

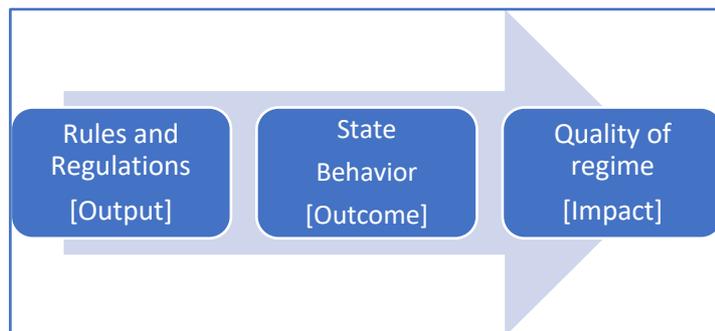
### BAB III

#### ANALISIS EFEKTIFITAS INTERNATIONAL WHALING COMMISSION (IWC) TERHADAP PERLAKUAN LUMBA-LUMBA DI TAIJI, JEPANG

Berlakunya Moratorium terhadap aktivitas *Commercial Whaling* berpengaruh terhadap perilaku negara Jepang untuk terus melakukan perburuan dan pembantaian lumba-lumba dan *cetaceans*. Seperti yang sudah dijelaskan di Bab sebelumnya, Bab 2 yakni Jepang merupakan negara yang masih menyumbang angka terbesar dalam praktik perburuan serta pembantaian lumba-lumba. Dengan dibentuknya badan organisasi *International Whaling Commission* (IWC) yang mana berfungsi sebagai regulasi terhadap perburuan *small cetaceans* (spesies paus bertubuh kecil seperti lumba-lumba), serta merupakan badan antar-pemerintah global yang mempunyai kapasitas untuk bertugas dalam konservasi ikan paus dan *small cetaceans*, serta mengelola penangkapan ikan paus beserta *small cetaceans* pula. IWC dibentuk berdasarkan *International Convention for the Regulation of Whaling* (ICRW) dan ditandatangani pada tahun 1946. Hingga kini terdapat 88 negara sudah menjadi anggota IWC (IWC, 2014). Namun sayangnya, sejak IWC dibentuk masih banyak sekali praktik-praktik perburuan paus secara komersil yang tidak dapat dicegah, terutama paus-paus berukuran kecil, termasuk spesies lumba-lumba. IWC merupakan sebuah organisasi yang seharusnya mempunyai tanggung jawab demi menjaga keberlangsungan dan melindungi lumba-lumba serta paus kecil lainnya. Sementara itu, faktanya *International Whaling Commission* telah membentuk sub-*committee* yang bertugas untuk memantau hewan-hewan yang tergolong dalam kategori paus kecil seperti lumba-lumba sejak tahun 1979 (IWC, 2014).

Adanya aktivitas eksploitasi besar-besaran (*overexploiting*) berpengaruh terhadap punahnya *small cetaceans* di masa mendatang. Selain itu, mengingat bahwa aktivitas ‘Taiji Drive Hunt’ merupakan tradisi turun temurun dan memiliki sejarah yang sangat panjang sejak ratusan tahun yang lalu. Jepang merupakan salah

satu negara yang hingga sekarang masih melakukan aktivitas perburuan lumba-lumba setiap tahunnya, terlebih tujuan daripada perburuan lumba-lumba tersebut bersifat komersial dikarenakan salah satu *output* dari perburuan lumba-lumba yakni berupa penjualan daging yang berasal *small cetaceans* dijual untuk dikonsumsi masyarakat. Seperti yang sudah dijelaskan pada bab sebelumnya, bahwa adanya penerapan moratorium perburuan paus dan *small cetaceans* berpengaruh terhadap Jepang yang mana melakukan perburuan *cetaceans* untuk kegiatan ilmiah.



Sumber: Underdal, 2002:7

**Gambar 3.1 Rantai Indikator Efektifitas Rezim**

Menelaah kembali pada bab pertama yakni penulis menggunakan konsep efektifitas rezim sebagai pisau analisis untuk meninjau efektifitas organisasi internasional IWC. Seperti yang tertera pada Gambar 3.1, umumnya tiga indikator yakni *output*, *outcome*, serta *impact* yang ada di dalam sebuah organisasi internasional (IO) atau rezim berpengaruh terhadap jalannya suatu rezim agar efektif (Mitchell 2010:148). *Output* yang berupa *decision* atau keputusan inilah yang melahirkan sebuah aturan, program, serta pengorganisasian yang ditentukan oleh negara-negara anggota (*member states*) dalam rangka mengoperasionalkan ketentuan-ketentuan di dalam sebuah rezim atau IO, sehingga hal-hal yang mulanya hanya berbentuk kesepakatan dapat diimplementasikan. Hasil yang muncul dari proses pembentukan ini seperti misalnya konvensi, *rules of law*, *treaty*, deklarasi, norma, serta prinsip-prinsip. Begitu pula mengenai penandatanganan rezim dan terjadinya langkah – langkah domestik negara terkait rezim atau IO. Mengenai perihal kondisi domestik negara, pada bab ini penulis menerangkan mengenai penyebab negara Jepang tetap melakukan aktivitas perburuan lumba-lumba, dengan terlebih dahulu menjelaskan mengenai kekuatan Jepang di dalam IWC.

Selanjutnya mengenai indikator kedua, yakni *outcome* atau perilaku yang mana lebih spesifik merupakan perubahan perilaku subyek yang dikenai ketentuan di dalam sebuah IO. Disini penulis menjelaskan mengenai alasan pemerintah Jepang tetap mendukung sebagai *pro-whalers* terhadap aktivitas perburuan *cetaceans* dan lumba-lumba di dalam organisasi IWC.

Adapun indikator terakhir di dalam konsep efektifitas rezim yakni *impact* atau dampak yang berhubungan dengan tingkat keberhasilan suatu IO dalam mengatasi masalah atau problematika yang menjadi dasar pemikiran pembentukan rezim atau IO, pada kasus ini IO yang dimaksud yakni *International Whaling Commission*. Melalui konsep efektifitas rezim yang sudah dijelaskan oleh penulis, jalannya suatu rezim atau IO dapat dievaluasi serta merupakan pendekatan untuk menjelaskan secara signifikan mengenai bentuk organisasi internasional atau rezim. Dalam konteks ini, efektifitas merupakan pencapaian tujuan organisasi atau rezim melalui pemungutan suara atau *voting* di dalam IWC, serta pemanfaatan sumber daya (*resource*) yang dimiliki oleh IWC. Selain itu, organisasi internasional juga bertujuan untuk mengatur komponen yang krusial di dalamnya, serta mengarahkan negara-negara anggotanya (*member states*) pada isu mengenai *compliance* (kepatuhan) serta implementasi dalam hal mengevaluasi kinerja rezim.

Sederhananya, bab ini akan dibahas dalam tiga bagian. Bagian pertama menganalisis indikator *output* dari adanya kekuatan (*power*) yang dimiliki Jepang dalam *International Whaling Commission* (IWC). Bagian kedua menganalisis indikator *outcome* dari segi pemerintah Jepang yang tetap bersikeras berada di posisi *pro-whalers* dalam aktivitas perburuan lumba-lumba taiji yang dilaksanakan tiap tahunnya. Serta bagian ketiga menganalisis lebih spesifik mengenai *impact* yang berupa tingkat kepatuhan (*compliance*) di dalam IWC.

### **3.1 Analisis *Output*: Kekuatan Jepang di dalam IWC**

Di dalam konteks efektifitas rezim internasional, *output* mengacu pada seperangkat aturan dan regulasi baru yang diterapkan oleh rezim internasional. *Output* diukur oleh undang-undang, kebijakan, serta peraturan yang diadopsi di

tingkat negara sebagai respons terhadap persyaratan rezim internasional (Mitchell 2010:148). Analisis indikator *output* dalam efektifitas rezim merupakan studi kasus dari kebijakan yang dilakukan di tingkat nasional yang dirancang untuk menyesuaikan dengan aturan baru rezim internasional. Terlebih, studi mengenai rezim internasional dengan menggunakan indikator *output* yang mana mengevaluasi kriteria seperti ketatnya peraturan serta regulasi, sejauh mana sistem kegiatan yang ditargetkan dibawah yurisdiksinya serta tingkat kolaborasi yang ditetapkan (Mitchell, 2006).

Dalam hal ini, kekuatan Jepang muncul ketika Jepang bergabung menjadi anggota dalam IWC (*International Whaling Commission*) pada tahun 1951 yang mana pemerintah Jepang menyatakan kepentingan utamanya yakni melindungi dan menjaga prinsip pendayagunaan yang berkelanjutan (*sustainable use*), yang berlaku pada forum internasional lainnya yang berhubungan dengan pengelolaan satwa liar (*wildlife*) serta sumber daya hayati di laut (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2014). Mengingat bahwa Jepang merupakan negara yang berhubungan langsung terhadap kasus ‘Taiji Drive Hunt’ yang mana memiliki pengaruh yang sangat besar dari segi domestik. Adapun dampak tidak langsung dalam ranah internasional melalui pemungutan suara (*voting*) serta sumber daya (*resource*) di dalam organisasi IWC. Selain itu, Jepang mampu mengarahkan *International Whaling Commission* (IWC) dalam meluruskan aktivitas perburuan lumba-lumba di Taiji Jepang lainnya. Sebelum mengkaji lebih dalam mengenai Jepang di dalam IWC, hal utama yang perlu dikaji yakni mengapa Jepang selalu bersikap *pro-whaling* (mendukung aktivitas perburuan lumba-lumba atau paus berukuran kecil). Dengan mengklasifikasikan faktor-faktor yang terbagi atas para penyedia ilmu pengetahuan dan teknologi, sektor industri dan bisnis, pemerintah, serta elemen masyarakat di Jepang yang mana dapat membantu dalam memandang kekuatan negara Jepang secara domestik yang kemudian dapat memberi dampak terhadap kekuatan negara Jepang di dalam IWC.

**Tabel 3.1 Kategorisasi Empat Faktor yang berkontribusi dalam  
Pembantaian Lumba-Lumba di Jepang**

<b>Klasifikasi Faktor</b>	<b>Elaborasi Faktor di Jepang</b>	<i>Action</i>
<b>Faktor I</b> (para penyedia ilmu pengetahuan dan teknologi)	1. Japan Fisheries Agency (JFA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Japan's Opening Statement to the 62nd Annual Meeting of the International Whaling Commission</i> (<a href="http://www.jfa.maff.go.jp/e/whale/attach/pdf/index-1.pdf">http://www.jfa.maff.go.jp/e/whale/attach/pdf/index-1.pdf</a>. Diakses pada 28 November 2018).</li> </ul>
	2. National Research Institute of Far Seas Fisheries (NRIFSF), Japan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Oceanic Resources Division; studies for cetaceans, bottom fish and oceanic ecosystem</i> (<a href="http://fsf.fra.affrc.go.jp/eng/org/org-3-2010.htm">http://fsf.fra.affrc.go.jp/eng/org/org-3-2010.htm</a>. Diakses pada 28 November 2018).</li> </ul>
	3. National Institute of Advanced Industrial Science and Technology (AIST), Japan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Publication of the Gravity Map of Wakayama District</i> (<a href="https://www.gsj.jp/en/research/topics/nr20170623.html">https://www.gsj.jp/en/research/topics/nr20170623.html</a>. Diakses pada 28 November 2018).</li> </ul>
<b>Faktor II</b> (sektor bisnis atau industri)	1. Japanese Association of Zoos and Aquariums (JAZA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Position statement of the Japanese Association of Zoos and Aquariums against regarding the dolphin issue – 2018.10.01</i> (<a href="http://www.jaza.jp/english_news.html">http://www.jaza.jp/english_news.html</a>. Diakses pada 28 November 2018).</li> <li>• <i>Huge Win For Dolphins! JAZA to stop sourcing Taiji Dolphins</i> (<a href="https://www.dolphinproject.com/blog/huge-">https://www.dolphinproject.com/blog/huge-</a></li> </ul>

		<p><a href="#">win-for-dolphins-jaza-to-stop-sourcing-taiji-dolphins/</a>. Diakses pada 28 November 2018).</p>
	2. Dolphin Base, Taiji - Japan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Swimming with the Dolphins and Dolphin's Performance</i> (<a href="http://dolphinbase.co.jp/english/">http://dolphinbase.co.jp/english/</a>. Diakses pada 28 November 2018).</li> </ul>
	3. Dolphin Resort, Taiji - Japan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Exercise with a dolphin</i> (<a href="https://www.dolphinresort2.net/english-page/meet-dolphins/">https://www.dolphinresort2.net/english-page/meet-dolphins/</a>. Diakses pada 28 November 2018).</li> </ul> <p><b>Respon:</b> <i>Captive Dolphins will die in Taiji from Storm</i>, Ric O'Barry – Campaign Director (<a href="https://www.dolphinproject.com/blog/captive-dolphins-will-die-in-taiji-from-storm/">https://www.dolphinproject.com/blog/captive-dolphins-will-die-in-taiji-from-storm/</a>. Diakses pada 28 November 2018).</p>
	4. Kyodo Senpaku	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perusahaan yang dikontrak oleh pemerintah Jepang untuk melakukan kegiatan <i>Scientific Whaling</i> (Kedzlie, Michael Liam. 2014. <a href="https://think.iafor.org/whaling-in-japan/">https://think.iafor.org/whaling-in-japan/</a>).</li> </ul>
<b>Faktor III</b> (Pemerintah)	1. Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries - Japan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Whales and Whaling</i> – 10.05.18 (<a href="http://www.maff.go.jp/e/data/publish/attach/pdf/index-70.pdf">http://www.maff.go.jp/e/data/publish/attach/pdf/index-70.pdf</a>. Diakses pada 28 November 2018).</li> </ul>
	2. Ministry of the Environment	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Dolphin hunting conflict, Taiji, Wakayama prefecture, Japan</i> – 08/12/2016 (<a href="https://ejatlas.org/conflict/taiji-wakayama-prefecture-dolphin-hunting-conflicts-with-anti-whaling-organizations-like-sea-shepard">https://ejatlas.org/conflict/taiji-wakayama-prefecture-dolphin-hunting-conflicts-with-anti-whaling-organizations-like-sea-shepard</a>. Diakses pada 28 November 2018).</li> </ul>
	3. Pemerintah Daerah Administrasi Wakayama	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Wakayama Prefecture Official's View on Dolphin Fishery at Taiji</i> (<a href="https://www.pref.wakayama.lg.jp/prefg/071500/iruka/documents/dolphin_fishery.html">https://www.pref.wakayama.lg.jp/prefg/071500/iruka/documents/dolphin_fishery.html</a>. Diakses pada 28 November 2018).</li> </ul>

<b>Faktor IV</b> (Elemen masyarakat)	1. Masyarakat yang menetap di Taiji Jepang	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Defying criticism , Taiji pushes forward with bold plans based on continued dolphins hunts</i> – March 28<sup>th</sup>, 2018 (<a href="https://www.japantimes.co.jp/news/2018/03/28/national/defying-criticism-taiji-pushes-forward-with-bold-plans-based-on-continued-dolphin-hunts/#.W_7UgaeB01I">https://www.japantimes.co.jp/news/2018/03/28/national/defying-criticism-taiji-pushes-forward-with-bold-plans-based-on-continued-dolphin-hunts/#.W_7UgaeB01I</a>. Diakses pada 28 November 2018).</li> </ul>
	2. Lembaga Swadaya Masyarakat	
	3. Media Massa (cetak dan online)	

(Diolah dari berbagai sumber)

Berdasarkan Tabel 3.1 yang sudah disajikan diatas, terdapat Faktor Pertama yakni para penyedia IPTEK (Ilmu Pengetahuan dan Teknologi) yang berperan untuk menyediakan informasi serta pengetahuan mengenai pembantaian lumba-lumba di Jepang, serta potensi yang dimiliki oleh Jepang dalam mengatasi permasalahan pembantaian lumba-lumba yang ada. Disamping itu, para penyedia IPTEK berkontribusi dalam melakukan riset atau penelitian mengenai *small cetaceans* serta publikasi-publikasi yang menyinggung tentang aktivitas perburuan dan pembantaian *small cetaceans* secara berkala. Kemudian Faktor Kedua yakni sektor bisnis atau perindustrian berperan untuk menginterpretasikan inovasi dan pengetahuan dari penyedia teknologi ke dalam suatu hal berupa produk yang diperlukan oleh masyarakat. Dalam konteks ini, produk hasil dari sektor bisnis ini berupa fasilitas kolam hiburan lumba-lumba bagi masyarakat sekitar Taiji bernama ‘*Dolphin Base*’ serta ‘*Dolphin Resort*’ seperti yang sudah tersaji dalam Tabel 3.1. Adapun Faktor Ketiga yakni pemerintah berperan sebagai pemberi payung atau naungan kebijakan bagi masyarakat. Namun pemerintah Jepang merupakan pendukung kuat akan *pro-whalers*, seperti dalam kutipan pernyataan Jepang pada pembukaan ‘The 62<sup>nd</sup> Annual Meeting of the International Whaling Commission’:

*“Japan has been a strong supporter of the “Future of the IWC Process” because we firmly believe that the IWC should be a fully functional international organization for the conservation and management of whales and that a “paradigm shift” is needed to achieve this as noted in the proposed Consensus Decision. No doubt, this is an extremely difficult process for all member countries as the paradigm shift requires compromises equally from those who oppose*

*whaling and those who support sustainable whaling based on scientifically based conservation and management measures. There should be no clear winner or loser in this process because all member countries in the IWC desire healthy whale populations.”*

Dari pernyataan diatas, IWC harus menjadi organisasi internasional yang berfungsi penuh untuk tujuan konservasi serta pengelolaan ikan paus dan lumba-lumba. Terlebih, diperlukannya perubahan paradigma demi mencapai hal tersebut, sebagaimana tercatat dalam Keputusan Konsensus yang diusulkan. Tidak diragukan lagi, ini adalah proses yang sangat sulit untuk semua negara anggota IWC. Karena perubahan paradigma membutuhkan kompromi yang sama dari mereka yang menentang penangkapan ikan paus (*anti-whaling*) dan mereka yang mendukung penangkapan ikan paus berkelanjutan (*pro-whaling*) berdasarkan pada tindakan konservasi dan pengelolaan berbasis ilmiah.

Sedangkan yang terakhir yakni Faktor Keempat yang terdiri dari elemen-elemen masyarakat, yang mana berperan sebagai tempat munculnya gagasan atau ide, berupa inovasi serta pengetahuan mengenai apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Terlebih spesifik yakni untuk mengatasi dinamika atau persoalan yang ada di kalangan mereka (Rahayu, 2013). Dalam konteks ini, permasalahan yang dimaksud adalah kontribusi masyarakat Jepang dalam kasus perburuan lumba-lumba. Tetapi, di Jepang terjadi ketidakseimbangan di dalam hubungan antara empat faktor tersebut, yang mana Pemerintah Jepang selaku Faktor Ketiga lebih cenderung mendominasi faktor-faktor lainnya.

Adapun mengenai kekuatan negara Jepang, yakni dilihat dari segi sejarah Jepang dalam konteks perburuan lumba-lumba amat sekali sulit, terutama pada organisasi bertema lingkungan agar berpengaruh terhadap kebijakan dalam negeri di negara Jepang. Selain itu, fenomena perpindahan lingkungan di Jepang mengalami banyak kendala yang bersifat budaya serta politik, bahkan relatif terhenti pada tahun 1970-an hingga 1980-an (Reimann, 2003). Hambatan budaya dan politik tersebut bermula dari adanya relasi antar-masyarakat serta pemerintah di Jepang yang condong bersifat hierarki (Hierarchy Structure, 2013). Adapun perlawanan serta kritik yang ditujukan kepada pemerintah merupakan hal yang

sangat tabu. Kebiasaan-kebiasaan tersebut adalah warisan dari bentuk pemerintahan kekaisaran Jepang. Jepang mengalami aliran pergeseran organisasi lingkungan sekitar tahun 1990-an, dimana mulai melahirkan sebuah demonstrasi dari pihak NGOs Internasional terutama yang memiliki fokus akan isu-isu pemanasan global, pencemaran lingkungan, hingga aktivitas perburuan lumba-lumba. Struktur kebijakan lingkungan negara Jepang telah lama dipengaruhi oleh kekuatan negara (Schreurs, 1996).

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwasannya terdapat dominansi pemerintah di Jepang, yakni Jepang memberikan perlindungan bagi posisi *pro-whaling* mengingat negara Jepang memiliki jabatan pada barisan dewan komisioner di dalam IWC (International Whaling Commission, 2014). Adanya kekuasaan *pro-whaling* dalam negara Jepang secara domestik inilah yang akhirnya digambarkan oleh Jepang dalam keanggotaannya di IWC. Sementara itu, di dalam proses pengambilan kebijakan dalam Organisasi Internasional, terdapat kemungkinan bahwa adanya imbas dari pihak-pihak tertentu untuk mengarahkan organisasi kepada pemenuhan kepentingan tertentu. Dalam kasus ini, penulis melihat bahwa sangat memungkinkan bagi pemerintah domestik Jepang dalam mengarahkan keputusan IWC, yakni melalui proses pengambilan kebijakan IWC (H. Keiko, 2007). Terlebih dengan adanya keuntungan mengenai posisi negara Jepang di dalam IWC, bahwa Jepang termasuk di dalam barisan pimpinan pada posisi dewan komisioner di IWC. Jepang merupakan bagian dari *small group* yang mewakili Komite Ilmiah IWC, yaitu disebut sebagai *Data Availability Group*. Karenanya, hal tersebut memperlihatkan bahwasannya rezim di dalam IWC merupakan *imposed orders* yang mana menggambarkan tipe rezim yang berlangsung dibawah pimpinan sebuah negara dominan. Wajib dipahami bahwa sesungguhnya proses pengambilan keputusan (*decision-making process*) di IWC dilaksanakan setiap pertemuan komisi yang umumnya dilakukan satu kali setiap tahunnya. Tetapi, sejak tahun 2012, agenda pertemuan komisi IWC dalam rangka pengambilan keputusan ini dilaksanakan hanya satu kali setiap dua tahun. Disini, penulis mengkaji dari dua bentuk proses yang dipakai dalam *decision-making process* di IWC, yaitu melalui konsensus dan sistem perolehan suara (*voting*). Oleh sebab itu, keputusan komisi

diambil dalam pertemuan, baik itu melalui *voting* atau konsensus, dan kemudian disetujui oleh komisi (International Whaling Commission, 2014).

Hingga tahun ini, IWC telah memiliki anggota sebanyak 88 negara termasuk Jepang. Negara-negara anggota IWC hingga saat ini telah terpolarisasi ke dalam dua blok, yakni negara yang merupakan *pro-whaling* (mendukung perburuan paus serta lumba-lumba), dan negara-negara yang merupakan *anti-whaling* (menentang perburuan lumba-lumba dan paus). Adanya perselisihan mengenai perburuan lumba-lumba dan paus dilambangkan dalam pengesahan *Moratorium on Commercial Whaling* pada tahun 1982. Namun implementasi moratorium tersebut tidak sepenuhnya dilaksanakan oleh negara-negara yang termasuk bagian dari *pro-whaling* seperti Jepang, Islandia, serta Norwegia. Di samping itu, tingginya polarisasi serta sikap non-konsiliasi yang konsekuen, dimana komisi yang beroperasi mampu melahirkan sebuah komisi yang tidak dapat membuat kesepakatan untuk memfasilitasi berbagai *national interest* dari negara anggotanya (Iwasaki-Goodman, 1994). Namun disamping itu, tak semua negara bersikeras berada di dalam satu blok tertentu, masih ada negara-negara yang berganti posisi, serta negara-negara yang mengambil posisi netral.

Minimnya kesepakatan dalam usaha untuk beroperasi dengan konsensus serta kurangnya diskusi mengenai hal-hal substantif atau mengenai upaya negosiasi antar negara-negara *pro-whaling* dan negara-negara *anti-whaling* dalam IWC sangat memungkinkan posisi dari kelompok mayoritas untuk secara konsisten mendominasi dari minoritas (Iwasaki-Goodman, 1994). Dengan adanya keberadaan dua blok yang nyaris sama kuatnya di dalam IWC sering kali menciptakan *decision-making process* beserta konsensus yang tidak menemukan titik terang hingga kemudian berakhir pada proses pemungutan suara.

Dalam konteks *decision-making process* yang berakhir pada *voting*, pemerintah Jepang mampu memiliki kedudukan yang begitu menguntungkan, dikarenakan adanya syarat pemenuhan  $\frac{3}{4}$  suara agar dapat disetujuinya sebuah resolusi. Sementara itu, dalam hal sumber daya atau *resource* di dalam IWC, Jepang memiliki pengaruh besar baik secara langsung pada organisasi maupun pada anggota, terutama yang berfokus pada bidang ilmiah yang mampu mengarahkan

pembenaran pada Jepang. Di samping itu, IWC memiliki dua kapal besar yang merupakan bentuk hibah dari Jepang untuk melaksanakan program penelitian paus internasional, yakni *Southern Ocean Whale and Ecosystem Research Programme* (SOWER) dan *Pacific Ocean Whale and Ecosystem Research Programme* (POWER) (IWC, 2014). Dolsak dan Miller (2007), Strand dan Truman (2009), Dippel (2014) telah melakukan penelitian kuantitatif yang menunjukkan bahwa terdapat hubungan positif antara bantuan dari Jepang terhadap sikap pemungutan suara atau *voting* negara-negara penerima bantuan untuk lebih berpihak pada Jepang. Pada tahun 2014, dalam sebuah wawancara oleh ABC TV Australia dengan seorang pejabat senior Badan Perikanan Jepang yakni Maseyuku Komatsu, membenarkan bahwa Jepang telah memanfaatkan bantuan luar negeri (*foreign aid*) dalam rangka pengamanan dukungan terhadap kampanye Jepang demi menghapus larangan internasional dari IWC terhadap perburuan lumba-lumba dan paus komersial (Greenpeace, 2014).

### **3.2 Analisis *Outcome*: Jepang sebagai *pro-whalers* di dalam *International Whaling Commission* (IWC)**

Sebagian besar para ahli dalam bidang efektifitas rezim mencari keefektifan melalui indikator '*outcome*'. Ini menandakan adanya evaluasi perilaku aktor pemerintah atau sub-negara melalui penggunaan indikator hasil (*outcome*), yang mana memungkinkan untuk menangkap berbagai macam peristiwa serta kondisi di lingkungan karena berkaitan dengan kegigihan sistem politik (Easton, 1965:26). Adanya perubahan perilaku aktor pemerintah sebagai indikator efektifitas dikarenakan rezim internasional hampir selalu mengidentifikasi perubahan perilaku yang harus terjadi untuk mencapai tujuan perjanjian. Apa pun tujuan akhir dari pembentukan rezim, perilaku manusia selalu menjadi sasaran langsung dari adanya regulasi (Underdal, 2004: 34). Namun, penting untuk diperhatikan bahwa perilaku manusia yang sering berubah adalah subyektifitas demi *outcome* yang diinginkan. Ini menandakan bahwa *outcome* yang lain harus dicapai agar beberapa hasil lebih lanjut dapat dicapai sebagaimana akibat dari aturan dan peraturan rezim internasional.

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, bahwa indikator *outcome* ini berkaitan dengan sistem politik. Dalam konteks *taiji drive hunt* ini, terdapat dua partai besar yang berkuasa di pemerintahan Jepang yakni *Liberal Democratic Party* (LDP) serta *Democratic Party of Japan* (DPJ) yang mana telah lama berada di pihak yang mendukung perburuan terhadap paus dan lumba-lumba. Kedua partai besar tersebut mayoritas beranggotakan pemuda, para pejabat serta politisi. Sehari sebelum mereka menyaksikan perburuan lumba-lumba, para anggota partai yang terdiri dari hampir 100 politisi muda serta pejabat berkumpul untuk belajar dan memahami tentang praktik perburuan paus dan lumba-lumba di Jepang (Japan Forward, 2018). Kabinet Jepang saat ini, di bawah Perdana Menteri Shinzo Abe, telah berulang kali menyuarakan dukungan untuk perburuan lumba-lumba di Taiji yang mana hanya memiliki lebih dari 3.000 penduduk (Japan Forward, 2018). Oleh karenanya, Taiji mendapat aliran dukungan keuangan serta politik yang semakin meningkat, serta perluasannya sendiri. Ditambah dengan penjagaan ketat oleh polisi serta pengiriman penjaga pantai permanen selama musim berburu tiap tahunnya.

Di sisi lain, para pihak yang kontra terhadap perburuan lumba-lumba mengecam partai LDP dengan mengecap partai tersebut sebagai '*Liberal Dolphins Party*' dikarenakan partai tersebut selalu rutin menghadiri rapat tahunan sebelum perburuan lumba-lumba di Taiji, Jepang dimulai. Pemerintah Jepang juga lebih dominan mendukung aktivitas perburuan paus serta lumba-lumba karena telah dianggap sebagai tradisi ribuan tahun dan melindungi mata pencaharian masyarakat (Facts About Japan, 2014).

Di samping itu, dalam konteks perburuan lumba-lumba Taiji, pemerintah baik itu pemerintah pusat maupun pemerintah daerah selalu berusaha keras untuk tidak menghiraukan akan tuntutan internasional dan mendorong peran masyarakat untuk mendukung keberlangsungan aktivitas perburuan ini. Terlebih, pemerintah Jepang telah membagikan ribuan izin baru bagi nelayan Jepang untuk memburu serta membantai lumba-lumba. Beberapa kota seperti Futo yang terletak di pantai barat daya Tokyo telah menyerah dan tidak ingin melakukan aktivitas perburuan lumba-lumba karena terlalu sulit dibandingkan dengan perburuan ikan biasa.

Namun pemerintah Jepang bersikeras tetap menetapkan kuota bagi mereka untuk membantai lumba-lumba walaupun para nelayan Futo menolak (Palmer, 2014). Disini terlihat bahwa pemerintah Jepang menyalahi prinsip kepatuhan (*compliance*) yang sudah ditetapkan di dalam IWC.

### **3.3 Analisis *Impact*: Kepatuhan di dalam Organisasi IWC**

*Impact* atau dampak yang di maksud dalam penelitian ini adalah dampak yang mengacu pada perubahan kualitas sebuah rezim atau organisasi internasional. Seperti yang kita ketahui bahwa prinsip pembentukan Organisasi Internasional utamanya dapat dilihat dari '*international agreement*' yang mengawalinya. Perjanjian internasional ini juga yang menjadi tempat diterapkannya *compliance* bagi Organisasi Internasional. *Compliance* atau kepatuhan merupakan komponen penting di dalam sebuah perjanjian (*agreement*), sebab kepatuhan itu sendiri menjadi manfaat yang berhubungan dengan kepentingan anggotanya (Chayes, 1993). Sementara itu, Antonia Chayes dan Abram (1993) menyatakan bahwa setidaknya terdapat tiga faktor yang mampu dihubungkan dengan ketidakpatuhan atau penyimpangan di dalam perjanjian internasional yang mendasari terbentuknya sebuah rezim, yaitu ambiguitas atau adanya ketidakjelasan bahasa yang berujung pada munculnya banyak misinterpretasi dan kekeliruan, serta terbatasnya kapasitas yang berbeda-beda diantara anggota dan personal dalam organisasi, sehingga kapabilitas untuk menafsirkannya dalam kebijakan itu terbatas, dan juga adanya aspek temporal yang berhubungan dengan perubahan aspek sosial-ekonomi yang berada pada ranah domestik maupun internasional yang kemudian memberikan dampak bagi organisasi (Chayes, 1993).

Pada awalnya, IWC dibentuk dengan landasan perjanjian yakni *International Convention for the Regulation of Whaling* (ICRW). Keanggotaan IWC yang bersifat umum yakni membuka peluang untuk tiap-tiap negara yang ingin bergabung menjadi anggota, tetapi memiliki tugas yang spesifik yaitu hanya sebatas melingkupi isu-isu paus. Selain itu, legitimasi IWC hanya bergantung pada ratifikasi negara anggotanya terhadap perjanjian internasional yang sudah disetujui.

Oleh sebab itu, kejelasan mandat atau perintah yang diatur dan termuat di dalam ICRW menjadi sangat penting supaya IWC mampu berjalan dengan baik sebagaimana mestinya. Di samping itu, dibutuhkan adanya kesesuaian ideologi terhadap tugas serta tujuan dari IWC diantara negara-negara anggotanya. Tetapi, yang terjadi pada IWC saat ini justru kesimpangsiuran akan hak serta kewajiban negara-negara anggota IWC. Contohnya yakni terdapat dalam preambull ICRW yang menyatakan:

*“Having decided to conclude a convention to provide for the proper conservation of whale stocks and thus make possible the orderly development of the whaling industry” (International Convention for the Regulation of Whaling, 1946)*

Kalimat tersebut memunculkan misinterpretasi di antara anggota-anggota IWC, yakni apakah berfokus pada konservasi atau justru berfokus pada ekspansi atau perluasan industri perburuan *cetaceans*. Terlebih, pada pasal IV ICRW yakni memuat mengenai penelitian ilmiah serta pasal VIII memuat akan izin khusus perburuan *cetaceans* yang mampu menjadi pemicu bagi negara-negara anggota IWC untuk tetap melangsungkan perburuan lumba-lumba dan paus. Kemudian, dalam ICRW pasal VIII ayat 1 tertulis:

*“Notwithstanding anything contained in this Convention any Contracting Government may grant to any of its nationals a special permit authorizing that national to kill, take and treat whales for purposes of scientific research subject to such restrictions as to number and subject to such other conditions as the Contracting Government thinks fit, and the killing, taking, and treating of whales in accordance with the provisions of this Article shall be exempt from the operation of this Convention” (International Convention for the Regulation of Whaling, 1946).*

Yang mana pasal tersebut memberikan akses dan kesempatan bagi setiap negara-negara anggota IWC untuk menetapkan kuota yang sesuai oleh negara tersebut dalam melaksanakan aktivitas perburuan paus dan *small cetaceans* yakni lumba-lumba. Bahkan hal tersebut menyebabkan terjadinya disintegrasi antarnegara yang ikut tergabung dalam IWC dengan tujuan untuk mendukung aktivitas industri perburuan lumba-lumba dan paus, serta negara-negara yang

bergabung dalam IWC yang mendukung konservasi lumba-lumba dan paus dunia. Hal tersebut cukup ironis sebab *pro-whalers* yakni negara-negara anggota IWC yang mendukung industri perburuan lumba-lumba dan paus menuntut IWC, sedangkan para *anti-whalers* yakni negara-negara anggota IWC yang sangat menolak akan industri *small cetaceans* dan paus umumnya lega akan kinerja IWC yang hingga saat ini mampu menjaga moratorium serta membangun cagar alam demi melindungi *cetaceans* di wilayah Samudra Selatan dan Hindia. Akan tetapi, bahwa diyakini ICRW sudah tidak lagi relevan dengan prinsip-prinsip konservasi saat ini (kontemporer) (Iloff, 2008). Masalah tersebut menandakan adanya ketidaksamaan pemahaman pada anggota IWC serta ambiguitas di dalam ICRW yang mana merupakan landasan IWC.

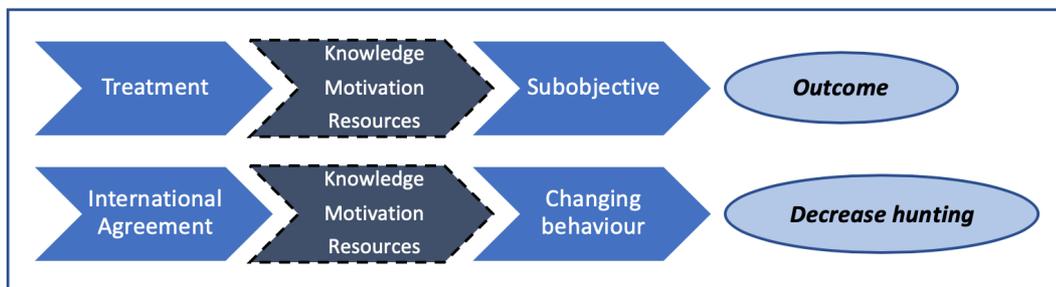
### **3.4 Efektifitas Organisasi IWC berdasarkan Analisis Tiga Indikator**

Pada sub-bab sebelumnya melalui analisis indikator *output-outcome-impact*, penulis sudah membahas mengenai penyebab negara Jepang tetap melakukan aktivitas perburuan dan pembantaian lumba-lumba, dengan terlebih dahulu menjelaskan mengenai *power* Jepang di dalam keanggotaan IWC dengan menggunakan indikator *output*. Kemudian, melalui indikator *outcome* dimana penulis menganalisis alasan pemerintah Jepang tetap mendukung sebagai *pro-whalers* terhadap aktivitas perburuan lumba-lumba, serta menjelaskan mengenai peran *International Whaling Commission* (IWC) dalam kegiatan perburuan lumba-lumba dengan melalui analisis mengenai dampak keterlibatan Jepang dalam keanggotaan IWC.

Adanya relevansi antara indikator *output – outcome* tersebut, yang mana pada indikator *output* posisi negara Jepang di dalam keanggotaan IWC termasuk di dalam barisan pimpinan pada posisi dewan komisioner di IWC. Jepang merupakan bagian dari *small group* yang mewakili Komite Ilmiah IWC, yang disebut sebagai *Data Availability Group*. Terlebih, dengan adanya dominansi pemerintah di Jepang, yakni Jepang memberikan perlindungan akan posisi *pro-whaling* dikarenakan negara Jepang memiliki jabatan pada barisan dewan komisioner di dalam IWC

(International Whaling Commission, 2014). Adapun perilaku negara Jepang (*state behavior*) sebagai *pro-whalers* di dalam IWC, yakni melalui indikator *outcome*, berdampak terhadap kepatuhan atau *compliance* di dalam organisasi IWC, sebagaimana yang sudah dianalisis dengan menggunakan indikator *impact*.

Selain itu, penulis juga menjelaskan mengenai kebudayaan penangkapan lumba-lumba dan paus di Jepang hingga mengenai konvensi ICRW (*International Convention for the Regulation of Whaling*) sebagai *international agreement* yang melandasi berdirinya IWC, beserta struktur dari organisasi internasional *International Whaling Commission (IWC)*.



Sumber: Mohr, 1995:31

### Gambar 3.2 Bagaimana Perubahan dalam Rezim Internasional terhadap perilaku perburuan *Cetaceans*

Berdasarkan Gambar 3.2 diatas, penulis menarik kesimpulan bahwa apapun tujuan akhir daripada pembentukan sebuah rezim internasional, perilaku negara selalu menjadi sasaran langsung akan adanya regulasi. Akan tetapi, penting untuk diperhatikan bahwa perilaku negara yang sering berubah adalah subyektif terhadap hasil yang diinginkan. Di samping itu juga, berdasarkan pada Gambar 3.2 rezim internasional seharusnya mampu merubah perilaku negara yang mana merupakan ‘*subobjective*’ agar lebih mengarah pada penurunan aktivitas perburuan lumba-lumba dan paus, yang merupakan ‘*outcome*’ atau hasil tujuan. Negara yang dimaksud dalam penelitian ini yakni Jepang, yang merupakan pihak yang memiliki wewenang atau otorisasi dalam mengeluarkan izin untuk melakukan penangkapan serta pembantaian lumba-lumba dan paus<sup>8</sup>. Sementara itu, perihal perlindungan

<sup>8</sup> International Whaling Commission, “IWC meeting opens with agreement on next steps for IWC Governance Review”, diakses dari <https://iwc.int/iwc-meeting-opens-with-agreement-on-next-steps-for>, pada tanggal 16 Januari 2019 pukul 10:27 WIB.

terhadap lumba-lumba, ICRW juga tidak menyampaikan keterangan serta penjelasan yang jelas. Adanya kesepakatan yakni melalui pemungutan suara atau *voting* yang dimenangkan oleh mayoritas yang mana termasuk negara Jepang, dalam rangka membentuk sub-komite yang mengkaji *small cetaceans* (spesies paus berbadan kecil seperti lumba-lumba) yang diselenggarakan pada tahun 1979. Tetapi, hingga saat ini masih ada negara-negara anggota IWC yang merasa bahwasannya perlindungan lumba-lumba bukan merupakan naungan IWC. IWC sendiri bahkan tidak memperlihatkan fokusnya di dalam perlindungan lumba-lumba (*small cetaceans*). Walaupun terjadi risiko kepunahan terhadap banyak populasi *small cetaceans*, Jepang, Kepulauan Faroe, dan Greenland dengan konsisten terus melakukan perburuan dan pembantaian terhadap lumba-lumba pesisir dan jenis lumba-lumba lainnya dalam skala yang amat besar, dan sangat disayangkan mereka melakukan aktivitas perburuan dan pembantaian lumba-lumba menggunakan metode berburu yang tidak manusiawi dan tidak diatur (*unregulated*). Disini penulis dapat menyimpulkan bahwa arahan-arahan mengenai penangkapan *small cetaceans* beserta paus yang termuat di dalam organisasi *International Whaling Commission* (IWC) tidak berjalan dengan sebagaimana mestinya.