

Transformasi Rezim Internasional: Kasus International *Whaling Commission* dalam Menghentikan Perburuan Ikan Paus

Mawaddah Dhuha Rahmarilla, Najamuddin Khairur Rijal*, Hamdan Nafiatur Rosyida
*Program Studi Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Malang
Jalan Raya Tlogomas 246, Malang, Jawa Timur, Indonesia, 65144*

ABSTRACT

This study analyzes why international regimes are undergoing transformation, with a study on the transformation of the International Whaling Commission (IWC) in stopping whaling. There has been a development of the focus and objectives of the IWC which has caused the IWC to transform from a whaling regulatory regime to a whale conservation regime. The theoretical foundation of Oran R. Young is used to identify the factors that lead to regime transformation, which include Internal Contradiction, Underlying Structure of Power, and Exogenous Forces. The research method used is qualitative-descriptive. Data collection techniques used literature studies obtained through organizational documents, journal articles, research results, and information from the media. The results show that the transformation of the IWC from a regime that regulates whaling to a regime of whale conservation is influenced by several things that are constantly running such as the implementation of a moratorium on commercial whaling, the dominance and influence of anti-poaching states in IWC policies, polarization of IWC membership, and pressure from environmental-based organizations.

Keywords: *Conservation, International regime, Whaling*

ABSTRAKSI

Penelitian ini menganalisis mengapa rezim internasional mengalami transformasi, dengan studi pada transformasi International Whaling Commission (IWC) dalam menghentikan perburuan paus. Dalam perjalanannya, telah terjadi perkembangan fokus dan tujuan IWC yang menyebabkan IWC bertransformasi dari rezim pengatur perburuan paus menjadi rezim konservasi paus. Landasan teori dari Oran R. Young digunakan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan transformasi rezim, yang meliputi kontradiksi internal, pergeseran struktur kekuasaan, dan kekuatan eksternal. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif-deskriptif. Teknik pengumpulan data menggunakan studi kepustakaan yang diperoleh melalui dokumen organisasi, artikel jurnal, hasil penelitian, maupun informasi dari media. Hasil penelitian menunjukkan bahwa transformasi IWC dari rezim yang mengatur perburuan paus menjadi rezim konservasi paus dipengaruhi oleh beberapa hal yang berjalan konstan seperti implementasi moratorium perburuan paus komersial, dominasi dan pengaruh negara anti perburuan dalam kebijakan IWC, polarisasi keanggotaan IWC, serta tekanan dari organisasi berbasis lingkungan.

Kata kunci: Konservasi, Perburuan paus, Rezim internasional

1. PENDAHULUAN

Pada tahun 1860-an, seorang pemburu paus dan *sealer* dari Norwegia yang bernama Svend Foyn memopulerkan perburuan paus komersial dengan metode perangkap bertenaga uap dan *harpoon* (Jr, Clapham, & Ivashchenko, 2014). Dalam perkembangannya, metode perburuan paus terus diperbarui untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi hasil tangkapan. Hasilnya, perburuan paus kian masif khususnya pasca Perang Dunia I, di mana negara-negara seperti Inggris, Denmark, Norwegia, Jepang, Kanada, Chili, Amerika Serikat, dan Argentina memanfaatkan secara besar-besaran perairan yang belum tereksplorasi. Hal

tersebut berimbas pada penemuan spesies paus baru lainnya seperti paus sperma (*Physeter Macrocephalus*) dan *southern right whale* (*Eubalaena Australis*).

Selama kurun waktu tersebut, perburuan paus berlangsung secara eksploitatif dan tidak memiliki regulasi yang jelas. Tidak terdapat kalkulasi pasti jenis spesies yang telah ditangkap, berapa jumlah yang masih tersedia, atau jaminan stok paus dapat bertahan secara berkelanjutan. Dinilai semakin krusial, ketika *Convention on the International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (CITES) merilis Appendix 1 yang menempatkan spesies paus yang paling umum diburu sebagai spesies terancam punah (CITES). Pada akhirnya industri perburuan paus mengalami krisis akibat produksi minyak dan daging paus yang membludak, seiring dengan krisis ekonomi dunia dan penurunan harga semua bahan mentah.

Merespons krisis tersebut, pada akhir tahun 1920-an anggota Liga Bangsa-Bangsa (LBB) menyerukan “*urgent international measures to protect them from extinction and thus set up a committee of experts to find a solution regarding whaling.*” Sehingga pada 1931, dibentuklah *the Convention for Regulation of Whaling* di Jenewa, yang ditandatangani oleh 26 negara (Fitzmaurice, 2017). Implementasi Konvensi Jenewa diperkuat dengan *Agreement for the Regulation of Whaling* pada tahun 1937. Nyatanya, implementasi dari kedua Konvensi tidak terbukti efektif untuk menangani krisis perburuan paus. Untuk itu, kembali diselenggarakan konferensi internasional di Washington DC dengan tujuan merumuskan regulasi terkait perburuan paus. Konferensi tersebut menghasilkan konvensi *International Convention for the Regulation of Whaling* (ICRW).

Pada 2 Desember 1946, ICRW berhasil mendasari terbentuknya *International Whaling Commission* (IWC) sebagai badan antar-pemerintah global yang diakui secara resmi oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk mengatur perburuan paus dan pengelolaan stok paus. Dalam kaitan ini, IWC mulanya sebagai organisasi yang bertindak untuk mengatur harga minyak paus dan mempertahankan pangsa ikan paus global. Sehingga, keanggotaan IWC pada awal berdiri didominasi oleh negara yang memiliki orientasi terhadap perburuan dan perdagangan ikan paus. Oleh karenanya, regulasi yang diterbitkan IWC mengacu pada kepentingan negara pro-perburuan. Hal tersebut berimbas pada perburuan yang tidak terkendali dan meningkatkan angka kepunahan beberapa spesies seperti paus biru berada pada 1%, paus bungkuk kurang dari 5%, dan paus sirip sekitar 15% (Babcock, 2013).

Mencegah spesies paus lainnya jatuh dalam kepunahan, pada 1972 *The United Nations Conference on the Human Environment* (UNEP) menyerukan IWC untuk melarang penangkapan ikan paus selama 10 tahun (Morishita & Goodman, 2005). Negara anti-perburuan turut mendukung dengan melakukan reinterpretasi pada bagian-bagian substantif atau memperbarui aspek-aspek teknis dalam Konvensi. Dari situ, terdapat peralihan norma anti-perburuan paus yang dimulai dengan baik, yaitu Amerika Serikat memainkan peran utama dalam mencapai moratorium, diikuti oleh komitmen awal dari Inggris, Australia, Selandia Baru dan segelintir negara Eropa dalam peran pendukung. Mereka menilai moratorium perburuan paus komersial merupakan solusi yang tepat.

Moratorium perburuan paus komersial berhasil diadopsi pada 1982 dan diimplementasikan pada 1986 melalui amandemen Konvensi pada paragraf 10 (Harris, 2005). Moratorium menjadi momentum penting di mana IWC telah menutup akses-akses perburuan paus komersial. Pasca moratorium, tindakan IWC semakin ditingkatkan dengan upaya yang berkelanjutan untuk menyusun rencana manajemen paus yang dapat diterapkan secara berkelanjutan. Hal tersebut secara konsisten direalisasikan melalui program berbasis konservasi paus seperti *Revised Management Procedures* (RMP), *Standing Working Group*

on *Environmental Concern* (SWGEC) 1996, *Berlin Initiatives* 2003, *Conservation Management Plan* (CMP) 2008, dan *Conservation Committee Strategic Plan* 2016-2026.

Dapat dilihat, telah jelas bahwa arah IWC beralih menjadi rezim konservasi. Namun, kepentingan kontradiktif antara negara pro-perburuan dengan negara anti perburuan, berujung pada perdebatan internal antara tujuan menghidupkan Konvensi ICRW untuk memastikan pengelolaan industri perburuan ikan paus atau dengan untuk melindungi paus demi sumber daya yang berkelanjutan. Mengacu pada latar belakang di atas, tujuan penelitian ini adalah untuk memahami faktor-faktor dibalik transformasi yang terjadi dalam tubuh IWC sebagai rezim internasional dalam upaya menghentikan perburuan ikan paus.

2. KERANGKA ANALISIS

Untuk menganalisis transformasi IWC dari rezim pengatur perburuan paus menjadi rezim konservasi paus, digunakan teori transformasi rezim menurut Oran R. Young. Istilah transformasi rezim internasional merujuk pada perubahan signifikan terhadap struktur hak dan aturan rezim, karakter prosedur pengambilan keputusan, dan sifat mekanisme kepatuhan negara anggota. Terdapat banyak faktor yang menyebabkan rezim bertransformasi, seperti pihak-pihak internal, kondisi sistem internasional, perbedaan pandangan politik, dan sebagainya. Untuk menjelaskan hal tersebut, Oran. R. Young mengidentifikasi beberapa faktor yang menyebabkan transformasi dalam rezim (Young, 1982).

Pertama, *Internal contradiction*, yang dimaksud dengan *internal contradiction* adalah kontradiksi-kontradiksi yang membentuk konflik internal dalam tubuh rezim. Kontradiksi ini tidak dapat direkonsiliasi melalui elemen-elemen internal rezim sehingga berpotensi menyebabkan kegagalan rezim.

Kedua, *Underlying structure of power* atau pergeseran struktur kekuasaan dalam tubuh rezim. Pergeseran struktur rezim ini disebabkan oleh pemaksaan peraturan atau kebijakan yang tidak didasarkan kepada konsensus anggota, serta terjadi degradasi kekuatan aktor dominan. Disamping itu, netralitas rezim juga mempengaruhi peran aktor dalam rezim internasional.

Ketiga, *Exogeneous forces* atau kekuatan eksternal yang artinya perkembangan sosial di luar rezim berdampak pada perilaku aktor negara terhadap rezim internasional. Di samping itu, kekuatan eksternal secara tidak langsung dapat turut serta memodifikasi rezim.

Analisis integritas IWC sebagai rezim internasional dapat ditilik melalui pemenuhan elemen rezim yang meliputi, *system of norms, negotiations and collective decisions, multilateralism, issue area specificity, dan effectiveness* (Gehring, 1992). Dari situ, perkembangan IWC sebagai rezim internasional akan dapat diarahkan pada dua hal yaitu transformasi menuju keberhasilan dan transformasi menuju kegagalan. Menjawab persoalan tersebut, apabila aspek *internal contradiction, underlying structure of power, dan exogeneous force* terjadi dan tidak dapat diselesaikan oleh IWC, maka IWC mengalami transformasi rezim yang berpotensi menuju kegagalan. Begitu pun sebaliknya, apabila aspek tersebut terjadi dan dapat ditangani dengan baik, maka IWC mengalami transformasi rezim yang berpeluang menuju keberhasilan.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif-deskriptif, untuk menggambarkan faktor dibalik transformasi IWC sebagai rezim internasional, dari rezim pengatur perburuan paus menjadi rezim konservasi paus. Teknik pengumpulan data yang digunakan menggunakan studi

pustaka, dengan jenis data primer dan sekunder. Data primer yang diperoleh dari Laporan Tahunan IWC, PBB serta NGO yang secara relevan berfokus pada perburuan paus. Sedangkan, data sekunder berasal dari buku, jurnal, *e-book*, artikel dan lain sebagainya sebagai data pendukung sesuai dengan fokus penelitian.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

IWC sebagai “Rezim Paus”

Tujuan awal dari rezim IWC sebagaimana yang termaktub dalam pembukaan Konvensi ICRW adalah “*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.* (IWC)” Dalam kaitan ini, tugas esensial IWC adalah untuk meninjau dan mengontrol standar maupun tindakan yang ditetapkan dalam Konvensi ICRW dalam mengatur pelaksanaan perburuan ikan paus komersial. Awal keanggotaan IWC pada 1949, sepenuhnya didominasi oleh kepentingan negara penangkap ikan paus yang beroperasi di Perairan Antartika, seperti Argentina, Australia, Brasil, Kanada, Denmark, Prancis, Islandia, Meksiko, Belanda, Norwegia, Panama, Afrika Selatan, Uni Soviet, Inggris, dan Amerika Serikat.

Oleh karenanya, kebijakan IWC sarat dengan perburuan paus. Namun, pada akhir tahun 1970-an, keanggotaan IWC mulai didominasi oleh negara anti-perburuan. Secara umum, negara-negara ini merupakan negara berkembang dan tidak memiliki pengetahuan atau minat sebelumnya terkait perburuan paus. Proses bergabungnya negara anti-perburuan dipengaruhi oleh adanya tren politik yang berfokus pada isu lingkungan. Hal ini berimplikasi pada klasifikasi keanggotaan sebagai pro-perburuan dan anti-perburuan, tergantung pada persepsi mereka terkait tentang perburuan paus dan pengelolaan sumber daya ikan paus.

Tepatnya, pasca moratorium, intensitas irisan dan perselisihan di antara anggota IWC mulai meningkat. Implementasi moratorium dengan menetapkan batas nol penangkapan ikan paus untuk tujuan komersial selama musim pesisir 1986 dan musim pelagis 1985/1986 maupun setelahnya, mulai mendapatkan kritik dan kecaman dari negara pro-perburuan. Kendatipun pada akhirnya, beberapa negara pro-perburuan menggunakan sistem *Opt-Out* untuk mengamankan kepentingan perburuannya (Ólafsson, 2012). Sistem *Opt-Out* adalah hak dan kebebasan yang diberikan oleh IWC kepada negara anggota untuk dapat menolak peraturan atau memilih keluar dari amandemen dengan mengajukan keberatan dengan alasan yang tepat dan waktu yang cukup (IWC, IWC Member Map). Ketentuan ini mengacu pada Konvensi ICRW Pasal V (3), yang menegaskan bahwa setiap peraturan yang diperkenalkan IWC melalui amandemen jadwal (pada dasarnya semua regulasi baru atau amandemen peraturan yang ada diperkenalkan sejak adopsi jadwal asli) tidak akan mengikat pada pihak mana pun yang mengajukan keberatan (Ólafsson, 2012).

Sistem *Opt-Out* pertama kali diperkenalkan untuk menarik minat dari Amerika Serikat, Belanda, Prancis, dan Uni Soviet agar meratifikasi ICRW. Negara yang berkepentingan akan bergabung untuk meratifikasi konvensi tanpa ragu dengan ketentuan yang mengikat (Fitzmaurice, *Whaling and International Law*, 2015). Pada awalnya sistem *Opt-Out* bermanfaat bagi IWC, namun kemudian berubah menjadi bumerang internal. Implikasi negatif dari *Opt-Out* adalah negara anggota akan mengejar kepentingan nasionalnya tanpa batas, dan menghambat upaya kolektif dari sekelompok negara anggota.

Di sisi lain, untuk meredam konflik internal, IWC mengeluarkan dua klausul yang mengizinkan negara anggota untuk menangkap ikan paus untuk tujuan perburuan paus subsisten aborigin dan subsisten ilmiah (Fitzmaurice, *Whaling and International Law*, 2015). Perburuan paus subsisten aborigin ditujukan untuk konsumsi penduduk asli/lokal yang dilakukan oleh atau atas nama penduduk asli yang memiliki komunitas, keluarga, ikatan budaya dan sosial yang terkait dengan ketergantungan tradisional yang berkelanjutan pada perburuan dan

pemanfaatan paus (Reeves, 2002).

Sedangkan, perburuan paus subsisten ilmiah bertujuan untuk memberikan akses kepada negara yang memiliki kepentingan terhadap penelitian ilmiah terkait kalkulasi stok, fertilitas, penyebaran, dan lain sebagainya terkait perkembangan spesies paus (Reeves, 2002). Meski telah disiapkan dengan matang, klausul ini tetap mendapatkan kritik dari negara anti perburuan yang mana dianggap berpeluang menjadi celah penggunaan bentuk lain dari perburuan paus komersial.

Ketika moratorium mulai beroperasi, praktiknya dinilai kurang efektif dan Komite terkesan gegabah terhadap kriteria yang ditetapkan untuk perburuan paus subsisten aborigin dan ilmiah. Alih-alih *Opt-Out*, justru beberapa negara pro-perburuan menjalankan misi perburuan paus komersialnya secara terselubung. IWC begitu saja meloloskan negara yang mengajukan proposal perburuan paus subsisten ilmiah. Meskipun, negara tersebut memiliki *track record* sebagai negara dengan perburuan paus yang tinggi.

Sebagai contoh, proposal yang diajukan Jepang untuk mengimplementasikan perburuan paus subsisten ilmiah yang terdiri dari berbagai program yaitu *Japanese Whale Research under Special Permit in the Antarctic* (JARPA) 1987-2005, *Japanese Whale Research Program under Special Permit in the Western North Pacific* (JARPN) 1994-1999, *Japan's Whale Research Program Under Special Permit in the Antarctic* (JARPA II) 2005-2006, *New Scientific Whale Research Program in the Antarctic Ocean* (NEWREP-A) 2015, dan *New Scientific Whale Research Program in the North Pacific* (NEWREP-NP) 2016 (IWC, Special Permit Whaling (also known as Scientific Whaling)). Program penelitian semu yang tak berujung tersebut, pada akhirnya menuai kritik dari negara anti-perburuan seperti Australia. Pada 31 Mei 2010, Australia melayangkan gugatannya kepada Jepang melalui *International Court of Justice* (ICJ) dengan klaim pelanggaran kewajiban oleh Jepang berdasarkan ICRW (Anton, 2010).

Sudah resikonya apabila moratorium perburuan ilmiah kurang berhasil menekan jumlah paus yang diburu. Mengingat, efektivitas implementasi masih begitu minim. Justru, stok paus yang diburu mengalami peningkatan dan melebihi batas yang ditentukan. Usai implementasi moratorium, IWC mengadopsi kebijakan lain untuk menyempurnakan penghentian perburuan paus seperti melalui *Revised Management Procedure* (RMP) dengan memberikan batas tangkapan. Secara sederhana, RMP dirancang untuk mengkalkulasi batas tangkapan yang aman untuk paus balin. RMP berusaha memastikan bahwa populasi yang berpotensi menurun akan dipulihkan melalui konservasi, dan tidak memberi celah untuk menangkap ikan paus yang populasinya berada di bawah 54% (Harris A. W., 2005). Nyatanya, penerapan RMP juga tidak mampu mengurangi laju perburuan paus secara signifikan.

Berbagai upaya telah dilakukan sejak diberlakukannya moratorium untuk membangun tatanan model universal yang dapat diterima terkait penetapan kuota untuk mengatasi kekurangan ilmiah dan praktis yang dialami oleh sistem sebelumnya. Sejak 2000, progres dan stagnasi pada beberapa target semakin terkait dengan stabilitas masa depan dan kelangsungan hidup IWC. Tentunya, hal-hal tersebut memiliki implikasi politik yang jelas bagi Komisi.

Secara tegas, Komisi konsisten untuk mengembangkan program-program berbasis konservasi dibandingkan hanya mengandalkan penghentian perburuan paus, seperti *Standing Working Group on Environmental Concern* (SWGEC) 1996, *Berlin Initiatives* 2003, *Conservation Management Plan* (CMP) 2008, *Conservation Committee Strategic Plan* 2016-2026. Realisasi moratorium serta kebijakan IWC lainnya yang berbasis konservasi tidak terlepas dari kapasitas negara anti perburuan. Seperti yang diketahui, ketika moratorium negara anti perburuan mulai mendominasi dan menggeser otoritas negara pro-perburuan dalam tubuh IWC. Antusiasme negara anti perburuan untuk mendesak Komisi untuk

mengembangkan IWC agar menjadi organisasi yang kapabel untuk konservasi paus dan mengakhiri perburuan paus.

Transformasi IWC

Merujuk pada konsep Dinamika Rezim Internasional menurut Oran R. Young, terdapat beberapa faktor yang menyebabkan transformasi dalam rezim yaitu *Internal Contradiction*, *Underlying Structure of Power* dan *Exogeneous Forces* (Young, 1982).

Secara singkat, konflik internal dalam tubuh IWC diawali oleh kendurnya kontinuitas tujuan awal atas berdirinya IWC yang semula sebagai rezim pengelola industri perburuan paus, beralih ke rezim konservasi. Hal ini berimbas pada kebijakan maupun agenda masa depan IWC yang secara substantif akan berorientasi pada konservasi paus. Hal ini, diperkuat dengan adanya polaritas keanggotaan yang secara mana negara anti perburuan secara dominan memberi pengaruh kepada IWC.

Menyambung itu, persoalan terkait netralitas IWC dalam memutuskan kebijakan yang tidak didasarkan pada konsensus negara anggota berimbas pada pergeseran struktur kekuasaan. Dalam hal ini, sebagai rezim IWC tidak menjadi kekuatan yang independen. Persoalan semakin intens, karena adanya campur tangan dari kekuatan eksternal seperti INGO (*International Non-Government Organization*) berbasis lingkungan misalnya Greenpeace, WWF (*World Wide Fund for Nature*), dan tekanan dunia internasional.

a. Internal Contradiction

Kontradiksi internal sebenarnya sudah ditunjukkan ketika IWC memulai moratorium perburuan paus komersial pada 1986. Komisi dihadapkan dengan keberatan langsung yang diajukan oleh negara-negara pro-perburuan seperti Jepang, Norwegia, Uni Soviet, Islandia dan Peru, meskipun Peru segera menarik keberatannya. *Opt-Out* menjadi opsi langsung bagi setiap negara anggota untuk menggunakan hak mereka dengan menarik diri dari ICRW berdasarkan Pasal VIII. Hal ini memberi kelonggaran pada mereka untuk melanjutkan aktivitas perburuan di bawah *Special Permit* melalui perburuan paus subsisten ilmiah. *Special Permit* menjerumuskan IWC ke dalam beberapa konflik internal seperti gugatan Australia kepada Jepang terkait pelaksanaan *the Second Phase of the Japanese Whale Research Program under Special Permit in the Antarctic* (JARPA II) yang tidak termasuk dalam kategori perburuan paus ilmiah yang diizinkan di bawah pengecualian ICRW, dan tekanan AS melalui sanksi ekonomi kepada negara-negara pro-perburuan seperti Jepang, Islandia, dan Norwegia.

Secara umum, terdapat intensitas protes yang berbeda-beda dari negara anti perburuan terhadap negara pro-perburuan bergantung pada tingkat penyelewengan. Sebagai contoh, tangkapan paus Norwegia dan Islandia cenderung digunakan untuk memenuhi permintaan lokal atas produk paus, dan setiap peningkatan tangkapan baru diakumulasikan menjadi tujuan ekspor (VOA, 2009). Sedangkan, Jepang memanfaatkan program perburuan paus di bawah penelitian ilmiah untuk memulai kembali perburuan paus komersial. Masing-masing dari mereka mendapatkan tekanan bahkan sanksi dari negara anti perburuan. Islandia mendapatkan protes dan sanksi dari AS karena diragukan legalitas programnya. Begitu pun dengan Norwegia yang mendapatkan ancaman boikot produk lautnya di beberapa negara karena tidak segera mencabut keberatannya di bawah ketentuan keberatan Konvensi. Namun, Jepang merasa bahwa tekanan dan sanksi hanya difokuskan pada negaranya saja. Sehingga Jepang mendapatkan banyak tekanan baik secara politik maupun ekonomi. Hal ini turut menyulut perdebatan internal di dalam kelompok negara pro-perburuan sendiri. Walaupun demikian, negara anggota hanya dapat mengajukan keberatan dan menarik diri dari kebijakan namun tidak dapat mencegah implementasi kebijakan.

Di sisi lain, klausul kompromi yaitu perburuan paus subsisten aborigin juga menjadi sumber

perdebatan internal lainnya. Perburuan paus subsisten aborigin mengacu pada penangkapan paus yang dilakukan oleh masyarakat tradisional yang berburu paus sebagai bagian dari norma budaya yang sudah berlangsung lama. Dalam kaitan ini, pemanfaatan paus secara komprehensif oleh suku-suku asli dengan konsumsi utama paus adalah sebagai sumber daging. Oleh karenanya, hanya beberapa negara anggota yang disetujui menggunakan klausul tersebut seperti Greenland, Russia (Suku Chukotka), *St. Vincent and the Grenadines* (Suku Bequian), Alaska (Suku Inuit), dan Amerika Serikat (suku Makah) (IWC, Aboriginal Subsistence Whaling).

Hal ini turut memicu perdebatan, disebabkan karena terdapat tumpang tindih pendapat antara negara pro-perburuan. Mereka merasa bahwa terdapat kesenjangan karena perburuan subsisten aborigin lebih diutamakan dan disetujui, dibandingkan dengan izin khusus di bawah perburuan ilmiah. Sebagai contoh, ketika Jepang berulang kali gagal mendapatkan izin perburuan aborigin untuk masyarakat lokalnya di Abashiri, Ayukawa, Taiji dan Wadaura (McCurry, 2021). Keputusan tepat yang diambil oleh Komisi dan *Sub-Committee Aborigin Subsistence Whaling* bahwa sekalipun Jepang menggunakan perburuan paus pesisir tipe kecil namun orientasinya tetaplah komersial. Hal ini jelas berbeda dengan negara aborigin di atas yang secara adat perburuan paus menjadi budaya penting, dengan tangkapan yang relatif kecil dan bukan menjadi produk secara komersial. Hal ini menyebabkan tindakan sentimental dari negara yang mengajukan proposal perburuan ilmiah terhadap negara aborigin. Terlebih, salah satu negara perburuan aborigin adalah AS, yang mana juga memiliki posisi penting dalam menghentikan perburuan paus.

Menyoroti hal-hal di atas, nyatanya kuota perburuan paus ilmiah yang didistribusikan oleh IWC adalah manifestasi dari kompromi dengan negara-negara pro-perburuan dalam upaya untuk meredakan kontroversi. Sepatutnya, dengan mendapatkan alokasi sejumlah tangkapan ilmiah, negara pro-perburuan akan menangkap dan mempelajari hal-hal terkait paus. Namun, sejauh ini tidak ada pembatasan penggunaan produk sampingan dari perburuan paus ilmiah. Sehingga, konsensus umum dari negara anti-perburuan adalah perburuan paus ilmiah tidak lebih dari pembantaian terselubung melalui ilmu pengetahuan.

Memasuki tahun 1996, ketika *Standing Working Group on Environmental Concerns* (SWGEC) dilaksanakan, Komite berhasil menghasilkan 5 fokus isu termasuk di dalamnya terkait *sactuary* atau suaka. Sebetulnya, isu suaka bukanlah isu yang baru dalam IWC. Hal ini dibuktikan dengan berdirinya dua suaka yaitu *the Indian Ocean Sactuary* pada 1979 dan *the Southern Ocean Sactuary* pada 1994 (IWC, Whale Sanctuaries and Marine Protected Areas). Keduanya ditetapkan sebagai tempat perlindungan atau suaka di mana segala bentuk operasi penangkapan ikan paus dilarang. Seperti kontroversi sebelumnya, pembahasan isu suaka pada SWGEC juga menuai polemik, dengan Jepang sebagai perwakilan negara pro-perburuan. Negara pro-perburuan berpendapat bahwa konsep dan implementasi suaka baik SOS maupun IOS telah melanggar aspek dari Pasal V (2) untuk pendirian suaka karena tidak ada justifikasi ilmiah dan tidak ada keharusan untuk itu dalam merespons moratorium.

Secara substansial, Komite Ilmiah menarik beberapa poin penting yang hanya berkaitan dengan validasi ilmiah ketersediaan stok paus untuk konservasi. Komisi secara lugas menyatakan bahwa IWC yakin bahwa mendirikan dan mengelola suaka merupakan bagian integral untuk mengembalikan stok populasi paus yang hampir punah dan mencapai agenda konservasi IWC. Pada SWGEC konsep suaka memang masih secara umum, namun sudah pasti terjadi krisis populasi paus yang dikategorikan dalam *Appendix 1 CITES (the Convention on International Trade on Endangered Species of Wild Fauna and Flora)* (CITES, Appendices). Dari situ, dapat ditarik bahwa negara pro-perburuan tidak perlu memperdebatkan hal-hal terkait justifikasi internal, karena hal tersebut sudah secara tegas menjadi krisis kelangkaan paus secara internasional. Komisi mencatat bahwa Komite telah bekerja sesuai dengan Konvensi dan konsensus. Dari sini, telah terlihat adanya perdebatan

internal tidak hanya di antara negara anggota namun juga dengan bagian struktural IWC sendiri.

Selanjutnya, pada 2003 ketika resolusi *Berlin Initiative* disepakati hal yang sama terulang kembali. Perdebatan internal kembali mencuat ketika Meksiko didukung dengan negara anti perburuan lainnya, berusaha mengajukan sebuah proposal yang berjudul *Berlin Initiative on Strengthening the Conservation Agenda of the International Whaling Commission* (IWC, Annual Report of the International Whaling Commission 2003: 55th Annual Meeting). Proposal ini berhasil menginisiasi berdirinya Komite Konservasi dan 11 isu prioritas dalam agenda konservasi. Meskipun Inisiatif Berlin kemungkinan akan mendorong irisan yang mempertegas polarisasi keanggotaan IWC. Namun, proposal berhasil disepakati dengan perbandingan tipis antara negara anti dengan negara pro-perburuan.

Inisiatif Berlin menuai protes dari negara pro-perburuan yang menuntut untuk menormalisasikan IWC. Normalisasi yang dimaksud adalah dengan mengembalikan fungsi dan tujuan dari IWC sesuai dengan maksud awal dari ICRW, yaitu untuk menyediakan konservasi yang tepat untuk stok paus, dan dengan demikian memungkinkan pengembangan industri perburuan paus yang teratur (Hurd, 2012). Menindaklanjuti kepentingan ini, negara pro-perburuan selama beberapa pertemuan telah mendorong agenda normalisasi, tetapi selalu urung dengan penekanan negara anti perburuan bahwa perkembangan dan perluasan cakupan IWC adalah tuntutan dari isu kontemporer yang merupakan bagian dari krisis internasional. Mereka juga secara bulat menolak usulan pendirian suaka baru oleh IWC di Samudra Pasifik Selatan dan Atlantik Selatan. Perdebatan ini kembali menemukan jalan buntu dengan kemenangan dari kelompok negara anti perburuan.

Secara umum, polarisasi IWC tidak lebih dari apa pun yang disebabkan oleh faktor budaya dan politik. Kontradiksi internal yang mencuat tidak pernah jauh dari kepentingan antara menjaga industri perburuan paus atau konservasi paus untuk mengembalikan populasi secara berkelanjutan. Pada akhirnya, aspek-aspek terkait industri perburuan paus sedikit demi sedikit mulai terkikis, bahkan hampir tidak ada. Hal ini jelas menandai bahwa rezim pengatur industri perburuan paus mulai runtuh, dan beralih kepada rezim konservasi paus.

b. Underlying Structure of Power

Dominasi keanggotaan awal IWC sejalan dengan orientasi terbentuknya IWC yang secara esensial untuk mengatur industri perburuan paus. Oleh karenanya, hal-hal terkait operasionalisasi IWC pada saat itu juga sebagian besar disokong oleh negara pro-perburuan seperti Jepang dan Uni Soviet (Goodman, 2017). Namun, pergeseran dominasi keanggotaan mulai memberikan dampak signifikan terhadap kepentingan negara pro-perburuan melalui adopsi IWC terhadap moratorium perburuan komersial pada 1987. Moratorium disebut-sebut sebagai awal melemahnya kapasitas negara pro-perburuan dalam IWC (Nagtzaam, 2009).

Saat implementasi dan pasca moratorium, eskalasi pengaruh dari negara pro-perburuan terhadap IWC belum sepenuhnya melemah. Hal ini dapat dibuktikan dengan terbukanya akses negara pro-perburuan untuk mempraktikkan perburuan paus subsisten ilmiah. Nyatanya, penggunaan “subsisten” hanya sebatas untuk memanipulasi data. Salah satu program yang kontroversial adalah perburuan paus subsisten ilmiah Jepang yang terus menerus diperbarui dari 1987-2016. Program perburuan ilmiah tersebut, sebelumnya telah disorot dan mendapatkan kritik dari sejumlah negara anti perburuan karena dinilai melenceng dari Pasal VIII dan sama sekali tidak mengandung unsur penelitian (IWC, *Plan for the Second Phase of the Japanese Whale Research Program under Special Permit in the Antarctic (JARPA II) - Monitoring of the Antarctic Ecosystem and Development of New Management Objectives for Whale Resources*). Tetapi, Komite Ilmiah begitu saja selalu meloloskan proposal penelitian dari Jepang. Begitu pun dengan Norwegia, yang turut mengajukan proposal perburuan ilmiah.

Kendatipun, gagal melanjutkan program ilmiahnya karena mendapatkan tekanan dari negara anti perburuan. Dari sini dapat terlihat bahwa kapasitas pengaruh negara pro-perburuan masih melekat dalam IWC, dengan minimnya tindakan Komisi terhadap pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh negara pro-perburuan. Meskipun, mereka akhirnya menyerah ketika mendapatkan tekanan berupa sanksi ekonomi dari AS selaku negara anti perburuan.

Dapat dilihat bahwasanya polarisasi keanggotaan IWC berperan besar dalam menggeser struktur kekuasaan. Hal ini berimbas pada perubahan konfigurasi keanggotaan IWC yang didominasi oleh negara anti perburuan. Logikanya, negara anti perburuan akan dengan mudah mempengaruhi kebijakan, mendapatkan suara, dan meniadakan hal-hal yang terkait dengan perburuan komersial. Hal ini dapat dibuktikan dengan disepakatinya resolusi dan program yang berorientasi konservasi pada pertemuan-pertemuan IWC dengan suara tiga per empat, bahkan lebih dari itu.

c. Exogeneous Forces

Pada poin ini, kekuatan eksternal dimanifestasikan dalam bentuk INGO (*International Non-Government Organization*). Dilihat sejak 1960an, peran yang dimainkan NGO memiliki kausalitas dengan pergeseran norma operasi IWC. Aktivistis NGO di Amerika Serikat melakukan kampanye anti perburuan paus pada 1960-an dan diikuti dengan wilayah-wilayah lain di luar Amerika (Sakaguchi, 2013). Mengetahui bahwa IWC sebagai organisasi yang sangat destruktif terhadap populasi paus. Mereka melakukan demonstrasi terhadap IWC yang mana menekankan adanya hak hidup yang sama baik antara *cetacea* maupun manusia. Kampanye anti perburuan paus ini akhirnya berhasil menyita perhatian publik, dengan kesadaran bahwa isu akan selalu dinamis dan berkorelasi baik isu ekonomi, sosial, lingkungan. Argumentasi NGO lingkungan tentang perburuan paus sesuai dengan posisi para ilmuwan, adalah urgensi adanya program konservasionis dalam tubuh IWC.

Pada 1970-an, menjadi momentum di mana IWC memutuskan untuk mengizinkan NGO Internasional dapat turut serta dalam memutuskan kebijakan, menimbang NGO memang berfokus pada isu lingkungan dan perburuan paus. Pernyataan tersebut membuka pintu bagi posisi NGO lingkungan yang lebih kuat dan secara normatif IWC mengarah pada posisi pelestari. Dengan begitu NGO dapat menghadiri pertemuan IWC secara resmi, dengan peran ganda sebagai pengamat dan dalam beberapa kasus sebagai anggota delegasi. NGO lingkungan seperti Greenpeace, WWF (*World Wildlife Fund*), *International Fund for Animal Welfare* (IFAW), dan *Environmental Investigation Agency* (EIA) menggunakan, mengartikulasikan, dan mempublikasikan tanggapan mengerikan publik Barat terhadap perburuan paus (Sakaguchi, 2013). Strategi mereka adalah menggunakan sebagian besar protes damai dan kampanye informasi publik untuk menyoroti kebrutalan perburuan paus, dampaknya terhadap spesies paus, dan membujuk penduduk global untuk mengakhiri perburuan paus serta membingkai ulang perdebatan antara eksploitasi atau konservasi.

Pada awal implementasi moratorium, lebih dari lima puluh NGO hadir dalam setiap pertemuan IWC dalam upaya untuk mempengaruhi perdebatan, baik dengan persuasi atau tindakan langsung. Mereka menggunakan metode kampanye publisitas yang menggambarkan bahwa perburuan paus adalah kegiatan amoral yang menjijikkan (McDonald, 2020). Hal ini membuktikan bahwa penekanan pada kecerdasan paus dan amoralitas penangkapan ikan paus merupakan indikasi bahwa kampanye publisitas NGO telah mempengaruhi arah dan identitas negara.

Terlebih pasca adopsi moratorium, pengaruh dan aktivitas dari NGO semakin signifikan. Hasilnya, IWC semakin terdesak dengan kepentingan negara anti perburuan dan NGO. Di samping karena tekanan dari AS yang menggunakan undang-undang domestiknya untuk menarik negara berkembang anti perburuan masuk ke dalam IWC, NGO anti perburuan

seperti Greenpeace juga memainkan peran sentral untuk merekrut keanggotaan baru ke IWC. Melalui manuver ini, NGO anti perburuan berhasil merekrut setidaknya enam negara berkembang untuk menjadi anggota IWC dan meminta mereka menominasikan staf NGO anti perburuan paus sebagai delegasi (Sakaguchi, 2013). Yang mana sudah jelas sebagai jembatan kepentingan NGO anti perburuan kepada IWC.

Lebih lanjut, partisipasi dan pengaruh NGO terhadap transformasi IWC ditunjukkan dalam berbagai bentuk dan metode. Salah satunya adalah mengambil bagian sebagai pengamat pada pertemuan IWC. Secara konstan, mereka menjadi perhatian khusus dalam analisis peraturan perburuan paus internasional karena kapabilitasnya dan kontrasnya dengan mekanisme yang lebih khas dari diplomasi, lobi dan negosiasi. Terutama, hubungan mutualismenya dengan negara anti perburuan yang saling mengisi satu sama lain dengan tujuan yang sama.

NGO anti perburuan secara proaktif turut memberi evaluasi, kritik dan rekomendasi kepada IWC bahwa apabila ruang lingkup hukum IWC yang terlalu sempit, maka akan menghambat kinerja IWC dalam menangani isu konservasi paus atau manajemen paus yang lebih kontemporer. Kompetensi NGO anti perburuan yang telah memiliki pengalaman dalam berbagai masalah lingkungan kontemporer, khususnya perburuan paus memang lebih terbuka dan berkelanjutan dalam rekomendasinya. Beberapa rekomendasi NGO anti perburuan yang diadopsi oleh IWC menyarankan adanya integrasi antara konservasi dalam suaka paus, isu lingkungan kontemporer dengan konvensi lain seperti CMS juga menyarankan pemanfaatan dilakukan di negara pro-perburuan melalui hubungan perdagangan, politik, dan ekonomi.

5. PENUTUP

IWC bertransformasi dari rezim pengelola industri perburuan paus menjadi rezim konservasi paus disebabkan oleh beberapa hal. Pertama, kontradiksi internal secara umum dinyatakan merujuk pada dua pilihan antara meneruskan rezim IWC sesuai dengan tujuan yang tercantum pada Konvensi ICRW untuk menjaga dan mengelola industri perburuan paus atau menjaga populasi paus di masa depan dengan menghentikan industri perburuan paus dan konservasi. Kedua opsi tersebut kemudian melahirkan inisiatif-inisiatif dari kedua belah pihak yaitu negara pro-perburuan dan anti perburuan untuk saling memperjuangkan kepentingannya. Sementara perdebatan internal terjadi, IWC terlihat semakin berorientasi pada tujuan konservasi paus. Hal ini dapat dilihat dengan agenda dan resolusi yang dicapai secara berkelanjutan memprioritaskan konservasi.

Poin mendasar dari transformasi IWC dapat dilihat dari akses partisipasi serta pengaturan kelembagaan ICRW dan IWC. Fakta bahwa terjadinya krisis industri perburuan paus dan menipisnya populasi paus yang menarik seruan UNEP untuk moratorium 10 tahun perburuan komersial menjadi awal dari kebijakan moratorium dan kebijakan anti perburuan lainnya. Hal ini didukung dengan kelembagaan IWC berbeda dengan mayoritas rezim internasional lainnya, yang mana IWC tidak memiliki kualifikasi spesifik atau batas keanggotaan bagi negara anggota, sehingga hal ini memungkinkan adanya kubu-kubu dalam rezim yang dapat "mengemas" IWC. Di sisi lain, IWC memberi peluang bagi para aktor eksternal seperti NGO dan ilmuwan untuk berkontribusi. Dengan demikian, terdapat interaksi antara "faktor latar belakang" yang lebih mendasar dan fitur kelembagaan yang terkait dengan akses dan partisipasi yang mana membawa perubahan dalam IWC. Hal ini diperkuat dengan adanya ketidakpastian ilmiah dan konflik politik berpotensi untuk mengubah IWC.

Cukup jelas bahwa IWC telah bertransformasi menjadi rezim konservasi paus. Merupakan sikap yang sia-sia bagi negara pro-perburuan untuk menuntut menormalisasikan IWC seperti sedia kala ketika IWC didirikan. Tentunya, kini preferensi IWC telah berubah dan hal tersebut

tidak mudah diterima oleh negara anggotanya khususnya negara pro-perburuan. Dapat dikatakan pada kenyataannya, bahwa fungsi dan tujuan IWC telah bebas dari area perburuan komersial atau segala bentuk pengelolaan industri perburuan paus.

Saran untuk penelitian selanjutnya adalah perlunya meneliti terkait efektivitas IWC sebagai rezim internasional dalam upaya mendorong konservasi paus serta tingkat kepatuhan negara-negara terhadap aturan dan norma perburuan ikan paus yang dikeluarkan oleh IWC.

DAFTAR PUSTAKA

- Anton, D. K. (2010). Dispute Concerning Japan's JARPA II Program of 'Scientific Whaling' (Australia v Japan): A backgrounder. *The Australian National University*, 1-15.
- Babcock, H. M. (2013). Why Changing Norms is a More Just Solution to the Failed International Regulatory Regime to Protect Whales than a Trading Program in Whale Shares. *Stanford Environmental Law Vol, 32*, 11-13.
- CITES. (n.d.). *Appendices*. Retrieved Oktober 8, 2021, from Convention on the International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) : <https://cites.org/eng/app/appendices.php>
- CITES. (2021). *The Cites Species*. Retrieved Agustus 10, 2021, from CITES: <https://cites.org/eng/app/appendices.php>
- Fitzmaurice, M. (2017). International Convention for the Regulation of Whaling. *Whaling and International Law*, 1-2.
- Fitzmaurice, M. (2015). *Whaling and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gehring, T. (1992). Dynamic International Regimes : Institutions for International Environmental Governance. *Studies of the Environmental Law Network International Vol. 5*, 395-396.
- Goodman, D. (2017). Evolution of the IWC Scientific Committee. *Technical Reports of the Institute of Cetacean Research*, 71-75.
- Greenpeace. (n.d.). *International Whaling Commission*. Retrieved Agustus 10, 2021, from Greenpeace: <https://www.greenpeace.org/usa/oceans/save-the-whales/international-whaling-commission/>
- Harris, A. (2005). The Best Scientific Evidence Available: The Whaling Moratorium and Divergent Interpretations of Science. *William and Mary Environmental Law and Policy Review, Vol, 25*, 381.
- Harris, A. W. (2005). The Best Scientific Evidence Available: The Whaling Moratorium. *William & Mary Environmental Law and Policy Review Vol. 29*, 381.
- Hurd, I. (2012). Almost Saving Whales: The Ambiguity of Success at the International Whaling Commission. *Ethics and International Affairs*.
- IWC. (n.d.). *Aboriginal Subsistence Whaling*. Retrieved Juni 25, 2021, from International Whaling Commission (IWC): <https://iwc.int/aboriginal>
- IWC. (n.d.). *Annual Report of the International Whaling Commission 2003: 55th Annual Meeting*. Retrieved September 17, 2021, from International Whaling Commission (IWC): <https://iwc.int/annual-reports>
- IWC. (n.d.). *ICRW Convention*. Retrieved Agustus 10, 2021, from International Whaling Commission (IWC) : <https://iwc.int/convention>
- IWC. (n.d.). *IWC Member Map*. Retrieved Agustus 15, 2021, from International Whaling Commission (IWC): <https://iwc.int/member-map>
- IWC. (n.d.). *Plan for the Second Phase of the Japanese Whale Research Program under Special Permit in the Antarctic (JARPA II) - Monitoring of the Antarctic Ecosystem and Development of New Management Objectives for Whale Resources*. Retrieved Agustus 22, 2021, from International Whaling Commission (IWC): <https://www.icrwhale.org/eng/SC57O1.pdf>

- IWC. (n.d.). *Special Permit Whaling (also known as Scientific Whaling)*. Retrieved Mei 17, 2020, from International Whaling Commission (IWC): <https://iwc.int/permits>
- IWC. (n.d.). *Whale Sanctuaries and Marine Protected Areas*. Retrieved September 17, 2021, from International Whaling Commission (IWC): <https://iwc.int/sanctuaries>
- Jackson, G. (n.d.). *Regulation of Whaling*. Retrieved August 15, 2021, from Encyclopedia Britannica: <https://www.britannica.com/topic/whaling/Regulation>
- Jr, R. C., Clapham, P. J., & Ivashchenko, Y. V. (2014). Emptying the Oceans: A Summary of Industrial. *Marine Fisheries Review*, 37-40.
- McCurry, J. (2021, Desember 26). *Japan's Whaling Town Struggles to Keep 400 Years of Tradition Alive*. Retrieved Desember 27, 2021, from The Guardian: <https://www.theguardian.com/world/2021/dec/26/japans-whaling-town-struggles-to-keep-400-years-of-tradition-alive>
- McDonald, M. (2020, Januari 6). *Anti-Whaling Vessel Damaged in a Collision at Sea*. Retrieved Desember 5, 2021, from New York Times: <https://www.nytimes.com/2010/01/07/world/asia/07whales.html>
- Morgera, E. (2004). Whale Sanctuaries: An Evolving Concept within the International Whaling Commission. *Ocean Development & International Law Vol. 35*, 319-338.
- Morishita, J., & Goodman, D. (2005). Role and Problems of the Scientific Committee of the International Whaling Commission in Terms of Conservation and Sustainable Utilization of Whale Stocks. *The Institute of Cetacean Research Vol, 9*, 157-166.
- Nagtzaam, G. J. (2009). The International Whaling Commission and the Elusive White Whale of Preservationism. *William & Mary Environmental Law and Policy Review*.
- Ólafsson, G. H. (2012). *Whaling and International Law. Thesis*. . Akureyri: B.A Thesis for 180 ECTS Units in law at the Faculty of Law and Social. University of Akureyri.
- Reeves, R. R. (2002). The Origins and Character of 'Aboriginal Subsistence' Whaling: a Global Review. *Mammal Review Vol. 32*, 76.
- Sakaguchi, I. (2013). The Roles of Activist NGOs in the Development and Transformation of IWC Regime: the Interaction of Norms and Power. *Journal of Environmental Studies and Science*
- VOA. (2009, Oktober 9). *Icelandic Whaling Could Spark Review of US Trade Sanctions*. Retrieved Desember 27, 2021, from VOA: <https://www.voanews.com/a/a-13-a-2003-08-06-4-icelandic/299180.html>
- Young, O. R. (1982). Regime Dynamics: the Rise and Fall of International Regimes. *International Organization Vol. 36*, 277-297.