

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Setelah berakhirnya Perang Dingin, studi hubungan internasional memasuki era baru. Isu-isu *high politics*, seperti isu mengenai *national security*, tidak lagi mendominasi dan justru isu-isu yang sebelumnya terpinggirkan yang kemudian muncul dan menjadi fokus studi hubungan internasional. Salah satunya adalah isu mengenai lingkungan dengan ancaman yang nyata bagi keberlangsungan umat manusia dan memerlukan aksi atau tindakan untuk mengatasinya. Karena tidak lepas dari pengaruh manusia dalam memperlakukan lingkungan dan sifatnya yang lintas batas, isu lingkungan dengan cepat menjadi isu yang populer dalam studi hubungan internasional. Norma-norma terkait lingkungan hidup mulai muncul dan dengan cepat diterima secara luas dalam dunia internasional.

Kajian mengenai lingkungan dewasa ini terutama berhubungan dengan *climate change*. Berbagai macam konvensi dan perjanjian untuk mengatasi permasalahan ini telah banyak dilakukan oleh negara-negara di dunia. Akan tetapi, permasalahan lingkungan merupakan permasalahan yang kompleks dan tidak hanya berkaitan dengan perubahan iklim. Ada banyak unsur lain dalam lingkungan yang memerlukan perhatian serupa, dimana salah satu diantaranya terkait dengan praktik yang telah dilakukan umat manusia selama ribuan tahun, yaitu *whaling* atau kegiatan penangkapan paus. Kegiatan penangkapan paus mulai menjadi kegiatan dengan tujuan komersil sejak abad ke-11 dan mencapai

puncaknya pada abad ke-19. Besarnya keuntungan yang di dapatkan dari kegiatan ini mendorong manusia melakukan kegiatan penangkapan dalam skala dan intensitas yang besar, sehingga menyebabkan paus yang memiliki peran penting dalam ekosistem laut menjadi hewan yang berada dalam ancaman kepunahan. Hal ini kemudian mendorong munculnya norma anti penangkapan paus (norma anti penangkapan paus) pada tahun 1970-an. Kesadaran dunia internasional akan norma ini masih minim—terutama bagi masyarakat Dunia Ketiga—padahal selain ancaman penangkapan, populasi paus secara tidak langsung juga akan terkena dampak dari masalah perubahan iklim.

Terkait dengan permasalahan lingkungan, Jepang merupakan salah satu negara yang aktif terlibat dan memiliki kontribusi besar dalam upaya-upaya untuk menyelesaikannya. Jepang juga dikenal sebagai negara yang patuh akan norma-norma yang berlaku di dunia internasional. Keterlibatan Jepang dalam berbagai isu penting yang merupakan bagian dari norma lingkungan hidup membuat Jepang dikenal sebagai negara yang memiliki kepedulian besar terhadap *global environment*. Akan tetapi, penulis merasa ada satu sikap pemerintah Jepang yang menimbulkan anomali terkait dengan kepatuhannya terhadap norma lingkungan hidup yang berlaku di dunia internasional. Di satu sisi, dengan segala keterlibatannya dalam organisasi dan kerjasama internasional yang berkaitan dengan lingkungan hidup, Jepang tampil sebagai negara yang mendukung norma lingkungan hidup. Namun, disisi yang lain, ada pula tindakan pemerintah Jepang yang kemudian menimbulkan pertanyaan akan dukungannya terhadap norma ini.

Salah satu tindakan Jepang yang berperan dalam menimbulkan anomali ini adalah penolakan Jepang terhadap norma anti penangkapan paus. Dalam konteks

hubungan internasional penolakan Jepang terhadap norma anti penangkapan paus tidak hanya berdampak pada citra Jepang sebagai negara yang berperang penting dalam permasalahan lingkungan hidup global, namun juga membuatnya mendapatkan banyak tekanan dari organisasi lingkungan dan negara-negara lain.

Penulis tertarik untuk mengangkat judul ini sebagai topik penelitian karena norma anti penangkapan paus merupakan norma yang masih jarang dibicarakan dalam dunia internasional dan masih minimnya kesadaran masyarakat internasional akan keberadaan norma ini. Adapun pemilihan Jepang sebagai fokus utama negara yang dibicarakan terkait norma ini adalah karena sebagai negara yang terkenal memiliki kepedulian besar dalam permasalahan lingkungan, penolakan Jepang terhadap norma ini tentu menimbulkan pertanyaan akan alasan atau faktor yang mendasari penolakannya terhadap norma anti penangkapan paus, serta dampak dari penolakan tersebut bagi Jepang.

B. Latar Belakang Masalah

Secara geografis Jepang terletak di wilayah Asia Timur yang berada di sebelah timur Semenanjung Korea. Kyushu, Honshu, Shikoku, dan Hokkaido merupakan empat pulau terbesar di Jepang. Setelah Restorasi Meiji, pertumbuhan ekonomi Jepang sejalan dengan bertambah kuatnya kekuatan militer, hal ini kemudian menyebabkan Jepang menjadi negara yang agresif dan terlibat dalam Perang Dunia Kedua. Perang Dunia Kedua berakhir dengan kekalahan Jepang, dan sejak kekalahannya ini, Jepang yang sebelumnya sempat menerapkan politik isolasi (sebelum tahun 1864) dalam hubungan luar negeri-nya kemudian semakin terbuka terhadap dunia luar. Jepang mulai beradaptasi dengan tatanan, nilai, dan

norma yang berlaku dalam dunia internasional dan mengadopsinya dalam sistem politik.

Bila diperhatikan, selama beberapa dekade terakhir penerimaan Jepang terhadap norma internasional mengarah kepada hasil yang memuaskan. Namun, hingga kini tampaknya ada satu norma yang sulit diterima dan diterapkan di Jepang, yaitu norma anti penangkapan paus. Norma ini semakin kuat posisinya di dunia internasional, terkait dengan semakin banyaknya negara yang mendukung dan mengadopsinya, serta maraknya kampanye yang dilakukan oleh organisasi lingkungan dan pencinta hewan internasional. Meskipun sudah banyak mendapatkan tekanan untuk menghentikan kegiatan penangkapan paus, pemerintah Jepang masih terus melanjutkan kegiatan yang sejak tahun 1987 disebut sebagai *scientific whaling*.

Untuk keseragaman pemahaman, penulis terlebih dahulu akan menjelaskan secara singkat apa yang dimaksud dengan norma, penyebab kepatuhan aktor sosial terhadap norma, serta alasan penolakan aktor sosial terhadap norma. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), norma adalah “aturan atau ketentuan yang mengikat warga kelompok masyarakat, dipakai sebagai panduan, tatanan, dan pengendali tingkah laku yang sesuai dan berterima.” Menurut *Oxford English Dictionary*, norma adalah “sesuatu yang lazim, khas atau umum, atau standar.” Norma juga bisa berarti “sebuah standar atau pola, terutama dari perilaku sosial, yang khas atau diharapkan.”¹ Ilmu sosiologis membedakan norma dengan institusi

¹ “Norm,” *Oxford Dictionaries*, diakses pada tanggal 18 September 2014, dari <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/norm>.

yang diartikan sebagai ‘sekumpulan praktek dan aturan.’² Dalam Teori Hubungan Internasional, kita umumnya memahami norma sebagai “standar berperilaku yang sesuai bagi aktor dengan identitas yang diberikan”³ ataupun juga “harapan kolektif tentang perilaku yang tepat untuk identitas tertentu.”⁴ Norma melampaui lingkup pribadi keyakinan dan mempunyai kualitas intersubyektif, yang secara kolektif memberikan harapan tentang perilaku yang tepat. Norma berbeda dari keyakinan atau ide, karena ide atau keyakinan tidak harus berhubungan langsung dengan tingkah laku aktor atau diyakini bersama secara kolektif.⁵

Norma sulit untuk diamati atau dipelajari, karena norma terletak pada kepentingan dan preferensi aktor.⁶ Studi tentang norma adalah usaha yang rumit dan pertanyaan tentang mengapa, bagaimana, dan secara umum dalam kondisi apa norma internasional mempengaruhi tindakan negara dan aktor masih diperdebatkan, terutama dalam masyarakat dan komunitas yang berkembang seperti masyarakat global.⁷ Dalam konteks sosial atau politik, norma (secara deskriptif) adalah standar perilaku—dari tindakan sosial dan politik—dan (secara preskriptif) adalah alasan yang menentukan suatu tindakan.⁸ Terkadang sulit ditentukan apakah mereka yang menyesuaikan diri dengan norma melakukannya karena mereka percaya pada norma, atau karena kepatuhan terhadap norma

² Tatjana Puschkarsky, “Norm Entrepreneurs in International Politics - A Case Study of Global Footprint Network and the Norm of Sustainability,” (Tesis, Universitas Heidelberg, 2009), 9.

³ Martha Finnemore dan Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” *International Organization* 52, no. 4 (1998): 891.

⁴ Thomas Risse dan Stephen C. Ropp, “International Human Rights Norms and Domestic Change: Conclusions,” seperti dikutip oleh Puschkarsky, *loc.cit.*

⁵ Yoichiro Sato dan Keiko Hirata, *Norms, Interests, and Power in Japanese Foreign Policy* (New York: Palgrave Macmillan, 2010), 8.

⁶ *Ibid.*, 9.

⁷ Puschkarsky, *loc.cit.*

⁸ Gro Slotsvik, “Japan’s Norm Defiance: The Case of Whaling in 2007,” *POLIS Journal Summer* (2009).

sejalan dengan kepentingan mereka sendiri, atau karena mereka takut akan konsekuensi yang akan didapat jika menentang norma, atau juga hanya karena menyesuaikan diri dengan norma telah menjadi kebiasaan atau adat.⁹ Secara umum, peneliti menjelaskan kepatuhan pada norma dengan dua proses sosial yang berbeda: (1) internalisasi norma-norma melalui sosialisasi ke dalam kelompok dan (2) keinginan untuk menghindari sanksi oleh aktor rasional.¹⁰

Secara tidak langsung gerakan larangan penangkapan paus muncul dikarenakan penurunan stok persediaan persediaan paus yang digunakan untuk industri. Penurunan stok persediaan paus ini mendorong para ahli untuk meneliti lebih lanjut tentang paus agar bisa digunakan secara berkelanjutan untuk menyokong industri penangkapan paus. Dari penelitian ini kemudian diketahui bahwa ternyata paus memiliki peran yang signifikan terhadap lingkungan. Dalam permasalahan lingkungan, terutama ekosistem laut, keberadaan paus akan membantu mempertahankan kestabilan rantai makanan sehingga secara tidak langsung memastikan bahwa tidak ada spesies hewan tertentu yang jumlahnya berlebih di lautan.¹¹ Selain memastikan kestabilan rantai makanan, paus juga membantu menghasilkan udara yang bersih. Menurut penelitian, kotoran paus jenis *sperm* mengandung nutrisi yang merangsang pertumbuhan fitoplankton. Fitoplankton merupakan jenis tumbuhan yang menarik karbon dari atmosfer yang menghasilkan keberadaan lingkungan yang bersih dan sehat bagi semua jenis

⁹ Ethan A. Nadelmann, "Global Prohibition Regime: The Evolution of Norms in International Society," *International Organization* 44, no.4 (1990): 480.

¹⁰ Puschkarsky, *op.cit.*, 10.

¹¹ "Why Are Whales Important?," *Whale Facts*, diakses pada tanggal 18 September 2014, dari <http://www.whalefacts.org/why-are-whales-important/>.

hewan.¹² Penelitian terbaru mengenai paus dari para ahli ini kemudian tidak hanya menimbulkan dorongan untuk mengkonservasi paus, namun juga menghentikan segala kegiatan penangkapan paus.

Sebelum norma anti penangkapan paus berkembang, pada awalnya penangkapan paus merupakan kegiatan yang sudah memiliki sejarah panjang. Selain Jepang, Islandia dan Norwegia yang hingga kini masih mendukung penangkapan paus, negara-negara besar lain seperti Inggris, Amerika Serikat, Belanda, dan Rusia juga pernah terlibat dalam industri penangkapan paus yang dimulai sekitar abad ke-11 oleh Basque.¹³ *Commercial whaling* berkembang karena banyak bagian dari paus yang bisa digunakan seperti lapisan lemaknya yang dijadikan minyak dan *baleen* atau tulang paus yang digunakan untuk membuat korset, cambuk, dan lain-lain. *Commercial whaling* juga ditunjang dengan semakin canggihnya teknologi yang memudahkan dan memperluas jangkauan wilayah kegiatan penangkapan paus. Terus meningkatnya permintaan akan produk yang dihasilkan paus mendorong dibuatnya *International Convention for the Regulation of Whaling* (ICRW) pada tahun 1946. ICRW bertujuan untuk menyediakan konservasi yang tepat bagi stok persediaan paus sehingga memungkinkan perkembangan industri penangkapan paus yang sesuai dengan hukum.¹⁴

¹² *Ibid.*

¹³ Philip J. Clapham dan C. Scott Baker, "Modern Whaling," dalam *Encyclopedia of Marine Mammals* oleh W. F. Perrin, B. Würsig, dan J. G. M. Thewissen, (ed.) (New York: Academic Press, 2002), 1328-1329.

¹⁴ Keiko Hirata, "Why Japan Supports Whaling," *Journal of International Wildlife Law and Policy*, 8, no. 2-3, (2005): 3.

Dari ICRW kemudian dibentuklah *International Whaling Commission* (IWC) pada tahun 1948 oleh 15 negara.¹⁵ Adapun lima belas negara ini adalah Argentina, Australia, Brazil, Kanada, Denmark, Prancis, Islandia, Meksiko, Belanda, Norwegia, Panama, Afrika Selatan, Uni Soviet, Inggris, dan Amerika Serikat. Jepang resmi bergabung dalam IWC pada tanggal 24 April 1951.¹⁶ Meskipun IWC telah terbentuk, namun karena peraturannya yang masih bersifat longgar dan tingginya permintaan, maka stok persediaan paus terus menurun.¹⁷ Semakin berkurangnya stok persediaan paus mendorong terjadinya perubahan tujuan dalam IWC dari yang awalnya hanya merupakan rezim regulasi paus kemudian memperluas tujuannya hingga menjadi rezim konservasi dan kesejahteraan paus.¹⁸

Ada beberapa alasan yang menyebabkan perubahan orientasi IWC¹⁹, yaitu *pertama*, komposisi keanggotaan IWC mengalami perubahan sejak tahun 1970-an. Walaupun pada awalnya mayoritas anggota IWC adalah negara yang melakukan kegiatan penangkapan paus, namun pada tahun 1970 hingga 1980-an jumlah negara yang tidak melakukan kegiatan penangkapan paus dan negara yang mendukung anti penangkapan paus meningkat di IWC. *Kedua*, gerakan lingkungan barat mulai mempengaruhi proses pembuatan keputusan IWC.

¹⁴ Nic Macbean, "International Court of Justice rules on Japanese Whaling: what's next?," *ABC News*, diakses pada tanggal 18 September 2014, dari <http://www.abc.net.au/news/2014-03-31/japanese-whaling-international-court-justice-what-next/5357472>.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Meghan E. Marrero dan Stuart Thornton, "Big Fish: A Brief History of Whaling," *National Geographic Education* (2011): 2.

¹⁷ Hirata, 2005, *op.cit.*, 4.

¹⁸ Keiko Hirata, "Beached Whales: Examining Japan's Rejection of an International Norm," *Social Science Japan Journal* 7, no. 2 (2004): 183-184.

Menurut Robert Mandel dalam “*Transnational Resource Conflict: The Politics of Whaling*,” organisasi non-pemerintah yang berkembang di barat, seperti Greenpeace dan World Wide Fund for Nature (WWF), memulai kampanye internasional bertema ‘selamatkan paus (*save-the-whales*),’ yang menyerukan dibuatnya cagar alam paus serta moratorium terhadap *commercial whaling*. Pada tahun 1978, IWC meloloskan resolusi—dengan dukungan kuat dari Amerika Serikat—yang memperbolehkan organisasi non-pemerintah berpartisipasi dalam pertemuan IWC sebagai pengamat yang tidak mempunyai hak suara. Sebagai pengamat yang tidak mempunyai hak suara, tujuan bergabungnya organisasi non-pemerintah yang menentang kegiatan penangkapan paus ini adalah untuk mempengaruhi negara anggota IWC agar setuju untuk melarang secara total kegiatan penangkapan paus. *Ketiga*, negara pendukung norma anti penangkapan paus yang mempunyai pandangan serupa, seperti Amerika Serikat, Inggris, Australia, New Zealand, Jerman, dan Prancis, membentuk koalisi yang sukses dalam IWC. Koalisi yang berkerjasama dengan organisasi non-pemerintah ini mampu mengontrol sebagian besar proses pengambilan keputusan di IWC.

Pada tahun 1979, IWC menetapkan Samudera Hindia sebagai cagar alam yang bebas dari kegiatan penangkapan paus dan pada tahun 1994 lautan di sekitar Antartika juga dijadikan wilayah yang bebas dari kegiatan penangkapan paus.²⁰ IWC kemudian melanjutkan usaha konservasi paus dengan menetapkan bahwa *commercial whaling* harus dihentikan untuk sementara (yaitu terhitung dari tahun 1985-1996) pada tanggal 23 Juli 1982. Aturan ini akhirnya dianggap sebagai

¹⁹ Macbean, *loc.cit.*

moratorium terhadap *commercial whaling* sejak tahun 1985.²¹ Jepang dan Norwegia merupakan dua negara anggota IWC yang menentang moratorium ini. Periode tahun 1985 sampai dengan awal tahun 1987, Jepang mundur dari keanggotaan IWC karena menolak moratorium ini dan menangkap kurang lebih 5.500 ekor paus.²² Moratorium tahun 1982 ini terus berkembang menjadi norma anti penangkapan paus yang populer dan didukung di dunia internasional. Penyebaran norma anti penangkapan paus ini dimudahkan dengan semakin meningkatnya kepedulian dunia internasional akan kelestarian lingkungan—termasuk flora dan fauna di dalamnya.

Pada tahun 1987, Jepang akhirnya kembali bergabung dalam IWC dan menemukan celah untuk menolak menerapkan norma anti penangkapan paus dengan mengajukan proposal perizinan terhadap IWC untuk melakukan ‘*scientific whaling*.’ *Scientific whaling*, secara singkat, bisa diartikan sebagai kegiatan penangkapan paus yang dilakukan untuk tujuan penelitian dalam batas waktu tertentu. ICRW tahun 1946 memungkinkan IWC memberikan izin khusus bagi negara anggotanya untuk menangkap, membunuh, serta menjual paus untuk kepentingan penelitian. Jepang kemudian mengajukan izin khusus untuk melakukan kegiatan *scientific whaling*-nya yang meliputi *Japanese Antarctic Research Program* (JARPA) periode 1988-2005, *Japanese Research Whaling Program in the North Pacific* (JARPN) periode 1994-1999, JARPN II periode 2000-hingga sekarang, dan JARPA II periode 2005-2014.²³

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ “Special Permit Whaling (also known as Scientific Whaling),” *International Whaling Commission (IWC)*, diakses pada tanggal 18 September 2014, dari <http://iwc.int/permits>.

Penentangan atau penolakan terhadap norma mengimplikasikan bahwa keyakinan atau tindakan seorang aktor dianggap tidak dapat diterima oleh aktor yang lain, meskipun norma tersebut tidak selalu harus bersifat resmi atau tertulis.²⁴ Penolakan ini akan tentunya akan menimbulkan kritikan dari aktor lain, dimana dalam kasus norma internasional, kritikan tersebut bisa datang dari negara lain, NGO, atau badan internasional lainnya. Australia merupakan salah satu negara yang vokal dalam menyuarakan ketidaksetujuannya terhadap program *scientific whaling* Jepang. Pada tahun 2010 lalu, Australia bahkan mengajukan tuntutan terhadap Jepang ke *International Court of Justice* (ICJ) mengenai program JARPA II. Akhirnya pada bulan Maret 2014, ICJ resmi memutuskan bahwa Jepang harus menghentikan program *scientific whaling*-nya di Antartika. Namun, terlepas dari hasil keputusan ICJ, Jepang menyatakan akan tetap melanjutkan program *scientific whaling*. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun norma anti penangkapan paus sudah banyak didukung dan diterapkan oleh banyak negara, norma ini masih ditolak di Jepang. Saat ini pemerintah Jepang sudah mengusulkan rencana program *scientific whaling* yang baru di Antartika, yaitu *New Scientific Whale Research Program in the Antarctic Ocean* atau disingkat NEWREP-A untuk dipertimbangkan oleh Scientific Committee IWC.²⁵

²⁴ Slotsvik, *loc.cit.*

²⁵ Pemerintah Jepang, "Proposed Research Plan for New Scientific Whale Research Program in the Antarctic Ocean," *Institute of Cetacean Research (ICR)* (Tokyo: 2015).

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah di paparkan di atas, maka penulis merumuskan suatu permasalahan yaitu : “Mengapa Jepang menolak norma anti penangkapan paus?”

D. Kerangka Dasar Pemikiran

Untuk menjawab rumusan masalah “Mengapa Jepang menolak norma anti penangkapan paus?”, penulis akan menggunakan Pendekatan Konstruktivis yang berfokus pada interaksi sosial dari agen atau aktor dalam dunia politik.²⁶ Konstruktivis menawarkan gagasan bahwa struktur internasional adalah sebuah konstruksi sosial yang utamanya dipengaruhi oleh identitas, institusi, serta norma. Struktur sosial ini terbentuk karena adanya praktek intersubjektif antar aktor yang kemudian menyebabkan terciptanya hubungan saling mempengaruhi antara struktur dan aktor penciptanya. Norma (*shared ideas*) yang diyakini bersama merupakan perekat yang menyatukan manusia dalam struktur sosial. Dalam hal norma anti penangkapan paus, dunia internasional merupakan struktur sosial tempat norma anti penangkapan paus diyakini bersama oleh aktor-aktor di dalamnya.

Menurut konstruktivis, jaringan advokasi transnasional (yaitu mereka yang memiliki nilai dan prinsip yang sama yang kemudian saling bertukar informasi dan sumber daya secara timbal balik dan sukarela), memegang peran yang penting dalam difusi atau penyebaran norma di struktur internasional *Non-governmental*

²⁶ Martin Griffiths, Steven C. Roach, dan M. Scott Solomon, “Fifty Key Thinkers in International Relations Second Edition” (2nd ed) (New York: Routledge, 2009), 123.

organization atau NGO merupakan contoh dari jaringan advokasi internasional ini. NGO sebagai organisasi memiliki kemampuan untuk melintasi batas negara, sehingga lebih mudah bagi NGO untuk membawa norma tertentu dan menyebarkannya di suatu negara. IFAW, WWF, Sea Shepherd Conservation Society dan Greenpeace merupakan beberapa NGO yang telah banyak melakukan berbagai upaya untuk menyebarkan norma anti penangkapan paus yang terus ditolak oleh Jepang.

Adapun alat analisis yang penulis gunakan untuk menjelaskan penyebab penolakan Jepang terhadap norma anti penangkapan paus yang diyakini bersama di dunia internasional adalah analisis *structural-ideational* yang digunakan oleh Keiko Hirata. Analisis struktural-ideasional ini menggunakan dua variabel, yaitu *domestic political structure* (struktur politik domestik) dan *domestic cultural values* (nilai-nilai budaya domestik), dimana keduanya merupakan variabel yang tepat untuk menjelaskan sikap dan pandangan Jepang terhadap kegiatan penangkapan paus.

Domestic Political Structure

Menurut Cortell dan Davis dalam “*How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms*,” ada empat jenis struktur domestik dalam penyebaran norma yang dikaitkan dengan variasi *cross-issue* dan peran struktur domestik.²⁷ Domestik struktur yang dimaksud oleh Cortell dan Davis disini adalah otoritas organisasi pembuat keputusan dan pola

²⁷ Sato dan Hirata, *op.cit.*, 179.

hubungan *state-society*.²⁸ Otoritas organisasi pembuat keputusan ini, menurut Cortell dan Davis, memiliki variasi sepanjang kontinum—tergantung pada lembaga birokrasi, kementerian, atau lembaga pemerintah lainnya—dalam memberikan tanggapan terhadap norma internasional, yaitu dari desentralisasi hingga sentralisasi. Dalam hal ini negara bukanlah *unitary actor* yang rasional, melainkan meliputi sejumlah aktor yang mempunyai perangkat yang berbeda terhadap bias kelembagaan dan predisposisi yang akan menentukan perbedaan dukungan mereka atas suatu kebijakan.²⁹

Pola hubungan *state-society* menjelaskan pengaturan kelembagaan yang memberikan aktor sosial akses dalam proses pembuatan suatu kebijakan. Aktor sosial yang dimaksud tidak hanya individu atau kelompok yang menyuarakan kepentingan publik domestik, namun juga individu atau kelompok yang bertindak sebagai agen pembawa norma internasional. Pola hubungan ini juga bervariasi dari *close state-society relations* hingga *distant state-society relations*. Dikatakan *close state-society relations* jika aktor sosial disertakan dalam proses pembuatan keputusan, dan dikatakan *distant state-society relations* jika dalam proses pembuatan keputusan aktor sosial tidak disertakan. Dua komponen struktur domestik ini kemudian menghasilkan empat jenis tipe konfigurasi dalam tanggapannya terhadap norma internasional.³⁰

Berikut merupakan gambaran empat jenis konfigurasi tersebut:

²⁸ Andrew P. Cortell dan James W. Davis Jr., “How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms,” *International Studies Quarterly* 40, no.4 (1996): 454

²⁹ Robert A. Pastor, “Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy,” seperti dikutip dalam Cortell & Davis, *loc.cit.*

³⁰ Cortell dan Davis, *loc.cit.*

Tabel 1.1 Pola Hubungan Negara-Masyarakat dari Cortell dan Davis

	Pattern of state-society relations (distant)	Pattern of state-society relations (close)
Structure of decision-making authority (centralized)	<i>Type I</i>	<i>Type II</i>
Structure of decision-making authority (decentralized)	<i>Type III</i>	<i>Type IV</i>

Sumber: Cortell dan Davis, *How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms*, h. 455.

Pada struktur tipe I (*centralized decision-making authority* dan *distant state-social relations*), otoritas pembuatan keputusan terbatas hanya melibatkan sedikit pejabat pemerintah karena otoritas pembuatannya bersifat sentral atau terpusat.³¹ Selain itu, hubungan pemerintah yang jauh dari rakyatnya menyebabkan aktor sosial tidak memiliki akses terhadap proses pembuatan keputusan. Struktur tipe I ini bersifat elitis, dan pengaturan pengambilan keputusannya bersifat *top-down*.³² Proses pembuatan kebijakan yang berkaitan dengan kegiatan penangkapan paus di Jepang termasuk dalam tipe ini karena aktor sosial—termasuk NGO—terkecualikan dalam proses pengambilan keputusan dan hanya melibatkan satu badan pemerintahan yang dominan, yaitu *Fisheries Agency* (FA) yang berada dibawah yurisdiksi *Ministry of Agriculture, Fisheries, and Forestry* (MAFF) (penjelasan lebih lanjut di bab berikutnya). Norma internasional

³¹ *Ibid.*

³² Sato dan Hirata, *op.cit.*, 180.

akan sulit masuk dan diterima dalam struktur tipe I ini, sehingga sangat kecil kemungkinannya bisa mempengaruhi kebijakan suatu negara.

Sama halnya dengan struktur tipe I, pada struktur tipe II (*centralized decision-making authority* dan *close state-society relations*), agensi atau pejabat pemerintah yang terlibat juga terbatas. Namun, dalam struktur tipe II, karena hubungan negara dan masyarakatnya dekat, maka aktor sosial masih mempunyai kemungkinan untuk mempengaruhi dan terlibat dalam pembuatan keputusan, seperti melakukan kerjasama dengan institusi pemerintah yang berkaitan dengan norma dukungannya.

Pada struktur tipe III (*decentralized decision-making authority* dan *distant-state society relations*), *primacy* atau keunggulan negara harus ada karena tidak ada mekanisme kelembagaan yang menghubungkan aktor sosial ke dalam proses pengambilan keputusan. Yang membedakan struktur tipe III dari struktur tipe I adalah otoritas pengambilan keputusan yang terlibat dalam struktur ini bersifat terdesentralisasi sehingga dalam proses pengambilan keputusan akan melibatkan politik birokrasi karena aktor dan kepentingan dalam struktur ini tidak bersifat tunggal.³³

Pada struktur tipe IV (*decentralized decision-making authority* dan *close state-society relations*) dalam proses pengambilan keputusannya akan banyak melibatkan agensi atau lembaga pemerintah karena pengambilan keputusannya bersifat desentralisasi. Aktor sosial juga mempunyai akses yang lebih besar dan mudah untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan. Struktur IV ini

³³ *Ibid.*

memungkinkan norma internasional untuk masuk dengan lebih mudah dalam suatu negara dibandingkan dengan tiga struktur lainnya.

Domestic Cultural Values

Kongruensi atau kecocokan antara norma internasional dengan norma domestik suatu negara disebut sebagai *cultural match* atau keselarasan kultural. Adapun pengertian *cultural match* adalah kondisi dimana preskripsi yang terkandung dalam norma internasional konvergen dengan norma domestik yang dicerminkan dalam sistem hukum dan lembaga birokrasi suatu negara.³⁴ Selain itu konsep budaya politik—yang mengacu pada ide ataupun kepercayaan yang umumnya dianut oleh seseorang dan kemudian menjadi dasar pembentukan perilaku politiknya—juga relevan dalam masalah ini.³⁵

Keselarasan kultural ini memiliki skala sepanjang kontinum, dan bukan merupakan variabel yang dikotomi.³⁶ Pada satu sisi ada ‘keselarasan positif’ yang menunjukkan kesesuaian sepenuhnya antara norma internasional dan domestik dalam satu permasalahan tertentu. Pada posisi tengah ada yang disebut dengan ‘*null match*,’ yaitu ketika wilayah domestik tidak memiliki hambatan normatif yang jelas terhadap pemahaman sistemik tertentu. Sementara itu di sisi lain, ada ‘keselarasan negatif’, yaitu ketika sama sekali tidak ada kesesuaian antara norma internasional dan norma domestik. Ketika keselarasan kultural terjadi, maka aktor

³⁴ Jeffrey T. Checkel, “Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe,” *International Studies Quarterly* 43, no. 1 (1999): 87.

³⁴ Sato dan Hirata, *op.cit.*, 181.

³⁵ Andrew P. Cortell dan James W. Davis Jr., “Understanding the Domestic Impact on International Norms: A Research Agenda,” *International Studies Review* 2, no. 1 (2000): 74.

domestik secara naluriah akan mengakui kewajiban yang terkait dengan norma.³⁷ Sebaliknya, ketika norma internasional berselisih atau berkonflik dengan pemahaman, keyakinan, ataupun kewajiban yang berkembang di wilayah domestik, aktor domestik mungkin akan mempertimbangkan bahwa norma internasional tidak akan efektif digunakan dalam mendapatkan dukungan untuk kebijakan tertentu.

Oleh karena itu, agar norma internasional bisa diterapkan dalam kebijakan domestik maka preskripsi yang terkandung di dalamnya harus memiliki keselarasan dengan budaya politik negara tersebut.³⁸ Dengan kata lain, semakin kongruen norma internasional dengan norma domestik, maka semakin besar kemungkinan norma tersebut diadopsi dalam kebijakan domestik suatu negara, dan begitu pula sebaliknya. Jika nilai dan norma tertentu populer dalam masyarakat, maka mereka cenderung akan menganutnya, menyebarkannya, dan bahkan memperkuatnya melalui kebijakan publik.³⁹

Berdasarkan norma domestik yang berkembang, Jepang menganggap kegiatan penangkapan paus sebagai bagian dari tradisi kebudayaan Jepang, sehingga berlawanan dengan norma anti penangkapan paus. Hal ini tercermin dalam tradisi budaya dan benda-benda peninggalan Jepang, seperti artefak sejarah yang berkaitan dengan paus, lagu-lagu tradisional, catatan, hingga tradisi *gyoshoku bunka* (penjelasan lebih lanjut di bab berikutnya). Perbedaan dengan nilai dan norma kultural yang diyakini di Jepang ini-lah yang membuat norma anti penangkapan paus tidak populer di Jepang. Dalam sebuah survei yang dilakukan

³⁷ Sato dan Hirata, *op.cit.*, 181.

³⁸ Hirata, 2004, *op.cit.*, 180.

³⁹ *Ibid.*, 181-182.

secara online oleh *Nico Nico Douga* dari 92.430 responden dengan pertanyaan, “haruskah Jepang tetap mendukung penangkapan paus atau berganti menjadi negara yang menentang penangkapan paus?,” dilaporkan bahwa 67% dari responden menyatakan bahwa Jepang harus tetap mendukung penangkapan paus, 24% tidak memilih keduanya, sementara hanya 9% responden yang setuju Jepang menjadi negara anti penangkapan paus.⁴⁰

E. Hipotesa

Penolakan Jepang akan norma anti penangkapan paus ini erat kaitannya dengan pertentangan antara budaya dan norma domestik yang berkembang di Jepang dengan norma anti penangkapan paus. Tidak adanya keselarasan antara norma anti penangkapan paus dengan norma dan nilai domestik yang berkembang di Jepang, ditambah dengan struktur politik domestiknya yang tersentralisasi sehingga aktor sosial (NGO) sulit mempengaruhi proses pembuatan keputusan, menyebabkan Jepang menolak norma anti penangkapan paus.

⁴⁰ “Nico Nico Douga News Januari 2010,” *Nico Nico Douga* diakses pada tanggal 18 September 2014, dari <<http://blog.nicovideo.jp/niconews/2010/01/006118.html>>

F. Tujuan Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini, penulis memiliki beberapa tujuan, diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Meneliti perkembangan norma anti penangkapan paus.
2. Menganalisa apa yang dimaksud dengan *scientific whaling*, dampak *scientific whaling* bagi Jepang, serta kontroversi seputar kegiatan penangkapan paus dan dampaknya bagi *image* Jepang dalam dunia internasional.
3. Menganalisa alasan dan faktor-faktor yang berpengaruh dalam penolakan Jepang terhadap norma anti penangkapan paus.

Selain itu, penulisan skripsi ini bertujuan untuk memenuhi Tugas Akhir (TA) sebagai syarat dalam menyelesaikan Program Strata I pada jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

G. Jangkauan Penelitian

Berdasarkan tema yang akan dibahas dan topik permasalahan yang dipilih, maka dalam penulisan atau penelitian skripsi ini, penulis akan memfokuskan pembahasan skripsi ini terhadap perkembangan norma anti penangkapan paus, alasan beserta faktor yang berpengaruh terhadap sulitnya penerimaan atau penolakan Jepang terhadap norma anti penangkapan paus, dampak dari kegiatan penangkapan paus (khususnya *scientific whaling*) terhadap Jepang, serta pendapat masyarakat Jepang—terutama generasi muda—terhadap kegiatan penangkapan paus, termasuk *scientific whaling*. Meskipun demikian, tidak menutup

kemungkinan adanya penambahan data dalam penelitian ini yang keluar dari pembahasan yang telah difokuskan, apabila data-data tersebut memang diperlukan dan mempunyai relevansi terhadap penelitian ini.

H. Metode Penelitian

Dalam penelitian atau penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode analisa kualitatif. Metode penelitian ini dilakukan dengan teknik pengumpulan data menggunakan data sekunder dan penulis tidak secara langsung terlibat dalam penelitian di lapangan. Data-data yang digunakan dalam penelitian ini dikumpulkan dengan cara melakukan studi kepustakaan yaitu pengumpulan data yang berdasarkan pada buku-buku literatur, jurnal-jurnal ilmiah, artikel-artikel ilmiah, koran dan catatan-catatan lainnya yang diambil dari media cetak ataupun dari situs internet yang berkaitan atau mempunyai relevansi dengan objek penelitian.

I. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan dan penyusunan skripsi ini, penulis akan memaparkan 5 bab dengan menjabarkan serta menjelaskan pembahasan dalam tiap bab secara lebih rinci ke dalam sub-sub bab. Pembahasan yang dipaparkan dalam bab satu dengan bab yang lainnya akan saling berkorelasi dan berhubungan sehingga pada akhirnya akan membentuk suatu karya tulis yang runtut dan sistematis.

Adapun sistematika penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

BAB I berisi tentang pendahuluan, yang terdiri dari alasan pemilihan judul, latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka dasar pemikiran, hipotesa, tujuan penelitian, jangkauan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II berisi tentang sejarah kegiatan penangkapan paus dan *scientific whaling* Jepang, terdiri dari sejarah penangkapan paus di Jepang, perkembangan *commercial whaling* atau industri penangkapan paus dan negara yang terlibat di dalamnya, serta mengenai *scientific whaling* Jepang (termasuk perkembangan *scientific whaling* dan dampaknya bagi Jepang, serta kontroversi seputar *scientific whaling* atau kegiatan *penangkapan paus* pada umumnya).

BAB III berisi tentang norma anti penangkapan paus, termasuk perkembangan norma anti penangkapan paus dan pembentukan *International Whaling Commission* (IWC), serta efektivitas IWC sejak dibentuk hingga sekarang.

BAB IV berisi tentang faktor-faktor domestik yang berpengaruh dalam kebijakan penangkapan paus di Jepang, terdiri dari alasan dan faktor yang menyebabkan Jepang menolak norma anti penangkapan paus, yaitu *domestic political structure* dan *domestic cultural values*.

BAB V berisi kesimpulan yang merupakan rangkuman dari pembahasan ataupun penjelasan yang telah dipaparkan pada bab-bab sebelumnya.