

BAB III

MOTIVASI JEPANG MENGELUARKAN KEBIJAKAN JARPA II BERDASARKAN KERANGKA PEMIKIRAN PORTER - BROWN

Porter dan Brown menyatakan adanya faktor internal dan eksternal dalam proses pembentukan kebijakan lingkungan. Peran politik domestik, NGO lingkungan, kelompok epistemik, serta sektor industri memberi dinamika dalam proses pembentukan kebijakan lingkungan. Namun untuk kebijakan whaling Jepang, proporsi aktor-aktor tersebut tampak tidak berimbang dan memiliki kecenderungan kuatnya faktor domestik. Peran aktor eksternal lebih kepada tekanan-tekanan yang diberikan kepada aktor lain yang terlibat. Dalam bab ini akan dibahas mengenai bagaimana peran aktor-aktor tersebut dalam pembentukan kebijakan JARPA II, sesuai kerangka yang dikemukakan Porter dan Brown¹.

III.1 Peran Politik Domestik

Jepang merupakan negara demokrasi parlementer yang mengadopsi sistem politik demokrasi sejak 1955, sehingga disebut sistem 1955. Berdasarkan sistem ini, terdapat pembagian kekuasaan seperti pemerintahan negara demokratis lainnya, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Kekuasaan eksekutif berada di tangan kabinet. Kabinet terdiri atas perdana menteri yang dipilih oleh diet dan menteri yang ditunjuk oleh perdana menteri. Untuk fungsi pengambil keputusan, eksekutif Jepang memiliki pola kepemimpinan perdana menteri yang lemah namun

¹ Garreth Porter dan Janet Brown, *op. cit.*, hal 33-58

sub-pemerintahan yang kuat. Kepemimpinan perdana menteri yang lemah terlihat dari ketidakstabilan posisi perdana menteri. Hal ini terlihat dari seringnya pergantian perdana menteri sejak tahun 1972. Di sisi lain, peran *Liberal Democratic Party* (LDP) sebagai partai politik sangat kuat dalam pemerintahan Jepang. LDP telah berkuasa sejak 1955 sampai sekarang dan secara konsisten menguasai pemerintahan. Dalam struktur LDP terdapat *Policy Affairs Research Council* (PARC), yang berfungsi menyetujui undang-undang dan anggaran negara dari keputusan yang dihasilkan oleh kabinet. Selain itu, dalam tubuh PARC terdapat divisi-divisi yang berdiri sejajar dengan divisi dari *House of Representative* dan kementerian. Sebagai contoh, *Department of Agriculture, Forestry, and Fisheries* PARC yang berdiri sejajar dengan MAFF.

Posisi LDP yang sangat kuat di pemerintahan Jepang menurut Scheiner dapat disebabkan oleh tiga hal. Pertama, minimnya kandidat berkualitas dari partai oposisi. Kedua, LDP dapat menggunakan sumber daya negara untuk mempertahankan dukungan pemerintah lokal terhadap LDP. Ketiga, bahwa partai oposisi, pasca-reformasi 1994, tidak memiliki jati diri khusus. Lebih lanjut, Scheiner menyatakan bahwa pemerintahan Jepang berdiri atas struktur *clientilism*. Dalam struktur ini, seluruh pendanaan diatur pemerintah pusat, sehingga pemerintah lokal bergantung penuh terhadap pemerintah pusat. Hal ini membuat organisasi lokal, politisi, dan pemilih lebih memilih untuk berafiliasi dengan partai nasional yang berkuasa, sedangkan partai yang tidak kuat pada level nasional akan mengalami kesulitan dalam memberikan pengaruhnya di level lokal². Lebih lanjut,

² Ethan Scheiner, *Democracy without competition in Japan* hal. 4

sistem pemilihan umum di Jepang menyulitkan partai oposisi mengambil suara. Pertama, sistem pemilihan umum yang digunakan sangat bergantung pada kandidat. Kedua, partai pemenang mengambil seluruh distrik dengan anggota tunggal (*Single Member District*, SMD). Basis kekuatan LDP adalah wilayah rural, yang lebih patuh dalam sistem clientilism, sedangkan wilayah urban banyak diperebutkan oleh partai oposisi, sehingga lebih tinggi kompetisinya. Keseluruhan sistem ini menggambarkan sistem pemerintahan yang top-down, dengan pusat kekuasaan pada elitis tingkat nasional. Hal ini semakin menyulitkan masyarakat *grassroots* untuk terlibat dalam politik maupun pengambilan keputusan.

Menurut Hirata, kondisi politik domestik Jepang sangat menentukan dalam isu whaling. Peran struktur politik domestik serta kultur lokal menjadi variabel penting dalam menerima atau mengadopsi norma internasional. Berdasarkan empat tipe struktur domestik Cortell dan Davis³, Hirata menyatakan bahwa Jepang merupakan negara dengan tipe I, dimana negara memiliki otoritas pengambilan keputusan yang terpusat serta hubungan antara negara dengan masyarakat renggang. Menurut Cortell dan Davis, negara tipe tersebut adalah negara yang memiliki otoritas pengambilan keputusan terbatas pada beberapa badan pemerintah. Pengambilan keputusan sangat bergantung kepada elit pemerintahan. Kebijakan pemerintah yang telah dihasilkan yang berkaitan dengan suatu norma tersebut tidak akan berubah mengikuti norma internasional kecuali jika pembuat kebijakan itu sendiri yang mengadopsi norma internasional. Dalam model tersebut, aktor yang berkaitan dengan masyarakat seperti NGO sulit

³ Keiko Hirata, *Beached Whales: Examining Japan's Rejection of an International Norm*, op.cit

bergerak di tataran pengambilan kebijakan. Walaupun NGO tersebut bergerak sesuai norma internasional, NGO tersebut akan sulit mengubah kebijakan pemerintah karena dalam mekanisme pengambilan kebijakan itu sendiri tidak memberikan ruang bagi NGO untuk bergerak. Dapat disimpulkan bahwa negara tipe tersebut merupakan negara elitis dengan struktur pembuatan kebijakan *top-down*⁴.

Selain itu, aktor transnasional akan sulit melakukan penetrasi ke dalam proses pengambilan keputusan. Risse-Kappen menyatakan bahwa untuk negara seperti Jepang, aktor transnasional tersebut harus memiliki aliansi dengan kelompok domestik yang mendukung isu mereka agar memiliki efek terhadap proses pembuatan kebijakan⁵. Namun negara berstruktur tipe I akan mempersulit terjadinya koalisi antara aktor transnasional dengan kelompok domestik⁶.

Proses pengambilan keputusan untuk isu whaling sangat terpusat dengan kepemimpinan birokrasi yang kuat. Pemimpin birokrasi merupakan aktor utama dalam pengambilan keputusan berkaitan dengan isu whaling di Jepang. Lebih lanjut, proses pengambilan keputusan tersebut secara sering kali tidak menyertakan aktor luar seperti NGO dan kelompok kepentingan.

Isu whaling sendiri berada di bawah otoritas MAFF, bukan pada Kementerian Lingkungan Hidup atau badan yang terkait isu lingkungan lainnya. Lebih lanjut, dua badan pemerintah yang paling dominan dalam pengambilan kebijakan isu whaling adalah MAFF dan Departemen Luar Negeri (*Ministry of Foreign Affairs*, MOFA), dimana MAFF memegang peran lebih dominan

⁴ Ibid

⁵ Ibid

⁶ Ibid

dibandingkan MOFA. Hal ini berkaitan dengan argumentasi MAFF bahwa isu whaling berkaitan dengan budaya makan Jepang⁷, bukan suatu isu lingkungan, sehingga pengambilan keputusan berada di bawah MAFF (khususnya FA). Hal-hal berkaitan dengan whaling berada dalam kendali Undang-undang Perikanan tahun 1949. Secara eksplisit FA/MAFF menyatakan dalam IWC bahwa whaling komersial perlu dilanjutkan karena tidak ada alasan ekologis untuk melarang whaling komersial sepenuhnya.

Dari sudut pandang politik domestik, menurut salah satu pejabat Greenpeace *Japan*, partai berkuasa Jepang, yaitu LDP, merupakan partai prowhaling⁸. Ini terlihat dari keberadaan *Parliamentary Whaling League* (PWL), suatu kelompok lobi pro-whaling yang beranggotakan petinggi LDP seperti Shinzo Abe dan Taro Aso⁹. Seluruh partai politik dominan di Jepang mendukung whaling Jepang. Di parlemen Jepang, hanya satu tokoh yang vokal dengan sikap anti-whaling-nya, yaitu Shokichi Kina, seorang aktivis NGO *Peace Movement Network* dari Okinawa. Pejabat Greenpeace *Japan* kemudian melanjutkan bahwa sesungguhnya, anggota diet tidak memiliki kepercayaan khusus terhadap isu whaling. Namun sangat sulit bagi anggota diet untuk bersikap anti-whaling di tengah elit birokrat yang pro whaling¹⁰. Junichiro Koizumi, perdana menteri berkuasa pada masa proses pengambilan kebijakan JARPA II, sebagai tokoh kunci LDP, juga menganut paham yang sama. Kondisi ini semakin memperkuat posisi

⁷ ibid

⁸ Hanaoka Wakao, wawancara melalui surat elektronik, 6 April 2009

⁹ *Japan and the Whaling Ban: Resentments sustain a moribund meat trade*, <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/fl20070211x4.html>, diakses pada 27 April 2009 pukul 21:47 WIB

¹⁰ Hanaoka Wakao, op.cit,

kelompok pro-whaling dalam proses pembuatan kebijakan JARPA II. Menurut salah satu pejabat FA, kuatnya keinginan elit politik untuk terus melaksanakan whaling tidak lepas dari faktor historis pasca perang dunia II, ketika daging paus menjadi sumber protein utama masyarakat Jepang. Ada keinginan untuk tetap mempertahankan tradisi mengonsumsi paus, walaupun generasi muda Jepang sendiri tidak peduli dengan hal tersebut. Tidak heran jika pemerintah Jepang berusaha melakukan kegiatan-kegiatan yang berusaha menumbuhkan kembali semangat mempertahankan tradisi tersebut¹¹.

Dapat dinyatakan bahwa dari segi politik domestik, bentuk sistem politik Jepang dinyatakan sebagai demokratis, namun dengan berbagai batasan yang membuat sulitnya aktor di luar elit politik terlibat dalam proses pembuatan kebijakan atau pengambilan keputusan. Dengan proses kebijakan yang top-down, maka ketika pengambil keputusan isu whaling, dalam hal ini MAFF dan FA, sudah memutuskan untuk melaksanakan kebijakan pro-whaling, maka norma tersebut yang harus ditanamkan ke seluruh sisi politik domestik Jepang¹². Ketika pemerintah berusaha membatasi akses dari masyarakat sipil terhadap pengambil kebijakan isu whaling, maka jelas bahwa kelompok lobi sekuat apapun akan sulit untuk menembus proses pembentukan kebijakan Jepang.

III. 2 Peran *Non-governmental Organization* (NGO) Lingkungan

Membahas mengenai NGO lingkungan di Jepang tidak bisa lepas dari isu lingkungan di Jepang itu sendiri. Dekade 1970 dan 1980 merupakan masa dimana

¹¹ Toshinori Uoya, wawancara pada 27 Maret 2009

¹² ibid

Jepang sangat rentan dengan isu lingkungan. Hal ini berkaitan dengan perkembangan industri, terutama konstruksi. Jepang mengalami masa dimana konsumsi perkapita beton dan baja yang paling tinggi dibandingkan negara maju lainnya, dengan pengeluaran untuk pembangunan melebihi Produk Domestik Bruto Amerika Serikat dan Inggris¹³. Lebih lanjut, kesadaran masyarakat cukup rendah terhadap isu lingkungan. Namun di sisi lain, Jepang memiliki efisiensi energi yang tinggi serta emisi karbon yang cukup baik dibandingkan negara OECD lainnya. Memasuki dekade 1990an, terjadi perubahan drastis dalam posisi pemerintah Jepang terhadap isu lingkungan. Melalui *United Nations Conference on Environment and Development* tahun 1992, pemerintah Jepang seperti berusaha menangkal persepsi negatif mengenai buruknya kinerja pemerintah dalam isu lingkungan¹⁴. Usaha pemerintah Jepang terlihat melalui sikap proaktif Jepang dalam mengambil kepemimpinan dalam *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) COP 3 di Kyoto¹⁵.

Perubahan sikap pemerintah bukan berarti peningkatan kesadaran masyarakat akan isu lingkungan semakin tinggi. Juga bukan berarti NGO lingkungan semakin mudah bergerak dalam mengusung isu lingkungan ke tingkat nasional. Hal yang membawa perubahan peran masyarakat dalam isu lingkungan adalah gempa bumi Kobe 1995, rangkaian kecelakaan reaktor nuklir di Fukui tahun 1995 dan Fukushima tahun 1997, isu reklamasi pantai Teluk Isahaya 1997, dan isu

¹³ Robert J. Mason, *Whither Japan's Environmental Movement? An Assessment of Problems and Prospects at the National Level*, Pacific Affairs, Vol. 72, No. 2 (Summer, 1999) hal. 187-207 <http://www.jstor.org/stable/2672119>, diakses pada 16 Oktober 2008 pukul 15:15 WIB

¹⁴ ibid

¹⁵ ibid

lingkungan lain yang terjadi antara tahun 1995 – 1997¹⁶. Maraknya pemberitaan mengenai isu lingkungan tersebut meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai rentannya Jepang terhadap ancaman dari segi lingkungan. Kondisi ini pula yang meningkatkan jumlah sukarelawan masyarakat untuk isu-isu berkaitan dengan lingkungan. Dapat dikatakan bahwa menguatnya kesadaran masyarakat akan isu lingkungan di Jepang merupakan respon reaktif atas isu-isu lingkungan yang terjadi.

Setelah mengalami banyak isu lingkungan, dan menyadari bahwa perlu adanya hukum yang mengatur mengenai peran organisasi masyarakat, maka pada 1998 pemerintah mengeluarkan *Non-profit Organization Bill*. Melalui hukum ini, NGO diakui sebagai badan korporasi, sehingga memudahkan dalam pengaturan rumah tangga NGO seperti menyewa tempat, kendaraan, atau bertindak dalam kerangka hukum. Organisasi yang bertujuan utama bergerak di bidang politik tidak dapat mendapat izin menjalankan kegiatan. Begitu pula organisasi yang secara jelas menentang kebijakan pemerintah.

Mengenai keterlibatan dalam pembuatan kebijakan, NGO lingkungan di Jepang memiliki beberapa titik masuk ke dalam proses pembuatan kebijakan. Sejak tahun 1997 pula, diet mengesahkan *Environmental Impact Assessment* (EIA), suatu garis besar tingkat menteri yang memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembuatan kebijakan. EIA merupakan sistem dimana pihak yang mengajukan proyek-proyek pembangunan dapat mengembangkan proyek dari sudut pandang perlindungan lingkungan, berdasarkan persetujuan instansi yang

¹⁶ ibid

memberikan izin¹⁷. Sistem EIA juga memiliki sistem di tingkat pemerintahan lokal¹⁸. Di tingkat inilah masyarakat bisa terlibat dalam pembuatan kebijakan mengenai dengar pendapat dan pemberian laporan ke tingkat pemerintah lokal mengenai proyek yang akan dilaksanakan di wilayah tersebut¹⁹. Kritik terhadap EIA adalah terbatasnya informasi yang bisa didapatkan masyarakat tentang pemerintah, yang menunjukkan bahwa pemerintah Jepang masih berusaha mengendalikan pemberitaan ke publik untuk informasi berkaitan dengan isu lingkungan.

Untuk proses peradilan, peradilan isu lingkungan merupakan hal yang jarang terjadi dalam peradilan Jepang. Ini disebabkan mahalnya proses peradilan serta panjangnya proses untuk peradilan isu lingkungan. Keterbatasan NGO lingkungan dari segi pendanaan membuat sedikit NGO lingkungan yang mau mengambil resiko menuntut secara hukum kebijakan lingkungan Jepang. Selain itu, walaupun berhasil mencapai tingkat Mahkamah Agung, Mahkamah Agung akan lebih berpihak terhadap kebijakan pemerintah²⁰.

Sebagian besar pendanaan NGO lingkungan Jepang berasal dari iuran anggota mereka serta hasil usaha mandiri NGO. Sumber lainnya adalah sumbangan dari perusahaan maupun yayasan. Namun di tahun-tahun terakhir, berbagai NGO mulai bergantung terhadap dana dari pemerintah, salah satunya adalah melalui *Japan Environment Corporations* (JEC) yang berada di bawah *Environment*

¹⁷ *Environmental Impact Assessment*. www.env.go.jp/en/policy/assess/pamph.pdf, diakses pada 16 Oktober 2008 pukul 15:15 WIB

¹⁸ *ibid*

¹⁹ *Overview of the environmental assessment system*.

<http://www.epcc.pref.osaka.jp/apec/eng/assess/overview/d.html>, diakses pada 20 Oktober 2008 pukul 18:23 WIB

²⁰ Robert J. Mason, *op.cit*

Agency. Dana yang dikeluarkan melalui JEC ditujukan untuk NGO lingkungan dengan lingkup program berskala lokal. Namun dana pemerintah tersebut menuai kritik karena sebagian besar mengalir ke NGO semi-pemerintah dan NGO yang berafiliasi dengan sektor industri. Selain dana sumber dana internal dan pemerintah, beberapa NGO lingkungan yang memiliki organisasi induk di tingkat internasional juga banyak mendapatkan dari organisasi induk tersebut.

Mason kemudian membahas mengenai strategi kerja NGO lingkungan di Jepang. NGO lingkungan Jepang jarang menggunakan kampanye terbuka dengan aksi turun ke jalan maupun demonstrasi. Hal ini justru dianggap kurang layak di mata masyarakat Jepang sendiri. Kondisi ini membuat NGO lingkungan Jepang terlihat lebih pasif dan tidak konfrontatif dibandingkan NGO lingkungan di negara lain.

Dari pembahasan tersebut, masih menurut Mason, terlihat bahwa NGO lingkungan Jepang memiliki karakteristik terbatasnya pendanaan, kegiatan, akses terhadap proses pembuatan kebijakan, akses terhadap informasi, serta kemampuan untuk terlibat dalam peradilan. Mason juga menyatakan bahwa faktor kultur masyarakat Jepang juga perlu diperhatikan. Pertama, konsep “wa” atau harmoni. Masyarakat Jepang percaya bahwa dalam menjalankan hidup harus tercipta suatu harmoni dengan tidak menciptakan konflik. Kedua, masyarakat Jepang yang memiliki tingkat partisipasi aktif rendah, terutama dalam sektor politik. Di sisi lain, sistem politik Jepang sendiri memang memberikan batasan terhadap partisipasi aktif dari level masyarakat. Dalam kondisi serba terbatas serta kultur masyarakat yang sama pasifnya, NGO harus menemukan cara untuk bisa diterima oleh

masyarakat, sistem politik, maupun sektor industri, sehingga dapat bergerak membawa isu lingkungan tertentu.

III.2.1 Gerakan Lingkungan Lokal

NGO lingkungan di Jepang mencapai 4.500 NGO, dimana 40% memiliki fokus utama perlindungan lingkungan hidup²¹. Dari 4.500 NGO lingkungan, hanya 9,5% yang lingkup kerjanya nasional, sedangkan sisanya hanya berskala lokal²². NGO lokal tersebut lebih bergerak di isu lokal yang berkaitan dengan kehidupan sehari-hari dibandingkan bergerak mendukung atau menentang kebijakan lingkungan pemerintah. Jumlah seluruh anggota NGO lingkungan Jepang tidak mencapai 100.000 orang, hanya 0.08% dari seluruh populasi Jepang. Melihat kuat-lemahnya hubungan antara NGO lingkungan dengan masyarakat bisa dilihat dari jumlah anggota maupun relawan NGO. Semakin besar jumlah anggota maupun relawan, maka semakin signifikan pengaruh NGO lingkungan terhadap masyarakat. Ataupun timbal balik, bahwa semakin banyak anggota NGO lingkungan, semakin kuat dukungan masyarakat terhadap isu yang dibawa oleh NGO lingkungan tersebut.

Dari empat NGO lingkungan terbesar di Jepang, yaitu *Wild Bird Society* (WBS), *Nature Conservation Society Japan* (NACS-J), *World Wide Fund for Nature Japan* (WWF Japan), dan *Greenpeace Japan*, selain NACS-J, semuanya merupakan NGO lingkungan yang merupakan bagian dari jaringan NGO lingkungan internasional. Walaupun proporsi sejauh mana keterlibatan jaringan

²¹ ibid

²² ibid

NGO lingkungan internasional berperan terhadap kebijakan NGO lingkungan Jepang cukup relatif, namun dapat dilihat bahwa NGO lingkungan yang berbasis massa kuat dengan dukungan lembaga internasional lebih mampu bertahan dan berkembang di Jepang. Hal ini juga membuktikan bahwa untuk membangun NGO lingkungan yang memiliki basis massa kuat cukup sulit di Jepang.

Tabel 3.1

Data NGO lingkungan Terbesar di Jepang

(Robert J. Mason , *Whither Japan's Environmental Movement? An Assessment of Problems and Prospects at the National Level*, Pacific Affairs, Vol. 72, No. 2 hal. 195)

NGO	Tahun didirikan	Jumlah anggota	Anggaran
Wild Bird Society (WBS)	1934	40.000	\$4.000.000
World Wide Fund for Nature- <i>Japan</i> (WWF <i>Japan</i>)	1971	21.000 (50.000 supporter)	\$9.000.000
Nature Conservation Society <i>Japan</i> (NACS-J)	1949	20.000	\$5.000.000
Greenpeace <i>Japan</i>	1989	4.100 supporter	\$1.000.000

Hirata menyatakan bahwa kelompok anti-whaling gagal menciptakan gerakan anti-whaling di Jepang. Terlebih lagi, banyak NGO lingkungan Jepang yang berusaha menghindari isu whaling. Hal ini terbukti melalui wawancara dengan pejabat *Friends of Earth Japan* (FoE) yang menyatakan bahwa banyak NGO lingkungan Jepang yang tidak memiliki pernyataan khusus mengenai isu

whaling²³. Wong dalam Hirata menyatakan bahwa NGO lokal tersebut memiliki ketakutan dikucilkan oleh masyarakat atupun menentang norma yang beredar di masyarakat²⁴. Di sisi lain, NGO lingkungan yang secara tegas menyatakan anti-whaling, seperti *Greenpeace Japan*, kampanye lebih banyak dikendalikan oleh kantor pusat, sehingga meninggalkan sedikit ruang untuk staff lokal merancang kampanye yang lebih sesuai dengan kultur masyarakat Jepang²⁵.

Untuk isu whaling sendiri, dari empat besar NGO lingkungan, masing-masing memiliki pernyataan berbeda mengenai *scientific whaling* atau JARPA II. Pernyataan mengenai posisi mereka secara singkat dapat dilihat di tabel berikut:

Tabel 3.2
Fokus dan Posisi terhadap isu *Scientific Whaling* NGO lingkungan Terbesar di Jepang

NGO Lingkungan	Fokus utama NGO Lingkungan	Pernyataan mengenai <i>Scientific whaling</i> dan JARPA II
<i>Wild Bird Society</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Konservasi burung²⁶ - Edukasi mengenai perlindungan burung - mempromosikan penelitian dan pengamatan tentang burung 	<ul style="list-style-type: none"> - isu whaling tidak sesuai dengan fokus NGO - Tidak memiliki pernyataan khusus
<i>World Wide Fund for Nature- Japan</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Membahas isu lingkungan baik nasional maupun internasional yang melibatkan Jepang²⁷ 	<ul style="list-style-type: none"> - WWF Jepang bertindak berdasarkan data ilmiah sesuai dengan <i>precautionary principle</i>²⁸. - <i>Scientific whaling</i> harus

²³ Wawancara dengan pekerja *Friends of Earth* pada 26 Maret 2009

²⁴ Keiko Hirata, *ibid*

²⁵ *ibid*

²⁶ *Wild Bird Society of Japan (WBSJ)*. <http://www.birdlife.org/worldwide/national/japan/index.html>, diakses pada 13 Oktober 2008 pukul 12:27 WIB

²⁷ *WWF Japan*. <http://www.wwf.or.jp/eng/index.htm>, diakses pada 20 Maret 2009 pukul 21:05

	<ul style="list-style-type: none"> - mendukung kelompok masyarakat dan peneliti yang terlibat dalam konservasi melalui dana bantuan WWF - Enam sektor WWF Jepang: kehutanan, perubahan iklim, kelautan, limbah kimia dan beracun, ekosistem air tawar, dan margasatwa 	<p>benar-benar berdasarkan fakta ilmiah dan tujuan ilmiah</p> <ul style="list-style-type: none"> - Perlu dikeluarkan data menyeluruh mengenai konsumsi komersial dari hasil <i>scientific whaling</i> - Menyetujui konsep sustainability dalam konservasi paus - Mendukung program <i>scientific whaling</i> seperti JARPA II namun perlu dilakukan penyesuaian, terutama mengenai kemungkinan penelitian secara non-lethal
<i>Nature Conservation Society Japan</i>	<ul style="list-style-type: none"> - konservasi ekosistem dan keanekaragaman hayati²⁹ - melaksanakan penelitian dan membuat rekomendasi untuk konservasi berdasarkan data ilmiah independen - meningkatkan kesadaran terhadap isu lingkungan terhadap masyarakat - edukasi lingkungan 	<ul style="list-style-type: none"> - Isu whaling Jepang bukanlah isu konservasi, sehingga tidak masuk ke dalam fokus kegiatan NGO
<i>Greenpeace Japan</i>	<ul style="list-style-type: none"> - menggunakan cara non-kekerasan untuk menghentikan kehancuran lingkungan - Bekerja secara independen dari pemerintahan dan partai politik - pendanaan organisasi independen berasal dari 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Scientific whaling</i> Jepang merupakan usaha whaling komersial berkedok ilmiah³⁰ - Segala bentuk whaling, baik komersial maupun untuk tujuan ilmiah, harus dihentikan - JARPA II harus dihentikan karena tidak sesuai dengan semangat konservasi paus

WIB

²⁸ *WWF Japan's Proposition For Conservation Whales.*
<http://www.wwf.or.jp/activity/marine/lib/whale/wl-policy2005e.htm>, diakses pada 20 Maret 2009 pukul 22:00 WIB

²⁹ *Nature Conservation Society of Japan NACS-J.*
<http://www.wiserearth.org/organization/view/750c0392ff5f57a14c96a2043c1ae0f3>, diakses pada 20 Maret 2009 pukul 21:23 WIB

³⁰ *What is the problem of "scientific" whaling?*
http://www.greenpeace.or.jp/campaign/oceans/factsheet/4_en_html, diakses pada 20 Maret 2009 pukul 23:54 WIB

	anggota dan Greenpeace Internasional	
--	--------------------------------------	--

Untuk NGO lainnya, yang beberapa NGO yang terdeksi memiliki posisi khusus dalam isu *scientific whaling* adalah *Japan Small Type Coastal Whaling Association (JSTCWA)*, *All Japan Seamen Union*, *Japan Fisheries Association*, *Japan Whaling Association*, dan *Global Guardian Trust*. Semuanya merupakan organisasi yang mendukung kebijakan *scientific whaling*. Kecuali *Global Guardian Trust*, semuanya adalah organisasi pekerja, dimana fokus utamanya adalah bukan pada perlindungan lingkungan. Secara lebih khusus, *Japan Fisheries Association (JFA)* merupakan organisasi induk industri perikanan Jepang yang secara jelas mendukung kebijakan whaling Jepang. Yang membuat posisi JFA kuat dalam lobi whaling adalah anggotanya yang meliputi direktur ICR, direktur *Japan Whaling Association (JWA)*, juga pemimpin perusahaan yang terlibat dalam industri whaling³¹. Selain organisasi tersebut, ada pula kelompok-kelompok nelayan yang skalanya sangat kecil dan lokal yang mendukung kebijakan whaling Jepang. Definisi kebijakan whaling di sini adalah segala kebijakan yang diambil pemerintah Jepang, yang berkaitan dengan usaha penangkapan paus yang disetujui pemerintah, baik dari aboriginal maupun scientific, termasuk JARPA II. Menurut salah satu pejabat ICR, organisasi-organisasi tersebut semuanya mendukung kebijakan whaling Jepang dengan tujuan akhir pencabutan moratorium IWC.

NGO lingkungan yang terlihat terbuka menyatakan bahwa mereka

³¹ *We Don't Buy It! Nippon, Suisan, Maruha, and Kyokuyo's continuing support for Japan's whaling.* <http://www.stopwhaling.org/atf/cf/%7BC7E2199F-3FE3-487F-90AC-8FF4FBB61804%7D/eia-we-dont-buy-it.PDF>, diakses pada 16 Oktober 2008 pukul 16:00 WIB

menentang segala kebijakan whaling Jepang adalah empat NGO yang tergabung dalam *Whale Conservation Coalition of Japan*, suatu koalisi NGO yang berdiri tahun 2001 dengan tujuan mempermudah kampanye publik mengenai isu whaling³². Koalisi tersebut terdiri dari *Ikura and Kujira Action Network (IKAN)*, *International Fund for Animal Welfare (IFAW)*, *Greenpeace Japan*, dan *Japan Whale Conservation Network*. IKAN merupakan organisasi yang bergerak pada advokasi publik untuk isu lingkungan berkaitan dengan mamalia laut. IKAN secara tegas menyatakan menentang JARPA II, karena menurut IKAN, masyarakat tidak mendapat informasi yang jelas mengenai program tersebut³³. IFAW merupakan bagian dari jaringan internasional yang bergerak pada konservasi lingkungan. Sedangkan untuk *Japan Whale Conservation Network*, tidak ditemukan data dan posisi pasti mengenai *Japan Whale Conservation Network*. Dapat disebutkan bahwa NGO tersebut merupakan NGO yang vokal mengampanyekan isu whaling ke masyarakat Jepang. Jumlah anggota NGO lingkungan tersebut jika digabungkan tidak melebihi angka 10.000 anggota, yang berarti hanya 0.008% dari keseluruhan populasi Jepang. Tercatat beberapa NGO lingkungan lainnya yang memiliki posisi menentang *scientific whaling* Jepang, terutama JARPA II adalah *Elsa Nature Conservancy*, *Peace Boat*, *Association to Protect Northernmost Dugong*, *All Life in a Viable Environment*, *Kansai Wildlife Research Intitute*, serta *Professional*

³² *Whale protection groups in Japan established.*
<http://homepage1.nifty.com/IKAN/eng/news/awcj.html>, diakses pada 7 April 2009 pukul 17:22 WIB

³³ *Let Me Have a Say on the Antarctic Scientific Research Whaling (JARPA II).*
<http://homepage1.nifty.com/IKAN/eng/news/050528.html>, diakses pada 7 April 2009 pukul 18:00 WIB

*Association of Cetacean and Ocean Life Interpreter*³⁴.

Wong dalam Hirata mengatakan bahwa apa yang dilakukan *Whale Conservation Coalition of Japan* tetap tidak membuat mereka berada di posisi yang mampu mempengaruhi kebijakan whaling Jepang³⁵. Dua penyebab dari kondisi tersebut adalah pertama, NGO tersebut tidak memiliki akses ke struktur pengambilan keputusan. Kedua, karena NGO tersebut tidak mampu membuat koalisi dengan aktor yang berpengaruh dalam pengambilan keputusan. Selain itu, dalam beberapa kasus, pemerintah Jepang bekerja sama dengan NGO karena selain ada kompetisi dalam diri kementerian pemerintah Jepang, juga karena kepentingan mutualistis antara pemerintah dan NGO. Hirata menyebutkan contoh bagaimana kementerian saling berkompetisi untuk mendapat dana Official Development Assistant (ODA), sehingga kementerian berusaha menarik dukungan publik melalui kerja sama dengan NGO yang memiliki dukungan kuat dari masyarakat. Sebagai timbal-balik, NGO tersebut berhak terlibat dalam proses pembuatan kebijakan berkaitan dengan dana ODA tersebut. Kondisi saling menguntungkan antara NGO lingkungan yang bergerak di isu whaling dengan pemerintah Jepang hampir tidak ada. NGO lingkungan sendiri kurang mendapat dukungan dari masyarakat, terlihat dari sedikitnya jumlah dukungan dan keanggotaan NGO.

Greenpeace Japan menjadi NGO lingkungan dengan anggota terbanyak yang secara terbuka berani menentang kebijakan *scientific whaling* Jepang, sedangkan NGO lingkungan besar lainnya lebih memilih tidak memiliki pernyataan

³⁴ *Deklarasi Kerjasama NGO: Permohonan Mengeluarkan Paus Humpback dari "Scientific" Whaling*. <http://www.whalelove.org/raw/content/fun/NGOstatement.pdf>, diakses pada 16 Juni 2009 pukul 15:15 WIB

³⁵ Keiko Hirata, *Beached Whales*, ibid

resmi atau justru mendukung kebijakan *scientific whaling*. Dari posisi ini, terlihat bahwa untuk isu whaling, WWF *Japan* merupakan NGO lingkungan yang semestinya paling berpengaruh, karena merupakan NGO yang memiliki posisi khusus tentang whaling dengan jumlah anggota terbesar. Namun menurut pejabat WWF *Japan*, WWF sendiri tidak terlampau aktif dalam membawa isu whaling, baik ke masyarakat, ke pembuatan kebijakan pemerintah Jepang, maupun ke tingkat internasional. Salah satu pejabat senior WWF *Japan* menyatakan bahwa sulit untuk membawa isu whaling³⁶. Pertama, di tataran internasional, di dalam WWF sendiri terjadi perbedaan pendapat. Sebagai contoh, jika WWF *Japan* mendukung *sustainable whaling*, maka WWF *International* terlihat menentang segala bentuk *scientific whaling* dengan cara lethal³⁷. Kedua, di level pemerintahan, pemerintah Jepang terlihat sulit membuka akses masuknya NGO lokal untuk terlibat dalam proses pembuatan kebijakan dalam isu whaling. Terutama dengan posisi WWF *Japan* yang terlihat setengah-setengah, tidak anti-whaling, namun juga tidak pro-whaling. Di satu sisi, dilihat dari posisi WWF *Japan*, posisi tersebut diharapkan mampu membuat pemerintah Jepang lebih lunak dalam menerima masukan WWF *Japan*. Tapi di sisi lain, pemerintah Jepang melihat posisi WWF *Japan* ini cukup ambigu. WWF *Japan* sendiri memiliki misi untuk mendukung pemerintah Jepang agar lebih kooperatif dalam menjalankan kebijakan JARPA II. WWF *Japan* di sini berfungsi lebih pada posisi mediator, agar pemerintah Jepang lebih kooperatif dengan masukan dari level internasional, baik dari komunitas

³⁶ Shigeki Komori, wawancara pada 26 Maret 2009

³⁷ *SCIENCE, PROFIT AND POLITICS: Scientific Whaling in the 21st Century*.
<http://assets.panda.org/downloads/wwfsciwhalingreportfinal.pdf>, diakses pada 27 Juni 2009
pukul 14:52 WIB

epistemik maupun pemerintah negara lain.

Dilihat dari segi jumlah NGO lingkungan, yang menentang JARPA II adalah sekitar 10 NGO, sedangkan yang mendukung JARPA II sekitar 5 NGO dan NGO kecil lain yang skala kerja sangat lokal, dimana tidak semua NGO tersebut termasuk NGO lingkungan. Jumlah ini sangat sedikit jika dibandingkan dengan 4.500 NGO lingkungan yang ada. Lebih lanjut, walaupun dari segi dukungan masyarakat sedikit, namun organisasi yang mendukung JARPA II lebih dominan dikarenakan keberadaan tokoh-tokoh berpengaruh dari segi ekonomi di dalamnya. Hal ini semakin menunjukkan bahwa isu JARPA II bukanlah isu populer di kalangan masyarakat maupun NGO lingkungan.

Mengenai keterwakilan dalam elektoral, NGO lingkungan Jepang hampir tidak memiliki akses terhadap pembuatan kebijakan melalui keterwakilan NGO lingkungan dalam partai hijau. NGO lingkungan sulit terlibat dalam proses elektoral pemerintahan Jepang³⁸. Tidak seperti negara maju lainnya, partai hijau kurang populer dalam mata masyarakat Jepang. Berbagai usaha mendirikan partai hijau Jepang telah berlangsung sejak dekade 1980an. Namun partai hijau tersebut tidak berhasil mendapatkan kursi di diet³⁹. Karena berasal dari kelompok kepentingan, partai hijau tersebut memiliki karakter kurang memiliki kemampuan sebagai organisasi politik, berorientasi masyarakat, dan kurang memiliki basis massa kuat. Saat ini, tiga partai hijau yang bertahan di Jepang adalah *Rainbow and Greens* (didirikan tahun 1999), *Green Japan* (didirikan tahun 2002) dan *Consumer*

³⁸ Shuji Imamoto, *Current Situation around Green Movement in Japan*,
<http://lp.jiyu.net/greens-japan-today.htm>, diakses pada 27 Oktober 2008 pukul 13:00 WIB

³⁹ ibid

*Cooperative Network*⁴⁰. Namun partai-partai tersebut lebih banyak bergerak sebagai kelompok gerakan lingkungan dibandingkan terlibat dalam politik. Hal inilah yang membuat eksistensi partai hijau di Jepang dipertanyakan. Seluruh partai hijau tersebut tidak mendapatkan kursi di parlemen. Tidak ada kerja sama antara partai hijau dengan NGO lingkungan. NGO lingkungan tampaknya tidak melihat keuntungan untuk bekerja sama dengan partai lingkungan. Dengan jumlah anggota partai yang hanya berjumlah 500 – 1000 orang, jumlah anggota NGO lingkungan terlihat jauh lebih signifikan, terutama NGO lingkungan besar. Juga dengan hampir tidak-adanya peran partai hijau dalam pembuatan kebijakan lingkungan Jepang. Wajar jika NGO lingkungan memilih untuk tidak terlibat dengan partai hijau. Kalaupun ada, untuk isu whaling, partai-partai hijau tersebut tidak memiliki ketertarikan dengan isu whaling. Hal ini kemungkinan berkaitan dengan tidak populernya isu whaling dalam parlemen serta kurangnya dukungan masyarakat lokal terhadap isu tersebut.

III.2.2 Peran NGO Lingkungan Internasional

Hubungan antara NGO lingkungan internasional dengan NGO lingkungan Jepang dalam isu *scientific whaling* cukup unik. Pertama, untuk NGO lingkungan yang merupakan bagian dari jaringan NGO lingkungan internasional, dapat dibagi menjadi dua:

1. antara jaringan internasional dengan lokal menganut norma sama,
2. antara jaringan internasional dengan lokal menganut norma yang berbeda.

⁴⁰ ibid

NGO lokal yang menganut norma sama dapat dilihat pada Greenpeace *Japan* dan IFAW. Keduanya sama-sama menentang *scientific whaling* dan menggunakan cara investigatif dan cukup frontal dalam mengampanyekan isu anti-*scientific whaling*. Walaupun memiliki banyak lingkup isu lingkungan yang menjadi perhatian Greenpeace *Japan*, isu whaling mendapat porsi dominan. Hal ini dapat disebabkan beberapa faktor. Pertama, Greenpeace *Japan* hanya menjalankan norma yang diamanatkan oleh Greenpeace Internasional. Hal ini memungkinkan karena Greenpeace *Japan* memiliki tingkat ketergantungan tinggi terhadap Greenpeace Internasional, dimana 80% pemasukan Greenpeace *Japan* berasal dari Greenpeace internasional⁴¹. Kedua, dari segi isu, adanya urgensi untuk mengampanyekan isu ini kepada publik mengingat minimnya dukungan baik dari NGO lingkungan lain maupun dari masyarakat terhadap isu. Dalam kondisi ini, dapat dinyatakan bahwa Greenpeace *Japan* merupakan NGO lingkungan yang paling *favorable* di kalangan NGO lingkungan internasional anti-whaling untuk bergerak mengampanyekan anti-whaling, jika dilihat dari basis massa serta konsistensi dalam kampanye anti-whaling. IFAW juga memiliki posisi yang sama dengan Greenpeace *Japan*, namun dari segi intensitas kampanye isu whaling, tidak sekuat Greenpeace *Japan*.

Sedangkan untuk posisi nomor dua merupakan posisi yang ditemukan dalam WWF *Japan* dan FoE. FoE *Japan* lebih memilih tidak memiliki pernyataan khusus mengenai isu whaling, walaupun FoE Internasional menyatakan bahwa mereka menentang kebijakan *scientific whaling* Jepang⁴². Kembali, terjadi

⁴¹ Robert J. Mason, op.cit

⁴² *Antartica*.

<http://www.foei.org/en/what-we-do/affected-peoples/grassroots-highlights/antarctica/index.html/?searchterm=whaling>, diakses pada 20 November 2008 pukul 18:47 WIB

perbedaan posisi antara NGO internasional dengan NGO lokal mereka. Tidak ditemukan data mengenai berapa persen pemasukan FOEJ maupun WWF *Japan* yang berasal dari organisasi induk mereka, karena berdasarkan kasus Greenpeace *Japan*, pengadopsian norma serta organisasi kerja yang kuat hubungannya dengan organisasi induk berbanding lurus dengan tingkat aliran dana dari organisasi induk.

Sedangkan untuk NGO lingkungan internasional yang tidak memiliki cabang di Jepang, seperti *Environment Investigation Agency*, mereka bergerak tidak kepada masyarakat lokal, tapi kepada sektor industri. Tekanan yang diberikan berupa tekanan ekonomi, dimana berbagai petisi dan surat permohonan ditujukan kepada perusahaan-perusahaan yang terkait dengan industri whaling. Kampanye melalui publikasi lebih banyak disebarakan ke masyarakat internasional, bukan kepada masyarakat lokal Jepang. Begitu pula NGO internasional lainnya, yang bergerak melalui penerbitan hasil riset dan karya ilmiah yang menentang JARPA II, kampanye lokal di negara masing-masing, juga tekanan-tekanan melalui media.

Hirata kembali menyebutkan mengenai sulitnya NGO internasional masuk dan bekerja dengan NGO lokal dalam isu whaling disebabkan kurangnya dukungan publik untuk kampanye anti-whaling, keterbatasan kultural, ketidakmampuan menciptakan kerjasama dengan birokrasi, serta perbedaan posisi dengan pemerintah⁴³. Selain itu, minimnya akses terhadap NGO lokal, pemerintah Jepang, dan masyarakat Jepang, membuat tekanan NGO lingkungan internasional lebih kepada membangun opini publik di level internasional, untuk kemudian menekan

⁴³ Keiko Hirata, *op.cit*

pemerintah Jepang dalam proses pembuatan kebijakan.

III.2.3 Kelompok Epistemik

Menurut Peterson, komunitas epistemik yang dibentuk oleh *cetologist* (peneliti mamalia laut) dalam isu whaling merupakan kelompok yang memiliki pengaruh politik berdasarkan data ilmiah⁴⁴. Komunitas epistemik tersebut memiliki preferensi kebijakan yang terus berubah seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan itu sendiri⁴⁵. Kelompok epistemik bergerak di level transnasional melalui forum serta organisasi transnasional, publikasi karya ilmiah, dan kegiatan yang melibatkan penilitan bersama. Namun Peterson menyatakan bahwa semakin luasnya penelitian mengenai whaling, semakin meluasnya anggota komunitas epistemik di luar *cetologist*, semakin terpecah komunitas epistemik, terutama dengan keberadaan moratorium⁴⁶.

Berdasarkan pendapat Peterson, dapat dilihat bahwa dalam isu whaling, peran kelompok epistemik sangat kuat. Sebagai contoh, seluruh kebijakan IWC harus berdasarkan fakta ilmiah yang diajukan komisi ilmiah IWC⁴⁷. Dapat dikatakan bahwa kelompok epistemik paling berpengaruh dalam rezim whaling adalah komisi ilmiah IWC, karena berada di belakang kebijakan. Walaupun peran kelompok epistemik dominan dalam pembentukan kebijakan dalam isu whaling, sering kali fakta lapangan dari kelompok epistemik harus berhadapan dengan kepentingan lain. Sebagai contoh, fakta bahwa stok beberapa spesies paus sudah

⁴⁴ M. J. Peterson, op.cit

⁴⁵ ibid

⁴⁶ ibid

⁴⁷ Elizabet R. DeSombre, op.cit, hal 157

lebih dari batas aman buru yang ditetapkan IWC pada awal moratorium tetap tidak membuat kebijakan moratorium dibatalkan oleh IWC⁴⁸. Hal ini sesuai pernyataan Haas yang menyatakan bahwa peran komunitas epistemik adalah pada mengidentifikasi kebijakan spesifik untuk diadopsi di pengambilan kebijakan berbagai level⁴⁹. Pada akhirnya, peran kelompok epistemik hanya pada tingkat mengidentifikasi kebijakan, bukan pada pengambilan kebijakan.

Dengan asumsi bahwa Jepang negara veto dalam IWC, maka secara langsung kondisi ini sesuai dengan fakta bahwa Jepang hampir tidak pernah mengikuti masukan dari komisi ilmiah IWC. Jepang hanya mengikuti masukan dari komunitas epistemik yang sesuai dengan posisinya. Menurut Gales et al, untuk kebijakan JARPA II, pemerintah Jepang sangat sulit dipengaruhi oleh komunitas ilmiah pada umumnya. Gales bahkan menyatakan bahwa perdebatan mengenai program *scientific whaling* bukan lagi perdebatan ilmiah, karena sudah terdistorsi oleh kepentingan-kepentingan lainnya. Dengan tetap mempertahankan kebijakan JARPA II, pemerintah Jepang terlihat tidak memperhitungkan peran komunitas ilmiah internasional yang memberikan masukan berukha opsi non-lethal dalam JARPA II⁵⁰. IWC mengumpulkan 63 peneliti untuk membahas program JARPA II⁵¹. Hasilnya sesuai dengan pembahasan di bab sebelumnya bahwa adalah suatu ketidaksahihan dari segi ilmiah jika Jepang melaksanakan program JARPA II sebelum hasil akhir program JARPA dikaji lebih dalam. Kelompok peneliti

⁴⁸ Ibid

⁴⁹ Peter M. Haas, *Introduction: epistemic communities and international policy coordination*. http://homepage.univie.ac.at/claus.pias/doc/haas_epistemic_communities.pdf, diakses pada 21 April 2009 pukul 00:31

⁵⁰ Nicholas J. Gales et al, op.cit

⁵¹ *Japanese whaling 'science' rapped*. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/sci/tech/4118990.stm>, diakses pada 20 April 2009 pukul 23:34 WIB

tersebut juga menyatakan bahwa peningkatan kapasitas JARPA II menyamai kuota minke yang ditetapkan sebelum moratorium. Dengan kondisi seperti, kelompok peneliti tersebut merasa berkeberatan Jepang tetap mempertahankan program JARPA II.

Beberapa komunitas epistemik lain berusaha menekan pemerintah Jepang melalui media, seperti surat terbuka yang dilayangkan 21 peneliti yang dimotori oleh WWF Amerika Serikat di harian *New York Times* pada tahun 2002⁵². Surat tersebut mendapat tanggapan dari direktur ICR., Seijo Ohsumi. Menurut tanggapan dari ICR tersebut, ke-21 peneliti yang menandatangani surat tersebut tidak memiliki kapabilitas sebagai cetologists maupun peneliti biologi kelautan. Anjuran penggunaan cara non-lethal ditolak oleh ICR dengan argumen bahwa untuk mendapatkan data mengenai manajemen ekosistem perlu dilakukan secara lethal. NGO lingkungan internasional lain lebih banyak bergerak dalam bentuk persuasi di level IWC atau ke pemerintah negara dibandingkan dengan menggunakan publikasi ilmiah ataupun data ilmiah. Hal ini sesuai dengan pembagian kaum *cetologists*, environmentalis, dan industri yang dipaparkan oleh Peterson. NGO lingkungan menjadi kaum environmentalis, kelompok lobi tingkat transnasional, bukan kelompok epistemik.

Jelas dari paparan sebelumnya, masukan komunitas epistemik yang tidak sejalan dengan posisi Jepang dalam menjalankan kebijakan *scientific whaling* tidak akan diterima. Satu-satunya kelompok epistemik yang berpengaruh terhadap proses pembentukan kebijakan JARPA II adalah ICR. Hasil penelitian ICR

⁵² *An Open Letter To the Government of Japan on "Scientific Whaling"*.
http://www.baleinesendirect.net/pdf/whaling-letter_to_NY_Times.pdf, diakses pada 21 April 2009
pukul 00:31 WIB

menjadi dasar ilmiah seluruh program *scientific whaling* Jepang, termasuk JARPA II. Hasil penelitian ICR yang menyatakan bahwa terdapat stok minke yang berlebih, juga pernyataan bahwa masih banyak fakta ilmiah yang belum berhasil didapatkan oleh ICR menjadi alasan dikeluarkannya JARPA II.

Dapat dinyatakan bahwa peran kelompok epistemik, terutama komunitas ilmiah IWC tidak berpengaruh terhadap kebijakan whaling Jepang. Lebih lanjut, NGO lingkungan lokal maupun internasional lebih berperan dalam lobi kebijakan atau memberikan tekanan, bukan pada pencarian fakta ilmiah. Kelompok epistemik yang berperan hanyalah ICR, yang merupakan hal wajar jika mengingat posisi ICR yang didanai oleh pemerintah Jepang.

III.3 Peran Sektor Ekonomi dan Industri

Meneruskan program *scientific whaling* berarti mempertahankan pengeluaran pemerintah hampir sebesar 100 juta yen pertahunnya dalam memberikan subsidi kepada ICR untuk terus melanjutkan program tersebut. Secara lebih lengkap dapat dilihat melalui tabel berikut.

Tabel 3.3 Pendapatan dan Pengeluaran ICR yang berkaitan dengan *Research Whaling* (dalam 1.000 yen)

(Ishii dan Okubo *An Alternative Explanation of Japan's Whaling Diplomacy in the Post-Moratorium Era*, *Journal of International Wildlife Law and Policy* 10 tahun 2007 hal.73)

Pemasukan			Pengeluaran			
Tahun	Sumbangan dan Komisi dari Pemerintah Jepang	Hasil produksi	" <i>Scientific whaling</i> "	International Research on Whales (SOWER)	Coastal Research Whaling	Saldo
1988	859.680	1.318.331	2.075.143	332.560	-	-229.692
1989	909.983	1.949.489	2.408.167	348.048	-	103.257
1990	910.150	2.197.002	2.587.641	347.644	-	161.867
1991	903.488	2.127.399	2.733.201	346.985	-	-50.299
1992	902.403	2.812.202	3.191.353	346.540	-	176.352
1993	889.668	2.650.304	2.975.468	345.837	-	218.667
1994	943.835	2.726.440	3.077.180	385.207	-	207.888
1995	949.274	4.188.673	3.971.474	391.191	-	775.282
1996	942.320	3.764.000	4.129.583	384.237	-	192.500
1997	978.667	4.024.075	4.097.936	410.306	-	494.500
1998	970.414	4.184.464	4.278.185	407.633	-	460.060
1999	984.511	4.073.759	4.395.552	421.718	-	241.000
2000	976.841	4.602.046	4.602.046	414.796	-	562.045
2001	1.004.016	4.884.376	4.884.376	440.214	-	563.802
2002	997.692	5.833.290	5.110.744	433.890	158.348	1.128.000
2003	943.233	5.889.874	5.338.761	430.668	151.678	912.000

Pemasukan ICR diluar subsidi merupakan hasil penjualan tangkapan kepada Taiyou A&F, Nissui, dan Kyokuyo yang mencapai sekitar 40 – 50% hasil tangkapan program *scientific whaling* dengan harga yang telah ditetapkan ICR⁵³. Pendapatan juga berasal dari penjualan dengan harga subsidi kepada anggota pemerintahan. Sedangkan pengeluaran merupakan biaya operasional dari program *scientific whaling* Jepang (JARPA, JARPN, dan JARPN II), biaya operasional

⁵³ ibid

program *scientific whaling* internasional, juga operasional program *scientific whaling* Jepang di dalam ZEE Jepang. Dapat dilihat bahwa pemerintah Jepang memberikan subsidi kegiatan yang tidak sedikit untuk program *scientific whaling*. Jika dilihat dari keuntungan ekonomi, *scientific whaling* tidak menguntungkan. Sampai tahun 2001, jumlah subsidi lebih besar daripada keuntungan yang didapat. Walaupun dari segi pendapatan mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, namun pengeluaran juga meningkat, terutama dengan adanya program *research whaling* tambahan. Perlu diingat pula bahwa meningkatnya saldo sejak tahun 2000 juga berkaitan dengan program JARPN II yang memiliki cakupan lebih luas dari program sebelumnya. Sulit untuk menyatakan bahwa program *scientific whaling* Jepang sebelum JARPA II menguntungkan dari segi ekonomi, karena besarnya subsidi pemerintah Jepang.

Berdasarkan sejarah, sektor Industri merupakan sektor yang pertama kali bereaksi terhadap fluktuasi stok paus. Menurunnya stok berarti menurunnya profit yang didapat para pelaku whaling. Namun di sisi lain, pada periode whaling komersial, sektor industri melalui perwakilan pemerintah berusaha menaikkan kuota buru tanpa memikirkan kondisi stok yang semakin terancam. Terjadi kontradiksi bagi sektor industri antara tetap menjaga stok dengan mengindahkan jumlah stok untuk mengambil keuntungan lebih. Munculnya isu whaling sebagai isu lingkungan pada dekade 1970 menjadi awal kejatuhan industri whaling. Negara-negara pelaku whaling menjadi anti-whaling, dan menyisakan Jepang, Norwegia, dan Islandia sebagai negara yang masih memiliki industri whaling⁵⁴.

54 Elizabet R. DeSombre, op.cit, hal 162

Sejak diberlakukannya moratorium, praktis industri whaling Jepang ikut mengalami perubahan drastis. Namun untuk Jepang, dengan keberadaan *scientific whaling*, industri whaling masih dapat bertahan, walaupun hanya terbatas. Industri whaling Jepang lebih pada penangkapan, proses pengolahan daging hingga layak dikonsumsi, serta distribusinya. Berdasarkan wawancara dengan salah satu pekerja di FA, menurut FA, industri whaling Jepang pasca moratorium lebih berupa pemenuhan kebutuhan lokal⁵⁵. Selain itu proses produksi tidak berlangsung sepanjang tahun, hanya pada masa panen sekitar bulan Mei – Agustus.

Pada masa awal berakhirnya era whaling komersial, David Day dalam Porter dan Brown menyatakan bahwa ekonomi domestik berperan terhadap posisi Jepang sebagai negara yang tetap mempertahankan kebijakan whaling-nya. Beberapa perusahaan dagang besar didukung pemerintah untuk terus melakukan whaling karena adanya kedekatan antara perusahaan tersebut dengan LDP⁵⁶. Tiga perusahaan yang terlibat dalam proses industri whaling pasca moratorium adalah Maruha-Nichiro Holdings, Nihon Suisan (Nissui), dan Kyokuyo. Maruha, Nissui, dan Kyokuyo telah bergerak di industri whaling Jepang sejak awal abad 20. Ketiganya merupakan perusahaan distribusi daging ikan terbesar di Jepang, dan dengan anak perusahaan yang tersebar di seluruh dunia, perusahaan-perusahaan tersebut dapat dikategorikan MNC dibidang perikanan⁵⁷.

Maruha merupakan perusahaan hasil olahan ikan nomor satu di Jepang dandengan penjualan tahun 2005 mencapai sekitar US\$4.300 juta, diperkirakan

⁵⁵ Toshinori Uoya, wawancara pada 27 Maret 2009

⁵⁶ Porter dan Brown hal. 34

⁵⁷ *Companies Linked to Japanese Whaling; Conservationists Call for Action.*
<http://www.reuters.com/article/pressRelease/idUS173637+18-Dec-2007+PRN20071218>,
diakses pada 23 Juni 2009 pukul 21:15 WIB

Maruha merupakan perusahaan olah ikan terbesar di dunia. Maraknya usaha whaling pada dekade 1950an membuat Maruha membangun anak perusahaan, Taiyou A&F. Sejak berlakunya moratorium, Taiyou A&F merubah fokus usahanya menjadi pengolahan hasil laut. Baik Taiyou A&F maupun Maruha memiliki kepemilikan saham di berbagai perusahaan perikanan dunia. Nissui dan Kyokuyo juga merupakan pemain lama dalam industri whaling Jepang. Keduanya termasuk dalam lima besar perusahaan perikanan Jepang. Sejak masuk abad 21, ketiga perusahaan tersebut berusaha melakukan ekspansi dengan mengakuisisi berbagai perusahaan perikanan internasional lainnya.

Ketika moratorium dikeluarkan, ketiga perusahaan tersebut mengalihkan aset mereka ke Kyodo Senpaku. Ketiganya memiliki saham di Kyodo Senpaku masing-masing sebanyak 31.9%⁵⁸. Namun Maruha menjual sepertiga sahamnya kepada Taiyo A&F, anak perusahaan Maruha pada 1999⁵⁹. Kyodo Senpaku yang kemudian bergerak dibawah otoritas pemerintah Jepang melalui ICR berperan sebagai penyalur daging paus untuk diolah oleh ketiga perusahaan tersebut. Lebih lanjut, Presiden Direktur Maruha, Yuji Igashura, serta Presiden Direktur Nissui, Naoya Kakizoe, merupakan wakil presiden dari *Japan Fisheries Association* (JFA), yang merupakan kelompok lobi kuat dalam mengakhiri pelarangan whaling komersial. Tidak ditemukan data yang membahas sejauh mana Nissui dan Kyokuyo berpengaruh terhadap proses pembuatan kebijakan JARPA II. Juga data mengenai

⁵⁸ *Consolidated Letters from Heads of HSI, EIA, and IFAW.*
http://blog.stopwhaling.org/files/Consolidated_Letters.pdf, diakses pada 15 Mei 2009 pukul 13:37 WIB

⁵⁹ *HOW THE WORLD'S LARGEST SEAFOOD COMPANY CAN END JAPAN'S WHALING.*
<http://www.eia-international.org/files/news303-1.pdf>, diakses pada 1 Mei 2009 pukul 22:57 WIB

tekanan dari tiga perusahaan tersebut, baik dari tekanan ekonomi maupun politik. Tetapi menurut Peterson dalam Hirata, kejatuhan industri whaling Jepang membuat aktor-aktor dalam industri whaling kehilangan pengaruhnya dalam membentuk kebijakan whaling Jepang⁶⁰.

Di sisi lain, tekanan internasional justru semakin kuat terhadap Maruha, Nissui, dan Kyokuyo untuk menarik kepemilikan saham mereka di Kyodo Sempaku. Dimulai dengan dorongan Greenpeace *Japan* terhadap Maruha untuk menjual kepemilikan saham mereka di Kyodo Sempaku pada tahun 1999. *Environment Investigation Agency* (EIA), secara berkala mempublikasikan mengenai perusahaan-perusahaan di negara anti-whaling yang terlibat dengan Maruha, Kyokuyo, maupun Nissui. Dengan data-data tersebut, anak perusahaan maupun perusahaan kerja sama Maruha, Kyokuyo, dan Nissui menjadi target kampanye NGO lingkungan internasional anti-whaling. Sebagai contoh, publikasi publik Greenpeace International terhadap Gorton's of Gloucester, perusahaan pengolahan hasil laut Amerika Serikat yang sejak tahun 2001 dimiliki oleh Nissui. Lebih lanjut, Gorton's merupakan anak perusahaan Nissui di luar Jepang yang paling menguntungkan, dengan total penjualan pada tahun 2005 sebesar US\$ 200 juta⁶¹. Tekanan yang sama ditunjukkan pula oleh *Humane Society International* terhadap Kyokuyo melalui anak perusahaannya, *True World Foods*, perusahaan distribusi daging sushi di Amerika Serikat. Berbeda dengan kasus Gorton's of Gloucester, pada kasus Kyokuyo, True World Foods memberikan prasyarat kepada

⁶⁰ ibid

⁶¹ *We Don't Buy It! Nippon, Suisan, Maruha, and Kyokuyo's continuing support for Japan's whaling.* <http://www.stopwhaling.org/atf/cf/%7BC7E2199F-3FE3-487F-90AC-8FF4FBB61804%7D/eia-we-dont-buy-it.PDF>, 16 Oktober 2008 pukul 16:00 WIB

Kyokuyo pada saat Kyokuyo mengakuisisi True World Foods pada 2002, yaitu Kyokuyo harus terbebas dari isu whaling⁶².

Hal yang menarik adalah bahwa sektor industri whaling tampak tidak menaruh perhatian terhadap proses pembuatan kebijakan JARPA II, atau kebijakan *scientific whaling* Jepang pada umumnya. Tapi sejak berlakunya JARPA II, tentangan terhadap perusahaan-perusahaan ini semakin kuat dari NGO internasional, terutama dengan adanya publikasi dari EIA. Tekanan publik terhadap *Gorton's of Gloucester* membuat *Nissui* akhirnya menarik sahamnya di Kyodo Senpaku pada 2006, walaupun masih menurut EIA, pernyataan publik ini adalah usaha untuk menghilangkan kesan adanya hubungan antara *Gorton's of Gloucester* dengan usaha whaling komersial⁶³. Salah satu juru bicara Maruha pada tahun 1999 menyatakan bahwa walaupun whaling komersial dilanjutkan lagi, Maruha tidak memiliki niat untuk tetap berada di industri whaling (yang akhirnya ditunjukkan dengan mundurnya Maruha dari kepemilikan Kyodo Senpaku sepenuhnya pada 2006). Begitu pula dengan Kyokuyo, yang menarik sahamnya di Kyodo Senpaku pada 2007.

Kondisi ini menunjukkan bahwa ada pertimbangan tertentu bagi MNC berkaitan dengan industri whaling, selain dari keuntungan ekonomi. Fakta lain adalah konsumsi daging paus masyarakat Jepang yang hanya 30 gram perkapita per tahun (2004), jauh turuh dari dekade 1960an yang mencapai 5 kilogram per tahun⁶⁴.

⁶² *True World Foods Gives Whale Meat Company a Global Reach.*
http://www.hsus.org/hsi/oceans/whales/companies_linked_to_whaling/true_world_foods.html, diakses pada 23 Maret 2009 pukul 12:34 WIB

⁶³ *ibid*

⁶⁴ *Environmental Group Attacks U.S. Food Firm's Whale Trade Link,*
<http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601101&sid=amhH6ZnmzVOo&refer=japan>,

Tidak ditemukan data khusus mengenai keuntungan maupun kerugian yang dialami perusahaan yang terlibat dalam industri pengolahan daging paus. Namun fakta bahwa perusahaan menarik dukungan terhadap *scientific whaling*, juga fakta bahwa tingkat konsumsi daging paus sangat jatuh, mendukung asumsi bahwa pemasukan dari sektor pengolahan daging paus tidaklah signifikan dibandingkan pemasukan dari sektor lainnya. Maruha (Taiyou A&F), Nissui, dan Kyokuyo, terlihat lebih memilih mengamankan usahanya di level internasional dari tekanan NGO lingkungan internasional maupun pemerintah negara tempat ketiga perusahaan tersebut melakukan usaha dibandingkan terus melanjutkan industri whaling.

Mengenai tekanan ekonomi MNC tersebut terhadap perekonomian domestik, dapat dinyatakan bahwa pemerintah Jepang bergantung kepada tiga perusahaan ini untuk membeli hasil tangkapan *scientific whaling*. Dengan adanya program JARPA II dengan kapasitas tangkapan yang jauh lebih besar dari program-program sebelumnya, maka asumsinya, saat membuat kebijakan JARPA II, pemerintah Jepang sudah memiliki perhitungan mengenai pasar dan daya beli hasil tangkapan JARPA II. Berdasarkan data pada tabel 3, terlihat bahwa memang terjadi peningkatan penjualan hasil riset tiap tahunnya. Dalam kondisi ini, pemerintah Jepang tampak tidak memperhitungkan tekanan yang semakin kuat terhadap sektor industri. Walaupun di luar konteks pembahasan mengenai proses pembuatan kebijakan JARPA II, namun menarik melihat bagaimana sektor industri kemudian menarik dukungan terhadap *scientific whaling*. Bahwa pada akhirnya, JARPA II kehilangan dukungan dari sektor yang paling mempengaruhi

diakses pada 20 Mei 2009 pukul 19:45 WIB

secara finansial.

