

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Paus merupakan jenis mamalia yang terbesar di di bumi dimana yang terbesar adalah jenis paus biru yang dapat mencapai panjang lebih dari 100 kaki (lebih dari 30 meter) dan berat hingga 200 ton atau setara dengan berat 33 gajah. Paus sendiri memiliki berbagai macam spesies dimana *World Wildlife Fund* (WWF) menetapkan status *endangered* atau terancam bahaya. Status *endangered* tersebut adalah status yang ditetapkan oleh WWF bila suatu jenis hewan dalam hal ini Paus menghadapi resiko tinggi terhadap kepunahan. Menurut data dari WWF, spesies yang paling terancam punah adalah Paus Sikat Atlantik Utara (*right whales*) yang merupakan spesies paus yang hidup di laut Atlantik Utara yang sekarang hanya tersisa sekitar 400 ekor, dimana untuk spesies paus lainnya, untuk tiap spesies tersisa mulai dari 10.000 ekor hingga 90.000 ekor.¹

Perburuan Paus menjadi sebuah tradisi karena telah dilakukan selama ribuan tahun oleh berbagai orang di berbagai tempat. Orang Norwegia termasuk yang pertama berburu paus, sejak 4.000 tahun yang lalu. Tradisi beragam seperti Inuit (yang berburu di Samudra Arktik), Basque (yang berburu di Atlantik), dan Jepang (yang berburu di Pasifik) mengandalkan paus untuk menyediakan barang-barang material, serta bagian dari identitas budaya

¹ WWF, *Whale*, (November, 29th 2021), <https://www.worldwildlife.org/species/whale>, diakses Desember 2021

mereka. Berbagai macam bagian dari paus digunakan seperti contohnya daging, kulit, lemak, dan organ dari paus dimakan sebagai sumber penting protein, lemak, vitamin, dan mineral. Balin yang merupakan sistem penyaring di dalam mulut paus yang biasanya berwarna putih dan berbentuk seperti gigi ditenun menjadi keranjang dan digunakan sebagai pancing. Di iklim yang lebih hangat, Balin juga dapat digunakan sebagai bahan atap. Tulang digunakan terutama untuk membuat perkakas dan mengukir benda-benda upacara seperti topeng. Seiring waktu, usaha penangkapan ikan paus Eropa menyebar ke Amerika Utara. Koloni Amerika mengandalkan minyak ikan paus untuk menyalakan sebagian besar lampu mereka. Seiring waktu, usaha perburuan paus Eropa menyebar ke Amerika Utara. Pada pertengahan 1700-an, semakin sulit menemukan paus di dekat pantai Atlantik. Armada penangkapan ikan paus Amerika memperluas operasinya di seluruh lautan dunia, termasuk perairan Arktik dan Antartika yang kaya akan ikan paus.²

Orang-orang Jepang sendiri sudah berburu paus dalam skala kecil sejak 10.000 sampai 300 tahun sebelum masehi, Jepang memulai perburuan paus dalam skala yang besar mulai akhir abad ke- 17. Pada pertengahan abad 20, Jepang merupakan salah satu negara yang memimpin industri perburuan serta perdagangan paus di dunia.

Karena perkembangan industri perdagangan paus yang cukup pesat dan juga karena teknik perburuan paus modern yang dikembangkan oleh Norwegia membuat negara-negara di dunia melakukan perburuan paus secara

² Meghan E. Marrero and Stuart Thornton, *Big Fish: A Brief History of Whaling*, (Tuesday, November 1, 2011), <https://www.nationalgeographic.org/article/big-fish-history-whaling/>, diakses pada 28 Juni 2021

besar-besaran mulai tahun 1883 dan berlangsung selama 21 tahun. Penemuan lain yang berkontribusi pada peningkatan jumlah spesies paus yang diburu terjadi pada tahun 1921 ketika Peter Sørle mematenkan 'slip-way' untuk kapal-kapal pabrik. Selanjutnya, teknologi penangkapan ikan paus pelagis (ikan paus yang hidup di lapisan permukaan air laut) memungkinkan eksploitasi massal paus, dimana ribuan paus ditangkap setiap tahun, terutama di laut Antartika. Perburuan paus pelagis Antartika meningkat empat kali lipat dalam tiga periode berturut-turut antara tahun 1927-1931. Namun, produksi berlebih dan ekspansi berlebihan bertepatan dengan krisis ekonomi dunia dan penurunan harga semua bahan baku, mengakibatkan runtuhnya industri perburuan paus. Eksploitasi paus yang berlebihan yang telah berlangsung sangat lama ini mendorong negara-negara untuk membuat regulasi terhadap perburuan paus. Perjanjian internasional yang pertama dibentuk untuk regulasi penangkapan paus adalah *Geneva Convention on Regulation of Whaling* yang dibentuk pada tahun 1931 dan 6 tahun kemudian dibentuklah *Agreement for the Regulation of Whaling* pada 8 Juni 1937. Kedua perjanjian Internasional tersebut terbukti tidak efektif, namun kedua perjanjian internasional tersebut memberikan kerangka hukum untuk pengaturan penangkapan paus yang sampai sekarang masih berlaku yaitu *International Convention for The Regulation on Whaling* (ICRW).³

International Whaling Commission (IWC) didirikan berdasarkan Konvensi Internasional untuk Regulasi Penangkapan Ikan Paus yang

³ Malgosia Fitzmaurice, *Introductory Note on International Convention For The Regulation On Whaling* (2017), Historical Context, <https://legal.un.org/avl/ha/icrw/icrw.html>, diakses pada Juni 2021

ditandatangani di Washington DC pada tanggal 2 Desember 1946. Pembukaan Konvensi menyatakan bahwa tujuannya adalah untuk menyediakan konservasi yang tepat dari stok ikan paus dan dengan demikian memungkinkan ketertiban pengembangan industri penangkapan ikan paus.⁴ Dasar dari IWC sendiri dapat dilihat pada Pasal 3 ayat 1 ICRW yaitu:

“The Contracting Governments agree to establish an International Whaling Commission, hereinafter referred to as the Commission, to be composed of one member from each Contracting Government. Each member shall have one vote and may be accompanied by one or more experts and advisers.”

Terlepas dari upaya untuk meregulasi dan melakukan pengawasan terhadap praktik perburuan paus yang dilakukan oleh IWC, populasi beberapa spesies paus terus menurun pada tingkat yang mengkhawatirkan pada tahun 1960-an. Selama beberapa dekade, negara-negara anggota IWC bertemu setiap tahun dan menetapkan kuota dari perburuan paus dimana kuota ini hanya memberikan keuntungan jangka pendek bagi pemburu paus.⁵

Dengan sedikit perburuan paus untuk diawasi, IWC mengubah bentuk keanggotaan dan fokusnya. Banyak negara anggota yang tidak melakukan perburuan paus bergabung setelah *Stockholm Conference* pada tahun 1972, dan pertemuan IWC menjadi titik fokus bagi organisasi non-pemerintah yang anti-perburuan paus maupun yang pro-perburuan paus. Pada tahun 1982, setelah satu dekade perdebatan, IWC memutuskan untuk melakukan moratorium atau penangguhan secara sementara terhadap tindakan

⁴ International Whaling Commission, *History and Purpose*, <https://iwc.int/history-and-purpose>, diakses pada 28 Juni 2021

⁵ Howard S. Schiffman, *The International Whaling Commission : Challenges From Within and Without*, (2003)

penangkapan paus komersial untuk periode tahun 1986-1990. Penangguhan ini disertai dengan melakukan penelitian ilmiah untuk mengetahui jumlah paus pada saat itu. Pada tahun 2000 perhatian utama IWC adalah dengan memperbaiki kontrol untuk paus kecil dan perburuan paus di perairan pesisir.⁶ Moratorium tersebut diperpanjang terus menerus sampai sekarang, sehingga tindakan perburuan paus dengan alasan komersil masih dilarang. Dalam Pasal 8 ayat 1 ICRW disebutkan bahwa negara pihak dapat melakukan perburuan paus dengan alasan penelitian ilmiah dimana akan diberikan '*special permits*' atau izin khusus untuk melakukan perburuan paus.⁷

Aturan mengenai pemberian *special permits* oleh IWC serta pelarangan perburuan paus komersial mulai tahun 1986 membuat Jepang bereaksi tepatnya setahun setelahnya Jepang membuat program untuk melakukan perburuan paus dengan alasan penelitian ilmiah, dimana program tersebut dinamakan JARPA atau *Japan's research program in the Antarctic* dimana program *scientific whaling* ini berlaku selama 18 tahun sampai pada tahun 2005. Menurut Jepang program ini dilaksanakan untuk mengetahui lebih banyak mengenai jumlah konkrit paus yang ada pada saat itu dan juga untuk mengetahui lebih banyak mengenai biologi dari paus itu sendiri. Meskipun tindakan Jepang menuai banyak kecaman dari negara-negara yang anti perburuan paus, namun program JARPA menghasilkan data-data yang komperhensif mengenai jumlah paus dan juga biologi dari paus, dimana jumlah data-data tersebut jauh lebih banyak terkumpul dibandingkan tahun-

⁶ The Editors of Encyclopaedia Britannica, *International Whaling Commission*, <https://www.britannica.com/topic/International-Whaling-Commission>, diakses pada 28 Juni 2021

⁷ International Convention for The Regulation on Whaling, 1946, art 8 (1)

tahun sebelumnya, dan jumlah data yang didapatkan meningkat setiap tahunnya. Berdasarkan hasil yang didapat pada program JARPA yang pertama, Jepang pada tahun 2005 mengembangkan program tersebut menjadi JARPA II. Pelaksanaan JARPA II secara penuh mulai dilaksanakan pada tahun 2009/2010, dimana Jepang diberikan izin untuk menangkap paus sebanyak $850 \pm 10\%$ paus minke Antartika, 50 paus sirip dan 50 paus bungkuk meskipun Jepang akhirnya menahan diri untuk tidak mengambil paus bungkuk. Dalam pelaksanaan JARPA II ini, Jepang menggabungkan *lethal research method* (membunuh) dan *non-lethal research method* (tidak membunuh).⁸ Pelaksanaan program JARPA II inilah yang pada akhirnya membuat Jepang bersengketa dengan Australia sampai dibawa ke ICJ atau Mahkamah Internasional, dimana Australia mengajukan gugatan terhadap Jepang dalam melaksanakan program JARPA II di laut Artantika yang beberapa bagiannya termasuk dalam *Australian Antarctic Territory* (AAT) Akhirnya ICJ memberikan putusannya pada 31 Mei 2010, yang berisi bahwa *special permits* yang diberikan kepada Jepang pada program JARPA II tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 8 Ayat 1 ICRW dan juga tidak sesuai dengan ketentuan dalam paragraf 10 (e) dalam *Schedule* ICRW. Memutuskan bahwa Jepang telah melanggar ketentuan dalam Pasal 7 (b) *Schedule* ICRW dan memerintahkan Jepang untuk mencabut segala izin berkelanjutan mengenai program JARPA II dan Jepang juga harus menghentikan perburuan paus yang dilakukan secepatnya. Jepang dalam program JARPA II ini dinilai

⁸ International Whaling Commission, *Special Permits Programme*, diakses dari <https://iwc.int/spw-programmes>, pada November 2018

mengancam populasi beberapa spesies dari paus dengan melakukan *lethal method* dalam pelaksanaan *scientific whaling* tersebut. Perburuan paus yang dilakukan dalam pelaksanaan JARPA II menyebabkan beberapa spesies paus masuk ke golongan hewan yang terancam punah. Setelah putusan ICJ, Jepang pada November 2014 membuat program untuk melakukan *scientific whaling* baru yaitu NEWREP-A (*New Scientific Research Programme in the Antarctic Ocean*).

Pada 30 Juni 2019, Jepang akhirnya memutuskan untuk keluar dari International Whaling Commission dimana hal ini dilakukan setelah gagal mencapai kesepakatan untuk melanjutkan perburuan paus secara komersial yang menjadi topik pembicaraan pada pertemuan IWC di tahun 2018. Dan pada 1 Juli 2019 Jepang mulai melakukan perburuan paus komersial untuk pertama kalinya dalam lebih dari 30 tahun, setelah negara itu mundur dari Komisi Penangkapan Ikan Paus Internasional (IWC) dimana IWC melarang penangkapan ikan paus komersial pada tahun 1986.⁹

Masalah lingkungan terutama laut termasuk perhatian masyarakat internasional akhir-akhir ini, seperti pembuangan sampah di laut, masalah industri perikanan yang tidak sehat (merusak ekosistem laut dengan berburu ikan dengan semena-mena), dan masalah mengenai hewan laut yang terancam punah salah satunya adalah Paus. Dampak keberadaan paus bagi ekosistem laut ternyata sangatlah besar, bulu kotoran ikan paus mengandung nutrisi

⁹ Kari Birdseye, *Japan Leaves IWC to Resume Commercial Whaling*, (2019), <https://www.nrdc.org/media/2019/190701-0>, diakses pada 28 Juni 2021

berharga seperti zat besi, nitrogen, dan fosfor. Mereka merangsang produksi ganggang laut mikroskopis, atau fitoplankton, yang membentuk dasar dari banyak rantai makanan laut. Fitoplankton, melalui fotosintesis, mengubah klorofil, sinar matahari, dan berbagai nutrisi termasuk karbon dioksida menjadi energi, sambil mengeluarkan oksigen. Fitoplankton memberi makan zooplankton, hewan kecil yang hidup di permukaan air, dan keduanya merupakan sumber makanan penting bagi banyak spesies laut seperti krill dan invertebrata laut lainnya, ikan, dan bahkan mamalia laut, termasuk paus.¹⁰ Selanjutnya fitoplankton menggunakan karbon dioksida selama fotosintesis. Dengan demikian, meningkatkan produktivitas fitoplankton melalui pelepasan nutrisi dalam kotoran ikan paus meningkatkan pembuangan karbon dioksida dari atmosfer. Di Samudra Selatan atau *Southern Ocean* yang juga disebut sebagai Samudra Antartika, sekitar 12.000 paus sperma menyimpan sekitar 36 ton besi ke permukaan air setiap tahun, meningkatkan produksi primer fitoplankton. Sementara karbon yang terkandung dalam beberapa fitoplankton akan terus didaur ulang oleh hewan laut yang makan dan buang air besar di permukaan air, 20 hingga 40 persen dari karbon tersebut akan mengendap di dasar laut saat fitoplankton mati dan tenggelam, secara efektif mengunci karbon selama berabad-abad hingga ribuan tahun. Secara global, lebih dari 200.000 ton karbon dapat diserap dan efek negatifnya terhadap iklim

¹⁰ Animal Welfare Institute Quarterly, *A Whale of an Effect on Ocean Life: The Ecological and Economic Value of Cetaceans*, (2017), para 7, <https://awionline.org/awiq/quarterly/fall-2017/whale-effect-ocean-life-ecological-and-economic-value-cetaceans>, diakses pada 28 Juni 2021 22.30 WIB

dihilangkan setiap tahun.¹¹ Dan tubuh dari paus-paus yang telah mati juga memberikan nutrisi kepada hewan-hewan baik di laut, maupun di darat jika paus tersebut mati karena terdampar.¹²

Paus memiliki manfaat ekologi yang sangat penting, namun dengan terancam punahnya paus sekarang sesuai dengan data dari WWF, mengakibatkan potensi kerusakan ekosistem di laut dan ini menjadi suatu hal yang sangat penting untuk bagi manusia untuk berhenti merusak ekosistem laut yang di dalam kasus ini adalah melakukan perburuan paus. Jepang yang sampai sekarang ingin menghidupkan kembali industri perburuan paus dimana Jepang merupakan salah satu negara yang berjaya di masa lampau pun tetap ingin melakukan perburuan paus, walaupun sekarang IWC melarang pelaksanaan *commercial whaling*, Dengan keluarnya Jepang dari IWC, makin memperlihatkan keinginan Jepang bahwa dari awal memang ingin melakukan dan memulai perburuan paus secara komersial, meskipun di laut territorial hingga wilayah ZEE nya. Dimana kondisi paus menurut WWF adalah *endangered* atau terancam dan juga paus sendiri meskipun tidak ada perburuan paus masih tetap banyak yang mati karena salah tangkap dari kapal perikanan, terjerat jarring-jaring penangkapan ikan, tabrakan dengan kapal-kapal besar di laut lepas, dan juga perubahan iklim, sehingga tindakan perburuan paus ini akan mengurangi jumlah paus juga. Harus ada mekanisme perlindungan hukum terhadap tindakan perburuan paus komersial untuk

¹¹ *Ibid.*, para 14

¹² *Ibid.*, para 17

mencegah kepunahan paus sebagai salah satu spesies mamalia yang sangat penting keberadaannya di laut.

1.2 Rumusan Masalah

1. Pengaturan Internasional dan prinsip *sustainable whaling* dan *precautionary principle* dalam mencegah perburuan paus komersial
2. Mekanisme perlindungan hukum terhadap paus dari tindakan Jepang yang melanjutkan perburuan paus komersial setelah keluar dari *International Whaling Commission* serta upaya keberlanjutan dari perlindungan paus.

1.3 Tujuan Penelitian

1. Menelaah prinsip-prinsip dan aturan hukum mengenai perlindungan paus dari tindakan perburuan paus komersial
2. Untuk mengetahui mekanisme perlindungan hukum satwa paus dari tindakan perburuan paus komersial serta akibat hukum dari perburuan paus komersial yang dilakukan oleh Jepang setelah keluar dari *International Whaling Commission*.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun yang menjadi manfaat dalam melakukan penelitian ini ialah :

- a. Apabila dihubungkan dengan nilai-nilai teoritis dan konseptual dapat menambah pengetahuan penulis dalam mempelajari ilmu-ilmu yang berkaitan dengan Ilmu Hukum.

- b. Mengetahui mekanisme perlindungan hukum di dalam hukum internasional secara khusus mengenai kasus yang berhubungan dengan lingkungan laut yakni mengenai perburuan paus.
- c. Penelitian ini diharapkan menjadi suatu bahan kajian mengenai hukum-hukum internasional di bidang lingkungan khususnya *International Convention For The Regulation On Whaling* sehingga bermanfaat bagi akademisi, praktisi, dan berbagai pihak lainnya.

1.5 Metode

1.5.1 Tipe Penelitian

Penelitian mengenai “Perlindungan Hukum Terhadap Paus dari Tindakan Perburuan Paus Komersial (Analisis Kasus Jepang pasca keluar dari *International Whaling Commission*)” ini merupakan penelitian hukum normatif. Dimana di dalam buku Peter Mahmud Marzuki yang berjudul “Penelitian Hukum”, disebutkan bahwa penelitian hukum dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi. Dimana hal yang dilakukan di dalam penelitian hukum adalah mengidentifikasi masalah hukum, melakukan penalaran hukum, lalu menganalisis dan memberikan pemecahan terhadap masalah tersebut.¹³

1.5.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang akan digunakan di dalam penelitian yang berjudul “Perlindungan Hukum Terhadap Paus dari Tindakan Perburuan Paus Komersial (Analisis Kasus Jepang pasca keluar dari *International Whaling*

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, cet 9, (Jakarta: Kencana, 2014), p 60

Commission)” ini yang pertama adalah pendekatan konseptual atau *conceptual approach*. Dimana penelitian ini diuntuk menemukan pemahaman dan dapat melahirkan suatu pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi yang tentunya selalu berkaitan dengan perspektif hukum internasional. Penelitian ini juga akan dilakukan dengan pendekatan undang-undang atau *statute approach* dimana penelitian ini akan menelaah regulasi-regulasi serta hukum-hukum internasional yang berlaku yang berkaitan dengan isu hukum dan penerapannya dalam praktik perlindungan paus.

1.5.3 Bahan Hukum

Menurut Peter Mahmud Marzuki dalam buku “Penelitian Hukum”, bahan hukum diklasifikasikan menjadi dua jenis yakni bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹⁴ Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif atau mempunyai otoritas. Dimana di dalam penelitian ini bahan hukum primer tersebut ialah *International Convention for The Regulation on Whaling* tahun 1964, *Vienna Convention on the Law of Treaties* untuk melihat prinsip-prinsip dari perjanjian internasional itu sendiri, serta *United Nations Convention on the Law of the Sea* 1982 sebagai ketentuan pembanding tentang peraturan yang mengatur mengenai lingkungan laut. Untuk bahan hukum sekunder adalah berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi seperti buku-buku hukum, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan pendapat ahli. Dan terdapat juga bahan-bahan non-hukum seperti ensiklopedia dan kamus-kamus seperti Britannica dan Mirriam – Webster.

¹⁴ Ibid., p 181

a) Analisa Bahan Hukum

Terkumpulnya semua bahan hukum dalam penelitian hukum ini akan dipilah atau diklasifikasi berdasarkan rumusan masalah yang hendak diteliti. Selanjutnya akan dilakukan analisis terhadap setiap bahan hukum tersebut. Dalam melakukan analisis isi terhadap bahan hukum pertama-tama dilakukan analisis pasal demi pasal yang terkumpul atas Perjanjian Internasional untuk menemukan pasal yang relevan dengan penelitian.

