

**KETIDAKEFEKTIFAN PERAN IWC (INTERNATIONAL WHALING COMMISSION)  
DALAM UPAYA PENYELAMATAN LUMBA-LUMBA DI TAIJI, JEPANG**

Bagas Reza Murti – 20120510014

Program Studi S1 Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

**ABSTRACT**

*IWC (International Whaling Commission) menjadi badan resmi yang ditunjuk PBB dalam masalah perpausan (whaling) sesuai dengan konvensi ICRW (International Convention for Regulation of Whaling) yang ditandatangani pada tahun 1931. Namun perannya dipertanyakan ketika menghadapi pembunuhan ribuan lumba-lumba di Taiji, Jepang. Lumba-lumba termasuk jenis small cetacean dimana termasuk dalam jenis cetacean (paus) dalam IWC. IWC tidak mampu menghentikan kasus ini sehingga mengindikasikan ketidakefektifan peran IWC. Penelitian ini akan menjelaskan factor yang mempengaruhi ketidakefektifan IWC dalam menghentikan ribuan lumba-lumba di Taiji, Jepang dalam segi keefektifan rezim yang ada di IWC. Dengan menggunakan studi pustaka dan analisis data, kesimpulan yang diperoleh dalam penelitian eksplanatif ini mendukung hipotesis bahwa Ketidakefektifan rezim dalam IWC dipengaruhi oleh Problem Malignancy yang ada di internal IWC dan Problem Solving Capacity yang dimiliki oleh IWC.*

**Kata Kunci :** *Ketidakefektifan Rezim, Whaling, International Whaling Commission (IWC), Problem Malignancy, Lumba-lumba, Taiji, Problem Solving Capacity*

*IWC (International Whaling Commission) become a buraue pointed by United Nations to concern at Whaling affairs based on International Convention for Regulation of Whaling (ICRW) that signed in 1931. However, his roled was inquired when IWC face the slaughter of dolphins in Taiji, Japan. Dolphins are included into small cetacean family. IWC can't stop the case so that indicates the ineffectivity of IWC. This study will explain the factors that influence ineffectivity of IWC on stopping the slaughter of Dolphins in Taiji, Japan in a rzim efectivity side. By using a literature study and data analysis, The conclusion obtained in this study support the hypothesis that The ineffectivity of IWC's rezim is influenced by Problem Malignancy and Problem Capacity in IWC.*

**Keywords :** *Rezim Ineffectivity, Whaling, International Whaling Commission (IWC), Problem Malignancy, Dolphins, Taiji, Problem Solving Capacity.*

Perubahan drastis beberapa unsur lingkungan hidup yang diakibatkan oleh kegiatan manusia, organisasi-organisasi bisnis publik dan privat, serta negaranegara, belakangan ini menjadi perhatian besar umat manusia dan negara-negara, serta menimbulkan reaksi keras

kelompok tertentu, terutama kalangan ekolog. Salah satu masalah lingkungan yang patut mendapat sorotan dewasa ini adalah laju penurunan populasi dan kepunahan beberapa spesies.

Ikan Paus telah menjadi komoditi perekonomian yang sangat menguntungkan sejak zaman dahulu. Perburuan Paus sebagai industri dimulai di abad 11 ketika orang-orang Basques memulai perburuan dan menjual produk yang berasal dari Paus Atlantik Utara. Kemudian perburuan mereka diikuti oleh Bangsa Belanda dan Inggris, dan kemudian oleh bangsa Amerika dan semakin lama bangsa-bangsa di dunia mengikutinya.

Paus sebagai organisme di dalam laut memegang peranan penting dalam ekosistem laut. Oleh karena itu kita seharusnya sadar akan bahaya kepunahan paus. Menurut studi terbaru yang dimuat di jurnal *Frontiers in Ecology and the environment*, paus justru memegang peran besar dalam ekosistem laut yang sehat. Peningkatan jumlah paus berbadan besar – paus biru, paus sperma, dan paus abu-abu mengarah pada ekosistem samudra yang lebih sehat dan ikan yang lebih banyak. Menurut ilmuwan, ketika paus makan dilaut dan kembali ke permukaan untuk bernafas, mereka mencampur lapisan lapisan air di laut. Substansi di dalam urine dan kotoran paus, terutama zat besi dan nitrogen, juga merupakan penyubur efektif bagi plankton. Selain itu, ketika paus melahirkan di kedalaman, mereka menyumbangkan nutrisi penting bagi perairan yang sering kali miskin sumber daya. Bahkan, plasenta paus merupakan sumber makanan yang kaya bagi organism lain. Banyak paus bermigrasi jarak jauh untuk kawin, dan selama itu mereka membawa nutrisi – nutrisi tersebut bersama mereka.

Untuk melindungi paus dari ancaman kepunahan akibat perburuan, tahun 1946 dibentuklah *International Convention of The Regulations of Whaling* (ICRW) yang kemudian menjadi dasar dibentuknya *International Whaling Commission* (IWC). IWC adalah Komisi Penangkapan Ikan Paus Internasional (IWC) adalah badan global yang dibentuk untuk tujuan konservasi ikan paus dan pengelolaan penangkapan ikan paus. IWC saat ini memiliki 89 negara anggota dari negara-negara di seluruh dunia.

IWC adalah organisasi internasional yang dibentuk dari *International Convention of The Regulations of Whaling* (ICRW). Berbagai negara yang menjadi anggota IWC membuat keputusan mereka melalui berbagai pertemuan dan komite, menggunakan sekretariat IWC untuk membantu diskusi dan proses pengambilan keputusan. IWC memiliki empat komite utama yaitu Komite Scientific, Technical, Keuangan dan Administrasi dan komite terbaru, Komite Konservasi yang diciptakan pada tahun 2004. Sampai saat ini, IWC telah melaksanakan pertemuan setiap tahun, tetapi sejak 2012 IWC mengadakan pertemuan setiap dua tahun. Pertemuan terakhir dari IWC (ke-65) digelar di Slovenia, 2014.

Faktanya, walaupun sudah ada pihak resmi yang mengatur tentang perburuan paus yaitu IWC, namun masih saja terdapat perburuan paus, salah satunya di Taiji Jepang. Di Perairan Taiji setiap tahunnya pada bulan September hingga Maret, Ribuan Lumba-lumba diburu dan dibunuh untuk diambil dan dijual dagingnya. Setidaknya sekitar 20.000 lumba-lumba dan paus dibunuh setiap tahunnya di Jepang. Hal ini bertepatan dengan migrasi tahunan yang dilakukan lumba-lumba ketika melewati pantai Taiji. Lumba-lumba hidung botol kerap diincar nelayan karena selain bisa dimakan dagingnya, bisa juga dijual ke pertunjukkan aquarium. Seekor lumba-lumba yang sehat bisa dihargai US\$ 200.000 atau Rp 2,4 miliar per ekornya oleh aquarium di seluruh dunia. Nelayan di Taiji sendiri beranggapan bahwa perburuan lumba-lumba telah menjadi bagian dari

ritual tradisi sejak mereka kecil.. Di area itu mereka telah menangkap lumba-lumba dan ikan paus sejak ribuan tahun yang lalu.

Para pemburu lumba-lumba memburu dengan menggunakan kapal-kapal kecil. Ketika sekelompok lumba-lumba telah diketahui keberadaannya, para pemburu mendekat dan memasukkan sebuah pipa ke dalam air. Kemudian mereka mulai memukul-mukul pipa tersebut menggunakan palu sehingga sistem pendengaran lumba-lumba terganggu. Suara berisik tersebut membuat mereka berkumpul ke satu arah. Nelayan menggunakan hal ini untuk memojokkan lumba-lumba ke sebuah teluk. Disana mereka menutupnya dengan jarring sehingga lumba-lumba tidak bisa melarikan diri. Lumba-lumba dibiarkan dsitu selama semalaman. Hari selanjutnya, pada pagi hari dibunuh satu persatu. Pemburu paus dulunya lebih suka membunuh dengan memotong leher lumba-lumba, namun pemerintah Jepang melarang metode tersebut dan sekarang lumba-lumba hanya dibunuh dengan menusukkan besi ke area leher lumba-lumba. Hal ini diklaim pemerintah Jepang dapat mempercepat kematian.

Oleh karena itu, IWC dinilai mengalami kegagalan atau ketidakefektifan dalam kasus pembunuhan lumba-lumba tersebut. Penulis melihat ada dua factor yang mempengaruhi ketidakefektifan tersebut. Menurut Aril Underdald dalam jurnalnya berjudul "One Question, Two Answers" dalam buku "Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence, dalam membicarakan Keefektifan Rezim, muncul satu pertanyaan. Mengapa usaha-usaha yang dilakukan sebuah rezim dalam mengembangkan solusi bersama menghadapi masalah-masalah Internasional, Pertanyaan ini memiliki dua kemungkinan jawaban. Pertama terdapat pada karakter dari masalah itu sendiri: beberapa masalah secara intelektual kurang rumit atau secara politik lebih benign daripada yang lain dan karena itu lebih mudah untuk diselesaikan. Sementara yang lain lebih malign atau lebih rumit sehingga susah dipahami. Kemungkinan jawaban kedua focus pada problem solving capacity: beberapa usaha lebih sukses dibandingkan dengan yang lainnya karena perangkat institusional yang lebih powerful atau skill dan energy yang lebih besar digunakan untuk menyelesaikan masalah.

Problem Malignancy adalah kerumitan masalah. Masalah yang terjadi rumit sehingga membuat negar-negara tidak mau bekerjasama secara politis. Problem Malignancy dipengaruhi oleh 3 faktor yaitu Incongruity, Asymmetry, dan Cumulative Cleavages.

Incongruity diartikan sebagai ketidaksepahaman akibat semua negara anggota sebuah rezim menganggap sebuah isu sebagai permasalahan. Hal tersebut terjadi di dalam tubuh IWC. Tidak semua negara anggota IWC setuju dengan isu konservasi paus sebagai tujuan IWC saat ini. Sejak diberlakukannya moratorium tahun 1986, dan semakin bubarnya industry minyak paus, IWC mengubah tujuannya sebagai lembaga konservasi paus di seluruh dunia. Hal ini dikarenakan tujuan awal dibentuknya IWC pada tahun 1946 adalah untuk mengatur stok paus untuk industry whaling dan minyak paus di dunia. Negara yang bergabung saat itu adalah negara yang memiliki industry whaling dan minyak paus. Hingga pada tahun 1982 terdapat desakan dari kalangan aktivis untuk mengurangi tangkapan ikan paus karena ikan paus di dunia jumlahnya menurun drastic. Akhirnya pada tahun 1986, IWC menerbitkan moratorium yang berisi larangan penangkapan paus untuk komersial. Hal itu menimbulkan kekecewaan dari negara-negara anggota IWC. Banyak dari mereka yang keluar dari keanggotaan IWC, namun da juga yang bertahan. Hal ini dibarengi juga dengan masuknya negara-negara non whaling yang tidak mempunyai industry whaling, yang masuk IWC dengan tujuan ingin berkontribusi dalam upaya konservasi paus. Akhirnya, negara-negara anggota sepakat dengan perubahan arah kebijakan IWC untuk konservasi paus. Namun,

negara-negara anggota lama masih saja pro whaling dengan kepentingan negaranya masing-masing. Hal ini sudah mencerminkan terdapat ketidaksamaan persepsi diantara negara-negara anggota IWC. Terdapat dua kutub besar bersebrangan yang mengisi IWC, yaitu Negara pro whaling dan negara non whaling.

Selanjutnya yaitu Asymmetry yang diartikan sebagai adanya kepentingan nasional yang berbeda-beda antar negara anggota dari sebuah rezim. Dalam IWC, keragaman kepentingan nasional tersebut juga terjadi. Antar negara berbeda-beda. Kepentingan suatu negara menjadi refleksi dari upaya negara dalam mengikuti dan tergabung dalam sebuah perjanjian atau sebuah organisasi. Penulis mencontohkan salah satu negara IWC yang pro whaling, dan juga menghadapi langsung permasalahan di Taiji, yaitu Jepang. Jepang telah melakukan berbagai hal untuk bertahan dalam IWC untuk mempertahankan kepentingan nasionalnya yaitu tetap menjalankan industry whaling dan menangkap paus. Jepang bergabung menjadi anggota IWC pada tahun 1951 ketika saat itu IWC masih menjadi badan yang berfungsi untuk mengatur dan menjaga harga minyak ikan paus sebagai bagian dari regulasi dari negara-negara anggotanya yang juga actor dari industry whaling. Jepang termasuk negara whaling karena memiliki sejarah panjang terhadap perburuan paus. Perubahan arah kebijakan akibat moratorium menjadikan Jepang agaknya kecewa. Jepang mengajukan keberatan atas moratorium tersebut saat itu, namun akhirnya dia menarik kembali keberatan tersebut karena mendapat ancaman dari Amerika Serikat berupa pelarangan Jepang mengambil ikan di Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) Amerika Serikat. Akhirnya Jepang memikirkan berbagai cara untuk dapat tetap menangkap paus sesuai dengan kepentingannya. Pada tahun 86/87 Jepang mengajukan proposal pengajuan Scientific Whaling kepada Komite Ilmiah IWC. Ini menjadi satu-satunya opsi Jepang untuk tetap menangkap paus karena Commercial Whaling telah dilarang dalam moratorium. Dalam artikel IV dan VIII dalam konvensi ICRW melegalkan perburuan paus untuk kepentingan ilmiah. Jepang akhirnya membuat program JARPA (Japanese Whale Research Program under Special Permit in the Antarctic) dan JARPN (Japanese Whale Research Program under Special Permit in the Western North Pacific). Dengan hal ini Jepang dapat melegalkan penangkapan paus dengan dalih scientific whaling. Negara lain dalam IWC yang anti-whaling dan berfokus pada konservasi tidak dapat melawannya. Jepang telah menjadi actor besar dalam IWC dan mampu merepresentasikan kepentingan nasional dari awal masuk IWC hingga sekarang.

Ketiga adalah Cumulative Cleavages yang artinya perbedaan yang banyak yang terakumulasi sehingga menimbulkan perpecahan. IWC mengalami hal tersebut. Setelah negara anggota terbagi menjadi dua kubu berseberangan, bahkan pada decade 1970-1980an negara anggota terbagi menjadi 4 kubu. Hal ini menjadi masa paling dinamis IWC saat transisi melakukan moratorium. Keempat kubu tersebut yaitu : Negara pro-whaling dengan industry whaling kuat, Negara pro-whaling yang mendapat pengaruh kaum environmentalis, Negara anti-whaling dengan pengaruh kuat kaum environmentalis, dan Negara yang menggunakan kekuatan unilateralnya gar mampu mempengaruhi kebijakan negara lain dalam isu whaling. Walaupun setelah moratorium, negara anggota IWC kembali terbagi menjadi dua kubu besar, hal ini menunjukkan IWC mengalami Cumulative Cleavages yang tentu saja perbedaan-perbedaan tersebut masih mungkin terjadi lagi.

Faktor kedua dari keefektifan rezim yaitu Problem Solving Capacity yang diartikan sebagai kapasitas (kemampuan melakukan sesuatu) untuk penyelesaian masalah. Problem Solving Capacity erat kaitannya dengan problem malignancy yang kita bahas sebelumnya. Problem solving

capacity dibutuhkan untuk menyelesaikan masalah yang malign. Semakin besar kapasitas suatu rezim dalam menangani masalah, maka dia semakin besar pula peluangnya untuk menyelesaikan masalah yang kerumitannya tinggi. Problem Solving Capacity dipengaruhi oleh tiga faktor yaitu Institutional Setting, Distribution Power, Skills and Energy.

Institutional Setting diartikan sebagai Setting Kelembagaan yaitu kemampuan institusional dalam mengontrol anggotanya. Penulis menyimpulkan kelemahan yang terdapat dalam Institutional setting IWC. Kontrol IWC lemah terhadap anggotanya. Hal ini dikarenakan kenggotaan IWC bersifat terbuka bagi setiap negara asalkan ingin terlibat tanpa syarat tertentu. IWC juga awalnya dibentuk dengan dasar perjanjian ICRW (International Convention for the Regulation of Whaling), maka legitimasi IWC hanya bergantung pada ratifikasi negara-negara terhadap perjanjian yang telah disepakati.

Distribution of Power dipahami sebagai Distribusi Kekuasaan, pembagian power diantara actor yang terlibat. Dalam IWC, Dua poros berlawanan di dalamnya, yaitu pro-whaling dan anti-whaling dimana pro-whaling lebih dominan dalam memimpin roda organisasi dan mengatur jalannya organisasi. Inilah terjadi distribution yang tidak seimbang. Dalam hal ini, pihak pro-whaling memunculkan Jepang sebagai actor utama yang bertindak sebagai leader sendirian tanpa ada pihak minoritas yang mengontrol pihak dominan. Jepang dapat memainkan power dengan baik. Jepang dapat masuk ke tataran organisasi sekaligus berhasil mencapai kepentingan nasionalnya. Untuk Scientific Whaling misalnya, Jepang telah membuat program JARPA dan JARPN yang berkontribusi sebagai data bagi Komite Ilmiah IWC. Jepang juga mendapatkan hak penangkapan aboriginal untuk wilayah pesisirnya termasuk Taiji. Hak penangkapan aboriginal adalah hak khusus yang diberikan oleh Komite Konservasi IWC untuk daerah yang menangkap paus untuk alasan tradisi dan budaya, seperti contohnya masyarakat Inuit di Alaska. Selain itu, sebagai actor besar di IWC, Jepang berniat untuk mengangkat pelarangan penangkapan paus. Tercatat salah satunya Jepang telah membentuk forum diluar IWC pada tahun 2007 untuk mencabut moratorium pelarangan penangkapan paus.

Skill and Energy merupakan dua hal untuk mencari solusi yang kooperatif. Semakin besar skill dan energy yang dipunyai, maka efektivitas rezim semakin tercapai. Terdapat dua unsur yang membentuk skill and energy yaitu Instrumental leadership dan Epistemic Community. Instrumental leadership dalam IWC memunculkan Jepang sebagai leader. Dengan masalah yang malign (rumit) Instrumental leader ini tidak cukup skill dan energy dalam menghadapi kasus pembunuhan lumba-lumba di Taiji. Sementara Epistemic Community terdiri dari kelompok kerja formal dan non-formal. Saat ini kelompok tersebut tidak mampu memberi pengaruh signifikan dalam IWC. Padahal Epistemic Community berperan dalam proses terbentuknya moratorium. Namun dalam decade terakhir, poros pro whaling lebih dominan dan semakin kuat pengaruhnya sehingga epistemic community tidak mampu menandinginya.

Dengan lemahnya rezim IWC di semua lini tadi, Penulis masukkan ke dalam level of collaboration (tingkat kolaborasi) IWC sebagai sebuah rezim. Dalam skala 0-5, penulis menyimpulkan tingkat kolaborasi rezim (IWC) ada pada skala 2 yaitu Koordinasi tindakan dengan dasar aturan atau standar yang dirumuskan secara eksplisit, namun implementasi berada sepenuhnya di tangan pemerintah sebuah negara. Tidak ada penilaian terpusat dari suatu tindakan. Dalam IWC, implementasi berada dalam satu pemerintahan satu negara yaitu Jepang sehingga tidak tercapai keefektifannya.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU & JURNAL

- Airlangga, B. D. (2014). Implementasi Keanggotaan Jepang Dalam IWC terkait kebijakan Scientific Whaling. *Jurnal Analisis Hubungan Internasional*, Vol. 3, No. 3, 899-917.
- Aisyah, M. P. (2009). *Motivasi Jepang Mengeluarkan Scientific Whaling*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Augina, M. E. (2015). Implementasi Mandat International Whaling dalam kasus perlakuan lumba-lumba di Taiji, Jepang. *Jurnal HI Vol.4 Maret*, 1643-1664.
- Couloumbis, J. H. (1999). *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional Keadilan dan Power Alih Bahasa Drs. Marun*. Bandung: Putra A Bardin.
- et.al, J. T. (1989). *Japanese Whaling Cultures: Continuities and Diversities*.
- Harnell, B. (2010, 23 May). *Experts fear Taiji Mercury Test Are Fatally Flawed*. Japan Times.
- Hirata, K. (2008). Japan's Whaling Politics. *The Impact of globalization on Japan's Role In The World*, 187.
- Heazle, M. (2006). *Scientific Uncertainty and The Politics of Whaling*. Seattle: University of Washington Press.
- Johnson, E. (2009). *Mercury Danger in Dolphin Meat*. Japan Times.
- Paus sebagai Organisme Laut . (2014). *Majalah Media Kawasan Putri*. Jakarta.
- Plano, Jack C R. E. (1986). *Kamus Analisa Politik*. Jakarta: PT. Rajawali.
- Sombre, E. R. (2007). Whaling and Whale Conservation. *The Global Environment and World Politics 2nd Edition*.
- Underdald, A. (2002). One Question, Two Answers . *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence.*, 1-45.
- Wouters, J. (2009). *Japan and the IWC : Investigating Japan's Whaling Objectives*. Katholieke Universiteit Leuven.

## PERJANJIAN

International Whaling Commission. (1946). *International Convention for the Regulation of Whaling*.

## FILM

Psihoyos, L. (Director). (2009). *The Cove* [Motion Picture].

## WEBSITE

Viva News. (n.d.). *Tradisi Pembantaian lumba-lumba di Jepang picu kecaman*. Retrieved March 28, 2016, from <http://dunia.news.viva.co.id/news/read/475240-tradisi-pembantaian-lumba-lumba-di-jepang-picu-kecaman>

*About Taiji*. (n.d.). Retrieved September 14, 2016, from Wikipedia: [en.wikipedia.org/wiki/Taiji,\\_Wakayama](http://en.wikipedia.org/wiki/Taiji,_Wakayama)

INTERNATIONAL WHALING COMMISSION. (n.d.). *IWC site*. Retrieved March 26, 2016, from <https://iwc.int/home>

*JARPA II Research Departs for the Antarctic*. (n.d.). Retrieved Oktober 20, 2016, from <http://www.icrwhale.org/eng/JARPAII.pdf>

National Geographic. (n.d.). Retrieved March 24, 2016, from <http://nationalgeographic.co.id/berita/2015/02/inilah-penyebab-satwa-kita-terancam-punah>

*Pembantaian lumba-lumba taiji Jepang*. (2015, February). Retrieved March 27, 2016, from Borneo Scape: <http://www.borneoscape.com/2014/02/pembantai-lumba-lumba-taiji-jepang.html>

*Scientific Permit Whaling*. (n.d.). Retrieved Oktober 20, 2016, from <http://www.iwcoffice.org/conservation/permits.htm>

*Taiji Dolphin Drive Hunt*. (n.d.). Retrieved Oktober 19, 2016, from Wikipedia: [https://en.wikipedia.org/wiki/Taiji\\_dolphin\\_drive\\_hunt](https://en.wikipedia.org/wiki/Taiji_dolphin_drive_hunt)

US Whales. (n.d.). Retrieved March 26, 2016, from Whales issues:  
<http://us.whales.org/issues/international-whaling-commission-iwc>

*us.whales.org*. (n.d.). Retrieved September 8, 2016, from <http://us.whales.org/wdc-in-action/whaling>

*Why Whale Research*. (n.d.). Retrieved Oktober 21, 2016, from [icrwhale.org](http://www.icrwhale.org):  
<http://www.icrwhale.org/04-B-jen.pdf>

Wikipedia. (n.d.). *Wikipedia tentang kepunahan*. Retrieved March 23, 2016, from  
<https://id.wikipedia.org/wiki/Kepunahan>

WWF. (n.d.). *panda.org*. Retrieved March 25, 2016, from  
[http://wwf.panda.org/what\\_we\\_do/endangered\\_species/cetaceans/cetaceans/iwc/history/](http://wwf.panda.org/what_we_do/endangered_species/cetaceans/cetaceans/iwc/history/)

*wwf.panda.org*. (n.d.). Retrieved September 3, 2016, from WWF-IWC History:  
[http://wwf.panda.org/what\\_we\\_do/endangered\\_species/cetaceans/cetaceans/iwc/history/](http://wwf.panda.org/what_we_do/endangered_species/cetaceans/cetaceans/iwc/history/)