

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah salah satu negara yang memiliki kekayaan keanekaragaman hayati tinggi dan termasuk dalam 17 negara di dunia yang menyandang predikat “Megadiversity Country” (www.profauna.net.id,2014). Indonesia menyandang predikat tersebut dikarenakan keanekaragaman hayati Indonesia yang sangat tinggi, termasuk untuk spesies primata. Indonesia memiliki 37 spesies primata dengan 18% diantaranya merupakan primata endemik (Himawan, 2012). Jika dibandingkan dengan keseluruhan primata di dunia, dari sekitar 195 jenis primata (bangsa monyet atau kera) yang ada di dunia, 37 jenis di antaranya hidup di Indonesia (www.profauna.net.id, 2014).

Di antara jenis-jenis satwa liar, terdapat lebih dari 37 spesies primata di Indonesia, termasuk kukang. Kukang adalah salah satu satwa liar dilindungi di Indonesia berdasarkan Undang-undang No.5 Tahun 1990 dan Peraturan Pemerintah No.7 Tahun 1999. Pada saat ini, keberadaan kukang di habitat alam terancam punah. Berdasarkan ekologi dan distribusinya di Indonesia, kukang terbagi dalam tiga spesies, yaitu kukang Jawa (*Nycticebus javanicus*), kukang Sumatera (*Nycticebus coucang*), dan kukang Kalimantan (*Nycticebus menagensis*).

Namun, keanekaragaman hayati Indonesia tersebut, khususnya spesies primata mengalami ancaman kepunahan termasuk hewan kukang. Populasi kukang diketahui paling terancam punah saat ini. Menurut IUCN (*International Union for*

Conservation of Nature and Natural Resources), hewan kukang merupakan salah satu satwa dari 25 jenis primata yang terancam punah (Suara Satwa, Volume XVII No.1/Januari-Maret 2013). Sesuai dengan kebijakan Indonesia, hewan kukang sudah dilindungi sejak tahun 1973 dengan Keputusan Menteri Pertanian Tanggal 14 Pebruari 1973 No. 66/Kpts/Um/2/1973. Perlindungan ini dipertegas lagi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1999 tentang Pengawetan Jenis Tumbuhan dan Satwa, yang memasukkan kukang dalam lampiran jenis-jenis tumbuhan dan satwa yang dilindungi.

Terancamnya populasi hewan kukang di Indonesia disebabkan oleh berkurangnya habitat maupun eksploitasi berlebihan akibat perburuan dan perdagangan ilegal (www.kukangku.org,2015). Berkurangnya habitat hewan kukang disebabkan karena kerusakan hutan, pembabatan, dan penebangan liar yang menyebabkan hewan kukang tidak dapat hidup di lingkungan aslinya. Permasalahan lain yang justru sangat merugikan adalah masih berlangsungnya perdagangan hewan kukang. Saat ini, perdagangan satwa liar secara ilegal menjadi ancaman serius bagi kelestarian satwa liar di Indonesia (Budiman, 2014). Perdagangan primata Indonesia merupakan ancaman serius bagi kelestarian primata di alam karena 99% primata yang diperdagangkan adalah hasil tangkapan di alam (Prasetyo, dkk, 2015).

Adanya kebijakan perlindungan hewan kukang di Indonesia seharusnya dapat menghentikan dan mencegah perdagangan hewan kukang. Namun, pada kenyataanya, perdagangan kukang masih saja berlangsung. Kukang yang diperdagangkan bebas di beberapa pasar burung adalah hasil tangkapan dari alam,

bukan hasil penangkaran. Beberapa tempat di Indonesia yang menjadi daerah penangkapan kukang antara lain adalah Kabupaten Sumedang, Jawa Barat dan daerah Bengkulu, Sumatera. Penangkapan kukang di Kabupaten Sumedang, misalnya, dalam satu hari penangkap bisa menangkap 6-7 ekor kukang (www.profauna.net.id, 2014). Kukang hasil tangkapan ini langsung dibawa ke pengepul yang kemudian oleh pengepul akan dikirim ke pasar burung yang ada di Bandung, Jakarta, Semarang dan Surabaya. Sementara itu, penangkapan kukang di daerah Bengkulu, Sumatera, sedikitnya ada 40 ekor kukang yang ditangkap dan diperdagangkan secara ilegal. Sebagian besar kukang tersebut ditangkap dari kawasan Taman Nasional Kerinci Seblat (www.profauna.net.id, 2014). Selain itu, selama kurun waktu 1997-2008 sebanyak 714 ekor hewan kukang juga diperdagangkan di pasar-pasar hewan di Sumatra (Sepherd, dalam Himawan, 2012).

Badan Konservasi Dunia atau IUCN (*International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*) memasukkan hewan kukang dalam kategori *vulnerable* (rentan), yang artinya memiliki peluang untuk punah 10% dalam waktu 100 tahun. Pada tahun 2007, CITES (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*) memasukkan kukang dalam *Appendix I*¹, sehingga perdagangan kukang semakin diperketat. Sebelumnya, kukang masuk dalam *Appendix II* CITES, yang berarti perdagangan internasionalnya diperbolehkan, termasuk penangkapan kukang dari alam

¹ Pada CITES, mekanisme pengendalian perdagangan satwa yang digunakan adalah dengan menggunakan mekanisme regulasi *appendix*. Ada tiga macam *appendix*, antara lain adalah *Appendix I*, merupakan tingkatan yang tertinggi, dimana spesies tersebut terancam punah dan perdagangan spesies hanya diinginkan dalam kondisi tertentu. *Appendix II* adalah spesies yang tidak terancam punah tetapi akan mengalami kepunahan apabila tidak dikontrol dan dimonitor secara ketat. Kemudian, *Appendix III*, adalah kategori spesies yang dimasukkan dalam daftar oleh negara-negara anggota CITES dimana suatu negara merasa suatu spesies tertentu sedang atau harus dilindungi di bawah hukum nasionalnya dan perlu adanya kerjasama lebih lanjut dengan sesama negara anggota CITES untuk mengontrol perdagangan internasional terhadap spesies tersebut.

(www.iucnredlist.org, 2015).

Dengan masuknya kukang dalam *Appendix I* CITES, semua spesies kukang telah masuk dalam konvensi tentang perdagangan internasional spesies flora dan fauna yang terancam punah. Sejak 2008, kukang Jawa bahkan terus-menerus masuk dalam daftar merah IUCN untuk 25 primata dunia yang paling terancam punah. Sedangkan kukang Sumatera dan kukang Kalimantan berada dalam tingkat rentan. Perdagangan kukang tidak boleh lagi hasil penangkapan dari alam, tapi harus hasil penangkaran. Masuknya kukang dalam *Appendix I* CITES ini memberikan perlindungan yang lebih maksimal bagi kukang, sehingga kukang di alam lebih terjamin kelestariannya.

Sehubungan dengan banyak dan tidak terkendalinya masalah-masalah perdagangan bebas satwa langka, maka ditandatangani CITES. CITES adalah sebuah perjanjian internasional yang bersifat multinasional, yang disusun untuk memberikan perlindungan spesies satwa. Selain itu, CITES juga mengatur perdagangan satwa internasional dan tumbuhan liar yang terancam punah. CITES merupakan inisiatif IUCN melalui pertemuan yang ke-7 di Polandia pada tahun 1960. Pada waktu itu, negara-negara anggota IUCN menganjurkan pembatasan perdagangan satwa langka dan penetapan kuota negara untuk memperdagangkan satwa langka. Penetapan kuota ini disertai dengan syarat-syarat, misalnya hewan harus merupakan hasil penangkaran (PP Nomor 8 Tahun 1999 tentang Pemanfaatan Jenis Tumbuhan dan Satwa Liar).

CITES yang ditandatangani 3 Maret 1973 dan dikenal dengan Konvensi Washington. Pada tahun 1978, Indonesia meratifikasi CITES melalui Keputusan

Presiden (Keppres) No. 43 Tahun 1978 tentang Pengesahan *Convention International Trade of Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (CITES). Indonesia terdaftar sebagai negara ke-48 peserta CITES. Pemerintah membutuhkan waktu 12 tahun untuk membuat peraturan perundang-undangan pelaksana atas proses ratifikasi CITES. Peraturan perundang-undangan tersebut adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistem. Pemerintah membutuhkan waktu 9 tahun untuk mengesahkan peraturan pelaksana dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 dalam pengaturan satwa liar yang dilindungi. Peraturan pelaksana antara lain Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 1999 tentang Pengawetan Jenis Tumbuhan dan Satwa Pengawetan dan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1999 tentang Pemanfaatan Jenis Tumbuhan dan Satwa Liar.

Mengingat Indonesia juga telah menandatangani CITES dan menerapkannya dalam bentuk undang-undang, serta masuknya hewan kukang dalam *Appendix I* CITES pada tahun 2007, maka mendorong peneliti untuk melakukan penelitian tentang implementasi CITES di Indonesia, khususnya pasca masuknya hewan kukang dalam *Appendix I* tahun 2007.

Nu

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan di atas, maka rumusan masalah yang akan dijawab dalam penelitian ini, meliputi:

1. Mengapa Indonesia mematuhi (*compliance*) rezim CITES untuk mengatasi perdagangan hewan kukang?

2. Mengapa setelah meratifikasi rezim CITES perdagangan hewan kukang masih terjadi di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka dapat dirumuskan tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Mengetahui permasalahan perdagangan hewan kukang di Indonesia.
2. Menjelaskan penyebab masih terjadinya perdagangan hewan kukang di Indonesia.
3. Mengetahui implementasi rezim CITES terkait dengan perdagangan hewan kukang di Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah dirumuskan tersebut, maka penelitian ini diharapkan memberikan manfaat, antara lain:

1.4.1 Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi atau sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu Hubungan Internasional, khususnya pada kajian *low-politics* mengenai isu lingkungan. Selain itu, penelitian juga dapat dijadikan sebagai referensi untuk memperluas ilmu pengetahuan tentang konsep penanganan perdagangan hewan kukang secara ilegal di Indonesia.

1.4.2 Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi bagi masyarakat luas tentang konsep dan modus penangkapan, pengangkutan, perdagangan, serta implementasi CITES dalam menangani perdagangan satwa primata kukang secara ilegal di Indonesia. Lebih lanjut, diharapkan masyarakat dalam turut serta dalam pencegahan perdagangan satwa primata kukang. Secara lebih luas, penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi setiap stakeholders yang terlibat dalam perlindungan hewan kukang untuk mengembangkan dan meningkatkan kebijakan CITES sehingga implementasi aturan CITES dalam pencegahan dan penanganan perdagangan kukang dapat berjalan lebih baik dan optimal.

1.5 Kerangka Pemikiran

1.5.1 Rezim Internasional

Kerjasama internasional dapat terlaksana jika ada rezim internasional. Rezim international didefinisikan sebagai salah satu alternatif bentuk perjanjian dan kerjasama antar negara yang sangat bermanfaat dalam interaksi internasional. Rezim internasional yang mengakomodasi kepentingan bersama ini diakui dan dipatuhi oleh negara-negara yang menjadi anggota. Oleh karena itu, rezim internasional diciptakan sebagai kerangka kerjasama internasional dan sebagai fasilitasi proses perumusan kebijakan yang disusun untuk kepentingan antar negara dengan tujuan tertentu.

Rezim internasional dianggap memiliki kemampuan mengkoordinasikan perilaku negara. Rezim harus dipahami sebagai sesuatu yang lebih dari sekedar

”perjanjian sementara” (*temporary agreement*) yang mengalami perubahan setiap kali terjadi perpindahan atau pergeseran dalam ”power” atau ”interest”.

Krasner menyebutkan bahwa:

“Rezim internasional didefinisikan sebagai seperangkat norma-norma, peraturan-peraturan dan prosedur pembuatan keputusan baik yang eksplisit maupun implisit dimana semua harapan para aktor berkumpul dalam hubungan internasional (Krasner, 198: 2)”.

Krasner menjabarkan secara rinci bahwa prinsip-prinsipnya adalah keyakinan akan fakta, faktor penyebab, dan prosedur-prosedur yang harus dilakukan. Norma adalah standar perilaku yang didefinisikan konteks hak dan kewajiban. Aturan adalah landasan untuk bertindak. Proses pembuatan keputusan adalah tindakan yang berlaku umum untuk membuat dan mengimplementasikan pilihan bersama.

Selain itu, Robert Jervis menyebutkan bahwa rezim tidak hanya mempunyai implikasi terhadap norma-norma yang memfasilitasi terciptanya kerjasama semata, melainkan suatu bentuk kerjasama juga yang lebih dari sekedar kepentingan internal dalam jangka pendek. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa pengertian rezim secara kontekstual merupakan gabungan dari nilai-nilai dasar tersebut di atas yang secara keseluruhan memfasilitasi lahir dan bertahannya sebuah rezim. Rezim menjadi hal yang signifikan sebagai *intervening variables* yang berada diantara *basic causal factors* dan *related behavior and outcomes*.

Rezim dapat juga dianggap sebagai perjanjian multilateral antar negara yang mampu mempengaruhi peraturan kebijakan dalam negeri masing-masing

anggota, mengenai issue-area. Hingga hari ini telah terdapat ratusan bentuk rezim di seluruh dunia. Bentuk-bentuk satu rezim tentu berbeda satu sama lain. Ada kalanya juga rezim mengalami suatu perubahan.

Puchala and Hopkins (1982) menjelaskan bahwa ada beberapa ciri utama dalam rezim internasional, yaitu:

- a. Rezim memiliki kemampuan untuk membentuk perilaku kepatuhan terhadap prinsip, norma, dan aturan yang berlaku.
- b. Rezim mampu menciptakan mekanisme atau prosedur tertentu dalam perumusan kebijakan, misalnya mengatur tentang siapa saja yang terlibat, prioritas kepentingan, dan aturan apa saja yang perlu dipatuhi.
- c. Rezim berisi tentang norma yang mengikat dan menjelaskan tentang kebenaran sehingga dapat digunakan sebagai pedoman untuk menghindari tindakan yang tidak sesuai dengan aturan.
- d. Implementasi rezim melibatkan banyak aktor. Dalam skala internasional, rezim melibatkan pemerintah antar negara, organisasi internasional, serta aktor lain, yang memiliki peran sangat penting dalam merumuskan, melaksanakan, dan mematuhi aturan.
- e. Eksistensi rezim dinilai dengan ketercapaian nilai-nilai tujuan-tujuan, dan prosedur pembuatan kebijakan yang dapat mengakomodasi kepentingan dan kebutuhan para aktor yang terlibat.

Fungsi utama rezim internasional adalah memberikan kesamaan dalam memandang suatu persoalan, mampu memberikan cara penyelesaian terhadap permasalahan tersebut, serta mengatur pola perilaku negara-negara anggotanya.

Selanjutnya, rezim internasional sangat memperhatikan kepentingan negara-negara yang menjadi anggota sehingga rezim internasional ini menjadi wadah yang paling baik bagi negara-negara tersebut untuk berinteraksi satu sama lain. Dalam rezim internasional terdapat peraturan-peraturan yang disusun dan disepakati bersama oleh para anggota. Chayes (1993) menegaskan bahwa terdapat norma tertentu dalam suatu rezim atau perjanjian internasional atau yang disebut dengan *pacta sunt servandai*, yang berarti perjanjian yang berlaku harus dipatuhi. Dalam hal ini, dapat diartikan bahwa negara anggota tidak boleh melanggar perjanjian internasional tersebut karena lebih mementingkan kepentingan negaranya atau kesengajaan suatu negara untuk melanggar kepatuhan tersebut.

1.5.2 Teori *Compliance* (Teori Kepatuhan)

Keberhasilan rezim internasional dapat diukur dengan ketaatan para perilaku, baik aktor atau negara untuk dapat menyepakati, melaksanakan, serta menggunakan rezim internasional sebagai pedoman dalam melaksanakan suatu kebijakan dalam suatu negara. Berkaitan dengan kepatuhan tersebut, rezim internasional mengedepankan konsep kepatuhan atau yang sering dikenal sebagai "*teori compliance*." *Compliance* yang dimaksud adalah suatu bentuk kepatuhan dan persetujuan suatu organisasi (dalam hal ini adalah negara) terhadap suatu rezim internasional yang berlaku. Fisher (1981) menjelaskan bahwa teori *compliance* (kepatuhan) menekankan pada penyesuaian negara dan aktor terhadap suatu aturan yang spesifik. Teori ini muncul karena adanya pandangan bahwa perilaku suatu negara dan negara lain akan sangat menentukan perdamaian di dunia sehingga para tokoh sangat yakin bahwa kepatuhan terhadap rezim internasional adalah hal yang

mutlak untuk dilakukan. Chayes, dalam Guzman (2002) menambahkan bahwa model kepatuhan terhadap rezim internasional bukan lagi dicapai melalui mekanisme pemberian sanksi, tetapi harus berganti menjadi model managerial dengan pendekatan kooperatif dan berbasis pemecahan masalah.

Pelaksanaan kepatuhan terhadap suatu rezim internasional dapat diwujudkan dengan adanya keseragaman atau kesesuaian antara perilaku suatu negara dengan aturan yang legal. Raustiala and Slaughter (2002) menjelaskan bahwa bentuk kepatuhan ini terlihat dari bagaimana implementasi dan efektivitas perilaku suatu negara. Implementasi merupakan proses peletakkan dasar komitmen internasional ke dalam sistem suatu negara, misalnya pembentukan institusi dan *enforcement* terhadap aturan. Sedangkan, efektivitas adalah konsep luas dalam mengimprovisasi obyektivitas kebijakan oleh suatu negara atau bagaimana hasil yang diperoleh suatu negara dari kepatuhan terhadap suatu rezim.

Chayes (2003) mengemukakan bahwa masyarakat internasional taat pada rezim internasional bukan karena ancaman sanksi. Ketaatan itu didorong oleh dinamika yang diciptakan oleh rezim internasional yang melibatkan mereka. Kepatuhan suatu negara terhadap suatu rezim internasional dipengaruhi oleh tiga pandangan, yaitu pandangan realisme, rasionalis, serta konstruktivitis. Ketiga pandangan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut.

a. Pandangan realisme

Menurut pandangan realisme, negara dianggap sebagai aktor dimana perilaku aktor tersebut dikendalikan oleh motif untuk memaksimalkan pencapaian tujuan nasional. Dalam hubungan internasional, negara

berhak untuk mengejar dan mementingkan kepentingan nasionalnya. Oleh karenanya, kepatuhan negara dipengaruhi oleh distribusi kekuatan, artinya negara akan mengikuti kesepakatan atau rezim internasional jika ketentuan tersebut sesuai dengan kepentingan nasional negara itu sendiri.

b. Pandangan rasionalis

Menurut pandangan rasionalis, negara merupakan aktor yang bersifat rasional dan berorientasi terhadap pencapaian kepentingan nasional, yang dapat dicapai melalui kerjasama. Kerjasama yang dimaksud melibatkan pembentukan norma dan aturan hukum secara bersama. Pandangan ini didorong karena adanya insentif atau keuntungan material yang diperoleh melalui kepatuhan terhadap suatu rezim. Sesuai dengan hal tersebut, *compliance* atau kepatuhan dianggap sebagai langkah strategis untuk meningkatkan *self-interested actors*. Keuntungan utama dari pandangan ini adalah manfaat atau keuntungan dari rezim internasional akan diperoleh jika rezim tersebut dipatuhi.

c. Pandangan Konstruktivitis

Dalam pandangan ini, rezim internasional bersifat konstitutif, tetapi juga bersifat regulatif. Pandangan ini menekankan pada aspek *social learning* yang dapat diperoleh melalui kepatuhan terhadap suatu rezim. *Compliance* adalah refleksi dari internalisasi atas norma dan sanksi sosial yang bersifat universal dan umum. Dengan demikian, rezim internasional akan berhasil jika dapat mengubah kebiasaan dan perilaku masyarakat.

Masyarakat menerima rezim internasional sebagai aturan yang legitimate dan harus dilakukan untuk mencapai tujuan negara.

Dalam *compliance* terdapat dua aliran yang saling berhubungan satu sama lain, yaitu: *enforcement school* dan *management school*. Aliran *enforcement* menjelaskan bahwa tindakan *non-compliance* terhadap perjanjian internasional dapat terjadi dalam berbagai motif. *Compliance* baru bisa terjadi jika aturan ditegakkan dan disertai dengan adanya sanksi (*punishment*). Strategi ini cukup efektif agar perjanjian dapat terlaksana, karena setiap pihak mengetahui jika melanggar atau tidak mematuhi perjanjian maka dia akan mendapatkan sanksi. Sedangkan, aliran *management* menekankan bahwa kepatuhan (*compliance*) dapat terjadi tanpa harus menyertakan strategi sanksi (*punishment*) dalam formulasi rezim internasional. Dalam perkembangannya, munculnya ketidakpatuhan cenderung disebabkan karena permasalahan *enforcement* dalam pelaksanaannya, yang dapat disebabkan oleh kurangnya kapabilitas aktor serta ketidakjelasan dalam prioritas kesepakatan dalam perjanjian internasional (Downs, *et al.*, 1996).

Peraturan-peraturan suatu rezim internasional merupakan elemen yang krusial dalam politik antar-negara sehingga tidak terjadi perselisihan dan perdebatan antar negara (Carrubba, 2005: 669). Faktor yang mempengaruhi pelanggaran rezim internasional yang dilakukan oleh suatu negara, antara lain:

- a. Adanya ambiguitas dalam substansi yang tercantum dalam rezim atau perjanjian internasional. Ambiguitas yang dimaksud adalah adanya perbedaan pemahaman atau persepsi terhadap hal tertentu yang disepakati. Permasalahan ambiguitas ini dapat terjadi akibat adanya

perbedaan pengetahuan yang dialami oleh aktor atau stakeholders dalam memahami suatu hal tertentu. Ambiguitas mengakibatkan terjadi ketidaksamaan persepsi dan pandangan terhadap isi rezim internasional, yang dapat mengakibatkan kesalahan atau ketidaktepatan dalam interpretasi sehingga memicu terjadinya pelanggaran terhadap rezim tersebut. Salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya ambiguitas adalah permasalahan bahasa.

- b. Dinamisnya perkembangan dunia politik dan sosial sehingga rezim internasional juga harus berkembang mengikuti kedua faktor tersebut. Namun demikian, perkembangan situasi politik dan sosial berlangsung dengan sangat cepat dan sangat tidak terprediksi. Hal inilah yang kemudian mengakibatkan rezim internasional mungkin tidak dapat selalu mengikuti perkembangan. Akibatnya, banyak permasalahan dan tantangan baru yang tidak terakomodasi dalam rezim internasional.
- c. Adanya keterbatasan kemampuan antar aktor yang terlibat dalam rezim internasional, khususnya dalam proses pengambilan keputusan. Permasalahan dalam *decision making* muncul bukan karena keterbatasan aktor dalam hal ilmu atau pengetahuan tentang suatu topik dalam rezim internasional, dimana dalam penyusunan rezim atau perjanjian internasional, aktor yang terlibat tentunya sudah dianggap memiliki kemampuan yang sesuai dan memadai. Keterbatasan aktor yang dimaksud lebih berkaitan dengan keterbatasan dalam menghadapi *interest* pribadi. Keputusan rezim internasional dilakukan dengan cara negosiasi,

rational choice, dan *imposed-act*, dimana ketiga proses ini bukan hanya membutuhkan pengetahuan secara teoritis, tetapi juga kemampuan untuk mengendalikan diri sehingga pengambil keputusan (aktor) tidak cenderung memaksimalkan dan mendahulukan kepentingan masing-masing dibandingkan kepentingan bersama. Selain itu, para aktor seringkali juga mudah terintimidasi dan terintervensi oleh pandangan dan kepentingan negara yang berkekuatan besar. Pada akhirnya, hal tersebut memunculkan ketidakpuasan negara yang terintervensi terhadap rezim internasional sehingga terkadang terkesan “tidak patuh” dalam pelaksanaan rezim tersebut.

- d. Adanya dimensi temporal, yang berkaitan dengan waktu pelaksanaan rezim internasional yang kemungkinan telah melebihi batas yang telah ditentukan. Hal ini dapat terjadi akibat adanya perubahan yang signifikan terhadap struktur sosial, sistem ekonomi, dan kondisi politik. Rezim internasional mungkin telah disusun dalam waktu lama, tetapi rezim membutuhkan waktu untuk beradaptasi dengan lingkungan dan kondisi perubahan yang terjadi sehingga berdampak pada tingkat kepatuhan negara.

1.5.3 Implementasi Kebijakan

Implementasi juga dapat diartikan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan Pemerintah untuk mencapai tujuan yang diinginkan dan telah ditetapkan dalam suatu kebijakan. Tahapan yang harus dilalui dalam implementasi kebijakan

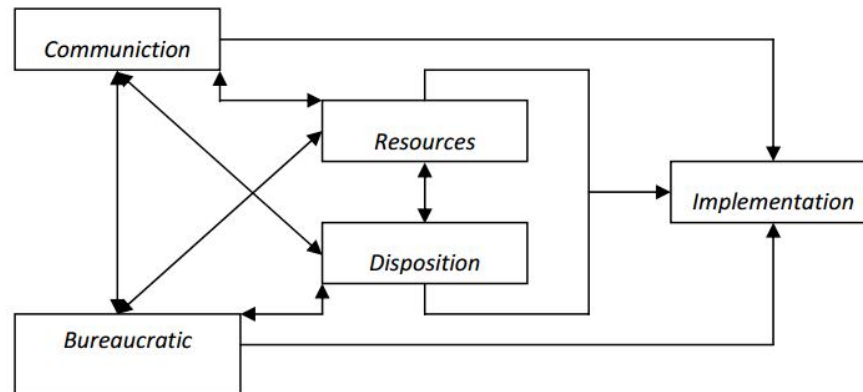
adalah pembentukan kebijakan, tindakan eksekutif, perintah eksekutif, penyerahan kewenangan pada pelaksana kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan konsekuensi atau dampak kebijakan bagi masyarakat yang terkena pengaruh dari kebijakan tersebut. Hal tersebut sesuai dengan penjelasan Edward III, 1980: 1 dalam Agustino, 2016 adalah berikut ini.

“Policy implementation as we have seen is the stage of policy making between the establishment of a policy such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule and the consequences of the policy for the people whom it affects”.

Kebijakan yang diimplementasikan tentunya tidak bertentangan dengan masyarakat, nilai sosial, dan/atau budaya serta kepercayaan pada lingkungan dimana kebijakan dirumuskan dan akan diimplementasikan. Selain itu, sebagai sebuah alat administrasi hukum, implementasi kebijakan tentunya akan melibatkan banyak aktor atau stakeholders, organisasi, prosedur, dan aspek teknis yang akan bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan agar tujuan dapat tercapai (Lester dan Stewart dalam Winarno, 2002:101-102).

Dalam implementasi kebijakan tentunya banyak model yang dapat diimplementasikan, seperti model implementasi kebijakan publik menurut Van Metter dan Van Horn (1975), George Edward III (1980), Grindle (1980) dan Masmanian dan Sabatier (1987). Menurut George Edward III dalam Widodo (2010:96) terdapat empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan, antara lain faktor komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.

Gambar 1. 1 Faktor Penentu Keberhasilan Implementasi Menurut Edward III



Gambar 1.1 menunjukkan bahwa keempat faktor tersebut saling berkaitan satu sama lain. Apabila salah satu faktor berada dalam kondisi yang buruk atau tidak optimal, maka faktor lainnya akan terpengaruh secara langsung sehingga dapat dipastikan implementasi kebijakan tidak akan berjalan dengan optimal. Faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut.

Pertama adalah komunikasi. Menurut Edward III dalam Widodo (2010:97), komunikasi dalam implementasi kebijakan diartikan sebagai proses penyampaian informasi pemilik kebijakan (*policy makers*) atau pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*) hingga kepada pengguna kebijakan (*target groups*). Informasi mengenai kebijakan publik menurut Edward III dalam Widodo (2010:97) perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang harus mereka persiapkan (pengetahuan dan skills), apa yang harus dilakukan untuk menjalankan, serta apa tujuan dan sasaran yang ingin dicapai. Hasil dari komunikasi bukan hanya informasi, tetapi juga harus dapat mengarahkan pada kejelasan petunjuk dalam implementasi kebijakan dan kejelasan serta konsistensi dalam menjalankan kebijakan (Agustino, 2016). Hal

tersebut dapat berupa mekanisme kerjasama yang terjalin antar stakeholders yang terlibat dalam implementasi kebijakan, baik Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Peradilan, dan kebijakan lain yang dibuat oleh lembaga pemerintah untuk mengatur kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

Kedua adalah struktur birokrasi. Ripley dan Franklin dalam Winarno (2002:149) mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi sebagai hasil pengamatan terhadap birokrasi di Amerika Serikat, yaitu 1) birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan-keperluan publik (*public affair*); 2) birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya; 3) birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda; 4) fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas; 5) birokrasi mempunyai naluri bertahan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati; dan 6) birokrasi bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar.

Dalam implementasi kebijakan, birokrasi terdiri atas struktur dan mekanisme. Struktur birokrasi yang dimaksud adalah sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia atau para pelaksana mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, berkeinginan untuk melakukan, dan mengetahui cara melakukan kebijakan tersebut. Dalam struktur birokrasi tentunya ada struktur yang menunjukkan hirarki dan kewenangan masing-masing stakeholders yang terlibat dalam implementasi suatu kebijakan. Selain itu, terdapat pula mekanisme, yang berupa prosedur-prosedur kerja dalam suatu organisasi. Fungsi dari mekanisme ini

adalah untuk mengatur fungsi dan wewenang dari setiap stakeholders yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Di dalamnya juga terdapat pula fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi dan komunikasi.

Ketiga adalah sumber daya. Edward III dalam Widodo (2010: 98) mengemukakan bahwa faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Menurut Edward III dalam Agustino (2016), sumber daya tersebut meliputi sumber daya manusia, sumber daya anggaran, dan sumber daya peralatan dan sumber daya kewenangan. (1) Sumberdaya manusia merupakan semua aktor atau stakeholders yang terlibat dalam implementasi kebijakan, baik jumlah, kompetensi (pengetahuan dan keilmuan), serta *soft-skills*, seperti keterampilan, dedikasi, dan profesionalitas dalam menjalankan kebijakan. (2) Sumberdaya anggaran (dana). Ketersediaan dan kecukupan dana atau anggaran tentunya juga akan mempengaruhi keberhasilan kebijakan. (3) Sumberdaya peralatan, yaitu kepemilikan, kelengkapan, jumlah, dan kondisi peralatan yang dibutuhkan dalam implementasi kebijakan akan sangat membantu dalam mengefektifkan kinerja para stakeholders atau aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Pengadaan fasilitas yang layak, seperti gedung, peralatan perkantoran, dan ketersediaan teknologi tentunya juga akan menunjang dalam keberhasilan implementasi suatu program atau kebijakan. (4) Sumberdaya kewenangan, yaitu kewenangan yang bersifat formal yang dimiliki oleh setiap pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan sehingga kebijakan dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan ini menjadi hal yang sangat krusial

dalam implementasi kebijakan karena akan ada kemungkinan untuk dipergunakan untuk kepentingan individu maupun kelompok, bukan tujuan yang dicita-citakan oleh pembuat dan pelaksana kebijakan (kepentingan umum).

Keempat adalah disposisi. Disposisi menurut Edward III dalam Widodo (2010:104) dikatakan sebagai “kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh-sungguh, sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan”. Edward III dalam Widodo (2010: 105) mengatakan bahwa:

“Jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana (implementors) tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut”.

Faktor disposisi tidak kalah penting dengan ketiga faktor lainnya. Disposisi juga dapat diartikan sebagai kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan. Van Metter dan Van Horn dalam Agustino (2016) menyatakan bahwa “sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik”. Oleh karena itu, dua faktor kunci dari disposisi adalah (1) sikap pelaksana yang memiliki kewenangan dan keleluasaan besar dalam menjalankan kebijakan dan (2) dukungan dari kelompok sasaran (Agustino, 2016:1). Apabila kelompok sasaran mendukung kebijakan yang akan diimplementasikan tentunya pelaksanaan kebijakan akan cenderung lebih mudah. Selain itu, terbentuknya dukungan kelompok sasaran juga mengindikasikan kepercayaan masyarakat akan manfaat atau dampak kebijakan

yang akan diimplementasikan.

1.6 Hipotesis

Berdasarkan pada permasalahan yang ada dan didukung oleh kerangka pemikiran yang diterapkan, hipotesis yang diajukan adalah Indonesia telah mematuhi (*compliance*) dan menerapkan rezim CITES, namun perdagangan hewan kukang masih terjadi karena implementasi rezim CITES di Indonesia belum berhasil. Hal ini dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi yang juga belum berhasil dalam menangani perdagangan kukang. Keempat faktor tersebut saling berkaitan satu sama lain. Apabila salah satu faktor menunjukkan kondisi belum berhasil, maka faktor lainnya akan terpengaruh secara langsung sehingga dapat dikatakan implementasi kebijakan dalam menangani perdagangan kukang belum berhasil.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Definisi Konseptual

1.7.1.1 Keberhasilan

Keberhasilan didefinisikan sebagai hasil dari suatu tindakan atau perbuatan yang sesuai dengan tujuan yang dicita-citakan atau tujuan yang diinginkan (Kamus Besar Bahasa Indonesia). Dalam kaitannya dengan keberhasilan kebijakan, keberhasilan implementasi kebijakan dilihat dalam bentuk undang-undang, perintah, dan atau keputusan, yang mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, serta mengatur

proses implementasinya (Agustino, 2016). Keberhasilan kebijakan publik dilihat berdasarkan tercapai atau tidak tercapainya tujuan yang ingin diraih (Grindle, dalam Agustino, 2016). Proses untuk mengukur keberhasilan kebijakan publik dilakukan mulai dari proses sampai dengan output kebijakan yang telah dihasilkan dalam hal ini untuk menganalisis kasus perdagangan kukang di Indonesia.

1.7.1.2 Implementasi

Menurut George Edward III dalam Widodo (2010: 96) terdapat empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, struktur birokrasi, sumberdaya, dan disposisi. Keempat variabel tersebut digunakan sebagai indikator untuk menganalisis perdagangan hewan kukang yang masih terjadi di Indonesia.

1.7.1.3 Kejahatan Ilegal terhadap Satwa Liar

Dalam *The Contemporary English Indonesia Dictionary* (Peter Salim, 2002: 707) dikemukakan bahwa “*illegal*” artinya tidak sah, dilarang atau bertentangan dengan hukum. Menurut Interpol, “*wildlife crime*” adalah membawa, memperdagangkan, memanfaatkan dan memiliki tumbuhan dan satwa liar yang melanggar hukum nasional dan internasional (Pires, dkk, 2011). Dalam pembahasan penelitian ini yang dimaksud konsep “*illegal wildlife crime*” ialah kegiatan yang tidak sah, dilarang atau bertentangan dengan hukum baik itu membawa, memperdagangkan, memanfaatkan, dan memiliki hewan kukang secara ilegal yang melanggar hukum nasional dan internasional.

1.7.2 Operasionalisasi Konsep

1.7.2.1 Keberhasilan

Dalam penelitian ini proses untuk mengukur keberhasilan kebijakan dilakukan mulai dari proses sampai dengan output kebijakan yang telah dihasilkan untuk menganalisis kasus perdagangan kukang yang masih terjadi di Indonesia.

1.7.2.2 Implementasi

Pembahasan dalam penelitian ini fokus kepada kesinambungan para stakeholders yang terlibat dalam perlindungan hewan kukang. Faktor pertama yang akan ditinjau adalah komunikasi. Dua aktor utama dalam komunikasi terkait dengan perlindungan TSL adalah *National Management Authority* di Indonesia yaitu Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam (PHKA) dan *scientific authority* yaitu LIPI (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia). Faktor kedua adalah sumber daya. Dua stakeholders/actors utama dalam perlindungan TSL hewan kukang, yaitu Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan melalui Subdit Pemanfaatan Jenis, Direktorat Konservasi Keanekaragaman Hayati, Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem (KSDAE) dan LIPI. Sub variabel yang akan dilihat antara lain kualitas dan kuantitas sumber daya manusia, penganggaran, peralatan yang dimiliki, serta kewenangan masing-masing stakeholders tersebut. Faktor ketiga yaitu disposisi. Komitmen ini diperlukan oleh setiap stakeholders, khususnya Kementerian Lingkungan Hidup dan LIPI, serta stakeholders lain yang terlibat secara langsung dalam penanganan perniagaan hewan kukang, seperti kepolisian, kejaksaan, masyarakat, ataupun

organisasi/yayasan pecinta satwa dan tumbuhan. Faktor keempat yaitu struktur birokrasi. Dalam penelitian ini keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh variabel struktur birokrasi. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*Standard Operating Procedure* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak terkait perlindungan keberadaan satwa kukang.

1.7.2.3 Kejahatan Ilegal terhadap Satwa Liar

Penelitian ini membahas tentang perdagangan kukang ilegal yang terjadi di Indonesia. Pemanfaatan satwa khususnya kukang, kegiatan yang dilarang antara lain adalah 1) menangkap, melukai, membunuh, menyimpan, memiliki, memelihara, mengangkut dan memperniagakan satwa yang dilindungi dalam keadaan hidup; 2) menyimpan, memiliki, memelihara, mengangkut dan memperniagakan satwa yang dilindungi dalam keadaan mati; 3) mengeluarkan satwa yang dilindungi dari suatu tempat di Indonesia ke tempat lain di dalam atau di luar Indonesia; 4) memperniagakan, menyimpan atau memiliki kulit, tubuh atau bagian-bagian lain satwa yang dilindungi atau barang-barang yang dibuat dari bagian-bagian tersebut atau mengeluarkannya dari suatu tempat di Indonesia ke tempat lain di dalam atau luar Indonesia.

1.7.3 Tipe Penelitian

Dalam penulisan penelitian ini, tipe penelitian yang digunakan oleh penulis yaitu bersifat eksplanatif. Penelitian yang bersifat eksplanatif bertujuan untuk

menjelaskan hubungan kausal antara variabel-variabel yang mempengaruhi hipotesis. Penelitian ini dilakukan untuk memperoleh fakta-fakta mengenai fenomena-fenomena yang ada di dalam obyek penelitian dan mencari keterangan secara aktual dan sistematis. Dalam penelitian ini akan dijelaskan alasan mengapa perdagangan kukang di Indonesia masih terjadi dan faktor apa saja yang mempengaruhinya. Pada pendekatan ini, peneliti membuat suatu gambaran kompleks, meneliti kata-kata, serta wawancara terinci dari pandangan responden atau sumber data lainnya seperti jurnal, buku, laporan, dan sumber ilmiah lainnya (Creswell, 2010). Dengan demikian, dapat ditemukan informasi dan data yang aktual yang akan digunakan untuk menguji hipotesis.

1.7.4 Jangkauan Penelitian

Penelitian hanya akan membahas perdagangan satwa liar sesuai ketentuan CITES, pada kurun waktu 2007-2014, dengan lebih menekankan pada jenis primata yaitu kukang (*nycticebus coucang*) yang masuk tingkatan *Appendix I* CITES pada tahun 2007. Dengan masuknya jenis primata ini dalam tingkatan *Appendix I* CITES, maka perdagangan internasional kukang semakin diperketat. Perdagangan kukang tidak boleh lagi hasil penangkapan dari alam, tapi harus hasil penangkaran.

1.7.5 Teknik Pengumpulan Data

Penulis menggunakan teknik pengumpulan data yaitu telaah pustaka (*library research*). Penulis mengumpulkan data dari berbagai literatur kemudian menganalisa data tersebut. Literatur ini berupa buku-buku, dokumen, jurnal-jurnal,

majalah, surat kabar, dan situs-situs internet maupun laporan-laporan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas.

Selain itu, penulis juga mengumpulkan data melalui wawancara. Wawancara dilakukan untuk mendapatkan informasi yang lengkap dari narasumber. Dalam melakukan wawancara, peneliti dibantu dengan panduan wawancara, berisi kisi-kisi yang akan ditanyakan pada narasumber yang telah disesuaikan dengan kebutuhan data penelitian. dengan pihak terkait seperti Kementerian Luar Negeri, Direktorat Konservasi Keanekaragaman Hayati (KKH) di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Balai Besar Konservasi Sumber Daya Alam (BBKSDA) Jawa Barat, dan LSM internasional ProFauna.

1.7.6 Teknik Analisa Data

Teknis analisis data yang digunakan oleh penulis adalah teknik analisis data kualitatif. Teknik kualitatif dilakukan untuk memberikan penggambaran realitas objek penelitian secara objektif dan detail sehingga dapat ditemukan keunikan dalam penelitian ini (Bungin, 2016: 145). Teknik analisis kualitatif dilakukan dengan cara pembahasan mendalam terhadap isi suatu informasi tertulis atau tercetak dalam media massa, informasi yang ditangkap juga dapat berupa hasil wawancara dengan narasumber sehingga penulis dapat merumuskan simpulan berdasarkan hasil tersebut. Teknik analisis data kualitatif juga bertujuan menjadikan penjelasan lebih sistematis dan faktual. Selain itu, melalui sifat dan fenomena yang diteliti dengan studi telaah pustaka serta observasi menjadikan pendalaman yang lebih detail terhadap permasalahan penelitian.

Dalam penelitian ini, proses analisis data kualitatif dilakukan dengan cara reduksi data, penyajian data, dan tabulasi data (Sugiyono, 2006). Pada proses reduksi data dilakukan pemilahan data, mana data yang penting dan dapat digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian, serta mengeluarkan data yang tidak terkait dengan penelitian. Selanjutnya, data yang sudah terpilih ditabulasikan dalam deskripsi, tabel, maupun gambar. Setelah itu, data dikorelasikan satu sama lain sehingga dapat menjawab setiap analisis. Adapun tabel dan angka-angka akan membantu memperkuat dan menjelaskan analisis kualitatif.

1.8 Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan

Bab I disusun untuk memberikan gambaran dan pemahaman awal tentang topik yang menjadi fokus penelitian, rumusan masalah, serta tujuan penelitian. Selain itu, Bab I ini juga berisi manfaat penelitian, kerangka teori, hipotesis, dan metode penelitian. Metode penelitian menjelaskan tentang definisi konseptual, operasionalisasi konsep, tipe penelitian, jangkauan penelitian, serta teknik pengumpulan dan analisa data.

Bab II Perdagangan Kukang Ilegal dan Peran CITES (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*) di Indonesia

Bab II memberikan gambaran tentang gambaran topik penelitian, yang meliputi gambaran spesies kukang di Indonesia, perdagangan spesies kukang di Indonesia dan luar negeri, peran Pemerintah Indonesia dalam

mengatasi perdagangan hewan kukang, serta peran CITES sebagai salah satu instrumen internasional untuk mengatasi perdagangan hewan kukang.

Bab III Penerapan CITES sebagai Rezim Internasional di Indonesia ditinjau dengan Teori Compliance

Bab III menjelaskan tentang analisis yang dilakukan untuk menjawab rumusan masalah penelitian. Analisis yang dilakukan terdiri atas Implementasi CITES di Indonesia ditinjau dengan Teori Kepatuhan atau *Compliance* dan Alasan Indonesia mematuhi (*Compliance*) terhadap rezim CITES.

Bab IV Implementasi CITES dalam Penanganan Perdagangan Hewan Kukang di Indonesia

Bab IV membahas tentang analisis yang dilakukan untuk menjawab rumusan masalah penelitian. Analisis yang dilakukan terdiri atas respon Otoritas Indonesia melalui implementasi aturan CITES dan konsistensi keberhasilan aturan CITES dalam menangani perdagangan kukang di Indonesia.

Bab V Penutup

Bab ini berisi kesimpulan dan saran sesuai dengan hasil penelitian.