

BAB III

CITES SEBAGAI REZIM INTERNATIONAL DI INDONESIA

DITINJAU DENGAN TEORI COMPLIANCE

Bab III memberikan penjelasan tentang mengapa Indonesia mematuhi (*compliance*) rezim CITES untuk mengatasi perdagangan kukang. Penerapan CITES sebagai rezim internasional di Indonesia ini ditinjau dengan teori *compliance* atau teori kepatuhan dalam ilmu Hubungan Internasional.

3.1 CITES sebagai Rezim Internasional di Indonesia

Kerjasama internasional dapat terlaksana jika ada rezim internasional. Hal ini disebabkan karena 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". Rezim dapat juga dianggap sebagai perjanjian multilateral antar negara yang mampu mempengaruhi kebijakan dalam negeri masing-masing anggota, mengenai isu permasalahan (Krasner, 1981: 2).

Mengenai penanganan perdagangan kukang sendiri, Indonesia berperan sebagai aktor utama dalam menjalankan tindakan dan menentukan kebijakan untuk menangani permasalahan tersebut. Indonesia selaku institusi negara juga lebih menekankan pada pentingnya kapabilitas dalam menangani permasalahan perdagangan kukang tersebut. Kapabilitas negara Indonesia sangat diperlukan

dalam hal menjalankan suatu kerjasama internasional dengan institusi negara atau rezim lain di dunia dalam menghadapi perdagangan kukang ini. Kerjasama internasional dapat terlaksana jika ada rezim internasional. Hal ini disebabkan karena rezim internasional dianggap memiliki kemampuan mengkoordinasikan perilaku negara.

Dalam hal ini, Indonesia mulai melakukan kerjasama internasional dengan suatu rezim internasional mengenai perdagangan Flora dan Fauna yang hampir punah (CITES). Rezim CITES merupakan sebuah perjanjian internasional yang mengatur perdagangan spesies tertentu dari flora dan fauna liar, yakni spesies yang termasuk kategori terancam punah, begitu juga bagian-bagian dari spesiesnya. Konvensi ini didasari adanya kenyataan banyak terjadi perburuan terhadap spesies yang terancam punah, yang kemudian ditindaklanjuti dengan maraknya perdagangan ilegal yang sifatnya mengeksploitasi flora maupun fauna (www.unep.org, 2014).

Perdagangan hewan langka dan dilindungi secara internasional semakin marak terjadi ke berbagai pasar di dunia, terutama melalui media online atau internet. Hal ini yang mengakibatkan perdagangan hewan tersebut semakin sulit dikendalikan. Asia Tenggara sebagai sebuah “mega biodiversity” menjadi negara pemasok (penyedia) hewan langka dan dilindungi yang diperdagangkan, sedangkan negara-negara Eropa Timur, China, Timur Tengah, Amerika Serikat, dan Jepang adalah konsumen (pembeli) hewan-hewan tersebut.

Salah satu jenis hewan langka dan dilindungi yang dilarang untuk diperdagangkan menurut *Convention on International Trade in Endangered*

Species of Wild Fauna and Flora (CITES) adalah hewan kukang. Kukang atau *Nycticebus sp*, merupakan primata kecil yang hidup di Asia Tenggara dan Asia Timur, khususnya di bagian selatan Yunan. Kukang terdaftar dalam Lampiran II dari Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) yang berarti setiap perdagangan internasional spesies ini terutama diatur melalui izin ekspor. Namun, catatan dari CITES perdagangan database yang menunjukkan bahwa perdagangan ilegal mereka semakin merajalela. Dalam keadaan ini, Kamboja mengusulkan untuk mentransfer kukang (*Nycticebus genus*) dari Lampiran II ke Appendix I (CITES COP14 Prop.1).

Hewan ini diperdagangkan untuk bahan obat tradisional atau hanya sekedar untuk dipelihara atau kegemaran. Berdasarkan data yang diperoleh dari United Nations Environment Programme World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC) CITES Trade Database, spesies kukang paling banyak ditemukan pada pasar Jepang. Sejak CITES COP14 Prop.1 menunjukkan bahwa Jepang adalah salah satu tujuan utama perdagangan kukang melalui jalur ilegal.

Berdasarkan data tahun 2007-2014, spesies kukang yang banyak diperdagangkan di Jepang adalah *Nycticebus javanicus*, *Nycticebus coucang*, dan *Nycticebus pygmaeus*, yang terdiri atas ukuran dewasa dan anak-anak. Seekor kukang diperdagangkan dengan harga USD 4.330 sampai USD 8.650. Semua hewan kukang yang diperdagangkan tersebut tidak memiliki dokumen impor, yang seharusnya mencantumkan asal-usul hewan tersebut sehingga dapat disimpulkan bahwa keberadaan hewan-hewan tersebut adalah ilegal.

Rincian jenis dan jumlah hewan kukang yang diperdagangkan di Jepang dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 3. 1 Rincian Jumlah dan Jenis Hewan Kukang Yang Diperdagangkan melalui Pet Shop dan Online Di Jepang Tahun 2014-2015

Species (subspecies)	In-store and online pet-shops				Online videos	
	In-store pet shops	Online pet shops	Total pet-shops	Percentase (%)	Frekuensi	Persentase (%)
<i>N.bancanus</i>	0	0	0	0	0	0
<i>N.borneanus</i>	0	0	0	0	0	0
<i>N.bengalensis</i>	1	12	13	17.6	28	24.6
<i>N.coucang</i>	5	11	16	21.6	42	36.09
<i>N.javanicus</i>	5	7	12	16.2	7	6.1
<i>N.kayan</i>	0	0	0	0	1	0.9
<i>N.menagensis</i>	0	2	2	2.7	0	0
<i>N.pygmaeus</i>	6	23	29	39.2	33	28.9
Hybrid	1	1	2	2.7	3	2.6
Total	18	56	74	100	114	100

Sumber: Hasil investigasi, 2014 dalam Musing, dkk, 2015

Berdasarkan tabel tersebut terlihat bahwa terdapat 2 jenis cara perdagangan hewan kukang di Jepang, yaitu melalui pet-shop dan online video dimana perdagangan melalui online video lebih banyak dilakukan dibandingkan melalui pet-shop, yaitu 114 spesies (60.06%) dibandingkan 74 spesies (39.94%). Namun, terdapat perbedaan jenis spesies kukang yang diperdagangkan. Untuk perdagangan melalui pet-shop, spesies yang paling banyak dijual adalah *N.pygmaeus* sebanyak 29 spesies (39.2%) dari total hewan yang diperdagangkan di pet shop. Sedangkan, spesies *N.coucang* paling banyak diperdagangkan melalui online video (36.09%).

Sebagian besar pemilik toko hewan peliharaan menjelaskan kukang diperoleh hasil penangkaran di Jepang. Namun, survei iklan di website tersebut, beberapa tampaknya berasal dari Jawa, Sumatra, dan China. Bahkan salah satu toko memasang iklan jika pemilik mendatangkan 11 ekor kukang dari Jawa pada hari yang sama. Jika dibandingkan dengan negara lain, perdagangan hewan kukang di Jepang tergolong tinggi dilihat dari jenis spesies yang diperdagangkan dan jumlah hewan yang berhasil disita sebelum diperdagangkan.

Dari 12 spesies hewan kukang yang termasuk dalam daftar CITES, 6 spesies kukang banyak diperdagangkan di Jepang, seperti *N.coucang*, *N.pygmaeus*, dan *N.javanicus*. Hubungan perdagangan antara negara yang memiliki kukang (termasuk Indonesia) dengan Jepang sebagai negara pasar sangat kuat sehingga memberikan kesempatan bagi Jepang untuk selalu meningkatkan permintaan hewan kukang. Meskipun hukum nasional Jepang telah sesuai dengan pelarangan perdagangan hewan tersebut, tetapi penegakan hukum CITES di Jepang masih relatif lemah sehingga Jepang cukup kesulitan untuk mencegah perdagangan kukang di negaranya. Hal ini diperkuat dengan data CITES yang menunjukkan peningkatan angka impor Jepang terhadap hewan kukang (Svensson & Friant 2014), dimana antara tahun 1985-1999, legislasi nasional di Cina, Singapura dan Thailand tidak sepenuhnya melindungi atau melarang kukang menjadi hewan yang dilarang diperdagangkan, sehingga ekspor kukang ke Jepang masih terus berlangsung. Rincian jumlah hewan kukang yang diperdagangkan di Jepang dari beberapa eksportir adalah sebagai berikut:

Tabel 3. 2 Rincian Jumlah Hewan Kukang yang Diperdagangkan di Jepang Dari Berbagai Negara di Asia

Exporting country	<i>Nycticebus spp listing only</i>		<i>Nycticebus spp. Including "monkey" listing</i>	
	Frequency of seizures	Number of individuals	Frequency of seizures	Number of individuals
China	1	7	1	7
Indonesia	7	74	8	85
Philippines	1	1	1	1
Singapore	2	8	2	8
Thailand	17	219	18	249
Total	28	309	30	350

Sumber: Japan's Airport and Ministry of Economy, Trade, and Industry of Japan dalam Musing, dkk, 2015

Berdasarkan tabel tersebut dapat terlihat bahwa negara eksportir hewan kukang terbesar berasal dari Thailand dengan jumlah 219 ekor. Sedangkan, Indonesia berada pada peringkat kedua dengan jumlah kukang yang diekspor sejumlah 74 ekor. Perdagangan hewan kukang di Jepang dilakukan di toko hewan peliharaan, terutama kukang yang berasal dari Jawa, Sumatra, dan China, yang berasal dari alam liar, artinya eksportir sengaja untuk menangkap hewan kukang langsung dari habitat mereka, menyimpan, dan kemudian memperdagangkan hewan tersebut sehingga harga jual kukang juga akan semakin murah dibandingkan dengan hewan yang berasal dari penangkaran khusus (Brooks et al., 2010; Abbott & Van Kooten, 2011).

Penyembunyian perdagangan dilakukan dengan transportasi jarak jauh melalui kapal. Seperti banyak negara lain, Jepang juga mengendalikan perdagangan ilegal tersebut melalui internet, sedangkan sumber lain menyebutkan bahwa perdagangan ilegal juga dilakukan melalui perairan Jepang dengan izin ilmiah.

Dalam sejarah, sejak tahun 1979, Indonesia hanya mencatat dua kasus ekspor hukum dari hidup *Nycticebus spp*, yaitu ke Hongaria dan ke Amerika Serikat (CITES Perdagangan Database,2014). Jepang tidak pernah mengimpor *Nycticebus spp* secara sah dari Indonesia. Hal ini diperkuat dengan 12 ekor *N.javanicus* yang diimpor dari Indonesia dapat dilakukan dengan penyelundupan atau tanpa izin resmi. Bukti penyelundupan dari Indonesia juga didukung dengan total lebih dari 70 individu spesies kukang yang diperdagangkan di Jepang. (Lihat Tabel 4.2)

Spesies *N. javanicus* adalah satu-satunya spesies kukang terdaftar sebagai terancam punah pada IUCN Red List sebagai akibat dari degradasi habitat dan konsistensi mereka dan eksploitasi berat untuk perdagangan hewan peliharaan (Nekaris et al., 2013). Sementara perdagangan hewan kukang juga diakui sebagai ancaman bagi semua spesies kukang (Shepherd et al., 2004; Nekaris et al., 2013), itu yang menyebabkan penurunan jumlah kukang yang signifikan di Jawa dan Sumatra. Kukang memiliki peraturan yang memadai untuk mendukung perlindungan mereka sehingga memang harus ada kebijakan yang berfungsi mencegah perdagangan populasi liar. Kukang harus dilepaskan dari perburuan, perdagangan dan kepemilikan ilegal sehingga CITES memberikan kerangka bagi negara atau pihak yang berwenang untuk mengembangkan dan menegakkan hukum dalam negeri mereka sendiri untuk mengakhiri semua perdagangan ilegal komersial (Streicher, 2004b; Schneider, 2012). Pada tahun 1980, Jepang turut bergabung dengan CITES dan tahun 1992 Jepang meratifikasi perjanjian tersebut. Namun, kebijakan dan undang-undang tersebut banyak dikritik karena komitmen

yang terbatas untuk CITES, termasuk kurangnya komunikasi mengenai hal perdagangan satwa liar dan lemahnya kontrol terhadap impor (Reeve, 2002). Namun, pada dasarnya, hewan kukang juga dilindungi dengan Undang-Undang Nasional Jepang, baik “*The Customs Act, The Foreign Exchange and Foreign Trade Act, The Endangered Species Act and The Invasive Diseases Act,*” tetapi pelaku perdagangan kukang tetap melanggar undang-undang tersebut.

Dengan harga tinggi dan banyaknya permintaan di Jepang, peternak kukang yang sah, seperti ternak dan peternak dalam negeri (McGreevy & Nicholas, 1999; Derry, 2006), akan memiliki catatan kelahiran keturunan kukang, keturunan orangtua, umur dan kesehatan, serta rekening keuangan mengenai penjualan ke *pet-shop*. Namun, hal ini sangat sulit untuk diterapkan di Jepang. Peningkatan permintaan hewan kukang yang tinggi di Jepang mengakibatkan pedagang terpaksa melakukan impor ilegal dan meningkatkan jumlah penyelundupan hewan kukang. Namun, penyelundupan tersebut tidak selalu berhasil karena banyak pula kukang yang mati sehingga pedagang pun terpaksa membeli kukang dalam jumlah yang lebih banyak untuk menjamin pasokan pasar.

Indonesia sendiri dalam upaya menanggulangi perdagangan kukang telah menerapkan aturan yang mengatur tentang perlindungan dan konservasi satwa langka dari kepunahan. Salah satu upaya yang dilakukan ialah dengan membentuk kerangka payung hukum sebagai dasar aturan untuk menindak perilaku perdagangan satwa khususnya kukang. Walaupun Indonesia menyetujui CITES pada tahun 1978, tapi undang-undang pelaksanaan nasional baru

dilaksanakan pada tahun 1990. Undang-Undang sebagai peraturan nasional utama bagi pelaksanaan CITES di Indonesia adalah UU No. 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistem. Indonesia juga telah mendelegasikan satu badan pengelolaan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan sistem perizinan (*Management Authority*) yaitu Direktorat Konservasi Keanekaragaman Hayati (KKH), Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dan satu lagi badan ilmiah untuk memberikan nasehat mengenai dampak perdagangan terhadap status spesies (*Scientific Authority*) yaitu Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Hal ini sangat perlu dilakukan sebagai bentuk pertanggung jawaban atas ratifikasi CITES oleh Indonesia yang dimana menyebutkan bahwa negara anggota yang menerapkan CITES wajib mendelegasikan satu badan (*Management Authority*) dan (*Scientific Authority*) untuk memastikan bahwa aturan CITES diimplementasikan pada tingkat nasional.

Implementasi CITES di Indonesia, termasuk penegakan semua undang-undang terkait, membutuhkan kerjasama dan koordinasi antara badan-badan terkait dan Kementerian pada tingkat nasional. Hal ini juga membutuhkan kerjasama yang erat melalui kerjasama bilateral, regional dan internasional termasuk organisasi internasional dan non-pemerintah. Pada tingkat nasional, Badan Pengelolaan CITES yaitu Direktorat Konservasi Keanekaragaman Hayati (KKH) telah mengkoordinasikan implementasi CITES dan penegakannya dengan sejumlah lembaga, termasuk bea-cukai, karantina, kepolisian dan lembaga terkait lainnya. Beberapa modul pelatihan, pedoman mengenai identifikasi spesies dan

CITES telah diproduksi. Pelatihan dan pengembangan kapasitas untuk penegak hukum dari semua lembaga terkait telah dilakukan oleh Direktorat Konservasi Keanekaragaman Hayati (KKH) dan kolaborasi bilateral dengan organisasi non-pemerintah digunakan untuk melacak perdagangan ilegal kukang, melakukan tinjauan populasi dan hal lainnya yang terkait perdagangan kukang.

3.2 Implementasi CITES di Indonesia dalam Teori *Compliance*

Dalam konteks perdagangan hewan kukang di Indonesia, CITES dipandang sebagai suatu rezim internasional yang dapat mempengaruhi perilaku negara dan aktor-aktornya dalam menangani perdagangan kukang secara internasional. CITES dianggap sebagai rezim internasional dikarenakan CITES berisi tentang seperangkat norma, peraturan dan prosedur yang mengatur penanganan perdagangan hewan yang dilindungi, termasuk hewan kukang.

Sebagai salah satu negara *megabiodiversity* terbesar di dunia, Indonesia harus mentaati dan mengikuti aturan CITES. Wujud kepatuhan Indonesia terhadap rezim internasional tersebut adalah Indonesia masuk ke dalam negara anggota CITES dan meratifikasi CITES menjadi undang-undangan yang bersifat mengikat bagi seluruh masyarakat di dunia. Indonesia terdaftar sebagai negara ke 48 peserta CITES. Konvensi ini mengharuskan negara yang ikut serta untuk menerapkan peraturan domestik CITES untuk memastikan bahwa CITES diimplementasikan pada tingkat nasional. Pemerintah membutuhkan waktu 12 tahun untuk membuat peraturan perundang-undangan pelaksana atas proses ratifikasi CITES. Bentuk ratifikasi CITES di Indonesia adalah dengan terbitnya

UU No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. UU No. 5 Tahun 1990 menyediakan kerangka dan peraturan turunannya, yang telah dianalisa oleh CITES agar sesuai untuk implementasi nasional dari konvensi tersebut. Melalui Undang-Undang tersebut, Indonesia berusaha untuk mengendalikan dan mencegah perdagangan hewan kukang, dimana hewan kukang ini juga masuk dalam Appendix I CITES. Keberhasilan CITES sebagai rezim internasional dalam hal perlindungan dan pencegahan perdagangan hewan dilindungi dapat dilihat berdasarkan masuknya Indonesia sebagai negara anggota CITES.

Berkaitan dengan teori *compliance*, bergabungnya Indonesia sebagai anggota CITES menandakan bahwa Indonesia patuh terhadap rezim internasional, dimana kemudian CITES digunakan sebagai pedoman bagi Indonesia untuk menangani, mengendalikan, dan mencegah perdagangan hewan kukang di Indonesia.

Teori *compliance* (kepatuhan) menekankan pada penyesuaian negara dan aktor terhadap suatu aturan yang spesifik dimana rezim internasional akan menentukan perilaku negara tersebut (Chayes and Chayes, 2002; Fisher, 1981). Dengan demikian, memang diperlukan implementasi pelaksanaan aturan CITES, yang dapat diwujudkan dengan pembentukan institusi dan enforcement terhadap aturan. Dalam kasus Indonesia, Indonesia telah menjadikan CITES sebagai pedoman untuk melaksanakan kegiatan penanganan dan perlindungan hewan kukang. Bukti digunakannya CITES sebagai aturan yang mengikat di Indonesia adalah Indonesia telah meratifikasi CITES menjadi UU NO. 5 tahun 1990, yang

kemudian disusul dengan PP No.7 Tahun 1999 tentang Pengawetan Jenis Tumbuhan dan Satwa Pengawetan dan PP No.8 Tahun 1999 tentang Pemanfaatan Jenis Tumbuhan dan Satwa Liar. UU No. 5 Tahun 1990 dan peraturan turunan sehubungan dengan Undang-Undang ini sebagai peraturan nasional utama bagi pelaksanaan CITES di Indonesia.

Bukan hanya pada pembentukan peraturan dalam implementasi CITES, yang telah diwujudkan dalam undang-undang dan peraturan lainnya, wujud patuhnya Indonesia terhadap rezim internasional CITES juga terlihat melalui pembentukan institusi-institusi yang khusus menangani permasalahan penanganan dan pengendalian perdagangan hewan kukang di Indonesia. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah RI No. 8 tahun 1999, Indonesia membentuk organisasi khusus untuk menangani implementasi CITES. Pelaksanaan CITES di Indonesia dilaksanakan oleh Otoritas Pengelola (*Management Authority*) dan Otoritas Keilmuan (*Scientific Authority*). Kementerian Kehutanan ditetapkan sebagai Otoritas Pengelola (*Management Authority*) Konservasi Tumbuhan dan Satwa Liar. Sedangkan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) ditetapkan sebagai Otoritas Keilmuan (*Scientific Authority*). Selanjutnya, akibat adanya perubahan nomenklatur dalam pemerintahan, pada tahun 2015, Kementerian Kehutanan berganti menjadi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), dimana Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam atau PHKA berubah menjadi Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem atau KSDAE. Pengaturan khusus terhadap institusi yang bertugas

sebagai pelaksana CITES ini menandakan bahwa Indonesia sangat berkomitmen dan patuh dalam menjalankan aturan CITES yang berlaku secara internasional.

Chayes, dalam Guzman (2002) menjelaskan pula bahwa keberhasilan rezim dan tujuan rezim internasional tidak dapat tercapai tanpa ada pengembangan model managerial dengan pendekatan yang bersifat kooperatif. Tindakan kooperatif sangat diperlukan dalam implementasi aturan CITES dikarenakan pola perdagangan dan penyelundupan hewan yang dilindungi, termasuk kukang bukan hanya melibatkan Indonesia, tetapi juga negara-lain. Dalam kasus perdagangan kukang, Indonesia merupakan negara penyedia atau penjual. Sedangkan, negara lain berfungsi sebagai *demand* atau pembeli dari hewan kukang. Dalam pelaksanaan dan kepatuhan terhadap CITES, Indonesia juga menjalin kerjasama dengan negara lain.

Implementasi CITES di Indonesia, termasuk penegakan semua undang-undang terkait, membutuhkan kerjasama dan koordinasi melalui kerjasama bilateral, regional dan internasional termasuk organisasi internasional dan non-pemerintah. Pelatihan dan pengembangan kapasitas untuk penegak hukum dari semua lembaga terkait telah dilakukan oleh Badan Pengelolaan CITES dan kolaborasi bilateral dengan organisasi non-pemerintah digunakan untuk melacak perdagangan kukang, melakukan tinjauan populasi dan hal lainnya yang terkait CITES. Kerjasama dengan ICPO-Interpol juga dapat membantu penegakan hukum pada tingkat internasional dan meningkatkan kapasitas jaringan CITES dan badan penegakan hukum di Indonesia. Indonesia juga menjalin kerjasama secara khusus dengan negara Jepang, sebagai negara tujuan ekspor hewan kukang.

Walaupun, kerjasama dengan Jepang masih belum dikatakan berhasil karena masih banyaknya hewan kukang yang diperdagangkan dari Indonesia ke Jepang.

3.3 Alasan Indonesia mematuhi (*Compliance*) Rezim CITES

Kepatuhan suatu negara terhadap suatu rezim internasional dapat dipengaruhi oleh 3 faktor, yaitu pandangan realisme, pandangan rasionalisme, dan pandangan konstruktivisme (Chayes and Chayes, 2003). Masing-masing pandangan tersebut memiliki faktor yang berpengaruh dimana faktor tersebut yang pada akhirnya menentukan dan menjelaskan alasan mengapa suatu negara patuh terhadap suatu rezim internasional tertentu. Dalam kasus Indonesia, Indonesia patuh dan taat terhadap rezim internasional CITES karena dengan mematuhi aturan CITES, Indonesia merupakan aktor utama dalam pelaksanaan CITES, yang bersifat realisme. Pandangan realisme memang menekankan pada kepatuhan suatu negara dilakukan atas dasar kepentingan nasional. Sebagai negara dengan keanekaragaman yang tinggi, Indonesia sangat membutuhkan aturan dan pedoman yang dapat mengendalikan dan mencegah perdagangan tumbuhan dan satwa langka. Adanya aturan yang bersifat internasional dalam hal tersebut menjadikan Indonesia memiliki dasar hukum internasional yang kuat untuk menindak, mengendalikan, serta mencegah perdagangan ilegal di negara Indonesia. Bukan hanya itu, Indonesia pun dapat bertindak jika kejahatan tersebut dilakukan dengan melibatkan negara lain, seperti negara yang menjadi tujuan ekspor hewan kukang. Jika Indonesia tidak mematuhi aturan CITES, maka Indonesia akan kesulitan untuk mengendalikan perdagangan hewan yang

dilindungi karena aturan yang ada hanya akan mengikat masyarakat atau aktor yang terlibat di dalam wilayah hukum Indonesia. Di samping itu, kepatuhan atau *compliance* terhadap aturan CITES juga diperlukan untuk memperkuat posisi Indonesia sebagai negara dengan keanekaragaman hayati yang tinggi sehingga Indonesia memang sangat membutuhkan rezim internasional ini untuk mencapai dan mewujudkan tujuan dan kepentingan nasional, khususnya pada perlindungan satwa dan tumbuhan yang dilindung, termasuk hewan kukang.

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.

Manfaat Indonesia meratifikasi CITES yaitu adanya sistem kontrol terhadap perdagangan kukang artinya kontrol perdagangan tidak hanya di negara pengirim, tetapi juga di negara penerima. Perdagangan kukang ilegal ke luar negeri yang lolos dari Indonesia kemungkinan besar tidak akan lolos di negara penerima. Manfaat lainnya yaitu akan adanya bantuan berupa *financial* dan *technical co-operation* dari CITES.

Dalam sudut pandang konstruktivisme, 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 kasus Indonesia, Indonesia telah menjadikan CITES sebagai pedoman untuk melaksanakan kegiatan penanganan dan perlindungan hewan kukang. Bukti digunakannya CITES sebagai aturan yang mengikat di Indonesia adalah Indonesia telah meratifikasi CITES menjadi UU NO. 5 tahun 1990, yang kemudian disusul dengan PP No.7 Tahun 1999 tentang Pengawetan Jenis Tumbuhan dan Satwa Pengawetan dan PP No.8 Tahun 1999 tentang Pemanfaatan Jenis Tumbuhan dan Satwa Liar. UU No. 5 Tahun 1990 dan peraturan turunan sehubungan dengan Undang-Undang ini sebagai peraturan nasional utama bagi pelaksanaan CITES di Indonesia.

Bukan hanya pada pembentukan peraturan dalam implementasi CITES, yang telah diwujudkan dalam undang-undang dan peraturan lainnya, wujud patuhnya Indonesia terhadap rezim internasional CITES juga terlihat melalui pembentukan institusi-institusi yang khusus menangani permasalahan penanganan dan pengendalian perdagangan hewan kukang di Indonesia. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah RI No. 8 tahun 1999, Indonesia membentuk organisasi

khusus untuk menangani implementasi CITES. Pelaksanaan CITES di Indonesia dilaksanakan oleh Otoritas Pengelola (Management Authority) dan Otoritas Keilmuan (Scientific Authority). Kementerian Kehutanan ditetapkan sebagai Otoritas Pengelola (Management Authority) Konservasi Tumbuhan dan Satwa Liar. Sedangkan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) ditetapkan sebagai Otoritas Keilmuan (Scientific Authority). Pengaturan khusus terhadap institusi yang bertugas sebagai pelaksana CITES ini menandakan bahwa Indonesia sangat berkomitmen dan patuh dalam menjalankan aturan CITES yang berlaku secara internasional.

Dengan demikian secara *rule of law* Indonesia telah menerapkan aturan rezim CITES di Indonesia dan menghasilkan *social impact* kepada masyarakat tentang pelarangan perdagangan kukang yang masuk dalam Appendix I CITES. Proses *social learning* pelarangan perdagangan kukang tidak hanya dilakukan oleh Pemerintah Indonesia tetapi juga melibatkan LSM dan masyarakat. Dalam pelaksanaan CITES, kepedulian masyarakat sangat dibutuhkan dalam pemberantasan kejahatan terhadap kukang. Untuk meningkatkan kepedulian masyarakat tersebut, upaya yang dilakukan pemerintah dan LSM antara lain, melakukan sosialisasi peraturan perundangan, sosialisasi konvensi CITES dan pengenalan jenis tumbuhan dan satwa liar, pembuatan poster-poster tentang larangan perburuan kukang, jenis-jenis tumbuhan dan satwa liar yang dilindungi, jenis-jenis satwa dilindungi, dan distribusi buku identifikasi jenis tumbuhan dan satwa yang disusun oleh ASEAN WEN PCU bekerjasama dengan TRAFFIC (Himawan, 2012: 55).

Teori *compliance* juga menjelaskan beberapa faktor yang mengakibatkan suatu negara dapat mengalami *compliance* dan *non-compliance* atau ketidakpatuhan. Sebagaimana yang disebutkan oleh Guzman, 2002, faktor yang dapat mempengaruhi *compliance* dan *non-compliance* suatu negara antara lain adanya ambiguitas dalam rezim atau perjanjian internasional, perkembangan politik dan sosial yang sangat dinamis, keterbatasan kemampuan aktor dalam pengambilan keputusan, serta dimensi temporal yang berkaitan dengan waktu pelaksanaan rezim internasional. Negara juga berhak dan mampu untuk tidak patuh pada suatu rezim jika kepentingannya tidak sesuai atau bertentangan dengan tujuan kerja sama tersebut, atau jika terdapat ambiguitas dalam tujuannya. Munculnya ketidakpatuhan juga dapat diakibatkan oleh kurangnya kesadaran dari para aktor yang terlibat dalam rezim internasional. Kesadaran para aktor untuk dapat terlibat secara penuh dalam suatu rezim internasional dapat dipengaruhi oleh transparansi, *proses learning*, dan *capacity building* (Sudiar, 2014).

Dalam kasus implementasi CITES di Indonesia, beberapa faktor yang dapat mempengaruhi kepatuhan atau *compliance* Indonesia terhadap aturan CITES sebagai sebuah rezim internasional, dapat dijelaskan sebagai berikut. **Pertama**, ambiguitas dalam Rezim Internasional CITES. CITES merupakan rezim internasional yang memberikan pengaturan terhadap perdagangan flora dan fauna yang dilindungi melalui perjanjian multilateral untuk mencegah kepunasan spesies flora dan fauna tersebut. Aturan CITES memberikan sistem kontrol terhadap perdagangan tumbuhan dan satwa liar, artinya kontrol perdagangan tidak hanya di negara pengirim, tetapi juga di negara penerima.

Dalam aturan CITES juga disebutkan dengan jelas bahwa hewan kukang termasuk dalam Appendix 1 CITES. Appendix I merupakan yang tertinggi dimana spesies tersebut terancam punah dan perdagangan spesies hanya diinginkan dalam kondisi tertentu. Perdagangan spesimen dari spesies yang termasuk Appendix I yang ditangkap di alam bebas adalah ilegal dan hanya diizinkan hanya dalam keadaan luar biasa, misalnya untuk penelitian, dan penangkaran. Dalam Appendix I CITES telah jelas disebutkan bahwa kukang termasuk dalam hewan yang dilarang untuk diperjualbelikan secara bebas karena mengalami ancaman kepunahan.

Perbedaan nilai-nilai yang dimiliki oleh negara-negara tersebut dapat menimbulkan persepsi yang berbeda pula terhadap pemecahan masalah yang menyangkut upaya pencegahan perdagangan satwa yang berlebihan. Masing-masing negara kemungkinan besar akan berbeda-beda dalam menafsirkan pasal demi pasal yang dimuat dalam artikel CITES tersebut yang berdasarkan pemahaman masing-masing dan berpedoman pada nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat mereka. Hal inilah yang kemudian mengakibatkan masih terjadinya perdagangan hewan kukang dari Indonesia ke negara lain. Perdagangan satwa primata kukang juga diekspor ke luar negeri seperti ke negara Cina, Jepang, Timur Tengah, dan sebagian Eropa.

Salah satu contohnya adalah penafsiran dalam pasal-pasal CITES. Mahony (1997) menjelaskan bahwa terdapat dua alasan terjadinya perbedaan pemahaman dalam suatu terminologi, yaitu *specimen* sebagai "*any animal or plant or any recognizable part or derivative thereof*" yang tercantum dalam suatu pasal dalam

aturan CITES. Pertama, apabila terminologi ini tidak dapat didefinisikan lebih detail, maka negara anggota harus menyediakan dokumen yang sangat lengkap serta dibutuhkan proses inspeksi yang sangat panjang. *Kedua*: beberapa negara anggota tidak ingin adanya intervensi dengan perdagangan internasionalnya, sehingga membuat tetap menjadi sebuah celah.

Ambiguitas juga terjadi dalam CITES "pasal VII", yang menjelaskan bahwa *specimen* boleh diimpor atau diekspor apabila mereka memiliki "*personal or household effect*", tetapi tidak didefinisikan memperbolehkan pembelian oleh individu untuk kebutuhan barang-barang pribadi, seperti baju dan perhiasan yang bahannya terbuat dari satwa tersebut. Namun, pada kenyataannya, jual beli secara individu masih sering terjadi di Indonesia dengan Jepang. Sebagaimana yang dijelaskan dalam sub-bab 3.1. Jika perburuan dan perdagangan hewan kukang ilegal tetap terjadi, maka lama-kelamaan populasi hewan kukang di Indonesia ini akan habis.

Kedua, dinamisnya perkembangan politik dan sosial yang mengakibatkan tidak terakomodasinya tantangan dan permasalahan baru terkait perdagangan hewan dan tumbuhan dilindungi, termasuk kukang dalam aturan CITES. Pada kasus perdagangan kukang di Indonesia, mayoritas perdagangan ke luar negeri dilakukan melalui transaksi online, seperti melalui pet-shop dan online video, sebagaimana yang terjadi di negara Jepang. Perkembangan teknologi yang semakin kuat ini yang belum dapat diantisipasi secara maksimal dalam aturan CITES. Selain itu, perbedaan kondisi politik dan sosial negara juga turut mempengaruhi implementasi CITES. Fakta yang terjadi adalah keadaan akan menjadi sulit karena

masing-masing negara memiliki kepentingan-kepentingan tertentu atas kepentingan terhadap satwa. Hal ini akan berdampak pada komitmen suatu negara terhadap aturan CITES.

Bagi negara-negara yang menganggap masalah atas kepunahan hewan kukang tentu adalah masalah krusial, maka hewan kukang memang harus diselamatkan dengan menunjukkan komitmen dan kontribusi yang baik terhadap CITES. Namun bagi negara-negara yang tidak menganggapnya penting, maka akan bersikap tidak peduli dan cenderung akan tetap melakukan eksploitasi terhadap satwa tanpa harus memikirkan kelangkaan yang mengakibatkan kepunahan satwa itu sendiri.

Kapabilitas negara Indonesia sendiri sangat diperlukan dalam hal menjalankan suatu kerjasama internasional dengan institusi negara atau rezim lain di dunia dalam menghadapi perdagangan kukang ilegal ini. Hal yang perlu dilakukan pemerintah Indonesia antara lain ialah kerjasama bilateral antara Indonesia dengan Jepang perlu ditingkatkan terkait aturan mengenai perdagangan kukang ilegal, kerjasama regional antara negara-negara Asia Tenggara dan Asia Timur juga perlu ditingkatkan mengenai larangan perdagangan kukang ilegal yang mana notabene pasokan sumber daya kukang dan negara pengimpor kukang banyak dari beberapa kawasan wilayah ini. CITES selaku rezim internasional yang menangani perdagangan kukang, harus terus mengontrol dan mengawasi negara-negara yang merupakan anggota peratifikasi CITES agar dapat melaksanakan aturan CITES dengan baik dan tegas. Selain juga menjalin kerjasama dengan organisasi-organisasi internasional yang terkait seperti *United*

Nations Environment Programme World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC), ICPO-Interpol, IUCN (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, WWF (World Wide Fund).

Ketiga, ketegasan dan komitmen aktor dalam rezim internasional CITES, khususnya dalam pengambilan keputusan. Dalam hal ini, institusi akan dikatakan efektif kalau menghasilkan perubahan tingkah laku. Dengan melihat permasalahan ini, maka, dalam konteks ini *collective optimum*nya atau nilai yang dapat dicapai secara realistis dari outcome dalam CITES adalah perubahan perilaku, yakni negara-negara anggota harus memiliki dan membuat perangkat hukum nasional untuk melaksanakan peraturan CITES. Setelah rezim CITES diratifikasi dan disepakati oleh semua negara maka dapat dilihat adanya perubahan sikap negara mulai menerapkan hasil dari konvensi tersebut, salah satunya yaitu Indonesia. Dengan pemberlakuan ketentuan-ketentuan CITES dampak yang dirasakan tidak hanya pada Negara pihak saja, akan tetapi juga ikut dirasakan oleh lembaga, masyarakat, bahkan individu.

Permasalahan implementasi CITES adalah pada ketidakmampuan negara anggota untuk menerapkan ketentuannya. Umumnya, negara-negara anggota CITES masih beranggapan bahwa masalah lingkungan hidup bukan merupakan masalah penting. Umumnya, hal ini terjadi di negara-negara dunia ketiga, seperti Asia, Afrika, dan Amerika Latin. Dalam perjanjian internasional yang sifatnya kompleks seperti CITES, maka tidak dapat diingkari akan adanya aturan-aturan yang bersifat ambigu atau dapat diinterpretasikan berbeda oleh negara anggotanya. Seperti "pasal 1 CITES" yang mendefinisikan *specimen* sebagai:

"any animal or plant or any recognizable part or derivative thereof", pengertian dari *readily recognizable* dalam pasal tersebut tidak didefinisikan secara lengkap dalam CITES. Hal ini tentu saja menciptakan celah yang potensial untuk disalahartikan. Ada dua alasan kenapa terminologi ini tidak dapat didefinisikan, pertama; apabila didefinisikan secara detail, maka negara anggota harus menyediakan dokumen yang lengkap serta dibutuhkan proses inspeksi yang sangat panjang. Kedua; beberapa negara anggota tidak ingin adanya intervensi dengan perdagangan internasionalnya, sehingga keadaan itu tetap dianggap sebagai celah.

Hampir semua rezim internasional berkaitan dengan lingkungan hidup mempunyai permasalahan yang sama. Kesulitan pertama adalah bagaimana menerapkan permasalahan yang sifatnya global dan lintas batas dengan pengimplementasiannya yang bersifat nasional. Selanjutnya, kesulitan kedua adalah pola hubungan dalam sistem internasional ketika membahas permasalahan lingkungan hidup yang bersifat utara-selatan. Hal tersebut mengingat, negara-negara utara kebanyakan merupakan negara maju, sedangkan selatan sebagian besar merupakan negara berkembang yang mempunyai kemampuan dan kapabilitas yang berbeda dalam menangani masalah lingkungan hidup. Apalagi, negara-negara selatan masih bergantung pada sumber daya alam sebagai pemasukan utama devisanya.

Selain masalah kesulitan penerapan dan adanya hubungan Utara-Selatan, maka, sistem internasional saat ini masih banyak didominasi oleh pendekatan yang sifatnya *state centric*. Perspektif- perspektif yang bersifat lebih ramah pada

lingkungan hidup, seperti ekologis yang banyak digunakan oleh *Non-Governmental Organization* (NGO's) harus banyak dikedepankan, sehingga dalam diplomasi lingkungan, output yang keluar tidak hanya untuk kepentingan ekonomis dengan menguras sumber daya alam, tetapi tidak dapat dinikmati oleh generasi selanjutnya. Dengan kata lain, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan berkelanjutan (*Sustainable*).

Keempat, berkaitan dengan dimensi temporal yang berkaitan dengan pelaksanaan rezim internasional. Rezim internasional CITES telah disusun dalam jangka waktu yang lama, tetapi hingga saat ini, negara-negara yang meratifikasinya masih memerlukan waktu untuk beradaptasi dan mengubah perilaku negaranya untuk patuh dan taat terhadap aturan CITES secara utuh. Fakta yang terjadi adalah masih banyaknya negara pengimpor hewan jenis kukang, yang berasal dari China, Amerika Serikat disusul dengan Singapura, Jepang, Italia dan sebagian besar wilayah Eropa daratan, Thailand dan Australia. Perdagangan kukang hingga kini masih dilakukan secara ilegal dan masih sulit diberantas karena perdagangan hewan kukang sangat diminati walaupun dengan harga yang relatif tinggi. Minat negara-negara pengimpor masih sangat tinggi terhadap hewan kukang, seperti Jepang. Padahal, di negara tersebut kukang hanya dianggap sebagai binatang lucu yang dijadikan sebagai bagian dari hobi dan peliharaan.

Aturan CITES juga tidak berlaku secara global. Hal ini ditunjukkan dalam "pasal VIII" yang hanya membuat upaya pelaksanaan aturan bersifat umum dan mengembalikannya pada masing-masing negara anggota di dalam

merumuskannya. Kelemahan inilah yang membuat implementasi aturan CITES tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya, mengingat hanya beberapa negara anggota yang memiliki undang-undang mengenai perlindungan satwa yang memadai. Untuk melaksanakan lebih jauh ketentuan CITES, maka suatu negara harus memiliki undang-undang lain yang lebih lengkap serta didukung oleh aktor-aktor yang berkomitmen. Apabila suatu negara tidak mempunyai perangkat hukum yang lengkap dalam melaksanakan CITES, maka penegakan hukum untuk implementasi CITES juga menjadi lemah.