

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Teori Kepatuhan

Kepatuhan atau *compliance* terhadap regulasi internasional menjadi isu yang penting bagi akademisi hukum internasional dan hubungan internasional dan hubungan internasional. Menurut Oran Young (1979), kepatuhan atau *compliance* terjadi ketika suatu perilaku actual subjek sesuai dengan perilaku yang telah ditentukan dalam suatu peraturan (Simmons, 1998). Sedangkan ketidakpatuhan terjadi ketika perilaku actual yang dilakukan secara signifikan menjauh dari perilaku yang telah ditentukan. Sehingga kepatuhan dapat dilihat dari pelaku barik negara termasuk sub-negara maupun non-negara.

Terdapat banyak ahli hukum internasional dan hubungan internasional yang membahas mengenai kepatuhan ini. Para ahli membahas tidak hanya mengenai pengertian kepatuhan melainkan menjabarkan pula mengenai penyebab suatu aktor patuh terhadap hukum internasional. Untuk mempermudah gambaran mengenai teori kepatuhan, maka penulis menyajikan perbandingan teori kepatuhan dari beberapa ahli dalam bentuk tabel berikut.

Tabel 2.1 Perbandingan Teori Kepatuhan Menurut Para Ahli

Teori Kepatuhan	Penjelasan
1. The Managerial Model: Chayes and Chayes (1995,1998)	<ul style="list-style-type: none">- Chayes and Chayes berpendapat jika <i>coersive enforcement mechanism</i> merupakan mekanisme yang tidak efektif untuk menciptakan kepatuhan terhadap hukum internasional, sehingga sebaiknya diganti dengan model managerial.- Model managerial yaitu menggunakan instrument manajemen untuk mendorong terciptanya kepatuhan seperti transparansi, pelaporan, <i>dispute resolution</i> dan <i>capacity building</i>- Negara patuh bukan karena takut akan adanya sanksi

	<p>melainkan karena norma yang ada dalam hukum internasional memicu negara untuk patuh.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Chayes and Chayes juga mengidentifikasi faktor yang menyebabkan terjadinya ketidakpatuhan terhadap hukum internasional meliputi adanya ambiguitas pada peraturan, keterbatasan kapasitas untuk mematuhi regulasi dan perubahan keadaan.
<p>2. Ronald B. Mitchell (1993, 2007)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mitchell menganalisa tidak hanya masalah <i>compliance</i> tetapi juga masalah efektifitas suatu regulasi internasional terutama terkait dengan <i>International Environmental Law</i> (IEL). - Mitchell menyatakan jika terdapat faktor yang menyebabkan suatu aktor patuh dan tidak patuh terhadap regulasi internasional. - Kepatuhan suatu aktor dilihat dari <i>compliance as an independent self interest</i> dan <i>compliance as interdependence self interest</i>. - Adapun ketidakpatuhan menurut Mitchell dibagi atas <i>non-compliance as preference</i> dan <i>non-compliance do to inadvertence</i>.

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Berdasarkan pada perbandingan dari beberapa teori *compliance* tersebut, maka penulis memilih menggunakan kedua teori tersebut untuk menjawab rumusan masalah dan menganalisisnya. Hal tersebut dikarenakan penulis menganggap teori pertamasesuai untuk menganalisis pola kepatuhan Indonesia dan Tiongkok terhadap CITES. Selanjutnya, penulis akan menggabungkan teori Ronald B Mitchell dengan teori Chayes guna menjawab alasan terjadinya pola kepatuhan Indonesia dan Tiongkok terhadap CITES dalam mengatasi perdagangan ilegal trenggiling di Indonesia.

2.1.1 Teori Kepatuhan Ronald B Mitchel

2.1.1.1 Kepatuhan terhadap IEA dan Efektifitas IEA

Usaha penyelesaian masalah lingkungan terus dilakukan termasuk dengan pembentukan berbagai institusi lingkungan, salah satunya mencakup pembentukan *International Environmental Agreement (IEA)*.

“International Environmental Agreement is an intergovernmental document intended as a legally binding with a primary stated purpose of preventing or managing human impacts on natural resources.” (Mitchell, 2007)

Berdasarkan pernyataan tersebut, IEA merupakan suatu dokumen antar pemerintah yang bersifat mengikat secara sah dengan tujuan untuk mencegah atau mengatur perilaku manusia terhadap sumber daya alam. Data yang dipaparkan IEA *database* menunjukkan jika dalam kurun waktu 1875 sampai dengan 2015 terus terjadi peningkatan jumlah IEA salahsatunya dalam bentuk *Multilateral Environmental Agreements (MEA)* yang mencapai 794 MEA dengan rincian dalam bentuk *agreements* sebanyak 405 dan dalam bentuk *protocol* sebanyak 152 dan ditambah jumlah amandemen sebanyak 236 (IEA *Database*, 2017). Selanjutnya, berdasarkan pada definisi yang telah disampaikan sebelumnya menunjukkan jika terdapat keterkaitan antara perilaku negara terhadap MEA.

Keberadaan MEA salah satunya dimaksudkan untuk mengatur perilaku manusia terhadap lingkungan hidup. Akademisi hukum internasional seringkali melihat dampak atau pengaruh dari suatu perjanjian lingkungan internasional ke dalam bentuk negara patuh atau tidak terhadap komitmen yang telah mereka sepakati (Mitchell, 2007). Sedangkan akademisi hubungan internasional menilai dampak atau pengaruh dari suatu MEA secara lebih luas, yang berfokus pada perubahan perilaku atau perubahan lingkungan paska diberlakukannya regulasi suatu MEA baik berkaitan dengan apakah perubahan tersebut menyangkut masalah *compliance* atau

tidak (Mitchell, 2007). Selain itu juga berfokus pada pembahasan mengenai alasan negara mengubah perilakunya terhadap MEA.

Selanjutnya, Ronald B. Mitchell (2007) membagi perilaku negara terhadap MEA menjadi beberapa kategori. Pertama, adalah *treaty induced compliance* yaitu ketika negara memilih untuk patuh pada MEA tetapi dengan alasan yang tidak ada kaitannya dengan tujuan pembentukan MEA. Kedua, yaitu *good faith noncompliance* dimana terjadi ketika negara berusaha melakukan kewajibannya dengan melakukan usaha nyata tetapi belum dapat mencapai komitmen yang telah disepakati. Terakhir adalah *intentional non-compliance* yaitu terjadi ketika negara memilih untuk tidak patuh terhadap MEA secara sadar dan disengaja. Hal tersebut dapat dilihat pada keputusan Amerika Serikat yang memilih keluar dari Paris Agreement.

Mitchell (2007) dalam analisisnya memaparkan pula mengenai sumber atau faktor yang menyebabkan negara patuh dan tidak patuh terhadap perjanjian internasional termasuk MEA. Alasan yang menyebabkan suatu aktor patuh terhadap regulasi internasional dibagi menjadi dua kategori yaitu *compliance as a independent self interest* dan *compliance as interdependent self interest* (Mitchell, 1993). Sedangkan kategori kedua menyatakan jika kepatuhan membutuhkan adanya *enforcement* dan seringkali dipaksakan oleh negara yang lebih kuat.

Selanjutnya dengan perilaku tidak patuh (*non-compliance*) terhadap suatu regulasi, Mitchell membaginya menjadi tiga kategori. Pertama adalah *non-compliance as preference* yaitu ketidakpatuhan yang terjadi karena keuntungan dari sikap patuh lebih rendah dari yang dikeluarkan aktor untuk patuh (Mitchell, 1993). Kedua adalah *non-compliance due to incapacity*, yaitu ketidakpatuhan yang terjadi akibat adanya keterbatasan atau ketidakmampuan dari suatu aktor baik negara dan aktor sub negara (Mitchell, 1993). Keterbatasan tersebut bisa menyangkut permasalahan finansial, administratif hingga teknologi. Kategori terakhir adalah *non-compliance due to inadvertence* yaitu ketika aktor telah berusaha melakukan

kepatuhan termasuk melaksanakan regulasi secara actual namun gagal dalam mencapai tujuan, hal ini sering disamakan dengan *good faith non-compliance*.

Kemudian kepatuhan juga memiliki hubungan dengan *effectiveness* atau efektifitas yang mana Mitchell memaparkan jika kepatuhan merupakan salah satu perubahan tingkah laku aktor terhadap MEA dan menjadi salah satu indicator untuk melihat pengaruh atau dampak dari MEA yang mana berdasarkan pada *public policy trichotomy* dari *outputs*, *outcome* dan *impact*(Mitchell, 2007)

Outputs dapat diartikan sebagai hukum, kebijakan, regulasi yang diadaptasi oleh negara ke dalam peraturan nasional untuk melaksanakan kewajibannya pada peraturan MEA. *National law and regulations* sebagai indicator dari pengaruh MEA lebih mudah diidentifikasi karena akan mudah menemukan bukti berupa dokumen public. Pemenuhan atas implementasi terhadap regulasi nasional menunjukkan pula tercapainya suatu kepatuhan formal. Tetapi dengan hanya melihat adanya hukum dan kebijakan baru yang sesuai dengan MEA belum dapat melihat keefektifan suatu MEA secara sempurna.

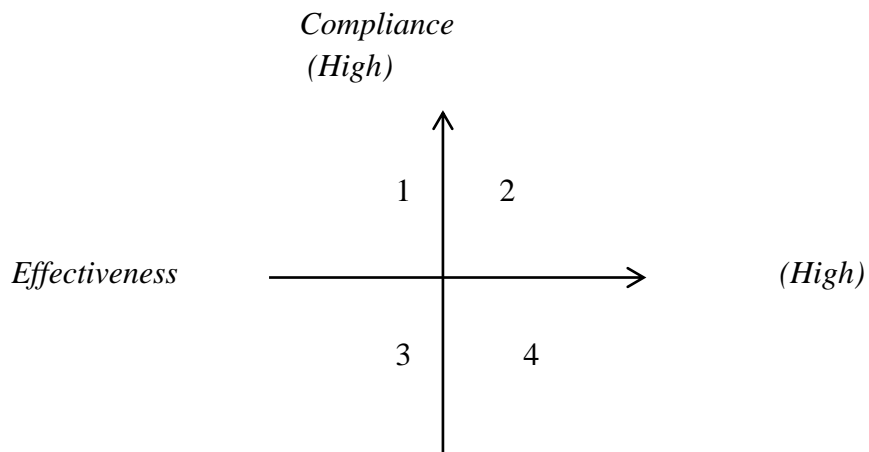
Untuk melengkapi indicator pertama maka dapat dilihat dari *outcomes* yaitu berupa perubahan perilaku oleh negara maupun sub-negara sebagai aktor. Perubahan perilaku berguna sebagai indicator mengingat MEA selalu diidentifikasikan sebagai perubahan perilaku actual aktor yang harus terjadi untuk mencapai tujuan dari MEA. Terakhir adalah *impact* yaitu melihat apakah ada perubahan dari lingkungan ke arah yang lebih baik. Namun untuk menjadikan *impact* sebagai indicator dari pengaruh MEA juga riskan, karena perubahan lingkungan tidak hanya terjadi karena adanya MEA melainkan terdapat faktor lainnya yang menyebabkan keadaan suatu lingkungan membaik atau justru memburuk.

Faktor utama penyebab ketidakefektifan suatu MEA adalah masalah *incapacity* (Mitchell, 2007). Negara atau aktor sub-negara berpotensi gagal mencapai tujuan karena terdapat keterbatasan sumber daya untuk melaksanakan tujuan

tersebut. *Financial incapacity*, *administrative incapacity* atau *technological incapacity* juga dapat menghambat terjadinya perubahan perilaku. *Incapacity* sering terjadi pada negara berkembang yang lebih sering mengalami kesulitan dalam mencapai komitmen karena adanya keterbatasan sumber daya.

Dalam tulisannya Ronald B. Mitchell menunjukkan hubungan antara kepatuhan dengan keefektifan yaitu *high compliance-low effectiveness* dan *high effectiveness-low compliance* (Mitchell, 2007).

Gambar 2. Kuadran Hubungan Kepatuhan dengan Efektifitas



Sumber: Mitchell, 2007

Berdasarkan gambar tersebut, hubungan antara kepatuhan dengan keefektifan yang dikemukakan oleh Mitchell berada pada kuadran 1 yaitu *high compliance-low effectiveness* dan kuadran 4 yaitu *high effectiveness-low compliance*. Hubungan *high compliance-low effectiveness* terjadi ketika negara anggota telah patuh kepada suatu MEA dengan melakukan penyesuaian regulasi MEA terhadap hukum dan kebijakan nasional, namun belum dapat mencapai tujuan dibentuknya MEA tersebut. Mitchell memberikan contoh hubungan tersebut sebagai “*good compliance with wrong rules*”. Hal tersebut dapat ditemukan pada peraturan mengenai perikanan dimana negara telah melakukan penyesuaian peraturan internasional terhadap peraturan dalam negeri

yaitu menerapkan pembatasan terhadap penangkapan ikan, padahal yang menjadi permasalahan adalah polusi di laut yang menyebabkan jumlah ikan menurun drastis (Mitchell, 2007).

Hubungan kedua yaitu *low compliance-high effectiveness* dapat ditemukan pada *the Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution (LRTAP Convention)* yang mana memiliki tujuan untuk mengurangi emisi dari sulfur dioksida sampai dengan 30% dari tahun 1980 hingga 1993. Dalam kasus tersebut dikatakan sebagai *low compliance-high effectiveness* karena negara telah memenuhi tujuan tersebut bahkan sebelum perjanjian ditandatangani (Mitchell, 2007). Pada gambar juga menunjukkan dua kuadran lainnya yaitu kuadran 2 yang menunjukkan *high compliance-high effectiveness*, dan kuadran 3 yaitu *low compliance-low effectiveness*.

2.1.2 Teori Kepatuhan Chayes

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

Berbeda dengan Mitchell, Chayes (2003) mengemukakan faktor-faktor lain yang mempengaruhi perilaku kepatuhan suatu negara terhadap IEA. Apabila Mitchell berfokus pada faktor internal suatu negara, Chayes memiliki sorotan khusus kepada dinamika yang diciptakan oleh sistem internasional. Pada kategori pertama, kepatuhan negara terhadap IEA dipengaruhi oleh distribusi kekuatan, artinya negara akan mengikuti dan menaati IEA jika ketentuan tersebut sejalan dengan kepentingan

nasional negara itu sendiri. Sehingga, kepatuhan terhadap IEA dianggap sebagai langkah strategis untuk memaksimalkan kepentingan nasional suatu negara.

Selain itu, pada kategori kedua, ketidakpatuhan negara tercipta akibat beberapa faktor, sebagai berikut:

- a. Adanya ambiguitas dalam substansi yang tercantum dalam 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 IEA, yang dapat mengakibatkan kesalahan atau ketidaktepatan dalam interpretasi sehingga memicu terjadinya pelanggaran terhadap perjanjian tersebut. Salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya ambiguitas adalah permasalahan bahasa.
- b. Dinamisnya perkembangan dunia politik dan sosial sehingga IEA 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 IEA mungkin tidak dapat selalu mengikuti perkembangannya. Akibatnya, banyak permasalahan dan tantangan baru yang tidak terakomodasi dalam IEA.
- c. Adanya keterbatasan kemampuan antar aktor yang terlibat dalam IEA, khususnya dalam proses pengambilan keputusan. Permasalahan dalam *decision making* muncul bukan karena keterbatasan aktor dalam hal ilmu atau pengetahuan tentang suatu topik dalam IEA, dimana dalam penyusunan 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 IEA 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 IEA sehingga terkadang terkesan “tidak patuh” dalam pelaksanaan perjanjian tersebut.

- d. Adanya dimensi temporal, yang berkaitan dengan waktu pelaksanaan IEA 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. IEA mungkin telah disusun dalam waktu lama, tetapi sebuah perjanjian membutuhkan waktu untuk beradaptasi dengan lingkungan dan kondisi perubahan yang terjadi sehingga berdampak pada tingkat kepatuhan negara.

2.2 Analisis SWOT

Perencanaan strategis suatu lembaga merupakan proses penyusunan perencanaan jangka panjang yang bertujuan untuk menyusun strategi sehingga sesuai dengan misi, sasaran serta kebijakan lembaga tersebut. Untuk itu, perencana strategis harus menganalisis faktor-faktor strategis dari suatu lembaga yang berupa kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman dalam kondisi yang ada saat ini atau disebut juga analisis situasi (Rangkuti, 2006). Salah satu model untuk analisis situasi adalah Analisis SWOT.

Analisis SWOT adalah suatu cara untuk mengidentifikasi berbagai faktor secara sistematis dalam rangka merumuskan strategi perusahaan (Rangkuti, 2006). Selanjutnya Rangkuti mengatakan bahwa analisis ini didasarkan pada logika yang dapat memaksimalkan kekuatan (*Strengths*) dan peluang (*Opportunities*), namun secara bersamaan dapat meminimalkan kelemahan (*Weaknesses*)

dan Ancaman (*Threats*). Analisis SWOT membandingkan antara faktor eksternal (peluang dan ancaman) dengan faktor internal (kekuatan dan kelemahan) sehingga dapat diambil suatu keputusan strategi suatu lembaga.

Proses yang harus dilakukan dalam pembuatan analisis SWOT agar keputusan yang diperoleh lebih tepat perlu melalui berbagai tahapan sebagai berikut (Marimin, 2004) :

1. Tahap pengambilan data yaitu evaluasi faktor eksternal dan internal.

Tahap ini digunakan untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman bagi lembaga tersebut dengan melakukan wawancara pada ahli atau pengambilan data kuantitatif.

2. Tahap analisis yaitu pembuatan matriks internal dan matriks SWOT.

Setelah faktor-faktor eksternal dan internal suatu lembaga dapat diketahui kemudian dilakukan skoring dengan pembobotan dan pemberian rating pada masing-masing faktor berdasarkan pengaruhnya terhadap kondisi lembaga yang bersangkutan. Berdasarkan skoring tersebut, dapat diketahui posisi internal dan eksternal lembaga tersebut berada pada kuadran I, II, III, atau IV. Selanjutnya dibuat matrik SWOT yang menjelaskan berbagai alternatif yang mungkin untuk strategi lembaga tersebut.

3. Tahap Pengambilan Keputusan

Dari proses analisa SWOT akan menghasilkan beberapa strategi, antara lain :

- a. Strategi SO, yang digunakan untuk menarik keuntungan dari peluang yang tersedia dalam lingkungan eksternal. (Kuadran I)
- b. Strategi WO, bertujuan untuk memperbaiki kelemahan internal dengan memanfaatkan peluang dari lingkungan eksternal. (Kuadran II)
- c. Strategi ST, bertujuan untuk memperkecil dampak yang akan terjadi dari lingkungan eksternal. (Kuadran III)
- d. Strategi WT, bertujuan untuk memperkuat diri dalam usaha untuk memperkecil kelemahan internal dan mengurangi tantangan eksternal. (Kuadran IV)

Pengambilan keputusan dilakukan dengan melihat kembali posisi kuadran lembaga tersebut sehingga dapat diketahui kombinasi strategi yang paling tepat.

