



Implementasi CITES (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*) dalam Menangani Perdagangan Kukang Ilegal di Indonesia

Wahyadyatmika Permana Adi

Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro

Jalan Prof. H. Soedarto, S.H., Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269

Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

Slow loris or Nycticebus sp is one of endemic primate animals in Indonesia. Since 2007, slow loris has been categorized into Appendix I CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora). It means that slow loris is threatened to extinction, so this species cannot be used as a commodity on commercial trade. In fact, the number of slow loris in Indonesia, specifically on Sumatra island still continue decreased from 2007-2014. Even though, Indonesia has ratified CITES which is explained on UU No. 5 Tahun 1990 relates to Conservation of Natural Resources and Ecosystems. Through this regulation, Indonesia spreads and delegates an authority to implement CITES on Ministry of Environment and Forestry as management authority and Research Center for Biology-LIPI as scientific authority. This paper aims to analyze to what extent the compliance of Indonesia on CITES regime and determine main factors that cause trade of slow loris in Indonesia. To achieve these objectives, it is used a qualitative method through literature reviews and policy documents, then, it compared with compliance theory and public policy implementation. The findings of this paper shows that Indonesia has respect and compliant to CITES. Indonesia compliant CITES to achieve the national interest, especially in the protection of slow loris. However, slow loris trading still occurs due to several factors, such as lack of bureaucratic structure, lack of communication, less of resources quality and quantity, and disposition. In addition, a partnership and bilateral agreement among Indonesia and other country to minimize slow loris trading is still unsuccessful.

Keywords: *slow loris, implementation, illegal trading, CITES, compliance theory*

Pendahuluan

Indonesia termasuk salah satu dari 17 negara yang merupakan “megadiversity country” (www.profauna.net.id). Salah satu keanekaragaman hayati yang ada adalah Indonesia memiliki 37 spesies primate dimana 18% diantaranya merupakan primata endemic, termasuk kukang (Himawan, 2012). 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*). Kukang adalah salah satu satwa liar dilindungi di Indonesia berdasarkan Undang-undang No. 5 Tahun 1990 dan Peraturan Pemerintah No.7 Tahun 1999.

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.

Namun, keberadaan kukang saat ini terancam punah akibat berkurangnya habitat asli kukang akibat penebangan atau deforestasi hutan serta maraknya perburuan kukang untuk diperdagangkan. Berkurangnya habitat hewan kukang disebabkan karena kerusakan hutan, pembabatan, dan penebangan liar yang menyebabkan hewan kukang tidak dapat hidup di lingkungan aslinya. 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 (Cahyo, 2012).

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. 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. Selain itu, hewan kukang juga diperjualbelikan secara online sehingga tidak mengherankan jika tujuan perdagangan kukang sampai ke Jepang, China, Amerika Serikat, dan negara Eropa.

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 sehingga kukang tidak dapat diperdagangkan secara bebas. Sebelum tahun 2007, kukang masuk dalam Appendix II CITES, yang berarti perdagangan internasionalnya diperbolehkan, termasuk penangkapan kukang dari alam (www.iucnredlist.org). Seiring dengan maraknya perdagangan hewan dan tumbuhan liar secara ilegal, maka negara-negara sepakat untuk menandatangani CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora). 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.

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. 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 sebagai *management authority* dan *scientific authority* untuk memastikan bahwa aturan CITES diimplementasikan pada tingkat nasional.

Mengingat Indonesia juga telah menandatangani CITES dan menerapkannya dalam bentuk undang-undang, serta masuknya hewan kukang dalam Appendix I CITES pada tahun 2007, maka muncul rumusan masalah (1) “Mengapa Indonesia mematuhi (*compliance*) rezim CITES untuk mengatasi perdagangan kukang?” dan (2) “Mengapa perdagangan kukang masih dapat terjadi di Indonesia?.” Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui permasalahan perdagangan hewan kukang di Indonesia, mengetahui implementasi rezim CITES terkait dengan perdagangan hewan kukang di Indonesia, serta menjelaskan penyebab masih terjadinya perdagangan hewan kukang di Indonesia. Penelitian ini menggunakan konsep teori *compliance* dan teori implementasi kebijakan publik. Teori *compliance* dapat digunakan untuk menganalisis mengapa Indonesia mematuhi dan meratifikasi rezim internasional CITES dalam menangani perdagangan kukang, sedangkan teori kebijakan publik digunakan untuk menilai bagaimana CITES dapat diimplementasikan di Indonesia dengan berdasarkan 4 faktor penentu keberhasilan kebijakan, yaitu struktur birokrasi, komunikasi, sumberdaya, dan disposisi.

Pembahasan

Kerjasama internasional dapat terlaksana jika ada rezim internasional. Rezim internasional 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)”.

Rezim dapat juga dianggap sebagai perjanjian multilateral antar negara yang mampu mempengaruhi peraturan kebijakan dalam negeri masing-masing anggota, mengenai isu tertentu. 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 servandae*, 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.

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.

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. (1) Pandangan realisme. Dalam hal ini 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. (2) 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. (3) 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.

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: (1) Adanya ambiguitas dalam substansi yang tercantum dalam rezim atau perjanjian internasional. Ambiguitas yang dimaksud adalah adanya perbedaan pemahaman atau perspektif terhadap hal tertentu yang disepakati; (2)

dinamisnya perkembangan dunia politik dan sosial sehingga rezim internasional juga harus berkembang mengikuti kedua faktor tersebut; (3) adanya keterbatasan kemampuan antar aktor yang terlibat dalam rezim internasional, khususnya dalam proses pengambilan keputusan; serta (4) adanya dimensi temporal, yang berkaitan dengan waktu pelaksanaan rezim internasional yang terjadi akibat adanya perubahan yang signifikan terhadap struktur sosial, sistem ekonomi, dan kondisi politik.

Pelaksanaan kepatuhan terhadap suatu rezim internasional 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 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.

Dalam menjalankan ketaatan suatu rezim internasional, diukur dengan menggunakan indikator 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”.

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.

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. 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.

Dalam hal ini, Indonesia mulai melakukan kerjasama internasional dengan suatu rezim internasional mengenai perdagangan Flora dan Fauna yang hampir punah (CITES). 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.

Indonesia 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 melalui UU No. 5 tahun 1990 sebagai bentuk ratifikasi terhadap rezim CITES. 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 penagakannya dengan sejumlah lembaga, termasuk bea-cukai, karantina, kepolisian dan lembaga terkait lainnya. Beberapa modul pelatihan, pedoman mengenai identifikasi spesies dan CITES telah diproduksi.

Pada tingkat Internasional, kerjasama bilateral dengan negara lain seperti Jepang masih perlu ditingkatkan dalam hal menangani perdagangan kukang ilegal. Walaupun kedua negara telah meratifikasi aturan CITES dan menerapkannya kedalam bentuk perundangan-undangan nasional, namun faktanya perdagangan kukang ilegal terus terjadi dari tahun ke tahun. Hal ini dapat dilihat pada Tabel 1:

Tabel 1. 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. 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.

Jadi, pengaruh rezim CITES terhadap perdagangan kukang ilegal di Indonesia masih belum berhasil dilaksanakan. Hal ini dibuktikan dengan masih maraknya perdagangan kukang ilegal di negara-negara yang notabene merupakan peratifikasi CITES seperti Indonesia dan Jepang. Kapabilitas negara Indonesia sangat diperlukan dalam hal menjalankan suatu kerjasama internasional dengan institusi negara atau rezim lain di dunia dalam menghadapi perdagangan kukang ilegal ini. Selain itu, kerjasama ICPO-Interpol juga terus ditingkatkan agar membantu penegakan hukum dalam hal perdagangan kukang ilegal dan meningkatkan kapasitas jaringan CITES dengan badan penegakan hukum di Indonesia.

Alasan Indonesia mematuhi (compliance) Rezim 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. 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 serta peraturan pemerintah lainnya. Selain itu, Indonesia juga membentuk institusi-institusi yang khusus menangani permasalahan penanganan dan pengendalian perdagangan hewan kukang di Indonesia, seperti Otoritas Pengelola (Management Authority) dan 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.

Kepatuhan suatu negara terhadap suatu rezim internasional dapat dipengaruhi oleh tiga faktor, yaitu pandangan realisme, pandangan rasionalisme, dan pandangan konstruktivisme (Chayes, 2003). 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. 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. Dalam sudut pandang rasionalisme, kepentingan Indonesia meratifikasi CITES sebagai sistem kontrol terhadap perdagangan kukang artinya kontrol perdagangan tidak hanya di negara pengirim, tetapi juga di negara penerima. Manfaat lainnya yaitu akan adanya bantuan berupa financial dan technical co-operation dari CITES. Dengan demikian secara *rule of law* Indonesia telah menerapkan aturan rezim CITES. Dalam sudut pandang konstruktivisme, meratifikasi CITES ke dalam Undang-Undang Nasional berarti juga 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.

Sebagaimana yang disebutkan oleh Chayes, dalam Guzman (2002), ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi compliance dan non-compliance suatu negara. Beberapa faktor yang dapat mempengaruhi kepatuhan atau compliance Indonesia terhadap aturan CITES sebagai sebuah rezim internasional adalah (1) ambiguitasi dalam Rezim Internasional CITES dimana ditemukan perbedaan dalam penilaian nilai-nilai yang ditafsirkan, misalnya perbedaan pemahaman dalam suatu terminologi, yaitu specimen sebagai "*any animal or plant or any recognizable part or derivative there of*" 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. (2) dinamisnya perkembangan politik dan sosial. 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. (3) ketegasan dan komitmen dari aktor. 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. Selain itu, 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. (4) dimensi temporal yang berkaitan dengan lamanya waktu yang dibutuhkan untuk meratifikasi rezim CITES ke dalam peraturan perundang-undangan suatu negara. 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.

Respon Otoritas Indonesia dalam Penanganan Perdagangan Kukang

Respon otoritas Indonesia dalam penanganan perdagangan kukang dapat dilihat dari 4 faktor, yaitu struktur birokrasi, komunikasi, sumberdaya, dan disposisi.

Pertama, struktur birokrasi, Sesuai dengan Peraturan Pemerintah RI No. 8 tahun 1999 dalam Pasal 65 poin a dan b tercantum penetapan Otoritas Pengelola (Management Authority) dan Otoritas Keilmuan (*scientific authority*) dalam perlindungan tumbuhan dan satwa liar di Indonesia. Dalam Pasal tersebut tercantum yaitu, pertama, Departemen yang bertanggung jawab di bidang Kehutanan ditetapkan sebagai Otoritas Pengelola (*management authority*) Konservasi Tumbuhan dan Satwa Liar. Tugas *management authority* adalah untuk menyelenggarakan legislasi, penegakan hukum penerbitan izin, laporan tahunan, dan dua tahunan, serta komunikasi dengan institusi CITES lainnya. Tugas tersebut diserahkan kepada Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem atau KSDAE, Kementerian Lingkungan Hidup Indonesia. Kedua ialah Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) ditetapkan sebagai Otoritas Keilmuan (*scientific authority*). Tugas *scientific authority* adalah memberikan sarana kepada management authority mengenai *non-detriment findings* dan aspek-aspek ilmiah lainnya mengenai implementasi dan pemantauan perdagangan internasional. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 7 dan 8 Tahun 1999, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) sebagai otoritas keilmuan (*scientific authority*) CITES. Selanjutnya, Melalui Keputusan Ketua LIPI (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia) Nomor 1973 tahun 2002 menetapkan Pusat Penelitian Biologi sebagai Pelaksana Harian Otoritas Keilmuan (*scientific authority*). Selain itu, kedua lembaga tersebut juga dibantu oleh stakeholders lainnya, seperti PPNS bidang kehutanan, BBKSDA, Direktorat Bea Cukai, Kementerian Perdagangan, Kepolisian, Kejaksaan, dan LSM atau organisasi non pemerintah. Namun demikian, ada beberapa kelemahan yang ditemui terkait dengan struktur birokrasi, yaitu mekanisme pengawasan dan pengendalian terhadap kinerja *management authority*, *scientific authority*, serta pihak lain yang terlibat dalam pelaksanaan aturan CITES tersebut:

Peran kerjasama KLHK dengan instansi lain seperti bea cukai, balai karantina hewan dan tumbuhan, kemendag, kepolisian, kejaksaan, serta instansi daerah, BKKSDA setempat sudah terkoordinasi dengan cukup baik.

Operasi gabungan sering dilakukan, workshop dan training terkait pemberantasan perdagangan ilegal satwa liar juga sering dilakukan (Ibu Niken – Direktorat KSDAE, KLHK).

Kedua, komunikasi. Dalam penanganan perdagangan hewan kukang, koordinasi dan kerjasama antar pihak tentunya diperlukan mulai dari kegiatan pengintaian, penangkapan, penyergapan, hingga proses penyidikan, dan peradilan. Sebagaimana yang dilakukan oleh pihak BBKSDA Jawa Barat dalam menangani perdagangan hewan kukang. Mulai dari pengintaian dilakukan dengan bekerjasama dengan Polri serta melibatkan Kepolisian Patroli Jalan Tol (PJR). Selanjutnya, penyidikan dilakukan oleh PPNS Bidang Kehutanan dari BBKSDA Jawa Barat dan Penyidik dari Polri. Hal tersebut tercantum dari hasil wawancara kepada Kepala Bidang Konservasi BBKSDA Jawa Barat sebagai berikut:

Tentunya banyak kasus yang sudah pernah kami tangani, bukan saja untuk hewan kukang, ada pula burung alap-alap dan burung raja udang, itu yang bersamaan dengan penangkapan oknum yang memperniagakan hewan kukang 77 ekor. Itu kasus pada tahun 2014. Semua hewannya dari Sumatra. Mereka tertangkap di daerah Jalan Tol Jakarta-Merak setelah berhasil menyeberang dari Pelabuhan Bakauheni. Penangkapan berhasil dilakukan dengan bantuan Kepolisian Patroli Jalan Raya (PJR) Tol. Jadi, kegiatan penangkapan juga tidak bisa memang jika dilakukan petugas BKKSDA sendiri, tentunya pasti melibatkan kepolisian, petugas pelabuhan, dan banyak pihak lainnya, serta lintas wilayah. (Bapak Kosim – BBKSDA Jawa Barat)

Selain itu, komunikasi dan koordinasi bukan hanya terjalin antara stakeholders yang terlibat dalam penanganan perdagangan hewan kukang. Untuk mengoptimalkan implementasi aturan CITES diperlukan pula kerjasama dan koordinasi dengan masyarakat. Namun, pemerintah selaku pengelola CITES di Indonesia sepertinya masih sangat fokus pada memperkuat kekuatan dan jaringan diantara lembaga-lembaga formal, seperti BBKSDA, Polri, Kejaksaan, Bea Cukai, serta pihak-pihak lainnya sehingga komunikasi dan interaksi dengan masyarakat justru sedikit terabaikan.

Ketiga, sumberdaya. Sumberdaya manusia yang terlibat dalam implementasi CITES di Indonesia adalah Dirjen KSDAE (sebagai otoritas pengelola), LIPI – Pusat Penelitian Biologi (sebagai otoritas keilmuan), serta terdapat pula BBKSDA, PPNS Bidang Kehutanan, Polri, Kejaksaan, Dirjen Bea Cukai, Kementerian Perdagangan, Lembaga Swadaya Masyarakat yang pro terhadap satwa liar, serta masyarakat. Jika dilihat kelengkapannya, pihak yang terlibat secara langsung dalam implementasi CITES sudah cukup lengkap. Ada pihak sebagai pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan penerima kebijakan. Namun kenyataannya, masih terdapat beberapa kendala yang dapat menghambat pelaksanaan CITES, seperti kurangnya jumlah personel terutama personil lapangan, terbatasnya pengetahuan baik otoritas pengelola CITES maupun masyarakat, serta masih terbatasnya peralatan yang digunakan, khususnya dalam pendeteksian hewan kukang yang akan diperdagangkan dimana selama ini proses pengintaian dan penyergapan mengandalkan peralatan milik Polri.

Keempat, disposisi. Disposisi diartikan sebagai watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis, yang melekat pada implementor dan penerima kebijakan (masyarakat). Secara umum, semua stakeholders yang terlibat dalam pelaksanaan aturan CITES sudah menjalankan tugasnya dengan cukup baik. BBSKDA, PPNS Bidang Kehutanan, Polri, Kejaksaan, Bea Cukai, Kementerian Perdagangan, serta LSM telah melaksanakan tugas sesuai dengan

kewenangannya, walaupun kontrol dan pengawasan terhadap semua institusi tersebut masih lemah. Lemahnya pengawasan tersebut mengakibatkan setiap institusi terkadang bergerak sesuai dengan keinginan dan tujuan masing-masing, walaupun tujuan akhirnya tetap kepada perlindungan hewan kukang. Selain komitmen dari institusi pengelola CITES di dalam negeri dibutuhkan pula komitmen dari negara tetangga yang menjadi tujuan atau pasar perdagangan hewan kukang, seperti Cina dan Jepang. Kurang mendukungnya sikap dan kebijakan negara-negara konsumen, terutama negara-negara ASEAN, Jepang, dan Cina, terhadap masuknya produk-produk hidupan liar secara ilegal dari Indonesia. Sepanjang negara-negara konsumen tersebut merasa menerima keuntungan dari barang haram tersebut, maka *enforcement* hampir pasti tidak dilakukan.

Kesimpulan

Indonesia telah mematuhi (*compliance*) pelaksanaan rezim CITES. Hal ini dibuktikan dengan 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. Selain itu ditunjukkan juga dengan komitmen Indonesia dalam meratifikasi CITES, terbentuknya institusi khusus untuk pelaksanaan CITES, serta adanya kerjasama bilateral dengan negara tujuan ekspor hewan kukang. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa sebenarnya Indonesia telah berusaha patuh terhadap rezim internasional tersebut. Namun, dalam pelaksanaannya, masih banyak keterbatasan-keterbatasan yang dialami, seperti belum maksimal kerjasama antar lembaga baik dalam dan luar negeri, ada kerjasama bilateral dengan Jepang (salah satu negara tujuan perdagangan kukang), tetapi belum memiliki mekanisme dan kesepakatan yang jelas terkait perdagangan kukang, serta belum maksimal kerjasama dengan Interpol. Selain itu, dari faktor internal, implementasi rezim CITES di Indonesia dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu faktor struktur birokrasi, komunikasi, sumber daya, dan disposisi. Ditinjau pada setiap faktor tersebut, semua sudah dapat terlaksana. Hanya saja terdapat beberapa permasalahan yang akhirnya menghambat implementasi kebijakan CITES. Oleh karena itu, diperlukan upaya perbaikan untuk dapat meningkatkan efektivitas implementasi CITES di Indonesia.

Referensi

- Abdul Wahab, Solichin. (2008). *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara Edisi Kedua*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Agustino, Leo. (2016). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Burchill, Scott dan Andrew Linklater. (1996). *Teori-Teori Hubungan Internasional*. Bandung: Nusa Media.
- Cahyo, Yanuar Ishaq Dwi. (2012). Kukang di Indonesia: Di Tengah Maraknya Perdagangan (Gelap) Satwa. Diakses dari <http://unikonservasifauna.org/2012/03/kukang-di-indonesia-di-tengah-maraknya-perdagangan-gelap-satwa/>. Diakses pada 20 September 2015.
- Chayes, Abram and Antonia Handler Chayes. (1993). On Compliance. *International Organization*, Vol. 47, No. 2, 175-205.
- Downs, George W and Michael A. (2002). Jones. Reputation, Compliance, and International Law. *Journal of Legal Studies*, Vol. XXXI, 95-114.
- Guzman, Andrew T. (2002). A Compliance-based theory of international law. *California Law Review*, Vol. 90, No. 6, 1823-1887.

- Himawan, Sigit. (2012). Pemberantasan *Wildlife Crime* di Indonesia melalui Kerjasama *ASEAN Wildlife Enforcement Network* (ASEAN-WEN). Tesis. Magister Ilmu Lingkungan. Universitas Diponegoro.
- IUCN Redlist. (2015). Overview of the IUCN Red List. Diakses dari <http://www.iucnredlist.org/about/overview>. Diakses pada 20 September 2015.
- Musing, Louisa, Kirie Suzuki, dan K.A.I Nekarlis. (2015). Crossing International Borders: the Trade of Slow Lorises *Nycticebus* spp. as pets in Japan. *Asian Primate Journal* 5 (1): 12-23.
- Nijman, V. (2009). An Overview of International Wildlife Trade from Southeast Asia. *Biodiversity Conservation*, 19 : 1101 – 1114.
- Prasetyo, L.B., E.K. Damayanti, S.I.S. Purnama, M.S. Moy, D. Gunaryadi, A. Rafiastanto, Y. Suryadinata. (2015). *Konservasi Biodiversitas di Sub-Regional Sumatera Bagian Selatan: Pengarusutamaan Nilai, Status, Monitoring Keanekaragaman Hayati dan Ekosistem*. Laporan Seminar Nasional Konservasi Biodiversitas di Sub-Regional Sumatera Bagian Selatan, Palembang, 14-15 Januari 2015. Kerjasama Balai Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA) Sumatera Selatan, Dinas Kehutanan Sumatera Selatan dan GIZ Biodiversity and Climate Change (BIOCLIME) Project.
- Sakamoto, Masayuki. (2007). *Slow Lorises Fly so Fast into Japan*. Japan Wildlife Conservation Society. Tokyo-Japan.
- Shepherd, C.R. (2010). Illegal Primate Trade in Indonesia Exemplified by Surveys Carried Out Over a Decade in North Sumatra. *Journal of Endangered Species Research*, 11 : 201 – 205
- Soehartono, Tonny dan Ani Mardiasuti. (2003). *Pelaksanaan konvensi CITES di Indonesia*. Jakarta: JICA
- Suara Satwa, Volume XVII No.1/Januari-Maret 2013
- UU RI No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistem.
- Wawancara dengan Bapak Rosek Nursahid - PROFAUNA INDONESIA (2 Oktober 2015)
- Wawancara dengan Bapak Kosem – BBKSDA Jawa Barat (3 September 2015)
- Wawancara dengan Niken Wuri Handayani - Pengendali Ekosistem Hutan pada Seksi Peredaran TSL, Subdit Pemanfaatan Jenis, Direktorat Konservasi Keanekaragaman Hayati, Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (15 September 2015)
- Wihardandi, Aji. (2012). ProFauna Indonesia: Palembang Pusat Perdagangan Ilegal Primata. Diakses dari <http://www.mongabay.co.id/2012/07/05/profauna-indonesia-palembang-pusat-perdagangan-ilegal-primata/>. Diakses pada 10 Agustus 2015.
- Winarno, Budi. (2002). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Presindo.
- Yayasan IAR Indonesia. (2011). Laporan Tahunan 2011. Yayasan International Animal Rescue Indonesia (YIARI).
- Yayasan IAR Indonesia. Nasib Kukang Berada di Tanganmu. Diakses dari <http://www.kukangku.org/page/sejarah>. Diakses pada 5 Oktober 2014.