



Efektivitas Convention on International Trade in Endangered Species in Wild Fauna and Flora (CITES) di Indonesia
Studi Kasus : Penanganan Perdagangan Gading dan Produknya di Nusa Tenggara Timur

Putri Lia Alfiani D.

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

The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild and Flora (CITES) is an environmental convention to regulate the trade in protected wild flora and fauna. Elephant is included in the Appendix I which is trade for commercial purposes is prohibited. Indonesia is also one of the countries that ratified CITES which should implement the conventions. Yet, at the sub-national level, the people of East Nusa Tenggara still have not change their behavior which contrasts with the intention to comply the convention. Trade of elephant ivory are still practice in East Nusa Tenggara for customary purposes and for commercial purposes. The aims of this research is to answer why ivory trade still happened in East Nusa Tenggara even though Indonesia has ratified CITES. This research use compliance theory by Robert B. Mitchell to analyzing the effectiveness of the regime through three indicators i.e. output, outcomes, and impact. The results of this research indicate that the ivory trade East Nusa Tenggara community's due to the effectiveness of CITES in Indonesia has not been realized perfectly. The form of the regulation has been realized but behavior change in NTT society has not yet occurred. This is caused by factors of incapacity as well as lack of relevant administrative factors.

Keywords: *CITES, elephant ivory, NTT, compliance, incapacity*

PENDAHULUAN

*Convention on International Trade in Endangered Species of Fauna and Flora (CITES) merupakan konvensi yang mengatur mengenai perdagangan flora dan fauna liar antar batas negara. Konvensi CITES diadopsi pada pertemuan IUCN (International Union for Conservation of Nature) tahun 1963, disetujui oleh 80 negara pada 3 Maret 1973, serta resmi diberlakukan sejak 1975 (<https://www.cites.org>, 2018). CITES memetakan jumlah spesies flora dan fauna liar yang diperdagangkan ke dalam tiga golongan yakni Lampiran I (*black list*) yang dilarang perdagangannya untuk tujuan komersial, Lampiran II (*grey list*) dengan izin tertentu, dan Lampiran III yang merupakan rekomendasi dari perwakilan negara tertentu (Reeve, 2006). Walaupun CITES menentukan agenda internasional bagi setiap anggotanya, pelaksanaan konvensi di setiap negara anggota tetap dikembalikan kepada rezim domestik atau rezim nasional (Liddick, 2011).*

Sistem internasional termasuk CITES tidak memiliki kekuatan polisi yang berwenang seperti dalam level domestik sehingga kepatuhan menjadi penting untuk diwujudkan. Kepatuhan harus diwujudkan hingga ke tingkat terkecil dalam masyarakat. Seperti dalam teori kepatuhan menurut Ronald B. Mitchell yang membuat tiga indikator kepatuhan yang juga bersinggungan dengan efektivitas rezim yakni *output* yang tertuang dalam peraturan tertulis, *outcome* yang merupakan tahap perubahan perilaku aktor, dan *impact* yang merupakan perubahan lingkungan biosfer. Jika indikator tersebut belum terwujud, maka negara dapat dinyatakan tidak patuh tidak patuh karena gagal mewujudkan tujuan rezim yang telah diratifikasi.

Indonesia juga merupakan anggota yang meratifikasi CITES melalui Keppres Nomor 43 tahun 1978 (<https://www.wwf.or.id>, 2005). Namun, mirisnya Forum Konservasi Gajah Indonesia mencatat sedikitnya 150 ekor gajah terbunuh sejak tahun 2012 hingga Februari 2016. Padahal gajah Sumatera masuk ke dalam Lampiran I CITES dan merupakan hewan yang dilindungi oleh negara. Selain perburuan liar, praktik perdagangan gelap gading gajah juga kerap terjadi lantaran naiknya permintaan. Rata-rata panjang gading bisa mencapai 170 cm di kalangan kolektor dan untuk obat-obatan (Renaldi, 2017).

Salah satu penggunaan gading datang dari wilayah Nusa Tenggara Timur (NTT). Gading di NTT digunakan para pengrajin sebagai bahan baku membuat perhiasan, sarung senjata, dan pakaian adat. Masyarakat NTT, khususnya di Flores, juga menggunakan gading untuk *belis* atau 'mas kawin' yang harus diberikan pihak laki-laki dalam meminang seorang gadis Flores (O. Mandalangi, wawancara pribadi. 5 Juni 2019). Terdapat empat wilayah yang masih banyak menggunakan gading gajah di NTT yakni Adonara, Lembata, Larantuka, serta Maumere yang menjadi sentra kerajinan gading di NTT (M. Kurniawan, wawancara pribadi. 6 Mei 2019).

Hal tersebut kemudian menimbulkan pertanyaan mengapa masih terjadi perdagangan gading di kalangan masyarakat NTT untuk tujuan komersial padahal Indonesia telah meratifikasi CITES. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan tersebut melalui identifikasi di tingkat terkecil yakni sub-nasional masyarakat di NTT. Penelitian ini menggunakan teori kepatuhan Ronald B. Mitchell untuk menganalisis penyebab masih terjadinya praktik perdagangan gading di NTT.

PEMBAHASAN

Oran Young (1979, p. 177) menjelaskan bahwa kepatuhan adalah sikap dimana adanya perilaku individu yang menaati aturan-aturan yang ditetapkan, tanpa adanya paksaan. Sebaliknya, ketidakpatuhan terjadi bila perilaku individu atau subyek tidak sesuai dengan aturan yang ditetapkan. Ronald B. Mithcell (2007, p. 896) lebih lanjut menghubungkan efektivitas rezim dan kepatuhan melalui tiga indikator, yakni: *output*, *outcomes*, dan *impact*. Semakin anggota dapat memenuhi *impact* dari suatu rezim internasional, maka dapat dikatakan bahwa negara tersebut telah berhasil mewujudkan kepatuhan dengan efektif dalam wilayahnya. Namun, dalam proses menjalankan kepatuhan, negara juga memiliki potensi untuk gagal mewujudkan perubahan perilaku yang mempengaruhi efektivitas perjanjian. Salah satunya gagal dakan mencapai perubahan perilaku. Kegagalan dalam mengadopsi perilaku mengindikasikan ketidakpatuhan terhadap rezim (*non-compliance due to incapacity*). Walau negara telah menyatakan diri untuk patuh terhadap suatu rezim, tetap akan mengarah kepada ketidakpatuhan ketika negara tidak menyediakan usaha yang sesuai hingga ke tingkat aktor sub-nasionalnya.

Kegagalan *outputs* dapat terjadi karena tiga faktor, yakni: *incapacity*, *lack of relevant administrative*, dan *inadvertence*. *Incapacity* atau ketidakmampuan disebabkan karena keadaan finansial atau keuangan, sumber daya serta teknologi yang tidak memadai. *Lack of relevant*

administrative merupakan penyebab kegagalan negara memenuhi komitmen kepatuhan yang disebabkan oleh kekurangan administratif seperti kekurangan pendidikan dan pengetahuan staf, keketidaksihinggaan hukum, serta kekurangan informasi juga penyampaiannya. Ketika negara tidak memiliki administrasi yang baik, maka tingkat sub-nasionalisme pun tidak terlaksana sehingga dapat mengurangi standar kepatuhan rezim internasional lingkungan. *Inadvertence* merupakan penyebab kegagalan negara memenuhi komitmen kepatuhan karena situasi tertentu. Situasi tertentu ini berasal dari eksternal yang tidak menguntungkan sehingga menghambat pencapaian target dan waktu kesepakatan dalam rezim internasional misalnya krisis ekonomi dan krisis moneter yang mempengaruhi negara mengesampingkan komitmen konvensi (Mitchell, 2008, pp. 16-17).

Bagi anggota yang meratifikasi CITES, sesuai dengan pasal VIII tentang ketentuan yang dilakukan oleh anggota, Indonesia berkewajiban untuk menegakkan konvensi dan melarang perdagangan terhadap spesies yang dilindungi dengan cara: menghukum kepemilikan spesies dilindungi (ayat 1a) dan melakukan penyitaan hingga pengembalian spesies (1b). Anggota juga wajib memfasilitasi kegiatan penegakan hukum tersebut dengan penyediaan biaya internal, pangkalan untuk estimasi perdagangan hewan lewat laut, pusat penyelamatan (rescue center), hingga catatan perdagangan (Teks Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 1973).

Indonesia kemudian menunjuk lembaga otoritas manajemen dan penelitian sesuai seperti yang diwajibkan CITES. Otoritas manajemen Indonesia untuk pelaksanaan CITES ialah Direktorat Jenderal Konservasi Keanekaragaman Hayati dan Sumber Daya Alam dibawah Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Otoritas penelitian dipegang oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Selain otoritas manajemen dan penelitian, kinerja penegakan hukum untuk pendukung CITES di Indonesia juga didukung oleh Ditjen Penegakan Hukum dibawah Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan NKRI (CITES, 2017). Di tingkat daerah, otoritas manajemen pelaksanaan CITES diberikan kepada Balai Konservasi dan Sumber Daya Alam. Sementara untuk penegakkan hukum dapat dibagi menjadi dua yakni Lembaga Penegakkan Hukum di bawah KLHK serta dapat dilakukan oleh Lembaga Kepolisian Daerah.

Walau Indonesia melaksanakan kewajiban sebagai anggota CITES, namun catatan akan perdagangan produk gading juga belum bisa dihilangkan. Melalui laporan tabulasi komparatif (CITES) baik ekspor maupun impor masih dijalankan Indonesia. Takson gajah *Loxodonta africana* dan *Elephas maximus* yang sama-sama masuk dalam lampiran I nyatanya masih diperdagangkan baik untuk tujuan komersial maupun untuk tujuan personal. Gading yang diperdagangkan juga diperoleh dari berbagai sumber misal dari gading hasil sitaan, pra-konvensi, maupun gading yang berasal dari alam liar.

Jika kemudian penanganan perdagangan gading di Indonesia ini dianalisis menggunakan indikator Mitchell, maka Indonesia telah memenuhi *output* dalam menjalankan CITES. Ada empat *output* utama dalam penegakkan hukum perdagangan gading di Indonesia. Pertama, Keppres Nomor 43 tahun 1978 yang memuat ratifikasi Indonesia atas CITES dan membuat CITES berlaku di Indonesia.

Kedua, Undang-undang Nomor 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. UU Nomor 5 tahun 1990 melarang untuk (a) menangkap, melukai, memiliki, merusak, memusnahkan, memelihara, mengangkut, dan memperniagakan satwa yang dilindungi dalam keadaan hidup; (b) menyimpan, memiliki memelihara, mengangkut, dan memperniagakan satwa yang dilindungi dalam keadaan mati; (c) mengeluarkan satwa yang dilindungi dari suatu tempat lain di dalam atau di luar Indonesia; (d) memperniagakan, menyimpan atau memiliki kulit, tubuh, atau bagian-bagian lain satwa yang dilindungi atau barang-barang yang dibuat dari bagian-bagian tersebut atau mengeluarkannya dari suatu tempat di Indonesia ke tempat lain di dalam atau di luar Indonesia; (e) mengambil, merusak,

memusnahkan, memperniagakan, menyimpan atau memiliki telur dan atau sarang satwa yang dilindungi.

Ketiga, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Pemanfaatan Jenis Tumbuhan dan Satwa Langka. Peraturan tersebut berisikan poin-poin eksplisit dari pasal-pasal dalam CITES, salah satunya penunjukkan otoritas pengelola yakni Kementerian Kehutanan dan otoritas keilmuan yakni Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo (2014) diubah menjadi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang otomatis juga menjadi Otoritas Pengelola CITES di tingkat nasional.

Keempat adalah Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.106/MENLHK/SETJEN/KUM.1/12/2018 tentang jenis tumbuhan dan satwa yang dilindungi. Lampiran dari peraturan tersebut memuat jenis tumbuhan dan satwa langka dan dilindungi oleh negara sehingga dilarang untuk diperdagangkan.

Outcomes atau perubahan perilaku akibat CITES di Indonesia dalam perdagangan gading di NTT dapat dilihat dari dua aktor. Pertama, dari aktor pemerintah pusat yang telah melakukan perubahan dengan menetapkan dua otoritas wajib, membuat produk hukum, serta membuat alur kerja konservasi tumbuhan dan satwa langka (TSL). Selain KLHK, Dirjen KSDAE, Dirjen Gakkum, dan LIPI, dilibatkan pula lembaga-lembaga lain dengan mandat berbeda untuk menangani atau mencegah pelanggaran pasal CITES yang telah dimasukkan dalam hukum nasional seperti Direktorat Jenderal Bea dan Cuka serta kepolisian.

Namun, dari aktor masyarakat sendiri belum dapat mengubah perilaku mereka terkait dengan perdagangan gading dan produknya. Masyarakat Pulau Adonara dan Kota Larantuka, Kabupaten Flores Timur dan Kabupaten Lembata masih menggunakan gading untuk *belis*. Berdasarkan keterangan dari ketua adat Balun, Larantuka, Roymundus Menggotu Balun, masyarakat Adonara sendiri masih menggunakan gading untuk membayar mahar pernikahan. Bahkan minimal gading yang dibutuhkan bisa mencapai tiga sampai empat batang gading berukuran dua kali rentangan tangan orang dewasa. Begitupun di Maumere dimana pengrajin gading masih beroperasi. Ketidaktepatan perubahan perilaku atau *outcomes* dari masyarakat menunjukkan indikasi ketidakpatuhan terhadap ketentuan perubahan yang diharapkan dari CITES.

Perubahan perilaku yang tidak sempurna di kalangan masyarakat NTT dapat disebabkan oleh dua faktor utama yakni *incapacity* atau ketidakmampuan dan *lack of relevant administrative* atau kekurangan di bidang administrasi. *Incapacity* datang dari pemerintah terkait dengan: keterbatasan finansial, keterbatasan teknologi, serta keterbatasan sumber daya manusia. Sementara *lack of relevant administrative* terdiri dari tiga poin, yaitu kurangnya infrastruktur hukum (*lack of regulatory infrastructure*), kurangnya infrastruktur informasi (*lack of informational infrastructure*), dan kurangnya pengetahuan (*lack of knowledge*).

Kegiatan penegakan hukum merupakan kegiatan yang memerlukan sumber daya rutin yang besar. Baik sumber daya manusia, sumber daya anggaran, maupun sumber daya lainnya. Namun, faktanya alokasi sumber daya terutama anggaran dalam penegakan hukum perdagangan serta TSL serta bagian tubuhnya masih terbatas. Dalam penanganan kasus perdagangan gading dan penyusutan emas di Kupang oleh POLDA NTT, biaya operasional yang dianggarkan yaitu sekitar 16 juta rupiah tidak cukup. Dalam penyidikan perlu adanya pembuktian bahwa gading yang diamankan benar merupakan jenis gading yang dilindungi. Oleh sebab itu, kepolisian perlu mengeluarkan biaya untuk mengadakan uji laboratorium. Sementara laboratorium yang melayani tes terhadap gading atau satwa berada di Jawa sehingga membuat biaya yang diperlukan bertambah untuk pengiriman barang bukti. Pemeriksaan laboratorium sendiri memakan biaya sekitar 2 juta rupiah di luar biaya saksi ahli di bidang forensik. Begitupun biaya transportasi baik pengangkutan barang bukti beserta tiga orang penyidik dari POLDA (V. C. Taneo, wawancara pribadi. 13 Agustus 2019). Jika diperkirakan

setiap anggaran yang dibutuhkan yakni: tiket pesawat pulang pergi 3 orang penyidik kurang lebih 12 juta rupiah, biaya saksi sekitar 1,8 juta rupiah, biaya laboratorium 1,5 juta – 2 juta rupiah, belum termasuk biaya untuk penginapan, makan, transportasi, pelaporan, serta biaya operasional lainnya.

Terbatasnya laboratorium uji forensik satwa juga dapat masuk ke dalam keterbatasan teknologi. Dalam kasus yang ditangani oleh Ditreskrimsus POLDA NTT, NTT sendiri belum memiliki laboratorium yang melayani uji forensik terkait satwa. Uji forensik laboratorium di NTT masih sebatas uji forensik untuk DNA manusia. Untuk penanganan kasus perdagangan satwa, barang bukti yang diamankan kepolisian dikirim ke Lembaga Biologi Molekuler Eijkman dibawah Kementerian Pendidikan Tinggi, Riset dan Teknologi di Jakarta (V. C. Taneo, wawancara pribadi. 24 Mei 2019).

Tidak hanya teknologi dalam penyidikan, teknologi untuk antisipasi kejahatan perdagangan gading sendiri masih belum terlaksana dengan baik. Menurut Gakkum, pengembangan teknologi dalam antisipasi kejahatan belum dapat mengimbangi perkembangan problematik yang dihadapi. Di Maumere, Sikka, masih ditemui secara bebas individu yang menawarkan perhiasan gading lewat akun *facebook*. Pengrajin sekaligus pedagang kerajinan gading juga mendapatkan pesanan secara langsung lewat komunikasi pribadi via telepon dan juga via *whatsapp* (E. Y. S, wawancara pribadi. 6 Juni 2019). Ditreskrimsus POLDA NTT belum melakukan tindakan atau penanganan terkait kasus perdagangan via online di wilayah NTT hingga waktu penelitian ini dituliskan. Subdit IV Ditreskrimsus POLDA NTT pun belum mengadakan koordinasi penanganan perdagangan via online dengan pihak terkait seperti bidang penanganan kejahatan siber. Belum adanya koordinasi serta keterbatasan teknologi untuk mendeteksi keberadaan akun penjual online atau keaslian dari pemilik akun menjadi kendala untuk penanganan perdagangan gading via online (V.C. Taneo, komunikasi pribadi. 13 Agustus 2019).

Kekurangan terakhir datang dari aspek sumber daya manusia yakni kekurangan personil pada POLDA NTT selaku penegak hukum dan BKSDA NTT dalam hal ini pencegahan perdagangan lewat sosialisasi. Berdasarkan Keputusan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia tahun 2010 tentang Daftar Susunan Personil, POLDA NTT masih mengalami kekurangan personil. Subdit IV Ditreskrimsus POLDA yang memiliki standar 25 personil belum tercapai. Begitupun Ditreskrimsus POLDA yang harusnya mencakup 150 personil, namun POLDA NTT hanya memiliki 69 personil. Sementara dalam BKSDA terjadi ketidakseimbangan jumlah penyuluh di wilayah kerja. Selama kurun waktu 2016-2017 BKSDA NTT hanya memiliki 4 orang penyuluh kehutanan dari 163 pegawai di tahun 2016 dan 157 pegawai di tahun 2017. Padahal wilayah kerja BKSDA NTT sendiri sangat luas hingga dibagi menjadi empat sektor. Jika dibandingkan dengan persebaran pekerja di bagian lain seperti struktural serta fungsional umum, pengendali ekosistem hutan, serta polisi kehutanan, maka jumlah tenaga sosialisasi sangat kecil. Misalmya tahun 2016, komposisi pegawai bidang fungsional umum adalah 91 orang, polisi kehutanan 27 orang dan pengendali ekosistem hutan 28 orang. Tahun 2017, jumlah polisi kehutanan sebanyak 26 personil dan pengendali ekosistem hutan masih sebanyak sebanyak 28 personil, namun tenaga penyuluh tidak bertambah.

Faktor *lack of relevant administrative* atau kekurangan administrasi dalam kasus perdagangan gading di NTT terdiri dari tiga poin, yaitu: kurangnya infrastruktur hukum (*lack of regulatory infrastructure*), kurangnya infrastruktur informasi (*lack of informational infrastructure*), dan kurangnya pengetahuan (*lack of knowledge*). Ketiganya saling berhubungan dan tidak dapat dipisahkan.

Kekurangan infrastruktur hukum terdiri dari beberapa poin inti. **Pertama**, hukum perdagangan gading bertentangan dengan hukum adat masyarakat di NTT. Keberadaan gading di NTT sendiri merupakan buah dari nilai budaya dan adat yang tumbuh dari sejarah mereka sebelum terbentuknya negara. Dari masa-masa kerajaan yang kemudian berlanjut ke masa

pendudukan kolonialisme di Indonesia membuat gading memiliki nilai budaya sejak lama bagi masyarakat NTT khususnya di bagian Flores (O. Mandalangi, wawancara pribadi. 5 Juni 2019). Adanya hukum positif di tengah-tengah budaya masyarakat tentu menjadi sebuah tantangan termasuk bagi hukum perdagangan gading. Sayangnya, hal ini tidak diantisipasi serius oleh pemerintah nasional maupun pemerintah daerah. Walaupun *output* hukum sudah diberlakukan, namun faktanya sifat hukum itu sendiri masih pasif terhadap budaya dan adat yang sudah berlaku tanpa adanya penyesuaian terhadap kasus spesial terkait budaya yang ada dalam masyarakat NTT. Hukum hanya bersifat ‘memaksa’ masyarakat untuk tidak memiliki, mengambil, serta memperjual-belikan gading sesuai dengan peraturan terkait tanpa melihat bahwa masyarakat di NTT khususnya di bagian Flores seperti di Maumere, Larantuka, Lembata, dan Adonara yang sebenarnya sudah memiliki gading sejak dahulu.

Kedua, pemerintah daerah NTT tidak memberlakukan hukum khusus bagi peredaran gading di NTT. Padahal peraturan daerah memiliki posisi penting dalam penegakan hukum perundang-undangan sesuai dengan Undang-undang nomor 23 tentang Otonomi Pemerintahan Daerah (Sulistiyanto, wawancara pribadi. 21 Mei 2019). Tidak hanya menjalankan hukum, peraturan daerah harusnya dapat memperkuat masyarakat khususnya di Flores yang masih melakukan perdagangan gading. Pertentangan antara hukum nasional dan budaya masyarakat yang tidak diantisipasi berbuntut kepada munculnya dualisme dalam pemerintahan daerah. Dualisme dalam hal ini terkait dengan peran pemerintah untuk tetap melestarikan budaya dengan instansi maupun lembaga yang bergerak di bawah payung hukum pelarangan perdagangan gading. Salah satu contoh misalnya, keikutsertaan Kabupaten Sikka dalam pameran Hari Pangan Sedunia XXXVIII yang berlangsung di lapangan Gelora Padaeweta pada 3-5 September 2018 lalu. *Stand* Kabupaten Sikka menempatkan gelang gading sebagai salah satu produk khas Sikka (*NTTnews.com*, 2018). Contoh lain misalnya pengrajin gading berinisial PK menuturkan bahwa ia memiliki izin usaha sebagai pengrajin yang diperbaharui setiap lima tahun sekali dari Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sikka saat ikut dalam berbagai pameran (P. K., komunikasi pribadi. 8 Juni 2019).

Kebijakan pemerintah daerah yang lemah juga memperbesar peluang oknum dari kalangan pemerintah sendiri untuk melakukan transaksi perdagangan gading. Pengrajin sekaligus pedagang gading di Maumere berinisial EYS, menuturkan bahwa ia mendapatkan pesanan dari kalangan pejabat dan kerabatnya. Istri-istri pejabat sering memesan perhiasan gading khusus berbalut emas. Selain itu, ia juga mendapatkan pesanan dari POLRES dan POLDA untuk membuatkan tongkat komandan yang terbuat dari gading dan tanduk rusa (E. Y. S., wawancara pribadi. 6 Juni 2019). PK selaku pengrajin gading lainnya dari Kabupaten Sikka juga menuturkan hal yang sama. Orang datang langsung untuk memesan kerajinan gading dari beliau dari kalangan pejabat, polisi, serta pegawai kehutanan untuk keperluan pribadi misalnya gelang, cincin, perhiasan yang dipadukan dengan emas dan juga tongkat komandan (P. K., wawancara pribadi. 8 Juni 2019).

Ketiga, hukum perdagangan gading skala nasional belum menjadi prioritas dibandingkan dengan peraturan mengenai konservasi gajah. Ditjen Gakkum bertugas melakukan penanganan berdasarkan laporan dan melaksanakan operasi pencegahan, salah satunya operasi pengamanan peredaran tumbuhan dan satwa liar. Sampai tahun 2016, 17 operasi pengamanan peredaran TSL yang telah dilakukan belum menyentuh wilayah Nusa Tenggara Timur dimana mayoritas masyarakat (Flores) memiliki gading. Padahal pihak Bea dan Cukai kawasan Nunukan, telah beruntun kali menangkap warga NTT yang menyelundupkan gading dari perbatasan. BKSDA juga memiliki permasalahan yang sama mengenai prioritas gading. Rencana kerja BKSDA NTT lebih fokus untuk membangun dan mengawasi daerah konservasi dibanding sosialisasi salah satunya tentang perdagangan gading yang telah menjadi budaya masyarakat.

Keempat, belum ada payung hukum terhadap penanganan perdagangan gading lain selain gajah Sumatera. Dalam kasus penangkapan terhadap toko perhiasan yang juga menjual pernak-pernik gading yang ditangani oleh POLDA NTT, ditemukan pula barang yang terbuat dari gading gajah Afrika. Namun, barang tersebut dikembalikan kepada pemiliknya karena kepolisian tidak memiliki payung hukum untuk menjerat pelaku dengan barang yang bersangkutan (V. C. Taneo, wawancara pribadi. 24 Mei 2019). Gading gajah yang dilindungi oleh pemerintah sesuai Permen LHK Nomor P.106/MENLHK/SETJEN/KUM.1/12/2018 hanya memuat gading gajah Sumatera saja sehingga aparat penegak hukum tidak bisa menindaklanjuti kasus berkaitan dengan gading yang berasal dari gajah lain. Padahal mayoritas gading yang dipakai pengrajin untuk membuat perhiasan dan pernak-pernik berasal dari masyarakat yang kebanyakan panjang dan besar seperti milik gajah Afrika (E.Y.S., komunikasi pribadi. 6 Juni 2019).

Kelima, kurangnya kerjasama baik antar pihak internal penanganan perdagangan gading maupun pihak eksternal. Kurangnya koordinasi POLDA dan POLRES dalam pengupayaan penanganan sumber dari pedagang gading di Maumere padahal pedagang di Kupang sudah ditangkap¹. Kurangnya koordinasi tiap bidang dalam POLDA untuk mengantisipasi perdagangan via media sosial. Kurangnya kerjasama pihak POLDA, Gakkum, dan BKSDA yang tidak memiliki sumber data satu dan pasti sehingga sering terjadi miskordinasi penanganan kasus. Kurangnya kerjasama dengan pihak eksternal yakni organisasi-organisasi yang bergerak di bidang lingkungan. Kerjasama dengan organisasi terkait perlindungan hewan seperti *World Wide Fund for Nature* (WWF) tentang perdagangan gading hanya sebatas inisiasi. Sementara bentuk kerjasama lain dengan lembaga swadaya masyarakat (LSM) lokal sendiri belum banyak membahas mengenai perdagangan gading.

Kekurangan infrastruktur informasi dalam penanganan perdagangan gading di NTT adalah kurangnya pemberitahuan dan informasi terkait pelanggaran hukum yang dapat menjerat mereka dengan memperdagangkan gading, Kekurangan ini terjadi akibat tidak tepatnya sasaran sosialisasi yang dilakukan oleh pihak terkait. Laporan Capaian Renja BBKSDA NTT Tahun 2017 tidak menyebutkan dengan jelas sasaran sosialisasi dari BKSDA NTT selaku pihak yang memiliki tugas tersebut. Begitupun dari staf di lapangan². Dua narasumber (EYS dan PK) yang cukup lama mengolah dan memperdagangkan gading, (20 tahun dan 50 tahun) juga menyatakan belum pernah mendapatkan informasi atau teguran atas kegiatan mereka. Padahal salah satu diantaranya, PK, bahkan telah diidentifikasi oleh POLDA NTT sebagai pemasok perhiasan gading atas toko emas di Kupang dan kasusnya kini telah sampai tahap pengajuan ke Pengadilan. PK mengaku bahwa dia baru mengetahui bahwa pekerjaan yang dilakukannya melanggar hukum juga setelah penangkapan terhadap salah satu toko yang menjadi penadah barang buaatannya (P. K., wawancara pribadi. 8 Juni 2019). Hal yang sama juga diungkapkan EYS yang mengaku belum pernah mendapat peringatan maupun informasi terkait dengan larangan perdagangan gading. Bahkan EYS membuka tempat usaha di salah satu kios dari Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag) Kabupaten Sikka yang terletak di Kompleks Pusat Cenderamata dan Jajanan Lokal, Maumere.

Kurang maksimalnya media informasi sosialisai tentang larangan perdagangan gading juga dapat dilihat dari kecilnya partisipasi masyarakat dalam melaporkan kasus perdagangan gading itu sendiri. Subdit IV Ditreskrimsus POLDA NTT tidak banyak menerima laporan tentang perdagangan gading. Dalam kurun waktu pelaporan selama tahun 2018, paling banyak kepolisian menangani tiga kasus terkait perdagangan satwa langka. Tahun 2019 menurun

¹ Wawancara dengan Brigadir Victor C Taneo, Subdit IV Ditreskrimsus POLDA NTT. 18 Mei 2018, terjadi penangkapa terhadap toko emas di Kupang yang memperdagangkan perhiasan dari cangkang penyu dan gading. Setelah melalui uji laboratorium gading berasal dai gajah Sumatera dan menurut keterangan pelaku dipasok dari pengrajin di Maumere.

² Wawancara via *whatsapp* dengan Benedictus Marianus Moat Lose, Penyuluh Kehutanan Muda BKSDA NTT.

menjadi dua kasus yang belum masuk ke tahap pelaporan oleh masyarakat. Untuk tingkat POLRES sendiri, belum pernah ditangani kasus terkait perdagangan gading (V. C. Taneo, wawancara pribadi. 24 Mei 2019).

Faktor kekurangan administratif berupa infrastruktur hukum dan informasi pada akhirnya membuat kurangnya pengetahuan masyarakat akan pelanggaran terhadap perdagangan gading. Kurangnya pengetahuan seputar jenis gading yang dilarang, mengapa tindakan tersebut dilarang, serta solusi dari kasus-kasus khusus seperti gading yang mayoritas dimiliki oleh masyarakat di NTT belum diketahui masyarakat secara benar. Begitupun pengetahuan pengrajin, penjual, serta konsumen dari produk-produk hasil gading yang marak di Maumere, Kabupaten Sikka. Hal ini terkait adanya gading-gading di NTT yang merupakan barang pra-konvensi yang bebas dari hukum. Namun, gading baru juga sulit teridentifikasi jika sudah dipotong dan diubah bentuknya menjadi perhiasan. Masyarakat terutama yang masih menggunakan gading dalam *belis* maupun sebagai pembeli perhiasan serta pengrajin gading bahkan masih menganggap kegiatan perdagangan gading dan produknya merupakan hal yang biasa untuk dilakukan sehari-hari.

Adanya indikasi kurangnya komitmen yang terjadi dalam proses penanganan perdagangan gading di Indonesia berdasarkan studi kasus di NTT, menunjukkan kurangnya komitmen Indonesia dalam pelaksanaan CITES di tingkat sub-nasional. Hal tersebut berbuah kepada tidak sempurnanya perubahan perilaku pada masyarakat yang berhubungan langsung dengan perdagangan gading. Perubahan perilaku yang tidak sempurna terhadap aktor-aktor subjek konvensi membuat kepatuhan Indonesia terhadap pelaksanaan konvensi CITES pada tingkat sub-nasional dalam kasus penanganan terhadap perdagangan gading di NTT patut dipertanyakan kembali. Terutama hal-hal yang menimbulkan adanya kontradiksi terhadap hukum positif negara terhadap budaya masyarakat harusnya dapat lebih diantisipasi.

KESIMPULAN

Kasus perdagangan gading di NTT masih terjadi walaupun Indonesia sudah meratifikasi CITES karena belum berubahnya perilaku masyarakat NTT (*outcomes*) dalam perdagangan gading dan produknya. Hal tersebut disebabkan karena dua faktor yakni *incapacity* atau keterbatasan serta *lack of relevant administrative* atau kekurangan administratif yang relevan. Keterbatasan berasal dari anggaran, keterbatasan teknologi, serta keterbatasan sumber daya manusia untuk penanganan pelanggaran hukum perdagangan gading serta pencegahan potensi kejahatannya. Sementara kekurangan administratif disebabkan oleh kurangnya hukum dan kurangnya infrastruktur komunikasi. Kekurangan hukum dapat digolongkan kembali menjadi sifat hukum positif yang laku terhadap budaya, pemerintah daerah gagal mengatasi kontradiksi antara hukum positif dan budaya sehingga menimbulkan dualisme serta melonggarkan oknum, kurangnya prioritas hukum dalam penanganan perdagangan gading di NTT, serta kurangnya kerjasama pemerintah baik antar instansi juga dengan pihak eksternal. Kekurangan infrastruktur komunikasi ialah kurang tepatnya sasaran sosialisasi yang tidak menasar tokoh yang langsung bersangkutan dengan permasalahan perdagangan gading di NTT. Kekurangan hukum dan infrastruktur informasi kemudian menimbulkan kurangnya pengetahuan di kalangan masyarakat serta pelaku yang melakukan perdagangan gading. Padahal hal tersebut dapat diantisipasi karena sebetulnya di NTT juga tersimpan gading pra-konvensi yang bebas dari larangan hukum perdagangan.

REFERENSI

- CITES, 2017. *Discover CITES: National CITES Authorities: Indonesia*. [Online] Available at: <https://www.cites.org/eng/cms/index.php/component/cp/country/ID> [Diakses 6 Juni 2019].
- EYS, 2019. *Wawancara dengan Pengrajin dan Pemilik Toko Perhiasan Gading di Maumere* [Wawancara] (6 Juni 2019).
- <https://www.cites.org>, 2018. *What is CITES?*. [Online] Available at: <https://www.cites.org/eng/disc/what.php> [Accessed 17 September 2018].
- <https://www.wwf.or.id>, 2005. *Pelaksanaan CITES di Indonesia*. [Online] Available at: <https://www.wwf.or.id/?4201/Pelaksanaan-CITES-di-Indonesia> [Accessed 17 September 2018].
- Kurniawan, M., 2019. *Wawancara dengan Narasumber BKSDA NTT* [Wawancara] (6 Mei 2019).
- Liddick, D. R., 2011. *Crimes Against Nature*. Santa Barbara: Praeger.
- Mandalangi, O., 2019. *Wawancara dengan budayawan Suku Sikka, Maumere* [Wawancara] (5 Juni 2019).
- Mitchell, R. B., 2007. Compliance, Effectiveness, and Behaviour Change in International Environmental Law. In: D. B. a. E. H. Jutta Brunee, ed. *Oxford Handbook of International Environmental Law*. s.l.:Oxford University Press, pp. 893-921.
- Mitchell, R. B., 2008. Compliance Theory: Compliance, Effectiveness, and Behaviour Change in International Environmental Law. *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, August, Issue Law, International Law, Environment and Energy Law, p. 16.
- NTTnews.com, 2018. *NTTnews.com: Lintas Flobamora*. [Online] Available at: <https://www.ntt-newa.com/kabupaten-sikka-ramaikan-pameran-hari-pangan-sedunia-di-sumba-barat/> [Diakses 14 Agustus 2019].
- PK, 2019. *Wawancara terkait Penggunaan Gading di Maumere dengan Narasumber Pengrajin Gading* [Wawancara] (8 Juni 2019).
- Reeve, R., 2006. Wildlife Trade, Sanction, and Compliance: Lessons from the CITES Regime. *The Royal Institute of International Affairs*, p. 881.
- Renaldi, A., 2017. *Sindikot Perdagangan Gading Terus Menghantui Gajah di Sumatra*. [Online] Available at: https://www.vice.com/id_id/article/pg53a7/sindikot-perdagangan-gading-terus-menghantui-gajah-di-sumatra [Accessed 8 October 2018].
- Sulistiyanto, 2019. *Staf Analisis Pemanfaatan dan Pelayanan BKSDA NTT* [Wawancara] (21 Mei 2019).
- Taneo, B. V., 2019. *Wawancara dengan POLDA NTT via Telepon* [Wawancara] (13 Agustus 2019).
- Taneo, B. V. C., 2019. *Wawancara dengan Subdit IV Ditreskrimsus POLDA Kupang NTT* [Wawancara] (24 Mei 2019).
- Teks Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 1973. *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*. Washington D. : s.n.
- Young, O., 1979. *Compliance and Public Authority*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press..