

Politik Lingkungan: Penanganan Perdagangan Satwa dengan Identifikasi Pasal-pasal Perundangan CITES

Political Environment: Wildlife Trade Management by CITES Articles Identification

Cifebrima Suyastri
Universitas Riau
cifebrimasuyastri@yahoo.com

Abstrak

Isu politik lingkungan, khususnya hal-hal yang terkait dengan persoalan dan tantangan yang dihadapi Convention on International Trade in Endangered of Wild Flora and Fauna (CITES) dalam menjaga kelestarian alam dan keragaman binatang langka yang ada di dunia. Lewat metode kualitatif dengan data sekunder, serta teori hukum internasional yang dipakai dalam mengidentifikasi legalisasi pasal-pasal perundangan CITES, adapun ukuran yang dipakai mengacu pada: pengidentifikasian permasalahan yang ada bersifat global dan lintas batas, yang diterapkan dalam skala nasional. Dalam hal ini, perspektif-perspektif yang bersifat lebih ramah pada lingkungan hidup, seperti ekologis yang banyak digunakan oleh Non-Governmental Organization (NGO's) seharusnya lebih banyak dikedepankan.

Kata Kunci : Politik Lingkungan, Legalisasi, konvensi, implementasi, lingkungan hidup

Abstract

Political environment issue, particularly related to problematic and the challenges of Convention on International Trade in Endangered of Wild Flora and Fauna (CITES) in maintained biodiversity of Flora and Fauna. Throughout qualitative method by secondary based, and International Law Theory application into identifying the legalization of CITES Articles, measure by: global and cross boundary problematics identification regarding to national scales. Therefore, friendly environmental perspectives, such as ecologies need to up take more by Non-Governmental Organizations.

Keywords : Environmental Politics, Legalization conventions, Implementation, Environment

Pendahuluan

Tulisan ini mengenai efektivitas CITES (*Convention on International Trade in Endangered of Wild Flora and Fauna*), yakni sebuah rezim yang mengatur permasalahan perdagangan satwa liar, dan merupakan isu yang terkait dengan Hubungan Konservasi Keanekaragaman Hayati yang berkaitan erat dengan pembangunan berkelanjutan. Oleh sebab itu, dirasa perlu adanya usaha untuk penyelamatan satwa liar agar tidak punah. Kenapa kita perlu melakukan upaya untuk melindungi satwa liar dari ancaman kepunahan (khususnya spesies yang terancam punah) yang diakibatkan oleh eksploitasi untuk kepentingan komersial melalui kegiatan perdagangan internasional? Ada dua penjelasan menurut Robert Garner (2000), yaitu.

1. Adanya nilai hakiki yang dimiliki oleh hewan sebagai makhluk hidup, karena adanya nilai yang terkandung pada spesies tertentu terhadap perannya yang diberikan untuk menyeimbangkan ekosistem;
2. Adanya nilai ekonomis yang terkandung dalam konteks sebagai objek pariwisata dan sumber dari keuntungan ekonomi, seperti yang digunakan untuk kepentingan kesehatan.

Untuk melindungi agar tidak terjadi kepunahan, maka perjanjian yang bersifat mutlak sungguh sangat diperlukan. Selama ini, rezim internasional yang mengatur perdagangan satwa atau yang dikenal dengan *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (CITES) hanya mengatur suatu perjanjian multilateral untuk menjawab salah satu faktor ancaman dari kepunahan spesies. CITES terbentuk pada 1973 dan mulai berlaku sejak 1975, terbentuk karena adanya kegiatan perdagangan satwa liar yang melintasi batas negara atau paling tidak melibatkan dua negara, sehingga usaha untuk membuat perjanjian internasional adalah merupakan jalan terbaik. Tujuannya tidak lain, untuk melindungi spesies tertentu dari eksploitasi yang berlebihan (Chris Huxley, dalam Jhon Hutton dan Barnabas Dickson, 2000).

Perdagangan satwa atau bagian tubuhnya, seperti kulit, gading, dan organ tubuh lainnya untuk kebutuhan manusia, menjadi suatu hal yang menarik bagi dunia internasional. Selama tiga puluh tahun terakhir, konsumsi akan sumber

daya alam dari keanekaragaman hayati telah meningkat. Contohnya, 10 dari 25 perusahaan obat besar di dunia sepanjang 1997 memperoleh bahan-bahannya dari sumber keanekaragaman hayati termasuk dari satwa dan derivatnya (Dixon Thompson, "Trade, Resources, and the International Environment", dalam *International Journal*, Vol. XLVII, no 4, Autumn 1992).

Perdagangan satwa ini merupakan aktivitas ekonomi pada tingkat lokal, nasional dan internasional. Dengan contoh kasus, ada ribuan satwa yang dilindungi dan satwa biasa diselundupkan keluar negeri pada tiap bulannya, dengan cara bekerjasama dengan sejumlah oknum petugas sehingga mudah untuk meloloskan hewan-hewan yang hendak dijualnya. Para pembeli satwa tersebut, di antaranya berasal dari Jepang, Pakistan, Malaysia, Kuwait, dan Iran. Oleh karena itu, untuk melindungi spesies ini agar tidak punah, maka perjanjian yang bersifat multilateral pun mutlak sangat diperlukan. Dengan kata lain, keberadaan rezim internasional yang mengatur perdagangan satwa atau yang dikenal dengan *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild fauna and Flora* (CITES) seharusnya dapat menjawab salah satu faktor ancaman dari kepunahan spesies. Melihat keseriusan dari negara-negara yang menganggap pentingnya CITES untuk mengatasi permasalahan perdagangan satwa liar ini terlihat dari banyaknya anggota yang ikut bergabung ke dalam keanggotaan CITES dengan menerapkan ke dalam undang-undang nasional negaranya masing-masing.

Banyaknya jumlah negara anggota CITES, sekitar 166 negara, seharusnya merupakan suatu hal yang menggembirakan. Akan tetapi, upaya ini barulah merupakan langkah awal karena kedepannya dibutuhkan kerja lebih keras lagi dari negara-negara tersebut untuk memelihara satwa liar dari ancaman kepunahan. Namun faktanya, keadaan akan menjadi sulit, mengingat masing-masing negara memiliki kepentingan-kepentingan tertentu atas satwa yang ada di negaranya. Sudah barang tentu, hal ini akan berdampak pada komitmen yang akan mereka berikan terhadap CITES. Bagi negara-negara yang menganggap masalah atas kepunahan atau kelestarian satwa merupakan masalah yang krusial, tentunya, negara yang bersangkutan akan menunjukkan itikad dan

kontribusi yang baik terhadap CITES. Namun kebalikannya, bagi yang tidak menganggapnya penting, maka negara tersebut akan bersikap tidak peduli dan cenderung tetap melakukan eksploitasi tanpa harus memikirkan kelangkaan yang mengakibatkan kepunahan satwa itu sendiri.

Di sisi lain, perbedaan nilai-nilai yang dimiliki oleh negara-negara tersebut juga dapat menimbulkan persepsi yang berbeda terhadap pemecahan masalah yang menyangkut upaya pencegahan perdagangan satwa yang berlebihan. Bahkan, kemungkinan besar, masing-masing negara juga akan berbeda dalam menafsirkan pasal demi pasal yang dimuat dalam pasal CITES sesuai dengan pemahaman serta nilai-nilai yang dianut oleh masyarakatnya. Sesungguhnya, inilah yang menjadi fokus penulis, karena aturan yang ada dalam pasal CITES masih dianggap lemah, sehingga perdagangan satwa liar pun masih saja terjadi. Tidak ada yang bisa menepis, betapa perdagangan ilegal ini telah membuka pasar gelap bagi banyak satwa dan derivasinya, seperti tulang dan kulit harimau, kandung kemih dari Rusia, cula badak, daging dan gading gajah dari Afrika, dan daging ikan paus dari Jepang. Sementara, pasar gelap untuk satwa-satwa yang dijual secara utuh, dan biasanya untuk koleksi pribadi, meliputi spesies seperti ular, kura-kura, burung, dan primata, dari negara-negara *mega biodiversity* seperti Indonesia dan Brazil. Akibatnya, populasi satwa-satwa inipun menurun secara drastis. Contohnya, di Indonesia terdapat 60% dari total populasi harimau di dunia yang dalam 4 (empat) tahun terakhir terjadi penurunan, dari 4.334 menjadi 3.750 (www.nesl.edu/intjournal/vol3/cites.htm diakses pada Januari 2014). Demikian juga populasi orang utan Indonesia, hanya 14.000 di hutan Kalimantan dan Sumatera.

Dengan penelitian yang intensif, para ilmuwan telah menunjukkan bahwa planet bumi telah terancam. Selaras dengan itu, akibat perubahan iklim dan kehilangan habitat dan ekspansi yang dilakukan oleh manusia, kepunahan spesies juga semakin bertambah tinggi. Sedikitnya, 15 spesies telah punah dalam waktu 20 tahun terakhir, sedang 12 spesies masih dapat bertahan hidup karena dipelihara dan ditangkarkan oleh manusia. Akan tetapi, sebenarnya spesies yang mengalami kepunahan jumlahnya jauh lebih besar.

Lebih dari itu, menurut penelitian Global Species Assessment (GSA) dalam siaran pers November 2004, sekitar 15.589 spesies yang terdiri dari 7.266 spesies satwa dan 8.323 spesies tumbuhan dan lumut kerak, diperkirakan dalam kepunahan. Jadi terbukti, nyatanya, segala konvensi dan peraturan yang ada tidak mengikat dalam upaya menurunkan tingkat kerusakan dan kepunahan spesies di muka bumi ini.

Berdasarkan kenyataan ini, maka efektivitas dari rezim ini mulai dipertanyakan. Tulisan ini akan membahas sampai sejauh mana negara-negara anggota CITES memberikan komitmen dan kontribusinya terhadap perjanjian yang telah disepakati. Dalam penulisan ini, penulis menggunakan metode kualitatif, serta analisis teori hukum internasional dalam mengkaji identifikasi legalisasi pasal CITES.

Evaluasi kinerja CITES

Sampai dengan rentang 2003, CITES sudah 12 kali menyelenggarakan *Conference of Parties* (CoP), dan dalam kurun waktu itu pula jumlah negara anggota CITES terus bertambah hingga mencapai 150 negara. Selama 28 tahun ini, CoP di dalam CITES telah menunjukkan kapabilitas dalam mengadopsi aturan-aturan, resolusi dan membuat suatu kerangka solusi bagi permasalahan yang kompleks dari isu perdagangan satwa liar. Walau begitu, masih tetap dipertanyakan kecukupan dan kesiapan CITES dalam memberikan kontribusinya terhadap konservasi dan perlindungan satwa-satwa langka ini, khususnya dalam dua hal, pertama, mengenai komitmen dari negara-negara anggota terhadap perjanjian CITES, khususnya negara industri maju, dalam memberikan bantuan finansialnya terhadap negara-negara anggota yang banyak memiliki spesies tertentu yang harus dilindungi dan dilestarikan. Kedua: perlu atau tidaknya larangan terhadap perdagangan di dalam CITES sebagai alat untuk melindungi spesies-spesies yang telah masuk dalam kategori Apendiks CITES.

Di dalam CITES, mekanisme pengendalian perdagangan satwa yang digunakan adalah mekanisme regulasi apendiks, yakni.

1. Apendik I merupakan yang tertinggi, ketika spesies tersebut terancam punah dan perdagangan spesies hanya diinginkan dalam kondisi

- si tertentu.
2. Apendiks II adalah spesies yang tidak terancam punah, tetapi akan mengalami kepunahan apabila tidak dikontrol dan dimonitor secara ketat.
 3. Apendiks III adalah, kategori spesies yang dimasukkan dalam daftar oleh negara-negara anggota CITES, yakni suatu negara yang merasa suatu spesies tertentu sedang atau harus dilindungi di bawah hukum nasionalnya dan perlu adanya kerjasama lebih lanjut dengan sesama negara anggota CITES untuk mengontrol perdagangan internasional terhadap spesies tersebut.

Sejatinya, upaya keberhasilan pengaturan perdagangan satwa akan dilihat dari bagaimana negara-negara anggota CITES mengadopsi aturan-aturan yang digariskan oleh CITES, dan sampai sejauh mana aturan-aturan tersebut mempengaruhi perilaku kelompok yang berkepentingan dalam isu ini. Dengan kata lain, lewat penggunaan mekanisme apendiks, maka CITES berupaya untuk melakukan pencegahan eksploitasi terhadap satwa sehingga tidak terjadi kepunahan. Akan tetapi, bukti-bukti yang berkembang menunjukkan, banyak undang-undang nasional dan kebijakan lingkungan hidup yang terkait dengan perdagangan satwa liar sering kali justru tidak dapat diimplementasikan. Akibatnya adalah meningkatnya lalu lintas perdagangan ilegal (*international illegal trafficking*) terhadap satwa. Sehingga tak dapat dipungkiri, bahwa kegiatan lalu lintas perdagangan ilegal menjadi salah satu faktor pendorong utama bagi kepunahan beberapa jenis satwa.

Walau CITES boleh diberikan nilai yang tersendiri karena berhasil mengurangi perdagangan beberapa spesies yang terancam punah, seperti macan tutul, simpanse, buaya, dan gajah, tetapi banyak juga perdagangan yang tidak terkendali terus berlangsung terhadap spesies-spesies yang terancam punah yang secara teoritis di bawah perlindungan CITES, dan memberikan keuntungan yang sangat besar bagi penyelundup dalam pasar gelap internasional.

Perdagangan satwa ilegal merupakan masalah lingkungan hidup internasional yang penting dan menimbulkan masalah besar bagi keberadaan satwa karena kurangnya perhatian

yang diberikan terhadap kelestarian populasinya. Menurut UNEP, setiap harinya, sebanyak 100 spesies berbeda di muka bumi selalu mengalami kepunahan dalam beberapa tahun belakang. Sehingga, apabila tidak dicegah, maka, kondisi ini akan berakibat tidak hanya terjadinya penurunan populasi satwa secara drastis, tetapi juga kepunahan.

Analisis (Terperinci) Efektivitas Rezim

1. Output

Dalam *dependent variable* salah satunya dapat dilihat dengan menjelaskan *output* yang muncul dari proses pembentukan, biasanya tertulis tetapi bisa juga tidak tertulis seperti misalnya konvensi, *rules of law*, *treaty*, deklarasi, dan bisa juga norma, atau prinsip serta yang lainnya. Di sini, untuk masalah konvensi CITES yang berkaitan dengan perdagangan satwa liar, *output*-nya adalah *Conference of Parties* (CoP).

2. Outcome

Dengan melihat permasalahan ini, maka, dalam konteks ini *collective optimumnya* 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. Misalnya, di Amerika Serikat, terdapat *endangered species act*. Setidaknya, aturan-aturan yang dibuat CITES bisa mempengaruhi perilaku kelompok yang berkepentingan dalam isu ini. Dengan menggunakan apendiks, sejatinya, CITES berupaya untuk melakukan pencegahan eksploitasi terhadap satwa sehingga tidak terjadi kepunahan. Akan tetapi, bukti-bukti yang berkembang menunjukkan bahwa banyak undang-undang nasional dan kebijakan lingkungan hidup yang terkait dengan perdagangan satwa liar, sering kali justru tidak dapat diimplementasikan. Akibatnya adalah meningkatnya lalu lintas perdagangan ilegal (*international illegal trafficking*) terhadap satwa.

Dengan bukti pada 1995, secara berkala, estimasi perdagangan satwa liar yang tercatat secara legal oleh CITES telah mencapai kurang lebih US\$ 10 Milyar, sementara, pada rentang 20-00, secara berkala, penjualan satwa secara ilegal ditingkat global telah mencapai antara US\$ 10-20 Milyar Menurut Interpol, Organisasi Polisi

Internasional, perdagangan internasional ilegal terhadap satwa sudah menjadi suatu kejahatan terorganisasi (*organized crime*). Di antaranya spesies yang banyak masuk dalam pasar gelap adalah kucing-kucing besar, badak, reptil, dan burung-burung langka.

Setelah dianalisis, *impact*-nya muncul perubahan tingkah laku yang kemudian menciptakan suatu kerangka pemikiran dari UNEP (*United Nations Environmental Program*) yang secara khusus menangani isu lingkungan hidup yang mulai menjadi pembicaraan pada hubungan internasional sejak dilangsungkannya konferensi PBB, pertama, di Stockholm, Swedia pada 1972 yang diikuti oleh 133 negara yang telah menghasilkan badan khusus yang salah satu di antaranya adalah CITES (*Convention on International Trade in Endangered Species*) --- suatu perjanjian internasional untuk membantu pengendalian perdagangan internasional. Walau belum *perfect*, tetapi sudah dapat dikatakan *almost perfect*. Dengan kata lain, perubahan perilaku pun sudah mulai terjadi.

Hal ini dapat dilihat pada penerapan CITES di Indonesia. Dengan adanya kepedulian terhadap perlindungan satwa, maka pemerintah Indonesia telah meratifikasi CITES tersebut dengan keputusan Pemerintah No.43 tahun 1978, sebagai pelaksana otoritas pengelola atau *management authority* CITES di Indonesia adalah Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam. Tugasnya antara lain sebagai pemberi izin dalam pemanfaatan satwa, dalam melakukan pembinaan dan mendaftarkan unit usaha penangkar satwa liar jenis yang tercantum dalam Apendiks 1 CITES, serta melakukan pengawasan terhadap peredaran satwa baik di dalam maupun ke luar negeri. Selaku pelaksana, pengelola CITES di Indonesia berusaha semaksimal mungkin telah melakukan kerjasama dengan pusat Penelitian Biologi LIPI, dan LSM yang bergerak dalam bidang konservasi serta instansi yang terkait, di antaranya Pusat Karantina Hewan, Direktorat Jenderal Bea Cukai, Pusat Karantina Ikan departemen Kelautan dan Perikanan, Kepolisian RI dan Kementerian Perindustrian dan Perdagangan.

Dengan adanya ketentuan-ketentuan CITES yang mengikat negara anggotanya dengan teks konvensi, resolusi dan konferensi para pihak

(*resolutions of the conference of the parties*) juga rekomendasi dari komisi tetap CITES yaitu *Standing Committee on Animals Communitie*. Oleh sebab itu, dapat dikatakan rezim yang ada sudah dapat dikatakan mulai mendekati efektif, karena memang sudah terjadi perubahan tingkah laku. Akan tetapi, jika sama sekali belum ada perubahan tingkah laku, maka barulah rezim dapat dikatakan tidak efektif.

Sebagai institusi lingkungan hidup, untuk melihat apakah aturan-aturan tertulisnya telah diimplementasikan secara efektif atau tidak, maka menurut Juan Carlos Vaquue (dalam Sara Oldfield, 2003), CITES harus melakukan tiga tahapan yaitu.

1. Implementasi (*implementation*).

Dalam mengimplementasikan kewajiban-kewajiban CITES, maka, suatu negara wajib melalui tiga fase yang berbeda, *pertama*; dengan mengadopsi tindakan-tindakan implementasi nasional termasuk tindakan-tindakan legislatif dan ekonomi, sistem informasi, rencana manajemen, dan unit pelaksana hukumnya, *kedua*; memastikan tindakan-tindakan nasional telah terpenuhi sesuai dengan yang ada di dalam wilayah yurisdiksi dan kendali, *ketiga*; memenuhi kewajiban-kewajiban sekretariat CITES seperti, melaporkan volume perdagangan dan tindakan-tindakan (*measure*) yang dapat berpengaruh terhadap kewajiban internasionalnya.

2. Pemenuhan kewajiban (*compliance*).

Tahap ini memiliki dua dimensi, pada tingkat internasional berkaitan dengan apa yang telah dilakukan negara anggota untuk memenuhi kewajibannya dengan obligasi yang ada di konvensi, dan pada tingkat nasional mengacu ke langkah-langkah yang diambil oleh individu atau entitas legal seperti korporasi dan agen-agen pemerintah dalam memenuhi kewajiban undang-undang domestiknya.

3. Pelaksanaan hukum (*enforcement*).

Dalam konteks CITES, pelaksanaan hukum adalah tindakan-tindakan yang diambil oleh negara anggota untuk menghentikan atau menghambat perdagangan legal, termasuk inspeksi untuk menentukan status dari pemenuhan kewajiban undang-undang dan mendeteksi legal yang diperlukan untuk

memenuhi kewajiban serta menjatuhkan sanksi bagi yang melanggar aturan konvensi atau aturan nasional.

Legalisasi

Legalisasi merupakan tingkat legalitas (keabsahan) suatu produk hukum yang dapat dikategorikan sebagai *hard law* dan *soft law*. Legalisasi juga merupakan bentuk institusionalisasi suatu produk hukum.

Dalam konteks efektivitas rezim, terdapat *dimensions of legalization*, yaitu.

1. *A. Dispute resolution*
2. *Indicator of delegation*

High

- *Court; binding third-party decisions; general jurisdiction; can interpret & supplement rules; domestic courts have jurisdiction;*
- *Court; jurisdiction, access or normative authority limited or consensual;*
- *Binding arbitration;*
- *Non-binding arbitration;*
- *Conciliation, mediation;*
- *Institutionalized bargaining;*
- *Pure political bargaining.*

Low

3. *Indicators of precision*

High

- *Determinate rules; only narrow issues of interpretation;*
- *Substantial but limited issues of interpretation;*
- *Broad areas of discretion;*
- *'Standards'; only meaningful with reference to specific situations;*
- *Impossible to determine whether conduct complies.*

Low

4. *Indicators of delegation*

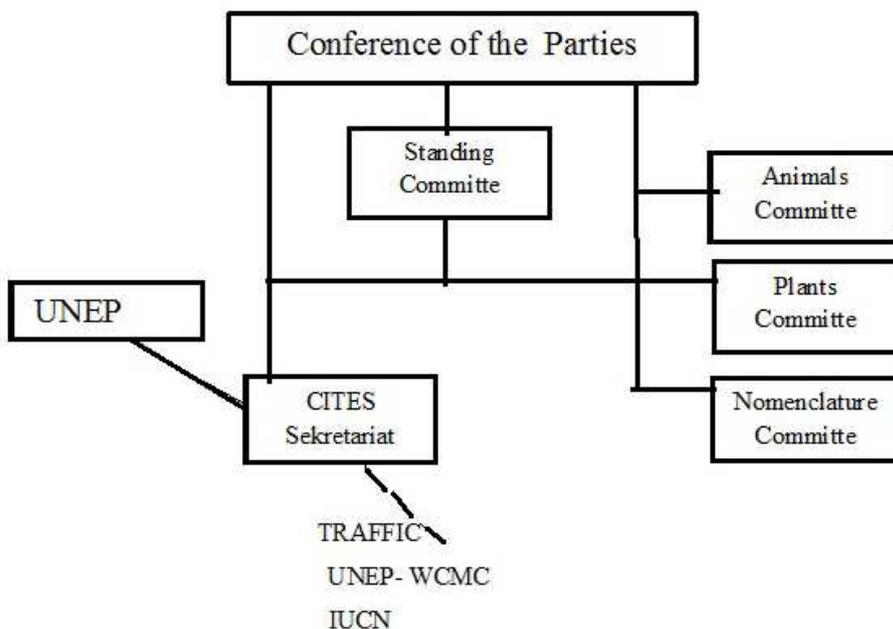
High

- *Court; binding third-party decisions; general jurisdiction; can interpret & supplement rules; domestic courts have jurisdiction;*
- *Court; jurisdiction, access or normative authority limited or consensual;*
- *Binding arbitration;*
- *Non-binding arbitration;*
- *Conciliation, mediation;*
- *Institutionalized bargaining;*
- *Pure political bargaining.*

Low

1. Analisa isi Pasal CITES

Segala aturan yang dibuat oleh CITES dalam menangani perdagangan satwa, segalanya akan terlihat dari negara-negara yang meratifikasinya. Namun dalam perjanjian internasional yang sifatnya kompleks seperti CITES, tidak dapat dihindari akan adanya aturan-aturan yang ambigu atau dapat diinterpretasikan berbeda oleh para negara anggotanya. Jika dilihat dengan menggunakan indikator presisi, isi dari pasal CITES tergolong memiliki presisi yang rendah. Karena masih terdapat beberapa pasal yang multitafsir, adanya kelonggaran-kelonggaran dalam aturan, adanya standar tertentu yang ditetapkan dalam peraturan dan kesulitan penerapan aturan yang



disebabkan oleh ambiguitas tersebut. Seperti “pasal 1 CITES” yang mendefinisikan *specimen* sebagai “any animal or plant or any recognizable part or derivative thereof”. Pengertian ini membuka celah besar untuk disalah artikan. Ada dua alasan kenapa terminologi ini dapat disalah artikan, (Mahony, 1997) *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.

Celah lain yang ditemukan dalam CITES ada pada “pasal VII”, di sana dikatakan 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. Apabila individu seperti turis membeli barang-barang yang terbuat dari satwa yang dibunuh secara legal, maka, dapat dikatakan bahwa pemburuan terhadap satwa terus berlangsung.

Kelemahan aturan CITES juga terletak pada tidak bersifat globalnya pelaksanaan aturan tersebut, hal ini tercermin 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. Hasilnya, tingkat perburuan liar dan penyelundupan satwa masih tetap tinggi.

Tingginya tingkat perdagangan satwa, ternyata juga disebabkan karena banyaknya negara anggota yang melakukan perdagangan satwa dengan negara-negara bukan anggota CITES. Sejatinya, “dalam pasal X” telah ada aturan tentang perdagangan dengan negara yang bukan anggota CITES. Akan tetapi, “pasal X” merupakan salah satu pasal yang bersifat ambigu dan sangat terbuka untuk diinterpretasikan dengan berbeda. Dalam pasal X ini, mekanisme aturan yang harus

diadopsi oleh masing-masing negara anggota dibebaskan. Artinya, CITES tidak mempunyai standar ketentuan tentang bagaimana tindakan yang seharusnya diambil ketika anggotanya melakukan perdagangan dengan negara yang bukan anggota CITES.

Selama ini, perdagangan dengan negara bukan anggota merupakan salah satu masalah utama di dalam CITES. Hal ini dilakukan untuk menghindari negara-negara yang memiliki undang-undang perlindungan satwa yang ketat, mengingat, banyak negara bukan anggota CITES dijadikan sebagai tempat transit atau *laundrying*, sehingga dapat memaksimalkan partisipasi secara global sekaligus menjadi akses negatif. Hal tersebut selaras dengan “pasal VII” dan “pasal XXII” yang merupakan jawaban ketika suatu negara menandatangani perjanjian CITES, mereka mempunyai jangka waktu tertentu untuk tetap melakukan perdagangan spesies yang masuk dalam apendiks.

Dalam menghadapi penurunan jumlah spesies, seyogianya, CITES segera menentukan kebijakan untuk menghentikan penurunan jumlah spesies. Namun, untuk menentukan suatu kebijakan bukanlah merupakan hal yang mudah karena ada pertimbangan atau kemungkinan hambatan bersifat nilai-nilai yang selama ini menjadi panduan di dalam konvensi ini. Salah satunya adalah penyebab penurunan spesies yang selama ini dipegang oleh CITES. Selama 25 tahun, CITES berasumsi bahwa perdagangan internasional merupakan faktor ancaman yang terpenting. Padahal, kalau kita lihat, selama 25 tahun ini juga ada proses lain yang dapat menjadi faktor ancaman bagi keberlangsungan suatu spesies. Dari penjelasan sebelumnya, koordinasi aksi di antara negara-negara memang cukup terintegrasi dengan koordinasi di bawah UNEP (untuk mengontrol efektivitasnya). Namun demikian, implementasi baru dilaksanakan pada level nasional atau belum ada perencanaan dan implementasi yang benar-benar terintegrasi di antara negara-negara anggota CITES.

Selain itu, untuk melaksanakan lebih jauh ketentuan CITES, maka suatu negara harus memiliki undang-undang lain yang lebih lengkap, dan didukung oleh peraturan kehutanan yang sejalan. Secara teoritis, apabila suatu negara tidak

mempunyai perangkat hukum yang lengkap dalam melaksanakan CITES, maka penegakan hukum untuk implementasi CITES juga menjadi lemah.

2. *Problem Malignancy*

Tingkat kesulitan dalam sebuah rezim juga sangat mempengaruhi efektivitasnya. Permasalahan/problem akan menjadi sulit ketika secara politis problem itu membuat negara-negara anggota tidak mau bekerjasama. Sebuah masalah yang *malign* (bukan *benign*) memiliki karakter *incongruity*, yakni tidak semua negara merasakan suatu isu sebagai sebuah masalah --- dan *asymmetry*; tidak adanya kesetaraan kepentingan dan *bargaining* di antara negara-negara. Oleh sebab itu, semakin besar intensitas kedua karakter tersebut, maka akan semakin besar pula tingkat kesulitan sebuah permasalahan. Sementara, semakin sulit sebuah permasalahan yang dihadapi oleh sebuah rezim, maka rezim tersebut cenderung memiliki efektivitas yang rendah.

Permasalahan implementasi CITES adalah pada ketidaksanggupan 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. Sudah barang tentu, hal ini 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.

Tingkat kesulitan permasalahan ini kemu-

dian memunculkan 3 hipotesis, yaitu.

1. Jika masalah semakin bersifat *malignancy*, maka, kemungkinan untuk menciptakan kerjasama yang efektif jadi semakin kecil. Hal itu sebagaimana telah disinggung sebelumnya, bahwa dalam konteks permasalahan ini, tingkat *malignancy*-nya bergerak dari level tinggi ke level menengah. Jadi, permasalahan ini cenderung semakin mudah untuk diselesaikan.
2. Jika *malignancy* bersifat politis dan *knowledge*, maka, akan semakin tidak efektif. Pada awalnya, permasalahan lingkungan berkait erat dengan ranah politik sehingga cenderung kurang efektif di dalam membangun sebuah rezim. Hal ini berkait dengan tarik ulur kepentingan antara negara Utara dan Selatan.
3. Jika rezim itu harus menghadapi persoalan yang susah (*malignancy*), maka, efektivitas akan dapat dicapai, hanya jika,
 - a) ada proses *incentive* baru yang diciptakan dari luar dan tidak mempunyai kepentingan;
 - b) rezim yang menghadapi masalah sulit akan menjadi efektif jika rezim mampu menghubungkan persoalan yang sulit dengan persoalan lain yang lebih mudah (*linkage*); dan
 - c) jika rezim mengembangkan sistem *problem solving* yang lebih canggih, artinya rezim tersebut selalu melakukan *improvement* dan inovasi.

3. *Problem Solving Capacity*

Untuk mengatasi sebuah masalah, maka kapasitas serta efektivitas dari sebuah rezim juga memiliki pengaruh yang kuat. Dalam menyelesaikan sebuah masalah, sebuah rezim selalu dipengaruhi oleh 3 hal yaitu.

- a) *Institutional Setting*. Institusi yang telah dirancang untuk mengendalikan perilaku negara-negara seperti UNEP dan kesepakatan-kesepakatan yang telah dicapai sangat mempengaruhi efektivitas rezim.
- b) *Distribution of Power*. Dalam konteks masalah ini, meski ada ketimpangan dan ketidakseimbangan kepentingan antara negara Utara dan Selatan, tetapi dalam perkembangannya, proses kerjasama yang berlangsung tidak banyak dipengaruhi oleh distribusi kekuatan yang timpang.
- c) *Skill and Energy*. Permasalahan *skill and*

energy juga tidak menjadi masalah yang berarti bagi negara-negara anggota CITES, karena, sebagian besar (negara-negara Utara) memiliki kapasitas yang cukup baik untuk memfasilitasi efektivitas rezim tersebut.

4. Komponen Efektivitas

1. *Output* dari CITES ini telah berupa konvensi.
2. *Outcome* CITES, seharusnya telah mampu melakukan perubahan perilaku, yakni negara-negara anggota memiliki dan membuat perangkat hukum nasional untuk melaksanakan peraturan CITES. Misalnya, di Amerika Serikat, terdapat *endangered species act*. Setidaknya, aturan-aturan yang dibuat CITES bisa mempengaruhi perilaku kelompok yang berkepentingan di dalam isu ini. Dengan menggunakan *apendiks*, CITES berupaya untuk melakukan pencegahan eksploitasi terhadap satwa sehingga tidak terjadi kepunahan. Walau begitu, bukti-bukti yang berkembang menunjukan bahwa banyak undang-undang nasional dan kebijakan lingkungan hidup yang terkait dengan perdagangan satwa liar, sering kali, justru tidak dapat diimplementasikan. Akibatnya, terjadi peningkatan lalu lintas perdagangan ilegal (*inter-national illegal trafficking*) terhadap satwa.

Pada rentang 1995, secara berkala, estimasi perdagangan satwa liar yang tercatat secara legal oleh CITES telah mencapai kurang lebih US\$ 10 Milyar, sedang pada 2000, secara berkala, penjualan satwa ilegal ditingkat global telah mencapai antara US\$ 10-20 Milyar (renc'tas, www.renc'tas.org.br/index.php?action=numereson&mn=187titulo=number%20traffic&idioma=en, diakses pada Januari 2014). Menurut Interpol, Organisasi Polisi Internasional, perdagangan internasional ilegal terhadap satwa sudah menjadi suatu kejahatan terorganisasi (*organized crime*).

Adapun, *impact* dari adanya CITES adalah semakin menurunnya perdagangan gelap (penye-lundupan) satwa-satwa liar atau yang dilindungi dalam negara-negara anggota CITES.

5. Ukuran Efektivitas CITES

Dilihat dari *output* CITES karena merupakan konvensi, *distance to collective optimum great*, ketika sudah diratifikasi, CITES

memberikan kerangka hukum yang mengikat bagi anggota-anggotanya. Sementara itu, *relative im-provement* yang ditimbulkan dari *medium* ke *high* karena semua negara anggotanya mampu meratifikasi konvensi tersebut, sehingga masing-masing negara memiliki kerangka hukum dalam bentuk undang-undang.

6. CITES' Level of Collaboration

Level kolaborasi CITES berada pada medium rendah, yakni *Coordinated planning combined with national implementation only. Includes centralized appraisal of effectiveness*. Alasan mengapa menempatkan pada level itu, dapat dijelaskan bahwa ada beberapa indikator yang menunjukkan masih lemahnya komitmen suatu negara dalam mengimplementasikan ketentuan CITES. Negara anggota yang telah meratifikasi, tetapi ketentuan yang digariskan dalam CITES tidak ditindak lanjuti oleh negara tersebut dengan peraturan perundang-undangan nasional di negaranya.

- Negara anggota telah membuat peraturan nasional untuk melaksanakan ketentuan CITES, tetapi ancaman sanksi yang ditujukan kepada pelaku pelanggaran rendah. Umumnya, sanksi yang dijatuhkan hanya berupa kewajiban mengembalikan satwa yang telah diperdagangkannya.
- Negara anggota telah memiliki perangkat hukum nasional untuk terlaksananya CITES yang lengkap, dan sanksi yang tidak hanya berupa pemberian denda, tetapi penegakan hukum di negara tersebut masih rendah.

Tingkat kesulitan dari CITES termasuk *benign*, karena hanya terletak pada kurangnya sumberdaya manusia dan modal dalam pelaksanaan ketentuan-ketentuan tersebut di negaranya masing-masing. Sehingga banyak negara anggota yang tidak menjalin kerjasama internasional untuk menerapkan konvensi ini. Padahal, untuk menghambat perdagangan ilegal satwa liar, jaringan kerjasama internasional ini sangat dibutuhkan.

Simpulan

Hampir semua rezim internasional lingkungan hidup mempunyai permasalahan yang sama. Kesulitan pertama adalah bagaimana mene-

rapkan 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*).

Mahony, Diane. 1996. "The Convention on International Trade in Endangered Species of Flora and Fauna: 'Addressing Problems in Global Wildlife Enforcement'," dalam *New England International and Comparative Law Annual*, Volume 3.

Oldfield, Sara (ed). 2003. *The Trade in Wildlife, Regulations for Conservation*. London: Earthscan.

Rentas. 2014. www.rentas.org.br/index.php?action=numereson&mn=187&titulo=number%20traffic&idioma=en, diakses pada Januari.

Thompson, Dixon. 1992. "Trade, Resources, and the International Environment", dalam *International Journal*, Vol.XLVII, no 4, Autumn.

Kepustakaan

Garner, Robert. 2000. *Environmental Politics: Britain, Europe and the Global Environment* (edisi ke-2). London: Macmillan Press.

Hutton, Jhon dan Barnabas Dickson (ed). 2000. *Endangered Species. Threatened Convention. The Past, Present and Future of CITES*. London: Earthscan.

Nesl. 2014. www.nesl.edu/intjournal/vol3/cites.htm diakses pada Januari.