

Mengukur Efektivitas CITES Dalam Menangani Perdagangan Satwa Liar Dengan Menggunakan Identifikasi Legalisasi Artikel CITES

Cifebrima Suyastri, SIP, MA*.

Abstract

This paper is about the effectiveness of CITES (Convention on International Trade in Endangered of Wild Flora and Fauna) which is a regime that regulates wildlife trade issues, and is an issue related to Biodiversity Conservation relationship with sustainable development hence the need to attempt to rescue the wildlife from extinction. Almost all international environmental regimes have the same problem. The first difficulty for any environmental regime is how to implement global issues and cross-border nature of the implementation of a national, this paper aims to analyze CITES article if it is based on the concept of the effectiveness of an international regime. By using the Dependent variable.

Keywords: convention, regim, environmental, implementation.

Pendahuluan

Tulisan ini mengenai efektivitas CITES (*Convention on International Trade in Endangered of Wild Flora and Fauna*) yang merupakan sebuah rezim yang mengatur permasalahan perdagangan satwa liar, dan merupakan isu yang terkait dengan Hubungan Konservasi Keanekaragaman Hayati dengan pembangunan berkelanjutan makanya perlu usaha untuk penyelamatan satwa liar tersebut agar tidak punah. Sebenarnya, kenapa kita perlu melakukan upaya untuk melindungi satwa liar ini dari ancaman kepunahan (khususnya spesies yang terancam punah) yang diakibatkan oleh eksploitasi satwa liar untuk kepentingan komersial melalui kegiatan perdagangan internasional? Ada dua penjelasan menurut **Robert Garner** yaitu:¹

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.

* Dosen Luar Biasa Pada Jurusan Hubungan Internasional FISIP Universitas Riau

¹ Robert Garner, *Environmental Politics: Britain, Europe and the global environment*, edisi ke-2, (London: Macmillan Press, 2000), hlm.54-55.

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, perjanjian yang bersifat mutlak diperlukan. Rejim Internasional pengaturan perdagangan satwa atau yang dikenal dengan *Convention on International Trade in Endangered Species of wild Fauna and Flora* (CITES) adalah suatu perjanjian multilateral untuk menjawab salah satu faktor ancaman dari kepunahan spesies. CITES terbentuk pada tahun 1973 dan mulai berlaku 1975. Karena kegiatan perdagangan satwa liar ini melintasi batas negara atau paling tidak melibatkan dua negara, usaha untuk membuat perjanjian internasional adalah jalan terbaik dengan terbentuknya CITES untuk melindungi spesies tertentu dari eksploitasi yang berlebihan.²

Perdagangan satwa menjadi suatu hal yang menarik bagi dunia internasional karena perdagangan ini menjual satwa atau bagian tubuhnya untuk kebutuhan manusia. Permasalahan perdagangan satwa menjadi suatu hal yang menarik bagi dunia internasional karena perdagangan ini menjual satwa atau bagian tubuhnya seperti kulit, gading, dan organ tubuh lainnya untuk kebutuhan manusia. Selama tiga puluh tahun terakhir, konsumsi akan sumber daya alam dari keanekaragaman hayati telah meningkat. Contohnya, 10 dari 25 perusahaan obat besar di dunia pada tahun 1997 memperoleh bahan-bahannya dari sumber keanekaragaman hayati termasuk dari satwa dan derivatnya.³

Perdagangan satwa ini merupakan aktivitas ekonomi pada tingkat lokal, nasional dan internasional. Dengan contoh kasus bahwa ada ribuan satwa yang dilindungi dan satwa biasa diselundupkan keluar negeri setiap bulannya, caranya para pedagang satwa tersebut bekerjasama dengan sejumlah oknum petugas sehingga mudah untuk meloloskan hewan-hewan yang hendak di jual tersebut. Pembeli satwa tersebut diantaranya berasal dari Jepang, Pakistan, Malaysia, Kuwait, dan Iran. Untuk melindungi spesies ini agar tidak punah perjanjian yang bersifat multilateral mutlak diperlukan. Maka dengan ada Rejim internasional Pengaturan perdagangan satwa atau yang dikenal dengan *Convention on*

² Chris Huxley, CITES: The Vision” dalam Jhon Hutton dan Barnabas Dickson (ed), *Endangered Species. Threatened Convention. The Past, Present and Future of CITES*, (London: Earthscan,2000), hlm.5.

³ Dixon Thompson, “*Trade, Resources, and the International Environment*”, dalam *International Journal*, Vol.XLVII, no 4, Auntnumn 1992.

International Trade in Endangered Species of Wild fauna and Flora (CITES) adalah perjanjian mutlak yang seharusnya bisa untuk menjawab salah satu faktor ancaman dari kepunahan spesies. CITES ini telah terbentuk pada tahun 1973 dan mulai berlaku 1975. karena kegiatan perdagangan satwa ini melintasi batas Negara atau paling tidak melibatkan dua Negara, usaha untuk membuat perjanjian internasional adalah jalan terbaik dengan terbentuknya CITES ini untuk mengontrol eksploitasi yang berlebihan.

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 kedalam undang-undang nasional negara masing-masing.

Banyaknya jumlah negara anggota CITES yakni 166 negara yang telah ikut tergabung di dalam keanggotaan yang seharusnya merupakan suatu hal yang menggembirakan. Akan tetapi, upaya ini barulah merupakan suatu 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, karena masing-masing negara memiliki kepentingan-kepentingan tertentu atas kepentingan terhadap satwa. Hal ini akan berdampak pada komitmen yang akan mereka berikan terhadap CITES tersebut. Bagi negara-negara yang menganggap masalah atas kepunahan satwa tersebut tentu bagi negara itu kelestarian satwa merupakan masalah yang krusial yang harus diselamatkan tentunya negara yang bersangkutan akan menunjukkan itikad dan kontribusi yang baik terhadap CITES. Namun bagi negara-negara yang tidak menganggapnya penting, maka akan bersikap tidak peduli dan cenderung akan tetap melakukan eksploitasi terhadap satwa tanpa harus memikirkan kelangkaan yang mengakibatkan kepunahan satwa itu sendiri.

Disisi lain, perbedaan nilai-nilai yang dimiliki oleh negara-negara tersebut dapat menimbulkan persepsi yang berbeda pula terhadap pemecahan masalah yang menyangkut upaya pencegahan perdagangan satwa yang berlebihan. Masing-masing negara kemungkinan besar akan berbeda-beda dalam menafsirkan pasal demi pasal yang dimuat dalam artikel CITES tersebut yang berdasarkan pemahaman mereka sendiri dan berpedoman pada nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat mereka. Sesungguhnya disinilah

focus penulis, mengapa aturan yang ada dalam artikel CITES tersebut membuka celah sehingga CITES masih dianggap lemah dalam pengaturan perdagangan satwa liar, yang dibuktikan masih banyaknya perdagangan ilegal.

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. Sedangkan pasar gelap untuk satwa-satwa yang dijual secara utuh, yang biasanya untuk koleksi pribadi, meliputi spesies seperti ular, kura-kura, burung, dan primate, dari Negara-negara *mega biodiversity* seperti Indonesia dan Brazil. Akibatnya populasi satwa-satwa ini menurun secara drastis. Contohnya, di Indonesia terdapat 60% dari total populasi Harimau di dunia yang dalam 4 tahun terakhir terjadi penurunan jumlah dari 4.334 menjadi 3.750⁴, populasi orang utan Indonesia hanya 14.000 di hutan Kalimantan dan Sumatera.

Para ilmuwan telah menunjukkan dengan penelitian intensif bahwa planet bumi telah terancam. Selain itu akibat perubahan iklim dan kehilangan habitat dan ekspansi yang dilakukan oleh manusia, kepunahan spesies semakin bertambah tinggi. Sedikitnya 15 spesies telah punah dalam waktu 20 tahun terakhir, 12 spesies dapat bertahan hidup karena dipelihara dan ditangkarkan oleh manusia. Namun, diyakini bahwa sebenarnya spesies yang mengalami kepunahan jumlahnya jauh lebih besar. Lebih dari itu menurut penelitian Global Species Assessment (GSA) dalam siaran pers bulan November 2004, sekitar 15.589 spesies yang terdiri dari 7.266 spesies satwa dan 8.323 spesies tumbuhan dan lumut kerak, diperkirakan berada dalam kepunahan. Jadi terbukti bahwa nyatanya segala konvensi dan peraturan saja tidaklah mengikat dan dapat mengambil langkah untuk menurunkan tingkat kerusakan dan kepunahan spesies di muka bumi ini.

Berdasarkan kenyataan ini, maka efektifitas dari rejim ini mulai dipertanyakan. Tulisan ini akan membahas mengenai sejauh mana negara-negara anggota CITES tersebut memberikan komitmen dan kontribusinya terhadap perjanjian yang telah disepakati, sehingga rezim internasional bisa dikatakan efektif atau tidak efektif.

⁴ www.nesl.edu/intjournal/vol3/cites.htm.

Hasil dan Pembahasan

Evaluasi Kinerja CITES

Sampai tahun 2003 CITES sudah 12 kali menyelenggarakan *Conference of Parties* (CoP), dan dalam kurun waktu itu jumlah negara anggota CITES terus bertambah hingga 150 negara. Selama 28 tahun ini, CoP di dalam CITES telah menunjukkan kapabilitas dalam mengadopsi aturan-aturan, pengadopsian resolusi dan membuat suatu kerangka solusi bagi permasalahan yang kompleks dari isu perdagangan satwa liar. Namun tetap dipertanyakan kecukupan dan kesiapan CITES sendiri dalam memberikan kontribusinya terhadap konservasi dan perlindungan satwa-satwa langka ini, khususnya dalam dua hal pertama: adalah 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: mengenai perlu tidaknya larangan terhadap perdagangan di dalam CITES sebagai alat untuk melindungi spesies-spesies yang telah masuk dalam kategori Apendiks CITES.

Didalam CITES mekanisme pengendalian perdagangan satwa yang digunakan adalah dengan menggunakan mekanisme regulasi apendiks.

Ada 3 macam Apendik:

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

Upaya keberhasilan pengaturan perdagangan satwa akan dilihat dari bagaimana negara-negara anggota CITES mengadopsi aturan-aturan yang digariskan oleh CITES, dan sejauh mana aturan-aturan tersebut mempengaruhi perilaku kelompok yang

berkepentingan dalam isu ini. Dengan menggunakan mekanisme apendiks, CITES berupaya 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. Kegiatan lalu lintas perdagangan ini menjadi salah satu faktor pendorong utama bagi kepunahan beberapa satwa.

Walaupun CITES boleh diberikan kredit tersendiri karena berhasil mengurangi perdagangan beberapa spesies yang terancam seperti macan tutul, simpanse, buaya, dan gajah, banyak juga perdagangan yang tidak terkendali terus berlangsung terhadap spesies-spesies yang terancam punah yang secara teoritis dibawah perlindungan CITES, sehingga 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, sebanyak 100 spesies berbeda dimuka bumi selalu mengalami kepunahan setiap hari, dan perdagangan satwa ilegal adalah faktor pendorong utama dalam proses kepunahan satwa-satwa dalam beberapa tahun belakang. Apabila tidak berusaha dicegah, kondisi ini akan berakibat tidak hanya terjadinya penurunan populasi satwa secara dratis tetapi juga kepunahan.

Analisis (Terperinci) Efektivitas Rezim

a. Output

Dalam hal dependent variable salah satunya dapat dilihat dengan menjelaskan outputnya yaitu keluaran yang muncul dari proses pembentukan, biasanya tertulis tetapi bisa juga tidak tertulis seperti misalnya konvensi, *rules of law*, *treaty*, deklarasi, bisa juga norma, prinsip dan lainnya. Dan untuk masalah konvensi CITES ini yang berkaitan dengan perdagangan satwa liar ini yang di outputnya adalah *Conference of Parties* (CoP).

b. Outcome

Dengan melihat permasalahan ini, maka dalam konteks ini *collective optimumnya* atau nilai yang dapat dicapai secara realistis dari outcome dalam CITES ialah seharusnya telah ada perubahan perilaku, yakni negara-negara anggota memiliki dan membuat perangkat hukum nasional untuk melaksanakan peraturan CITES. Misalnya di AS, terdapat *endangered species act*. Setidaknya Aturan-aturan yang dibuat CITES bisa mempengaruhi perilaku kelompok yang berkepentingan dalam isu ini. Dengan menggunakan Apendiks, CITES berupaya melakukan pencegahan eksploitasi terhadap satwa sehingga tidak terjadi kepunahan, akan tetapi bukti-bukti yang berkembang meunjukkan 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 tahun 1995 estimasi perdagangan satwa liar yang tercatat secara legal oleh CITES telah mencapai kurang lebih US \$ 10 Milyar secara berkala, sedangkan pada tahun 2000 penjualan satwa secara ilegal ditingkat global telah mencapai antara US\$ 10-20 Milyar secara berkala.⁵ 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, reptile, dan burung-burung langka.

c. Impact

Dalam hal ini setelah dianalisis, maka untuk melihat impactnya yaitu perubahan tingkah laku memunculkan sesuatu yang di design institusi. Dalam hal ini institusi yang dimaksud adalah UNEP (*United Nations Environmental Program*) yang secara khusus isu lingkungan hidup mulai menjadi pembicaraan pada Hubungan Internasional semenjak dilangsungkannya konferensi PBB, pertama mengenai lingkungan hidup di Stocklom, Swedia pada tahun 1972 yang diikuti oleh 133 negara yang turut melahirkan badan khusus PBB di bidang lingkungan hidup yang telah menghasilkan badan khusus yang salah satu di antaranya yakni CITES (*Convention on International Trade in Endangered Spesies*) yang merupakan perjanjian internasional yang bertujuan untuk membantu pelestarian populasi

⁵ www.renctas.org.br/index.php?action=numereson&mn=187&titulo=number%20traffic&indiomat=en

habitat alamnya melalui pengendalian perdagangan internasional untuk spesies satwa liar. Dengan terbentuknya CITES dunia internasional mulai sadar akan seriusnya ancaman lingkungan lintas batas dan ancaman ekologi global. Hal ini terbukti dengan meningkatnya jumlah perjanjian internasional mengenai isu ini. perubahan yang mempengaruhi perilaku negara-negara yang peduli akan keberlangsungan hidup satwa-satwa, terlihat dari semakin menurun atau berkurangnya tingkat penyelundupan satwa liar tersebut, walaupun tidak significant karena perubahan yang terjadi belum perfect tetapi dapat dikatakan almost perfect, jadi sudah ada perubahan perilaku yang terjadi.

Hal ini dapat dilihat pada penerapan CITES di Indonesia, adanya kepedulian terhadap perlindungan satwa maka pemerintah Indonesia telah meratifikasi CITES tersebut dengan keputusan Pemerintah No.43 tahun 1978 untuk sebagai pelaksana Otoritas Pengelola atau *Management Authority* CITES di Indonesia adalah Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam. Tugasnya sebagai pemberi izin dalam pemanfaatan satwa, melakukan pembinaan dan mendaftarkan unit usaha penangkar satwa liar jenis yang tercantum dalam Apendiks 1 CITES serta melakukan pengawasan peredaran satwa dari dalam maupun ke luar negeri. Selaku pelaksana pengelolaan CITES di Indonesia telah berusaha semaksimal mungkin dengan melakukan kerjasama dengan pusat Penelitian Biologi LIPI, LSM yang bergerak dalam bidang konservasi dan instansi yang terkait. Selanjutnya dalam pelaksanaan pengendalian pengawasan peredaran satwa liar telah melaksanakan koordinasi dengan instansi-instansi yang terkait dengan peredaran satwa liar seperti: Pusat Karantina Hewan, Direktorat Jenderal Bea Cukai, Pusat Karantina Ikan departemen Kelautan dan Perikanan, Kepolisian RI dan Departemen Perindustrian dan Perdagangan.

Dengan adanya ketentuan-ketentuan CITES yang mengikat Negara anggota CITES dengan berupa teks konvensi, resolusi dan konfrensi para pihak (*resolutions of the conference of the parties*) serta rekomendasi dari komisi tetap CITES yaitu *Standing Commitee dan Animals Communitie*. Maka dapat dikatakan rezim yang ada ini adalah sudah bisa dikatakan mulai mendekati efektif, karena memang sudah terjadi perubahan tingkah laku tetapi jika belum ada perubahan tingkah laku sama sekali barulah rezim dikatakan tidak efektif.

Sebagai institusi lingkungan hidup, untuk melihat apakah aturan-aturan tertulisnya telah diimplementasikan secara efektif atau tidak, menurut Juan Carlos Vaquue, CITES tersebut harus melakukan tiga tahap yaitu⁶:

1. Implementasi (*implementation*)

Suatu negara mengimplementasikan kewajiban-kewajiban CITES melalaui tiga Fase yang berbeda *pertama*; dengan mengadopsi tindakan-tindakan implementasi nasional termasuk tindakan-tindakan legislative dan ekonomi, system informasi, rencana menejement, dan unit pelaksana hukumnya, *kedua*; memastikan tindakan-tindakan nasional telah terpenuhi sesuai dengan yang ada di dalam wilayah yuridiksi dan kendali, *ketiga*; memenuhi kewajiban-kewajiban secretariat 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 kelangkah-langkah yang diambil oleh individu atau entitas legal seperti korporasi dan agen-agen pemerintah untuk memenuhi kewajiban undang-undang domestiknya.

3. Pelaksanaan hukum (*enforcement*)

Dalam konteks CITES, pelaksanaan hokum adalah tindakan-tindakan yang diambil oleh Negara anggota untuk menghentikan atau menghambat perdagangan legal ini termasuk inspeksi untuk menentukan status dari pemenuhan kewajiban undang-undang dan mendeteksi legal yang diperlukan untuk memenuhi kewajiban dan menjatuhkan sanksi bagi yang melanggar aturan konvensi atau aturan nasional.

⁶ Juan Carlos Vasque, “*Compliance and Efocement Mechanism Of CITES*, dalam sara Oldfield (ed), *The Trade in Wildlife, Regulations for Conservation*, (London:Earthscan, 2003), hal 63-64.

Legalization

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.

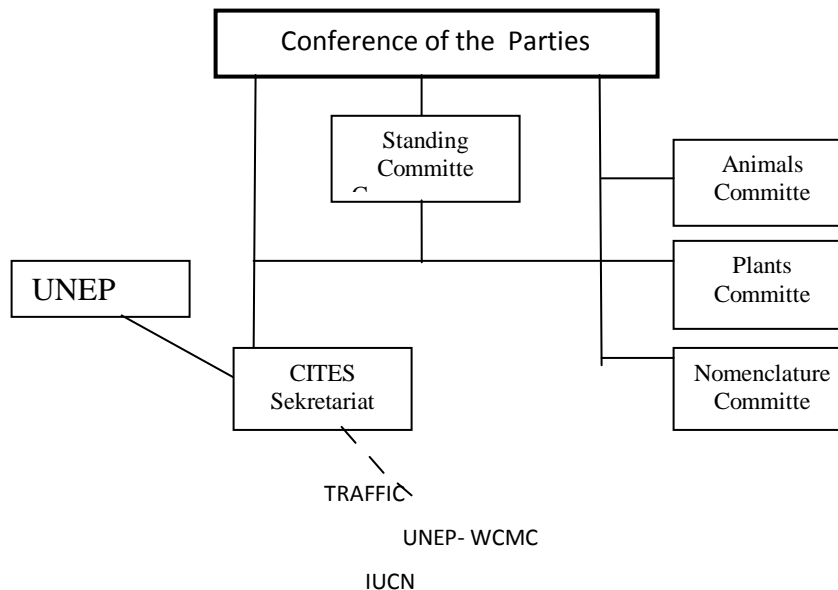
Dalam konteks efektivitas rezim, terdapat *dimensions of legalization* yaitu:

- *A. Dispute resolution*
- *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



- ***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

- ***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

Analisa isi Artikel CITES

Dilihat dari aturan yang dibuat oleh CITES dalam menangani perdagangan satwa ini akan dilihat dari negara-negara yang meratifikasinya. Namun dalam perjanjian internasional yang sifatnya kompleks seperti CITES ini, tidak dapat dihindari akan adanya aturan-aturan yang ambigu atau dapat diinterpretasikan berbeda oleh Negara anggotanya. Jika dilihat dengan menggunakan indikator presisi, isi dari artikel CITES tergolong memiliki presisi yang rendah. Karena: masih terdapat beberapa pasal yang multi tafsir, adanya kelonggaran-kelonggaran dalam aturan, adanya standard tertentu yang ditetapkan dalam peraturan dan kesulitan penerapan aturan yang disebabkan oleh ambiguitas tersebut.

Seperti **artikel 1 CITES** yang mendefinisikan specimen sebagai “*any animal or plant or any recognizable part or derivative thereof*” pengertian ini membuka celah besar untuk disalahartikan. Ada 2 alasan kenapa terminology ini dapat disalah artikan, ⁷ *pertama*: apabila terminology ini tidak dapat didefinisikan lebih detail, 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 internasional sehingga membuatnya tetap menjadi sebuah celah.

Celah lainnya yang terdapat dalam CITES adalah **pada artikel VII** disana dikatakan bahwa specimen boleh diimpor atau diekspor apabila mereka memiliki “*personal or household effect*” tapi tidak didefinisikan memperbolehkan pembelian oleh individu untuk kebutuhan barang-barang individu seperti baju dan perhiasan yang bahannya dari satwa tersebut. Apabila individu seperti turis membeli barang-barang yang terbuat dari satwa yang dibunuh secara legal, maka pemburuan terhadap satwa terus berlangsung.

Kelemahan aturan CITES juga terletak pada tidak bersifat globalnya pelaksanaan aturan CITES hal ini tercermin **pada artikel VIII** yang hanya membuat upaya pelaksanaan aturan yang bersifat umum dan mengembalikan pada masing-masing negara anggota dalam perumusannya. Kelemahan inilah yang membuat implementasi aturan CITES tidak dapat berjalan karena 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 CITES melakukan perdagangan satwa dengan Negara-negara bukan anggota CITES. Sebenarnya **dalam artikel X** telah ada aturan mengenai perdagangan dengan negara yang bukan anggota. Akan tetapi pasal ini salah satu pasal yang bersifat ambigu dan sangat terbuka untuk interpretasi yang berbeda. Ambiguitas artikel X ini terletak pada mekanisme aturan yang harus diadopsi oleh masing-masing Negara anggota dibebaskan. Artinya, CITES tidak mempunyai standar ketentuan dengan tentang bagaimana

⁷ Diane Mahony, 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: 1997.

tindakan yang seharusnya diambil ketika Negara anggotanya melakukan perdagangan dengan negara bukan negara anggota CITES.

Perdagangan dengan negara bukan anggota ini merupakan salah satu masalah utama di dalam CITES, karena banyak Negara bukan anggota CITES dijadikan tempat transit atau tempat mencuci (*Laundrying*) untuk menghindari Negara-negara yang memiliki undang-undang perlindungan satwa yang ketat. Sehingga untuk memaksimalkan partisipasi secara global sekaligus menjadi akses negative, Artikel VII dan Artikel XXII merupakan jawabannya, dimana ketika suatu negara menandatangani perjanjian CITES, mereka mempunyai jangka waktu tertentu untuk tetap melakukan perdagangan spesies yang masuk apendiks.

Menghadapi penurunan jumlah spesies, menjadi tugas CITES untuk cepat menentukan bagaimana kebijakan yang harus diambil untuk menghentikan penurunan jumlah spesies. Namun menentukan kebijakan ada pertimbangan atau kemungkinan hambatan yang bersifat nilai-nilai yang selama ini menjadi panduan di dalam konvensi ini. Salah satunya adalah karena penyebab dari penurunan spesies yang selama ini dipegang oleh CITES. Selama 25 tahun ini asumsi CITES adalah bahwa perdagangan internasional merupakan faktor ancaman yang terpenting. Namun kalau kita lihat selama 25 tahun ini juga ada proses lain yang dapat menjadi faktor ancaman bagi keberlangsungan suatu spesies. Kehilangan habitat (*habitat Loss*) adalah hal yang terpenting.

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 diantara negara-negara anggota CITES.

Selain itu, untuk melaksanakan lebih jauh ketentuan CITES, harus ada undang-undang lain yang lebih lengkap untuk melaksanakan ketentuan CITES yang didukung oleh peraturan tentang kehutanan yang sejalan. Apabila suatu Negara tidak mempunyai perangkat hukum yang lengkap dalam melaksanakan CITES, secara teoritis penegakan hukum untuk implementasi CITES juga akan lemah.

Problem Malignancy

Tingkat kesulitan masalah dalam sebuah rezim juga sangat mempengaruhi efektivitas rezim tersebut. Permasalahan/problem akan menjadi susah ketika problem itu sendiri membuat negara-negara tidak mau bekerjasama secara politis. Sebuah masalah yang *malign* (*bukan benign*) memiliki karakter *incongruity* dan *asymmetry*. *Incongruity* berarti bahwa tidak semua negara merasakan suatu isu sebagai sebuah masalah. Sedangkan *asymmetry* berarti bahwa tidak ada kesetaraan kepentingan dan *bargaining* diantara negara-negara. Semakin besar intensitas kedua karakter tersebut akan semakin besar pula tingkat kesulitan sebuah permasalahan. Sedangkan semakin sulit sebuah permasalahan yang dihadapi oleh sebuah rezim, maka rezim tersebut cenderung memiliki efektivitas yang rendah.

Permasalahan implementasi CITES ada pada ketidak sanggupan Negara anggota untuk menerapkan ketentuan CITES, kebanyakan dari Negara-negara anggota CITES umumnya masih menganggap bahwa masalah lingkungan hidup bukanlah masalah penting, hal ini umumnya terjadi di Negara-negara dunia ketiga seperti; Asia, Afrika, dan Amerika Latin. Dalam perjanjian internasional yang sifatnya kompleks seperti CITES, tidak dapat diingkari akan adanya aturan-aturan yang bersifat ambigu atau dapat diinterpretasikan berbeda oleh Negara anggotanya. Seperti Artikel 1 CITES yang mendefinisikan specimen sebagai: *any animal or plant or any recognizable part or derivative thereof*, pengertian dari *readily recognizable* dalam artikel tersebut tidak didefinisikan secara lengkap dalam CITES, sehingga menciptakan celah yang potensial untuk disalahartikan, ada dua alasan kenapa terminology ini tidak dapat didefinisikan, pertama; apabila terminology tersebut didefinisikan secara detail, negara anggota harus menyediakan dokumen yang lengkap serta dibutuhkan proses inspeksi yang sangat panjang. Kedua; beberapa negara anggota tidak ingin adanya intervensi dengan perdagangan internasional sehingga membuatnya tetap menjadi sebuah celah.

Permasalahan tingkat kesulitan permasalahan ini kemudian memunculkan 3 hipotesis yaitu sebagai berikut:

1. Masalah semakin bersifat *malignancy* maka kemungkinan menciptakan kerjasama yang efektif semakin kecil. Seperti telah disinggung sebelumnya bahwa dalam konteks

permasalahan ini tingkat malignancynya 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. Permasalahan lingkungan pada awalnya berkaitan erat dengan ranah politik sehingga cenderung kurang efektif di dalam membangun sebuah rezim. Hal ini berkaitan 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 yg diciptakan dari luar yang tidak mempunyai kepentingan.
 - b) Rezim yang menghadapi masalah yang sulit akan menjadi efektif jika rezim mampu menghubungkan persoalan yang sulit dengan persoalan yang lainnya yang lebih mudah (*linkage*).
 - c) Jika rezim mengembangkan sistem *problem solving* yang lebih canggih, artinya rezim tersebut selalu melakukan *improvement* dan inovasi.

Problem Solving Capacity

Kapasitas sebuah rezim untuk mengatasi sebuah masalah juga sangat mempengaruhi efektivitas rezim. 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, meskipun ada ketimpangan dan ketidaksetaraan kepentingan antara negara Utara dan Selatan, akan tetapi dalam perkembangannya proses kerjasama yang berlangsung tidak banyak dipengaruhi oleh distribusi *power* 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.

Komponen Efektifitas

- a. Output dari CITES ini telah berupa konvensi.
- b. Outcome CITES ialah seharusnya telah ada perubahan perilaku, yakni negara-negara anggota memiliki dan membuat perangkat hukum nasional untuk melaksanakan peraturan CITES. Misalnya di AS, terdapat *endangered species act*. Setidaknya Aturan-aturan yang dibuat CITES bisa mempengaruhi perilaku kelompok yang berkepentingan dalam isu ini. Dengan menggunakan Apendiks, CITES berupaya melakukan pencegahan eksploitasi terhadap satwa sehingga tidak terjadi kepunahan, akan tetapi bukti-bukti yang berkembang meunjukkan 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 tahun 1995 estimasi perdagangan satwa liar yang tercatat secara legal oleh CITES telah mencapai kurang lebih US \$ 10 Milyar secara berkala, sedangkan pada tahun 2000 penjualan satwa secara ilegal ditingkat global telah mencapai antara US\$ 10-20 Milyar secara berkala.⁸ 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, reptile, dan burung-burung langka.

- c. Impact dari adanya CITES ialah semakin menurunnya perdagangan gelap (penyelundupan) satwa-satwa liar atau yang dilindungi dalam negara-negara anggota CITES.

⁸ www.renctas.org.br/index.php?action=numereson&mn=187titulo=number%20traffic&indio=en

Ukuran Efektivitas CITES

Dilihat dari output CITES yakni konvensi, *distance to collective optimumnya great*, karena CITES bersifat konvensi dan memberikan kerangka hukum yang mengikat anggota-anggotanya, ketika sudah diratifikasi. Sementara itu, *relative improvement* yang ditimbulkan medium ke high, karena semua negara anggotanya mampu meratifikasi konvensi tersebut sehingga negara-negara itu memiliki kerangka hukum masing-masing dalam bentuk undang-undang.

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 untuk mengimplementasikan ketentuan CITES dari suatu negara.

- Negara anggota telah meratifikasi CITES namun 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, namun ancaman sanksi yang ditujukan kepada pelaku pelanggaran rendah. Sanksi yang dijatuhkan umumnya hanya merupakan sanksi yang mewajibkan untuk mengembalikan satwa yang telah diperdagangkan.
- Negara peserta CITES telah memiliki perangkat hukum nasional pelaksana CITES yang lengkap, dan sanksi yang tidak hanya berupa pemberian denda, namun penegakan hukum di negara tersebut masih rendah.

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

Kesimpulan

Hampir semua rezim internasional lingkungan hidup mempunyai permasalahan yang sama. Kesulitan pertama bagi setiap rezim lingkungan hidup adalah bagaimana menerapkan permasalahan yang sifatnya global dan lintas batas dengan pengimplementasiannya yang bersifat nasional. Kesulitan kedua adalah pola hubungan dalam sistem internasional dalam membahas permasalahan lingkungan hidup yang bersifat utara-selatan, dimana negara-negara utara kebanyakan adalah negara maju dan selatan sebagian besar merupakan negara berkembang yang mempunyai kemampuan dan kapabilitas yang berbeda dalam menangani masalah lingkungan hidup, dan kepentingan dari negara selatan yang masih banyak bergantung pada sumber daya alamnya sebagai pemasukan utama devisa.

Selain masalah kesulitan penerapannya dan adanya hubungan Utara-Selatan, sistem internasional saat ini masih banyak didominasi oleh pendekatan yang sifatnya state centric. Perspektif-perspektif yang bersifat yang lebih ramah masalah lingkungan hidup seperti ekologis yang banyak digunakan oleh Non-Governmental Organization (NGO's) harus banyak dikedepankan sehingga dalam diplomasi lingkungan, output yang keluar adalah dengan melihat daripada hanya untuk kepentingan ekonomis semata yang hasilnya akan menguras sumber daya alam dan tidak dapat dinikmati oleh generasi selanjutnya. Atau dengan kata lain, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan berkelanjutan (*Sustainable*).

Daftar Pustaka

- Andrew, Hurrell, *International Political Theory and The Global Environment*, dalam Ken Booth dan Steve Smith, *International Relations Theory Today*, (Pensylvania : The Pensylvania University Press, 1995)
- Boer, Mauna, *Pengantar Hukum Internasional : Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global* (Bandung: Penerbit Alumni)
- Diane, mahony, "*The Convention on International Trade Endangered Species of Flora and Fauna: Addressing Problems in Global Wildlife Trade Enforcement*", dalam *New England international and Comparative law Annual*, Vol 3.

- Dixon, Thompson, "Trade Resources and The International Environment", dalam International Journal, Vol.XL VII, No.4, Aunumm 1992.
- Huxley Chris, "CITES : The Vision" dalam Jhon Hutton dan Barnabas Dickson (ed), Endangered Species Threatened Convention. The Past, Present and Fuuture of CITES (London: Earthscan, 2003)
- Juan carlos Vasques, "Compliance and Enforcement Mechanism of CITES", dalam Sara Oldfield (ed), The Trade in Wlidlfe, Regulating for Conservation, (London:Earthscan, 2003)
- Kahler, Miles, Robert O. keohane, Introduction : Legalization and wolrd politics, (Vol 54, number 3: Summer, 2000)
- Konrad, Ginther, Erik Denters, Paul J.I.M. de Waart (eds), Suistainable Development and Good Governance, (Kluwer Academic Publishers, 1995)
- Lisa Mastny and Hillary Frech, *Crimes of Global Nature*, dalam World Watch, September/Oktober 2002.
- Mario, Pianta, "*Paralel Summits of Global Civil Society*", dalam Helmut Anheier, Marlies Grasius, and Mary Kaldo, Global Civil Society 2001, (Oxford:Oxford University Press, 2001)
- Mas'oed, Mohtar, Ilmu Hubungan Internasional Disiplin dan Metodologi, (Jakarta ;LP3ES, 1991)
- Robert, Garner, Environment Politics : Britain, Europe and the Global Environment, edisi ke-2, (London ; Macmillan Press, 2000)
- Steven Broad, Teresa muliken dan Dily Roe, "*The Nature and Extent of Legal and Illegal Trade in Wildlife*". Regulation for Conservation (London: Earthscan, 2003)

DOKUMEN

The Convetion on International Trade In Endangered Species of Flora And Fauna