

**ANALISIS KONSEP CIVIL SOCIETY
DALAM IMPLEMENTASI CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN
ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA (CITES)
STUDI KASUS: PERDAGANGAN ILEGAL TELUR PENYU
DI KEPULAUAN TAMBELAN**

Ayu Maya Sari Manik¹, Viktor Amrifo², Glory Yolanda Yahya³
mayaayu1010@gmail.com

Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Maritim Raja Ali Haji

ABSTRACT

Indonesia has ratified CITES, an international regime that protects endangered species from being exploited through trading. When a country ratifies a regime, then the participating countries are automatically obliged to implement the objectives of the regime's establishment. However, in Tambelan Islands one of the regions in Indonesia, there still can be encountered an illegal trade in turtle eggs which the turtle is one of the endangered species that is protected by CITES and is also protected in Indonesia. This study aims to analyze the effectiveness of the implementation of the CITES regime and the role of Civil Society in a case study of the illegal trade in turtle eggs in the Tambelan Islands. By using qualitative research methods, the results of this study indicated that the implementation of CITES has not been effective because the illegal trade still exists in Tambelan and the role of actors in implementing the regime has not been fully able to manage the illegal trade in turtle eggs. The civil society also plays a very minimal role, because there is only one local civil society which is Kelompok Masyarakat Pemerhati Penyu Pulau Nangka.

Keywords: CITES, Illegal trade, Regime implementation, The role of civil society.

I. Pendahuluan

Lembaga Internasional untuk konservasi alam yaitu *International Union for Conservation of Nature* (IUCN) membentuk sebuah Rezim Internasional yaitu *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (CITES) pada tahun 1973 sebagai salah satu upaya dalam menyelamatkan kepunahan spesies dari eksploitasi berlebihan akibat perdagangan internasional. Sekitar 5.950 spesies hewan dan 32.800 spesies tumbuhan dilindungi oleh CITES (cites.org). Melalui Keputusan Presiden (Keppres) No.43 Tahun 1978 tentang Pengesahan *Convention International Trade of Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (CITES), Indonesia telah meratifikasi dan sah menjadi negara peserta CITES. Dalam waktu 12 tahun Keputusan Presiden tersebut diundang-undangkan menjadi Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistem. Kemudian 9 tahun kemudian peraturan pelaksanaan UU

tersebut disahkan melalui Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 1999 tentang Pengawetan Jenis Tumbuhan dan Satwa serta Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1999 tentang Pemanfaatan Jenis Tumbuhan dan Satwa Liar (Adi et al., 2017). Setelah meratifikasi CITES dan membuat produk hukum terkait perlindungan spesies terancam punah, perdagangan ilegal spesies yang dilindungi masih sering terjadi di Indonesia. Dalam hal ini, penulis mengambil studi kasus Telur Penyu di Tambelan Kepulauan Riau. Terdapat setidaknya 10 kasus perdagangan ilegal telur penyu yang berasal dari Tambelan sejak tahun 2014 sampai pada tahun 2020 yang dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 1 Kasus Perdagangan Telur Penyu asal Tambelan

No	Jenis Telur	Jumlah Tahun (Butir)	Tujuan	Sumber	
1	-	1864	2014	Malaysia	https://nasional.kontan.co.id/new/hampir1864-telur-penyu-diselundupkan-ke-malaysia
2	-	4500	2015	Malaysia	https://news.detik.com/berita/d2952961/4500-telur-penyu-yang-coba-diselundupkan-ke-malaysia-diamankanpolda-kalbar
3	Penyu Sisi Hijau	7519	2015	Singkawang	https://putusan3.mahkamahagung.go.id/Putusan nomor107/Pid.Sus/2015/PN.SKW
4	Penyu Sisi Hijau	770	2018	Sambas	http://ksdae.menlhk.go.id/info/3747/bksda-kalbarmusnahkan-1.218-telur-penyu-hasil-sitaan.html
5	-	1340	2019	Singkawang	https://kalimantanoday.com/2019/08/14/bawa-telur-penyu-dari-pulautambelan-irt-diamankan-dipelabuhan sintete/
6	Penyu Hijau	710	2019	Pemangkat	https://putusan3.mahkamahagung.go.id/Putusan nomor231/Pid.BLH/2019/PNSbs
7	Penyu Hijau	250	2019	Pemangkat	https://putusan3.mahkamahagung.go.id/Putusan nomor230/Pid.BLH/2019/PNSbs
8	-	4255	2020	Sambas	https://putusan3.mahkamahagung.go.id/Putusan Nomor46/pid.B-LH/2020/PN Sbs
9	-	3275	2020	Pontianak	https://kalbar.antaraneews.com/berita/409390/penyelundupan-3274-butir-telur-penyu-digagalkan
10	Penyu Hijau	9310	2020	Pontianak	https://www.mongabay.co.id/2020/07/05/digagalkanpenyelundupan-ribuan-telur-penyu-dari-tambelan-ke-pontianak/

Dari tabel di atas, dapat disimpulkan bahwa Implementasi rezim internasional CITES di Kepulauan Tambelan belum efektif. Situasi di mana suatu negara tidak dapat mencapai atau sepenuhnya mencapai tujuan kebijakan dikenal sebagai defisit implementasi (adanya gap atau kegagalan) (Hjern & Porter, 1981; Lane, 1995; Parsons, 1995). Secara singkat, defisit implementasi adalah perbedaan antara tujuan yang direncanakan dengan pencapaiannya (Leuven & Wetenschappen, 2010). Eric Wolf pada tahun 1972 mengemukakan teori *Political Ecology* untuk mengungkap peran penting peraturan-peraturan hukum yang menentukan siapa memiliki apa dalam rangka mengatur akses terhadap sumber daya yang terbatas (Eric Wolf, 1972). Vandana dalam bukunya “*Staying Alive*” menuturkan dimensi ketahanan dalam perspektif ekologi politik sendiri

meliputi dua hal utama yakni pengelolaan sumber daya berbasis masyarakat (*the commons*) dan adanya keadilan bagi lingkungan (*environmental justice*) (Vandana Shiva, 1988). Sehingga, dibutuhkan aktor lain selain negara untuk mengelola sumber daya yang ada yaitu *Civil Society*.

Sebagian besar badan pengatur global juga telah mengembangkan hubungan yang lebih dekat dengan organisasi *civil society* untuk memperbaiki kesenjangan legitimasi yang ada. Contohnya Uni Eropa mengintegrasikan berbagai jenis organisasi *civil society* ke dalam mekanisme pemerintahannya, Komite Ketahanan Pangan Dunia PBB juga telah memberikan kursi kepada berbagai organisasi *civil society* untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan (Mc Glinchey, 2014). Penelitian ini bermaksud untuk mengetahui bagaimana Efektivitas Implementasi Rezim Internasional CITES dan bagaimana peran masyarakat sipil dalam implementasi CITES dengan menggunakan studi kasus perdagangan ilegal telur penyu di Kepulauan Tambelan. Penelitian ini penting untuk dilakukan untuk meluruskan apa yang menjadi historis di lokasi agar dapat memperbaiki kebijakan yang ada sehingga mendukung keefektifan implementasi Rezim.

II. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif berjenis ekplanatif analisis yaitu mengkaji tentang pengaruh suatu variabel terhadap sebuah fenomena yang terjadi dan ditelaah secara lebih terperinci. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Wawancara dilakukan kepada informan terkait implementasi CITES baik dari pemerintah maupun masyarakat. Setelah data terkumpul, penulis menganalisis data dengan mereduksinya baru kemudian menyajikannya dan menarik kesimpulan.

III. Hasil dan Pembahasan

Efektivitas Implementasi CITES

Efektivitas implementasi rezim internasional dapat dinilai melalui *Output*, *Outcome* dan *Impact* (underdal, 2001). *Output* merupakan perspektif yuridis ketika suatu negara telah mengambil langkah-langkah legislatif dan administratif formal seperti produk-produk hukum ke dalam domestiknya yang berhubungan dengan komitmen rezim internasional. Indonesia meratifikasi CITES melalui Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 1978. Selanjutnya pemerintah menunjuk Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutan (KLHK) juga Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) sebagai *National Management Authority* (MA) dan menunjuk Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) sebagai *scientific authority* (SA) (kkp.go.id). Selain itu, sudah banyak prouk hukum yang dihasilkan terkait perlindungan spesies langka termasuk penyu yaitu:

1. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya;
2. Peraturan Pemerintah RI No. 8 Tahun 1999 tentang Pemanfaatan Tumbuhan dan Satwa Liar; SK Menhut No. 447/Kpts-II/2003 tentang Tata Usaha Pengambilan atau Penangkapan dan Peredaran Tumbuhan dan Satwa Liar;
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1999 Tentang Pengawetan Jenis Tumbuhan Dan Satwa; Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.106/Menlhk/Setjen/Kum.1/12/2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Nomor P.20/Menlhk/Setjen/Kum.1/6/2018 Tentang Jenis Tumbuhan Dan Satwa Yang Dilindungi;
4. UU No. 31 Tahun 2004 sebagaimana yang telah diubah menjadi UU No. 45 Tahun 2009 Tentang Perikanan; PP. No. 60 Tahun 2007 Tentang Konservasi Sumberdaya Ikan;

5. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 61 Tahun 2018 tentang pemanfaatan jenis ikan yang dilindungi dan/atau jenis ikan yang tercantum dalam Apendiks CITES;
6. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Jenis Ikan Yang Dilindungi.

Outcome merupakan perubahan perilaku target atau aktor yang bersangkutan yang merujuk kepada kepatuhan dari *Output* atau produk hukum yang telah ada (efektivitas perilaku). Aktor yang dinilai ialah pemerintah dan juga masyarakat. Aktor pemerintah yaitu Seksi Konservasi Wilayah II Batam yaitu satuan kerja KLHK yang berada di Batam sebagai Otoritas Pengelola CITES di Indonesia untuk Wilayah Kepulauan Riau; Balai Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Laut (BPSPL) yaitu Satuan Kerja KKP yang berada di Tanjungpinang sebagai otoritas pengelola CITES khusus jenis ikan untuk wilayah Kepulauan Riau; Camat Tambelan sebagai Pemerintah Daerah dan Polisi Tambelan sebagai penjaga keamanan daerah. Perilaku aktor pemerintah belum sepenuhnya mampu menjalankan tugasnya dalam upaya melindungi Penyu dan telurnya yang disebabkan faktor-faktor yang begitu kompleks seperti personil yang terbatas, sarana dan prasarana yang minim, jumlah telur yang berlimpah, permintaan pasar yang tinggi, sebagai mata pencaharian masyarakat setempat, pemanfaatan telur penyu yang sudah sangat lama sehingga menjadi kebiasaan dan budaya bagi masyarakat setempat serta transportasi dan komunikasi yang sulit menuju Tambelan. Aktor selanjutnya ialah masyarakat, sama halnya dengan pemerintah, masyarakat juga belum mampu mematuhi komitmen rezim CITES karena pemahaman masyarakat yang tidak mengetahui perlindungan penyu ditambah faktor-faktor dari pemerintah dan kondisi di Tambelan yang dijelaskan sebelumnya.

Impact yaitu kapasitas rezim internasional dalam memecahkan masalah yang ditangani misalnya dengan menghilangkan ancaman lingkungan yang ada. Perdagangan ilegal telur penyu di Tambelan masih terus terjadi. Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa implementasi CITES di Tambelan dalam menanggulangi perdagangan ilegal telur penyu belum efektif. Walaupun *Output* yaitu produk hukum sudah mendukung namun tidak dengan *Outcome* yaitu perilaku aktor yang belum sepenuhnya mampu mengimplementasikan komitmen rezim sehingga *Impact* dari rezim belum dapat memecahkan masalah yang ditangani. Hal tersebut menimbulkan pandangan bahwa negara membutuhkan aktor lain untuk membantunya (relasi kuasa *political ecology*) dalam menangani isu-isu yang terjadi yaitu *Civil Society*.



Gambar 1 Telur Penyu di Tambelan yang siap dipasarkan

Peran *Civil Society*

Perkembangan masyarakat sipil sebagai organisasi non pemerintahan dalam arena politik lingkungan hidup merupakan bagian dari proses demokratisasi lingkungan hidup (Princen & Finger 1994). Sejak Konferensi Bumi di Rio De Janeiro tahun 1992, keterlibatan organisasi masyarakat sipil dalam kebijakan lingkungan hidup berkembang pesat. Selain negara, organisasi masyarakat sipil sebagai aktor non negara telah berpartisipasi dalam perubahan kebijakan dan tata kelola lingkungan hidup (Guadalupe dan Rodrigues 2014). Organisasi non pemerintah telah berperan penting dalam diplomasi lingkungan hidup (Betsill & Corell 2001), memperluas jaringan advokasi transnasional dalam menangani isu lingkungan hidup (Keck & Sikkink 1999). Organisasi masyarakat sipil merupakan salah satu aktor yang dominan dalam isu politik lingkungan hidup kontemporer (Carter 2007).

Terdapat 3 *Civil Society* yang pernah berperan dalam isu pelestarian Penyu di Kepulauan Tambelan: *World Wide Fund for Nature* (WWF) yaitu melakukan sosialisasi tentang kelangkaan penyu dan payung hukum yang melindunginya, Yayasan Penyu Indonesia yang melakukan survei potensi peneluran penyu yang dibantu BPSPL Satker Tanjungpinang sebagai Langkah awal untuk melestarikan penyu dan Kelompok Pemerhati Penyu Pulau Nangka yang menangkarkankan telur penyu untuk dilepasliarkan supaya penyu tetap lestari namun dalam prosesnya masih harus menjual sebagian telur penyu untuk biaya operasional yang pasar terbesarnya adalah Malaysia. *Civil society* lokal tidak memiliki cukup power untuk menghapuskan perdagangan ilegal telur penyu di Kepulauan Tambelan. Tanpa koordinasi transnasional, gerakan lingkungan tidak berdaya (Cohen dan Kennedy, 2000). Dibutuhkan kerjasama *Global Social Movement* yang melintasi batas-batas negara untuk dapat bekerjasama dan bertukar informasi (Bennett, EA. 2013) seperti misalnya informasi negara ekspor ilegal telur penyu Tambelan yaitu Malaysia. Dengan begitu, proses-proses penegakan hukum dan identifikasi masalah akan lebih mudah dilakukan.



Gambar 2 Tukik yang siap dilepasliarkan oleh Kelompok Pemerhati Telur Penyu

Studi kasus kelangkaan Panda Raksasa dapat dijadikan contoh dalam pengefektifan implementasi rezim Internasional membutuhkan *Civil Society*. Data terakhir dari Survei Nasional Keempat China yang dilakukan pada 2011-2014 menyatakan bahwa terjadi peningkatan populasi Panda Raksasa. Kemudian IUCN REDlist memutuskan merubah penilaian Panda Raksasa yang tadinya masuk ke dalam kategori Terancam Punah (*Endangered*) pada 2008 menjadi Rentan kepunahan (*Vulnerable*) pada 2016. Peningkatan tersebut merupakan pertanda positif yang menegaskan bahwa upaya pemerintah China untuk melestarikan spesies panda raksasa dinyatakan efektif oleh IUCN (iucnredlist.org). Tentunya pencapaian tersebut mendapat banyak dukungan dari *Global Civil Society* yaitu *World Wildlife Fund* atau WWF (worldwildlife.org). Itulah contoh nyata keterkaitan antara efektifitas implementasi rezim internasional dengan *Civil Society*.

IV. Kesimpulan

Efektifitas Implementasi rezim Internasional CITES di Kepulauan Tambelan belum efektif karena perilaku otoritas pengelola belum sepenuhnya mampu menegakkan aturan yang berlaku dikarenakan kekurangan Sumber Daya Manusia juga sarana prasarana yang belum memadai dan aktifitas perdagangan telur penyu masih dilakukan karena didukung oleh kebiasaan dan kebutuhan masyarakat setempat, permintaan pasar dan jumlah telur yang melimpah. Selain itu jarak Tambelan yang jauh, transportasi dan komunikasi yang masih terbatas juga telah berpengaruh dalam penegakan hukum perlindungan penyu di Tambelan. Peran *civil society* juga masih sangat minim dikarenakan memang belum ada *civil society* yang secara komitmen membantu Tambelan melindungi dan melestarikan penyu. Yang ada hanya satu *civil society* lokal yang berbentuk kelompok masyarakat bernama Kelompok Pemerhati Penyu Pulau Nangka yang secara swadaya mau menangkarkan telur penyu untuk dilepasliarkan namun untuk membiayai operasional penangkaran tersebut, kelompok tersebut masih harus memperdagangkan sebagian telur penyu yang ada secara ilegal dengan pasar terbesarnya ialah Serawak, Malaysia.

V. Daftar Pustaka

- Adi, W., Windiani, R., & Farabi, N. (2017). Implementasi CITES (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*) dalam Menangani Perdagangan Kukang Ilegal di Indonesia
- Bennett, EA. 2013 *Global Social Movements in Global Governance*. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14747731.2012.739343>. Diakses pada 24 Juli 2021
- Betsill, Michele dan Elisabeth Corell. 2001. *A Comparative Look at NGO Influence in International Environmental Negotiations: Desertification and Climate Change*. <https://www.researchgate.net/publication/24089733>. Diakses pada 24 Juli 2021
- Carter N. 2007. *The Politics of Environment: Ideas, Activism and Policies*. Cambridge (GB): Cambridge University Press.
- Cohen, R., & Kennedy, P. (2000). *Global sociology*. Houndmills: Palgrave Macmillan. https://books.google.com/books/about/Global_Sociology.html?id=FLfAQgAACA AJ. Diakses pada 25 Juli 2021
- Guadalupe M, Rodrigues M. 2014. *Global Environmentalism and Local Politics: Transnational Advocacy Networks in Brazil, Ecuador and India*. New York (US): State University of Network Press
- Hjern, B. and Porter, D. O. (1981) "Implementation Structures: A New nit of Administrative Analysis", in *Organization Studies*, Vol. 2, No. 3, pp. 211-227. Diakses pada 21 September 2020
- Kalimantan Today. 2019. Bawa Telur Penyu Dari Pulau Tambelan, IRT Diamankan Di Pelabuhan Sintete. <https://kalimantantoday.com/2019/08/14/bawa-telur-penyu-dari-pulau-tambelan-irtdiamankan-di-pelabuhan-sintete/>, diakses pada 12 september 2020
- Keck M, Sikkink K. 1999. *Transnational Network in International and Regional Politics*. New York (US): UNESCO
- Kementerian Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia. 2020. <https://kkp.go.id/>, diakses pada 15 September 2020
- Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia. https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/download_file/d2e404fcac9c9a2a2955ee7b0b2d9d1f/pdf/8bf0b691c05f8f62988186b09d0bb538, diakses pada 12 september 2020
- Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia. https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/download_file/5ed36df472c617313988b8312a5000e4/pdf/0ea9a22f7757c3937ffb5dd7afa6cb2e, diakses pada 12 september 2020

- Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/download_file/42a26d8cd08cde5012f01011dbec4fd9/pdf/985ea806dc3d1b74790192fdda0bda03marak/, diakses pada 13 septem ber 2020
- Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/download_file/27324fcf23f0bc127b2cea052e90d5fd/pdf/85b4bb4f4e0556a13b9b5b290ce2463d, diakses pada 13 september 2020
- Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Jenis Ikan Yang Dilindungi
- Lane, J.-E. (1995) *The Public Sector – Concepts, Models and Approaches*, SAGE Publications Ltd, London. Diakses Pada 17 september 2020
- Leuven, K. U., & Wetenschappen, F. S. (2010). *Domestic Implementation of International Regimes in Developing Countries the Case of Marine Fisheries in China*, diakses pada 20 September 2020
- Mc GLINCHEY, S. (2014). *International Relations* Edited By. <http://www.e-ir.info/about/donate/>, diakses pada 20 September 2020
- Parsons, W. (1995) *Public Policy. An Introduction to the Theory and the Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham and Northampton. Diakses pada 23 September 2020
- Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 61 Tahun 2018 tentang pemanfaatan jenis ikan yang dilindungi dan/atau jenis ikan yang tercantum dalam Apendiks CITES
- Peraturan Pemerintah RI No. 8 Tahun 1999 tentang Pemanfaatan Tumbuhan dan Satwa Liar
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1999 Tentang Pengawetan Jenis Tumbuhan Dan Satwa
- Pontianakpost. 2019. Perdagangan Telur Penyu Masih Marak. <https://pontianakpost.co.id/perdagangan-telur-penyu-masih-marak>, diakses pada 10 September 2020
- Princen T, Finger M. 1994 dalam David Ardhian dkk. 2016. Peran Dan Strategi Organisasi Non Pemerintah Dalam Arena Politik Lingkungan Hidup. <https://journal.ipb.ac.id/index.php/sodality/article/download/14429/10697>
- Shiva, Vandhana. “Globalism, Biodiversity, and The ThirdWorld”. Helena Norberg-Hodge (ed.). *The Future of Progress: Reflections on Environment and Development*. Devon: Green Books, 1995. Shiva, Vandhana. *Staying Alive: Women, Ecology and Survival in India*. London: Zed Books, 1988. Diakses pada 20 September 2020
- The CITES. 2020. <https://www.cites.org/esp/disc/species.php>, Diakses pada 17 September 2020
- The IUCN Red List of Threatened Species. 2020 <https://www.iucnredlist.org/>, diakses pada 17 September 2020
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya;
- UU No. 31 Tahun 2004 sebagaimana yang telah diubah menjadi UU No. 45 Tahun 2009 Tentang Perikanan; PP. No. 60 Tahun 2007 Tentang Konservasi Sumberdaya Ikan;
- Underdal, A. (2002a) “One Question, Two Answers”, in Miles, E. L., Underdal, A., Andresen, S., Wettstad, J., Skjaereth, J. B., and Carlin, E. M. (eds.) *Environmental Regime Effectiveness – Confronting Theory with Evidence*, The MIT Press, Cambridge and London. Diakses pada 18 September 2020
- Wolf, E. (1972). Ownership and Political Ecology. *Anthropological Quarterly*, 45(3), 201. <https://doi.org/10.2307/3316532>