

PERDAGANGAN ILEGAL TRENGGILING: EVALUASI DAN REKOMENDASI ATAS IMPLEMENTASI CITES DI INDONESIA

Parardhya Amara Putri
Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret
E-mail: parardhya.amara@gmail.com

Abstract

This article aims to assess the legal protection of pangolins from illegal trade in Indonesia in accordance with CITES, by analyzing the causes of CITES' ineffectiveness in protecting pangolins, and how Indonesia could give pangolins a better protection from illegal trade. This article applies the method of prescriptive normative, with statute and conceptual approaches. This article focuses on finding the most fitting resolution for problems arising from the illegal trade of pangolins. The legal data provided in this article contains both primary and secondary data. The primary data being international treaties which under the present case is CITES, customary and general principles of international law. Secondary data includes textbooks, guidelines, and any sources that might show relevance along the research process. This paper is also library-based, including the use of digital library. Data collection begins with the research approach and the gathered information will be analyzed. The results of this research show that there are multiple causes that could lead to CITES ineffectiveness in giving legal protection towards pangolins from illegal trade in Indonesia, along with a few changes needed to accommodate the main purposes of the treaty.

Keywords: CITES; wildlife crime; pangolins; illegal trade in pangolins; conservation law.

A. PENDAHULUAN

Trenggiling telah menjadi salah satu mamalia paling diburu di dunia, termasuk di Indonesia. Berdasarkan data yang diperoleh dari berbagai sumber, termasuk Bea Cukai, polisi, publikasi TRAFFIC, CITES, laporan media, dan arsip-arsip dari lembaga swadaya masyarakat, ditemukan sebanyak 111 catatan penyitaan trenggiling dalam periode tahun 2010-2015 di mana Indonesia terlibat di antaranya sebagai negara pemasok, tempat penyitaan, atau dalam satu kasus, sebagai negara tujuan.

Catatan penyitaan tersebut, yang mencatat penyitaan trenggiling hidup maupun mati, dengan total sebanyak 35.632 ekor. Kemudian pada tahun 2016, *The International Union for Conservation of Nature* (IUCN) sebagai organisasi yang bekerja untuk melindungi hewan liar dan lingkungan melaporkan bahwa trenggiling mewakili sebanyak 20 persen dari perdagangan satwa liar di dunia. Dan sejak tahun 2016 tersebut, trenggiling sudah dilarang untuk diperdagangkan yang ditunjang oleh dasar hukum bahwa

trenggiling sudah dimasukkan ke dalam Apendiks I CITES (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*).

Seiring dengan berkembangnya pasar bebas, sekat antar negara menjadi tidak terbatas. Hal ini berdampak kepada laju perekonomian dan naiknya kebutuhan pasar. Teknologi dan globalisasi juga membuka pergerakan barang dan jasa antar negara dalam perdagangan. Namun, dalam beberapa dekade terakhir, pergerakan perdagangan internasional sudah merambah tidak hanya dalam sektor barang dan jasa, melainkan juga teknologi, pendidikan, kebudayaan, pola konsumsi, termasuk juga spesies satwa, tumbuhan, beserta derivatifnya. Pesatnya pertumbuhan teknologi informasi yang berbanding lurus dengan laju perdagangan internasional meningkatkan permintaan pasar terhadap perdagangan satwa. Hal ini disebabkan oleh spesies yang dianggap “eksotis” di seluruh penjuru dunia yang seringkali menjadi sasaran empuk untuk diperdagangkan karena keunikan atau “khasiat” yang dimilikinya.

Perdagangan satwa liar memang bukan merupakan suatu hal yang baru. Masyarakat internasional pada tahun 1973 telah membentuk sebuah kebijakan dan peraturan dalam penanganan perdagangan fauna dan flora dalam rangka melindunginya sebagai kekayaan bersama

untuk generasi yang akan datang (didasarkan prinsip *sustainable development* dan *common heritage of mankind*) melalui yang sekarang kita ketahui sebagai CITES. Dasar pembentukan CITES sebagai sebuah konvensi internasional ialah bahwa satwa dan tumbuhan liar merupakan suatu kesatuan ekosistem di bumi yang tidak dapat dipisahkan. Maka dari itu, masyarakat internasional memerlukan suatu regulasi yang dapat melindungi keanekaragaman hayati sehingga dapat dinikmati oleh generasi sekarang dan generasi yang akan datang. CITES dibentuk untuk berperan sebagai instrumen konservasi dan perdagangan yang berupaya merekonsiliasi dua nilai yang sering bersaing dan disandingkan, yaitu ekonomi dan lingkungan. Tujuan utamanya diidentifikasi dalam literatur yang diproduksi oleh Sekretariat CITES yaitu sebagai 'kerjasama internasional antara para pihak untuk mencegah perdagangan internasional terhadap margasatwa liar dari kegiatan yang mengancam kelangsungan hidup mereka.'

Semenjak terbentuknya CITES yang mulai berlaku tahun 1975, CITES mengatur mengenai beberapa hal pokok, yaitu:

1. Perlunya perlindungan jangka panjang terhadap tumbuhan dan satwa liar bagi manusia;

2. Meningkatnya nilai sumber daya tumbuhan dan satwa liar bagi manusia;
3. Peran dari masyarakat dan negara dalam usaha perlindungan hewan dan satwa liar sangat tinggi;
4. Makin mendesaknya suatu kebutuhan kerjasama internasional untuk melindungi jenis-jenis tersebut dari over eksploitasi melalui kontrol perdagangan internasional.

Dalam rangka meminimalisasi dampak pembatasan perdagangan satwa liar terhadap laju ekonomi dunia, CITES mengelompokkan perlindungan terhadap masing-masing spesies berdasarkan urgensinya dengan pengaturan yang berbeda-beda dalam tiga Apendiks yang diurutkan berdasarkan skala prioritas. Apendiks I mencakup jenis flora dan fauna yang dinyatakan paling terancam punah, Apendiks II mencakup spesies yang pada saat didaftarkan tingkat ancaman kepunahannya tidak separah Apendiks I, sedangkan Apendiks III mencakup spesies yang diatur melalui peraturan nasional untuk menghindari terjadinya eksploitasi terhadap spesies tersebut. Namun, fakta bahwa CITES mendesak kebutuhan kerjasama internasional dengan implementasi skala nasional membuat satwa liar tidak dapat diperdagangkan secara bebas lagi. Status ilegal spesies yang tercantum dalam ketiga Apendiks CITES

membuat pelaku perdagangan satwa liar membutuhkan izin atau permit dari Management of Authority dengan serangkaian syarat yang tercantum dalam teks konvensi dimana satwa liar yang tercantum dalam Apendiks I yang hanya mengizinkan perdagangan dengan tujuan penelitian atau konservasi, maupun dalam Apendiks II yang mengharuskan pemohon izin untuk membuktikan bahwa kegiatan perdagangannya tidak merugikan populasi spesies terkait di alam bebas. Kompleksitas proses perizinan dan imposibilitas diturunkannya izin membuat satwa liar diperdagangkan secara ilegal atau biasa disebut dengan penyelundupan satwa liar (*wildlife trafficking*).

Secara global, ada delapan spesies trenggiling yang didistribusikan di seluruh benua Asia dan Afrika. Empat spesies yang berada di Asia adalah trenggiling Jawa (*sunda pangolin*), *Phillipine pangolin*, *Chinese pangolin*, *Indian pangolin*, dan keempat lainnya yang berada di Afrika antara lain *black-bellied pangolin*, *white-bellied pangolin*, *giant ground pangolin*, dan *Temminck's ground pangolin*. Karena adanya peningkatan yang signifikan dalam jumlah trenggiling yang diperdagangkan dari Afrika dan Asia dalam beberapa dekade terakhir, dalam upaya mengakui eskalasi perdagangan trans-nasional, kedelapan spesies trenggiling dimasukkan ke daftar Apendiks I CITES pada CITES

Conference of Parties ke 17. Namun hingga sekarang, belum jelas apakah pernyataan pada konferensi CITES 2016 benar-benar berdampak pada perdagangan ilegal internasional terhadap trenggiling. Ketidakefektifan regulasi terhadap perlindungan trenggiling sebagai hewan yang terancam punah dapat terlihat dari fakta bahwa bahkan setelah dimasukkannya 8 spesies trenggiling kedalam Apendiks I CITES, ternyata Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, melalui Pusat Penegakan Hukum (Gakkum) di Sumatera, masih berhasil menangkap dua warga Tiongkok karena berusaha menyelundupkan puluhan kilogram sisik trenggiling ke Tiongkok pada 29 April 2019.

Indonesia sebagai salah satu negara dengan keanekaragaman hayati yang sangat beragam telah menunjukkan itikad baik (*good faith*) untuk melindungi spesies-spesies yang ada di dalam wilayahnya dari kepunahan dengan meratifikasi CITES melalui Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 1978 tentang *Mengesahkan Convention On International Trade In Endangered Species of Wild Fauna And Flora* tahun 1978. Pemerintah Indonesia juga telah mengimplementasi CITES dalam bentuk peraturan perundang-undangan pelaksana yaitu dalam bentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan

Ekosistem. Beberapa peraturan pelaksana lain lain juga sudah dibentuk oleh pemerintah dalam rangka mengantisipasi kepunahan spesies. CITES juga mewajibkan semua negara pihak perjanjian untuk mendelegasikan satu badan untuk mengelola perizinan (*management of authority*), dan juga badan untuk mempertimbangkan dampak perdagangan terhadap populasi suatu spesies (*scientific authority*) sebagai bentuk pertanggungjawaban atas ratifikasi CITES. Dalam hal ini, Indonesia mendelegasikan Direktorat Konservasi Keanekaragaman Hayati (KKH), Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) sebagai *management authority* dan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) sebagai *scientific authority*. Sedangkan pada tingkat daerah, tanggungjawab perihal perlindungan dan pelestarian keanekaragaman hayati jatuh kepada Badan Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA). Namun, pengaturan CITES belum diimplementasikan dengan optimal di Indonesia.

Saat ini, regulasi yang tercantum sebagai implementasi CITES di Indonesia belum efektif dalam menanggulangi kasus penyelundupan dan perdagangan ilegal trenggiling. Hal yang juga menarik untuk dikaji adalah bagaimana implementasi CITES dalam realitanya tidak berdampak signifikan sebagaimana seharusnya. Oleh

sebab itu, penulis tertarik untuk mengevaluasi kembali implementasi CITES di Indonesia dan menganalisis resolusi yang dapat dilakukan dalam upaya melindungi spesies trenggiling dari praktek perdagangan ilegal di Indonesia.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode preskriptif normatif, dengan pendekatan statuta dan konseptual. Penelitian ini berfokus pada menemukan resolusi paling pas untuk masalah yang timbul dari perdagangan ilegal trenggiling. Data hukum yang disediakan dalam penelitian ini berisi data primer dan sekunder. Data primer berupa perjanjian internasional seperti *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (CITES), hukum nasional seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990, Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1999, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1999, dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.92/Menlhk/Setjen/Kum.1/8/2018, hukum kebiasaan internasional, juga prinsip umum hukum internasional. Data sekunder mencakup buku, pedoman, kode etik, dan sumber apa pun yang dapat digunakan dan relevan terhadap tulisan ini. Makalah ini juga berbasis kepustakaan, termasuk penggunaan perpustakaan digital.

Pengumpulan data dimulai dengan penelitian, dan informasi yang terkumpul akan dianalisis secara kritis.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Sebagaimana dibahas di pendahuluan sebelumnya, trenggiling telah menjadi mamalia paling diburu di dunia, bahkan hingga beberapa tahun terakhir. Hal ini menjadi sebuah indikasi bahwa CITES belum efektif dalam memberikan perlindungan terhadap trenggiling sebagai satwa dilindungi dari perdagangan satwa liar. Sebelum mengevaluasi lebih lanjut perihal implementasi CITES di Indonesia, penting untuk diketahui beberapa alasan dan faktor utama tingginya permintaan global akan trenggiling, ialah sebagai berikut (WildAid Report: 2017):

1. Obat tradisional Tiongkok

Asosiasi Pengobatan Tradisional Tiongkok mencantumkan trenggiling di antara bahan-bahan mentah yang diperlukan untuk pengobatan penyakit jantung koroner, stroke, koma, penyakit pembuluh darah otak, delirium dan syok yang disebabkan oleh demam, penyakit menular, hingga kanker (Cota-Larson, 2012: 16). Pada tahun 2017, setidaknya 209 perusahaan farmasi di Tiongkok telah memperoleh lisensi untuk memproduksi 66 jenis obat yang mengandung sisik trenggiling, dan 716 rumah sakit di Tiongkok meresepkannya. Sisik trenggiling

hanya diperbolehkan dalam “perawatan klinis rumah sakit yang ditunjuk dan untuk pembuatan obat-obatan Tiongkok yang dipatenkan, dan tidak diizinkan untuk dijual secara eceran ke publik di luar rumah sakit yang ditunjuk.” Namun, produk terkait entah bagaimana masih banyak tersedia di gerai-gerai ritel dan toko obat tradisional di Tiongkok.

2. Obat tradisional Afrika

80% dari populasi Afrika bergantung pada pengobatan tradisional sebagai perawatan kesehatan utama (World Health Organization, 2003: 134). Di Ghana, tabib tradisional menggunakan 13 bagian tubuh trenggiling untuk mengobati 35 penyakit, termasuk perlindungan spiritual (sisik, sebagian besar), rematik (sisik dan tulang), infertilitas (kepala) dan kejang-kejang (sisik). Sementara itu, daging trenggiling digunakan untuk menyiapkan "jimat" bagi para pemimpin suku. Di Nigeria, bagian-bagian tubuh dari trenggiling spesies black-bellied dan white-bellied banyak digunakan untuk keperluan pengobatan dan ritualistik. Orang Awori menggunakan bagian trenggiling untuk mengobati 47 kondisi, termasuk rematik (tulang, sisik), stroke (tulang vertebral, sisik), kleptomania (mata, ekor), kejang dan nyeri haid (rongga dada), borok perut, sakit perut, penyakit kelamin, sakit punggung, penyakit mental dan penyakit yang membutuhkan antibiotik (sisik).

3. Daging sebagai makanan eksotis (*exotic food*)

Para ahli di *Workshop* tahun 2008 tentang Perdagangan dan Konservasi Trenggiling di Singapura mencatat bahwa “daging trenggiling disukai sebagai sumber protein lokal di beberapa bagian selatan Tiongkok, terutama Provinsi Guangdong dan Daerah Otonomi Guangxi Zhuang, di mana ia dipercaya memiliki efek memelihara ginjal dan menghilangkan elemen panas dan beracun.” Walaupun sebelumnya merupakan sumber protein tambahan untuk penduduk desa, daging trenggiling sekarang dianggap sebagai makanan eksotis mewah yang dikonsumsi oleh orang kaya di Tiongkok dan Vietnam. Untuk memastikan kesegarannya, restoran di Vietnam dan Tiongkok menawarkan untuk menggorok leher trenggiling di meja di depan tamu sebagai bentuk penyajian.

Untuk menanggapi jumlah trenggiling di habitat asal yang terus terkikis dan permintaan internasional yang tidak kunjung reda, pada *Conference of Parties* CITES yang ke-17, semua delapan spesies trenggiling dipindahkan dari CITES Apendiks II ke Apendiks I. Secara teknis, perlindungan trenggiling dalam ruang lingkup Apendiks I CITES mencakup sebagaimana tertera dalam Pasal III ayat 3 CITES yang berbunyi:

“The import of any specimen of a species included in Appendix I shall

require the prior grant and presentation of an import permit and either an export permit or a re-export certificate. An import permit shall only be granted when the following conditions have been met:

- a) a Scientific Authority of the State of import has advised that the import will be for purposes which are not detrimental to the survival of the species involved;*
- b) a Scientific Authority of the State of import is satisfied that the proposed recipient of a living specimen is suitably equipped to house and care for it; and*
- c) a Management Authority of the State of import is satisfied that the specimen is not to be used for primarily commercial purposes.”*

Dengan kata lain, baik impor ataupun ekspor spesimen dari spesies yang tercantum dalam Apendiks I CITES wajib memiliki sertifikat persetujuan dan perizinan, dengan kondisi dimana:

1. *Scientific Authority* dari negara importir telah menyatakan bahwa impor ditujukan untuk tujuan yang tidak merusak kelangsungan hidup spesies;
2. *Scientific Authority* dari negara importir telah memastikan bahwa pihak penerima dari spesies dalam keadaan hidup telah memiliki perlengkapan yang memadai untuk merawat spesies; dan
3. *Management Authority* dari negara importir telah memastikan bahwa spesies tidak digunakan untuk tujuan-tujuan komersil.

Dengan diadopsinya Conf. 17.10 tentang konservasi dan perdagangan trenggiling, juga *Decision* 17.239 dan 17.240 tentang Trenggiling maka Indonesia sebagai negara pihak telah menyetujui untuk, antara lain, mempersiapkan untuk bekerja sama dengan organisasi terkait, dan dalam konsultasi dengan negara-negara yang terlibat, sebuah laporan tentang: (i) status konservasi nasional dan global spesies trenggiling Afrika dan Asia; (ii) informasi yang tersedia tentang tingkat perdagangan legal dan ilegal; (iii) informasi yang relevan tentang tindakan penegakan yang diambil; (iv) tumpukan stok spesimen dan turunan trenggiling; (v) inventarisasi populasi trenggiling saat ini; dan (vi) perkembangan baru tentang manajemen permintaan, pendidikan dan langkah-langkah peningkatan kesadaran tentang trenggiling.

Para pihak dalam *Conference of Parties* 17 juga sepakat bahwa sejauh ini, trenggiling kurang mendapat perhatian global dalam hal perlindungan dan konservasi. *Conference of Parties* 17 menyatakan bahwa ada beberapa hal yang harus segera di implementasikan, yaitu:

1. Pengembangan metode pemantauan yang dapat diuji dan dievaluasi lapangan untuk memastikan akurasi sehingga dapat diandalkan dan dapat diintegrasikan ke dalam pengelolaan konservasi

2. Pengembangan sumber daya perdagangan trenggiling dengan komponen berikut: (i) bahan identifikasi untuk trenggiling dan turunannya dalam perdagangan untuk staf penegakan garis depan; (ii) protokol standar untuk pengambilan sampel skala besar trenggiling; (iii) panduan tentang penempatan hewan hidup langsung dan jangka panjang; dan (iv) katalog fasilitas habitat yang sesuai untuk penempatan jangka panjang trenggiling hidup;
3. Analisis rutin trenggiling dan turunannya dalam perdagangan ilegal untuk menginformasikan pengambilan keputusan CITES. Ini bisa didasarkan pada laporan perdagangan ilegal yang diuraikan dalam Res. Conf. 11.17 (Rev. CoP17) dikombinasikan dengan data lain yang tersedia tentang perdagangan trenggiling ilegal.
4. Penentuan lokasi prioritas untuk memusatkan upaya konservasi trenggiling, termasuk keterlibatan dengan masyarakat lokal; dan
5. Evaluasi apakah budidaya trenggiling menawarkan solusi konservasi yang potensial untuk trenggiling atau justru dapat memperburuk over-exploitation.

Dalam *Conference of Parties 17*, beberapa praktek perlindungan terhadap

trenggiling di Asia yang berhasil dilaporkan ke CITES meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Penggunaan staf lapangan yang berpengalaman dalam mendeteksi dan menangani kegiatan ilegal
2. Kolaborasi antara lembaga penegak hukum untuk memantau transportasi ilegal trenggiling.
3. Penegakan hukum keanekaragaman hayati di dalam dan di luar kawasan lindung dikelola secara terpisah.
4. Pembentukan gugus tugas khusus untuk menyelidiki kejahatan terhadap satwa liar. CITES memberi contoh, gugus tugas yang sudah di implementasikan di India, lebih tepatnya di Departemen Kehutanan Madhya Pradesh di India yang telah menangkap 161 tersangka dari sepuluh negara bagian India karena perburuan liar dan perdagangan ilegal sisik trenggiling dalam beberapa tahun terakhir.

Para pihak dalam *Conference of Parties 17* juga menyepakati beberapa tindakan konservasi yang perlu dilakukan oleh masing-masing pihak, yaitu:

1. Perencanaan konservasi (*conservation planning*)

Para pihak menyepakati bahwa masih ada kebutuhan kritis terhadap investasi masa depan dalam hal aksi konservasi trenggiling. Hal ini dapat ditunjang dari

pengembangan dan implementasi strategi konservasi trenggiling di tingkat nasional dan regional.

2. Metode pemantauan (*monitoring methods*)

Mengembangkan metode pemantauan yang kuat untuk menilai kelimpahan secara akurat adalah prioritas konservasi utama untuk trenggiling. Secara kuantitatif, hanya sedikit yang saat ini diketahui mengenai spesies-spesies trenggiling dalam family *Manis spp.*, baik ukuran area yang diperlukan untuk mempertahankan populasi masing-masing spesies, habitat yang paling cocok, atau bagaimana tingkat eksploitasi yang berbeda dapat mempengaruhi status populasi. Sehingga, masih ada kebutuhan untuk mengembangkan metode pemantauan untuk berbagai spesies trenggiling yang dapat diuji di lapangan dan dievaluasi untuk memastikan akurasi dan dapat diintegrasikan ke dalam manajemen konservasi.

3. Pemantauan perdagangan (*trade monitoring*)

Ada dua tindakan utama terkait dengan pemantauan perdagangan. *Pertama*, pengembangan peralatan perdagangan trenggiling. Jelas bahwa ada kebutuhan untuk mendukung staf lapangan dengan lebih baik dalam menanggulangi perdagangan ilegal trenggiling melalui pengembangan bahan identifikasi yang

memberikan perincian tentang perbedaan morfologis antara delapan spesies trenggiling dan bagaimana cara mengidentifikasi mereka dengan benar. Kebutuhan ini dapat dipenuhi melalui pengembangan kit sumber daya perdagangan trenggiling dengan komponen berikut:

- a. bahan-bahan untuk mengidentifikasi trenggiling dan turunannya dalam perdagangan untuk staf penegakan hukum;
- b. protokol standar untuk pengambilan sampel sisik trenggiling skala besar;
- c. panduan mengenai penempatan hewan hidup langsung dan jangka panjang; dan
- d. katalog fasilitas habitat yang sesuai untuk penempatan jangka panjang trenggiling hidup.

Kedua, analisis spesifik spesies pangolin dan turunannya dalam perdagangan ilegal untuk informasi dalam rangka pengambilan keputusan CITES.

4. Perlindungan berbasis lokasi dan keterlibatan masyarakat setempat (*site-based protection and local community engagement*)

Secara kolektif trenggiling memiliki distribusi yang luas di Asia dan Afrika, bahkan beberapa diantaranya hidup di area-area dilindungi. Namun, kebutuhannya sangat jarang secara eksplisit diakomodasi dalam pengelolaan atau manajemen

konservasi. Saat ini masih ada kebutuhan untuk menilai dan menentukan lokasi prioritas secara lebih komprehensif untuk memusatkan upaya konservasi trenggiling sebagai bagian dari pengelolaan kawasan lindung yang efektif. Yang tidak kalah pentingnya ialah kebutuhan untuk bekerja sama dengan masyarakat lokal di lokasi-lokasi prioritas untuk mencapai keikutsertaan jangka panjang mereka yang tulus terhadap konservasi trenggiling. Secara realistis, hal ini akan memerlukan tindakan dan solusi yang spesifik dengan konteks di masing-masing lokasi dan kemungkinan besar akan dapat dicapai dengan mengindahkan pelajaran yang didapat sampai saat ini tentang peran yang dapat dimainkan masyarakat setempat dalam memerangi kejahatan terhadap satwa liar dan mendukung upaya konservasi jangka panjang.

5. Manajemen penangkapan (*captive management*)

Munculnya peternakan trenggiling di kawasan Asia dan Afrika merupakan sebuah potensi perhatian baru dalam ruang lingkup konservasi dan tentunya memerlukan penyelidikan lebih lanjut untuk menilai apakah ia menawarkan solusi konservasi yang potensial untuk trenggiling atau justru dapat memperburuk keadaan dengan eksploitasi berlebihan dan perdagangan ilegal trenggiling.

Dapat dilihat dari penjelasan diatas bahwa CITES telah memiliki bentuk perlindungan yang detil dan memadai untuk spesies-spesies trenggiling dari perdagangan ilegal di dunia. Namun, meskipun CITES mengikat secara hukum (*legally binding*) bagi Para Pihak, atau dengan kata lain mereka harus mengimplementasikan Konvensi CITES tidak dapat menggantikan peran hukum nasional. CITES dalam hal ini hanya memberikan kerangka kerja (*framework*) yang harus dihormati oleh masing-masing Pihak, dan masing-masing pihak juga berada dibawah kewajiban untuk mengadopsi pengaturan domestiknya masing-masing dan memastikan bahwa CITES telah diimplementasikan dengan baik di tingkat nasional. Hal ini disebabkan oleh karena CITES bukan merupakan perjanjian internasional yang bersifat *self-executing*, sehingga tidak dapat diimplementasikan sepenuhnya sampai langkah-langkah domestik tertentu telah diadopsi untuk tujuan itu. Oleh karena itu, sangat penting bagi Para Pihak CITES untuk memiliki undang-undang yang memungkinkan mereka untuk menerapkan dan menegakkan semua aspek Konvensi. Konvensi ini tidak menguraikan atau membatasi bagaimana masing-masing pihak akan mengimplementasikan hukumnya. Hukum internasional memiliki peran yang tidak terlalu besar terhadap

konservasi, karena pada dasarnya negara menyimpulkan perjanjian atas dasar sukarela dalam tatanan hukum internasional yang tidak memiliki kekuatan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang terpusat sama halnya dengan tatanan hukum domestik. Kepatuhan pada umumnya tidak sempurna, dengan kegagalan implementasi dan penegakan hukum mempengaruhi instrumen hukum yang paling kompleks sekalipun. Agar efektif, instrumen hukum internasional harus mencakup komitmen yang jelas, menarik cukup banyak pihak, dan memastikan tingkat kepatuhan yang memadai (Bowman M, 2000: 105-151).

Berdasarkan dari fakta bahwa CITES merupakan *non-self executing treaty*, CITES tidak memiliki mekanisme atau badan penyelesaian sengketa sendiri ketika terjadi pelanggaran terhadap nilai-nilai perjanjian. Dengan kata lain, masing-masing pihak harus mengadopsi pengaturan yang mengandung konsekuensi hukum apabila terjadi pelanggaran. Selain itu, CITES juga tidak memiliki tolok ukur yang konkret dan mengikat perihal penegakan hukum yang harus dilakukan ketika terjadi pelanggaran. Hal ini menimbulkan ketidakselarasan dan subjektivitas masing-masing pihak dalam menentukan sanksi, dan CITES pun tidak memiliki kuasa atau *legal power* untuk mengintervensi terlalu jauh dalam hal hukum nasional suatu

negara. Sebagai sebuah upaya, CITES pada tahun 1993 membentuk suatu mekanisme untuk mendorong dan membantu upaya legislatif Para Pihak dalam memenuhi persyaratan minimum CITES untuk legislasi nasional sebagaimana dinyatakan dalam Resolusi Conf. 8.4 (Rev. CoP15) yang disebut dengan *National Legislation Project* (NLP). Persyaratan minimum tersebut meliputi:

1. menunjuk setidaknya satu *Management Authority* dan satu *Scientific Authority*
2. melarang perdagangan spesimen yang melanggar Konvensi;
3. menghukum perdagangan semacam itu: dan
4. menyita spesimen yang diperdagangkan secara ilegal atau dimiliki.

NLP membagi Para Pihak dalam 3 kategori, kategori 1 (persyaratan terpenuhi seutuhnya), kategori 2 (persyaratan sebagian terpenuhi), dan kategori 3 (persyaratan sebagian besar tidak terpenuhi). Hal ini dikarenakan ketentuan CITES di masing-masing legislasi nasional Para Pihak seharusnya serupa, meskipun Para Pihak dapat memiliki struktur hukum, kebijakan nasional, budaya hukum, spesies, atau jenis perdagangan yang berbeda. Para pihak telah mempelajari bagaimana cara mengembangkan, mengadopsi dan menerapkan pengaturan dalam CITES,

dengan cara, dan melalui tantangan yang mereka hadapi masing-masing. Hal ini menunjukkan bahwa ada banyak cara untuk mengatasi tantangan serupa. Sebagai contoh, Indonesia. Indonesia telah menjadi Pihak terhadap CITES sejak tahun 1978, yang artinya sudah lebih dari 40 tahun. Dengan menjadi pihak CITES, Indonesia terikat dengan ketentuan konvensi, termasuk pengembangan perundang-undangan yang memungkinkan penerapan CITES yang efektif, sebagaimana diatur dalam Pasal VIII CITES. Pada saat Indonesia bergabung dengan Konvensi, undang-undang yang berlaku adalah Undang-Undang tentang Perlindungan Alam tahun 1931. Undang-undang ini tetap berlaku sampai diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Undang-undang ini kemudian menjadi undang-undang utama untuk implementasi CITES.

Saat ini, Indonesia merupakan salah satu negara yang sudah masuk kedalam kategori 1. Indonesia juga sudah memiliki legislasi yang mengatur perdagangan internasional spesies trenggiling asli dan non-asli. Peraturan-peraturan yang memiliki relevansi dalam hal perlindungan trenggiling ialah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990, Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1999, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1999, dan Peraturan

Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor

P.92/MENLHK/SETJEN/KUM.1/8/2018.

Akan tetapi, penulis percaya bahwa cukup untuk mengimplementasi bukan berarti sudah sepenuhnya memadai untuk melindungi tumbuhan dan satwa liar, khususnya trenggiling.

Indonesia dalam pasar trenggiling dunia memiliki peran yang cukup besar, yang mana terbagi dalam 4 (empat) rute utama (Daniel W.S Challender, 2012: 206-218.):

- a. Perdagangan volume tinggi dari Indonesia ke Tiongkok dan Vietnam dengan pengiriman peti kemas, sebagian besar dalam bentuk hewan beku (yang sudah dikuliti sisiknya).
- b. Perdagangan melalui darat dari Indonesia, melintasi selat Malaka ke Semenanjung Malaysia dan utara melalui Thailand dan Laos ke Vietnam, dan akhirnya ke Tiongkok. Produk sering termasuk hewan hidup atau sisik, beberapa di antaranya dijual di Vietnam untuk konsumsi domestik.
- c. Perdagangan dari Asia Selatan, yang berasal dari Nepal dan India, ke Tiongkok melalui Myanmar, sebagian besar terdiri dari sisik trenggiling.
- d. Perdagangan dari Afrika ke Asia, seringkali melalui Hong Kong

melalui darat dan umumnya dalam bentuk sisik dan hewan beku.

Dapat dilihat dari poin a. dan b. bahwa Indonesia memiliki andil yang besar sebagai pemasok trengiling dunia. Dalam hal ini, penulis mengajukan beberapa rekomendasi yang didasarkan oleh evaluasi terhadap regulasi konservasi di Indonesia dalam upaya memberi perlindungan yang lebih baik untuk spesies trengiling, diantaranya:

1. Penegakan hukum yang konsisten dengan tujuan konservasi

Ketika kita mendiskusikan perihal kesesuaian antara regulasi konservasi Indonesia dengan CITES, maka yang perlu untuk sesuai bukan hanya kerangka regulasinya. Namun juga apakah implementasi dan penegakkan hukum dari regulasi Indonesia sesuai dengan nilai-nilai yang ingin dijunjung oleh CITES dalam rangka upaya konservasi itu sendiri. CITES dalam konsiderannya mencantumkan prinsip dasar terbentuknya CITES, yang meliputi:

“Recognizing that wild fauna and flora in their many beautiful and varied forms are an irreplaceable part of the natural systems of the earth which must be protected for this and the generations to come; Conscious of the ever-growing value of wild fauna and flora from aesthetic, scientific, cultural, recreational and economic points of view;

Recognizing that peoples and States are and should be the best protectors of their own wild fauna and flora;

Recognizing, in addition, that international co-operation is essential for the protection of certain species of wild fauna and flora against over-exploitation through international trade”

Dapat dilihat bahwa CITES memiliki tujuan untuk mengupayakan terwujudnya kelestarian sumber daya alam hayati serta keseimbangan ekosistem sehingga dapat lebih mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia dengan cara yang berkelanjutan. Sehingga, penegakan hukum seharusnya ditujukan untuk mencapai tujuan awal atau fundamental principle dari peraturan perundang-undangan itu sendiri. Sebagaimana disampaikan Prof. Harkristuti Harkisnowo dalam pidato pengukuhan guru besarnya bahwasanya “tujuan pencantuman sanksi pidana amat tergantung dari persepsi perumus undang-undang terhadap tujuan pemidanaan yang hendak dicapai dari kebijakan yang dibuatnya.”

Apabila kita melakukan analisis terhadap penegakkan hukum terhadap kejahatan konservasi, dapat dilihat bahwa konsep pemidanaan yang dihasilkan tidak memberikan keuntungan apapun bagi korban (dalam konteks tulisan ini lingkungan hidup dan ekosistem) dan masyarakat sekitar. Namun, penegakkan hukum lebih ditekankan kepada

bahwasanya pelaku sudah melakukan pelanggaran kepada sistem, dan difokuskan kepada penjatuhan hukuman, penimbunan rasa bersalah, dan penjeraan. Sehingga, sanksi administratif yang diberikan hanya berupa pembalasan akan perilaku masa lalu yang terhapuskan. Sedangkan lingkungan hidup yang ditinggalkan dengan kondisi buruk dibiarkan tanpa ada tanggungjawab restoratif yang berfokus kepada pemecahan masalah lingkungan hidup yang ditimbulkan atas perilaku di masa lalunya.

Selain penegakkan hukum yang bersifat materiil, pembaharuan dalam bidang formil pun penting untuk dilakukan. Dimana aparat penegak hukum perlu ditingkatkan kapasitasnya dalam rangka menyelesaikan kasus kejahatan konservasi. Sebagai contoh, diskresi hakim dalam mencari kebenaran materiil dan memutus kasus, agar perspektif dan prinsip-prinsip fundamental Undang-Undang konservasi digunakan, keadilan spesies tercapai, dan pada akhirnya tujuan hukum konservasi terwujud.

2. Sanksi yang memadai

Sistem sanksi yang dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 masih berupa sanksi yang sifatnya punitif atau sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, misalnya berupa denda administratif atau hukuman penjara. Hal ini tentu tidak berpengaruh besar dalam hal kejahatan

konservasi. Sebagaimana dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya, sanksi yang bersifat punitif hanya berorientasi pada pelaku kejahatan, sedangkan fokus dari hukum konservasi sendiri adalah lingkungan hidup, dimana sanksi pidana seharusnya digunakan untuk menegakan standar sosial yang dapat mewujudkan perilaku positif kepada kehidupan liar, dan dapat secara general merefleksikan sebuah sistem hukum yang dapat beradaptasi dari meningkatnya ancaman terhadap spesies biodiversitas. Sanksi hukum pidana seharusnya lebih disesuaikan dengan natur dari kejahatan yang dilakukan, dimana dalam konteks kejahatan konservasi, yang diberlakukan harus bersifat reparatoir, atau sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan lingkungan hidup kepada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran hukum.

Selain sifat sanksinya yang tidak sesuai dengan natur kejahatannya, sanksi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 juga sangat tidak sepadan dengan akibat dari kejahatan yang dilakukan oleh pelaku. Berdasarkan Pasal 40 Undang-Undang ini, dalam konteks satwa dan tanaman liar, sanksi yang diberikan hanya berupa pidana penjara maksimal 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah). Padahal, harga satwa liar di pasar

internasional mahal sekali. Sebagai contoh, kasus yang terjadi kepada terdakwa Soemiarto Budiman, yang dipidana atas kepemilikan tidak sah atas lima ton trenggiling. Terdakwa terbukti dengan sengaja menangkap, melukai, membunuh, menyimpan, memelihara, mengangkut, dan memperjualbelikan trenggiling yang dilindungi dalam keadaan hidup, mati dan juga bagian tubuhnya yakni sisik sesuai dengan Pasal 40 ayat 2 jo. Pasal 21 ayat 2 huruf a dan Pasal 40 ayat 2 jo. Pasal 21 ayat 2 dan Pasal 40 ayat 2 jo. Pasal 21 ayat 2 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990. Namun, Ketua Majelis Hakim Marsudin Nainggolan di Pengadilan Negeri Medan hanya menjatuhkan vonis kepada terdakwa berupa 18 bulan penjara, denda Rp 50.000.000,00. dengan subsider 1 (satu) bulan kurungan badan. Padahal, jika kita hitung secara saksama, harga daging trenggiling di pasar dunia saat ini mencapai 1.200 Dollar AS, atau sekitar Rp 16.500.000,00 per kilogram. Sedangkan sisiknya dibanderol 3.000 Dollar AS, atau sekitar Rp 41.400.000,00 per kilogram. Terdakwa dalam kasus ini menjual sebesar 5ton trenggiling, atau tepatnya 5.000 kilogram. Maka keuntungannya bisa mencapai milyaran rupiah. Dari perhitungan sederhana saja denda yang divonis hakim untuk terdakwa sudah sangat tidak sebanding, apalagi mengetahui bahwa

trenggiling sudah dalam kondisi mati dan tidak bisa dikembalikan ke habitat asal.

Dapat dilihat dari kedua contoh kasus diatas bahwa dengan aturan sanksi yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 yaitu berupa pidana penjara maksimal 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) sangat tidak memadai dalam menegakkan hukum konservasi. Harga yang harus dibayar dari dampak yang ditimbulkan dari perdagangan satwa dan tanaman liar terhadap ekosistem dan lingkungan hidup jauh lebih besar. Bahkan, dibandingkan dengan harga spesies di pasar internasional pun tidak sebanding, bagaimana spesies-spesies dilindungi dibanderol dengan harga yang sangat tinggi untuk berbagai macam alasan atas dasar fungsi dan kepercayaan. Dengan sistem hukum seperti yang berlaku di Indonesia, jika pelaku kejahatan dapat dengan mudah membayar denda yang divonis oleh Majelis Hakim, maka pelaku kejahatan seperti diberi kesempatan kedua untuk melanjutkan bisnisnya. Apalagi sebagaimana dilansir oleh Perserikatan Bangsa Bangsa, negara-negara sekarang harus menganggap kejahatan akan konservasi atau kehidupan liar harus dianggap serius. Karena dinilai sudah melibatkan mafia dan telah menjadi kejahatan terorganisasi (*organized crime*). Bahkan, kejahatan konservasi pada saat ini

menjadi kejahatan nomor dua di dunia setelah Narkotika. Maka dari itu, negara-negara, khususnya Indonesia yang digadangkan sebagai megadiverse country harus mengantisipasinya dengan membuat formulasi perundang-undangan yang lebih kuat, salah satunya dengan sanksi yang lebih memadai.

3. Kategori spesies yang lebih spesifik

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tidak secara spesifik melampirkan penetapan status perlindungan. Namun, penetapan status perlindungan terlampir dalam peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1999 dan selanjutnya dilengkapi dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.92/Menlhk/Setjen/Kum.1/8/2018.

Namun, penetapan status perlindungan haya dibagi menjadi 2 (dua) kategori spesies, dilindungi dan tidak dilindungi. Dikotomi seperti ini memberikan ilusi kepada masyarakat yang pada saat ini awam, menganggap bahwa selain hewan yang dilindungi aman untuk ditangkap, dikonsumsi, diperniagakan, atau dipelihara. Padahal, CITES membagi status perlindungannya menjadi 3 Apendiks, dengan fungsi dan tujuannya masing-masing. IUCN di sisi lain membagi penetapan status perlindungannya menjadi 8 kategori, sebagaimana dibahas dalam pembahasan sebelumnya. Pembagian

penetapan status perlindungan yang lebih spesifik dan jelas tujuan memudahkan masyarakat untuk memahami spesies-spesies apa saja yang sebaiknya tidak mereka tangkap untuk tujuan-tujuan yang sifatnya tersier.

Terlebih lagi, kategori yang lebih spesifik membantu masyarakat untuk lebih memahami urgensi melakukan perlindungan terhadap suatu spesies, khususnya trenggiling. Sebagai contoh, status trenggiling di IUCN yang dinobatkan sebagai Critically Endangered memberi pengertian kepada masyarakat awam bahwa jumlah trenggiling di alam liar sudah dalam kondisi kritis. Dikotomi “dilindungi” dan “tidak dilindungi” merugikan spesies sangat langka seperti trenggiling karena masyarakat meraba akan statusnya di alam liar. Kategorisasi yang lebih spesifik akan memberi pengertian langsung terhadap masyarakat akan urgensi perlindungan suatu spesies tanpa mengharuskan kalangan masyarakat yang luas untuk membaca serangkaian pengaturan hukum yang terpisah.

D. SARAN DAN SIMPULAN

1. Simpulan

Indonesia dinyatakan sebagai salah satu negara yang sudah melengkapi syarat-syarat untuk mengimplementasikan CITES dengan baik, yaitu melalui Undang-

Undang Nomor 5 Tahun 1990, Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1999, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1999, dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia No. P.92/Menlhk/Setjen/Kum.1/8/2018. Namun, melengkapi persyaratan saja tidak cukup, implementasi CITES di Indonesia belum sesuai dengan tujuan-tujuan awal dibentuknya konvensi, atau tujuan konservasi itu sendiri. Terlebih, spesies-spesies trenggiling dalam lingkup pengaturan CITES masuk kedalam status perlindungan Apendiks I, yang artinya tidak dapat diperdagangkan secara komersil. Tingginya permintaan terhadap trenggiling dalam pasar internasional disebabkan oleh tingginya permintaan sisik dan daging trenggiling yang digunakan untuk obat tradisional Tiongkok, Afrika, dan makanan eksotis di Asia. Salah satu upaya Indonesia untuk melindungi spesies

trenggiling selain melalui implementasi adalah melalui penegakan hukum yang baik. Penting untuk dicatat bahwa semata-mata mengimplementasikan sebuah konvensi tidaklah cukup, yang sama pentingnya adalah apakah hukum terkait telah mencapai tujuannya, seperti yang dinyatakan dalam konsideran. Nyatanya, hukum di Indonesia masih berorientasi pada pelaku dan terfokus sebagai alat “pembalasan” terhadap perilaku yang telah terjadi di masa lalu. Padahal, yang dibutuhkan untuk mewujudkan cita-cita hukum konservasi adalah dengan hukum yang bersifat restoratif. Sehingga, terdapat 3 (tiga) hal utama yang perlu disesuaikan untuk mencapai tujuan dibentuknya hukum konservasi itu sendiri, yaitu penegakan hukum yang konsisten dengan tujuan konservasi, penerapan sanksi yang memadai, dan penetapan status perlindungan yang lebih spesifik.

DAFTAR PUSTAKA

- Abensperg-Traun, M. 2009. *CITES, Sustainable Use of Wild Species and Incentive-Driven Conservation in Developing Countries, With an Emphasis on Southern Africa*. Biological Conservation Journal. 142(5), 948-963.
- Andri Santosa (ed). 2009. *Konservasi Indonesia: Sebuah Potret Pengelolaan & Kebijakan*. Bogor: Pokja Kebijakan Konservasi - Environmental Services Program (ESP).
- Bowman M. 2000. *The effectiveness of international nature conservation agreements*. Hal 105–151 in Anker HT, Basse EM, eds. Land Use and Nature Protection Journal.
- Challender, D., 2011. *Asian pangolins: Increasing affluence driving hunting pressure*. Traffic Bulletin.
- Challender, D., Nguyen Van, T., Jones, M. and May, L. (2012). *Time-budgets and activity patterns of captive Sunda pangolins (Manis javanica)*. Zoo Biology Journal, 31 (2), 206-218.
- Cota-Larson, R. .2012. *'Medicinal Use' Pangolin Farms in China? Pangolins*. <http://pangolins.org/2012/01/16/medicinal-use-pangolin-farms-in-china-photosvideo/>
Diakses pada tanggal 10 Maret 2020 Pukul 18.30 WIB.
- Daniel J. Ingram. 2017. *Assessing Africa-Wide Pangolin Exploitation by Scaling Local Data*. Conservation Letters Journal.
- Inge Ropke. 1994. *"Trade, Development, and Sustainability – A Critical Assessment in The Free Trade Dogma"*, Ecological Economics, Vol. 9.
- Komisi Brundtland. 1987. *Our Common Future*. Britania Raya: Oxford University Press.
- Marsya Mutmainah Handayani. 2019. *Merumuskan Ulang Kejahatan Terhadap Kehidupan Liar*. Arah Baru Kebijakan Penegakan Hukum Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Indonesian Centre for Environmental Law. 29-57
- Poten, Constance J., *"America's Wildlife Trade: A Shameful Harvest"*, National Geographic, 1991
- Pro FAUNA. Fakta Satwa Liar di Indonesia, <http://www.profauna.net/id/faktasatwa-liar-di-indonesia#.Vj49BrcrLIU>, diakses pada 21 Maret 2020 Pukul 13.13 WIB
- Rangkuti Sundari, 2000. *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*. Edisi kedua, Airlangga University Press. Hal. 238
- TRAFFIC. Report: The Global Trafficking of Pangolins: A Comprehensive summary of seizures and trafficking routes from 2010-2015
- Warchol, GL. 2004. The international illegal wildlife trafficking. Criminal Justice Studies: a Journal of Crime, Law and Society, 17(1)