

**EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI CITES (CONVENTION ON
INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND
FLORA) DALAM MENGATASI PERDAGANGAN CULA BADAK DI
VIETNAM**

By:

Risma Dewi

(risma.dewi.7196.rd@gmail.com)

Supervisor: Dr. Pazli, S.IP, M.Si

Jurusan Ilmu Hubungan Internasional
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau
KampusBinaWidya Km. 12,5 Simpang Baru, Pekanbaru-Riau 28293
Telp: 0761-63272/ Fax: 0761-566821

Abstract

Rhinoceros or rhinocerotidae is a large mammal native to Africa and Asia. The entire rhinoceros family, the Rhinocerotidae, was included in Appendix I CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna) in 1997. It means trade of this species and their products is strictly prohibited for commercial purposes. However rhino population are in crisis, an instable demand for their horns is driving rhino poaching levels to unprecedented levels. Vietnam is directly responsible for high level of poaching in southern African countries. As the world's largest consumer of rhino horn, the demand for rhino horn in Vietnam is driving the increase in rhino poaching crisis in South Africa and bring this species to extinction.

This paper aims to describe the effectiveness of CITES implementation in tackling rhino horn trade in Vietnam, the reasons for the ineffectiveness of its implementations and determine the main factors that cause the ineffectiveness. To achieve this objectives, it is used a qualitative method through literature reviews and policy documents.

The findings of this paper shows that the opportunity to increase the income offered by rhinoceros horn trading business can be a special attraction for the international mafia which ultimately makes it difficult for the government to apply the CITES regulations so that CITES implementation runs ineffectively and the rhino horn trade in Vietnam still continues.

Keywords: rhinoceros, implementation, CITES, rhino horn trade, Vietnam

Pendahuluan

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa implementasi CITES (*the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*) dalam mengatasi perdagangan cula badak di Vietnam. Vietnam dipercaya telah menjadi pasar terbesar sekaligus menjadi tujuan utama bagi perdagangan cula badak. Permintaan yang tinggi akan cula badak di Vietnam telah menyebabkan peningkatan perburuan terhadap badak untuk diambil cularnya. Penelitian ini menekankan pada efektivitas implementasi aturan CITES sebagai bentuk upaya dalam melindungi spesies badak dari kepunahan yang diakibatkan perdagangan ilegal untuk kebutuhan komersial.

Badak merupakan salah satu spesies yang berada dibawah perlindungan CITES. Ada lima spesies badak di dunia, dua diantaranya terdapat di Afrika yaitu Badak Hitam (*Diceros bicornis*) dan Badak Putih (*Ceratotherium simum*), dan tiga lainnya terdapat di Asia yaitu Badak Bercula Satu (*Rhinoceros unicornis*), Badak Sumatra (*Dicerorhinus sumatrensis*) dan Badak Jawa (*Rhinoceros sondaicus*).¹

Selama ratusan tahun terakhir, jumlah subspecies atau populasi badak semakin berkurang bahkan mendekati kepunahan. Tiga subspecies badak telah benar-benar punah sejak awal abad ke-20. Dari lima spesies badak yang tersisa di Afrika maupun Asia, tiga diantaranya dikategorikan sebagai spesies yang menempati posisi benar-benar terancam (krisis), satu spesies berada pada kategori hampir terancam dan satu

spesies lainnya berada pada posisi yang rentan.

Keseluruhan spesies badak ini terdaftar dalam Appendix I CITES sejak tahun 1977 yang berarti segala bentuk perdagangan internasional dengan tujuan komersialnya dilarang, baik badak itu sendiri maupun bagian tubuh dan produk turunannya. Namun seiring dengan keberhasilan konservasi yang dilakukan negara Afrika Selatan dan Swaziland, dengan terjadinya peningkatan terhadap jumlah badak jenis *southern white rhino*, maka badak jenis ini berhasil mengalami *downlist* dan terdaftar kedalam Appendix II CITES. Hal ini berarti perdagangan badak jenis ini diperbolehkan, namun dengan kontrol perdagangan yang ketat guna menghindari pemanfaatan yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan mengancam kelangsungan hidupnya.

Meski upaya konservasi ini dinilai cukup berhasil, namun saat ini, gelombang dramatis perburuan badak secara signifikan mempengaruhi badak di Afrika dan Asia dan mengancam berbagai upaya yang telah dilakukan untuk melindungi populasi badak.²

Perburuan menggambarkan sebuah ancaman yang sangat besar bagi populasi badak di seluruh dunia. Peningkatan perburuan badak berkaitan dengan meningkatnya jaringan perdagangan, peningkatan kemakmuran negara-negara Asia, munculnya negara-negara berkembang di Afrika, keterlibatan sindikat kriminal, serta munculnya Vietnam sebagai importir utama yang baru.³

¹Crosta, Andrea. Kimberly Sutherland & Chiara Talerico. 2017. *Grinding Rhino: An Undercover Investigation on Rhino Horn Trafficking in China and Vietnam*. Los Angeles, CA, USA. EAL Hal. 12

²Milliken, T. and Shaw, J. (2012). *The South Africa – Viet Nam Rhino Horn Trade Nexus: A deadly combination of institutional lapses, corrupt wildlife industry professionals and Asian crime syndicates*. TRAFFIC, Johannesburg, South Africa. Hal. 9

³WildAid. Rhino Horn Demand 2012-2014. Rhino Horn Report_Final_v2.pdf Hal. 7

Keterlibatan sindikat kejahatan terorganisir memiliki keterkaitan terhadap aktivitas perburuan dan penyelundupan antara negara penyedia dan negara konsumen, dan Sekretariat CITES meyakini bahwa perdagangan cula badak “merupakan salah satu tindak kriminal paling terstruktur yang saat ini dihadapi oleh CITES.”⁴

Munculnya Vietnam sebagai negara importir sekaligus pasar terbesar perdagangan cula badak juga mendorong tingkat perburuan serta meningkatkan permintaan akan cula di Asia. Permintaan terhadap cula badak terus melanda dan jumlah perburuan badak meningkat secara dramatis setiap tahunnya selama beberapa tahun terakhir, khususnya di Afrika Selatan.

Data dan jumlah perdagangan cula badak sangat jarang ditemukan dan tidak ditemukan laporan secara eksplisit mengenai perdagangan cula badak secara global. Namun demikian, peningkatan perburuan yang terjadi setidaknya bisa dijadikan acuan tentang seberapa besar kejahatan cula badak ini terjadi. Di Afrika sendiri sebagai negara “penyedia” badak, selama 15 tahun sebagai hasil dari keberhasilan konservasi yang dilakukan, menunjukkan bahwa populasi badak sudah mulai berangsur “pulih”. Namun belakangan, kondisi ini menjadi terusik akibat gelombang perburuan yang kembali melanda negeri ini.

Pada tahun 2011 sebanyak 448 badak telah diburu, setelah sebelumnya hanya terdapat 13 badak yang diburu pada tahun 2008. Setidaknya untuk kurun waktu 2007-2011 saja telah terjadi peningkatan perburuan mencapai

5000%.⁵ Pada tahun berikutnya jumlah ini semakin meningkat yaitu 668 pada tahun 2012, 1004 pada tahun 2013, dan semakin memburuk dengan peningkatan yang tampak pada tahun 2014 yakni 1215 badak diburu untuk diambil cularanya.⁶

Pemanfaatan cula badak sendiri umumnya digunakan sebagai salah satu bahan pada pengobatan tradisional yang diyakini dapat menyembuhkan berbagai macam penyakit ringan seperti demam, halusinasi dan sakit kepala. Dalam perkembangannya, penggunaan cula badak sebagai media pengobatan juga semakin berkembang diantaranya adalah digunakan untuk mengobati kanker dan bentuk penyakit lainnya seperti *hangover* (perasaan sakit pada waktu bangun pagi setelah minum minuman keras terlalu banyak). Selain itu juga muncul pengguna dari kaum pria yang percaya bahwa cula dapat meningkatkan gairah seksual.

Cula badak juga tergolong sebagai barang mewah atau simbol status di kalangan masyarakat Vietnam menengah keatas, termasuk diantaranya para pebisnis profesional, selebritis dan pejabat pemerintahan. Salah satu survey yang dilakukan terhadap konsumen cula badak menunjukkan bahwa cula badak dipandang sebagai sesuatu yang signifikan terkait pandangan sosial seseorang. Mereka meyakini bahwa dengan memiliki ataupun mampu memberikan cula badak sebagai hadiah kepada para koleganya dapat memperkuat status sosial dan memperkuat hubungan antara mereka.⁷

⁴Environmental Investigation Agency. 2013. *Vietnam's Illegal Rhino Horn Trade: Undermining the Effectiveness of CITES*. Washington DC, USA Hal. 4

⁵TRAFFIC. 2013. *Shutting Down the Rhino Horn Trade*. Tersedia di [traffic_species_mammals76.pdf](#) Hal. 1

⁶WildAid. Rhino Horn Demand 2012-2014. Rhino Horn Report_Final_v2.pdf Hal. 7

⁷TRAFFIC. 2013. *Rhino Horn Consumer, Who Are They?*

Permintaan ini sebagian besar dipengaruhi oleh kelangkaan dari cula badak dan kemunculannya dimotori oleh meningkatnya kemakmuran di Asia Tenggara. Vietnam diproyeksikan menjadi salah satu negara dengan pertumbuhan ekonomi tercepat pada tahun 2025; jika tidak diambil tindakan untuk mencegah impor ilegal dan larangan perdagangan yang adatidak diberlakukan, maka perburuan badak akan terus meningkat.

Disamping itu, perlu untuk diketahui bahwa Vietnam merupakan salah satu negara yang ikut meratifikasi CITES. Vietnam sendiri terdaftar sebagai negara ke-121 setelah memutuskan untuk bergabung pada 20 Januari 1994 dan baru mulai diberlakukan pada 20 April 1994.⁸ Dalam lingkup nasional, Vietnam juga turut mengimplementasikan konvensi CITES melalui *Decree 82/2006/ND/CP on Management of Export, Import, Re-export, Introduction from the Sea, Transit, Breeding, Rearing and Artificial Propagation of Endangered Species of Precious and Rare Wild Fauna and Flora* padatanggal 10 Agustus 2006.⁹ Peraturan ini mencakup pengaturan terhadap perdagangan internasional terhadap flora dan fauna yang secara nasional dilindungi dibawah hukum Vietnam dan spesies yang berada dibawah perlindungan CITES (Artikel 1.a). Dekrit ini juga mengatur penerapan Appendix CITES sesuai dengan Artikel III, IV, dan V Konvensi (Pasal 2.5), dan mengadopsi sistem perizinan

⁸List of Contracting Parties dalam [s](#) diakses 20 Mei 2017

⁹Milliken, T. and Shaw, J. (2012). *The South Africa – Viet Nam Rhino Horn Trade Nexus: A deadly combination of institutional lapses, corrupt wildlife industry professionals and Asian crime syndicates*. TRAFFIC, Johannesburg, South Africa. Hal. 114. Diakses tanggal 28 Mei 2017.

sebagaimana yang dibutuhkan sesuai dengan tindak perdagangan ini (Artikel 3).

Dalam pengimplementasian konvensi CITES, Vietnam dipandang belum dapat menjalankan komitmennya secara optimal guna menjaga kelestarian lingkungan. Hal ini terlihat dari masih maraknya kegiatan ilegal dalam praktek perdagangan maupun kepemilikan dari hidupan liar di Vietnam.

Dengan demikian, penulis mencoba untuk menemukan faktor-faktor yang menyebabkan implementasi CITES di Vietnam terkait perdagangan cula badak tidak dapat berjalan dengan efektif dan menemukan faktor mana yang paling berpengaruh.

Pembahasan

Perdagangan cula badak di Vietnam

Munculnya Vietnam sebagai *leading importer* sekaligus menjadi tujuan utama perdagangan cula badak memiliki sejarah yang cukup panjang. Pada fase sebelumnya, Vietnam bukanlah negara yang diketahui merupakan konsumen cula badak. Negara-negara yang menjadi konsumen utama cula badak pada fase awal ialah Jepang, Korea, Taiwan, China dan Yaman. Penggunaannya pun masih seputar media pengobatan, dan khusus untuk Yaman mereka menggunakan cula badak sebagai gagang belati yang dikenal dengan *Jambiya*.¹⁰

Namun semenjak negara-negara tersebut bergabung dengan CITES dan memberlakukan larangan impor cula badak ke negara mereka serta sejumlah langkah yang turut dilakukan, akhirnya mampu menghentikan fase kritis perburuan dan penggunaan cula badak pada fase awal. Setidaknya selama

¹⁰Leader, Nigel and William. 1992. *The World Trade in Rhino Horn: A Review*. Cambridge, United Kingdom: TRAFFIC Internasional

kurun waktu hampir 16 tahun lamanya, populasi badak dapat kembali pulih.

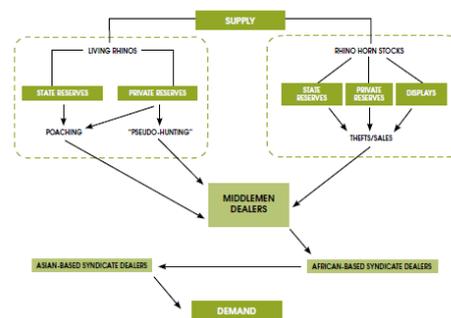
Hal tersebut tidak berlangsung lama. Sejak tahun 2005, gelombang perburuan badak kembali terjadi dengan munculnya negara konsumen yaitu Vietnam, Thailand dan China, dimana Vietnam merupakan negara konsumen utama sekaligus pasar terbesar cula badak di dunia yang berasal dari Afrika baik secara legal maupun ilegal. Munculnya Vietnam sebagai salah satu konsumen cula badak terkait dengan sejarah panjang hubungannya dengan China selama hampir 1000 tahun¹¹ dimana dalam posesnya Vietnam turut menyerap sejumlah atribut kebudayaan termasuk penggunaan cula badak sebagai obat tradisional.

Munculnya Vietnam sebagai kekuatan ekonomi baru yang diproyeksi menjadi salah satu negara dengan pertumbuhan ekonomi tercepat di dunia pada tahun 2025¹² juga ikut andil dalam mendukung tingginya permintaan akan cula badak. Perubahan pola konsumsi juga terjadi di Vietnam yang pada awalnya penggunaan cula badak hanya terfokus pada media pengobatan kini berkembang menjadi salah satu barang mewah. Ditambah lagi keyakinan bahwa jika mampu memiliki atau menghadiahkan cula badak kepada para kolega dapat memperkuat status sosial ditengah-tengah masyarakat. Mereka yang melakukan transaksi ini umumnya justru orang-orang terpelajar dan merupakan orang-orang berpengaruh di Vietnam seperti pada pejabat, pengusaha dan selebriti.

¹¹Milliken, T. and Shaw, J. (2012). *The South Africa – Viet Nam Rhino Horn Trade Nexus: A deadly combination of institutional lapses, corrupt wildlife industry professionals and Asian crime syndicates*. TRAFFIC, Johannesburg, South Africa. Hal. 112

¹²*Ibid.*

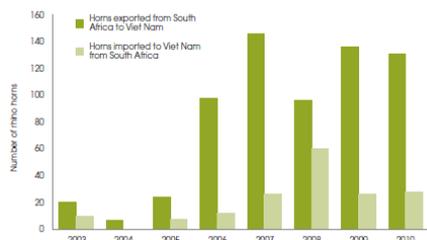
Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, cula-cula ini tidaklah berasal dari Vietnam melainkan diimpor dari Afrika Selatan yang merupakan sumber terbesar badak di dunia. Di Vietnam sendiri, badak diketahui punah setelah ditemukannya spesies terakhir badak jawa yang mati terbunuh dengan kondisi cula yang sudah diambil, pada tahun 2010. Dengan demikian, untuk memenuhi kebutuhan akan cula badak, umumnya diimpor dari Afrika Selatan baik secara legal maupun ilegal. Berikut adalah alur perpindahan cula badak dari Afrika Selatan menuju Vietnam.



Sumber: TRAFFIC Report

Meski aktivitas ekspor-impor kedua negara ini diketahui, namun pemerintah agak sedikit mengalami kesulitan dikarenakan sulitnya memilah antara perdagangan yang legal dan ilegal. Di satu sisi, perdagangan badak yang tercantum dalam Apendiks II CITES diperbolehkan, namun di sisi lain hal ini menimbulkan peluang tersendiri bagi aktivitas perdagangan ilegal. Selain itu kuota ekspor dan impor tidak diketahui dengan pasti. Fakta lainnya adalah tentang ditemukannya ketidaksesuaian antara data ekspor cula badak yang dilakukan oleh Afrika Selatan dan data impor cula badak yang tercatat di Vietnam. Selisih yang terjadi tidaklah sedikit, hampir 75% dari total ekspor Afrika Selatan ke Vietnam tidak dilaporkan saat diimpor ke Vietnam. Berikut ini contoh selisih

perbandingan data jumlah cula badak yang diekspor Afrika Selatan ke Vietnam dan data yang dilaporkan tercatat di Vietnam.



Sumber: CITES Annual Report Data

Rute perdagangan cula badak dari Afrika Selatan menuju Vietnam melalui dua jalur yaitu jalur udara dan darat. Dalam hal rute penerbangan, tidak ada penerbangan langsung dari Afrika Selatan menuju Vietnam sehingga membutuhkan negara ketiga sebagai rute penghubung kedua negara. Dari Johannesburg tersedia beberapa pilihan penerbangan beberapa kali setiap minggu, misalnya saja Cathay Pacific dan South African Airways menuju Hongkong, Thai International menuju Bangkok, Malaysian Airways menuju Kuala Lumpur dan Singapore Airlines menuju Singapore.¹³

Semua penerbangan dan rute ini menawarkan koneksi yang tepat waktu dan nyaman menuju Hanoi atau Ho Chi Minh beberapa kali setiap harinya. Penangkapan kurir Vietnam saat sedang transit pada penerbangan penghubung menuju Johannesburg yang berasal dari Maputo, Mozambique juga baru-baru ini terjadi, hal ini menunjukkan bahwa rute baru mulai berkembang.

Rute darat dari negara tetangga, terutama Laos, juga digunakan untuk menyelundupkan cula badak ke Vietnam; beberapa bukti menunjukkan bahwa mula-mula cula badak diimpor

ke Thailand. Terdapat sedikit sekali bukti bahwa cula badak berpindah ke utara melintasi perbatasan menuju China. Data penyitaan cula badak di Vietnam menyoroti penggunaan penyeberangan perbatasan khusus melalui Laos, termasuk Nam Can di provinsi Nghe An, Na Meo di provinsi Thanh Hoa dan Lao Bao di provinsi Quang Tr.

Sebuah penyitaan menunjukkan rute perdagangan ini yang terjadi pada tahun 2003 ketika seorang pria ditangkap ketika akan memasuki Vietnam, dia datang dari Laos dengan turut serta membawa sembilan cula badak dengan berat masing-masing cula diperkirakan berkisar antara satu sampai delapan kilogram. Laporan terkait penyitaan juga menunjukkan bahwa pria yang membawa cula badak tersebut juga didapati membawa 180 paket heroin ketika dilakukan pemeriksaan terhadap mobil yang beliau gunakan.

Hal ini menunjukkan bahwa perdagangan cula badak juga memiliki kaitan dengan elemen kejahatan terorganisir dan terkait dengan praktek perdagangan narkoba. Pada saat yang bersamaan juga dilaporkan bahwa ditemukan orang yang memiliki cula badak di perbatasan Cau Treo yang berbatasan dengan Laos, dan penyitaan juga dilaporkan telah terjadi di provinsi Bac Ninh, meskipun asal dari cula tersebut dan sarana transportasi yang digunakan juga masih belum jelas.

Dengan demikian jelas bahwa cula badak terus berdatangan ke Vietnam melalui berbagai saluran yang melibatkan orang-orang yang sama, termasuk para politisi dan pejabat pemerintahan, dan mereka yang direkrut sebagai kurir, bahkan para penjahat. Kebanyakan dari cula tersebut dijual dan didistribusikan melalui jejaring sosial dan situs internet melalui pedagang dan pasar obat

¹³ *Ibid.* Hal.131

tradisional. Dalam banyak hal, perdagangan cula badak di Vietnam semakin terpisah dari bidang industri obat tradisional.

Implementasi CITES di Vietnam

Proses pengimplementasian CITES di Vietnam dimulai dengan dikeluarkannya peraturan nasional sebagai bentuk adopsi dari Konvensi CITES yang tertuang dalam Decree No.82/2006/ND-CP. Peraturan ini mencakup perdagangan internasional terhadap flora dan fauna yang terancam kepunahan baik yang dilindungi secara domestik maupun spesies yang berada di bawah perlindungan CITES. Ketentuan hukum terhadap pelanggaran pada peraturan ini diatur dalam Undang-Undang Hukum Pidana, jika pelanggaran yang dilakukan tergolong perbuatan kriminal dan termasuk pelanggaran serius, atau Keputusan No. 99/2006/ND-CP tentang *Sanctioning of Administrative Violations in the Domain of Forest Management, Forest Protection and Forest Product Management* yang dikeluarkan tanggal 2 November 2009 jika pelanggaran yang dilakukan tergolong sebagai pelanggaran administratif.

Dengan demikian, Keputusan No.99/2009/ND-CP berlaku terhadap tindakan yang tidak tergolong sebagai pelanggaran berat, dan eksploitasi terhadap spesies yang dilindungi dalam Keputusan ini maka akan dikenai denda sesuai dengan nilai dari barang yang diperdagangkan, dengan maksimal denda sebesar VND 500 Juta (atau sekitar USD 29000). Jika pelanggaran yang dilakukan tergolong pelanggaran berat, lebih dari sekedar pelanggaran administratif, maka hukum pidana akan diberlakukan sesuai dengan ketentuan Hukum Pidana yang direvisi pada tanggal 19 Juni 2009. Hukuman yang akan diberikan sesuai dengan ketentuan

hukum pidana yaitu termasuk hukuman non-penahanan selama lebih dari 3 tahun, atau hukuman penjara selama 6 bulan sampai dengan 3 tahun.

Selain mengimplementasikan CITES dengan membentuk peraturan nasional yang selaras, Vietnam juga menunjuk dua lembaga yang bertugas sebagai Management Authority dan Scientific Authority yang nantinya akan ikut bertanggungjawab terkait hal pengkajian dan pengeluaran izin ekspor suatu spesies dan juga melakukan pengecekan terkait surat izin ekspor ataupun impor CITES terhadap spesies yang diimpor ke Vietnam. Selain itu Vietnam juga memperlengkapi kedua lembaga ini dengan satu lembaga lainnya yaitu Enforcement Authority. Lembaga-lembaga tersebut ialah *Vietnam Administration of Forestry* pada *Ministry of Agriculture and Rural Development* (MARD), *Forest Protection Department* (FPD), *General Department of Police*, *Environmental Police*, *Marine Police*, *Transport Police*, Departemen Umum Bea Cukai, Departemen Kontrol Pasar, Ministry of Justice dan beberapa lembaga lainnya.

Kesimpulannya, dengan berbagai kompetensi, kontrol pasar, polisi lingkungan, pejabat bea cukai dan penjaga hutan semuanya dibenarkan untuk mengawasi perdagangan terhadap tumbuhan dan satwa liar, termasuk penyitaan bagian dan turunannya atau produk yang mana biasanya digunakan sebagai bahan. Sayangnya, kebanyakan dari personil penegak hukum tidak terlatih dan diperlengkapi untuk mengidentifikasi spesies yang terancam punah yang terdaftar pada Keputusan No. 32/2006/ND-CP, dan banyaknya produk yang diproses dan merupakan turunan dari tumbuhan dan satwa yang digunakan dalam pengobatan tradisional.

Evaluasi Pengimplementasian CITES di Vietnam

Sebagaimana diketahui bersama, Vietnam merupakan salah satu negara yang ikut meratifikasi CITES yang berarti Vietnam juga turut dibebani dengan sejumlah kewajiban untuk dapat mengimplementasikan CITES dengan efektif. Dalam hal ini, Vietnam telah melakukan sejumlah tindakan terkait pengimplementasian CITES, diantaranya membuat aturan nasional yang selaras dengan Konvensi CITES sebagaimana tertuang dalam Decree No.2/2006/ND-CP; menunjuk dua lembaga yang berwenang menjalankan tugas sebagai Management Authority dan Scientific Authority, selain itu Vietnam juga memperlengkapi kedua lembaga ini dengan turut serta menunjuk pihak-pihak yang berwenang menjalankan tugas sebagai Enforcement Authority; serta melakukan berbagai bentuk kerjasama dengan berbagai pihak terkait permasalahan perdagangan cula badak.

Namun dalam praktiknya, lengkapnya instrument yang dimiliki belum mampu membuat Vietnam mampu mengimplementasikan CITES secara maksimal, dengan kata lain, implementasi CITES di Vietnam tidak berjalan dengan efektif. Hal ini tergambar pada jumlah atau volume badak yang diburu setiap tahunnya yang justru terus meningkat. Dan Vietnam dalam hal ini menjadi pihak yang bertanggungjawab karena perburuan yang terjadi ialah untuk memnuhi permintaan Vietnam. Sebagaimana dapat dilihat pada Grafik 4.3 pada penjelasan sebelumnya, tindak perburuan badak justru meningkat pada angka yang sangat fantastis yakni mencapai 5000-7000%. Fakta yang seharusnya muncul pasca pengadopsian aturan CITES oleh Vietnam dan berbagai upaya yang dilakukan adalah

penurunan terhadap tindak perburuan badak untuk diambil cularnya. Namun yang terjadi justru sebaliknya, Vietnam justru muncul menjadi importir dan pasar utama perdagangan cula badak.

Selain fakta mengenai jumlah perburuan yang justru semakin meningkat, masih terdapat sejumlah fakta lainnya yang membuktikan bahwa implementasi CITES di Vietnam tidak berjalan dengan efektif. Selama kurun waktu satu dekade, tindakan yang dilakukan khususnya terkait penyitaan cula badak yang diselundupkan masih terbilang sangat minim. Sebagaimana diketahui, Vietnam hanya melaporkan penyitaan yang dilakukan sebanyak satu kali, sementara fakta menunjukkan bahwa perdagangan ilegal dan penyelundupan kerap kali terjadi di Vietnam. Namun pemerintah Vietnam seolah menolak kenyataan ini.

Vietnam juga dianggap telah melanggar ketentuan CITES atas kegagalannya dalam melaksanakan peraturan yang ada dan menuntut para pihak yang ikut terlibat dalam kasus perdagangan cula badak, yang terjadi justru penangkapan dan penuntutan yang dilakukan oleh negara lain terkait keterlibatan warga negara Vietnam terkait perdagangan ilegal cula badak.

Bentuk ketidakefektifan berikutnya adalah terkait kegagalan Vietnam dalam memverifikasi izin-izin yang ada dan melakukan kontrol perdagangan cula dari Afrika Selatan. Sebagaimana tercantum dalam CITES, aktivitas perdagangan yang dilakukan terhadap spesies yang tercantum dalam Apendiks CITES haruslah disertai dengan sejumlah dokumen, salah satunya ialah surat izin ekspor dari negara asal. Selanjutnya, negara penerima atau negara importir harus memastikan legalitas dan validitas dari surat izin tersebut dengan melakukan konfirmasi langsung kepada negara

pengekspor. Hal inilah yang belum mampu Vietnam lakukan, yang tergambar pada perbandingan data jumlah cula badak yang diekspor dari Afrika Selatan dengan data jumlah cula badak yang tercatat diimpor ke Vietnam.

Fakta yang lebih memprihatinkan ialah adanya laporan yang mengindikasikan bahwa pemerintah negara Vietnam justru terlibat sehubungan dengan sejumlah kasus impor yang tidak terdaftar. Sebagaimana yang dimandatkan oleh CITES, Vietnam harusnya mampu mempertahankan catatan terkait perdagangan spesies yang terdaftar dalam CITES termasuk cula badak yang diimpor dari Afrika Selatan.

Selain itu, Vietnam juga belum melaporkan adanya tindak penangkapan dan penghukuman para importir yang tidak mampu memberikan laporan terkait cula badak yang mereka miliki, serta ada sedikit bukti yang mendindikasikan bahwa Vietnam telah menerapkan semacam sistem pengaturan efektif untuk mencegah perburuan legal memasuki pasar ilegal. Vietnam juga gagal untuk mengidentifikasi, mendaftarkan serta mengamankan stok cula yang ada. Sesuai dengan Resolution Conf, 9.14 (Rev. CoP15), setiap negara yang memiliki stok cula badak wajib mengidentifikasi, menandai, mendaftarkan serta mengamankan stok cula badak yang mereka miliki, namun Vietnam gagal untuk melakukannya dan tidak mengambil langkah yang sesuai dengan upaya untuk mengurangi perdagangan ilegal cula badak.

Terakhir, Vietnam gagal untuk mengadopsi dan mengimplementasikan aturan yang komprehensif dan kontrol pelaksanaan, termasuk pembatasan perdagangan internasional dan hukuman yang bertujuan untuk menekan

perdagangan ilegal bagian tubuh badak serta produk turunannya. Peraturan yang Vietnam miliki dan pelaksanaan yang dilakukan terbilang ambigu. Disatu sisi Vietnam mengklaim bahwa perdagangan cula dari seluruh spesies adalah ilegal, namun pada prakteknya dapat ditemukan semacam pasar terbuka cula badak tanpa adanya penyitaan atau penuntutan yang menegaskan bagaimana Vietnam melemahkan CITES.

Sanksi yang dimiliki juga tidak terlalu keras, tidak sampai pada memberikan efek jera, sehingga para pelaku masih tergiur untuk melakukan perdagangan dan penyelundupan cula badak. Selain itu, nilai yang dimiliki dari penjualan cula badak juga lebih besar ketimbang sanksi yang ada.

Kondisi ini tentu saja tidak dibiarkan begitu saja oleh masyarakat internasional. Vietnam mendapat tekanan dari dunia internasional dan dituntut untuk sesegera mungkin mengatasi permasalahan ini. Jika Vietnam tidak mampu melaksanakan rekomendasi yang ada, maka Vietnam harus bersiap menerima sanksi internasional. Berkat adanya tekanan ini, Vietnam sedikit gentar dan mulai melakukan perbaikan diantaranya dengan merevisi *penal code* yang ada agar lebih sesuai untuk memberikan efek jera kepada para pelaku perdagangan. Pada tahun 2015, Vietnam juga turut memberikan laporan tambahan terkait dengan tindak penyitaan yang dilakukan.

Selain itu, sebagaimana yang diberitakan media Vietnam, pada 12 November 2016 Vietnam memusnahkan setidaknya 2 ton gading gajah dan 70kg cula badak yang diangkut secara ilegal. Hal ini untuk menunjukkan kesungguhan Vietnam terhadap komunitas internasional bahwa ia siap berkontribusi dalam pencegahan

perdagangan ilegal cula badak, gading gajak dan produk satwa liar lainnya. Tindakan ini mendapat sambutan baik dari komunitas internasional karena Vietnam dinilai mulai berusaha berkomitmen untuk memerangi perdagangan ilegal tumbuhan dan satwa liar. Selain itu tindakan ini dilakukan hanya sebulan setelah diselenggarakannya Conference of the Parties ke-17 CITES dan beberapa saat sebelum dilaksanakannya Konferensi Hanoi.

Meski terbilang cukup berhasil atau mulai menampakkan progres, hal ini tidak dapat dikatakan bahwa implementasi yang dilakukan terbilang berhasil. Penulis menilai bahwa upaya yang dilakukan belum cukup untuk dikatakan efektif, hal ini dikarenakan bahwa meskipun beberapa waktu terakhir Vietnam mulai menampakkan progres, namun jika dibandingkan dengan kasus perdagangan dan penyelundupan cula badak yang terjadi, keberhasilan yang terjadi masih sangat jauh dari yang diharapkan.

Kemudian, selang beberapa bulan saja, kembali didapati cula badak yang berusaha diselundupkan melalui jalur penerbangan. Petugas bea cukai bandara bersama-sama dengan departemen kepolisian pencegahan kejahatan penyelundupan akhirnya berhasil mendeteksi upaya penyelundupan yang dilakukan karena mendapati sebuah koper dengan berat 61kg dan didapati cula badak sebanyak 19 buah dengan berat mencapai 50kg didalam koper tersebut.

Disatu sisi hal ini dapat dipandang sebagai keseriusan Vietnam dalam upaya pencegahan perdagangan cula badak dengan menggalakkan aksi penyitaan. Namun disisi lain hal ini dapat dipandang sebagai ketidakmampuan Vietnam dalam menekan permintaan akan cula badak

secara domestik. Hal ini hanya merupakan satu dari sekian banyak upaya penyelundupan yang bisa saja dilakukan. Dengan demikian, sangat diperlukan kerjasama dan keseriusan baik oleh pemerintahan Vietnam maupun masyarakat secara umum karena yang berperan penting terhadap permintaan ini adalah masyarakat selaku konsumen.

Dengan melihat fenomena ini yang menjadi perhatian adalah mengapa tindak perdagangan cula badak masih saja terjadi seiring dengan serangkaian upaya yang gencar dilakukan dan sejumlah instrumen yang terbilang cukup lengkap. Dalam melihat fenomena ini penulis menyimpulkan bahwa terdapat beberapa hal yang menjadi faktor mengapa implementasi CITES di Vietnam masih tergolong tidak efektif dan perdagangan cula badak masih saja terjadi. Faktor-faktor tersebut diantaranya:

1. Pengaruh pertumbuhan ekonomi yang begitu cepat.

Sebagai sebuah kekuatan ekonomi baru yang diproyeksikan dapat menjadi salah satu negara dengan pertumbuhan ekonomi paling cepat di dunia pada tahun 2025, Vietnam muncul sebagai negara dengan peningkatan pendapatan yang belum pernah terjadi sebelumnya, berubahnya pola konsumsi masyarakat terhadap konsumsi cula badak serta kebijakan pemerintah yang sedikit longgar, memicu peningkatan aktivitas perdagangan cula badak di Vietnam.

2. Peluang peningkatan pendapatan yang tinggi yang ditawarkan bisnis perdagangan cula badak.

Seperti diketahui bersama bahwa kisaran harga yang ditawarkan dalam setiap kilogram dari penjualan cula badak yaitu mencapai USD 60.000, sebuah nilai yang cukup fantastis. Hal

ini tidak dapat dipungkiri menjadi salah satu daya tarik tersendiri pada pasar perdagangan cula badak. Pada tahun 2014, harga cula badak di pasar gelap sebagaimana dilaporkan diperkirakan mencapai USD 60.000 per pound atau sekitar USD 3.750 per ons (setara dengan USD 120.000 per kilogram atau USD 120 per gram). Sebagai perbandingan, harga emas dan platinum saat ini bernilai sekitar USD 1.260 dan USD 950, masing-masing dalam satu ons.

Baru-baru ini, harga cula badak di pasar gelap sedikit menurun. Menurut EAL's Operation Red Cloud investigation, harga grosir cula badak yakni mulai dari USD 30.000 per kilogram atau USD 30 per gram sampai dengan USD 60.000 per kilogram atau USD 60 per gram (atau sekitar USD 15.000-30.000 per pound atau USD 935-1.870 per ons).

3. Penggunaan cula badak sebagai media pengobatan tradisional.

Penggunaan cula badak di Vietnam memiliki sejarah panjang khususnya berhubungan dengan pengobatan tradisional China yang merupakan tetangga terdekat Vietnam di sebelah utara, sehingga masyarakat Vietnam meyakini bahwa cula badak dapat menyembuhkan berbagai macam penyakit, seperti demam, sawan, epilepsi, hangover, penggunaan sebagai afrodisiak, sampai pada penggunaannya pada penyakit yang lebih serius termasuk kanker.

4. Kegagalan Pemerintah Vietnam dalam menjalankan kewajiban CITES yakni terkait tindakan *monitoring* dan *controlling* perdagangan cula badak.

Pemerintah Vietnam dalam hal ini dianggap telah gagal untuk memverifikasi izin-izin yang ada serta mengontrol perdagangan cula badak

dari Afrika Selatan. Sebagaimana yang tercantum dalam CITES, Vietnam mengharuskan adanya izin ekspor yang valid dari Afrika Selatan untuk seluruh cula badak yang diimpor ke Vietnam, dan menurut TRAFFIC, Vietnam dituntut untuk memiliki persyaratan tambahan terkait cula badak yang diimpor dari Afrika Selatan. Namun sayangnya Vietnam gagal untuk mengimplementasikan atau menjalankan persyaratan ini, hal ini dapat dilihat pada perbedaan perbandingan jumlah cula badak yang diekspor dari Afrika Selatan dan jumlah cula badak yang diimpor ke Vietnam. Selain itu, laporan yang ada justru mengindikasikan keterlibatan pemerintah Vietnam terkait dengan adanya impor yang tidak terdata.

CITES mengamanatkan kepada Vietnam untuk memelihara catatan perdagangan setiap spesies yang terdaftar dalam CITES termasuk cula badak yang diimpor beserta nama dan alamat importir. Data yang ada justru menunjukkan bahwa Vietnam belum mampu mengimplementasikan sebuah sistem yang efektif untuk mendaftarkan cula badak yang diimpor ke Vietnam.

5. Ambiguitas yang terdapat dalam CITES

CITES merupakan sebuah rezim lingkungan internasional yang berupaya melindungi atau melakukan konservasi satwa dan tumbuhan liar melalui kontrol perdagangan internasional. Dalam menunjukkan kepatuhannya terhadap rezim ini, negara anggota diharapkan dapat mengadopsi dan menyediakan aturan nasional yang selaras dengan tujuan Konvensi CITES. Meski demikian, Konvensi ini tidak dimaksudkan untuk mempengaruhi kedaulatan negara dan tidak juga bermaksud untuk mempengaruhi hak setiap negara untuk

mengatur perdagangan dalam negeri masing-masing.

Merujuk pada aturan yang dibuat oleh CITES dalam menangani perdagangan tumbuhan dan satwa, yang dalam hal ini merupakan salah satu konvensi atau perjanjian yang sifatnya kompleks, akan ditemukan beberapa hal yang sifatnya ambigu. Sebagaimana diketahui bahwa tujuan CITES ialah untuk memastikan bahwa perdagangan internasional terhadap tumbuhan dan satwa tidak mengancam kelangsungan hidupnya, untuk itu bentuk perlindungannya pun dibagi kedalam beberapa kategori yang dikenal dengan Apendiks. Namun yang menjadi perhatian adalah, regulasi yang ada sedikit memberikan celah untuk disalahgunakan atau bersifat multitafsir.

Sebagai contoh, pada pasal VIII dapat kita lihat mengenai aturan pelaksanaan yang sifatnya umum dan memberikan pilihan atau mengembalikan kepada negara anggota untuk merumuskannya. Yang paling menonjol adalah terkait diperbolehkannya perdagangan untuk spesies pada kategori Apendiks II dan III. Meskipun harus dilengkapi dengan berbagai dokumen, namun "kelegalan" ini muncul menjadi permasalahan tersendiri. Negara anggota dapat menggunakannya sebagai dalih untuk dapat melakukan perdagangan. Namun dalam praktiknya perdagangan legal ini juga diselingi dengan aktivitas ilegal. Oleh sebab itu, CITES dipandang memiliki sikap mendua, di satu sisi ia melarang perdagangan internasional satwa dan tumbuhan, dan di sisi lain ia juga memberikan kesempatan untuk dapat melakukannya.

Diantara faktor-faktor tersebut faktor yang paling berpengaruh terhadap ketidakefektifan implementasi CITES di Vietnam terkait pengaturan perdagangan cula badak adalah Peluang

Peningkatan pendapatan yang tinggi yang ditawarkan dari bisnis perdagangan cula badak tersebut. Dengan indikator sebagai berikut: Nilai fantastis yang dimiliki cula badak yakni mencapai angka USD 60.000 per kilogram dapat menjadi daya tarik tersendiri pada pasar perdagangan cula badak. Hal ini mendorong para mafia internasional untuk melakukan berbagai cara guna meraup keuntungan yang banyak termasuk menyelundupkan perdagangannya. Tindakan penyelundupan yang dilakukan serta keterkaitan jaringan ini dengan kejahatan terorganisir internasional lainnya secara tidak langsung menyulitkan pemerintah beserta CITES dalam menerapkan aturan CITES.

Hal tersebut juga turut dibenarkan oleh regulasi CITES yang bersifat ambigu yang secara tidak langsung membolehkan terjadinya perdagangan ini. Selain itu regulasi yang dimiliki oleh Vietnam juga belum mampu diimplementasikan secara efektif. Dan sanksi yang mungkin saja diperoleh dari aktivitas perdagangan juga belum mampu memberikan efek jera sehingga aktivitas ini masih terus berlanjut.

Kesimpulan

Secara umum, Vietnam cukup memiliki kapasitas untuk dapat mengimplementasikan CITES secara nasional. Meski memerlukan waktu setidaknya 10 tahun sejak bergabung kedalam CITES pada tahun 1994, Vietnam akhirnya mampu melahirkan sebuah aturan nasional yang selaras dengan ketentuan CITES yang tertuang dalam Decree No.82/2006/ND-CP dan sebelumnya juga telah memiliki perangkat aturan nasional yang cukup selaras yakni Decree No.32/2006/ND-CP.

Dengan demikian dapat dipahami bahwa secara hukum Vietnam

sudah dianggap mapan, hanya saja perlu sedikit peningkatan terkait sanksi yang diberikan kepada para pelanggar agar sampai pada memberikan efek jera. Untuk beberapa aspek lainnya seperti ekonomi dan politik, Vietnam juga tidak menghadapi masalah yang begitu serius. Hanya saja ada sedikit kendala terkait kondisi sosial budaya dimana mereka umumnya memiliki sejarah panjang terkait penggunaan cula badak serta perkembangan dari penggunaan cula badak itu sendiri.

Dengan demikian, diperlukan kerjasama antar semua pihak yang terkait baik pemerintah, masyarakat, organisasi nasional maupun internasional terkait untuk menyelesaikan permasalahan ini. Peraturan yang bagus saja tidak cukup jika tidak dibarengi dengan pelaksanaan yang maksimal dan keseriusan para pihak terkait dalam melaksanakan ketentuan tersebut.

Masyarakat juga diharapkan dapat berhenti meyakini cula badak dapat menyembuhkan berbagai macam penyakit dan menghentikan penggunaan cula badak sebagai media pengobatan dan simbol kekayaan. Kunci dari permasalahan ini adalah masyarakat, jika masyarakat berhenti meyakini, maka permintaan juga akan menurun dan tidak akan ada lagi upaya perburuan guna memenuhi permintaan akan cula badak.

Cites sebagaimana organisasi Negara-negara berdaulat lainnya juga perlu untuk terus menyadarkan tiap negara anggotanya agar tetap mengingat tujuan (goal) dan visi dari pembentukan kerjasama ini sehingga tidak mengaburkan fokus dan kerekatan persahabatan di antara mereka, walaupun tiap-tiap negara terikat dengan berbagai status keanggotaan

pada kerjasama bilateral, regional, dan multilateral lainnya.¹⁴

Selain itu, organisasi dan rezim internasional diharapkan dapat membantu menyadarkan masyarakat dengan melakukan berbagai upaya untuk tidak lagi meyakini dan menggunakan cula badak. Rezim internasional dalam hal ini, hadir untuk menjembatani permasalahan lingkungan global yang seringkali bertentangan dengan dengan perekonomian global yang diharapkan mampu membuat kedua hal ini berjalan dengan selaras dan tidak saling merugikan.

Namun sekali lagi perlu diingat bahwa seringkali kepentingan ekonomi menggagalkan upaya yang dilakukan oleh penggerak lingkungan. Baik rezim maupun organisasi internasional juga tidak bisa masuk terlalu jauh dalam mengatur ketentuan hukum dalam suatu negara karena masing-masing negara memiliki kedaulatan dan kepentingan ekonomi politiknya masing-masing. Oleh karena itu peran negara benar-benar dibutuhkan guna membuat implementasi dan upaya yang dilakukan dapat berjalan dengan efektif.

Referensi

- Center for Biological Diversity and WildAid. 2016. *Petition to Ban the Import, Export and Sale of "Cultured" Rhinoceros Horn and Cultured Product of Other Protected Wildlife Species*
- Crosta, Andrea. Kimberly Sutherland & Chiara Talerico. 2017. *Grinding Rhino: An Undercover Investigation on Rhino Horn Trafficking in China and*

¹⁴Putri, D. (2015). Efektifitas SAFTA (South Asia Free Trade Agreement) Dalam Meningkatkan Liberalisasi Perdagangan Intra-Kawasan SAARC (South Asian Arrangement Of Regional Cooperation). *Transnasional*, 6(2), 1744-1754.

- Vietnam. Los Angeles, CA, USA. EAL
- Curlier, Maria dan Steinar Andresen. 2002, "International Trade in Endangered Species : The Cites Regime," dalam Edward L Miles et.al, Environmental Regime Effectiveness, Confronting Theory with Evidence, (London : Mit Press)
- Decree 82/2006/ND-CP on the management of export, import, re-export, an introduction from the sea, transit, breeding, rearing and artificial propagation of endangered species of precious and rare wild fauna and flora
- Environmental Investigation Agency. 2013. *Vietnam's Illegal Rhino Horn Trade: Undermining the Effectiveness of CITES*. Washington DC, USA
- Huxley , Chris. 2000. "CITES: The Vision", dalam John Hutton dan Barnabas Dickson Ced, Endangered Species Threatened Convention. The Past, Present, and Future of CITES, (London: Earth Scan)
- International Rhino Coalition. ---. *Assessing the Risks of Rhino Horn Trade: A Journal of Arguments Presented at the April 2014 Conference in South Africa*
- Jo Shaw. Trade Issues: Demand for Rhino Horn.pdf
- Leader, Nigel and William. 1992. *The World Trade in Rhino Horn: A Review*. Cambridge, United Kingdom: TRAFFIC
- Internasional TRAFFIC. 2013. *Rhino Horn Consumer, Who Are They?*
- MacMillan, D., Bozzola, M., Hanley, N., Kasterine, A. & Sheremet, O. 2017. *Demanding Viet Nam for Rhino Horn Used in Traditional Medicine*. International Trade Centre. Geneva, Switzerland.
- Memorandum of Understanding between the Government of the Socialist Republic of Vietnam and the Government of the Republic of South Africa on Cooperation in Biodiversity Conservation and Protection*
- Milliken, T. and Shaw, J. (2012). *The South Africa – Viet Nam Rhino Horn Trade Nexus: A deadly combination of institutional lapses, corrupt wildlife industry professionals and Asian crime syndicates*. TRAFFIC, Johannesburg, South Africa.
- Putri, D. (2015). *Efektifitas SAFTA (South Asia Free Trade Agreement) Dalam Meningkatkan Liberalisasi Perdagangan Intra-Kawasan SAARC (South Asian Arrangement Of Regional Cooperation)*. *Transnasional*, 6(2), 1744-1754.
- SC66 Doc. 51.1 Annex 2. *Vietnam CITES Management Authority's Report in Compliance with Recommendation of 65 of Standing Animal Committee*. Hanoi July 2015
- Shaw, Jo. *Rhino Horn Trade and CITES: an Overview from TRAFFIC*. 1st National Rhino Conservation Dialogue Workshop
- Suyastri, Cifebrima. 2012. *Mengukur Efektivitas CITES Dalam Menangani Perdagangan Satwa Liar*. *Jurnal Transnasional*, Vol. 4, No. 1.
- The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)*
- The Government Decree 32/2006/ND-CP on Management on Endangered, Precious and rare*

Species of Wild Plants and Animals

TRAFFIC, “*What’s Driving the Wildlife Trade? A Review of Expert Opinion on Economic and Social Drivers of the Wildlife Trade and Trade Control Efforts in Cambodia, Indonesia, Lao PDR and Vietnam*”. (East Asia and Pacific Region Sustainable Development Discussion Papers. East Asia and Pacific Region Sustainable Development Department, World Bank, Washington, DC : 2008)

TRAFFIC. 2013. *Rhino Horn Consumer, Who Are They?*

TRAFFIC. 2013. *Shutting Down the Rhino Horn Trade*. Tersedia di [traffic_species_mammals76.pdf](#)

WildAid. 2017. *Rhino Horn Demand Vietnam 2017*. San Fransisco, CA

WildAid. *Rhino Horn Demand 2012-2014*. [Rhino Horn Report_Final_v2.pdf](#)

<https://cites.org/>

<https://envietnam.org/>

<https://traffic.org/>

<https://wildaid.org/>