

# KEPATUHAN HUKUM REPUBLIK DEMOKRATIK KONGO TERHADAP CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA (CITES) ATAS PERLINDUNGAN POHON TROPIS AFRORMOSIA

Masyitha Salsabila

Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret  
E-mail: masyithasalsabila@student.uns.ac.id

## Abstract

*Trees are forest products whose number continues to decrease over time due to fulfilling human needs to sustain their lives. Continuous deforestation can threaten and destabilize ecosystems on earth, which leads to international environmental issues that have yet to be resolved. The purpose of this legal research was to determine the legal compliance of the Democratic Republic of the Congo (DRC) towards regulations by the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) for the protection of the tropical Afromosia tree and the steps that the DRC should undertake in maintaining the existence of the Afromosia tree which is now endangered from extinction. This study is normative legal research with a statute and case approach and analyzed through inductive analysis techniques. Make use of indicators from the international legal compliance theory by Andrew T. Guzman, namely the model of rational and self-interested states theory, the results of the study show that the DRC has a low level of legal compliance with the provisions of the CITES convention related to the protection of Afromosia trees.*

**Keywords:** *Afromosia Tree; CITES; The Democratic Republic of the Congo*

## A. PENDAHULUAN

Pohon merupakan produk hutan yang seiring berjalannya waktu terus berkurang jumlahnya sebab dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan manusia dalam melangsungkan hidup. Berdasarkan data oleh laman website kehutanan milik FAO (*Food and Agriculture Organization*), sejak tahun 1990 hingga kini telah diperkirakan 420 juta hektar lahan hutan telah hilang dari keseluruhan 4.06 miliar hektar hutan yang ada di bumi (<http://www.fao.org/state-of-forests/en/> diakses pada 1 November 2020 Pukul 2.14 WIB). Menurut observasi oleh IntactForest.org, 37% lahan hutan yang berkurang disebabkan oleh penebangan pohon/*timber harvesting* (<http://www.intactforests.org/world.map.html> diakses pada 1 November 2020 Pukul 2.20 WIB). Penebangan hutan yang terus menerus dapat mengancam dan mengganggu kestabilan ekosistem di bumi. Sebab, berkurangnya lahan hutan dapat menimbulkan hilangnya keanekaragaman hayati, karena hutan merupakan habitat yang dapat ditinggali berbagai spesies hewan dan tumbuhan termasuk manusia. Selain itu, hutan juga berperan penting dalam menjaga iklim bumi tetap stabil dengan oksigen-oksigen yang dihasilkan pohon yang

juga berfungsi menyerap karbondioksida yang disebabkan proses respirasi aktifitas manusia, hewan, dan tumbuh-tumbuhan lainnya, agar tidak mengendap di udara sehingga menyebabkan emisi gas rumah kaca (RECOFTC, 2012).

Isu lingkungan telah menjadi fokus dunia hukum internasional yang sampai saat ini belum terselesaikan, berbagai kebijakan hukum internasional seperti konvensi, protokol, prinsip, maupun kebiasaan hukum lingkungan internasional telah diadopsi negara-negara guna mengatasi isu lingkungan tersebut. Salah satu konvensi tentang hukum lingkungan internasional yang hingga kini dipatuhi oleh 182 negara adalah Konvensi Perdagangan Internasional Tumbuhan dan Satwa Liar Spesies Terancam atau *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (CITES). CITES berawal dari Kongres *Milestone ke-8 International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources* (IUCN) tahun 1963, yang menghasilkan resolusi untuk membentuk sebuah konvensi yang khusus mengatur perdagangan dan perlindungan spesies-spesies terancam punah, maka lahirlah Konvensi Perdagangan Internasional Tumbuhan dan Satwa Liar Spesies Terancam atau *Convention on International Trade*

*in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (CITES) pada tahun 1973, yang bertujuan untuk melindungi tumbuhan dan satwa liar terhadap perdagangan internasional spesimen tumbuhan dan satwa liar yang mengakibatkan kelestarian spesies tersebut terancam (Wijnstekers, 2018).

Negara Republik Demokratik Kongo (DRC) sebagai salah satu negara di Afrika tengah yang terkenal kaya akan ratusan spesies endemik seperti okapi, gorilla grauer, bonobo dan ribuan spesies hewan dan tumbuhan lainnya, juga telah bergabung dengan CITES sejak 20 Juli 1976 ditandai dengan *accession* (proses aksesi) perjanjian CITES melalui *Ministerial Order n°056/CAB/MIN/AFF-ECN/01/00 of 28 March 2000 on the regulation of international trade in endangered species of wild fauna and flora* (Permen Lingkungan DRC tentang aksesi CITES) dan mulai *entry into force* sejak 18 Oktober 1976 (<https://cites.org/eng/disc/parties/chronolo.php> diakses pada 6 Januari 2021 Pukul 18.19 WIB). Maka, hal ini mengakibatkan segala ketentuan dalam CITES berlaku sebagai hukum bagi negara DRC. Kawasan hutan di DRC menguasai 152 juta hektar atau setara dengan 3.1% dari keseluruhan kawasan hutan di bumi. Berdasarkan data oleh FAO, DRC menduduki peringkat negara ke-7 dengan kawasan hutan terluas, yang ke enam negara sebelumnya diduduki oleh Rusia (815 juta hektar atau 20.1% wilayah hutan di bumi), Brazil (497 juta hektar atau 12.2%), Kanada (347 juta hektar atau 8.5%), Amerika Serikat (310 juta hektar atau 7.6%), China (220 juta hektar atau 5.4%), dan Australia (134 juta hektar atau 3.3% dari keseluruhan wilayah hutan di bumi) (<http://www.fao.org/state-of-forests/en/> diakses pada 1 November 2020 Pukul 2.44 WIB).

Pohon tropis Afrormosia memiliki banyak manfaat seperti sebagai makanan dan habitat satwa hutan yang memenuhi *The Congo Basin*, sebab pohonnya yang tinggi dengan dedaunannya yang lebar, kulit batang pohonnya yang tahan akan suhu panas yang tinggi, serta penghasil biji-biji polong yang merupakan santapan bagi burung, monyet dan hewan-hewan lainnya (UNEP, 2020). Pohon tropis Afrormosia telah terdaftar dalam Apendiks II CITES sejak tahun 1992 dan *The IUCN Red List of Threatened Species* sejak tahun 1998, sebab dikhawatirkan terancam punah apabila perdagangannya tidak diatur dan dibatasi. *Center for International Forestry Research* (CIFOR) pada tahun 2015 menerbitkan data laju deforestasi pohon Afrormosia di *The Congo Basin* yang terus meningkat tiap tahunnya yakni 0,09% antara tahun 1990 hingga 2000, menjadi

0,17% antara tahun 2000 sampai 2005 (CIFOR, 2015). Hal ini tentu saja semakin mendorong CITES untuk memasukkan spesies pohon tropis Afrormosia ke dalam apendiks II CITES.

Disebabkan permintaan negara-negara terhadap *logs* (kayu gelondongan) pohon Afrormosia terus meningkat tiap tahunnya (<https://forestgovernance.chathamhouse.org/countries/democratic-republic-of-the-congo> diakses pada 17 November 2020 Pukul 00.46 WIB), hal ini menarik perhatian sejumlah organisasi non-pemerintah di bidang lingkungan internasional seperti CIEL (*Center for International Environmental Law*), Global Witness, Greenpeace, dan EIA (*Environmental Investigation Agency*). Sebagai pihak perjanjian CITES, DRC mewajibkan semua penebang pohon tropis Afrormosia melakukan kegiatan penebangan dan perdagangannya sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang telah CITES tetapkan, salah satunya dengan menunjuk satu/lebih manajemen otoritas untuk mengurus perizinan dagang yang dikeluarkan CITES serta melakukan laporan rutin kepada organ Sekretariat CITES yang diduduki oleh UNEP (*United Nations Environment Programme*) (Wijnstekers, 2018). Namun, sayangnya penerapan perlindungan dan perdagangan pohon tropis Afrormosia di DRC mengalami banyak hambatan. Contohnya pada tahun 2013, sebanyak 15 juta hektar lahan hutan di DRC telah dialokasikan untuk penebangan industri, namun pemerintah DRC hanya menerima 9.6% pajak penebangan pohon dari konsesi hutan dengan perusahaan-perusahaan penebangan swasta (CIEL, 2014). Kurang tegasnya penerapan kebijakan hutan nasional oleh Republik Demokratik Kongo terhadap perlindungan pohon Afrormosia menjadi salah satu hambatan utama dalam menangkal penebang-penebang liar pohon Afrormosia. Dengan terus meningkatnya permintaan Afrormosia di dunia, mendorong para penebang hutan *illegal* (liar) menebang Afrormosia sebelum waktu kematangannya tanpa berupaya menumbuhkan kembali. Hal ini mengancam keberadaan Afrormosia yang telah tergolong dapat terancam punah apabila dilakukan perdagangan terus menerus tanpa pelestarian yang berkelanjutan.

## B. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian hukum dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau *Normative Legal Research*, atau yang disebut juga dengan penelitian hukum kepustakaan, artinya penelitian

hukum dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier (Soekanto, 2006). Adapun Pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian ini yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Sumber bahan hukum primer seperti Undang-Undang, dan Konvensi. Sumber bahan hukum sekunder seperti buku-buku literatur, pendapat para ahli, kasus-kasus hukum, media massa dan jurnal hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan yaitu teknik pengumpulan bahan hukum yang bersumber dari bahan-bahan pustaka yang berupa peraturan perundang-undangan dan literatur yang sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Analisis bahan hukum dalam penelitian hukum ini dilakukan dengan menggunakan penalaran induktif yang merupakan cara bernalar berdasarkan pada pernyataan-pernyataan yang memiliki ruang lingkup yang khas dan terbatas, yang kemudian diakhiri dengan pernyataan yang bersifat umum (Ishaq, 2017:9).

### C. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 1. Republik Demokratik Kongo (DRC) sebagai Negara dengan Kawasan Hutan Terluas di Afrika yang menguasai Pohon Tropis Afrotropis Terbanyak

Negara Republik Demokratik Kongo (DRC) sebagai negara kedua terbesar di benua Afrika yang menguasai lebih dari enam puluh persen wilayah *The Congo Basin* yang merupakan kawasan lembah hutan hujan tropis terbesar kedua di dunia setelah Amazon, memegang peranan penting dalam menjaga kelestarian hewan dan tumbuhan di dalamnya, termasuk spesies pohon tropis Afrotropis. DRC memiliki 152 juta hektar lahan hutan yang didalamnya terdapat kurang lebih 409 spesies mamalia, 1.117 spesies burung, 400 spesies ikan, dan lebih dari 10.000 spesies tumbuhan yang diantaranya termasuk hewan dan tumbuhan endemik yang hanya dapat ditemui di DRC seperti badak putih utara, gorila gunung, gajah hutan Afrika, okapi, bonobo, tumbuhan chinococa, ebony dan lain-lain (CIFOR, 2007). Selain itu DRC merupakan satu-satunya negara di benua Afrika yang memiliki situs warisan dunia terbanyak yang telah terdaftar di *World Heritage Convention*, yakni *Garamba*

*National Park, Kahuzi-Biega National Park, Okapi Wildlife Reserve, Salonga National Park, dan Virunga National Park*. Serta telah bergabung dengan CITES sejak 20 Juli 1976 ditandai dengan *accession* (proses akses) perjanjian CITES melalui *Ministerial Order n°056/CAB/MIN/AFF-ECN/01/00 of 28 March 2000 on the regulation of international trade in endangered species of wild fauna and flora* (Permen Lingkungan DRC tentang akses CITES) dan mulai *entry into force* sejak 18 Oktober 1976 (<https://cites.org/eng/disc/parties/chronolo.php> diakses pada 6 Januari 2021 Pukul 18.19 WIB).

Berdasarkan data dari pertemuan ke 66 *Standing Committee* CITES di Jenewa Januari 2016 lalu, DRC melaporkan bahwa persebaran populasi Afrotropis di DRC mencapai 38.000.000 ha, hal ini setara dengan kurang lebih 25% dari keseluruhan kawasan hutan DRC yang berjumlah kurang lebih 152 juta hektar lahan hutan (CITES SC, 2016). Namun, disebutkan bahwa DRC memutuskan untuk tidak mengekstrapolasi hasil persediaan yang tersedia dari konsesi hutan untuk seluruh area. Walaupun populasi Afrotropis masih sangat banyak jumlahnya, namun juga memiliki rasio deforestasi yang terus meningkat dari tahun ke tahun. Berdasarkan data dari Global Forest Watch, pada tahun 2019 hampir 1,21 juta ha lahan hutan menghilang dari wilayah DRC, baik dikarenakan kerusakan alam, pembukaan lahan perkebunan, urbanisasi, maupun eksploitasi perdagangan pohon melalui konsesi hutan (<https://www.globalforestwatch.org/dashboards/country/COD/?category=summary&dashboard> diakses pada 26 Maret Pukul 20.11 WIB). Hingga Mei 2014 area distribusi alami Afrotropis yang dipergunakan untuk konsesi hutan mencakup total luas gabungan 1.072.598 hektar berdasarkan laporan inventarisasi pengelolaan enam konsesi Afrotropis di DRC, dengan penambahan 784.811 hektar yang masih dalam proses inventarisasi pengelolaan (CITES NDF, 2014).

#### 2. Regulasi dan Kebijakan Perlindungan Pohon Tropis Afrotropis di Republik Demokratik Kongo (DRC)

Hingga kini, segala aturan mengenai kehutanan di Republik Demokratik Kongo mengacu pada undang-undang perlindungan hutan yakni Kode Hutan No.11/2002 yang

disebut *Forest Code 2002* (Forest Code). Adapun DRC juga mengeluarkan berbagai kebijakan pengelolaan hutan melalui kerja sama internasional dan pembentukan organ atau lembaga-lembaga yang bertugas melindungi dan mengawasi kawasan hutan di Republik Demokratik Kongo.

**a) Perlindungan Pohon Afrormosia dalam Forest Code 2002**

Forest Code merupakan peraturan utama yang mengatur sektor kehutanan negara DRC, mengandung prinsip-prinsip dasar untuk kebijakan kehutanan yang lebih baik dan perlindungan yang lebih besar bagi masyarakat lokal atas pengelolaan hutan secara langsung. Adapun lebih lanjut secara umum Forest Code juga mengatur tentang hak-hak masyarakat adat dalam mengelola hutan; *artisanal logging*; pelaksanaan pengelolaan hutan di semua hutan produksi termasuk perlindungan satwa liar; mekanisme konsesi hutan dengan perusahaan swasta; penentuan organ operator hutan beserta fungsi-fungsinya mengawasi hutan; denda dan sanksi bagi oknum-oknum yang melakukan atau terlibat *illegal logging*.

Perlindungan terhadap situs dan spesies yang dilindungi diatur dalam Pasal 49, 50, dan 51 Forest Code yang pada intinya menjelaskan daftar spesies hutan yang dilindungi ditetapkan oleh *ministerial order* dan dapat diperbarui secara berkala (Pasal 49 Forest Code), penebangan, pencabutan dan pemotongan paksa spesies hutan yang dilindungi dilarang di seluruh kawasan hutan (Pasal 50 Forest Code), dan otoritas/administrasi yang bertanggung jawab dapat mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan untuk melindungi keanekaragaman hayati hutan (Pasal 51 Forest Code). Lebih lanjut dalam *ministerial order N ° CAB / MIN / AF.FE.T / 276/2002 DATED NOVEMBER 05, 2002 CONCERNING TYPES OF FORESTS TO BE PROTECTED* (Permen Lingkungan DRC tentang hutan yang dilindungi) menyatakan dengan tegas sikap negara DRC untuk patuh terhadap regulasi-regulasi yang CITES keluarkan.

**b) Pembentukan Organ atau Lembaga Pengelola Hutan di DRC**

Republik Demokratik Kongo mendelegasikan keseluruhan urusan terkait lingkungan termasuk kehutanan kepada *Ministry of the Environment, Nature Conservation, Water and Forests* (Kementerian Lingkungan) yang baru saja berganti nama menjadi *Ministry of Environment and Sustainable Development* sebab pergantian presiden tahun 2019 lalu. Adapun organ-organ yang dibentuk kementerian lingkungan DRC untuk mengelola dan mengawasi kawasan hutannya adalah sebagai berikut:

- 1) *Forest administration* atau administrasi kehutanan, bertugas untuk bertanggung jawab atas pengelolaan kawasan hutan termasuk menentukan orientasi umum pengelolaan hutan dan memastikan tindak lanjut dan pengendaliannya (Pasal 3 *MINISTERIAL DECREE N ° CAB / MIN / AF.FE.T / 262/2002 OF 03 OCTOBER 2002 FIXING THE PROCEDURE FOR ESTABLISHING A FOREST MANAGEMENT PLAN*);
- 2) Operator hutan, tugas pokok dan fungsi operator hutan terbatas pada membuat rencana pengelolaan kawasan hutan serta mewakili kementerian lingkungan DRC dalam mengawasi dan membantu keberjalanan proses konsesi hutan dengan pihak perusahaan penebang swasta (Pasal 114 Forest Code);
- 3) Departemen Pengelolaan Hutan, bertugas untuk menerima berkas permintaan izin penebangan industri dari konsesi hutan dengan perusahaan swasta;
- 4) Dinas Inventarisasi dan Pengembangan Hutan Tetap (SPIAF), bertugas untuk menerima dan mengelola proses pembayaran biaya pemutakhiran kartu alokasi hutan untuk pemantauan dan pengendalian penebangan (*Ministerial Order n ° 0011 / CAB / MIN / ECN-EF / 2007 of 12/04/2007*

*regulating the authorization of industrial logging of timber and authorizations for the purchase, sale and export of timber*);

- 5) *Provincial governments* atau pemerintah daerah, yang bertugas mengawasi dan memberikan izin *artisanal logging* kepada masyarakat lokal;
- 6) CITES DRC *management authority*, mengurus perizinan spesies apendiks CITES yang diperdagangkan, mengawasi dan berkoordinasi dengan pihak-pihak terkait guna mengetahui asal diperolehnya spesies tersebut melalui proses yang legal/ilegal (CITES Conf, 2018). Berdasarkan *Ministerial decree n ° 021 / CAB / MIN / EDD / AAN / WF / 05/2017 of March 31, 2017* lembaga *The Congolese Institute for the Conservation of Nature* (ICCN) telah ditunjuk menjadi organ *management authority* negara DRC, adapun pada laman CITES, tertulis nama Prof. Dr. Augustin NGUMBI AMURI sebagai kepala otoritas manajemen dari Lembaga ICCN di DRC (<https://cites.org/eng/parties/country-profiles/cd/national-authorities> diakses pada 4 Juni 2021 Pukul 01.10 WIB).

**c) Program-program kerja sama antara ITTO-CITES dengan DRC**

Organisasi *International Tropical Timber Organization* (ITTO) bertugas untuk mempromosikan pengelolaan dan konservasi hutan tropis yang berkelanjutan serta perluasan dan diversifikasi perdagangan kayu tropis dari hutan yang dikelola secara lestari dan dipanen secara legal. Bersama CITES, ITTO telah membantu negara-negara pihak Konvensi CITES penghasil kayu tropis untuk mengadopsi pedoman dan norma tersebut melalui *project* atau program-program kegiatan yang tentunya melibatkan peran masyarakat lokal. Adapun *project-project* ITTO-CITES yang melibatkan kebijakan DRC atas perlindungan pohon Afrormosia adalah sebagai berikut ([https://www.itto.int/cites\\_programme/outputs/id=2086](https://www.itto.int/cites_programme/outputs/id=2086)

diakses pada 28 Juni 2021 Pukul 23.07 WIB):

- 1) *Expert Workshop on Sustainable Management of afrormosia (pericopsis elata)* tahun 2008, yang menghasilkan *action plan* untuk meningkatkan kapasitas negara pengekspor dan pengimpor untuk mengelola Afrormosia secara berkelanjutan;
- 2) *Training Workshop on Verification of the CITES Permits Compliance and CITES Timber Identification Tool* tahun 2009, bertujuan untuk menginformasikan peserta tentang peraturan CITES dan perumusan laporan NDF, melatih lembaga-lembaga terkait tentang verifikasi izin CITES, dan melatih lembaga tentang mekanisme penggunaan alat identifikasi kayu yang dimiliki CITES.
- 3) *2<sup>nd</sup> Africa Regional Workshop on the ITTO-CITES Program on Ensuring International Trade in CITES-listed Timber Species is Consistent with Their Sustainable Management and Conservation* tahun 2010, yang bertujuan untuk membuat evaluasi jangka menengah dari kegiatan di negara-negara Afrika, berbagi hasil dari pengalaman dari kegiatan-kegiatan pelestarian hutan yang telah dilaksanakan dan mengembangkan *action plan* baru untuk tahun 2011-2013.

Sayangnya ketentuan-ketentuan terkait penebangan dan perlindungan pohon yang diatur dalam Forest Code belum sempurna dan terdapat pasal-pasal yang ambigu serta inkoheren dengan peraturan-peraturan khusus turunannya. Contohnya dengan *ministerial order N ° CAB / MIN / AF.FE.T / 263/2002 OF 03 OCTOBER 2002 ON MEASURES RELATING TO FOREST EXPLOITATION* (Permen Lingkungan DRC tentang Penggunaan Hutan) yang menyebutkan izin konsesi hutan berlaku untuk jangka waktu hingga satu tahun dari 1 Januari hingga 31 Desember (Pasal 8 Permen Lingkungan DRC tentang Penggunaan Hutan), namun dalam Forest Code Pasal 21 menyebutkan bahwa durasi konsesi

hutan tidak boleh lebih dari dua puluh lima tahun namun dapat diperpanjang berdasarkan ketentuan yang ditetapkan dalam kontrak. Hal ini tentu saja menimbulkan ketidakselarasan regulasi antar pemangku jabatan DRC, yang mana jika disandingkan dengan regulasi CITES sepatutnya konsesi hutan perlu menjalani proses satu tahun untuk mengevaluasi konsesi dan tiga tahun untuk menciptakan infrastruktur yang tepat sebelum penggunaan konsesi diizinkan (CITES STR, 2003). Lebih lanjut beberapa organisasi lingkungan internasional menilai peraturan-peraturan kehutanan DRC belum cukup kuat dan kurang mengakomodir kebutuhan masyarakat setempat yang saat ini masih tergolong ditaraf kemiskinan. Salah satunya oleh Chatham House. Pada tahun 2018, Chatham House sebagai organisasi non-pemerintah yang memantau tata kelola hutan dan legalitas di negara-negara, mengeluarkan data DRC *Forest Policy Assessment* untuk menilai efektivitas upaya pemerintah DRC dan sektor swasta dalam mengatasi penebangan liar dan perdagangan produk hutan (House, 2016). Chatham House menilai terdapat pasal-pasal dalam peraturan dan perundang-undangan kehutanan DRC yang ambigu serta inkoheren antar Forest Code dengan peraturan-peraturan khusus turunannya, seperti dalam hal *artisanal logging* yang dikeluarkan menteri kehutanan DRC.

### 3. Tingkat Kepatuhan Republik Demokratik Kongo terhadap CITES atas Perlindungan Pohon tropis Afrormosia

Pemerintah DRC telah berupaya membentuk regulasi dan kebijakan tentang kelestarian hutan khususnya perlindungan pohon Afrormosia yang terdaftar sebagai spesies apendiks II CITES. Mulai dari pembentukan organ-organ pengelola dan pengawas kawasan hutan seperti administrasi kehutanan, operator hutan, Departemen Pengelola Hutan, dan Dinas Inventarisasi dan Pengembangan Hutan Tetap (SPIAF). Hingga pemenuhan kewajiban Konvensi CITES untuk menunjuk satu atau lebih *management authority* dan *scientific authority* (Pasal IX CITES),

dan mengambil tindakan domestik yang sesuai untuk menegakkan ketentuan-ketentuan dalam konvensi (Pasal VIII ayat 1) dengan adanya Forest Code beserta peraturan-peraturan Menteri turunannya. Namun, sayangnya pemenuhan kewajiban-kewajiban di atas belum cukup maksimal dalam mengimplementasikan ketentuan-ketentuan Konvensi CITES serta masih ada beberapa isi regulasi DRC yang tidak berkeselimbangan dengan prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional. Salah satunya pada mekanisme penetapan jangka waktu konsesi yang terlalu lama yakni dapat sampai 25 tahun (Pasal 21 Forest Code) tidak sesuai dengan prinsip *sustainable development principle*, yang mana secara teori perusahaan penebangan diharuskan menghabiskan satu tahun untuk mengevaluasi konsesi dan tiga tahun menciptakan infrastruktur yang sesuai sebelum penggunaan konsesi diizinkan (CITES STR, 2003). Lebih lanjut terkait pemberlakuan jangka waktu masa berlaku sebuah izin ekspor yang dikeluarkan *management authority* DRC, beberapa izin ekspor diketahui diberikan izin ekspor yang berlaku lebih dari enam bulan, hal ini tentu saja melanggar pasal VI ayat 2 Konvensi CITES yang hanya memperbolehkan izin ekspor hanya dapat digunakan dalam jangka waktu enam bulan sejak tanggal diberikan izinnya (Sekretariat CITES, 2016).

Negara DRC merupakan negara penganut monisme, dalam Pasal 215 dalam 2006 *Congolese Constitution* (UU Konstitusi DRC) yang menyatakan bahwa segala perjanjian internasional yang mengikat DRC setelah diterbitkan melalui lembaran pemerintah *Journal Officiel*, maka berlaku sebagai hukum di negara DRC. Lebih lanjut dalam artikel "*International Law versus Municipal Law*" yang ditulis oleh Onyekachi Wisdom Duru mencontohkan kasus *Military Tribunal of Ituri Military Prosecutor v. Bongi Masa* di mana hakim menggunakan Statuta Roma untuk menjatuhkan hukuman terhadap tersangka kejahatan sebab adanya kekosongan hukum dalam undang-undang pidana militer DRC atas kasus tersebut (Duru, 2020). Dengan begitu, artinya pemerintah DRC hingga kini memandang hukum internasional dan hukum nasional merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain, melahirkan pandangan bahwa hukum internasional dan

hukum nasional memiliki hubungan hirarki. Maka, pemerintah negara DRC sudah sepatutnya dalam hal memberlakukan kebijakan memikirkan harmonisasi dan kesinambungan antara hukum nasional dan hukum internasionalnya, mengingat kedua sumber tersebut merupakan hukum sah yang berlaku di negara DRC (Hasim, 2019).

Selanjutnya untuk mengetahui lebih lanjut mengapa pemerintah DRC harus mematuhi ketentuan CITES dan bagaimana pelaksanaan regulasi dan kebijakan DRC atas perlindungan pohon Afrormosia telah dapat dikatakan mematuhi Konvensi CITES secara keseluruhan, maka perlu adanya bantuan indikator sebagai alat pengukur tingkat kepatuhan hukum itu sendiri. Penulis menggunakan indikator-indikator dalam teori *model of rational and self-interested states* yang dikemukakan oleh pakar hukum internasional Andrew T. Guzman dalam penelitian hukumnya yang berjudul “*A Compliance-Based Theory of International Law*” yang diterbitkan tahun 2002. Guzman menyebutkan dorongan terbesar suatu negara mematuhi hukum internasional adalah untuk memperoleh reputasi yang baik dan menghindari sanksi agar tetap menjaga reputasi tersebut. Artinya negara yang patuh terhadap hukum adalah negara yang memiliki reputasi yang baik dan terhindar dari sanksi internasional. Lebih lanjut, untuk mempertimbangkan peran reputasi dalam kepatuhan hukum suatu negara, maka diadopsi *infinitely repeated game model* di mana setiap kewajiban internasional yang diberikan model permainan dua tahap. Pada tahap pertama, dilihat komitmen suatu negara melalui apakah negara menegosiasikan isi perjanjian dan pada tahap ke dua negara memutuskan apakah akan mematuhi kewajiban internasional yang dilahirkan dari perjanjian tersebut atau tidak (Guzman, 2002).

- a. DRC memenuhi faktor reputasi negara yang baik

Apabila dikaitkan dalam konteks penelitian hukum ini, draft teks CITES telah didiskusikan pada perundingan IUCN tahun 1963 yang selanjutnya disetujui oleh 80 negara pada tahun 1973 dan mulai *entered into force* dua tahun setelahnya. DRC baru bergabung dengan CITES tahun 1976 melalui proses aksesinya dengan ditandai

penerbitan Permen Lingkungan DRC tentang aksesinya CITES, artinya DRC menerima semua kewajiban yang terkandung dalam CITES. Lebih lanjut dalam Permen Lingkungan DRC tentang aksesinya CITES tersebut, tidak menyebutkan adanya amandemen pada pasal-pasal CITES. Dengan diadopsinya perjanjian CITES ke dalam hukum nasional DRC merefleksikan keputusan pemerintah DRC untuk mematuhi kewajiban internasional yang dilahirkan dari perjanjian CITES. Maka, faktor reputasi yang baik dalam teori Guzman dapat dikatakan terpenuhi. Lebih lanjut CITES telah mengeluarkan indikator untuk para pihak lebih mudah mematuhi isi konvensi CITES dengan diterbitkannya *National Legislation Project (NLP)* yang diadopsi dalam CoP ke-15. Kategori 1 bagi negara yang memenuhi semua syarat NLP, kategori 2 hanya memenuhi beberapa syarat NLP, dan kategori 3 sama sekali tidak memenuhi satupun syarat NLP. Jika diukur melalui persyaratan di atas, negara DRC dapat dikatakan negara yang baik sebab masuk ke dalam kategori 1, di mana DRC memiliki regulasi atas empat syarat di atas yang dituangkan dalam Forest Code dan peraturan-peraturan Menteri lingkungan DRC sebagai turunannya.

- b. DRC gagal memenuhi faktor terhindar dari sanksi

Guzman berpendapat reputasi dan sanksi adalah dua hal yang sangat berkaitan, jelas bahwa dampak suatu pelanggaran hukum hingga memperoleh sanksi internasional berpengaruh terhadap reputasi yang dimiliki suatu negara. Guzman mencontohkan kegagalan untuk mematuhi kewajiban internasional kecil yang merupakan akibat dari kelalaian atau kesalahan manusia dan yang segera diperbaiki tanpa merugikan negara lain seperti itu tidak akan berdampak besar pada reputasi. Sebaliknya, pelanggaran berat dan disengaja seperti mendukung kegiatan teroris terhadap negara lain kemungkinan besar akan berdampak besar pada reputasi suatu negara (Guzman, 2002). Guzman memberikan faktor-faktor yang mempengaruhi

tercorengnya reputasi suatu negara dari adanya sanksi internasional atas pelanggaran yang mencakup tingkat keparahan pelanggaran, alasan pelanggaran, sejauh mana negara lain mengetahui pelanggaran tersebut, dan kejelasan komitmen. Hal di bawah ini menguraikan beberapa faktor yang memungkinkan negara menderita reputasi yang buruk, dikaitkan dengan analisa penulis terhadap kasus yang penulis angkat dalam penelitian hukum ini, yakni sebagai berikut:

1. *Severity of the violation* atau beratnya pelanggaran

Pelanggaran yang menyebabkan kerugian substansial dan meluas menimbulkan kerusakan yang lebih besar pada reputasi suatu negara daripada pelanggaran yang “tanpa korban” atau yang hanya menimbulkan sedikit kerugian (Guzman, 2002).

Pada tahun 2014, staf-staf *management authority* yang ditunjuk DRC untuk mengurus segala perizinan ekspor dan impor perdagangan spesies-spesies *appendix* CITES terlibat kasus pemalsuan izin ekspor Afrormosia. Hal ini terbukti telah berlangsung selama beberapa bulan sebab *management authority* tidak dapat mempertanggungjawabkan ratusan dokumen-dokumen salinan izin penebangan Afrormosia yang telah dikabulkan, dengan dalih menghilang dari arsip otoritas. Hal ini tentu saja memberikan kecurigaan apakah izin-izin yang hilang namun telah diberikan kepada konsesi kehutanan perusahaan-perusahaan penebangan tersebut sudah sesuai dengan mekanisme yang CITES tetapkan atau belum (Reeve, 2015). Apabila dikaitkan dengan pasal-pasal dalam perjanjian CITES, tentu *management authority* DRC telah melakukan pelanggaran yang cukup berat sebab tidak hanya melanggar satu ketentuan pasal, yakni ketentuan pasal IV ayat 2 b yang mengharuskan *management authority* memiliki

keyakinan penuh bahwa spesies yang diperdagangkan tidak diperoleh melalui cara yang illegal, pasal IV ayat 1 di mana izin dan sertifikat yang diberikan berdasarkan ketentuan Pasal III, IV, dan V Konvensi, dan pasal VIII ayat 6 yang mengharuskan pihak-pihak perjanjian CITES menyimpan seluruh catatan perdagangan spesies *appendix* CITES-nya. Adapun hal di atas bukan pertama kali pemerintah DRC melakukan pelanggaran terhadap peraturan CITES atas perlindungan Afrormosia. Berdasarkan *Review of Significant Trade Pericopsis elata* tahun 2003, disebutkan bahwa kontrol pemerintah atas pengelolaan konsesi hutannya sangat minim, mulai dari penetapan jangka waktu konsesi yang mencapai 25 tahun, *return* pajak konsesi yang tidak sesuai, hingga peraturan untuk menanam satu pohon tiap satu pohon yang ditebang nampaknya belum terimplemantasikan dengan baik (CITES STR, 2003). Jika pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan Konvensi CITES di atas diakumulasikan, maka dapat disimpulkan bahwa DRC terbukti melakukan pelanggaran yang berat terhadap isi-isi konvensi CITES, khususnya terhadap kasus pohon Afrormosia. Pelanggaran-pelanggaran tersebut sejatinya tidak dapat disepelekan, walaupun bukan merupakan jenis pelanggaran berat seperti pendanaan organisasi teroris yang Guzman contohkan, tetapi tentunya merupakan pelanggaran berat dalam ranah hukum lingkungan internasional sebab dapat merugikan kesejahteraan masyarakat lokal dan internasional dalam jangka panjang.

2. *Reasons for violation* atau alasan pelanggaran

Alasan pelanggaran hukum internasional juga dapat berperan. Saat membuat kesepakatan, negara berharap bahwa pihak

lawan akan menghormati kewajibannya. Namun, mereka juga mengakui bahwa kepatuhan terhadap kewajiban internasional tidak sempurna dan pelanggaran yang mungkin biasa terjadi (Guzman, 2002). Adapun dalam hal alasan pelanggaran, menurut penulis tidak ada alasan pembenar untuk melakukan pelanggaran-pelanggaran seperti kelalaian menghilangkan ratusan CITES *permits* atas ekspor pohon Afrormosia. Para pemangku kepentingan dan oknum-oknum yang memperoleh keuntungan dari tindakan pelanggaran tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai akibat ketidaksempurnaan kewajiban sebuah perjanjian dan pelanggaran yang mungkin biasa terjadi.

3. *Knowledge of the violation* atau pengetahuan pelanggaran

Sejauh mana pelanggaran diketahui mempengaruhi konsekuensi reputasi dari suatu pelanggaran. Jelas jika pelanggaran terjadi tanpa sepengetahuan negara bagian lain, tidak ada kerugian reputasi (Guzman, 2002). Pada kunjungan oleh perwakilan Sekretariat CITES ke kantor *management authority* DRC di Kinshasa tanggal 17-21 November 2015, disebutkan bahwa kantor *management authority* DRC tidak memiliki keamanan yang cukup memadai. Sebab, sangat mudah untuk dimasuki orang-orang asing, bahkan tidak jarang beberapa orang masuk ke kantor *management authority* DRC untuk mengambil beberapa izin CITES kosong dan stempel keamanannya tanpa izin dari *management authority* DRC itu sendiri (Sekretariat CITES, 2016). Hal ini membuktikan minimnya perhatian dan kontrol pemerintah DRC terhadap *management authorities* yang ditunjuknya. Atas pelanggaran-pelanggaran kebijakan CITES yang kerap terjadi di DRC, Sekretariat CITES memberikan surat kepada pemerintah DRC yang berisi 18

rekomendasi untuk mengatasi masalah-masalah/kendala dalam mengimplementasikan kebijakan-kebijakan CITES, yang salah satu masalahnya adalah terkait perdagangan Afrormosia. Namun, dari ke-18 rekomendasi tersebut, *management authority* DRC hanya menyanggupi untuk mengimplementasikan satu rekomendasi yakni untuk menahan diri dari membatalkan dan mengganti izin kecuali dalam keadaan luar biasa (*refrain from cancelling and replacing permits unless there are exceptional circumstances*) (Sekretariat CITES, 2016).

CITES mengetahui betul segala pelanggaran yang dilakukan DRC, adapun CITES telah mengambil langkah-langkah solusi untuk menanggulangi hal tersebut. Mulai dari mendelegasikan ITTO untuk membantu *scientific authority* DRC dalam pembentukan NDF, ancaman diberlakukannya *commercial trade ban* kayu Afrormosia, penurunan kuota ekspor Afrormosia, hingga melarang para pihak perjanjian CITES untuk sementara tidak menerima izin ekspor yang dikeluarkan *management authority* DRC pada tahun 2014 sampai telah diverifikasi Sekretariat CITES itu sendiri.

4. *Clarity* atau kejelasan

Masalah yang sangat erat kaitannya dengan pertanyaan tentang kesadaran negara terhadap pelanggaran hukum internasional adalah masalah kejelasan. Karena hilangnya reputasi dipicu oleh kegagalan memenuhi kewajiban internasional, kejelasan kewajiban dan pelanggaran merupakan faktor penting. Konsekuensi reputasi paling parah bila kewajibannya jelas dan pelanggarannya tidak ambigu. Jika kewajiban tidak pasti, biaya reputasi dari pelanggaran dikurangi (Guzman, 2002). CITES selalu berupaya untuk membentuk peraturan dan kebijakan-kebijakan yang mudah dan mungkin untuk

dipraktikkan pihak-pihak negara perjanjiannya. Adapun bagi negara para pihak yang mengalami kesulitan dalam pengaplikasian kewajiban Konvensi CITES, terdapat prosedur oleh CITES untuk membantu menangani masalah kepatuhan negara para pihak. Melalui hasil CoP18, Para Pihak telah membentuk program bantuan kepatuhan (*Compliance Assistance Program/CAP*) yang bertujuan untuk memberikan dukungan yang ditargetkan kepada negara para pihak yang menghadapi tantangan kepatuhan yang terus-menerus. Jika suatu pihak menghadapi tantangan kepatuhan, ia diundang untuk datang ke Sekretariat CITES untuk mendapatkan nasihat dan bimbingan. Adapun sejauh ini DRC bersama negara Guinea, Republik Demokratik Rakyat Laos, Madagaskar dan Nigeria sedang dalam pengawasan oleh Sekretariat CITES untuk undangan CAP (<https://cites.org/eng/prog/compliance#article13> diakses pada 29 Juni 2021 Pukul 22.57 WIB).

5. *Implicit obligation* atau kewajiban implisit

Reputasi memainkan peran sentral dalam pertanyaan kepatuhan, seseorang harus mempertimbangkan kemungkinan bahwa suatu negara dapat menderita kerugian reputasi untuk tindakan yang konsisten dengan kewajiban internasionalnya yang eksplisit (Guzman, 2002). Apabila dikaitkan dengan kasus pemalsuan izin ekspor oleh *management authority* DRC pada tahun 2014 lalu, tentunya hal ini berdampak merugikan secara implisit bagi negara lain. Sebab langkah yang Sekretariat CITES ambil untuk menanggulangi sementara seluruh izin yang keluar dari DRC menjadikan terhambatnya kewajiban negara-negara lain untuk menerima spesimen spesies yang telah dibelinya tersebut.

6. *Regime changes* atau perubahan rezim

Pembahasan-pembahasan di atas memperlakukan setiap negara sebagai entitas yang secara permanen tercemar oleh pelanggaran hukum internasional. Ini adalah pernyataan yang berlebihan karena berlalunya waktu tidak hanya akan mengurangi konsekuensi reputasi dari tindakan tertentu, tetapi negara mungkin dapat menetralkan konsekuensi reputasi dari tindakan sebelumnya melalui perubahan dalam kepemimpinan (Guzman, 2002). Kondisi DRC hingga saat ini masih dalam pergejolan *civil war* dengan negara-negara tetangganya yang ingin menguasai sumber daya yang DRC miliki. Pergantian presiden DRC yang baru-baru ini terjadi, pada tahun 2019 yang dimenangkan oleh Felix Tshisekedi menggantikan kepemimpinan Joseph Kabila yang telah menjabat selama 18 tahun, memberi harapan kepada warga DRC untuk perubahan ke arah yang lebih baik di *regime* yang baru ini.

Berdasarkan analisis penulis dari ke enam faktor yang mempengaruhi tercorengnya reputasi suatu negara dari adanya sanksi internasional yang disebabkan pelanggaran perjanjian, dapat disimpulkan bahwa DRC terbukti melakukan sejumlah pelanggaran-pelanggaran kebijakan-kebijakan perlindungan pohon tropis Afrormosia yang dikeluarkan CITES. Artinya, reputasi negara DRC yang semula baik sebab memenuhi faktor reputasi yang baik di atas, memiliki kemungkinan menjadi reputasi yang buruk sebab adanya pelanggaran-pelanggaran atas kewajiban CITES yang dilakukannya. Teori Guzman yang menyatakan bahwa negara yang patuh terhadap hukum internasional adalah negara yang memiliki reputasi yang baik dan terhindar dari sanksi, jika dikaitkan dengan penelitian hukum ini negara DRC dapat dikatakan patuh hukum selagi dapat mempertahankan reputasi baiknya. Namun, dikarenakan telah banyak pelanggaran atas isi ketentuan CITES

khususnya dalam hal perlindungan pohon tropis Afrormosia yang dilakukan pemerintah DRC sampai CITES memberlakukan sejumlah sanksi, maka sekali lagi hal ini dapat disimpulkan bahwa tingkat kepatuhan hukum negara DRC terbilang rendah sebab tidak mematuhi hukum internasional yang CITES keluarkan dalam konteks pohon tropis Afrormosia yang masuk dalam kategori spesies yang dilindungi *appendix II* CITES.

bahwa kepatuhan hukum negara Republik Demokratik Kongo (DRC) terhadap norma yang lahir dari Konvensi CITES atas perlindungan pohon tropis Afrormosia tergolong rendah. Melalui teori kepatuhan hukum internasional *model of rational and self-interested states* oleh Andrew T. Guzman yang menggunakan tolak ukur negara yang patuh hukum adalah negara yang memiliki dan menjaga reputasi yang baik serta terhindar dari sanksi internasional, membuktikan negara DRC belum dapat dikatakan patuh hukum sebab adanya pelanggaran-pelanggaran atas isi pasal-pasal CITES seperti adanya ketidaksinambungan antara regulasi Forest Code dengan isi Konvensi CITES serta pengulangan pelanggaran yang dilakukan *management authorities* DRC di mana lalai dalam hal mengatur perizinan ekspor Afrormosia ke luar negeri.

#### D. SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan sehubungan dengan permasalahan yang diteliti penulis, maka diperoleh kesimpulan

### DAFTAR PUSTAKA

#### Buku :

- Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (CITES) 1973  
CIFOR, The World Bank, dan CIRAD. 2007. *FORESTS IN POST-CONFLICT DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO: Analysis of a Priority Agenda*. Bogor: Center for International Forestry Research.  
Ishaq. 2017. *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*. Bandung: Alfabeta.  
RECOFTC dan NORAD. 2012. *KITA, HUTAN DAN PERUBAHAN IKLIM: Peningkatan Kapasitas Akar Rumput untuk REDD+ di kawasan Asia Pasifik*. Bangkok: RECOFTC - The Center for People and Forest.  
Reeve, Rosalind. 2015. *The role of CITES in the governance of transnational timber trade. Occasional Paper 130*. Bogor: CIFOR.  
Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2006. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, cet. 9*. Jakarta: Rajawali Press.  
UNEP-WCMC (Comps.). 2020. *Checklist of CITES species – CITES Identification Manual*. Geneva: CITES Secretariat.  
Wijnstekers, Willem. 2018. *The Evolution of CITES - 11th edition*. Hungary: CIC (International Council for Game and Wildlife Conservation).

#### Jurnal dan Publikasi Ilmiah :

- 2006 *Congolese Constitution* (UU Konstitusi DRC)  
CIEL; Global Witness; Greenpeace dan EIA. 2014. "Afrormosia (*Pericopsis elata*) from the Democratic Republic of Congo". CITES CoP.  
CITES. 2016. "66th Conference of Parties, Interpretation and application of the Convention Species trade and conservation AFRORMOSIA (*PERICOPSIS ELATA*)". Geneva, Switzerland.  
CITES. 2021. "CITES Compliance Procedure". Geneva, Switzerland  
DRC Scientific Authority dan ITTO. 2014. "Non-detriment finding on Afrormosia (*Pericopsis elata*) in the Democratic Republic of Congo". Kinshasa, Democratic Republic of the Congo.

Kepatuhan Hukum Republik Demokratik Kongo terhadap *Convention on International Trade in Endangered Species...*

Duru, Onyekachi Wisdom. 2020. "International Law versus Municipal Law: A Case Study of Six African Countries; Three of Which Are Monist and Three of Which Are Dualist." SSRN Electronic Journal, 0AD. doi:10.2139/SSRN.2142977.

Guzman, Andrew T. 2002. "A Compliance-Based Theory of International Law". *California Law Review*. Vol. 90.

House, Chatham. 2020 "Democratic Republic of the Congo: Forest Policy". *Forest Governance and Legality*. London, United Kingdom.

*MINISTERIAL DECREE N ° CAB / MIN / AF.FE.T / 262/2002 OF 03 OCTOBER 2002 FIXING THE PROCEDURE FOR ESTABLISHING A FOREST MANAGEMENT PLAN*

*Ministerial Order n ° 0011 / CAB / MIN / ECN-EF / 2007 of 12/04/2007 regulating the authorization of industrial logging of timber and authorizations for the purchase, sale and export of timber*

*Ministerial Order N ° CAB / MIN / AF.FE.T / 263/2002 OF 03 OCTOBER 2002 ON MEASURES RELATING TO FOREST EXPLOITATION* (Permen Lingkungan DRC tentang Penggunaan Hutan)

*Ministerial Order N ° CAB / MIN / AF.FE.T / 276/2002 DATED NOVEMBER 05, 2002 CONCERNING TYPES OF FORESTS TO BE PROTECTED* (Permen Lingkungan DRC tentang hutan yang dilindungi)

*Ministerial Order n°056/CAB/MIN/AFF-ECN/01/00 of 28 March 2000 on the regulation of international trade in endangered species of wild fauna and flora* (Permen Lingkungan DRC tentang akses CITES)

Republik Demokratik Kongo (DRC) FOREST CODE 2002

Watch, Global Forest. 2021. "Democratic Republic of the Congo Country Profile". *World Resource Institute*.

#### **Website atau Internet :**

CITES. 2020. <https://cites.org/eng/parties/country-profiles/cd/national-authorities> diakses pada 4 Juni 2021 Pukul 01.10 WIB.

CITES. 2021. <https://cites.org/eng/disc/parties/chronolo.php> diakses pada 6 Januari 2021 Pukul 18.19 WIB.

CITES. 2021. <https://cites.org/eng/prog/compliance#article13> diakses pada 29 Juni 2021 Pukul 22.57 WIB.

FAO. 2021. <http://www.fao.org/state-of-forests/en/> diakses pada 1 November 2020 Pukul 2.14 WIB.