

BAB II

KONVENSI BASEL SEBAGAI REZIM INTERNASIONAL DAN PRAKTIK PERDAGANGAN LIMBAH LINTAS NEGARA

Perdagangan limbah berbahaya lintas negara adalah salah satu isu lingkungan global yang kompleks, dan terus berkembang seiring meningkatnya produksi limbah serta ketimpangan kapasitas pengelolaan antarnegara. Pemindahan limbah dari negara maju ke negara berkembang bukan sekadar menimbulkan dampak lingkungan; ia juga memunculkan persoalan keadilan dan tata kelola global. Konvensi Basel hadir dalam konteks inilah, sebagai instrumen internasional yang dirancang untuk mengatur dan mengendalikan pergerakan limbah berbahaya lintas batas negara.

Konvensi Basel menetapkan berbagai prinsip, mekanisme, serta ketentuan yang bertujuan memastikan pengelolaan limbah dilakukan secara aman dan bertanggung jawab. Dalam praktiknya, dinamika perdagangan limbah global tetap menunjukkan berbagai tantangan implementasi di banyak negara.

Bab ini karena itu akan menguraikan secara deskriptif Konvensi Basel, mulai dari latar belakang pembentukannya, prinsip dan mekanisme yang diatur, hingga praktik perdagangan limbah lintas negara yang terjadi. Uraian ini menjadi landasan penting untuk memahami konteks empiris yang akan dianalisis lebih lanjut pada bab berikutnya.

2.1 Konvensi Basel Sebagai Instrumen Hukum Internasional

Konvensi Basel tentang Pengendalian Perpindahan Lintas Batas Limbah Berbahaya dan Pembuangannya (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal) adalah salah satu instrumen hukum lingkungan internasional terpenting yang disusun untuk merespons meningkatnya perdagangan limbah lintas negara. Ia menjadi landasan normatif global dalam mengatur perpindahan limbah berbahaya dan limbah lainnya, sekaligus menegaskan tanggung jawab negara melindungi lingkungan dan kesehatan manusia dari dampak negatif pengelolaan limbah yang tidak terkendali (UNEP, 2011).

Konvensi Basel, secara umum, membentuk rezim internasional yang mengatur kewajiban negara pihak lewat prinsip-prinsip, prosedur administratif, serta mekanisme kelembagaan yang bersifat mengikat secara hukum. Tujuannya menciptakan tata kelola perdagangan limbah yang lebih tertib, transparan, dan bertanggung jawab, khususnya dalam hubungan antara negara maju sebagai penghasil limbah utama dan negara berkembang yang sering menjadi tujuan akhir pembuangan limbah (Kummer, 1995).

Konvensi ini tidak berhenti pada aspek teknis perpindahan limbah saja. Ia juga menegaskan dimensi kedaulatan negara dalam menentukan apakah suatu limbah dapat diterima atau ditolak, sehingga berfungsi sebagai kerangka hukum internasional yang menghubungkan kewajiban lingkungan, kepentingan nasional,

dan interaksi antarnegara dalam isu perdagangan limbah lintas batas (Clapp, 2001).

2.1.1 Latar Belakang Krisis Limbah Global dan Pembentukan Konvensi Basel

Pembentukan Konvensi Basel pada akhir dekade 1980-an merupakan respons langsung terhadap krisis perdagangan limbah berbahaya lintas negara yang mencapai puncaknya pada pertengahan hingga akhir tahun 1980-an. Krisis ini tidak lepas dari transformasi ekonomi global pasca-Perang Dunia II, ditandai percepatan industrialisasi di negara-negara maju, pertumbuhan konsumsi massal, serta ekspansi perdagangan internasional yang menghasilkan volume limbah berbahaya dalam skala yang belum pernah terjadi sebelumnya (Kummer, 1995). Sepanjang 1950-an hingga 1970-an, produksi manufaktur, kimia, farmasi, dan teknologi tumbuh eksponensial di Amerika Serikat, Eropa Barat, dan Jepang, dan pertumbuhan itulah yang secara langsung mendorong lonjakan dramatis limbah industri beracun (Clapp, 2001).

Limbah yang dihasilkan dari industrialisasi ini beragam jenisnya: residu proses kimia yang mengandung logam berat seperti merkuri, timbal, dan kadmium; limbah farmasi dengan senyawa organik persisten; abu pembakaran dari incinerator yang terkontaminasi dioksin dan furan; hingga limbah elektronik yang mengandung bahan berbahaya (Kummer, 1995). Regulasi lingkungan pada fase awal industrialisasi pasca-perang

masih minimal dan terfragmentasi di sebagian besar negara maju, sehingga limbah industri kerap dibuang lewat metode sederhana namun berbahaya, seperti penimbunan di landfill tanpa lapisan pelindung, injeksi langsung ke tanah, atau pembuangan langsung ke badan air. Ketidadaan standar teknis yang ketat dan lemahnya pengawasan pun mengakibatkan kontaminasi tanah dan air tanah secara masif di banyak lokasi industri (López, 1998).

Kesadaran publik tentang bahaya limbah berbahaya baru mulai terbangun setelah beberapa kasus pencemaran menimbulkan dampak kesehatan serius. Tragedi Love Canal di New York pada akhir 1970-an, ketika ribuan ton limbah kimia berbahaya yang telah dikubur puluhan tahun mulai mencemari lingkungan perumahan dan menyebabkan masalah kesehatan pada penduduk, menjadi simbol kegagalan pengelolaan limbah berbahaya (Pellow, 2007). Insiden-insiden serupa di berbagai negara maju kemudian mendorong tuntutan publik akan regulasi lingkungan yang lebih ketat dan komprehensif.

Puncak dari gelombang kesadaran lingkungan itu terjadi memasuki dekade 1980-an, dan menghasilkan serangkaian legislasi yang komprehensif. Amerika Serikat mengesahkan Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA), atau yang lebih dikenal sebagai Superfund, pada tahun 1980. Undang-undang ini menciptakan mekanisme tanggung jawab hukum yang ketat bagi pihak yang menghasilkan, mengangkut, atau membuang limbah

berbahaya (Kummer, 1995), sekaligus menetapkan prinsip "polluter pays" dan memberi otoritas kepada pemerintah federal untuk membersihkan situs terkontaminasi serta menagih biayanya kepada pihak yang bertanggung jawab. Di Eropa, Uni Eropa juga mulai mengembangkan direktif-direktif pengelolaan limbah berbahaya yang mewajibkan negara anggota menerapkan standar tinggi dalam pengolahan dan pembuangan limbah (Clapp & Dauvergne, 2011).

Regulasi-regulasi baru ini melonjakkan biaya kepatuhan bagi industri, karena mensyaratkan teknologi pengolahan yang mahal, fasilitas pembuangan berstandar ketat, serta sistem monitoring dan pelaporan yang komprehensif. Pada pertengahan 1980-an, biaya pembuangan limbah berbahaya di Amerika Serikat dan Eropa Barat bisa mencapai USD 100 hingga USD 2.500 per ton, tergantung jenis limbah dan teknologi pengolahannya (Clapp, 2001). Di luar biaya finansial yang tinggi itu, industri juga menghadapi resistensi sosial yang kuat terhadap pembangunan fasilitas pembuangan limbah berbahaya di komunitas lokal, fenomena yang dikenal sebagai "Not In My Backyard" (NIMBY). Kombinasi biaya tinggi dan resistensi sosial inilah yang menciptakan tekanan ekonomi dan politik yang signifikan bagi industri dan pemerintah di negara-negara maju (Sánchez, 1994).

Dalam situasi itulah ekspor limbah berbahaya ke negara berkembang muncul sebagai solusi alternatif yang secara ekonomi sangat

menguntungkan. Biaya pembuangan limbah berbahaya di negara berkembang, khususnya di Afrika dan beberapa negara Asia, bisa serendah USD 2 hingga USD 50 per ton, menciptakan disparitas biaya yang mencapai puluhan hingga ratusan kali lipat (Sánchez, 1994). Perbedaan biaya seekstrem ini menciptakan insentif ekonomi yang sangat kuat untuk mengekspor limbah berbahaya lintas batas, dan dalam waktu singkat muncul pasar perdagangan limbah lintas negara yang tumbuh pesat namun sebagian besar tidak teregulasi dan tidak transparan.

Beberapa faktor struktural dalam sistem internasional turut memfasilitasi praktik ekspor ini. Ketiadaan kerangka hukum internasional yang komprehensif menciptakan kekosongan hukum yang bisa dieksploitasi eksportir limbah (Kummer, 1995). Perbedaan drastis standar regulasi lingkungan antara negara maju dan berkembang membuat praktik yang ilegal di negara pengeksportir bisa menjadi legal, atau minimal tidak terkontrol, di negara penerima. Keterbatasan kapasitas administratif dan teknis di negara berkembang membuat mereka sulit mengidentifikasi kandungan aktual limbah yang diterima dan mengevaluasi risikonya (Krueger, 1999). Dan tekanan ekonomi serta kebutuhan devisa mendorong sebagian pemerintah maupun pihak swasta di negara berkembang menerima tawaran pembuangan limbah dengan kompensasi finansial yang, meski relatif kecil dari sudut pandang negara maju, dianggap signifikan dalam konteks ekonomi lokal mereka (Pellow, 2007).

Serangkaian insiden pembuangan limbah berbahaya di negara berkembang pada pertengahan hingga akhir 1980-an lantas memicu kemarahan internasional. Kasus kapal *Khian Sea*, yang berlayar lebih dari dua tahun (1986–1988) mencari lokasi pembuangan untuk 14.000 ton abu incinerator dari kota Philadelphia, menjadi simbol kegagalan tata kelola limbah internasional (Kummer, 1995). Kapal ini berganti nama beberapa kali untuk menghindari deteksi, dan ditolak oleh berbagai negara termasuk Bahamas, Bermuda, Republik Dominika, Honduras, Guinea-Bissau, dan Antilles Belanda. Sebagian limbahnya akhirnya dibuang di Haiti dengan dalih sebagai "pupuk" untuk pembangunan jalan dan batu bata, padahal materialnya mengandung logam berat berkonsentrasi tinggi yang berbahaya bagi kesehatan dan lingkungan (Basel Convention Secretariat, 2011). Sisa limbah yang tidak terbuang di Haiti kemudian dibuang secara ilegal ke Samudra Atlantik dan Samudra Hindia. Kasus ini mengungkap bagaimana eksportir limbah bisa memanipulasi informasi, mengeksploitasi negara-negara yang lemah secara administratif dan ekonomi, serta menghindari tanggung jawab hukum lewat bendera kapal asing dan jaringan perantara yang rumit.

Kasus yang dampak politiknya bahkan lebih besar terjadi di Koko, Nigeria, pada 1988. Sekitar 3.800 ton limbah beracun dari Italia ditemukan telah disimpan di lahan milik seorang penduduk lokal, dengan kompensasi yang sangat kecil, dilaporkan hanya sekitar USD 100 per bulan (López, 1998). Limbah yang dikemas dalam ribuan drum ini mengandung

polychlorinated biphenyls (PCBs), asbestos, dan berbagai bahan kimia berbahaya lain. Ketika drum-drum mulai bocor akibat kondisi penyimpanan yang buruk dan paparan cuaca, penduduk di sekitar lokasi mengalami masalah kesehatan. Pemerintah Nigeria bereaksi sangat keras: menyatakan keadaan darurat nasional, menuntut pemulangan segera seluruh limbah ke Italia, dan mengeluarkan larangan total impor limbah berbahaya (Ajibo, 2016). Insiden Koko memicu krisis diplomatik serius antara Nigeria dan Italia, sekaligus memperlihatkan kepada komunitas internasional bahwa perdagangan limbah berbahaya bukan sekadar isu lingkungan teknis, melainkan juga persoalan kedaulatan nasional, keadilan global, dan hak asasi manusia.

Kasus serupa juga terjadi di negara Afrika lain. Guinea pada 1988 ditemukan telah menerima proposal untuk menampung 15.000 ton limbah berbahaya dari negara-negara Eropa dan Amerika Utara, dengan kesepakatan kompensasi senilai USD 600 juta untuk pembangunan infrastruktur (Clapp, 2001). Pemerintah Guinea akhirnya membatalkan kesepakatan itu setelah menghadapi tekanan domestik yang kuat dari masyarakat sipil serta tekanan internasional dari organisasi lingkungan. Di Lebanon, investigasi mengungkap bahwa antara 15.000 hingga 20.000 ton limbah berbahaya dari Eropa telah diimpor dan disimpan di berbagai lokasi tanpa pengolahan memadai (Lipman, 2002). Rangkaian insiden inilah yang melahirkan narasi kuat tentang "toxic colonialism" atau "waste imperialism", di mana negara-negara maju dituduh mengekspor risiko

lingkungan mereka kepada negara-negara yang lebih lemah secara ekonomi dan politik, mengulangi pola eksploitasi kolonial dalam bentuk baru (Clapp & Dauvergne, 2011).

Respons negara berkembang datang cepat dan terkoordinasi, terutama lewat forum Group of 77 (G-77) dan Organisasi Persatuan Afrika (Organization of African Unity/OAU). Pada 1988, OAU mengadopsi resolusi yang tegas mengutuk perdagangan limbah berbahaya ke Afrika dan menyatakannya sebagai "crime against Africa and the African people" (Kummer, 1995), sekaligus menuntut pembentukan instrumen hukum internasional yang tegas melarang ekspor limbah berbahaya dari negara industri maju ke negara berkembang. G-77 secara konsisten memperjuangkan prinsip bahwa ekspor limbah berbahaya adalah bentuk eksternalitas negatif yang tidak adil, dan bertentangan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan serta keadilan antargenerasi (Sánchez, 1994), di berbagai forum Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Tekanan politik yang intens dari negara berkembang, liputan media internasional yang ekstensif atas insiden-insiden pembuangan limbah, serta mobilisasi organisasi masyarakat sipil lingkungan seperti Greenpeace dan Friends of the Earth, akhirnya mendorong United Nations Environment Programme (UNEP) mengambil inisiatif memfasilitasi negosiasi multilateral (Basel Convention Secretariat, 2014). UNEP membentuk Ad Hoc Working Group pada 1987 dengan mandat menyusun

instrumen hukum internasional yang komprehensif untuk mengendalikan perdagangan limbah berbahaya lintas batas. Negosiasi berlangsung intensif lebih dari dua tahun, melibatkan negara maju, negara berkembang, organisasi internasional, serta organisasi non-pemerintah (NGO) lingkungan sebagai pengamat.

Proses ini diwarnai perbedaan posisi fundamental. Negara-negara industri maju, diwakili terutama Amerika Serikat, Kanada, Jepang, dan beberapa negara Eropa, mendukung pendekatan berbasis "informed consent" yang tetap mengizinkan perdagangan limbah berbahaya sepanjang negara penerima memberi persetujuan berdasarkan informasi lengkap (Kummer, 1995). Argumen mereka: larangan total justru kontraproduktif, karena sejumlah negara berkembang punya fasilitas daur ulang modern yang dapat memproses limbah secara aman, sehingga perdagangan untuk tujuan daur ulang yang sah semestinya tetap diizinkan. Prinsip kedaulatan negara, di mana setiap negara berhak menentukan sendiri apakah akan menerima atau menolak impor limbah berbahaya, juga menjadi penekanan mereka (Clapp, 2001).

Negara-negara berkembang, dipimpin negara-negara Afrika, sebagian Asia, dan Amerika Latin, menuntut sebaliknya: larangan total (total ban) atas ekspor limbah berbahaya dari negara maju ke negara berkembang. Mekanisme informed consent, menurut mereka, tidak akan efektif dalam konteks ketimpangan kapasitas dan tekanan ekonomi yang

dihadapi negara berkembang (Sánchez, 1994). Sekalipun secara formal mereka memiliki hak menolak impor limbah, tekanan ekonomi, kebutuhan devisa, keterbatasan informasi teknis, dan dalam beberapa kasus korupsi, pada praktiknya akan membuat mekanisme persetujuan itu gagal melindungi mereka dari dumping limbah berbahaya. Perdagangan limbah berbahaya, bagi mereka, pada dasarnya adalah bentuk ketidakadilan lingkungan (environmental injustice), tempat negara-negara kaya mengeksternalisasi risiko lingkungan dan kesehatan mereka kepada negara-negara miskin (Clapp & Dauvergne, 2011).

Setelah negosiasi yang panjang dan kerap alot, kompromi yang menggabungkan kedua posisi itu akhirnya tercapai. Konvensi Basel tentang Pengendalian Perpindahan Lintas Batas Limbah Berbahaya dan Pembuangannya diadopsi pada 22 Maret 1989 dalam konferensi diplomatik di Basel, Swiss (Basel Convention, 1989). Konvensi ini menetapkan sistem kontrol berbasis Prior Informed Consent (PIC) sebagai mekanisme utama, yang mengharuskan negara pengekspor memperoleh persetujuan tertulis dari negara pengimpor sebelum mengekspor limbah berbahaya. Sejumlah pembatasan substantif juga dimasukkan untuk mengakomodasi keprihatinan negara berkembang: larangan ekspor limbah berbahaya ke negara yang secara eksplisit telah melarang impor limbah tersebut, larangan ekspor ke negara bukan pihak konvensi kecuali ada perjanjian bilateral yang memenuhi atau melampaui standar konvensi,

serta kewajiban mengelola limbah sesuai prinsip environmentally sound management (ESM) (Basel Convention, 1989).

Konvensi Basel memang tidak mencapai larangan total yang diinginkan banyak negara berkembang. Namun ia tetap merepresentasikan langkah signifikan dalam menciptakan kerangka hukum internasional untuk mengatur perdagangan limbah berbahaya secara lebih adil dan bertanggung jawab, dan mulai berlaku secara internasional pada 5 Mei 1992 setelah mencapai jumlah ratifikasi yang diperlukan (Basel Convention Secretariat, 2011). Hingga kini, konvensi telah diratifikasi oleh 189 negara dan Uni Eropa, menjadikannya salah satu perjanjian lingkungan multilateral dengan partisipasi paling luas di dunia. Meski begitu, beberapa negara penting dalam perdagangan limbah global, khususnya Amerika Serikat, telah menandatangani namun tidak pernah meratifikasi konvensi ini, dan menciptakan celah signifikan dalam cakupan rezim (Basel Convention Secretariat, 2019).

Evolusi Konvensi Basel sejak pembentukannya mencerminkan dinamika berkelanjutan antara tuntutan penguatan perlindungan lingkungan dari negara berkembang dan kepentingan ekonomi perdagangan limbah dari negara maju. Sejarah pembentukannya menunjukkan bahwa rezim internasional lingkungan tidak lahir dalam ruang hampa, melainkan hasil dari krisis konkret, mobilisasi politik, dan

negosiasi yang mencerminkan distribusi kekuasaan dan kepentingan dalam sistem internasional (Clapp, 2001; Kummer, 1995).

2.1.2 Tujuan dan Struktur Kelembagaan Konvensi Basel

Tujuan utama Konvensi Basel dinyatakan secara eksplisit dalam preambalnya maupun berbagai artikel operasionalnya: melindungi kesehatan manusia dan lingkungan dari dampak negatif produksi, perpindahan lintas batas, dan pengelolaan limbah berbahaya serta limbah lainnya (Basel Convention, 1989). Tujuan ini diturunkan menjadi empat sub-tujuan yang saling terkait. Konvensi mendorong negara-negara pihak meminimalisir pembangkitan limbah berbahaya, baik dari sisi kuantitas maupun potensi bahayanya, lewat adopsi teknologi produksi yang lebih bersih dan praktik pencegahan pencemaran (Kummer, 1995). Perpindahan lintas batas limbah berbahaya diupayakan turun ke tingkat minimum yang konsisten dengan pengelolaan yang ramah lingkungan dan efisien. Limbah berbahaya semestinya dibuang sedekat mungkin dengan sumber pembangkitannya, guna meminimalkan risiko transportasi jarak jauh. Dan bila perpindahan lintas batas tidak terhindarkan, limbah tersebut wajib dikelola dengan cara yang memastikan perlindungan kesehatan manusia dan lingkungan (Basel Convention, 1989).

Sejumlah prinsip fundamental menopang pencapaian tujuan-tujuan ini. Prinsip proximity menghendaki limbah berbahaya dibuang atau diolah sedekat mungkin dengan sumber pembangkitannya. Prinsip

self-sufficiency menekankan bahwa setiap negara semestinya mengembangkan kapasitas domestiknya sendiri untuk mengelola limbah yang dihasilkannya. Prior informed consent menegaskan hak kedaulatan negara untuk menerima atau menolak impor limbah berbahaya, sementara environmentally sound management mewajibkan setiap pergerakan dan pengelolaan limbah dilakukan dengan cara yang melindungi kesehatan manusia dan lingkungan. Prinsip polluter pays menutup rangkaian ini dengan menegaskan bahwa penghasil limbahlah yang harus menanggung biaya pengelolaannya (Basel Convention, 1989; Kummer, 1995; López, 1998).

Struktur kelembagaan Konvensi Basel diatur dalam Article 15, yang menetapkan Conference of the Parties (COP) sebagai badan pengambil keputusan tertinggi (Basel Convention, 1989). COP beranggotakan seluruh negara yang telah meratifikasi konvensi, dan bertemu secara reguler untuk meninjau implementasi, mengadopsi protokol atau amandemen, memutuskan masalah teknis dan administratif, serta memberi arahan kepada Secretariat dan badan-badan subsidiary (Basel Convention Secretariat, 2011). Pertemuannya berlangsung setidaknya setiap dua tahun, meski pertemuan khusus bisa diadakan bila diperlukan. Setiap negara pihak memegang satu suara, keputusan biasanya diambil lewat konsensus, dan bila konsensus tak tercapai, pemungutan suara dilakukan dengan mayoritas dua pertiga dari pihak yang hadir (Basel Convention, 1989). COP juga berwenang membentuk badan subsidiary

yang diperlukan, termasuk technical working groups, expert groups, dan Implementation and Compliance Committee (Basel Convention Secretariat, 2014). Sejak pertemuan pertamanya pada 1992, COP telah mengadopsi ratusan keputusan yang membentuk interpretasi dan evolusi konvensi ini, mulai dari Technical Guidelines untuk berbagai kategori limbah, mekanisme compliance, amandemen konvensi, hingga mandat bagi Secretariat untuk berbagai program (Basel Convention Secretariat, 2011, 2019).

Konvensi Basel memiliki kantor sekretariat, Basel Secretariat, yang beroperasi di bawah United Nations Environment Programme (UNEP) dan berkantor pusat di Jenewa, Swiss. Berdasarkan Article 16, fungsi utamanya meliputi pengaturan dan dukungan administratif untuk pertemuan COP dan badan subsidiary, penyiapan serta penyampaian laporan berdasarkan informasi yang diterima, bantuan kepada negara pihak (terutama negara berkembang) dalam implementasi konvensi, fasilitasi pertukaran informasi teknis antarnegara, dan fungsi lain yang ditugaskan COP (Basel Convention, 1989). Sekretariat juga mengelola database berisi data pergerakan limbah lintas batas yang dilaporkan negara-negara pihak, informasi competent authorities di tiap negara, serta dokumentasi keputusan COP dan Technical Guidelines yang telah dikembangkan (Basel Convention Secretariat, 2014). Stafnya bekerja memfasilitasi komunikasi antarnegara pihak, mengorganisir pertemuan teknis dan working groups, dan menyebarluaskan informasi terbaru soal implementasi konvensi.

Untuk memperkuat mekanisme kepatuhan, COP pada pertemuan keenamnya tahun 2002, lewat Decision VI/12, membentuk Implementation and Compliance Committee (ICC). Beranggotakan 15 orang yang dipilih berdasarkan representasi geografis seimbang dari lima regional groups PBB, anggota ICC bertugas dalam kapasitas personal sebagai experts, bukan mewakili pemerintah masing-masing (Basel Convention Secretariat, 2011). Mandatnya adalah facilitate, promote, monitor, dan secure compliance terhadap kewajiban-kewajiban dalam Konvensi Basel, dengan pendekatan yang bersifat non-punitive dan facilitative: ICC berfokus membantu negara pihak mengatasi kesulitan implementasi, bukan menghukum ketidakpatuhan (Chayes & Chayes, 1995; Basel Convention Secretariat, 2011). Informasi tentang potensi masalah kepatuhan bisa sampai ke ICC lewat tiga jalur, yaitu self-submissions ketika negara pihak sendiri melaporkan kesulitannya, party-to-party submissions ketika satu negara menyampaikan kekhawatiran soal kepatuhan negara lain, dan submission yang diinisiasi Secretariat berdasarkan informasi yang tersedia (Basel Convention Secretariat, 2014). Dari hasil peninjauannya, ICC dapat merekomendasikan langkah-langkah kepada COP, meski rekomendasi ini sifatnya non-binding (Basel Convention Secretariat, 2011).

Di tingkat regional, Konvensi Basel didukung jaringan 14 Basel Convention Regional Centres (BCRCs): di Afrika (Mesir, Nigeria, Senegal, dan Afrika Selatan), Asia-Pasifik (China, Indonesia, Iran, dan

negara-negara Kepulauan Pasifik), Eropa Tengah dan Timur (Slowakia), serta Amerika Latin dan Karibia (Argentina, El Salvador, Trinidad and Tobago, dan Uruguay) (Basel Convention Secretariat, 2019). BCRCs menjalankan berbagai fungsi: menyediakan pelatihan bagi pejabat pemerintah, petugas bea cukai, dan praktisi pengelolaan limbah; memfasilitasi transfer teknologi dan berbagi praktik terbaik; membantu negara menyusun legislasi nasional dan kerangka regulasi untuk implementasi konvensi; mendukung penyusunan inventarisasi pembangkitan limbah berbahaya dan fasilitas pengelolaannya; serta menjadi pusat informasi untuk menyebarluaskan Technical Guidelines (Basel Convention Secretariat, 2014).

Operasional Secretariat dan aktivitas terkait implementasi konvensi didanai lewat assessed contributions dari negara-negara pihak berdasarkan United Nations scale of assessments. Program-program teknis seperti capacity building, bantuan teknis, dan operasi BCRCs, sebaliknya, bergantung pada voluntary contributions dari negara donor dan organisasi internasional (Basel Convention Secretariat, 2011). Konvensi Basel sendiri tidak memiliki mekanisme finansial khusus seperti Multilateral Fund milik Montreal Protocol, sebuah kekurangan yang kerap menjadi bahan diskusi dalam pertemuan-pertemuan COP soal perlunya penguatan dukungan finansial bagi negara berkembang (Basel Convention Secretariat, 2019).

2.1.3 Ruang Lingkup dan Sistem Klasifikasi Limbah

Ruang lingkup pengaturan Konvensi Basel ditetapkan lewat sistem klasifikasi limbah yang kompleks dan berlapis, dirancang untuk memberi kepastian hukum tentang jenis limbah mana yang tunduk pada kontrol internasional. Sistem ini merupakan hasil kompromi antara kebutuhan akan definisi yang jelas dan spesifik, dengan kenyataan bahwa karakteristik limbah sangat beragam dan terus berkembang seiring teknologi serta pola produksi (Kummer, 1995).

2.1.3.1 Annex I, II, dan III: Pendekatan Dua Langkah

Definisi limbah berbahaya dalam Konvensi Basel memakai pendekatan dua langkah yang tercantum dalam Article 1 dan dioperasionalkan lewat sistem Annexes. Langkah pertama adalah mengecek apakah suatu material termasuk kategori limbah dalam Annex I, yang memuat 45 kategori aliran limbah (waste streams) berdasarkan sumber atau proses industri penghasilnya (Basel Convention, 1989). Cakupannya luas: Y1 untuk limbah klinis dari rumah sakit, klinik, dan pusat kesehatan; Y2 dan Y3 untuk limbah produksi/preparasi farmasi serta limbah farmasi yang tak terpakai; Y4 untuk limbah produksi, formulasi, dan penggunaan biocides dan phytopharmaceuticals (pestisida); Y5 untuk limbah manufaktur bahan pengawet kayu; Y6 untuk limbah pelarut organik; Y8 untuk limbah minyak mineral yang sudah tidak sesuai peruntukan

awalnya; Y10 untuk zat dan barang yang mengandung atau terkontaminasi PCBs, PCTs, atau PBBs; Y31 untuk baterai asam timbal, baik utuh maupun hancur; dan Y46 untuk limbah yang dikumpulkan dari rumah tangga, yang khusus masuk kategori Annex II (Basel Convention, 1989; Basel Convention Secretariat, 2011).

Namun masuk Annex I saja belum cukup untuk mengklasifikasikan sesuatu sebagai limbah berbahaya menurut Konvensi Basel. Ia hanyalah syarat perlu, bukan syarat cukup. Langkah kedua yang harus dipenuhi adalah memeriksa apakah limbah tersebut juga memiliki satu atau lebih karakteristik bahaya yang tercantum dalam Annex III (Basel Convention, 1989), yang mendaftar 14 karakteristik secara teknis: H1 untuk bahan mudah meledak, H3 untuk cairan mudah terbakar, H4.1 untuk padatan mudah terbakar, H4.2 untuk zat yang bisa mengalami pembakaran spontan, H4.3 untuk zat penghasil gas mudah terbakar saat kontak air, H5.1 untuk zat pengoksidasi, H5.2 untuk peroksida organik, H6.1 untuk zat beracun akut, H6.2 untuk bahan infeksius, H10 untuk zat beracun dengan efek tertunda atau kronis, H11 untuk zat korosif, H12 untuk pelepasan gas beracun saat kontak udara atau air, H13 untuk zat yang mampu menghasilkan material lain yang ekotoksik, dan H14 untuk zat yang setelah dibuang dapat

menghasilkan material lain berkarakteristik bahaya serupa (Basel Convention, 1989; Basel Convention Secretariat, 2011).

2.1.3.2 Annex II: "Other Wastes"

Di luar limbah berbahaya yang didefinisikan lewat kombinasi Annex I dan III, Konvensi Basel juga mengatur kategori "other wastes" dalam Annex II, yang mencakup dua kategori: Y46 (limbah yang dikumpulkan dari rumah tangga) dan Y47 (residu dari pembakaran limbah rumah tangga) (Basel Convention, 1989). Masuknya kategori ini ke dalam rezim kontrol Basel mencerminkan pendekatan kehati-hatian, mengingat limbah rumah tangga dan abu incinerator, walau komposisi dan tingkat bahayanya bervariasi, tetap berpotensi mengandung komponen berbahaya dalam volume yang sangat besar. Limbah rumah tangga bisa mengandung baterai bekas berlogam berat, produk pembersih dengan bahan kimia korosif atau beracun, cat dan pelarut bersenyawa organik volatil, obat-obatan tak terpakai, dan berbagai produk konsumen lain (van der Marel, 2022), sementara abu incinerator sering mengandung konsentrasi tinggi logam berat yang tidak terbakar serta senyawa berbahaya seperti dioksin dan furan yang terbentuk selama pembakaran (López, 1998).

2.1.3.3 Annex VIII dan IX: List A dan List B

Conference of the Parties kemudian mengembangkan sistem List A dan List B lewat keputusan pada COP-3 tahun 1995, untuk memberi panduan yang lebih operasional dalam implementasi. Keduanya lalu dimasukkan sebagai Annex VIII dan Annex IX dalam konvensi (Basel Convention Secretariat, 2011). List A (Annex VIII) mengidentifikasi aliran limbah yang diasumsikan berbahaya kecuali terbukti tidak memiliki karakteristik dalam Annex III, dan mencakup lebih dari 100 entri: kategori A1 untuk limbah logam (A1010 mencakup paduan logam seperti antimony, arsenic, beryllium, cadmium, timbal, merkuri, selenium, tellurium, dan thallium; A1020 mencakup limbah yang mengandung senyawa antimony, beryllium, cadmium, timbal, merkuri, dan lainnya sebagai komponen atau kontaminan), kategori A2 untuk limbah anorganik, A3 untuk limbah organik, dan A4 untuk limbah campuran anorganik-organik (Basel Convention, 1989; Basel Convention Secretariat, 2011).

List B (Annex IX) sebaliknya mengidentifikasi aliran limbah yang diasumsikan tidak berbahaya, sehingga tidak tunduk pada kontrol penuh konvensi, selama tidak terkontaminasi bahan berbahaya secara signifikan. Kategori B1 mencakup limbah logam (B1010 untuk logam dan paduan logam dalam bentuk metalik yang

tidak terdispersi seperti logam mulia; B1020 untuk scrap logam bersih tak terkontaminasi, termasuk paduan), B2 untuk limbah anorganik, dan B3 untuk limbah organik, termasuk B3010 yang mencakup limbah plastik padat, kategori yang sangat penting dan kerap jadi sumber kontroversi (Basel Convention, 1989; Basel Convention Secretariat, 2011). B3010 secara spesifik mencakup limbah plastik yang hampir seluruhnya terdiri dari satu polimer non-halogen seperti polyethylene (PE), polypropylene (PP), polystyrene (PS), polyvinyl chloride (PVC), polyethylene terephthalate (PET), atau acrylonitrile butadiene styrene (ABS); limbah plastik yang hampir seluruhnya terdiri dari satu resin yang mengeras atau produk kondensasi seperti urea formaldehyde, phenol formaldehyde, melamine formaldehyde, epoxy, atau alkyd resins; serta limbah plastik berbahan polimer fluorinated. Syarat utamanya sama untuk semua kategori ini: materialnya harus "hampir seluruhnya" terdiri dari polimer yang disebutkan, dan "hampir bebas dari kontaminasi dan jenis limbah lainnya" (Basel Convention, 1989).

2.1.3.4 Disposal Operations vs Recovery Operations

Konvensi Basel membedakan limbah yang ditujukan untuk disposal operations dari yang ditujukan untuk recovery operations, lewat Annex IV yang mendaftar disposal operations, dan Annex

IV-B (kemudian direvisi menjadi Annex IV-A) untuk recovery operations (Basel Convention, 1989). Disposal operations diberi kode D dan mencakup berbagai metode pembuangan akhir: D1 untuk penempatan di atas atau dalam tanah seperti landfill, D2 untuk perlakuan tanah seperti biodegradasi limbah cair di dalam tanah, D3 untuk injeksi dalam seperti ke sumur atau formasi geologis, D4 untuk penampungan permukaan seperti lubang atau laguna, D5 untuk landfill yang direkayasa khusus, D6 untuk pelepasan ke badan air selain laut, D7 untuk pelepasan ke laut termasuk dasar laut, D8 untuk perlakuan biologis, D9 untuk perlakuan fisikokimia, D10 untuk pembakaran di darat, D11 untuk pembakaran di laut, D12 untuk penyimpanan permanen seperti di tambang, dan D13 hingga D15 untuk berbagai operasi pembuangan lainnya (Basel Convention, 1989).

Recovery operations diberi kode R dan mencakup metode pemanfaatan kembali material dari limbah: R1 untuk penggunaan sebagai bahan bakar atau penghasil energi lain, R2 untuk reklamasi pelarut, R3 untuk daur ulang bahan organik non-pelarut, R4 untuk daur ulang logam dan senyawanya, R5 untuk daur ulang bahan anorganik lain, R6 untuk regenerasi asam atau basa, R7 untuk pemulihan komponen pengendalian polusi, R8 untuk pemulihan komponen dari katalis, R9 untuk pemurnian kembali minyak bekas, R10 untuk perlakuan tanah yang bermanfaat bagi pertanian

atau ekologi, R11 untuk penggunaan residu dari operasi R1 sampai R10, R12 untuk pertukaran limbah agar diproses lewat R1 sampai R11, dan R13 untuk akumulasi material demi operasi-operasi tersebut (Basel Convention, 1989).

Perbedaan antara D-operations dan R-operations bukan sekadar teknis, tapi punya konsekuensi hukum yang penting. Dalam teks asli Konvensi Basel sebelum Ban Amendment, perpindahan lintas batas limbah untuk tujuan recovery operations diperlakukan berbeda dari perpindahan untuk disposal operations (Kummer, 1995), dan celah inilah yang kerap dimanfaatkan dalam praktik: banyak eksportir mendeklarasikan limbahnya sebagai "recyclable materials" atau "destined for recovery operations", meski secara faktual material itu tidak dapat didaur ulang secara ekonomis, atau memang tidak pernah benar-benar didaur ulang (Clapp, 2001; Pellow, 2007).

2.1.3.5 Waste vs Non-Waste

Article 2 paragraf 1 Konvensi Basel mendefinisikan "wastes" sebagai "substances or objects which are disposed of or are intended to be disposed of or are required to be disposed of by the provisions of national law" (Basel Convention, 1989). Definisi ini bergantung pada hukum nasional masing-masing negara, sekaligus pada interpretasi tentang apa yang dimaksud "intended to

be disposed of". Dalam praktiknya, persoalan sering muncul saat membedakan "waste" yang tunduk kontrol Basel dari "secondary raw materials" atau "commodities" yang tidak (Khan, 2020): eksportir kerap mengklaim material yang mereka kirim bukan "waste", melainkan "secondary raw materials" atau "recyclable commodities" bernilai ekonomi yang ditujukan untuk dipakai kembali dalam proses produksi (Lepawsky & McNabb, 2010).

Persoalan ini menjadi sangat rumit dalam kasus e-waste, ketika eksportir sering melabeli barang elektronik bekas sebagai "used electronics" atau "second-hand goods" untuk penggunaan kembali, padahal sebagian besar barangnya sudah tidak berfungsi atau tidak layak diperbaiki secara ekonomis (Pellow, 2007). Technical Guidelines yang dikembangkan Basel COP untuk e-waste pada 2014 mencoba memberi kriteria yang lebih jelas, untuk membedakan used electrical and electronic equipment (UEEE) yang ditujukan untuk penggunaan langsung, dari e-waste yang tetap tunduk pada kontrol Basel (Basel Convention Secretariat, 2014).

2.2 Prinsip dan Mekanisme Pengendalian

2.2.1 Prior Informed Consent (PIC): Prosedur Administratif

Prior Informed Consent (PIC) adalah mekanisme prosedural inti dalam Konvensi Basel, dirancang memastikan setiap perpindahan lintas

batas limbah berbahaya hanya berlangsung dengan pengetahuan penuh dan persetujuan eksplisit dari semua negara yang terlibat. Mekanisme ini diatur rinci dalam Article 6 dan dioperasionalkan lewat serangkaian prosedur administratif yang terstandarisasi (Basel Convention, 1989).

Prosedurnya dimulai dari kewajiban notifikasi: negara pengekspor, atau pihak yang akan mengekspor limbah, wajib memberi tahu competent authority di negara pengimpor dan negara transit. Article 6 paragraph 1 mensyaratkan notifikasi dilakukan oleh atau atas nama generator atau eksportir limbah, disampaikan melalui atau dengan persetujuan competent authority negara pengekspor (Basel Convention, 1989). Notifikasi ini harus tertulis dan memuat informasi spesifik sesuai Annex V-A, mencakup alasan ekspor, identitas dan alamat eksportir maupun generator, identitas dan alamat pembuang serta lokasi aktual pembuangan, pengangkut yang dimaksudkan, negara ekspor-transit-impor, otoritas berwenang yang terlibat, sifat notifikasi (umum atau tunggal), tanggal pergerakan yang diproyeksikan, alat transportasi, informasi asuransi, penunjukan dan deskripsi fisik limbah termasuk nomor Y dan nomor UN, persyaratan penanganan khusus, deklarasi generator bahwa informasinya lengkap dan benar, serta deklarasi bahwa kontrak tertulis dengan pembuang sudah mencakup environmentally sound management (Basel Convention, 1989; Basel Convention Secretariat, 2014).

Setelah notifikasi diterima, competent authority negara pengimpor mengevaluasinya untuk menentukan bisa tidaknya pengiriman itu diterima. Article 6 paragraph 2 mewajibkan respons dalam 60 hari, berupa salah satu dari tiga opsi: memberi persetujuan dengan atau tanpa kondisi, menolak persetujuan, atau meminta informasi tambahan (Basel Convention, 1989). Kalau informasi tambahan diminta, jangka waktu itu bisa molor sampai 90 hari. Satu ketentuan penting di sini: kalau competent authority negara pengimpor tidak merespons sama sekali dalam periode yang ditetapkan, eksportir dilarang melanjutkan pengiriman; diam bukan berarti setuju (Basel Convention Secretariat, 2011). Persetujuan bersyarat juga dimungkinkan, misalnya mensyaratkan limbah hanya boleh diterima fasilitas tertentu yang punya kapasitas memadai, atau pengiriman hanya lewat waktu dan rute tertentu (Basel Convention, 1989). Evaluasi competent authority mempertimbangkan kapasitas teknis dan fasilitas negara pengimpor, kesesuaiannya dengan kebijakan nasional, serta faktor relevan lain (Kummer, 1995).

Begitu consent didapat dari semua otoritas yang relevan, pergerakan limbah bisa dilanjutkan dengan movement document yang menyertainya sejak titik keberangkatan hingga lokasi pengelolaan akhir (Basel Convention, 1989). Formatnya diatur dalam Annex V-B, isinya harus konsisten dengan notifikasi dan dokumen persetujuan, dan harus ditandatangani di setiap tahap: oleh generator saat limbah meninggalkan lokasi asal, oleh carrier saat mengambil alih, oleh otoritas di titik

keluar-masuk perbatasan, dan oleh disposer atau operator fasilitas saat menerima limbah (Basel Convention Secretariat, 2011). Ketika limbah sampai di fasilitas disposal atau recovery, disposer wajib mengonfirmasi penerimaan sekaligus penyelesaian prosesnya sesuai ketentuan consent, dan konfirmasi ini dikirim ke competent authorities negara pengekspor maupun pengimpor (Basel Convention, 1989; Basel Convention Secretariat, 2014).

Article 6 paragraph 11 juga mewajibkan negara pengekspor memastikan generator atau eksportirnya menyediakan financial guarantee, berupa insurance policy, bond, atau jaminan finansial lain, untuk menutup biaya transportasi, disposal, dan potensi respons darurat jika terjadi insiden (Basel Convention, 1989). Ketentuan ini menjaga agar beban ekonomi pengelolaan limbah tidak jatuh ke negara pengimpor atau masyarakat terdampak bila ada masalah (López, 1998). Negara transit pun punya hak diberi tahu dan memberi consent atas perpindahan limbah yang melintasi wilayahnya: Article 6 paragraph 4 mensyaratkan negara transit yang menjadi pihak Konvensi mengakui penerimaan notifikasi, lalu bisa menyetujui (dengan atau tanpa kondisi), menolak izin transit, atau meminta informasi tambahan (Basel Convention, 1989). Kalau negara transit tidak merespons dalam 60 hari, eksportir boleh melanjutkan; tapi kalau menolak secara eksplisit, pergerakan tidak bisa lewat wilayah itu (Basel Convention Secretariat, 2011).

2.2.2 Environmentally Sound Management (ESM): Standar Pengelolaan

Berbeda dari PIC yang sifatnya prosedural, prinsip Environmentally Sound Management (ESM) adalah pilar substantif Konvensi Basel: ia menetapkan standar kualitas pengelolaan limbah, bukan sekadar tata cara persetujuannya (Basel Convention, 1989). Article 2 paragraph 8 mendefinisikannya sebagai "taking all practicable steps to ensure that hazardous wastes or other wastes are managed in a manner which will protect human health and the environment against the adverse effects which may result from such wastes" (Basel Convention, 1989), definisi yang diperkuat Article 4 paragraph 8 yang mewajibkan negara pihak memastikan pengelolaan limbah secara environmentally sound.

Frasa "all practicable steps" sengaja fleksibel, mengakui bahwa praktik pengelolaan yang tepat akan berbeda-beda tergantung jenis limbah, teknologi yang tersedia, kondisi lingkungan lokal, dan konteks sosial-ekonomi (Kummer, 1995). Konvensi memang sengaja tidak merinci implementasi ESM secara spesifik, memberi ruang interpretasi dan adaptasi nasional (Basel Convention Secretariat, 2014). Untuk mengisi ruang itu, Conference of the Parties mengembangkan Technical Guidelines bagi berbagai jenis limbah sejak awal 1990-an (Basel Convention Secretariat, 2011), mencakup limbah medis, limbah minyak, PCB wastes, baterai asam timbal, pestisida usang, persistent organic pollutants, limbah

elektronik, kendaraan akhir masa pakai, limbah plastik, hingga ban bekas. Pedomannya biasanya memuat prosedur identifikasi dan klasifikasi limbah, persyaratan penanganan dan penyimpanan, spesifikasi transportasi dan standar pengemasan, teknologi pengolahan dan best available techniques, metode pembuangan, sistem pemantauan dampak lingkungan, prosedur tanggap darurat, keselamatan pekerja, serta langkah perlindungan lingkungan (Basel Convention Secretariat, 2014). Technical Guidelines on Transboundary Movements of Electrical and Electronic Waste (2014), misalnya, memberi panduan rinci untuk membedakan peralatan bekas yang ditujukan untuk dipakai lagi dari e-waste yang harus dikontrol, lengkap dengan prosedur pengujian fungsi, persyaratan pengemasan, dokumentasi, dan kriteria fasilitas (Basel Convention Secretariat, 2014). Perlu dicatat, Technical Guidelines ini sifatnya non-binding, sekadar "guidance documents" menurut keputusan COP: instrumen rekomendatif untuk membantu implementasi ESM, tapi kepatuhan pada ketentuan spesifiknya tidak wajib secara hukum, dan negara pihak tetap punya diskresi menyesuaikannya dengan kondisi nasional (Basel Convention Secretariat, 2011).

Dalam praktiknya, ESM mencakup seluruh siklus pengelolaan limbah, dari pembangkitan hingga disposal atau recovery akhir. Pada tahap pengumpulan dan penyimpanan, limbah harus disimpan dalam kontainer yang sesuai, diberi label jelas, ditempatkan di fasilitas yang mencegah pelepasan ke lingkungan, dan dilengkapi sistem pencegahan kontaminasi

tanah-air tanah serta tanggap darurat (Basel Convention Secretariat, 2011). Pada tahap transportasi, pengemasan harus mengikuti standar internasional seperti UN Recommendations on Transport of Dangerous Goods, diangkut kendaraan yang sesuai, disertai dokumentasi lengkap, ditangani personel terlatih, dengan rute yang dipilih untuk meminimalkan risiko dan rencana darurat yang siap sedia (Basel Convention Secretariat, 2014). Pada tahap pengolahan dan pembuangan, ESM mensyaratkan teknologi yang meminimalkan dampak lingkungan dan melindungi kesehatan pekerja, mulai dari sistem pelapis, pengelolaan lindi dan gas, serta pemantauan pasca-penutupan untuk landfill, sampai kontrol suhu dan waktu pembakaran, perangkat pengendali polusi udara, pengelolaan abu, dan pemantauan emisi untuk incinerator (Basel Convention Secretariat, 2011). Untuk kegiatan daur ulang, ESM menuntut pemulihan material yang efektif, minimisasi limbah residu, pencegahan pelepasan zat berbahaya, perlindungan pekerja, dan pengelolaan sisa yang tak bisa didaur ulang, dengan fasilitas yang beroperasi berizin resmi, rutin dipantau, dan tercatat rapi (Basel Convention Secretariat, 2014). Article 4 sendiri menetapkan kewajiban umum negara pihak: menekan produksi limbah seminimal mungkin, memastikan ketersediaan fasilitas pengelolaan yang memadai, mencegah polusi, dan meminimalkan perpindahan lintas batas (Basel Convention, 1989), sementara negara pengeksport tetap bertanggung jawab memastikan limbah yang dieksportnya dikelola secara ESM di negara tujuan (Kummer, 1995).

2.2.3 Illegal Traffic dan Take-Back Obligation

Konvensi Basel secara eksplisit mengatur perdagangan limbah lintas batas yang berlangsung di luar prosedur yang disepakati. Article 9 memberi definisi rinci soal illegal traffic sekaligus konsekuensi hukumnya (Basel Convention, 1989). Menurut Article 9 paragraph 1, suatu pergerakan lintas batas dianggap illegal traffic bila memenuhi salah satu dari lima kondisi: dilakukan tanpa notifikasi kepada semua negara berkepentingan, dilakukan tanpa persetujuan negara pengimpor atau transit, persetujuannya diperoleh lewat pemalsuan atau penipuan, limbahnya tidak sesuai secara material dengan dokumentasi, atau pergerakannya berujung pembuangan yang disengaja dengan cara yang bertentangan dengan Konvensi Basel dan hukum internasional umum (Basel Convention, 1989). Dalam praktiknya, illegal traffic bisa muncul lewat pengiriman tanpa deklarasi, misdeclaration, pelanggaran prosedur, atau pelanggaran tujuan ekspor (Kummer, 1995; Khan, 2020; van der Marel, 2022).

Konsekuensinya diatur berjenjang. Kalau pelanggaran berasal dari eksportir atau generator, Article 9 paragraph 2 mewajibkan negara pengeksportir menarik kembali limbahnya dalam 30 hari, atau memastikan pembuangannya sesuai ESM bila penarikan tak memungkinkan (Basel Convention, 1989). Kalau pelanggaran berasal dari pihak pengimpor, negara pengimpor yang bertanggung jawab mengelola limbah secara ESM

(Article 9 paragraph 3). Bila tanggung jawab tak bisa ditentukan, negara-negara terkait wajib bekerja sama menyelesaikannya (Article 9 paragraph 4). Article 4 paragraph 3 menambahkan satu kewajiban lagi: negara pihak wajib mengkriminalisasi illegal traffic lewat hukum nasionalnya.

2.2.4 Monitoring, Pelaporan, dan Mekanisme Kepatuhan

Article 13 paragraph 3 mewajibkan negara pihak menyampaikan laporan tahunan kepada Secretariat tentang perpindahan limbah berbahaya (Basel Convention, 1989), mencakup data ekspor, impor, jenis limbah, metode pengelolaan, dan kasus illegal traffic (Basel Convention Secretariat, 2011). Secretariat menyediakan format pelaporan terstruktur dan mengompilasi datanya untuk memetakan tren global, meski tingkat kepatuhan pelaporan sendiri hanya berkisar 50-70% pada tahun-tahun tertentu (Basel Convention Secretariat, 2011, 2019). Monitoring berjalan lewat kombinasi self-reporting, peer review dalam pertemuan COP, dan Implementation and Compliance Committee, didukung pelatihan dan penguatan kapasitas dari Basel Convention Regional Centres (Basel Convention Secretariat, 2014, 2019). Sistem ini menghadapi tantangan nyata, seperti data yang tidak lengkap dan tidak diverifikasi secara independen, serta keterbatasan pemakaian mekanisme kepatuhannya sendiri. Meski begitu, ia tetap menyediakan kerangka transparansi dan

ruang dialog antarnegara pihak (Basel Convention Secretariat, 2014, 2019).

2.3 Praktik Perdagangan Limbah Kanada-Filipina

2.3.1 Awal Mula Pengiriman dan Temuan Pelanggaran (2013-2014)

Sengketa limbah Kanada-Filipina berawal dari serangkaian pengiriman kontainer dari Vancouver, Kanada, ke Manila, Filipina, oleh Chronic Plastics Inc., perusahaan daur ulang swasta yang beroperasi di British Columbia. Pengiriman berlangsung antara 2013 hingga 2014, total mencapai 103 kontainer, dan dalam dokumen ekspor yang dideklarasikan ke otoritas bea cukai, seluruh muatannya dilaporkan sebagai plastik daur ulang yang ditujukan untuk diproses lebih lanjut oleh fasilitas daur ulang di Filipina.

Kenyataan yang ditemukan bea cukai Filipina saat memeriksa fisik kontainer-kontainer itu jauh berbeda dari dokumennya. Isinya adalah sampah rumah tangga campuran yang tak tersortir: popok bayi dan popok dewasa bekas, limbah kertas terkontaminasi, sisa makanan yang sudah membusuk, dan sejumlah limbah elektronik. Campuran limbah seheterogen ini jelas bukan plastik daur ulang bernilai ekonomi, melainkan sampah rumah tangga yang masuk Annex II Konvensi Basel sebagai limbah yang butuh pengaturan khusus, dan temuan ini mengindikasikan dengan jelas praktik mislabeling yang disengaja untuk menghindari prosedur PIC yang semestinya berlaku (Khan, 2020).

Dari pemeriksaan itu, otoritas Filipina menyimpulkan pengiriman ini sebagai illegal traffic menurut Pasal 9 Konvensi Basel, karena dideklarasikan secara palsu. Maret 2014, pemerintah Filipina lewat saluran diplomatik resmi menotifikasi pemerintah Kanada bahwa 103 kontainer tersebut adalah illegal traffic, dan menuntut Kanada memenuhi kewajibannya berdasarkan Pasal 9 ayat (2) Konvensi Basel: memastikan pengambilan kembali limbah dalam waktu 30 hari. Filipina juga tegas menyatakan tidak bersedia menerima limbah itu dan menuntut pengembaliannya segera ke negara asal.

2.3.2 Penolakan Kanada dan Meningkatnya Ketegangan Diplomatik (2014-2018)

Respons awal Kanada terhadap tuntutan Filipina memperlihatkan posisi yang akan dipertahankannya selama hampir enam tahun. Pihak berwenang Kanada menolak mengambil alih tanggung jawab pengambilan kembali, dengan berargumen muatan yang dikirim tidak memenuhi definisi "limbah berbahaya" baik menurut Konvensi Basel maupun regulasi domestik Kanada, sehingga tidak menimbulkan kewajiban hukum apa pun bagi pemerintahnya. Kanada bersikeras ini adalah persoalan antara perusahaan swasta dan mitranya di Filipina, bukan tanggung jawab negara, sebuah posisi yang secara strategis memanfaatkan ambiguitas definisi dalam Konvensi Basel untuk menghindari kewajiban konvensional.

Ketegangan terus meningkat sepanjang 2014 hingga 2016 meski berbagai upaya diplomatik ditempuh. Basel Action Network (BAN), organisasi nirlaba internasional yang fokus pada isu perdagangan limbah berbahaya, secara terbuka mengecam Kanada atas perilaku yang dianggapnya melanggar semangat dan ketentuan Konvensi Basel, bahkan menyimpulkan lewat analisis hukumnya sendiri bahwa tindakan Kanada jelas melanggar Pasal 9 ayat (2). Tekanan dari masyarakat sipil internasional ini merusak reputasi Kanada di forum lingkungan, tapi tidak mengubah posisi pemerintahnya.

Pada 2015, Perdana Menteri Justin Trudeau yang baru terpilih berkunjung ke Filipina dan berjanji akan menangani persoalan limbah ini. Janji itu tidak pernah ditindaklanjuti dengan tindakan konkret, dan posisi resmi Kanada tetap sama; ketidakkonsistenan antara pernyataan diplomatik dan tindakan nyata semakin memperburuk hubungan bilateral kedua negara, sekaligus mempertegas pola bahwa resolusi tidak akan datang lewat saluran yang disediakan Konvensi Basel. Pada 2016, pengadilan Filipina memerintahkan pengembalian seluruh kontainer limbah ke Kanada, dengan bahasa putusan yang tegas: Filipina tidak boleh dijadikan tempat pembuangan sampah oleh negara lain. Putusan ini penting secara simbolis dan mencerminkan berfungsinya sistem peradilan Filipina, tapi tidak punya mekanisme eksekusi yang efektif; tanpa instrumen hukum internasional yang bisa memaksa Kanada patuh pada

putusan pengadilan asing, yang bisa dilakukan Filipina hanyalah terus menekan secara diplomatik.

Sementara proses diplomatik berlarut-larut, beban nyatanya sepenuhnya ditanggung Filipina. Biaya penyimpanan 103 kontainer yang terus menumpuk ditanggung pemerintah Filipina, diperkirakan mencapai puluhan juta peso selama enam tahun. Lebih parah, pada November 2017, 26 dari 103 kontainer yang disengketakan terlanjur dimasukkan ke tempat pembuangan akhir (TPA) di Capas, Tarlac, setelah tak ditemukan solusi penyimpanan jangka panjang. Pembuangan di TPA ini permanen dan tak bisa dibalik, artinya sekalipun sengketa akhirnya selesai, tidak seluruh dampak illegal traffic ini dapat dipulihkan.

2.3.3 Eskalasi dan Penyelesaian Sengketa (2019)

Titik balik sengketa yang sudah berlangsung lebih dari lima tahun ini datang bukan dari mekanisme Konvensi Basel, melainkan dari eskalasi dramatis retorika diplomatik Filipina. April 2019, Presiden Rodrigo Duterte melontarkan ultimatum yang tak lazim dalam praktik diplomasi internasional: mengancam akan "menyatakan perang" terhadap Kanada bila pemerintahnya tidak segera mengambil kembali limbahnya dalam satu minggu. Pernyataan bergaya khas Duterte ini langsung menyita perhatian media internasional secara masif, menempatkan Kanada dalam sorotan negatif yang sangat intens.

Di bawah tekanan diplomatik yang kian tak tertahankan dan sorotan media yang merusak reputasinya, pemerintah Kanada akhirnya mengumumkan akan mengambil kembali limbah tersebut. Pada 30 Mei 2019, 69 kontainer dimuat ke kapal MV Bavaria di Pelabuhan Subic Bay, Filipina, dengan pemerintah Kanada menanggung seluruh biaya pengiriman sekitar 1,14 juta dolar Amerika Serikat dari anggaran negara, ironis mengingat selama enam tahun sebelumnya Kanada bersikeras ini bukan tanggung jawab pemerintah. Kapal MV Bavaria tiba di Roberts Bank, British Columbia, pada 29 Juni 2019, resmi mengakhiri sengketa yang berlangsung enam tahun.

Resolusi ini menyisakan sejumlah pertanyaan serius soal efektivitas rezim internasional. Chronic Plastics Inc., perusahaan yang bertanggung jawab langsung atas illegal traffic ini, sudah bangkrut selama sengketa berlangsung sehingga tak bisa dimintai pertanggungjawaban pidana maupun perdata. Tidak ada proses hukum yang pernah tuntas terhadap individu atau entitas mana pun atas pelanggaran Konvensi Basel ini. Filipina tidak menerima kompensasi apa pun, baik untuk biaya penyimpanan enam tahun, kerusakan lingkungan dari 26 kontainer yang terkubur di Tarlac, maupun dampak kesehatan yang mungkin dialami komunitas setempat. Kanada, di sisi lain, hanya menanggung biaya pengiriman tanpa menghadapi konsekuensi hukum apa pun dari Konvensi Basel.

Tabel 2.1. Progres kasus Kanada Filipina

Tahun	Kanada	Filipina	Perkembangan Kasus
2013	Chronic Plastics Inc. mengirimkan 103 kontainer ke Filipina dengan deklarasi sebagai <i>plastic scrap</i> atau bahan yang dapat didaur ulang.	Filipina menerima 103 kontainer tersebut sebagai bagian dari perdagangan bahan daur ulang.	Kasus bermula dari pengiriman limbah yang kemudian diketahui tidak sesuai dengan deklarasi.
2014	Kanada mempertahankan posisi bahwa material yang dikirimkan bukan <i>hazardous waste</i> sehingga tidak menimbulkan kewajiban <i>take-back</i> .	Filipina menemukan adanya sampah rumah tangga dalam kontainer dan menyampaikan notifikasi resmi kepada Kanada untuk meminta pengembalian limbah.	Sengketa mulai dikategorikan sebagai <i>illegal traffic</i> berdasarkan Konvensi Basel.
2015	Kanada belum mengambil kembali limbah dan tetap mempertahankan posisinya mengenai klasifikasi limbah.	Filipina terus menuntut pengembalian limbah melalui jalur diplomatik.	Tekanan diplomatik terhadap Kanada meningkat, tetapi belum menghasilkan pengembalian limbah.
2016	Kanada belum melaksanakan pengembalian limbah sebagaimana dituntut Filipina.	Pengadilan domestik Filipina memerintahkan pengembalian kontainer limbah.	Tekanan hukum terhadap Kanada meningkat, tetapi penyelesaian belum tercapai.
2017	Kanada masih belum melakukan <i>take-back</i> terhadap limbah.	Filipina tetap menuntut Kanada bertanggung jawab atas limbah yang berada di wilayahnya.	<i>Non-compliance</i> Kanada berlanjut dan mekanisme formal Konvensi Basel belum menghasilkan penyelesaian.

2018	Kanada belum menyelesaikan pengembalian limbah secara penuh.	Filipina terus memberikan tekanan agar Kanada mengambil kembali limbah.	Sengketa berlangsung tanpa penyelesaian efektif melalui mekanisme formal Konvensi Basel.
2019	Kanada akhirnya menyetujui pengembalian limbah dan membiayai proses pemulungannya setelah tekanan diplomatik meningkat.	Presiden Rodrigo Duterte memberikan tekanan diplomatik dan mengancam konsekuensi terhadap hubungan bilateral apabila limbah tidak dikembalikan.	Limbah akhirnya dikembalikan ke Kanada. Penyelesaian terjadi terutama melalui tekanan diplomatik bilateral, bukan mekanisme <i>enforcement</i> Konvensi Basel.