

BAB IV

PENUTUP

4.1. Kesimpulan

Penelitian ini bertujuan menjawab pertanyaan mengapa Konvensi Basel belum efektif sebagai rezim internasional lingkungan dalam menangani perpindahan limbah berbahaya, dengan menggunakan kasus sengketa Kanada–Filipina 2013–2019 sebagai objek empiris. Analisis bertumpu pada dua konsep inti kerangka efektivitas rezim Arild Underdal (1992), yakni *problem malignancy* dan *problem-solving capacity*, yang dilengkapi model manajerial kepatuhan Chayes dan Chayes (1993) untuk menguji karakter perilaku ketidakpatuhan Kanada. Dari rangkaian analisis tersebut, penelitian ini menarik tiga kesimpulan yang saling melengkapi.

Penelitian ini bertujuan menjawab pertanyaan mengapa Konvensi Basel belum efektif sebagai rezim internasional lingkungan dalam menangani perpindahan limbah berbahaya, dengan menggunakan kasus sengketa Kanada–Filipina 2013–2019 sebagai objek empiris. Analisis bertumpu pada kerangka efektivitas rezim Arild Underdal (1992), yang dilengkapi model manajerial kepatuhan Chayes dan Chayes (1993) untuk menghubungkan karakter ketidakpatuhan Kanada pada level aktor dengan kondisi problem malignancy dan problem-solving capacity pada level rezim. Dari rangkaian analisis tersebut, penelitian ini menarik empat kesimpulan yang saling melengkapi.

Pertama, pada level rezim, Konvensi Basel berhasil membangun bangunan formal yang sangat komprehensif, memenuhi seluruh elemen rezim internasional sebagaimana didefinisikan Krasner (1983), mulai dari prinsip (polluter pays, proximity, self-sufficiency), norma, aturan yang elaboratif (Prior Informed Consent dalam Pasal 4 dan 6, ketentuan illegal traffic dalam Pasal 9, kewajiban pengembalian 30 hari, sistem klasifikasi Annex I–IX), hingga prosedur kelembagaan (COP, Sekretariat, Compliance Committee). Namun kelengkapan output ini tidak diikuti impact yang berarti. Pada standar relative improvement, satu-satunya kontribusi yang dapat diatribusikan kepada rezim adalah penyediaan kerangka terminologi illegal traffic Pasal 9, sementara resolusi akhir pada Mei 2019 justru datang dari ancaman diplomatik Presiden Duterte, di luar arsitektur rezim. Pada standar collective optimum, tidak satu pun dari lima dimensi kondisi ideal tercapai: pemulangan limbah melampaui tenggat 30 hari hingga lebih dari enam tahun, Filipina menanggung seluruh biaya penyimpanan tanpa kompensasi, Chronic Plastics Inc. bangkrut tanpa proses hukum yang selesai, 26 kontainer terkubur permanen di TPA Capas Tarlac, dan tidak ada efek jera (Thapa et al., 2023). Kombinasi ini menempatkan Konvensi Basel dalam kasus ini pada kuadran insignificant and suboptimal dalam matriks Underdal.

Kedua, penelusuran sebab di balik kegagalan itu dimulai dari level aktor, yakni pengujian langsung terhadap karakter ketidakpatuhan Kanada melalui model manajerial Chayes dan Chayes (1993). Dari tiga sumber ketidakpatuhan yang diidentifikasi model ini, ambiguitas aturan, keterbatasan kapasitas, dan kesenjangan waktu, hanya ambiguitas yang benar-benar berlaku, itu pun sebatas

pembuka celah lewat kekaburan definisi hazardous waste yang dimanfaatkan Chronic Plastics Inc. Sebagai negara G7 dengan kapasitas teknis dan finansial yang memadai, Kanada tidak dapat mengklaim ketidakmampuan, dan penolakannya yang dipertahankan selama lebih dari enam tahun, bahkan setelah Filipina memenangkan kasus di pengadilan domestiknya pada 2016, menegaskan bahwa ketidakpatuhannya bersifat disengaja dan strategis. Temuan pada level aktor ini menjadi pijakan bagi analisis pada level rezim yang lebih struktural, karena karakter ketidakpatuhan yang disengaja menentukan jenis penjelasan kausal yang relevan dipakai pada bagian selanjutnya.

Ketiga, pada level rezim, kegagalan tersebut berakar pada kesenjangan antara tingginya problem malignancy masalah yang dihadapi dan rendahnya problem-solving capacity rezim. Pada sisi problem malignancy, masalah perpindahan limbah dalam kasus ini bersifat sangat malign karena tiga dimensi asimetri bekerja simultan: asimetri kepentingan ekonomi yang menciptakan insentif kuat bagi Kanada untuk membelot, asimetri informasi yang memungkinkan mislabeling melewati prosedur PIC tanpa deteksi, dan asimetri kekuasaan yang memungkinkan Kanada bertahan non-responsif selama bertahun-tahun (Underdal, 1992; Miles et al., 2002). Pada sisi problem-solving capacity, Konvensi Basel menunjukkan defisit pada ketiga komponen Miles et al. (2002), yakni pengaturan kelembagaan yang non-koersif, distribusi kekuasaan yang tidak menguntungkan negara berkembang, dan ketiadaan kepemimpinan entrepreneurial, dengan defisit paling menentukan berupa ketidakmampuan rezim mengubah kalkulasi biaya–manfaat Kanada sehingga gagal berfungsi sebagai

utility modifier (Underdal, 1992). Menyelesaikan masalah seganas ini menuntut kapasitas yang tinggi, dan justru kapasitas itulah yang tidak dimiliki rezim.

Keempat, ketiga temuan di atas saling mengunci dan menjelaskan satu sama lain. Desain Konvensi Basel yang berkapasitas rendah pada dasarnya bercorak manajerial, dibangun di atas asumsi bahwa ketidakpatuhan bersumber dari ketidakmampuan atau ambiguitas yang dapat diatasi melalui dialog dan pembangunan kapasitas, persis seperti hipotesis Chayes dan Chayes. Ketika ketidakpatuhan yang dihadapi ternyata bersifat disengaja, rezim yang bertumpu pada filosofi manajerial menjadi tidak sepadan dengan sifat masalahnya, dan inilah mekanisme yang menerjemahkan kesenjangan antara malignancy dan capacity menjadi kegagalan nyata pada level output dan impact yang telah diuraikan pada kesimpulan pertama. Dengan demikian, kegagalan Konvensi Basel dalam kasus ini bukan anomali implementasi, melainkan konsekuensi yang dapat diprediksi dari rezim yang kapasitas penyelesaian masalahnya tidak sepadan dengan tingkat malignancy masalah yang dihadapinya, sekaligus tidak dirancang untuk menghadapi ketidakpatuhan yang sifatnya disengaja. Selama kesenjangan ini tidak diatasi melalui reformasi desain yang substantif, kegagalan serupa akan terus berulang di masa depan.

4.2. Saran

Berdasarkan kesimpulan penelitian di atas, penelitian ini mengajukan sejumlah saran, baik bagi penelitian selanjutnya maupun bagi negara-negara anggota Konvensi Basel dan komunitas internasional.

Bagi penelitian akademis, terdapat tiga arah yang dapat dikembangkan. Pertama, penelitian selanjutnya disarankan menerapkan kerangka evaluasi Underdal (1992) pada kasus-kasus Konvensi Basel lainnya, seperti ekspor *e-waste* dari Uni Eropa ke Afrika Barat atau impor plastik bekas ke negara-negara Asia Tenggara, guna menguji validitas generalisasi analitik penelitian ini secara komparatif. Kedua, studi komparatif antara Konvensi Basel dengan rezim yang memiliki mekanisme *enforcement* lebih efektif, seperti *dispute settlement* WTO atau mekanisme kepatuhan Montreal Protocol, dapat mengungkap kondisi kelembagaan yang memungkinkan penguatan *problem-solving capacity* rezim internasional, sekaligus menguji lebih jauh temuan bahwa rezim bercorak manajerial rentan gagal menghadapi ketidakpatuhan yang disengaja. Ketiga, perhatian lebih besar perlu diberikan pada peran aktor non-negara, khususnya perusahaan swasta, dalam dinamika kepatuhan; kasus Kanada–Filipina memperlihatkan bahwa kegagalan pertanggungjawaban aktor privat, yakni Chronic Plastics Inc. yang bangkrut tanpa hukuman, merupakan celah desain signifikan yang belum banyak dibahas.

Bagi negara-negara anggota dan komunitas internasional, reformasi paling mendesak menyangkut penguatan mekanisme *enforcement* yang mengikat, dimulai dari pemberian kewenangan adjudikatif kepada *Compliance Committee* untuk menetapkan pelanggaran secara hukum dan menjatuhkan konsekuensi nyata. Rekomendasi ini menjawab langsung temuan bahwa mekanisme yang semata-mata fasilitatif tidak sepadan menghadapi ketidakpatuhan yang disengaja. Sejalan dengan itu, perlu dibentuk forum

penyelesaian sengketa yang otoritatif dan mengikat dengan aksesibilitas memadai bagi negara berkembang, serta sistem verifikasi pra-pengiriman yang independen untuk menutup celah *self-reporting* yang terbukti dieksploitasi melalui *mislabeling* 103 kontainer. Konvensi Basel juga perlu dilengkapi persyaratan jaminan finansial dari eksportir, sehingga apabila perusahaan eksportir bangkrut, tersedia dana untuk membiayai pemulangan limbah dan mengompensasi negara penerima.

Secara lebih spesifik, pemerintah Filipina dan negara-negara berkembang di Asia Tenggara disarankan memperkuat legislasi domestik yang mengimplementasikan Konvensi Basel, mendorong ratifikasi *Basel Ban Amendment* yang telah berlaku sejak 5 Desember 2019, dan memanfaatkan forum COP secara lebih strategis melalui pembangunan koalisi bersama. UNEP perlu mempertimbangkan pengembangan instrumen hukum tambahan untuk mengisi celah struktural yang ada, mengingat reformasi desain rezim membutuhkan kemauan politik yang kuat, terutama dari negara maju yang selama ini paling diuntungkan oleh lemahnya mekanisme *enforcement*.

Kasus Kanada–Filipina meninggalkan pelajaran yang melampaui satu sengketa bilateral: ia mengungkap batas sistematis sebuah rezim yang dirancang beroperasi melalui *voluntary compliance* berdasarkan asumsi manajerial, di tengah masalah yang secara inheren menuntut kapasitas koersif untuk menghadapi ketidakpatuhan yang disengaja. Selama Konvensi Basel tidak mampu menjadi *utility modifier* yang nyata bagi negara yang memilih tidak patuh, perlindungan bagi negara-negara yang paling rentan akan terus bergantung bukan pada

kepastian hukum internasional yang mengikat, melainkan pada kesediaan politik yang bersifat *ad hoc*, dan ketergantungan semacam ini bukan fondasi yang dapat diandalkan bagi tata kelola limbah berbahaya lintas batas yang adil.