

## **BAB II**

### **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN INDONESIA TERHADAP KONVENSI BASEL TERKAIT IMPOR LIMBAH**

Pada bab ini akan dijelaskan mengenai Konvensi Basel sebagai konvensi yang mengatur tentang impor limbah antar negara secara lebih mendalam, kebijakan yang diterapkan oleh Indonesia terkait kasus impor limbah bahan berbahaya dan beracun (B3), dan kasus impor limbah bahan berbahaya dan beracun (B3) yang terjadi di Indonesia pada tahun 2018 – 2021 untuk memberikan gambaran tentang dampak yang diakibatkan oleh impor limbah tersebut.

#### **2.1 Konvensi Basel Sebagai Rezim yang Mengatur Impor Limbah**

Permasalahan mengenai perdagangan limbah bahan berbahaya dan beracun (B3) telah terjadi sejak beberapa tahun lalu. negara – negara di dunia telah menjadikan permasalahan mengenai perdagangan limbah B3 menjadi topik penting untuk dibahas dalam forum – forum internasional. Adanya rezim internasional yang dapat mengatasi permasalahan internasional sangatlah penting, termasuk permasalahan tentang perdagangan limbah berbahaya dan beracun (B3). Rezim Internasional berperan sebagai wadah bagi aktor internasional untuk bekerjasama dan saling berbagi informasi (Rosyidin, 2020). Struktur internasional yang bersifat anarki membuat setiap aktor internasional saling curiga terhadap satu sama lain sehingga dengan adanya rezim internasional menjadi solusi bagi para aktor tersebut dapat

bekerjasama (Carlsnaes, 2013). Dalam mengatasi permasalahan terkait perdagangan limbah berbahaya dan beracun (B3) maka dibentuklah sebuah konvensi internasional yang mengatur mengenai perpindahan limbah B3 antar negara, konvensi tersebut ialah Konvensi Basel atau *The Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal*.

Pembentukan Konvensi Basel dimulai pada periode 1980-an, dunia internasional telah melihat limbah sebagai permasalahan lingkungan yang keberadaannya dapat mengancam bumi. Oleh karena itu, limbah menjadi salah satu dari tiga bidang prioritas dalam Montevideo pertama tentang hukum lingkungan yang dibahas dalam *United Nations Environment Programme's* (UNEP) pada tahun 1981. Adanya protes publik terkait penemuan endapan limbah beracun pada tahun 1980-an di Afrika yang terjadi akibat adanya impor limbah dari luar negeri menyadarkan masyarakat internasional untuk membentuk peraturan yang ketat mengenai perpindahan limbah B3 antar negara (Basel, 1992). Dengan ketatnya peraturan mengenai perpindahan limbah dan kesadaran masyarakat mengenai limbah B3 berdampak pada biaya pengolahan limbah yang meningkat sehingga membuat operator pengolahan limbah mencari alternatif lain untuk menangani pengolahan limbah. Cara yang dipilih adalah dengan memindahkan limbah B3 ke negara Eropa Timur, Asia, Afrika, atau Negara Berkembang yang memiliki biaya pengolahan limbah yang lebih murah, peraturan yang tidak ketat, dan kesadaran masyarakatnya

mengenai limbah masih kurang. Berdasarkan alasan tersebut dimulailah pembentukan Konvensi Basel.

Dewan Pengurus UNEP menyetujui Pedoman Kairo pada Juni 1987, yang merupakan sebuah alat hukum yang tidak mengikat, dengan tujuan utama membantu pemerintah membuat dan menerapkan undang-undang nasional tentang pengelolaan limbah berbahaya. Pada saat yang sama, Dewan Pengurus UNEP memerintahkan Direktur Eksekutif untuk membentuk sebuah tim untuk mengembangkan konvensi global yang memiliki fungsi dalam melakukan pengendalian pergerakan limbah B3 yang dilakukan berdasarkan pedoman Kairo dan perjanjian internasional, regional, dan nasional yang dianggap sejalan. Selanjutnya diadakan konferensi pada tahun 1989 guna menandatangani dan mengadopsi Konvensi tersebut. Majelis Umum PBB kemudian menyetujui keputusan dan perjanjian yang dibuat. Selama proses penyusunan dan negosiasi Konvensi, kelompok kerja Ad Hoc Ahli Hukum dan Teknis yang ditugaskan untuk mempersiapkan Konvensi Global tentang Pengendalian Gerakan Lintas Batas Limbah B3 mulai melakukan proses pertimbangan pada pertemuan organisasi pada bulan Oktober 1987 dan mengadakan lima sesi negosiasi dari Februari 1988 hingga Maret 1989 (Basel, 1992).

Pemerintah Swiss mengundang konferensi di Basel pada 20–22 Maret 1989. Konferensi ini membahas rezim internasional tentang pengendalian pergerakan limbah B3, yang diikuti oleh 116 negara. Pada 22 Maret 1989, Konvensi Basel diadopsi dengan suara bulat. Selain itu, konferensi tersebut menghasilkan delapan

ketentuan yang berkaitan dengan pengembangan dan pelaksanaan lebih Konvensi Basel ke depannya. Konferensi akhir dari Konvensi Basel ditandatangani oleh 125 negara dan anggota Masyarakat Ekonomi Eropa (EEC). Tanggal 5 Mei 1992 Konvensi Basel secara resmi mulai diberlakukan (Basel, 1992).

Konvensi Basel pada dasarnya bertujuan untuk mengurangi ancaman limbah berbahaya yang mengancam Kesehatan dan lingkungan. Konvensi Basel memiliki 3 tujuan yaitu (Andrews, 2009):

1. mengurangi jumlah limbah berbahaya yang dihasilkan.
2. membatasi aktivitas perpindahan limbah antar negara.
3. mengenalkan *environmentally sound management of hazardous waste* (ESM).

Dalam Konvensi Basel pasal 2 ayat 8 yang dimaksud dengan ESM adalah segala upaya atau sebuah langkah praktis yang diambil untuk memastikan limbah berbahaya dan beracun dikelola dengan cara yang tidak menimbulkan bahaya bagi kesehatan dan lingkungan. Konvensi Basel merupakan konvensi pertama yang mengatur mengenai dampak dan pengelolaan limbah berbahaya dan beracun, sehingga dalam penerapannya Konvensi Basel memiliki ruang lingkup agar tidak terjadi tumpang tindih peraturan dengan konvensi lainnya. Ruang lingkup dari Konvensi Basel diatur dalam Pasal 1 Konvensi Basel, yang berisi:

1. limbah lintas batas yang digolongkan sebagai limbah berbahaya dalam Konvensi Basel adalah

- (a) limbah yang tergolong dalam Annex I, kecuali limbah tersebut tidak memiliki karakteristik yang tercantum dalam Annex III; dan
- (b) limbah yang tidak tercantum dalam paragraf (a) tetapi didefinisikan sebagai limbah berbahaya oleh peraturan domestik pihak yang mengekspor, mengimpor, atau transit.
2. limbah kategori apa pun yang termuat dalam Annex II yang tunduk pada gerakan lintas batas harus menjadi "limbah lain" untuk keperluan konvensi ini.
  3. limbah yang merupakan akibat dari radioaktif, yang tunduk pada sistem kontrol internasional lainnya, termasuk instrumen internasional yang berlaku khusus untuk bahan radioaktif, dikeluarkan dari ruang lingkup konvensi.
  4. limbah yang berasal dari sebuah kapal, yang pembuangannya dicakup oleh instrumen internasional lainnya, dikecualikan dari ruang lingkup konvensi.

Konvensi Basel juga mengatur mengenai perpindahan limbah yang tertuang dalam Pasal 2 yang disebut sebagai *transboundary movement* yang didefinisikan sebagai aktivitas perpindahan limbah berbahaya dan limbah lainnya dari sebuah negara ke negara lainnya atau bukan berada dalam wilayah negara.

Sebagai sebuah konvensi internasional, Konvensi Basel memiliki negara – negara anggota yang terikat dengan konvensi tersebut. Negara anggota pastinya memiliki kewajiban yang harus dijalankan sesuai dengan aturan Konvensi Basel. Kewajiban negara anggota tercantum dalam Pasal 4 Konvensi Basel, yang berisi:

1. (a) sesuai dengan pasal 13 setiap pihak wajib menyampaikan informasi kepada pihak lainnya apabila telah melakukan pelanggaran impor limbah B3 dan limbah lainnya.  
  
(b) pihak ekspor wajib tidak melakukan ekspor limbah B3 dan limbah lain ke pihak yang telah melarang impor melalui notifikasi yang sesuai dengan sub paragraf (a).  
  
(c) pihak ekspor dilarang mengizinkan ekspor limbah B3 atau jenis limbah lainnya jika pihak impor tidak mengizinkan adanya penerimaan impor tertentu, berlaku apabila pihak penerima belum melarang penerimaan limbah tersebut.
2. setiap pihak harus melakukan langkah yang tepat dalam:
  - (a) memastikan limbah B3 dan limbah lainnya, dikurangi seminimal mungkin dengan memperhatikan faktor ekonomi, teknologi, dan sosial;
  - (b) memastikan ketersediaan fasilitas pembuangan yang sesuai standar untuk *environmentally sound management* (ESM) limbah berbahaya, yang sedapat mungkin ditempatkan di dalamnya, dimanapun tempat pembuangannya;
  - (c) memastikan pihak yang terlibat dalam pengelolaan limbah B3 dan limbah lainnya untuk menerapkan tindakan yang tepat guna mencegah polusi yang disebabkan oleh limbah B3, jika terjadi, untuk meminimalkan dampak negatif yang ditimbulkannya terhadap kesehatan dan lingkungan;
  - (d) memastikan pengelolaan limbah yang ramah lingkungan dan efisien serta mengurangi pergerakan limbah berbahaya dan limbah lainnya hingga batas

terkecil, melindungi lingkungan dan kesehatan manusia dari efek negatif yang dapat disebabkan oleh pergerakan limbah tersebut;

(e) tidak mengizinkan ekspor limbah B3 ke sebuah negara atau kelompok negara yang tergolong negara berkembang baik secara ekonomi dan politik, yang memiliki peraturan perundang-undangan yang melarang impor segala jenis barang. Dengan beralasan bahwa limbah B3 tidak dapat dikelola dengan baik sesuai dengan kesepakatan dalam konvensi.

(f) memberikan informasi kepada negara yang terkait tentang permintaan perpindahan limbah berbahaya lintas batas, sesuai dengan Annex V A, kepada negara yang terkena dampak dari aktivitas tersebut;

(g) melarang impor limbah berbahaya dan limbah lain jika limbah tersebut telah dipastikan tidak akan terkelola dengan cara yang ramah lingkungan;

(h) bekerja sama dengan organisasi lain dan organisasi yang terlibat dalam kegiatan tertentu, baik melalui sekretariat atau secara langsung, dalam menginformasikan tentang adanya aktivitas lintas batas limbah B3 dengan tujuan mencegah adanya lalu lintas ilegal dan meningkatkan pengelolaan limbah yang berbasis pada *Environmentally Sound Management*.

3. perdagangan ilegal limbah termasuk limbah B3 dianggap sebagai aktivitas kriminal oleh semua pihak Konvensi.

4. setiap pihak diharuskan mengambil langkah administratif, hukum, dan lainnya yang diperlukan untuk menerapkan ketentuan Konvensi ini, termasuk mencegah dan menghukum tindakan yang bertentangan dengan Konvensi.
5. semua pihak dilarang memberikan izin terhadap impor limbah berbahaya atau limbah lainnya untuk diekspor ke negara yang bukan pihak Konvensi dan sebaliknya.
6. para pihak setuju bahwa limbah berbahaya atau limbah lainnya tidak boleh diekspor dan dibuang di wilayah selatan 60° Lintang Selatan, baik melalui transportasi lintas batas maupun tidak.

## **2.2 Kebijakan Pemerintah Indonesia dalam Kasus Impor Limbah pada Tahun 2018 – 2021**

Indonesia merupakan negara hukum yang berarti Indonesia memiliki hukum yang diberlakukan dalam setiap aspek kegiatannya. Dalam kegiatan perdagangan, Indonesia memiliki peraturan – peraturan yang harus ditaati oleh pelaku kegiatan perdagangan itu sendiri, salah satunya dalam kegiatan perdagangan internasional terkait dengan perdagangan limbah berbahaya dan beracun (B3) yang dalam Pasal 1 ayat 21 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan Pengelolaan Lingkungan Hidup didefinisikan sebagai:

*“Bahan yang memiliki sifat berbahaya dan beracun, sering disebut sebagai B3, merupakan substansi atau elemen yang memiliki potensi untuk mengotori, merusak, atau mengancam lingkungan, kesehatan, serta kelangsungan hidup manusia dan makhluk lainnya, baik secara langsung maupun tidak langsung.”*

Sedangkan dalam Pasal 1 ayat 22 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan Pengelolaan Lingkungan Hidup, limbah B3 didefinisikan sebagai:

*“Limbah yang memiliki karakteristik berbahaya dan beracun, yang sering disebut sebagai Limbah B3, adalah hasil sisa dari suatu aktivitas atau proses yang mengandung zat-zat berbahaya dan beracun.”*

Dalam aktivitas perdagangan internasional kegiatan berupa ekspor dan impor antar negara sudah biasa terjadi, tidak terkecuali dengan ekspor dan impor limbah atau biasa disebut *waste trade*. Jenis limbah yang biasa diperdagangkan adalah limbah B3 dan limbah non B3. Indonesia sendiri mengatur dengan tegas mengenai perdagangan limbah ini. Pemerintah Indonesia melarang impor limbah B3 dari negara lain melalui Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 69 huruf (d) menyatakan bahwa terdapat larangan bagi limbah B3 untuk masuk ke dalam wilayah Indonesia. Bentuk larangan memasukan limbah B3 ke wilayah Indonesia juga dijelaskan pada Pasal 58 bahwa tindakan berupa memasukkan, melakukan pengangkutan, melakukan pengedaran, pemanfaatan, pengolahan, ataupun menimbun limbah B3 maka setiap orang yang melakukan hal di atas wajib untuk mengelola B3.

Dengan adanya peraturan tersebut, Indonesia secara tegas melarang adanya limbah B3 yang masuk ke wilayah Indonesia. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) mengadakan sosialisasi terkait dengan kegiatan ekspor dan impor limbah B3 pada tanggal 1-2 Desember 2022. Ditjen PSLB3 KLHK menyampaikan

dalam acara tersebut bahwa ekspor dan impor limbah berbahaya dan beracun yang dilakukan oleh Indonesia diatur melalui peraturan internasional yaitu Konvensi Basel, dan peraturan nasional yaitu Peraturan Presiden (PP) nomor 22 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Indonesia yang memperbolehkan bagi pihak yang memproduksi limbah berbahaya untuk melakukan ekspor limbah ke negara lain melalui prosedur notifikasi yang telah ditetapkan. Ditjen PSLB3 KLHK menegaskan bahwa untuk kegiatan impor limbah B3 dilarang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan Pengelolaan Lingkungan Hidup (KLHK, 2022).

Impor limbah di Indonesia hanya boleh dilakukan terhadap limbah non-B3 yang diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia (Permendag) nomor 84 tahun 2019 tentang Ketentuan Impor Limbah NonBahan Berbahaya dan Beracun Sebagai Bahan Baku Industri. Pasal 2 ayat 1 yang berbunyi:

*“Dengan peraturan Menteri ini, limbah yang tergolong dalam non B3 dapat diimpor”*

Pada pasal 2 ayat 3 yang berbunyi:

*“Limbah non B3 hanya dapat digunakan sebagai bahan baku industri”*

Peraturan tersebut disempurnakan lagi melalui Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia (Permendag) nomor 92 tahun 2019. Peraturan ini mengatur secara rinci mengenai kegiatan impor limbah seperti peraturan yang diberlakukan, macam limbah yang diizinkan, kewajiban serta pencabutan hak apabila terjadi pelanggaran,

dan pelabuhan yang dapat digunakan, Peraturan ini bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dalam kegiatan ekspor dan impor limbah non B3.

### **2.3 Kasus impor limbah di Indonesia pada tahun 2018 – 2021**

Keamanan lingkungan merupakan topik yang sering dibahas oleh negara – negara dalam forum internasional. Ancaman terhadap keamanan lingkungan menjadi penting pada dewasa ini, salah satu jenis ancaman yang menjadi perhatian banyak negara adalah ancaman lingkungan yang berasal dari limbah. Volume limbah semakin meningkat sejalan dengan produktivitas dan konsumsi manusia yang semakin meningkat. Indonesia sendiri berada di urutan ke-4 sebagai negara dengan jumlah penduduk terbesar di dunia, sebanyak 277,7 juta jiwa penduduk (BPS, 2022). Tingkat konsumsi energi, produksi makanan, dan pembuangan limbah memberikan dampak langsung terhadap lingkungan sebagaimana definisi konsep *ecological footprint* menurut William Rees dan Mathis Wackernagel (1996). Salah satu asumsi dasar dari *ecological footprint* yaitu kapasitas bumi yang terbatas dalam menyediakan sumber daya alam dan menyerap limbah sehingga konsumsi manusia tidak dapat melebihi batas tersebut.

Anggota komisi IV DPR RI Suhardi Duka yang menyoroti data dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) mengatakan bahwa jumlah limbah Indonesia pada tahun 2021 ada pada angka 68,5 juta ton dan pada tahun 2022 naik menjadi 70 juta ton dan terdapat sekitar 16 juta ton limbah yang belum dikelola dengan baik, tercatat hanya 7 persen limbah yang berhasil didaur ulang dan 69 persen

limbah yang masuk ke TPA (DPR, 2022). Hal ini menandakan limbah di Indonesia belum dikelola secara baik.

Selain dari aktivitas domestik suatu negara limbah juga dapat berasal dari kegiatan perdagangan internasional. Perdagangan limbah antar negara atau biasa disebut sebagai *waste trade*. Kegiatan perdagangan limbah ini sudah dilakukan dalam waktu yang lama oleh negara – negara di dunia. Negara yang berperan sebagai eksportir dalam kegiatan perdagangan limbah ini antara lain Amerika Serikat, Inggris, Singapura, Jerman, Perancis, dan masih banyak lagi. Sementara itu negara importir antara lain China dan Indonesia. China sendiri pernah menjadi negara importir limbah terbesar di dunia sebelum China mengubah kebijakannya dengan menutup kegiatan impor limbah pada tahun 2018.

Indonesia sebagai negara importir memiliki prosedur dan syarat mengenai impor limbah B3 dari luar negeri. Akan tetapi, masih ada beberapa oknum yang memasukan limbah B3 ke Indonesia yang tidak sesuai dengan prosedur dan persyaratan pemerintah Indonesia atau disebut impor limbah B3 ilegal. Impor limbah B3 ilegal sendiri terjadi karena beberapa alasan seperti kurangnya pengawasan, biaya impor yang lebih murah, dan adanya larangan impor limbah di negara tersebut sehingga terjadinya penyeludupan.

Beberapa kasus yang terjadi di Indonesia terkait dengan impor limbah B3 dari luar negeri antara lain:

1. Penemuan 87 kontainer tanpa izin yang berisi limbah plastik yang terkontaminasi limbah B3 di Pelabuhan Tanjung Priok pada tanggal 13 Juni 2019 (CNBC, 2019). Sebanyak 63 kontainer berada di pelabuhan Tanjung Priok, dan 24 kontainer berada di kawasan berikat PT. Advance Recycle Technology di Cikupa, Tangerang. Dua warga negara asing (WNA) asal Singapura, LSW dan KWL, didakwa membawa limbah skrap plastik yang terkontaminasi limbah B3 ke Indonesia tanpa izin. Seorang terdakwa mengklaim bahwa 87 kontainer tersebut berasal dari negara-negara berikut: Jepang, China, Australia, Kanada, dan Spanyol. Kasus ini dapat terungkap karena kantor pengawasan dan pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean A Tangerang meminta Direktorat Verifikasi Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3) untuk melakukan pemeriksaan bersama terhadap limbah yang sudah ada di wilayah Berikat Tangerang. Dua tersangka akan dikenakan Pasal 105 atau 106 UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang menetapkan hukuman penjara 12 hingga 15 tahun dan denda 12 hingga 15 miliar rupiah.

## Gambar 2.1

Konferensi Pers dan Re-ekspor Limbah ke Negara Asal



Sumber: CNBC, 2019

2. Ditemukannya limbah B3 dalam kapal SB Cramoil Equity di perairan Batam pada 15 Juni 2021 (KLHK, 2022). KSOP Batam melihat kapal SB Cramoil Equity berbendera Belize memasuki wilayah Batam. KSOP Batam menemukan bahwa kapal SB Cramoil Equity memiliki port clearance untuk tujuan laut tinggi, jadi mereka meminta kapal tersebut keluar dari perairan Batam. Namun, pada 15 Juni 2021, KSOP Batam menemukan bahwa kapal tersebut masih berada di wilayah Batu Ampar, Batam. Setelah dilakukan pemeriksaan oleh tim patroli ditemukan adanya muatan berisi cairan yang diduga merupakan limbah sebanyak 20 iBC. Kapal SB Cramoil Equity tidak memiliki izin mengangkut limbah dan memasuki perairan Indonesia tanpa izin. Selain itu, dugaan pelanggaran pidana lingkungan hidup sedang diselidiki oleh SKOP Batam dan Direktorat Penegakan Hukum Pidana. Badan usaha Cramoil Singapore Pte Ltd adalah pemilik kapal SB Cramoil

Equity. Menurut keterangan tenaga ahli dan hasil uji laboratorium, cairan tersebut dianggap sebagai limbah B3. Menurut UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, memasukkan atau membawa limbah B3 ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan tindak pidana. Majelis Hakim Pengadilan Negeri Batam menjatuhkan hukuman kepada Chosmus Palandi, nahkoda kapal SB Cramoil Equity dengan hukuman 7 tahun Penjara dan denda 5 miliar rupiah.

### **Gambar 2.2**

Penyidikan Kapal SB Cramoil Equity oleh Petugas



Sumber: KLHK, 2022.

3. Penemuan 65 kontainer limbah plastik yang 38 diantaranya terkontaminasi limbah B3 di Batu Ampar, Batam pada Juli 2019 (Antara News, 2019). Kasus ini berawal dari penemuan limbah plastik yang terdapat didalam 65 kontainer di Batu Ampar, Batam. Investigasi dilakukan terhadap 65 kontainer yang diduga mengangkut limbah B3 oleh tim yang terdiri dari Kementerian Maritim, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, dan Kantor Pelayanan Umum Bea dan Cukai

Batam. Tim gabungan melakukan pemeriksaan fisik dan mengambil sampel untuk dilakukan uji laboratorium. Hasil dari uji laboratorium yang dilakukan oleh Bea dan Cukai Batam tersebut dinyatakan bahwa 38 kontainer berisikan limbah plastik yang terkontaminasi oleh limbah B3. Selanjutnya Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) bersama Bea dan Cukai Batam merencanakan untuk dilakukannya reekspor terhadap kontainer yang telah tercemar limbah B3 ke negara asalnya. Sesuai dengan Permendag nomor 31 Tahun 2016 menyatakan bahwa importir wajib mengekspor kembali limbah plastik yang telah terkontaminasi limbah B3.

### **Gambar 2.3**

Pemeriksaan Isi Kontainer oleh Petugas KLHK dan Bea Cukai



Sumber: Antara News, 2019