



Policy Brief

VOLUME 10 No. 6 TAHUN 2016

Mengkritisi Kebijakan Penanganan Kantong Plastik di Indonesia

Sulistya Ekawati

Ringkasan Eksekutif

Indonesia memiliki masalah serius dengan sampah. Banyak dari sampah kantong plastik tidak sampai ke tempat pembuangan sampah dan hanya sedikit yang didaur ulang, sehingga banyak sampah kantong plastik tersebut berakhir di saluran air, sungai, sampai akhirnya ke laut. Kondisi tersebut menimbulkan banyak permasalahan lingkungan karena kantong plastik memerlukan waktu yang sangat lama untuk terurai di alam. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan mengeluarkan beberapa Surat Edaran dan merancang Peraturan Menteri terkait kebijakan penggunaan kantong plastik di pasar modern. Kebijakan tersebut menjawab pertanyaan yang salah, tidak tepat sasaran, karena hanya ditujukan untuk ritel dan pasar modern. Beberapa opsi kebijakan yang ditawarkan antara lain:

- Opsi I : • Mewajibkan produsen biji plastik untuk menambahkan zat aditif dalam memproduksi kantong plastik, sehingga menghasilkan kantong plastik ramah lingkungan
- Opsi II : • Pengusaha ritel dan pusat perbelanjaan menyediakan kantong belanja ramah lingkungan (kantong dari tapioka/kardus/kertas/serat dan lain-lain)
- Opsi III : • Pengenaan cukai kemasan plastik
- Opsi IV : • Menaikkan harga kantong plastik yang signifikan di pasar modern untuk merubah perilaku masyarakat. Hasil penjualannya dikelola oleh badan independent untuk penanganan sampah di daerah setempat

Pernyataan Masalah

Sampah menjadi masalah besar yang dihadapi manusia saat ini. Kota-kota di dunia menghasilkan sampah hingga 1,3 miliar ton/tahun. Tahun 2025 diperkirakan akan bertambah hingga 2,2 miliar ton/tahun. Di Indonesia tahun 2008 sampah plastik mencapai 280.500 ton/hari. Rata-rata individu menghasilkan 0,12 kg sampah plastik/hari atau lebih dari 100 milyar kantong plastik setiap tahunnya. Pemakaian kantong plastik di Indonesia mencapai 700 kantong/orang/tahun. Data KLHK menyebutkan bahwa Indonesia menghasilkan sampah kantong plastik sebanyak 10,95 juta lembar/tahun/100 gerai. Fakta tersebut menempatkan Indonesia sebagai peringkat kedua di dunia penghasil sampah plastik ke laut (187,2 juta ton) setelah Tiongkok yang mencapai 262,9 ton (Jambeck, 2015).

Tantangan terbesar pengelolaan sampah adalah penanganan sampah plastik yang tidak ramah lingkungan. Berdasarkan hasil studi yang

dilakukan di beberapa kota tahun 2012, pola pengelolaan sampah di Indonesia sebagai berikut: diangkut dan ditimbun di tempat pembuangan akhir (TPA) (69%), dikubur (10%), dikompos dan didaur ulang (7%), dibakar (5%), dan sisanya tidak terkelola (7%) (KLH, 2015). Saat ini lebih dari 90% kabupaten/kota di Indonesia masih menggunakan sistem *open dumping* atau bahkan dibakar. Upaya pemilahan dan pengolahan sampah masih sangat minim, sehingga kebutuhan lahan untuk TPA akan meningkat menjadi 1.610 hektar pada tahun 2020.

Sampah plastik termasuk diantaranya kantong plastik memiliki dampak buruk bagi kehidupan di bumi karena sejumlah alasan, antara lain: a) sampah plastik memerlukan waktu 1.000 tahun untuk terurai secara sempurna; b) Jika sampah plastik dibakar, terjadi proses pembakaran tidak sempurna yang menghasilkan gas beracun; c) Para ilmuwan dari SCIRO (*Commonwealth Scientific*

and Industrial Research Organization) dan Imperial College London mengatakan bahwa

90% dari burung laut terdapat plastik di perutnya. Diperkirakan jumlah tersebut akan bertambah menjadi 99% pada tahun 2050.

Fakta atau Kondisi Saat Ini

Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada Hari Peduli Sampah Nasional (HPSN) 2016 menyatakan Deklarasi Peduli Sampah untuk membangun kesadaran kolektif bersama antara pemerintah, masyarakat dan dunia untuk menggerakkan 3R (*Reduce, Reuse, Recycle*). Peringatan ini merupakan awal komitmen Indonesia Bergerak Bebas Sampah 2020. Kebijakan tersebut dituangkan dalam Surat Edaran (SE) Direktur Jenderal Pengelolaan Sampah, Limbah, dan Bahan Beracun Berbahaya Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) Nomor S.1230/PSLB3-PS/2016 tentang Harga dan Mekanisme Penerapan Kantong Plastik Berbayar. Surat Edaran tersebut meminta pemerintah daerah (Pemda) provinsi maupun kabupaten/kota termasuk produsen serta pelaku usaha melakukan langkah simultan dalam

pengurangan dan penanganan sampah plastik. Kebijakan ini telah diujicobakannya di 22 kota di Indonesia dan diterapkan di seluruh pusat perbelanjaan modern, pasar swalayan, maupun minimarket retail. Pemerintah menetapkan standar minimal Rp200 untuk satu kantong plastik. Setelah tiga bulan uji coba pemerintah mengeluarkan SE Nomor 8/PSLB3/PS/PLB.0/5/2016 tentang Pengurangan Sampah Plastik melalui Penerapan Kantong Belanja Plastik Sekali Pakai Tidak Gratis. SE tersebut membuat bingung banyak kalangan. Sementara Kementerian LHK saat ini sedang mempersiapkan draft rancangan Peraturan Menteri tentang Pengurangan Sampah Plastik melalui Pembatasan Penggunaan Kantong Belanja Plastik Sekali Pakai pada Usaha Ritel Modern.

Tabel 1. *Perkembangan kebijakan Penanganan kantong Plastik di Ritel dan Pasar Modern*

Kebijakan	SE KLHK No. S.1230/PSLB3-PS/2016 tentang Harga dan Mekanisme Penerapan Kantong Plastik Berbayar	SE KLHK No. 8/PSLB 3/PS/PLB.0/5/2016 tentang Pengurangan Sampah Plastik melalui Penerapan Kantong Belanja Plastik Sekali Pakai Tidak Gratis	Draft rancangan Peraturan Menteri tentang Peta jalan pengurangan Kantong Belanja Sekali Pakai
• Isi kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> • Pengusaha ritel tidak lagi menyediakan kantong plastik secara cuma-cuma kepada konsumen • Harga jual kantong plastik selama uji coba penerapan kantong plastik berbayar sebesar minimal Rp 200,- per kantong • Setelah uji coba berjalan sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan harga kantong plastik akan dievaluasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Operasional penyelenggaraan sampah merupakan kewenangan Pemda sesuai kondisi dan kapasitas daerah • Hasil penjualan kantong plastik menjadi milik pengusaha ritel/ toko modern dan digunakan untuk kampanye, sosialisasi dan insentif lingkungan • Pemda tidak memungut biaya dari hasil penjualan kantong plastik 	Peta jalan pengurangan kantong belanja sekali pakai dilakukan dengan cara: <ul style="list-style-type: none"> • Pembatasan kantong plastik sekali pakai • Pendaauran ulang kantong plastik sekali pakai • Pemanfaatan kembali kantong belanja sekali pakai Pembatasan kantong plastik dilakukan secara bertahap dilakukan dengan cara: <ul style="list-style-type: none"> • Tidak memberikan kantong belanja sekali pakai secara gratis • Tidak menyediakan kantong belanja sekali pakai • Penyediaan kantong belanja yang dapat menjadi kompos
		<ul style="list-style-type: none"> • Pemda dapat meneruskan kebijakan pembatasan penggunaan kantong plastik sekali pakai yang sudah ditetapkan 	<ul style="list-style-type: none"> • Pendaauran ulang kantong plastik dilakukan secara bertahap dilakukan dengan cara: • Menarik kembali kantong belanja sekali pakai, melalui penyediaan fasilitas penampungan di ritel dan/atau bekerja sama dengan bank sampah dan TPS3R untuk didaur ulang • Daur ulang sampah kantong belanja sekali pakai • Pemanfaatan kembali kantong plastik secara bertahap dilakukan dengan cara menarik kembali kantong belanja sekali pakai, melalui penyediaan fasilitas penampungan di ritel dan/ atau bekerja sama dengan bank sampah dan TPS3R untuk di guna ulang
• Ruang lingkup	• Ritel dan Toko Modern	• Ritel dan Toko Modern	• Pusat perbelanjaan, ritel dan pasar rakyat
• Dampak	<ul style="list-style-type: none"> • Pengurangan penggunaan kantong plastic 25 – 30 % • Penurunan biaya operasional ritel 	<ul style="list-style-type: none"> • Sebagian pengusaha ritel/ toko modern menggratiskan kantong plastiknya • Sebagian pengusaha ritel/ toko modern menjual kantong plastik sebagai barang dagangan • Mengikuti mekanisme Pemda 	

Ada beberapa aktor yang bermain dalam perumusan kebijakan kantong plastik berbayar, yaitu: Kementerian LHK, Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN), Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), Yayasan Peduli Bumi Indonesia (YPBI), Badan Perlindungan Konsumen Nasional, Asosiasi Pengusaha Ritel Indonesia (APRINDO), WWF dan Perwakilan Komunitas Peduli Sampah. Dalam pertarungan pemenangnya adalah APRINDO, karena merupakan aktor yang paling diuntungkan. Walaupun setelah terbit SE Nomor 8/PSLB3/PS/PLB.0/5/2016 APRINDO menyatakan sikap bahwa kebijakan kantong plastik berbayar saat ini diserahkan ke masing-masing peritel modern di Indonesia.

Ada pihak yang diuntungkan dengan SE tersebut. Pengusaha ritel dan toko modern bisa menurunkan biaya operasionalnya, karena kantong plastik yang sebelumnya digratiskan, sekarang menjadi tanggungjawab konsumen untuk membelinya. Dana hasil program plastik berbayar tidak dikelola oleh pemerintah, tetapi dikelola langsung oleh masing-masing pengusaha ritel. Manajemen dana seperti ini merupakan praktik yang kurang baik ditinjau dari segi tata kelola pemerintahan. Sebagian pengusaha menggunakan dana tersebut untuk membiaya program CSR (*Corporate Social Responsibility*). Penggunaan dana untuk kegiatan CSR menimbulkan pertanyaan: Mengapa program CSR harus didanai oleh konsumen?

Masyarakat (pembeli) adalah salah satu pihak yang dirugikan dalam kebijakan ini, karena harus membayar dua kali kantong plastik belanjanya, karena sebenarnya penjual sudah memasukkan komponen biaya kantong plastik ke dalam harga barang yang dibeli. Selain itu harga minimal yang dikenakan untuk plastik berbayar juga sangat murah, yaitu minimal Rp200, sehingga cenderung tidak mengubah perilaku konsumen untuk membawa tas sendiri waktu berbelanja.

Di sisi lain, kebijakan ini dapat dijadikan peluang usaha bagi masyarakat Indonesia untuk membuat tas kerajinan tangan yang ramah lingkungan yang dapat digunakan sebagai tas belanja. Contoh kasus wali kota Banjarmasin memberlakukan pelarangan penggunaan plastik sekali pakai. Sebagai gantinya, masyarakat diwajibkan memakai tas khas Banjarmasin, yaitu (tas) bakul purun. Tetapi di daerah lain beberapa tas kain ramah lingkungan yang diujicobakan, kurang diminati konsumen.

Badan Pusat Penelitian Teknologi Agro Industri BPPT (2016), mengatakan 95% kantong plastik yang digunakan di pasar retail modern dapat diuraikan oleh mikroorganisme. Berdasarkan penelitian yang dilakukan BPPT pada 2014, tanaman, cacing tanah, dan bibit udang yang ditanam di media yang mengandung plastik *degradable*, tidak mengalami dampak negatif

secara signifikan. Kondisi tersebut kontradiktif dengan pasar tradisional. Kantong plastik di pasar tradisional umumnya susah terurai. Butuh 500-1.000 tahun untuk bisa terurai. Jika dianalisis dariacamata ilmu kebijakan publik, pemerintah (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan) telah gagal karena telah memecahkan masalah yang salah. Permasalahan yang dihadapi adalah meningkatnya sampah plastik. Penggunaan kantong plastik di pasar modern relatif aman karena 95% menggunakan kantong plastik yang ramah lingkungan. Seharusnya kebijakan tersebut juga menyentuh pasar tradisional.

Saat ini Indonesia sudah bisa menemukan bahan pembuat kantong plastik yang bahan utamanya terbuat dari bahan-bahan alami yang dapat diperbarui, seperti tepung singkong (pati) dan turunan minyak nabati yang ramah lingkungan, aman bagi pertumbuhan tanaman, dan tidak berbahaya bagi hewan, baik di daratan maupun di dalam air. Kantong tersebut tampak seperti plastik, tetapi sama sekali bukan plastik dan bisa terdegradasi dalam waktu singkat dari 3 hingga 6 bulan. Kantong tersebut diperkenalkan pertama kali pada tahun 2011 dalam bentuk kantong sampah ramah lingkungan di Sea Games, Palembang. Sayangnya konsumen kurang responsif terhadap produk ini dan belum sepenuhnya diterima pasar, karena harga produksi yang mencapai dua kali lipat dari biaya produksi plastik biasa (Inter Aneka Lestari Kimia, 2014).

Data dari Yayasan Peduli Bumi Indonesia menunjukkan bahwa pasar modern menyumbang sampah plastik 30% dan pasar tradisional 70 %, tetapi sebagian besar yang digunakan oleh pasar tradisional adalah plastik hasil daur ulang. Pertanyaan kritis yang kemudian muncul adalah mengapa Pemerintah justru mengenakan kebijakan tersebut hanya kepada pasar modern?

Kebijakan dibuat dengan tujuan menjadi solusi suatu masalah. Kebijakan menjadi tidak efektif ketika salah dalam merumuskan masalah. Dunn (2009) menyebutnya sebagai kesalahan tipe ketiga yaitu memecahkan masalah yang salah. Dua SE KLHK sebelumnya hanya ditujukan pada pengusaha ritel dan pasar modern. Seharusnya sumber utama masalah yang harus ditangani terlebih dahulu (pasar tradisional). Memang hasil evaluasi menunjukkan bahwa kebijakan yang diujicobakan berhasil menurunkan penggunaan kantong plastik, tetapi data tersebut dihitung dari pemakaian kantong plastik di pasar modern saja. Selain itu dampak kebijakan tersebut menguntungkan APRINDO dan merugikan konsumen.

Kelemahan kedua SE tersebut sangat terkait dengan kebijakan yang ada di atasnya (Undang-Undang (UU) Nomor 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah dan Peraturan Pemerintah

(PP) Nomor 81 tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga) yang tidak memberikan kewenangan pemungutan dana untuk pengelolaan sampah. Pengaturan insentif sudah dimasukkan di dalam UU, tetapi ketentuan mengenai jenis, bentuk, dan tata cara pemberian insentif atau disinsentif tersebut belum diatur dalam PP.

Hasil riset Greeneration Indonesia pada tahun 2009 mengatakan bahwa masyarakat akan membawa kantong belanja sendiri bila: 1) toko tidak menyediakan kantong plastik lagi (33%), 2)

Salah satu kebijakan pengurangan dan penanganan sampah ada dalam penjelasan PP Nomor 81 Tahun 2012 pasal 11, disebutkan yang dimaksud dengan “pembatasan timbulan sampah” adalah upaya meminimalisasi timbulan sampah yang dilakukan sejak sebelum dihasilkannya suatu produk dan/atau kemasan produk sampai dengan saat berakhirnya kegunaan produk dan/atau kemasan produk. Contoh implementasi pembatasan timbulan sampah antara lain:

1. Penggunaan barang dan/atau kemasan yang dapat di daur ulang dan mudah terurai oleh proses alam;
2. Membatasi penggunaan kantong plastik; dan/atau
3. Menghindari penggunaan barang dan/atau kemasan sekali pakai.

Terkait dengan pasal tersebut, ada lima opsi kebijakan yang ditawarkan untuk mengurangi limbah plastik di Indonesia, yaitu:

- Opsi I : • Mewajibkan produsen biji plastik untuk menambahkan zat aditif dalam memproduksi kantong plastik, sehingga menghasilkan kantong plastik ramah lingkungan yang relatif mudah terdegradasi. Menurut BPPT (2016), penambahan zat aditif pada biji plastik hanya meningkatkan biaya produksi sekitar 4% lebih rendah bila dibandingkan dengan menggunakan bahan alami

kantong plastik tidak gratis (30%), 3) ada *reward* yang diberikan jika membawa kantong belanja sendiri (13%), 4) dan lain-lain (24%) .

Menurut survey YLKI (2016) ada empat keluhan konsumen dalam SE kebijakan kantong plastik berbayar, yaitu: 1) belum jelasnya pengelolaan dana hasil penjualan kantong plastik (33,7 %), 2) kebijakan tidak efektif karena harga kantong plastik sangat murah (27,3 %), 3) belum semua ritel menyediakan kantong belanja alternatif dengan harga terjangkau (17 %) dan 4) kurangnya sosialisasi kebijakan (9 %).

- Opsi II : • Pengusaha ritel menyediakan kantong belanja ramah lingkungan (kantong dari tapioka/kardus/kertas/serat dsb). Plastik dari bahan tapioka dan minyak nabati layak menjadi pilihan bagi pasar modern karena secara ekonomi konsumen relatif tidak sensitif terhadap kenaikan harga kantong plastik yang akan dibebankan oleh peritel kepada konsumen
- Opsi III: • Pengenaan cukai kemasan plastik. Pasal 2 UU Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas UU Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai menetapkan karakteristik barang-barang yang dapat dikenakan cukai, yaitu: barang yang konsumsinya perlu dikendalikan, peredarannya perlu diawasi, pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup, atau pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan. Pengenaan cukai atas produk plastik sekali pakai, termasuk diantaranya kantong plastik dimungkinkan dengan alasan untuk menjaga kelestarian lingkungan terkait pengendalian penggunaan kantong plastik karena berpotensi menimbulkan dampak buruk berupa pencemaran lingkungan (Sahwan *et al.*, 2005).
- Opsi IV: • Menaikkan harga kantong plastik yang signifikan di pasar modern untuk merubah perilaku masyarakat. Hasil penjualan kantong plastik dikelola Badan khusus (pemerintah, dunia usaha dan lembaga swadaya masyarakat) untuk dialokasikan bagi kegiatan kelestarian lingkungan

Pilihan dan Rekomendasi Kebijakan

Rujukan untuk Konsultasi

Sulistya Ekawati (sulistya.ekawati@yahoo.co.id)

Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial,
Ekonomi, Kebijakan dan Perubahan Iklim
Jl. Gunung Batu No. 5 Bogor
Telp.: 0251 8633944; Fax: 0251 8634924;
Email: publikasipuspijak@yahoo.co.id;
Website: www.puspijak.org