

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Inggris telah meratifikasi *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes* pada 7 Februari 1994 (Goff, 2000). *Basel Convention* sendiri adalah sebuah konvensi internasional yang mengatur pelarangan perpindahan sampah elektronik. Konvensi yang dibentuk pada tahun 1989 dan efektif pada tahun 1992 ini mewajibkan tiap negara anggota untuk memperlakukan komoditas sampah elektronik dengan cara yang ramah lingkungan serta memastikan agar negara berkembang tidak dijadikan sasaran pembuangan sampah elektronik. Pelarangan ekspor dan impor sampah berbahaya ini tercantum di dalam artikel empat *Basel Convention*, yang berbunyi “*Parties shall prohibit or shall not permit the export of hazardous wastes and other wastes to the Parties which have prohibited the import of such wastes*”. Di artikel empat ini, dijelaskan pula kewajiban negara untuk memastikan bahwa di dalam negaranya dibangun mekanisme pengelolaan sampah yang memperhatikan aspek-aspek tertentu seperti sosial teknologi, dan ekonomi (Basel Convention, 2017). Untuk lebih detailnya, *Basel Convention* meletakkan jenis-jenis limbah berbahaya yang diatur olehnya dalam Annex I dan sampah elektronik di Annex VIII (Basel Convention, 2019).

Walaupun seperti itu, dalam *Postnote* yang dikeluarkan oleh *Parliamentary Office of Science of Technology Inggris*, disebutkan bahwa Inggris menghasilkan sekitar 15% dari total sampah elektronik di seluruh Uni Eropa (Parliamentary Office of Science and Technology, 2007). Inggris juga merupakan eksportir sampah elektronik dengan cara ilegal terbesar di Eropa. Berikut tabel yang menjelaskan posisi Inggris sebagai negara pengeksport ilegal sampah elektronik terbesar di Eropa:

**Tabel 1.1. Inggris Sebagai Pengekspor Ilegal Sampah Elektronik
Terbesar di Eropa**

No	Negara	Jumlah Sampah Elektronik yang Dikirimkan ke Negara Berkembang dalam Ton
1	Inggris	209.222
2	Italia	48.205
3	Denmark	0
4	Spanyol	20.646
5	Polandia	22.650
6	Belgia	0
7	Jerman	34.854
8	Irlandia	3.869
9	Austria	0
10	Hungaria	0

Sumber: Basel Action Network, 2017

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwasanya Inggris mengirimkan sampah elektronik secara ilegal dalam jumlah yang massif. Inggris setidaknya mengirimkan 209.222 ton sampah elektronik menuju negara berkembang. Data di atas merupakan hasil kalkulasi atau perhitungan kemungkinan dari *Basel Action Network* atas investigasi yang telah dilakukannya selama hampir satu minggu.

Bahkan, perpindahan ilegal sampah elektronik milik Inggris menuju negara berkembang dapat terjadi sangat cepat. *Basel Action Network*, sebuah organisasi non-pemerintah yang memiliki minat dalam kejahatan lingkungan, terkhususnya dalam hal perpindahan sampah elektronik, berusaha membuktikan ini. *Basel Action Network* melakukan investigasi dari 12 April hingga 16 April 2017 (*Basel Action Network*, 2018). *Basel Action Network* sengaja membuang 39 unit sampah elektronik yang telah diberi pelacak ke tempat pengolahan sampah bersama di beberapa lokasi berbeda, yaitu London, Liverpool, Manchester, Leeds, Glasgow, dan Edinburgh. Dari 39 unit yang dibuang oleh *Basel Action Network*, 5 di antaranya tiba-tiba telah berpindah menuju luar negeri hanya dalam kurun waktu lima hari. Berikut tabel yang menunjukkan perpindahan sampah elektronik yang ditemukan oleh *Basel Action Network*:

Tabel 1.2. Investigasi Basel Action Network di Beberapa Kota Besar Inggris Tahun 2017

No	Kode Pelacak	Lokasi Pengolahan Sampah Pertama	Jenis Sampah Elektronik	Lokasi Final
1	UK135413	Bury St Edmonds Household Waste Recycling Site Rougham Hill, Bury Saint Edmunds IP33 2RW, UK	LCD bekas	88 Shibiri Road, Ojo, Lagos, Nigeria GPS 6.461608, 3.152088
2	UK140926	Kemp Place Car Park Recycling Drop Kemp Place car park, Kemp Place, WD23 1DB UK	LCD bekas	Ilorin, Kwara, Nigeria GPS 8.490271, 4.564142
3	UK140918	Renfrewshire Recycling Centre 52 Underwood Rd, Paisley PA3 1TLp, UK	LCD bekas	local Street, Rawalpindi, Punjab, Pakistan GPS 33.608171, 73.044177
4	UK141304	Dawsholm Recycling Centre 75 Dalsholm Rd, Glasgow G20 0TB, UK	LCD bekas	Zanzibar, Stone Town Urban/West Region, Tanzania
5	UK140694	Ipswich Household Waste Recycling Centre Portman's Walk, Ipswich IP1 2DW, UK	LCD bekas	Anthony Wudili Ezeokeke Street, Ojo, Lagos, Nigeria

Sumber: Diolah dari Basel Action Network, 2018

Dari investigasi *Basel Action Network* ini, dapat dijelaskan bahwa perpindahan sampah elektronik dari Inggris menuju negara berkembang sangatlah cepat. Hanya dalam kurun waktu lima hari, sampah elektronik mampu berpindah tangan secara ilegal. Hal lain yang perlu diketahui dari investigasi *Basel Action Network* adalah bahwasanya dari lima tempat pengolahan sampah yang telah disebutkan di atas, adalah tempat pengolahan sampah yang dibiayai dan didukung oleh pemerintah Inggris (Basel Action Network, 2018)

Merujuk dari fakta di atas, dapat diketahui bahwa posisi Inggris tidak sejalan dengan komitmennya yang telah meratifikasi konvensi terkait pelarangan

ekspor sampah elektronik. Walaupun Inggris telah memiliki beban hukum, fenomena ekspor sampah elektronik tetap membayangi negara ini dan justru dalam jumlah yang masif. Dalam hal ini, Inggris telah melakukan ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang telah disematkan oleh *Basel Convention*.

Penelitian sebelumnya terkait perilaku Inggris yang mengirimkan sampah elektronik ke negara-negara berkembang dilakukan oleh *Environmental Investigation Agency* (Environmental Investigation Agency, 2011). Dalam penelitian ini, aliran sampah elektronik Inggris diketahui melalui serangkaian investigasi kepada pihak-pihak yang terlibat dalam fenomena ini. Namun, karena penelitian ini bersifat investigatif, maka menemukan alasan ketidakpatuhan Inggris terhadap *Basel Convention* tidak bisa diketahui dengan baik. Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Vitor N. Palmeira dkk (Palmeira, 2018), yang membahas kelemahan Uni Eropa yang membuat pengiriman ilegal sampah elektronik yang terus terjadi. Sayangnya, Inggris sebagai negara pengekspor sampah elektronik terbesar di Eropa justru tidak dijadikan focus utama. Usaha lainnya dilakukan oleh Yulius Haryadi, dalam skripsinya yang berjudul Pelanggaran Inggris terhadap Konvensi Basel: *Digital Dumping Ground* di Nigeria (Haryadi, 2017). Yulius hanya berfokus pada perilaku Inggris di masa lalu dan segala permasalahannya terhadap konvensi lingkungan lainnya yang diikuti Inggris tanpa memperhatikan lebih jauh alasan ketidakpatuhan Inggris terhadap *Basel Convention*. Oleh karena itu, perlu sebuah penelitian yang membahas jelas alasan Inggris untuk tidak mematuhi *Basel Convention*. Penelitian ini berada dalam koridor itu.

1.2. Rumusan Masalah

Mengapa Inggris tidak mematuhi Basel Convention?

1.3. Kerangka Pemikiran

Stephen Krasner, seorang ilmuwan Hubungan Internasional dari Amerika Serikat, mendefinisikan rezim internasional sebagai prinsip-prinsip eksplisit atau implisit, norma-norma, tujuan dan proses pengambilan keputusan yang berada dalam konvergensi ekspektasi dari aktor-aktor dalam suatu konstelasi hubungan internasional (Simmons, 1987). Di dalam definisi ini, prinsip mengandung tidak hanya fakta dan kausalitas, tetapi juga *rectitude* (ketulusan atau keikhlasan).

Terdapat juga standard perilaku yang dihasilkan oleh norma yang ada. Dalam membentuk rezim, dibutuhkan sebuah konvergensi ekspektasi antar aktor yang nantinya membentuk kesamaan pikiran. Artinya, komitmen yang ditunjukkan oleh aktor dalam suatu permasalahan, sangatlah penting.

Definisi lainnya disampaikan oleh Oran Young, ia mendefinisikan rezim internasional sebagai perjanjian multilateral antar negara yang bertujuan untuk mengatur perilaku negara dalam suatu isu tertentu (Simmons, 1987). Young berpendapat bahwa rezim internasional akan mengatur seberapa jauh suatu negara dapat berperilaku dan bertindak dengan aturan tertulis yang dibuat oleh rezim itu sendiri. Dalam hal ini, rezim berisi seperangkat aturan yang mengatur partisipannya. Maka tidak heran, jika menurut Oran Young, rezim dapat mempengaruhi suatu negara berperilaku.

Definisi yang diutarakan Young memperjelas jarak antara konsep rezim dan konsep kerjasama (*cooperation*). Rezim adalah contoh dari perilaku kooperatif, dan memfasilitasi suatu kerjasama. Sedangkan kerjasama, tetap bisa eksis tanpa ada suatu rezim. Konsep rezim juga harus dibedakan dengan konsep institusi internasional. Walaupun keduanya memiliki esensi sebagai konjungsi dari konvergensi ekspektasi dan pola perilaku aktor-aktornya, tetapi konsep rezim berusaha meregulasi ekspektasi aktor-aktornya, sedangkan konsep institusi internasional terkadang tidak. Misalnya saja institusi internasional yang didirikan hanya sebagai *balance of power*, institusi ini biasanya tidak memiliki fondasi yang kuat dalam memetakan hak dan kewajiban dari anggota yang ada.

Basel Convention adalah konvensi yang dibentuk pada tahun 1989 dan efektif pada tahun 1992. Dengan menggunakan definisi rezim Oran Young, *Basel Convention* bisa dikategorikan dalam konsep rezim internasional. Oleh karenanya, *Basel Convention* bersifat mengatur perilaku partisipannya, bahkan lebih jauh, mampu meregulasi ekspektasi aktor-aktornya.

Dapat disimpulkan bahwa rezim, bersifat mengatur dan nantinya akan mempengaruhi perilaku suatu negara. Hal yang perlu diperhatikan selanjutnya adalah alasan mengapa negara bersedia menginternalisasi suatu hak dan kewajiban yang kemudian mengatur perilakunya.

Toms Ginsburg dkk menulis jurnal dengan judul *Commitment And Diffusion: How And Why National Constitutions Incorporate International Law*.

Ginsburg mula-mulanya menjelaskan bagaimana norma internasional pada zaman ini, adalah hal yang sangat lazim untuk diratifikasi oleh negara. Norma internasional bisa saja, menyediakan gagasan-gagasan baru yang memungkinkan dalam menstimulasi perubahan ke arah yang lebih baik suatu negara. Ginsburg, selanjutnya menjelaskan alasan mengapa negara bersedia untuk meratifikasi atau menginternalisasi suatu hukum internasional ke dalam tubuhnya. Ginsburg menjelaskan setidaknya tiga alasan (Ginsburg, 2008). Pertama, sebagai sarana bagi negara demokratis untuk menentukan suatu kebijakan yang tepat atas fenomena tertentu. Kedua, untuk mendapatkan kepercayaan dari masyarakat kepada pemerintah dan rezim yang sedang berkuasa. Ketiga, untuk mendapatkan reputasi global.

Inggris dalam meratifikasi *Basel Convention*, setidaknya memiliki tiga kemungkinan alasan jika menggunakan kerangka berpikir Ginsburg. Namun, pada dekade 1990 an, negara-negara di Eropa mengalami fenomena peratifikasian *Basel Convention* secara bersamaan. Artinya, pada tahun 1990 an, banyak negara Eropa yang meratifikasi *Basel Convention*, termasuk Inggris. Berdasarkan fenomena ini, Inggris dimungkinkan meratifikasi *Basel Convention*, untuk mendapatkan reputasi negara-negara di sekitarnya yang juga meratifikasi *Basel Convention*.

Setelah selesai meratifikasi hukum internasional, negara memiliki beban hukum yang telah disepakati. Hal ini tentunya akan memunculkan suatu kewajiban bagi negara untuk patuh terhadap hukum itu. Faktanya, negara tidak selalu mematuhi hukum internasional yang telah diratifikasi. Fenomena ini dibahas lebih lanjut dalam konsep *compliance* (kepatuhan) dan *incompliance* (ketidapatuhan) terhadap hukum internasional. Ronald B. Mitchell mendefinisikan kepatuhan (*compliance*) sebagai kesesuaian perilaku negara, institusi, atau aktor internasional lain terhadap sebuah perjanjian atau seperangkat aturan implisit yang telah disepakati, namun juga aturan-aturan yang sifatnya eksplisit seperti prinsip-prinsip internasional dan norma internasional (Mitchell, 1996). Ambiguitas sebuah aturan menjadikan institusi internasional penafsiran berbeda-beda terhadap sebuah perjanjian atau peraturan, hal ini kemudian yang menjadikan institusi internasional mematuhi sebuah perjanjian internasional sesuai dengan kepentingannya sendiri.

Mitchell menjelaskan mengenai alasan negara melanggar ketentuan yang telah disepakati bersama, terutama dalam konteks kolaborasi atau kerjasama

menjadi tiga bagian. Pertama *non-compliance as preference* (ketidakpatuhan dikarenakan preferensi), kedua *non-compliance due to incapacity* (ketidakpatuhan dikarenakan ketidakmampuan), dan ketiga, adalah *non-compliance due to inadvertence* (ketidakpatuhan dikarenakan kelengahan) (Mitchell, 1996).

Pertama, dalam hal ketidakpatuhan dikarenakan preferensi, kepatuhan dan ketidakpatuhan suatu aktor terhadap suatu perjanjian adalah pilihan sehingga rasionalitas negara bermain penuh. Misal, negara, untuk patuh dalam suatu perjanjian internasional, membutuhkan ongkos yang terlalu besar dan memberatkan. Sedangkan apabila negara tidak patuh akan suatu perjanjian, ternyata lebih menguntungkan daripada memilih untuk patuh. Akhirnya, dalam hal ini, negara lebih memilih untuk tidak patuh daripada untuk patuh. Dalam kasus yang lain, ketiadaan penegakan atas pelanggaran yang dilakukan juga menjadi pertimbangan untuk tidak patuh. Artinya, kelemahan perjanjian internasional yang diikuti membuat negara partisipan memilih untuk tidak patuh. Kondisi ini kemudian diperkuat dengan tekanan domestik yang tidak sejalan dengan hukum internasional yang telah disepakati. Fenomena ini pernah terjadi ketika 178 negara mendapatkan tekanan yang kuat untuk menandatangani *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) pada tahun 1992. Pada pelaksanaannya, banyak timbul ketidakpatuhan dari partisipannya karena isi dari perjanjian itu tidak sesuai dengan kepentingan nasional negara pelanggar (Mitchell, 1996). Lagipula, terkadang negara bergabung dalam suatu perjanjian internasional hanya untuk mendapatkan keuntungan politik, dan tidak berniat untuk mematuhi perjanjian tersebut sejak awal. Beberapa kasus yang lain, negara ingin patuh terhadap suatu perjanjian internasional, namun tidak dengan semua peraturan-peraturan yang tercantum.

Kedua, fenomena ketidakpatuhan dikarenakan ketidakmampuan, biasa dihadapi oleh negara-negara berkembang, dimana sebuah kesepakatan mengharuskan suatu negara untuk mengadopsi suatu teknologi yang membutuhkan ongkos yang tinggi. Kondisi yang lain juga bisa terjadi akibat administrasi negara yang masih buruk dan tidak memungkinkan untuk patuh terhadap hukum internasional yang telah diratifikasi. Selain itu, pertentangan nilai-nilai lokal yang ada menjadikan suatu aturan internasional tidak bisa diadaptasi sepenuhnya. Untuk itu, negara patuh agar dapat mengadaptasi sebagian yang mereka mampu terapkan

dan menolak sebagian lagi yang tidak mampu mereka lakukan. Mudah-mudahan, ketidakpatuhan dari suatu negara terhadap hukum internasional, disebabkan kurangnya kapabilitas negara itu sendiri (Mitchell, 1996). Fenomena ketidakpatuhan karena ketidakmampuan negara ini mengilhami amandemen terhadap *Montreal Protocol and the Framework Convention on Climate Change*, dalam membentuk mekanisme pembiayaan negara partisipan agar patuh terhadap perjanjian yang telah disepakati.

Ketiga, ketidakpatuhan dikarenakan kelengahan, biasa terjadi ketika pemerintah suatu negara mengalami kelengahan untuk mengimplementasikan dan mengawasi praktik-praktik pelanggaran yang dilakukan oleh oknum internal negaranya terhadap hukum yang telah disepakati. Mitchell mencontohkan mengenai aturan emisi yang seharusnya dicapai oleh setiap negara, namun gagal dalam penerapannya. Mitchell membawa kasus ketidakpatuhan negara dalam *Montreal Protocol* dan *Long-Range Transboundary Air Pollution (LRTAP) Convention*. Negara yang tidak patuh, dalam kasus ini, kesulitan untuk mengontrol masyarakat dan perusahaan besar yang ada di dalamnya untuk mengurangi emisi karbon sesuai dengan kesepakatan. Dalam hal ini, negara sebenarnya telah berusaha untuk patuh, namun hasil yang didapatkan tidak memenuhi standard dari perjanjian internasional yang telah diratifikasi. Berbeda dengan konsep ketidakpatuhan dikarenakan ketidakmampuan yang berangkat dari ketidakmampuan negara dalam pengimplementasian suatu aturan, konsep ketidakpatuhan dikarenakan kelengahan lebih cenderung mengarah kepada kelengahan-kelengahan negara atau kesalahan manajerial dalam implementasi kebijakan (Mitchell, 1996).

Mitchell kemudian mengaitkan teori kepatuhan terhadap hukum internasional dengan melihat efektivitas dari hukum internasional itu sendiri. Menurut Mitchell, sebuah perjanjian internasional bidang lingkungan harus dilihat sejauh mana perjanjian itu mampu membuat perubahan perilaku dari negara-negara yang meratifikasinya (Mitchell, 2007). Lebih jauh, dalam pendefinisian fenomena sebagai fenomena kepatuhan ataupun fenomena ketidakpatuhan, harus mempertimbangkan aspek perubahan perilaku dari aktor. Perubahan perilaku aktor ini berkaitan dengan perjanjian internasional yang berisi norma-norma dan juga ekspektasi. Apabila negara telah mengalami perubahan perilaku sesuai dengan norma-norma yang ditekankan oleh perjanjian internasional, namun ternyata masih

terdapat pelanggaran, maka fenomena itu barangkali disebabkan oleh ketidakmampuan sumber daya dari negara itu untuk melakukan kepatuhan.

Fenomena Inggris di dalam *Basel Convention* bisa dilihat menggunakan kacamata teori ini. Hal yang harus dilakukan adalah memastikan bahwa Inggris tidak melakukan ketidakpatuhan terhadap *Basel Convention*. Dilihat dari kacamata perubahan perilaku, Inggris diragukan telah melakukannya. Inggris sendiri masih sering menjadi eksportir sampah elektronik tertinggi di Uni Eropa. Sejak meratifikasi *Basel Convention* tahun 1994, Inggris masih melakukan tindakan ilegal ini bahkan dengan angka tertinggi di Eropa (Basel Action Network, 2018).

Selanjutnya, ketidakpatuhan Inggris ini bisa ditinjau menggunakan teori ketidakpatuhan Ronald B. Mitchell. Namun, ada konsep yang sekiranya tidak memungkinkan jika diterapkan. Misalnya saja ketidakpatuhan karena ketidakmampuan negara, dan di konsep ketidakpatuhan karena kelengahan negara. Di dalam konsep yang pertama, negara tidak mematuhi hukum internasional dikarenakan kapasitas negara yang tidak memungkinkan untuk mematuhi hukum itu. Biasanya, fenomena ini melanda negara-negara berkembang yang minim dana dan teknologi, juga administrasi, seperti yang terjadi di dalam kasus *Montreal Convention* (Mitchell, 1996). Inggris dalam hal ini, adalah negara yang kaya, memiliki teknologi yang canggih, dan juga memiliki administrasi yang baik (Cole, 2018). Untuk konsep yang kedua, negara tidak mematuhi hukum internasional dikarenakan dirinya mengalami kelengahan terhadap praktik-praktik pelanggaran terhadap suatu hukum yang telah diratifikasi. Dalam hal ini, Inggris memiliki birokrasi dan aparaturnya yang kuat sehingga praktik-praktik kejahatan yang dilakukan oleh oknum-oknum dalam negerinya tidak memungkinkan terjadi (Office for Products and Safety Standards, 2018). Dari semuanya, tersisa konsep ketidakpatuhan negara karena preferensi, atau, negara untuk tidak patuh dianggap lebih menguntungkan daripada mematuhi suatu hukum internasional.

1.4. Hipotesis

Hipotesis dari penelitian ini adalah: Inggris tidak mematuhi *Basel Convention* dikarenakan Inggris berada dalam kondisi ketidakpatuhan dikarenakan preferensi. Dalam hal ini, ketidakpatuhan terhadap *Basel Convention* merupakan

pilihan rasional Inggris. Inggris memilih untuk tidak patuh karena ketidakpatuhan ini memiliki keuntungan tersendiri bagi Inggris, terkhususnya secara ekonomis.

1.5. Metodologi Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan jenis metodologi penelitian kualitatif. Untuk metode pengumpulan data, penulis akan menggunakan studi pustaka, seperti dari *website*, *report*, jurnal, dan buku-buku yang memiliki kaitan dengan topik penelitian ini. Sedangkan metode analisis data, penulis akan menggunakan metode analisis kongruen. Metode analisis kongruen adalah metode dimana peneliti akan mencoba membuktikan sebuah teori dapat menyelesaikan atau memprediksi hasil dari suatu kasus (George & Andrew, 2005). Penulis, pertama, akan mencari tahu variabel independen dari suatu kasus dan apa variabel dependen dari kasus itu berdasarkan teori yang digunakan. Kemudian penulis akan mencari data mengenai kasus tersebut dan jika teori yang digunakan dapat membuktikan hasil di lapangan maka ada hubungan kausal dalam kasus tersebut. Sedangkan jangkauan penelitian ini adalah antara tahun 2007 hingga 2019. Hal ini dikarenakan pada tahun 2007 Inggris mulai membentuk *UK the Transfrontier Shipment of Waste Regulation* sebagai pelengkap dari peraturan *Basel Convention*. Sedangkan 2019 adalah tahun di mana Inggris terbukti mengirimkan sampah elektronik menuju Malaysia.

1.6. Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan dibagi menjadi empat bab. Bab 1 adalah pendahuluan yang merupakan desain riset dari penelitian ini. Bab 2 adalah menggambarkan mengenai permasalahan ekspor sampah elektronik Inggris dan melihat peran *Basel Convention* dalam penanganan fenomena ini. Bab 3 akan membahas mengenai alasan Inggris yang tidak mematuhi *Basel Convention* perihal pelarangan ekspor sampah elektronik. Bab 4 adalah penutup, yang berisi kesimpulan dan saran-saran untuk penelitian lebih lanjut.