

ALASAN AMERIKA SERIKAT TIDAK MERATIFIKASI KONVENSI BASEL TENTANG KONTROL TERHADAP PERPINDAHAN LIMBAH BAHAN BERACUN DAN BERBAHAYA (B3) LINTAS NEGARA

Aini Eka Yulianti¹

***Abstact:** This study intended to explained the reasons on why United States of America did not ratify the Basel Convention since 1989 until 2021. The type of research used in this study is explanative. The type of data that used are primary and secondary data obtained by the writer through online library research and literature reviews from books, journals, reports, documents, and internet sources that contain data and/or relevant informations regarding to the research. The theory used is Decision Making Theory which focus on bureucratic organization model. The result shows that the reasons of United States did not ratify the Basel Convention are political legacy where Senate especially Republican believes that international treaties could infringe national sovereignty; American administrative procedure on ratifying multilateral environmental agreements that need Senat's and EPA's aproval; also EPA have alternatives such as the OECD Council Decision and signed a few bilateral agreements with some countries, so they assess that the United States has not been pressured enough to ratify the Basel Convention.*

***Keywords:** United States, hazardous wastes, Basel Convention, ratification*

Pendahuluan

Sejak 1960, Amerika Serikat menjadi salah satu penghasil limbah yang sangat besar di dunia, yakni 88 juta ton limbah padat per tahun. Angka tersebut meningkat menjadi 121 juta ton pada tahun 1970, dan menembus angka 150 juta ton pada tahun 1980. Jumlah limbah padat yang dihasilkan terus meningkat pada tahun-tahun berikutnya, termasuk pada tahun 1990-an jumlah limbah yang dihasilkan mengalami kenaikan yang signifikan hingga 208 juta ton (Statista, 2018).

Tabel Jumlah Limbah Padat yang Dihasilkan dan Kemampuan Mengolah Limbah Amerika Serikat Sejak 1960

Tahun	Jumlah Limbah (dalam juta ton)	Pengolahan Limbah	
		Jumlah (dalam juta ton)	Persentase
1960	88,1	5,6	6,4%
1970	121,1	8	6,6%
1980	151,1	14,5	9,6%
1990	208,3	33,3	16%
2000	243,5	69,4	28,5%
2005	253,7	79,7	31,4%
2010	251,1	85,4	34%
2015	262,1	91	34,7%
2017	268,7	94	35%
2018	292,4	93,9	32,1%

Sumber: EPA, 2019

¹ Mahasiswa Program S1 Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman. E-mail: ainieka85@gmail.com

Berbanding terbalik dengan jumlah limbah yang dihasilkan dan kemampuan mengolah, Amerika Serikat justru menutup lebih dari 2.700 tempat pembuangan akhir (TPA) sejak tahun 1980-an (Bernard dan Chang, 1994). Penutupan tersebut terjadi karena sejak tahun 1980-an Amerika Serikat bersama negara-negara yang tergabung dalam *Organization of Economic Cooperation and Development* (OECD) mulai melakukan ekspor limbah mereka ke negara-negara berkembang. Perdagangan limbah ini terjadi karena negara-negara importir memiliki permintaan limbah-limbah yang bisa didaur ulang.

Pada tahun 1989, muncul rezim internasional yang mengatur tentang perpindahan limbah lintas negara, yaitu *The Basel Convention on Control of Transboundary Movement of Hazardous Wastes and their Disposal* atau biasa disebut dengan Konvensi Basel. Konvensi Basel melarang negara-negara yang menjadi anggota melakukan perdagangan limbah dengan negara non-anggota, seperti yang tercantum dalam Pasal 4 ayat 5. Aturan ini menjadi hambatan bagi negara-negara yang tidak meratifikasi, seperti Amerika Serikat, karena mitra perdagangan limbah lintas negara menjadi dibatasi.

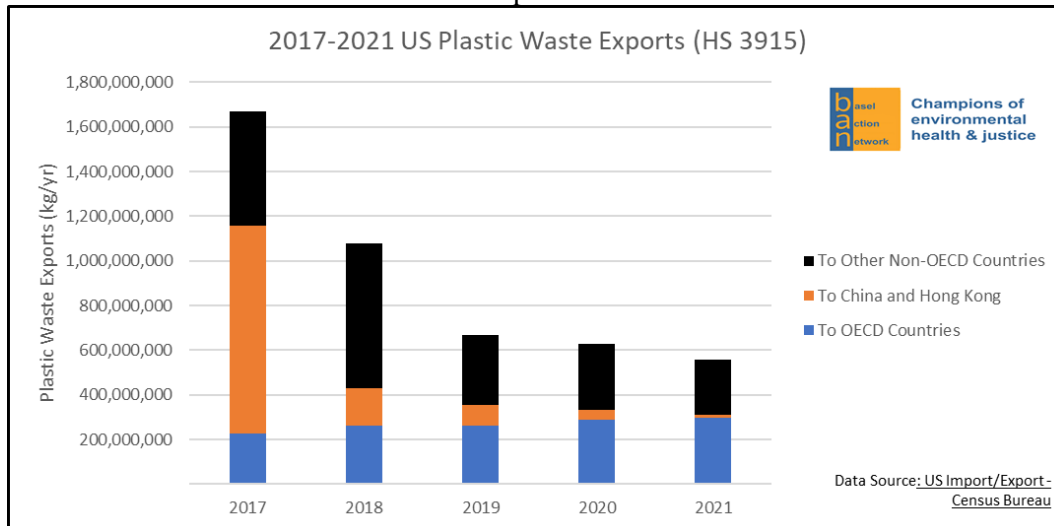
Sebelum Konvensi Basel dibentuk, OECD telah memiliki mekanisme perpindahan/perdagangan limbah tersendiri, namun hanya eksklusif antaranggota. Kemudian Konvensi Basel muncul sebagai alternatif yang dapat mengakomodasi negara-negara non-OECD. Hingga tahun 2019, Konvensi Basel telah ditandatangani oleh 189 negara dan 187 di antaranya telah meratifikasi. Dari seluruh penandatanganan, hanya Amerika Serikat dan Haiti yang menolak untuk meratifikasi, membuat kedua negara tersebut tidak dapat melakukan perdagangan limbah dengan negara-negara lain yang telah menjadi anggota Konvensi Basel. Sedangkan OECD memiliki 38 anggota dan semua anggotanya bergabung dalam Konvensi Basel kecuali Amerika Serikat. Dua skema perdagangan limbah ini tidak saling menghapuskan, melainkan berjalan beriringan, sehingga negara yang bergabung dengan OECD dan Konvensi Basel justru terbantu karena memiliki dua alternatif pasar. Sayangnya, Amerika Serikat hanya tergabung di OECD dan tidak meratifikasi atau bergabung dengan Konvensi Basel.

Pertemuan CoP ke-14 pada Mei 2019 menghasilkan sebuah amandemen Konvensi Basel yang mengategorikan plastik sebagai limbah berbahaya, yang akan memberikan dampak signifikan terhadap perpindahan limbah lintas negara. Keputusan ini mulai aktif pada 1 Januari 2021 dan menetapkan kategori baru limbah plastik yang berada di bawah kontrol Konvensi (Basel Convention, 2019). Sebelum 1 Januari 2021, limbah plastik berada di bawah Konvensi Basel sebagai limbah berbahaya apabila memenuhi karakteristik klasifikasi limbah berbahaya berikut: (1) limbah yang termasuk dalam kategori limbah dalam Annex I, kecuali jika tidak memiliki karakteristik yang terdapat dalam Annex III; (2) limbah yang tidak tercakup dalam poin pertama tetapi didefinisikan sebagai limbah berbahaya oleh regulasi limbah domestik; (3) dianggap sebagai “limbah lainnya”, termasuk limbah plastik dari rumah tangga. Amandemen limbah plastik ini mengikat seluruh anggota Konvensi Basel, sehingga plastik yang pada awalnya tidak memerlukan (*Prior Informed Consent*) PIC dan tergolong dalam limbah padat biasa, menjadi tunduk dan harus memenuhi PIC. Setelah amandemen ini efektif, perpindahan limbah plastik lintas negara baik untuk ekspor-impor maupun transit akan dilarang.

Larangan perdagangan limbah plastik lintas negara dalam Konvensi Basel membuat negara-negara anggota memiliki landasan untuk menolak limbah impor dari Amerika Serikat, termasuk negara-negara yang telah menjadi tujuan ekspor limbah,

seperti Tiongkok, negara-negara di Asia Tenggara, dan negara-negara Amerika Latin. Amerika Serikat tidak dapat mengekspor limbah ke Tiongkok yang telah menjadi pasar utama ekspor limbah karena Tiongkok mengeluarkan kebijakan *National Sword* atau restriksi terhadap beberapa jenis sampah daur ulang dan *Blue Sky* atau peningkatan standar kontaminasi limbah (Chisa dan Zinck, 2017).

Grafik Jumlah Keseluruhan Ekspor Limbah Plastik Amerika Serikat



Sumber: *Basel Action Network*, 2021

Setelah Tiongkok menutup impor limbah plastik, Amerika Serikat akhirnya mengirimkan limbahnya ke negara-negara di Asia seperti Asia Tenggara dan India. Seperti yang terlihat dalam grafik 1, tahun 2018 Amerika Serikat mengekspor lebih banyak limbah plastik ke region tersebut. Namun, pada tahun 2019 ekspor limbah Amerika Serikat mengalami penurunan karena pada tahun ini amandemen Konvensi Basel yang mengategorikan plastik sebagai limbah berbahaya diresmikan, sehingga banyak negara-negara Asia yang menolak atau mengembalikan limbah plastik dari Amerika Serikat. Akibat kebijakan tersebut, Amerika Serikat mengalihkan tujuan ekspor limbahnya ke Asia Tenggara dan Amerika Latin, tetapi negara-negara di dua region tersebut juga menolak masuknya limbah dari Amerika Serikat.

Ancaman krisis limbah akan terjadi di Amerika Serikat apabila tidak ada alternatif untuk mengatasi hampir 70% limbah yang tidak mampu diolah. 187 negara yang telah menjadi anggota Konvensi Basel dilarang melakukan perdagangan limbah dengan Amerika Serikat yang bukan negara anggota, menyebabkan Amerika Serikat kehilangan tujuan ekspor. Terbukti dengan gelombang penolakan limbah yang berasal dari Amerika Serikat, terutama sejak dilakukannya amandemen yang memasukkan plastik sebagai salah satu limbah B3. Menurut *Basel Action Network* (BAN), seluruh limbah plastik yang berlayar dari Amerika Serikat disebut sebagai “lalu lintas kriminal” (*The Maritime Executive*, 2021).

Landasan Teori

Teori *Decision Making*

Pengambilan keputusan (*decision making*) merupakan salah satu sentral dalam proses pembuatan kebijakan, termasuk kebijakan luar negeri. Meski pembuatan kebijakan tidak lepas dari inisiasi dan implementasi, pengambilan keputusan biasanya menjadi kunci utama. Ada 4 model teori *decision making*, yaitu *rational actor models*, *incremental models*, *bureaucratic organization models*, serta *cognitive process and belief-system models* (Heywood, 2011).

Pendekatan ini diajukan oleh Graham T. Allison, dua model yang bertentangan tetapi berhubungan. Model pertama dikenal dengan model proses organisasi, yang berfungsi berdasarkan pola perilaku; merujuk pada keputusan-keputusan terdahulu yang telah dibuat, preseden, prosedur rutin yang telah berlaku, dan peran yang ditetapkan bagi unit oleh organisasi-organisasi besar pemerintahan. Alih-alih sesuai dengan analisis rasional dan evaluasi objektif, keputusan dipandang mencerminkan budaya yang mengakar dari departemen atau lembaga pemerintah yang membuat keputusan (Mas'ood, 1990).

Teori kedua adalah model politik birokrasi, yakni menekankan dampak pada keputusan tawar-menawar (*bargaining games*) antara pemain-pemain dalam lembaga birokrasi yang mengejar kepentingan masing-masing. Pendekatan ini menolak gagasan negara sebagai kekuatan tunggal yang bergabung dalam satu pandangan atau kepentingan tunggal, dan menunjukkan bahwa keputusan muncul dari wilayah di mana keseimbangan keuntungan terus bergeser.

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah eksplanatif, yaitu menjelaskan alasan Amerika Serikat tidak meratifikasi Konvensi Basel sejak 1989 hingga tahun 2021. Data yang digunakan adalah jenis data primer dan sekunder yang diperoleh melalui hasil telaah pustaka digital (*online library research*), baik dari buku, jurnal, laporan, dokumen, dan sumber-sumber internet yang berisi data dan informasi yang relevan berkaitan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis.

Hasil dan Pembahasan

RCRA memiliki perbedaan klasifikasi limbah dengan Konvensi Basel, salah satunya adalah dalam pengelompokan limbah plastik. RCRA mengategorikan limbah plastik sebagai limbah padat biasa, sedangkan Konvensi Basel telah memasukkan limbah plastik sebagai limbah berbahaya. Konvensi Basel tidak mengizinkan anggotanya untuk melakukan perdagangan limbah dengan negara non-anggota, Amerika Serikat yang bukan anggota tidak terikat aturan ini. RCRA menjadi dasar hukum nasional yang digunakan Amerika Serikat untuk mengatur ekspor limbah Amerika Serikat, sehingga RCRA yang dilaksanakan oleh EPA menjadi landasan utama Amerika Serikat mengeksport limbah ke negara lain.

A. Warisan Politik Amerika Serikat dalam Meratifikasi Perjanjian *United Nations Environmental Program* (UNEP)

Salah satu alasan Amerika Serikat tidak meratifikasi Konvensi Basel adalah adanya budaya politik yang mengakar dalam pemerintahan. Budaya politik ini berupa persepsi-persepsi yang dibangun dan turun-temurun dari satu periode ke periode berikutnya, sehingga menjadi warisan politik yang menjadi dasar Amerika Serikat

menolak ratifikasi perjanjian-perjanjian internasional, terutama perjanjian di bawah UNEP, termasuk Konvensi Basel.

Ada kekhawatiran bahwa dengan meratifikasi perjanjian internasional, maka Amerika Serikat akan terancam kehilangan kedaulatannya. Persepsi ini dibangun oleh Senat sebagai lembaga yang berwenang untuk meratifikasi kesepakatan internasional. Perjanjian-perjanjian internasional di bawah UNEP dinilai menuntut negara anggota untuk menerapkan aturan-aturan dalam perjanjian ke dalam hukum nasional atau menjadi undang-undang. Oleh karenanya akan dianggap mengancam kedaulatan konstitusi Amerika Serikat.

Ada beberapa karakteristik kedaulatan negara (Hathaway, 2008), di antaranya: (1) otoritas untuk memerintah; (2) supremasi terhadap otoritas pemerintahan; (3) independensi atas otoritas pemerintahan; dan (4) ruang lingkup otoritas pemerintahan. Sedangkan istilah “ancaman kedaulatan” biasanya digunakan untuk menjelaskan penurunan atau hilangnya otoritas negara dalam hukum nasional karena adanya intervensi dari perjanjian internasional yang diratifikasi. Persepsi ancaman terhadap kedaulatan ini berakar dari Partai Republik di mana mereka beranggapan bahwa perjanjian internasional terutama tentang lingkungan akan menimbulkan ancaman kedaulatan konstitusi Amerika Serikat yang dapat memberikan dampak negatif terhadap kepentingan komersial (Vox, 2021).

Dalam konteks penelitian ini, ancaman kedaulatan yang dimaksud adalah ancaman terhadap RCRA, yaitu undang-undang yang mendasari pengelolaan dan perpindahan limbah lintas negara Amerika Serikat. Amerika Serikat telah mengesahkan RCRA pada tahun 1976 untuk mengatur skema perdagangan limbah, termasuk ekspor limbah berbahaya. RCRA menjadi landasan bagi eksportir Amerika Serikat untuk mengirimkan limbah mereka ke luar negeri jauh sebelum Konvensi Basel dibentuk, sehingga menimbulkan kekhawatiran Senat terutama dari Partai Republik bahwa ketentuan Konvensi berikut amandemen-amandemennya akan memaksa Amerika Serikat untuk tunduk dan mengubah pasal-pasal dalam RCRA yang merupakan hukum nasional (Schmidt, 2019).

Apabila meratifikasi, Amerika Serikat akan terikat pada aturan Konvensi Basel sedangkan Konvensi tersebut dan RCRA memiliki perbedaan yang signifikan dalam mengklasifikasikan limbah berbahaya. Pengklasifikasian limbah berbahaya Konvensi Basel lebih ketat dibandingkan klasifikasi RCRA, sehingga diratifikasinya Konvensi Basel akan membatasi jenis-jenis limbah yang dapat dikirim ke luar negeri. Pembatasan ini akan berdampak pada pengusaha-pengusaha Amerika Serikat yang bergerak dalam bisnis internasional.

B. Prosedur Administrasi Amerika Serikat dalam Meratifikasi *Multilateral Environmental Agreements* (MEAs)

Biasanya ketika Amerika Serikat hendak menyetujui sebuah kesepakatan internasional, perjanjian tersebut harus melewati sistem domestik melalui tiga cara: (1) perjanjian internasional diterima melalui proses pertimbangan dan persetujuan Senat; (2) melalui keputusan tunggal eksekutif yang diambil oleh presiden di bawah kekuasaannya; atau (3) persetujuan Senat – eksekutif, yaitu keputusan yang diambil oleh otorisasi atau persetujuan Senat (biasannya dinegosiasikan oleh presiden kemudian disetujui oleh Kongres sebagai keputusan Kongres biasa atau undang-undang). Tidak ada perbedaan yang cukup jelas antara keputusan tunggal eksekutif dan persetujuan kongres – eksekutif.

Banyak perjanjian yang gagal diratifikasi oleh rangkaian otorisasi Senat, dan presiden biasanya bergantung pada konstitusi dan kewenangannya sesuai undang-undang.

Sebagian besar perjanjian internasional yang diratifikasi oleh Amerika Serikat adalah jenis persetujuan eksekutif, baik keputusan eksekutif tunggal maupun persetujuan Senat – eksekutif. Sedangkan untuk perjanjian-perjanjian internasional tentang lingkungan biasanya terdiri dari dua bentuk, persetujuan eksekutif dan juga persetujuan Senat. Bagaimana pun apabila berhubungan dengan perjanjian multilateral tentang lingkungan, terutama yang berskala global seperti *Multilateral Environmental Agreements* (MEAs), harus melalui pertimbangan Lembaga Eksekutif (*Executive Branch*) dan juga pertimbangan Senat untuk disetujui dan diratifikasi (Yang dan Fulton, 2017).

Konvensi Basel telah mendapatkan persetujuan dari Senat pada tahun 1992, yang pada saat itu dikuasai oleh Partai Demokrat. Namun, perjanjian-perjanjian internasional tentang lingkungan atau MEAs yang belum diratifikasi memiliki pertimbangan khusus, yakni adanya Lembaga Eksekutif yang dipilih untuk memberikan saran dan persetujuan kepada Senat ((Yang dan Fulton, 2017). Oleh sebab itu, sebagai salah satu perjanjian MEAs, Konvensi Basel belum juga diratifikasi. Lembaga Eksekutif yang dimaksud adalah lembaga eksekutif independen EPA, yang dibentuk untuk mewakili tindakan pemerintah agar terkoordinasi dan efektif di bidang lingkungan.

Ketika Amerika Serikat meratifikasi sebuah perjanjian internasional, efektivitas perjanjian tersebut dalam hukum domestik Amerika Serikat bergantung pada apakah ketentuan dalam perjanjian tersebut dianggap sebagai *self-executing* atau *non-self-executing*. Apabila suatu perjanjian dianggap sebagai *self-executing*, maka perjanjian tersebut bisa efektif tanpa perlu tindakan lebih lanjut oleh Kongres. Sebaliknya, perjanjian yang dianggap sebagai *non-self-executing* memerlukan tindakan legislatif atau peraturan lebih lanjut untuk dapat berlaku atau efektif (Yang dan Fulton, 2017).

Dalam menentukan apakah sebuah perjanjian dianggap sebagai *self-executing* atau *non-self-executing*, biasanya dapat dilihat dari tujuan para perancang kebijakan atau pembuat keputusan, dalam hal ini Lembaga Eksekutif dan Senat. Sebagian besar perjanjian internasional tentang lingkungan dianggap sebagai perjanjian *non-self-executing*. Hal ini berlaku pada perjanjian-perjanjian internasional yang dibuat sebelum tahun 2013, di mana perjanjian-perjanjian tersebut tidak dianggap sebagai perjanjian yang bisa efektif tanpa campur tangan Senat.

Selain Konvensi Basel, ada beberapa perjanjian MEAs di bawah UNEP yang hanya ditandatangani tetapi tidak diratifikasi oleh Amerika Serikat. Perjanjian-perjanjian tersebut di antaranya: Konvensi Rotterdam (*The Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticide in International Trade*) dan Konvensi Stockholm (*The Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants*), kedua perjanjian tersebut mulai berlaku pada tahun 2004. Selain perjanjian internasional tentang lingkungan di bawah UNEP, Amerika Serikat juga tidak meratifikasi perjanjian-perjanjian di bawah UNFCCC seperti Protokol Kyoto dan *Copenhagen Accord*.

Hal tersebut menunjukkan bahwa tidak diratifikasinya Konvensi Basel terjadi karena adanya alur proses ratifikasi perjanjian internasional di bawah MEAs yang harus melalui persetujuan Senat dan EPA sebagai Lembaga Eksekutif. Apabila salah satunya tidak menyetujui, maka besar kemungkinan suatu perjanjian tidak akan diratifikasi oleh Amerika Serikat. Prosedur administrasi ini telah rutin dilakukan dan mengakar dalam

lembaga-lembaga negara Amerika Serikat sehingga keputusan untuk tidak meratifikasi perjanjian internasional tentang lingkungan terjadi terus-menerus.

C. Keputusan Dewan *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD)

Amerika Serikat berpartisipasi dalam perjanjian yang mengikat secara hukum dengan anggota-anggota OECD yang mengatur tentang pergerakan limbah lintas negara. *The OECD Council Decision on the Control of Transboundary Movements of Wastes Destined for Recovery Operations* atau Keputusan Dewan OECD merupakan perjanjian multilateral yang menetapkan kontrol terhadap prosedur dan substansi untuk ekspor – impor limbah berbahaya untuk operasi pemulihan (*recovery operations*) antarnegara anggota OECD.

Perjanjian Dewan OECD memberikan tingkatan kontrol berjenjang untuk mengatur pergerakan limbah berbahaya lintas negara. Perjanjian ini mengategorikan limbah menjadi dua, yakni hijau dan kuning. Daftar hijau mencakup limbah yang menimbulkan risiko bahaya terhadap manusia dan lingkungan paling sedikit, sehingga limbah ini berada pada tingkat kontrol yang sama dengan pengiriman komersial lintas negara biasa. Sedangkan limbah berbahaya yang masuk di bawah regulasi RCRA masuk dalam daftar kuning, di mana limbah-limbah ini memiliki dampak yang lebih berbahaya sehingga harus mengikuti persyaratan yang lebih ketat (EPA, 2021). Klasifikasi limbah berbahaya menurut Konvensi Basel dan Keputusan Dewan OECD memiliki banyak persamaan dan hanya sedikit sekali perbedaan. Salah satu yang membedakan adalah kategori limbah berbahaya yang terdapat dalam Annex IX Konvensi Basel dimasukkan ke dalam daftar limbah dengan label hijau.

Setelah Konvensi Basel diamandemen pada 2019, negara-negara anggota telah mulai memproses dan memutuskan apakah mereka akan mengimplementasikan keputusan tersebut dalam hukum nasional masing-masing. Sebagai bagian dari proses tersebut, negara-negara anggota OECD harus memutuskan apakah adaptasi tersebut juga akan berlaku dalam skema perdagangan limbah internal OECD (Resource-Recycling Inc, 2020). Apabila OECD sepakat untuk mengategorikan limbah plastik sebagai limbah berbahaya, maka Amerika Serikat dan negara-negara anggota OECD lain akan kesulitan untuk melakukan perdagangan limbah plastik, baik dalam internal OECD maupun dengan negara-negara anggota Konvensi Basel non-OECD.

Beberapa anggota OECD sepakat untuk memperbarui PIC untuk pengiriman limbah plastik berbahaya. Namun, mereka tidak mencapai konsensus akan perubahan signifikan yang akan mengatur pengiriman limbah plastik. Anggota OECD tidak sepakat akan jenis limbah plastik seperti apa yang dikategorikan sebagai limbah berbahaya, sehingga anggota OECD memiliki hak untuk mendefinisikan jenis limbah seperti apa dan bagaimana pengiriman limbah tersebut dilakukan berdasarkan hukum nasional atau hukum domestik. Hal ini tertera dalam Appendix 4 bagian 1 (f):

“Basel entry Y48 does not apply as no consensus has been reached among OECD Members countries to incorporate this entry into this Decision. As a result of this situation, each Member country retain its right to control the plastic waste covered by Basel entry” (OECD/LEGAL/0266)

Sebagai negara anggota OECD, Amerika Serikat tunduk terhadap peraturan-peraturan dalam Keputusan Dewan OECD. Melalui EPA, Amerika Serikat menyatakan bahwa partisipasi mereka dalam OECD merupakan salah satu opsi yang dipilih sebagai pengganti skema Konvensi Basel. Dengan demikian, Amerika Serikat masih dapat bebas

mengirimkan limbah plastiknya ke negara-negara OECD dan tidak sepenuhnya kehilangan tujuan ekspor. Selain itu, ada perbedaan klasifikasi limbah dalam Konvensi Basel dan Keputusan Dewan OECD, di mana limbah tertentu yang dianggap berbahaya oleh Konvensi Basel dianggap sebagai limbah biasa dalam Keputusan Dewan OECD. Oleh sebab itu, hal ini menjadi salah satu alasan Amerika Serikat masih belum terdesak untuk meratifikasi Konvensi Basel.

D. Kerja Sama Bilateral

Melalui EPA, Amerika Serikat memiliki perjanjian-perjanjian bilateral secara terpisah untuk melakukan perdagangan limbah, terutama limbah berbahaya dengan beberapa negara, di antaranya: Kanada, Meksiko, Kosta Rika, Malaysia, dan Filipina. Amerika Serikat menggunakan ketentuan Konvensi Basel Pasal 11 (1) sebagai dasar untuk menjalin kerja sama bilateral (US Departement of State, 2020), di mana Konvensi mengizinkan anggotanya untuk melakukan kerja sama bilateral dengan negara-negara yang bukan anggota, yang berbunyi:

“Parties may enter into bilateral, multilateral, or regional agreements or arrangements regarding transboundary movement of hazardous wastes or other wastes with Parties or non-Parties provided that such agreements or arrangements do not derogate from the environmentally sound management of hazardous wastes and other wastes as required by this Convention.” (Article 11 (1))

1. Kerja Sama Amerika Serikat – Kanada

Pemerintah Amerika Serikat, melalui EPA, dan pemerintah Kanada telah melakukan perjanjian bilateral yang mengatur tentang perpindahan limbah berbahaya pada tahun 1986. Kemudian perjanjian ini diamandemen pada tahun 1992 menjadi *“Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of Canada Concerning the Transboundary Movement of Hazardous Waste and Other Waste”*. Perjanjian bilateral ini berupaya untuk mengakomodasi kedua negara dengan menyediakan pilihan yang aman dengan biaya yang murah dalam mengelola limbah. Kedua negara akan saling melengkapi kurangnya kapasitas dan teknologi masing-masing negara untuk mengelola limbah domestik dengan tepat, termasuk memberikan tempat transit bagi limbah berbahaya yang akan masuk ke negara-negara tersebut.

Selain perjanjian bilateral tersebut, Amerika Serikat dan Kanada juga membentuk pengaturan bilateral pada 22 Oktober 2020 tentang pergerakan lintas batas limbah tidak berbahaya antara kedua negara dalam *“Arrangement Between the Government of United States of America and the Government of Canada Concerning the Environmentally Sound Management of Non-hazardous Waste and Scrap Subject to Transboundary Movement”*. Pengaturan ini dibuat sebagai respons atas amandemen Konvensi Basel yang mengategorikan limbah plastik sebagai limbah berbahaya karena angka ekspor limbah plastik Amerika Serikat ke Kanada sangat tinggi hingga mencapai 170 ribu ton.

Di bawah pengaturan bilateral ini, perpindahan limbah lintas negara termasuk limbah plastik yang masuk dalam klasifikasi limbah berbahaya dalam Konvensi Basel boleh diperdagangkan. Atau dengan kata lain, pengaturan ini menolak limbah plastik masuk ke dalam kategori limbah berbahaya karena kedua negara telah lebih dulu sepakat untuk melakukan perdagangan limbah

plastik, tetapi tetap memperhatikan manajemen lingkungan dengan baik. Kedua negara memilih untuk tunduk pada OECD dalam mendefinisikan limbah plastik.

2. Kerja Sama Amerika Serikat – Meksiko

Pada tahun 1986, Amerika Serikat menjalin kerja sama bilateral dengan Meksiko dalam “*Agreement of Cooperation Between the United States and the United Mexican States Regarding the Transboundary Shipments of Hazardous Wastes and Hazardous Substances*”. Kerja sama ini berada di bawah otoritas EPA sebagai Lembaga Eksekutif. Perjanjian kerja sama ini kemudian diamandemen dan menekankan pada pengiriman limbah berbahaya antara kedua negara di wilayah perbatasan. Kerja sama ini meliputi daur ulang limbah berbahaya atau pembuangan dan pergerakan limbah lintas negara.

Dalam perjanjian kerja sama ini, dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (1) dan (2), yang disebut sebagai limbah dan bahan berbahaya adalah semua limbah dan bahan berbahaya sesuai dengan kriteria klasifikasi limbah berbahaya menurut hukum nasional masing-masing. Oleh sebab itu, mereka tidak menggunakan klasifikasi limbah berbahaya menurut Konvensi Basel, sehingga Amerika Serikat dan Meksiko masih dapat melakukan kerja sama bilateral. Kedua negara telah sepakat untuk saling mengizinkan keluar-masuknya limbah berbahaya ke wilayah mereka berikut risiko yang timbul akibat pengiriman limbah tersebut.

3. Kerja Sama Amerika Serikat – Kosta Rika

Selain sebagai negara yang mengespor limbah berbahaya, Amerika Serikat juga menjadi negara importir. Melalui EPA, Amerika Serikat sepakat melakukan kerja sama bilateral tentang impor limbah berbahaya dengan Kosta Rika. Nota kerja sama ini tersedia dalam “*Agreement on the Transboundary Movement of Hazardous Waste from Costa Rica to United States (1997)*”. Namun, kerja sama ini sangat spesifik, EPA hanya mengizinkan limbah pabrik perakitan *microprocessor* komputer milik *INTEL Corporation* yang berada di Kosta Rika untuk diolah dan diproses ulang di Amerika Serikat. Kesepakatan bilateral ini tidak menjelaskan atau membahas limbah berbahaya lain.

Perjanjian bilateral ini muncul karena adanya larangan Konvensi Basel untuk mengirim limbah antara negara yang menjadi anggota dengan negara non-anggota. Kosta Rika menjadi anggota Konvensi Basel pada tahun 1995, kemudian pada tahun 1997, melalui Kementerian Kesehatan, mereka mengajukan kerja sama ke EPA agar Amerika Serikat mengizinkan limbah berbahaya dari *INTEL Corporation* bisa masuk dan dikelola.

4. Kerja Sama Amerika Serikat – Malaysia

Amerika Serikat menjalin kerja sama bilateral dengan Malaysia melalui EPA pada tahun 1995 dalam “*Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of Malaysia Concerning the Transboundary Movement of Hazardous Wastes from Malaysia to the United States*”. Sama seperti kerja sama bilateral dengan Kosta Rika, dalam perjanjian ini Amerika Serikat berperan sebagai negara penerima atau importir. Menurut Pasal 2 dari Perjanjian, tujuan kerja sama bilateral ini ialah untuk pengolahan: “*The purpose of this Agreement is to provide framework for the transboundary*

movement of hazardous wastes shipped from Malaysia to United States for management.”

Istilah limbah berbahaya juga harus sesuai dengan hukum dan regulasi masing-masing negara, tertera dalam Pasal 1 (a) dalam Perjanjian: “*‘hazardous waste’ means those materials that are defined as hazardous wastes under either U.S. or Malaysian law*”. Meski menggunakan definisi limbah sesuai dengan regulasi nasional masing-masing, Malaysia sebagai anggota tetap terikat oleh ketentuan-ketentuan dalam Konvensi Basel, sesuai dengan Pasal 3 Perjanjian:

“The Parties hereby undertake to comply with the terms and conditions applicable to them under this Agreement, in particular with regard to transboundary movements of hazardous wastes undertaken pursuant to this Agreements, and acknowledge that with regard to such movements Malaysia shall be bound by the relevant provisions of the Basel Convention.” (Article 3)

5. Kerja Sama Amerika Serikat – Filipina

Negara Asia Tenggara lain yang menjalin kerja sama bilateral dengan Amerika Serikat tentang perpindahan limbah berbahaya lintas batas adalah Filipina. Perjanjian kedua negara tersebut terdapat dalam “*Agreement of the United States Government and the Government of the Republic of the Philippines Concerning the Transboundary Movement of Hazardous Wastes from the Philippines to the United States*” dan disepakati pada tahun 2001.

Seperti perjanjian bilateral tentang perpindahan limbah berbahaya antara Amerika Serikat dengan negara-negara lain, perjanjian bilateral dengan Filipina juga berada di bawah otoritas EPA dan menggunakan definisi limbah berbahaya sesuai dengan hukum dan regulasi nasional masing-masing. Filipina bersedia menerapkan aturan-aturan yang relevan dengan Perjanjian yang tertera dalam Konvensi Basel, tetapi tidak tercantum dalam Perjanjian ini.

Meski perjanjian bilateral ini hanya mengatur tentang pengiriman limbah berbahaya dari Filipina ke Amerika Serikat, Amerika Serikat tetap mengirim limbah plastiknya ke Filipina. Namun, seperti halnya Malaysia, pasca ditetapkannya amandemen limbah plastik pada 2019 dalam Konvensi Basel, Filipina menolak limbah plastik dari Amerika Serikat sehingga volume ekspor ke Filipina menurun dibandingkan tahun 2017-2018 di mana amandemen belum dilakukan.

Hal tersebut terjadi karena Filipina dan Malaysia tetap tunduk terhadap aturan dan keputusan Konvensi Basel, seperti yang tercantum dalam naskah perjanjian masing-masing negara dengan Amerika Serikat. Sebelum amandemen limbah plastik, kedua negara tersebut menjadi pasar alternatif untuk ekspor limbah bagi Amerika Serikat. Oleh karena itu, Amerika Serikat tidak terdesak untuk meratifikasi Konvensi Basel sejak kerja sama dengan Filipina dan Malaysia disepakati hingga amandemen limbah plastik efektif pada Januari 2021.

Kesimpulan

Konvensi Basel merupakan perjanjian internasional dengan 1897 anggota yang mengatur perpindahan limbah berbahaya lintas negara. Secara tegas, Konvensi ini melarang negara yang menjadi anggota untuk melakukan perdagangan limbah dengan negara yang bukan anggota. Negara penghasil limbah yang besar dan bukan anggota Konvensi, seperti Amerika Serikat, akan mengalami kesulitan dalam mengekspor limbah-limbahnya. Kemampuan mengolah limbah domestik Amerika Serikat berbanding terbalik dengan jumlah limbah yang mampu dikelola, oleh karena itu Amerika Serikat perlu mengekspor limbah-limbah yang dihasilkan agar tidak terjadi krisis limbah di negaranya.

Namun, Amerika Serikat menolak untuk meratifikasi Konvensi Basel meski terancam akan kehilangan tujuan ekspor limbah. Ada beberapa alasan mengapa Amerika Serikat belum juga meratifikasi meski telah dilakukan amandemen yang mengategorikan plastik sebagai limbah berbahaya. Budaya politik Amerika Serikat yang meliputi warisan pemikiran dan prosedur administrasi yang berlaku dalam meratifikasi perjanjian internasional membuat sebuah perjanjian sulit untuk diratifikasi dan diadaptasi menjadi hukum nasional. Selain itu, Amerika Serikat memiliki beberapa alternatif lain untuk melakukan perdagangan limbah seperti keanggotaan dalam OECD dan perjanjian bilateral dengan Kanada, Meksiko, Kosta Rika, Malaysia, dan Filipina.

Daftar Pustaka

- Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of Canada Concerning the Transboundary Movement of Hazardous Waste and Other Waste.* 1986.
- Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of Malaysia Concerning the Transboundary Movement of Hazardous Wastes from Malaysia to the United States.* 1995.
- Agreement of Cooperation Between the United States and the United Mexican States Regarding the Transboundary Shipments of Hazardous Wastes and Hazardous Substances.* 1986.
- Agreement of the United States Government and the Government of the Republic of the Philippines Concerning the Transboundary Movement of Hazardous Wastes from the Philippines to the United States.* 2021.
- Agreement on the Transboundary Movement of Hazardous Waste from Costa Rica to United States.* 1997.
- Arrangement Between the Government of United States of America and the Government of Canada Concerning the Environmentally Sound Management of Non-hazardous Waste and Scrap Subject to Transboundary Movement.* 2020.
- BAN. 2021. *U.S. Export Data: 2021 annual Summary*. Tersedia di <https://www.ban.org/plastic-waste-project-hub/trade-data/usaexport-data-2021-annual-summary>
- Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal.* 2019.
- Basel Convention. 2019. *Questions and Answers Related to the Basel Convention Plastic Waste Amendments*. Tersedia di <http://www.basel.int/Implementation/Plasticwaste/PlasticWasteAmendments/FAQs/tabid/8427/Default.aspx>

- Bernard, Andrew B. & Pamela H. Chang. 1994. *Trade in Waste Among Developed Countries: Evidence and Origins*. Boston: Massachusetts Institute of Technology.
- Chisa, Holly & Ethan Zinck. 2017. *Chinese Import Policies*. Washington D.C.: Institute of Scrap Recycling Industries.
- EPA. 2019. *National Overview: Facts and Figures on Materials, Wastes and Recycling*. Tersedia di <https://www.epa.gov/facts-and-figures-about-materials-wastes-and-recycling/national-overview-facts-and-figures-materials>
- EPA. 2021. *International Agreements on Transboundary Shipments of Hazardous Waste*. Tersedia di <https://www.epa.gov/hwgenerators/international-agreements-on-transboundary-shipments-of-hazardous-waste>
- Hathaway, Oona A. 2008. *Law and Contemporary Problems*. The Law and Politics of International Delegation (Winter, 2008), Vol. 71(1), p. 115-149
- Heywood, Andrew. 2011. *Global Politics*. London: Macmillan Foundations.
- Mas'ood, Mohtar. 1990. *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*. Jakarta: LP3ES.
- OECD Council Decision on the Control of Transboundary Movements of Wastes Destined for Recovery Operations. 2020.
- Resource-Recycling Inc. 2020. OECD Countries Split on Basel Plastic Decision. Tersedia di <https://resource-recycling.com/plastics/2020/09/16/oecd-countries-split-on-basel-plastic-decision/>
- Schmidt, Charles W. 2019. *Why the U.S. Won't Sign on to the Basel Convention*. Environmental Health Perspective (August 1999), Vol. 107 (8), p. A411-A412
- Statista. 2018. *U.S. Municipal Solid Waste Generation from 1960 to 2018*. Tersedia di <https://www.statista.com/statistics/186256/us-municipal-solid-waste-generation-since-1960/>
- The Maritime Executive. 2021. *Report: U.S. Plastic Waste Exports May Violates Basel Convention*. Tersedia di <https://www.maritime-executive.com/article/report-u-s-plastic-exports-may-violates-basel-convention>
- U.S. Department of States. 2020. *Basel Convention on Hazardous Wastes*. Tersedia di <https://www.state.gov/key-topics-office-of-environmental-quality-and-transboundary-issues/basel-convention-on-hazardous-waste>
- Vox. 2021. *Why the US Won't Join the Single Most Important Treaty to Protect Nature*. Tersedia di <https://www.vox.com/22434172/us-cbd-treaty-biological-diversity-nature-conservation>
- Yang, Tseming & C. Scott Fulton. 2017. *The Case for U.S. Ratification of The Basel Convention on Hazardous Wastes*. N. Y. U. Environmental Law Journal, vol 25, 52-107.