

BAB IV

ANALISIS KEBIJAKAN IMPOR LIMBAH PLASTIK TIONGKOK

Tiongkok merupakan salah satu bagian dari negara berkembang di dunia. Bank Dunia menganggap negara-negara dengan pendapatan per kapita kurang dari \$12.275 sebagai negara berkembang. Menurut Bank Dunia, PDB nominal per kapita Tiongkok adalah \$9.700 pada 2018, yang masih lebih rendah dari garis bawah \$13.000 negara-negara berpenghasilan tinggi. Terlepas dari kenyataan bahwa Tiongkok adalah salah satu pesaing terkuat di pasar internasional dengan menduduki peringkat kedua sebagai perekonomian terbesar di dunia, pada kenyataannya tidak semua orang di Tiongkok mampu memiliki kehidupan mewah, atau setidaknya ‘layak’ (Jing Q. , 2019).

A. Hubungan Interdependensi Tiongkok dengan Negara Maju

Keterlibatan Tiongkok dalam ekonomi global sama sekali bukan ketergantungan yang bersifat sederhana. Ketergantungan Tiongkok pada suatu negara seperti misalnya, Amerika Serikat sebagai pasar ekspor baik secara parsial atau sepenuhnya diimbangi oleh ketergantungan Amerika Serikat pada pasar modal Tiongkok untuk mendanai pengeluaran dan tenaga kerja Tiongkok guna menghasilkan produk bernilai tambah tinggi dengan harga rendah. Peningkatan hubungan saling ketergantungan antara Amerika Serikat dan Tiongkok harus secara bersamaan mengurangi kecenderungan Amerika Serikat dan Tiongkok untuk menggunakan kekuatan dalam upaya apa pun. Dengan kata lain, dua ekonomi terbesar dunia berada dalam posisi saling bergantung satu sama lain. Hasil akhirnya adalah berkurangnya kemungkinan konflik terbuka di antara mereka (Hveem & Pempel, 2015).

Hubungan kesalingtergantungan antara Tiongkok dan negara maju tersebut mendorong terwujudnya kegiatan

ekspor-impor limbah plastik di antara mereka. Tiongkok dituntut untuk terus membuka keran impornya guna memenuhi kebutuhan dalam negeri dan menampung limbah plastik dari seluruh dunia. Fenomena perdagangan limbah plastik internasional ini cukup unik. Sebab, dalam perdagangan ini terdapat ketergantungan dunia pada *single importer*, yakni Tiongkok (Velis, 2014). Selain itu, hubungan kesalingtergantungan dalam kasus ini bersifat asimetris dengan negara-negara di dunia di mana negara maju justru memiliki ketergantungan yang lebih besar terhadap Tiongkok.

1. Ketergantungan Negara Maju terhadap Tiongkok dalam Ekspor-Impor Limbah Plastik

Sebagian besar perdagangan limbah plastik internasional terjadi antara negara maju dan berkembang. Antara 2006 dan 2012 impor limbah plastik di Tiongkok meningkat dari 5,9 menjadi 8,9 juta metrik ton (Mt), sementara pada saat yang sama, 87% ekspor limbah plastik (berdasarkan berat) dari negara anggota UE-27 dikirim ke Tiongkok. Negara maju lainnya, seperti Jepang dan Amerika Serikat juga bergantung pada Tiongkok untuk membeli plastik daur ulang mereka. Pada tahun 2016, Amerika Serikat mengekspor 1,42 juta metrik ton plastik bekas, bernilai sekitar \$495 juta USD ke Tiongkok. Hal ini didorong karena biaya untuk memproses limbah jauh lebih tinggi di negara maju dibandingkan dengan negara-negara berkembang karena undang-undang lingkungan domestik yang lebih ketat (Zhe, Walker, & Adams, 2018).

Dikutip dari artikel jurnal oleh Anaya Noora Pitaningtyas, Thaqaal S. Al-Ajmi dalam tulisannya yang berjudul “*Maritime Transport of Environmentally Damaging Material: A Balance Between Absolute Freedom and Strict Prohibition*” (2007) menyebutkan alasan-alasan yang mendorong negara-negara industri maju mengekspor limbah adalah sebagai berikut (Pitaningtyas, 2010):

- i. Negara-negara maju ingin membebaskan diri dari potensi yang membahayakan masyarakat dan lingkungan mereka.
- ii. Negara-negara maju atau perusahaan lokal berniat menghemat sejumlah uang.
- iii. Menghindari regulasi pemerintahan yang ketat.

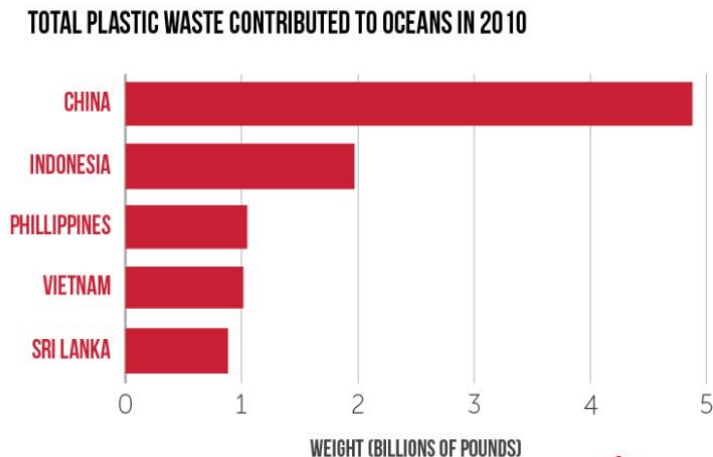
Negara-negara seperti Amerika Serikat mengekspor banyak limbah yang dapat didaur ulang hanya karena negara-negara tersebut tidak memiliki infrastruktur, sistem, dan budaya daur ulang untuk memprosesnya secara efisien di dalam negeri. Karena mengekspor limbah yang dapat didaur ulang ke Tiongkok lebih murah dan mudah, sistem daur ulang yang efisien di Amerika Serikat tidak pernah dikembangkan secara serius. Faktanya, belum ada pabrik daur ulang baru yang dibangun di Amerika Serikat sejak tahun 2003. Sementara itu, orang Amerika membuang rata-rata 35 miliar botol plastik setiap tahun. Membuang 1 ton botol plastik di daratan Tiongkok hanya mengeluarkan biaya sekitar \$200, tetapi biayanya bisa mencapai \$500 di negara maju itupun apabila terdapat fasilitas yang memadai (Mitte Team, 2019).

Hal serupa turut dirasakan negara-negara Eropa. Bagi negara-negara Eropa, kesadaran akan tantangan mengelola limbah plastik baru tumbuh akhir-akhir ini. Hal tersebut menjadi salah satu alasan mengapa UE masih kekurangan kapasitasnya dalam menggunakan kembali, mendaur ulang dan memulihkan semua limbah plastiknya. Oleh karena itu, negara-negara tersebut mencari peluang melalui ekspor sebagai pemecahan solusi untuk masalah limbah plastik di dalam negeri (European Environment Agency, 2019).

Hasil analisa Jambeck Science Article (2015) dalam ulasannya menyebutkan bahwa sebenarnya Amerika Serikat adalah penghasil limbah plastik terbesar di dunia. Kemudian disusul Tiongkok, Jepang, Indonesia, Inggris dan Filipina dengan total 6 juta ton limbah plastik (Brooks, Wang, & Jambeck, 2018).

Berlawanan dengan data tersebut, dalam hal ini justru Tiongkok-lah yang dituding menjadi kontributor limbah plastik ke laut terbesar di dunia. Kemudian diikuti oleh Indonesia, Filipina, Vietnam dan Sri Lanka seperti ditunjukkan pada gambar 4.1 di bawah ini (The Collective, 2016). Hal ini bukan berarti disebabkan karena sistem manajemen limbah plastik domestik di negara-negara maju tersebut baik. Namun, hal tersebut terjadi karena sebenarnya negara-negara maju tersebut telah berhasil mengurangi beban limbah plastik dalam negerinya dengan membuangnya ke negara-negara berkembang, terutama Tiongkok yang dilakukan dalam bingkai “ekspor”.

Gambar 4.1 Bagan jumlah limbah plastik yang mengalir ke lautan tahun 2010



Sumber : (The Collective, 2016)

Pada prinsipnya, limbah plastik yang diperuntukkan bagi perdagangan internasional harus bersih dan disortir atau dapat diperdagangkan dengan persyaratan tertentu. Limbah plastik yang bersih dan tersortir memiliki nilai ekonomis dan dapat diperdagangkan secara internasional. Dalam perdagangan limbah plastik internasional sendiri, kegiatan ilegal dapat terjadi pada berbagai tahap *value chain*. Pertama, perpindahan

lintas batas dari limbah plastik yang tidak disortir, terkontaminasi atau kotor dibatasi di sebagian besar negara.

Gerakan ini dilarang atau dalam beberapa kasus hanya mungkin ketika prosedur pemberitahuan (OECD atau Eropa) telah diikuti. Namun, karena limbah padat mengandung banyak plastik yang terkontaminasi menyebabkan biaya pembuangannya mahal atau dilarang di beberapa negara terutama negara maju. Limbah-limbah tersebut memberi peluang bagi para aktor yang tidak bermoral untuk menyelundupkan limbah-limbah itu bersamaan dengan limbah plastik daur ulang yang akan diekspor. Pola perdagangan yang tersembunyi dan kurangnya transparansi pedagang membuat kontrol terhadap kepatuhan lingkungan, sosial dan ekonomi menjadi tantangan nyata (GRID-Arendal, 2017).

Tampaknya mudah untuk membedakan antara yang legal dan tidak. Tetapi dalam kenyataannya, batas-batasnya sendiri kabur. Mekanisme kontrol dan pengawasan yang terbatas, penegakan hukum yang lemah dan komunikasi antar negara dan antara otoritas yang kompeten di beberapa negara seringkali kurang. Ada berbagai cara limbah plastik dapat diperdagangkan. Beberapa perdagangan ini berlangsung di dunia maya internet yang membuatnya sangat sulit untuk dipantau terkait siapa saja yang terlibat dan ke mana perginya limbah tersebut (GRID-Arendal, 2017).

Tantangan lain dalam mengatasi masalah ini adalah bahwa limbah dikirim melalui jalur laut dalam jumlah besar melalui kontainer. Ini berarti bahwa inspeksi setiap kontainer tidak memungkinkan. Inspeksi limbah juga bukan menjadi prioritas utama bagi banyak organisasi bea cukai. Para pemain dapat menggunakan metode yang berbeda untuk memperdagangkan limbah plastik secara ilegal. Pedagang ilegal juga berusaha menyembunyikan informasi tentang tujuan akhir dan memalsukan dokumen perdagangan. Limbah berbahaya yang bercampur dalam limbah plastik daur ulang memiliki potensi tinggi untuk dikirim bersamaan dengan

limbah plastik lainnya yang diperdagangkan secara legal. Pengiriman tersebut dilabeli sebagai ‘ekspor’, padahal sebenarnya hanya ditujukan untuk tujuan pembuangan (GRID-Arendal, 2017).

Untuk menangani kegiatan ilegal yang ada, Tiongkok sempat melakukan upayanya untuk mengintensifkan kontrol dan pengawasan terhadap impor limbah plastiknya pada tahun 2013 melalui *Green Fence Operation*. Kampanye *Green Fence Operation* ini dilaksanakan selama 10 bulan di mana Tiongkok menetapkan batas 1,5% dari batas kontaminan yang diijinkan untuk setiap limbah daur ulang impor (termasuk bahan-bahan seperti logam, plastik, tekstil, karet dan kertas pulih). Dalam tiga bulan pertama masa pelaksanaannya, kontainer menumpuk karena 55 pengiriman dihentikan dan 7.600 ton bahan daur ulang ditolak Tiongkok (Earley, 2013).

Perubahan kebijakan Tiongkok yang tiba-tiba melalui *Green Fence Operation* tersebut telah memberikan dampak signifikan bagi perdagangan daur ulang global (Earley, 2013). Ketergantungan negara-negara maju yang *overdependence* terhadap Tiongkok dalam ekspor limbah plastiknya terlihat ketika Tiongkok disebut telah memberikan semacam ‘*shock waves*’ terhadap pasar daur ulang global pada tahun 2013. Kala itu, Tiongkok secara resmi mengumumkan untuk membatasi pengiriman limbah yang kotor atau terkontaminasi dari negara lain. Diperkirakan lebih dari 800.000 ton limbah daur ulang telah ditolak sejak Februari melalui *Green Fence Operation* yang merupakan kampanye besar pertama Tiongkok untuk menegakkan undang-undang limbah berkualitas secara ketat. Hal ini sempat menyebabkan kekacauan di beberapa pelabuhan, di mana pejabat bea cukai Tiongkok melakukan pemeriksaan ketat dan berhasil menangguhkan lisensi impor 247 perusahaan (Earley, 2013).

Para negara eksportir berebut untuk memastikan kelangsungan komersial pasar yang dinamis dan bernilai \$5 milyar (£3,2 milyar) setiap tahun dalam potongan plastik saja.

Permintaan Tiongkok untuk bahan baku daur ulang berbiaya rendah mendorong besarnya pengiriman limbah dari Eropa, Amerika Serikat, Jepang dan Hong Kong dan mengakibatkan limbah menjadi komoditas ekspor teratas Amerika Serikat ke Tiongkok dengan nilai (\$11,3 miliar) pada tahun 2011 (Earley, 2013).

Tiongkok mengendalikan sebagian besar pasar daur ulang dengan mengimpor sekitar 70% dari 500 juta ton limbah elektronik dunia dan 12 juta ton limbah plastik setiap tahunnya (Earley, 2013). Pada titik ini, ketergantungan negara-negara maju tersebut memberikan Tiongkok posisi yang nampaknya cukup signifikan dan berpengaruh dalam mengendalikan pasar bagi perdagangan limbah plastik internasional. Dalam konteks ini, kebijakan peraturan lokal yang ketat dan kebijakan ekspor limbah plastik negara-negara maju mempengaruhi Tiongkok dalam mengeluarkan sikap dan kebijakannya. Adanya penawaran yang besar dan didukung permintaan yang ada mendorong Tiongkok untuk membuka keran impor bagi limbah plastik. Kebijakan impor limbah plastik Tiongkok dilakukan dalam bingkai kerjasama semata-mata untuk menopang pertumbuhan industri nasionalnya agar perekonomian Tiongkok dapat terus bersaing dan mendominasi negara-negara lainnya.

2. Ketergantungan Tiongkok terhadap Negara Maju dalam Ekspor-Import Limbah Plastik

Ambisi Tiongkok untuk menjadi perekonomian terbesar di dunia mendorong Tiongkok untuk terus meningkatkan hubungan ekonomi dengan negara lain yang pada akhirnya menciptakan hubungan kesalingtergantungan di antara mereka. Peningkatan hubungan dagang dengan negara lain terus diupayakan. Untuk menjaga hubungan dagang itu sendiri, Tiongkok dituntut untuk terus membuka pasar dan keran ekspor-importnya.

Untuk negara-negara di Asia terutama Tiongkok, impor adalah suatu pilihan karena sejumlah besar limbah plastik

disadari memiliki nilai ekonomi yang berpotensi. Selain itu, negara-negara ini tidak memiliki aturan dan peraturan yang ketat untuk pengolahan limbah seperti yang dimiliki UE, misalnya. Tiongkok sendiri merupakan negara yang memegang posisi dominan sebagai manufaktur dunia, yang mana hal tersebut mengantarnya menjadi negara importir terbesar untuk komoditas daur ulang, seperti limbah plastik (European Environment Agency, 2019).

Tiongkok membutuhkan plastik sekunder atau limbah plastik daur ulang yang terjangkau untuk memenuhi peningkatan permintaan produk plastik yang sebagian di antaranya dipasok dari pasar internasional dan sebagian lainnya diperoleh dari daur ulang lokal. Tetapi, rendahnya kualitas sebagian besar produk plastik yang diproduksi dari limbah plastik daur ulang di Tiongkok berarti bahwa limbah plastik daur ulang lokal juga berkualitas buruk dan tidak sesuai untuk digunakan di pabrik-pabrik modern yang memproduksi barang untuk diekspor. Maka pada titik ini, Tiongkok bergantung pada impor limbah plastik dari negara maju yang memproduksi lebih banyak limbah plastik daur ulang berkualitas baik.

Permintaan limbah plastik di Tiongkok telah mengalami pertumbuhan yang fenomenal dua dekade terakhir, meningkat dari 1,2 menjadi 8,1 juta ton. Tiga permintaan utama sektor untuk produk plastik adalah pertanian, industri dan rumah tangga yang menyumbang 23 persen, 31 persen, dan 40 persen dari total permintaan masing-masing.

Pesatnya pertumbuhan manufaktur di Tiongkok tidak bisa terlepas dari industri manufaktur plastiknya. Seperti yang diketahui, Tiongkok adalah salah satu produsen produk plastik terbesar di dunia. Selain memenuhi kebutuhan dan permintaan konsumen dalam negeri, Tiongkok turut mengekspor produk manufaktur plastiknya dengan label "*Made in China*" ke negara-negara di seluruh belahan dunia baik dalam bentuk pakaian, mainan, perabotan rumah tangga, dan lain-lain.

Sebagian besar produk tersebut diproduksi dengan menggunakan sumber daya plastik sekunder yakni plastik daur ulang dari limbah plastik.

Menurut survei WRAP39, diperoleh data dari sekitar 100 *reprocessor* plastik Tiongkok yang mengambil barang dari Inggris, 80% dari mereka memproduksi limbah plastik menjadi pelet di mana 15% memproduksi *plastic fibre*, 9% memproduksi *plastic film*, 5% memproduksi *clean flake* dan 3% lainnya memproduksi produk selain *plastic film* atau *plastic fibre*. Produk sekunder tersebut kemudian diaplikasikan dalam produksi kemasan non-makanan (31%), pertanian (13%), tekstil (13%), konstruksi (10%), otomotif (1%) dan lainnya (21%). Tabel 4.1 di bawah ini menunjukkan produksi dan jenis produk plastik Tiongkok. Plastik daur ulang memiliki berbagai aplikasi di Tiongkok di mana pengemasan dan konstruksi merupakan pasar terbesar (Velis, 2014).

Tabel 4.1 Produksi dan jenis produk plastik Tiongkok

Applications	Recycled Polymer	Typical Products
Packaging	PE	Bottle, buckets, bins, salvers, films
	PP	Bags, trays, recycling bins
Construction	PVC	Floors, pipes, panels, tubes, cables, window and door profiles, warning, labels, binders
	PE	Fences, pipes
	PS	Flooring, insulation boards and frames
	PP	Pipes
Others	PET	Clothes, bedding, blankets
	PS	Hangers, pencil boxes
	PP	Automotive battery cases
	SAN, ABS, PC & etc.	Car parts, wood-plastic, composites

Sumber : (Velis, 2014)

Sementara itu, data pada tabel 4.2 berikut secara lebih detail menunjukkan angka konsumsi plastik Tiongkok selama periode 2010-2015 yang ditampilkan dalam persen (%). Konsumsi produk plastik yang diakumulasikan merupakan konsumsi terhadap produk yang telah diaplikasikan dari

produk pelet plastik. Beberapa bidang aplikasi produk plastik difokuskan pada bidang utama seperti kemasan, otomotif, konstruksi, elektronik dan lain-lain.

Tabel 4.2 Konsumsi plastik Tiongkok berdasarkan beberapa bidang aplikasi produk plastik

Consumption by Application	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Packaging	41,0	40,7	40,4	41,0	41,3	41,6
Automotive	7,0	6,9	6,8	6,8	6,8	7,0
Construction industry	23,1	23,9	24,7	24,1	23,7	23,0
Electrical, electronics & telecom	7,3	7,0	6,9	6,9	6,8	6,8
Others	21,6	21,5	21,2	21,2	21,4	21,7

Sumber : (*European Plastics and Rubber Machinery, 2016*)

Salah satu contohnya, Tiongkok merupakan produsen dan eksportir tekstil dan pakaian terbesar di dunia. Limbah plastik merupakan bahan baku utama industri tekstil modern Tiongkok yaitu benang dan serat fiber poliester. Hasil daur ulang dari limbah plastik merupakan bahan utama pembuatan benang dan serat fiber poliester. Melalui industri ini, produksi benang dan serat fiber poliester Tiongkok mampu mendominasi 65 persen suplai pasar global dengan jumlah output produksinya (Bharata W., Dharmiasih, & Widya Nugrah, 2019).

Tiongkok menjadikan industri tekstil sebagai salah satu industri yang produktif bagi perekonomian negaranya. Tahun 2015, tercatat bahwa industri tekstil menyumbang sekitar tujuh persen dari US\$11,06 triliun PDB nasional Tiongkok. Hal tersebut dikarenakan tingginya angka ekspor yang dilakukan Tiongkok. Nilai ekspor tekstil dan pakaian Tiongkok mencapai angka 273,4 juta US dolar pada tahun 2015. Salah satu faktor yang mempengaruhi kesuksesan Tiongkok melalui

industri ini adalah ketersediaan bahan baku limbah plastik yang stabil (Bharata W., Dharmiasih, & Widya Nugrah, 2019).

Tabel 4.3 Nilai Ekspor Tekstil dan Pakaian Tiongkok (dalam US\$).

TAHUN	NILAI EKSPOR
2009	161.329.393
2010	199.534.310
2011	240.539.595
2012	246.094.186
2013	274.010.292
2014	287.645.387
2015	273.464.730
2016	138.093.880

Sumber: (Bharata W., Dharmiasih, & Widya Nugrah, 2019)

Faktor tersebut semakin meningkatkan intensitas kegiatan industri wilayah SEZs (*Special Economy Zones*) yang berdampak positif bagi perekonomian nasional Tiongkok. Sebagai contoh, Tiongkok memiliki dua wilayah yaitu Zhejiang dan Jiangsu dengan jumlah output produksi industri petrokimia dan tekstil yang besar. Hal tersebut berdampak pada peningkatan upah buruh dan peningkatan PDB (Bharata W., Dharmiasih, & Widya Nugrah, 2019).

Tabel 4.4 Perkembangan PDB dan Upah Minimal Bulanan Wilayah Jiangsu dan Zhejiang.

Tahun	PDB Jiangsu	Upah min Jiangsu	PDB Zhejiang	Upah min Zhejiang
2009	40.014.000	850.000	43.842.000	960.000
2010	44.253.000	960.000	51.711.000	1.100.000
2011	52.840.000	1.140.000	59.249.000	1.310.000
2012	62.290.000	1.320.000	63.374.000	1.310.000
2013	68.347.000	1.480.000	68.804.000	1.470.000

Sumber: (Bharata W., Dharmiasih, & Widya Nugrah, 2019)

Berdasarkan fakta yang dipaparkan, limbah plastik impor sangatlah penting bagi industri Tiongkok. Mengingat bahwasanya produk plastik Tiongkok sebagian besar diproduksi dari bahan baku plastik sekunder, maka limbah plastik yang dihasilkan di dalam negeri pun tidak memiliki kualitas yang cukup baik. Terlebih untuk membeli limbah plastik impor dari negara lain tidak memerlukan biaya yang cukup mahal. Sehingga, industri-industri ini sangat bergantung pada impor limbah plastik dari negara lain yang kualitasnya diharapkan jauh lebih baik dari limbah plastik domestik (Velis, 2014).

Dalam hal ini, kebijakan impor limbah plastik diambil Tiongkok guna menjamin stabilitas ekonomi dan pasarnya. Dengan terpenuhinya kebutuhan atau pasokan komoditas limbah plastik, kegiatan produksi industri manufaktur berbahan dasar plastik sekunder di Tiongkok sebagai produsen plastik terbesar di dunia dapat berjalan dengan lancar. Jalan inilah yang nampaknya diambil oleh pemerintah Tiongkok selama periode 2010-2016 untuk mempertahankan dan memperkuat negaranya sebagai pusat perekonomian dan industri dunia. Dengan mempertahankan hubungan interdependensi yang tercipta dengan negara-negara maju melalui ekspor-impor limbah plastik tersebut, Tiongkok bermaksud untuk dapat meningkatkan *bargaining position*-nya di dunia internasional.