Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia
P ISSN : 2655-514X | E ISSN:2655-9099
Volume 10 Nomor 2, April 2024
DOI: https://doi.org/ 10.38011/jhli.v10i2.853

Bentuk Tanggung Jawab Produsen Kemasan Plastik Dalam Skema *Extended Producer Responsibility* : Studi Perbandingan Indonesia dan Uni Eropa

Daru Adianto dan Farah Adriani[1]

Abstrak

Penggunaan skema EPR (*Extended Producer Responsibility*) dalam pengelolaan sampah di Indonesia menarik untuk dibandingkan dengan pengaturan EPR di Eropa dan negara-negara anggotanya mengingat pengalaman yang panjang. Pengalaman tersebut dapat dijadikan pembelajaran bagi Indonesia. Dengan menggunakan pendekatan peraturan perundangan dan membandingkan pengaturan di kedua wilayah, ditemukan keragaman dalam implementasi konsep EPR di negara anggotanya sehingga Uni Eropa harus membuat pengaturan yang lebih khusus. Sementara di Indonesia, penerapan EPR dirancang oleh masing-masing produsen dengan acuan peraturan menteri yang diterbitkan pada tahun 2019. Penerapan tanggung jawab yang diperluas kepada produsen melingkupi tahap pengurangan dengan mengubah desain produk hingga kewajiban menarik kembali sampah produknya untuk dilakukan penanganan. Regulasi yang disusun menggunakan skema insentif dan disinsentif sebagai stimulus kebijakan namun belum ditentukan bentuknya. Berdasarkan kajian ini, Indonesia perlu mengembangkan ketentuan EPR yang efektif dalam mengurangi beban negara dalam mengelola persampahan melalui skema alternatif yang sesuai dengan karakteristik Indonesia.

Kata Kunci: *Extended producer responsibility*; Daur ulang; Organisasi Tanggung Jawab Produsen, Sampah plastik.

Abstract

The application of the Extended Producer Responsibility (EPR) scheme in waste management in Indonesia is particularly interesting to compare with the EPR framework in Europe and its member states, given their long-standing experience. Such experience can serve as a valuable reference for Indonesia. By adopting a regulatory approach and comparing the frameworks in both regions, it is evident that the implementation of the EPR concept varies across member states, prompting the European Union to introduce more specific regulations. In contrast, in Indonesia, the adoption of EPR is designed by individual producers with reference to a ministerial regulation issued in 2019. The extended

[1] Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, Korespondensi: adianto.daru@ub.ac.id

Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia, Vol. 10, No. 2, 2024: Halaman 319 – 350
DOI: https://doi.org/ 10.38011/jhli.v10i2.853

responsibility assigned to producers encompasses both the reduction stage—through product redesign—and the obligation to take back post-consumer waste for proper treatment. The regulation employs a system of incentives and disincentives as policy instruments, although their exact form has yet to be determined. Based on this analysis, Indonesia needs to develop an EPR framework that is both effective in reducing the state's burden in waste management and aligned with the country's unique characteristics.

***Keywords**: Extended Producer Responsibility; Recycle; Producer Responsibility Organization, Plastic Waste*.

I. Pendahuluan

Sampah plastik dapat ditemukan hampir pada seluruh ekosistem planet kita, di palung terdalam dunia hingga sumber air di pegunungan.[2] Di samping itu, sampah plastik juga mendominasi komposisi sampah di berbagai negara. Data menunjukkan bahwa di Amerika Serikat dan Jerman, sampah plastik jumlahnya mencapai 20% dari total komposisi sampah yang dihasilkan, serta di Australia sampah plastik mencapai 25% dari total komposisi sampah yang dihasilkan.[3] Oleh karenanya, negara-negara di tingkat global memberi perhatian khusus untuk permasalahan plastik melalui proses negosiasi *Global Plastic Treaty*.[4]

Pemerintah Indonesia juga memberi perhatian terhadap permasalahan ini dengan menerbitkan beberapa peraturan perundang-undangan untuk memitigasi sampah plastik. Perhatian khusus terhadap sampah plastik karena sampah plastik

---

[2] National Geographic, "Plastic Bag Found at the Bottom of The World's Deepest Ocean Trench", diakses tanggal 10 Februari 2024, https://education.nationalgeographic.org/resource/plastic-bag-found-bottom-worlds-deepest-ocean-trench/. Lihat juga, Impala UB, Penelitian microplastic di sumber air Brantas, 2020, diakses tanggal 10 Februari 2024, https://wartapalaindonesia.com/analisa-keberadaan-mikroplastik-pada-sumber-mata-air-kota-batu/.

[3] Katarina Novakovic, Deepashree Thumbarathy, Marloes Peeters, Mark Geoghegan, Josephine Go Jefferies, Chris Hicks, Danae Manika, Sheng Dai, Zero-waste circular economy of plastic packaging: The bottlenecks and a way forward,Sustainable Materials and Technologies, Volume 38, 2023, ISSN 2214-9937,p.1, https://doi.org/10.1016/j.susmat.2023.e00735

[4] UNEP, "Plastic Pollution", diakses tanggal 10 februari 2024, https://www.unep.org/plastic-pollution,

merupakan sampah terbesar kedua setelah sampah sisa makanan, yakni sebesar 18,71%.[5]

Dalam upaya penanggulangan sampah, sejak tahun 2008 Indonesia telah memiliki regulasi nasional dalam pengelolaan sampah melalui Undang-Undang Pengelolaan Sampah (UUPS).[6] UUPS menegaskan bahwa tanggung jawab pengelolaan sampah merupakan tanggung jawab semua pihak, tidak semata menjadi tugas dan peran pemerintah.[7] Peraturan ini memuat pengaturan dan distribusi peran tanggung jawab multi-pihak tidak hanya pemerintah tetapi juga produsen penghasil sampah. Salah satu dari peran tersebut adalah pengaturan Tanggung Jawab Produsen yang Diperluas (TJPD) yang dalam banyak riset digunakan sebagai padanan konsep EPR. Penegasan ini ditemukan dalam penjelasan Pasal 20 UUPS di mana pemerintah menyusun kebijakan terkait peran produsen untuk menggunakan bahan yang mudah diproses oleh alam.[8]

Konsep EPR muncul berawal dari inisiatif Uni Eropa untuk menanggulangi permasalahan limbah yang berasal dari kemasan.[9] Pada masa awal 1990, Thomas Lindhqvist mengusulkan adanya tanggung jawab perusahaan produsen bertanggung jawab atas produksinya. Lindhqvist menawarkan EPR, yang merupakan pembelajaran pergeseran tanggung jawab pemerintah ke penghasil sampah di Swedia, menjadi sebuah strategi untuk mencapai tujuan pengelolaan lingkungan yakni mengurangi dampak dari kegiatan industri. Hal ini dilakukan dengan memberikan tanggung jawab kepada produsen untuk memproduksi

---

[5] Asep Setiawan, Sampah Plastik Perkotaan dan Tantangan Pemerintah Indonesia Menuju *Global Plastic Treaty*, diakses pada tanggal 4 Desember 2024, https://ecobiz.asia/sampah-plastik-perkotaan-dan-tantangan-pemerintah-indonesia-menuju-global-plastic-treaty/

[6] Indonesia, Undang-Undang Pengelolaan Sampah, UU No. 18 Tahun 2008, LN No. 69 Tahun 2008 TLN No. 4851.

[7] Ibid, Bab IV Bagian Kedua, Pasal 12-16.

[8] Ibid, Penjelasan Pasal 20 ayat (2).

[9] Multi-Material Stewardship Western, History of EPR https://www.mmsk.ca/residents/historyepr/#:~:text=Origins,Swedish%20Ministry%20of%20the%20Environment diakses pada 10 Februari 2024, p.8.

produk yang ramah lingkungan di mana hal ini termasuk bagaimana bahan baku yang digunakan hingga ketika produk digunakan dan habis masa pakai di tingkat konsumen.[10]

Jerman menjadi negara pertama yang menetapkan peraturan pengemasan yang mengikat secara hukum untuk pemulihan dan daur ulang kemasan ritel yang termuat dalam Packaging Ordinance (VerpackG)[11], serta membawa konsep EPR ke Uni Eropa yang bertujuan untuk mengatasi aliran limbah tertentu, seperti Direktif Limbah Kemasan Uni Eropa pada awal tahun 1990-an.[12] Sejak saat itu, EPR telah berkembang menjadi kerangka kebijakan yang komprehensif yang diterapkan pada berbagai produk, termasuk elektronik, baterai, kendaraan, dan farmasi.

Pengaturan terkait EPR di Uni Eropa mencakup berbagai jenis, misalnya peraturan tentang desain ramah lingkungan, penggunaan material yang tepat, dan pengambilan kembali dan pemulihan produk pasca konsumsi.[13] Pembelajaran panjang di Eropa ini dapat menjadi kajian terutama keefektifan pengaturan dalam menangani permasalahan persampahan terutama jenis plastik. Keberhasilan EPR bergantung pada kerangka regulasi yang jelas, mekanisme penegakan hukum yang efektif, dan kolaborasi di antara pemangku kepentingan sepanjang daur hidup produk, termasuk produsen, konsumen, pengecer, dan entitas pengelolaan limbah.

Di Indonesia, sistem pengemasan produk terdiri dari dua bagian, hulu yaitu semua proses yang terjadi sebelum konsumen membeli produk, dan hilir disebut

---

[10] Lindhqvist T., Extended Producer Responsibility in Cleaner Production: Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems. [Doctoral Thesis (monograph), The International Institute for Industrial Environmental Economics]. IIIEE, (Sweden, Lund University, 2000). p.29.

[11] Ramasubramanian, B., Tan, J., Chellappan, V. et al. Recent Advances in Extended Producer Responsibility Initiatives for Plastic Waste Management in Germany and UK. Mater Circ Econ 5, 6 (2023).p.6, https://doi.org/10.1007/s42824-023-00076-8

[12] Europe Union, Commission Directive 90/128/EEC relating to Plastic Materials and articles intended to come into contract with foodstuffs.

[13] Cai, Ya-Jun & Choi, Tsan-Ming, Extended Producer Responsibility: A Systematic Review and Innovative Proposals for Improving Sustainability., IEEE Transactions on Engineering Management. (2019) 10.1109/TEM.2019.2914341. p.272.

juga dengan penanganan sampah, terdiri dari pengumpulan, pemilahan, daur ulang, dan pembuangan atau seluruh kegiatan yang terjadi setelah konsumen menggunakan produk[14]. Tetapi, tidak semua pihak melakukan pengelolaan sampah dengan baik, jutaan ton sampah kemasan plastik dibuang langsung ke media lingkungan bahkan mengakibatkan akumulasi sampah plastik di laut.[15] Pengaturan lebih lanjut tentang kewajiban produsen untuk mengelola sampah dari kemasan produknya dituangkan dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 75 Tahun 2019 tentang Peta Jalan Pengurangan Sampah oleh Produsen yang akan dibahas secara lebih mendalam di dalam penelitian ini.

Penelitian ini bertujuan untuk membandingkan konsep pengaturan EPR yang telah dilaksanakan di Uni Eropa dan pengaturan EPR yang diterapkan di Indonesia terkait dengan tanggung jawab produsen dalam mengelola kemasan plastik yang dihasilkannya. Penelitian dalam artikel ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*) dan konseptual (*conseptual approach*).[16]

Tulisan dalam penelitian ini terbagi dalam lima bagian. Bagian I merupakan pendahuluan mengenai pengelolaan sampah yang berasal dari kemasan plastik dan konsep tanggung jawab produsen yang diperluas atau EPR. Bagian II membahas mengenai arah pengaturan EPR di Indonesia, khususnya mengenai sampah kemasan plastik. Dalam bagian ini akan menguraikan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang terkait dengan pengaturan EPR. Selanjutnya pada bagian III akan menjelaskan mengenai pengaturan EPR di Uni Eropa. Pada bagian

[14] SYSTEMIQ, APKASI & APEKSI, Producer Responsibility in Indonesia: What to Know, What Stakeholders Think, and What Could Happen Next, (DEPA & Embassy of Denmark Jakarta 2021), p. 4.

[15] Metrotv News, 8 Juta Ton Sampah Plastik dibuang ke Laut Setiap Tahun, Metrotvnews, diakses tanggal 13 September 2024, https://www.metrotvnews.com/play/NOlCn66p-8-juta-ton-sampah-plastik-dibuang-ke-laut-setiap-tahun.

[16] Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, (Jakarta: Penerbit Kencana, 2023), hlm 133-136.

IV akan memperbandingkan pengaturan EPR di Uni Eropa dan Indonesia, di mana menganalisis karakter EPR di Uni Eropa berikut instrumen penerapannya terutama pada sampah plastik yang berasal dari kemasan produksi. Selain itu, bagian ini juga memuat analisis keberadaan lembaga Producer Responsibility Organization sebagai salah satu instrumen implementasi EPR di Uni Eropa dan kelengkapan peraturan yang dibutuhkan di Indonesia dalam menerapkan EPR. Terakhir, pada bagian V merupakan bagian penutup.

II. Arah Pengaturan mengenai EPR di Indonesia dalam Pengelolaan Sampah Plastik

Sebagai timbulan sampah terbesar kedua setelah sampah makanan, sampah plastik perlu penanganan yang serius. Pemerintah Indonesia berkomitmen untuk menangani sampah plastik di laut sebesar 75% sampai dengan tahun 2025.[17] Pengaturan mengenai EPR dapat dibaca pada Pasal 15 UUPS yang mengatur bahwa produsen wajib untuk mengelola kemasan dan/atau barang produksinya yang tidak dapat atau sulit terurai oleh proses alam. Pengelolaan kemasan tersebut berupa penarikan kembali (*take back*) kemasan untuk didaur ulang atau diguna ulang. Kebijakan tersebut ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga yang menyatakan bahwa produsen wajib melakukan pembatasan timbulan sampah dengan cara menyusun rencana dan/atau program pembatasan timbulan sampah sebagai bagian dari usaha dan/atau kegiatannya serta wajib menghasilkan produk yang menggunakan kemasan yang mudah diurai oleh proses alam atau kemasan yang menimbulkan sampah sesedikit mungkin.[18]

[17] Indonesia, Peraturan Presiden tentang Penanganan Sampah Laut, PP No. 83 Tahun 2018 LN Tahun 2018 No. 168.

[18] Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga, PP No 81 Tahun 2012, LN Tahun 2021 No. 188, TLN No. 5347 Pasal 12.

Untuk melaksanakan hal tersebut, pemerintah menerbitkan peraturan pelaksana yakni Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.75/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2019 tentang Peta Jalan Pengurangan Sampah oleh Produsen (Permen LHK tentang Peta Jalan Pengurangan Sampah oleh Produsen).[19] Aturan tersebut menjadi kerangka hukum agar kebijakan EPR dapat dilaksanakan oleh produsen melalui (a) pengurangan sampah melalui pembatasan timbulan sampah yaitu menggunakan produk, kemasan, dan/atau wadah yang mudah diurai oleh proses alam dan menimbulkan sesedikit mungkin sampah; (b) pendauran ulang sampah yaitu menggunakan bahan baku produksi yang dapat didaur ulang atau hasil daur ulang; dan (c) melakukan pemanfaatan kembali sampah dengan cara menggunakan bahan baku yang dapat diguna ulang.[20] Peta jalan tersebut ditetapkan untuk periode tahun 2020 sampai dengan tahun 2029 dengan target pengurangan sampah oleh produsen sebesar 30% pada akhir tahun 2029. Peta jalan pengurangan sampah diberlakukan bagi produsen di bidang manufaktur, jasa makanan dan minuman serta ritel. Pengurangan sampah mencakup produk, kemasan produk, dan/atau wadah yang terbuat dari plastik, kaleng aluminium, kaca, dan kertas yang memenuhi kriteria sebagai bahan yang sulit diurai oleh proses alam, tidak dapat didaur ulang, dan/atau tidak dapat diguna ulang. Jenis produk, kemasan dan/atau wadah plastik yang diatur dalam peta jalan pada setiap bidang usaha adalah sebagai berikut:

[19] Ibid. Pasal 15 PP Nomor 81 Tahun 2012 menyebutkan bahwa kewajiban penggunaan bahan baku produksi dan kemasan yang dapat diurai oleh proses alam dan menimbulkan sesedikit mungkin sampah, melakukan pembatasan timbulan sampah, pendauran ulang sampah, dan pemanfaatan kembali sampah dilakukan secara bertahap melalui peta jalan.

[20] Indonesia, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Peta Jalan Pengurangan Sampah Oleh Produsen No. P.75/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2019 BN No. 1545 Tahun 2019, Pasal 6 ayat (4).

Manufaktur	Jasa Makanan dan Minuman	Ritel
- Polyethylene (PE) - Polyethylene Terephthalate (PET) - Polyvinyl chloride (PVC) - Polypropylene (PP) seperti kemasan saset, sedotan plastik pada kemasan minuman - Polystyrene (PS)	Plastik sekali pakai berbahan PS, PP, dan PE seperti sedotan plastik, alat makan dan minum sekali pakai	Kantong plastik sekali pakai berbahan PE

Tabel 1. Daftar Jenis Bahan Produk atau Kemasan Plastik yang Diatur dalam Peta Jalan Pengurangan Sampah

Untuk melaksanakan peta jalan, produsen melakukan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi dan pelaporan. Perencanaan oleh produsen dilaksanakan pada tahun 2020 sampai tahun 2022, pada tahap ini produsen menyusun dokumen dan target pengurangan sampah yang dapat ditentukan sendiri atau bersama asosiasi yang menaungi bidang usaha, kemudian menyampaikan dokumen tersebut kepada pemerintah. Dokumen tersebut yang dijadikan sebagai dasar pelaksanaan pengurangan sampah. Pada tahun 2023 sampai tahun 2029 merupakan tahap pelaksanaan, pemantauan, evaluasi dan pelaporan. Pemantauan pelaksanaan pengurangan sampah dilakukan paling sedikit satu kali dalam enam bulan. Laporan pelaksanaan pengurangan sampah yang telah disusun oleh produsen disampaikan kepada Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, gubernur dan bupati/wali kota sesuai kewenangannya.

Peraturan Menteri tersebut juga memuat pengaturan biaya dalam pelaksanaan pengurangan sampah oleh produsen dibebankan kepada produsen, di samping Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam praktiknya, kontribusi produsen terhadap kegiatan pengumpulan, pemilahan, dan daur ulang sampah sebagian besar dilakukan dalam

konteks inisiatif tanggung jawab sosial perusahaan atau yang disebut *Corporate Social Responsibility* (CSR).[21]

Dalam implementasinya, penerapan EPR dapat bersifat wajib (*mandatory*) ataupun sukarela (*voluntary*) di mana EPR bersifat wajib jika pelaksanaan EPR oleh produsen diatur dalam kerangka hukum yang jelas dan ada sanksi yang dikenakan jika tidak dilaksanakan, dan bersifat sukarela jika EPR dilaksanakan berdasarkan kesepakatan antara produsen, pemerintah, dan para pemangku kepentingan atau atas inisiatif pelaku pasar/produsen sendiri.[22] Penerapan EPR di Indonesia dapat dikategorikan sebagai EPR yang bersifat wajib karena dalam Permen LHK tentang Peta Jalan Pengurangan Sampah oleh Produsen menyebutkan bahwa produsen dapat dikenakan sanksi jika tidak melakukan pengurangan sampah. Selain penjatuhan sanksi, pemerintah juga dapat memberikan disinsentif berupa publikasi terhadap kinerja produsen yang tidak baik. Sebaliknya, bagi produsen yang telah melakukan pengurangan sampah dapat diberikan insentif berupa penghargaan, publikasi penilaian kinerja baik, dan/atau bentuk lainnya sesuai perkembangan ilmu pengetahuan dan peraturan perundang-undangan.[23]

Dalam Peraturan Menteri a quo, salah satu hal penting yang juga diatur adalah terkait dengan tugas dan wewenang pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, di antaranya tugas dan kewenangan untuk mengawasi dan melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan kewajiban pengurangan sampah oleh produsen.

Berdasarkan peta jalan pengurangan sampah tersebut, pada tanggal 1 Januari 2030 produk, kemasan produk, dan/atau wadah berupa sedotan plastik, wadah

---

[21] SYSTEMIQ, APKASI and APEKSI, Producer Responsibility in Indonesia: What to Know, What Stakeholders Think, and What Could Happen Next, hlm. 9.

[22] WWF, "Extended Producer Responsibility", diakses tanggal 20 September 2024, https://plasticsmartcities.org/extended-producer-responsibility/

[23] Indonesia, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Peta Jalan Pengurangan Sampah Oleh Produsen, Pasal 22.

makanan plastik berbahan *foam*, kantong plastik sekali pakai, dan plastik *foam* dilarang digunakan.

III. Pengaturan EPR di Uni Eropa

A. Sejarah Pengaturan EPR

Pengaturan terkait pengelolaan sampah, baik sampah industrial (limbah) maupun yang bersumber dari kegiatan/industri non-industrial di Uni Eropa diatur menjadi satu dalam sebuah Kerangka Kerja Pengelolaan Sampah yang dikembangkan sejak tahun 1975 pada masa Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE)[24]. Pengembangan hukum Eropa terkait pengelolaan sampah (termasuk limbah) ini dilandasi kesadaran beragamnya pengaturan negara anggota yang berpotensi memiliki dampak pada persaingan dan pengembangan pasar di Eropa.[25] Namun demikian, setiap negara berwenang untuk menetapkan pengaturan ini berdasarkan kerangka hukum yang telah ditetapkan di tingkat Uni Eropa.[26] Kerangka Kerja yang disusun pada awalnya mendorong upaya pencegahan, daur ulang dan pemrosesan sampah (limbah), juga upaya pemanfaatan menjadi bahan baku atau konversi sampah menjadi energi.[27] Pengaturan dalam Kerangka Kerja ini pada awalnya masih merupakan upaya dini untuk mengharmonisasi ketentuan hukum yang telah dibangun di berbagai negara anggotanya. Di masa awal ini pula, penerapan *Polluter Pays Principles* masih dibebankan kepada penimbul sampah (*original producer*) dan/atau produsen produk tersebut.[28]

Kerangka ini pernah direvisi melalui Direktif Tahun 1991 dengan menambahkan beberapa pasal dan *Annex I* dan *Annex II*.[29] Revisi dilakukan pula pada tahun 2008

---

[24] Uni Eropa, Directive - 75/442 - EN - EUR-Lex.

[25] Uni Eropa, "Council Directive 75/442/EEC of 15 July 1975 on waste", consideration, https://data.europa.eu/eli/dir/1975/442/oj

[26] Ibid., consideration

[27] Ibid., article 3.

[28] Ibid., articel 11.

[29] Uni Eropa, Council Directive 91/156/EEC, Lampiran I dan Lampiran II, eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31991L0156

dan tahun 2018. Perkembangan pengaturan sampah (dan limbah) di Uni Eropa memasuki babak baru dimana Parlemen Eropa menerbitkan arahan baru pada tahun 2006 terkait penanganan sampah untuk menyatukan definisi, pengefektifan pengaturan penanganan dan pembuangan sampah serta mendorong kemandirian setiap negara anggota dalam penanganannya serta pengendalian dan pengawasan juga pelaporan yang baik.[30] Kerangka Kerja ini diberlakukan untuk jenis sampah (termasuk limbah) sebagaimana dikategorikan dalam *Annex I*.[31]

Jenis	Kategori
Q1	Sisa kegiatan produksi dan konsumsi
Q2	Produk yang tidak memenuhi QA/QC (*off-spesification*)
Q3	Produk kadaluarsa
Q4	Bahan/Produk yang tumpah, tercecer, terbuang akibat kejadian
Q5	Materi yang merupakan sisa kegiatan
Q6	Bagian mesin atau suku cadang peralatan yang tidak terpakai
Q7	Bahan (kimia) yang tidak dapat digunakan
Q8	Limbah (sisa kegiatan industri)
Q9	Limbah (Sisa Kegiatan) Pemulihan Pencemaran
Q10	Mesin dan/atau perangkat industri
Q11	Sisa kegiatan pertambangan (ekstraksi)
Q12	Bahan adiktif industri
Q13	Campuran bahan/material yang mengandung Q1-Q12
Q14	Pengemasan dari kegiatan Q1-Q13
Q15	Penyimpanan berlanjut pada material Q1-14`
Q16	Selain yang telah disebutkan di atas

Tabel 2. Daftar Sampah Dalam Direktif 2006 Sebagaimana Tercantum dalam Annex I

Uni Eropa kembali menerbitkan pengaturan terkait dengan sampah (dan limbah) pada tahun 2008 untuk menegaskan batasan penafsiran praktis terkait dengan jenis limbah. Selain itu, pada Direktif 2008, Pemerintah Uni Eropa mengatur

[30] Ibid., consideration part (8).
[31] Ibid., article 2.

juga penerapan EPR pada keseluruhan daur hidup produk (*life cycle product*).[32] Ketentuan EPR diatur khusus dalam bagian tersendiri dimana terdapat ketentuan umum tentang penerapan EPR oleh masing-masing negara anggota.[33] Diatur pula bahwa negara anggota yang menerapkan EPR harus mempertimbangkan kondisi teknis dan kesiapan ekonomi serta dampak lainnya di setiap negara anggota.[34]

Konsep dan penerapan EPR dalam pengelolaan sampah (dan limbah) pada tahun 2018 kembali direvisi oleh Pemerintah Uni Eropa. Direktif yang diterbitkan pada tahun 2018 ini bertujuan salah satunya untuk melengkapi pengaturan EPR dan penerapannya.[35] Selain itu, semakin tingginya kesadaran dampak permasalahan pengelolaan sampah yang mengakibatkan pencemaran laut, Pemerintah Uni Eropa juga menerbitkan Direktif Pengurangan Dampak Produk Plastik Tertentu sebagai *lex specialis* dari ketentuan sebelumnya.[36] EPR juga menjadi bagian dari Direktif tersebut yang didefinisikan sebagai serangkaian upaya yang diambil oleh pemerintah negara anggota yang mewajibkan produsen produk untuk menanggung secara finansial mulai dari proses produksi hingga akhir daur hidup produk yang dapat dipenuhi baik secara mandiri maupun secara kolektif. [37]

B. Pengaturan Sampah Plastik

Pada tahun 1994 Uni Eropa menerbitkan Direktif khusus terkait pengemasan dan sampah kemasan.[38] Direktif ini merupakan pengaturan Uni Eropa tentang pengemasan dan sampah kemasan yang bertujuan untuk menyelaraskan ketentuan terkait dengan sampah sebagai tindaklanjut dari Resolusi Dewan pada tahun 1990 yang merumuskan strategi dan kebijakan terkait pengelolaan sampah.

[32] Uni Eropa, Directive 2008 No. 98, consideration part (27).
[33] Ibid., Article 8 (2).
[34] Ibid., Article 8 (3).
[35] Ibid., Directive 2018/98/EC.
[36] Ibid., Directive 2019/904, Consideration part (10).
[37] Ibid., Directive 2018/98/EC, Consideration Part (14).
[38] Uni Eropa, Directive - 94/62 - EN - EUR-Lex.

[39] Resolusi ini merumuskan bahwa produk yang ada di pasar harus didesain untuk seminimal mungkin mengakibatkan beban pengelolaan dan membawa dampak berbahaya.[40]

Direktif 1994 ini melengkapi berbagai kebijakan tersebut dengan upaya untuk mengguna ulang kemasan, mendaur ulang atau memanfaatkan potensi sampah kemasan untuk mengurangi beban timbulan sampah pada fasilitas pengolahan akhir. Direktif ini juga mengatur semua sampah kemasan sebagaimana dimaksud dalam Direktif 1975 tentang Sampah kecuali Limbah Proses Produksi (*Production Residues*) dan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun.[41] Dalam pengaturannya, kerja sama antar pihak terkait dalam upaya mengelola sampah harus didorong dalam semangat tanggung jawab bersama (*shared responsibility*). [42]

Peran Pemerintah di setiap negara anggota masih berulang kali disebut, setiap negara harus mengambil langkah pengelolaan sampah mulai dari upaya paling awal dari tangga pengelolaan sampah yakni pencegahan. Apabila upaya pencegahan dan pengurangan telah dilakukan, namun timbulan sampah tidak dapat terhindarkan, maka langkah pengelolaan sampah selanjutnya mengikuti ketersediaan teknologi, seperti upaya guna ulang dan daur ulang.[43] Pemerintah Uni Eropa berharap dengan pengaturan yang lebih khusus pada kemasan dan sampah kemasan pada level regional akan mendukung upaya peningkatan kualitas lingkungan dengan mengurangi beban pencemaran melalui harmonisasi pengaturan.[44]

Revisi pengaturan pada tahun 2018 memberikan target terutama melalui daur ulang kemasan baik berbahan kaca, kertas, metal, kayu maupun plastik hingga

---

[39] European Communities, Official Journal of the European Communities OJ No C 122, 185. 1990, p. 2.

[40] Uni Eropa, Directive 94/62/EC Annex II.

[41] Uni Eropa, Directive 1994 on Packaging and Packaging Waste, Article 2 dan Article 3.

[42] Uni Eropa, Directive 94/62/EC, Consideration

[43] Ibid., Consideration.

[44] Ibid., Article 1(1) objectives.

tahun 2030. Selain itu, direktif ini juga memberikan batasan dan standar kemasan produk.[45] Upaya lain yang diatur dalam direktif ini adalah upaya pemberian insentif melalui skema EPR atau instrumen ekonomi lainnya yang dapat diterapkan setiap negara. Di samping itu, direktif tersebut juga menekankan penerapan guna ulang kemasan atau wadah dengan tetap memperhatikan keamanan dan perlindungan konsumen termasuk melalui program "deposit-*return"* pada tahun 2024. Pada tahun yang sama, Pemerintah Uni Eropa telah menyusun *Plastics Strategy* untuk lebih meningkatkan upaya pengurangan sampah plastik.

Lebih lanjut, pada pertemuan Parlemen dan Dewan Uni Eropa yang dilaksanakan Maret 2024, Parlemen dan Dewan Uni Eropa menyepakati upaya untuk lebih ketat lagi mengatur penggunaan plastik dan pelarangan penggunaan bahan-bahan yang berasal dari *per-and polyflourinated alkyl* (PFAS) untuk kemasan makanan.[46] Ketentuan ini menunggu proses pengundangan di Uni Eropa.[47]

IV. Perbandingan Pengaturan EPR di Uni Eropa dengan Indonesia

A. Pengaturan terkait Pembebanan Tanggung Jawab Pengelolaan Sampah

Meskipun menjadi kewajiban negara anggota Uni Eropa untuk menerapkan EPR, namun masing-masing anggotanya menggunakan skema yang beragam bergantung oleh karakter sampah, kesiapan teknologi, dan faktor lainnya. Selain itu, perwujudan tanggung jawab tersebut, dapat dilaksanakan secara individu produsen atau secara kolektif. Sebagai contoh, melalui instrumen *Deposit-Refund System* (DRS)-instrumen ekonomi yang melibatkan konsumen melakukan pembayaran

[45] European Parliamentary, Revision of the Packaging and Packaging Waste Directive (europa.eu).

[46] European Parliament, "Deal on new rules for more sustainable packaging in the EU" diakes tanggal 20 September 2024, https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240301IPR18595/deal-on-new-rules-for-more-sustainable-packaging-in-the-eu.

[47] European Parliament, "Deal on new rules for more sustainable packaging in the EU".

deposit saat membeli produk dan menerima pengembalian deposit saat kemasan produk tersebut dikembalikan-tidak semua negara menerapkan instrumen ini.[48.]

Swedia menjadi negara pertama di Uni Eropa yang menerapkan DRS pada tahun 1984 untuk kemasan kaleng, yang kemudian dikuti oleh Islandia, Norwegia, dan Denmark.[49] Jerman telah menerapkan DRS yang diberi nama Pfand sejak tahun 2003.[50] Terhitung sejak November 2023 empat belas negara di Eropa telah menerapkan DRS dan jumlah ini diprediksi akan terus bertambah.[51] Berdasarkan Proposal Regulasi Uni Eropa tentang Kemasan dan Limbah Kemasan (*Packaging and Packaging Waste*) ditargetkan pada tahun 2029 seluruh negara anggota Uni Eropa telah melaksanakan DRS untuk kemasan botol minuman plastik sekali pakai dan wadah minuman logam sekali pakai.[52]

Berdasarkan pengawasan yang dilakukan Parlemen Eropa, meskipun target yang ditetapkan dapat dicapai di berbagai negara, keterbatasan lahan untuk tempat pembuangan akhir di Belgia, Belanda, Denmark, Swedia, Jerman, Austria, Luksemburg, Slovenia dan Finlandia menjadi faktor yang melatarbelakangi kebijakan penggunaan teknologi pembakaran (insinerasi) masih dibutuhkan untuk

---

[48] Yasuhiko Hotta, et.al., eds., Extended Producer Responsibility Policy in East Asia: in Consideration of International Resource Circulation, (Japan: Institute for Global Environmental Strategies, 2009) p. 5.

[49] TOMRA, Deposit return schemes Europe: Their impact and future, diakses tanggal 24 Juni 2025, https://www.tomra.com/reverse-vending/media-center/feature-articles/deposit-return-schemes-europe#:~:text=A%20deposit%20return%20system%20is,Europe%20&%20Central%20Asia%20at%20TOMRA

[50] Nicholas Bouliane, The Pfand system: how to return bottles in Germany, diakses pada tanggal 24 Juni 2025, https://allaboutberlin.com/guides/pfand-bottles

[51] Tugce Tugran, Deposit Refund Systems in the EU, 2023 Update, (ACR+, Brusell, 2023), p.18, https://www.acrplus.org/media/origin/images/technical-reports/2023_ACR_Deposit_Refund_Systems_EU_Report.pdf

[52] Uni Eropa, Proposal for a Regulation (EU) on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2019/904, and repealing Directive 94/62/EC, Article 44.

mengurangi jumlah sampah pada tempat pembuangan akhir.[53] Namun demikian, penerapan teknologi pembakaran harus mempertimbangkan keefektifannya jika dipergunakan secara bersamaan dengan EPR agar tidak saling menegasikan.[54]

Di sisi lain, kebijakan Tanggung Jawab Produsen yang Diperluas di Indonesia sebagaimana diatur secara lebih rinci di dalam Permen LHK tentang Peta Jalan Pengurangan Sampah oleh Produsen memuat tanggung jawab produsen sebagaimana dapat dicermati dalam Tabel 3.

Kegiatan	Bentuk Tanggung Jawab
Perencanaan	Menyusun target pengurangan sampah Mengidentifikasi produk dan kemasan, serta jumlahnya Mengidentifikasi cara pengurangan sampah Menyusun strategi komunikasi, informasi dan edukasi
Pelaksanaan	Melakukan pelaksanaan berdasarkan dokumen perencanaan yang telah dilaporkan kepada pemerintah
Pemantauan	Menyampaikan hasil pencatatan kepada pemerintah secara berkala dan didokumentasikan
Evaluasi	Melakukan evaluasi dan upaya perbaikan
Pelaporan	Mengintegrasikan laporan pelaksanaan peta jalan pengurangan sampah ke dalam laporan lingkungan hidup (persetujuan lingkungan)*. * Memuat capaian penarikan kembali

Tabel 3. Tanggung Jawab Produsen yang Diperluas Dalam Pengelolaan Sampah di Indonesia Berdasarkan Permen LHK No. 75 Tahun 2019

[53] EU Monitor, Waste management in the EU: infographic with facts and figures - EU monitor,_____diakses tanggal 20 September 2024, https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20201208STO93325/e-waste-in-the-eu-facts-and-figures-infographic

[54] Your Europe, Single-use plastics in the European Union - Your Europe, diakses pada tanggal 25 Juni 2025, https://europa.eu/youreurope/business/product-requirements/recycling-waste-management/single-use-plastics/index_en.htm. Lihat juga, Kinnaman, T.C.; Yamamoto, M., Has Incineration Replaced Recycling? Evidence from OECD Countries., Sustainability 2023, 15, 3234., p.10.

Dari penjelasan regulasi di Indonesia tersebut, tanggung jawab produsen yang diatur dalam Permen LHK tentang Peta Jalan Pengurangan Sampah oleh Produsen dimaksudkan untuk menggeser tanggung jawab pengurangan dan penanganan sampah dari negara kepada produsen. Beban negara yang menanggung biaya penyelenggaraan pengelolaan sampah, termasuk biaya penanganan sampah pada gilirannya akan menjadi beban masyarakat itu sendiri melalui sistem anggaran yang mengandalkan pajak, beralih menjadi tanggung jawab produsen.[55]

Sebagai perbandingan, pemberlakuan biaya modulasi (*eco modulation fee*) di negara Eropa menegaskan bahwa beban pembiayaan pengelolaan sampah menjadi beban produsen. *Verpact* di Belanda sebagai lembaga yang dibentuk untuk menjadi pelaksana tanggung jawab produsen (juga importir) dalam mengumpulkan dan mendaur ulang sampah yang dihasilkan di pasar domestik Belanda. Proses tersebut didanai oleh produsen (juga importir) termasuk biaya pengumpulan dan pengangkutan yang dilakukan pemerintah kota, melalui mekanisme penagihan kepada *Verpact.*

Berbeda dengan di Belanda, di Indonesia berdasarkan Permen LHK tentang Peta Jalan Pengurangan Sampah oleh Produsen, memberikan keleluasaan kepada produsen dalam upaya pengurangan sampah melalui berbagai pilihan kebijakan untuk mencapai target pengurangan sampah yakni, mulai dari pengurangan, pendauran ulang, dan penarikan kembali sampah. Kondisi tersebut menyebabkan pembebanan biaya pendauran ulang dan penarikan kembali menjadi sulit diterapkan karena produsen dapat memilih mekanisme untuk melakukan pengurangan sebagai bentuk pelaksanaan peta jalan pengurangan sampahnya. Di samping itu, pengaturan pembiayaan pun juga masih membebankan pembiayaan

[55] Rizka Khaerunnisa, Menteri LH: Perlu 3 persen APBD untuk pengelolaan sampah yang baik, diakses pada tanggal 20 Agustus 2025, https://www.antaranews.com/berita/4526326/menteri-lh-perlu-3-persen-apbd-untuk-pengelolaan-sampah-yang-baik. Lihat juga, Lindhqvist, T., & Lifset, R. (2003). Can We Take the Concept of Individual Producer Responsibility from Theory to Practice? Journal of Industrial Ecology, 7(2), p. 3-6.

pengelolaan sampah masih kepada anggaran pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pengaturan dalam peraturan menteri tersebut hanya mengatur produsen bertanggung jawab dalam kegiatan pengurangan tanpa adanya ketentuan yang mengatur secara jelas pembebanan biaya pengelolaan sampah kepada produsen.

Penggunaan instrumen DRS atau skema eco *modulation fees*, sebagai salah satu bentuk operasionalisasi konsep insentif dan disinsentif dalam ekosistem bisnis yang didorong untuk minim sampah, tidak dijumpai dalam regulasi Indonesia. Penggunaan insentif dan disinsentif dalam Permen LHK tentang Peta Jalan Pengurangan Sampah oleh Produsen tidak dimaknai dengan sesuai konsep pendekatan kebijakan berbasis pasar (*market based policy approach*).[56] Ketentuan EPR di Indonesia belum mengatur pendekatan pasar (*market based approach*) dalam penyusunan kebijakan pengelolaan sampah bagi produsen. Peraturan tersebut menyerahkan kepada produsen untuk membentuk kebijakan berbasis pasar tersebut dalam penyusunan peta jalannya, keputusan tersebut pada kebijakan produsen dalam menyusun peta jalan yang pada prinsipnya berupaya menggunakan pendekatan ini. Pendekatan sistem dalam *market based policy* perlu dilengkapi dan dimonitor untuk tanggapan tindak dari entitas pasar, salah satunya dengan melakukan pengkajian dan pemodelan untuk memahami pola pasar dan respons tindak (perilaku pasar) bukan dengan pendekatan *command and control*.

Pengembangan ekosistem pasar dapat didesain dengan baik jika pemerintah telah memutuskan untuk tidak mengedepankan upaya punitif dalam pengelolaan sampah di Indonesia. Selain DRS dan eco *modulation fee* yang telah dijabarkan di atas, pengalihan tanggung jawab negara kepada produsen dalam pengelolaan sampah melalui skema pendekatan berbasis pasar juga dapat diikuti dengan hadirnya lembaga non-pemerintah yang dapat dilibatkan dalam melaksanakan

[56] Robert N. Stavins, MARKET-BASED ENVIRONMENTAL POLICIES, diakses pada tanggal 20 Agustus 2025, https://scholar.harvard.edu/files/stavins/files/market-based_envir._policies.pdf ,1998.

tanggung jawab tersebut, salah satunya adalah *Producer Responsibility Organization* (PRO).

B. PRO Sebagai Bentuk Operasionalisasi Tanggung Jawab Produsen Secara Kolektif

Sebagaimana telah dijabarkan sebelumnya, pelaksanaan EPR dapat diimplementasikan melalui berbagai instrumen yang berbeda meliputi administratif, ekonomi dan informasi seperti persyaratan penarikan kembali (*take back*) hingga deposit *refund system* (DRS) berbasis pasar.[57] EPR dapat dibebankan baik kepada produsen secara individu dan/atau berkelompok melalui organisasi pelaksana tanggung jawab produsen[58].

Uni Eropa melalui Directive 2008/98/EC mendefinisikan produsen adalah orang atau badan hukum yang secara profesional mengembangkan, memproduksi, menjual, atau mengimpor produk. Akan tetapi, pada *Draft Regulation* tentang *Packaging and Packaging Waste*, produsen didefinisikan sebagai orang atau badan hukum yang pertama kali menyediakan jenis kemasan tersebut di pasaran. Sedangkan di Indonesia, produsen didefinisikan sebagai pelaku usaha yang memproduksi barang yang menggunakan kemasan, mendistribusikan barang kemasan impor, atau menjual barang dengan wadah yang tidak dapat atau sulit terurai oleh proses alam.[59]

Pelaksanaan EPR yang dilaksanakan sendiri (*Individual Producer Responsibility*)[60] dilakukan langsung oleh produsen plastik secara individu melalui

---

[57] Pouikli, K. Concretising The Role of Extended Producer Responsibility In European Union Waste Law And Policy Through The Lens of The Circular Economy. ERA Forum 20, hlm. 491–508 (2020). https://doi.org/10.1007/s12027-020-00596-9, pp 491–508.

[58] Atlantic Packaging, "Deep Dive: Extended Producer Responsibility (EPR) For Packaging, Explained", diakses tanggal 20 September 2024, https://www.atlanticpkg.com/deep-dive-extended-producer-responsibility-epr-for-packaging-explained/.

[59] Indonesia, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Peta Jalan Pengurangan Sampah Oleh Produsen , Pasal 1 angka 2.

[60] RPRA, "The Circular Economy", diakses tanggal 20 September 2024, https://rpra.ca/the-circular-economy/ .

kegiatan pengumpulan kembali sampah yang dihasilkannya dan mengelola kemasan produknya pasca konsumsi. Sedangkan pelaksanaan secara bersama (*collective producer responsilibity*) oleh produsen diselenggarakan oleh organisasi kumpulan para produsen atau dapat melibatkan pengelola sampah swasta, pemerintah daerah maupun operator sistem yang disebut sebagai organisasi tanggung jawab produsen (*Producer Responsibility* Organisation/PRO).[61]

Ketentuan mengenai PRO diatur di Uni Eropa dalam Directive 2008/98/EC dan Directive 2018/851 yang merupakan amandemen dari Directive 2008/98/EC. Dalam ketentuan tersebut dinyatakan bahwa tanggung jawab produsen dalam EPR termasuk penerimaan sampah yang dikembalikan (*take back*), pengelolaan terhadap sampah yang dikembalikan, pembiayaan, serta penyampaian informasi pengelolaannya. Berdasarkan pengaturan di Uni Eropa, kegiatan tersebut dalam dilakukan secara individu maupun kolektif. Namun demikian, strategi PRO pada akhirnya menjadi pilihan kebijakan yang banyak dipilih oleh negara anggota Uni Eropa dalam pelaksanaan EPR. PRO bertugas menjalankan sebagian atau seluruhnya melalui kegiatan pengumpulan, pendauran ulang, penyediaan logistik, pelaporan kepada pemerintah dan individu produsen, serta pembiayaan. Di Eropa, saat ini terdapat 31 PRO nasional di 31 negara anggora Uni Eropa di bawah naungan PRO Europe,[62] yang dikenal sebagai The Green Dot, yang bertanggung jawab mengumpulkan dan mendaur ulang sampah kemasan di negara masing-masing.[63]

PRO secara kolektif dapat dikelola oleh swasta atau oleh negara. PRO yang diorganisir oleh industri swasta pada umumnya didirikan oleh perusahaan, asosiasi, atau organisasi lain dengan peran pengawasan dilaksanakan oleh otoritas publik,

[61] EU, Directive 2018/851 amending Directive 2008/98/EC in waste article 8a (1) a.

[62] Pro Europe, The Green Dot, diakses tanggal 24 Agustus 2025, https://www.pro-e.org/index.html.

[63] Compliance Gate, "List of Extended Producer Responsibility Organisations (PRO) in The EU", diakses tanggal 20 September 2024, https://www.compliancegate.com/epr-organisations-european-union/.

dengan orientasi laba ataupun nirlaba. Sedangkan PRO yang dijalankan oleh negara menjadi salah satu unit dalam organisasi negara, misalnya *Eco-Lef System* di Tunisia yang dilaksanakan oleh negara dengan biaya dari pajak lingkungan.[64]

Pengelolaan sampah melalui PRO menguntungkan bagi produsen yang bergabung karena mengefisiensikan sumber daya dalam pengumpulan sampah dan menghemat biaya. Selain itu dengan pelaksanaan secara kolektif, tata kelola keuangan dan penyampaian data serta pelaporan yang lebih baik dapat dilakukan secara bersamaan. Namun demikian, jika pengelolaan PRO tidak dilaksanakan dengan baik, produsen juga dapat dirugikan, seperti monopoli pasar, pengelolaan keuangan yang tidak transparan, serta kebijakan internal antar negara anggota yang berbeda akan memberikan beban administrasi yang lebih berat.

Kriteria	Kelebihan	Kekurangan
Kelembagaan	Berbagi tugas dalam satu kesatuan, terintegrasi rantai pasok, produksi, dan penjualan	Berpotensi menjadi lembaga yang hanya difungsikan untuk kepentingan kampanye keberhasilan produsen jika tidak transparan
Keanggotaan	Bersifat sukarela, sehingga masing-masing produsen memiliki kebebasan berkontrak sepenuhnya.	Potensi munculnya *free rider* sehingga dapat menimbulkan ketidakpercayaan jika tidak dikelola dengan baik.
Tata kelola	Memberi kepastian bahwa dana penanganan sampah yang bersumber dari produsen tidak menjadi tanggung jawab pemerintah.	Intervensi pengaturan dilemahkan, pemerintah hanya memberi stimulus
Anggaran	Biaya lebih murah karena produsen berbagi biaya dan sumber daya dalam pengelolaan sampah.	Alokasi anggaran EPR bagi setiap produsen menjadi tinggi karena masing-masing harus menyediakan fasilitas penarikan kembali, pengolahan, pendaurulangan yang belum tentu digunakan bagi industri mereka.

[64] ECO-LEF in Tunisia: A case study, https://prevent-waste.net/wp-content/uploads/2023/06/Tunisia.pdf p. 4 diakses tanggal 25 Agustus 2025.

Kepatuhan	Dengan adanya lembaga ini, memudahkan pencatatan dan pelaporan serta akuntabilitas kinerja produsen.	Karena bersifat sukarela, tidak ada sanksi pagi produsen yang tidak tergabung dalam PRO.

Tabel 4. Analisis Kelebihan dan Kekurangan Pembentukan PRO

Dalam Tabel 4, PRO sebagai instrumen yang melengkapi penerapan EPR memiliki kekurangan dan kelebihan. PRO dalam konteks sukarela diterapkan dengan kombinasi insentif dan disinsentif, sedangkan PRO sebagai pilihan kebijakan *mandatory* disertai dengan sanksi. Penerapan PRO secara sukarela berlandaskan kebebasan berkontrak, produsen tidak dipaksa untuk bergabung dalam menjalankan kewajibannya masing-masing. Kehadiran lembaga PRO menawarkan efektivitas yang dapat meringankan beban biaya pada masing-masing produsen, jika dilaksanakan secara individu. Oleh karenanya kepatuhan anggota untuk berkomitmen dan berkontribusi memiliki pengaruh sangat tinggi dalam keberhasilan suatu lembaga PRO.

Lembaga PRO baik yang dilakukan secara sukarela maupun wajib dapat menagih biaya pendauran ulang kepada pihak produsen yang dikenakan EPR. Atas biaya pendaur ulangan yang telah dibayarkan kepada PRO, produsen memiliki hak untuk mengakui (klaim) dalam pelaporan dan publikasi capaian kinerja penarikan sampah mereka.

Di samping itu, capaian kinerja tanggung jawab produsen untuk menarik kembali sampahnya ini juga menjadi perjumpaan hak publik dan transaksi privat di mana hak publik untuk memperoleh laporan capaian kewajiban produsen yang baik dan akuntabel. Juga dari laporan ini memastikan biaya penanganan sampah yang menjadi tanggung jawab produsen tidak dibebankan kepada biaya publik (anggaran pemerintah). Selain itu, baik produsen kemasan, produsen, distributor, dan penjual secara bersamaan bertanggung jawab atas sampah yang dihasilkan dan melaporkan capaian pengelolaan sampahnya, misal sampah yang dihasilkan dari botol susu, harus dilaporkan oleh produsen kemasan, produsen susu, distributor susu, dan penjual susu. Agregasi laporan yang disusun secara terpisah oleh

masing-masing produsen berpotensi menghasilkan pencatatan ganda terhadap objek limbah yang identik. Praktik ini dapat menyebabkan peningkatan angka volume sampah yang terlaporkan sebagai telah ditangani, meskipun secara faktual volume tersebut berasal dari entitas fisik yang sama. Konsekuensinya, data yang dihasilkan tidak merepresentasikan kondisi aktual, melainkan mencerminkan duplikasi informasi yang dapat menyesatkan dalam evaluasi capaian pengelolaan sampah.

Hambatan pelaksanaan PRO di Indonesia salah satunya disebabkan karena belum adanya aturan tentang PRO, pengaturan yang ada hanya menyebutkan bahwa dalam melakukan pendauran ulang sampah, produsen dapat menunjuk pihak lain yang memiliki izin usaha dan/atau kegiatan.[65] Peraturan perundang-undangan tidak mengatur lebih lanjut bentuk kelembagaan pihak lain tersebut. PRO yang ada di Indonesia saat ini bersifat sukarela dan berasal dari inisiasi swasta. Enam perusahaan[66] yang bergabung dalam perusahaan Packaging and Recycling Alliance for Indonesia Sustainable Environment (PRAISE) berinisiatif membuat organisasi daur ulang kemasan yang bernama IPRO (Indonesia Packaging Recovery Organisation) sebagai organisasi nirlaba yang mengelola dan menjalankan inisiatif kolektif produsen dalam pengurangan sampah, khususnya kegiatan pengumpulan dan daur ulang kemasan, verifikasi dan standardisasi.[67] Selain IPRO, terdapat ADUPI (Asosiasi Daur Ulang Plastik Indonesia) yang merupakan organisasi

[65] Indonesia, PP tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga, Pasal 13 ayat (2) dan (3).

[66] Enam perusahaan tersebut adalah Coca Cola, Danone, Indofood, Nestle, Tetra Pak, dan Unilever. Lihat dalam Annisa Bella Syana.S., Jawab Tantangan Ekonomi Sirkular, PRAISE Hadirkan Program PRO, diakses pada tanggal 25 Agustus 2025, https://www.marketeers.com/jawab-tantangan-ekonomi-sirkular-praise-hadirkan-program-pro/.

[67] WWF, Panduan Perluasan Tanggungjawab Produsen terhadap Produk dan Kemasan Plastik untuk Industri di Indonesia, WWF, 2022, hlm 51

profit yang bertindak sebagai mitra produsen dalam pengumpulan dan daur ulang sampah.[68]

Kondisi ini menunjukkan lembaga PRO di Indonesia belum efektif karena masih minimnya partisipasi produsen lain dan lembaga pengelolaan sampah dalam lembaga PRO di Indonesia. Luasnya wilayah Indonesia dan dengan distribusi PRO yang terbatas menyebabkan tingginya biaya transportasi pada pengangkutan sampah ke fasilitas pengelolaan sampah. Menjawab tantangan tersebut, akan lebih baik apabila PRO dapat dibentuk di beberapa daerah, satu PRO dapat membuka cabang di berbagai pulau dengan mengembangkan industri dan fasilitas pengelolaan sampah.[69]

Hambatan lain dalam pelaksanaan PRO adalah dalam melakukan penarikan kembali sampah terkendala dengan minimnya fasilitas penampungan sampah dan rendahnya tingkat pengumpulan sampah.[70] Hambatan-hambatan di atas menunjukkan perlunya pengaturan yang jelas mengenai hubungan antara produsen yang memiliki kewajiban dan bantuan pihak-pihak ketiga lainnya, seperti hubungan antar pengampu kewajiban dengan pelaksana (operator) penarikan dan/atau pendaur ulang, yang dapat diperdalam juga dengan mengatur hak produsen dan operator, serta pemanfaatan atas produk hasil pendaurulangan operator.

Selain itu, jangkauan pengaturan materi muatan tersebut juga harus diselaraskan dengan bidang perindustrian yang menjadi figur sentral produsen. Produsen dalam bidang usaha manufaktur menjadi titik awal produk dan kembali ke manufaktur dalam sistem *close loop*. Manufaktur sebagai produsen yang berkewajiban untuk melakukan redesain produk dan kemasan termasuk meningkatkan kandungan bahan baku hasil daur ulang.

[68] Ibid., hlm. 24.
[69] Ibid., hlm. 54.
[70] Ibid., hlm. 24

Studi dari pengalaman negara-negara Uni Eropa menunjukkan bahwa kehadiran PRO memegang peran penting dalam *cost effectiveness* EPR.[71] Penerapan EPR beserta kewajiban untuk menarik kembali sampah yang dihasilkan merupakan elemen penting dalam ekosistem penanganan sampah dalam paket kebijakan yang mengatur beban pendanaan dalam penanganan sampah yang menjadi tanggung jawab produsen (*financial or financial and organisation responsibility*).[72] Kehadiran PRO baik secara tunggal (monopoli) atau multi-organisasi (kompetitif) berkorelasi kuat dalam efektivitas penanganan masalah sampah. Di beberapa negara kondisi ini bahkan meningkatkan kinerja pendaur-ulangan sampah. Sedangkan, di Indonesia, pendanaan pengelolaan sampah oleh produsen hanya diberlakukan untuk kegiatan pengurangan sampah tanpa dilengkapi dengan kewajiban (merupakan pilihan dalam rencana aksi yang disusun perusahaan) atas pengelolaan sampah yang dihasilkannya (dalam daur hidup produk).[73] Meski demikian, transparansi dan pelaporan dari pelaksanaan EPR, baik di Indonesia[74] dan negara Uni Eropa[75] sama-sama memandatkan produsen menyampaikan pelaporan pelaksanaan kepada publik.

V. Penutup

Berdasarkan temuan penelitian ini, tanggung jawab produsen terkait sampah plastik yang diselenggarakan di Uni Eropa dan di Indonesia menerapkan konsep

---

[71] Lorang, S., Yang, Z., Zhang, H. et al., Achievements and policy trends of extended producer responsibility for plastic packaging waste in Europe. Waste Dispos. Sustain. Energy 4, 91–103 (2022). https://doi.org/10.1007/s42768-022-00098-z. Lihat juga, Lindhqvist, Thomas, Lifset, Reid, Can We Take the Concept of Individual Producer Responsibility from Theory to Practice?, Journal of Industrial Ecology, 2003. Lihat juga, Jakob T. Pruess, Rachael D. Garrett, Potential effectiveness of extended producer responsibility: An ex-ante policy impact analysis for plastic packaging waste in Belgium, France, and Germany, Resources, Conservation and Recycling, Volume 219, 2025.

[72] EU, Directive 2018/851, consideration (14).

[73] Indonesia, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Peta Jalan Pengurangan Sampah Oleh Produsen, Pasal 26 huruf b.

[74] Ibid., Pasal 16.

[75] EU, Directive 94/62/EC, article 12 (6).

yang sama yakni EPR atau Tanggung Jawab Produsen yang Diperluas. Namun sayangnya, perangkat regulasi Indonesia belum memberi kepastian atas beralihnya tanggung jawab pembiayaan mengelola sampah plastik dari pemerintah kepada produsen. Instrumen hukum yang saat ini berlaku di Indonesia masih menekankan pembiayaan publik melalui anggaran pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengelolaan sampah.

PRO sebagai suatu strategi dalam penerapan EPR yang memiliki keunggulan efisiensi sumber daya dan biaya, perlu dikembangkan praktik-praktik baik dan pengembangan hukum PRO termasuk pengaturan transparansi dan pelaporan serta validasi multipihak yang mempertimbangkan karakteristik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia, *Undang-Undang Pengelolaan Sampah*, UU No. 18 Tahun 2008, LN No. 69 Tahun 2008 TLN No. 4851.

_____, *Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga*, PP No 81 Tahun 2012, LN Tahun 2021 No. 188, TLN No. 5347.

_____, *Peraturan Presiden tentang Penanganan Sampah Laut*, PP No. 83 Tahun 2018 LN Tahun 2018 No. 168.

_____, *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Peta Jalan Pengurangan Sampah Oleh Produsen*, PermenLHK No. P.75/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2019 BN No. 1545 Tahun 2019

Dokumen Internasional

Europe Union, Commission Directive 90/128/EEC relating to Plastic Materials and articles intended to come into contract with food stuffs

EU Directive, 75/442 - EN - EUR-Lex.

_____, 1994 on Packaging and Packaging Waste

_____, 94/62 - EN - EUR-Lex

_____, 2018/851 amending Directive 2008/98/EC

_____, 2019/904

_____, 91/156/EEC

Buku

Hotta., Yasuhiko, et.al., eds., *Extended Producer Responsiblility Policy in East Asia: in Consideration of International Resource Circulation*, (Japan: Institute for Global Environmental Strategies, 2009)

Marzuki., Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Kencana, 2023)

Artikel Jurnal

B.. Ramasubramanian, Tan, J., Chellappan, V. et al. “Recent Advances in Extended Producer Responsibility Initiatives for Plastic Waste Management in Germany and UK.” *Mater Circ Econ 5*, 6 (2023). https://doi.org/10.1007/s42824-023-00076-8

Cai, Ya-Jun & Choi, Tsan-Ming, “Extended Producer Responsibility: A Systematic Review and Innovative Proposals for Improving Sustainability.” *IEEE Transactions on Engineering Management*. (2019) 10.1109/TEM.2019.2914341.

Lindhqvist, T., “Extended Producer Responsibility in Cleaner Production: Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems”. [Doctoral Thesis (monograph), *The International Institute for Industrial Environmental Economics]. IIIEE*, (Sweden, Lund University), 2000

Lindhqvist, & Lifset, R. “Can We Take the Concept of Individual Producer Responsibility from Theory to Practice?” *Journal of Industrial Ecology*, 7(2), 2003.

Novakovic. Katarina, Deepashree Thumbarathy, Marloes Peeters, Mark Geoghegan, Josephine Go Jefferies, Chris Hicks, Danae Manika, Sheng Dai, “Zero-waste circular economy of plastic packaging: The bottlenecks and a way forward.” *Sustainable Materials and Technologies*, Volume 38, 2023, ISSN 2214-9937, https://doi.org/10.1016/j.susmat.2023.e00735

Pouikli, K. “Concretising The Role of Extended Producer Responsibility In European Union Waste Law And Policy Through The Lens of The Circular Economy.” *ERA Forum* 20, (2020). https://doi.org/10.1007/s12027-020-00596-9

S.. Lorang, , Yang, Z., Zhang, H. et al. “Achievements and policy trends of extended producer responsibility for plastic packaging waste in Europe.” *Waste Dispos. Sustain. Energy 4*, 91–103 (2022). https://doi.org/10.1007/s42768-022-00098-z

T.C.. Kinnaman,; Yamamoto, M. "Has Incineration Replaced Recycling? Evidence from OECD Countries." *Sustainability* 2023, 15, 3234. https://doi.org/10.3390/ su15043234

T., Jakob Pruess, Rachael D. Garrett, "Potential effectiveness of extended producer responsibility: An ex-ante policy impact analysis for plastic packaging waste in Belgium, France, and Germany," Resources, *Conservation and Recycling*, Volume 219, 2025.

Lain-lain

Atlantic Packaging, "Deep Dive: Extended Producer Responsibility (EPR) For Packaging, Explained", diakses tanggal 20 September 2024, https://www.atlanticpkg.com/deep-dive-extended-producer-responsibility-epr-for-packaging-explained/.

Bouliane., Nicholas, The Pfand system: how to return bottles in Germany, diakses pada tanggal 24 Juni 2025, https://allaboutberlin.com/guides/pfand-bottles.

Compliance Gate, "List of Extended Producer Responsibility Organisations (PRO) in The EU", diakses tanggal 20 September 2024, https://www.compliancegate.com/epr-organisations-european-union/.

ECO-LEF in Tunisia: A case study, diakses tanggal 25 Agustus 2025, https://prevent-waste.net/wp-content/uploads/2023/06/Tunisia.pdf.

EU Monitor, Waste management in the EU: infographic with facts and figures - EU monitor, diakses tanggal 20 September 2024, https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20201208STO93325/e-waste-in-the-eu-facts-and-figures-infographic

European Communities, Official Journal of the European Communities, OJ No C 122, 18. 5. 1990

European Parliament, "Deal on new rules for more sustainable packaging in the EU" | News | European Parliament (europa.eu) diakes tanggal 20 September 2024, https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240301IPR18595/deal-on-new-rules-for-more-sustainable-packaging-in-the-eu.

European Parliamentary, Revision of the Packaging and Packaging Waste Directive (europa.eu), diakses tanggal 20 September 2024, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/745707/EPRS_BRI(2023)745707_EN.pdf.

Gardiner. Beth, In Europe, a Backlash Is Growing Over Incinerating Garbage - Yale e360, diakses pada tanggal 25 Juni 2025, https://europa.eu/youreurope/business/product-requirements/recycling-waste-management/single-use-plastics/index_en.htm.

Impala UB, Penelitian microplastic di sumber air Brantas, 2020, diakses tanggal 10 Februari 2024, https://wartapalaindonesia.com/analisa-keberadaan-mikroplastik-pada-sumber-mata-air-kota-batu/

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, "Festival Peduli Sampah Nasional 2023: Solusi Kurangi Polusi Plastik", diakses tanggal 10 Februari 2024, https://ppid.menlhk.go.id/berita/siaran-pers/7225/festival-peduli-sampah-nasional-2023-solusi-kurangi-polusi-plastik

Khaerunnisa. Rizka, Menteri LH: Perlu 3 persen APBD untuk pengelolaan sampah yang baik, diakses pada tanggal 20 Agustus 2025, https://www.antaranews.com/berita/4526326/menteri-lh-perlu-3-persen-apbd-untuk-pengelolaan-sampah-yang-baik

Metrotv news, 8 Juta Ton Sampah Plastik dibuang ke Laut Setiap Tahun, Metrotvnews https://www.metrotvnews.com/play/NOlCn66p-8-juta-ton-sampah-plastik-dibuang-ke-laut-setiap-tahun, 13 September 2024

Multi-Material Stewardship Western, History of EPR, diakses pada 10 Februari 2024, https://www.mmsk.ca/residents/history-epr/#:~:text=Origins,Swedish%20Ministry%20of%20the%20Environment

N., Robert Stavins, MARKET-BASED ENVIRONMENTAL POLICIES, diakses pada tanggal 20 Agustus 2025https://scholar.harvard.edu/files/stavins/files/market-based_envir._policies.pdf , 1998

National Geographic, "Plastic Bag Found at the Bottom of The World's Deepest Ocean Trench", diakses tanggal 10 Februari 2024, https://education.nationalgeographic.org/resource/plastic-bag-found-bottom-worlds-deepest-ocean-trench/

Pro Europe, The Green Dot, diakses tanggal 24 Agustus 2025, https://www.pro-e.org/index.html.

RPRA, "The Circular Economy", diakses tanggal 21 September 2024, https://rpra.ca/the-circular-economy/

Setiawan. Asep, Sampah Plastik Perkotaan dan Tantangan Pemerintah Indonesia Menuju Global Plastic Treaty, diakses pada tanggal 4 Desember 2024, https://ecobiz.asia/sampah-plastik-perkotaan-dan-tantangan-pemerintah-indonesia-menuju-global-plastic-treaty/

Syana. Bella, S. Annisa, Jawab Tantangan Ekonomi Sirkular, PRAISE Hadirkan Program PRO, diakses pada tanggal 25 Agustus 2025, https://www.marketeers.com/jawab-tantangan-ekonomi-sirkular-praise-hadirkan-program-pro/.

SYSTEMIQ, APKASI & APEKSI, Producer Responsibility in Indonesia: What to Know, What Stakeholders Think, and What Could Happen Next, (DEPA & Embassy of Denmark Jakarta 2021).

Tugran. Tugce, Deposit Refund Systems in the EU, 2023 Update, (ACR+, Brusell, 2023), p.18, https://www.acrplus.org/media/origin/images/technical-reports/2023_ACR_Deposit_Refund_Systems_EU_Report.pdf.

TOMRA, Deposit return schemes Europe: Their impact and future, diakses tanggal 24 Juni 2025, https://www.tomra.com/reverse-vending/media-center/feature-articles/deposit-return-schemes-

europe#:~:text=A%20deposit%20return%20system%20is,Europe%20&%20Central%20Asia%20at%20TOMRA

UNEP, "Plastic Pollution", diakses tanggal 10 februari 2024.

WWF, "Extended Producer Responsibility", diakses tanggal 20 September 2024, https://plasticsmartcities.org/extended-producer-responsibility/

____, Panduan Perluasan Tanggungjawab Produsen terhadap Produk dan Kemasan Plastik untuk Industri di Indonesia, WWF, 2022.

Your Europe, Single-use plastics in the European Union - Your Europe, diakses pada tanggal 25 Juni 2025, https://europa.eu/youreurope/business/product-requirements/recycling-waste-management/single-use-plastics/index_en.htm

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Daftar Jenis Bahan Produk atau Kemasan yang Diatur dalam Peta Jalan Pengurangan Sampah
Tabel 2. Daftar Sampah Dalam Direktif 2006 Sebagaimana Tercantum Dalam *Annex* I
Tabel 3. Tanggung Jawab Produsen yang Diperluas Dalam Pengelolaan Sampah di Indonesia
Tabel 4. Analisis Kelebihan dan Kekurangan Pembentukan PRO