STUDI KOMPARASI PENERAPAN KEBIJAKAN PENGGUNAAN KANTUNG PLASTIK

Syanni Yustiani
Politeknik Keuangan Negara STAN

Maryadi
Politeknik Keuangan Negara STAN

Alamat Korespondensi: syanni.yustiani@pknstan.ac.id

INFORMASI ARTIKEL

Diterima Pertama
[30 01 2020]

Dinyatakan Diterima
[19 02 2020]

KATA KUNCI:
Cukai plastik, plastic bag levy

KLASIFIKASI JEL:
H200

ABSTRAK

Environmental Tax Reform, is the term used for changes in the taxation system where the tax object shifts from a 'good base', such as labor, capital or consumption to a 'bad base' such as activities that lead to environmental pollution. This development is the key to good implementation of environmentally sound fiscal policies. This study aims to compare the implementation of government policies on the consumption of plastic bags in several countries and the challenges in implementing these policies. The adoption of the policy significantly reduced the level of consumption of plastic bags in Ireland whereas in Botswana, Canada, South Africa and China the reduction in consumption of plastic bags was only short-term.

Reformasi Pajak Lingkungan, adalah istilah yang digunakan untuk perubahan dalam sistem perpajakan di mana objek pajak bergeser dari 'basis yang baik', seperti tenaga kerja, modal atau konsumsi menjadi 'basis yang buruk' seperti kegiatan yang mengarah pada pencemaran lingkungan. Perkembangan tersebut menjadi kunci penerapan yang baik atas kebijakan fiskal yang berwawasan lingkungan. Penelitian ini bertujuan membandingkan implementasi kebijakan pemerintah atas konsumsi kantung plastik di beberapa negara dan tantangan dalam implementasi kebijakan tersebut. Penerapan kebijakan secara signifikan mengurangi tingkat konsumsi kantung plastik di Irlandia sedangkan di Botswana, Kanada, Afrika Selatan dan China penurunan konsumsi kantung plastik hanya bersifat jangka pendek.

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Reformasi Pajak Lingkungan, adalah istilah yang digunakan untuk perubahan dalam sistem perpajakan di mana objek pajak bergeser dari 'basis yang baik', seperti tenaga kerja, modal atau konsumsi menjadi 'basis yang buruk' seperti kegiatan yang mengarah pada pencemaran lingkungan. Perkembangan tersebut menjadi kunci penerapan yang baik atas kebijakan fiskal yang berwawasan lingkungan (Kim, 2011). Negara-negara OECD telah menerapkan instrumen pajak lingkungan mulai tahun 1990-an, Finlandia melalui pajak atas pestisida dan CO₂ (1990), Swedia melalui pajak emisi (1991) Denmark melalui pajak sampah dan air minum langsung (1993), Belanda melalui pajak atas sampah di perairan (1996), Jerman melalui pajak energi (1999) dan Inggris melalui pajak tempat pembuangan akhir (1996) (Kim, 2011).

Pertama kali diperkenalkan pada akhir 1970-an (Rivers, *et al.*, 2017) kantung plastik begitu populer sebagai bahan pengemasan karena bahannya yang ringan, fleksibel, murah, kuat, tahan air dan tahan lama (Mogomotsi *et al.*, 2019). Konsumsi kantung plastik memiliki dua biaya yaitu biaya pengadaannya dan biaya dari eksternalitas negatif atas sampah kantung plastik (Haoran, 2012). Jenis biaya yang kedua diperparah dengan praktik penggunaannya dalam kehidupan sehari-hari seringkali tidak dilakukan dengan bertanggung jawab, hasil Survey Worldbank pada Tahun 2018 menyatakan bahwa setiap orang di Indonesia menghasilkan sampah 0,87 kg/kapita/hari dimana komposisi kedua terbesar dari sampah tersebut berupa sampah plastik sebesar 11,16%. Dalam survey tersebut diketahui bahwa hanya sekitar 48,38% sampah yang dapat ditangani di Tempat Pembuangan Sementara/Akhir sedangkan sisanya terutama sampah yang tidak mudah hancur seperti plastik mencemari lingkungan mulai dari daratan hingga lautan Indonesia. Perkiraan volume sampah plastik yang memasuki laut di Indonesia sebesar 0,48-1,29 juta ton per tahunnya dan hal ini menjadikan Indonesia sebagai negara penyumbang polusi sampah plastik di lautan terbesar setelah Tiongkok (Jambeck, 2015). Data dan fakta tersebut mendorong pemerintah untuk melakukan regulasi atas penggunaan kantung plastik melalui penerapan cukai plastik (Bea Cukai, 2019).

Pada tahun 2016, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan mengeluarkan Kebijakan yang mengatur pengenaan tarif kantung plastik berbayar Rp. 200/lembar melalui surat Dirjen Pengelolaan Sampah, Limbah, dan B3 Nomor S.1230/PSLB3PS/2016. Kebijakan tersebut diterapkan di 23 kota di Indonesia mulai dari bulan Februari s.d Mei 2016. Kebijakan tersebut berdampak positif terhadap penurunan konsumsi kantung plastik sebanyak 30% (Bea Cukai, 2019). Selanjutnya kebijakan pelarangan penggunaan kantung belanja plastik di pusat perbelanjaan diterapkan oleh beberapa pemerintah daerah di Indonesia secara sporadis seperti pemerintah daerah Balikpapan, Bogor, Banjarmasin, dan Bali. Kebijakan-

kebijakan tersebut mendapatkan pertentangan dari Inaplas, asosiasi pengusaha produsen plastik (Bea Cukai, 2019).

Menteri keuangan telah memberikan perhatian atas dampak eksternalitas negatif dari konsumsi plastik secara umum dari tahun 2016. Beliau mengusulkan untuk dibuat peraturan cukai atas konsumsi botol plastik minuman dan produk lainnya yang berbahan dasar plastik (Kemenkeu, 2019). Selain itu dalam perkembangannya pemerintah akan juga menerapkan cukai pada penggunaan kantung plastik (*petroleum base*) Rp. 30.000 per kg plastik (Bea Cukai, 2019). Penerimaan dari pungutan negara tersebut akan dialokasikan program terkait peningkatan kualitas lingkungan hidup (Kemenkeu, 2019). Kementerian Keuangan membahas rencana penerapan cukai baru ini dengan para pemangku kepentingan untuk meminimalisir pro dan kontra di masyarakat yang diwakili oleh Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), GAPMMI (Gabungan Pengusaha Makanan dan Minuman Seluruh Indonesia), Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN), ASPADIN (Asosiasi Pengusaha Air Minum Dalam Kemasan), dan ASRIM (Asosiasi Industri Minuman Ringan) (Bea Cukai, 2019).

Pengenaan cukai atas penggunaan kantung plastik masih dalam tahap perancangan kebijakan di Indonesia sedangkan di beberapa negara lain di dunia telah mengimplementasikan dengan konsepnya masing-masing sejak lama. Penelitian ini bertujuan untuk membandingkan implementasi kebijakan penggunaan kantung plastik di beberapa negara, mengidentifikasi tantangan implementasi kebijakan tersebut, dan memberikan masukan atas kebijakan penggunaan kantung plastik yang akan diterapkan di Indonesia.

2. STUDI LITERATUR DAN TEORI

Menurut teori ekonomi, pajak lingkungan harus ditargetkan secara langsung pada subjek dan / atau substansi yang memicu masalah lingkungan yang ditentukan (Gammerman, 2008). Pajak lingkungan sulit untuk diklasifikasikan karena sifatnya yang multibentuk dan multifungsi. Akan tetapi secara garis besar pajak lingkungan dapat dikategorikan dalam tiga klasifikasi besar yaitu *cost recovering*, *incentive* dan *revenue raising taxes* (Gammerman, 2008). Pada awal penerapan pajak lingkungan di tahun 1970-an, pendekatan kebijakan menggunakan basis penggunaan teknologi dan ukuran kinerja (Dikgang dan Visser, 2012). Selanjutnya berkembang pendekatan *command-and-control* yang diperkenalkan di Amerika Serikat di mana kebijakan didasarkan pada peraturan pemerintah. Pendekatan ini memerlukan sumberdaya yang besar berupa modal, pendapatan pemerintah, kemampuan untuk penegakan dan administrasi (Panayotou, 1994).

Penerapan kebijakan pajak lingkungan atas sampah awalnya berfokus pada penghasil sampah itu sendiri dengan tujuan pengurangan jumlah sampah melalui kompensasi atas jumlah sampah yang dapat dikumpulkan (Bohm, 1981; Callan and Thomas, 1999; Choe and Fraser, 2001). Alternatif lain dari kebijakan tersebut melalui bentuk pajak atas produk dalam bentuk retribusi atas kantung plastik (Pearce dan

Turner (1992) dan Convery *et al.* (2007). Pengenaan tambahan biaya pada harga plastik merupakan salah satu contoh dari pengenaan pajak *Pigouvian*. Penerapan pajak *Pigouvian* ini dianggap adil karena setiap individu memiliki kemerdekaan untuk melakukan konsumsi barang tersebut. Dengan pendekatan Pigou (1960) biaya eksternalitas dari polusi/sampah bisa diimbangi dengan mengenakan pajak atas sumber polusi/sampah tersebut minimal sebesar biaya marginal atas polusi/sampah tersebut.

Hal tersebut sejalan dengan sebuah konsep *The Polluter Pays Principle* (PPP) dimana pembuat polusi yang bertanggung jawab untuk membayar atas kerusakan lingkungan yang telah dia buat (Xing, 2009). Biaya yang dikenakan atas sebuah barang/jasa tersebut sebesar biaya total dari pengendalian polusi yang dihasilkan barang/jasa tersebut (Xing, 2009). Tujuan dari penerapan kebijakan tersebut adalah untuk mengurangi produksi dan penggunaan produk dan meningkatkan modal untuk penanganan dan pengurangan dampak polusi. Besaran pajak yang diberikan berbeda-beda sesuai dengan tingkatan dan dampak yang dihasilkan oleh barang tersebut terhadap lingkungan (Xing, 2009).

Dalam pengendalian sampah kantung plastik, kebijakan pajak yang dibuat diharapkan dapat mengubah pandangan masyarakat atas nilai dan penggunaan kembali plastik sebagai barang yang memiliki nilai ekonomis. Tujuan dari pemangku kebijakan adalah mempengaruhi perilaku penggunaan barang sehingga menjaga produksi atas suatu barang dalam level output tertentu. Hal ini dapat dilakukan dengan menggunakan *market-based instrument* dimana nilai eksternalitas dibebankan pada harga sebuah produk dengan tujuan mengubah permintaan pasar (Cropper dan Oates, 1992).

Literatur yang ada saat ini, menyatakan bahwa terdapat empat pilihan kebijakan yang dapat dilakukan secara sendiri-sendiri maupun dalam bentuk kombinasi untuk menyelesaikan masalah sampah kantung plastik yaitu: (1) larangan/pembatasan penggunaan; (2) Upaya merubah kultur dan norma masyarakat melalui edukasi; (3) mekanisme pasar melalui pengenaan pajak/subsidi; dan (4) *nudge*, penerapan kebijakan yang mendukung perilaku alternatif yang lebih baik (Gunningham *et al.*, 1998; Monroe 2003; Thaler and Sunstein 2008).

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penulisan kualitatif. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui pengumpulan data dan/atau informasi yang relevan dengan tujuan penulisan melalui studi literatur yang menelaah sumber tertulis terkait implementasi kebijakan penggunaan kantung plastik baik berupa pajak/cukai/retribusi di dunia baik jurnal maupun laporan. Hasil dari studi literatur digunakan untuk menganalisis implementasi kebijakan penggunaan kantung plastik di berbagai negara dan tantangan terhadap implementasi kebijakan tersebut sehingga dapat memberikan masukan atas kebijakan

penggunaan kantung plastik yang akan diterapkan di Indonesia.

4. PENERAPAN KEBIJAKAN PENGGUNAAN KANTUNG PLASTIK DI BERBAGAI NEGARA

4.1. Botswana

Setelah adanya penemuan berlian di Botswana, terdapat perubahan besar terhadap lanskap perekonomian di negara tersebut salah satunya ditandai dengan tumbuh pesatnya sektor ritel, hal tersebut meningkatkan penggunaan kantung plastik di negara tersebut (Dikgang dan Visser, 2012). Karakteristik kantung plastik yang cukup kuat dan sukar untuk terurai telah menimbulkan efek negatif terhadap lingkungan di Botswana sebagaimana beberapa hasil penelitian terutama di sektor agrikultur (Njeru, 2016). Hal tersebut membuat beberapa negara di Benua Afrika membuat kebijakan untuk mengurangi dampak eksternalitas negatif dari hal tersebut. Regulasi terkait penggunaan kantung plastik di Benua Afrika terdiri dari dua jenis. Pertama dilakukan oleh Rwanda yaitu pelarangan total penggunaan kantung plastik sedangkan negara lainnya mengatur tingkat ketebalan dari kantung plastik yang dapat digunakan bersamaan dengan penerapan cukai plastik (Chitombe, 2014).

Dalam rangka mengurangi dampak eksternalitas negatif plastik pemerintah Botswana menyusun kebijakan yang diusulkan kepada Parlemen di tahun 2000. Program tersebut bertujuan untuk mengurangi penggunaan kantung plastik sekaligus penghimpunan dana yang akan digunakan untuk mengatasi masalah sosial dampak sampah (Leiman, 2011). Retribusi ini dikumpulkan pada titik penjualan di gerai ritel, yang merupakan penyimpangan dari praktik sebelumnya di mana pengecer memberikan kantung plastik gratis kepada konsumen (Madigele dan Mogomotsi, 2017).

Penggunaan kantung plastik identik dengan pertumbuhan ekonomi (Chilume, 2002) maka fokus dari kebijakan yang dibuat bukan menghilangkan kantung plastik akan tetapi pada proses daur ulang, pengurangan sampah plastik dan penanganan sampah plastik secara aman. Kebijakan pengaturan konsumsi plastik diatur dalam *the Waste Management Act* mulai bulan Agustus 2006 tetapi karena komunikasi yang kurang baik antara pemerintah dan pelaku usaha maka kebijakan ini baru dilaksanakan pada tahun 2007 (Mogomotsi *et al.*, 2019). Botswana mengatur pembatasan konsumsi plastik dalam beberapa hal berikut, yaitu (Meintjies, 2007):

- Melarang produksi/impor plastik dengan ketebalan dibawah 24 *microns*.
- Hanya berlaku pada plastik yang digunakan oleh pengusaha makanan dan ritel.
- Pelanggaran atas kebijakan tersebut akan diberikan hukuman maksimal 3 tahun penjara dan denda sebesar BWP 25,000.
- Biaya atas kantung belanja harus disampaikan secara transparan kepada publik.
- Penggunaan pungutan konsumsi plastik sebagai dana pendukung kegiatan terkait lingkungan hidup.

- Setiap kantung plastik harus memiliki identitas yang jelas.
- Pengenaan tarif pungutan diberikan kewenangannya kepada masing-masing pemilik usaha (*price-based tools*).

Penerapan cukai plastik di mulai tahun 2007 dan mencapai kesuksesan jangka pendek dalam tahun-tahun pertama pengenalannya. Penerapan kebijakan berakibat pada penurunan permintaan kantung plastik sebesar BWP 1000 dan permintaan atas kantung belanja semakin meningkat (Dikgang dan Visser, 2012). Hal tersebut sebagian didukung dengan konsistensi kenaikan harga kantung plastik bahkan setelah konsumsi dari masyarakat menurun (Dikgang dan Visser, 2012).

Walaupun begitu masih terdapat penggunaan plastik secara luas di masyarakat. Penelitian Madigele and Mogomotsi (2017) juga menemukan bahwa tidak ada korelasi positif antara level pendidikan dengan penggunaan kantung plastik. Retribusi tidak menghalangi mayoritas pembelanja untuk menggunakan kantung plastik. Madigele and Mogomotsi (2017) menyatakan bahwa hasil pemungutan retribusi kantung plastik di akui sebagai pendapatan oleh para pengusaha ritel hal ini akibat pemerintah belum menerapkan mekanisme pemungutan retribusi yang dipotong oleh pengusaha ritel tersebut. Hal ini hanya memperkaya para pengusaha ritel sedangkan pemerintah tetap harus menanggung biaya konservasi alam.

4.2. Irlandia

Kebijakan Irlandia atas penggunaan kantung plastik dianggap sebagai salah satu yang paling sukses dilihat dari penerimaan masyarakat dan keterlibatan para pemangku kepentingan (Covery *et al.*, 2007). Penerapan retribusi ini dirancang untuk memenuhi beberapa tujuan yaitu menyelesaikan masalah sampah plastik yang dianggap lebih sulit terurai dan paling banyak di perkotaan dibandingkan jenis sampah lainnya (Covery *et al.*, 2007), mengubah perilaku konsumen dalam rangka mengurangi sampah plastik di daratan dan meningkatkan kesadaran masyarakat untuk menghentikan kebiasaan membuang sampah sembarangan dan menggunakan tas yang bisa digunakan dalam jangka panjang (Madigele dan Mogomotsi, 2017).

Kebijakan tersebut didiskusikan pertama kali pada tahun 1994 dan akhirnya baru pada tahun 2002 Noel Dempsey sebagai Menteri Lingkungan dan Pemerintah Daerah mengajukan retribusi hulu kepada produsen dan importir sebesar € 0.035 per kantung plastik dan dilanjutkan dengan penerapan retribusi di hilir sebesar € 0.15 per kantung (Covery *et al.*, 2007). Kebijakan hulu diterapkan lebih dahulu karena dianggap lebih mudah dalam hal pengadministrasiannya (Covery *et al.*, 2007). Kebijakan di Irlandia tidak memperhatikan efek *double dividend* dimana hasil dari retribusi tidak digunakan untuk mengurangi pajak lainnya dalam ekonomi. Dana

tersebut dikumpulkan menjadi dana lingkungan yang dikelola *the Department of the Environment, Heritage and Local Government* untuk biaya administrasi program retribusi serta mendanai berbagai program lingkungan. Penerapan retribusi tidak mempengaruhi tingkat kompetisi bisnis, walaupun Irlandia Utara belum menerapkan kebijakan retribusi kantung plastik tidak ada kebocoran penggelapan kantung plastik dari wilayah tersebut ke Irlandia. Hal ini karena retribusi dianggap sebagai proporsi yang kecil dari total pengeluaran dan begitu populernya kebijakan ini di masyarakat (Chitotombe, 2014).

Rencana implementasi kebijakan tersebut pada awalnya mendapatkan perlawanan dari industri ritel. Akan tetapi, karena determinasi pemerintah maka para pelaku industri ritel merubah lobi yang dilakukan ke aturan implementasinya. Selain melibatkan industri ritel pemerintah melibatkan perwakilan industri lain yang berkaitan dalam menyusun rancangan dan implementasi peraturan tersebut. Terdapat beberapa kekhawatiran dalam pelaksanaan kebijakan penggunaan kantung plastik ini:

- Industri ritel memiliki kekhawatiran publik menganggap retribusi yang dipungut akan diakui sebagai keuntungan perusahaan.
- Tidak adanya standarisasi kualitas kantung akan mendorong terjadinya *shoplifting*.
- Kebutuhan akan plastik pembungkus untuk menjaga kebersihan produk (contohnya plastik pembungkus produk daging potong).

Masalah tersebut dapat diatasi dengan adanya publikasi yang gencar dari *the Department of the Environment, Heritage and Local Government* dan adanya ketentuan tambahan dimana membebaskan dari pungutan bagi plastik dengan ketebalan dibawah plastik standar yang digunakan untuk menjaga kebersihan dan keamanan pangan. Keberhasilan program ini salah satu kuncinya karena adanya dukungan dari stakeholder utama terkait retribusi kantung plastik yaitu industri ritel, Menteri keuangan, pemerintah daerah, pejabat terkait pendapatan negara dan para konsumen ritel. Komitmen menteri keuangan menjadi faktor terbesar implementasi kebijakan retribusi kantung plastik dan kejelasan aliran dana yang dikumpulkan oleh lembaga negara (*revenue commissioner*) yang secara aktif mengkampanyekan semua pendapatan akan digunakan untuk program lingkungan (Covery *et al.*, 2007).

Biaya yang dikeluarkan pemerintah republik Irlandia dalam melaksanakan kebijakan ini cukup rendah dengan pengeluaran awal sebesar € 1.2 juta untuk membeli sistem komputer yang baru dan biaya administrasi penerapan kebijakan baru dan biaya administrasi bulanan sebesar € 350,000 terdapat juga biaya kampanye terhadap publik sebesar € 358,000. Sedangkan penghasilan dari kebijakan ini lebih dari 30 kali biaya administrasi yang dikeluarkan. Di Tahun pertama (Maret 2002 s.d Februari 2003) penghasilan sebesar €12 juta dan tumbuh 13-14 juta di tahun berikutnya (Covery *et al.*, 2007). Peningkatan pendapatan bisa jadi berasal dari pungutan retribusi

kantung plastik atau terdapat kemungkinan beberapa perusahaan ritel menunda penerapan dari kebijakan. Untuk sebagian besar perusahaan ritel, pengumpulan dan pelaporan pendapatan dengan mudah dan diintegrasikan dengan sistem pengumpulan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) mereka, sehingga tidak ada biaya tambahan signifikan, dan diimbangi dengan penghematan biaya dalam hal pembelian kantung plastik dan tempat sampah. Penegakan peraturan merupakan tanggung jawab pemerintah lokal yang dibantu oleh masyarakat untuk mengawasi toko-toko ritel yang melanggar (Madigele dan Mogomotsi, 2017).

Setelah penerapan kebijakan, konsumsi kantung plastik menurun sebanyak 94% berdasarkan penelitian McDonnell (covery *et al.*, 2007). Antara Januari 2002 dan April 2003 jumlah area "jelas" (yaitu area di mana terdapat tidak ada bukti sampah kantung plastik) telah meningkat sebesar 21%, sementara jumlah daerah tanpa 'jejak' 16 meningkat sebesar 56%. Angka-angka ini sangat tinggi mengingat sifat tahan lama dari kantung plastik di lingkungan. Sumber yang berbeda, Sistem Pemantauan Polusi Sampah Nasional mencatat bahwa sampah kantung plastik menyumbang 5% dari komposisi sampah nasional sebelum diberlakukannya retribusi. Pada tahun 2002, jumlah ini turun menjadi 0,32%, pada tahun 2003 menjadi 0,25% dan menjadi 0,22% pada tahun 2004 (Covery *et al.*, 2007).

4.3. Afrika Selatan

Pada awal tahun 2000, *the Department of Environmental Affairs and Tourism* (DEAT) melakukan studi atas sampah di Afrika Selatan. Studi tersebut menemukan sampah kantung plastik sebagai sampah terbesar saat itu. Hal ini diperparah lagi dengan tidak adanya organisasi/lembaga yang bertanggung jawab atas pengelolaannya (Mahlangu in Hasson *et al.*, 2007). Studi tersebut menjadi dasar dari penerapan kebijakan cukai plastik di Afrika Selatan pada tahun 2003 dianggap sebagai yang pertama dilakukan di negara berkembang (Cope in Hasson *et al.*, 2007). Pendekatan yang digunakan adalah menggunakan kebijakan ukuran standar dan harga kantung plastik. Kombinasi keduanya berhasil mengurangi penggunaan kantung plastik dalam jangka pendek (pemerelitian menemukan efektivitas kebijakan semakin berkurang dari tahun ke tahun (Hasson *et al.*, 2007)

Tujuan utama dari regulasi kantung plastik adalah untuk membatasi produksi kantung plastik sekali pakai dan mengurangi penggunaan plastik yang tebal secara berlebihan (Hasson *et al.*, 2007). Kebijakan dibuat dengan partisipasi publik termasuk diantaranya pemerintah, tenaga kerja dan bisnis dalam rangka *reduce, reuse dan recycle* atas kantung plastik serta meminimalisir dampak terhadap social dan ekonomi atas kebijakan tersebut. Dengan pokok kebijakan sebagai berikut:

- Ketebalan minimal 30 *micron* untuk kantung plastik.
- Spesifikasi rasio tinta yang digunakan dalam kantung plastik
- Transparansi atas biaya kantung plastik

- Spesifikasi dan rasio antara tinta yang digunakan di kantung plastik

Kebijakan untuk mengenakan biaya tambahan atas kantung plastik di Afrika Selatan diinisiasi oleh pengusaha ritel yang keberatan untuk mengeluarkan biaya untuk plastik tebal yang digunakan untuk membungkus makanan. DEAT membuat kebijakan dimana, perusahaan ritel harus memungut biaya tambahan sebesar 46 sen atas penggunaan satu kantung plastik. Dimana 3 sen nya akan digunakan sebagai anggaran konservasi alam di cagar alam nasional (Mahlangu in Hasson *et al.*, 2007). Awalnya penerapan kebijakan ini dilakukan untuk semua masyarakat di semua tempat publik akan tetapi saat ini dibatasi hanya diterapkan di perusahaan ritel supermarket (Hasson *et al.*, 2007). Kebijakan ini menimbulkan *shock* bagi para konsumen dibuktikan dengan turunnya permintaan kantung plastik dalam jangka pendek. Akan tetapi karena dasar pengenaannya yang sangat kecil, konsumen akan berangsur-angsur terbiasa dengan kebijakan tersebut sehingga dalam jangka panjang permintaan atas kantung plastik kembali (Dikgang *et al.*, 2012).

4.4. Kanada

Toronto sebagai kota metropolitan telah memiliki masalah dengan pengelolaan sampah sejak lama. Pada tahun 1980-1990an pemerintah Toronto memiliki rencana untuk mengirimkan sampah kotanya ke bagian Utara Toronto akan tetapi hal ini ditentang oleh masyarakat dan aktivis lingkungan serta anggota dewan (Hartmann, 2002). Sehingga pada tahun 2007, Toronto mengeluarkan kebijakan dengan nama *The Target 70 Plan*, dengan tujuan utama mengurangi 70 % sampah padat dengan cara 3R (*reuse, reduce dan recycle*) (Rivers *et al.*, 2017). Kantung plastik diidentifikasi sebagai target utama dari kebijakan tersebut akibat tingginya tingkat konsumsi kantung plastik sekitar 456,6 juta kantung plastik dalam satu tahun. (Rivers *et al.*, 2017). *Profincial City of Toronto Act* melarang penerapan pajak langsung oleh karena itu dibuat beberapa kebijakan sebagai berikut (Rivers *et al.*, 2017):

- Industri ritel mengenakan retribusi sebesar \$ 0,05 pada setiap tas sekali pakai yang diberikan kepada pelanggan, efektif 1 Juni 2009
- Industri ritel diberikan pilihan untuk menggunakan uang hasil retribusi untuk kegiatan lingkungan atau sebagai subsidi atas harga tas yang dapat digunakan kembali.
- Program harus diiklankan dengan baik pada titik penjualan serta diperinci pada kwitansi transaksi (*nudge*).
- Kota juga melakukan kampanye iklan pendek selama empat minggu untuk menginformasikan konsumen tentang retribusi.

Setelah kebijakan tersebut diterapkan sebanyak 90% penduduk Toronto mengubah kebiasaan konsumsi kantung plastik dan hanya 25% dari warga yang keberatan akan kebijakan tersebut (Rivers *et al.*, 2017) Berdasarkan audit atas sampah rumah tangga yang

dilakukan oleh pemerintah Kota Toronto, Penggunaan kantung plastik berkurang sebesar 53% atau setara dengan 242,2 juta kantung sepanjang tahun 2008-2012 (St. Godard, 2013). Sebanyak 72% penduduk beralih menggunakan kantung yang dapat digunakan kembali (Rivers *et al.*, 2017). Pada Tahun 2010 kebijakan ini sempat dihentikan oleh walikota terpilih Rob Ford kemudian di terapkan kembali pada Bulan Juni 2012 dengan adanya dorongan dari Dewan Kota. Dalam Studi Rivers *et al.* (2017) menemukan bahwa status sosial (diukur dengan variabel pendapatan, pencapaian pendidikan, dan tipe dan status perumahan) berperan dalam perilaku penerimaan kebijakan kantung plastik di Toronto. Dimana kelas sosial yang tinggi lebih taat dibandingkan kelas sosial menengah ke bawah.

2.5. China

Kantung plastik pertama kali diperkenalkan di China pada era tahun 1980-an. Industri ritel mengkonsumsi kantung plastik sebesar 24 Milyar Yuan (CNY) per tahun (Zhang, 2008). Dari total konsumsi tersebut, terbesar sebanyak 25% digunakan oleh supermarket dan sisanya digunakan oleh pasar, pedagang kaki lima dan *department store* (Wang, 2008). Akibat dari penggunaan yang masif tersebut, sampah kantung plastik menjadi salah satu komponen utama dari total sampah daratan di China sebesar 3-5%. Pemerintah China menerapkan kebijakan penggunaan kantung plastik secara bertahap dimulai dari penerapan plastik berbayar sejumlah biaya akuisisi dari plastik tersebut. Kebijakan pembatasan penggunaan kantung plastik di China terdiri dari dua kebijakan standar nasional ukuran (ketebalan harus lebih dari 0.025 mm) dan kualitas kantung plastik serta pengenaan biaya atas penggunaan kantung plastik di tingkat ritel (dimana harga yang dikenakan kepada konsumen lebih besar dari biaya produksi kantung plastik) (Xing, 2009).

Akibat persaingan bisnis, 74% dari total perusahaan ritel tidak menerapkan kebijakan secara keseluruhan (hanya menerapkan plastik berbayar sebagian atau tidak sama sekali). Tidak ada standar dalam harga baru kantung plastik bervariasi mulai dari CNY 0.2 sampai 0.5 tergantung wilayah, area permukiman dan jenis pertokoan. Berdasarkan penelitian (Haoran, 2012) Penerapan kebijakan tersebut mengurangi konsumsi plastik secara keseluruhan sebanyak 49% dan mengurangi konsumsi kantung plastik sebesar 64%. Selain itu penerapan kebijakan telah merubah kebiasaan dari masyarakat menciptakan perilaku efisiensi, penggunaan berulang dan penggunaan substitusi dari kantung plastik (Haoran, 2012).

Wang (2008) melakukan evaluasi atas kebijakan ini dengan kesimpulan sebagai berikut:

- Kebijakan berjalan dengan baik di pusat pertokoan dan supermarket dimana total penggunaan kantung plastik berkurang sebesar 2/3 dari sebelumnya. Hal ini sejalan dengan penelitian (Xing, 2009) dimana pengemasan makanan yang sangat baik di supermarket membuat konsumen

tidak memerlukan kantung plastik tambahan untuk membungkus produk yang dibeli.

- Kesadaran masyarakat akan lingkungan membaik, masyarakat terbiasa untuk mengurangi penggunaan kantung plastik dan menggunakan kantung belanja sendiri yang lebih permanen.
- Kebijakan ini kurang berhasil di pasar tradisional dimana penjual biasa memiliki dua jenis kantung plastik (satu jenis sesuai standar nasional yang hanya digunakan saat ada pemeriksaan dan satu lagi di bawah 0,025 mm yang digunakan sehari-hari). Hal ini sejalan dengan penelitian (Xing, 2009) dimana kantung plastik dianggap sebagai sebuah insentif bagi para konsumen di pasar tradisional.
- Perusahaan ritel telah mengalihkan biaya pembelian kantung plastik kepada konsumen dan mengambil keuntungan dari hal tersebut. Contoh terjadi pada toko buah/sayur segar dan barang bernilai tinggi yang memerlukan banyak pengemasan.
- Kurangnya substitusi yang efektif untuk kantung plastik mengalihkannya pada kantung berbahan *non-woven* yang sebetulnya terbuat dari plastik juga dan tidak mudah terurai hal ini apabila tidak dikendalikan juga akan mendatangkan masalah polusi baru.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Dari studi literatur yang telah dilakukan terlihat bahwa setiap negara menggunakan kebijakan secara garis besar mirip yaitu mengatur tingkat ketebalan plastik dan pengenaan pajak/retribusi/cukai melalui mekanisme pasar. Akan tetapi dalam pelaksanaannya sedikit berbeda-beda dipengaruhi oleh respon dari masyarakat. Botswana, China dan Afrika selatan menggunakan mekanisme pasar murni sedangkan Irlandia menerapkan kombinasi kebijakan yaitu mekanisme pasar dan edukasi masyarakat, Kanada menggunakan kombinasi tiga kebijakan yaitu mekanisme pasar, edukasi masyarakat dan *nudge*. Kebijakan yang diimplementasikan bukan *pigouvian tax* karena biaya yang dibebankan hanya sekedar biaya pengadaan dari kantung plastik tanpa memperhitungkan biaya eksternalitas negatif dari produk kantung plastik dimana seharusnya keuntungan yang dihasilkan paling tidak sama dengan biaya sosial yang terjadi. Akan tetapi hal ini menjadi lumrah terjadi karena cukup sulit untuk dapat menentukan dengan tepat berapakah jumlah kerugian lingkungan dan sosial yang dihasilkan oleh konsumsi kantung plastik.

Jenis Kebijakan	Negara
Mekanisme pasar	China, Botswana dan Afrika Selatan
Mekanisme pasar dan edukasi masyarakat	Irlandia
Mekanisme pasar, <i>Nudge</i> dan edukasi masyarakat	Kanada

Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian *convery et al. (2007)* dimana menyatakan bahwa perilaku masyarakat terhadap kebijakan memegang peranan yang sangat penting dalam keberhasilan pengurangan konsumsi kantung plastik setelah kebijakan diterapkan. Walaupun penerapan kebijakan telah merubah perilaku masyarakat terhadap konsumsi kantung plastik dimana konsumsi kantung plastik berkurang (efisien), penggunaan kantung plastik berulang dan penggunaan kantung yang lebih permanen. Akan tetapi dampak yang diteliti rata-rata bersifat jangka pendek sesaat setelah peraturan diberlakukan dan belum bisa dilakukan generalisasi atas efek dalam jangka panjang. Dalam jangka panjang kebiasaan konsumen kembali berulang karena mereka sudah terbiasa dengan harga kantung plastik yang baru (yang nilainya kecil) sehingga kembali ke kebiasaan lama dalam jangka panjang. Akan tetapi hal tersebut tidak berlaku di Irlandia dimana peran dari masyarakatnya yang sangat dominan dan aktif mendukung keberlangsungan dari kebijakan yang dibuat pemerintah terkait kantung plastik. Selain peningkatan kesadaran/peran masyarakat perlu juga diperkuat dengan penetapan harga kantung plastik yang cukup tinggi hingga orang enggan untuk membeli produk tersebut serta perlunya penegakan hukum yang konsisten dalam jangka panjang. Apabila edukasi masyarakat sulit untuk diterapkan maka ada alternatif lain yaitu kebijakan *deposit-refund*, dimana masyarakat akan mendapat sejumlah nominal tertentu untuk setiap sampah kantung plastik yang dikumpulkannya ke tempat pengumpulan. Hal ini akan menjadi dorongan yang lebih aktif untuk masyarakat memperbaiki cara konsumsi kantung plastik.

Penelitian ini juga mengidentifikasi beberapa kendala yang sebagian besar negara alami dan mengakibatkan tingkat kepercayaan masyarakat rendah yaitu mekanisme pemungutan pajak/retribusi/cukai dari kantung plastik yang belum diatur secara jelas. Hal tersebut menimbulkan potensi penggelapan dana oleh perusahaan ritel sebagai pemungut dan penyalahgunaan penggunaan dari dana yang dikumpulkan tersebut tidak untuk kegiatan kelestarian lingkungan hidup. Menjadi tanggung jawab pemerintah menentukan mekanisme yang tepat sebagaimana yang dilakukan oleh Irlandia, bersatu dengan sistem PPN menjadikannya akurat dan murah karena tidak memerlukan pembangunan sistem yang baru.

Lebih dari hanya sekedar menentukan tarif cukai/pajak yang baik, penyusunan kebijakan ini harus dilihat sebagai perubahan kultur/budaya secara masif. Kunci sukses dari pelaksanaan kebijakan ini adalah dukungan dari semua pihak yang terlibat, perlu adanya koordinasi sejak tahap desain dari para stakeholder utama terkait retribusi kantung plastik yaitu industri ritel, menteri keuangan, pemerintah daerah, pejabat terkait pendapatan negara dan para konsumen ritel. Hal ini untuk menciptakan rasa kepemilikan dari stakeholder atas kebijakan yang akan diterapkan sehingga menjamin penerapan kebijakan tersebut dalam jangka panjang.

6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Implikasi dari penelitian ini adalah sebagai data/bahan pertimbangan dalam penyusunan usulan peraturan terkait cukai/pajak plastik di Indonesia. Keterbatasan penelitian ini adalah belum mengidentifikasi kebijakan semua negara yang telah menerapkan kebijakan pembatasan penggunaan kantung plastik sehingga belum dapat mengidentifikasi tantangan dan hambatan implementasi kebijakan tersebut secara keseluruhan.

DAFTAR PUSTAKA (REFERENCES)

- Bea Cukai (2019, Oktober). Pembahasan Kebijakan Ekstensifikasi Barang Kena Cukai Berupa Kantong Plastik. *Warta Bea Cukai*, 51, 10-19.
- Bohm, P. (1981). *Deposit Refund Systems: Theory and Applications to Environmental, Conservation, and Consumer Policy*. Washington, DC, and Baltimore, MD: Resources for the Future and Johns Hopkins University Press.
- Callan, S. J. and Thomas, J. M. (1999). Adopting a unit pricing system for municipal solid waste: policy and socio-economic determinants. *Environmental Resource Economics*, 14(4): 503-518.
- Chilume, Y. K. (2002). *Plastic Carrier Bag Policy: Regulation of the Manufacture, Use, and Disposal of Plastic Carrier Bags in Botswana*. Report Prepared for Somarelang Tikologo.
- Chitombe, J.W. (2014). The plastic bag 'ban' controversy in Zimbabwe: An Analysis of policy issues and local responses. *International Journal of Development and Sustainability*, 3(5): 1000-1012.
- Chitotombe, J. W., & Gukurume, S. (2014). The plastic bag 'ban' controversy in Zimbabwe: An analysis of policy issues and local responses. *International Journal of Development and Sustainability*, 3(5), 1000-1012.
- Choe, C. and Fraser I. (2001). On the flexibility of optimal policies for green design. *Environmental Resource Economics*, 18(4): 367-371.
- Convery, F., McDonnell, S. And Ferreira, S. (2007). The most popular tax in Europe? Lessons from the Irish plastic bags levy. *Environmental Resource Economics*, 38: 1-11.
- Cropper, M. L., & Oates, W. E. (1992). *Environmental economics: a survey*. *Journal of economic literature*, 30(2), 675-740.
- Dikgang, J., & Visser, M. (2012). Behavioural response to plastic bag legislation in Botswana. *South African Journal of Economics*, 80(1), 123-133.

- Dikgang, J., Leiman, A., & Visser, M. (2012). Elasticity of demand, price and time: lessons from South Africa's plastic-bag levy. *Applied Economics*, 44(26), 3339-3342.
- Gamerman E (2008) An inconvenient bag. *The Wall Street Journal*. Available at: <https://www.wsj.com/articles/SB122238422541876879> (accessed 19 September 2018).
- Gunningham, N., Grabosky, P., and Sinclair, D. 1998. *Smart regulation: designing environmental policy*. Oxford: Clarendon Press.
- Haoran He (2012). Effects of environmental policy on consumption: lessons from the Chinese plastic bag regulation. *Environment and Development Economics*, 17, pp 407-431 doi:10.1017/S1355770X1200006X.
- Hartmann, F. (2002). Citizens can prevail: a personal perspective on how public mobilization defeated the proposal to ship Toronto's waste to an abandoned mine in northern Ontario. *Alternatives Journal*, 28(3), 11-15.
- Hasson, R., Leiman, A., & Visser, M. (2007). THE ECONOMICS OF PLASTIC BAG LEGISLATION IN SOUTH AFRICA 1. *South African Journal of Economics*, 75(1), 66-83.
- He, H. (2012). Effects of environmental policy on consumption: lessons from the Chinese plastic bag regulation. *Environment and Development Economics*, 17(4), 407-431.
- Jambeck et. al. (2015). Plastik waste inputs from land into the ocean, *Science*, 13 Februari 2015 Volume 347, Issue 6223.
- Kemenkeu (2019, September). Darurat Sampah Bukan Fatamorgana. *Media Keuangan*, 14, 16-26
- Leiman, A. (2011). Taxation and Regulation of Plastic Shopping Bags in Botswana and South Africa. Retrieved from Resources for the Future: <http://www.rff.org/blog/2011/taxation-and-regulation-plastic-shoppingbags-botswana-and-south-africa>.
- Madigele, P. K., & Mogomotsi, G. E. J. (2017). "Polluter pays or polluter enriching the retailers": the case of plastic bag levy failure in Botswana. *Ethiopian Journal of Environmental Studies and Management*, 10(4), 472-481.
- Mahlangu, L. (2004). Department of Environmental Affairs and Tourism, [Personal communication]. 12 July. Pers.com
- Martinho, G., Balaia, N., & Pires, A. (2017). The Portuguese plastic carrier bag tax: The effects on consumers' behavior. *Waste management*, 61, 3-12.
- Meintjies, E. (2007). Implementation of the compulsory standard for plastic and carrier bags and flat plastic bags. S.BOS 186:2006. Botswana Bureau of Standards (BOBS) Press Release, September 15, 2008. Available at: http://www.bobstandards.bw/web_en/news/releases/press_release_bos_186_2006.pdf [Accessed April 2010].
- Mogomotsi, P. K., Mogomotsi, G. E., & Phonchi, N. D. (2019). Plastic bag usage in a taxed environment: Investigation on the deterrent nature of plastic levy in Maun, Botswana. *Waste Management & Research*, 37(1), 20-25.
- Monroe, MC. 2003. Two avenues for encouraging conservation behaviors. *Research in Human Ecology*, 10(2), 113-125.
- Njeru J (2006) The urban political economy of plastic bag waste problem in Nairobi, Kenya. *Geoforum* 37: 1046-1058.
- Panayotou, T. (1994). *Economic Instruments for Environmental Management and Sustainable Development*. Environmental Economics Series Paper No. 16. Nairobi, Kenya, February 23-24, 1995.
- Pearce, D. W. and TURNER, R. K. (1992). Packaging waste and the polluter pays principle: A taxation solution. *Journal of Environmental Management and Planning*, 35(1): 5-15.
- Pigou, A. C. (1960). *The Economics of Welfare*, 4th edn. London: MacMillan.
- Rivers, N., Shenstone-Harris, S., & Young, N. (2017). Using nudges to reduce waste? The case of Toronto's plastic bag levy. *Journal of environmental management*, 188, 153-162.
- Seung-Rae Kim (2011) Environmental Tax Reform for Green Growth in Korea : The Design of Carbon Tax Scheme. Retrieved from the The Korean Association of Public Finance website: <http://www.kapf.or.kr>.
- St. Godard, JA. 2013. Carry-out shopping bags. Recycling Council of Ontario (RCO) Submission to the City of Toronto, April 2013. URL: www.toronto.ca/legdocs/mmis/2013/pw/bgrd/backgroundfile-59329.pdf.
- Thaler, RH., & Sunstein, C. 2008. *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven: Yale University Press.

- Wang, Mingfeng. (2008). One Month after the Implementation of the Ban on Free Plastic Bag: "How Much Does the White Pollution Reduce?" People's Daily Overseas Edition. 12 July 2008.
- World Bank. (2018). Kajian Cepat Hotspot Sampah Laut Indonesia, Laporan Sintesis, 18 Maret 2018.
- Xing, X. (2009). Study on the ban on free plastic bags in China. *Journal of Sustainable Development*, 2(1), 156-158.
- Zhang, J. (2008), 'China gets ready to reduce its plastic bag overuse', [Available at] <http://www.chinatradenews.com.cn/Article.asp?NewsID=105162>.