

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kegiatan pemanfaatan sumber daya alam untuk pemenuhan kebutuhan manusia baik produksi maupun konsumsi barang dan/atau jasa jika tidak dilakukan secara bijak maka akan berdampak negatif terhadap lingkungan. Pada KTT Bumi Rio tahun 1992, para pemimpin dunia mengakui bahwa penyebab utama kerusakan lingkungan global yang terus berlanjut adalah pola konsumsi dan produksi yang tidak berkelanjutan. Hal tersebut sejalan dengan (Tseng et al., 2013) yang menyatakan bahwa pola konsumsi dan produksi tradisional dan teknologi komersial pada umumnya tidak berkelanjutan sehingga menimbulkan pencemaran dan eksploitasi berlebihan terhadap lingkungan. (Gough, 2017) juga menyatakan krisis kerusakan lingkungan seperti kebakaran hutan, kekeringan, pemutihan karang, gelombang panas, dan banjir yang terjadi dalam sepuluh tahun terakhir, merupakan indikasi adanya keterkaitan antara manusia dan lingkungan.

Pemerintah berupaya mengurangi dampak buruk produksi dan konsumsi terhadap lingkungan dengan menerapkan kebijakan ecolabel. Sejalan dengan Goal Nomor 12 dari 17 Global Goals yang tercantum dalam *Sustainable Development Goals* (SDGs) yaitu *Responsible Consumption and Production* (SCP) atau konsumsi dan produksi yang bertanggungjawab/berkelanjutan, perlu dilakukan perubahan baik pada konsumsi maupun produksi agar lebih ramah lingkungan, karena setiap produk mempunyai dampak terhadap lingkungan pada setiap tahapan siklus hidupnya dari bahan baku, proses produksi, distribusi, paska konsumsi, dan pembuangan akhir. Oleh karena itu, upaya untuk menjaga fungsi lingkungan sebaiknya didukung oleh penerapan standar lingkungan dan pemberian label ramah lingkungan pada produk.

Penerapan kebijakan ecolabel di Indonesia telah diamanatkan dalam (Undang Undang No.32 Tahun 2009 Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, 2009) pasal 42 terkait instrumen ekonomi lingkungan hidup. Instrumen tersebut meliputi perencanaan pembangunan dan kegiatan ekonomi, pendanaan

lingkungan hidup, dan insentif dan/atau disinsentif. Hal tersebut diperjelas dalam pasal 43 ayat 3 poin (g) dimana ecolabel merupakan salah satu dari 8 bentuk insentif/disinsentif yaitu pengembangan sistem label ramah lingkungan hidup. Sedangkan instrumen insentif/disinsentif lainnya berupa pengadaan barang dan jasa yang ramah lingkungan hidup, pengembangan sistem lembaga keuangan dan pasar modal yang ramah lingkungan hidup, pengembangan sistem perdagangan izin pembuangan limbah dan/atau emisi, pengembangan sistem pembayaran jasa lingkungan hidup, pengembangan asuransi lingkungan hidup, dan sistem penghargaan kinerja di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Dalam (PP No. 46 Tahun 2017 Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup, 2017) disebutkan bahwa instrumen ekonomi lingkungan hidup bertujuan untuk menjamin akuntabilitas dan penataan hukum dalam penyelenggaraan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, mengubah pola pikir dan perilaku pemangku kepentingan dalam pembangunan dan kegiatan ekonomi, mengupayakan pengelolaan pendanaan lingkungan hidup yang sistematis, teratur, terstruktur, dan terukur, serta membangun dan mendorong kepercayaan publik dan internasional dalam pengelolaan pendanaan lingkungan hidup. Sedangkan insentif/disinsentif sebagai salah satu instrumen ekonomi lingkungan hidup bertujuan untuk melaksanakan penataan hukum, terlaksananya mekanisme *reward* dan *punishment*, mendistribusikan dampak dan risiko lingkungan hidup secara adil, melakukan inovasi, melakukan kegiatan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup melebihi yang dipersyaratkan, dan menerapkan pola produksi dan konsumsi berkelanjutan.

Lebih lanjut, dalam pasal 33 ayat 2 menyatakan Label Ramah Lingkungan Hidup digunakan untuk pengakuan atas pemenuhan kriteria penataan hukum, pengakuan atas pemenuhan kriteria inovasi dan upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup melebihi yang dipersyaratkan, serta sebagai informasi dan perlindungan bagi masyarakat.

Sedangkan mekanisme pencantuman logo ecolabel secara rinci tercantum dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No.2 Tahun 2014.

Ecolabel di Indonesia dikembangkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) bersifat *voluntary* dengan mengembangkan 2 tipe

ekolabel yaitu ecolabel tipe 1 multikriteria yang berbasis Standar Nasional Indonesia (SNI) mengacu pada SNI ISO 14024 dan ecolabel tipe 2 swadeklarasi yang diverifikasi oleh pihak ke 3 mengacu pada SNI ISO 14021.

Dalam rangka mendukung efisiensi produksi dan peningkatan mutu produk, efektivitas regulasi di bidang standardisasi melalui ecolabel dalam upaya internalisasi aspek lingkungan dalam perdagangan perlu lebih ditingkatkan. Hal ini akan meningkatkan upaya perlindungan terhadap lingkungan, daya saing produk, dan perlindungan terhadap konsumen. Ecolabel adalah cara yang efektif untuk menjaga fungsi lingkungan dan mencapai sinergi dalam mengurangi dampak buruk terhadap lingkungan sepanjang siklus hidup suatu produk terkait dengan sumber daya alam.

Keberadaan produk berlogo ecolabel di Indonesia merupakan hal penting karena mendukung beberapa peraturan atau kebijakan instansi terkait di Indonesia antara lain di kebijakan internal KLHK, Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), Kementerian Kesehatan, Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP), dan Kementerian PUPR.

Pada penelitian ini difokuskan untuk mengevaluasi implementasi kebijakan ecolabel pada produk kertas multiguna/kertas fotokopi. Berdasarkan data dari Asosiasi Pulp dan Kertas Indonesia (APKI) tahun 2024, terdapat 112 industri pulp dan kertas di Indonesia yang terdiri dari 73 industri kertas, 4 industri pulp, 6 industri terintegrasi pulp dan kertas, serta 29 industri yang saat ini sudah tidak beroperasi. Industri kertas multiguna/kertas fotokopi di Indonesia berjumlah 7 perusahaan yaitu PT Aspex Kumbang, PT Adiprima Suraprinta, April Group yang terdiri dari PT Anugrah Kertas Utama dan PT Riau Andalan Pulp and Paper (RAPP), serta APP Sinarmas Group yang terdiri dari PT Indah Kiat Pulp and Paper, PT Pindo Deli, dan PT Tjiwi Kimia.

Sektor pulp dan kertas sangat kompetitif dan memberikan kontribusi signifikan terhadap perekonomian Indonesia. Berbagai kegiatan publik memerlukan sejumlah besar produk kertas dan produk sampingannya. Kertas dimanfaatkan sebagai alat tulis, percetakan, pembungkus, dan bahan lainnya. Indonesia berada di peringkat ke sembilan secara global untuk sektor pulp dan keenam secara global untuk produksi kertas. Indonesia mempunyai potensi bahan

baku pulp dan kertas yang berasal dari hutan tanaman industri yang cukup besar sehingga memberikan keunggulan kompetitif. Selanjutnya, sektor pulp dan kertas nasional menyerap investasi sebesar Rp8,22 triliun dan menyuplai devisa negara sebesar Rp101 triliun pada tahun 2019 (Kementerian Perindustrian, 2017).

Berdasarkan informasi awal dari KLHK, hingga bulan April 2024 terdapat 2 produsen yang telah mendapatkan logo ecolabel tipe 1 untuk produk kertas multiguna/kertas fotokopi yaitu PT Pindo Deli Pulp & Paper Mills dan PT Indah Kiat. Merk kertas fotokopi dari PT Pindo Deli Pulp & Paper Mills yang telah mendapatkan logo ecolabel adalah Lucky Boss, Bola Dunia, Sinar Dunia, Mirage, Golden Plus, dan Galaxy Brite. Sedangkan merk kertas fotokopi PT Indah Kiat yang telah mendapatkan logo ecolabel adalah merk E Paper, Sinar Dunia, Paperline Signatur, IK Natural, IK One, dan Copy. Namun hingga saat ini belum ada produk kertas multiguna/kertas fotokopi yang tersertifikasi ecolabel tipe 2.

Produk kertas fotokopi yang berlogo ecolabel telah masuk ke dalam Daftar Rujukan Barang dan Jasa Ramah Lingkungan sesuai lampiran Peraturan Menteri LHK No.5 Tahun 2019, serta telah tercantum juga dalam e-katalog Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP). Instrumen kebijakan dari sisi pemerintah dan produsen telah dikembangkan dan diterapkan, namun di tingkat konsumen masih banyak yang belum memprioritaskan produk ramah lingkungan karena isu harga yang lebih tinggi. Selain itu, terdapat beberapa permasalahan dalam penerapan kebijakan ecolabel selama ini diantaranya penyalahgunaan logo ecolabel, masih sedikitnya produk yang berlogo ecolabel, kesulitan pemenuhan kriteria persyaratan untuk sertifikasi ecolabel, serta proses pengajuan pencantuman logo yang tidak tepat waktu. Sehubungan dengan hal tersebut perlu diketahui bagaimana implementasi kebijakan ecolabel di Indonesia sehingga muncul beberapa *gap* permasalahan dalam implementasi kebijakan ecolabel khususnya untuk produk kertas multiguna/ kertas fotokopi.

Penelitian ini dilakukan dengan pengumpulan data primer yang diperoleh melalui *Focus Group Discussion* (FGD), wawancara, kuesioner, dan observasi. Sedangkan data sekunder melalui pemeriksaan dokumen dan studi literatur.

Pengumpulan data dilakukan di instansi pemerintah selaku pembuat kebijakan dan pemilik skema ecolabel, Lembaga Sertifikasi Ecolabel, produsen/industri kertas multiguna/kertas fotokopi, akademisi, serta konsumen kertas multiguna/kertas fotokopi terkait evaluasi implementasi kebijakan ecolabel untuk produk kertas multiguna/kertas fotokopi. Model evaluasi implementasi kebijakan yang digunakan adalah model Merilee S Grindle dengan mengevaluasi 2 aspek implementasi kebijakan yaitu konten/isi kebijakan (terdiri dari kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan, manfaat kebijakan, keluasan perubahan yang diharapkan, posisi pembuat keputusan, pelaksana kebijakan, dan komitmen sumber daya) dan konteks/lingkungan implementasi kebijakan (terdiri dari kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor kebijakan yang terlibat, karakteristik lembaga dan pemerintah yang sedang berkuasa, serta tingkat kepatuhan dan respon dari pelaksana).

1.2 Fokus Penelitian

Fokus penelitian adalah evaluasi implementasi kebijakan ecolabel untuk produk kertas multiguna/kertas fotokopi. Dalam penelitian ini produk ecolabel hanya dibatasi untuk produk kertas multiguna/kertas fotokopi dikarenakan keterbatasan waktu penelitian serta kelengkapan data.

1.3 Rumusan Masalah

1. Bagaimana konten kebijakan ecolabel untuk produk kertas multiguna/kertas fotokopi?
2. Bagaimana konteks implementasi kebijakan ecolabel untuk produk kertas multiguna/kertas fotokopi?
3. Bagaimana relevansi kebijakan ecolabel untuk produk kertas multiguna/kertas fotokopi?

1.4 Tujuan Penelitian

1. Menganalisis konten kebijakan ecolabel untuk produk kertas multiguna/kertas fotokopi.
2. Menganalisis konteks implementasi kebijakan untuk produk kertas

multiguna/kertas fotokopi.

3. Menghasilkan penilaian tentang relevansi kebijakan ecolabel untuk produk kertas multiguna/kertas fotokopi.

1.5 Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan kontribusi terhadap berbagai pihak, diantaranya:

- a. Kepentingan Akademisi

Hasil penelitian diharapkan akan memberikan sumbangan pemikiran akademisi sehingga dapat dimanfaatkan sebagai referensi ataupun acuan bagi para peneliti untuk melakukan penelitian lanjutan yang relevan serta memberikan kontribusi sebagai bentuk keberagaman dalam khasanah ilmiah.

- b. Kepentingan Praktisi

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah dan seluruh pihak untuk melakukan langkah-langkah strategis terkait implementasi kebijakan ecolabel.

1.6 Kebaruan Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh (Suminto, 2011) dengan kesimpulan pada umumnya masyarakat/konsumen lebih mementingkan kualitas dan harga ketika melakukan pembelian dibandingkan dengan logo ecolabel pada produk yang ingin dibelinya. Dibandingkan negara lain, Indonesia masih tertinggal jauh dalam pengembangan standar dan kriteria ecolabel serta pemberian sertifikat ecolabel. Selain itu, pengetahuan masyarakat luas mengenai manfaat penerapan sertifikasi ecolabel masih minim, khususnya bagi pelaku perusahaan dan industri.

Penelitian yang dilakukan oleh (Putri et al., 2015) dengan kesimpulan Indonesia menerapkan kebijakan ecolabel sebagai respon terhadap tuntutan komunitas perdagangan global untuk mengatasi hambatan perdagangan, yang mewajibkan negara-negara untuk menciptakan produk ramah lingkungan dengan sedikit mungkin mengakibatkan berdampak terhadap lingkungan. Hal tersebut bertujuan agar produk Indonesia mampu bersaing dengan produk dari negara lain, serta mendukung pembangunan berkelanjutan. Ekolabeling dikembangkan

untuk mencapai keputusan bersama antara kepentingan perdagangan dan inisiatif konservasi lingkungan. Selain itu, karena ecolabel ditujukan pada aspek sumber daya alam, ketertiban sosial, dan stabilitas ekonomi, sehingga ecolabel juga berfungsi sebagai jaminan keamanan lingkungan. Sementara itu, pembangunan berkelanjutan Indonesia dari sudut pandang lingkungan hidup adalah upaya yang disengaja dan terorganisir dengan memasukkan lingkungan hidup termasuk sumber dayanya ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kapasitas, kesejahteraan, dan standar hidup masyarakat saat ini dan masyarakat generasi masa depan.

Penelitian terkait ecolabel juga telah dilakukan oleh peneliti dari luar negeri diantaranya penelitian yang dilakukan oleh (Iraldo et al., 2020). Tujuan utama penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana penerapan ecolabel yang efektif sehingga dapat menghadapi tantangan dalam beberapa dekade terakhir yang menghambat perkembangannya. Untuk menghadapi tantangan-tantangan ini akan membantu penerapan bagi program ecolabel di seluruh dunia agar benar-benar efektif, yakni mampu mencapai tujuannya mengurangi dampak lingkungan, dibandingkan dengan produk dalam kategori yang sama tetapi tanpa ecolabel. Penelitian ini memberikan wawasan menarik bagaimana program ecolabel dapat mengatasi tantangan masa depan dan dapat mendorong inovasi serta peningkatan kinerja lingkungan produk, mempromosikan penyebaran kepekaan lingkungan di kalangan konsumen, memperbesar pangsa pasar produk berlabel ramah lingkungan, menjadikan produk lebih kompetitif dan menarik untuk peningkatan kesadaran konsumen, menghasilkan produk yang berkelanjutan, yaitu menjaga efektivitas dalam jangka panjang, dengan membuat partisipasi memungkinkan bagi sejumlah besar perusahaan dan, khususnya, bagi dunia UKM yang luas, meskipun mereka memiliki kekurangan sumber daya, sesuai dengan keseluruhan kerangka kebijakan lingkungan hidup bertujuan untuk meningkatkan daya saing produk (dan produsen) ramah lingkungan, khususnya yang berkaitan dengan skema dan inisiatif berorientasi siklus, seperti *Environmental Product Declaration* (EPD) dan Jejak Lingkungan Produk. Hal tersebut tidak hanya memberikan kontribusi nyata terhadap pilar pembangunan berkelanjutan pada aspek lingkungan, namun juga berintegrasi dengan aspek sosial dan ekonomi, dengan

referensi khusus pada potensi kemampuan ecolabel untuk mendorong umur panjang dan memberikan jaminan dalam rantai pasokan.

Penelitian yang dilakukan oleh (Ratner et al., 2021) dengan kesimpulan kesadaran konsumen yang rendah membuat tingkat *greenwashing* tetap rendah, namun pada saat yang sama tidak mendorong inovasi lingkungan. Peneliti menyarankan untuk mengembangkan aplikasi *smartphone* yang memungkinkan pembeli untuk memeriksa kepatuhan ecolabel pada suatu produk dengan standar ISO secara langsung pada saat belanja. Peneliti mengusulkan untuk menggunakan pendekatan ini sebagai cara yang hemat biaya dan mudah sekaligus meningkatkan kesadaran konsumen terhadap ecolabel dan mengurangi kemungkinan terjadinya *greenwashing*.

Penelitian yang dilakukan oleh (H. Zhang et al., 2023) menggunakan beberapa model untuk mengetahui dampak kebijakan ecolabel pada rantai pasokan ramah lingkungan. Dalam penelitian ini menggunakan empat skenario berbeda yaitu rantai pasokan terpusat dengan/tanpa sertifikasi dan rantai pasokan terdesentralisasi dengan/tanpa sertifikasi. Hasilnya menunjukkan bahwa kebijakan ecolabel hanya berfungsi di bawah ambang batas kesadaran lingkungan konsumen yang lebih tinggi dalam situasi desentralisasi. Hanya dengan memilih standar sertifikasi sebagai produk ramah lingkungan, produsen dapat memperoleh keuntungan yang optimal. Bertujuan untuk memaksimalkan manfaat lingkungan, standar ecolabel optimal dalam situasi pengambilan keputusan terpusat lebih tinggi dibandingkan dengan standar desentralisasi. Selain itu, kontrak harga grosir dengan reputasi produsen dibuat untuk membuat tingkat produk ramah lingkungan dan manfaat lingkungan secara keseluruhan mencapai tingkat optimal dalam rantai pasokan yang terdesentralisasi.

Selain penelitian terkait ecolabel, terdapat beberapa penelitian relevan terkait evaluasi implementasi kebijakan lingkungan yang menggunakan model penelitian evaluasi implementasi kebijakan Merilee S. Grindle dengan metode kualitatif deskriptif. Penelitian yang dilakukan oleh (Yuslan, 2018) menunjukkan masih terdapat ruang perbaikan dalam evaluasi pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Pertambangan Umum. Hal ini terlihat dari dampak operasional penambangan, seperti adanya

area galian yang tidak ditimbun kembali untuk meratakan permukaan tanah setelah material tambang dikeluarkan. Kurangnya pegawai pemerintah dan personel yang mengawasi pertambangan, khususnya setelah penambangan, memperburuk situasi ini. Untuk memperbaiki situasi, disarankan agar pemerintah dan pihak terkait pengelola pertambangan mengambil langkah proaktif untuk memaksimalkan penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Nomor 5 Tahun 2007 guna menghentikan kerusakan lingkungan yang lebih parah di kemudian hari.

Penelitian yang dilakukan oleh (Wihaji, 2019) terkait kebijakan *green* industri properti di Kota Depok menunjukkan, (1) *context*, saat ini pengembang perumahan sudah mengacu pada PP No.27 Tahun 2012. Selain itu sebagian besar perumahan khususnya perumahan kategori besar sudah memiliki dokumen Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UPL), namun tidak dengan perumahan kategori kecil dikarenakan proses yang dipersulit dan syarat yang rumit, (2) *content*, dalam rangka tercapainya *green* industri properti terbagi menjadi beberapa aspek diantaranya aspek *planning* yang meliputi adanya perubahan fungsi dan tata guna lahan, peningkatan arus lalu lintas serta kerusakan jalan sehingga diharapkan pengembang perumahan dapat memperhatikan dampak adanya industri properti di wilayah tersebut. Aspek *actuating* meliputi *run off*, erosi dan banjir, kualitas udara, (debu), kebisingan, kualitas air, sehingga masyarakat sekitar mengeluhkan adanya industri properti di wilayahnya. Aspek *controlling*, masih minimnya pengawasan terhadap pengelolaan industri properti dan minimnya sosialisasi, serta tidak adanya pembinaan dari pemerintah mengenai kebijakan yang mengarah pada *green* industri properti, sehingga kesimpulannya evaluasi implementasi kebijakan lingkungan dalam rangka *green* industri properti belum optimal.

Penelitian yang dilakukan oleh (Pramudi, 2020) terkait kebijakan pengendalian pencemaran udara dalam rangka menjaga kualitas udara dengan langkah memilah pasal-pasal atau ayat-ayat pada Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 2 Tahun 2005. Temuan hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi dari konten kebijakan dan konteks kebijakan belum terealisasi, serta analisis tingkat ketaatan terhadap Perda Provinsi DKI Jakarta Nomor 2

Tahun 2005 pada periode semester 2/2018 pada PT Komatsu Indonesia yaitu 83,3% dengan beban pencemaran 94.66 ton dan pada PT. Krama Yudha Ratu Motor yaitu 58,3% dengan beban pencemaran 4.23 ton.

Dari beberapa penelitian terdahulu terkait ecolabel diperoleh kesimpulan bahwa kebijakan ecolabel merupakan upaya dari pemerintah dalam meminimalisir kerusakan lingkungan hidup dari sisi produksi dan konsumsi dengan menerapkan standar lingkungan hidup melalui sertifikasi ecolabel, serta untuk memenuhi tuntutan perdagangan internasional.

Kebijakan ecolabel di Indonesia perlu untuk dievaluasi untuk melihat apakah penerapan kebijakan sudah optimal atau belum. Dari penelitian terdahulu, hingga saat ini hanya terdapat 1 penelitian yang membahas terkait kajian penerapan ecolabel produk di Indonesia yaitu penelitian yang dilakukan oleh Suminto pada tahun 2011. Dalam penelitian tersebut menyarankan untuk meningkatkan sosialisasi manfaat dan pentingnya ecolabel produk kepada masyarakat khususnya di kalangan pelaku usaha/industri, memasukkan ecolabel ke dalam Peraturan Presiden terkait pengadaan barang/jasa pemerintah, pemberian insentif, dan pelaksanaan perumusan SNI kriteria ecolabel (Suminto, 2011). Berdasarkan saran dari penelitian tersebut belum merekomendasikan untuk melakukan penelitian lanjutan terkait evaluasi penerapan kebijakan ecolabel. Namun karena penelitian tersebut dilakukan pada tahun 2011, sebaiknya dilakukan penelitian lanjutan terkait evaluasi implementasi kebijakan ecolabel di Indonesia. Kebaruan penelitian ini adalah penelitian difokuskan untuk menganalisis evaluasi implementasi kebijakan ecolabel di Indonesia untuk produk kertas multiguna/kertas fotokopi menggunakan model implementasi kebijakan Merilee S. Grindle. Hal ini dilakukan agar analisis evaluasi kebijakan ecolabel lebih terstruktur dan komprehensif dengan mengevaluasi faktor – faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan sesuai model Merilee S. Grindle yaitu dengan mengevaluasi aspek konten/isi kebijakan dan konteks/lingkungan implementasi kebijakan ecolabel.