Mengurai Kelemahan Struktural dan Tata Kelola *Extended Producer Responsibility* di Indonesia

Status Quo Sampah Plastik

Sampah plastik telah berkembang dari sekadar masalah kebersihan menjadi ancaman ekologis global dan kesehatan publik yang paling krusial di abad ke-21. Secara global, pencemaran plastik perairan menjadi tantangan serius di mana Indonesia menempati posisi kedua di dunia sebagai negara penyumbang sampah plastik ke laut. Pada tahun 2024 terdapat imbulan sampah di Indonesia mencapai 34 juta ton per tahun, dengan sampah plastik menempati proporsi terbesar kedua mencapai 19,48% menurut laporan Sistem Informasi Pengelolaan Sampah (SIPSN).[1] Parahnya, sistem manajemen persampahan nasional masih sangat terbatas; sebanyak 52,86% atau sekitar 18,11 juta ton sampah per tahun tidak terkelola dan berpotensi terbuang ke lingkungan.[2] Sampah plastik yang tidak terkelola ini mengalami fragmentasi menjadi mikroplastik berukuran kurang dari 5 mm[3] yang menyerap zat beracun, mengontaminasi rantai makanan, serta mengancam kesehatan manusia dan biodiversitas.

Peningkatan volume sampah plastik ini disebabkan oleh tingginya ketergantungan sektor makanan, minuman, dan barang konsumen (*Fast-Moving Consumer Goods*) terhadap penggunaan plastik sebagai kemasan utama. Hasil riset *Net Zero Waste Management* di Jakarta, Medan, Surabaya, Samarinda, Bali, dan Makassar, membuktikan dominasi kemasan industri ini, di mana puluhan ribu limbah botol plastik dari merek air mineral dan minuman bersoda membanjiri lingkungan urban. Namun, tingginya suplai kemasan dari industri tidak diimbangi oleh sistem pengelolaan yang efektif; data SIPSN 2024 menunjukkan upaya pengurangan sampah baru mencapai 1,24% dan penanganan

---

[1] Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. (2024). *Capaian Kinerja Pengelolaan Sampah*, Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional (SIPSN), https://sampahnasional.kemenlh.go.id/, diakses 29 Juli 2026.

[2] Ibid.

[3] Vania Ika Faustine. (2022). Upaya Pengurangan Sampah Plastik di Laut Indonesia Berdasarkan Konvensi Basel 1980 dalam Rangka Pemenuhan Target Sustainable Development Goals ke-14, Belli Ac Pacis, Jurnal Hukum Internasional, 8(2), 91, https://jurnal.uns.ac.id/belli/article/view/74531/40842

pemerintah hanya sebesar 45,9%. Kesenjangan ini menciptakan paradoks yang dinikmati industri sebagai keuntungan, sementara kerugiannya dialami masyarakat. Kondisi tersebut pada akhirnya mengancam hak konstitusional warga negara atas lingkungan hidup yang bersih dan sehat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kebijakan *Extended Producer Responsibility*

Salah satu solusi guna menekan persoalan tersebut, yakni *Extended Producer Responsibility* (EPR). Kebijakan ini mengekspansi sejak tahap produksi dan distribusi hingga fase pascakonsumsi, termasuk dalam pengelolaan limbah yang dihasilkan dari produknya. Melalui penerapan EPR, produsen diwajibkan proaktif dalam pengumpulan kembali, pengurangan, pengolahan sampai dengan optimalisasi limbah produk.[4] Dengan demikian, EPR bertujuan mendorong berkelanjuntannya model produk sekaligus mendegradasi tanggungan pengelolaan limbah yang dimiliki oleh negara.

Kendati demikian, krisis sampah kemasan di Indonesia telah mencapai titik krusial yang mengancam keberlanjutan ekologis dan stabilitas fiskal daerah.[5] Merek-merek konsumen membanjiri pasar nasional dengan jutaan ton kemasan plastik sekali pakai, namun sebagian besar beban pascakonsumsi tersebut dialihkan kepada negara dan masyarakat.[6] Prinsip EPR, yang secara teoritis mewajibkan produsen bertanggung jawab atas seluruh siklus hidup produknya, sejauh ini dinilai belum efektif di Indonesia.[7] Tanggung jawab produsen menjadi refleksi peran penting seluruh elemen untuk bertindak

---

[4] Peni Verawati. (2022). Kebijakan Extended Producer Responsibility Dalam Penanganan Masalah Sampah di Indonesia Menuju Masayarakat Zero Waste, Jurnal Justisia, 9(1), 120. https://jurnal.um-tapsel.ac.id/index.php/Justitia/article/view/3424/pdf

[5]World Bank, *Towards a Circular Economy for Plastics in Indonesia,* (2023), Washington, DC: World Bank, https://documents1.worldbank.org/curated/en/099061223091012012/pdf/P18027005b4a500a095a00570c e2e0f1d0.pdf, diakses 30 Juli 2026.

[6]Hanim Kamaruddin Maskun, Farida Pattitingi, Hasbi Assidiq, Siti Nurhaliza Bachril, dan Nurul Habaib Al Mukarramah. (2023). Plastic Waste Management in Indonesia: Current Legal Approaches and Future Perspectives, Hasanuddin Law Review, 9(1), 116.

[7] Ibid.

dalam pengolahan sampah. Dengan demikian, kajian terkait ketentuan EPR perlu dilakukan untuk mengevaluasi problematika hukum dalam substansi maupun implementasi.

Mengapa Kebijakan yang ada Bagai Tanpa Taring?

Prinsip dasar EPR di Indonesia secara formal diakui sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, khususnya pada Pasal 15 yang mengamanatkan produsen untuk mengelola kemasan dan/atau barang yang tidak dapat atau sulit terurai oleh proses alam.[8] Ketentuan operasional ini kemudian diturunkan melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga Dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga dan secara lebih rinci diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Permen LHK) Nomor 75 Tahun 2019 tentang Peta Jalan Pengurangan Sampah oleh Produsen.[9] Namun, arsitektur hukum ini menyimpan empat kelemahan mendasar yang membatasi efektivitasnya di lapangan.[10]

Pertama, terdapat permasalahan pada hierarki pengaturan karena implementasi kewajiban produsen diatur melalui Peraturan Menteri, bukan Peraturan Pemerintah sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 16 Undang-Undang (UU) Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah.[11] Pengaturan pada tingkat Peraturan Menteri menyebabkan dasar hukum kewajiban tersebut menjadi kurang kuat, khususnya dalam mengikat kementerian atau lembaga lain di luar Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Akibatnya, kementerian seperti Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan, dan Kementerian Keuangan tidak memiliki kewajiban hukum yang sama untuk mengimplementasikan ketentuan tersebut. Kondisi ini berimplikasi pada lemahnya

---

[8] M. Naufal Al-Hadi Kasuma, Afdal Fadhila, dan Nur Aini. (2024). Kepastian Hukum Kebijakan Extended Producer Responsibility Bagi Produsen Penghasil Sampah, Anthology: Inside Intellectual Property Rights, 1(1), 3, https://ojs.uph.edu/index.php/Anthology/article/view/7857

[9] Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, (2026), *Roadmap Pengurangan Sampah oleh Produsen (Info3R)*, Info3R, https://info3r.kemenlh.go.id/berita/detail/TXlOQ2RUdXBnUGJGQVR5VDVwQThuTGpKWjBmcURiU GJoZXRjRm50UmZLZz0, diakses 30 Juli 2026.

[10] Sustainable Waste Indonesia, (2026), *Arah Kebijakan EPR Indonesia: Menuju Tata Kelola yang Transparan dan Inklusif,* Sustainable Waste Indonesia, https://sw-indo.com/arah-kebijakan-epr-indonesia-menuju-tata-kelola-yang-transparan-dan-inklusif/, diakses 30 Juli 2026.

[11] Ibid.

koordinasi lintas sektor karena tidak ditopang oleh landasan regulasi yang berada pada tingkat yang semestinya.

Kedua, terjadi penyempitan makna pengaturan dari kewajiban mengelola sampah menjadi sekadar mengurangi sampah melalui mekanisme peta jalan administratif.[12] Padahal, UU Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah secara tegas mewajibkan produsen untuk mengelola sampah yang dihasilkan dari produk dan/atau kemasannya. Namun, Permen LHK Nomor 75 Tahun 2019 tentang Peta Jalan Pengurangan Sampah oleh Produsen hanya berfokus pada aspek pengurangan sampah, tanpa mengatur secara komprehensif tanggung jawab produsen terhadap pengumpulan kembali (*take-back*), daur ulang, maupun pemulihan energi. Dampaknya, kewajiban pada tahapan hilir pengelolaan sampah tidak memiliki dasar hukum yang konkrit sehingga produsen yang hanya menyusun peta jalan pengurangan sampah telah dianggap memenuhi kewajiban EPR.

Ketiga, cakupan subjek hukum yang dibebani kewajiban EPR masih terbatas sehingga belum mencakup seluruh pelaku dalam rantai pasok kemasan plastik.[13] Permen LHK Nomor 75 Tahun 2019 hanya mengatur kewajiban bagi *brand owner*, pelaku ritel, dan sektor *hotel, restoran, dan kafe* (horeka), sedangkan produsen kemasan (*plastic converter*), produsen resin, maupun importir belum dikategorikan sebagai pihak yang wajib melaksanakan EPR. Akibatnya, mayoritas produksi kemasan plastik yang dihasilkan oleh industri *converter* dan dipasok kepada pemilik merek tidak tersentuh kewajiban pengelolaan pascakonsumsi. Kondisi tersebut menciptakan *regulatory gap* yang membuka peluang terjadinya praktik *free rider* pada tingkat hulu rantai pasok.

Keempat, kerangka regulasi yang berlaku belum menyediakan dasar hukum bagi pembentukan *Producer Responsibility Organization* (PRO) maupun lembaga kustodian data (*custodian body*) yang independen.[14] Baik Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008, Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012, Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2017, maupun Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 75 Tahun 2019 belum mengatur secara eksplisit mengenai keberadaan, fungsi, dan kewenangan kedua institusi tersebut. Ketiadaan pengaturan ini menyebabkan produsen tidak memiliki wadah kolektif yang memperoleh legitimasi hukum untuk melaksanakan kewajiban EPR,

[12] Ibid.
[13] Ibid.
[14] Ibid.

sementara pelaporan dan klaim pelaksanaan tanggung jawab produsen juga tidak dapat diverifikasi secara independen. Selain itu, tidak adanya sistem kelembagaan yang terintegrasi meningkatkan risiko terjadinya *double counting* serta melemahkan akuntabilitas pelaksanaan EPR secara keseluruhan

Pembenahan Kebijakan

Berdasarkan analisis di atas, ketidakefektifan kebijakan EPR di Indonesia bukan disebabkan oleh ketidaksiapan industri semata, melainkan merupakan konsekuensi logis dari kelemahan fundamental dalam arsitektur hukum dan tata kelolanya. Penerapan Permen LHK Nomor 75 Tahun 2019 tentang Peta Jalan Pengurangan Sampah oleh Produsen mengalami cacat hierarki norma. Kecacatan sistemik, yaitu, mempersempit kewajiban dari ruang "pengelolaan" menjadi sekadar "pengurangan" administratif, membatasi subjek hukum yang mengecualikan industri hulu, serta ketiadaan upaya hukum bagi *Producer Responsibility Organization* (PRO) dan kustodian data, pada akhirnya menempatkan kebijakan EPR dalam ranah formalitas semata. Kelumpuhan regulasi tersebut secara sistemik mempertahankan beban finansial jutaan ton ditanggung APBD dan masyarakat. Selama celah-celah struktural ini tidak dibenahi, prinsip *polluter pays principle* hanya akan menjadi retorika hukum, dan sampah kemasan akan terus menjadi beban fiskal yang mengancam stabilitas negara.

Guna memulihkan daya ikat hukum regulasi EPR di Indonesia serta membebaskan APBD dari eksternalisasi biaya sampah kemasan, diperlukan empat langkah reformasi kebijakan yang konkret dan terukur.

Pertama, penyempurnaan hierarki hukum melalui penerbitan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden khusus EPR. Mengangkat derajat operasionalisasi kewajiban EPR dari tingkat Peraturan Menteri menjadi Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden sesuai amanat Pasal 16 UU Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah. Langkah ini krusial untuk menciptakan daya ikat lintas sektoral, sehingga Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Keuangan, dan Kementerian Dalam Negeri memiliki landasan hukum yang kuat untuk mengintegrasikan standar kemasan industri, instrumen insentif/disinsentif fiskal, serta pembiayaan daerah secara terpadu.

Kedua, perluasan scope kewajiban dari administrasi menuju pemulihan fisik (*Physical Recovery*). Mengembalikan kerangka kebijakan dari sekadar penyerahan dokumen peta jalan (*roadmap*) pengurangan sampah menuju kewajiban pengumpulan kembali (*take-back*), daur ulang fisik yang terukur berbasis tonase, dan pemulihan energi. Kebijakan harus mengadopsi target pemulihan tahunan yang bertahap serta dilengkapi dengan sanksi denda finansial bertingkat yang substantif bagi produsen yang tidak patuh.

Ketiga, perluasan subjek hukum EPR ke rantai pasok hulu (*Upstream Integration*). Merekonsiliasi kriteria subjek wajib EPR dengan memasukkan produsen kemasan (*converter* plastik), manufaktur resin hulu, dan importir bahan baku kemasan ke dalam daftar entitas penanggung jawab. Langkah ini penting untuk menghentikan praktik *free-rider* di hulu dan memastikan entitas pembuat material sulit terurai (seperti plastik multi lapis/sachet) turut menginternalisasi biaya lingkungan dari produk yang mereka
pasarkan.

Keempat, legalisasi kelembagaan PRO, kustodian data, dan skema *eco-modulation fee*. Melakukan revisi terbatas atas UU Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah atau menetapkan norma baru dalam Peraturan Pemerintah untuk memberikan kepastian hukum bagi pembentukan PRO independen dan Lembaga Kustodian Data. Selain itu, pemerintah perlu menerapkan skema pembiayaan *eco-modulation fee*, yaitu diferensiasi tarif iuran daur ulang berdasarkan tingkat kemudahan material untuk didaur ulang. Skema ini akan memberikan insentif finansial berupa tarif lebih murah bagi produsen yang mendesain kemasan ramah lingkungan, sekaligus mengenakan disinsentif bagi kemasan yang merusak lingkungan. Denmark menjadi negara yang menunjukan efektivitas pendekatan ini, pada produk yang sifatnya tidak berkelanjutan dikenakan penalti 20%. Hal tersebut menunjukan adanya perubahan perilaku industri dalam pemanfaatan kemasan yang dapat digunakan kembali.[15]

---

[15] Nur Halimah, Muhammad Fahem Aulia, Hamun Azfa Aniyah. (2026). Reformasi Kebijakan Sampah Plastik Produk Industri Melalui Eco-Modulation Fees Extended Producer Responsibility Guna Mewujudkan Ekonomi Sirkular Berkelanjutan di Indonesia, LEVIOPUS: Legal Review of Palapa Justicia, 2(1), 174-175. https://jurnal.ugm.ac.id/v3/leviopus

Daftar Pustaka

Jurnal

Vania Ika Faustine. (2022). Upaya Pengurangan Sampah Plastik di Laut Indonesia Berdasarkan Konvensi Basel 1980 dalam Rangka Pemenuhan Target Sustainable Development Goals ke-14, Belli Ac Pacis, Jurnal Hukum Internasional, 8(2), 91, https://jurnal.uns.ac.id/belli/article/view/74531/40842

Peni Verawati. (2022). Kebijakan Extended Producer Responsibility Dalam Penanganan Masalah Sampah di Indonesia Menuju Masayarakat Zero Waste, Jurnal Justisia, 9(1), 120. https://jurnal.um-tapsel.ac.id/index.php/Justitia/article/view/3424/pdf

Hanim Kamaruddin Maskun, Farida Pattitingi, Hasbi Assidiq, Siti Nurhaliza Bachril, dan Nurul Habaib Al Mukarramah. (2023). Plastic Waste Management in Indonesia: Current Legal Approaches and Future Perspectives, Hasanuddin Law Review, 9(1), 116.

M. Naufal Al-Hadi Kasuma, Afdal Fadhila, dan Nur Aini. (2024). Kepastian Hukum Kebijakan Extended Producer Responsibility Bagi Produsen Penghasil Sampah, Anthology: Inside Intellectual Property Rights, 1(1), 3, https://ojs.uph.edu/index.php/Anthology/article/view/7857

Nur Halimah, Muhammad Fahem Aulia, Hamun Azfa Aniyah. (2026). Reformasi Kebijakan Sampah Plastik Produk Industri Melalui Eco-Modulation Fees Extended Producer Responsibility Guna Mewujudkan Ekonomi Sirkular Berkelanjutan di Indonesia, LEVIOPUS: Legal Review of Palapa Justicia, 2(1), 174-175. https://jurnal.ugm.ac.id/v3/leviopus

Internet

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. (2024). *Capaian Kinerja Pengelolaan Sampah*, Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional (SIPSN), https://sampahnasional.kemenlh.go.id/

World Bank, *Towards a Circular Economy for Plastics in Indonesia,* (2023), Washington, DC: World Bank, https://documents1.worldbank.org/curated/en/099061223091012012/pdf/P1802700 5b4a500a095a00570c e2e0f1d0.pdf

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, (2026), *Roadmap Pengurangan Sampah oleh Produsen (Info3R)*, Info3R,

https://info3r.kemenlh.go.id/berita/detail/TXlOQ2RUdXBnUGJGQVR5VDVwQThuTGpKWjBmcURiU GJoZXRjRm50UmZLZz0

Sustainable Waste Indonesia, (2026), *Arah Kebijakan EPR Indonesia: Menuju Tata Kelola yang Transparan dan Inklusif,* Sustainable Waste Indonesia, https://sw-indo.com/arah-kebijakan-epr-indonesia-menuju-tata-kelola-yang-transparan-dan-inklusif/

Biodata Penulis

Salomita Hohakay merupakan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta angkatan 2023. Meski lahir di Manado, perjalanan pendidikannya dimulai di Kabupaten Mimika, Papua Tengah mulai dari sekolah dasar hingga sekolah menengah atas. Ia menyelesaikan pendidikan dasar di SD Inpres Sempan Barat, kemudian melanjutkan pendidikan di SMP Negeri 2 Mimika dan SMA Negeri 1 Mimika.

Berbekal semangat untuk terus mengembangkan wawasan dan kapasitas akademiknya, Salomita memutuskan merantau ke Yogyakarta guna menempuh pendidikan tinggi di Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta. Pengalaman tumbuh dan menempuh pendidikan di Papua, kemudian melanjutkan studi di Yogyakarta, memberinya perspektif yang beragam mengenai dinamika sosial dan hukum di Indonesia. Hal tersebut mendorong ketertarikannya untuk mendalami berbagai isu hukum, khususnya yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, hukum lingkungan, dan tata kelola pemerintahan. Melalui berbagai kegiatan akademik dan kepenulisan, Salomita terus mengembangkan kemampuan berpikir kritis serta berkomitmen untuk memberikan kontribusi melalui kajian-kajian hukum yang solutif dan bermanfaat bagi masyarakat.