

**ANALISIS KEPATUHAN POLANDIA DALAM
MENGIMPLEMENTASIKAN *EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY*
(EEP)**

NADIA DWI HARINANDA

0910851007

**JURUSAN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS ANDALAS**

ABSTRACT

The aim of this research is to see Poland's compliance to European Environmental Policy (EEP) as one of policy that had been established by European Union. EEP was established to control the member state of European Union in order to prevent the environmental damage and to increase the quality of life of people of EU. Poland as a new member state which became a part of EU along with 7 other Central and Eastern Europe's (CEEs) countries in 2004, according to 'acquis communautaire' has to implement every part of EU regulations and policies, which one of them is European Environmental Policy. As a country that does not pay much attention to environmental problems, the process of EEP's implementation is a challenge itself to Poland. This research uses the approach of international environmental regime to see the level of compliance of state to the policies or international treaty, then the concept of compliance to the international regime is used to analyze Poland's compliance in implementing EEP. This research uses the descriptive qualitative methodology with the technique of library research. The result of this research shows that Poland has many infringements in implementing EEP. This infringement is proved by a number of sectors which are not well done and did not achieve some target in EEP. Therefore, Poland did not comply toward EEP because of an inadvertence in the financial capacity as a main factor that has become a barrier to comply with EEP. Actually, Poland has a high desirability in order to comply with EEP; however Poland was failed in implementing the process of EEP, with the result that Poland has to receive a number of the financial sanctions that established by European Court of Justice (ECJ)

Keywords: EEP, European Union, Compliance, Implementation, Poland

PENDAHULUAN

Penelitian ini berupaya melihat perkembangan *European Environmental Policy* (EEP) terkait dengan bergabungnya delapan negara CEE (*Central and Eastern Europe*) dan dua negara Mediterania ke dalam *European Union* (EU) yang pada dasarnya merupakan pecahan komunis, dimana salah satunya negara tersebut adalah Polandia. Peneliti juga melihat bagaimana implementasi dan kepatuhan Polandia dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut di negaranya. Polandia sendiri merupakan negara anggota yang bergabung pada tahun 2004.

Kebijakan lingkungan hidup dalam EU telah berkembang sebagai dampak positif dari terbentuknya integrasi yang membawa peningkatan terkait dengan dampak kegiatan industri dan pertanian yang meliputi permasalahan polusi, limbah dan pelestarian lingkungan. Awal mula dari perkembangan kebijakan lingkungan hidup di EU, juga dimulai dari adanya kesadaran akan kerusakan lingkungan hidup yang semakin kompleks yang meluas pada komunitas dunia bahwa perlindungan lingkungan hidup menjadi sebuah *international concern* sehingga setiap aktor dalam hubungan internasional berhak untuk terlibat dalam isu ini.¹

Dengan tujuan untuk bergabung dengan EU, negara anggota baru dalam CEE harus mengubah *acquis communautaire* kedalam hukum dan kebijakan domestik, dan mulai mengimplementasi dan menerapkan ketentuan tersebut, yang terdiri dari 31 bab, yang masing-masingnya merinci undang-undang EU, regulasi, norma dan standar yang berbeda pada beberapa kebijakan substantif. Bab lingkungan, memuat lebih dari 300 regulasi dan petunjuk yang mengandung kerangka perundang-undangan, tindakan dalam konvensi internasional, perlindungan bermacam tumbuhan, standar produk, dan ketentuan jaminan reduksi dalam negara, batas-batas negara dan polusi global².

Salah satu negara yang secara aktif mengupayakan keberlangsungan kebijakan lingkungan di negaranya dan juga terhadap EU ialah Polandia. Sejak tahun 1990-an, Polandia telah mencapai *progress* lingkungan yang sangat baik,

¹Andrew Hurreal, *International Political Theory and the Global Environment*. Oleh Ken Booth dan Steve Smith. *International Relation Today*. The Pennsylvania University Press, 1995, p.136-137

² *Ibid*, p;2

dengan memenuhi beberapa target lingkungan dan tidak menggabungkan sejumlah permasalahan lingkungan terhadap pertumbuhan ekonomi. *Progress* tersebut mencerminkan dua faktor dari pemulihan ekonomi dan penguatan kebijakan lingkungan. Sejak tahun 1995, *OECD*³ *Environmental Review* melihat proses akses EU telah membentuk pendekatan Polandia pada manajemen lingkungan melalui beberapa syarat yang diubah dalam *European Directive*⁴. Permasalahan lingkungan yang diprioritaskan termasuk pencegahan polusi, perawatan limbah air, manajemen limbah, *biodiversity*⁵, konservasi alam dan perlindungan iklim⁶.

Pembiayaan yang tinggi dalam mengimplementasikan *acquis* lingkungan menjadi tantangan sendiri bagi Polandia. *Progress* lingkungan yang dicapai Polandia dalam menerapkan *European Environmental Policy* (EEP) setelah bergabung dengan EU, sampai dengan bagaimana kepatuhan Polandia dalam menerapkan EEP ke dalam kebijakan negaranya menjadi hal yang patut diperhatikan mengingat akan memberikan dampak tersendiri bagi Polandia, Uni dan juga negara disekitarnya.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif. Tujuan penelitian deskriptif kualitatif adalah untuk membuat penjabaran secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat populasi atau daerah tertentu. Penelitian yang memfokuskan pada kebijakan Polandia terkait kepatuhannya terhadap implementasi EEP dalam menghadapi masalah lingkungan dan perubahan iklim inilah yang dijadikan

³OECD merupakan sebuah forum dimana terdapat 30 pemerintahan yang demokrasi bekerjasama untuk menangani isu ekonomi, sosial dan lingkungan terhadap globalisasi. OECD juga berusaha untuk membantu pemerintah dalam menanggapi fokus dan perkembangan isu baru, seperti kerjasama pemerintahan, dan informasi ekonomi. Organisasi ini dapat membandingkan suatu kebijakan dengan kebijakan sebelumnya, menemukan solusi dalam permasalahan umum, dan membantu mengkoordinasikan hubungan kebijakan domestic dan internasional.

⁴European yang dimaksud disini adalah instruksi-instruksi yang berasal dari EU

⁵*Biodiversity* merupakan susunan organism yang memberikan keterangan dalam sistem ekologi. Melalui ukuran tipe dan sejumlah spesies yang berbeda, atau variasi genetic diantara spesies.

⁶The OECD Environment Programme, *Environmental Performance Review of Poland*, Executive Summary

sebagai objek penelitian. Metode analisa data dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif yang merupakan suatu metode dimana data yang diperoleh disusun dan kemudian diinterpretasikan sehingga memberikan keterangan terhadap masalah-masalah yang aktual berdasarkan data-data yang sudah terkumpul dari penelitian.⁷

KERANGKA PEMIKIRAN

a. Kepatuhan (Compliance)

Compliance digambarkan sebagai kadar tindakan negara memenuhi perjanjian yang ditentukan maupun yang dilarang. Memungkinkan bagi sebuah negara untuk sepenuhnya patuh terhadap perjanjian tersebut, namun dalam beberapa alasan tidak ada pengaruhnya dengan perjanjian itu sendiri⁸. Terdapat tiga hal yang mendorong negara untuk mematuhi perjanjian yang diikutinya, yaitu efisiensi, kepentingan, dan norma-norma. Pertama, keputusan bukanlah sesuatu yang bebas, sehingga negara akan mengikuti aturan yang telah ditetapkan dalam suatu perjanjian. Kedua, kepentingan yang terdapat dalam tiap negara tentu saja berbeda satu sama lain, begitu juga dengan keterlibatan negara pada suatu perjanjian. Chayes dan Chayes juga menjelaskan bahwa negara tidak perlu bergabung dengan perjanjian internasional yang berlawanan dengan kepentingan mereka. Sehingga dapat dikatakan bahwa suatu perjanjian internasional akan selalu terkait dengan kepentingan negara-negara anggotanya⁹.

Ketiga, mengacu pada ketetapan *legally binding*. Terdapat sebuah norma hukum internasional yang fundamental yakni *pacta sunt servanda*. Norma tersebut menyebutkan bahwa sebuah perjanjian haruslah ditaati. Pada setiap perjanjian internasional tentu terdapat norma-norma yang mengatur negara anggota agar berjalan sesuai dengan poros yang telah disepakati. Perjanjian

⁷ Hadari Nawawi. *Op. cit*, 65

⁸ Robert A. Denemark, *International Law: Understanding Compliance and Enforcement*. The International Studies Encyclopedia. 2010. p:1

⁹ Abram Chayes, dan Antonia Handler Chayes, *On Compliance*. International Organization . 1993 Vol 47 No 2, p:175-205

yang dirancang dengan baik memiliki karakter, dimana terdapat mekanisme penyesuaian diri untuk menyesuaikan terhadap pergeseran kepentingan¹⁰

Tercapai atau tidaknya *compliance* dapat dilihat setelah adanya implementasi terhadap kebijakan atau perjanjian yang diikuti oleh suatu negara. Sejauh mana negara tersebut akan patuh (*comply*) atau malah memilih tidak patuh (*non-comply*) terhadap kewajiban-kewajiban yang tercantum dalam suatu kesepakatan. Terdapat beberapa indikator yang menunjukkan apakah sebuah negara *comply* atau *non-comply* terhadap perjanjian internasional, yakni; *outputs*, *outcomes* dan *impacts*¹¹.

Outputs merupakan bagaimana penerapan kebijakan, aturan, dan regulasi diimplementasikan oleh negara kedalam aturan negaranya. *Outcomes* dapat dilihat dari perilaku yang timbul dari suatu negara terhadap implementasi yang dilakukan, dan *impacts* dilihat dari hasil yang dicapai dalam perubahan kualitas lingkungan yang terjadi dalam negara tersebut¹².

Terkait dengan pembahasan penelitian mengenai kepatuhan Polandia sebagai negara *Central and Eastern Europe* (CEE) yang bergabung dengan EU tahun 2004 dalam mengimplementasikan *European Environmental Policy* (EEP), maka proses implementasi yang dilakukan akan diterapkan melalui undang-undang lingkungan dan kebijakan dalam negara Polandia sendiri. Proses dan *progress* yang terjadi di dalamnya akan menunjukkan bagaimana kepatuhan negara bekas pecahan USSR ini dalam mencapai target-target dalam EEP dan menerapkan kebijakan lingkungan Eropa yang progresif. Polandia akan dinilai *comply* terhadap EEP apabila berhasil dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut dan sebaliknya akan dinilai *non-comply* jika Polandia tidak berhasil dalam penerapan EEP. Terkait EEP, apabila negara anggota memilih *non-comply* atau melakukan pelanggaran, maka terdapat sejumlah sanksi yang dikeluarkan oleh *European Court of Justice* (ECJ) dan harus dilaksanakan dengan ketentuan yang dikeluarkan oleh ECJ.

¹⁰ *ibid*

¹¹ Ronald B. Mitchel, *Compliance Theory: Compliance, Effectiveness, and Behavior Change in International Environmental Law*. Oxford University Press.2007.p;896

¹² *ibid*

HASIL DAN PEMBAHASAN

DINAMIKA *EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY* (EEP)

Dalam sejarah pembentukan EU fokus awalnya berorientasi pada isu ekonomi dan perdagangan, namun diiringi dengan peristiwa yang mengancam lingkungan hidup di sekitar masyarakat serta kondisi dari EU yang semakin mapan dalam penerapan kebijakannya, EU memiliki inisiatif untuk membahas isu lingkungan dengan mengadopsi perundangan lingkungan dalam *framework*-nya setelah mengikuti konferensi lingkungan hidup PBB di Stockholm tahun 1972. Di tahun yang samapun dalam KTT Eropa disusun kebijakan tentang lingkungan¹³. EU sangat fokus pada perbedaan standar lingkungan yang dapat menjadi rintangan dalam pasar bebas, serta dalam proses integrasi dimana memperlihatkan perbedaan yang jelas antara manfaat perkembangan kebijakan lingkungan dan kerugiannya akibat mengabaikan dampak aktivitas industri dan pertanian terhadap kualitas lingkungan¹⁴. Dalam perkembangannya kebijakan lingkungan EU telah melalui beberapa fase dari tahun 1957 sampai 2012 dan masih terus berlangsung sampai saat ini dalam fase penyempurnaan.

Selain adanya beberapa fase dalam tahap perkembangan EEP, terdapat juga beberapa prioritas maupun target yang terinci dalam poin-poin tertentu yang kemudian menjadi acuan bagi negara anggota dalam penerapannya. Beberapa prioritas dan kepentingan kebijakan lingkungan EU terdapat dalam *Environmental Action Programme, white papers, green papers* dan yang paling rinci terdapat dalam *acquis* lingkungan, atau badan hukum yang dikembangkan EU, dimana mencerminkan tujuan spesifik yang disetujui oleh pembuat kebijakan. Sejauh ini, kebijakan lingkungan EU/ *European Environmental Policy* (EEP) fokus pada 14 area dengan 6 isu besar, yakni *water quality, waste control, air quality, biodiversity, chemicals, noise*.¹⁵. Dalam proses pengimplementasiannya, apabila negara anggota melakukan pelanggaran atau bahkan *non-comply* terhadap target kebijakan yang terdapat dalam

¹³ *Politik Lingkungan Eropa*. Dapat diakses pada <http://mbp.eropa/Nurul/Nurul/Artikel> (diakses 18 Maret 2013 12:30)

¹⁴ John McCormick, loc.cit., p; 3

¹⁵ *ibid*, p; 22

environmental acquis, maka terdapat beberapa sanksi berupa denda yang harus ditaati oleh masing-masing negara anggota tersebut.

ANALISIS IMPLEMENTASI DAN KEPATUHAN POLANDIA TERHADAP *EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY* (EEP)

a. Proses Transformasi, Perkembangan Kebijakan Lingkungan dan Strategi Polandia dalam Penguatan Kebijakan Lingkungan

Polandia merupakan negara *Central and Eastern European* (CEE) pertama yang melakukan transformasi dari komunis menuju demokrasi. Proses transisi diatur melalui negosiasi antara partai penguasa dengan gerakan oposisi dan mengalami periode ketidakpastian yang cukup lama karena reaksi dari Uni Soviet terhadap perkembangan ini sangat sulit untuk ditaksir. Seperti halnya negara bekas Soviet lainnya, standar dan kualitas lingkungan di Polandia baru diprioritaskan sekitar tahun 1989. Perhatian yang lebih difokuskan pada industri berat selama negara sosialis tersebut berkuasa menimbulkan banyaknya kerusakan lingkungan yang belum pernah terjadi sebelumnya yang dikombinasikan dengan ketidak-efisienan dan korupsi yang terjadi dalam struktur politik dan ekonomi, sehingga isu lingkungan sebagian besar menjadi persoalan utama yang terbengkalai penyelesaiannya pada tahun akhir kekuasaan komunis di Polandia. Selanjutnya, praktek industri dan perhatian terhadap industri pertambangan dan batubara membuat Polandia dapat dikatakan sebagai 'yang terkumuh diantara semua negara komunis'¹⁶.

Proses aksesinya menuju EU menjadi tujuan Polandia yang secara langsung menjadi langkah awal setelah jatuhnya Uni Soviet, dan pada tahun 1998, Polandia secara resmi diundang dalam negosiasi aksesinya dengan EU. Seperti halnya pemerintahan CEE lainnya yang mengharapkan adanya keuntungan sebagai negara anggota EU, pemerintah Polandia dihadapkan dengan beratnya tugas yang diserahkan dalam proses

¹⁶Daniel H. Cole and John Clark, "Poland's Environmental Transformation: An Introduction," in *Environmental Protection in Transition: Economic, Legal and Socio-Political Perspectives on Poland* dalam Sarah M. T. Munro, *Diverging Paths? Challenges to EU Environmental Policy Implementation in Italy and Poland*. Central European University. Hungary: 2011, p:23

transposisi dan implementasi *acquis* lingkungan EU, diantara UU lainnya. Dalam rangka untuk mensukseskan penyelesaian persyaratan UU EU, (khususnya dalam kerangka kebijakan lingkungan) pemerintah Polandia dan didukung pendanaan eksternal berkomitmen menggelontorkan dana yang sangat besar. Khususnya terhadap perlindungan lingkungan, Polandia menginvestasikan kira-kira 2 milyar antara tahun 1994 dan 1999¹⁷.

Dalam memfokuskan perhatiannya terhadap implementasi EEP pasca menjadi anggota EU, pemerintah kemudian menerbitkan Kebijakan Lingkungan Nasional Polandia yang terbagi dalam 2 program yakni kebijakan I dari tahun 2003-2006 dan kebijakan II dengan jangka waktu dari 2007-2012. Kedua kebijakan tersebut tentu saja mengacu pada standarisasi yang terdapat dalam EEP yang kemudian diadaptasi Polandia ke dalam kebijakan nasionalnya. Selain beberapa kebijakan Polandia juga membuat strategi yang terbagi dalam sejumlah aspek, yakni adanya implementasi *Europe 2020*, penerapan anggaran belanja, instrumen berbasis pasar, serta perbaruan teknologi lingkungan dan ekonomi hijau. Selain beberapa strategi tersebut, pemerintah Polandia juga mengeluarkan empat prinsip dasar dalam hukumnya, yaitu¹⁸ *The Principle of Preventing Environmental Hazards, The Principle of Liability, The Principle of Joint Cost Responsibility, The Principle of Cooperation in the field of Environmental Protection.*

b. Implementasi *European Environmental Policy* di Polandia

Setelah adanya penjelasan mengenai kebijakan lingkungan nasional Polandia di atas proses selanjutnya yang akan berjalan dalam melihat kepatuhan Polandia terhadap EEP adalah adanya analisis mengenai implementasi EEP di negara tersebut. Implementasi dilihat dari kondisi dimana sebuah negara telah mengadopsi komitmen atau

¹⁷ Stacy D. VanDeveer dan JoAnn Carmin, “Sustainability and EU Accession: Capacity Development and Environmental Reform in Central and Eastern Europe dalam Sarah M. T. Munro, *Diverging Paths? Challenges to EU Environmental Policy Implementation in Italy and Poland*. Central European University. Hungary: 2011, p; 29

¹⁸Stanislaw Biernat dan Andrzej Wasilewski. *Environmental Legislation in Poland* Fordham Environmental Law Review, volume 4, Issue I, Article 4.2011,p; 15-19

kesepakatan ke dalam aturan atau kebijakan dalam negerinya. Kesepakatan yang telah disetujui dalam kerjasama secara langsung maupun tidak langsung dipraktekkan dan direalisasikan dalam bentuk aturan-aturan yang terlegitimasi seperti undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah

Umumnya –setelah proses implementasi– kebijakan lingkungan, sistem hukum, institusi dan instrumen kebijakan, harus searah dengan EU sehingga Polandia berusaha menyeimbangkan dengan EU dalam proses implementasi UU lingkungan¹⁹. Transposisi UU EEP ke dalam hukum Polandia menjadi prioritas bagi pemerintah Polandia pada tahun 2008. Terjadinya 16 kasus pelanggaran di Polandia (pada akhir 2008) membuat pemerintah Polandia semakin berinisiatif untuk mengurangi area ketidakpatuhannya (*non-comply*). Kebijakan Lingkungan Nasional terbaru tahun 2009-2012 dengan program sampai tahun 2016 telah diadopsi sebagai dokumen dasar yang membahas prioritas kebijakan lingkungan. Kebijakan yang berhubungan dengan konservasi alam dan dampak pada lingkungan, melahirkan sebuah hukum baru yang ditetapkan oleh Direktorat Jendral Perlindungan Lingkungan²⁰.

c. Kepatuhan Polandia terhadap *European Environmental Policy* (EEP)

Setelah penjelasan mengenai proses implementasi EEP di atas, tahap berikutnya adalah melihat bagaimana kepatuhan itu sendiri oleh Polandia. *Compliance* atau kepatuhan merupakan kondisi yang dapat dilihat setelah adanya proses implementasi.²¹ EU tidak mempunyai kemampuan dalam hal birokrasi maupun anggaran belanja secara langsung dalam mengimplementasikan UU maupun kebijakannya, sebagai sebuah organisasi internasional. Hal ini hanya tergantung pada negara anggotanya

¹⁹Directorate General Regional Policy, *Strategic Evaluation on Environment and Risk Prevention Under Structural and Cohesion Funds for The Period 2007-2013* Contract No. 2005.Ce.16.0.At.016. National Evaluation Report For Poland, p; 4

²⁰European Commission, “Environment Policy Actions in the Member States - Poland”, *Environment Policy Review – Annex*, 2008, p; 192

²¹Edith Brown Weiss, and Jacobson, Harold K. 2000. *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accord*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, p; 4

untuk mengimplementasikan. Dimana tindakan yang mereka ambil akan menyebabkan negara anggota tersebut patuh maupun tidak patuh terhadap kebijakan EU²².

1. Faktor pendorong negara untuk patuh (*comply*)

Berdasarkan asumsi Chayes dan Chayes, dalam melihat bagaimana kepatuhan Polandia dalam mengimplementasikan *European Environmental Policy* (EEP), dapat mengacu pada 3 faktor pendorong negara untuk *comply* tersebut, yakni:

- *Efficiency* (Efisiensi)

Selama proses adopsi aturan pada saat perluasan EU, akan mempunyai hubungan dengan area kebijakan khusus, politik, administratif dan proses peradilan serta adanya aturan dan kompetensi dalam organisasi, spesifiknya lagi, negara kandidat diwajibkan untuk mengadopsi *acquis communautaire* EU, dimana hampir semuanya berisi aturan dalam memadukan kebijakan. Ditambah lagi, kondisi ini akan terus berlangsung selama proses perluasan.²³ Proses aksesinya negara anggota baru tersebut, mengharuskan mereka mengadopsi keseluruhan aturan lingkungan EU sebelum proses aksesinya selesai. Berdasarkan pasal 49 *Treaty on European Union* (TEU), dijelaskan bahwa negara Eropa yang ingin bergabung dengan EU harus mengajukannya pada Komisi EU, dimana sebelum diambil keputusan harus ada perundingan dengan Parlemen EU dan barulah dicapai suara yang bulat²⁴. Juga disebutkan dalam proses aksesinya bahwa negara yang akan bergabung dengan EU, harus memenuhi *Copenhagen Criteria* dan mengadopsi *acquis* EU secara keseluruhan agar memenuhi syarat untuk menjadi anggota. Setiap calon negara anggota harus mengadopsi hukum EU, pasal demi pasal dan halaman demi

²²Heather A.D. Mbaye, “Assessing Competing Explanation for Compliance and Non-Compliance with European Union Policies” *Midsouth Political Science Review*, 2009, Vol. 10, p; 63

²³ Alexander Carius, Ingmar von Homeyer dan Stefani Bar, *The Eastern Enlargement of the European Union and Environmental Policy: Challenges, Expectations, Speeds and Flexibility*. Center for International and European Environmental Research. Jerman, 1999,p; 6

²⁴European Union Commission, The Accession Process for a New Member State (http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/14536_en.html) diakses pada 29 Agustus 2013, pukul 11.26.

halamannya. Keseluruhan syarat tersebut secara besar-besaran, tidak dapat 'di tawar', penerapan dengan standar yang sama, dan bersifat memaksa²⁵.

- *Interest* (Kepentingan)

Sebuah perjanjian sangat berhubungan erat dengan kepentingan suatu negara – pada beberapa prinsip dasar hukum internasional, negara tidak dapat dibatasi secara hukum kecuali dengan persetujuan mereka. Jadi negara tidak akan masuk dan terikat dalam suatu perjanjian internasional jika tidak terkait dengan kepentingan nasional negaranya. Ditambah, proses pembuatan kebijakan yang merupakan proses pembelajaran selama konsepsi dan posisi kepentingan nasionalnya berkembang dan mempengaruhi posisi negaranya yang akan membuat negara tersebut yakin untuk patuh terhadap suatu perjanjian²⁶. Dimana ada tiga kepentingan Polandia²⁷:

1. *Economic considerations*

2. *Political reasons*

3. *Social reasons*

- *Norms* (Norma-norma)

Pacta Sunt Servanda merupakan norma yang terdapat dalam hukum internasional, yang menyatakan bahwa perjanjian bersifat mengikat dan harus dilaksanakan, dan merupakan prinsip hukum yang menjadi basis untuk mengukuhkan ikatan perjanjian yang mengikat negara penandatanganannya.²⁸. Terkait dengan EU, TEU (*Treaty of European Union*) merupakan instrumen legal pertama yang dikeluarkan EU, dimana pada tahun 1991 Polandia dan Hungaria menjadi negara CEE pertama yang menandatangani perjanjian dengan EU. Tujuan awal dari perjanjian bilateral ini adalah untuk menetapkan hubungan ekonomi EU dengan negara CEE sebagai pijakan baru. Semenjak keluarnya putusan Dewan Eropa di Kopenhagen pada tahun 1993, perjanjian dan kriteria akses

²⁵Andrew Moravcsik dan Milada Anna Vachudova, *National Interests, State Power, and EU Enlargement*, East European Politics and Societies, Vol. 17, No. 1, p; 46

²⁶Abram, Chayes, dan Antonia Handler Chayes, *On Compliance*. International Organization . 1993 Vol 47 No 2, p; 175-205

²⁷Alojzy Z. Nowak, *Poland in the European Union Initial Balance of Two Years: Selected Aspects*. Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI). Warsaw, 2007 p; 3

²⁸Wawan Juanda, *Kamus Hubungan Internasional*, CV. Putra A. Bardin, 1999, p; 240

ditetapkan di Kopenhagen -dimana kriteria tersebut termasuk stabilnya demokrasi, memfungsikan ekonomi pasar, kesanggupan menerima hak dan kewajiban yang terdapat dalam *acquis communautaire* dan *comply* atau patuh dengan tujuan EU- putusan tersebut akhirnya menjadi kerangka hukum yang sah dalam proses aksesi, untuk memastikan kepuasan yang mendukung persyaratan ekonomi dan politik terhadap keanggotaan penuh. TEU terutama terkait perjanjian ekonomi, namun juga termasuk persetujuan mengenai lingkungan, dialog politik pelatihan kejuruan, budaya dan pertanian²⁹.

2. Indikator kepatuhan negara dalam perjanjian internasional

Dalam proses implementasi EEP Polandia sendiri telah mempersiapkan kebijakan mengenai lingkungan negaranya sejak tahap transposisi menuju EU yang dimulai tahun 1990, dan setelah resmi bergabung dengan EU pada tahun 2004 Polandia semakin giat menerapkan EEP ke dalam kebijakan nasionalnya. Hal tersebut dapat dilihat dari diluncurkannya *The National Environmental Policy For 2003-2006 and Its 2010 Outlook* serta *The National Environmental Policy For 2009-2012 and Its 2016 Outlook* yang berbasis pada *European Environmental Policy*.

Namun dalam proses implementasinya perilaku yang timbul setelahnya mengalami pasang surut. Dimana di satu sisi pemerintah Polandia sangat serius dalam proses penerapan EEP yang terlihat dari adanya perubahan manajemen lingkungan, namun disisi lain, Polandia masih belum mampu mengimplementasikan keseluruhan EEP dan mencapai target yang ada didalamnya, hal ini dapat dilihat dari beberapa pelanggaran yang terjadi. Pada Oktober 2010, Kementrian Ekonomi menerbitkan laporan proses implementasi dalam sektor administratif yang mewakili 7 prioritas terkait UU lingkungan³⁰.

Secara keseluruhan, hasil yang tercapai dalam proses implementasi EEP belum terlihat yang menyebabkan terjadinya perubahan kualitas

²⁹European Parliament, *Environmental Policy and Enlargement*.JF/bo.Luxembourg.1998, p; 5

³⁰European Commission, “*Monitoring Member States’ policy developments on resource efficiency/environment in Europe 2020*”, European Union, 2012, p;3

lingkungan Polandia. Hal ini dikarenakan perbedaan tenggat waktu penerapan target-target yang terdapat dalam EEP. Masing-masingnya mempunyai prioritas waktu sendiri-sendiri seperti halnya sektor pengelolaan limbah dengan target implementasi keseluruhan pada tahun 2015. Disamping hal tersebut, terjadinya pelanggaran serta masa transposisi Polandia yang masih berlangsung juga membuat hasil yang dicapai belum terlihat, sehingga dalam hal ini dapat disimpulkan bahwa tingkat kepatuhan Polandia dalam mengimplementasikan EEP di negaranya dapat dikatakan Polandia masuk dalam kategori *non-comply*, dengan faktor penyebab utama adanya *non-compliance due to inadvertence* (kelalaian).

Terkait ketidakpatuhan Polandia dalam mengimplementasikan EEP dikarenakan adanya faktor kelalaian (*inadvertence*) hal ini dapat terjadi dikarenakan adanya *incapacity* Polandia dari segi *fiscal* dan *budgetary*. Ketidakmampuan dari kedua hal tersebut terlihat menjadi beban yang berat sehingga memicu negara anggota baru untuk memilih tidak patuh. Keharusan mengimplementasikan seluruh aturan EU yang terdapat dalam *acquis communautaire* menjadi beban dan pertimbangan tersendiri bagi negara baru seperti Polandia. Juru Bicara resmi pemerintah Polandia, Danuta Hubner, mengungkapkan aturan mengenai perlindungan tenaga kerja dalam aturan EU yang harus diterapkan oleh Polandia dalam bab sosial, akan menghabiskan sekitar 2-3% GDP Polandia pertahun, dan dalam waktu yang sama mereka juga harus meningkatkan kualitas lingkungan Polandia dalam rangka mematuhi (*comply*) standar EU yang juga akan menghabiskan 2% dari GDP 10-15 tahun kedepan³¹.

Sesuai dengan yang terdapat di dalam *acquis communautaire* bahwa setiap pelanggaran dan ketidakpatuhan harus diberikan sanksi, maka dalam hal ini terdapat sanksi yang diterima Polandia berdasarkan pelanggaran yang terjadi dalam proses implementasi EEP. Tahapan pengusutan tindak pelanggaran disebut sebagai keputusan politik yang diambil oleh Komisi EU sebagai sebuah institusi. Proses pengadilan

³¹ Katherine Krause, *European Union Directives and Poland: A Case Study*, International Economy, 2006, p; 167-172

didahului dengan ‘negosiasi’ dalam 2 tahap (i) Dewan Komisi EU dapat memulai prosedur pelanggaran dengan mengeluarkan surat peringatan secara formal yang diikuti beberapa alasan terkait yang kemudian diajukan pada *European Court of Justice* (ECJ) (ii) adanya ruang untuk diskusi, klarifikasi, kompromi dan akhirnya diproses oleh ECJ (pasal 225 ECT). Tindakan pra-peradilan merupakan jalan terakhir yang biasanya berjalan dengan sukses, dan jika negara anggota dalam kasus ini Polandia (dalam kasus ini) tidak mengikuti proses tersebut, maka prosedur pelanggaran kedua dapat dimulai dan sanksi finansial dapat dijatuhkan (pasal 228 ECT)³² sesuai sanksi yang terdapat dalam EEP dimana diperkenalkan pada *Maastricht Treaty*. Kasus *non-comply* dengan pelanggaran disebut *manquement sur manquement*.

Terkait kasus pelanggaran yang dilakukan Polandia dalam proses implementasi EEP, *European Commission* (EC) melalui rekomendasi Komisararis Lingkungan Janez Potocnik telah memproses pelanggaran yang dilakukan oleh Polandia kepada *European Court of Justice* (ECJ) pada tanggal 24 November 2010 yakni terhadap kurangnya perubahan dalam UU perlindungan alam. EC khususnya fokus terhadap ketentuan perundangan nasional Polandia pada lemahnya perlindungan dalam *Habits Directive*. Kemudian pada tanggal 16 Februari 2011, EC kembali memproses Polandia ke ECJ terkait kegagalannya dalam mengimplementasikan *EU Nature Protection Law*. EC fokus pada beberapa kelemahannya dalam mengubah aturan EU tersebut ke dalam hukum nasional Polandia sehubungan dengan konservasi burung liar³³.

Selain pelanggaran terhadap aspek *Nature and Biodiversity* yang terdapat dalam EEP, Polandia juga melakukan sejumlah pelanggaran pada aspek *Water Quality*. Pada tanggal 16 Februari 2011 Polandia diminta *comply* terhadap aturan EU terkait standar kualitas air permukaan.

³²Gerda Falkner, Miriam Hartlapp, Simone Leiber dan Oliver Treib, “*Non Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition through the Backdoor*”, *West European Politics*, 2004, p; 452-473

³³European Union Commission, *Infringement Cases of EEP for the Member State*, (http://ec.europa.eu/enlargement/legal/law/implementation/press_en.html) diakses pada 13 September 2013, pukul 14.26

Polandia dinilai gagal melaporkan keseluruhan transposisi terhadap aturan tersebut kedalam hukum nasionalnya pada EC. EC kembali menunjuk Polandia menghadap ECJ dan menjatuhkan sanksi finansial terhadap dua kegagalan dalam merubah aturan EU kedalam hukum nasionalnya. Polandia gagal melaporkan perubahan UU *Ambient Air Quality Directive* pada EC yang seharusnya dilaksanakan sejak 11 Juni 2010, dan juga mengenai *Marine Strategy Framework Directive* yang seharusnya dilaksanakan sejak 15 Juli 2010. Berdasarkan rekomendasi Janez Potocnik hukuman pembayaran tersebut sebanyak €71.521 perhari untuk *Ambient Air Quality Directive* dan €59.834 perhari untuk *Marine Strategy Framework Directive*. Pada tanggal 27 Oktober 2012, Polandia masih belum *comply* dengan aturan EU terkait perlindungan air, termasuk pengawasan kualitas air. EC mengirimkan tanggapan tambahan untuk meminta Polandia mengimplementasikan *EU's Water Framework Directive* (WFD) dengan benar³⁴. Aspek selanjutnya yang juga dilanggar oleh Polandia adalah *Waste Management*.³⁵.

PENUTUP

Sebagai negara pecahan USSR dan merupakan negara Eropa Timur, Polandia memiliki karakteristik yang berbeda dengan negara Eropa Barat dan Eropa Selatan yang telah terlebih dahulu bergabung dengan EU. Polandia yang tergabung dalam *Central and Eastren European* (CEE), merupakan negara anggota EU yang resmi bergabung pada tahun 2004. Dengan latar belakangnya sebagai negara pecahan USSR, Polandia pada tahun-tahun awal berdirinya belum mempunyai fokus yang besar dalam mengatasi permasalahan lingkungan. Hal tersebut dapat terlihat dari lemahnya hukum maupun kebijakan terkait isu lingkungan di Polandia. Barulah pada tahun 1990 Polandia mulai merevisi undang-undang lingkungan serta kebijakan negaranya terkait permasalahan lingkungan yang semakin meluas dan mulai mengancam kehidupan. permasalahan lingkungan yang semakin meluas dan mulai mengancam kehidupan.

³⁴ Ibid

³⁵ Ibid

EU mempunyai keunikan tersendiri dibanding *region* lainnya, dimana negara anggota yang bergabung dengan EU secara tidak langsung telah terikat dengan segala aturan EU tanpa perlu diratifikasi terlebih dahulu oleh negara tersebut. Sehingga menimbulkan konsekuensi kepatuhan dalam mengimplementasikan setiap kebijakan EU. Dalam *European Environmental Policy* (EEP) sendiri, terdapat 6 target utama yang harus diimplementasikan dan dipatuhi oleh negara anggota tidak terkecuali Polandia. Keenam target tersebut adalah; *nature and biodiversity*, *air pollution*, *waste management*, *water quality*, *noise* dan *chemical*. Dan apabila negara anggota EU memilih untuk *non-comply* ataupun melakukan pelanggaran, maka terdapat pula sanksi berupa denda yang harus dibayarkan oleh negara tersebut sesuai ketentuan yang dikeluarkan oleh *European Court of Justice* (ECJ) terhadap masing-masing target.

Dalam proses implementasi EEP, sejauh ini masih terdapat beberapa pelanggaran yang terjadi dalam beberapa target EEP seperti *Water Quality* $\pm 25\%$, *Waste Management* $\pm 15\%$, *Nature and Biodiversity* $\pm 25\%$, *Air Pollution* $\pm 15\%$, *Chemical* $\pm 15\%$ dan *Noise* $\pm 5\%$. Hal ini menyebabkan Polandia harus membayar sejumlah sanksi berupa denda kepada ECJ. Sehingga dapat dikatakan Polandia dapat dikategorikan ke dalam negara yang tidak patuh (*non-comply*) dengan alasan *inadvertence* (kelalaian) terhadap EEP, dikarenakan faktor kurangnya kapasitas Polandia dari segi ekonomi, yang dibuktikan dengan adanya kasus pelanggaran pada beberapa aspek EEP, sehingga Polandia dinilai gagal mencapai target yang ditetapkan dalam EEP. Namun pada dasarnya Polandia terlihat sangat berniat dan berharap untuk sepenuhnya *comply*, hal ini dilihat dari perbaikan kebijakan lingkungan yang dilakukan pemerintah, sikap pro-aktif pemerintah Polandia dalam mengatasi permasalahan lingkungan dan penetapan kebijakan lingkungan sebagai instrumen utama yang harus dicapai Polandia.

Sebagai negara anggota EU, Polandia seharusnya mampu mengimplementasikan keseluruhan aspek EEP. Namun, dikarenakan ketidaktelitian dalam proses implementasi tersebut, terjadilah beberapa pelanggaran, sehingga beberapa target yang tercantum dalam EEP tidak dapat tercapai oleh Polandia. Meskipun hasrat dan niat untuk mematuhi EEP sangatlah

tinggi, akan tetapi dalam prosesnya masih terjadi kegagalan dalam mencapai target tersebut.

Hal ini hendaklah menjadi pelajaran bagi negara CEE lainnya maupun negara ‘kandidat’ yang akan bergabung dengan EU dalam upaya mengatasi permasalahan lingkungan dalam regionalnya melalui implementasi EEP. Pelajaran juga dapat diambil oleh organisasi-organisasi regional lainnya yang sedang dalam proses integrasi dan penguatan kebijakan-kebijakannya, khususnya dalam lingkup persoalan lingkungan agar dapat mempersiapkan negara anggotanya dalam memecahkan persoalan tersebut di kawasanya, sehingga tidak terjadi kasus pelanggaran sehingga sesuai dengan komitmen, target dan standar yang diharapkan dapat tercapai.

BIBLIOGRAFI

Biernat, Stanislaw dan Andrzej Wasilewski. *Environmental Legislation in Poland* Fordham Environmental Law Review, volume 4, Issue I, Article 4.2011

Brown, Edith and Jacobson, Harold K. 2000. *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accord*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts

Carius, Alexander Ingmar von Homeyer dan Stefani Bar, *The Eastern Enlargement of the European Union and Environmental Policy: Challenges, Expectations, Speeds and Flexibility*. Center for International and European Environmental Research. Jerman, 1999

Chayes, Abram dan Antonia Handler Chayes, *On Compliance*. International Organization . 1993 Vol 47 No 2

Denemark, Robert A. *International Law: Understanding Compliance and Enforcement*. The International Studies Encyclopedia. 2010

Directorate General Regional Policy, *Strategic Evaluation on Environment and Risk Prevention Under Structural and Cohesion Funds for The Period 2007-2013* Contract No. 2005.Ce.16.0.At.016. National Evaluation Report For Poland,

European Commission, “Environment Policy Actions in the Member States -Poland”, Environment Policy Review – Annex, 2008

European Commission, “Monitoring Member States’ policy developments on resource efficiency/environment in Europe 2020”, European Union, 2012

European Parliament, *Environmental Policy and Enlargement*. JF/bo.Luxembourg.1998

European Union Commission, *Infringement Cases of EEP for the Member State*, (http://ec.europa.eu/enlargement/legal/law/implementation/press_en.html) diakses pada 13 September 2013, pukul 14.26

European Union Commission, *The Accession Process for a New Member State* (http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/14536_en.html) diakses pada 29 Agustus 2013, pukul 11.26.

Falkner, Gerda, Miriam Hartlapp, Simone Leiber dan Oliver Treib, “*Non Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition through the Backdoor*”, *West European Politics*, 2004

Hurreal, Andrew, *International Political Theory and the Global Environment*. Oleh Ken Booth dan Steve Smith. *International Relation Today*. The Pennsylvania University.Press, 1995

Juanda, Wawan, *Kamus Hubungan Internasional*, CV.Putra A. Bardin, 1999

Krause, Katherine. *European Union Directives and Poland: A Case Study*, *International Economy*, 2006

Mbaye, Heather A.D., “*Assessing Competing Explanation for Compliance and Non-Compliance with European Union Policies*” *Midsouth Political Science Review*, 2009, Vol. 10

McCormick, John, *Environmental Policy in the European Union*. New York: Palgrave. 2001

Mitchel, Ronald B. *Compliance Theory: Compliance, Effectiveness, and Behavior Change in International Environmental Law*. Oxford University Press. 2007

Moravcsik, Andrew dan Milada Anna Vachudova, *National Interests, State Power, and EU Enlargement*, *East European Politics and Societies*, Vol. 17, No. 1

Munro, Sarah M. T. *Diverging Paths? Challenges to EU Environmental Policy Implementation in Italy and Poland*. Central European University. Hungary: 2011

Nowak, Alojzy Z., *Poland in the European Union Initial Balance of Two Years: Selected Aspects*. Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI). Warsaw, 2007