

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

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.

Sampai saat ini, integrasi terbesar di dunia yang dinilai berhasil adalah EU. Ide awal terbentuknya EU telah dimulai sejak tahun 1950-an pasca *World War II* dan resmi berdiri pada tahun 1993, dan selanjutnya mencapai integrasi yang beranggotakan hingga 27 negara di Benua Eropa. Perluasan EU dari 15 menjadi 27 negara anggota, merupakan langkah yang sangat besar dalam proses sejarah integrasi ekonomi, politik dan budaya Eropa¹. Pada bulan Mei 2004, EU mempunyai 10 anggota baru yang tergabung dalam delapan negara CEE, yakni: Republik Ceko, Estonia, Hungaria, Latvia, Lituania, Polandia, Slovakia dan Slovenia, serta dua negara Mediteranian yaitu Siprus dan Malta. Hal ini membuat jumlah anggota EU semakin besar dan memberikan tantangan dan kesempatan baru bagi kesepuluh negara tersebut terhadap kebijakan lingkungan EU dan negara di

¹Joann Carmin and Stacy D. Vandevveer, *Enlarging EU Environments: Central And Eastern Europe from Transition To Accession*, 2004, p;1

lingkungan Eropa². Perluasan EU kemudian berlanjut dengan masuknya dua anggota baru yakni Bulgaria dan Romania pada tahun 2007.

Dalam perkembangannya, EU telah membentuk beberapa kebijakan baik mengenai masalah sosial, politik, ekonomi, kawasan bahkan lingkungan. Kebijakan lingkungan EU -yang pada saat itu masih berbentuk *European Community (EC)*- dimulai pada tahun 1973 dengan diadaptasinya *Council of the First Action Programme on the Environment*³. Awalnya *Single European Act*⁴ mengamandemen *Rome Treaties*⁵ di tahun 1987 yang merupakan awal dari diimplementasikannya kebijakan lingkungan, yang secara efektif dilegitimasi oleh badan legislasi yang bertanggung jawab dalam masalah lingkungan yang telah diadaptasi dari *treaty* tersebut.

Kebijakan lingkungan pertama yang dikeluarkan oleh *Single European Act* yakni membakukan peraturan yang berkaitan dengan pengambilan tindakan berkenaan dengan lingkungan. Kerusakan lingkungan merupakan prioritas yang harus ditangani sama halnya dengan sumber daya, pengharusan membayar denda akibat polusi yang dikeluarkan, dan perlindungan terhadap lingkungan harus menjadi komponen dari kebijakan EU⁶.

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

²Jon Birger Skjaereth and Jorgen Wettestad, *EU Enlargement and Environmental Policy – The Bright Side* - The Fridt Jof Nanses Institute, 2006, p.1

³Nigel Haigh, *Climate Change Policies and the Politics in the European Community*, Routledge, 1996, p;159

⁴*The Single European Act (SEA)* merupakan suatu upaya negara anggota dalam mengamandemen kerangka penyusunan dalam *Treaty of Rome (1957)*

⁵Perjanjian yang berlangsung tahun 1957, berisi perluasan integrasi Eropa ke semua bidang ekonomi, dengan penandatanganan *Euratom* dan *European Economic Community (EEC)*.

⁶*Ibid*, p; 160

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.⁷

EU digambarkan sebagai organisasi yang mempunyai kebijakan lingkungan yang paling progresif terhadap semua negara di dunia. Hal tersebut telah menjadi aspek tambahan dalam perluasan EU, apakah mampu bertahan dan berkembang dengan kebijakan ‘progresif’ ini. Sejauh ini sebagian besar, analisis telah memprediksi gambaran suram terhadap konsekuensi perluasan dari kebijakan lingkungan EU ini.⁸

Perkembangan perluasan EU sejauh ini telah melahirkan isu besar yang fokus pada konsekuensi terhadap lingkungan. Pengaruh yang kuat dari perluasan terhadap lingkungan di Eropa telah menjadi tantangan terhadap kebijakan lingkungan baik bagi EU itu sendiri maupun bagi negara kandidat. Motif lingkungan, tentunya bukanlah faktor pendorong terkuat terhadap negara calon anggota EU yang ingin bergabung dalam EU. Karena pada dasarnya isu politik dan ekonomi masih menjadi faktor pendorong integrasi negara-negara menuju EU. Namun, isu lingkungan tetap memainkan peran penting dalam akses kebijakan lingkungan terhadap negara anggota melalui tiga faktor, yaitu⁹ :

⁷Andrew 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

⁸Jon Birger Skjaereth and Jorgen Wettestad, *loc.cit.*, p;2

⁹Margareta E Kulesa, *The Environmental Dimension of EU Enlargement*. Artikel *Intereconomcs*, 1995.p;1

1. *The Convergence Criteria*. Akses dan penerapan aturan dasar, standar dan kebijakan yang membentuk badan hukum EU (yang disebut '*Acquis Communautaire*') dalam isu lingkungan.
2. Semua potensi terhadap penyimpangan atau pergeseran perdagangan yang diminimalisir dalam melancarkan tujuan dan kesuksesan integrasi pada anggota baru ke dalam pasar bersama. Negara-negara yang akan bergabung dengan EU harus memenuhi beberapa standar kualitas lingkungan, tanpa mempertimbangkan apakah mereka akan menurunkan harga secepatnya dalam memproduksi atau mempengaruhi biaya, harga dan penjualan secara tidak langsung
3. Kebijakan lingkungan pada negara anggota selanjutnya akan berubah sebagaimana peningkatan kecenderungan tindakan EU sebagai salah satu yang terkait dalam negosiasi lingkungan global yang berbicara atas nama seluruh anggota EU.

EU telah melalui beberapa perluasan sejak awal berdirinya, namun perluasan yang dilakukan pada tahun 2004 merupakan yang terbesar dan sangat kompleks. Setelah menyelesaikan proses akses, terdapat beberapa tantangan kebijakan yang dihadapi negara anggota baru dan juga EU sendiri. Sementara negara CEE mengadopsi regulasi dan undang-undang EU yang diteruskan dengan cepat, namun *progress* dalam implementasi dan pelaksanaannya justru sangatlah sulit. Hal ini tak lain karena terbatasnya kapasitas perantara¹⁰, masyarakat sipil yang lemah dan secara umum mereka sering kali tidak diakui sebagai sumber daya

¹⁰Kapasitas perantara yang dimaksud disini adalah beberapa organisasi dan NGO yang mempunyai keterkaitan dengan isu lingkungan.

manusia yang potensial dalam hal inovasi, ide, informasi dan keahlian oleh para pejabat dalam kawasan¹¹.

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 global¹².

Setelah bergabung ke dalam EU, kebijakan lingkungan menjadi sebuah tantangan baru bagi Republik Ceko, Polandia, Slovakia, Hungaria dan negara Eropa Timur dan Tengah lainnya. Negara-negara tersebut mengambil peran yang secara relatif bersifat jangka panjang terhadap kebijakan lingkungan dan secara berangsur-angsur memadukan undang-undang mereka yang terkait dengan *acquis communautaire*, yang meningkatkan pentingnya kualitas penerapan kebijakan yang lama dan sekarang.¹³ 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, dengan memenuhi beberapa target lingkungan dan tidak

¹¹Jon Birger Skjaereth and Jorgen Wettstad, *loc.cit.*, p;2

¹² *Ibid*,p;2

¹³Jaroslav Kreuz, et all., *Assessment of Environmental PolicyImplementation: Two Case Studies from the Czech Republic*.2012.p;1

menggabungkan sejumlah permasalahan lingkungan terhadap pertumbuhan ekonomi. *Progress* tersebut mencerminkan dua faktor dari pemulihan ekonomi dan penguatan kebijakan lingkungan. Sejak tahun 1995, *OECD*¹⁴ *Environmental Review* melihat proses akses EU telah membentuk pendekatan Polandia pada manajemen lingkungan melalui beberapa syarat yang diubah dalam *European Directive*¹⁵. Permasalahan lingkungan yang diprioritaskan termasuk pencegahan polusi, perawatan limbah air, manajemen limbah, *biodiversity*¹⁶, konservasi alam dan perlindungan iklim¹⁷.

Pembiayaan lingkungan di Polandia merupakan satu diantara yang tertinggi di dunia. Rata-rata pada tiap tingkatan, bebannya tidak cukup tinggi untuk mendorong pelaku polusi menanamkan investasi yang memadai untuk memenuhi target emisi. Contohnya, biaya pada SO₂ kira-kira \$75 per ton. Akan tetapi, perkiraan biaya terkecil atas investasi untuk mencapai penurunan 30% dalam SO₂ menggunakan model RAINS (*Regional Acidification Information and Simulation*), kira-kira mencapai \$600 per ton untuk lahan yang besar. Hal tersebut setidaknya menjadi bukti bahwa tingginya tarif biaya untuk menurunkan emisi khususnya dan sulfur dioksida¹⁸.

¹⁴OECD 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.

¹⁵European yang dimaksud disini adalah instruksi-instruksi yang berasal dari EU

¹⁶*Biodiversity* merupakan susunan organism yang memberikan keterangan dalam sistem ekologi. Melalui ukuran tipe dan sejumlah spesies yang berbeda, atau variasi genetic diantara spesies.

¹⁷The OECD Environment Programme, *Environmental Performance Review of Poland*, Executive Summary

¹⁸Glen D. Anderson and Boguslaw Fiedor, *Environmental Charges in Poland*. C4EP PROJECT. 1997. p;15

Pembiayaan yang tinggi dalam mengimplementasikan *acquis* lingkungan menjadi tantangan sendiri bagi Polandia. Kesempatan dan tantangan yang dihadapi Polandia dalam mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang terdapat dalam aturan EU menimbulkan konsekuensi atas kepatuhan Polandia dalam menerapkan aturan tersebut kedalam aturan negaranya, khususnya dalam penelitian ini dibatasi pada *European Environmental Policy* (EEP). Polandia harus mematuhi aturan EU dan mengimplementasikan 300 regulasi yang terdapat dalam EEP.

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.

Berdasarkan fakta diatas, menarik untuk dikaji mengenai implementasi EEP di negara Polandia dengan berbagai peluang dan tantangan yang ada. Kebijakan yang harus diimplementasikan semua anggota EU dengan latar belakang negara yang sangat berbeda tentunya membuat proses implementasi berbeda satu sama lain. Polandia merupakan negara yang baru fokus pada isu lingkungan sejak tahun 1990 dan pemerintahnya semakin memperkuat kebijakan lingkungan nasional Polandia terkait keinginan negara tersebut untuk bergabung dengan EU. Regulasi UU lingkungan yang harus diimplementasikan ke dalam aturan negaranya, dengan *budget* implementasi yang sangat tinggi, membuat Polandia harus berupaya keras dalam mencapai target yang tercantum di dalam *European Environmental Policy* (EEP). Dengan berbagai tantangan dan kesempatan yang ada, maka dari itu kepatuhan Polandia dalam kebijakan ini membuat Penulis tertarik untuk mengangkat tema ini.

1.2 Rumusan Masalah

Proses perluasan yang dilakukan EU dengan bergabungnya 10 negara CEE pada tahun 2004 dimana salah satunya negara Polandia, merupakan perluasan terbesar EU yang pernah ada. Sebagai negara pecahan USSR, Polandia belumlah *concern* terhadap isu lingkungan, namun sejak tahun 1990 Polandia mulai memfokuskan kebijakan lingkungannya terkait proses aksesinya dengan EU. Setelah resmi bergabung tahun 2004, sesuai aturan EU Polandia harus mengimplementasikan seluruh kebijakan EU, termasuk *acquis* lingkungan yang disebut *European Environmental Policy* (EEP) sehingga membuat Polandia harus *comply* dan memadukan EEP ke dalam regulasi domestiknya. Proses implementasi EEP selanjutnya akan memperlihatkan apakah Polandia akan memilih *comply* atau malah *non-comply* terhadap EEP.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan hal di atas maka dalam penelitian ini perlu hendaknya bagi penulis menjawab pertanyaan: Bagaimanakah proses implementasi dan kepatuhan Polandia terhadap *European Environmental Policy* (EEP)?

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan utama dari penelitian ini yaitu:

1. Penulis ingin mendeskripsikan evolusi terbentuknya EEP, target-target lingkungan dalam EEP serta sanksi yang ditimbulkan jika negara anggota EU memilih *non-comply* terhadap EEP.
2. Menganalisis bagaimana kepatuhan Polandia dalam mengimplementasikan EEP setelah bergabung dengan EU.

1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Untuk memperluas wawasan penulis mengenai *European Environmental Policy*
2. Menambah referensi terkait proses implementasi serta kepatuhan Polandia terhadap EEP yang dapat menjadi pembelajaran bagi negara anggota EU lainnya.
3. Selain itu dapat menjadi pengetahuan baru mengenai EU serta kebijakan yang dikeluarkannya

1.6 Studi Pustaka

Para ahli dan sarjana ilmu sosial telah banyak menelaah fenomena kepatuhan negara anggota EU terhadap beberapa kebijakan EU dengan multidisiplin ilmu dan area permasalahan yang berbeda. Dan pada penelitian ini, akan ditampilkan beberapa tulisan yang juga menelaah permasalahan ini dan akan mendukung penelitian penulis.

Pertama, Penulis mengacu pada tulisan Sarah M. T. Munro dalam tulisannya *Diverging Paths? Challenges to EU Environmental Policy Implementation in Italy and Poland*¹⁹. Dalam tulisan ini Munro melihat bagaimana perkembangan kebijakan lingkungan EU melalui beberapa transformasi, serta bagaimana tantangan dan efektivitas yang dihadapi EEP melalui penerapan kebijakan tersebut di negara anggotanya. Selama tahun 1990-an undang-undang EEP menajadi semakin lebih mencakup dalam banyak hal termasuk ‘*horizontal directives*’ yang

¹⁹Sarah M. T. Munro, *Diverging Paths? Challenges to EU Environmental Policy Implementation in Italy and Poland*. Central European University. Hungary: 2011

mana, ketika negara anggota masih diperbolehkan mengadopsi kebijakan lingkungan mereka sendiri, dimulai pada undang-undang terhadap aktifitas yang membahayakan lingkungan diluar emisi, seperti, kualitas air, pengelolaan limbah, dan perlindungan lahan alamai.

Munro juga melihat pencapaian kebijakan lingkungan EU pada tahap *Lisbon Treaty* yang menjadi perubahan penting untuk disatukan. Sementara tersisa mayoritas undang-undang yang tidak berubah pada beberapa wewenang, yakni perubahan iklim dan permasalahan energi yang ditujukan dari negara anggota ke EU itu sendiri. Apalagi, saat ini EU dibutuhkan untuk mempromosikan perlindungan lingkungan dalam level internasional bersamaan pada level regionalnya.

Secara umum Munro menggambarkan perkembangan EU pada saat ini, dimana EEP meliputi 7 arena kebijakan yang berbeda, berkisar dari udara, kualitas air pada pembangunan berkelanjutan dan kebijakan industri. Saat ini EU berada pada *Environmental Action Program (EAP)* keenam, yang diidentifikasi pada empat prioritas area yang berbeda sampai tahun 2012, keempat hal tersebut adalah perubahan iklim, alam dan keanekaragaman hayati, lingkungan dan kesehatan serta SDA dan limbah. Apalagi *European Commission* baru-baru ini meluncurkan strategi *Euro 2020* yang membuat sebuah pertumbuhan berkelanjutan pada prioritas utama untuk dekade selanjutnya. EEP memang telah mengalami perkembangan yang sangat signifikan dari awal terbentuknya hingga saat ini. Dan sangat jelas bahwa kepatuhan negara anggota akan memainkan peran penting dalam menjamin suksesnya strategi EU kedepannya.

Kedua, dalam tulisan Joann Carmin dan Stacy D. Vandever dengan judul *Enlarging EU Environments: Central and Eastern Europe from Transition to*

Accession,²⁰ yang membahas bagaimana negara CEE mulai memberikan perhatiannya pada lingkungan sejak kejatuhan sistem komunis. Dalam hubungannya dengan perkembangan kebijakan lingkungan, negara CEE seperti Polandia dan Ceko-slovakia telah lebih dulu bergerak. Tahun 1992, negara tersebut telah memulai penguatan departemen lingkungan mereka dan menyelesaikan hukum yang berkaitan dengan perluasan wewenang pemerintah pada regulasi kualitas lingkungan.

Carmin dan Vandever selanjutnya menggambarkan bagaimana negara CEE tersebut mengelola kebijakan lingkungannya dalam tahapan bergabung dengan EU. Investasi yang signifikan telah tercapai dalam membangun institusi kebijakan lingkungan. Dan dalam tahap bergabungnya negara CEE dengan EU, mereka harus memadukan kebijakan EU kedalam negaranya. Laporan baru-baru ini menunjukkan total pengeluaran dalam mengadopsi *acquis* lingkungan berkisar antara 80 sampai 100 milyar Euro, menuntut negara CEE menghabiskan rata-rata 2–3% dari GDP mereka untuk mengimplementasikan *acquis* tersebut dan mengurangi pengeluaran dan biaya yang akan di dapat sebagai hasil atas peningkatan kualitas lingkungan dan kesehatan.

Carmin dan Vandever juga mengemukakan bahwa keberadaan aturan dan standar lingkungan dalam *acquis* akan membantu perkembangan peningkatan kualitas udara dan air, meningkatkan efisiensi pengelolaan limbah, dan memperkuat perlindungan alam. Lebih lanjut, sementara kebijakan EU akan meningkatkan kemajuan dalam kualitas lingkungan negara anggota, mereka juga akan mengurangi polusi pada batas wilayah yang berdampak pada negara anggota.

²⁰ Joann Carmin dan Stacy D. Vandever, *Enlarging EU Environments: Central and Eastern Europe from Transition to Accession*. Environmental Politics, Vol.13, No.1, Spring 2004,

Ketiga, dalam sebuah laporan resmi Kementerian Finlandia -terkait kerjasama lingkungan Finlandia dan Polandia- oleh Johanna Pollari yang berjudul *Assessment of the Environmental Policies and Priorities of Poland in the Enlarged EU – Finnish Perspective*²¹, memberi gambaran bagaimana lingkungan negara Polandia saat ini, status kebijakan lingkungan dan prioritas sesuai kemampuan dan penghematan finansial EU terhadap lingkungan di Polandia. Polandia telah melakukan beberapa periode transisi sampai tahun 2015 dalam rangka memenuhi *acquis* lingkungan EU. Tantangan terbesar yang diwenangkan oleh EU pada Polandia fokus pada perawatan limbah air di area kota dan limbah material yang juga menjadi prioritas utama pada kebijakan lingkungan Polandia pada saat itu.

Pollari juga menggambarkan dukungan finansial khususnya dari EU yang diterima Polandia dalam tahap pra-anggota dengan tujuan untuk meningkatkan infrastruktur dan mengembangkan kapasitas institusi pada semua tingkat. Dengan keanggotaannya dalam EU, arus moneter dari Brussels yakni meningkatkan: pemaksimalan alokasi perlindungan lingkungan dalam jangka 2004 – 2006, yang mencapai 2,1 milyar Euro dari *Cohesion Fund* dan sekitar 0,5 milyar Euro dari *EU Structural Fund*. Efisiensi penghematan dana ini tergantung pada baiknya persiapan proyek pada tingkat lokal, kerja pemerintahan itu sendiri, aktor komersil dan pembiayaan institusi pada perlindungan lingkungan di Polandia.

Keempat, Charalampos Koutalakis dalam tulisannya *Environmental Harmonization in Central Eastern Europe Lesson from the Southern Enlargement*²² membahas bagaimana perpaduan kebijakan lingkungan EU dengan negara anggota

²¹ Johanna Pollari, *Assessment of the Environmental Policies and Priorities of Poland in the Enlarged EU – Finnish Perspective*. Ministry of the Environment, Finland. 2005

²² Charalampos Koutalakis, *Environmental Harmonization in Central Eastern Europe Lesson from the Southern Enlargement*. The European Institute. London. 2004

khususnya negara CEE yang harus diimplementasikan dan dipatuhi secara efektif. Implementasi *acquis* lingkungan akan menyingkap institusi domestik negara tersebut dan struktur administratif, serta pola pembuatan kebijakan yang secara signifikan menekan penyesuaian pada pengaturan rezim baru. Segala kondisi ekonomi, politik dan ekologi akan sangat menentukan beban aplikasi yang akan ditanggung dalam undang-undang lingkungan EU.

Koutalakis juga menganalisa bagaimana pengimplementasian *acquis* tidak hanya menjadi mahal biaya yang berkaitan dengan keperluan investasi dari segi fisik dan infrastruktur administratif, namun juga menyingkap struktur institusi domestik dalam memfasilitasi implementasi yang efektif dan kepatuhan pada kebijakan lingkungan EU.

Kelima, dalam sebuah laporan resmi yang dikeluarkan oleh European Commission yang berjudul *Environmental Policy Actions in the Member States*²³ menyebutkan bahwa bahwa transposisi undang-undang lingkungan EU kedalam hukum Polandia merupakan prioritas utama dalam pemerintahannya dalam konsep kebijakan lingkungan pada tahun 2008. Menimbulkan 16 kasus pelanggaran di Polandia pada akhir Desember 2008 yang menimbulkan inisiatif Polandia untuk mengurangi area *non-comply* pada bagian penting lainnya dari aktivitas pemerintahan. Kebijakan lingkungan nasional Polandia tahun 2009-2012 melihat kedepan penerapan aturan dasar yang menguraikan kebijakan lingkungan utama. Target lingkungan yang harus dicapai oleh Polandia sesuai dengan aturan dalam EU dan tingginya pembiayaan dalam proses implementasi menimbulkan inisiatif

²³ European Commission, "Environment Policy Actions in the Member States - Poland", Environment Policy Review – Annex, 2008

yang besar dari pemerintahannya dalam mengupayakan tercapainya *acquis communautaire*.

1.7 Kerangka Konseptual

Dalam melakukan penelitian ini penulis menggunakan sebuah pendekatan konseptual yaitu *compliance*.

1.7.1 *Compliance* (Kepatuhan)

Dalam teori normatif, logika kepatuhan akan lebih fokus pada kekuatan aturan normatif, kekuatan ide yang diyakini, dan kewajiban hukum, serta pengaruh wacana bersama dan pengetahuan tentang kepentingan negara. Maka, teori normatif menganjurkan pendekatan yang lebih kooperatif untuk mencapai kepatuhan. Model normatif tidak mengasumsikan negara bertindak tidak rasional, melainkan memperluas fokus untuk menyertakan pengaruh yang lebih kuat²⁴.

Menurut Beth A. Simmons dalam Oran Young, *compliance* dalam tulisannya dijelaskan sebagai berikut²⁵:

“Compliance can be said to occur when the actual behavior of a given subject conforms to prescribed behavior, and non-compliance or violation occurs when actual behavior departs significantly from prescribed behavior”

Defenisi tersebut membedakan tindakan kepatuhan dan implementasi, dimana implementasi mengacu pada bagaimana sebuah kebijakan atau perjanjian diadopsi dalam domestik masing-masing negara anggota, dan kepatuhan melihat bagaimana sebuah rezim bisa dipatuhi atau

²⁴ Kal Raustiala, *Compliance and Effectiveness in International Regulatory Cooperation*. Case W. Res. J. Int'l L. p;45

²⁵Beth A. Simmons, *Compliance with International Agreements*. Berkeley, University of California. 1998.p;3

tidak oleh anggota rezim. Hal tersebut juga membedakan kepatuhan dari efektivitas; yakni bagaimana rezim tersebut secara utuh, apakah rezim tersebut efektif dan sesuai dengan isu yang diangkat, dan aktor-aktor yang terlibat mematuhi keputusan tersebut²⁶.

Poin penting yang patut digaris-bawahi bahwa kebanyakan teori kepatuhan menurut hukum internasional -yang merupakan teori dasar dari kepatuhan- yakni pengaruh aturan undang-undang terhadap tindakan. Kepatuhan mempunyai hubungan dekat dengan dua konsep dalam teori rezim kontemporer yakni; implementasi dan efektivitas. Kepatuhan diarahkan oleh keefektifan aturan domestik; yang menciptakan kepatuhan dengan aturan internasional yang ditransformasikan dalam aturan domestik²⁷.

Sebuah negara yang patuh (*compliance*) dikatakan aktif ketika telah mematuhi komitmen sesuai dengan yang telah disepakati bersama, sehingga negara tersebut dapat membagikan informasi tentang keberhasilan dari kepatuhannya menjalankan komitmen. Kepatuhan sebuah negara juga dapat dinilai pasif, ketika komitmen yang dijalankan sepenuhnya kurang dapat mempengaruhi kondisi yang ada. Namun mereka memberikan tambahan informasi dan kesepakatan yang baru untuk menangani permasalahan yang ada. Negara yang masuk penilaian ini cenderung berada di tengah sehingga kesempatan untuk melakukan kesepakatan menjadi lebih lama dan membutuhkan waktu dan biaya yang lebih banyak untuk menegosiasikan komitmen-komitmen baru. Sebaliknya negara yang tidak patuh

²⁶ Ibid, p3

²⁷ Ibid,p;7

(*noncompliance*) adalah ketika ia tidak mematuhi dan menjalankan sepenuhnya komitmen-komitmen yang telah disepakati.²⁸

Compliance juga 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 sendiri²⁹.

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 anggotanya³⁰.

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

²⁸Paul R.Hensel and Sarah Mclaughlin Mitchell, *International Institution and Compliance with Agreements*. American Journal of Political Science, Vol 51,p;721-736

²⁹Robert A. Denemark, *International Law: Understanding Compliance and Enforcement*. The International Studies Encyclopedia.2010.p;1

³⁰Abram Chayes, dan Antonia Handler Chayes, *On Compliance*. International Organization . 1993Vol 47 No 2,p;175-205

disepakati. Perjanjian yang dirancang dengan baik memiliki karakter, dimana terdapat mekanisme penyesuaian diri untuk menyesuaikan terhadap pergeseran kepentingan³¹

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*³².

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 tersebut³³.

Dari berbagai sumber yang mengacu pada pemahaman *compliance* di atas, menarik untuk diteliti bagaimana kepatuhan Polandia sebagai negara *Central and Eastern Europe* (CEE) yang bergabung dengan EU tahun 2004 dalam mengimplementasikan *European Environmental Policy* (EEP). 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

³¹ *ibid*

³²Ronald B. Mitchel, *Compliance Theory: Compliance, Effectiveness, and Behavior Change in International Environmental Law*. Oxford University Press.2007.p;896

³³ *ibid*

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.

Dalam EU sendiri terdapat aturan yang secara tidak langsung mengikat negara anggota untuk mematuhi semua kebijakan yang dikeluarkan EU yang tergabung dalam *acquis communautaire*. 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.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1. Pendekatan dan Jenis Penelitian

Metode penelitian yang akan digunakan dalam tulisan ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan analisa deskriptif, dimana data-data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar dan bukan angka-angka³⁴, maka dengan analisa deskriptif ini, peneliti dapat memaparkan dengan kata-kata dan melakukan interpretasi data yang menjadi suatu gambaran dari penelitian fenomena kepatuhan Polandia dalam mengimplementasikan EEP.

³⁴Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya. 2007, p;

1.8.2 Batasan penelitian

Skripsi ini berusaha melihat perkembangan *European Environmental Policy* (EEP) dan keterkaitannya dengan masuknya negara anggota baru yang notabennya merupakan pecahan USSR yakni Polandia. Penulis hanya melakukan pembahasan pada perkembangan EEP dan bagaimana kepatuhan Polandia dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut di negaranya. Untuk skripsi ini penulis membatasi pengamatan di negara Polandia dengan jangkauan tahun penelitian dari tahun 2004-2012. Sekalipun hanya dibatasi pada 1 negara saja, tidak menutup kemungkinan untuk mendapatkan informasi dari pengaruh negara di sekitar Polandia.

1.8.3 Unit dan Tingkat Analisa

Dalam penelitian ini penulis perlu menetapkan unit analisa yang menjadi landasan berlakunya ilmu pengetahuan yang digunakan. Maka, sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalahnya, yang menjadi unit analisa yakni objek yang perilakunya akan dianalisa yaitu negara bangsa, Polandia. Kemudian tingkat analisisnya yakni unit yang menjadi landasan keberlakuan pengetahuan adalah *region* (kawasan).

1.8.4 Teknik dan Jenis Pengumpulan Data

Pendekatan ini dilakukan dengan menggunakan studi kepustakaan (*library research*) yang bersumber dari buku, jurnal, dokumen, laporan dan sumber lain seperti internet surat kabar ataupun media lainnya yang relevan sebagai sumber informasi. Data yang ada dalam skripsi ini sebagian besar berasal dari dokumen resmi yang berupa laporan-laporan dan data yang

dikeluarkan oleh *European Commission*³⁵ dan Dewan Kementrian Republik Polandia sendiri. Sebagian lagi berasal dari buku, jurnal penelitian yang pernah dilakukan peneliti lain, artikel, laporan, dan sumber *online* yaitu data yang didapat dari situs dunia maya.

Untuk menunjang data dari kedua badan diatas, penulis menggunakan catatan, termasuk gambar dari berbagai sumber seperti berbagai lembaga di negara sekitar Polandia seperti Finlandia. Data yang dikumpulkan mengarah pada data yang bersifat sekunder yakni data yang dikumpulkan dari penelitian yang telah ada sebelumnya. Mengingat keanekaragaman sumber informasi yang dapat diperoleh, maka dalam penulisan ini dilakukan seleksi dan pemilihan atas sumber yang dianggap paling relevan dengan tujuan penulisan. Data-data diolah untuk menghasilkan serangkaian jawaban atas permasalahan penelitian. Untuk penjelasan yang lebih *detail* mengenai metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, khususnya terkait teknik dan jenis pengumpulan data berikut digambarkan dalam bentuk matrik, yang terdiri dari: tujuan, jenis data, variabel, indikator, sumber data, metode pengumpulan data serta metode analisis.

³⁵ *European Commission* merupakan lembaga resmi yang berada dibawah Uni Eropa yang bertugas melaporkan perkembangan EU dan negara anggotanya.

Tabel 1.1 Matrik teknik dan jenis pengumpulan data

No	Tujuan	Jenis data/ Variabel/ Indikator	Sumber Data	Metode Pengumpulan Data	Metode Analisis
1	Mendeskripsikan sejarah terbentuknya <i>European Environmental Policy</i> (EEP)	<ul style="list-style-type: none"> - Berupa dokumen resmi, <i>e – book</i>, maupun jurnal dan artikel - Variabel independen - Evolusi terbentuknya EEP , indikator dalam EEP, dan sanksi jika <i>non-comply</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>EU Commission</i> - <i>German Advisory Council on the Environment</i> - <i>Routledge Research in Environmental Politics</i> - <i>Palgrave Macmillan</i> - <i>European Parliament, DG IV, Luxembourg, Environment, Energy and STOA Division</i> - <i>Institut Universitari D'estudis Europeus</i> 	- Menggunakan metode <i>library research</i> dari data-data sekunder	- Menggunakan metode deskriptif analisis kualitatif
2	Memberikan analisis terhadap implementasi dan kepatuhan Polandia terhadap EEP	<ul style="list-style-type: none"> - Berupa dokumen resmi, laporan penelitian, <i>e – book</i>, maupun jurnal dan artikel - Variabel dependen - Indikator implementasi dan kepatuhan Polandia pada EEP 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>The OECD Environment Programme</i> - <i>EU Commission, Environment Policy Review – Annex</i> - <i>Council of Ministers Republic of Poland</i> - <i>Ministry of the Environment, Finland</i> - <i>Central European University, Departement of International Relations and European Studies</i> - <i>C4EP Project</i> 	- Menggunakan metode <i>library research</i> dari data-data sekunder	- Menggunakan metode deskriptif analisis kualitatif

1.8.5 Teknik Pengolahan dan Analisa Data

Dalam penelitian ini, pengolahan data dilakukan dengan seleksi sumber-sumber data yang relevan terhadap isu yang diteliti dan sesuai dengan tujuan penelitian, sehingga dapat menghasilkan sejumlah informasi mengenai kepatuhan Polandia dalam mengimplementasikan *European Environmental Policy* (EEP) kedalam aturan negaranya. Selanjutnya, data yang telah dikumpulkan dari berbagai sumber seperti sumber *online* yang ditulis oleh pakar maupun penstudi hubungan internasional baik berupa *e-book*, jurnal, dokumen resmi maupun artikel-artikel akan dideskripsikan secara tekstual, diinterpretasikan sehingga diperoleh data yang akurat dan kemudian data-data tersebut dianalisis.

Analisis data merupakan suatu proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang telah diperoleh dari berbagai sumber, dengan cara mengolah data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola dan memilih mana yang penting yang akan dipelajari dan membuat kesimpulan agar mudah dipahami. Metode analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisa deskriptif kualitatif, yakni suatu metode dimana data yang diperoleh disusun dan kemudian diinterpretasikan sehingga memberikan keterangan terhadap masalah-masalah aktual berdasarkan data-data yang sudah terkumpul dari penelitian. Metode ini tidak menggunakan telaah statistik dan matematik, tetapi menggambarkan permasalahan berdasarkan fakta-fakta yang terdapat dalam sumber yang telah dikumpulkan³⁶.

³⁶Hadari Nawawi, *Penelitian Terapan*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press,1994,p;73

1.9 Sistematika Penulisan

Bab I: Pendahuluan

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, studi pustaka, kerangka konseptual, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II: Dinamika European Environmental Policy (EEP)

Bab ini membahas bagaimana terbentuknya kebijakan lingkungan Eropa, proses perkembangannya, apa saja parameter lingkungan yang harus dicapai negara anggota EU, serta sanksi jika negara anggota melakukan pelanggaran.

Bab III: Analisis Implementasi dan Kepatuhan Polandia Terhadap European Environmental Policy (EEP)

Pada bab ini membahas bagaimana kebijakan lingkungan Eropa atau *European Environmental Policy* (EEP) diterapkan di negara anggota baru EU yakni Polandia, serta analisa kepatuhan Polandia terhadap EEP dan bagaimana pencapaian Polandia terhadap kebijakan tersebut.

Bab IV: Penutup

Bab ini berisi kesimpulan dari keseluruhan penelitian dan saran yang ditujukan untuk berbagai pihak