

1. SOCIOLOGICAL JURISPRUDENCE
2. FACTORY AND TRADE WASTE

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

IMPLEMENTASI KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH MELALUI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM PERSPEKTIF SOSIOLOGI

100
DIS H 02/02
Puj
f

Studi Kebijakan Pemerintah
Dalam Kaitannya Dengan Pencemaran
Limbah Industri



MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

Oleh :

ESMI WARASSIH PUJIRAHAYU

FAKULTAS PASCA SARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA

1991

IMPLEMENTASI KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH
MELALUI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
DALAM PERSPEKTIF SOSIOLOGI

Studi Kebijakan Pemerintah
Dalam Kaitannya Dengan Pencemaran
Limbah Industri

DISERTASI

untuk memperoleh gelar
Doktor dalam ilmu Hukum
dari Universitas Airlangga
di bawah pimpinan Rektor Universitas Airlangga

Prof. dr. H. Soedarso Djojonegoro

Dipertahankan di hadapan
Rapat Terbuka Senat Universitas Airlangga
Pada hari Rabu, 25 September 1991
Pukul 10.00 (WIB)

O l e h :

ESMI WARASSIH FUJIRAHAYU
Lahir di Solo 1951

DALIL-DALIL :

IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

1. Hukum merupakan salah satu sarana yang cukup efektif yang dapat dipergunakan oleh pemerintah untuk mewujudkan tujuan-tujuan kebijaksanaan.
2. Pemahaman terhadap hukum perlu disertai dengan kesadaran dan kemampuan untuk analisis tentang kebijaksanaan yang terkandung di dalamnya.
3. Perkembangan hukum dalam suatu masyarakat tertentu tidak terlepas dari perkembangan masyarakatnya. Hukum merupakan karya dan kehendak masyarakat dan untuk kepentingan masyarakat.
4. Implementasi kebijaksanaan pemerintah melalui peraturan perundang-undangan harus dipandang sebagai "managerial problem".
5. Pendekatan hukum secara interdisipliner dapat memberikan suatu kemampuan untuk melakukan analisis terhadap problem-problem yang dihadapi.
6. Sejarah hukum merupakan salah satu materi yang dapat menunjang pemahaman kita tentang perkembangan hukum suatu bangsa.
7. Pembuatan hukum merupakan langkah awal dari serangkaian tindakan yang berkesinambungan, karena itu proses implementasi merupakan bagian dari pembentukan policy berikutnya.
8. Peranan wanita sangat diperlukan dalam membina Kesadaran lingkungan baik dalam keluarga maupun Masyarakat.
9. Peran serta dan dukungan masyarakat merupakan unsur yang amat penting dalam mewujudkan tujuan kebijaksanaan.
10. Penghayatan serta pengamalan agama secara benar dapat menciptakan mentalitas sebagai penerus di bumi.

Promotor : Profesor Abdoel Gani, SH. MS.

PANITIA PENILAI-PENGUJI DISERTASI :

Ketua : Prof. Soetandyo Wignyosoebroto, MPA.

Anggota : Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, S.H.

Prof. Abdoel Gani, S.H., M.S.

Prof. Hermien Hadiati Koeswadji, S.H.

Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, S.H.

Dr. Rudhi Prasetya, S.H.

SURAT KEPUTUSAN

REKTOR UNIVERSITAS AIRLANGGA

Nomor : 2776/PT03.H/I/1991

Tanggal : 5 April 1991

M o t t o :

" janganlah kamu berbuat
kerusakan di (muka) bumi.
Sesungguhnya Allah tidak menyukai
orang-orang yang berbuat kerusakan. "

(Q. S. AL-QOSHOSH : 77)

" All the world's a stage
And all the men 'and women merely
players
They have their exist and their
entrances
And one man in his time plays many
parts. "

(Shakespeare)

KATA PENGANTAR

Penuh rasa syukur kehadiran Allah SWT. yang telah mencurahkan kasih sayangNya serta rahmat dan hidayahNya kepada saya sekeluarga, sehingga dengan sabar dan tawakal dapat menyelesaikan tugas yang cukup berat ini dan akhirnya berhasil menyelesaikan disertasi ini.

Implementasi kebijaksanaan Pemerintah dalam berbagai Peraturan Perundang-undangan belum mendapat perhatian yang cukup di kalangan para ahli hukum.

Pembangunan yang sedang kita lakukan saat ini hendak mewujudkan berbagai macam tujuan secara simultan di dalam masyarakat. Untuk itu salah satu sarana yang dapat dipakai oleh pemerintah dalam mewujudkan keinginannya adalah melalui berbagai peraturan perundang-undangan. Namun disisi yang lain masyarakat belum siap untuk dapat memahami nilai-nilai pembangunan, sehingga sering terjadi ketidakcocokan antara *Law in the books* dengan *Law in action*. Menghadapi keadaan yang demikian itu pendekatan secara interdisipliner harus kita lakukan agar pemahaman Kita tentang masalah yang terjadi dapat memberi gambaran yang sempurna serta bersifat komprehensif.

Untuk melakukan penulisan ini dilengkapi dengan suatu kegiatan penelitian Lapangan di Kodia Dati II Surabaya serta penelitian pustaka yang dilakukan di Indonesia juga di Belanda ketika penulis mendapat kesempatan untuk mengikuti *Sandwich Program* tahun 1986 - 1987, dibawah bimbingan Prof. Mr. Th. G. Drupsteen sebagai *begeleider* saya di Leiden dan Dr. M. L. Bemelmans Videc sebagai konsultan. Pengarahan-pengarahan serta bimbingan yang tidak putus-putusnya dari Prof. Abdoel Gani, SH, MS selaku promotor, banyak membantu dan mendorong saya untuk dapat menyelesaikan karya ini.

Pada kesempatan ini perkenankanlah saya menyampaikan terima kasih kepada Prof. Abdoel Gani, SH, MS selaku promotor. Terima kasih yang tulus dan rasa hormat yang mendalam saya tujukan terutama kepada Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH yang telah membimbing dan mendorong saya serta memberi kesempatan untuk mengikuti program S3 di Universitas Airlangga Surabaya. Kiranya tanpa turun tangannya beliau melalui tulisan-tulisannya disertasi ini tidak akan sampai pada tahap akhir penulisan.

Disamping itu saya mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Prof. Mr. Th. G. Drupsteen yang juga membimbing saya ketika saya belajar dalam rangka mengikuti *Sandwich Program*. Demikian pula saya

ucapkan terima kasih kepada Dr.M.L.Bemelmans Videc yang membekali saya dengan pengetahuan di bidang *Public Policy*.

Ucapan terima kasih saya sampaikan pula kepada Prof.Soetandyo Wignjosoebroto MPA yang telah membekali saya khususnya pengetahuan di bidang metodologi.

Selanjutnya saya mengucapkan terima kasih kepada :

- Prof.dr. Moeljono S. Trastotenojo, Rektor Universitas Diponegoro yang telah pula memberi kesempatan kepada saya untuk mengikuti Program Doktor dengan beasiswa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan melalui Tim Manajemen Program Doktor (TMPD).
- Prof. Dr. Muladi, SH, Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro yang senantiasa memberikan dorongan dan kemudahan untuk menyelesaikan disertasi ini.
- Prof. drg. Hartono, mantan Dekan Fakultas Pasca Sarjana Universitas Airlangga atas segala fasilitas dan kemudahan yang diberikan selama saya belajar.
- Prof. Hermin Hadiati Koeswadji, SH, yang telah membantu saya khususnya di bidang kepustakaan.
- Prof. Dr. Sutarjadi, Apt., Dekan Fakultas Pasca Sarjana yang telah memberikan fasilitas dan dorongan dalam menyelesaikan penulisan disertasi ini.

- Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, SH, yang banyak memberikan saran dan nasehat serta pengetahuan dibidang lingkungan hidup.
- "*Stichting Rechtswetenschappelijke Samenwerking tussen Nederland en Indonesie*" atas kesempatan yang diberikan kepada saya untuk mengikuti sandwich program di Negeri Belanda tahun 1986.
- Kepala Biro Kependudukan dan Lingkungan Hidup Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur dan Jawa Tengah.

Ucapan terima kasih saya sampaikan atas segala bantuannya kepada Saudara Zaidun, SH, Direktur LBH Surabaya, Ketua Jurusan Hukum dan Pembangunan Universitas Diponegoro Ibu Hirani, SH dan rekan-rekan anggota Jurusan Hukum dan Pembangunan Universitas Diponegoro atas pengertian terhadap tugas-tugas yang terpaksa saya limpahkan untuk kepentingan penelitian dan penulisan disertasi.

Terima kasih yang tiada terhingga dan bakti ananda sampaikan kepada Ayahanda, Drs. R. Soedjono Tjitrosoerojo yang senantiasa membimbing dan menyertai ananda selama studi ini berlangsung dan ibunda, R. A. Sri Sutrimi yang telah mendidik saya dengan penuh kesabaran dan kasih sayang dan membantu saya dalam setiap kesempatan, demikian pula kepada

ayahanda/ibu mertua Suyuti.

Selanjutnya tiada kata yang dapat saya sampaikan kecuali bersyukur kehadiran Allah SWT , tanpa dorongan serta pengertian yang amat dalam dari suami saya, mustahil penulisan ini dapat terselesaikan. Begitu pula kepada puteri Ida Nur'aini dan Indah Noviyani, yang penuh pengertian dan selalu memberikan dorongan walaupun masih anak-anak amat membantu tugas-tugas saya yang banyak menyita waktu mereka.

Tak lupa kepada Ibu Rosmelyani, SH saya ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya atas bantuan yang diberikan selama ini. Kepada sdr. Drs. Sartono yang telah banyak membantu pengetikan naskah ini hingga selesai saya ucapkan terima kasih.

Akhir kata kepada keluarga serta sahabat yang tidak mungkin saya sebutkan satu persatu, yang juga berperan dalam mendorong saya sehingga selesainya program ini, saya mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya.

Semoga Allah SWT. membalas jasa baik tersebut dengan berlimpah ganda. Amien.

SURABAYA, 11 Maret 1991

Promovendus

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	vii
BAB I. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Perumusan Permasalahan.....	10
1.3. Alasan Pemilihan Judul.....	13
1.4. Tujuan Penulisan dan Kegunaan - nya.....	16
1.5. Sistematika dan Pertanggung- jawabannya.....	21
BAB II. DASAR-DASAR PEMIKIRAN TENTANG HUKUM , KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH DAN MASYARAKAT	28
2.1. Pendahuluan	28
2.2. Model-model Kebijakanaksanaan Peme - rintah	36
2.3. Proses Pembentukan Kebijakanaksanaan Pemerintah	45
2.4. Hubungan Antara Kebijakanaksanaan Pemerintah Dengan Hukum	50
2.5. Hukum dan Perkembangan Masyarakat.	56
BAB III. HUKUM SEBAGAI SARANA KEBIJAKSANAAN PE- MERINTAH	67
3.1. Pendahuluan	67

3.2.	Perkembangan Hukum dan Masyarakat Beserta Karakteristiknya	68
3.3.	Fungsi-fungsi Yang Dapat Dijalankan Oleh Hukum Sebagai Sistem Norma	78
3.4.	Keterbatasan Hukum Dalam Menjalankan Fungsinya	90
BAB IV.	PERANAN BIROKRAT SEBAGAI AKTOR PELAKSANA DAN BERBAGAI FAKTOR YANG MEMPENGARUHINYA	105
4.1.	Pendahuluan	105
4.2.	Faktor-Faktor Yang Menentukan dalam Pelaksanaan Kebijakan	112
4.3.	Aktivitas Birokrat Sebagai Aktor Pelaksana Hukum Dalam Mewujudkan Tujuan Kebijakan	129
4.4.	Komponen-Komponen Yang Menentukan Keefektifan Hukum	135
BAB V.	PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SEBAGAI "BUREAUCRATIC LAW" DAN IMPLEMENTASINYA	145
5.1.	Pendahuluan	145
5.2.	Kebijakan Lingkungan Dalam GBHN dan Repelita dan Peraturan Perundang-undangan Lainnya	149
5.3.	Implementasi Kebijakan Ling-	

kungan Dalam UU No. 4 Tahun 1982 Dalam Kaitannya Dengan UU No. 5 Tahun 1984	157
5.3.1. Perkembangan Industriali- sasi dan Terbitnya Peratu- ran Perundang-undangan ...	157
5.3.2. Kasus Pencemaran Oleh Limbah Industri	165
5.3.2.a. Limbah Industri Sebagai Unsur Pencemar	165
5.3.2.b. Peruntukan Kali Surabaya Sebagai Bahan Baku PDAM..	169
5.3.2.c. Kasus Pencemaran Akibat Industria- alisasi	171
5.3.3. Implementasi Kebijakan Lingkungan Kaitannya Dengan Pencemaran Kali Surabaya ..	185
BAB VI. PENUTUP	190
5.1. Kesimpulan	190
5.2. Saran	193
SUMMARY	195
LAMPIRAN	198

DAFTAR PUSTAKA	201
INDEKS NAMA	216
INDEKS MASALAH	220
RIWAYAT HIDUP	224
DALIL - DALIL	

BAB I

P E N D A H U L U A N

1.1. Latar Belakang

Apabila kita ingin memahami peranan hukum di Indonesia saat ini, maka pembicaraan kita tidak dapat terlepas atau selalu berkait dengan kegiatan-kegiatan yang sedang dilakukan di negeri ini. Pembangunan yang terus-menerus dilakukan untuk mewujudkan Tujuan Nasional seperti termaksud di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menyebabkan peranan hukum semakin mengedepan. Rangkaian-rangkaian kegiatan beserta program-program pembangunan sebagaimana ditetapkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Repelita-repelitanya menunjukkan bahwa pembangunan hukum sangat berkait dengan perkembangan masyarakatnya yang didasarkan pada perencanaan. Oleh karena perencanaan membuat pilihan-pilihan yang dilakukan secara sadar tentang cara, bagaimana yang akan ditempuh oleh masyarakat untuk mencapai tujuan-tujuannya. Apabila pilihan telah ditentukan, maka pilihan inilah yang akan diterjemahkan ke dalam kenyataan sosial melalui hukum. Melalui hukumlah tujuan-tujuan yang telah dipilih dan ditentukan itu hendak diwujudkan.

Perkembangan dan perubahan yang sangat besar akibat peranan teknologi dan industrialisasi menghendaki agar hukum melakukan adaptasi pada

keadaan yang demikian itu. Akibatnya hampir semua aspek dalam kehidupan kita temui adanya peraturan-peraturan hukum.

Di dalam masa pembangunan ini kemampuan hukum untuk mewujudkan tujuan semakin penting karena pembangunan menghasilkan bermacam-macam tujuan yang ingin dicapai dalam waktu yang bersamaan, sehingga penggunaan hukum saat ini banyak dipakai untuk mewujudkan tujuan-tujuan politik negara.

Melalui penormaan tingkah-laku, hukum memasuki semua segi kehidupan manusia, hukum memberikan suatu kerangka bagi hubungan-hubungan yang dilakukan oleh anggota-anggota masyarakat satu terhadap yang lain. Hukum merupakan "the normative life of the state and its citizens".¹⁾ Hukum menentukan serta mengatur bagaimana hubungan itu dilakukan dan bagaimana akibatnya. Hukum memberikan pedoman tingkah laku yang dilarang serta yang diijinkan. Penormaan ini dilakukan dengan membuat kerangka umum suatu perbuatan yang diwujudkan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan yang ada.

Kesadaran yang menyebabkan bahwa hukum bersifat instrumental menjadikan hukum saat ini dipakai secara

1) Steven Vago, Law And Society, Prentice Hall, Inc., 1981, hal. 9.

Catatan : Penggunaan hukum secara luas ini diajukan pula oleh P. S. Atiyah, "Law And Modern Society", Oxford University Press, 1985, hal. 80 - 89.

aktif dan sadar untuk mewujudkan tujuan tertentu. Perkembangan ini tidak terlepas dari perkembangan yang nampak pada kehidupan sosialnya. Hukum merupakan suatu kebutuhan yang melekat pada kehidupan sosial itu sendiri yaitu melayani anggota-anggota masyarakat seperti mengalokasikan kekuasaan, mendistribusikan sumber daya, melindungi kepentingan anggota masyarakat. Oleh karenanya hukum semakin penting peranannya sebagai sarana untuk mewujudkan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah.

Keadaan ini adalah sebagai hasil fungsi hukum untuk menjamin tercapainya tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam masyarakat. Hukum memberikan jaminan keteraturan dalam cara-cara hubungan-hubungan itu dijalankan di dalam masyarakat, yaitu dengan menegaskan prosedur yang harus dilalui. Hukum juga memiliki nilai kepastian hukum yang disertai dengan kekuatan yang memaksa (sanksi).²⁾

Apabila pembangunan diartikan sebagai proses berlangsungnya perubahan-perubahan dan hukum dijadikan sebagai sarana yang dapat digunakan untuk melakukan perubahan dalam masyarakat, maka hukum merupakan serangkaian alat yang ada pada pemerintah

2) Phillip Selznick, Law, Society and Industrial Justice, Russel Sage Foundation, 1969, h. 8 - 11, mengatakan bahwa hukum sangat berhubungan erat dengan usaha merealisasi nilai-nilai.

untuk merealisasi kebijaksanaan. Pembuat kebijaksanaan mempunyai alat yang dapat ia pakai untuk mempengaruhi aktivitas pemegang peran, ialah peraturan-peraturan yang ia buat.

Hukum memberikan legitimasi bagi pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah dan sebagai peraturan perundang-undangan telah membuktikan bahwa ia merupakan salah satu alat untuk melaksanakan kebijaksanaan.³⁾

Selain itu dapat dikatakan bahwa, agar rencana pembangunan mendapat kekuatan dalam pelaksanaannya, maka ia perlu mendapatkan status formal atau dasar hukum tertentu. Dalam hal ini terdapat tiga pola status formal:

Pertama, perencanaan pembangunan harus disahkan melalui suatu keputusan lembaga perwakilan rakyat.

Kedua, perencanaan pembangunan lebih merupakan suatu kebijaksanaan pemerintah saja. Status formal atau kedudukan hukum suatu kebijaksanaan pemerintah, berupa peraturan pemerintah atau Keputusan Presiden.

Ketiga, garis-garis besar atau kebijaksanaan-kebijaksanaan dasar suatu rencana pembangunan disetujui atau ditetapkan oleh lembaga perwakilan

³⁾ Robert B. Seidman, *Law and Development : A General Model*, *Law and Society Review*, 1972, no. 2, h. 311 - 339.

rakyat.⁴⁾

Proses pemilihan tujuan dan nilai-nilai tersebut bagi seluruh anggota masyarakat semakin banyak dilakukan oleh lembaga pemerintah dan tugas lembaga legislatif yang menyetujui nilai-nilai tersebut. Pengesahan kebijaksanaan sebagai suatu proses dilakukan oleh lembaga legislatif. Lembaga ini sengaja dibentuk untuk mewakili kepentingan rakyat dan oleh karena itu anggota-anggota yang duduk dalam badan ini adalah merupakan wakil rakyat.

Pada umumnya kalau boleh dikatakan bahwa *Policy Proposal* di negara kita banyak disampaikan oleh lembaga eksekutif, sedangkan pengesahan terhadap usulan itu sehingga menjadi kebijaksanaan tidak hanya oleh lembaga legislatif melainkan banyak dilakukan pula oleh lembaga eksekutif itu sendiri. Oleh karena itu proses pembuatan kebijaksanaan tidak dapat dipisahkan dengan proses pengesahan kebijaksanaan, keduanya mempunyai hubungan yang sangat erat. Sebagai kelanjutan dari uraian di atas, setiap kebijaksanaan yang akan dilaksanakan serta diwujudkan dalam masyarakat hendaknya diberi bentuk perundang-undangan. Tanpa prosedur yang demikian itu kesahan dari tindakan pemerintah dan negara pun dapat

⁴⁾ Fj.Bintoro Tjokroamidjojo, Perencanaan Pembangunan, Gunung Agung, 1985, h. 66.

dipertanyakan.

Semua kebijaksanaan pemerintah apapun bentuknya, dimaksudkan untuk mempengaruhi dan mengontrol perbuatan manusia sesuai dengan peraturan-peraturan dan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan pemerintah.

Garis-Garis Besar Haluan Negara merupakan suatu bentuk kebijaksanaan dasar negara yang bersifat mengikat bagi seluruh warga negara, dan wajib dilaksanakan oleh setiap warga negara dalam lapisan sosial dan kelompok manapun. Hal ini nampak bahwa, peranan lembaga pemerintah bukan saja melaksanakan kebijaksanaan pemerintah tetapi juga berperan dalam merumuskan kebijaksanaan. Hubungan yang kuat antara kebijaksanaan pemerintah dan lembaga-lembaga pemerintah disebabkan karena suatu kebijaksanaan tidak dapat menjadi kebijaksanaan pemerintah kalau ia tidak diumumkan, disahkan dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga pemerintah seperti lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Hal ini disebabkan karena lembaga-lembaga tersebut memberikan ciri-ciri utama pada kebijaksanaan pemerintah yaitu memberikan legitimasi, kebijaksanaan pemerintah dapat berlaku untuk seluruh warga negara dan pemerintahlah yang mempunyai hak untuk memberikan sanksi pada mereka yang tidak mentaatinya.

Definisi kebijaksanaan pemerintah sendiri masih

ada perbedaan. Mengenai hal ini akan diuraikan lebih lanjut dalam bab II. Namun demikian kebijaksanaan pemerintah secara umum dapat diartikan sebagai serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Untuk melaksanakan tujuan yang telah ditetapkan sehingga dapat terwujud di dalam masyarakat diperlukan adanya berbagai sarana. Salah satu sarana yang cukup memadai adalah hukum dengan berbagai macam bentuk peraturan perundang-undangan yang tersedia. Dalam rangka pembicaraan kita mengenai kebijaksanaan pemerintah dan hukum, maka yang menarik perhatian penulis adalah kebijaksanaan yang menyangkut lingkungan hidup. Sedangkan permasalahan pokok yang menjadikan perhatian utama dalam penulisan ini yang berkaitan dengan persoalan lingkungan hidup adalah yang menyangkut pencemaran oleh limbah industri.

Berdasarkan ketetapan MPR RI No. II/MPR/1988 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, Bab IV Fola Umum Pelita Kelima angka 12 : "Pembangunan Industri perlu lebih ditingkatkan dalam rangka mempercepat proses industrialisasi untuk menciptakan struktur ekonomi yang seimbang". Khusus di bidang ekonomi, angka 2 mengenai industri dalam hubungannya dengan lingkungan hidup, GBHN menetapkan :

"Dalam pembangunan industri harus selalu diusahakan untuk memelihara kelestarian lingkungan dan mencegah pencemaran serta perusakan lingkungan hidup dan pemborosan pembangunan sumber alam. Sehubungan dengan itu perlu ditingkatkan pemanfaatan limbah serta pengembangan teknologi daur ulang".

Untuk periode Pelita V pembangunan industri harus dapat membuat industri menjadi efisien dan peranannya di dalam perekonomian nasional makin meningkat. Hal ini dapat dicapai melalui pembangunan industri yang berwawasan lingkungan, sebagaimana dimaksud dalam undang-undang No. 4 tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH) dan Undang-undang No. 5 tahun 1984 tentang Perindustrian.

Baik ketentuan dalam UULH maupun Undang-Undang Perindustrian keduanya bertujuan untuk mengendalikan maupun mencegah pencemaran lingkungan. Beberapa jenis instrumen kebijaksanaan pemerintah yang dapat dipakai sebagai dasar pengaturan lebih lanjut diatur pula dalam UULH. Hal ini penting artinya mengingat industri merupakan tulang punggung pembangunan dan memegang peranan yang menentukan dalam mencapai sasaran pembangunan di bidang industri.

Berbicara soal pencemaran lingkungan tidak akan terlepas dari beberapa faktor di bawah ini :

1. Dilihat dari segi penduduknya :

- Laju pertumbuhan penduduk yang pesat.
- Kombinasi penduduk yang berusia muda.

- Arus urbanisasi yang cukup tinggi, serta
- Penyebaran penduduk yang tidak merata.

2. Dilihat dari segi manusianya :

- Tingkat pendidikan yang rendah.
- Tingkat sosial ekonomi yang rendah.
- Orientasi pada kepentingan umum kurang.
- Sifat masa bodoh, apatis.
- Persepsi manusia terhadap kualitas lingkungan hidup dan lain-lain.

3. Dilihat dari institusinya :

- Kurang tersedianya sumber daya seperti halnya, personil, biaya, fasilitas, sarana, masyarakat.
- Pelaksanaan yang tidak konsisten.
- Kerja kelembagaan yang baik langsung maupun tidak langsung dapat mengakibatkan memburuk/ membaiknya kualitas lingkungan.
- Tidak adanya koordinasi organisasi pelaksanaan.
- Tingkat perkembangan teknologi dan industri.⁵⁾

Salah satu jawaban terhadap permasalahan itu adalah kebijaksanaan. Dalam hubungan ini peraturan perundang-undangan merupakan salah satu aspek penting sebagai sarana dalam melaksanakan dan mengembangkan kebijaksanaan di bidang lingkungan hidup.

5) Hermien Hadiati Koeswadji, Hukum, Dinamika Kependudukan dan Lingkungan Hidup, Analisa Mengenai Dampak Lingkungan Hidup, Training Dasar-dasar Andal, 1984.

Agar kebijaksanaan yang telah ditetapkan itu dapat memberi hasil-hasil yang diharapkan, maka kebijaksanaan itu harus diimplementasi. Tanpa adanya kebijaksanaan yang memadai untuk menangani adanya suatu permasalahan, mungkin suatu bangsa akan dihadapkan pada pelbagai kesulitan.

Implementasi kebijaksanaan dapat diartikan sebagai suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang dipilih dengan penggunaan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu.⁶⁾

Sedangkan keefektifan bukan hanya tingkat terealisasinya tujuan melainkan juga tingkat kegunaan sarana tertentu guna mencapai suatu tujuan tertentu.

1.2. Perumusan Permasalahan

Bertolak dari uraian di muka, maka permasalahan-permasalahan yang muncul adalah :

1. Apakah pemilihan hukum sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan kebijaksanaan merupakan cara yang tepat, mengingat hukum hanyalah merupakan salah satu subsistem yang ada di dalam masyarakat ?
2. Apabila hukum yang dipilih dengan asumsi bahwa hukum merupakan sarana yang sangat memadai dalam

⁶⁾ A Hoogerwerf, Overheids Beleid, Samson H. D. Tjeenk Willink, 1985, hal. 25.

- mewujudkan cita-cita pembangunan, maka fungsi apakah yang dapat dilakukan olehnya sehingga hukum mampu menimbulkan efek seperti yang dikehendaki ?
3. Jika faktor-faktor nonhukum yang sangat berpengaruh terhadap kebijaksanaan yang dibuat tidak ikut dibenahi, maka pelanggaran-pelanggaran akan terus dijumpai. Bagaimana pengaruh faktor non hukum tersebut terhadap pelaksanaan suatu kebijaksanaan ?
 4. Bagaimana peranan faktor komunikasi dapat mempengaruhi anggota-anggota masyarakat untuk mentaati serta melaksanakan tujuan kebijaksanaan ?
 5. Tujuan kebijaksanaan akan sulit terwujud apabila tidak ada dukungan oleh objek kebijaksanaan. Apakah dengan kurang adanya kesediaan objek kebijaksanaan untuk mentaati kebijaksanaan ini disebabkan adanya kepentingan yang berbeda dengan tujuan kebijaksanaan ?
 6. Jika suatu kebijaksanaan telah dibuat dan kemudian dituangkan dalam bentuk hukum, maka dibutuhkan sistem untuk melaksanakannya yaitu yang dinamakan birokrasi. Mengapa peranan birokrasi menjadi semakin meningkat dan sangat menentukan dalam mewujudkan tujuan kebijaksanaan ? Kendala-kendala apakah yang dihadapi oleh birokrasi dalam menjalankan fungsinya didalam masyarakat ?

Bertolak dari beberapa permasalahan di muka,



maka hipotesis yang dapat diajukan adalah sebagai berikut :

1. Penggunaan hukum sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan kebijaksanaan pemerintah akan efektif apabila dalam pelaksanaannya mendapat dukungan baik dari obyek kebijaksanaan maupun para aktor yang melaksanakannya.
2. Oleh karena hukum merupakan subsistem dalam masyarakat, maka terealisasinya tujuan kebijaksanaan pemerintah amat dipengaruhi oleh subsistem-subsistem yang lain.
3. Peraturan hukum adalah lambang-lambang yang dipakai untuk menyampaikan ide-ide, konsep-konsep maupun tujuan , oleh sebab itu diperlukan berbagai sumber daya dalam proses perwujudannya dalam masyarakat.
4. Komunikasi perlu ditingkatkan apabila rakyat diharapkan dapat ikut berperan serta di dalam perwujudan kebijaksanaan pemerintah dengan cara yang mempunyai arti, sehingga rakyat dapat mengetahui berbagai alternatif yang ada dan konsekuensi dari pilihan setiap alternatif itu.
5. Dukungan dan kesediaan obyek kebijaksanaan merupakan faktor yang paling menentukan bagi terwujudnya tujuan kebijaksanaan.
6. Apabila kebijaksanaan pemerintah memiliki nilai yang berbeda dengan nilai yang berlaku dalam

masyarakat, maka peranan birokrasi akan semakin mengedepan.

1.3. Alasan Pemilihan Judul

Berbicara mengenai hukum sebagai suatu konsep yang modern, maka sesungguhnya kita tidak hanya melihat hukum sebagai sarana pengendalian sosial melainkan lebih dari itu hukum lebih banyak digunakan sebagai sarana untuk melakukan perubahan-perubahan. Perkembangan hukum ini semakin nampak dan menonjol manakala kita mengaitkan dengan serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mewujudkan adanya tujuan tertentu. Pembangunan yang berencana sebagaimana nampak dalam Ketetapan MPR No. II/MPR/1988 dan Repelita-Repelitanya menyebabkan pembangunan serta peranan hukum menjadi semakin mengedepan dalam mewujudkan tujuan-tujuannya. Serangkaian kebijaksanaan pemerintah tertuang dalam berbagai bentuk peraturan-peraturan yang ada. Oleh karena itulah penggunaan hukum saat ini lebih merupakan suatu usaha yang sistematis tentang bagaimana kita dapat mewujudkan tujuan yang dikehendaki. Berdasarkan gambaran tersebut di muka dapat dikemukakan, bahwa untuk melaksanakan suatu perubahan sosial melalui hukum diperlukan bantuan dari disiplin ilmu yang lain seperti sosiologi, politik, ekonomi, antropologi, dan sebagainya. Selanjutnya penggunaan hukum secara

demikian itu diperlukan pemahaman akan empat prinsip yang telah dikembangkan oleh A Podgorecki. De vier principes die voor social engineering noodzakelijk zijn, luiden :

1. een goede beschrijving van de situatie.
2. een analyse van waardeoordelen en het opzetten van een hiërarchie van deze oordelen. (geeft het middel geen neveneffecten die schadelijker zijn dan de te verbeteren situatie, is het middel niet erger dan de kwaal).
3. verificatie van hypothesen. (leidt het gekozen middel inderdaad tot het doel).
4. het meten van het effect van bestaande wetten.⁷⁾

Di sini kita melihat betapa hukum semakin memegang peranan sebagai kerangka kehidupan sosial masyarakat modern, karena hukum merupakan mekanisme untuk mengantarkan perkembangan masyarakat menuju masyarakat modern.

Hukum tidak hanya menampilkan nilai-nilai yang sudah mapan, melainkan lebih dari itu hukum semakin banyak dipakai untuk menyalurkan kebijaksanaan pemerintah. Dengan demikian kita tidak dapat melihat produk hukum ~~hanya~~ hanya sekedar sebagai tindakan mengeluarkan peraturan-peraturan secara formal saja

7) Schuyt, Rechtssociologi een terreinverkenning Universitaire Pers Rotterdam, 1971, h. 54.

melainkan kita juga melihat bagaimanakah hukum itu untuk dan bekerja di dalam masyarakat. Oleh karenanya mempelajari hukum perlu pula diketahui adanya keterkaitan dengan permasalahan kebijaksanaan yang dibuat yaitu kebijaksanaan pemerintah. Pengaitan ini semakin perlu mengingat pengaruh hukum di dalam kehidupan masyarakat kita semakin meluas dan mendalam.

Selanjutnya penggunaan hukum sebagai sarana dapat menimbulkan berbagai pertanyaan seperti antara lain apakah hukum itu mampu menimbulkan efek seperti yang dikehendaknya ?. Dan syarat apakah yang diperlukan agar peraturan yang dibuat itu dapat bekerja dengan efektif dan sebagainya.

Namun perlu diingat bahwa pelbagai macam keterbatasan maka penulisan ini hanya mengambil salah satu kebijaksanaan pemerintah sebagai pangkal tolak pembahasan yaitu di bidang lingkungan hidup. Salah satu aspek yang mendapat sorotan disini adalah masalah yang menyangkut pencemaran oleh limbah industri. Hal ini sangat menarik perhatian penulis, karena pembangunan kita pada Repelita mendatang menuju pada era tinggal landas, sehingga titik berat pembangunan mulai bergeser, bukan lagi pada sektor pertanian melainkan pada sektor industri.

Dalam proses perwujudan tujuan kebijaksanaan, hukum diharapkan mampu menghadapi berbagai tantangan

yang muncul dalam masyarakat.

Selanjutnya pembahasan implementasi kebijaksanaan pemerintah melalui peraturan perundang-undangan menggunakan perspektif sosiologi, disebabkan konsep hukum yang dipakai sebagai titik tolak penulisan bukan sekedar rumusan yang nampak dalam peraturan hukum, melainkan lebih dari itu hukum akan dilihat sebagai variabel yang dapat diamati secara empirik.

Pengamatan yang demikian itu diharapkan dapat memberikan penjelasan terhadap kehadiran hukum di dalam masyarakat berikut penjelasan tentang bagaimana hukum itu bekerja. Salah satu kemungkinan penjabaran rumusan-rumusan tertulis itu akan nampak dalam pola perilaku individu/kelompok maupun perilaku organisasi.

1.4. Tujuan Penulisan dan Kegunaannya.

Penulisan ini didukung oleh suatu penelitian yang dilakukan sebelumnya di Kodia Dati II Surabaya. Hasil penelitian yang diperoleh dijadikan bahan analisis dalam penulisan disertasi ini.

Mengingat kompleksitas permasalahan yang ada, maka pendekatan interdisipliner dan sistemik sangat diperlukan untuk mencapai pemahaman serta pemecahan secara menyeluruh.

Daerah Tingkat II Kotamadia Surabaya dipilih

oleh penulis dalam kegiatan penelitian dengan asumsi, bahwa Surabaya sebagai kota terbesar nomor 2 sesudah Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang ada di Indonesia akan mampu memberikan gambaran minimal tentang berbagai kasus pencemaran, mengingat perkembangan industri yang cukup pesat di kota ini.

Dalam penelitian tersebut mengambil kasus pencemaran kali (Surabaya) yang terjadi di Surabaya pada tahun 1985 - 1988.

Bagi Indonesia studi kasus sangat bermanfaat, paling tidak dalam dua hal karena :

1. Kita sebenarnya hanya tahu sedikit mengenai bagaimana berbagai program dilaksanakan. Melalui studi kasus diharapkan dapat diperoleh informasi secara rinci.
2. Studi kasus dapat digunakan untuk membentuk hipotesis baru yang bisa diuji kembali.

Informasi diperoleh melalui dokumen, berkas-berkas serta hasil-hasil pemantauan yang dilakukan oleh Balai Laboratorium Kesehatan Surabaya maupun Balai Penelitian dan Pengembangan Industri Surabaya yang kami dapatkan di Biro Bina Kependudukan dan Lingkungan Hidup pada Pemerintah Daerah Tingkat I Propinsi Jawa Timur. Dengan kata lain, cara mendapatkan informasi terutama didasarkan pada data sekunder yang berupa dokumen atau berkas tertulis serta mass media, wawancara dengan para pihak yang

terlibat dalam menangani kasus serta para ahli-pakar lingkungan juga ditempuh sepanjang ada manfaatnya guna memperkaya data.

Adapun yang dimaksudkan dengan pencemaran lingkungan adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan atau komponen lain ke dalam lingkungan dan atau berubahnya tatanan lingkungan oleh kegiatan manusia atau oleh proses alam, sehingga kualitas lingkungan turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan menjadi kurang atau tidak dapat berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya.⁸⁾ Hukum di sini dikaitkan dengan program pemerintah dalam pembangunan nasional yang menghendaki adanya perubahan dan sebagai pengendalian untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah.⁹⁾

Indikator yang dipakai untuk mendapatkan informasi meliputi :

- a. Lokasi pencemaran.
- b. Jumlah dan jenis industri yang ada di lokasi tersebut.

8) Undang-undang Lingkungan Hidup No. 4 tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, pasal 1 angka 7.

9) Roberto Mangabeira Unger, Law in Modern Society, Toward a Criticism of Social Theory, Collier Macmillan Publishers, London, 1976, hal. 51.

- c. Jenis industri sebagai penyebab pencemaran.
- d. Parameter yang dipakai untuk mengetahui tingkat pencemaran.
- e. Hasil pemantauan air limbah yang dibuang ke kali Surabaya yang dilakukan oleh BPPI, Balai Laboratorium Kesehatan, DPU Pengairan dan BTKL.
- f. Faktor yang menyebabkan terjadinya pencemaran.
- g. Peraturan-peraturan yang berkaitan dengan adanya kasus pencemaran.

Sebagai catatan bahwa indikator-indikator tersebut hanya dipakai sebagai pedoman dan bukan jaminan yang pasti untuk mendapatkan berbagai informasi. Oleh sebab itu, pengembangan indikator akan sangat tergantung pada kenyataan di lapangan. Sedangkan analisis diskriptik-analitik dengan dilandasi oleh kerangka teori yang telah tersedia dengan tanpa menggunakan perhitungan-perhitungan statistika. Analisis ini lebih banyak memakai interpretasi kualitatif dan disajikan dalam bentuk diskripsi. Penekanan cara ini sangat bertalian dengan sifat data yang akan dikumpulkan, maupun tujuan penelitian yang tidak hendak mengukur presisi hubungan antar variabel.

Informasi yang diperoleh akan dimanfaatkan untuk : (1) pemahaman tentang hukum saat dioperasikan dalam kenyataan sesungguhnya, (2) mengetahui kekuatan-kekuatan lain dalam masyarakat

yang mempengaruhi bekerjanya hukum tersebut, dan (3) tingkat peran hukum sebagai instrumen kebijaksanaan pemerintah dalam menunjang program pembangunan nasional.

Selanjutnya diharapkan akan diperoleh kejelasan-kejelasan yang lebih rinci tentang peranan berbagai variabel nonhukum terhadap pelaksanaan kebijaksanaan. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan serta pemikiran mengenai berbagai teori di bidang hukum maupun teori kebijaksanaan, maka penulisan ini bermaksud :

Pertama, untuk melihat hukum bukan hanya sebagai suatu sistem yang dipahamkan secara logik dan konsisten melainkan ingin melihat hukum sebagai sub sistem dari sistem yang lebih besar yaitu masyarakat yang selalu melakukan proses *interchange* antara berbagai subsistem yang ada.

Kedua, mengkaji kembali fungsi-fungsi yang dapat dilakukan oleh hukum dan mengaitkannya dengan tujuan-tujuan yang hendak diwujudkan. Oleh karena hukum memiliki kemampuan untuk menyusun dan membangun masyarakat sedemikian rupa agar subsistem-subsistem lainnya dapat berfungsi dengan baik pula.

Ketiga, dalam kerangka pemahaman tersebut di muka ingin pula dipahami kedudukan hukum dalam konteks yang lebih luas.

Pada akhirnya tujuan penulisan ini ingin

mengetahui implementasi kebijaksanaan pemerintah sebagai suatu proses serta berbagai faktor yang mempengaruhinya, berikut proses pembuatan kebijaksanaan yang tidak lain *outputnya* adalah peraturan-peraturan yang harus dilaksanakan dalam masyarakat. Di samping itu ingin diketahui pula dalam implementasi ini adalah peranan birokrat sebagai aktor pelaksana dalam mewujudkan tujuan kebijaksanaan. Selanjutnya dilihat dari segi kegunaannya, tulisan ini dapat berfungsi sebagai dasar atau awal langkah bagi dilakukannya penelitian maupun pengkajian lebih lanjut terhadap masalah-masalah hukum dan proses perwujudan tujuan kebijaksanaan pemerintah. Diharapkan pula dengan penulisan ini dapat membangkitkan minat serta perhatian kita untuk dapat memahami hukum dan segala aspeknya, yang tidak terlepas dengan kehidupan sosialnya dan mungkin dapat sedikit melengkapi cara pandang maupun pendekatan yang telah dilakukan terhadap hukum selama ini.

1.5. Sistematika dan Pertanggung-jawabannya.

Penyajian dalam penulisan ini diawali dengan menjelaskan latar belakang dan alasan pemilihan judul serta tujuan maupun kegunaan penulisan.

Selanjutnya perumusan permasalahan sebagai

dasar pembahasan yang hendak dilakukan pada bab-bab berikutnya. Pembahasan pada bab II tentang Hukum dan Kebijakanaksanaan Pemerintah akan diawali dengan menjelaskan konsep-konsep, model-model serta pembentukan kebijakanaksanaan pemerintah pada umumnya. Pembahasan ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai kebijakanaksanaan pemerintah dengan corak ragamnya.

Berbicara tentang kebijakanaksanaan pemerintah ternyata mencakup pula di dalamnya unsur-unsur nilai-nilai, ide-ide serta tujuan-tujuan yang hendak ditetapkan dan diwujudkan. Pemahaman ini selanjutnya akan mengantar kita pada hubungan hukum dengan kebijakanaksanaan pemerintah.

Dalam rangka membicarakan semua unsur serta proses yang berhubungan dengan perwujudan tujuan kebijakanaksanaan melalui hukum maka pembicaraan kita tentang perkembangan penyelenggaraan hukum dengan peringkat perkembangan masyarakatnya menjadi penting. Untuk lebih memahami kedudukan serta peranan hukum dalam masyarakat, maka pendekatan sistem¹⁰⁾ terhadap

10) Pendekatan ini diharapkan dapat "to consider alternative solution and to choose those promising optimization at maximum efficiency and minimal cost in a tremendously complex network interaction", Ludwig von Bertalanffy, General System Theory, Foundations, Development, Applications, George Braziller, New York, 1968, h. 4.



hukum sangat membantu pembahasan kita. Selanjutnya akan diuraikan pula proses *interchange* antara sub-sistem hukum dengan subsistem politik, sebab dengan mengikuti kerangka teori Bredemeier, sistem hukum mempunyai kedudukan sentral dalam menerima masukan-masukan dari subsistem yang lain, untuk selanjutnya menghasilkan keluaran-keluaran sesuai dengan tujuan yang diharapkan.¹¹⁾

Pada saat hukum itu mulai bekerja, maka hukum sebagai mekanisme pengintegrasikan memperoleh masukan-masukan dari subsistem-subsistem yang lain. Dalam rangka pencapaian suatu tujuan kebijaksanaan pemerintah, hukum menerima masukan dari subsistem politik. Oleh karena subsistem politik inilah yang menggarap mengenai penentuan tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh masyarakat dan negara, serta bagaimana mengorganisasi serta memobilisasi sumber-sumber daya yang ada untuk mencapainya. Hukum menjalankan pekerjaannya dalam bentuk memberikan

11) Sebagai catatan : "Hukum menerima harapan-harapan dan keinginan-keinginan yang hidup di masyarakat yang belum diberi struktur (sebagai needs and demands) kemudian mengolahnya menjadi peraturan-peraturan hukum yang mengikat. Harapan-harapan yang kompleks dan chaotis oleh hukum direduksi sehingga menjadi aturan-aturan hukum yang jelas. Inilah pengertian berfungsinya hukum sebagai suatu sistem menurut pandangan N. Luhmann tentang system theorie, D.H.M Meuwissen, Recht en Vrijheid, Inleiding in De Rechtsfilosofie, Het Spectrum, BV, 1980, h. 44 - 96.

petunjuk tentang apa dan bagaimana menjalankan fungsi untuk pencapaian suatu tujuan dalam bentuk (*output*) keputusan-keputusan yang mengikat.

Dalam menjalankan pekerjaannya, hukum mempunyai dua fungsi yaitu sebagai (1) alat pengendalian sosial dan (2) sebagai sarana untuk melakukan perubahan-perubahan (perekayasa sosial). Hal ini akan dibahas lebih lanjut dalam bab III.

Sebelum memasuki pembahasan tentang fungsi-fungsi yang dapat dilakukan oleh hukum perlu dipahami terlebih dahulu adanya berbagai tipe hukum beserta ciri-ciri yang melekat pada masing-masing tipe. Melalui pemahaman berbagai tipe hukum dengan memakai kerangka teori dari Phillip Nonet dan Selznick, diharapkan dapat diketahui model-model pembuatan hukum maupun kebijaksanaan dan tipe organisasi yang mengikutnya. Walaupun diakui bahwa tidak ada masyarakat yang tergolong pada satu tipe saja melainkan campuran dari berbagai tipe yang ada. Pemahaman secara teoritis ini diharapkan dapat membantu mempertajam analisis kita tentang pelaksanaan kebijaksanaan dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Pembahasan akan fungsi hukum khususnya sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan-tujuan kebijaksanaan tidak akan terlepas dari tujuan-tujuan yang telah ditetapkan oleh negara yang telah dituangkan dalam

Ketetapan MPR No. II/MPR/1988 tentang GBHN maupun program-program yang telah ditetapkan dalam Repelitanya.

Oleh karena keterbatasan kemampuan yang dimiliki oleh sistem hukum baik itu timbul dari dalam sistem hukum itu sendiri, juga disebabkan oleh faktor-faktor non hukum maupun kurang adanya dukungan dari mereka yang terkena sasaran peraturan. Di samping itu pelaksanaan yang tidak konsisten menyebabkan masalah kesenjangan antara apa yang seharusnya dengan apa yang senyatanya terjadi semakin meningkat atau dengan meminjam istilah Roscou Pound adalah timbul ketidakcocokan antara *Law in the books* dengan *Law in action*.¹²⁾

Pencapaian tujuan suatu peraturan merupakan suatu proses, sehingga pengkajian akan lebih mantap apabila kita memakai pendekatan sistem dalam melihat hukum. Pendekatan demikian ini disebabkan karena proses perwujudan tujuan-tujuan sangat berhubungan erat dengan faktor-faktor lingkungannya yang melibatkan unsur manusia, sosial, ekonomi, politik dan masih banyak lagi.

Berdasarkan kerangka teori yang ada, maka analisis tentang interaksi antara subsistem-subsistem

¹²⁾ Edwin M Schur, Law And Society A Sociological View, Random House, New York, 1968, h. 39 - 40.

tersebut sangat menunjang studi keefektifan hukum, yang diharapkan dapat memberikan kejelasan-kejelasan atas bekerjanya hukum sebagai sarana kebijaksanaan pemerintah di dalam masyarakat serta kaitannya dengan tujuan pembangunan.

Penemuan-penemuan yang ada diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran yang kiranya bermanfaat terutama bagi sarjana hukum pada umumnya dan khususnya bagi perencana maupun pelaksana-pelaksana kebijaksanaan pemerintah.

Diharapkan keterlibatan para sarjana hukum tidak hanya bermula pada saat kebijaksanaan pemerintah itu telah disahkan kemudian dilaksanakan, melainkan bermula sejak saat ia hendak dirumuskan. Oleh karena itu dibutuhkan sarjana hukum yang memiliki wawasan luas yang tidak hanya terbatas pada kemampuan teknis belaka, namun juga ia memiliki pengetahuan yang cukup dapat melihat hukum dalam konteks lingkungan secara keseluruhan.

Berbagai kebijaksanaan dalam peraturan perundang-undangan serta faktor-faktor yang mempengaruhinya secara rinci dibahas dalam Bab V. Pemahaman hukum dengan memakai konsep yang modern serta fungsinya yang instrumental sifatnya menyebabkan unsur birokrasi sebagai lembaga yang melaksanakan kebijaksanaan pemerintah menjadi penting arti dan peranannya. Pembahasan ini tidak terlepas

dari kondisi sosial, ekonomi, politik maupun hukum yang ada di Indonesia.

Penguraian secara demikian itu dapat memberikan suatu wawasan yang komprehensif serta diharapkan dapat menumbuhkan adanya hipotesa-hipotesa baru yang menampilkan ciri-ciri yang spesifik dalam suatu kondisi masyarakat kita.

Selanjutnya kebijaksanaan lingkungan dalam peraturan perundang-undangan yaitu di dalam Undang-Undang No. 4 tahun 1982 kaitannya dengan Undang-Undang no. 5 tahun 1984, serta bagaimana implementasinya akan dibahas di dalam bab V. Terjadinya pencemaran kali Surabaya akibat limbah industri dapat menunjukkan bahwa implementasi kebijaksanaan lingkungan amat dipengaruhi oleh berbagai faktor yang melingkupinya. Di samping itu kurang tersedianya sumber daya menyebabkan tujuan yang telah ditetapkan sulit terwujud.

Akhirnya bab terakhir akan diajukan beberapa kesimpulan yang pada hakekatnya merupakan kristalisasi dari seluruh uraian.

Berdasarkan uraian terdahulu, penulis berusaha untuk merikat kelima bab tersebut ke dalam satu kesatuan yang tersimpul pada judul disertasi ini.

BAB II

DASAR-DASAR PEMIKIRAN TENTANG HUKUM,
KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH DAN MASYARAKAT2.1. Pendahuluan

Intensitas serta kesibukan dalam usaha menyusun suatu tata kehidupan yang baru di Indonesia ini apakah itu disebut pembangunan atau modernisasi, maka akan memberikan pengaruh terhadap dunia hukum. Maksudnya persoalan-persoalan hukum yang muncul bukan lagi persoalan tentang legalitas formal, tentang penafsiran serta penerapan pasal-pasal undang-undang, melainkan bergerak kearah penggunaan hukum secara sadar sebagai sarana untuk turut menyusun tata kehidupan baru tersebut. Pengaruh tersebut nampak bagi mereka yang melihat masalah pengaturan oleh hukum itu baik dari segi legitimasinya, maupun segi keefektifannya. Bukan hanya bagaimana mengatur sesuai dengan prosedur hukum, melainkan juga bagaimana mengatur sehingga dalam masyarakat timbul efek-efek yang memang dikehendaki oleh hukum.

Apabila pembangunan itu merupakan suatu kegiatan untuk melakukan perubahan-perubahan di dalam masyarakat, maka dapat dipahami bahwa peranan pemerintah sebagai badan eksekutif menjadi semakin menonjol. Melalui pemerintahlah dapat dilaksanakan

kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan itu ke dalam tindakan-tindakan nyata. Oleh sebab itu seorang ahli hukum tidak boleh hanya menjalankan fungsi teknis seperti menjalankan ketrampilannya sebagai tukang, melainkan lebih dari itu, ia harus juga berperan dalam pembuatan kebijaksanaan (*policy*). Ia bertindak sebagai pembaharu sosial dan legislator,¹⁾ dan juga mengambil bagian yang bertanggung jawab dalam memberi bentuk dan merumuskan rencana-rencana pembangunan. Penggeseran ini pernah disinggung dalam risalah yang diterbitkan oleh The International Legal Centre (ILC) yang membahas pendidikan pada negara-negara berkembang.

"More recently, there has developed a different view which conceives of law and the legal system and legal education as instruments to achieve various social objectives. Law and society are, therefore, intimately interrelated, not only because the law is a social product, but because law has as a goal the making of a more developed and just society.

This concept of law emphasizes not only knowledge of the law as a set of normative rules and the capacity to interpret it, but the acquisition of other skills and insights, e.g. ability to analyze and evaluate the policy assumptions behind the law; awareness that there are problems of social development which may be affected by the law; appreciation of

1) Dalam C.J.M. Schuyt, Tussen Macht & Moraal Over de Plaats van het Recht in verzorging staat en democratie, Samson Uitgeverij. Brussel, 1983, h. 330; "Juristen nu worden opgeleid tot goede beoordelers maar tot slechte waarnemers van verbanden in de samenleving".

relationships between the legal system and political and economic system and of the social sciences as tools to enable informed development of law as an instrument of social change; concern for justice, and, thus a sense, of injustice.²⁾

Menghadapi setiap situasi perubahan, maka di sini kita juga berhadapan dengan kepincangan-kepincangan maupun ketidakcocokan antara tuntutan keadaan dengan penanganan yang dapat diberikan oleh hukum. Padahal apabila kita perhatikan, maka hal tersebut menghendaki agar hukum itu dipahamkan tidak hanya sebagai sarana kontrol sosial, namun kenyataannya yang kita hadapi sekarang menunjukkan bahwa hukum dipakai sebagai sarana untuk menggerakkan perubahan sosial. Lebih tegas lagi dapat dikatakan bahwa, peraturan perundang-undangan merupakan sandaran negara untuk mewujudkan kebijaksanaannya seperti dikatakan oleh Seidman pada waktu ia membicarakan tentang peranan hukum dalam pembangunan ekonomi, maka tata hukum itu merupakan sarana yang menyalurkan kebijaksanaan pemerintah sehingga menjadi

2) International Legal Center, Legal Education in a Changing World, New York, 1975, h. 60. Kebutuhan tersebut dikemukakan pula oleh Research Advisory Committee on Law and Development of the I.L.C dalam Law and Development, The Future of Law and Development Research, I.L.C, New York, 1974.

tindakan yang dapat dilaksanakan.³⁾ Penggunaan peraturan perundang-undangan secara sadar oleh pemerintah sebagai suatu sarana untuk merumuskan kebijaksanaan pemerintah dalam bidang-bidang politik, ekonomi, sosial, dan sebagainya merupakan ciri khas negara modern. Pembentukan negara modern merupakan suatu proses yang banyak memberikan pelajaran kepada kita tentang bagaimana masyarakat ini diorganisasi dan juga memberikan informasi penting bagaimana keadaan serta peranan hukumnya, termasuk didalamnya masalah penegakannya.

Dapatlah dikatakan bahwa hukum mempunyai tujuan untuk mengatur masyarakat secara efektif dengan menggunakan peraturan-peraturan hukum yang dibuat dengan sengaja.⁴⁾

Persoalan yang dihadapi pada saat ini bukan sekedar masalah legalitas formal, penafsiran, penerapan pasal-pasal, melainkan telah bergerak kearah menyusun tata kehidupan yang menunjang pembangunan yang berkesinambungan bagi peningkatan kesejahteraan manusia. Tuntutan keadaan itu

3) Robert B. Seidman, Law and Development : A General Model, Law and Society Review, 1972, No.2, 311 - 339.

4) David M. Trubek, Toward a Social Theory of Law, The Yale Law Journal, 1972, No. 1, h. 1 - 50.

menghendaki agar hukum dilihat dalam kerangka yang luas dan persoalan-persoalan yang sedang berkembang dalam masyarakat, sebagai mana nampak dari pernyataan di bawah ini.

"The study of law can be seen as the study of the rules and processes governing economic, political and social behavior. Yet all too often, as we have seen the discipline is not presented as the suitable vehicle it is for policy analysis".⁵⁾

Adapun hukum sebagaimana diterima dan dijalankan di negara kita termasuk ke dalam kategori hukum yang modern. Modernitas ini tampak dalam ciri-cirinya, terutama adalah dipergunakannya hukum sebagai sarana yang dipakai secara sadar untuk mewujudkan kebijaksanaan pemerintah yang nampak jelas pada rumusan Repelita-repelita kita.

Penyusunan GBHN merupakan contoh kegiatan politik, karena berusaha untuk merumuskan tujuan-tujuan yang hendak dicapai.

Oleh sebab itu *lawyers* dibutuhkan untuk dapat menterjemahkan tujuan kebijaksanaan ke dalam peraturan perundang-undangan yang mengekspresikan kebijaksanaan pemerintah.⁶⁾ Mengingat semua perencanaan kebijaksanaan dan program-program

5) ILC, Op.cit, h. 44.

6) Yay A Sigler, Benyamin R, Beede, The Legal Sources of Public Policy, D.C. Heath and Company, 1977, h. 4.

dilaksanakan melalui hukum,⁷⁾ maka pemahaman yang luas akan fungsi hukum di jaman sekarang menjadi penting artinya. Hal ini disebabkan karena fungsi sentral negara adalah menyiapkan, menentukan dan menjalankan kebijaksanaan atas nama dan untuk keseluruhan masyarakat di daerah kekuasaannya.

Dalam rangka memahami arah dan kebijaksanaan yang dicantumkan dalam GBHN dan Repelita, khususnya untuk memahami prinsip serta tujuan kebijaksanaan lingkungan yang dituangkan dalam UULH, maka sebelumnya perlu dimengerti definisi kebijaksanaan pemerintah.

Thomas R. Dye mendefinisikan kebijaksanaan pemerintah sebagai "is whatever governments choose to do or not to do".⁸⁾

Selanjutnya dikatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya (*objektivenya*) dan kebijaksanaan itu harus meliputi semua tindakan-tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja.

Sedangkan James E Anderson menyatakan :

7) Edgar Bodenheimer, Jurisprudence, Harvard University Press, 1962, h. 85.

8) Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, Prentice Hall, Inc, Englewood Cliffs, NJ, 1978, h. 3.

"Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials".⁹⁾

Implikasi pengertian tersebut adalah :

1. Bahwa kebijaksanaan pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Bahwa kebijaksanaan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan Pejabat-pejabat Pemerintah.
3. Kebijaksanaan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
4. Bahwa kebijaksanaan pemerintah itu bersifat positif dalam arti merupakan keputusan Pejabat Pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Bahwa kebijaksanaan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (*otoritatif*).

Adapun David Easton memberikan arti kebijaksanaan pemerintah sebagai "the authoritative allocation of values for the whole society".¹⁰⁾

Harrold D. Lasswell dan Abraham Kaplan

⁹⁾ James A. Anderson, Public Policy Making, Praeger Publishers, New York, 1979, h. 3.

¹⁰⁾ Thomas R. Dye, Loc.cit.

memberi arti kebijaksanaan sebagai "a projected program of goals, values and practices".¹¹⁾

Namun di lain pihak kebijaksanaan pemerintah diartikan sebagai berikut :

"Beleid bestaat in essentie uit een samenstel van gekozen doelen, middelen en tijdstippen".¹²⁾

Jadi kebijaksanaan sangat berkaitan dengan pengertian-pengertian mengenai sasaran-sasaran yang diupayakan dan cara-cara bagaimana tujuan itu harus dicapai. Dengan demikian maka kebijaksanaan adalah suatu pedoman tingkah laku. Pada umumnya kebijaksanaan berisi tentang tujuan dan sarana tertentu yang dipilih.

Adanya beberapa konsep kebijaksanaan tersebut diatas menunjukkan bahwa unsur tujuan dan sarana merupakan unsur pokok yang harus ditetapkan oleh Pejabat Pemerintah dalam membuat kebijaksanaan pemerintah.

Sedangkan tujuan mempunyai arti sebagai berikut :

"Een doel, doeleinde of doelstelling is een

11) Ibid.

12) AAJS Van De Gevel, H.P.J Van De Goor, Bestuur & System, Een inleiding in de bestuurskunde, 1984, h. 119.

wens over een toekomstige situatie die men besloten heeft te realiseren."¹³⁾

Suatu keadaan yang diinginkan akan nampak pada tujuan kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Namun demikian penjabaran lebih lanjut yang semakin konkrit dan jelas amat diperlukan.

Adapun sarana diartikan sebagai sesuatu yang dapat dipakai untuk mencapai sasaran/tujuan, termasuk juga sesuatu yang dapat dipakai untuk jangka pendek.

"Een middel is datgene dat ter bereiking van een doel ter beschikking staat dan wel op korte termijn bechikking kan komen".¹⁴⁾

Sarana yang telah dipilih yaitu peraturan perundang-undangan dalam bekerjanya diperlukan sumber-sumber daya seperti dana, manusia dan sebagainya, apabila dikehendaki tercapainya suatu tujuan.

2.2. Model-Model Kebijakan Pemerintah

Untuk dapat memahami lebih lanjut tentang kebijaksanaan pemerintah sebagai langkah awal menuju pengertian fungsi hukum sebagai sarana kebijaksanaan pemerintah serta kaitan antara

13) Van de Gevel, op.cit., h. 122.

14) Ibid., h. 125.

keduanya, maka perlu dibahas proses pembentukannya.

Ada beberapa model yang dapat dipakai untuk menjelaskan seluk beluk proses pembuatan kebijaksanaan pemerintah. Model merupakan bentuk abstraksi suatu kenyataan. Model yang dipakai ini termasuk golongan model yang konsepsional. Model ini berusaha antara lain:

1. Menyederhanakan, menjelaskan serta mengidentifikasikan aspek-aspek penting dari kebijaksanaan pemerintah.
2. Mengarahkan usaha-usaha ke arah pemahaman yang lebih baik tentang kebijaksanaan pemerintah.

Penggunaan model-model dalam kebijaksanaan pemerintah ini diharapkan mampu mengkomunikasikan sesuatu yang mengandung arti serta mendorong untuk mengadakan penelitian langsung terhadapnya, sehingga konsep itu harus operasional dan menunjuk pada kenyataan yang bisa diamati, diukur dan dibuktikan kebenarannya. Model ini diharapkan nantinya dapat dipakai untuk membantu analisis dalam kaitannya dengan fungsi hukum serta berbagai aspek yang berkait di dalamnya.

Namun di sini model yang akan dipilih tentu yang ada hubungannya dengan masalah yang hendak dibahas.

Model-model ini adalah :¹⁵⁾

- a. Model ELITE-MASSA
- b. Model Institusional
- c. Model Incremental
- d. Model Sistem.

2.2.a. Model ELITE-MASSA

Jika diterapkan dalam kehidupan politik, elit adalah bagian atau kelompok tertentu dari suatu masyarakat yang sedang berkuasa yang mengalokasikan nilai-nilai (sumber-sumber) kepada masyarakat dan hanya sekelompok kecil orang yang membuat dan melaksanakan politik.¹⁶⁾ Model ini memandang Administrator Negara bukan sebagai *servant of the people* tetapi lebih sebagai "kelompok" kecil yang telah mapan (*The Establishment*). Kebijakan-kebijaksanaan pemerintah merupakan perwujudan dari keinginan-keinginan utama tentang nilai-nilai golongan elit yang berkuasa. Kebijakan pemerintah mengalir dari atas, yaitu dari golongan elit ke golongan massa, sehingga Kesejahteraan masyarakat merupakan unsur yang amat penting dalam membuat keputusan-keputusannya. Ini bukan berarti kebijakan Pemerintah

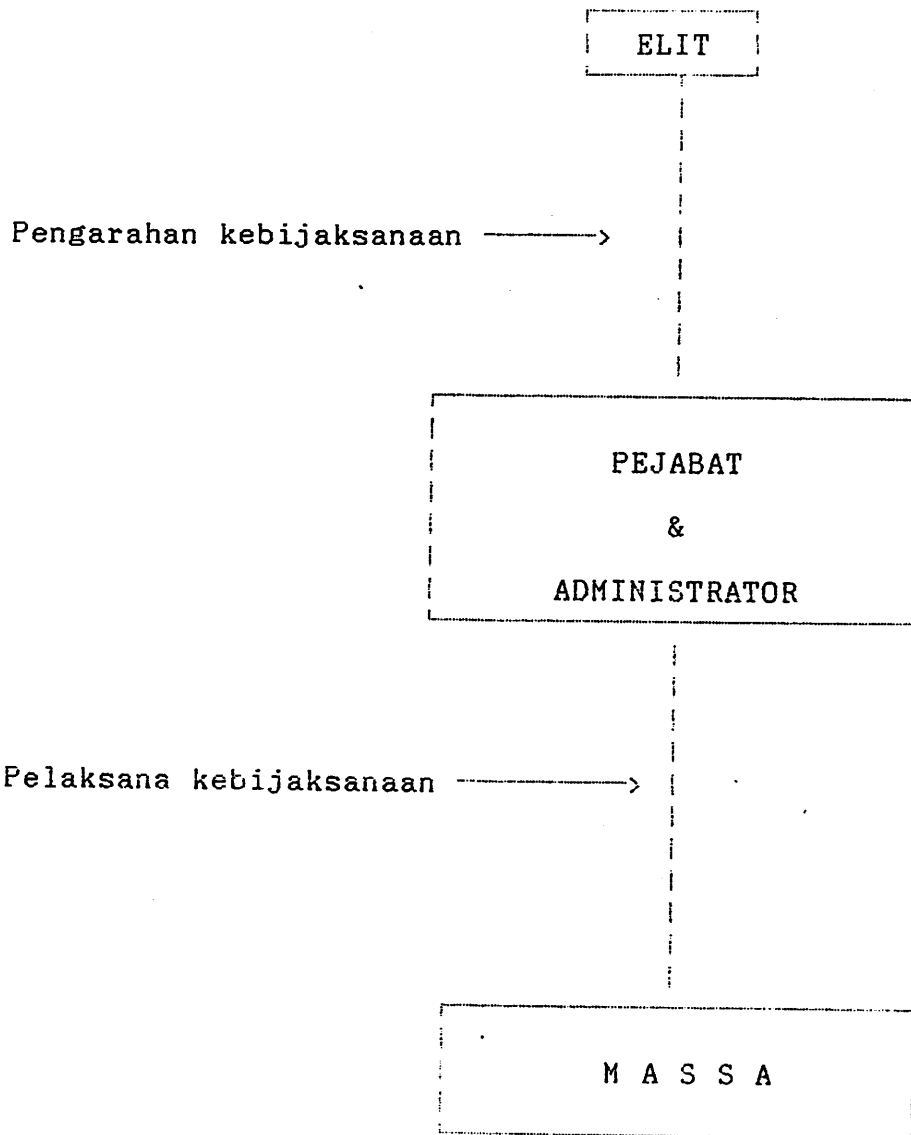
15) Thomas R Dye, loc. cit.,
Christopher Ham - Michael Hill, The Policy Process In The Modern Capitalist State, Harvester Press, 1985, h. 29 - 30.

16) A. Ramlian Surbakti, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Airlangga University Press, 1984, h. 48.

tah bertentangan dengan kesejahteraan, melainkan tanggungjawab untuk mensejahterakan rakyat terletak pada para elit bukannya masyarakat. Adapun massa tidak ikut berperan serta memutuskan kebijaksanaan pemerintah, karena elit melihat massa sebagian besar adalah pasip, apatis dan miskin informasi. Pejabat Pemerintah dan birokrat banyak melaksanakan kebijaksanaan yang telah dibuat oleh elit tersebut. Bila digambarkan akan tampak seperti pada ragaan 2.1.

2.2.b. Model Institusional.

Fokus model ini terletak pada struktur organisasi pemerintah. Ini disebabkan karena kegiatan-kegiatan berpusat pada lembaga-lembaga pemerintah seperti lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Baik pemerintah pusat (nasional) maupun daerah, kebijaksanaan tidak dapat menjadi kebijaksanaan pemerintah kalau ia tidak dirumuskan, disahkan dan dilaksanakan oleh lembaga pemerintah tersebut. Oleh karena menurut Thomas R. Dye lembaga pemerintah itu memberikan legitimasi terhadap kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah serta bersifat universal, pemerintah memegang hak monopoli untuk memaksa secara sah kebijaksanaannya oleh anggota masyarakat dan dapat mengenakan sanksi bagi yang tidak mentaati. Suatu kebijaksanaan tidak menjadi



Ragaan 2.1.

kebijaksanaan pemerintah sampai kebijaksanaan itu ditetapkan, diimplementasikan dan dipaksakan oleh lembaga pemerintah. Kebijakan pemerintah memiliki 3 (tiga) ciri utama yaitu :

1. " Government lends legitimacy to policies. Governmental policies are generally regarded as legal obligations which command the loyalty of citizens.

2. Government policies involve universality. Only government policies extend to all people in a society.
3. Government monopolizes coercion in society only government can legitimately imprison violators, the sanction can be imposed by other groups or organizations in society are more limited. It is precisely this ability of government to command the loyalty of all its citizens, to enact policies governing the whole society, and to monopolize the legitimate use of force that encourages individuals and groups to work for enactment of their preferences into policy."¹⁷⁾

Walaupun hubungan antara lembaga pemerintah dengan isi kebijaksanaan sangat erat, namun perubahan dalam struktur lembaga pemerintah tidak selalu memberikan pengaruh pada kebijaksanaan yang telah dibuat.

2.2.c. Model Incremental.

Pandangan inkremental di dalam pembentukan kebijaksanaan pemerintah ialah menekankan kelanjutan dari kegiatan-kegiatan pemerintah di masa lalu dengan sedikit mengadakan perubahan. Ada beberapa alasan mengapa pembuat kebijaksanaan lebih bersifat inkrementalism. Hal ini disebabkan karena faktor-faktor sebagai berikut :

1. Keterbatasan biaya, waktu, tenaga, kecerdasan, menyebabkan pembuat kebijaksanaan tidak dapat melakukan penelitian dari semua kemungkinan alternatif suatu kebijaksanaan yang ada. Waktu

17) Thomas R Dye, Op.cit., h. 20.

mereka disita untuk memecahkan masalah-masalah rutin dan kegiatan-kegiatan lain.

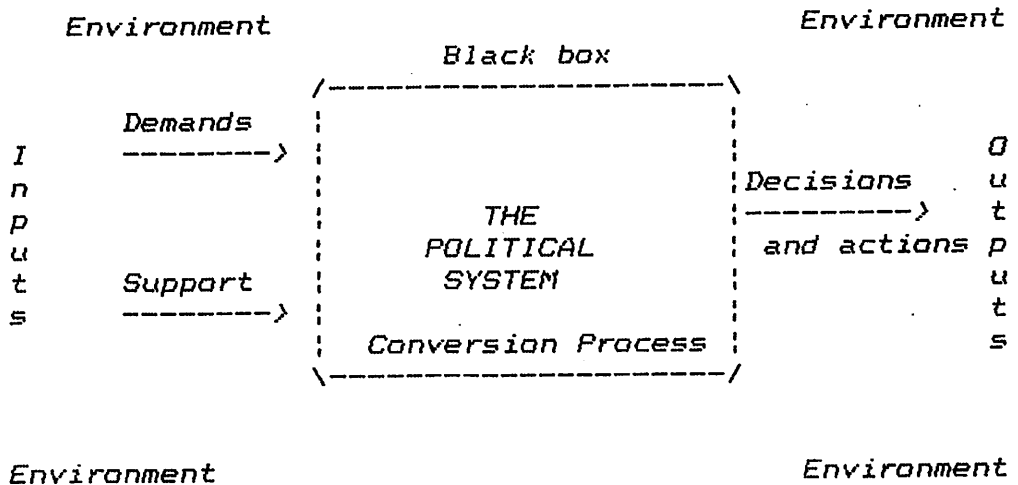
2. Mereka tidak mempunyai kemampuan untuk meramalkan akibat-akibat yang bakal ditimbulkan oleh kebijaksanaan yang baru atau yang sama sekali berbeda dengan terdahulu.
3. Mungkin tercapainya investasi yang menarik dalam program-program yang ada sehingga mencegah perubahan-perubahan yang benar-benar radikal. Misal investasi itu berupa gedung atau perangkat keras lainnya.
4. Inkrementalis merupakan usaha yang amat penting untuk mengurangi konflik, memelihara *status quo* dan melindungi sistem politik itu sendiri.

2.2.d. Model Sistem.

Melalui model ini, ingin melihat dan memahami kebijaksanaan pemerintah dengan menganalisisnya sebagai suatu jawaban dari suatu sistem politik atas tekanan dari lingkungannya. Desakan atau tekanan dari lingkungan ini yang mempengaruhi sistem politik disebut sebagai masukan (*input*). Adapun hasil (*output*) dari suatu sistem politik adalah alokasi nilai yang otoritatif dari suatu sistem, dan alokasi

ini dinyatakan sebagai kebijaksanaan pemerintah.¹⁸⁾

Untuk lebih jelasnya dapat dilukiskan sebagai berikut :



Ragaan 2.2.: A simplified model of a political system
 Sumber : Easton (1965a)

Model ini menggambarkan kebijaksanaan pemerintah sebagai suatu hasil (output) dari suatu sistem politik.

Konsep sistem terkandung di dalamnya :

1. Serangkaian institusi dalam masyarakat dan aktivitasnya mudah diidentifikasi.
2. Lembaga ini melakukan fungsi transformasi dari beberapa tuntutan ke dalam suatu keputusan yang otoritatif dan ini membutuhkan dukungan seluruh masyarakat.

18) Christopher Ham-Michael Hill, The Policy Process In The Modern Capitalist State, The Harvester Press, 1985, h. 13 - 15.

3. Unsur-unsur sistem yang selalu berhubungan.

Teori sistem ini didasarkan pada konsep-konsep informasi seperti *inputs*, *withinputs*, *outputs*.

Sistem politik adalah kelompok struktur dan proses yang saling berhubungan dan memiliki fungsi untuk mengalokasikan nilai-nilai dalam masyarakat. *Outputs* sistem politik adalah mengalokasikan nilai-nilai sistem yang selanjutnya menjadi kebijaksanaan. Input yang diterima dalam sistem politik berupa tuntutan-tuntutan (*demands*) dan dukungan-dukungan (*support*).

Suatu sistem politik akan menyerap berbagai macam tuntutan (baik dari dalam maupun dari luar) dan dapat terjadi bahwa diantara tuntutan-tuntutan tersebut tidak relevan atau bertentangan satu sama lain. Tuntutan-tuntutan ini muncul bila individu atau kelompok setelah mendapat respons dari lingkungannya. Hal ini perlu pengaturan terhadap tuntutan-tuntutan tersebut dan memaksakan pengaturan itu kepada pihak-pihak yang terlibat atau berkepentingan agar supaya tuntutan-tuntutan dapat diproses dalam sistem politik sehingga menghasilkan suatu kebijaksanaan.

Dukungan (*support*) dan sumber-sumber (*resources*) diperlukan untuk menunjang tuntutan-tuntutan yang telah dibuat tadi. Sistem politik yang terdiri dari lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif; partai-partai politik, tokoh-tokoh masyarakat (golongan elit) dan sebagainya semuanya

berinteraksi dalam suatu kegiatan atau proses untuk mengubah *inputs* menjadi *outputs*. Proses ini sering disebut dengan nama *withinputs*, *conversion process* dan *the black box*.

Lingkungan (*environment*) adalah suatu kondisi yang berupa sosial, ekonomi, politik, kebudayaan, keamanan, geografi dan sebagainya dapat berpengaruh pada *inputs*. Pengaruh lingkungan pada *withinputs* dapat mewarnai kuantitas, kualitas dan kelancaran proses konversi yang pada intinya juga akan berpengaruh pada *outputs*.

Hasil dari kebijaksanaan pemerintah akan mempengaruhi untuk melakukan penyempurnaan dalam lingkungan dan tuntutan-tuntutan lain yang kemungkinan timbul.

Proses pembuatan kebijaksanaan ini tidak dapat dipisahkan dari proses pengesahan kebijaksanaan. Oleh karena pada umumnya, semua kebijaksanaan pemerintah barulah memiliki kekuatan otoritatif setelah disahkan oleh lembaga pemerintah menjadi bentuk hukum dan siap untuk diimplementasikan atau dilaksanakan.

2.3. Proses Pembentukan Kebijakan Pemerintah.

Membuat atau merumuskan suatu kebijaksanaan, yaitu kebijaksanaan pemerintah tidaklah mudah, banyak faktor yang berpengaruh terhadap proses pembuatannya. Proses pembentukan kebijaksanaan pemerintah yang

rumit dan sulit harus diantisipasi sehingga akan mudah dan berhasil saat diimplementasikan.

Dalam proses itu, maka pembuat kebijaksanaan harus mencari dan menentukan identitas permasalahan kebijaksanaan. Adapun yang dimaksud dengan permasalahan menurut James E. Anderson dengan mengutip pendapat David G. Smith adalah :¹⁹⁾

"For policy purposes, a problem can be formally defined as condition in situation that produces needs in dissatisfactions on the part of the people for which relief or redress is sought. This may be done those directly effected or by others acting on their behalf".

Selanjutnya Anderson memberikan gambaran, bahwa suatu permasalahan baru akan menjadi permasalahan kebijaksanaan (*policy problems*), bila problem-problem itu dapat membangkitkan orang banyak untuk melakukan tindakan terhadap problema-problema itu.

Contoh amat jelas yang berkaitan dengan pengertian tersebut adalah masalah pencemaran lingkungan dan khususnya pencemaran oleh limbah industri merupakan problema yang mempunyai akibat yang luas termasuk akibat-akibatnya dapat mengenai orang-orang secara tidak langsung terlibat. Sehubungan dengan hal itu, maka langkah pertama yang harus dilakukan oleh setiap pembuat kebijaksanaan

19) James E. Anderson, loc.cit, h. 52 - 53.

adalah mengidentifikasikan problema yang timbul dan kemudian dirumuskannya. Untuk itu problema tersebut harus terlebih dahulu masuk dalam agenda pemerintah.

Demikianlah halnya dengan pencemaran lingkungan memerlukan perhatian yang serius dan aktif dari pembuat kebijaksanaan yang sah, sehingga perlu diberikan prioritas utama dalam mencari alternatif cara-cara pemecahannya.²⁰⁾ Cobb dan Elder mengartikan agenda Pemerintah sebagai berikut :

"Governmental agenda is composed of those problem to which public officials give serious and active attention".²¹⁾

Menurut Charles D. Jones, ada 4 (empat) faktor yang perlu diperhatikan agar problem itu dapat menarik perhatian secara serius yaitu²²⁾ :

1. Dilihat dari peristiwanya sendiri; berapa banyak orang yang terkena pengaruh atau akibat peristiwa tersebut. Bagaimana persepsi orang terhadap peristiwa maupun akibat peristiwa-peristiwa itu ? Seberapa besar intensitas orang-orang yang

20) Catatan : Hal ini merupakan "Substantive problem" karena menyangkut kepentingan aktual dari kegiatan manusia, Ibid., h. 57.

21) Ibid., h. 59.

22) Charles D. J., An Introduction to the study of Public Policy, 2nd, ed, Massachusetts: Durbury Press, 1977, dikutip M Irfan Islamy, Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara, Bina Aksara, 1984, h. 120.

- dipengaruhi oleh peristiwa tersebut ?
2. Organisasi kelompok-kelompok; berapa jumlah anggota kelompok yang terkena akibat peristiwa; apa ikatan mereka terhadap kelompoknya ? Bagaimana hubungan antara anggota dan pemimpin kelompok tersebut ? Apakah tersedia tenaga staff yang profesional ? Bagaimanakah pemimpin-pemimpin itu dipilih ? Seberapa besar otoritas yang mereka miliki ?
 3. Cara mencapai kekuasaan, apakah mereka yang terkena akibat peristiwa itu terwakili oleh mereka yang mempunyai posisi sebagai pembuat keputusan ? Apakah mereka yang mempunyai posisi sebagai pembuat keputusan bersikap simpatik pada mereka yang terkena akibat/pengaruh ? Adakah dukungan dari mereka yang terkena pengaruh ?
 4. Proses kebijaksanaan; Apakah jenis hubungan antara pembuat kebijaksanaan dan orang-orang yang terkena pengaruh kebijaksanaan tersebut ? Hierarkhis/ Demokratis ? Apakah syarat-syarat formal bagi pembuat kebijaksanaan ? Seberapa besar kepekaan pembuat kebijaksanaan terhadap mereka yang dipengaruhi ? dan sebagainya.

Keempat faktor di atas hanya sebagai alat analisa terhadap problem dan bukan fomula untuk menjamin agar problema tersebut dapat dimasukkan ke dalam agenda pemerintah.

Langkah berikutnya adalah perumusan kebijaksanaan pemerintah, yaitu kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Salah satu alternatif yang telah dipilih secara memuaskan akan menjadi suatu usulan kebijaksanaan (*policy proposal*) yang telah diantisipasi dapat dilaksanakan dan memberikan dampak yang positif. Pihak-pihak yang terlibat dalam proses perumusan kebijaksanaan negara itu sangat tergantung pada sistem politik (*political system*) negara yang bersangkutan.

Pembuat keputusan bisa sekaligus berfungsi sebagai pengesah keputusan tersebut atau pembuat keputusan adalah pihak-pihak yang berbeda dengan pengesahan keputusan.

Apabila usulan kebijaksanaan diberikan legitimasi oleh seseorang atau badan yang berwenang, maka usulan itu berubah menjadi kebijaksanaan yang sah dalam arti dapat dipaksakan pelaksanaannya dan bersifat mengikat bagi orang/pihak-pihak yang menjadi sasaran kebijaksanaan. Walaupun banyak usulan kebijaksanaan datang dari lembaga-lembaga eksekutif, belum tentu memperoleh persetujuan dan pengesahan dari lembaga atau pihak yang berwenang. Usulan-usulan tersebut dapat disetujui, ditolak atau disahkan dengan beberapa modifikasi.

Kebijaksanaan pemerintah yang telah

dilegitimasi oleh lembaga yang berwenang, maka kebijaksanaan tersebut telah diberi bentuk/kerangka yang disebut dengan peraturan perundang-undangan atau pelbagai macam ketetapan maupun dalam bentuk lainnya, dengan demikian rakyat punya kewajiban mutlak untuk mematuhi.

Garis-Garis Besar Haluan Negara merupakan salah satu bentuk kebijaksanaan negara yang diberi bentuk Ketetapan MPR yang mempunyai sifat mengikat bagi seluruh warga masyarakat.

George C. Edwards III dan Ira Sharkansy mengartikan : public policy is what government say and do, to do not do. It is the goals or purposes of government programs.²³⁾ Kebijaksanaan dasar itu dapat ditetapkan secara jelas dalam peraturan perundang-undangan dengan berbagai program dan tindakan yang dilakukan pemerintah.

2.4. Hubungan Antara Kebijaksanaan Pemerintah Dengan Hukum.

Untuk dapat menjelaskan hubungan antara kebijaksanaan pemerintah dengan hukum, maka perlu diketahui letak hukum di dalam masyarakat. Hukum

23) Ibid., h. 24.

bukan semata-mata sebagai lembaga yang otonom, melainkan ia sebagai suatu lembaga yang bekerja untuk dan di dalam masyarakat.

Oleh karena itu hukum tidak lagi hanya berfungsi sebagai kontrol sosial, melainkan hukum dipakai sebagai sarana untuk melakukan perubahan-perubahan di dalam masyarakat. Bahkan hukum dipakai sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan-tujuan politik.²⁴⁾ Pemahaman yang demikian memberikan suatu penjelasan bahwa hukum hanya merupakan satu subsistem yang ada di dalam masyarakat.

Mendasarkan pada teori sistem sosial Talcott Parsons ditunjukkan bahwa suatu sistem sosial (total) terdiri dalam subsistem-subsistem yang dibatasi oleh lingkungan baik yang bersifat fisik dan ideal yaitu berupa lingkungan alam fisik organis dan realitas terakhir. Atas dasar ini Bredemeier melihat bahwa hukum itu terkait dengan lain-lain sektor kehidupan masyarakat. Ia menyebutkan adanya empat proses utama

24) N. Luhmann menyebutkan fungsi hukum sebagai berikut : "Social Engineering as a Political Approach to Law", dikutip dari Gunther Teubner, loc.cit., h. 5.

Selain itu perlu diketahui bahwa fungsi-fungsi yang dapat dijalankan oleh hukum sbb :

1. Aubert mengatakan "from prevention to promotion".
2. Brockman dan Ewald, fungsi hukum sebagai "socialization of law".
3. Heller, hukum sebagai "positive state"

yang bekerja dalam masyarakat yaitu :²⁵⁾

- (1) Proses adaptasi, meliputi ekonomi, penggunaan ilmu pengetahuan dan teknologi.
- (2) Proses penetapan tujuan/pengambilan keputusan (*Goal Pursuance*) yang meliputi sistem politik.
- (3) Proses mempertahankan pola masyarakat yang meliputi sosialisasi.
- (4) Proses integrasi yang dilakukan oleh hukum.

Hukum memperoleh *inputnya* dari ketiga subsistem sedangkan hukum memberikan *outputnya* kembali, sebagaimana dapat digambarkan secara bagan berikut ini :

Proses	Input ke hukum	Output dari hukum
1. Adaptasi	Ilmu pengetahuan Teknologi, Ekonomi.	Organisasi Struktur
2. Penetapan tujuan	Keputusan politik	Legitimasi Interprestasi
3. Memperta- hankan pola ma - syarakat	Konflik. Penghar- gaan terhadap lembaga pengadilan.	Penyelesaian per- kara keadilan.

²⁵⁾ Harry C. Bredemeier, Law as an Integrative Mechanism, dalam Vilhelm Aubert, ed, Sociology of Law, Middlesex : Penguin Books, 1973, h. 52 - 67.

Adapun proses integrasi yang dilakukan oleh hukum dimaksudkan sebagai suatu proses yang menyatukan berbagai bagian atau unsur menjadi suatu kesatuan yang terpadu.²⁶⁾

Skema tersebut diatas nampak adanya hubungan kait-mengait antara hukum dengan proses-proses lain yang bekerja dalam masyarakat, sehingga apabila terjadi perubahan pada subsistem yang lain pada akhirnya akan memberikan pengaruhnya pula pada subsistem hukum. Persoalannya adalah bagaimana hukum dapat menampung adanya perubahan itu.

Ada 3 (tiga) ciri utama yang melekat pada hukum modern, yaitu :

1. Hukum merupakan suatu sistem peraturan-peraturan.
2. Hukum merupakan suatu bentuk kegiatan manusia yang dilakukan dengan kesadaran untuk mencapai tujuan.
3. Hukum serentak merupakan bagian dari tetapi juga terlepas dari negara.²⁷⁾

Jika salah satu ciri hukum modern itu merupakan suatu bentuk kegiatan manusia yang dilakukan dengan kesadaran untuk mencapai tujuan, sedangkan penetapan

26) Hoogerwerf, Op.cit., h. 457.

27) David M. Trubek, Op.cit., h. 2.

tujuan merupakan *output* dari sistem politik, maka antara sistem hukum dan sistem politik terdapat hubungan timbal balik.

Dalam rangka pencapaian tujuan itulah diperlukan adanya sarana berupa hukum, karena secara teknis hukum dapat memberikan/melakukan hal-hal sebagai berikut :

1. Hukum merupakan suatu sarana untuk menjamin kepastian dan memberikan prediktabilitas²⁸⁾ di dalam kehidupan masyarakat.
2. Hukum merupakan sarana pemerintah untuk menerapkan sanksi.
3. Hukum sering dipakai oleh pemerintah sebagai sarana untuk melindungi melawan kritik.
4. Hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk mendistribusikan sumber-sumber daya.

Jadi *output* utama sistem politik adalah hukum, sedangkan hukum merupakan indikasi adanya kebijaksanaan agar dapat diimplementasikan, maka semakin nampak keterkaitan antara hukum dan

28) Vilhelm Aubert, *The Rule of Law and The Promotional Function of Law in the Welfare State*, dalam Gunther Teubner, *loc.cit.*, h. 28. Hukum untuk menjamin tercapainya prediktabilitas dalam kehidupan masyarakat diungkapkan pula oleh Denis Lloyd, *The idea of Law*, Penguin Books, 1972, h. 294, H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, Oxford University Press, 1972, h. 16.

kebijaksanaan sebagaimana pendapat di bawah ini :

"Constitutions, statutes, administrative orders and executive orders are indicators of policy".²⁹⁾

Hubungan antara kebijaksanaan pemerintah dengan hukum semakin jelas disebabkan karena :

"Government lends legitimacy to policies. Governmental policies are generally regarded as legal obligations which command the loyalty of citizens".³⁰⁾

Selanjutnya dikatakan : *Only Governmental policies involve legal obligation.* Bahkan dikatakan hukum merupakan suatu bagian yang integral dari kebijaksanaan :

"Law is an integral part of policy initiation, formalization, implementations and evaluation. Legislative bodies formulate public policy through statutes and appropriatons controls".³¹⁾

Keadaan seperti itu menyebabkan hukum merupakan kebutuhan yang fungsional bagi masyarakat dan hukum dipandang sebagai elemen penting bagi perkembangan politik.

29) Yay A. Sigler, Op.cit., h. 4.

30) Thomas R, Dye, Op.cit., h. 20.

31) Yay A. Sigler, Op.cit., h. 11.

2.5. Hukum dan Perkembangan Masyarakat

Untuk mengamati dan membicarakan semua struktur dan proses yang berhubungan dengan kegiatan dan proses perwujudan tujuan kebijaksanaan pemerintah melalui hukum, maka kita sebenarnya mulai melihat hukum dalam hubungannya dengan masyarakat sebagai basis sosialnya. Adanya pergeseran dalam prioritas kegiatan negara menyatakan betapa hukum itu merupakan kebutuhan masyarakat yaitu sebagai salah satu sarana untuk mengatur kehidupan masyarakat agar kehidupan sosial tetap berlangsung. Melalui hukum pula memungkinkan terjadinya komunikasi yang efektif diantara sesama anggota masyarakat maupun antara pemerintah dengan warga masyarakat.

Perkembangan dan perubahan yang sangat besar akibat pengaruh industrialisasi dan penggunaan teknologi modern terhadap kehidupan sosial menyebabkan hukum semakin merasuk ke dalam setiap bidang kehidupan manusia, sehingga peranan yang dilakukan oleh negara di dalam masyarakat semakin meningkat.³²⁾ Perkembangan yang ada di dalam masyarakat menyebabkan semakin banyaknya kebutuhan

³²⁾ Saat ini negara merupakan sebuah mesin raksasa dalam pembuatan dan penerapan hukum. Lawrence Friedman, *Legal Culture and the Welfare State*, dalam Gunther Teubner (ed.) *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Walter de Gruytn, 1986, h. 14.

manusia yang harus dipenuhi. Pemenuhan kebutuhan tersebut diperlukan adanya hukum yang dapat menjamin dan memperlancar jalannya kebutuhan tersebut. Kehadiran hukum dalam masyarakat adalah proses yang harus ditempuh masyarakat untuk menjadikannya sebagai sarana yang bisa menjalankan peranannya yang lebih efektif.

Pada hakekatnya hukum merupakan perlengkapan masyarakat untuk menjamin agar kebutuhan-kebutuhan dalam masyarakat dapat dipenuhi secara teratur. Hukum harus mampu menjadi sarana agar tujuan kebijaksanaan pemerintah dapat terwujud dalam masyarakat. Hal ini mengingatkan ciri-ciri yang melekat pada hukum yaitu :

1. Kehadiran hukum menimbulkan suatu kemantapan dan keteraturan dalam usaha manusia.
2. Memberikan kerangka sosial terhadap kebutuhan-kebutuhan dalam masyarakat.
3. Sebagai kerangka sosial untuk kebutuhan manusia, yang menampilkan wujudnya dalam bentuk sarana-sarana. Norma-norma inilah yang merupakan sarana untuk menjamin agar anggota-anggota masyarakat dapat dipenuhi kebutuhannya secara terorganisasi. Melalui norma-norma tersebut terjelmalah posisi-posisi yang kait-mengait tersebut. Melalui norma-norma ditetapkan posisi masing-masing anggota masyarakat dalam hubungan dengan suatu pemenuhan

kebutuhan tertentu dan bagaimana kaitannya dengan posisi anggota masyarakat yang lain.

4. Di dalam masyarakat ditemui berbagai subsistem yang menyebabkan bahwa perubahan pada suatu subsistem akan memberikan dampaknya terhadap subsistem lainnya.³³⁾

Hukum mempunyai tujuan sebagai sarana untuk memenuhi serta menyelenggarakan kebutuhan-kebutuhan manusia dalam masyarakat. Dalam melakukan/menjalankan peranannya tersebut sangat berhubungan dengan tingkat perkembangan masyarakat yang oleh Weber disebut dengan istilah dominasi. Untuk itu kita akan memakai sistematisasi Max Weber yang menjelaskan penyelenggaraan hukum dengan tahap perkembangan masyarakatnya.

Pada saat kekuasaan yang menjalankan mesin administrasi menjadi semakin rasional, maka akan semakin banyak pula jumlah personil administrasi yang akan dilibatkan ke dalam pengimplementasian kekuasaan tersebut, sehingga prosedur hukum akan menjadi rasional, baik dalam bentuknya maupun substansinya. Perkembangan kearah pengorganisasian sosial yang rasional legal diikuti dengan bentuk administrasi dan

³³⁾ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 1986, h. 150.

penyelenggaraan. hukum ini nampak pada tabel berikut ini. 34)

	<i>LEGITIMATION: form of legitimation</i>	<i>ADMINISTRATION: associated form of administration</i>	<i>BASIC OF OBEDIENCE owed by subject</i>	<i>FORM OF JUDICIAL PROCESS</i>	<i>FORM OF JUSTICE</i>	<i>TYPE OF LEGAL THOUGHT</i>
FORMS OF LEGAL	TRADITIONAL personal authority of King/Prince; belief in the sanctity of immemorial tradition.	PATRIMONIAL. — hereditary principles major factor in determining structure and content	TRADITIONAL duty to individual encumbent (e.g. King or Prince) as holder of traditionally legitimated office or role. Strong individual flavour or duty to 'King's person'.	Complies a number of elements: (i) empirical and/or (ii) substantive justice, and/ or (iii) personal (Khadi)	(Secular or theocratic) empirical justice	Formal irrationality/ substantive rationality
	CHARISMATIC AUTHORITY of leader(s). 'Personal devotion to the specific and exceptional sanctity, heroism or exemplary character of an individual person'.	In pure ideal type NO ADMINISTRATION; but where form persists process of 'routinisation of charisma' takes place.	Response to social- psychological characteristics of individual charismatic leader i.e. to qualities of individual personality.	Revelation: empirical justice; strong emphasis upon formalism in association with purely intuitive authority of charismatic leader.	Charismatic justice	Formal irrationality/ substantive irrationality
	RATIONAL LEGAL: authority derived from reified system of law, rationally and consciously enacted.	BUREAUCRATIC — professional	Duty of obedience impersonal, owed not to individuals, nor even to office but to 'the system'.	Rational: cases decided by application of rational, abstract rules to cases by professional staff.	Rational justice	Formal rationality — in particular logical formal rationality.

Nampak jelas bahwa perwujudan tujuan oleh hukum erat berhubungan dengan peringkat perkembangan masyarakatnya. Apabila suatu masyarakat telah memakai cara-cara yang lebih terorganisasi, maka salah satu ciri pelaksanaan hukum dalam masyarakat modern menurut Max Weber adalah sifat birokratisnya. Sebagai kelanjutan dari birokrasi dan rasionalisasi, maka

34) Alan Hunt, The Sociological Movement In Law, The Macmillan Press, 1978, h. 119.

pekerjaan-pekerjaan pelaksanaan hukum memiliki profesionalisasi, sehingga masalah pelaksanaan hukum merupakan suatu jaringan jabatan-jabatan yang cukup kompleks.³⁵⁾

Apabila kita telah melihat hukum dalam konteks yang luas, maka hukum dengan demikian merupakan sub-sistem diantara subsistem-subsistem yang ada dalam masyarakat.

Dalam bekerjanya, hukum menerima umpan-umpan dari bidang-bidang lain yang selanjutnya akan menghasilkan *outputs* yang disalurkan kembali ke dalam masyarakat. Teori Harry C. Bredemeier³⁶⁾ lebih mendekatkan pemahaman kita tentang hukum dan kebijaksanaan pemerintah sebagaimana nampak di bawah ini.

<i>Input</i>	----- SISTEM HUKUM -----	<i>Output</i>
Adaptasi (Ekonomi)		Penataan kembali proses produksi dalam masyarakat
Pengejaran Tujuan (Politik)		Legitimasi dan kon- kritisasi tujuan- tujuan
Mempertahankan Pola (Budaya)		Keadilan

35) Ibid..

36) Harry C Bredemeier, Law as an Integrative Mechanism, Vilhelm Aubert, ed Sociology of Law, (Middlesex): Penguin Books, 1973, h. 54 - 55.

Bagan tersebut menggambarkan hubungan-hubungan diantara bidang-bidang serta proses-proses dalam masyarakat sebagai hubungan masukan dan keluaran. Sistem hukum³⁷⁾ dalam menerima input dari subsistem politik melakukan pilihan atas berbagai tujuan yang hendak ditetapkan untuk selanjutnya diberikan legitimasi.

Sebagaimana pernyataan dibawah ini :

"Every legal rule reflects a policy choise".³⁸⁾

Dengan demikian tujuan-tujuan tersebut dapat diwujudkan dalam tindakan yang nyata.

Hukum merupakan karya manusia yang berupa norma-norma berisikan petunjuk-petunjuk tingkah laku, yang mencerminkan kehendak manusia tentang bagaimana seharusnya masyarakat dibina dan kemana harus diarahkan. Hukum adalah norma yang mengajak masyarakat untuk mencapai cita-cita serta keadaan tertentu tanpa mengabaikan dunia kenyataan. Oleh karenanya hukum terutama dibuat dengan penuh

37) Sebagaimana pendapat L. M. Friedman, The Legal System, RS Foundation, Ny, 1975, h. 12.
"The heart of the system is the way in turning input into output". The structure of the legal like system is like some gigantic computer program, ended to deal with million of problems that are fed daily into the machine.

38) Arthur W. Murphy, Law and Research, Supported by Government, dalam Law and The Social Role of Science, Harry W. Jones, The Rockefeller University Press, N.Y., 1966.

kesadaran oleh negara dan ditujukan kepada tujuan tertentu.

Hubungan fungsional antara hukum dengan masyarakatnya akan menjadi lebih jelas bila kita membicarakan kehadiran hukum sebagai satu sistem. Pemahaman yang umum mengenai sistem adalah "A System is a set of interrelated parts, working independently and jointly, in pursuit of common objectives of the whole, within a complex environment".³⁹⁾

Pengertian-pengertian dasar yang mengikuti definisi tersebut di atas adalah :

1. " Purposive behavior the system is objective oriented.
2. Wholism the whole is more than the sum of all the parts.
3. Openness the system interacts with a larger system, namely its environment.
4. Transformation the working of the parts creates something of value.
5. Interrelatedness the various parts must fit together.
6. Control mechanism - there is a unifying force that holds the system together."⁴⁰⁾

Melalui cara pendekatan yang demikian itu berarti kita telah menempatkan posisi hukum di tengah-tengah lingkungan yang lebih luas yaitu

39) William A. Shrode dan Voich, Jr, Organization and Management, Basic Systems concepts, Florida State University Tallahassee, 1974, h. 122.

40) Ibid.

merupakan bagian dari proses-proses kemasyarakatan. Dengan demikian hukum merupakan subsistem dalam masyarakat yang selalu mengadakan proses pertukaran (*interchange*) dengan subsistem-subsistem lainnya.

Interchange yang amat menonjol dalam pembahasan ini adalah antara subsistem politik dan hukum. Hal ini dikarenakan politik mempunyai arti sebagai seluruh kegiatan dan interaksi manusia yang berkenaan dengan proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik yang dapat menyangkut kebijaksanaan pemerintah atau pola-pola perilaku untuk mencapai tujuan negara dan dapat berupa pejabat negara/pemerintah atau orang-orang yang akan menyelenggarakan kebijaksanaan pemerintah.⁴¹⁾ Selain itu sistem politik yang memiliki fungsi untuk mengejar suatu tujuan mengandung energi yang lebih besar dibanding dengan sistem hukum. Akibatnya hukum yang nampak (*law in action*) sangat dikondisikan oleh sub sistem politik.

Keputusan yang menyangkut kebijaksanaan pemerintah itu menyangkut hal-hal sebagai berikut :

41) A. Ramlan Surbakti, Perbandingan sistem Polótik, Macphiso Grafika, Surabaya, 1984, h. 10. Adapun teori "decision making" dijelaskan oleh James E. Anderson, loc.cit., h. 9 - 10 ; Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn, Policy Analysis for the Real World, Oxford University Press, 1984, h. 20.

1. Keputusan berupa alokasi dan distribusi sumber-sumber daya (*distributif*).
2. Keputusan berupa penyerapan sumber-sumber materiil dan manusia (*ekstraktif*).
3. Pengaturan perilaku anggota masyarakat (*regulatif*).

Hal ini diperlukan untuk mendukung kebijaksanaan yang pertama dan kedua.

4. *Procedural policy* yaitu pengaturan yang menyangkut prosedur.⁴²⁾

Keputusan merupakan pilihan terbaik dari berbagai alternatif dan alternatif itu dapat berupa program perilaku untuk mencapai tujuan negara dan dapat pula berupa aktor-aktor yang menyelenggarakan program-program tersebut.

Pembuatan hukum (undang-undang dan peraturan lainnya disini) tidak kita lihat sebagai proses hukum teknis, melainkan sebagai manifestasi kegiatan politik (produk proses politik).

Undang-undang No. 4 tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Lingkungan Hidup mencakup tiga hal kebijaksanaan Pemerintah baik distributif, ekstraktif maupun regulatif (lihat pasal 10). Sebab dalam UULH diatur masalah pajak/retribusi lingkungan,

42) Ibid.

juga diatur tentang peruntukan dan pengelolaan sumber daya. Selain itu, dalam UULH dan peraturan pelaksanaannya juga ditentukan bagaimana pejabat pemerintah dan anggota masyarakat melaksanakan undang-undang tersebut seperti prosedur untuk menjalankan suatu bidang usaha, penggunaan dan pertanggungjawabannya. Ketentuan yang mengatur soal pajak/retribusi merupakan keputusan yang bersifat ekstraktif, sedangkan ketentuan mengenai prosedur pelaksanaannya merupakan keputusan yang prosedural.

Selanjutnya pengaturan yang memberikan petunjuk bagaimana seseorang harus berperilaku sesuai dengan kehendak peraturan dinamakan kebijaksanaan yang regulatif.

BAB III
HUKUM SEBAGAI SARANA KEBIJAKSANAAN
PEMERINTAH

3.1. Pendahuluan

Hukum dalam perkembangannya tidak hanya dipergunakan untuk mengatur tingkah laku yang sudah ada dalam masyarakat dan mempertahankan pola-pola kebiasaan yang telah ada, melainkan lebih dari itu hukum menjurus kepada penggunaannya sebagai sarana. Pemakaian yang demikian itu semakin terasa semenjak kita melakukan pembangunan yaitu melalui Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita).

Pandangan instrumental mengenai hukum telah nampak dalam Repelita kedua (1973 - 1979), yang dalam hal pembangunan di bidang hukum mengatakan :

"Pembinaan bidang hukum harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran hukum rakyat yang berkembang kearah modernisasi menurut tingkat-tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang sehingga tercapai ketertiban dan kepastian hukum sebagai prasarana yang harus ditunjukan kearah peningkatan pembinaan kesatuan bangsa sekaligus berfungsi sebagai sarana menunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan menyeluruh".

Pembangunan hukum sebagai instrumen ini juga nampak pada hasil keputusan seminar Hukum Nasional ke III tahun 1974 di Surabaya sebagai berikut :

"Perundang-undangan terutama dalam masyarakat dinamis dan yang sedang berkembang, merupakan sarana untuk merealisasi kebijaksanaan Negara dalam bidang-bidang ekonomi, sosial, budaya,

politik dan pertahanan, keamanan nasional sesuai dengan skala prioritas dan pembangunan nasional".

Kesadaran yang demikian itu berbeda dengan konsep hukum yang diajarkan oleh Friedrich Karl Von Savigny pendiri aliran sejarah yang menyatakan bahwa hukum itu merupakan ekspresi dari kesadaran hukum rakyat (Volksgeist). Dikatakan hukum itu dilahirkan dari kebiasaan dan kesadaran hukum masyarakat.

Konsep tersebut memang didukung oleh kenyataan dalam sejarah yaitu masyarakat yang masih sederhana. Sebaliknya konsep hukum sebagai instrumen berkait erat dengan konsep perkembangan masyarakat yang didasarkan pada perencanaan yaitu dengan melakukan pilihan-pilihan dari berbagai alternatif untuk mencapai tujuan-tujuannya. Pilihan-pilihan inilah yang hendak diwujudkan melalui hukum.

3.2. Perkembangan Hukum dan Masyarakat Beserta Karakteristiknya.

Untuk sampai pada masalah fungsi hukum, maka pembicaraan kita tidak akan terlepas dengan latar belakang kehidupan masyarakat luas sebagai basisnya. Hal ini disebabkan hukum senantiasa beroperasi di dalam masyarakat dengan nilai-nilai yang tertentu. Hukum disamping mempunyai tujuan yang ingin dicapai ia juga terikat pada bahan-bahan yang tersedia oleh

masyarakatnya.

Melalui pemahaman akan struktur masyarakat akan memperlihatkan bagaimana hukum itu dibuat serta bagaimana hukum itu dijalankan di dalam masyarakat, secara keseluruhan merupakan suatu sistem yang kedalam merangkum bagian-bagian yang saling berhubungan dan keluar berada di dalam keadaan yang berserasi dengan keseluruhan jaringan hubungan intern yang ada. Hukum dengan demikian merupakan subsistem di dalam kerangka keseluruhan budaya masyarakat. Di samping itu hukum merupakan pula suatu unsur yang selalu memasuki setiap pranata sosial yang ada dan selalu memainkan peranan yang penting di dalam pranata tersebut.¹⁾

Hubungan timbal balik antara hukum dengan masyarakat menunjukkan bahwa hukum yang berkembang sampai saat sekarang ini atau disebut hukum modern selalu diiringi dengan perkembangan masyarakat. Pada umumnya perkembangan masyarakat secara dikotomis dibedakan antara masyarakat yang tradisional atau sedang berkembang di satu pihak dan yang modern atau yang maju di lain pihak. Ada pula yang membedakan antara "masyarakat sederhana" dan "masyarakat dengan ruang lingkup yang lebih besar".

¹⁾ Yehekei Dror, Ventures in Policy Sciences, Elsevier, Amsterdam, 1971, h. 36 - 39.

Masyarakat tipe pertama, antara lain berdasarkan konsensus nilai-nilai dan hampir tidak ada pelapisan sosial sedangkan tipe kedua, konsensus tidak menentu dan terjadi pelapisan sosial. Sebagai kelanjutannya pembuatan hukum pada model pertama hanyalah menetapkan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat sedangkan pada model kedua pembuatan hukum merupakan masalah pilihan nilai-nilai.²⁾

Peralihan masyarakat pada tahap yang modern oleh perkembangan tata hukum dapat dinyatakan sebagai hukum formal. Hukum tersebut memiliki ciri-ciri yaitu tertulis, universal, sistemnya bersifat rasional dan diorganisir secara birokratis.³⁾

Demikian pula Max Weber melihat pentingnya hukum sebagai mekanisme untuk mengantarkan perkembangan masyarakat menuju pada masyarakat modern. Perkembangan itu ditandai oleh suatu kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan yang secara sadar dan sistematis didasarkan pada hukum. Suatu karakteristik yang menonjol dari kehidupan konstitusional adalah dijumpainya sistem peraturan

2) Chamblis and Seidman, Law, Order and Power, Reading Mass: Addison - Westley, 1971, h. 56.

3) Marc Galanter, Modernization of Law, Myron Weiner, Modernization The Dynamics of Growth, Cambridge, Mass, 1966, h. 168 - 170.

hukum yang menjadi kerangka bagi seluruh kegiatan dalam suatu negara.⁴⁾

Max Weber menghubungkan kehadiran hukum modern itu dengan negara modern yang dicirikan dalam bentuk pengadministrasian yang rasional birokratis.⁵⁾

Karakteristik tersebut nampak dari :

1. Adanya suatu tertib administrasi dan hukum yang tunduk pada perubahan yang dilakukan oleh badan pembuat undang-undang.
2. Suatu perlengkapan administrasi yang mengatur pekerjaan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
3. Terdapatnya otoritas yang mengikat setiap orang yang melakukan perbuatan di dalam wilayah yurisdiksinya.
4. Penggunaan kekuasaan yang hanya disyahkan apabila yang demikian itu memang diatur dan diizinkan oleh peraturan yang berlaku.

Kehadiran hukum modern yang diiringi dengan perkembangan masyarakatnya memerlukan waktu yang cukup panjang sebagaimana yang terjadi di negara-

4) Max Weber, On Law In Economy And Society, A Clarion Book, 1954, h. 321 - 327.

5) Ibid..

negara Eropa.⁶⁾

Perkembangan yang demikian itu tidak dialami oleh masyarakat Indonesia. Oleh karena semenjak tanggal 17 Agustus 1945 Indonesia memproklamkan kemerdekaannya, maka berakhirilah masa penjajahan Belanda atas Indonesia. Perubahan yang terjadi adalah semula masyarakat feodal menuju pada masyarakat/negara konstitusional yaitu berdirinya Negara Republik Indonesia ini ditandai oleh adanya Undang-Undang Dasar 1945.

Terjadinya perubahan kesatuan politik dan sosial tersebut kearah negara konstitusional tidak diikuti oleh perkembangan masyarakat, sehingga kemampuan sosial dan kebudayaan sebagai suatu kehidupan bersama hendaknya diarahkan pada kehidupan bernegara dan berbangsa.

Menurut Max Weber kecenderungan untuk berkembang menjadi hukum modern dimulai dari prosedur hukum yang primitif berupa gabungan antara formalisme yang magis dan irrasionalitas yang terjadi melalui perwahyuan, bergerak ke arah cara-cara yang makin

6) Pembentukan masyarakat modern yang terjadi di Eropa digambarkan oleh Giafranco Poggi melalui lima tahap yaitu : I.Tahap Feodalisme, II.Standestaats, III.Absolutisme, IV.Masyarakat Sipil, V.Negara Konstitusional. Perkembangan selalu diikuti pengorganisasian masyarakat yang semakin meningkat, diambil dari Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 1986, h. 178 - 193.

spesialistis dan sistematis, logis rasional untuk kemudian melalui cara-cara teokratis dan patrimonial yang cenderung substantif dan informal, selanjutnya pola tahap terakhir yaitu sublimasi logis dan pendeduksian secara kuat dengan mengembangkan prosedur yang semakin teknis rasional.⁷⁾

Perkembangan hukum selalu diiringi dengan perkembangan masyarakat, nampaknya juga diketengahkan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick.⁸⁾ Pada dasarnya perkembangan masyarakat ditandai oleh tipe hukumnya.

Ada 3 (tiga) tipe dasar hukum dalam masyarakat, yaitu :

1. Hukum represip yakni hukum merupakan alat kekuasaan represip.
2. Hukum Utonom yaitu hukum yang mampu menjinakan represi dan melindungi integritasnya sendiri.
3. Hukum Responsip yaitu hukum merupakan sarana respons atas kebutuhan-kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Secara lengkap nampak dari skema di bawah ini.

7) Alan Hunt, op.cit., h. 107 - 112.

8) Philippe Nonet dan Philip Selznick, Law and Society in Transition : Toward Responsive law, Harper and Row, 1978.

	REPRESSIVE LAW	AUTONOMOUS LAW	RESPONSIVE LAW
ENDS OF LAW	Order	Legitimation	Competence
LEGITIMACY	Social defense and <i>raison d'etat</i>	Procedural fairness	Substantive justice
RULES	Crude and detailed but only weakly binding on rule makers	Elaborate; held to bind rulers as well as ruled	Subordinated to principle and policy
REASONING	Ad hoc; expedient and particularistic	Strict adherence to legal authority; vulnerable to formalism and legalism	Purposive; enlargement of cognitive competence.
DISCRETION	Pervasive; opportunistic	Confined by rules; narrow delegation	Expanded, but accountable to purpose
COERCION	Extensive; weakly restrained	Controlled by legal restraints	Positive search for alternatives, e.g., incentives, self sustaining systems of obligations
MORALITY	Communal morality; legal moralism; "morality of constraint"	Institutional morality; i.e., preoccupied with the integrity of legal process	Civil morality; "morality of co-operation".
POLITICS	Law subordinated to power politics.	Law "independent" of politics; separation of powers	Legal and political aspirations integrated; blending of powers.
EXPECTATIONS OF OBEDIENCE	Unconditional; disobedience perse punished as defiance	Legally justified rule departures, e.g., to test validity of statutes or orders	Disobedience assessed in light of substantive harms; perceived as raising issues of legitimacy
PARTICIPATION	Submissive compliance; criticism as disloyalty	Access limited by established procedures; emergence of legal criticism	Access enlarged by integration of legal and social advocacy

(Ragoan : Tiga tipe hukum, dikutip dari Nonet & Selznick, 1978:16)

Pada hukum yang represip tujuan hukum adalah ketertiban dan dasar keabsahan adalah ketertiban masyarakat. Aturan-aturannya bersifat terperinci, namun kurang mengikat pembuat aturan sehingga diskresi sering kali terjadi. Hukum pidana merupakan pusat perhatian penegak hukum.⁹⁾

Produk hukum maupun pelaksanaannya dirasakan represip oleh masyarakat oleh karena hukum :

1. Melembagakan *disprivilese* dengan menekankan

9) Ibid.

kewajiban dan tanggung jawab bukan pada hak-hak yang dipunyai oleh golongan-golongan yang tidak berkuasa.

2. Melembagakan ketergantungan khususnya golongan miskin yang menjadi sasaran bekerjanya birokrasi.
3. Mengorganisasi pengamanan sosial atas *klas-klas berbahaya* dengan mengkriminalisasikan perilaku tertentu.¹⁰⁾

Dalam hubungannya dengan kekuasaan, maka pranata-pranata hukum disediakan bagi kekuasaan politik dan hukum diidentifikasi dengan negara serta tunduk pada kekuasaan negara. Kelestarian kekuasaan adalah tugas penegakan hukum.

Hubungan erat antara hukum dengan politik dalam bentuk sub ordinasi langsung pranata hukum pada elite yang memerintah. Hukum dipakai sebagai *instrumentalisme primitip* yang siap mengkonsolidasikan kekuasaan, menjamin privilese dan memenangkan konformitas. Diskusi sering terjadi baik sebagai hasil maupun sebagai cara untuk menjamin bekerjanya peranan hukum sebagai alat di atas.¹¹⁾

Pada tipe hukum yang otonom, hukum dipisahkan dari politik dengan pemisahan fungsi-fungsi. Tata

10) Ibid., h. 44 - 46.

11) Ibid., h. 52.

hukum mendukung *model* aturan, prosedur adalah pusat hukum dan kepatuhan pada hukum sebagai ketaatan kepada hukum positif sedangkan tipe hukum represip menitik beratkan pada masalah mempertahankan eksistensi negara.¹²⁾

Keadaan hukum responsip, partisipasi dalam pembentukan hukum dan kesempatan untuk berperan serta dalam menentukan kebijaksanaan umum lebih terbuka. Keadaan-keadaan hukum demikian tidak terlepas dari tipe-tipe organisasi formal. Hukum merupakan sarana bagi kelompok-kelompok atau organisasi-organisasi untuk berperan serta dalam menentukan kebijaksanaan umum.

Keadaan tipe-tipe hukum yang demikian itu tidak terlepas dari organisasi formal yakni pra birokratik, birokratik dan pasca birokratik. Organisasi pra birokratik nampak adanya campuran antara kepentingan pribadi dan tanggung jawab sosial, pengambilan keputusan dilakukan secara adhoc didasarkan pada tindakan tanpa kontrol dari penguasa, akibatnya aturan-aturannya tidak sistematis. Pada organisasi formal birokratik, tujuan dinyatakan jelas dan terdapat lingkungan yang hierarkis, peraturan-peraturannya berupa kodifikasi. Adapun proses

12) Ibid., h. 54.

pengambilan keputusan dilakukan secara partisipasi dan problem oriented. 13)

Keadaan demikian menyebabkan Daniel S. Lev memberikan pengamatannya, bahwa apa yang merupakan hukum di suatu negara adalah apa yang disahkan untuk dilakukan di situ oleh kondisi-kondisi kekuasaan politik dan penguasa. 14)

Tipe-tipe hukum sebagaimana di atas merupakan konsepsi-konsepsi abstrak, sehingga dalam masyarakat sulit ditemui tata hukum yang mengikuti salah satu tipe yang ada melainkan mengandung ciri-ciri campuran. Bangunan dasar suatu hukum akan menampakkan kecenderungan salah satu tipe tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian, maka UULH menunjukkan adanya percampuran ciri-ciri yang terkandung pada ketiga tipe tersebut.

Dilihat dari ciri-ciri yang ada sebagaimana nampak pada tujuan maupun sasaran yang hendak dicapai, begitu pula dilihat dari segi *politics* dan *participation* cenderung mengikuti hukum yang *responsive*. Walaupun di sisi yang lain terutama segi

13) Ibid., h. 20 - 22.

14) Daniel S. Lev, Lembaga Pendidikan dan Kultur Hukum Indonesia dalam Yahya Muhaimin & Colin Mac Andrews, Masalah-Masalah Pembangunan Politik, Gajah Mada University Press, 1982, h. 98 - 116.

coercion, *discretion* dan *legitimacy* ada percampuran antara tipe represip dan tipe otonom.

3.3. Fungsi-fungsi Yang Dapat Dijalankan Oleh Hukum Sebagai Sistem Norma.

Apabila kita memasuki pembicaraan mengenai hukum sebagai suatu konsep yang modern sebagaimana telah dibahas sebelumnya, maka akan ditemui berbagai fungsi yang dapat dilakukan oleh hukum. Sudah barang tentu fungsi hukum di sini tidak terlepas dengan kondisi masyarakatnya. Hal ini dikarenakan hukum merupakan suatu kebutuhan masyarakat, sehingga ia bekerja dengan cara memberikan petunjuk tingkah laku kepada manusia dalam memenuhi kebutuhannya. Ia merupakan pencerminan kehendak manusia tentang bagaimana seharusnya masyarakat itu dibina dan kemana harus diarahkan.

Untuk itu hukum dapat dipakai sebagai sarana kontrol sosial, dalam hal ini hukum menghendaki agar warga masyarakat bertingkah laku sesuai dengan harapan masyarakat. Namun dilain pihak hukum berfungsi sebagai sarana memperlancar proses interaksi sosial. Pola interaksi sosial tersebut dapat diklasifikasikan ke dalam 4 (empat) golongan,

yaitu :¹⁵⁾

1. Pola *traditional integrated group* yang terjadi apabila warga masyarakat berperikelakuan terhadap warga-warga lainnya atas dasar kaedah-kaedah dan nilai sama sebagaimana diajarkan oleh warga masyarakat lainnya.
2. Pola *audience* yaitu interaksi yang didasarkan pada pengertian yang sama yang diajarkan oleh suatu sumber secara individual (yang dapat disebut sebagai *propagandist*).
3. Pola *public* yang merupakan interaksi yang didasarkan pada pengertian-pengertian yang sama yang diperoleh melalui komunikasi langsung.
4. Pola *crowd* yakni interaksi yang didasarkan pada perasaan yang sama dan keadaan-keadaan fisiologis yang sama.

Selain fungsi-fungsi yang tersebut di atas, Hoebel menyimpulkan adanya empat fungsi dasar hukum yaitu :

- (1) menetapkan hubungan-hubungan antara para anggota masyarakat, dengan menunjukkan jenis-jenis tingkah laku apa yang diperkenankan dan apa pula yang dilarang;

15) Suryono Sukanto, Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum, Rajawali, 1982, h. 63.

- (2) menentukan pembagian kekuasaan dan memerinci siapa yang boleh secara sah melakukan paksaan serta siapakah yang harus mentaatinya dan sekaligus memilihkan sanksi-sanksinya yang tepat dan efektif;
- (3) menyelesaikan sengketa; dan
- (4) memelihara kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan kondisi-kondisi kehidupan yang berubah dengan cara merumuskan kembali hubungan-hubungan antara para anggota masyarakat itu.¹⁶⁾

Fungsi hukum yang demikian itu hanya sekedar mempertahankan pola-pola hubungan serta kaidah-kaidah yang ada. Pada masa sekarang dirasakan hal tersebut kurang memenuhi kebutuhan masyarakat khususnya kebutuhan masyarakat yang sedang melakukan perubahan sosial yaitu dengan adanya pembangunan yang sedang kita lakukan secara berkesinambungan.

Adanya pembangunan menyebabkan rakyat diharapkan untuk bertindak dengan cara-cara yang baru, sedangkan tata hukum yang diterima pada waktu kemerdekaan telah menciptakan lembaga-lembaga yang mendorong rakyat berbuat sebagaimana lazimnya mereka

16) Edwin M. Schur, loc.cit., h. 79-82.

lakukan pada masa penjajahan.¹⁷⁾ Oleh sebab itu, perubahan di dalam hukum dapat diharapkan akan selalu terjadi sebagai konsekuensi logis adanya pembangunan. Ini berarti bahwa pembangunan mencakup : pertama; kemajuan lahiriah seperti pangan, papan, sandang, dan lain-lain.; kedua, kemajuan batiniah seperti pendidikan, rasa aman, keadilan, dan ketiga; kemajuan yang meliputi seluruh rakyat.¹⁸⁾

Dalam rangka mengadakan pembangunan ini, para penguasa atau pembuat kebijaksanaan mempunyai satu alat yang dapat ia pakai untuk mengarahkan masyarakat dalam mewujudkan keinginannya ialah melalui peraturan-peraturan yang dibuat. Peraturan-peraturan yang diundangkan dalam suatu negara disamping tertuju kepada warga negara dan mengarahkannya agar berbuat menurut cara-cara tertentu juga sekaligus ditujukan

17) Telah kita ketahui bahwa sebelum lahir UULH No. 4 tahun 1982, masalah lingkungan hidup di Indonesia diatur oleh berbagai ordonasi yang dijabarkan lebih lanjut dalam "verordeningen" seperti "Dierenbeschermings verordening" (Stbl. 1931 No. 366), dan sebagainya.

Ordonasi yang sangat penting bagi lingkungan hidup adalah Hinder ordonantie (Stbl. 1926 No. 266) yang diubah/ditambah terakhir dengan Stbl. 1940 No. 450, yaitu : Undang-Undang Gangguan, lihat Koesnadi Hardjosoemantri : Hukum Tata Lingkungan, Gadjah Mada University Press, 1986, h. 92 - 94.

18) Emil Salim, Pembangunan Berwawasan Lingkungan, LP3ES, 1986, h. 3.

kepada para pelaksana untuk menerapkan peraturan-peraturan yang telah dibuat.

Di sini hukum tidak hanya dipakai untuk mengukuhkan pola tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat, melainkan juga untuk mengarahkan kepada tujuan-tujuan yang dicita-citakan yaitu dengan menciptakan pola kelakuan yang sama sekali baru dalam rangka menunjang program-program pembangunan yang dilakukan secara sadar untuk mencapai suatu tujuan tertentu.¹⁹⁾

Pada saat inilah hukum menjamin kepada penggunaannya sebagai instrumen. Di samping hukum dipergunakan sebagai sarana untuk melakukan perubahan-perubahan, maka ia juga dipakai sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan-tujuan kebijaksanaan pemerintah.

Fungsi hukum yang instrumental sifatnya disebabkan adanya kecenderungan baik di negara maju,²⁰⁾ dan terutama negara yang tengah berkembang,

19) David M. Trubek, Op.cit., h. 24 - 34.
Edgar Bodenheimer, Op.cit., h. 87.

Lon L. Fuller, The Morality of Law, New Haven, Conn, Yale University Press, 1971, h. 145.
Catatan : Penggunaan hukum secara demikian itu merupakan suatu perkembangan yang tidak mungkin dihindari.

20) Perkembangan hukum sebagai instrumen, ini merupakan salah satu karakteristik masyarakat modern, Yeheshel Dror, Op.cit., h. 167 - 169.

bahwa pembuatan peraturan justru lebih banyak dilakukan oleh pihak pemerintah. Hal ini disebabkan karena pemerintah sebagai lembaga eksekutif lebih memiliki informasi yang lengkap, tenaga ahli dan anggaran yang memadai. Pemerintahlah yang lebih langsung banyak menangani permasalahan maupun kebutuhan yang dihadapi oleh masyarakat.

Menurut Von Jhering : hukum itu dibuat dengan sengaja oleh manusia, ia merupakan kehendak manusia untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diinginkan, sehingga hukumpun dibuat dengan penuh kesadaran oleh negara juga memiliki tujuan yang hendak diwujudkan.

Hal ini merupakan bagian pula dari suatu proses perkembangan masyarakat itu sendiri. Negara yang memiliki kekuasaan politik seolah-olah berada di atas masyarakat dan memiliki kedudukan yang semakin luas dan besar dalam mencampuri banyak bidang kehidupan sosial. Golongan elit yang memegang kekuasaan inilah yang akan membuat perubahan-perubahan melalui pembuatan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan keadaan yang demikian itu timbul pertanyaan kearah mana perubahan itu hendak diarahkan ? Untuk menjawab pertanyaan ini, maka kita mulai memasuki pembicaraan tentang masalah pilihan nilai-nilai. Pembicaraan ini memberi suatu arti bahwa, hal

tersebut menentukan sikap seseorang dalam menentukan kebijaksanaan yang dibuat.

Dalam kaitannya dengan hukum yang berlaku di negara Indonesia, penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 menggariskan, bahwa pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan mewujudkan cita hukum (*Rechtsidee*) yang tidak lain adalah Pancasila, selanjutnya pokok-pokok pikiran itu dijabarkan oleh Undang-Undang Dasar ke dalam ketentuan pasal-pasalnya.

Menurut Rudolf Stammler, seorang ahli filsafat hukum yang berhaluan neo-Kantian, berpendapat bahwa cita hukum adalah konstruksi pikir yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Selanjutnya Gustav Radbruch dari aliran yang sama menegaskan bahwa, "de rechtsidee niet allen als een regulatieve maatstaf fungeert (om het positieve recht op zijn rechtvaardigheid of onrechtvaardigheid te toetsen), maar tegelijk als constitutive grondslag (zonder welke het recht zijn zin als recht verliest) tegenstridige voorstelling, dat de rechtsidee der gerechtigheid de grondslag vormt van recht, dat met de idee in strijd kan

zejn (onrechtvaardig recht)".²¹⁾

Selanjutnya apabila kita lihat peraturan perundang-undangan dengan memakai pendekatan sistem, maka hukum sebagai suatu sistem yaitu sistem norma, maka norma hukum itu mempunyai struktur logisnya sendiri yang tersusun dari penilaian-penilaian hipotesis.²²⁾

Perubahan-perubahan yang hendak dilakukan di Indonesia melalui hukum yang dibuat tidak boleh bertentangan dengan cita hukum atau "rechtsidee" yang telah disepakati. Menurut Hans Kelsen, norma tertinggi yang menjadi dasar sekaligus pengikat bagi para pembuat kebijaksanaan yang selanjutnya diberi bentuk antara lain dalam peraturan perundang-undangan disebut sebagai "Grundnorm." Sebagai suatu sistem norma, maka antara peraturan perundang-undangan mulai

21) H J Van Eikema Hommes, Hoofddlijnen Van De Geschiedenis Der Rechtsficosofie, Twe de druk, Kluwer, Deventer, 1981, h. 216 - 217.
Periksa juga, A Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV, Disertasi, Fakultas Pasca Sarjana UI, Jakarta, 1990, h. 307 - 310.
Sebagaimana Hans Kelsen memandang "Basic norm as the source of identity and as the source of unity of legal system," Joseph Raz, The Concept of a Legal System, An Introduction to the Theory of Legal System, Clarendon Press, 1980, h. 136.

22) Satjipto Rahardjo, Op.cit., h. 71.

yang paling tinggi sampai pada yang paling rendah haruslah merupakan suatu sistem yang tidak boleh ada pertentangan satu sama lain.

Grundnorm merupakan sistem nilai,²³⁾ maka ia merupakan sumber nilai bagi pembuat kebijaksanaan dan juga sebagai pembatas dalam implementasinya. Sistem nilai ini penting dalam hubungannya dengan penggunaan hukum dalam rangka mewujudkan tujuan yang diinginkan. Apa yang diuraikan di atas mengandung arti, bahwa peraturan perundang-undangan mengandung norma hukum yang didalam dirinya mengandung dua hal yaitu :

- (1) Patokan penilaian.
- (2) Patokan tingkah laku.²⁴⁾

Patokan penilaian itu tidak sekedar merupakan kumpulan dari bermacam-macam nilai melainkan merupakan suatu kesatuan yang disebut dengan sistem penilaian. Bertolak dari penilaian tersebut dapat dilahirkan petunjuk tingkah laku atau perbuatan-perbuatan apa yang mesti dilakukan dan yang harus

23) Fungsi yang dilakukan adalah "....to authorize the creation of the first Constitution", Joseph Raz, The Concept of Legal System, Clarendon Press, 1980, h. 101.

24) Satjipto Rahardjo, Op.cit., h. 69, dikutip dari Zevenbergen, Willem, Formeele Encyclopaedie der Rechtswetenschap, S. Gravenhage, Gebr, Relifante, 1925.

ditinggalkan. Penilaian terhadap tingkah laku manusia itu tidaklah berdiri sendiri, melainkan merupakan bagian dari suatu ide yang lebih besar yaitu tentang masyarakat yang bagaimana yang hendak kita kehendaki.

Peraturan hukum hanyalah lambang-lambang yang dipakai oleh penguasa untuk menyampaikan norma-norma hukum. Oleh karena itu Weber melihat pentingnya hukum sebagai suatu mekanisme untuk mengantar perkembangan masyarakat kepada masyarakat modern. Penggunaan hukum secara demikian itu nampak dengan diterbitkannya Undang-Undang Negara tahun 1982 tentang : Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Apabila kita memperhatikan dengan seksama, maka UULH merupakan undang-undang yang hendak menimbulkan perubahan secara struktural,²⁵⁾ karena ia merupakan struktur hubungan antara manusia dan lingkungannya. Perubahan-perubahan yang diinginkan antara lain adalah :

1. Mengembangkan sumber daya manusia yang mampu melakukan pembangunan tanpa merusak lingkungan melainkan sebagai pembina lingkungan.
2. Membina hubungan-hubungan keselarasan antara :
 - a. manusia dengan masyarakat;

25) Pengertian Struktur adalah pola hubungan yang mendasari kehidupan sosial di masyarakat.

- b. manusia dengan lingkungan;
 - c. manusia dengan Tuhan penciptanya.
3. Dalam pengelolaan lingkungan, pemerintah turut mengatur dan mengendalikan tingkah laku seseorang agar tetap sesuai dengan daya dukung lingkungan baik untuk mendukung perikehidupan manusia maupun makhluk hidup lainnya.
4. Mengembangkan lembaga-lembaga sosial seperti Lembaga Swadaya Masyarakat yang meliputi kelompok profesi, kelompok hobi dan kelompok minat dalam menjalankan peranannya sebagai penunjang dalam mencapai tujuan pengelolaan lingkungan hidup.

Hukum berperan secara tidak langsung dalam melakukan perubahan-perubahan sosial dengan membentuk berbagai lembaga sosial yang diharapkan mempunyai dampak pada masyarakat. UULH ini disamping mengatur perbuatan dalam pola hubungan manusia dan lingkungannya juga menginginkan pencapaian tujuan melalui pasal 4. Perwujudan tujuan-tujuan tersebut merupakan proses perubahan yang hendaknya dilaksanakan dengan kesadaran sepenuhnya bahwa sumber-sumber alam harus digunakan secara rasional. Sumber-sumber alam yang mengalami perubahan harus menopang pembangunan jangka panjang. Implikasinya adalah pengelolaan mutu alam tidak boleh mengakibatkan musnahnya sumber alam, rusaknya lingkungan, semakin miskinnya lingkungan, sebaliknya

sumber alam harus dipelihara kelestariannya dan pembangunan disertai proses pengembangan lingkungan, lebih memperkaya lingkungan, supaya di satu pihak menunjang proses pembangunan jangka panjang, dan di lain pihak turut menyumbang bagi terbinanya cita-cita pembangunan jangka panjang.²⁶⁾

Keputusan politik yang tertuang dalam GBHN maupun dalam Repelita merupakan alasan diajukannya UULH ini, sehingga dapatlah dikatakan bahwa sebenarnya hukum mengatur lebih lanjut keputusan-keputusan yang diambil oleh sektor kehidupan politik.²⁷⁾

Disinilah peranan *lawyers* sangat diperlukan untuk melakukan interpretasi kebijaksanaan ke dalam peraturan perundang-undangan yang mengekspresikan kebijaksanaan pemerintah. Dalam rangka itulah peraturan-peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup merupakan sarana untuk mewujudkan lebih lanjut kebijaksanaan pemerintah tentang lingkungan hidup.

26) Emil Salim, loc. cit.,.

27) Yan A. Sigler & Benyamin R. Beede, Op.cit., h. 4.

3.4. Keterbatasan Hukum Dalam Menjalankan Fungsinya

Hukum yang telah dibuat selanjutnya hendak diimplementasikan, sebab jika tidak maka hukum hanyalah merupakan huruf-huruf mati belaka. Penerimaan hukum sebagai konsep modern serta penggunaannya sebagai instrumen kebijaksanaan ternyata memiliki keterbatasan-keterbatasan saat ia mulai hendak dilaksanakan. Keterbatasan hukum yang dimaksud di sini adalah ketidak mampuan yang disebabkan oleh sistem hukum itu sendiri, mengenai hal ini akan dibahas lebih lanjut pada sub bab ini.

Telah dibahas sebelumnya bahwa hukum selalu berkait erat dengan masyarakatnya, demikian pula perkembangan hukum yang tidak terlepas dengan perkembangan masyarakat. Hukum merupakan hasil karya manusia untuk membangun masyarakatnya sesuai dengan kehendak para pembuatnya.

Apabila kita melihat kembali model-model pembuatan kebijaksanaan pemerintah (Bab II), maka proses pembuatan hukumpun melewati proses-proses yang demikian itu. Proses ini tidak hanya mengikuti salah satu model, melainkan melalui beberapa proses yang menunjukkan bahwa terjadi percampuran berbagai model seperti model elit, sistem politik, inkremental dan institusional, sehingga kebijaksanaan yang ditetapkan secara nasional maupun yang bersifat sektoral dan lokal merupakan hasil keputusan politik

para penguasa baik itu pejabat negara maupun pejabat pemerintah termasuk wakil-wakil rakyat yang memberikan persetujuannya. Tujuan (*goals*) maupun nilai-nilai yang hendak diwujudkan itu merupakan suatu barang baru bagi masyarakat yang menjadi sasaran peraturan yang ada.

Sedangkan keberlakuan hukum sesuai dengan tuntutan nilai-nilai dasar hukum harus meliputi :

1. Keberlakuan secara yuridis apabila penentuannya didasarkan pada kaidah hukum yang lebih tinggi tingkatannya.
2. Keberlakuan secara sosiologis artinya kaidah tersebut dapat dipaksakan berlakunya walaupun tidak diterima masyarakat (teori kekuasaan), atau kaidah tadi berlaku karena diterima dan diakui oleh masyarakat (teori pengakuan).
3. Kaidah hukum tersebut berlaku secara filosofis, artinya sesuai dengan cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.²⁸⁾

Agar supaya hukum dapat berfungsi dengan baik, maka ia harus memenuhi tiga keberlakuan. Oleh karena bila tidak dipenuhi bisa jadi :

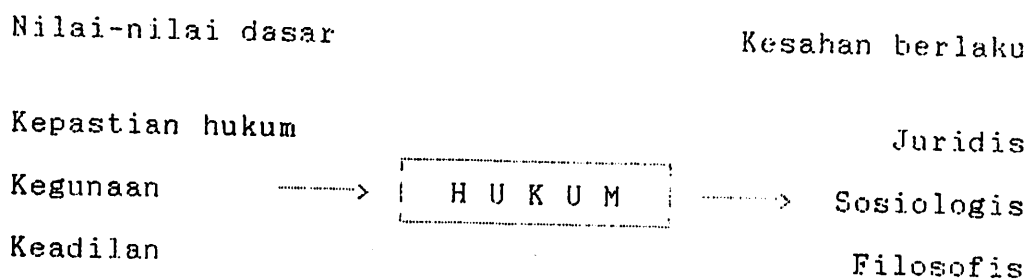
1. Hukum tersebut merupakan hukum yang mati bila

28) Kurt Wilk, The Legal Philosophies Of Law, Radbruch And Dabin, Harvard University Press, 1950, h. 114 - 116.

hanya berlaku secara yuridis (*dode regel*).

2. Hukum tersebut menjadi aturan pemaksa (*dwangmaatregel*) bila berlaku secara sosiologis saja.
3. Hukum hanya merupakan hukum yang dicita-citakan (*in constituendum*) apabila hanya berlaku secara filosofis.²⁹⁾

Keberlakuan hukum tersebut dikarenakan hukum diharapkan dapat memenuhi nilai-nilai dasar yang oleh Gustav Radbruch meliputi : nilai keadilan (*rechtvaardigheid*), nilai kepastian hukum (*rechtszekerheid*), dan nilai kemanfaatan (*doelmatigheid*). Apabila digambarkan sebagai berikut :³⁰⁾



Untuk dapat memenuhi ketiga-tiganya merupakan

29) Surjono Soekanto & Mustofa Abdullah, Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat, Rajawali, Jakarta, 1980, h. 13 - 14.

30) H J Van Eikema Hommes, loc. cit.

sesuatu yang sulit mengingat masing-masing nilai mempunyai tuntutan yang berbeda dan mengandung potensi yang bertentangan. Sebagaimana dikatakan oleh Komen sebagai berikut : "Recht dat aspect van de werkelijkheid dat gericht is of het dienen van de rechtsidee bestaande uit de elementen gerechtigheid, doelgerichtheid en rechtszekerheid - d.w.z. recht probeert deze idee te verwezenlijken".³¹⁾

Selain itu, keterbatasan hukum akan semakin nampak nyata apabila kita lihat, hukum sebagai suatu sistem dalam arti hukum mengandung unsur-unsur atau komponen-komponen yang satu sama lain tidak boleh saling bertentangan. Komponen-komponen sistem hukum sebagai sub sistem meliputi :³²⁾

- a. Substantive law = constitutional, statutory, judge - made, administrative.
- b. Procedural law = constitutional, statutory, judge - made, administrative.
- c. Personnel = judges, lawyers, police, other law - enforcing and law - administrating persons.
- d. Organizations = legislative, court system, administrative agencies.
- e. Resources = budgets, information and information processing capacities, physical facilities.

31) L.J.M d'Anjou, Actoren en Factoren in Het Wetgevingsproces, Een empirische theorie over de totstankoming van wetgeving, W.E.J. Tjөөnk Willink tezwolle, 1986, h. 11.

32) Yehezkel Dror, op. cit.

f. Decision rules and decision habits = formal, informal.

Setiap komponen tersebut mempunyai potensi sebagai *instrument policy*. Antara komponen yang satu dengan lainnya memiliki ketergantungan serta keterhubungan yang cukup erat. Mengabaikan salah satu komponen dapat menyebabkan *inefficient*, *useless* bahkan sering *counter-productive*.³³⁾ Kurang tersedianya maupun kesiapan pada komponen personel, organisasi dan sumber daya menyebabkan tujuan kebijaksanaan dibidang lingkungan hidup yang telah tertuang dalam bentuk peraturan perundang-undangan sulit terwujud.

Kesulitan tersebut semakin nampak jelas apabila kita kaitkan dengan persyaratan yang diajukan oleh Lawrence Friedman.

Hukum dapat dikatakan sebagai suatu sistem apabila ia mengandung :³⁴⁾

1. Komponen yang dinamakan struktur. Ia adalah lembaga-lembaga yang sudah ada seperti pengadilan, namun dengan adanya peraturan perundangan yang baru lahir memerlukan lembaga-lembaga lain bagaimana cara bekerjanya, bagaimana kompetensi diantara lembaga yang dibentuk, juga bagaimana

33) Ibid.

34) Lawrence M. Friedman, Law and Society, Prentice - Hall, Inc, 1977, h. 6 - 7.

pembagian tugas dan sebagainya. Dalam kerangka struktural, maka masing-masing lembaga harus saling berhubungan dan tidak boleh saling bertentangan, sehingga dimungkinkan sistem hukum itu dapat menjalankan fungsinya dengan teratur.

2. Komponen berikutnya adalah komponen substantif yaitu norma-norma hukum baik itu berupa peraturan, keputusan dan sebagainya yang semuanya dipakai oleh pelaksana maupun mereka yang diatur atau yang terkena sasaran peraturan perundang-undangan. Jadi termasuk di sini adalah *output* sistem hukum itu sendiri.

3. Komponen lain dari sistem hukum adalah yang bersifat kultural.

Ia terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, kepercayaan-kepercayaan, harapan dan pendapat tentang hukum.³⁵⁾

Semuanya merupakan pengikat sistem serta menentukan tempat sistem hukum itu di tengah kultur bangsa secara keseluruhan. Komponen ini merupakan jembatan antara sistem hukum yang berlaku dengan tingkah laku masyarakat. Dengan perkataan lain orang menggunakan atau tidak menggunakan, patuh atau tidak patuh terhadap hukum yang ada sangat tergantung pada

35) Ibid.

kultur hukumnya.

Kultur hukum ini dibedakan antara *internal legal culture* yaitu kultur hukumnya *lawyers and judges* dan *external legal culture* yaitu kultur hukum masyarakat pada umumnya.³⁶⁾ Kita dapat mengatakan bahwa kultur hukum seseorang dari lapisan bawah akan berbeda dengan mereka yang berada di lapisan atas, demikian pula kultur hukum seorang pengusaha berbeda dengan orang-orang yang bekerja sebagai pegawai negeri dan seterusnya. Jadi tidak ada dua orang laki-laki maupun wanita yang memiliki sikap yang sama terhadap hukum. Di sini nampak adanya korelasi yang sistematis antara berbagai faktor seperti umur, jenis kelamin, pekerjaan, kebangsaan dan sebagainya.³⁷⁾

Apabila kita lihat sejarah peraturan perundang-undangan dibidang lingkungan hidup, maka proses pembentukannya sejak zaman Hindia Belanda hingga terbitnya UULH No. 4 tahun 1982 sifatnya hanya menambah atau memperluas peraturan-peraturan yang telah ada, baik itu berupa surat edaran Gubernur maupun surat-surat keputusan, perda, dan lain-lain. Proses perumusan kebijaksanaan pemerintah yang dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan saat

36) Lawrence Friedman, *Legal Culture and the Welfare State*, dalam Gunther Teubner, *loc.cit.*, h. 17.

37) Ibid.

itu cenderung mengikuti model elit dan inkremental mengingat beberapa alasan mengapa pembuat kebijaksanaan lebih bersifat inkrementalism.

Terbitnya UULH merupakan suatu kecenderungan untuk berkembangnya menjadi hukum modern³⁸⁾ atau dengan meninjau teori Phillipe Nonet dan Philip Selznick telah memasuki tipe hukum yang responsip dalam arti hukum mulai merespons kebutuhan dan aspirasi masyarakat.³⁹⁾ Sehingga proses pembentukan kebijaksanaan selain mengikuti model-model elit maupun institutional sangat diwarnai oleh model sistem. Keadaan yang demikian itu tidak terlepas dari situasi negara kita yang sedang melakukan pembangunan sehingga dapat dikatakan bahwa kebijaksanaan lingkungan yang terwujud dalam perundang-undangan kita merupakan produk proses politik.

Bertolak dari pemikiran diatas, nampak bahwa nilai-nilai yang terkandung dalam kebijaksanaan pemerintah dibidang lingkungan merupakan hal yang baru bagi masyarakat pada umumnya. Oleh sebab itu

38) Munadjat membedakan antara Hukum Lingkungan modern yang memiliki sifat utuh menyeluruh, selalu berada dalam dinamika dan wataknya yang luwes. Sebaliknya Hukum Lingkungan Klasik bersifat sektoral, serba kaku dan sukar berubah, Munadjat Danusaputro, Hukum Lingkungan I Umum, Binacipta, Bandung, 1980, h. 35 - 36.

39) Phillipe Nonet dan Philip Selznick, Op.cit., h. 73 - 74.

tanpa dipenuhinya salah satu komponen dalam sistem hukum menimbulkan problema di dalam implementasinya. Sehingga sulit diharapkan tujuan kebijaksanaan dapat terwujud oleh karena kebijaksanaan bidang lingkungan hidup dibuat untuk mengadakan perubahan didalam masyarakat. Ini berarti pola-pola interaksi dan kelembagaan yang telah mapan hendak diubah dengan pola-pola interaksi dan kelembagaan yang baru.

Selanjutnya apabila kita telah memasuki bidang kehidupan hukum, perumusannya harus tunduk pada teknik pembuatan perundang-undangan. Demikian pula setiap kebijaksanaan pemerintah yang akan dituangkan ataupun dinyatakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan harus patuh pada teknik pembuatan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana dinyatakan, bahwa "Public policy should be written into simple, precise legal language, using as few ambiguous phrases as possible".⁴⁰⁾

Pada umumnya isi kebijaksanaan yang dituangkan dalam sistem hukum diletakkan di bagian "menimbang", selanjutnya konkretisasinya pada ketentuan pasalnya

40) Sigler, Op.cit., h. 136.

Oleh karena kita harus melihat bahwa "Processes van Rectsvorming en Rectstoepassing kunnen worden gezien als processen van informatieverwerking waarin de taal het communicatie middel bij uitstek is", P.W Brouwer, "Taal en begripsvorming", dalam H. Franken e.a, In Leiden tot de Rechtswetenschap, Gouda Quint bv. Arnhem, 1985, h. 1.

terutama nampak dalam tujuan yang ditetapkan. Untuk memenuhi persyaratan di atas nampaknya tidak mudah, mengingat peraturan perundang-undangan mengandung cacat logis seperti ambiguity baik secara semantik maupun sintaktik,⁴¹⁾ atau kemenduaan ini bisa terjadi karena maksud yang ingin dinyatakan oleh pembuat kebijaksanaan tidak dimengerti oleh pembuat undang-undang, karena ia sendiri belum memahami, ataupun memiliki konsep yang jelas mengenai hal yang hendak diatur.

Di samping itu keterbatasan hukum ini muncul disebabkan cara perumusan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan adalah dengan membuat rumusan-rumusan hipotetis, yaitu hanya merumuskan kerangka umum suatu perbuatan atau peristiwa yang terjadi dalam kenyataan hidup sehari-hari. sehingga hukum banyak bicara konsep-konsep yang sulit diketahui oleh mereka yang tidak mempelajarinya.

Konsep merupakan alat yang dipakai untuk mengidentifikasikan dan mengklasifikasikan fenomena-fenomena yang karakteristik dari kenyataan sosial.⁴²⁾

41) Istilah semantik dan sintatik diungkapkan oleh : Reed Dickerson, The Fundamentals of legal Drafting, The American Bar Foundation, 1965, h. 26 - 27.

42) Edgar Bodenheimer, Op.cit., h. 328.

Suatu konsep juga dituntut untuk mengandung arti (*meaningful*) karena ia bertujuan untuk memberikan informasi. Sebagai contoh misalnya konsep hak, kewajiban, kesalahan dan seterusnya, sehingga orang untuk dapat memahaminya secara pasti menjadi sulit dan dapat menimbulkan perbedaan dalam penafsiran.

Perumusan hukum bukanlah fakta empiris, maka perumusan secara umum dapat menimbulkan perbedaan dalam penerapannya. Berikut salah satu masalah yang diperdebatkan dalam kasus-kasus lingkungan adalah mengenai beban pembuktian dan lazim disebut sebagai *problems of proof*, tentang ada tidaknya unsur kesalahan (*fault*), kelalaian (*negligence*), ketidakhati-hatian (*careless*), apakah ada kesengajaan (*intentionality*), apakah ada hubungan kausal (*causality & the burden of proving a cause and effect relationship*) dan sebagainya. Di sini muncul kesukaran penggugat untuk menerangkan berbagai aspek dalam masalah ini ke dalam bahasa hukum. Sumber pencemaran mana yang paling berbahaya si penggugat dari berbagai sumber di suatu kawasan industri mungkin tidak dapat dilakukannya/dibuktikannya. Beberapa kasus misalnya seperti di bawah ini :

- I. Kasus Komatsu v Mitsu Kinzoku Koygo kk, dalam perkara penyakit "itai-itai disease". (Nagoya High Court 1972 Agustus 9). Masalah penting dalam kasus ini adalah untuk membuktikan ada atau

tidaknya hubungan kausal (*cause and effect relationship*) dengan bantuan ilmu medis sebagai alat bukti secara ilmiah di pengadilan.

II. Untuk memacu pertumbuhan ekonomi Jepang telah dikeluarkan kebijaksanaan untuk membangun industri minyak di Jepang, antara lain *petroleum combinat* di kawasan bekas depot minyak angkatan laut. Kegiatan ini ternyata mengakibatkan emisi gas asam sulfat, uap dan jelaga. Akibatnya banyak orang di Distrik Isotsu menderita asthma dan penyakit syaraf (*mental suffering*) di Distrik Isotsu, serta tingkat bronkhitis yang khronis.⁴³⁾

Kutipan kasus-kasus di atas menunjukkan, bahwa untuk menentukan adanya hubungan sebab-akibat diperlukan bantuan ilmu-ilmu lain. Ketidak mampuan hukum untuk menjelaskan terjadinya hubungan kausal disebabkan sifat hukum itu sendiri.

Di bidang hukum alam hal-hal tersebut di atas dapat diukur secara eksakt, sehingga dapat dijelaskan adanya hubungan sebab akibat. Namun dalam dunia hukum yang merupakan sistem norma maka hubungan yang terjadi bukan hubungan sebab akibat, melainkan

43) Daud Silalahi, Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia, Makalah pada Lokakarya Penegakan Hukum Lingkungan, Semarang, 1989.

hubungan pengaitan (*zurechnungs prinzip*)⁴⁴⁾ artinya apabila terjadi suatu peristiwa, maka dikehendaki agar norma yang mengatur itu dikaitkan kepada pelakunya. Di sini kita tidak melihat hubungan yang mempunyai kualitas seperti dalam hukum alam. Hubungan pengaitan ini terjadi pada dunia norma yaitu yang berurusan dengan hal-hal yang diinginkan atau dicitacitakan (*das sollen*) dengan dunia kenyataan (*das sein*) namun demikian oleh Gustav Radbruch digolongkan ke dalam norma kultur, sehingga hubungan pengaitan ini berlaku pula bagi norma hukum.

Selanjutnya keterbatasan hukum semakin nampak saat ia hendak diimplementasikan. Salah satu persoalan yang ingin dicapai adalah mewujudkan nilai-nilai yang terkandung di dalamnya antara lain nilai keadilan yaitu berupa penggunaan, pengelolaan dan pengalokasian sumber daya kepada anggota masyarakat secara bijaksana.

Salah satu makna tentang konsep keadilan adalah kebajikan yang memberikan hasil, bahwa setiap orang mendapat apa yang merupakan bagiannya (keadilan Yustinian).⁴⁵⁾ Untuk dapat mengkonkritkan tujuan itu hukum berhadapan dengan subsistem lain. Oleh karena

44) Satjipto Rahardjo, *Op.cit.*, h. 64 - 65.

45) *Ibid.*.

hukum sebagai subsistem pada hakekatnya keberadaannya di dalam masyarakat akan dibangun, dibentuk, dibatasi dan dijiwai oleh determinan politik, ekonomi dan kultural yang semuanya bersifat sangat penting. Di samping itu pula hukum berhadapan dengan struktur masyarakat itu sendiri. Salah satu pokok permasalahannya adalah, dijumpainya dimensi-dimensi stratifikasi sosial yang selalu muncul pada setiap struktur masyarakat. Weber berpendapat bahwa dalam setiap masyarakat, warga-warga masyarakat terbagi dalam kelas-kelas (ekonomis), kelompok-kelompok status (sosial), dan partai-partai politik. Hubungan antara ketiganya bersifat timbal balik. Diantara dimensi-dimensi tersebut, dimensi ekonomilah yang menentukan dimensi-dimensi lainnya. Perlu dijelaskan mengapa demikian? Di setiap masyarakat, berbagai subsistem-subsistem yang ada menunjukkan adanya perbedaan kandungan energi dan informasi.

Subsistem ekonomilah yang paling banyak mengandung energi. Disebabkan subsistem ekonomi ini berfungsi untuk melakukan adaptasi dengan lingkungan fisik. Sedangkan subsistem hukum memiliki kandungan energi yang lebih sedikit/kecil dari pada subsistem ekonomi maupun politik. Oleh karenanya apa yang hendak dilakukan oleh subsistem hukum, sangat dikondisikan oleh kedua subsistem tersebut, sehingga tujuan yang hendak diwujudkan oleh hukum, pada

dasarnya didasarkan oleh kemampuan masing-masing orang dan pada mekanisme pembagian yang diciptakan oleh masyarakat itu sendiri.

BAB IV

PERANAN BIROKRASI SEBAGAI AKTOR PELAKSANA
DAN BERBAGAI FAKTOR YANG MEMPENGARUHINYA4.1. Pendahuluan

Pada hakekatnya hukum mengandung ide-ide maupun konsep-konsep yang abstrak. Oleh sebab itu membuat definisi hukum sulit dilakukan. E Adamson Hoebel memberikan komentar, bahwa "to seek a definition of the legal is like the quest for the Holy Grail"¹⁾. Hal ini disebabkan karena hukum mempunyai banyak dimensi tergantung dari mana kita melihatnya.

Namun demikian Donald Black mendefinisikan : "Law is essentially governmental social control"²⁾. Hal ini memberikan suatu makna bahwa hukum dan pemerintah secara fundamental tidak dapat dipisahkan karena hukum merupakan pedoman hidup yang normatif bagi negara dan warga negaranya.

Seorang antropolog seperti Radcliffe - Brown mengatakan bahwa law as "the maintenance or establishment of social order, within a territorial

1) Steven Vago, loc. cit.
Catatan : Imanuel Kant juga berpendapat bahwa : " Noch suchen die Juristen eine Definition zu ihrem Begriffe Von Recht." dalam Van Apeldorn, Pengantar Ilmu Hukum, Pradnya Paramita, 1986, h.13.

2) Ibid.

framework by the exercise of coercive authority through the use or the possibility of use, of physical force"³⁾.

Nampak di sini ketertiban sosial sebagai tujuan disertai paksaan fisik (sanksi) sebagai faktor utamanya. Namun dalam perspektif sosiologi, hukum sebenarnya semata-mata pedoman untuk bertindak dan dilihat sebagai proses sosial. Hukum terdiri dari *behaviors, situation, and conditions* untuk membuat, melakukan interpretasi dan menerapkan aturan-aturan hukum. Tujuan yang telah ditetapkan harus diimplementasikan, tanpa demikian itu hukum tidak bermakna. Hukum dalam wujudnya sebagai peraturan terkandung pula di dalamnya rencana tindakan yang harus dilaksanakan, agar hukum dapat berfungsi sebagaimana yang dikehendaki oleh pembuatnya.

Untuk dapat mewujudkan apa yang dikehendaki oleh hukum, maka kita memerlukan berbagai organisasi,⁴⁾ karena tanpa adanya organisasi tujuan maupun ide yang telah ditetapkan tidak dapat dijalankan dalam masyarakat. Adapun pengertian organisasi sangat bergantung pada konteks dan perspektive tertentu dari seseorang yang

3) Ibid.

4) Studi tentang organisasi dapat ditemui dalam berbagai buku antara lain Peter M Blau & Marshall W. Meyer, Bureaucracy in Modern Society, 1971, Miftah Toha, Perspektif Perilaku Birokrasi, Rajawali, Jakarta, 1987.

merumuskannya. Namun demikian pengertian organisasi perlu dikemukakan untuk lebih memperjelas bahwa dalam masyarakat yang kompleks kehadiran organisasi merupakan suatu kebutuhan untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai. Max Weber mendefinisikan organisasi sebagai instrumen rasional untuk mencapai tujuan⁵⁾. Blake dan Monton mencoba menjelaskan pengertian organisasi dengan mengenalkan tujuh unsur yang melekat pada organisasi yaitu :

1. Organisasi senantiasa mempunyai tujuan.
2. Organisasi mempunyai kerangka (*structure*).
3. Organisasi mempunyai sumber keuangan.
4. Organisasi mempunyai cara yang memberikan kecakapan bagi anggotanya untuk melaksanakan kerja mencapai tujuan tersebut.
5. Di dalam organisasi terdapat proses interaksi hubungan kerja antara orang-orang yang bekerja sama mencapai tujuan bersama tersebut.
6. Organisasi mempunyai pola kebudayaan sebagai dasar cara hidupnya.
7. Organisasi mempunyai hasil yang ingin dicapainya.⁶⁾

dalam Organisasi, ⁵⁾ Albert Wijaya, Kekuasaan dan Geraknya di Jurnal Ilmu Politik, NO. 1, Gramedia, Jakarta, 1989.

⁶⁾ Miftah Thoha, Dimensi-dimensi Prima Administrasi Negara, Rajawali, Jakarta, 1984.

Bertolak dari pengertian di atas nampak bahwa setiap organisasi yang menetapkan tujuan memerlukan sumber daya sebagai faktor pendukung. Proses interaksi di dalam organisasi tidak hanya terjadi antara orang-orang yang bekerja sama di dalamnya, melainkan interaksi dengan lingkungannya sangat mempengaruhi proses bekerjanya organisasi tersebut, sehingga dalam proses tersebut perlu diketahui adanya kendala yang ditimbulkan oleh faktor lingkungannya.

Proses bagaimana tujuan-tujuan hukum itu hendak diwujudkan dalam konteks tersebut di atas, berarti melibatkan tingkah laku orang-orang dalam hal ini para aktor berikut juga fasilitas, kultur, serta faktor-faktor lainnya yang dapat mempengaruhi proses implementasi. Dengan demikian pembicaraan kita telah memasuki bidang manajemen yang diartikan sebagai suatu proses untuk mengkoordinasi dan mengintegrasikan sumber-sumber daya dengan tujuan untuk mencapai tujuan organisasi melalui orang-orang, teknik-teknik dan informasi dan dijalankan dalam kerangka suatu struktur organisasi.⁷⁾

Kebutuhan ini menjadi semakin terasa oleh karena perwujudan tujuan atau ide-ide yang telah ditetapkan berada di tengah kehidupan sosial yang

7) Shrode & Voich, Op. cit., h. 7.

semakin kompleks.

Sebagaimana dikatakan bahwa "Implementation is seen essentially as a technical or managerial problem"⁸⁾, maka agar dapat menjalankan tugasnya, salah satu sarana manajemen untuk mencapai tujuan adalah orang atau manusia sebagai sumber daya.

Sumber daya lain yang diperlukan dalam rangka mencapai tujuan organisasi adalah :

1. Sumber daya keuangan.
2. Sumber daya material.
3. Berbagai alternatif metoda atau cara melakukan pekerjaan.
4. Sumber daya selebihnya yang dibutuhkan untuk menggerakkan organisasi dalam mencapai tujuan⁹⁾.

Membicarakan hukum dalam konteks organisasi berikut sumber daya yang tersedia dalam rangka mencapai tujuan organisasi merupakan pembicaraan tentang bagaimana organisasi itu bekerja dan mewujudkan tujuan kebijaksanaan yang tidak lain

8) Lewis A Gunn, Brian W. Hoogwood, Policy Analysis For The Real World, Oxford University Press, 1984, h. 209.

9) Bandingkan dengan Yeheskel Dror, loc.cit h. 170.

merupakan suatu proses implementasi kebijaksanaan. Proses implementasi kebijaksanaan baru dapat dimulai apabila tujuan kebijaksanaan telah ditetapkan, program-program pelaksanaan telah dibuat dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijaksanaan.¹⁰⁾

Oleh karena perumusan tujuan tersebut masih bersifat umum, maka diperlukan penjabaran secara lebih kongkrit, sehingga di dalam kenyataannya pelaksanaan kebijaksanaan selalu diiringi dengan pembuatan atau perubahan kebijaksanaan.

Keadaan ini disadari mengingat proses implementasi selalu melibatkan lingkungan dan kondisi yang berbeda di setiap tempat, karena setiap struktur sosial memiliki ciri-ciri yang tidak sama. Setiap organisasi bekerja di dalam konteks sosial tertentu sehingga terjadi hubungan timbal balik yang dapat saling mempengaruhi diantara keduanya.

Setiap organisasi serta personilnya cenderung untuk menggantikan tujuan-tujuan personil organisasinya, dengan kebijaksanaan dan tindakan-tindakan yang akan menghasilkan keuntungan maksimal

¹⁰⁾ Amir Santoso, Analisis Kebijakan Publik : Masalah dan Pendekatan, Jurnal Ilmu Politik, No. 4 Gramedia, Jakarta, 1989, h. 12.

dan hambatan minimal bagi organisasi.¹¹⁾

Organisasi pelaksana ini meliputi keseluruhan pelaksana dengan berbagai kedudukan dan pembagian tugas mereka masing-masing. Pelaksanaan kebanyakan diserahkan kepada lembaga pemerintah: dalam berbagai jenjang/tingkat baik tingkat propinsi maupun tingkat daerah. Setiap pelaksanaan kebijaksanaan masih membutuhkan pembentukan kebijaksanaan lebih lanjut dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan apabila kebijaksanaan yang akan dijalankan masih harus dinyatakan lebih lanjut.,

Apabila sarana yang dipilih adalah hukum sebagai suatu proses, maka faktor-faktor non hukum memberikan pengaruhnya dalam proses pelaksanaan kebijaksanaan. Jadi langkah-langkah kebijaksanaan meliputi :

1. Gabungan tindakan rencana suatu program dan penetapan tujuan yang jelas, standard pelaksana, biaya dan waktu.
2. Pelaksanaan program dengan mobilitas struktur, staff, biaya, resources, prosedur dan metode.
3. Membuat time schedule, monitoring, pengawasan untuk menjamin bahwa program berjalan terus

11) Robert B. Chambliss & William J. Seidman, Op. cit., h. 266.

sehingga jika terjadi pelanggaran segera diambilkan tindakan yang sesuai.

Secara singkat pelaksanaan melibatkan unsur penetapan waktu, perencanaan, kontrol.¹²⁾

4.2. Faktor-faktor Yang Menentukan Dalam Implementasi Kebijakan.

Telah dijelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan menjadi kenyataan. Pengorganisasian tujuan-tujuan tersebut melalui berbagai bentuk peraturan perundang-undangan merupakan bagian yang amat penting dan tidak dapat dipisahkan dengan lingkungannya, yang disebut sebagai interaksi dengan unsur manusia, sosial, budaya, dan sebagainya. Unsur-unsur tersebut akan memberikan pengaruhnya yang besar terhadap cara-cara yang hendak dilakukan.

Adanya pengaruh faktor-faktor non hukum terutama nilai dan sikap-sikap masyarakat telah dirasakan saat tujuan kebijakan itu dibuat dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, sehingga dalam pembentukan hukum ada dua kemungkinan,

¹²⁾ Lewis A Gunn, loc.cit.

yaitu: 13)

- a. Sebagai sarana untuk mencairkan pertentangan.
- b. Sebagai tindakan yang memperkuat terjadinya pertentangan.

Keduanya terjadi di dalam masyarakat yang bukan berdasarkan kesepakatan nilai-nilai melainkan pembuatan hukum selalu merupakan semacam endapan pertentangan nilai yang ada sebab masyarakat yang demikian itu ditandai oleh adanya perubahan-perubahan, konflik dan perbedaan-perbedaan dalam segala bidang seperti perbedaan sosial ekonomi maupun penguasaan atas sumber-sumber daya, dan sebagainya. Oleh sebab itu semua faktor yang masuk ke dalam proses pengolahan mengalami berbagai pembatasan sebelum hasil (*output*)¹⁴⁾ yang diinginkan akan diperoleh :

1. Bahan-bahan atau faktor-faktor yang masuk sudah harus disaring ataupun dipertimbangkan luas lingkupnya artinya sudah sejak semula telah ditentukan luas lingkup hasil yang

13) Satjipto Rahardjo, Op.cit.,.

14) Hukum sebagai suatu sistem di satu sisi mengambil bahan-bahan (sebagai input), kemudian mengolahnya dan disisi lain menghasilkan ketetapan (sebagai output). Lihat D.H.M Meuwissen, Recht en Vrijheid, Inleiding in de rechts filosofie, Het Spectrum BV, 1982, h. 94, tentang Systemtheorie, Van N. Luhmann.
Chambliss & Seidman, Op.cit., h. 113.

secara potensial hendaknya diperoleh.

2. Setiap pengambilan keputusan mengandung suatu penilaian artinya selalu memihak terhadap nilai-nilai tertentu.

Keadaan tersebut diakibatkan setiap kegiatan yang dilakukan tidak terlepas dengan unsur manusianya. Berdasarkan teori sumber daya manusia, mengarahkan bahwa setiap aktivitas sangat tergantung pada manusia yang menjalankannya.¹⁵⁾

Manusia yang diharapkan adalah manusia yang memiliki dinamika dalam arti memiliki kemampuan untuk menilai dan memilih setiap alternatif tindakannya, sekalipun ia juga dipengaruhi faktor-faktor yang melingkupinya.

Oleh karena itulah setiap peraturan perundang-undangan sekali dikeluarkan akan berubah, baik melalui perubahan formal maupun melalui cara-cara yang ditempuh birokrasi ketika bertindak. Ia berubah disebabkan oleh adanya perubahan-perubahan kekuatan sosial, ekonomi dan sebagainya.¹⁶⁾

Di dalam analisis mengenai implementasi kebijaksanaan menganggap bahwa birokrasi hanya sebagai salah satu variabel yang mempengaruhi proses

15) Amir Santoso, Loc.cit.

16) Robert B. Seidman, Loc.cit.

implementasi kebijaksanaan, sehingga pembahasan berbagai faktor yang turut mempengaruhi proses tersebut perlu diajukan di sini.

1. Masyarakat.

Masyarakat sebagai basis sosial hukum selain mengungkapkan akar-akar kemasyarakatan hukum dan lembaga-lembaga hukum yang ada, dapat juga menunjukkan adanya jarak yang semakin besar antara hukum dengan substansi yang diaturnya.¹⁷⁾ Hal-hal tersebut mengingatkan kembali bahwa sistem hukum tidak akan pernah dibicarakan dalam suatu situasi yang abstrak, melainkan senantiasa mengaitkannya dengan masyarakat yang menjadi latar belakangnya.¹⁸⁾ Masyarakat dan strukturnya dapat memberikan pengaruh yang kuat pada proses implementasi tetapi dapat pula merupakan kendala maupun penyediaan berbagai sarana yang memungkinkan proses implementasi dapat berjalan.

Suatu masyarakat yang di dalamnya terdapat suatu sistem peraturan hukum yang menjadi kerangka bagi seluruh kegiatannya memerlukan perkembangan

17) Satjipto Rahardjo, Hukum dan Masyarakat, Angkasa Bandung, 1979, h. 33.

18) D.H.M Meuwissen, loc.cit., h. 94, memberikan catatan bahwa :
 " Het recht moet worden begrepen tegen de achtergrond van de 'Gesellschaft', d.i de maatschappij in de meest ruime zin ".

yang cukup panjang.¹⁹⁾ Perkembangan masyarakat yang demikian itu menyebabkan pembentukan maupun implementasi peraturan perundang-undangan dilakukan secara profesional. Perkembangan masyarakat sebagaimana seperti dimaksudkan di atas tidak seluruhnya dijalani oleh masyarakat Indonesia, sedangkan perkembangan yang dilalui yaitu tahap perkembangan feodalisme yang selanjutnya pada tahap perkembangan masyarakat yang berdasarkan konstitusi. Akibatnya penyelenggaraan hukum secara profesional masih memerlukan waktu yang cukup panjang.

Adapun proses perkembangan masyarakat nampak sebagai berikut²⁰⁾ :

Masukan	-----	Pengubahan	-----	Keluaran
Masyarakat Indonesia kolonial		Pembentukan UUD sebagai sarana untuk membentuk masyarakat Indonesia baru.		Masyarakat Indonesia baru yaitu negara Republik Indonesia.

¹⁹⁾ Gianfranco Paggi, Telah membagi perkembangan Masyarakat kedalam tahap-tahap sebagai berikut :
 (1) Feodalisme, (2) Standestaat, (3) Absolutisme, (4) Masyarakat Sipil, (5) Negara Konstitusional.

²⁰⁾ Satjipto Rahardjo, Hukum dan Perubahan Sosial, Alumni, Bandung, 1979, h. 164.

Ferkembangan yang demikian itu ternyata memberikan pengaruhnya dalam perkembangan hukum. Pada hakekatnya perubahan ini hanya bentuknya saja namun nilai-nilai yang ada di dalamnya tetap tradisional, tidak berubah.²¹⁾ Hal ini nampak dalam proses implementasinya, dimaksud di sini muncul ketidak-patuhan yang menyebar pada semua lapisan masyarakat dan sering terjadi adanya perbedaan kepentingan dengan orang-orang atau kelompok yang berkuasa. Tradisi kolonialisme yaitu rakyat terbiasa untuk diperintah, tetapi juga sedapat mungkin berusaha untuk menghindarkan diri dari kewajiban-kewajiban yang diatur oleh peraturan-peraturan hukum, kontrol oleh masyarakat terhadap tindakan-tindakan pemerintah menjadi sangat lemah tetap berlangsung.

Dengan meminjam teori dari Fred Riggs²²⁾, maka dapat dikatakan bahwa proses modernisasi di Indonesia masih menampakkan proses masyarakat

21) Soedjatmoko, Sistem Politik dan Pembangunan dalam Agenda Penelitian Asia, Sebuah Renungan, Prisma, Jakarta, LP3ES, No.10, Oktober 1980, h. 31.

22) Fred W Riggs, Agraria and Industri, Toward a Typology of Comparative Administration, dalam William J. Siffin, (ed), Toward the Comparative Study of Public Administration, Blomington, Ind., Indiana University Press, 1959.

modern yang terpecah. Suatu masyarakat dengan struktur yang mapan menuju ke arah masyarakat modern yang nampaknya belum menyatu, sehingga banyak ditemukan adanya kemajemukan yang terlihat pada interaksi antara perilaku urban yang modern dengan perilaku tradisional sehingga membentuk pola-pola perilaku yang kompleks. Munculnya kesenjangan antara apa yang seharusnya (*das sollen*) dan apa yang senyatanya (*das sein*), gejala ini disebut dengan formalisme. Berikut munculnya kebijaksanaan yang tidak bersesuaian dengan perilaku yang kongkrit serta terjadinya tumpang tindih merupakan satu gambaran yang khas dalam sistem campuran ini. Di samping itu diantara sektor kehidupan yang berkembang belum seluruhnya dapat diorganisasi secara sempurna. Sektor kehidupan yang bersifat tradisional masih dapat hidup berdampingan dengan sektor kehidupan yang telah modern, perubahan-perubahan pada institusi-institusi formal mendahului perubahan-perubahan perilaku. Hal demikian merupakan salah satu kendala bagi proses pelaksanaan kebijaksanaan melalui peraturan perundang-undangan yang efektif.

Keadaan demikian itu disebabkan masyarakatnya masih disibukkan dengan menciptakan suatu tatanan politik yang mantap sebagai suatu kelanjutan dari kehadirannya selaku

negara dan masyarakat yang baru.²³⁾ Dalam masyarakat yang demikian itu nampaknya otonomi politik lebih besar dibandingkan dengan otonomi hukum. Akibatnya segala proses penyelenggaraan hukumnyapun sangat dikondisikan oleh kekuasaan politik.²⁴⁾ Setiap usaha untuk menegakkan hukum selalu dikembalikan ketangan penguasa-penguasa politik, karena setiap perumusan kebijaksanaan melalui badan legislatif terletak di dalam inti kekuasaan politik.²⁵⁾

Keadaan demikian sangat dirasakan khususnya di negara yang sedang berkembang bahwa fungsi pembuatan peraturan justru lebih banyak dilakukan oleh pemerintah dan birokrasi, karena pemerintah memiliki informasi dan sumber-sumber daya yang cukup. Birokrasi merupakan aparat pemerintah yang mempunyai peranan penting dalam penerapan keputusan politik.

Dalam hubungan ini, masyarakat modern/

23) Nonet & Selznick, Op.cit., h. 25 - 26.

24) Ramlan Surbakti, Dasar-dasar Ilmu Politik, Airlangga University, Surabaya, 1984, h. 33 - 52, antara lain banyak menguraikan tentang kekuasaan politik beserta dimensi-dimensi yang ada.

25) Edwin M. Schur, Law, and Society : A Sociological View, Ny : Random House, 1968, h. 79 - 82.

industrialis sebagaimana cita-cita masyarakat Indonesia (nampak dalam Repelita) menginginkan adanya nilai-nilai baru yaitu pembangunan yang hendak diwujudkan dalam masyarakat. Pada hakekatnya pelaksanaan kebijaksanaan itu adalah konkretisasi nilai, maka nilai tersebut adalah nilai pembangunan.

Perumusan kebijaksanaan maupun pelaksanaan tujuan pembangunan di berbagai bidang (dalam hal ini khususnya bidang lingkungan hidup) nampak bahwa nilai-nilai maupun tujuan-tujuan yang ditetapkan sama sekali baru.

Sedangkan kita ketahui bersama bahwa setiap masyarakat selalu terdapat adanya seperangkat nilai yang mencerminkan perkembangan masyarakat saat itu yang amat berbeda dengan nilai-nilai yang dikehendaki oleh pembuat kebijaksanaan. Pengaruh faktor nilai ini semakin nampak saat hukum hendak dijalankan. Pengaruh nilai-nilai yang terdapat dalam lingkungan para pelaksanapun amat bervariasi, sehingga yang terjadi bukanlah pencapaian tujuan yang sejak semula telah ditetapkan, namun yang sering muncul adalah terjadinya pergantian tujuan. Dengan demikian jalannya kehidupan hukum terdapat perbedaan antara satu tempat dengan tempat lain.

Lawrence Friedman menjelaskan bahwa faktor

yang menimbulkan perbedaan dalam kehidupan hukum dalam masyarakat adalah adanya unsur kultur hukum yang merupakan motor penggerak dan yang merupakan jembatan yang menghubungkan antara peraturan-peraturan hukum yang berlaku dengan tingkah laku manusia dalam masyarakat. Termasuk di dalamnya adalah kategori nilai serta sikap-sikap yang dapat mempengaruhi proses pelaksanaannya.²⁶⁾ Dukungan sikap maupun nilai-nilai yang ada dalam masyarakat sangat bermanfaat mengingat hukum saat ini instrumental sifatnya. Sebagaimana pula pernyataan L.J.M. d'Anjau, sebagai berikut :

" Recht is niet alleen een functioneel systeem dat zorgt voor een soepel verlopen van samenleving's processen, maar het heeft ook een waarden dimensie".²⁷⁾

Dimensi nilai yang dipersoalkan bukan saja dijumpai saat peraturan itu hendak diimplementasikan melainkan timbul sejak saat pembentukan kebijaksanaanpun persoalan nilai menampakkan adanya

26) Lawrence Friedman, Loc.cit.
Charles Andrain, *Political Life and Social Change : An Introduction to Political Science*, dikutip kembali oleh Ramlan Surbakti, op.cit., h. 22.

27) L.J.M. d'Anjau, op. cit., h. 12.

perbedaan bahkan pertentangan.

Perubahan yang dikehendaki oleh hukum dalam rangka menjalankan fungsinya sebagai instrumen tidak memperlihatkan perubahan yang hakiki. Dimaksudkan di sini perubahan yang terjadi hanya permukaannya sedangkan yang menyangkut nilai-nilai yang dasar tetap tidak berubah.

2. Faktor komunikasi.

Persyaratan yang dibutuhkan bagi keberhasilan proses implementasi kebijaksanaan melalui hukum selain faktor sumber daya, sikap adalah faktor komunikasi.²⁸⁾ Di sini para pelaksana bukan hanya memiliki kemampuan untuk melaksanakan, tetapi mereka juga harus mempunyai pengetahuan atau pemahaman akan substansi kebijaksanaan yang hendak dilaksanakan.

Faktor komunikasi menjadi penting artinya apabila kita menyadari bahwa pengundangan suatu peraturan baru itu menginginkan suatu jenis aktivitas tertentu yang sesuai dengan tujuan

28) Hal ini disebabkan "A legal act (rule, doctrine practice) whatever function it sums, is a message". Dikutip dari L. M. Friedman, loc.cit., h. 111. Masalah ini juga diuraikan pula oleh Antony Allot, The Limits of Law, London - Butterworths, 1980, h.9 - 15, bahwa " Law as comuncations system " yang meliputi delapan aspek. Vilhelm Aubert mengatakan bahwa "law as set of communicating with the public".



kebijaksanaan yang telah dibuat. Kemudian pada tingkat implementasi dimaksudkan untuk merealisasikan pencapaian tujuan-tujuan yang telah dirumuskan dan program-program pemerintah yang telah ditetapkan.²⁹⁾

Dalam hubungan ini unsur perencanaan merupakan salah satu alasan pula bagi pentingnya faktor komunikasi karena ia merupakan rangkaian kegiatan yang terus menerus dalam penetapan maupun implementasi kebijaksanaan. Sebagaimana pengertian perencanaan yang diberikan Kuypers, yaitu :

"Planning is het volgens enigerlei systematiek bedenken van doelen en middelen op basis van verwachtingen op wat langere termijn en telkens zoekende naar een alternatief dat de minste offers zal vergen".³⁰⁾

Perencanaan tersebut di atas menunjukkan adanya ciri-ciri, yaitu :

- doelen en middelen bedenken ;

29) Catatan : Dalam hal ini Communication has an important contribution to make to coordination and to implementation generally", Lewis A Gunn, loc.cit., h. 205.

30) Nico Nelissen, Jac Geurts, Henk de Wit, Het verkennen van Beleids Problemen, Kerckebosch, B.U., Zeist, 1986, h. 25.

- voor uitblikken ;
- systematisch werken ;
- beleid voor bereiden ;
- uit zijn op efficiëntie ;
- iets besturen als system.³¹⁾

Adapun perencanaan dibedakan menjadi :

1. *Policy planning* yaitu untuk menentukan *ought be* - *know where to*.
2. *Strategic planning*, menentukan *can be* jadi *know what*.
3. *Operational* atau *tactical planning* menentukan *will be* jadi *know how*.³²⁾

Melalui perencanaan diharapkan semua kegiatan telah dipersiapkan secara sistematis untuk mencapai suatu tujuan, cara bagaimana tujuan tercapai dengan sumber daya yang ada agar lebih efektif dan efisien serta pelaksanaannya tidak menyimpang dari tujuan yang telah ditetapkan.

Selanjutnya dikatakan pula bahwa "Planning is daarbij een hulpmiddel. Maar vaak hebben beleidsactoren te weinig inzichten en ervaring om

31) W.J.M. Kickert, Overheids planning, Theorieën, technieken en beperkingen, Van Gorcum, Assen, Maastrich, 1966, h. 16.

32) Kuypers, Beingselen Van Beleidsontwikkeling A, dick, Countinho, Muiderberg, 1984, h. 189.

zo'n planning te maken".³³⁾

Semakin luas dan tersentralisasi pembentukan suatu kebijaksanaan menyebabkan saluran komunikasi antara pelaksana kebijaksanaan dan orang yang tersangkut di dalam kebijaksanaan itu lebih panjang dan lebih rumit. Di samping itu anggota masyarakatnya semakin sulit untuk mengetahui berbagai kebijaksanaan yang dibuat dan ditetapkan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan yang ada.

Melalui saluran komunikasi pula secara bertahap anggota-anggota masyarakat mengetahui nilai-nilai, norma-norma yang baru yang selanjutnya diteruskan kepada anggota masyarakat lainnya. Oleh sebab itu komunikasi adalah merupakan suatu proses antar manusia dan merupakan interaksi dari sejumlah variabel.³⁴⁾ Apakah seseorang sebagai pelaksana kebijaksanaan ataupun sebagai pemegang peran akan berperilaku, sesuai dengan peraturan-peraturan yang berlaku bagi aktivitasnya itu amat tergantung dari beberapa hal sebagai berikut :

1. Apakah isi kebijaksanaan telah disampaikan.
2. Siapa dan untuk apa mengetahui apa yang ingin dicapai.

33) Ibid, h. 25.

34) Van de Gevel, Op.cit., h. 236.

3. Bagaimana pesan / berita itu diterima, dimaksudkan apakah penerima menyadari ataukah bersifat selektif atau memberikan interpretasi. Robert B. Seidman mengatakan apakah ia digerakkan oleh motivasi yang menyimpang.³⁵⁾
4. Apakah isi kebijaksanaan yang disampaikan itu sesuai dengan tujuan yang ditetapkan bagi posisi yang ada.
5. Informasi masalah yang mengandung pesan.
6. Dengan cara bagaimana ia akan disampaikan.
7. Di mana pesan itu harus disampaikan³⁶⁾.

Dalam pengembangan lingkungan hidup peranan manusia dan masyarakat sangat menentukan. Oleh sebab itu kebijaksanaan yang dituangkan dalam program-program pelaksanaan pengembangan lingkungan hidup perlu diketahui secara jelas. Pengaturan tidak hanya meliputi perencanaan melainkan juga pelaksanaannya di lapangan perlu ditetapkan secara jelas untuk pencapaian suatu tujuan.

Di dalam penerbitan Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) dikemukakan bahwa :³⁷⁾

35) Robert B. Seidman, loc. cit.

36) Ibid.

37) Koesnadi Hardjosoemantri, Hukum Tata Lingkungan, Gajah Mada University Press, 1986, h. 138-139.

"Information is a prerequisite to effective public participation, and government have a responsibility not only to make information on environmental matters available to the public in a timely and open manner, but also to ensure that citizen are able to provide constructive an timely feedback to government public participation can be seen as an essential means for increasing environmental as well as political awareness for clarifying the choices to be made, and for seeking social consensus, on the balance to be sought betwen economic development and environmental concerns".

Masalah-masalah yang berkaitan dengan hal tersebut di atas meliputi :

1. Pemastian penerimaan informasi.
2. Informasi lintas batas.
3. Informasi tepat waktu.
4. Informasi lengkap.
5. Informasi yang dapat dipahami.³⁸⁾

Kurangnya informasi bahkan sering pula tidak ada, sebagai akibat gangguan dalam struktur komunikasi mengakibatkan adanya gambaran yang kurang lengkap atau kurang tepat mengenai isi kebijaksanaan yang akan dilaksanakan baik oleh pelaksananya maupun mereka yang terkena sasaran kebijaksanaan.

Sehubungan dengan berbagai faktor non hukum yang ikut bekerja saat kebijaksanaan itu diimplementasikan, maka pengembangan proposisi-proposisi di bawah ini amat diperlukan bagi proses implementasi kebijaksanaan di lapangan, antara lain

38) Ibid.

sebagai berikut :³⁹⁾

1. Tanpa arus informasi yang terus menerus, bukan saja dari pusat perencanaan ke para pelaksana di lapangan, tetapi terutama sebaliknya, maka koreksi-koreksi yang diperlukan tidak dapat dilakukannya.
2. Perencanaan sentral sering dikuatirkan akan mengakibatkan sentralisasi yang berlebihan, bukan saja secara administratif, melainkan juga sentralisasi kekuasaan yang mengurangi kebebasan masyarakat umum. Proses semacam ini memang sulit dicapai di dalam negara-negara berkembang karena kekurangan kemampuan ilmiah pada tingkat daerah dan lokal.
3. Perencanaan sentral terpaksa dilakukan karena *data base* yang sangat lemah dan tidak lengkap.
4. Perencana harus mengembangkan kepekaan terhadap kemungkinan tidak cocoknya rencana-rencana dengan realitas-realitas di dalam masyarakat akibat keterbatasan dan ketidakmampuan para pelaksana setempat.

³⁹⁾ Soedjatmoko, Analisa Kebijakan dan Perkembangan Ilmu-ilmu Sosial di Indonesia, dalam Reading on Public Policy, Irfan Islami, (ed), Unibraw, 1981.

4.3. Aktivitas Birokrat Sebagai Aktor Pelaksana Hukum Dalam Mewujudkan Tujuan Kebijaksanaan.

Tidak dapat dipungkiri lagi bahwa kebijaksanaan pemerintah tidak terpisah dengan birokrasi. Birokrasi merupakan alat pemerintah dalam menyelesaikan problema-problemanya dengan membuat keputusan-keputusan dengan rasionalitas maksimal dengan menjadikan efisiensi berjalan otomatis dan dengan merutinkan kelancaran jalannya fungsi di dalam masyarakat.⁴⁰⁾

Kebijaksanaan pemerintah yang secara umum menetapkan tujuan-tujuan pokok dalam rangka memecahkan persoalan-persoalan masyarakat sangat membutuhkan sistem untuk melaksanakan isi kebijaksanaan yang telah dibuat yang tidak lain adalah birokrasi. Birokrasi banyak melakukan pekerjaan-pekerjaan untuk mengatasi berbagai permasalahan yang multidimensi, sehingga implementasi kebijaksanaan pemerintah memiliki posisi yang strategis.

Birokrasi merupakan ciri yang menonjol dalam

 40) Dilain pihak birokrasi dapat menjadi alat pembaharuan yaitu alat untuk dapat merealisasikan pembangunan. Hal ini dapat terlaksana bila tujuan-tujuan organisasi memang diarahkan bagi suatu strategi pembaharuan dan pembangunan. Bintoro, loc.cit., h. 7.

masyarakat modern karena adanya dua sebab, yaitu :⁴¹⁾

1. Orientasi yang rasional untuk meninggalkan tradisi.
2. Wewenang yang kharismatik tidak mungkin lagi dipertahankan melainkan wewenang rasional yang bersifat umum.

Weber mengartikan rasionalitas sebagai evaluasi yang disengaja atau didasarkan pada kesadaran terhadap alternatif.⁴²⁾ Di samping itu birokrasi merupakan salah satu unsur dari masyarakat yang dikelola secara rasional. Sebagaimana John Stuwart Mill mengatakan bahwa :

"..... the work of government has been in the hands of governors by profession, which is the essence and meaning of bureaucracy".⁴³⁾

Adapun birokrasi merupakan tipe suatu organisasi yang dimaksudkan untuk melakukan tugas-tugas administratif yang besar dengan cara

41) Soerjono Soekanto, Beberapa Teori Sosiologi tentang Struktur Masyarakat, Rajawali, Jakarta, 1984, h. 141.

42) Ibid.
Weber membedakan antara antara wertrationalitat dan zweekrationalitat. Pengertian rasionalitas diberikan juga a.l oleh Simon Manheim. Sedangkan pengertian kebijaksanaan rasional digunakan dalam arti kebijaksanaan pemerintah yang terarah, efektif dan sesuai.

43) Martin C. Albrow, Op.cit., h. 20.

mengkoordinasi secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang. Birokrasi justru untuk melaksanakan prinsip-prinsip organisasi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi administratif, walupun diakui sering terjadi kurang efisien.

Hal ini disebabkan birokrasi di negara kita adalah birokrasi pasca tradisional model Weber yang amat hirarkhis dan legalistis, sehingga peranan birokrasi ini dalam pengelolaan program pemerintah cenderung untuk mempertahankan keseimbangan (*status quo*) kurang mementingkan perubahan.

Bagi Weber, definisi birokrasi adalah dengan memberikan beberapa ciri yang harus ada bersama-sama yaitu :

These characteristics are as follows :

1. " A continous organization with a spesified function, or functions, its operation bounds by rules.
Continuity and consistency within the organization are ensured by the use of writing to record acts decisions and rules.
2. The organization of personnel is on the basis of hierarchy. The scope of authority within the hierarchy is clearly defined, and the right and duties of officials as each level are specified.
3. The staff are separated from ownership of the means of the administration or production. They are personally free, 'subject to authority only with respect to their impersonal official obligations'.
4. Staff are appointed, not elected, on the basis of impersonal qualification, and are promoted on the basis of merit.
5. Staff are paid fixed salaries and have fixed terms of employment. The salary scale is normally graded according to rank in the hierarchy. Employment is permanent with a

certain security of tenure, and pensions are usually paid retirement."⁴⁴⁾

Setiap lingkungan pekerjaan yang tersusun dalam organisasi selalu mempunyai tujuan-tujuan sendiri yang telah ditetapkan. Begitu pula para birokrat dalam menjalankan aktivitasnya untuk mewujudkan tujuan kebijaksanaan cenderung untuk beralih pada tujuannya sendiri, sehingga setiap organisasi dapat mengalami pergantian tujuan (displacement of goals).⁴⁵⁾ Hal ini terjadi disebabkan setiap organisasi bekerja di dalam konteks sosial tertentu, sehingga para birokrat akan bertindak menurut cara-cara yang dapat meringankan ketegangan-ketegangan yang timbul akibat pengaruh kelas-kelas sosial yang dijumpai dalam masyarakat.

Di samping itu, penetapan tujuan yang masih umum sifatnya menyebabkan para birokrat cenderung memberikan tafsirannya sendiri berdasarkan kepentingan ekonomi ataupun pengaruh latar belakang pendidikan, budaya, politik, sosial dan sebagainya.⁴⁶⁾ Sehingga aktivitas yang dilakukan

44) Christopher Ham - Michael Hill, Op.cit., h. 114 - 115. Dalam perumusan lain birokrasi merupakan tipe organisasi dalam pemerintahan modern untuk melaksanakan tugas-tugas administrasi dan khususnya oleh aparatur pemerintah.

45) Robert B. Seidman, Loc.cit.

46) Nico Nelissen, Op.cit., h. 61.

diharapkan dapat memberikan keuntungan maksimal dan hambatan yang minimal. Hal demikian itu terjadi disebabkan keterikatan pemerintah pada pembangunan yang terencana sehingga lebih cenderung untuk mempertahankan legitimasi yang berdasarkan rasional, maka pemerintah semakin besar kemungkinannya memberikan kebebasan yang luas kepada para birokrat. Kebebasan ini menyebabkan para birokrat memiliki otonomi untuk mengelola berbagai sumber daya yang tersedia dalam rangka merealisasi tujuan kebijaksanaan.

Dalam melakukan aktivitasnya sebagai pelaksana kebijaksanaan, maka para birokrat masih membutuhkan pembentukan kebijaksanaan lebih lanjut atau dengan perkataan lain para birokrat akan menentukan suatu kebijaksanaannya sendiri untuk dapat menyesuaikan diri dengan situasi di mana mereka berada dan akibat keterbatasan akan sumber daya yang tersedia baik itu berupa informasi, dana, tenaga ahli, tenaga-tenaga trampil maupun pengetahuan yang mereka miliki.⁴⁷⁾

47) Hal ini disadari mengingat implementasi sebagai "technical or managerial problem" sehingga untuk dapat merespons policy yang efektif perlu adanya tahapan yang dilalui, baik itu berupa perencanaan program, pelaksanaannya yang menjamin pelaksanaan program. Dalam rangka itu peranan sumber daya merupakan tanggung jawab utama. Brian W Hogwood and Lewis A. Gunn, Op. cit., h. 196 - 200.

Jadi para birokrat dalam menjalankan aktivitasnya mempunyai suatu kebebasan kebijaksanaan tertentu yang mengenai aspek yuridisnya disebut juga *freies ermessen* atau *pouvoir discretionnaire*. Dapatlah digambarkan disini bahwa :

"Discretion refers to the ability of an administrator to choose among alternative to decide in effect how the policies of the government should be implemented in spesific case".⁴⁸⁾

Adanya diskresi ini diharapkan dengan kondisi yang ada dapat dicapai hasil/tujuan yang maksimal. Hal ini disadari karena : "Many fields of law have highly discretionary rules". As we see..., such rules have various purpose", In any event, not all message can be clear..."⁴⁹⁾. Pemberian otonomi dan diskresi disertai sumber-sumber daya yang memadai merupakan dimensi yang paling strategis di dalam melaksanakan aktivitasnya karena hampir semua kebijaksanaan dalam berbagai tingkatannya dibuat oleh mereka yang disebut

48) Francis E. Rourke, Op. cit., h. 32.
Masalah diskresi menjadi sangat relevan mengingat kegiatan implementasi adalah merupakan bagian dari "policy making", Brian W Hogwood & Lewis A Gunn, loc.cit.

Jeffrey Jowell memberi definisi "discretion as the room for decisional manoeuvre possessed by a decision maker". Oleh sebab itu diskresi merupakan fenomena yang amat penting dan fundamental, terutama di dalam hal implementasi kebijaksanaan pemerintah.
Christopher Ham - Michael Hill, loc.cit., h. 148-163.

49) L. M. Friedman, Op. cit., h. 61.

*governings elite.*⁵⁰⁾

Akhirnya segala aktivitas yang dikehendaki agar dilakukan oleh pemegang peran lebih banyak ditentukan oleh aktivitas para birokrat itu sendiri.

4.4. Komponen-Komponen Yang Menentukan Keefektifan Hukum

Undang-undang merupakan landasan bagi pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah. Demikian pula UULH, peraturan pemerintah serta peraturan pelaksanaan lainnya merupakan instrumen kebijaksanaan lingkungan di Indonesia. Hukum akan menjadi efektif manakala dalam pembuatannya maupun pelaksanaannya didukung oleh sarana yang memadai.

Syarat-syarat apa yang harus dipenuhi agar hukum dapat digunakan secara efektif sebagai instrumen dan batas-batas kemungkinan penggunaan yang demikian itu adalah suatu langkah yang penting baik secara teoritis maupun praktis karena perkembangan

50) "Governing Elites are defined in a functional sense as those who exercise mayor decision making power in the national government. It includes both those who hold formal position of responsibility and those sympathetically represented in governmental hierarchy but exert important influence in the decision making process".

Milton J. Esman dalam John D. Montgonery dan William J. Siffin, "The Politics of Development Administration".
dikutip kembali oleh Bintoro Tjokroamidjojo, Op. cit, h. 21.

studi-studi kebijaksanaan dalam perundang-undangan menyangkut persoalan hukum dan tingkah laku sosial.⁵¹⁾

Untuk itu kita tidak cukup hanya mengetahui hukum dalam rumusan yang tertulis melainkan hukum hendaknya dilihat sebagai gejala empiris yang nampak dalam masyarakat. Mempelajari hukum tidak terbatas pada bentuknya yang telah jadi yaitu peraturan perundang-undangan, melainkan kita perlu mengetahui latar belakang yang mendasari terbitnya suatu peraturan dan juga bagaimana implementasinya.

Agar kebijaksanaan dan peraturan perundang-undangan tentang lingkungan hidup dapat berjalan efektif, perlu dikuasai ketrampilan baru oleh perencana, para penentu kebijaksanaan para pejabat pemerintah dan bahkan juga oleh para pengelola perusahaan.⁵²⁾ Namun dalam implementasinya banyak faktor yang mendukung maupun yang menghambat pelaksanaan tujuan kebijaksanaan melalui sarana peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan karena kurangnya perhatian akan aspek-aspek pelaksanaan suatu kebijaksanaan, kurangnya sumber daya, informasi yang kurang lengkap sehingga timbul

51) Yeheskel Dror, Op. cit., h. 90 - 91.

52) Emil Salim, Op. cit., h. 160.

penafsiran yang tidak sama.

Agar peraturan dapat berfungsi hendaknya dikembalikan pada 4 faktor, yaitu :

1. Peraturan itu sendiri, artinya undang-undangnya harus direncanakan dengan baik yaitu kaidah-kaidah yang bekerja mematok tingkah laku harus ditulis dengan jelas dan dapat difahami dengan penuh kepastian. Sehingga ketaatan atau tidak taatnya warga negara kepada hukum itu dapat disidik dan dilihat dengan mudah.⁵³⁾
2. Petugas yang menerapkan peraturan harus menunaikan tugasnya dengan baik dan mengumumkan secara luas.
3. Fasilitas yang ada diharapkan akan dapat mendukung pelaksanaan hukum.
4. Warga masyarakat yang menjadi sasaran peraturan tersebut, dengan perkataan lain seorang pemegang peran itu akan bertindak sesuai dengan peraturan-peraturan yang berlaku bagi aktivitasnya, tergantung pada tiga variabel, yaitu apakah normanya telah disampaikan, apakah normanya serasi dengan

⁵³⁾ C. G. Howard & R. S. Mummers, Law : Its Nature and Limits, New Jersey : Prentice Hall, 1965, h. 46 - 47.

tujuan yang ditetapkan bagi posisi itu dan apakah si pemegang peran digerakkan oleh motivasi yang menyimpang.⁵⁴⁾

Penyimpangan dirumuskan sebagai tingkah laku pemegang peran yang melanggar suatu aturan hukum yang sesungguhnya telah dibuat untuk ditaati olehnya. Teori penyimpangan mengajarkan bahwa para pemegang peran itu dapat mempunyai motivasi, baik yang berkehendak untuk menyesuaikan diri dengan keharusan norma (motivasi untuk *conform* dan motivasi untuk *non conform*). Sementara ia juga dapat mempunyai tingkah laku yang mungkin *conform* dan yang mungkin pula tidak *conform*. Hal tersebut di atas dikarenakan berbagai faktor tersebut di atas.

Bertolak dari empat faktor yang diuraikan sebelumnya dan kemudian kita menengok kasus-kasus pencemaran nampak bahwa pelanggaran terhadap UULH sehingga menimbulkan pencemaran merupakan suatu kasus yang sulit untuk diamati oleh masyarakat pada umumnya. Pengamatan dapat dilakukan oleh mereka yang benar-benar memiliki keahlian di bidang itu, sedangkan jumlah mereka terbatas.

Di samping itu UULH beserta peraturan pelaksanaan lainnya sebagai sarana kebijaksanaan

54) Robert B. Seidman, loc.cit.

lingkungan belum dipakai secara efektif karena memang belum mampu melakukan sesuatu ditengah-tengah kondisi fisik yang ada. Begitu pula standard hidup sosio-ekonomik yang minimal harus ada di dalam masyarakat dan ketertiban umum harus sudah terpenuhi apabila sarana yang dipilih akan menjadi efektif dan sarana sangsi belum digunakan secara efektif dalam situasi adanya kelalaian dari para pencemar lingkungan.

Apabila kondisi sosio-ekonomik tidak dipenuhi akibatnya permasalahan yang timbul adalah bahwa kebanyakan pengusaha bukan tidak menyadari kegawatan permasalahan lingkungan, akan tetapi berbagai langkah ini akan memperbesar biaya perusahaan, sehingga mengurangi kemampuan bersaing perusahaan di pasaran.

Pencemaran dan kerusakan lingkungan dapat diperkecil apabila perusahaan menggunakan alat-alat pengendali pencemaran, tetapi ini menambah ongkos investasi. Semakin besar dan luas pencemaran dihasilkan perusahaan, semakin tinggi pula biaya pengendalian pencemaran dan semakin tinggi biaya semakin tinggi harga yang harus dibayar konsumen untuk memperoleh produk perusahaan.⁵⁵⁾

Akhirnya hubungan antara sistem hukum dengan

55) Emil Salim, Op. cit., h. 202.

tujuan pembangunan dapat dihipotesakan sebagai berikut :

1. Sistem hukum yang efektif mempermudah pelaksanaan proses pembangunan.
2. Tiadanya sistem hukum yang efektif akan memperlambat tercapainya tujuan pembangunan.

Perilaku-perilaku manusia dalam masyarakat diharapkan dapat memenuhi aturan-aturan apabila :

1. Makna serta isi peraturan harus mudah dipahami.
2. Isi peraturan hukum itu harus diketahui oleh masyarakat luas.
3. Adanya kesadaran para aparat pelaksana untuk melibatkan diri dalam usaha menanamkan isi peraturan.
4. Adanya partisipasi warga masyarakat di dalam proses menanamkan isi atau makna peraturan.
5. Mekanisme penyelesaian sengketa hendaknya mudah dimasuki dan dilakukan oleh warga masyarakat dan harus efektif.
6. Warga masyarakat hendaknya beranggapan peraturan itu mempunyai daya berlaku efektif.
7. Agar peraturan itu dapat menjalankan fungsinya, maka persyaratan seperti personal, dana, resources, dan sebagainya hendaknya

dilengkapi.⁵⁶⁾

Dalam setiap usaha menanam sesuatu yang baru selalu akan mengalami reaksi dari golongan masyarakat yang merasa dirugikan. Keefektifan kecepatan usaha menanam tidak dapat dilihat berdiri sendiri melainkan hasil positif dari penggunaan tenaga manusia, alat-alat, organisasi dan metoda untuk menanamkan unsur-unsur baru di dalam masyarakat. Di samping itu juga harus dihubungkan dengan faktor penanaman unsur-unsur baru yang efektif.

Penambahan kecepatan menanam yang disertai usaha menambah keefektifan akan memberikan hasil. Hasil tersebut akan berkurang apabila hanya kecepatan menanam unsur baru saja yang ditambah tanpa memperbesar keefektifannya. Proses ini disebut dengan proses pelembagaan. Sedangkan kecepatan menanam adalah panjang atau pendeknya jangka waktu dimana usaha menanam itu dilakukan dan diharapkan memberikan hasil-hasil. Semakin tergesa-gesa orang berusaha

56) Catatan : Persyaratan agar peraturan perundang-undangan ditaati oleh warga masyarakat juga diajukan oleh Lon L. Fuller, The Morality of Law, New Haven, Conn, Yale University Press, 1971, h. 39 - 91, demikian pula Clarence J. Dias, Research on Legal Services And Poverty :, It Relevance to the Design of Legal Services Programs' in Developing Countries, Washington University Law Quartely, 1975, No. 1, h. 147 - 163, berikut C.G. Howard & R.S. Mummers, Law : Its Nature and Limits, New Jersey : Prentice - Hall, 1965, h. 46 - 47.

menanam dan semakin cepat orang mengharapkan hasilnya, semakin tipis efek proses pelembagaan didalam masyarakat, demikian sebaliknya. Proses pelembagaan ini dapat dibagikan sbb. : 57)

$$\text{Proses pe-} = \frac{\text{Keefektifan menanam-} \quad \text{Kekuatan yang}}{\text{lembagaan} \quad \text{kan unsur-unsur baru} \quad \text{menentang dari}} \\ \text{-----} \quad \text{masyarakat} \\ \text{Kecepatan menanamkan} \\ \text{unsur-unsur yang baru}$$

Agar proses ini dapat mencapai tujuan yang diharapkan, maka perlu bantuan aparat pelaksana yang menyadari kewajibannya untuk melibatkan diri kedalam usaha-usaha penerimaan unsur baru. Dilain pihak para warga masyarakat yang merasa terlibat harus berpartisipasi didalam proses penanaman unsur-unsur baru.

Suatu norma akhirnya terlembaga (*institutionalized*) dalam suatu sistem sosial tertentu apabila dipenuhi paling tidak tiga syarat, yaitu : 58)

1. Bagian terbesar warga suatu sistem sosial telah menerima norma tersebut.
2. Norma-norma tersebut telah menjiwai bagian

57) Soerjono Soekanto, Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum, Rajawali, Jakarta, 1982.

58) Ibid.

terbesar warga-warga sistem sosial tersebut.

3. Norma tersebut bersanksi.

Proses pelembagaan tersebut dapat dikatakan efektif apabila ketaatan akan peraturan disebabkan oleh faktor *compliance*, *identification*, *internalization* ⁵⁹⁾ atau kepentingan mereka terjamin oleh hukum yang ada.

Faktor-faktor tersebut dapat berdiri sendiri atau dapat pula merupakan suatu gabungan bermacam-

59) Leopold Pospisil, *Anthropology of Law, A Comparative Theory*, Harper & Row Publisher, New York, 1971, h. 200 - 201.

Faktor-faktor yang menyebabkan warga masyarakat mematuhi hukum, setidak-tidaknya dapat dikembalikan pada hal-hal sebagai berikut :

1. *Compliance*, yaitu "an overt acceptance induced by expectation of rewards and an attempt to avoid possible punishment-not by any conviction in the desirability of the enforced rule. Power of the influencing agent is based on "means control" and, as a consequence, the influenced person conforms only under surveillance".
2. *Identification*, yaitu "an acceptance of a rule not because of its intrinsic value and appeal but because of a person's desire to maintain membership in a group or relationship with the agent. The source of power is the attractiveness of the relation which the persons enjoy with the group or agent, and his conformity with the rule will be dependent upon the alliance of these relationships".
3. *Internalization*, yaitu "the acceptance by an individual of a rule or behavior because he finds its content intrinsically rewarding..... The content is congruent with a person's values either because it has been so from the start of the "influence", or because his values changed and adapted to the inevitable".

macam faktor. Di samping masalah yang menyangkut pengetahuan, pemahaman akan isi peraturan serta bagaimana pengakuan dan penghargaan masyarakat itu terhadap penanaman unsur-unsur yang baru.

BAB V

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SEBAGAI
"BUREAUCRATIC LAW" DAN IMPLEMENTASINYA5.1. Pendahuluan

Konsep *bureaucratic law* ¹⁾ menunjuk pada peraturan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Pemerintah. Hukum di sini di kaitkan dengan program Pemerintah dalam pembangunan nasional yang menghendaki adanya perubahan dan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Mengingat usaha pembangunan yang sedang kita lakukan saat ini menghendaki adanya kebijaksanaan dan berbentuk program-program pembangunan, maka pekerjaan yang kita laksanakan merupakan suatu bentuk kegiatan yang dilakukan dengan sengaja untuk membawa masyarakat ke arah yang dikehendaki. Oleh karena itu pembangunan di Indonesia merupakan usaha yang terencana secara nasional.

Pembangunan nasional secara berencana dapat dilihat dalam tingkat-tingkat kegiatan yang dilakukan secara terus menerus dan merupakan suatu proses yaitu, meliputi : konseptualisasi, formulasi

1) Roberto Mangabeira Unger, loc.cit. h. 51.

keputusan politik, legalisasi, formulasi keputusan administrasi, penyusunan program, implementasi, dan evaluasi. 2)

Tahapan tersebut berjalan dalam suatu proses yang dinamis dan bergerak dalam suatu lingkungan yang luas. Selama dalam proses muncul kekuatan-kekuatan yang dapat menjadi pendukung maupun kendala yang mempengaruhi tiap tahapan tersebut. Oleh sebab itu perubahan dapat saja terjadi pada masing-masing tahapan yang dilalui.

Pada proses perencanaan dapat dimulai dengan suatu rencana pembangunan atau mungkin hanya dengan formulasi kebijaksanaan pembangunan yang efektif untuk mencapai tujuan pembangunan, sedangkan perencanaan terdiri dari rencana jangka panjang, rencana jangka menengah kurang lebih lima tahun dan rencana tahunan. Rencana jangka panjang menjadi pedoman penyusunan rencana jangka menengah. Rencana jangka menengah disusun berdasarkan perspektif jangka panjang tersebut supaya suatu rencana lebih dapat dilaksanakan, maka perencanaan harus membuat isi yang operatif dan cara ini disebut perencanaan operasional tahunan.

2) Bintoro Tjokroamidjojo, Pengantar Administrasi Pembangunan, LP3ES, 1974, h. 18.

Dimensi operasional tahap perencanaan ini harus :

1. Berorientasi pada tujuan dan pelaksanaannya diarahkan untuk merealisasikan tujuan.
2. Pencapaian tujuan dilakukan secara bertahap dan perencanaan merupakan suatu kegiatan yang terus menerus mulai formulasi hingga pelaksanaannya.

Adapun arti program adalah :

".....a programme is taken to mean a form of organized social activity with a specific objective, limited in space and time. It often consists of an interrelated group of "projects" and usually limited to one or more ongoing organization and activities".³⁾

Berpangkal dari uraian tersebut, kita dapat mengatakan bahwa apa yang tercantum dalam Repelita merupakan kebijaksanaan pemerintah dalam melaksanakan pembangunan yang berencana. Untuk dapat melakukan program-program pemerintah, maka kebijaksanaan yang telah tercantum baik dalam GBHN maupun Repelita perlu dijabarkan lebih konkrit dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Menurut Gladden kebijaksanaan-kebijaksanaan itu diklasifikasikan sesuai dengan tinggi rendahnya suatu kebijaksanaan yaitu :⁴⁾

3) Ibid, h. 195, dikutip dari United Nation, Administration of Development Programmes and Projects : Jane Mayor Issue, (New York : United Nation, 1971 h. 3.)

4) Ibid., h. 115.

1. *Political policy* (kebijaksanaan politik).
2. *Executive policy* (kebijaksanaan pelaksanaan/pemerintah).
3. *Administratif policy* (kebijaksanaan administrasi).
4. *Technical or operational policy* (kebijaksanaan teknis pelaksanaan).

Sebagaimana pembangunan jangka panjang yang tertuju kepada pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh rakyat Indonesia. Demikian pula setiap tahap pembangunan dalam rangka pelaksanaan pola Umum Pembangunan Jangka Panjang, maka saat ini Indonesia telah memasuki tahap industrialisasi dengan peningkatan pengembangan pertanian, sebagai tujuan Pelita Kelima ialah : (1) meningkatkan taraf hidup, kecerdasan dan kesejahteraan seluruh rakyat yang makin merata dan adil, serta (2) meletakkan landasan yang kuat untuk membangun tahap berikutnya.

Dalam rangka itulah dikehendakinya pembangunan tanpa merusak lingkungan serta mengelola sumber alam secara bijaksana untuk bisa menopang tahapan pembangunan jangka panjang. Kebijakan dasar pembangunan dan program-program pembangunan yang tertuang dalam GBHN dan Repelita telah mendapat dasar hukum tertentu. Namun demikian untuk mewujudkan program-program pembangunan secara kongkrit diperlukan peraturan perundang-undangan yang

berfungsi sebagai "payung" bagi penyusunan peraturan lainnya yang berkaitan dengan lingkungan hidup yang memuat asas, prinsip-prinsip pokok bagi pengelolaan lingkungan hidup selanjutnya.

Diterbitkannya Undang-Undang No. 4 tahun 1982 UULH merupakan suatu tahap baru yaitu produk hukum yang berorientasi kepada lingkungan.

5.2. Kebijakan Lingkungan Dalam GBHN dan Repelita dan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alenia 4 menegaskan bahwa Pemerintah berkewajiban melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan seterusnya. Perlindungan ini semakin tegas tercantum dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945.

Ketentuan-ketentuan dasar tersebut di atas dijabarkan lebih lanjut oleh MPR dalam Tap MPR No. IV/MPR/1973 tentang GBHN, pada Bab III butir 10 dari Pendahuluan yang berbunyi :

"Dalam pelaksanaan pembangunan, sumber-sumber alam Indonesia harus digunakan secara rasional. Penggalan sumber kekayaan alam tersebut harus diusahakan agar tidak merusak lingkungan hidup manusia, dilaksanakan dengan kebijaksanaan yang menyeluruh dan dengan memperhitungkan kebutuhan generasi yang akan datang".

Penjabaran lebih lanjut tentang hal ini tercantum dalam Keputusan Presiden R.I No.11 tahun

1973 tentang Repelita II (1974-1979) Bab IV mengenai Pengelolaan Sumber Alam dan Lingkungan Hidup merupakan kebijaksanaan dan langkah pertama yang secara terarah ditujukan kepada pengelolaan sumber-sumber alam dan lingkungan hidup di Indonesia.

Adapun pokok-pokok kebijaksanaan pengelolaan sumber-sumber alam dan lingkungan hidup, GBHN telah menetapkan bahwa :

1. Pelaksanaan Pembangunan, sumber-sumber alam Indonesia kembali digunakan secara rasional.
2. Penggalan sumber-sumber kekayaan alam harus diusahakan dan tidak merusak tata lingkungan hidup manusia, dilaksanakan dengan kebijaksanaan yang menyeluruh dan dengan memperhitungkan kebutuhan generasi yang akan datang.
3. Kebijaksanaan pengelolaan sumber-sumber alam dan lingkungan hidup harus pula dilakukan secara menyeluruh dengan memperhatikan secara seksama hubungan kait mengait dan saling ketergantungan antara berbagai masalah. Di samping itu harus serasi dan selalu menunjang dengan kebijaksanaan di bidang pertanian, pertambangan, industri, kependudukan dan sebagainya.
4. Kebijaksanaan dalam pemanfaatan dalam sumber-sumber alam harus memperhitungkan pula segi pembangunan daerah, serta diarahkan guna lebih mendorong perkembangan dan pertumbuhan masing-

masing daerah dengan tetap berpegang teguh pada tujuan untuk membina tanah air Indonesia sebagai satu kesatuan sosial-ekonomi yang bulat.

5. Kebijakan dalam pendayagunaan sumber-sumber alam yang mempunyai kemampuan memperbaharui diri diarahkan sedemikian rupa sehingga sepenuhnya diperhitungkan kebutuhan-kebutuhan generasi-generasi yang akan datang.

Adapun langkah-langkah pengelolaan sumber alam dan lingkungan hidup dalam proses pelaksanaan pembangunan meliputi :

1. Penduduk dan pemukiman manusia serta pengelolaan lingkungan hidup.
2. Pertanian dan pengelolaan lingkungan hidup.
3. Pertambangan, industri dan pengelolaan lingkungan hidup.
4. Pendayagunaan kekayaan laut.
5. Kegiatan-kegiatan penunjang dalam pengelolaan sumber-sumber alam dan lingkungan hidup.

Kebijakan tersebut ditujukan untuk seluruh usaha dan kegiatan pembangunan yang hakekatnya mengandung pola tujuan untuk memecahkan permasalahan pengelolaan sumber-sumber alam dan lingkungan hidup.

Selanjutnya pola dan strategi pembangunan dengan pengembangan lingkungan dikembangkan dalam Repelita III yang pelaksanaannya dalam Keputusan Presiden No. 7 tahun 1979 disusun melalui program-

program. Banyak petunjuk dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara dapat diungkapkan namun satu hal pokok yang hendak dibahas sebagaimana tercantum dalam GBHN, bahwa arah pembangunan jangka panjang yaitu membangun masyarakat maju, adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Hal ini mencakup terbinanya manusia dan masyarakat Indonesia yang menjalin keselarasan lingkungan antara manusia dengan Tuhannya, antara , manusia dan masyarakat, antara manusia dengan lingkungan alam, keselarasan hubungan antara bangsa satu dengan bangsa lain di dunia dan keselarasan antara cita-cita di dunia dan mengejar kebahagiaan di akhirat.

Tujuan kebijaksanaan lingkungan tertuang dalam pasal 4 Undang-Undang No. 4 tahun 1982, sedangkan penjabaran program-programnya dituangkan dalam Keputusan Presiden No. 21 tahun 1984 tentang Repelita IV Bab 8 Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup. Adapun program-programnya meliputi :

1. Program Inventarisasi dan Evaluasi Sumber Alam dan Lingkungan Hidup.
 2. Program Penyelamatan Hutan, Tanah dan Air.
 3. Program Pembinaan Sumber Alam dan Lingkungan Hidup.
 4. Program Pengembangan Meteorologi dan Geofisika.
- Kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut dikonkritkan lagi dalam bentuk peraturan perundang-undangan

sebagai nampak antara lain :

1. UULH No. 4 tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup.
2. Peraturan Pemerintah No. 29 tahun 1986 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan.
3. Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 1990 tentang Pengendalian Pencemaran.
4. Keputusan Menteri Negara KLH No. 52/MENKLH/6/1987 tentang Batas Waktu Penyusunan Studi Evaluasi Mengenai Dampak Lingkungan.
5. Keputusan Menteri KLH Republik Indonesia No. 02/MENKLH/I/1988 tentang Pedoman Penetapan Buku Mutu Lingkungan.

Melalui berbagai macam peraturan perundang-undangan yang ada, menunjukkan bahwa pemerintah dengan berbagai tingkat kebijaksanaannya serta rangkaian tindakan yang menyertainya telah melakukan serangkaian usaha untuk mencegah terjadinya akibat-akibat yang dapat mengganggu kelestarian lingkungan hidup.

Secara yuridis normatif, terbitnya peraturan perundang undangan tersebut merupakan upaya untuk mewujudkan tujuan kebijaksanaan nasional.

Agar peraturan perundang-undangan di atas mempunyai makna, maka peraturan tersebut hendaknya di implementasikan. Oleh karena saat itulah kita dapat

mengamati adanya ketidakcocokan antara *das sollen* dan *das sein*. Di sinilah mulai nampak peranan manusia baik sebagai pelaksana maupun sebagai sasaran peraturan.

Atas dasar itulah maka manusia menempati kedudukan yang penting dan menentukan dalam proses implementasi ini. Mempelajari secara demikian itu tidak cukup hanya dengan memahami rumusan-rumusan sebagaimana nampak dalam pasal-pasalnya melainkan juga mempelajari bagaimana hukum itu bekerja di dalam masyarakat.

Kesadaran mempelajari hukum sebagai fenomena yang nampak dalam masyarakat berarti kita perlu pula mengetahui bagaimana pengaruh berbagai faktor yang ada dalam masyarakat terhadap bekerjanya hukum tersebut. Untuk dapat memberikan penjelasan bagaimana kehadiran hukum di dalam masyarakat dan bagaimana ia di implementasikan, kiranya menarik untuk ditampilkan di sini studi tentang kasus pencemaran oleh limbah industri khususnya pencemaran kali Surabaya. Peraturan yang berkaitan dengan studi tersebut adalah UULH No. 4 tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (pasal 7, 8, 9, dan 17), Undang-Undang No. 5 tahun 1984 tentang Perindustrian (pasal 3 angka 1, pasal 9 angka 4, dan Bab VII pasal 21), dan peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya.

Untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan diterbitkan pula peraturan-peraturan yang mengatur masalah-masalah yang berkaitan dengan bidang industri seperti :

1. SK. Menteri Perindustrian No. 148/M/SK/1985 tentang Pengamanan Bahan Beracun dan Berbahaya di Perusahaan Industri.
2. SK. Menteri Perindustrian No. 20/M/SK/1/1986 tentang Lingkup Tugas Departemen Perindustrian Dalam Pengendalian Pencemaran Industri Terhadap Lingkungan Hidup.
3. Surat Keputusan Menteri Perindustrian No. 134/M/SK/4/1988 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Pencemaran Sebagai Akibat Kegiatan Usaha Industri Terhadap Lingkungan Hidup.

Di dalam studi ini digunakan metoda kualitatif sebagai prosedur yang dilakukan untuk menghasilkan data atau informasi diskriptif. Metoda ini dipilih karena terdorong untuk memahami fenomena secara menyeluruh dan untuk memahami dalam kaitannya dengan lingkungan sosialnya. Informasi yang dikumpulkan tidak diarahkan untuk menguji hipotesis yang telah diajukan sebelumnya karena lebih mengutamakan proses dari pada hasil, sehingga unsur makna yang ada di balik tingkah laku manusia merupakan hal yang penting.

Dalam rangka mencapai apa yang diinginkan maka menempatkan informan sebagai *co-researcher* mendapat perhatian utama dalam mengadakan wawancara. Untuk itu menentukan siapa yang hendak dijumpai serta menentukan pokok-pokok pembicaraan serta pengajuan pertanyaan-pertanyaan yang bersifat diskriptif merupakan langkah-langkah yang memerlukan persiapan.

Di samping itu dilakukan pula pengamatan yang meliputi :

1. Gambaran/keadaan tempat suatu peristiwa berlangsung.
2. Kegiatan atau aktivitas yang berlangsung.
3. Peristiwa yang berlangsung.
4. Waktu berlangsungnya peristiwa.
5. Tingkah laku aktor selama berlangsungnya kegiatan.
6. Hasil yang ingin dicapai melalui rangkaian kegiatan yang ada.

Dipilihnya pengamatan secara tak berstruktur disebabkan fokus yang diamati selalu berkembang selama kegiatan berlangsung. Selanjutnya informasi diperoleh pula melalui sumber-sumber informasi seperti dokumen, catatan-catatan, hasil-hasil penelitian. Informasi yang dikumpulkan telah diuraikan dalam bab I.

5.3. Implementasi Kebijakan Lingkungan Dalam UU No. 4 Tahun 1982 Dalam Kaitannya Dengan UU No. 5 Tahun 1984.

5.3.1. Perkembangan Industrialisasi dan Terbitnya Peraturan Perundang-undangan.

Dalam rangka memberikan arah bagi pelaksanaan pembangunan di daerah dengan tujuan agar dapat diwujudkan suatu keadaan yang diinginkan oleh masyarakat Surabaya untuk masa-masa mendatang, maka disusunlah suatu pola umum pembangunan di daerah Kotamadia Surabaya dalam Master Plan Surabaya (MPS 2000) yang ditetapkan dalam Perda 23 tahun 1978. Hal itu dimaksudkan untuk mengembangkan kota Surabaya dengan karakteristiknya juga sebagai alat/dasar pengarah dan pengendalian pertumbuhan dan perkembangan fisik kota serta pembangunan sosial ekonominya di masa depan.

Secara ringkas, tujuan dan sasaran pembangunan yang ingin dicapai oleh Kota Surabaya dalam skala lokal sebagai berikut :

- a. Terwujudnya taraf hidup warga kota dengan pendapatan perkapita riil yang layak.
- b. Terwujudnya cita-cita kota industri, dagang, maritim dan pendidikan (INDAMARDI) serta terpeliharanya kota Garnizun dan kota Pahlawan.
- c. Tersedianya cukup Karya, Wisata, Marga, Suka dan Wiyata serta Penyempurnaan, dalam arti

materiil dan spirituil.

- d. Tersedianya prasarana dan sarana yang cukup memadai dalam rangka peningkatan historis dan karakteristik kota Surabaya.

Berdasar data dari Biro Pusat Statistik menurut hasil registrasi penduduk tahun 1990 tercatat 12.440.907 jiwa penduduk Jawa Timur, berada di sepanjang DAS Kali Brantas. Pertengahan tahun 1990 Jawa Timur yang memiliki luas daratan 47.922 KM² dan luas lautan 110.000 KM² jumlah penduduknya 42.921.960 jiwa dengan angka kepadatan rata-rata 649 orang/Km² dan angka pertumbuhan rata-rata 0,61 % pada tahun 1988/1989, sedang pada tahun 1989/1990 mengalami penurunan 0,06 % . Adapun persebarannya tidak merata antara lain untuk Kotamadia Daerah Tingkat II Surabaya rata-rata : 7.972 jiwa/Km².⁵⁾

Usaha memperoleh manfaat yang semakin maksimal dari daerah-daerah aliran sungai di Jawa Timur, terutama di sepanjang DAS Kali Brantas, juga berkembang dari tahun ke tahun.

Di zaman modern ini, kawasan sepanjang DAS Kali Brantas masih termasuk kawasan strategis untuk pengembangan pertanian maupun industri, serta

5) Hasil Registrasi Pertengahan Tahun 1990, Kantor Statistik Propinsi Jawa Timur.

pemukiman. Persoalannya adalah dunia modern semakin banyak membutuhkan sumber daya air untuk kepentingan air minum, irigasi dan industri.

Industri-industri besar bertumbuhan di sepanjang DAS Kali Brantas yang mempunyai arti bagi penduduknya, karena disatu sisi telah tercipta lapangan kerja baru serta meningkatkan pendapatan per kapita, namun sisi yang lain ternyata membawa dampak negatif.

Peningkatan jumlah penduduk kota Surabaya dan sekitarnya menuntut kenaikan kebutuhan air bersih. Kali Surabaya merupakan cabang dari DAS Kali Brantas yang berawal dari Pintu Air Mlirip di Mojokerto sampai Pintu Air Jagir di Wonokromo mempunyai peran yang amat besar.

Perkembangan industri di Jawa Timur selama Pelita IV sampai tahun ke empat adalah cukup menggembirakan. Hal ini nampak semakin tumbuh dan berkembangnya industri baru maupun industri-industri yang telah memperluas usahanya baik kelompok industri hulu, industri hilir maupun industri kecil.

Pada hakekatnya langkah-langkah dan kebijaksanaan yang ditempuh dalam pembangunan industri di Jawa Timur berpedoman pada GBHN dan Pola Dasar Pembangunan Daerah Tingkat I Jawa Timur. Proses industrialisasi di Jawa Timur harus dapat memperlihatkan peranan serta dukungannya terhadap usaha

pembangunan nasional jangka panjang, dalam rangka mengubah struktur ekonomi yang masih belum seimbang kearah struktur ekonomi yang lebih seimbang antara pertanian dan industri.

Secara geografis, Jawa Timur yang sangat strategis merupakan salah satu unsur yang dapat menjamin berlangsungnya proses industrialisasi di Jawa Timur, di samping unsur-unsur lain yang telah berkembang seperti prasarana pelabuhan, tenaga listrik, sarana jalanan serta sudah terbangunnya beberapa jenis kelompok industri seperti industri mesin dan logam dasar, industri kimia dasar, aneka industri serta industri kecil.

Selama Pelita IV sampai dengan bulan Desember 1987 terdapat penambahan 53 perusahaan dengan perubahan investasi sebesar Rp 1.967,49 milyar (termasuk perluasan), yang terdiri atas industri mesin dan logam dasar 37 perusahaan dengan nilai investasi Rp 1.541,59 milyar, dan industri kimia dasar 16 perusahaan dengan nilai investasi sebesar Rp 400.666 milyar.⁶⁾

Adanya pembangunan industri-industri tertentu

⁶⁾ Rahman Karim, Pengembangan Industri di Jawa Timur, Dalam Seminar Pembangunan Industri yang berwawasan Lingkungan Dalam Tata Ruang, Surabaya, 1988, h. 9.

di Jawa Timur justru membantu perkembangan-perkembangan daerah-daerah lain, sementara daerah tersebut belum mampu mengembangkannya. Suatu kenyataan menunjukkan bahwa ternyata pendapatan perkapita yang bekerja pada industri berdasarkan perhitungan tahun 1984 hampir 2,5 kali lipat dari pendapatan perkapita masyarakat Jawa Timur.⁷⁾

Kecenderungan daerah ini untuk menjadikan kawasan industri cukup potensial dan terus berkembang. Saat ini jumlah industri ringan, menengah dan besar yang berdiri sekitar 23 % dari jumlah industri seluruh Indonesia. Dari tahun fiskal 1984/1985 sampai Desember 1987 lalu terdapat penambahan 53 buah industri mesin, dengan investasi Rp 1.967 milyar, belum pula penambahan industri hilir (aneka industri) sebanyak 637 buah dengan investasi Rp 458,198 milyar dan 32.702 industri kecil dengan investasi bernilai sebesar Rp 90.708 milyar.

Secara kualitatif perkembangan unit usaha dalam sektor industri di Jawa Timur dilihat dalam tabel 1 sebagai berikut :⁸⁾

7) Ibid,

8) Ibid, h. 11.

Tahun Akhir Tahun Pelita III	: ILM	: IKD	: AI	: IK	: Jumlah
Pelita IV					
Th. 1984/1985	: 256	: 52	: 6.265	: 414.141	: 420.716
Th. 1985/1986	: 267	: 56	: 6.727	: 431.139	: 438.189
Th. 1986/1987	: 279	: 62	: 6.788	: 441.025	: 448.154
Th. 1987/1988	: 293	: 68	: 6.902	: 446.893	: 454.100

Keterangan :

ILMD = Industri Mesin dan Logam Dasar.

IKD = Industri Kimia Dasar.

AI = Aneka Industri.

IK = Industri Kecil.

Perkembangan industri Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur tampaknya melaju dengan tingkat pertumbuhan cukup mengembirakan. Apabila diperhatikan ada beberapa hal yang mendorong untuk mendudukkan kepentingan pengembangan industri di Jawa Timur antara lain adalah :

1. Jawa Timur memiliki penduduk lebih dari 31 juta orang atau lebih kurang 20 % dari seluruh penduduk Indonesia.
2. Luas daerah Jawa Timur hanya 5 % dari seluruh luas daerah Indonesia.
3. Pertambahan penduduk 0,96 %.

4. Pertambahan pencari kerja setelah tahun 1988 lebih kurang 250.000 orang dan ini akan bertambah terus.
5. Hasil pertanian yang dapat diolah sebagai bahan baku industri cukup tersedia.
6. Sebagian besar hasil jenis industri belum diolah lebih lanjut, masih relatif banyak pendalaman struktur industri alam seperti hasil-hasil dari pabrik gula, kayu, ikan dan lain-lain.
7. Adanya keterkaitan kepentingan Pusat Pembangunan Utama C seperti Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur dan Bali ditambah daerah-daerah di Sulawesi dan beberapa daerah Indonesia bagian Timur.

Pengembangan industri Kota Surabaya disamping sebagai kota INDAMARDI : Industri, Dagang, Maritim, Pendidikan dan Garnisun, kota Surabaya juga berkedudukan sebagai Pusat Pembangunan Utama C. Oleh sebab itu tujuan dan sasaran rencana induk Kota Surabaya selain untuk mengembangkan Industri, Perdagangan, Maritim dan Pendidikan juga mendorong pertumbuhan dan pengembangan Surabaya dalam skala peranan Regional yang sekaligus mengatur pula dengan Kebijakan Nasional. Prinsip pokok yang mendasari Master Plan Surabaya tahun 2000 adalah rangkaian program-program pembangunan yang terencana dan bertahap, untuk menyebarkan pusat-pusat aktivitas

yang merata bersama-sama penduduknya di semua kota.⁹⁾

Untuk menunjang perkembangan industri ke arah pembangunan yang berwawasan lingkungan, maka tumbuhnya industri diiringi dengan terbitnya peraturan perundang-undangan.

Terbitnya peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa pencegahan pencemaran akibat limbah industri secara normatif telah diupayakan secara dini oleh Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur. Pembuatan kebijaksanaan lingkungan yang dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan perundangan bukan berarti pekerjaan untuk mewujudkan tujuan kebijaksanaan telah selesai dan belum merupakan jaminan bahwa tujuan yang dikehendaki telah terwujud, melainkan melalui berbagai bentuk peraturan yang telah diterbitkan justru merupakan suatu tindakan awal yang hendaknya diikuti dengan tindakan-tindakan berikutnya, sehingga terbitnya peraturan perundang-undangan adalah merupakan *plan of action* yang dapat menyadarkan kita baik sebagai pembuat kebijaksanaan maupun pelaksana yang harus menerapkan tujuan-tujuan kebijaksanaan.

⁹⁾ Ibid, h. 16.

5.3.2. Kasus Pencemaran Oleh Limbah Industri.

5.3.2.a. Limbah Industri Sebagai Unsur Pencemar.

Pada dasarnya setiap kegiatan menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup sebagaimana pembangunan industri yang ada sekarang. Dalam program-program pengembangan pembangunan industri yang baru maupun perluasan, maka dalam ketentuan dasar pembangunan harus berwawasan lingkungan.

Ditinjau dari sisi lingkungan, industri merupakan sistem kegiatan produksi, yaitu terjadinya proses pengubahan salah satu bahan bakunya menjadi bahan jadi atau setengah jadi dengan menggunakan energi yang memberikan sisa-sisa produksi sebagai pencemaran lingkungan hidup manusia dalam berbagai kadarnya.

Dalam proses industri ini secara pasti akan terlihat, bahan baku, tanah dan energi serta manusia. Kegiatan industri memegang peranan penting di dalam proses perubahan yang terjadi terhadap lingkungan. Di samping itu kegiatan industri juga termasuk kategori pencemaran berat di Indonesia masuk urutan ketiga setelah limbah rumah tangga dan limbah pertanian.

Pemakaian bahan baku dan energi yang diambil dari alam, terutama yang bersifat tak terpulihkan (*non renewable*) dan jumlah yang tak terkendali (melampaui daya dukung) akan mempengaruhi

keseimbangan (*equilibrium*). Ekologi wilayah tersebut (dan selanjutnya) akan memberikan "kondisi tidak wajar" (*non equity*) terhadap lingkungan tersebut. Limbah industri yang berujud padat, cair atau gas, secara akumulatif atau tidak, dapat berpotensi sebagai pencemar yang berbahaya. Pencemaran akan dapat menciptakan masalah lingkungan, bisa menyangkut bidang fisik, biotik dan sosial budaya.¹⁰⁾ *Equilibrium*, *equity* dan bebas polusi merupakan hakekat keserasian dan stabilitas ekosfera industri yang senantiasa harus diupayakan.

Dampak yang paling terasa akibat pertumbuhan industri adalah meningkatnya pencemaran lingkungan hidup akibat tidak sempurnanya sistem pembuangan air limbah.

Limbah industri dapat berujud :

1. Limbah padat seperti sampah organik, bekas kemasan berupa botol, kaleng dan kantong plastik.
2. Limbah cair antara lain bekas minyak pelumas, cairan bercampur lumpur yang mengandung antara lain logam berat dan lain-lain.
3. Gas, partikel, debu dan lain-lain.

Ada beberapa jenis industri yang tidak menghasilkan limbah cukup berarti, misalnya industri

10) Ibid.

elektronik dan keramik. Sebaliknya sejumlah industri menghasilkan limbah yang sangat berbahaya. Klasifikasi limbah bahan beracun dan berbahaya telah ditetapkan dalam surat keputusan Menteri Perindustrian No. 148/M/SK/4/1985 tentang pengamanan bahan beracun dan berbahaya di perusahaan industri.

Dampak pencemaran yang dihasilkan berfluktuasi, tergantung volume dan konsentrasinya, sebab debit limbah kadang-kadang besar dan kadang-kadang kecil, tergantung pada produksi dalam industri yang bersangkutan. Dampak masing-masing bahan pencemar tersebut terhadap air juga bervariasi.

Tingkat dan jenis pencemarannya bisa dilihat dari masing-masing jenis zat pencemaran seperti :

1. Zat organik terlarut : menyebabkan menurunnya kadar oksigen terlarut dalam badan air, sehingga mengakibatkan badan air mengalami kekurangan oksigen. Padahal oksigen dalam badan air itu amat diperlukan oleh seluruh unsur kehidupan dalam air (*aquatic life*). Juga menjaga kualitas badan air tersebut.
2. Zat padat tersuspensi : pengendapan zat padat ini di dalam dasar badan air akan mengganggu kehidupan di dalam badan air tersebut. Endapan solid di dasar badan air akan mengalami dekomposisi. Kondisi itu bisa juga menyebabkan menurunnya kadar oksigen terlarut di dalam air.

3. Nutrien (Nitrogen & Phosphor).
4. Minyak dan bahan terapung lainnya.
5. Logam berat, Cyanida dan racun-racun organik lainnya.
6. Warna dan kekeruhan.
7. Organic Tracero : termasuk dalam jenis bahan pencemar ini, diantaranya Phenol yang menyebabkan air berbau dan tidak enak rasanya khususnya jika badan air tersebut digunakan sebagai air baku untuk keperluan air minum.
8. Refactori substances.¹¹⁾

Mengingat sangat beragamnya jenis limbah industri yang memiliki potensi sebagai polutan (bahan pencemar) diperlukan cara yang tepat untuk mengolahnya, hingga air limbah yang dibuang ke badan sungai atau ke tanah-tanah pertanian tidak memiliki lagi potensi sebagai polutan.

Apabila kita melihat kawasan sepanjang DAS terutama DAS Kali Brantas merupakan kawasan strategis untuk mengembangkan pertanian maupun industri serta pemukiman, maka industri-industri besar banyak bertumbuhan di sepanjang DAS Kali Brantas. Pada satu sisi, tumbuhnya industri memang memberikan keuntungan berupa antara lain terciptanya lapangan kerja baru

¹¹⁾ Jawa Timur Menangkal Limbah, hal. 11.

dan meningkatnya pendapatan perkapita, namun dalam pihak lain ternyata membawa dampak negatif terhadap lingkungan hidup dan sumber daya air.

5.3.2.b. Peruntukan Kali Surabaya sebagai Bahan Baku P.D.A.M.

Kali Surabaya merupakan cabang dari Kali Brantas yang berawal dari Pintu Air Mlirip di Mojokerto sampai Pintu Air Jagir di Wonokromo.

Fungsi Kali Surabaya pada saat ini meliputi :

- Sumber air baku bagi instalasi pengolahan air bersih Ngagel untuk penduduk Surabaya dan sekitarnya.
- Irigasi di sebagian daerah Delta Brantas.
- Sumber air baku bagi industri yang terletak di sepanjang Kali Surabaya.
- Pengairan tambak ikan yang berada di daerah pantai.
- Pemas dan pengecer air buangan pada saluran-saluran kota.
- Pembawa buangan rumah tangga dan industri ke laut.

Adapun kebutuhan air Kali Surabaya dapat dilihat pada tabel di bawah ini/diambil dari Dinas Pekerjaan Umum Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur Bidang Pengairan.

KEBUTUHAN AIR DARI KALI SURABAYA

Tahun	1985	1990	1995	2000
- Air bersih	3,3	4,3	6,3	8,3
- Kebutuhan lain-lain air industri	1,1	1,4	2,0	2,0
- Irigasi	3,0	2,0	1,0	1,3
- Kehilangan	0,6	0,6	0,6	0,6
- Pengenceran	3,0	3,0	4,0	4,3
T o t a l	11,0	11,3	14,5	17,1

Pada keadaan normal Kali Surabaya masih bisa menyediakan debit $15 \text{ m}^3/\text{detik}$.

Peningkatan jumlah penduduk Kota Surabaya dan sekitarnya menurut kenaikan kebutuhan air bersih, satu-satunya sumber air baku yang bisa dirasakan adalah Kali Surabaya. Pada tahun 1987 merupakan tahun yang amat menentukan bagi Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur, selain menangani sumber daya alam dan lingkungan hidup, air Kali Surabaya yang menjadi bahan baku utama kebutuhan air minum bagi 3.000.000 penduduk Surabaya berada dalam titik kritis, dimaksud adalah mengalami pencemaran dengan kadar beberapa parameter telah melampaui persyaratan sebagai sumber air bersih. Sedangkan air Kali Surabaya kini baru dimanfaatkan sebesar 3.000 liter per detik oleh PDAM

Kotamadia Surabaya ditambah dengan suplai 300 liter/detik dari sumber air Umbulan, sehingga baru 50,9 % kebutuhan air minum penduduk Surabaya tercukupi. Ketergantungan penduduk kota-kota di sepanjang daerah aliran sungai Kali Brantas akan bahan baku air minum pada sungai ini masih tetap tinggi di masa-masa mendatang.

4.4.c. Kasus Pencemaran akibat Industrialisasi.

Adanya pembangunan industri yang sekarang telah menimbulkan pencemaran lingkungan, dikarenakan industri yang ada telah membuang limbah air atau padatnya ke badan air/sungai. Pencemaran pada badan air sungai Brantas/Kali Surabaya dapat dikenali, karena limbah cair yang dibuang kualitasnya tidak memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan, jauh di atas ambang batas yang diperkenankan.

Berdasarkan hasil pemantauan limbah pabrik di sepanjang Kali Surabaya dapat disimpulkan hampir semua perusahaan industri yang ada tidak memenuhi standard 50 miligram/liter untuk BOD dan 80 miligram/liter untuk COD, sebagaimana yang telah

ditetapkan dalam SK Gubernur No. 43 tahun 1978.¹²⁾

Keterangan :

BOD = Biological Oxygen Demand.

Kebutuhan Oxygen Biologi, Kadar BOD yang melebihi batas maximum yang diperbolehkan menimbulkan pencemaran terhadap *aquatic life* (kehidupan di dalam air).

COD = Chemical Oxygen Demand.

DO = Disolved Oxygen.

Banyaknya oxygen yang larut dalam air. Air akan jernih dengan oxygen dalam jumlah tertentu, tergantung suhu, besarnya ± 14 ppm.

Oxygen, unsur terpenting dalam kehidupan,

12) Catatan :

1. Keputusan Gubernur No. 43 tahun 1978 merupakan salah satu peraturan yang dikirim ke perusahaan-perusahaan berdasarkan Surat Edaran Gubernur Kepala Daerah Tingkat I No 660.1/9479/025/1987 tentang Penanggulangan Pencemaran Kali Surabaya . Namun berdasarkan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur No. 414 tahun 1987 tentang Penggolongan Dan Bahan Mutu Air Limbah Di Jawa Timur pasal 9, Keputusan Gubernur tersebut di atas dicabut. Namun untuk ketentuan BOD dan COD tetap sama.
2. Tidak semua parameter relevan untuk dianalisa lebih lanjut. Untuk mengetahui terjadinya pencemaran pada umumnya parameter yang dipakai adalah mg/l BOD yang terdapat pada 5 dari 8 sungai di Pulau Jawa dan pada musim kemarau pencemaran berat lebih dari 6 mg/l terjadi di beberapa kota besar seperti kali Surabaya : (Emil Salim, Pembangunan Berkelanjutan, Prisma, No. 1 Th. XX, 1991).

maka pada umumnya untuk pengukuran pencemaran air diakui dengan besarnya oxygen yang terlarut di dalam air.

Kadarnya :

DO = 10 ppm, air dinilai baik.

DO = 4 ppm, air sudah tidak baik.

DO = 1 ppm, suasananya boleh dikatakan anaerobik, bau busuk.

Di samping itu Kali Surabaya sebagai sumber air bersih harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

	Kualitas air kali	Persyaratan
BOD	± 10 Mg/liter	5 Mg/liter
COD	± 18 Mg/liter	8 Mg/liter
DO ₃	± 2 Mg/liter	6 Mg/liter
NA ₃	1 Mg/liter	1 Mg/liter
Bakteri Fikal	1100.000/1000 ml	2000/100 ml

Akibatnya pertumbuhan industri yang amat terasa adalah meningkatnya pencemaran lingkungan karena tidak sempurnanya sistem pembuangan air limbah industri. Keberadaan Kali Surabaya, pecahan Kali Brantas dari Mojokerto dan bermuara di ujung Surabaya nampaknya dimanfaatkan secara maksimal oleh sejumlah industri. Mereka berusaha memperoleh bahan baku air secara mudah serta beranggapan bahwa Kali Surabaya memiliki daya tampung limbah yang tak terbatas.

Hasil pengujian laboratorium kimia Departemen

Perindustrian, ditemukan data bahwa tingkat BOD Kali Surabaya mencapai 20.000 miligram/liter. Angka itu menunjukkan bahwa Kali Surabaya tercemar hebat sehingga air PDAM menjadi keruh dan berbau.¹³⁾

Kasus pencemaran Kali Surabaya yang mengakibatkan produksi air minum PDAM Kotamadia Surabaya tercemar hebat sudah mengalami sebanyak 3 kali. Pada tahun 1976, berdasarkan hasil pengujian terhadap air yang diambil Tim Peneliti dari PDAM Surabaya menunjukkan pencemaran disebabkan oleh limbah pabrik bumbu masak, pabrik gula dan pabrik pengolahan kulit. Beberapa perusahaan yang diduga mencemari adalah PT. HAKA, Produsen Kulit dan PT. Miwon sebagai produsen bumbu masak. Kasus kedua terjadi tanggal 15 Nopember 1982, Tim Peneliti dari PDAM Surabaya langsung terjun dan mengambil contoh air Kali Surabaya pada 20 titik rawan. Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur segera mengkoordinasikan Tim KPPLH untuk secara intensif ikut memecahkan problem yang cukup gawat itu.¹⁴⁾

Berdasarkan hasil penelitian PT. Encona Incorporation Bandung yang ditunjuk oleh Departemen PU, melakukan penelitian terhadap 70 buah industri

13) Ibid.

14) Ibid

yang secara langsung atau tidak langsung membuang limbah industri ke Kali Surabaya, ada 5 industri yang secara positif diduga sebagai penyebab timbulnya pencemaran tahun 1982 yaitu PT. Miwon, PT. Surabaya Agung Kertas, Pt. Surabaya Mekabox, PT. Suparma dan Fabrik Gula Gempol Kerep Mojokerto. Bahkan Tim yang ditunjuk oleh Menteri KLH Emil Salim menunjuk lagi tujuh buah industri yang mempunyai potensi tinggi ikut mencemarkan Kali Surabaya. Ke 7 industri itu adalah PT. Wijaya, PT. Asen Pabauran, PT. Ajinomoto Indonesia, PT. HAKA, PT. Tjiwi Kimia dan PT. Mertex.¹⁵⁾

Pencemaran Kali Surabaya saat itu mendapat perhatian Pemerintah Pusat khususnya Menteri KLH Emil Salim. Oleh karena itu dibentuklah Tim KPPLH Tingkat I Jawa Timur yang terdiri dari 1 orang Staf Biro Kependudukan dan Lingkungan Hidup (KLH), 6 orang anggota KPPLH Tingkat I Jawa Timur dan 1 orang Staf Peneliti dari PT. Encona, turun ke lapangan mengadakan penelitian langsung ke sejumlah industri yang mempunyai potensi sebagai pencemar.

Pada tanggal 25 Juni 1985 tim tersebut mengadakan peninjauan ke Fabrik Gula Gempol Kerep dan ke PT. Surabaya Agung Kertas serta PT. Miwon

15) Ibid.

Indonesia pada tanggal 29 Juli 1985. Dari kunjungan Tim tersebut ditemui beberapa pelanggaran di pabrik gula seperti BOD air limbahnya tinggi, temperatur tinggi, minyak lemak tinggi, bahan organik tinggi dan terdapat lumpur yang masuk ke dalam sungai. Demikian pula di PT. Surabaya Agung Industri Kertas dan Pulp serta PT. Suparma yaitu BOD dan COD air limbahnya cukup tinggi dan tidak seluruhnya diolah lewat instalasi Pengolahan Air Limbah. Bahkan waktu itu PT Suparma tidak memiliki instalasi pengolahan air limbah sama sekali.

Dari hasil pengamatan mengenai sistem prosesing air limbah, cara pembuangannya, kondisi fisik unit instalasi pengolah air limbah dan bak-bak penampungan hasil limbah padat, maka Tim tersebut menemukan berbagai pelanggaran sebagai berikut :

1. Masih terlihat air bekas cucian mesin dan peralatan lain yang mengandung minyak dan kotoran hidrokarbon dalam jumlah cukup banyak, belum mendapat penanganan yang memadai.
2. Instalasi pengolahan air limbah yang ada kepastiannya belum memadai dengan jumlah air limbah yang diolah. Untuk pengolahan air limbah itu tampaknya belum dioperasikan secara maksimal dan menggunakan teknologi yang memadai.
3. Hasil akhir dari limbah yang diolah di instalasi pengolahan air limbah belum diketahui secara pasti

pembuangannya.

4. Penampungan sludge berupa liquid belum diperhitungkan dengan kondisi volume yang dikeluarkan pabrik dan penanganan selanjutnya belum dipikirkan.
5. Pembuatan pupuk cair dari limbah produksi bumbu masak kapasitasnya masih jauh dibawah kapasitas air limbah, sementara pemasaran produksi pupuk cair bekas air limbah industri tersebut masih belum lancar.

Beberapa catatan yang dikeluarkan Tim tersebut, antara lain :

1. Air limbah yang ada di parit-parit di dalam pabrik dan masih mengandung minyak dan hidrokarbon yang tinggi perlu penanganan yang lebih baik agar tak menjadi polutan.
2. Instalasi Pengolahan Air Limbah yang ada tidak lagi memenuhi syarat. Kapasitasnya tak memadai dengan debit air limbah, teknologinya tak memadai, hasil akhir prosesingnya belum diperiksa di laboratorium.
3. Prosesing air limbah menjadi pupuk cair perlu ditingkatkan, juga penanganan hasil produksinya.
4. Kolam (bak) penampungan perlu ditingkatkan fungsinya, dinding bak penampung perlu diplester untuk menghindari rembesan berbahaya dalam bak ke daerah sekitarnya.

Sebagai tindak lanjut diperoleh surat-surat pernyataan dari industri-industri itu untuk segera membangun unit pengolahan limbah dimaksud. Pembangunan unit pengolahan limbah disanggupi akan mulai tanggal 5 Agustus 1985 dan selambat-lambatnya telah beroperasi secara maksimal pada akhir bulan Desember 1987. Pemantauan terhadap kelima industri terus menerus dilakukan antara bulan September 1985 sampai April 1987. Namun pada periode itu terbukti Kali Surabaya tercemar lagi, bahkan pada bulan April 1987 pencemaran Kali Surabaya sudah sangat berat dan amat dirasakan oleh warga kota. Kelima industri sebagai pencemar terberat adalah PT. Miwon Indonesia, PT. Surabaya Mekabox, PT. Surya Agung, PT. Suparma dan PT. Gempol Kerep.

Pencemaran Kali Surabaya dapat dibuktikan oleh hasil pemantauan yang dilakukan oleh Balai Laboratorium Kesehatan Surabaya, Balai Penelitian dan Pengembangan Industri Surabaya dan DPU Pengairan. Hasil pemantauan limbah industri berupa antara lain :

1. Kadar BOD dan COD jauh di atas persyaratan yang telah ditetapkan berdasarkan SK Gubernur No. 43/1978.
2. Cairan berwarna coklat muda mengandung padatan coklat dan berbau busuk.
3. Cairan keruh berwarna putih mengandung padatan berbau busuk.

Hal tersebut mengakibatkan kondisi air Kali Surabaya

semakin tercemar sehingga produksi air PDAM juga ikut tercemar. Kondisi air berwarna kuning kecoklatan serta berbau anyir, kandungan khlor dan konsentrasi kepekatannya tinggi.

Berdasarkan hasil penelitian, pencemaran ini disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu :¹⁶⁾

1. Tidak dimilikinya fasilitas pengolahan air.
2. Pembuangan air buangan langsung ke badan air.
3. Adanya kesulitan pengusaha dalam mengolah limbah industri.

Hasil tersebut nampak pada tabel di bawah ini :

I. Fasilitas pengolahan air yang dimiliki.

No. ;	J a w a b a n ;	n ;	Prosen
1. ;	A d a ;	18 ;	50 %
2. ;	Tidak ada ;	18 ;	50 %

Responden = 37

Jawaban = 36

Tabel diatas memberikan petunjuk, bahwa ketaatan para pengusaha untuk memiliki fasilitas pengolahan air limbah telah mencapai 50 %. Walaupun demikian, keadaan tersebut belum memberikan arti

¹⁶⁾ Data diambil dari PT. Encona Engineering Inc. Jakarta Indonesia In Association with Sir M. Macdonald & Partners Asia, Consulting Engineers - Cambridge, England, 1985, h. 2.

apabila kita lihat dari tabel berikutnya.

II. Apakah air buangan langsung atau tidak ke perairan.

No.	Jawaban	n	Persen
1.	Ya	16	85 %
2.	Tidak (disimpan dulu)	3	15 %

Responden = 37

Jawaban = 19

Pembuangan air limbah langsung ke perairan mencapai 85 % dari jumlah responden. Hal ini merupakan indikasi yang kuat, bahwa sebagian responden yang telah memiliki fasilitas pengolahan air limbah belum difungsikan.

Seorang responden/pemegang peran akan bertingkah laku sesuai dengan peraturan atau tidak sangat tergantung dari beberapa faktor, antara lain :

1. Faktor komunikasi.
2. Apakah tujuan yang telah ditetapkan sesuai dengan tujuan si pemegang peran.
3. Ketidak mampunya untuk menyesuaikan dengan isi peraturan di tengah-tengah kondisi fisik yang ada.
4. Aktivitas pelaksana yang tidak konsisten serta penerapan sanksi yang kurang tegas.

III. Kesulitan dalam mengelola limbah industri.

No.	J a w a b a n	n	Prosen
1.	B i a y a	9	60 %
2.	Tenaga trampil	0	0 %
3.	Tenaga ahli	3	20 %
4.	Lainnya	3	20 %

Responden = 37

Jawaban masuk = 15

Nampak dalam tabel ini pengaruh faktor sumber daya khususnya yang menyangkut soal dana ataupun tersedianya personil yang menurut teori Dror merupakan komponen penting menyebabkan salah satu tujuan hukum sebagai sistem sulit terwujud.

Kesulitan ini semakin jelas apabila kita sadari, bahwa subsistem hukum tidak dapat berdiri sendiri, melainkan ia mendapat pengaruh dan tekanan dari subsistem lainnya, terutama dalam hal ini sub sistem ekonomi.

Masing-masing subsistem mempunyai fungsinya yang spesifik seperti subsistem ekonomi berfungsi demi uang (N Luhmann) atau untuk beradaptasi dengan lingkungannya (Talcott Parsons), sedangkan subsistem hukum menjaga dan berupaya serta memberikan struktur di dalam masyarakat dengan dibuatnya ketetapan-ketetapan yang mengikat.

Akibat pencemaran Kali Surabaya sangat terasa oleh warga kota yang mengkonsumsi air PDAM Kotamadia Surabaya. Penyebab pencemaran oleh industri-industri tersebut ternyata mereka belum memenuhi persyaratan yang telah ditentukan yaitu :

1. Hanya beberapa buah industri saja yang memiliki sistem pengolahan limbah industri yang memenuhi syarat.
2. Sebagian besar industri itu sama sekali belum memiliki instalasi pengolahan limbah, walaupun ada, sifatnya masih sangat sederhana dan tak memenuhi syarat. Air buangnya tetap melebihi ambang batas yang ditentukan.
3. Adanya alasan pernyataan bahwa mereka akan menyelesaikan instalasi pengolahan limbah baru selesai tanggal 31 Desember 1987, maka pabrik-pabrik yang ada sepanjang DAS Kali Surabaya tetap seenaknya membuang limbahnya langsung ke sungai, akibatnya pencemaran tetap terjadi.

Dalam hal ini Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur telah melakukan upaya-upaya yang sifatnya non hukum maupun hukum.

Sejak peristiwa pencemaran pada tahun 1987, maka upaya pengawasan dan pembinaan serta penyuluhan masalah lingkungan hidup di perusahaan-perusahaan industri di Jawa Timur terus dilakukan. Bahkan pemantauan terus dilakukan oleh Komisi Penanggulangan

Pengendalian pencemaran (KPPLH) juga dilakukan secara rutin. ¹⁷⁾ Di samping itu kegiatan-kegiatan berupa penataran, lokakarya, seminar diadakan oleh instansi pemerintah, swasta/pengusaha, Lembaga Swadaya Masyarakat maupun di lingkungan Perguruan Tinggi. Disamping itu dilakukan kerjasama dengan pusat studi lingkungan yang ada di Perguruan Tinggi Negeri dan penelitian-penelitian yang menyangkut masalah pencemaran lingkungan. Namun upaya - upaya tersebut tidak membuahkan hasil, bahkan pada tahun 1987 pencemaran tetap semakin parah. Kondisi air di Kali Surabaya yang berfungsi sebagai bahan baku penjernihan air minum untuk masyarakat Surabaya telah memiliki syarat maksimal yang dianjurkan. Begitu rendahnya mutu bahan baku air, peralatan-peralatan penjernihan PDAM tidak mampu mengolahnya. Akibatnya biaya produksi yang harus bertambah sekitar 22 juta rupiah per hari. Biaya tambahan tersebut digunakan untuk pembelian bahan-bahan kimia serta pemakaian listrik untuk pekerjaan tambahan.

Keadaan tersebut di atas tidak mungkin dibiarkan terus menerus, akhirnya Pemda Tingkat I

17) Catatan : Sebagaimana diatur dalam UU No. 4 Tahun 1982 pasal 18 dan UU No. 5 Tahun 1984 pasal 15 dan untuk Jawa Timur diatur dalam bentuk Surat Edaran Gubernur Jawa Timur sebagaimana terlampir.

Jawa Timur melakukan upaya berbagai jalan pintas yaitu dengan mencuci air Kali Surabaya dengan menggelontorkan air dari waduk Ir. Sutami, Karangates. Jalan pintas ini terkenal dengan nama penggelontoran dan memakan biaya, namun sepuluh hari, sesudah itu produksi air PDAM keruh lagi. Kadar oksigen sehari setelah penggelontoran mencapai 4,4 mg/liter. saat itu merosot tinggi 1,11 mg/liter. Padahal standard internasional mestinya paling sedikit 5-6 mg/liter. Usaha yang telah dilakukan tersebut ternyata tidak menunjukkan hasil yang diinginkan. Bahkan pencemaran tetap saja terjadi.

Langkah yang ditempuh saat ini masih berupa upaya pembinaan, sehingga harapan yang diinginkan belum terwujud, bahkan pencemaran tetap terjadi, terbukti dari hasil pemantauan oleh Dinas Pekerjaan Umum Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur bidang Pengairan, Balai Laboratorium Kesehatan Surabaya dan Balai Penelitian dan Pengembangan Industri Jawa Timur pada bulan Oktober 1987 menyatakan, bahwa air buangan belum memenuhi standard sebagaimana yang ditetapkan oleh Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur No. 4 Tahun 1978 tentang Standard Kualitas Air

Limbah di Jawa Timur.¹⁸⁾ Bahkan sampai bulan Nopember 1987, muncul keluhan dari masyarakat bahwa air PDAM berwarna kuning dan terdapat semacam larva (hasil penelitian BTKL). Demikian pula hasil sidak Menteri KLH Emil Salim ke PT. Miwon dan PT. Mekabox, menemukan bahwa kondisi pengolahan limbah belum baik, kadar BOD-nya 470 ml/gram dan 606 mg/gram.

Tidak adanya perhatian dan kesadaran dari perusahaan-perusahaan yang menjadi penyebab timbulnya pencemaran, maka Wakil Gubernur II Trimaryono melakukan gebrakan yang terus menerus dan konsisten semenjak bulan April sampai Oktober 1987 ternyata cukup memberikan hasil antara lain limbah pabrik kertas PT. Surabaya Mekabox yang berupa serat gelas, pasir dan air yang semula dibuang begitu saja, kini didaur ulang.

5.3.3. Implmentasi Kebijakan Lingkungan Kaitannya Dengan Pencemaran Kali Surabaya.

Landasan hukum yang dipakai oleh Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur untuk menanggulangi pencemaran air adalah UULH No. 4 tahun 1982. Untuk mewujudkan tujuan kebijaksanaan sebagaimana yang

¹⁸⁾ Perlu diketahui pada saat itu SK Gubernur No. 43 Tahun 1978 masih berlaku.

dirumuskan dalam pasal 4 UULH, pemerintah menggariskan kebijaksanaan dan melakukan tindakan yang mendorong ditingkatkannya upaya pelestarian kemampuan lingkungan hidup untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan yang selanjutnya diatur dengan peraturan perundang-undangan (pasal 8), demikian pula ketentuan tentang pencegahan dan penanggulangan kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup beserta pengawasannya yang dilakukan secara menyeluruh dan atau secara sektoral ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan (pasal 17).

Selanjutnya untuk mencegah terjadinya pencemaran lingkungan akibat limbah industri, Undang-Undang No. 5 tahun 1984, pasal 21 mengatur bahwa perusahaan industri wajib melaksanakan upaya keseimbangan dan kelestarian sumber daya alam serta pencegahan timbulnya kerusakan dan pencemaran terhadap lingkungan akibat kegiatan industri yang dilakukannya.

Berdasarkan pasal 18 (3) bahwa pengelolaan lingkungan hidup di daerah dilakukan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka Pemerintah Daerah Tingkat I menerbitkan beberapa peraturan perundang-undangan seperti Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur No. 413 tahun 1987 tentang Penggolongan Baku Mutu Air di Jawa Timur yang diikuti

dengan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur No. 414 tahun 1987 tentang Penggolongan Dan Baku Mutu Air Limbah di Jawa Timur. Berdasarkan SK tersebut diatur persyaratan baku mutu air limbah yang diijinkan untuk dibuang ke dalam air (pasal 3, 5).

Namun demikian kondisi sumber-sumber air di Jawa Timur kualitasnya cenderung semakin menurun, sehingga diterbitkan pula Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur No. 8 Tahun 1989 tentang Pengendalian Pencemaran Air di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur.

Dalam rangka mengendalikan pencemaran air, gubernur mempunyai wewenang yang meliputi : (a) Upaya perlindungan sumber-sumber air; (b) perijinan pembuangan limbah cair ke sumber-sumber air; (c) pengawasan terhadap pelaksanaan pengendalian pencemaran air (pasal 3), sedangkan pelaksanaannya dibantu oleh tim koordinasi (pasal 4).

Melalui studi ini nampak bahwa implementasi kebijaksanaan pemerintah dalam rangka mewujudkan tujuan khususnya untuk mencegah terjadinya pencemaran telah dilakukan oleh pemerintah secara normatif yaitu dengan mengeluarkan berbagai bentuk peraturan perundang-undangan. Namun apa yang diharapkan tidak selalu sama atau sesuai dengan apa yang nampak dalam masyarakat. Ketidak mampuan atau ketidak berdayaan

hukum dalam menjalankan tugasnya disebabkan kurang disadarinya bahwa setiap peraturan yang telah dibuat berarti suatu rencana tindakan selanjutnya telah disiapkan pula. Berikut penyediaan sumber-sumber daya terutama manusianya disamping dana, fasilitas, dan sebagainya merupakan faktor yang penting bagi proses implementasi ini.

Di samping itu sistem pengawasan yang dilakukan secara terus-menerus dan konsisten perlu diperhatikan mengingat nilai-nilai yang terkandung dalam kebijaksanaan lingkungan yaitu nilai pembangunan lingkungan yang berkelanjutan yang ingin kita tanamkan merupakan nilai yang baru bagi masyarakat.

Kultur hukum merupakan jembatan antara sistem hukum dengan tingkah laku masyarakatnya. Ide-ide, sikap maupun pandangan (kultur hukum) bagi pembuat peraturan berbeda dengan kultur hukum masyarakatnya. Tanpa adanya dukungan dari obyek kebijaksanaan pemerintah, kiranya sulit untuk dapat mewujudkan tujuan kebijaksanaan.

Hal tersebut di atas tidak terlepas dari adanya pengaruh sosial, budaya, politik, maupun ekonomi yang melingkupinya, baik itu pembuat peraturan, pelaksananya, maupun mereka yang menjadi obyek kebijaksanaan.

Oleh karena faktor ekonomi dan politik yang memiliki energi cukup besar, maka bekerjanya hukum

dalam masyarakat sangat dikondisikan oleh kedua faktor tersebut. Walaupun diakui bahwa hukum memiliki "senjata pamungkas" yaitu sanksi yang dapat dikenakan bagi pelanggar hukum, namun dalam penerapannya tidaklah mudah.

BAB VI

PENUTUP

6.1. KESIMPULAN

Hampir semua aspek kehidupan manusia saat ini diatur oleh hukum. Keadaan tersebut sebagai akibat dilakukannya pembangunan yang berkesinambungan di negara ini yang menghendaki adanya perubahan. Rangkaian kegiatan beserta program-program pembangunan sebagaimana ditetapkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Repelita-Repelitanya sangat berkait dengan perkembangan masyarakat yang didasarkan pada perencanaan.

Melalui perencanaan berarti membuat pilihan-pilihan yang dilakukan secara sadar tentang cara yang bagaimana yang akan ditempuh untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan itu. Apabila pilihan telah ditetapkan maka pilihan-pilihan ini perlu dituangkan dalam bentuk kebijaksanaan pemerintah. Salah satu sarana untuk mengkonkritkan serta mewujudkan kebijaksanaan tersebut adalah melalui hukum.

Hukum merupakan salah satu sarana yang dapat dipakai oleh pemerintah dalam mewujudkan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan kedalam masyarakat. Penggunaan hukum sebagai sarana ini, disebabkan hukum memiliki berbagai fungsi yang dapat ia lakukan.

Dengan memakai konsep hukum yang modern, maka fungsi hukum yang amat menonjol saat ini adalah untuk menyalurkan kebijaksanaan pemerintah kedalam masyarakat. Walaupun diakui hukum selain mempunyai kelebihan atau kemampuan, di lain pihak disadari pula akan keterbatasan-keterbatasan yang ada.

Dalam rangka mengimplementasi tujuan kebijaksanaan pemerintah, tidak terlepas oleh adanya pengaruh faktor-faktor non hukum. Sebagai subsistem hukum yang ada dalam masyarakat, hukum memperoleh masukan dari subsistem-subsistem yang lain terutama subsistem politik dan ekonomi. Subsistem politiklah yang menentukan tujuan yang hendak diwujudkan itu, yang selanjutnya menghasilkan keluaran-keluaran (*output*) yang disalurkan kembali kedalam masyarakat.

Hukum dalam menjalankan peranannya berhubungan erat dengan tingkat perkembangan masyarakatnya. Masyarakat merupakan basis sosial bagi bekerjanya hukum yang menyediakan fasilitas sekaligus merupakan kendala bagi bekerjanya hukum. Perkembangan hukum yang tidak diiringi dengan perkembangan masyarakat menyebabkan fungsi hukum tidak dapat berjalan secara efektif.

Kehadiran hukum modern di dalam masyarakat mengakibatkan implementasi perlu dilaksanakan secara profesional. Profesionalisasi dalam penyelenggaraan hukum nampak dari adanya organisasi yang disebut

birokrasi. Para birokrat merupakan aktor pelaksana dalam mewujudkan tujuan kebijaksanaan yang telah tertuang dalam peraturan-peraturan. Namun demikian kerja birokrasi sangat ditentukan oleh tersedianya sumber daya, seperti dana, fasilitas, personil, dan lain-lain, karena secara esensial implementasi merupakan *technical or managerial problem*.

Oleh karena implementasi juga merupakan bagian dari *policy making*, maka dalam menjalankan aktivitasnya para birokrat mempunyai suatu kebebasan yang disebut diskresi, dimaksudkan agar dapat dicapai hasil maksimal dengan fasilitas yang tersedia. Disamping itu agar tujuan kebijaksanaan dapat terwujud, maka proses pelembagaan perlu mendapatkan perhatian, bagi setiap kebijaksanaan yang mengandung nilai-nilai yang sering berbeda dengan nilai-nilai yang terdapat di dalam masyarakat.

Terbitnya berbagai peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup merupakan suatu langkah positif bagi terwujudnya tujuan pembangunan yang berwawasan lingkungan. Adanya peraturan tentang lingkungan hidup merupakan *plan of action*, yang berarti merupakan suatu rangkaian tindakan yang berkesinambungan. Peraturan dibuat adalah untuk diimplementasikan, tanpa demikian itu peraturan yang telah dibuat merupakan peraturan mati (*dead regel*).

Akhirnya implementasi kebijaksanaan pemerintah

melalui hukum dalam perspektif sosiologi ini menyangkut berbagai aspek dan dimensi sekaligus, karena pekerjaan ini berfokus pada unsur manusianya baik sebagai penentu, pelaksana maupun sebagai pemegang peran (*role occupant*) untuk memberikan dukungan bagi tujuan yang hendak diwujudkan.

6.2. Saran

Berdasarkan kesimpulan diatas dapat diajukan beberapa saran, bahwa peraturan perundang-undangan yang telah dibuat hendaklah diimplementasikan terutama program-program yang menyangkut pembangunan dan pengembangan lingkungan hidup.

Namun perlu disadari bahwa hukum hanya merupakan salah satu sarana yang dapat dipakai untuk mewujudkan tujuan kebijaksanaan. Hukum sebagai satu subsistem yang ada dalam masyarakat selalu melakukan *interchange* dengan subsistem lainnya. Oleh sebab itu pemilihan hukum sebagai sarana perlu diiringi dengan perbaikan dan peningkatan subsistem-subsistem lainnya.

Unsur pokok dalam implementasi ini adalah *manusianya* yang harus dipahami dalam konteks yang luas yang selalu berinteraksi dengan lingkungan sosialnya. Manusia di sini bukan saja sebagai sasaran suatu peraturan melainkan juga sebagai pelakunya

sekaligus. Disamping itu bukan hanya sebagai individu melainkan juga sebagai anggota masyarakat. Dalam rangka itulah faktor kultur hukum yang melingkupinyapun berbeda, karenanya kultur hukum ini pun perlu mendapat perhatian dan penanganan yang serius yaitu melalui proses pelembagaan. Kultur hukum yang saat ini belum disentuh, merupakan faktor yang menentukan seseorang untuk taat, atau tidak taat pada peraturan-peraturan yang ada.

SUMMARY

Nowadays, law plays not only as tools of social control but also plays as tools of social changes. Even it is used as tools of implementing government's policy.

Law is not only a formulation of blue print, that is stimulated in its articles, but in itself, law is a phenomenon that could be observed in society life. Therefore, lawyers are not only involve in such a craftsmanship works, but also as policy maker and sometime as development planning formulator. Based on that assumption, the understanding of policy concepts, policy formulation models would be needed to understand the realization of that works.

The study of law in its relation with government's policy and its social context, tends to realize that law is not only one subsystem in society, but it lifes together with other subsystem in society, such economics, politics, and cultures, the interaction and interdependency between them are always exist in society.

The used of law as tools of obtaining the goals of government's policy, requires some methods in the context of organizational ways. Professionalism in implementing government's policy through some legal regulations shown in its bureauration. In its

bureaucration, some of government's apparatus have a strategic position in their activities in carrying on the government's policy.

The legitimation of such a new regulation, should be viewed as a plan of action which are should be followed by the following steps. The legal Acts which are not be applied in society would be lost its meaning.

In order to understand the government's policy realization through the study of the existing legal Acts. needs to apply a systemic approach. By this method, the systemic approach and the process of government's policy formulation - requires some of discussion concerning the other factors which are play an important role in the process of government's policy formulation, and its application in society, such as managements, communications, legal cultures, resources (human, finance and other facilities).

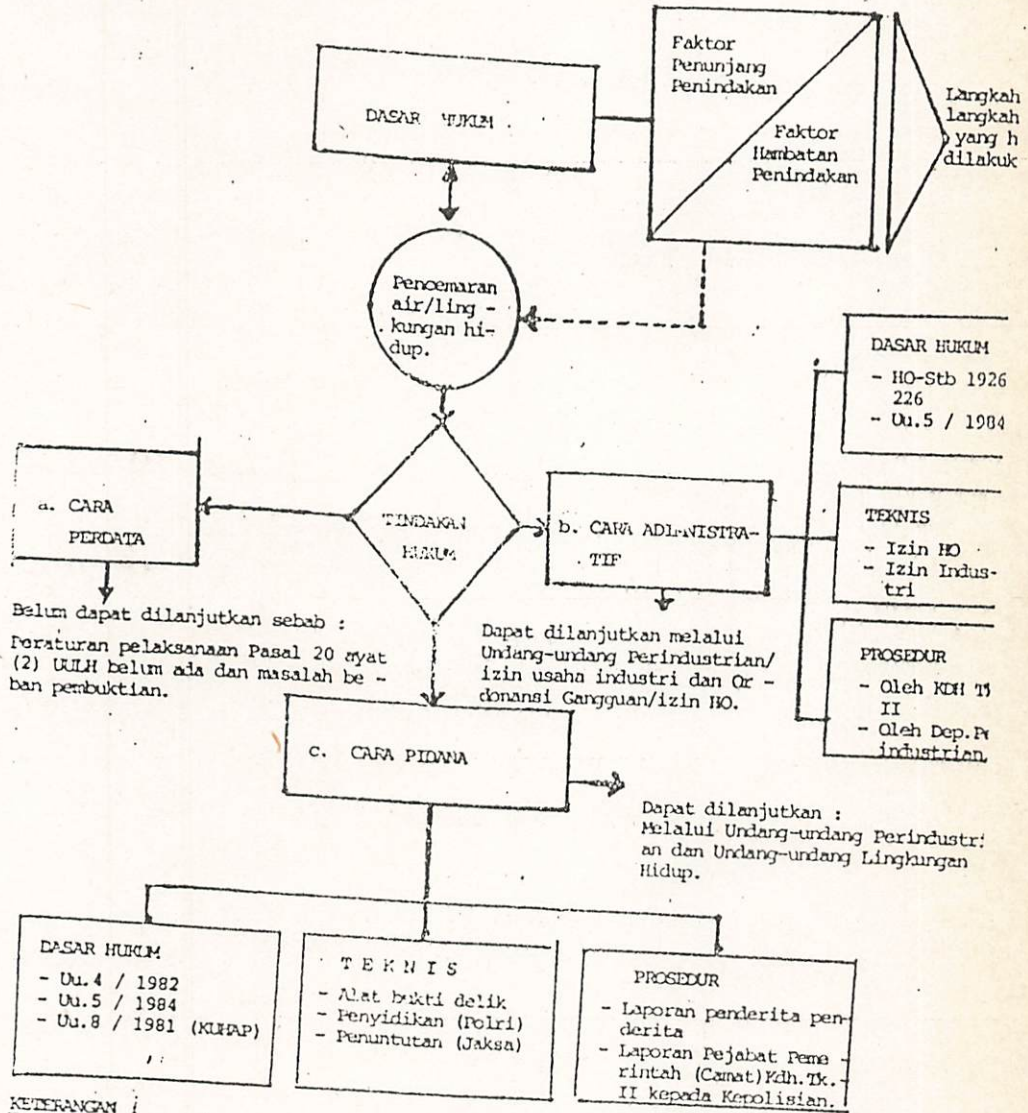
The promulgation of The Act no. 4/1982 concerning Basic Provisions for the Management of the Living Environment (EMA) should be treated as realizing efforts of obtaining government's policy in the field of environmental affairs. As do as the promulgation of the Act no. 5/1984 concerning Basic Provisions for the Management of the Living Environment (EMA) should also be seen as tool of realizing efforts of government's policy goals, such

as equilibrium of resources, preventing the environmental destruction or environmental pollution is caused by industrial waste, etc.

The lackness of resources and the internalization of new values concerning the environmental affairs and also the absence of continuously controls, tend to make more difficulties in obtaining the goals of government's policy.

Lampiran :

KERANGKA BERPIKIR UTAMA HUKUM TERHADAP KASUS PENCEMARAN
KALI SURABAYA.



KEBERANGAN

- Untuk kasus 2 (dua) perusahaan industri dipilih alternatif cara pidana dan bila diperlukan menggunakan cara administratif.

MODUL 11

NO.	REKAM JENJANG	MART	ALUMNI		KETERANGAN
			C.O.D.	B.O.D.	
1.	PT. AIRTA AIRTA KEMASAS. Dua Dirigo Kec. Duryorejo Kab. Gresik Produksi: Berbagai jenis Kertas & card- board.	102,19	167,17	10,84	Bantuan untuk in- dustri ke Kali Sa- rang
		44,01	40,34	83,44	
		391,04	318,63	39,62	
			49,31	307,89	
2.	PT. SUPARMA. Jl. Raya Waruga- nung 42 Kec. Karangmalang Surabaya. Produksi: Kertas	41,23	143,15	158,32	Bantuan untuk in- dustri ke Kali Sa- rang lewat seluler di
		66,85	224,84	121,39	
		220,16	557,11	896,52	
			232,64	318,38	
		1.152,94			
3.	PT. PERON JINDO- KEMAS. Jl. Raya Bando Kec. Duryorejo Gresik. Produksi: Glutamic Acid (bahan masak)	6,74	23,5	10,60	Bantuan untuk in- dustri sebagian ke Kali Surabaya dan di lingkungan di sekitar endapan.
		3,15	12,19	33,06	
		13,40	68,94	27,95	
		72,55	95,09		
4.	PT. SIBARATA SE- WA Kec. Warung Boto Kab. Gresik Jl. Raya Bando Kec. Duryorejo Gresik. Produksi: Kertas Kraft & Kertas diolah Berbagai karton	52,40	357,83	280,65	Bantuan untuk indus- tri ke A. Surabaya le- wat saluran Bando.
		256,53			
		1.102,18	697,47	646,27	
		1.509,43			
5.	P.T. GEMPU TAPPA. Dua Campol Karap Kec. Cadak Kajenehan Produksi: Gula		58,91	50,1	Bantuan untuk in- dustri ke Kramatoge. Mauk K. Surabaya
			122,01		
			285,59	111,34	
			617,16		

Standar kualitas air Sungai Indu
Ambang batas B.O.D. : 30 p/p
C.O.D. : 80 p/p

Laksanakan oleh:
1 Surabaya
2 Fergalita

Surabaya, 1987
Koordinitor

DAFTAR PUSTAKA

- Albert Wijaya, Kekuasaan dan Gerakan di dalam Organisasi, Jurnal Ilmu Politik No. 4, Gramedia, 1989.
- Albrow Martin Bureaucracy, Frederick A Praeger Inc., New York, 1970.
- Alfian, Masalah dan Prospek Pembangunan Politik Indonesia, Gramedia, 1986.
- , Politik, Kebudayaan, dan Manusia Indonesia, LP3ES, Jakarta, 1980.
- Alkostar, Artidjo, M Sholeh Amin, ed, Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional, LBH, Yogyakarta, 1986.
- Allen, CK, Law In The Making, Oxford : Clarendon Press, 1958.
- Allot, Antony, The Limits of Law, Buttetworths, 1980.
- Almond, Gabriel A., Study Perbandingan Sistem Politik Dalam Mochtar Mas'oed & Colin Mac Andreas (ed), Perbandingan Sistim Politik, Gajah Mada University Press, 1985.
- Anderson, James E, Public Policy Making, New York ; Halt, Rinehart and Winston, 1979.
- d'Anjou, L.J.M., Actoren en Factoren in Het Wetgevings Proces, Een empirische theorie over de totstandkoming van Wetgeving, Barendrecht, 1986.
- Aquina, HJ, Social en Politicke Factoren van overheidsbeleid Een vergelijkende Analyse, dalam Hoogewerf, Overheidsbeleid, Samson H.D. Tjeenk Willink, 1985.
- Atiyah, PS, Law and Modern Society, Oxford University Press, NY, 1983.
- Aubert, Vilhelm, The Rule of Law and the Promotional Function of Law in Welfare State, dalam Gunther Teubner, Dilemmas of Law in the Welfare State, Walter de Gruyter, 1986.
- Bertalanffy, Ludwig von, General System Theory, Foundations, Development, Applications, George Braziller, New York, 1968.

- Black Donald, Batas-batas Sosiologi Hukum Dalam Mulyana W Kusuma dan Paul S Baud (ed), Hukum, Politik dan Perubahan Sosial, Yayasan L.B.H., Indonesia, 1988.
- Blau, Peter M & Meyer, Marshall W, Bureaucracy in Modern Society, Random House, New York, 1956.
- Bodenheimer, Edgar , Jurisprudence, The Philosophy and Method of the Law, Harvard University Press, 1962.
- Braam, A van & Videc ML, Bemelmans, Leerboek, Bestuurskunde, Dick coutinho, Muidenberg, 1986.
- Bredemeier, Harry C, Law as an Integrative Mechanism, Vilhelm Aubert, ed, Sociology of Law, Middle Sex, Penguin Books, 1973.
- Brian W, Hoogwood and Gunn, Lewis, Policy Analysis for the real World, Oxford University Press, 1984.
- Budihardjo Miriam, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia, Jakarta, 1977.
- Castles, Lanc, Birokrasi Dan Masyarakat Indonesia, dalam Birokrasi, Kepemimpinan dan Resolusi Indonesia, Kumpulan Essai, Hapsara, 1983.
- Chamblis, William & Seidman, Robert B, Law, Order and Power, Reading Mass : Addition - Westley, 1971.
- Daemen, H.H.F.M. en Thomassen, J.J.A., Afstand Tussen Burgers en overheid dalam Hoogerwerf, Overheidsbelied, Samson H.D. Tjeenk Willink, 1985.
- Daldjoeni, Perubahan Sosial dan Tanggapan Manusia, Alumni Bandung, 1975.
- Danusaputro, Munadjat ST, Hukum Pencemaran dan Usaha Merintis Pola Pembangunan Hukum Pencemaran, Nusantara, 1978.
- Dias, Clarence J. Research in Legal Service and Poverty: Its Relevance to the Design of Legal Service Programs in Developing Countries, Washington University Law Quarterly, 1975.
- Dickerson, Reed, The Fundamentals of Legal Drafting, Little, Brown and Co. Boston Toronto, 1965.
- Dunn, William W, Public Policy Analysis, Prentice Hall, Inc, 1981, Alih bahasa Hanindita.

- Dror, Yehezkel, Law and Social Change, Joel B. Grossman and Mary H. Grossman, Law and Change in Modern America, Pacific Palisades, Cal : Goodyear Publishing Inc, 1971.
- , Ventures in Policy Sciences, Elsevier, Amsterdam, 1971.
- , Law and Social Change, Vilhelm Aubert, Sociology of Law (Middlesex: Penguin books, 1973).
- Dye, Thomas R, Understanding Public Policy, Prentice Hall, Inc Nop., 1978.
- Easton, David, Analisa Sistem Politik, dalam Mochtar Mas'ood & Colin Mac Andrews (ed), Perbandingan Sistem Politik, Gajah Mada University Press, 1985.
- Elders, JLM, Legitimiteit en Recht, Onder redactie Van JLM Elder, Recht en Legitimiteit, WEJ Tjeenk Willink, Zwolle, 1987.
- Ehrman, Henry, N, Comparative Legal Cultures, Prentice Hall, Inc, New Jersey, 1976.
- Esmara, Hendra, Politik, Perencanaan Pembangunan, Teori Kebijakan dan Prospek, Gramedia, Jakarta, 1986.
- Faisal, Sanapiah, Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar Dan Aplikasi, YA 3, Malang, 1990.
- Frederichson, H George, Administrasi Negara baru, The University of Alabama Press, 1980.
- Friedman, Lawrence M, On Legal Development, Rutgers Law Review, 1969.
- , Legal System, Russell Sage Foundations, My, 1975.
- , Law and Society, An Introduction, Prentice Hall, Inc, New Jersey, 1977.
- , Legal Culture and The Welfare State dalam Gunther Teubner, Dilemmas of law in the Welfare State, Walter de Gruyter & Co, 1986.
- Friedmann, Wolfgang, Legal Theory, Stevens & Sons Limited, 1967.
- , Law in Changing Society, Penguin Books, Victoria, 1971.

- Galanter, March, The Modernization of Law, dalam Myron Weyner, Modernization : The Dynamics of Growth, Cambridge, Mass, 1966.
- Geertz, Clifford, Ikatan-ikatan Primordial dan Politik Kebangsaan di negara-negara Baru, dalam Juwono Sudarsono (ed) Pembangunan Politik dan Perubahan Politik, Gramedia, Indonesia, 1981.
- Hadad, Ismid, Kebudayaan, Politik dan Keadilan Sosial, LP3ES, Jakarta, 1979.
- Hardjasoemantri Koesnadi, Hukum Tata Lingkungan, Gajah Mada, University, Press, 1986.
- Harris J.W., Law and Legal Science, An Inquiry into the Concept Legal Rule and Legal System, Clarendon Press, 1982.
- Hart, H LA, The Concept Of Law, Oxford University Press, 1972.
- Ham, Cristopher & Michael Hill - The Policy Process In The Modern Capitalist State, The Harvester Press, 1985.
- Hartono, Sunaryati, Perspektif Politik Hukum Nasional, dalam Artidjo Alkotsar & M. Sholeh Amin (ed), Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Nasional, LBH, Radjawali, Jakarta, 1986.
- Heady Feerel, Public Administration, A Comparative Perspective, Marcel Dekker, Inc, 1986.
- Himawan, Charles, Hukum Disadari Sebagai Alat Pembangunan, Prisma, No. 1, 1981.
- Homes, HJ Van Eikema, Hoofdlijnen van de geschiedenis der Rechtsfilosofie, Kluwer - Deventer, 1981, h. 198 - 256.
- Hoogerwerf, Het Beleidsproces en zijn Elementen, dalam Overheidsbeleid, Samson HD. Tjeenk Willink, 1985.
- , Politocilogie, Samsan Uitgeverij, Alphen aan den Rijn, 1979.
- Howard, CG & Mumners RS, Law : Its Nature and Limits, New Jersey : Prentice Hall, 1965.
- Huntington, Samuel P, Perubahan ke arah Perubahan Modernitas Pembangunan dan Politik dalam Juwono Sudarsoso (ed) Pembangunan Politik dan Perubahan Politik, Gramedia 1981.

- Hunt, Alan, The Sociological Movement in Law, The Mac Millan Press, 1981.
- Ida R, Hoos, System Analysis In Public Policy, University of California, London, 1974.
- Islamy, Irfan, Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara, Negara Aksara, Jakarta, 1984.
- Joseph, Raz, The Concept of a Legal System An Introduction to the Theory of Legal System, Oxford University Press, 1982.
- Kantaprawira, Rusadi, Pendekatan System Dalam Ilmu-Ilmu Sosial, Aplikasi Dalam Meninjau Kehidupan Politik Indonesia, Sinar Baru, Bandung, 1990.
- Kickert, W.J.M, Overheid - Planning, Theorieen, technicken en beperkingen, Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1986.
- Koentjaraningrat, Lima Masalah Integrasi Nasional, Masalah Pembangunan, Bunga Rampai Antropologi Terapan, LP3ES, 1982.
- , Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan Gramedia, 1984.
- Korsten A.F.A en Ligthart W.J.N, Beleidsvrrjheid, ambtelijk gedrag en beleidsuitvoering, Korsten A.F.A, en Derksen W, Uitvoering van Overheids-beleid, H.E Stenfert Kroese, 1986.
- Kusumaatmadja, Mochtar, Hukum, Masyarakat dan Kebijakanaksanaan Hukum Nasional, Binacipta, Bandung, 1976.
- Kusumah, Mulyana W, Perspektif, Theori dan Kebijakanaksanaan Hukum, Radjawali, Jakarta, 1986.
- , Hukum Dan Hak-Hak Asasi Manusia, Suatu pemahaman kritis, Alumni, Bandung, 1981.
- , & Baut, Paul S (ed), Hukum, Politik dan Perubahan Sosial, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1988.
- Kuypers, G, Beqinselen Van Beleids Ontwiktelling A, dickcoutinho, Muiderberg, 1984.
- Lasswell, Harold D and Myres S. Mc Dougal, Jurisprudence in Policy Oriented Perspective, The Yale Law Journal, Vol. 52, March 1943, Number 2.

- , Legal Education and Public Policy, Profesional Training In The Public Interest, The Yale Law Journal, Vol. 52, March 1943, Number 2.
- Linblom, Charles, E, Proses Penetapan Kebijakan, Erlangga, Jakarta, 1990.
- Leemans, F.A, Het Bepalen van Het Overheidsbeleid, dalam Hoogerwerf, Overheidsbeleid, Samson H.D, Theenk, Willink, 1985.
- Lloyd, Dennis, The Idea of Law, Penguin Books, 1972.
- Luhmann, Niklas, The Self reproduction of law and its limits dalam Gunther Teubner, Dilemmas of Law in the Welfare State, Walter de Gruyter, 1986.
- Lubis, Mulya, Politik Hukum di Dunia Ketiga, Studi Kasus Indonesia, Prisma, Nomor 7, tahun 1982.
- , Politik Hukum Dalam Perspective Perubahan Sosial dalam Artidjo Alkotsor & M Sholeh Amin (ed) Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Nasional, Rajawali, Jakarta, 1986.
- Lubis, Solly, Landasan dan Teknik Perundang-Undangan, Alumni, Bandung, 1977.
- Maarse, De Uitvoering van overheidsbeleid dalam Hoogerwerf, Overheidsbeleid, Samson H.D.Tjenk Willink, 1985.
- Macauley, Stewart, Non Contractual Relations in Business, American Sociological Review, 1963.
- Mahida, U.N, Pencemaran Air dan Pemanfaatan Limbah Industri, Rajawali, Jakarta, 1984.
- Meuwissen, D.H.M, Recht en Vrijheid, Inleiding, in de rechts filosofie, Het Spectrum, 1982.
- Muhadjir Noeng, Metodologi Penelitian Kualitatif Telaah Positivistik, Rasionalistik, Fenomenologik, Realisme Metaphitik, Rake Sarasin, Yogyakarta, 1990.
- Moleong, Lexy J., Metodologi Penelitian Kualitatif Remaja Rosdakarya, Bandung, 1950.
- Munadjat, St, Hukum Lingkungan, Bina Cipta, Bandung, 1982.
- Myrdal, Gunnar, Bangsa-bangsa Kaya dan Miskin, Gramedia, Jakarta, 1980.

- Nagel, Stuart S, Law and Social Change, Sage Publication, London, 1970.
- , Improving the Legal Process, Effects of Alternative, D.C. Heath and Company, 1975.
- Nasikun, Sistem Sosial Indonesia, Rajawali, Jakarta, 1984.
- Nelissen Nico, Geurts Jac, de wit, Henk, Het Verkennen van Beleids Problemen, Kerckebosch, B.U. 2 eist, 1986.
- Nelly, Mc, John T. Komunikasi Massa Dalam Proses Pembangunan, Yahya Muhaimin & Mac Collin Andrews, Gajah Mada University Press, 1982.
- Nonet, Philippe & Selznick, Philip, Law and Society in Transition, Toward Responsive Law, Harper & Row Publishers, 1978.
- Nurhandiantomo, Demokrasi dan Kepemimpinan dalam Lance Castles (ed), Birokrasi, Kepemimpinan dan Revolusi Sosial di Indonesia, Kumpulan essei, Hapsara, 1983.
- Nusantara, Abdul Hakim G, Kebijakan dan Strategi Pembangunan Hukum di Indonesia: Sebuah Tinjauan Kritis Politik Pembinaan Hukum Nasional: dalam Artidjo Alkotsar & M Sholeh Amin (ed), Pembangunan Hukum Dalam Perspective Hukum Nasional, Rajawali, Jakarta, 1985.
- , Politik Hukum Indonesia, Yayasan LBH Indonesia, 1988.
- Peters, AAG & Siswosoebroto, Koesriani (ed), Hukum Dan Perkembangan Sosial, Buku Teks Sosiologi Hukum Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1988.
Buku III, Pustaka Sinar Harapan, 1990.
- Pool, Ithiel de Sola, Communications and Development, Myron Weiner, Modernization : The Dynamics of Growth, Cambridge, Mass, 1966.
- Pospisil, Leopold, Anthropology of Law, A Comparative Theory, Harper & Row Publishers, New York, 1971.
- Purbacaraka, Purnadi, Perihal Kaedah Hukum, Alumni, Bandung, 1978.
- Rahardjo, Satjipto, Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 1977.
- , Hukum dan Perubahan Sosial, Alumni, Bandung, 1979.

- , Hukum dan Masyarakat, Angkasa, Bandung, 1980.
- , Beberapa Pemikiran Tentang Ancangan Antar Disiplin Dalam Pembinaan Hukum Nasional, Sinar Baru, Bandung, 1985.
- , Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 1986.
- , Masalah Penegakan Hukum, BPHN, Jakarta, Tanpa tahun.
- , Hukum dalam Perspektif Sejarah dan Perubahan Sosial dalam Artidjo Alkotsar & M. Sholeh Amin (ed), Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional, Rajawali, Jakarta, 1986.
- Riggs, Fred W, Agraria and Industri : Toward a Typology of Comparative Administration, dalam William J Siffin, (ed), Toward the Comparative Study of Public Administration, Bloomington, Ind, Indiana University Press, 1959.
- Rourke, Francis E, Bureaucracy, Politics and Public Policy, Litle - Brown and Co, Toronto, 1976.
- Salim, Emil, Lingkungan Hidup dan Pembangunan, Mutiara, Jakarta, 1980.
- , Pembangunan Berwawasan Lingkungan, LP3ES, Jakarta, 1986.
- Sanit, Arbi, Politik Sebagai Sumber Daya Hukum : Telaah mengenai Dampak Tingkah Laku Politik Elit dan Massa Terhadap Kekuatan Politik di Indonesia dalam Artidjo Alkotsar & M. Sholeh Amin (ed), Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional, Rajawali, Jakarta, 1986.
- Santoso, Amir, Analisis Kebijakan Publik : Masalah dan Pendekatan, Jurnal Ilmu Politik No. 3, tahun 1988 dan No. 4 tahun 1989, Jakarta.
- Sawer, Geoffrey, Law in Society, Oxford University Press, 1985.
- Sayre, Wallace S, Beberapa Perbedaan Sistem Birokrasi dalam Mochtar Mas'ud & Collin Mac Andrews (ed), Ferbandingan Sistem Politik, Gajah Mada University Press, 1985.
- Schuur, Edwin M, Law and Society, New York & Random House, 1968.

- Schuyt. C.J.M, Tussen Macht & Moraal, Over de Plaats van het Recht in Verzorgingsstaat en Democratie, Samson, 1983.
- , Sturing en het recht, Bovens M.A.P/Witteveen W.J (Red), Het schip van staat, Beschouwingen over Recht, Staat en Sturing WEJ. Tjeenk Willink-Zwolle, 1985.
- Selznick, Philip, Law, Society and Industrial Justice (Russel Sage Foundation, 1969).
- Seidman, Robert B, Administrative Law and Legitimacy in Anglophonic Afrika, Law and Society Review, 1970.
- , The State, Law and Development, Lt Martin's Press Inc, 1978.
- Shrode, William A & Voich Dan Jr, Organization and Management : Basic Systems Concepts, Tallahassee, 1974.
- Sigler, Yay A & Beede, Benjamin R, The Legal Sources of Public Policy D.C. Heath and Co. 1977.
- Singarimbun, Masri & Sofian Effendi, Metode Penelitian Survy, LP3ES, Jakarta, 1983.
- Soedjatmoko, Sistem Politik dan Pembangunan dalam Agenda Penelitian Asia: Sebuah Renungan, Prisma, LP3ES, Jakarta, No.10 Oktober 1980.
- , Analisa Kebijaksanaan dan Perkembangan Ilmu-Ilmu Sosial di Indonesia, Reading on Public Policy, Irfan Islamy, Brawijaya, 1981.
- , Dimensi Manusia Dalam Pembangunan, LP3ES, Jakarta, 1984.
- Soedarsono, Yuwono, Pembangunan Politik dan Perubahan Politik, Gramedia, Jakarta, 1987.
- Soekanto, Soerjono, & Abdullah Mustofa Sosiologi Dalam Masyarakat, Rajawali, Jakarta, 1980.
- , Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum, Rajawali, Jakarta, 1982.
- , Beberapa Teori Sosiologi tentang Struktur Masyarakat, Rajawali, Jakarta, 1984.
- , Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi, Remaja Karya, Bandung, 1985.

- , Teori Sosiologi : Tentang pribadi Dalam Masyarakat, Ghalia Indonesia, 1982.
- , Sosiologi Suatu Pengantar, Rajawali, Jakarta, 1987.
- Soemarwoto, Otto, Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan, Jambatan, 1983.
- Soeratmo, Gunarwan, Analisa Mengenai Dampak Lingkungan, Gajah Mada University Press, 1988.
- Supardi, Lingkungan Hidup dan Kelestariannya, Alumni, Bandung, 1983.
- Surbakti, Ramlan, Perbandingan Sistem Politik, Macphiso Grafika, Surabaya, 1984.
- , Dasar-dasar Ilmu Politik, Airlangga University Press, Surabaya, 1984.
- Suriasumantri, Jujun S, Filsafat Ilmu, Sebuah Pengantar Populer, Sinar Harapan, 1985.
- Suyatno, Birokrasi Tradisional dan Revolusi Sosial Dalam Cantlees Lance (ed), Birokrasi, Kepemimpinan dan Revolusi Sosial, Kumpulan essei, Hapsara, 1989.
- Stone, Julius, Law and the Social Sciences (Minneapolis, University of Minesta Press), 1966.
- Teubner, Gunther, The Transformation of Law in the Welfare State Dalam Gunther Teubner (ed) Dilemmas of Law in the Welfare State, Walter de Gruyter, 1986.
- , After Legal Instrumentalisme ? Strategic Models of Post Regulatory Law dalam Gunther Teubner (ed), Dilemmas of Law in the Welfare State, Walter de Gruyter, 1986.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, Perencanaan Pembangunan, Gunung Agung, Jakarta, 1985.
- , Pengantar Administrasi Pembangunan, LP3ES, 1974.
- Thoha, Miftah, Perspektif Perilaku Birokrasi, Rajawali, Jakarta, 1987.
- , Dimensi-Dimensi Prima Administrasi Negara, Rajawali, Jakarta, 1984.
- Trubek, David M, Toward a Social Theory of Law: An essay on the Study of Law and Development. The Yale Law Journal, Vol. 82, Number 1 Nov. 1972.

- Unger, Roberto Mangabeira, Law in Modern Society, Toward Criticism of Social Theory, The Free Press, London, 1976.
- Vago, Steven, Law and Society, Prentice - Hall Inc. New Jersey, 1981.
- Vredenberg, . Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat, Gramedia, Jakarta, 1980.
- Wahyono, Padmo, Sistem Hukum Nasional Dalam Negeri Hukum Pancasila, Rajawali, Jakarta, 1983.
- , Pembangunan Hukum di Indonesia, In - Dhill - CO, Jakarta, 1989.
- Weber, Max, On Law In Economy And Society, Edward Shills and Max, Rheinstin (transl), New York, A Clarion Book, 1954.
- Wignyodipuro, Soerojo, Pengantar Ilmu Hukum, Gunung Agung, Jakarta, 1979.
- Wignjosoebroto, Sutandyo, Hukum dan Metode-metode Kajiannya, Masalah Fakultas Hukum UNAIR Th. II, No.3, 1981.
- Wilk, Kurt, The Legal Philosophies Of Lask, Radbruch, And Dabin, Introduction by Edwin W Patterson, Harvard University Press, 1950.
- Willke, Helmut, Three Types of Legal Structure, The Conditional, The Purposive and the Relational Program. Dalam Gunther Teubner, Dilemmas of Law in the Welfare State, Walter de Gruyter. 1986.
- Winardi, Pengantar Tentang Teori Sistem Dan Analisa Sistem, Karya Nusantara, Jakarta, 1980.
- Yaspan, M.A., Mencari Hukum Baru: Sikretisme Hukum di Indonesia yang membingungkan dalam Mulaya W. Kusuma & Paul S. Baut (ed) Hukum, Politik dan Perubahan Sosial, Yayasan LBH Indonesia, 1988.

Makalah dan Karangan-karangan Lainnya.

- Attamimi, A Hamid S, Fungsi Cita Hukum (Rechtsidee) Dalam Pengembangan Perundang-undangan Nasional, tidak diterbitkan, Jakarta, 1987.
- , Proses Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Indonesia dilihat dari Aspek Filsafat Bangsa, Ceramah dalam Kursus Penyegaran Perancangan Perundang-undangan, Semarang, 1988.
- Effendi, Sofian, Sistem Administrasi Untuk Pembangunan Berkelanjutan, Prisma, No. 1, Tahun XX, Januari, 1991.
- Hardjosoemantri, Kusnadi, Hukum Lingkungan Makalah pada Seminar Pembangunan Industri yang Berwawasan Lingkungan Dalam Tata Ruang, Surabaya, 1988.
- Hartarto, Ceramah / Pengarahan Menteri Perindustrian tentang Kebijakan Pengembangan Industri Nasional Yang Berwawasan Lingkungan, Dept. Perindustrian R.I. Kagama, Komtek Jatim, Surabaya, 1988.
- Koeswadji, Hermien Hadiati, Hukum, Dinamika, Kependudukan dan Lingkungan Hidup, Analisa Mengenai Dampak Lingkungan, Training Dasar-dasar Andal, 1984.
- , Peraturan Perundang-undangan Lingkungan Hidup, FPKL LEMLIT UNAIR (tidak diterbitkan).
- Rangkuti, Siti Sundari, Pengendalian dan Pencegahan Pencemaran Akibat Limbah Industri Dalam Pembangunan Berkelanjutan, Simposium Peranan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Lingkungan dan Limbah Industri, Unair, Surabaya, 1988.
- , Masalah Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan di Kotamadia Surabaya, Unair, 1988.
- Salim, Emil, Kebijakan Kependudukan dan Lingkungan Hidup, Kursus Dasar-Dasar Andal Angkatan VII, Semarang, 1989.
- , Pembangunan Berkelanjutan, Strategi Alternatif Dalam Pembangunan Dekade Sembilan Puluhan, Prisma, No. 1, Tahun XX, Januari, 1991.
- Silalahi, Daud M, Penegakan Hukum Lingkungan Di Indonesia, dalam Lokakarya Penegakan Hukum Lingkungan, Solo, 1989.

- Soemarwoto, Otto, Interaksi Manusia Dan Lingkungan Faktor Kritis Dalam Pembangunan Berkelanjutan, Prisma, No. 1, Tahun XX, Januari, 1991.
- Nir nama, Industri & Polusi, Daerah Pengairan Mojokerto & Sekitar, DPU Surabaya.
- , Eksploitasi Industri Polusi dalam Upaya Penanggulangan Pencemaran, DPU, Dati I Jatim, Bidang Pengairan, 1987.
- , Jawa Timur Menangkal Limbah, Biro BKLH dan Biro Humas Tingkat I Jawa Timur 1988.
- , Efektivitas Hukum Terhadap Pengendalian Pencemaran Air, Yayasan LBH Indonesia, LBH Surabaya, Penelitian, 1989.
- , Legal Education in a Changing World, ILC, New York, 1975.
- , Law and Development, The Future of Law and Development Research, ILC, New York, 1974.

Peraturan :

- Peraturan Perundangan Lingkungan Hidup, Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur, Sekretariat Wilayah/ Daerah Tingkat I Jawa Timur, BKLH, 1990.

✓ - Bahan Pembahasan Analisa Dampak Lingkungan (Andal) Deprid - Kantor MEN. KLH, Republik Indonesia Departemen Perindustrian, Surabaya, 17 Februari 1988.

Disertasi :

- Attamimi, A Hamid, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV, Disertasi, UI, Jakarta, 1990.
- Rangkuti, Siti Sundari, Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia, Disertasi, Unair, Surabaya, 1987.
- Hadi, Wahono, Study On Industrial Pollution Of The Lower Brantas River Biasin And Sanitation Strategy For The Region.

INDEX NAMA

Anderson, James A, 33, 46
 d'Anjau, LMJ, 93, 121
 Antony, Allot, 122
 Atiyah, PS, 2
 Attamimi, A Hamid, 85
 Aubert Vilhelm, 51, 54, 122

 Bertalanffy, Ludwig Van, 22
 Black, Donald, 105
 Blau, Peter M dan Meyer Marshall N, 106
 Bodenhemer, Edgar, 33, 99
 Bredemcier, 52
 Brockman, 51
 Brouwer, FW, 98
 Brown, Radcliffe, 105

 Chamblis, Robert B dan Seidman, William J, 70, 111, 113
 Charles, D Jones, 47
 Cobb Roger W dan Charles D Elder, 47

 Danuseputro, Munadjat, 97
 Dias, Clarence J, 141
 Dror, Yehezkel, 69, 82, 93, 94, 136

Dye, Thomas R, 33,34,41,55

Dickerson, Reed, 99

Easton, David, 34

Edwards, George C dan Sharkansy, Ira, 50

Esman, Milton J, 135

Friedman, LM, 61,91,92,94,96,120,121,134

Fuller, Lon L, 82,141

Galanter, Marc,70

Gladden, 146

Gevel, AAJS, Van De dan Goor, HPJ, Van, 35,36,125

Ham Christopher dan Michael Hill, 38,43,130,133

Hardjosumantri, Koesnadi, 80,126

Hart, HLA, 55

Hoebel, Adamson A, 105

Hoogernwerf, 10, 53

Hoogewood, Brian W dan Gunn Lewis A, 112,123,134

Howard. CB dan Munnerns R.S., 137,141

Hunt, Alan, 59,73

ILC, 29,30,32

Jowell, Jeffrey, 134

Karim, Rahman, 160
Kelsen, Hans, 84, 85
Kickert WJM, 124
Koeswadji Hermin Hadiati, 9
Kuypers, 124, 125

Manheim Simon, 129
Meuwissen DHM, 112, 114
Mill, John Stuwart, 129, 130
Murphy, Arthur W, 62

Nellissen Nico, 123, 132

Podgorecki, 4
Foggi Giafanco, 72, 115
Pospisil, Leopold, 143

Radbruch, Gustav, 89, 102
Rahardjo, Satjipto, 58, 85, 101, 112, 114, 115
Raz, Yoseph, 84, 85

Salim, Emil, 81, 88, 136
Santosa, Amir, 110, 113
Savigny, Friedrich Karl, 68
Schur, Edwin M, 80, 118, 139
Schuyt, CJM, 14, 29
Seidman, Robert B, 4, 30, 31, 113, 131, 137

- Selznick, Phillip, 3
- Shrode William A dan Voich Jr, 62,108
- Sigler, Yay A dan Beede Benjamin R, 32,55,89,98
- Silalahi, Daud, 101
- Soedjatmoko, 117,127
- Stammler, Rudolf, 84.
- Sukanto, Suryono, 79,92,130,142
- Surbakti Ramlan, 38,64,119
- Teubner, Gunther, 56
- Thoha, Miftah, 106,107
- Tjokroamidjoyo, FJ Bintoro, 4,129,146,147
- Trubek, David M, 31,53,82
- Unger, Mangabeira Raberto, 18,145
- Vago, Steven, 2,105
- Weber, Max, 58,59,71,87,130
- Wijaya, Albert, 107
- Zevenbergen, 86

INDEX MASALAH

A

Adaptasi, 51, 52

B

Birokrasi, 129, 130, 131, 132

Birokrat, 132, 133

Bureaucratie, 145

C

Cita hukum, 84, 85

D

Diskresi, 134

E

Elit, 38, 39, 135

F

Fungsi hukum, 13, 14, 30, 31, 79, 81, 82

Faktor-faktor non hukum, 179, 180, 181, 186

G

Garis-Garis Haluan Negara, 6, 7, 8, 32, 147, 148, 149

Grundnorm, 85

H

Hukum, 2, 3, 4, 13, 15, 18, 24, 28, 51, 52, 55, 56

Hukum modern, 53, 70

Hukum sebagai instrumen, 67, 68

Hubungan hukum dengan masyarakat, 69, 72, 73, 74,

75, 76

I

ILC, 29, 30, 32

Implementasi kebijaksanaan, 10, 16, 21, 110, 111,
112, 113, 115, 120, 123, 136

Industri, 158, 159, 160, 161, 162

Informasi, 126, 127

Institusi, 9

Integrasi, 52, 53

Interaksi sosial, 78, 79

K

Kebijaksanaan pemerintah, 7, 33, 34, 35, 41, 49, 50
64, 65, 146, 147

Kebijaksanaan lingkungan, 149, 150, 151, 152

Keefektifan hukum, 10, 135, 136

Kekuasaan politik, 119

Keputusan politik, 89, 90

Keterbatasan hukum, 98, 99, 100, 120, 121

Komunikasi, 122, 123

L

Law in the books, 25, 30

Law in action, 25, 30

Lawyers, 32

Limbah, 165, 166, 167, 169, 170, 171, 176, 177,
178, 179

M

Manajemen, 108

Manusia, 114, 154

Masyarakat, 115

Metoda kualitatif, 155, 156

Model kebijaksanaan pemerintah, 37, 38

N

Nilai-nilai dasar hukum, 91, 92

Norma hukum, 86

Norma kultur, 102

P

Pemerintah, 55

Pendekatan sistem, 23, 62

Pencemaran lingkungan, 18, 47, 164, 170, 173, 174

Peraaturan perundang-undangan, 136, 137, 153, 154

Perencanaan, 1, 123, 124, 128, 145, 146

Perilaku manusia, 140, 141, 142

Perkembangan masyarakat, 59, 60, 115, 116, 117, 118, 119

Permasalahan kebijaksanaan, 46, 47, 48

Perumusan kebijaksanaan, 110

Politik, 63, 64

Policy proposal, 5, 49

Program, 145, 147

Proses pelembagaan, 141, 142, 143

R

Repelita, 67

S

Sistem hukum, 61, 62, 93, 94, 95, 140

Sistem politik, 43, 44, 45

Sumber daya, 118

T

Tipe-tipe masyarakat, 69, 70

Tujuan dan sarana, 35, 36

RIWAYAT HIDUP

Nama : Esmi Warassih Pujirahayu
 Tempat/Tanggal Lahir : Solo, 21 Oktober 1951
 Agama : Islam
 Pekerjaan : Dosen Fakultas Hukum
 Universitas Diponegoro
 Pangkat Akademik : Lektor/Pembina/Gol. IV/a
 Alamat : Jl. Dewi Sartika Raya 82
 Semarang

Riwayat Pendidikan :

1963 : Lulus SD Masehi Bersubsidi Semarang
 1966 : Lulus SMP Negeri 1 Semarang
 1969 : Lulus SMA Negeri III Semarang Jurusan
 Pasti Alam
 1975 : Lulus Sarjana Hukum Jurusan Hukum Pidana
 Fakultas Hukum Undip Semarang
 1983 : Lulus Program Pendidikan Pasca Sarjana
 Universitas Airlangga Surabaya
 1986/1987 : Mengikuti *Sandwich Program* di Belanda

Riwayat Jabatan :

1976 : Asisten Ahli Madya/III/a
 1978 : Asisten Ahli/III b

- 1980 : Lektor Muda/III c
1982 : Lektor Madya/III/d
1985 : Lektor/ Pembina/IV/a

Aktivitas

- memberi kuliah Metodologi Penelitian Hukum di Universitas Pekalongan di Pekalongan (1984 - 1985)
- Memberi kuliah Pengantar Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Undip dan Politeknik Semarang di Semarang
- Memberi kuliah Hukum dan Masyarakat di Fakultas Hukum Undip di Semarang
- Memberi kuliah Metodologi Penelitian Hukum di Fakultas Hukum Undip dan Politeknik Semarang di Semarang
- Memberi kuliah Hukum dan Kebijakan Publik di Fakultas Hukum Undip di Semarang

Karya Tulis

- Pengaruh Budaya Hukum Terhadap Fungsi Hukum dalam Hukum Dalam Perspektif Sosial, Satjipto Rahardjo (ed), Alumni Bandung 1981
- Perlindungan Hukum Terhadap Pasien Akibat Mal *praktice*, dalam Hukum Dalam Perspektif Sosial, Satjipto Rahardjo (ed), Alumni, Bandung 1981

Kebijakan Pemerataan Dalam Pembangunan Masalah Hukum, Majalah Fakultas Hukum Undip No. 1/XIII/1983

- Pengaruh Fungsi Adaptasi Terhadap Efektifitas Hukum, Masalah-masalah Hukum, Majalah Fakultas Hukum Undip No 5/XIII/1983
- Pertautan Ilmu Pengetahuan Sosial Terhadap Perkembangan Ilmu Pengetahuan Hukum, Masalah-masalah Hukum, Majalah Fakultas Hukum Undip No. 5/XIV/1984
- Undang - Undang No 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa, Sebuah Studi Tentang Hubungan Antara Tipe Hukum Dan Struktur Masyarakat Indonesia (Tesis S2) Tahun 1983
- Pelestarian Sumber Daya Kekayaan Perikanan Sebagai Implementasi Wawasan Nusantara beserta Ketentuan Hukum Yang Berkaitan Dengannya, Majalah Hukum dan Pembangunan, Fakultas Hukum U.I No 1/XV/1985
- Hukum Sebagai Sistem Norma dan Fungsi-fungsinya Masalah-Masalah Hukum, Majalah Fakultas Hukum Undip No. 5 Tahun 1991

Pertemuan Ilmiah :

- 1978 : Peserta Penataran Pengembangan Metode Pengajaran.
- 1980 : Peserta Penataran P4.
- 1980 : Peserta Penataran Lanjutan Tenaga Peneliti

Pendidikan Pasca Sarjana.

- 1980 : Peserta Seminar Kriminologi ke IV.
- 1983 : Peserta Penataran Akta Pengajar V.
- 1984 : Peserta Simposium Studi Hukum Dan Masyarakat Di Indonesia.
- 1988 : Peserta Seminar Nasional Pembangunan Industri Yang Berwawasan Lingkungan Dalam Tata Ruang.
- 1988 : Peserta Simposium Peranan Perda Dalam Penanganan Lingkungan Dan Limbah Industri.
- 1988 : Peserta Seminar Sumbangan Psikologi Dalam Era Sadar Hukum.
- 1990 : Peserta Seminar Pembangunan Hukum, Demokrasi, Dan Konstitusi Di Indonesia Menjelang Abad XXI.
- 1990 : Peserta Seminar Nasional Mengenai Pengembangan Kajian Ilmiah Terhadap Masalah-Masalah Hukum Dan Wanita.
- 1991 : Penyaji Makalah Hasil Penelitian Tentang " Peranan Kesadaran Hukum Sebagai Upaya Untuk Menanggulangi Pencemaran Lingkungan " (Studi Tentang Kasus Pencemaran Limbah Industri) Dalam Seminar Nasional Hasil Penelitian Perguruan Tinggi Oleh Direktorat Pembinaan Penelitian Pengabdian Pada Masyarakat Dirjen Dikti Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan.