

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD Negara RI Tahun 1945) menentukan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Selanjutnya pasal 1 ayat (2) menentukan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, pasal 1 ayat (3) menentukan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik dan dalam pelaksanaan pemerintahannya didasarkan pada hukum.

Bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Prinsip otonomi daerah lahir karena keyakinan bahwa tidak semua urusan dapat dilaksanakan pemerintah pusat, dengan demikian penyelenggaraan otonomi daerah harus dipahami sebagai bagian upaya memberikan layanan yang lebih baik kepada masyarakat guna tercapainya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Penerapan otonomi daerah berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 ini tetap dengan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Otonomi luas, dimaksudkan bahwa kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak dan kewajiban, untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat, sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Disamping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.

Penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah. Pelaksanaan otonomi daerah dianggap sangat penting karena tantangan perkembangan lokal, nasional, regional dan internasional diberbagai bidang ekonomi, politik dan kebudayaan yang terus meningkat.

Prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing. Sementara itu, otonomi yang bertanggung jawab, adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk

memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Ukuran yang paling fundamental bagi keberhasilan sebuah pemerintahan dalam sebuah negara modern adalah seberapa jauhkah pemerintahan tersebut berhasil menciptakan lapangan kerja bagi kalangan warga masyarakat, dan kemudian disusul dengan kemampuan untuk menghadapi laju inflasi, serta keseimbangan neraca perdagangan internasional.<sup>1</sup>

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah salah satu landasan yuridis bagi pengembangan otonomi daerah di Indonesia. Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa pengembangan otonomi pada daerah kabupaten dan kota diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keaneka-ragaman daerah.<sup>2</sup> Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya, pelimpahan tanggung jawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan dan sumberdaya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.<sup>3</sup>

Hal-hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah kuatnya upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, pengembangan prakarsa dan

---

<sup>1</sup> Afan Gaffar, Ryaas Rasyid, Syauckani, 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*.Pustaka Pelajar, hal;223, Yogyakarta

<sup>2</sup> Tap MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 *tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan; Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional ; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*

<sup>3</sup> *ibid*

keaktivitas, peningkatan peran serta masyarakat, dan pengembangan peran dan fungsi pemerintah daerah. UU ini memberikan otonomi secara utuh kepada daerah kabupaten/kota untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakatnya. Artinya, saat sekarang daerah sudah diberi kewenangan yang utuh dan bulat untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi kebijakan-kebijakan daerah. Dengan semakin besarnya partisipasi masyarakat ini, desentralisasi kemudian akan mempengaruhi komponen kualitas pemerintahan lainnya. Salah satunya berkaitan dengan pergeseran orientasi pemerintah, dari *command and control* menjadi berorientasi pada tuntutan dan kebutuhan publik.

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu; (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah, dan (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.<sup>4</sup>

Kebijakan desentralisasi yang diwujudkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah telah

---

<sup>4</sup> Mardiasmo, 2004, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, hal:59, Yogyakarta

diimplementasikan dalam sistem administrasi publik baik tingkat pusat, Propinsi maupun Kabupaten/Kota. Implementasi kebijakan publik tersebut telah dievaluasi dan direvisi dengan Undang-Undang Otonomi Daerah yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Melihat substansi undang-undang yang baru, nampaknya terjadi perubahan dan improvisasi sehingga otomatis akan membawa pada tahapan implementasi kebijakan publik dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Apabila dibandingkan dengan kewenangan daerah kabupaten/kota yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maka urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan kabupaten/kota menjadi lebih komprehensif bukan saja mencakup kewenangan penyelenggaraan pemerintah pada sektor-sektor tertentu, namun lebih mengarah pada fungsi pelayanan publik dalam bidang-bidang kewenangan yang telah di desentralisasikan. Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kewenangan penyelenggaraan pemerintah daerah khususnya kabupaten/kota lebih mengarah pada dimensi regulasi, fasilitasi dan pelayanan publik. Hal ini sesuai dengan jiwa konsep otonomi daerah itu sendiri yaitu demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/kota yakni fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah.

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juga diadopsi kembali asas penyelenggaraan negara yaitu : asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi dan asas efektivitas. Pencantuman kembali asas-asas umum penyelenggaraan negara di dalam undang-undang ini tidak lain ingin mereduksi konsep *good governance* dalam kebijakan desentralisasi dan penyelenggaraan otonomi daerah.<sup>5</sup>

Berdasarkan pemikiran tersebut, maka implementasi kebijakan publik desentralisasi ke depan harus menekankan prinsip-prinsip *good governance* pada fungsi-fungsi regulasi, pelayanan publik dan pembangunan kesejahteraan masyarakat. Hal ini berarti kebijakan publik yang di implementasikan dalam sistem administrasi publik di daerah kabupaten/kota benar-benar menerapkan prinsip *good governance* serta berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Desentralisasi harus mampu mendorong terjadinya layanan publik yang lebih dekat dengan masyarakat yang membutuhkan, kebijakan publik yang dihasilkan diharapkan dapat memangkas rentang birokrasi yang panjang untuk menghindari penundaan dan penurunan kualitas dari layanan publik yang menjadi kewajiban negara kepada warganya. Keberhasilan proses desentralisasi dapat diukur dari kualitas layanan publik yang semakin baik. Kebijakan desentralisasi yang hanya dimaksudkan untuk menggantikan peran pemerintah pusat di daerah tanpa melakukan perubahan pada transaksi sosial

---

<sup>5</sup> Dharma Setyawan Salam, 2004. *Otonomi Daerah dalam perspektif lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, Djambatan, hal:107-110, Jakarta.

yang terjadi, maka sangat sulit diharapkan terjadinya efek positif dari kebijakan publik tersebut oleh sebab itu perbaikan kualitas layanan publik menjadi faktor yang determinan dalam implementasi kebijakan desentralisasi.

Dalam penyusunan kebijakan mengenai APBD sering ditandai dengan tidak hati-hatinya Pemerintah Daerah menetapkan kebijakan alokasi. Hal ini bisa dilihat pada beberapa kebijakan alokasi dana yang timpang, tidak konsisten, atau terlampau besar pada suatu pos tertentu (yang tidak perlu) dan alokasi dana yang minim pada pos lainnya (yang menyangkut hajat hidup rakyat). Timpangnya anggaran rutin dan pembangunan ini memang tidak secara langsung berpengaruh pada perkembangan UKM. Tetapi berpengaruh dalam menciptakan kondisi yang menghambat perkembangan UKM.

Karenanya, bisa dikatakan bahwa kebijakan alokasi anggaran yang menetapkan anggaran rutin jauh lebih besar dari anggaran pembangunan secara tidak langsung menghambat perkembangan usaha kecil. Kebijakan tersebut mencerminkan rendahnya komitmen penyelenggara negara pada pemberdayaan usaha kecil. Padahal di lain pihak, kenyataan menunjukkan bahwa usaha kecil menempati posisi strategis dalam perekonomian di Indonesia yang tidak perlu diragukan lagi. Dari segi penyerapan tenaga kerja, sekitar 90% dari seluruh tenaga kerja Indonesia bekerja pada sektor Usaha Kecil Menengah (UKM). Peran UKM yang besar pada masa resesi ekonomi 1998 dan selama proses pemulihan ekonomi semakin mengukuhkan posisi UKM sebagai pelaku ekonomi yang sangat penting.

Dari data yang dimiliki oleh BPS tahun 2010 dapat diketahui perkembangan usaha kecil di Indonesia sebagai berikut.

**Tabel 1.1**  
**Jumlah Unit Industri Menengah/Besar dan Industri Kecil, 2005-2010**

Tahun	Industri Skala Menengah/Besar	Persen (%)	Industri Skala Kecil	Persen (%)	Jumlah	Persen (%)
2005	17,648	0,71	2,474,235	99,29	2,491,883	100
2006	18,219	0,73	2,478,549	99,27	2,496,768	100
2007	19,017	0,74	2,503,529	99,26	2,522,305	100
2008	21,551	0,80	2,641,339	99,20	2,662,662	100
2009	22,997	0,87	2,679,130	99,13	2,702,595	100
2010	23,386	0,71	3,543,397	99,30	3,566,783	100

Sumber : BPS Pusat, Laporan perkembangan Industri, 2010

Tabel 1.1 menunjukkan 99,3 % dari jumlah unit industri merupakan industri kecil.

Kabupaten Wonogiri yang termasuk salah satu kabupaten yang berada di wilayah Provinsi Jawa Tengah, mempunyai jumlah usaha kecil yang berkembang cukup banyak. Hal ini dikarenakan dari segi permodalan usaha kecil bisa dijangkau oleh kemampuan masyarakat, dibandingkan dengan usaha besar. Dari survei pendahuluan yang dilakukan diketahui ada 32 jenis usaha kecil yang berkembang di Kabupaten Wonogiri.

Rinciannya sebagai berikut.

**Tabel 1.2**  
**Jenis Usaha Kecil yang Berkembang di Kabupaten Wonogiri, 2010**

No	Jenis Industri	Jumlah	Persentase
1	Makanan dan Minuman	85	38
2	Kerajinan	54	24
3	Percetakan	24	11
4	Pakaian	20	10
5	Reparasi	36	17
		219	100

Sumber: Depperindag Kabupaten Wonogiri, Data Industri Kabupaten Wonogiri, 2010.

Dari 219 jenis industri kecil yang ada di Kabupaten Wonogiri, jumlah tenaga kerja yang terserap mencapai ribuan orang dengan modal yang terlibat mencapai miliaran rupiah. Data tersebut dapat dilihat pada tabel 1.3.

**Tabel 1.3**  
**Jumlah Tenaga Kerja dan Modal yang Terserap di UKM Kabupaten Wonogiri, 2010**

Tahun	Jumlah Tenaga Kerja Terserap (Orang)	Jumlah Modal Terserap (Rp)
2006	1.789	3.937.000.000
2007	2.024	9.184.000.000
2008	2.415	9.901.000.000
2009	2.980	11.008.000.000
2010	3.255	14.000.000.000

*Sumber: Depperindag, Data Industri Kabupaten Wonogiri, 2010.*

Berdasarkan tabel 1.3 dapat diketahui bahwa pada tahun 2010 dari segi tenaga kerja dan modal yang terserap terjadi peningkatan, di mana sebelumnya jumlah tenaga kerja yang terserap pada tahun 2006 hanya sebanyak 1.789 orang dan jumlah modal yang terlibat sebesar Rp3.937.000.000,00 (tiga milyar Sembilan ratus tiga puluh tujuh juta rupiah), maka pada tahun 2010 tenaga kerja yang terserap sebanyak 3.255 orang tenaga kerja dan modal yang terlibat sebanyak Rp14.000.000.000,00 (empat belas milyar rupiah). Jumlah ini mengalami peningkatan dari segi jumlah tenaga kerja terserap sebanyak 54% persen dan dari segi modal terlibat sebesar 36%.

Adanya jumlah tenaga kerja yang terserap pada UKM berarti akan mengurangi jumlah pengangguran yang terjadi di Kabupaten Wonogiri. Oleh karena itu sektor UKM mempunyai potensi yang cukup besar untuk mengurangi jumlah pengangguran yang ada di Kabupaten Wonogiri. Hal ini

berarti keberadaan UKM dapat membantu pengembangan ekonomi rakyat yang pada akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Penghasilan yang diperoleh masyarakat melalui UKM memberikan kontribusi kepada PDRB (Produk Domestik Regional Bruto). Dari data Kabupaten Wonogiri dalam Angka 2010, diperoleh data mengenai distribusi persentase PDRB atas dasar harga konstan 2000 yang berasal dari sektor industri di Kabupaten Wonogiri tahun 2006-2010, sebagaimana disajikan dalam tabel berikut.

**Tabel 1.4**  
**Persentase PDRB Atas Dasar Harga Konstan 2000 yang Berasal dari Sektor Industri di Kabupaten Wonogiri**

Tahun	PDRB	Kontribusi Sektor Industri	
		(Rp)	(%)
2006	2.628.852.000	398.745.250	15
2007	2.657.069.000	451.329.050	16
2008	2.784.436.000	470.784.300	16
2009	2.911.114.000	501.101.550	17
2010	3.043.459.000	529.352.100	17
Rata-rata			16

*Sumber: Pemerintah Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Wonogiri dalam Angka Tahun 2010 (diolah).*

Berdasarkan tabel 1.4 dapat diketahui bahwa sumbangan sektor industri kecil terhadap PDRB cukup besar, yaitu mencapai rata-rata 16%. Akan tetapi dalam kenyataannya, meskipun posisi UKM dipandang strategis dan membawa banyak manfaat bagi pengembangan ekonomi rakyat, akan tetapi para penyelenggara pemerintahan sering kali tidak mampu merumuskan kebijakan yang kondusif bagi perkembangan usaha kecil. Hal ini diindikasikan oleh sedikitnya lebih rendahnya alokasi anggaran belanja pembangunan dibandingkan anggaran belanja rutin. Padahal untuk pertumbuhan UKM justru

anggaran belanja pembangunan inilah yang dapat mendorong pertumbuhan UKM. Hal ini dikarenakan dengan melalui anggaran belanja pembangunan, maka pemerintah membangun infrastruktur yang dibutuhkan oleh masyarakat. Dengan adanya fasilitas ini secara tidak langsung semakin mempermudah UKM untuk melakukan aktivitasnya, sehingga akan berpengaruh positif terhadap pertumbuhan UKM. Dengan berpijak pada konsep bahwa alokasi dana pembangunan akan berpengaruh positif terhadap pertumbuhan UKM, maka studi ini akan mengkaji mengenai kebijakan pemerintah daerah terhadap perkembangan UKM, bagaimana implikasinya terhadap perkembangan UKM dan model kebijakan pemerintah daerah untuk meningkatkan perkembangan dan pertumbuhan UKM di Kabupaten Wonogiri.

Pengaturan hukum kebijakan pemerintah daerah dilakukan sesuai dengan maksud diadakannya suatu pengaturan hukum yang memberi ketertiban, kepastian dan keadilan yang sesuai dengan kebutuhan daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang otonom. Dengan pengaturan hukum dapat pula dipahami bahwa pengelolaan anggaran daerah harus dituangkan dalam suatu peraturan daerah yang bermuatan norma keuangan dengan memperhatikan perkembangan masyarakat.

Tegasnya adalah bahwa dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah sudah selayaknya dilakukan secara tepat dalam bingkai dinamika kemasyarakatan termasuk perlakuan hukum dan pembinaan terhadap pengusaha kecil dan menengah, serta seberapa implikasi kebijakan tersebut untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana telah diuraikan diatas, maka akan ditemukan permasalahan dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana kebijakan pemerintah daerah terhadap pengembangan UKM pada tahun 2006-2010 di Kabupaten Wonogiri?
2. Bagaimana implikasi kebijakan pemerintah daerah terhadap pengembangan UKM pada tahun 2006-2010 di Kabupaten Wonogiri?
3. Bagaimana model kedepan kebijakan pemerintah daerah terhadap pengembangan UKM di Kabupaten Wonogiri?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Wonogiri terhadap pengembangan UKM periode tahun 2006-2010.
2. Untuk mengetahui sejauh mana implikasi kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Wonogiri dalam pengembangan UKM.
3. Untuk mengetahui bagaimana model kedepan kebijakan terhadap pengembangan UKM di Kabupaten Wonogiri.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Hasil penelitian menjadi masukan bagi Pemerintah Kabupaten Wonogiri khususnya dalam kebijakan di bidang alokasi belanja pembangunan untuk meningkatkan pertumbuhan UKM di Kabupaten Wonogiri.

2. Merupakan rekomendasi bagi penelitian lebih mendalam dengan sudut pandang yang berbeda terhadap pelaksanaan pengembangan UKM pada umumnya terhadap Kabupaten Wonogiri

## **E. Landasan Teori**

Konsep *welfare state* atau *social service state*, yaitu negara yang pemerintahannya bertanggung jawab penuh untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar sosial dan ekonomi dari setiap warga negara akan mencapai suatu standar hidup yang minimal.<sup>6</sup> Konsep *welfare state* ini merupakan ciri khas dari suatu pemerintahan modern atau negara hukum modern dimana terdapat pengakuan dan penerimaan terhadap peranan administrasi negara sebagai kekuatan yang aktif dalam rangka membentuk atau menciptakan kondisi sosial ekonomi dan lingkungan.

Pemerintah negara selaku integritas kekuasaan massa harus terus menyesuaikan diri dengan perubahan dan perkembangan masyarakat atau sistem sosialnya sehingga dapat mempertahankan keseimbangan antara peranan atau penyelenggaraan fungsinya dengan tujuan-tujuan yang akan dicapai. Dalam upaya mencapai hal tersebut, tidak saja diperlukan keselarasan atas tujuan-tujuan yang dikehendaki oleh kelompok-kelompok sosial maupun kelompok ekonomi yang terdapat pada negara, akan tetapi juga kreativitas untuk menciptakan secara terarah berbagai kondisi kesejahteraan sosial yang dikehendaki masyarakat.

---

<sup>6</sup> Prajudi Atmosudirdjo, 1986, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, hal.45, Jakarta.

Sebagai konsekuensi dari melekatnya fungsi pelayanan publik, maka administrasi negara dituntut untuk menerima tanggung jawab positif dalam hal menciptakan dan mendistribusikan tingkat pendapatan maupun kekayaan serta menyediakan program kesejahteraan rakyat. Apabila tanggung jawab positif tersebut sudah dapat dilakukan, maka eksistensi pemerintah akan tumbuh menjadi suatu pemerintah yang besar dan kuat, baik itu dalam ruang lingkup fungsi maupun jumlah personil yang dibutuhkan untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya.<sup>7</sup>

Perkembangan peranan dan fungsi administrasi negara membawa dampak terjadinya setidaknya-tidaknya dua masalah penting yaitu, <sup>8</sup> *pertama*, dengan makin pesatnya penambahan jumlah personal penyelenggara fungsi pelayanan publik, maka diasumsikan akan terjadi peningkatan jumlah korban sebagai akibat penekanan rezim pemerintahan. Hubungan asumsi seperti ini mungkin tercermin dari kecenderungan semakin tingginya penyelewengan dan tindakan yang merugikan rakyat dalam mencapai atau mewujudkan kesejahteraan rakyat. *Kedua*, adalah masalah yang lebih krusial yaitu kemungkinan terjadinya pemusatan kekuasaan pada administrasi negara. Kemungkinan tersebut lebih terbuka dengan diberikannya suatu "kebebasan" untuk bertindak atas inisiatif sendiri (*freies ermussen ; pauvoir discretionare*) guna menyelesaikan permasalahan yang sedang dihadapi dan perlu segera diselesaikan.

---

<sup>7</sup> Ibid, hal:65

<sup>8</sup> Ridwan HR, 2002, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press,hal:156-160, Yogyakarta.

Untuk menghindari dampak negatif dari perkembangan peranan dan fungsi administrasi negara tersebut, maka konsep negara hukum modern menjadi suatu keharusan sebagaimana dikatakan oleh FJ.Stahl dalam konsesinya mengenai negara hukum yaitu :<sup>9</sup>

*Negara harus menjadi negara hukum, itulah semboyan dan sebenarnya juga menjadi daya pendorong perkembangan pada zaman baru ini. Negara harus menentukan secermat-cermatnya jalan-jalan dan batas-batas kegiatannya sebagaimana lingkungan (suasana) kebebasan warga negara menurut hukum itu dan harus menjamin suasana itu tanpa dapat ditembus. Negara harus mewujudkan atau memaksakan gagasan akhlak dari segi negara, juga langsung tidak lebih jauh daripada seharusnya menurut suasana hukum.*

Konsep ini kiranya sangat relevan dengan konsep *welfare state* dimana pengertian negara hukum modern, bukan saja menjaga keamanan semata-mata tetapi secara aktif turut serta dalam urusan kemasyarakatan demi kesejahteraan rakyat.

Negara Indonesia jelas merupakan negara yang menerapkan konsep *welfare state* ini, sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945 pada alenia ke empat yang dijadikan sebagai landasan pembangunan nasional yang dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tujuan nasional yakni :

*Kemudian daripada itu untuk membentuk pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.*

Konsep negara kesejahteraan sebagaimana tersurat pada pembukaan UUD 1945 alinea ke empat tersebut di atas diperkuat dengan pernyataan dalam

---

<sup>9</sup> SF Marbun dkk, 2001, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Hal:7, Yogyakarta.

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 hasil amandemen ke IV tahun 2002 bahwa ”*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Hal ini menandakan bahwa setiap aktifitas pemerintah daerah termasuk di bidang kebijakan penyusunan APBD harus memiliki dasar-dasar pengaturan hukum.<sup>10</sup> APBD yang efektif dan efisien jelas membutuhkan pengaturan hukum yang dituangkan dalam perangkat peraturan perundang-undangan (*legas aspect*) agar memiliki landasan filosofis, yuridis dan sosiologis.

Dalam teori pembentukan peraturan perundang-undangan diketahui bahwa dimensi pengaturan hukum mengenai kebijakan pemda merupakan komponen hukum publik, maka dalam kepustakaan hukum pemerintahan (administrasi) maupun hukum ketatanegaraan, masalah peraturan perundang-undangan lazimnya masuk dalam bidang ”hukum publik”. Apa yang dimaksud dengan hukum publik telah banyak diberikan pandangan yang bertitik tolak pada pendapat yang menyatakan ”*het publiekrecht regel de betrekkingen tuseen overheid en burger*”<sup>11</sup> (bahwa hukum publik mengatur hubungan antara penguasa dan masyarakat). Dengan demikian, pengaturan hukum dalam pembahasan ini jelas harus memadukan antara keputusan pemerintah (*negara*) dan kepentingan masyarakatan (*warga negara*). Melalui sarana perangkat hukum, kebijakan pemerintah daerah diharapkan memiliki dan menjamin terbangunnya suatu kondisi yang berketertiban, berkepastian dan berkeadilan.

---

<sup>10</sup> Soekarwo, 2005, *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-prinsip Good Financial Governance*, Airlangga University Press, Hal: 25, Surabaya.

<sup>11</sup> F.A.M. Stroink en J.G. Steenbeek, *Inleiding in het staats-en edministratief rechts*, 1987 sebagaimana disalin Suparto Wijoyo, 2006, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Hal;11, Airlangga University Press, Surabaya.

Pada lingkup konsepsional menunjukkan bahwa hukum memang bukan sekedar suatu tatanan norma tetapi juga sebagai institusi sosial, sehingga keberadaan pengaturan hukum perlu dipahami dalam konteks sosialnya. Hukum berada dalam jalinan problema dan dinamika kemasyarakatan. Titik pijakan teoritik ini menandakan bahwa pengaturan hukum menjadi kebutuhan dasar yang memiliki rangkaian historisnya. Dengan demikian, pengkajian dan pembahasan mengenai hukum harus bisa membaurkan diri dengan pembicaraan tentang aksi-aksi sosial, tentang hukum sebagai proses dan sebagainya, termasuk dengan benturan-benturan antara produk hukum dalam konteks kebijakan publik yang dihasilkan dengan kebutuhan riil masyarakat umum yang memungkinkan menimbulkan kesenjangan-kesenjangan tertentu antara aspek *das sein* dan *das sollen*.

Berlakunya hukum di masyarakat akan berakibat terjadinya perubahan sosial pada masyarakat itu sendiri. Dalam hal ini hukum tidak lagi hanya berfungsi untuk menjaga "ketertiban" dalam masyarakat, akan tetapi masyarakat yang sedang membangun yang berarti masyarakat yang sedang berubah dengan cepat, hukum harus membantu proses perubahan masyarakat atau perubahan sosial itu. Berdasarkan suatu anggapan bahwa hukum tidak hanya bertujuan untuk mencapai ketertiban dan keadilan saja, akan tetapi dapat pula berfungsi sebagai sarana untuk merubah atau memperbaharui masyarakat. Anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang dapat berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan

dalam arti penyalur arah kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan.

Hukum sebagaimana tersebut di atas, dapat didekati dari fungsi-fungsi dasar yang dapat dikerjakan hukum di dalam masyarakat yang menunjukkan bahwa hukum memperoleh fungsi yang sesuai dalam pembagian tugas di dalam keseluruhan struktur sosial. Menurut E.A Goebel, di dalam masyarakat hukum mempunyai fungsi :<sup>12</sup>

1. Menetapkan pola hubungan antara anggota-anggota masyarakat dengan menunjukkan jenis-jenis tingkah laku yang mana yang diperbolehkan dan yang mana yang dilarang;
2. Menentukan alokasi wewenang memerinci siapa yang boleh melakukan paksaan, siapa yang harus mentaati, siapa yang memilih sanksi yang tepat dan efektif;
3. Menyelesaikan sengketa;
4. Memelihara kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan kondisi-kondisi kehidupan yang berubah, yaitu dengan cara merumuskan kembali hubungan-hubungan esensial antara anggota-anggota masyarakat.

Berkaitan dengan fungsi hukum, H.L.A Harta mencoba merumuskan fungsi hukum dengan mengemukakan bahwa inti dari suatu sistem hukum adalah aturan primer dan aturan sekunder. Aturan primer merupakan ketentuan informal mengenai kewajiban-kewajiban yang bertujuan untuk memenuhi

---

<sup>12</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, 1984, *Permasalahan Hukum Dalam Masyarakat*, hal :2, Alumni, Bandung.

kebutuhan pergaulan hidup.<sup>13</sup> Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, hukum mempunyai fungsi sebagai "*a tool of social control*", artinya bahwa kontrol sosial merupakan aspek normatif dari kehidupan sosial atau dapat disebut sebagai pemberi definisi dari tingkah laku yang menimpang serta akibat-akibatnya, seperti larangan-larangan, tuntutan-tuntutan, pemidanaan dan pemberian ganti rugi.<sup>14</sup>

Dari paparan tersebut tampak bahwa hukum bukanlah satu-satunya pengendali atau *social control*. Hukum hanyalah salah satu alat sosial kontrol di dalam masyarakat. Fungsi hukum sebagai alat pengendali sosial dapat diterangkan sebagai fungsi hukum untuk menetapkan tingkah laku mana yang dianggap merupakan penyimpangan terhadap aturan hukum dan apa sanksi atau tindakan yang dilakukan oleh hukum jika terjadi penyimpangan tersebut. Tingkah laku yang menyimpang merupakan tindakan yang tergantung pada kontrol sosial. Ini berarti bahwa kontrol sosial menentukan tingkah laku yang bagaimana yang merupakan yang merupakan tingkah laku yang menyimpang. Makin tergantung tingkah laku itu pada kontrol sosial, makin berat nilai penyimpangan pelakunya.<sup>15</sup>

Berkenaan dengan kuantitas sanksi penyimpangan terhadap hukum J.S. Roucek mengatakan, bahwa mekanisme pengendalian sosial atau *mechanism social control* ialah segala sesuatu yang dijalankan untuk melaksanakan proses yang direncanakan maupun yang tidak direncanakan untuk mendidik, mengajak atau bukan memaksa para warga agar menyesuaikan diri dengan

---

<sup>13</sup> Ibid, hal:15

<sup>14</sup> Ibid, hal:7

<sup>15</sup> Ibid, hal:8

kebiasaan-kebiasaan dan nilai-nilai kehidupan masyarakat yang bersangkutan.<sup>16</sup>

Sehubungan dengan fungsi hukum sebagai sarana pengendalian sosial berdasarkan pendapat Ronny Hanitijo Soemitri dan J.S. Roucek tersebut, Achmad Ali menyimpulkan bahwa,<sup>17</sup>

1. Fungsi hukum sebagai alat pengendali sosial tidaklah sendirian di dalam masyarakat, melainkan menjalankan fungsi itu bersama-sama dengan pranata sosial lainnya yang juga melakukan fungsi pengendalian sosial.
2. Fungsi hukum sebagai alat pengendali sosial merupakan fungsi "pasif", artinya di sini hukum yang menyesuaikan diri dengan kenyataan masyarakat.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka menurut Achmad Ali fungsi hukum dalam masyarakat yakni,<sup>18</sup>

1. Fungsi hukum sebagai alat pengendali sosial, dapat dijalankan oleh sesuatu kekuasaan terpusat yang dewasa ini berujud kekuasaan negara yang dilaksanakan oleh "the ruling class" atau suatu "elit". Hukumnya biasanya berwujud hukum tertulis atau perundang-undangan.
2. Fungsi hukum sebagai alat pengendali sosial, dapat juga dijalankan sendiri "dari bawah" oleh masyarakat itu sendiri. Hukumnya biasanya berujud tidak tertulis atau hukum kebiasaan.

Terlaksana atau tidaknya fungsi hukum sebagai alat pengendali sosial ditentukan oleh faktor hukumnya sendiri dan faktor pelaksana hukumnya.

---

<sup>16</sup> Ibid, hal:12

<sup>17</sup> Ibid, hal:15

<sup>18</sup> Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum*, hal:87, Gunung Agung, Jakarta.

Beberapa fungsi hukum dalam perubahan sosial dan dalam kehidupan masyarakat sebagaimana diuraikan di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan pemerintah daerah dan otonomi daerah sebagai respon dari tuntutan perubahan dalam masyarakat dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, mengharuskan munculnya paradigma baru dalam penetapan kebijakan publik dalam rangka pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangan yang telah diberikan dalam rangka otonomi daerah.

Sebagai undang-undang pada dasarnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah serta Undang-Undang Nomor Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah merupakan sebuah produk hukum yang harus memiliki sisi kepastian hukum sebagai sebuah syarat mutlak. Dengan adanya kepastian hukum tersebut, maka konsekuensinya, apa yang diatur dalam produk hukum itu harus ditaati oleh mereka yang dikenai oleh produk hukum itu untuk dilaksanakan dengan baik dan benar.

Namun dalam kenyataannya seiring dengan kebijakan otonomi daerah ini menghadapi permasalahan bahwa pemerintah di tingkat daerah dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintah daerah sering tidak sejalan dengan peraturan perundang-perundangan yang ada. Menurut Muchsin dan Fadillah Putra hal yang harus diperhatikan bahwa :

*Kebijakan Publik yang diambil pemerintah di daerah, yang tidak sepenuhnya sejalan dengan perundang-undangan yang ada, itu tidak sama sekali dimaksudkan untuk melanggar hukum, melainkan mereka memandang bahwa kondisi yang ada di daerahnya belum memungkinkan*

*diterapkannya aturan hukum yang ada. Sehingga mereka menganggap perlu adanya sebuah kebijakan di tingkat lokal yang lebih sesuai dengan tuntutan, kondisi dan kebutuhan masyarakat lokal.*<sup>19</sup>

Teori keseimbangan kepentingan,<sup>20</sup> yang disampaikan oleh Roscoe Pound, teori ini menggunakan hukum itu mesti didaratkan di dunia nyata, yaitu dunia sosial yang penuh sesak dengan kebutuhan dan kepentingan yang bersaing. Kepentingan-kepentingan tersebut harus ditata sedemikian rupa agar tercapai keseimbangan yang proporsional, manfaatnya adalah terbangunnya suatu struktur masyarakat sedemikian rupa hingga secara maksimum mencapai kepuasan akan kebutuhan dengan seminimum mungkin menghindari benturan dan pemborosan. Bagi Pound, antara hukum dan masyarakat terdapat hubungan yang fungsional, dan karena kehidupan hukum terletak pada karya yang dihasilkannya bagi dunia sosial, maka tujuan utama dalam *social engineering* adalah mengarahkan kehidupan sosial itu ke arah yang lebih maju. Menurutnya, hukum tidaklah menciptakan kepuasan, tetapi hanya memberi legitimasi atas kepentingan manusia untuk mencapai kepuasan tersebut dalam keseimbangan. Pada dasarnya kondisi masyarakat pada umumnya tidak seimbang, bahkan munculnya otonomi daerah dikarenakan adanya ketidak seimbangan antara pusat dan daerah. Maka dengan munculnya otonomi daerah keuangan mengarah pada desentralisasi, dimana daerah diberikan kewenangannya untuk mengelola keuangannya masing-masing. Maka disinilah diperlukan Hukum untuk mengaturnya sehingga muncul keseimbangan

---

<sup>19</sup> Muchsin dan Fadilah Putra, 2002, *Hukum dan Kebijakan Publik*, hal 3, Averoes Press, Malang.

<sup>20</sup> Satjipto raharjo, 2010, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi*, Hal ;54, Genta Publishing, cetakan III 2010, Yogyakarta.

pembagian antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Kepentingan-kepentingan antara pusat dan daerah inilah yang harus ditata sedemikian rupa agar tercapai keseimbangan yang proporsional.

Dalam kaitannya dengan kebijakan publik, maka Usaha Kecil dan Menengah (UKM) mempunyai peran yang sangat strategi dalam pembangunan ekonomi nasional, oleh karena selain berperan dalam pertumbuhan ekonomi dan penyerapan tenaga kerja juga berperan dalam pendistribusian hasil-hasil pembangunan. Dalam krisis ekonomi yang terjadi di Negara kita sejak beberapa waktu yang lalu, dimana banyak usaha berskala besar yang mengalami stagnasi bahkan berhenti aktifitasnya, sektor UKM terbukti lebih tangguh dalam menghadapi krisis tersebut.

Pengembangan UKM perlu mendapatkan perhatian yang besar baik dari pemerintah maupun masyarakat agar dapat berkembang lebih kompetitif bersama pelaku ekonomi lainnya. Kebijakan pemerintah kedepan perlu diupayakan lebih kondusif bagi tumbuh dan berkembangnya UKM. Pemerintah perlu meningkatkan perannya dalam memberdayakan UKM disamping mengembangkan kemitraan usaha yang saling menguntungkan antara pengusaha besar dengan pengusaha kecil, dan meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusianya.

Dengan penerapan otonomi daerah, sebagai salah satu tuntutan reformasi sistem pemerintahan dari sistem sentralisasi yang telah berakar sebelumnya, akan menuntut pelaku usaha untuk menyesuaikan diri dengan kondisi obyektif dimana basis kegiatan bisnisnya dilakukan. Sumberdaya

lokal, baik sumberdaya alam maupun aspek budaya lokal merupakan faktor yang sangat menentukan keberhasilan dan keberlanjutan usaha suatu UKM. Peran Koperasi dan Usaha Kecil dan menengah di Indonesia sangat besar.<sup>21</sup>

UKM masih memiliki banyak kelemahan. Kelemahan ini antara lain di bidang permodalan, pasar, kualitas SDM, tidak memiliki manajemen pengelolaan usaha yang baik, sehingga untuk menghadapi era globalisasi ekonomi dunia yang dicirikan oleh semakin tumbuhnya sistem pasar lintas negara, meningkatnya keterbukaan dan ketergantungan perekonomian nasional dalam jaringan ekonomi internasional, berkembangnya perusahaan multinasional, serta meningkatnya pangsa produksi dan perdagangan dunia oleh perusahaan ultinasional, maka UKM harus dibantu meningkatkan kemampuannya terutama dengan cara mengatasi kelemahan-kelemahan yang dimiliki UKM. Salah satu cara yang paling tepat untuk membantu UKM mengatasi kelemahannya adalah melalui pola kemitraan.

Pola kemitraan akan saling membantu antara UKM, atau antara UKM dengan pengusaha besar di dalam maupun luar negeri, untuk menghindarkan terjadinya monopoli dalam usaha. Disamping juga dapat memperluas pangsa pasar dan pengelolaan bisnis yang lebih efisien. Dengan demikian UKM akan mempunyai kekuatan dalam bersaing dengan pelaku bisnis lainnya, baik di dalam maupun luar negeri.

---

<sup>21</sup> Muhammad Taufiq, **OTONOMI DAERAH DAN PERDAGANGAN BEBAS**, [www.peningkatan.ukm.com](http://www.peningkatan.ukm.com)

Ditinjau dari sudut jumlah unit usaha, KUKM merupakan 99,99 % dari seluruh jumlah unit usaha di Indonesia. KUKM memiliki kontribusi sebesar 63,11 % atau 638 triliun terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) nasional Non Migas pada tahun 2001. Bila dibandingkan dengan usaha besar hanya memberikan kontribusi 36,89 % PDB.

## **F. Sistematika Penulisan**

Dalam penulisan tesis ini sistematika penulisan yang akan digunakan adalah sebagai berikut: Bab satu sebagai bab pendahuluan menguraikan tentang latar belakang dilakukannya penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian dan sistematika penulisan. Bab satu ini merupakan pedoman dan petunjuk arah bagi penyusunan bab-bab selanjutnya sebagai suatu rangkaian sistematis yang tunggal dan berkesinambungan dalam penulisan tesis ini yang disarikan dari hasil penelitian ilmiah.

Bab dua dibahas tentang Kajian Pustaka , menguraikan tentang kerangka teoritik yang menjadi landasan dasar arah penulisan tesis ini. Dalam bab ini diuraikan hal-hal mendasar mengenai tinjauan umum tentang kebijakan publik, tinjauan umum Otonomi Daerah, dan tinjauan umum tentang Usaha Kecil dan Menengah yang akan digunakan dalam pembahasan penelitian. Bab tiga Metode penelitian, menguraikan tentang jenis penelitian, data penelitian, lokasi dan subyek penelitian, alat penelitian, jalannya penelitian dan analisis data.

Bab empat Hasil Penelitian dan Pembahasan menguraikan mengenai gambaran umum daerah Kabupaten Wonogiri, kebijakan pemerintah daerah dalam pengembangan UKM, implikasi kebijakan pemerintah daerah terhadap pengembangan UKM dan Model kebijakan pengembangan usaha kecil menengah di Kabupaten Wonogiri. Bab V Penutup yang akan memberikan suatu Kesimpulan dan Saran.