

PENATAAN LINGKUNGAN INDUSTRI KECIL DAN MENENGAH  
UNTUK MENINGKATKAN EKONOMI RAKYAT  
DALAM PERSPEKTIF KEBIJAKSANAAN PUBLIK,  
DI KABUPATEN KUDUS



TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum

Oleh

SUBARKAH

NIM. B4 A 001071

PROGRAM KAJIAN HUKUM EKONOMI DAN TEKNOLOGI  
(HET)

PEMBIMBING

PROF.DR.ESMI WARASSIH PUJIRAHAYU,SH.MS

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2004

HALAMAN PENGESAHAN

**PENATAAN LINGKUNGAN INDUSTRI KECIL DAN MENENGAH  
UNTUK MENINGKATKAN EKONOMI RAKYAT  
DALAM PERSPEKTIF KEBIJAKSANAAN PUBLIK  
DI KABUPATEN KUDUS**

OLEH

**SUBARKAH**  
NIM. B4A001071

Tesis ini telah disetujui untuk dipertahankan di depan dewan penguji  
guna memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum

Mengetahui :

Pembimbing.



PROF. DR. ESMI WARASSIH PUJI RAHAYU, SH, MS.  
NIP. 130.529 436

Ketua Program Magister  
Ilmu Hukum



PROF. DR. BARDA NAWAWI ARIEF, SH  
NIP. 103 350 519

## KATA PENGANTAR

Puji syukur senantiasa kami hadirkan kepada Allah Yang Maha Esa, yang telah memberikan limpahan berkah dan rahmatNya ,khususnya atas kesehatan baik jasmanai maupun rokhani sehingga dengan perlahan-lahan dapat menyelesaikan tesis dengan judul “ Penataan Lingkungan Industri Kecil dan Menengah Untuk Meningkatkan Ekonomi Rakyat Dalam Perspektif Kebijakan Publik di Kabupaten Kudus. Kebijakan penataan lingkungan industri senantiasa berkaitan dengan lingkungan hidup khususnya demensi tata ruang wilayah dan tentu saja menyangkut kesejahteraan masyarakat.

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat dapat memberikan manfaat berkaitan dengan pengambilan kebijakan oleh eksekutif juga dalam pembahasan pada tingkat legislatif yang pada gilirannya dapat menghasilkan produk hukum yang mendekati realialitas keadilan masyarakat.

Pada kesempatan ini pula kami sampaikan kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu penyelesaian tesis ini, khususnya keada :

1. Prof. Dr.Barda Nawawi Arief,SH selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum .
2. Prof. Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, SH.MS yang telah dengan sabar dan ketulusan hati membimbing dari awal sampai akhir tesis ini.
3. Bapak/ibu dosen yang telah memberikan ilmu selama menempuh pendidikan pasca sarjana.
4. Kepala Kantor Disnakertrans Kabupaten Kudus

5. Kepala BPS Kabupaten Kudus
6. Kepala Diperindagkop Kabupaten Kudus
7. Kelompok yang tergabung dalam Business Development Service (BDS)
8. Rekan-rekan staf pengajar di FH dan FE di lingkungan Universitas Muria Kudus.

Tesis ini tentunya jauh dari sempurna, untuk itu kritik dan saran demi perbaikan akan kami terima dengan senang hati, dan semoga bermanfaat bagi pengembangan pengambilan kebijaksanaan eksekutif maupun legislatif yang akan datang.....Amin.

Kudus, Februari 2004

Penulis

## DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul .....	i
Halaman Pengesahan .....	ii
Kata Pengantar .....	iii
Daftar Isi .....	v
Daftar Tabel .....	viii
Abstrak .....	ix
Abstract .....	x
BAB I      PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang .....	1
B. Permasalahan .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	11
D. Manfaat Penelitian .....	11
E. Metode Penelitian .....	12
F. Sistematika Penulisan dan Pertanggung jawaban.....	17
BAB. II     HUKUM DAN KEBIJAKSANAAN PUBLIK	
A. Fungsi Hukum Sebagai Sistem Norma .....	20
B. Hubungan Hukum Dengan Kebijakan Publik ... ..	28

	C. Macam/Model Dan Pembentukan Kebijakan Publik.....	31
	D. Faktor Penentu Pelaksanaan Kebijakan Publik .....	40
	E. Hukum Ekonomi Dan Ekonomi Kerakyatan .....	47
<b>BAB. III</b>	<b>KEBIJAKSANAAN PENATAAN INDUSTRI</b>	
	A. Deskripsi Latar Penelitian .....	52
	1. Wilayah Kabupaten Kudus.....	52
	2. Ulasan Sosial, Ekonomi, Budaya Kabupaten Kudus .....	59
	B. Arti Penting Penataan Lingkungan Industri .....	62
	1. Penataan Lingkungan Industri Di Kabupaten Kudus .....	62
	2. Lingkup Industri Kecil Dan Menengah Di Kabupaten Kudus .....	70
	3. Lingkungan Industri Di Kabupaten Kudus .....	72
<b>BAB. IV</b>	<b>IMPLEMENTASI KEBIJAKSANAAN DALAM PENATAAN LINGKUNGAN INDUSTRI KECIL DAN MENENGAH</b>	
	A. Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus Dalam Menumbuhtingkatkan Industri Kecil Dan Menengah .....	85
	1. Penyebaran Industri Kecil Dan Menengah .....	85
	2. Pembangunan Dan Pengembangan Industri Kecil Dan Menengah Dengan Demensi Penataan Ruang Wilayah.....	102
	B. Pertumbuhan Industri Kecil Dan Menengah Dalam Penyerapan Tenaga Kerja Dan Tingkat Kesejahteraan .....	110

<b>BAB. V</b>	<b>PENUTUP</b>	
	<b>A. Simpulan</b>	.....116
	<b>B. Saran</b>	.....118

## DAFTAR TABEL

Tabel.1	Jumlah Industri Besar/Sedang di Masing-Masing Kecamatan Dirinci Menurut Jumlah Usaha dan Tenaga Kerja Di Kabupaten Kudus,tahun1998.....	77
Tabel.2	Penyebaran Unit Usaha Industri Kecil Dan Menengah Serta Tenaga Kerja Menurut Kecamatan Di Kabupaten Kudus.....	78
Tabel.3	Penyebaran Unit Usaha Industri Kecil Dan Menengah Menurut Kelompok Lapangan Usaha Industri (KLUI) di Kabupaten Kudus Tahun1998.....	80
Tabel. 4	Penyebaran Unit Usaha Industri Kecil Dan Menengah Menurut Kelompok Lapangan Usaha Industri (KLUI) di Kabupaten Kudus Tahun 2001.....	82
Tabel. 5	Penyebaran Jumlah Tenaga kerja Industri Kecil dan Menengah Menurut Kelompok Lapangan Usaha Industri (KLUI) Di Kabupaten Kudus Tahun 2001.....	83
Tabel. 6	Penyebaran Unit Usaha Industri Kecil Dan Menengah Menurut Kecamatan Di Kabupaten Kudus Tahun 2001.....	93
Tabel. 7	Penyebaran Usaha/Industri dan Tenaga Kerja Menurut Kecamatan Di Kabupaten Kudus Tahun 2002 .....	94
Tabel. 8	Komoditas Yang Akan Di Berdayakan Secara Intensif .....	94
Tabel. 9	Realisasi Upah Minimum KHM,IHK,PDRB Kabupaten Kudus Tahun 1997-2002.....	114

## ABSTRAK

### **PENATAAN LINGKUNGAN INDUSTRI KECIL DAN MENENGAH UNTUK MENINGKATKAN EKONOMI RAKYAT DALAM PERSPEKTIF KEBIJAKSANAAN PUBLIK DI KABUPATEN KUDUS**

Kebijaksanaan penataan lingkungan industri kecil dan menengah di Kabupaten Kudus, sudah ditetapkan dalam peraturan daerah, agar kebijaksanaan itu dapat dilaksanakan sebagaimana yang diharapkan, karena kebijaksanaan tanpa adanya koridor /bingkai norma hukum maka kebijaksanaan itu tidak dapat direalisasikan.

Penataan lingkungan industri pada tataran makro yang dikaitkan dengan dimensi tata ruang wilayah masih jauh dari harapan karena meskipun ketentuan itu sudah dituangkan dalam Peraturan Daerah nomor.6 tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), namun tetap dalam pelaksanaannya masih belum sesuai dengan peruntukannya.

Penataan ruang wilayah sebagaimana diatur dalam peraturan daerah sebagaimana dimaksud diatas, disamping lemahnya penegakan hukum, pada kondisi sekarang ini dirasakan sudah tidak sesuai lagi, oleh karena itu perlu adanya perubahan-perubahan berkaitan dengan perkembangan industri di Kabupaten Kudus, namun sampai penelitian ini ditulis, pembahasan mengenai perubahan tersebut masih belum dapat diselesaikan, karena dalam penguangan kebijaksanaan dalam bentuk peraturan daerah telah terjadi benturan kepentingan non hukum, seperti politik dan ekonomi serta budaya masyarakat, sehingga sampai sekarang belum dapat disyahkan menjadi peraturan perundangan.

Perkembangan industri kecil dan menengah yang tahun demi tahun terus tumbuh dan berkembang di Kudus, namun tumbuh dan berkembangnya industri kecil dan menengah itu tidak ada korelasi yang positif dengan kebijaksanaan penataan lingkungan industri, hal ini memang disebabkan budaya masyarakat Kudus dalam bisnis, sangat ulet dan memiliki jiwa wirausaha yang dinamis.

Pertumbuhan industri kecil dan menengah yang semakin banyak tentu akan berdampak positif terhadap jumlah tenaga kerja yang terserap dalam industri tersebut, akan tetapi banyaknya jumlah tenaga kerja yang terserap dalam industri belum tentu menambah kesejahteraan. Hal yang demikian ini dapat dilihat dalam ukuran Upah Minimum Kabupaten (UMK) yang masih belum memenuhi kebutuhan hidup minimum (KHM).

## ABSTRACT

### **SMALL AND MEDIUM INDUSTRY ENVIRONMENT STRUCTURING TO IMPROVEMENT OF ECONOMIC SOCIETY IN PUBLIC POLICY PERSPECTIVE IN THE REGENCY OF KUDUS**

The policy of small and medium industry environment structuring in the Regency of Kudus stated in the regency regulation, in order to do properly. Because a regulation with no corridor of legal norm won't be able to be realized.

The industry environment structuring, in macro structure, related with the dimension of territory space structure is still far from our wish. Because although the regulation has been poured into the Regency Regulation number 6, 1994 about the Plan of Territory Space Structure, but the implementation is not suit with the purposes.

The territory space structure, as ruled in the regency regulation as mentioned above, beside weakness of law enforcement, for the recent condition is felt not suitable anymore. Therefore, the presence of changes due to the industry development in the Regency of Kudus is important. But until this research was written, the discussion about the changes was still unsolved. Because in pouring of policy, in the form of regency regulation, has occurred a crash of non legal interests, such as politic, economic, and culture of community, so that it cannot be legalized yet to be a regulation.

The development of small and medium industry continues to grow and develop, year by year, in Kudus. But the growth and development of small and medium industry has no positive correlation with the policy of industry environment structuring. It is caused by the culture of Kudus community in business. They are so tough and have dynamics entrepreneurship.

The growth of small and medium industry is getting more and more. Certainly, it will bring positive impact on the number of manpower employed in the industry. But the big number of manpower employed in industry is not always meant to be a prosperity improvement. It can be seen in the indicator of regency minimum wage (UMK) that does not fulfil the minimum life needs (KHM).

## BAB. I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang.

Salah satu elemen pokok dalam strategi pembangunan yang berorientasi kerakyatan ialah kemandirian dalam ekonomi; Yang dimaksud dengan kemandirian disini adalah terciptanya situasi dimana suatu negara mempunyai hutang luar negeri yang minimum, investasi modal asing yang minimum, import yang minimum, dan pendapatan nasional yang sebagian besar berasal dari dalam negeri. Kemandirian bukanlah berarti bahwa ekonomi negara merupakan ekonomi tertutup, tetapi tetap ekonomi terbuka dengan faktor-faktor kekuatan ekonomi di dalam negeri sebagai penentu arah pembangunan.

Sesuai dengan arah kebijaksanaan dalam Garis-Garis besar Haluan Negara (GBHN) 1999-2004<sup>1</sup> dalam visinya ingin mewujudkan masyarakat Indonesia yang damai, demokratis, berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera, dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang di dukung oleh manusia indonesia yang sehat, mandiri, beriman, bertaqwa, berakhlak mulia, cinta tanah air, berkesadaran hukum dan lingkungan, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, memiliki etos kerja yang tinggi serta berdisiplin; bahwa untuk mewujudkan visi bangsa indonesia masa depan tersebut, ditetapkan beberapa misi antara lain “pemberdayaan masyarakat dan seluruh

---

<sup>1</sup> Dalam era reformasi, GBHN terkesan hanya lips service, karena dalam pelaksanaannya didasarkan pada UU no. 25 Tahun 2000 Tentang Proenas, dan struktur tersebut dapat dilihat dalam UUD 1945 yang telah diadakan perubahan.

kekuatan ekonomi nasional, terutama pengusaha kecil, menengah dan koperasi, dengan mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan berbasis pada sumber daya alam dan sumber daya manusia yang produktif, mandiri, maju, berdayasaing, berwawasan lingkungan dan berkelanjutan “ sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat. <sup>2</sup>

Pembangunan ekonomi merupakan proses politik ekonomi yang diperlukan untuk mempercepat perubahan/transformasi struktural dan institusional seluruh masyarakat dalam suatu rangkaian langkah yang paling efisien untuk menghantar hasil pertumbuhan ekonomi pada sebagian besar masyarakatnya. Pengertian pembangunan adalah suatu proses perbaikan kualitas semua segi kehidupan manusia dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat ,sedangkan proses perbaikan kualitas kehidupan masyarakat meliputi :

1. Aspek peningkatan taraf hidup yang dicapai melalui proses pertumbuhan ekonomi, dengan pertumbuhan ekonomi suatu masyarakat mengakibatkan pendapatan perkapita masyarakat meningkat.
2. Aspek penciptaan kondisi yang mendukung perkembangan harga diri manusia. Kondisi ini diciptakan melalui sistem ekonomi, politik dan sosial yang dapat mengangkat martabat manusia.

---

<sup>2</sup> *GBHN 1999-2004 dan Putusan MPR hasil sidang Tahunan tgl.17-18 Agst 2000 (Surabaya, Indah,2000) halaman.192*

3. Aspek perluasan kebebasan masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya, dalam memenuhi kebutuhannya diciptakan melalui perluasan daerah pemasaran, memperbanyak varitas barang dan jasa sehingga masyarakat bebas memilih barang-barang dan jasa yang mereka butuhkan.

Dengan mencermati kondisi kehidupan ekonomi masyarakat kita saat ini, yang sebagian besar berada dalam kondisi miskin, kita semakin yakin bahwa pembinaan dan pengembangan usaha kecil, menengah dan koperasi merupakan pilihan utama,<sup>3</sup> untuk meningkatkan pemerataan kesempatan berusaha dan mendorong peningkatan pendapatan masyarakat.

Upaya peningkatan kesempatan berusaha bagi usaha kecil, menengah dan koperasi sudah barang tentu memerlukan dukungan dan fasilitas dari pemerintah, seperti penyediaan fasilitas permodalan melalui mekanisme kredit, penyediaan perangkat teknologi, pengembangan manajemen usaha, penyediaan informasi pasar dan penciptaan akses pemasaran hasil usaha serta peningkatan kemampuan berusaha melalui program pendidikan, pelatihan dan pemagangan. Penyediaan dukungan dan fasilitas tersebut dimaksud agar hasil usaha dari para pengusaha kecil, menengah dan koperasi memiliki keunggulan kompetitif dan keunggulan komparatif dalam arena persaingan domestik maupun persaingan global, sehingga secara nyata memberikan nilai tambah terhadap produk, yang pada gilirannya dapat meningkatkan pendapatan para pengusaha. Upaya ini tentunya harus dilakukan secara tepat

---

<sup>3</sup> Bandingkan dengan R.Dye dalam Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan*, (Jakarta, PT.Bumi Aksara, 2001) halaman.4 yang menyatakan bahwa kebijakan negara ialah pilihan tindakan apapun yang di lakukan atau tidak ingin di lakukan oleh pemerintah.

oleh pemerintah agar dalam arena persaingan global sebagai tindak lanjut dari kesepakatan AFTA (Asean Free Trade Association) yang di mulai pada tahun 2003, maupun kesepakatan APEC ( Asia Pasific Economic Cooperation) 2010, Produk hasil usaha dari pengusaha kecil, menengah dan koperasi tidak dikalahkan oleh berbagai produk asing, yang dapat mematikan usaha ekonomi nasional skala kecil di tanah air. Pengamatan sementara selama ini dapat di katakan bahwa pengembangan usaha kecil, menengah dan koperasi masih dihadapkan secara riil kepada berbagai masalah, seperti :<sup>4</sup>

1. Rendahnya akses permodalan, terbatasnya kualitas sumber daya manusia yang berakibat kepada rendahnya produktivitas kerja, rendahnya akses informasi pasar, serta terbatasnya kemampuan dalam mengelola berbagai perangkat teknologi usaha yang mengakibatkan rendahnya kualitas produk hasil usaha, sehingga lebih mengutamakan pangsa pasar domestik dan kurang berorientasi ekspor.
2. Belum siapnya para pengusaha kecil, menengah dan koperasi terhadap persaingan global, yang tercermin pada produk hasil usaha yang lebih bersifat keunggulan komparatif karena ketersediaan sumber daya alam serta tenaga kerja yang dapat di daya gunakan, dan belum di kelola secara profesional untuk menjadi keunggulan kompetitif.

---

<sup>4</sup> Departemn Dalam Negeri “ *Kebijakan Depdagri dalam rangka pembinaan dan pengembangan usaha kecil, menengah dan koperasi dalam pelaksanaan OTDA* ( Jakarta, 23 Mei 2002) halaman.5

3. Komoditas ekspor hasil usaha kecil, menengah dan koperasi masih berkisar pada sektor primer, dan belum banyak bergerak kepada sektor industri pengolahan yang memiliki nilai tambah lebih tinggi.

Disamping masalah-masalah internal, juga dijumpai adanya masalah eksternal yang melilit para pengusaha kecil, menengah dan koperasi, antara lain berupa lemahnya koordinasi antar instansi terkait dalam menetapkan dan melaksanakan kebijaksanaan pemberdayaan usaha kecil, menengah dan koperasi selama ini. Oleh karena itu, seluruh instansi pemerintah yang memiliki tugas dan tanggung jawab dalam pemberdayaan usaha kecil, menengah dan koperasi perlu melakukan langkah bersama untuk meningkatkan upaya pemberdayaan usaha kecil, menengah dan koperasi secara koordinatif dan terpadu.

Pemberdayaan usaha kecil dan menengah (small and medium enterprise) serta koperasi, tidak berarti memalingkan perhatian terhadap sebagian lapisan masyarakat yang masih hidup dalam kondisi miskin. Pengembangan usaha bagi masyarakat yang masih dalam kondisi miskin masih memerlukan perhatian tersendiri karena jenis usaha tersebut masuk dalam kategori usaha mikro (micro enterprise), dengan demikian kebijaksanaan pemerintah dalam rangka memulihkan kondisi perekonomian nasional, tidak hanya terbatas pada pembinaan dan pengembangan usaha kecil, menengah dan koperasi, tetapi juga memberdayakan usaha mikro yang dikelola oleh penduduk miskin.

Sejalan dengan Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/ 1998<sup>5</sup> tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada Daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan Pengaturan; Pembagian, dan pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah, disamping itu, penyelenggaraan Otonomi Daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah.

Kebijaksanaan desentralisasi sebagaimana di amanatkan dalam Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah (PP) nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom, pada intinya adalah kebijaksanaan penyerahan berbagai kewenangan pada berbagai urusan pemerintah kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri, mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas juga meningkatkan peran serta masyarakat; Disamping itu juga mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah<sup>6</sup>; Oleh karena itu maka penataam industri yang humanis dan ramah lingkungan dalam rangka pemberdayaan industri/usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi juga merupakan tugas dan

---

<sup>5</sup> Pelaksanaan ketentuan ini berdasar UU no.22 Tahun 1999 dan UU no.25 tahun 1999, oleh karena Kedudukan Tap MPR ditetapkan untuk ditinjau kembali ( aturan tambahan pasal.1 )

<sup>6</sup> Penjelasan Umum , huruf. C .Undang-Undang Republik Indonesia No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

tanggung jawab Pemerintah Daerah. Memberdayakan industri/usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi, selain merupakan kewenangan wajib yang harus di laksanakan sesuai dengan kebijaksanaan desentralisasi, juga merupakan upaya untuk mendorong pengembangan perekonomian daerah dan meningkatkan kesejahteraan di masing-masing daerah.

Kabupaten Kudus adalah kota industri, untuk mewujudkan visi masyarakat kudus yang sejahtera, tertib, berketahanan, mandiri dan berdaya saing yang didukung sumber daya manusia yang religius dan berkualitas serta bertumpu pada industri dan perdagangan yang berwawasan lingkungan, keterlibatan pemerintah daerah sebagai “fasilitator” sangat diperlukan dalam rangka menentukan kebijaksanaan penataan lingkungan industri kecil dan menengah untuk meningkatkan ekonomi rakyat yang pada gilirannya dapat membawa kesejahteraan rakyat kudus.

Untuk mewujudkan visi kabupaten kudus, telah ditetapkan misi sebagai berikut :<sup>7</sup>

1. Peningkatan iman dan taqwa guna diamalkan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, demi pemantapan kerukunan hidup umat beragama serta terciptanya kehidupan yang bermoral dan berkepribadian.
2. Perwujudan kemudahan bagi masyarakat untuk memperoleh kebutuhan dasar yaitu pangan, sandang ,papan, pendidikan dan kesehatan.

---

<sup>7</sup> Propeda kabupaten kudus tahun 2001-2005

3. Peningkatan jumlah dan kualitas prasarana dan sarana di semua sektor untuk mendukung kelancaran pelayanan kepada masyarakat.
4. Pembentukan sistem hukum daerah sebagai sub sistem hukum nasional yang serasi, sesuai dan setara serta menghormati hak asasi manusia.
5. Peningkatan aparatur yang profesional dalam memberikan pelayanan umum yang berdasarkan hak dan kewajiban masyarakat secara seimbang dan proporsional.
6. Perwujudan kehidupan masyarakat yang partisipatif, dinamis dan proaktif yang memungkinkan berkembangnya kebudayaan dan kesenian daerah sesuai dengan kepribadian bangsa serta mampu turut memecahkan masalah-masalah yang berkembang di masyarakat demi pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa.
7. Pengembangan kualitas sumber daya manusia (SDM) melalui pembaharuan manajemen pendidikan, kesehatan dan gizi untuk mewujudkan manusia profesional, kreatif, inovatif, produktif, ulet dan tangguh serta berjiwa wirausaha, disertai pengendalian kependudukan yang dinamis.
8. Pengembangan industri dan pemberdayaan ekonomi kerakyatan yang didukung oleh ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK) tepat guna untuk menghasilkan produk andalan dan unggulan yang mampu menguasai pasar disertai tersedianya pusat informasi bisnis

9. Perwujudan penataan ruang sesuai dengan peruntukannya serta pengendalian pengelolaan sumber daya alam (SDA) yang ramah lingkungan.

#### **B. Permasalahan.**

Sebagaimana dijelaskan diatas bahwa pengamatan sementara selama ini secara nasional dapat dikatakan pengembangan usaha kecil, menengah dan koperasi masih dihadapkan secara riil kepada berbagai masalah seperti rendahnya akses permodalan, belum siapnya para pengusaha pada tataran global dan bahkan pemerintah sendiri dalam pengenalan atau pemahaman terhadap industri dan dagang / pengusaha kecil dan menengah belum komprehensif.

Kabupaten Kudus sebagai kota industri sangat membutuhkan pembentukan Tata Ruang dan Wilayah / Kota untuk penataan Industri, sehingga tidak terjadi tumpang tindih antara peruntukan industri dengan pemukiman penduduk disatu sisi dan kepentingan pelestarian lingkungan hidup disisi lain. Penataan Industri selama ini diwujudkan dalam norma positif dalam bentuk Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Kudus Nomor.6 Tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Kudus (Lembaran Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Kudus Nomor 8 Tahun 1995 Seri C nomor 1 ) Jo Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 11 Tahun 2001 tentang Pedoman Pembangunan Daerah Kabupaten Kudus Tahun 2001- 2005 (Lembaran Daerah Kabupaten Kudus

Tahun 2001 Nomor 27, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Kudus Nomor 29 ). Namun dalam pelaksanaannya kedua Peraturan Daerah tersebut belum menunjukkan efektifitasnya, karena penataan tersebut masih banyak kendala-kendala non hukum seperti Ekonomi, Politik, Sosial dan Budaya. Penggunaan ruang wilayah yang seharusnya pada tataran perkotaan dan pemukiman ternyata dalam kenyataannya untuk pengembangan dan pemekaran industri.

Dengan pertimbangan kemampuan penelitian dan dana untuk mencapai daya guna dan hasil guna penelitian, maka secara khusus penelitian hanya akan dibatasi pada analisis yang menyangkut industri kecil dan menengah (small and medium enterprise), tidak termasuk koperasi dan usaha mikro (micro enterprise).

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka permasalahan dalam penelitian ini diidentifikasi sebagai berikut :

1. Bagaimana kebijaksanaan Pemerintah Kabupaten Kudus dalam penataan lingkungan industri kecil dan menengah ?
2. Apakah penataan itu sesuai dengan dimensi tata ruang wilayah yang dapat menumbuh tingkatan industri kecil dan menengah ?
3. Apakah Pengembangan industri kecil dan menengah dapat meningkatkan ekonomi masyarakat ?

### **C . Tujuan Penelitian.**

Penelitian ini bertujuan bukan untuk pemahaman empirik saja atau apa yang dapat dilihat, tetapi lebih kedalam melibatkan interaksi para pelaku bisnis dalam menyingkapi kebijaksanaan yang ditempuh pemerintah daerah, maka tujuan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui kebijaksanaan Pemerintah Kabupaten Kudus dalam penataan lingkungan Industri kecil dan menengah
2. Untuk mengungkapkan dan mengetahui persesuaian penataan lingkungan dengan demensi tata ruang yang dapat menumbuh tingkatan industri kecil dan menengah
3. Untuk mengetahui Pengembangan industri kecil dan menengah dalam peningkatan ekonomi masyarakat

### **D. Manfaat Penelitian.**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini dapat dibedakan menjadi dua, yaitu manfaat praktis dan manfaat ilmiah

1. Manfaat Praktis .
  - a. Melalui kebijaksanaan penataan lingkungan industri kecil dan menengah dapat meningkatkan ekonomi rakyat, khususnya masyarakat kabupaten Kudus
  - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sarana bagi peneliti untuk melihat lebih jauh dan dalam tentang kebijaksanaan yang

ditempuh pemerintah Kabupaten Kudus dalam penataan lingkungan industri yang humanis.

## 2. Manfaat ilmiah

Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat menghimpun informasi dan potret yang faktual tentang kebijaksanaan publik (public policy) yang diambil pemerintah Kabupaten Kudus di bidang industri kecil dan menengah.

## **E. Metode Penelitian.**

### 1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah Sosio Legal Approach, yang dimaksud disini adalah untuk mencari data baik primer maupun data sekunder guna menjawab atas permasalahan yang diteliti.

Adapun metode yang digunakan dalam penelitian adalah interaksional dengan analisis kualitatif, meskipun ada kemungkinan dilengkapi dengan data kuantitatif seperlunya sebagai penunjang.

### 2. Jenis Penelitian

Dilihat dari perspektif sifatnya, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif ini dimaksudkan untuk menggambarkan obyek dan kejelasan (verstehen) tentang kebijaksanaan penataan lingkungan industri kecil dan menengah di kabupaten kudus. Tujuan dari penelitian deskriptif adalah untuk membuat deskripsi, gambaran secara

sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki. Jadi penelitian deskriptif adalah suatu penelitian untuk mencapai fakta dengan penginterpretasian yang tepat, sehingga melalui metode ini akan dapat mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat dan situasi-situasi tertentu termasuk hubungan kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan serta proses-proses yang sedang berlangsung dan pengaruh-pengaruh dari suatu fenomena.

### 3. Penentuan Lokasi Penelitian.

Pemilihan terhadap lokasi penelitian di Kabupaten Kudus dengan pertimbangan bahwa kebijaksanaan yang diambil oleh Pemerintah Kabupaten Kudus dalam penataan Lingkungan Industri masih banyak dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan ekonomi, politik, sosial budaya setempat dan belum sepenuhnya memperhatikan konsep pembangunan yang berkelanjutan (sustainable development) yang harus menitik beratkan pada aspek pembangunan dan pelestarian fungsi lingkungan hidup

### 4. Penentuan Sampel dan Informan Penelitian

Di dalam penentuan sampel digunakan cara purposive sampling, yaitu penulis pilih industri yang sejenis di kabupaten kudus.

Adapun informan dalam penelitian ini yang akan diambil adalah :

- a. Kepala Kantor Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi Kabupaten Kudus
- b. Koordinator sentra-sentra industri
- c. Pelaku-pelaku usaha yang sejenis

#### 4. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh dari lokasi penelitian, sementara data sekunder merupakan data yang diperoleh dari perpustakaan yang mencakup dokumen, buku, laporan penelitian dan lain-lainnya,<sup>8</sup> sehingga dapat mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer.

Dari uraian data diatas dapat ditentukan sumber data dalam penelitian ini, yakni :

- a. Sumber data primer adalah data diperoleh dari lapangan dengan wawancara langsung dan observasi (pengamatan)
- b. Sumber data sekunder dalam penelitian ini adalah buku-buku, penelitian yang terdahulu, majalah/jurnal, media massa, data dari kantor Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi Kabupaten Kudus

#### 5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

---

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta, UI Press, 1986) halaman, 12

- a. Studi kepustakaan
- b. Pengamatan (observasi)<sup>9</sup>
- c. Wawancara yang mendalam (depth interview)<sup>10</sup>

## 6. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpul data pada penelitian ini adalah dengan menggunakan antara lain :

- a. Catatan
- b. Daftar Pertanyaan
- c. Tape Recorder

## 7. metode Analisis Data

Metode analisa data yang penulis gunakan adalah analisis kualitatif dan sebagai penunjang adalah kuantitatif. Analisis data kualitatif dengan berdasarkan model interaktif, yaitu peneliti melakukan kegiatan yang berulang-ulang, berlanjut terus-menerus, yang bergerak dalam empat siklus kegiatan secara bolak-balik, yaitu koleksi data, reduksi data, penyajian data dan verifikasi data atau penarikan kesimpulan. Kegiatan yang berbentuk siklus ini diharapkan akan menghasilkan data yang representatif dan relevan dengan masalah yang diteliti.

---

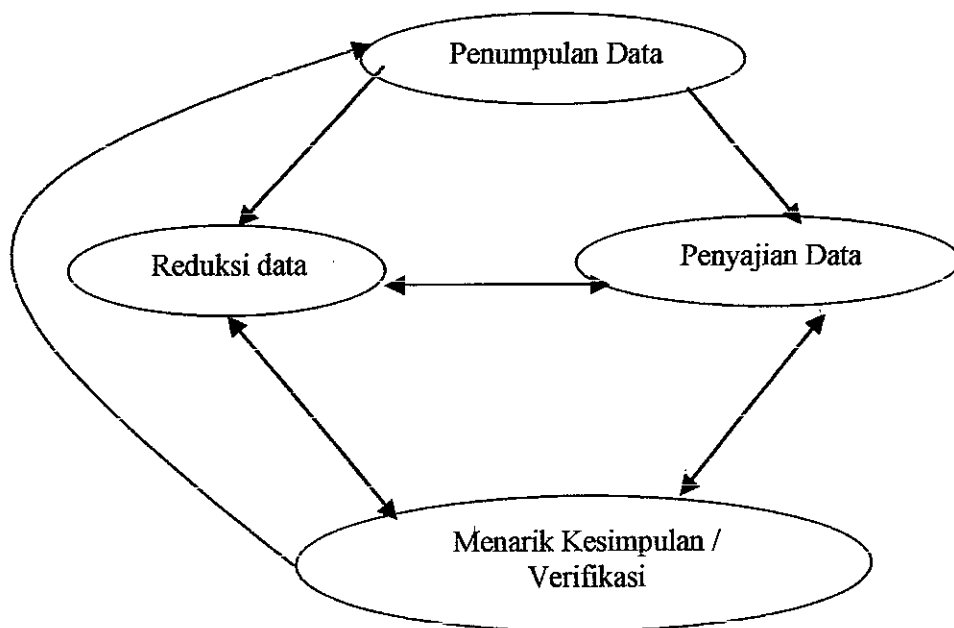
<sup>9</sup> Menurut Ritzer, Teknik Pengamatan Partisipasi (Participant Observation), peneliti tidak memberitahukan maksudnya kepada kelompok yang diselidikinya, peneliti dengan sengaja menyembunyikan kehadirannya ditengah-tengah kelompok yang diselidiki itu adalah hasil diteliti. Lihat George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda* (Jakarta, Rajawali Pers, 1992) halaman.74

<sup>10</sup> Menurut Ronny Hanitijo, *depth interview*, ialah prosedur yang dirancang untuk membangkitkan pernyataan-pernyataan secara bebas dan sungguh-sungguh atau terus terang dari informan, lihat Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri* (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1994) halaman. 61

Menggunakan analisis kualitatif dengan alur model interaktif, meliputi 4 (empat) langkah yang harus di lalui, yaitu :<sup>11</sup>

1. Pengumpulan data
2. Reduksi data
3. Penyajian data
4. Menarik kesimpulan/verifikasi

Proses tersebut digambarkan sebagai berikut :



---

<sup>11</sup> Miles, Matthew B-Huberman, Michael, *Analisis Data Kualitatif* (Terjemahan Tjetjep Rohendi Rohedi, Jakarta, UI Press, 1992) halaman. 20

## **F. Sistematika.**

Untuk mempermudah dalam melakukan pembahasan atas permasalahan yang timbul dalam karya ilmiah yang berupa tesis, maka di usahakan disusun secara sistimatis sebagaimana suatu penulisan tesis . Penulisan tesis ini diperinci dalam lima bab dan tiap bab akan dibagi dalam beberapa sub bab; Meskipun antara bab yang satu dengan bab yang lainnya di buat secara terpisah, namun masih tetap menjadi satu kesatuan yang saling berkaitan.

Tulisan dengan tema sentral kebijaksanaan penataan lingkungan lingkungan industri diawali dengan memaparkan latar belakang permasalahan yang menjadi landasan awal akan ketertarikan penulis untuk mengangkat ke permukaan sebagai bahan penulisan tesis, sekaligus untuk membuktikan betapa pentingnya penataan lingkungan industri dilakukan studi; Kebijakan penataan lingkungan industri dalam Kabupaten /Kota adalah berkaitan dengan masalah legislasi, standart setting, lisensi, implementasi dan sampai penegakan hukumnya (law inforcement) .Siklus pengaturan perencanaan kebijaksanaan lingkungan hidup dalam penataan tata ruang dan wilayah sangat dipengaruhi berbagai faktor non hukum, seperti ekonomi, politik, sosial budaya, berkaitan dengan hal tersebut maka dalam fokus permasalahan akan diuraikan 3 (tiga) pertanyaan yang mendasar sebagaimana diuraikan dalam sub bab permasalahan . Ketertarikan penulis terhadap permasalahan tersebut akan dipertegas dalam uraian kerangka teoritik yang digunakan sebagai

landasan teori. Kerangka teoritik ini antara lain menjelaskan tentang fungsi hukum dalam masyarakat yang membangun, dan kelemahan konsep pembangunan ekonomi yang mengandalkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan tingkat pendapatan perkapita yang meningkat, dengan demikian akan menimbulkan proses penetesan otomatis kebawah / Triekle down mechanism<sup>12</sup> yang menimbulkan kesenjangan yang tajam antara pelaku industri /usaha bermodal besar dengan industri/usaha kecil . Kerangka teoritik ini juga digunakan untuk menghantar dalam merumuskan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian ,metode penelitian yang terdiri atas pendekatan penelitian, spesifikasi penelitian, penentuan lokasi, penentuan sample dan informan, teknik pengumpulan data, metode analisis data, dan sistematika penulisan.

Dalam siklus perencanaan kebijaksanaan penataan lingkungan industri khususnya industri kecil dan menengah adalah menyangkut perubahan dan perkembangan masyarakat dan bagaimana perubahan itu sesuai dengan norma-norma yang diambil dalam menentukan kebijaksanaan tersebut akan dipaparkan dalam Bab II sebai landasan pemikiran. Dalam Bab II ditinjau secara mendalam yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang terdiri dari fungsi hukum sebagai Sistem norma, hubungan hukum dan kebijaksanaan

---

<sup>12</sup> merupakan inti teori pembangunan sebelum tahun tujuh puluhan. Teori ini berpangkal pada upaya pembentukan modal dan penanamannya secara seimbang atau tidak. Jadi melihat pembangunan sebagai masalah ekonomi murni sehingga tingkat pertumbuhan ekonomi dan pendapatan perkapita secara otomatis akan memberikan faedah pada masyarakat dalam bentuk pekerjaan dan kesempatan ekonomi yang lain, sedangkan persoalan kemiskinan dan pengangguran serta pembagian pendapatan kurang diperhatikan.

publik, macam dan pembentukan kebijaksanaan publik, faktor penentu pelaksanaan kebijaksanaan publik untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

Dalam Bab III akan diuraikan arti pentingnya suatu kebijaksanaan yang menyangkut penataan lingkungan industri, makna industri kecil dan menengah, dan bagaimana pemerintah dalam penataan industri kecil dan menengah, yang sebelumnya diuraikan terlebih dahulu diskripsi latar lokasi penelitian dengan melihat kondisi sosial, ekonomi dan budaya masyarakat serta wilayah Kabupaten Kudus .

Dalam Bab IV diuraikan tentang kebijaksanaan pemerintah daerah Kabupaten Kudus dalam menumbuhkembangkan industri kecil dan menengah dengan melihat persesuaian pertumbuhan industri dengan dimensi tata ruang wilayah Kabupaten Kudus. Disamping itu juga melihat perkembangan industri di Kabupaten Kudus dalam penyerapan tenaga kerja dalam rangka meningkatkan ekonomi rakyat. Bab V ini merupakan bab terakhir yaitu penutup yang berisikan kesimpulan, yang merupakan jawaban atas permasalahan yang di teliti, selanjutnya diberikan saran- saran dari penulis dalam kaitanya dengan pokok permasalahan.

## BAB.II

### HUKUM DAN KEBIJAKSANAAN PUBLIK

#### A. Fungsi Hukum Sebagai Sistem Norma

Masyarakat sebagai sistem sosial merupakan wadah bagi anggota-anggotanya di dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Manusia sebagai anggota masyarakat tersebut akan senantiasa melakukan hubungan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, dan proses interaksi tersebut akan berlangsung terus menerus tanpa henti; Agar hubungan yang berlangsung dapat mencapai tujuan yang di harapkan diperlukan adanya ketertiban, karena ketertiban merupakan salah satu kebutuhan utama dalam kehidupan masyarakat. Untuk dapat mencapai ketertiban, maka harus di dukung oleh norma-norma, yaitu petunjuk tingkah laku manusia di dalam menjalankan kehidupannya dengan manusia yang lain.<sup>1</sup> Norma-norma dalam kehidupan masyarakat meliputi norma agama, norma kebiasaan, norma susila dan norma hukum.

Hukum pada awalnya berfungsi untuk mengatur tingkah laku manusia dan mempertahankan pola-pola kebiasaan yang sudah ada dalam masyarakat, tetapi dalam perkembangannya hukum berfungsi sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Hukum dimanapun akan tumbuh dari cara hidup, pandangan hidup dan kebutuhan hidup masyarakatnya, sehingga hukum akan tumbuh dan berkembang bersama masyarakatnya; Hal ini sebagaimana diajarkan Rescoe Pound, bahwa hukum itu adalah lembaga kemasyarakatan untuk memenuhi

---

<sup>1</sup> Esmi Warassih Puji Rahayu, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum : Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan ; Pidato Pengukuhan Guru besar madya* ( Semarang, Undip, 2001) halaman.5-6.

kebutuhan sosial.<sup>2</sup> Pandangan yang demikian berbeda dengan konsep hukum aliran sejarah yang dikemukakan oleh pendirinya Friedrich Von Savigny, dimana hukum di pandang sebagai ekspresi dari kesadaran hukum rakyat atau *Volksgeist* ( jiwa bangsa ) ; Yang dimaksud *Volksgeist* adalah falsafah hidup suatu bangsa atau pola kebudayaan yang tumbuh akibat pengalaman dan tradisi dimasa lampau. Hukum itu tumbuh bersama pertumbuhan masyarakat, menjadi kuat bersama kuatnya suatu bangsa. Hukum tersebut akan hilang bersama-sama dengan lenyapnya nasionalitas.<sup>3</sup> Hukum dipahami sebagai suatu yang tumbuh dan berkembang secara alamiah dari dalam pergaulan masyarakat. Perundang-Undangan sebagai suatu cara pembuatan hukum secara sadar dengan sengaja dianggapnya sebagai suatu aktivitas yang tidak wajar, sehingga sesungguhnya tidak lebih hanya memberikan pengesahan saja terhadap norma-norma yang di bentuk secara informal oleh pergaulan hidup itu sendiri.<sup>4</sup>

Konsep hukum sebagaimana diuraikan diatas, hidup dalam masyarakat yang masih sederhana, sedangkan konsep hukum sebagai sarana (instrumen) merupakan konsep hukum yang hidup dalam masyarakat modern, dimana konsep perkembangan masyarakatnya di dasarkan pada perencanaan untuk mencapai tujuan. Perencanaan yang dibuat tersebut dalam upaya pencapaiannya selanjutnya di wujudkan melalani hukum. Fungsi hukum yang bukan lagi sekedar untuk memantapkan kondisi-kondisi dan kenyataan-kenyataan yang sudah ada, melainkan lebih dari itu, hukum di pergunakan

---

<sup>2</sup> Sunarjati Hartono, *Capita Selecta Perbandingan Hukum* ( Bandung, Alumni, 1968) halaman.58

<sup>3</sup> Sulaiman Nitiatma, *Hukum Yang Baik*, (Semarang, GUPPI –Undaris- 1997) halaman 29

<sup>4</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Masyarakat*, ( Bandung, Angkasa, 1980 ) halaman 112.

untuk melakukan perubahan-perubahan dan penataan kembali segala sesuatu yang semula sudah mapan. Hukum yang berfungsi sebagai sarana untuk mendukung kebutuhan-kebutuhan yang semakin berkembang di dalam kehidupan yang semakin maju di pahami sebagai hukum yang modern.<sup>5</sup>

Ciri-ciri hukum modern menurut Marc Galanter<sup>6</sup> yaitu, bahwa :

1. Peraturan-peraturannya seragam (uniform) dan konsisten, dalam penerapannya lebih bersifat teritorial daripada personal atau tidak membedakan agama, suku kasta dan jenis kelamin.
2. Hak-hak dan kewajiban tumbuh dari transaksi-transaksi atau bersifat transaksional.
3. Pengaturan mengenai hal-hal khusus tidak terlepas dari standar yang berlaku umum, sehingga dalam penerapan hukumnya dapat diduga sebelumnya (predictable).
4. Sistemnya berjenjang (hierarchical). Yaitu adanya jaringan penerapan hukum yang teratur mulai dari tingkat pertama, meningkat ke banding dan kasasi.
5. Diorganisir secara birokratis dan bersifat rasional. Prosedur-prosedur dapat diperoleh dari sumber-sumber tertulis dengan teknik-teknik yang dapat di pelajari.
6. Dijalankan oleh orang-orang yang belajar untuk itu (professionals).

---

<sup>5</sup> *Ibit*, halaman. 8

<sup>6</sup> *Ibit*, halaman.157-158

7. Memuat metode-metode yang ditetapkan secara teratur dan terbuka untuk melakukan perubahan-perubahan sosial dan melakukan peninjauan kembali terhadap peraturan-peraturan maupun prosedur guna menghadapi perubahan-perubahan di dalam masyarakat.
8. Bersifat politis, dimana hukum dikaitkan pada Negara, yaitu negara mempunyai monopoli mengenai penyelesaian sengketa-sengketa yang terjadi di dalam wilayahnya.
9. Tugas penemuan dan penerapan hukum dipisah-pisah secara tersendiri, baik personilnya maupun tekniknya dari tugas-tugas lain yang dijalankan oleh pemerintah.

Perkembangan hukum sebagai sarana, selanjutnya oleh Yahezkel Dror di pandang sebagai salah satu karakteristik masyarakat modern.<sup>7</sup> Menurut Von Jhering, hukum dibuat dengan sengaja oleh manusia, dengan maksud untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang diinginkan. Untuk itu hukum dibuat oleh negara dengan penuh kesadaran dan memiliki tujuan yang ingin diwujudkan, dengan demikian sekalipun banyak teori-teori yang menentang penggunaan hukum sebagai sarana untuk manggerakan perubahan sosial secara sadar, namun kenyataannya menunjukkan bahwa perundang-undangan merupakan sandaran negara untuk mewujudkan kebijaksanaan. Seidman menyebutnya bahwa tata hukum itu merupakan saringan yang menyaring

---

<sup>7</sup> Yahezkel Dror, *Ventures in Policy*, Elsevier, Amsterdam, 1971, halaman.36-39

kebijaksanaan pemerintah sehingga menjadi tindakan yang dapat dilaksanakan.<sup>8</sup>

Sejalan dengan pemikiran tersebut, para ahli hukum dalam perkembangannya selanjutnya mengajukan dua konsep tentang peran hukum, di mana hukum tidak saja berperan sebagai *as a tool of social control* atau berperan untuk mempertahankan apa yang telah menjadi sesuatu yang tetap dan diterima di dalam masyarakat, tetapi hukum juga berperan sebagai *a tool of social engineering*, yaitu berperan untuk mengadakan perubahan-perubahan di dalam masyarakat, yang oleh Mochtar Kusuma Atmadja dipahami sebagai sarana pembaharuan masyarakat hukum bertugas sebagai penyalur kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan.

Pandangan hukum sebagai sarana sebenarnya sudah mempengaruhi pandangan para pendiri negara, sebagaimana dapat dilihat dalam undang-undang Dasar 1945, pasal demi pasal terlihat jelas motifasi *social engineering*nya, atau tekad untuk menciptakan suatu masyarakat indonesia yang modern dan baru dengan sarana hukum. Jiwa hukum sebagai sarana semakin terlihat jelas apabila di simak dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, dimana negara hukum sebagaimana dimaksudkan sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan, dalam pengertian materiil harus dapat memenuhi dua kepentingan yaitu kepentingan kegunaan dan landasan hukum.

---

<sup>8</sup> *Opcit*, halaman. 113

Perkembangannya selanjutnya semakin terlihat jelas mulai awal pemerintahan orde baru, dimana dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun yang di susulkan Pemerintah pada tahun 1969, telah dinyatakan akan pentingnya peran hukum dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Sebagaimana ditegaskan bahwa tanpa pembangunan dibidang hukum maka pembangunan ekonomi akan sia-sia.

Mochtar Kusumaatmaja, sebagai Menteri Kehakiman pada saat itu bahkan mengajak agar para ahli hukum untuk mempertimbangkan digunakannya pendekatan sosiologis dalam ilmu hukum untuk merelevansikan hukum dengan permasalahan pembangunan sosial ekonomi. Paham yang yang disebutnya sebagai sebagai aliran *sociological jurisprudence (legal realism)*, di ketengahkan konsep Roscoe Pound tentang perlunya memfungsikan *law as a tool of social engineering*; PEMBERDAYAAN HUKUM sebagai sarana untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah, sangat diperlukan oleh negara-negara yang sedang berkembang.

Pandangan dan ajaran Mochtar Kusuma atmadja, mempunyai pengaruh yang sangat besar, sebagaimana dapat di lihat dari hasil keputusan seminar hukum nasional ke III tahun 1974 di Surabaya, yang diantaranya menyebutkan bahwa :

Perundang-undangan terutama dalam masyarakat dinamis dan yang sedang berkembang ,merupakan sarana untuk merealisasikan kebijaksanaan negra dalam bidang-bidang ekonomi, sosial, budaya, politik dan pertanian,

keamanan nasional; Selanjutnya juga dinyatakan dalam TAP MPR RI nomor IV/MPR/ 1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, dalam hal pembangunan hukum nasional, dinyatakan :

Pembinaan bidang hukum harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-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 di tujukan ke arah peningkatan pembinaan kesatuan bangsa sekaligus berfungsi sebagai sarana penunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh.

Selanjutnya dalam TAP/MPR/ RI nomor II/ MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, dalam hal materi hukum bagian b di nyatakan :

Pembangunan materi hukum diarahkan pada terwujudnya sistem hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan nasional dengan penyusunan awal materi hukum secara menyeluruh yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya penyusunan produk hukum baru yang sangat dibutuhkan untuk mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional.

Demikian juga apa yang ada dalam TAP/MPR/RI nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, dalam kaitannya dengan kebijakan di bidang hukum angka 1 dan 2 dinyatakan:

Pengembangan budaya hukum di semua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka supremasi hukum dan tegaknya negara hukum, juga menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.

Disini hukum tidak saja digunakan 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.<sup>9</sup> Dari kenyataan tersebut, maka fungsi hukum tidak lagi hanya sekedar untuk mempertahankan pola-pola hubungan serta kaidah-kaidah yang sudah ada, tetapi hukum juga dapat berfungsi sebagai sarana untuk melakukan perubahan sosial atau pembangunan. Konsep hukum berkaitan dengan kebijaksanaan pembangunan, adalah struktur dan aturan-aturan yang berfungsi sebagai sarana untuk merubah perilaku sosial, sehingga tujuan dimasa depan dapat tercapai. Penggunaan hukum sebagai sarana perubahan sosial harus dipertimbangkan dalam hubungannya sebagai sarana kebijaksanaan dalam arti luas, yang terkait dengan masalah ekonomi, sosial budaya, politik, ekologi dan teknologi.

Apabila hukum dikaji kaitannya dengan pembangunan nasional, maka semakin terlihat dengan jelas keterlibatan hukum secara aktif sebagai sarana dalam permasalahan perubahan sosial. Hukum tidak lagi dituntut berperan menjadi perekam kebiasaan-kebiasaan, yang telah membentuk didalam bidang-bidang kehidupan masyarakat, melainkan lebih berperan menjadi pengungkap yang tepat dari kekuatan-kekuatan baru yang timbul yang hendak membentuk masyarakat menurut tuntutan keadaan serta perundang-undangan yang baru. Bahkan dalam pembangunan suatu negara tata hukum itu

---

<sup>9</sup> David M. Trubek, *Toward a Social Theory of Law*, The Yale Law Journal, 1972, no.1 halaman. 1-5

merupakan sarana yang menyalurkan kebijaksanaan pemerintah sehingga menjadi tindakan yang dapat dilaksanakan. Hal tersebut menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan sandaran negara dalam mewujudkan kebijaksanaannya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hukum pada hakikatnya dapat dibuat dengan tujuan untuk mengatur masyarakat secara efektif untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan menggunakan peraturan-peraturan hukum yang dibuat oleh negara dengan sengaja.

## **B. Hubungan Hukum Dan Kebijakan Publik**

Hukum harus dipahami bukan sebagai lembaga yang otonom dalam kehidupan masyarakat, melainkan hanya sub sistem yang ada. Suatu sistem sosial menurut Talcott Parson terdiri dalam subsistem-subsistem yang dibatasi oleh lingkungan baik yang bersifat fisik maupun ideal. Sebagai subsistem akan selalu berinteraksi dengan subsistem yang lain, seperti subsistem politik, ekonomi dan budaya. Maka Turkell (1996) menyebutkan bahwa hukum sebagai subsistem, tidak berdiri sendiri, melainkan terikat erat dengan sub-subsistem lain didalam masyarakat. Berdasarkan pada pemahaman tersebut maka hukum akan selalu berhubungan dengan sektor-sektor lain dalam masyarakat. Bredemeier melukiskan proses timbal balik yang fungsional antara sistem hukum dan subsistem lainnya dalam masyarakat dalam input dan output. Proses yang bekerja dalam masyarakat tersebut yaitu : proses adaptasi, meliputi ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi, menyumbangkan input berupa

pengetahuan khusus yang dimaksudkan untuk memungkinkan verifikasi kebenaran, proses penetapan tujuan yang mengandung kebijaksanaan; selanjutnya akan diperoleh keputusan-keputusan yang berwibawa yang akan mempengaruhi suasana penyesuaian itu terutama akibat-akibat yang ditimbulkan oleh keputusan-keputusan tersebut. Untuk mempertahankan pola masyarakat diperlukan sosialisasi, sehingga akan ada tertib hukum dan akan diperoleh motivasi untuk senantiasa berpaling kepada hukum sebagai bagian dari sistem nilai-nilai sosial. Outputnya adalah keadilan yang berupa pemenuhan harapan-harapan yang dikandung dan diresapi oleh para individu.

Proses yang demikian menunjukkan adanya hubungan kait-mengkait antara sub sistem hukum dengan proses lain dalam suatu sistem, sehingga akan saling pengaruh-mempengaruhi termasuk pada sub sistem hukum; Oleh karena itu hukum setelah menerima input dari sub sistem-subsistem lain akan bekerja dengan fungsi sebagai sarana untuk tercapainya tujuan yang ditetapkan.

Hukum dapat berfungsi sebagai sarana mencapai tujuan, karena secara teknis hukum dapat memberikan atau melakukan hal-hal sebagai berikut :

1. Hukum merupakan suatu sarana untuk menjamin kepastian dan memberikan prediktabilitas didalam kehidupan bermasyarakat
2. Hukum merupakan sarana pemerintah untuk menetapkan sanksi
3. Hukum sering dipakai oleh pemerintah sebagai sarana untuk melindungi melawan kritik

4. Hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk mendistribusikan sumber-sumber daya

Apa yang hukum dapat berikan atau lakukan sebagaimana tersebut diatas menunjukkan bahwa hukum merupakan serangkaian alat untuk merealisasikan kebijaksanaan pemerintah. Bahkan pembuat kebijaksanaan hanya mempunyai satu alat yang dapat dipakai untuk mempengaruhi aktivitas pemegang peran, yaitu peraturan-peraturan yang ia buat, dan hukum memberi legitimasi bagi pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah dan sebagai peraturan perundang-undangan telah membuktikan bahwa ia merupakan salah satu alat untuk melaksanakan kebijaksanaan.

Peraturan perundang-undangan pada hakekatnya merupakan landasan implementasi kebijaksanaan publik. Efektivitas sebuah perundang-undangan sangat tergantung dari dukungan sarana yang memadai. Adapun syarat-syarat atau unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu perundang-undangan (hukum) dapat dipergunakan secara efektif dan batas-batas kemungkinan penggunaan yang demikian itu adalah langkah yang penting, baik secara teoritis maupun praktis, karena perkembangan studi-studi kebijaksanaan dalam peraturan perundang-undangan menyangkut masalah hukum dan perilaku sosial.

Berkaitan dengan hal tersebut belum cukup apabila hukum hanya dipahami dari rumusan tertulis, melainkan hukum hendaknya dilihat sebagai gejala empiris yang nampak dalam masyarakat; Dengan kata lain, hukum merupakan rumusan-rumusan hitam putih yang tertulis dalam peraturan-

peraturan hukum yang tidak selalu cocok dengan kenyataan empiris atau terjadi perbedaan antara law in books dan law in actions, sehingga mempelajari hukum tidak hanya terbatas pada bentuknya seperti peraturan perundang-undangan, tetapi perlu diketahui mengenai latar belakang yang mendasari lahirnya peraturan perundang-undangan serta bagaimana implementasinya.

Kaitannya dengan kebijaksanaan penataan industri kecil dan menengah yang berbentuk peraturan perundang-undangan, dalam implementasinya akan banyak ditemui faktor-faktor yang mempengaruhi, baik yang mendukung maupun yang menghambat pelaksanaan mencapai tujuan. Hal tersebut dapat terjadi karena kurangnya perhatian terhadap aspek-aspek implementasi suatu kebijaksanaan, disamping kurangnya sumber daya, atau informasi yang kurang lengkap sehingga dapat timbul penafsiran yang berbeda-beda.

### **C. Macam/Model Dan Pembentukan Kebijakan Publik**

Untuk dapat mengetahui lebih dalam tentang kebijaksanaan publik, perlu diperoleh pemahaman yang tentang fungsi hukum sebagai sarana kebijaksanaan publik dan hubungan antara keduanya, perlu kiranya dikaji proses pembentukan kebijaksanaan melalui macam/model kebijaksanaan publik. Model yang dibahas adalah model yang ada hubungannya dengan masalah yang akan di kaji. Di harapkan macam/model tersebut dapat digunakan untuk melakukan analisa masalah yang ada dalam tesis ini .

Thomas R Dye menyebutkan ada tujuh model, dan ada lima macam/model yang sesuai dengan tesis ini adalah :<sup>10</sup>

1. Model Institusional;
2. Model Group Equilibrium;
3. Model Elite Massa;
4. Model Inkremental;
5. Model Sistem

#### 1.1. Model Institusional.

Model Institusional ini memandang kebijaksanaan publik sebagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah. Menurut pandangan model ini, kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh warga negara, baik secara perorangan maupun kelompok pada umumnya ditujukan kepada lembaga pemerintah. Terdapat hubungan yang kuat sekali antara kebijaksanaan negara dengan lembaga-lembaga pemerintah, hal ini disebabkan karena suatu kebijaksanaan tidak dapat menjadi kebijaksanaan negara kalau ia tidak dirumuskan, disahkan dan dilaksanakan oleh lembaga pemerintahan. Masih menurut Thomas R. Dye, lembaga-lembaga pemerintahan itu memberikan kebijaksanaan negara dengan 3 (tiga) ciri utama yaitu :<sup>11</sup>

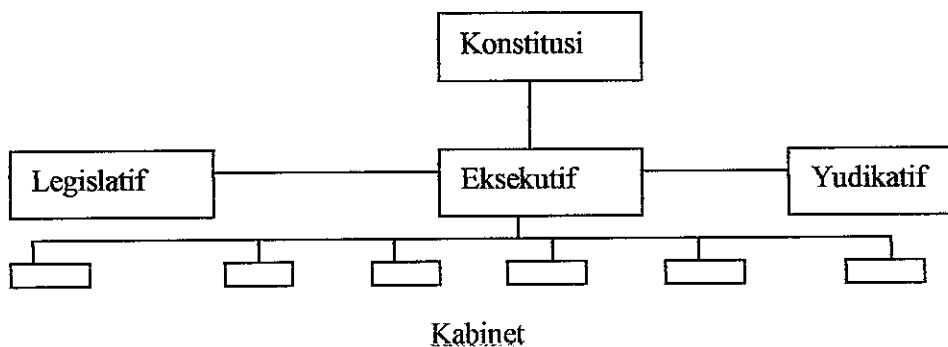
---

<sup>10</sup> Thomas R. Dye dalam Bambang Sunggono, *Hukum Dan Kebijakan Publik* (Jakarta, Sinar Grafika, 1994) halaman 57-71. Bandingkan dengan pandangan Yahezkel Dror, dalam M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara* (Jakarta, Bumi Aksara, 2002) halaman 35-36 yang juga mengemukakan 7 (tujuh) macam model pembuatan keputusan

<sup>11</sup> Thomas R. Dye, dalam M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara* (Jakarta, Bumi Aksara, 2002) halaman 37-38

- a. Lembaga pemerintah itu memberikan pengesahan (legitimasi) terhadap kebijaksanaan-kebijaksanaan negara, yang berarti bahwa kebijaksanaan negara tersebut dipandang sebagai kewajiban-kewajiban hukum yang harus di taati / di laksanakan oleh semua warga negara.
- b. Kebijaksanaan negara itu bersifat universal, dalam arti bahwa hanya kebijaksanaan-kebijaksanaan negara yang dapat disebar luaskan pada seluruh warga negara, sedangkan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang lain (bukan negara) hanya dapat mencapai bagian kecil dari anggota masyarakat.
- c. Hanya pemerintah yang memegang hak monopoli untuk memaksakan secara syah kebijaksanaan-kebijaksanaannya kepada anggota masyarakat, sehingga ia dapat memberikan sanksi pada mereka yang tidak mentaatinya.

Gambar. 1: Model Institusional.

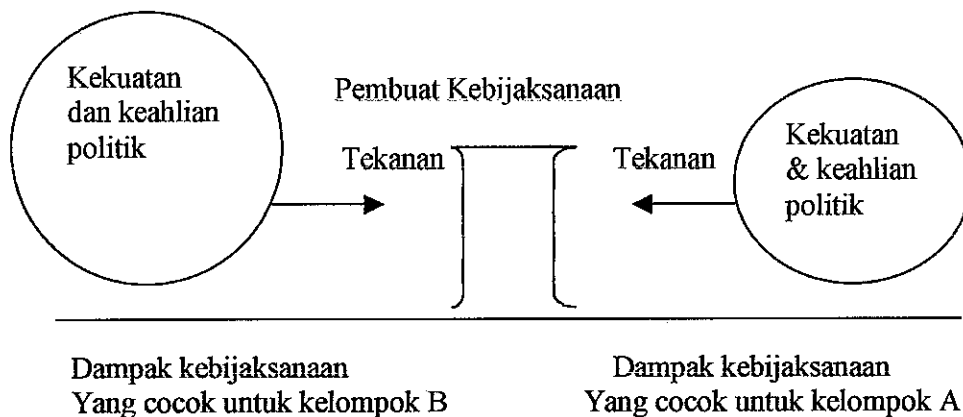


## 1.2. Model Group Equilibrium

Group Equilibrium ini sering disebut dengan model kelompok. Fokus model kelompok ini berangkat dari suatu anggapan bahwa interaksi antar kelompok dalam masyarakat adalah merupakan pusat perhatian politik. Individu –individu yang memiliki latar belakang kepentingan yang sama biasanya akan bergabung baik secara formal maupun informal untuk mendesakkan kepentingannya kepada pemerintah. Kelompok kepentingan semakin mempunyai arti yang penting dalam proses dan kegiatan politik, dimana politik itu sebenarnya merupakan perjuangan diantara kelompok-kelompok untuk mempengaruhi kebijaksanaan negara. Menurut teori kelompok ini kebijaksanaan negara itu adalah merupakan perimbangan (equilibrium) yang dicapai sebagai hasil perjuangan kelompok.

Gambar. 2 : Model Kelompok

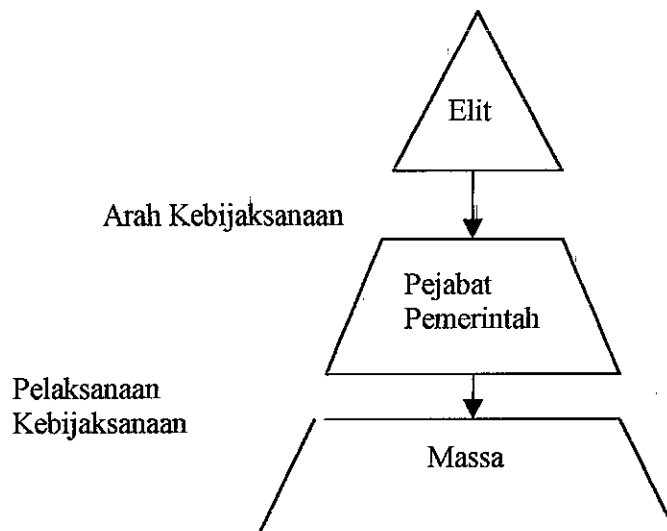
Kelompok Kepentingan. A



### 1.3. Model Elit Massa

Model Elit Massa memandang kebijaksanaan publik sebagai kegiatan –kegiatan kehidupan politik, elite adalah bagian atau kelompok tertentu dari suatu masyarakat yang sedang berkuasa yang mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat. Administrator negara bukan sebagai “abdi rakyat” (servant of the people) tetapi lebih sebagai “kelompok-kelompok kecil yang telah mapan” Kelompok elit yang bertugas membuat kebijaksanaan digambarkan dalam model ini sebagai mampu bertindak/berbuat dalam suatu lingkungan yang di tandai dengan sikap massa yang apatis, kerancuan informasi, sehingga massa menjadi pasif. Oleh karena itu kebijaksanaan negara merupakan perwujudan keinginan-keinginan utama dan nilai-nilai golongan elit yang berkuasa.

Gambar. 3 : Gambar Elit Massa



#### 1.4. Model Inkremental

Model Inkremental dalam pembentukan kebijaksanaan publik pada dasarnya menekankan pada kelanjutan dari kegiatan-kegiatan pemerintah yang dilakukan sebelumnya dengan melakukan sedikit perubahan. Thomas R. Dye menyebutkan bahwa para pembuat kebijaksanaan pada umumnya menerima keabsahan dari program-program yang sudah ada dan diam-diam setuju untuk melanjutkan kebijaksanaan yang terdahulu.

Semestinya para pembuat kebijaksanaan memulai dengan mengidentifikasi tujuan-tujuan masyarakat secara keseluruhan, lalu meneliti biaya dan manfaat dari tiap-tiap alternatif kebijaksanaan dan membuat urutan-urutan prioritas dari alternatif kebijaksanaan serta melihat rasio antara manfaat dan biayanya, kemudian memilih alternatif terbaik. Tetapi menurut Charles E Lindblom ternyata para pengambil kebijaksanaan tidak melakukan itu dan justru sebaliknya, hal tersebut karena adanya hambatan-hambatan baik dari segi waktu, kecakapan dan biaya sehingga menjadi enggan untuk melakukan klasifikasi semua alternatif kebijaksanaan berikut semua akibatnya<sup>12</sup>

#### 1.5. Model Sistem

Model Sistem menurut Easton, model ini di dasarkan pada konsep-konsep teori informasi ( Inputs, withinputs, outputs dan feedback) dan

---

<sup>12</sup> Lihat dalam ,Thomas R.Dye, *Op. Cit.* halaman 64

memandang kebijaksanaan negara sebagai respons suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis, dan sebagainya yang ada disekitarnya.<sup>13</sup> Oleh karena model sistem dipandang bahwa kegiatan politik itu dapat dianalisis dari sudut pandang sistem yang terdiri dari sejumlah proses yang harus dalam keadaan seimbang kalau kegiatan politik itu ingin tetap terjaga kelestariannya.<sup>14</sup> Salah satu diantara proses utama dari sistem politik adalah masukan-masukan (inputs), yang berbentuk tuntutan-tuntutan (demans) atau dukungan-dukungan (supports), serta sumber-sumber (resources).

Kebijaksanaan publik dipahami sebagai jawaban dari suatu sistem politik atas tekanan dari lingkungannya; Dan tekanan atau tuntutan-tuntutan dari lingkungan yang mempengaruhi sistem politik tersebut disebut sebagai input (masukan). Hasil dari sebuah sistem politik adalah berupa alokasi nilai yang selanjutnya dinyatakan dalam sebuah kebijaksanaan publik.

Dalam kerangka kerja sistem masih akan berlanjut pada mekanisme umpan balik (feed back mechanism) melalui mana keluaran-keluaran dari sistem politik itu mempengaruhi masukan-masukan sistem di masa datang. Sementara itu lingkungan adalah suatu kondisi berupa sosial, ekonomi, politik, budaya, keamanan, geografis dan sebagainya

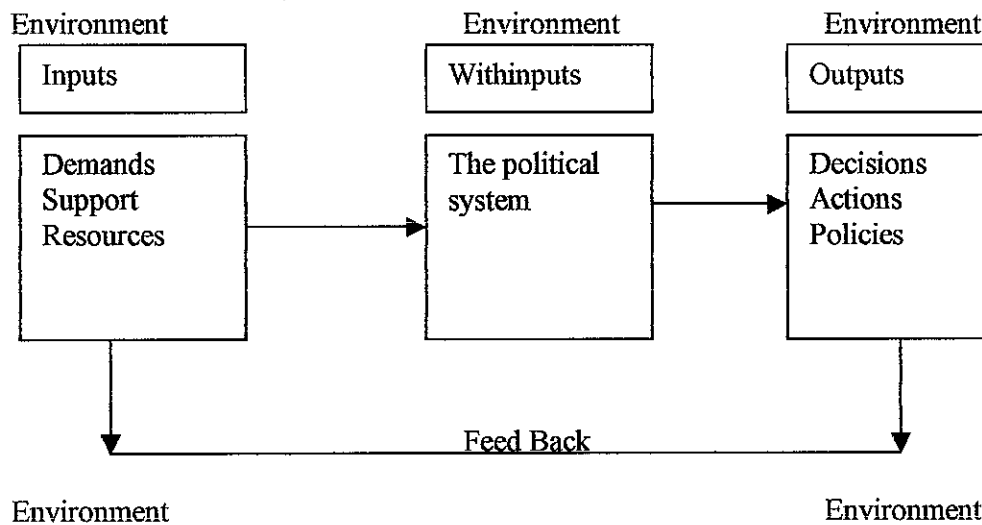
---

<sup>13</sup> David Easton, dalam Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, (Jakarta, Bumi Aksara, 2002) halaman.44

<sup>14</sup> *Op Cit*, halaman 67

yang dapat berpengaruh terhadap input. Sedangkan hasil dari kebijaksanaan publik akan mempengaruhi agar dilakukan perbaikan dalam lingkungan serta tuntutan-tuntutan lain yang mungkin timbul.

Gambar. 4 : Model Sistem- Politik



Melalui teori sistem, akan dapat diperoleh petunjuk-petunjuk mengenai .<sup>15</sup>

1. Dimensi-dimensi lingkungan apakah yang menimbulkan tuntutan-tuntutan terhadap sistem politik ?
2. Ciri-ciri sistem politik yang bagaimanakah yang memungkinkannya untuk mengubah tuntutan-tuntutan menjadi kebijaksanaan publik dan berlangsung terus menerus ?
3. Dengan cara yang bagaimana masukan-masukan yang berasal dari lingkungan mempengaruhi sistem politik ?

<sup>15</sup> Thomas R. Day, *Op. Cit*, halaman 68-69

4. Ciri-ciri sistem politik yang bagaimanakah yang mempengaruhi isi kebijaksanaan publik ?
5. Bagaimanakah masukan-masukan yang berasal dari lingkungan mempengaruhi kebijaksanaan publik ?
6. Bagaimanakah kebijaksanaan publik melalui mekanisme umpan balik mempengaruhi lingkungan dan sistem politik itu sendiri ?

Merumuskan atau membentuk sebuah kebijaksanaan publik, dalam prosesnya akan dipengaruhi oleh bermacam-macam faktor. Agar kebijaksanaan dapat berhasil saat diimplementasikan, faktor-faktor yang mempengaruhi tersebut harus diantisipasi dengan baik; Maka pembuat kebijaksanaan harus mencari dan menentukan identitas permasalahan kebijaksanaan ( Policy Problem). Yang dimaksud dengan permasalahan dalam hal ini menurut James E. Anderson dengan mengutip pendapat David G. Smith adalah :

Untuk kepentingan kebijaksanaan, suatu masalah dapat diartikan secara formal sebagai kondisi atau situasi yang mengasikkan kebutuhan-kebutuhan atau ketidak puasan pada rakyat untuk mana perlu dicari cara-cara penanggulangannya. Hal ini dilakukan oleh mereka yang secara langsung terkena oleh akibat masalah itu atau orang lain yang punya tanggung jawab untuk itu.

Selanjutnya dijelaskan Anderson bahwa suatu permasalahan baru akan menjadi permasalahan kebijaksanaan (Policy Problem), bila problem-problem tu dapat membangkitkan orang banyak untuk melakukan tindakan terhadap masalah-maslaha itu. Berkaitan dengan hal tersebut pembuat kebijaksanaan dapat saja terjebak dalam gejala-gejala permasalahan yang tampak dan dianggap sebagai permasalahan yang sebenarnya, tetapi ternyata

adalah sebaliknya. Padahal kesalahan dalam mengidentifikasi suatu masalah akan berakibat langsung pada kesalahan pada kesalahan dalam merumuskan permasalahan kebijaksanaan yang akan membawa efek pada proses selanjutnya.

#### **D. Faktor Penentu Pelaksanaan Kebijakan Publik**

Setiap kebijaksanaan di arahkan untuk dapat mencapai sebuah tujuan tertentu sebagaimana di gariskan. Sedangkan implementasi kebijaksanaan merupakan suatu proses untuk melaksanakan atau mewujudkan tujuan yang telah di gariskan menjadi sebuah kenyataan. Dengan demikian implementasi kebijaksanaan mempunyai posisi yang sangat penting dari kebijaksanaan itu sendiri, karena sebuah kebijaksanaan hanya akan menjadi impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. Sehingga Chief Udoji menyatakan bahwa implementasi kebijaksanaan merupakan suatu yang sangat penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijaksanaan itu sendiri. Hal tersebut karena kenyataannya kegagalan dari banyak program (kebijaksanaan) yang direncanakan dengan hebat, adalah akibat langsung dari masalah-masalah yang timbul di masa implementasi kebijaksanaan tersebut.

Terjadinya kegagalan dalam implementasi karena proses implementasi akan selalu berkaitan tentang lingkungan. Setiap kebijaksanaan yang akan berbentuk peraturan perundang-undangan dalam pengimplementasiannya tidak akan dapat di pisahkan dengan lingkungannya, yang di sebut interaksi dengan

unsur manusia, sosial budaya dan lain sebagainya. Bahkan adanya pengaruh dari lingkungan yang merupakan faktor non hukum seperti nilai dan sikap masyarakat, telah dimulai sejak saat tujuan kebijaksanaan itu di buat dan dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Sehingga dalam pembentukan hukum ( kebijaksanaan ) akan ada dua kemungkinan, yaitu sebagai sarana untuk mencairkan pertentangan dan sebagai tindakan yang memperkuat terjadinya pertentangan.

Hukum sebagai suatu sistem, di satu sisi mengambil bahan-bahan sebagai input, untuk selanjutnya akan menghasilkan ketetapan sebagai output. Bahan-bahan sebagai input harus benar-benar di pertimbangkan luas lingkup yang hendak di capai. Dalam realitasnya setiap keputusan yang di ambil selalu memihak pada nilai-nilai tertentu. Hal tersebut karena setiap kegiatan yang dilakukan tidak dapat lepas dari unsur-unsur manusianya. Berdasarkan teori sumber daya manusia, mengarahkan bahwa setiap aktivitas sangat tergantung pada manusia yang menjalankannya. Sehubungan dengan hal tersebut dalam realitasnya setiap peraturan perundang-undangan akan selalu berubah, baik melalui perubahan formal maupun perubahan yang dilakukan oleh birokrasi pada saat bertindak. Perubahan itu terjadi karena adanya perubahan-perubahan kekuatan sosial, ekonomi dan sebagainya.

Implementasi kebijaksanaan publik pada hakekatnya di tujukan untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan kebijaksanaan dapat diwujudkan. Dalam analisis implementasi kebijaksanaan publik, birokrasi

merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi proses implementasi, di samping faktor-faktor lain yang turut mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut antara lain adalah :

#### 1. Masyarakat.

Masyarakat sebagai sistem sosial merupakan wadah bagi anggota-anggotanya di dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan hidupnya. Didalam masyarakat itu pula, manusia yang satu mengadakan hubungan dengan manusia yang lainnya, proses interaksi senantiasa berlangsung terus menerus tanpa henti.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> Sehubungan dengan hal tersebut membicarakan sistem hukum akan selalu dikaitkan dengan masyarakat yang menjadi latar belakangnya. Kaitannya dengan implementasi kebijaksanaan publik masyarakat dan strukturnya dapat memberikan pengaruh yang kuat pada proses implementasi, atau sebaliknya dapat pula menjadi kendala dalam berbagai sarana yang memungkinkan proses implementasi dapat berjalan dengan baik.

Perwujudan tujuan kebijaksanaan yang terkandung dalam peraturan hukum merupakan suatu kegiatan yang tidak berdiri sendiri, melainkan mempunyai hubungan timbal balik yang erat dengan masyarakat. Oleh

---

<sup>16</sup> Esmi Warassih Pujirahayu, *Op. Cit*, halaman 5-6

<sup>17</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Masyarakat*, Angkasa Bandung, 1979, halaman. 33

kaena itu membicarakan implementasi kebijaksanaan tidak dapat mengabaikan struktur masyarakat. Setiap struktur masyarakat memiliki ciri-ciri yang dapat memberikan hambatan-hambatan, sehingga sebuah kebijaksanaan (hukum) sulit dijalankan, disisi lain memberikan dukungan berupa penyediaan sarana-sarana bagi kehidupan hukumnya.<sup>18</sup> Tingkah laku manusia dalam masyarakat merupakan tingkah laku sosial yang dibatasi oleh interaksi dengan masyarakat lain dan pola budayanya. Pola budaya ini menciptakan landasan bagi berlangsungnya sistem interaksi, sehingga tercapai suatu integrasi yang relatif stabil dalam hubungan-hubungan diantara anggota-anggota masyarakat.<sup>19</sup>

Masalah yang muncul dalam implementasi kebijaksanaan adalah bahwa pola-pola perilaku yang dijalankan oleh pelaksana kebijaksanaan tidak selalu sesuai dengan yang seharusnya dilakukan dalam kebijaksanaan itu. Dengan kata lain apa yang tertulis secara hitam putih dalam peraturan perundang-undangan (kebijaksanaan) tidak selalu cocok dengan kenyataan empiris, atau terjadi perbedaan antara *law in books* dan *law in actions*.

Pada hakikatnya implementasi kebijaksanaan merupakan konkretisasi nilai. Sedangkan sebuah kebijaksanaan, termasuk sebuah kebijaksanaan perpajakan menunjukkan adanya nilai-nilai baru. Permasalahan yang menyangkut interaksi nilai-nilai dan sikap masyarakat tidak hanya terjadi pada saat tujuan-tujuan kebijaksanaan ditetapkan, tetapi juga pada saat

---

<sup>18</sup> Esmi Warrasih Pujirahayu *Op. Cit*, halaman 9-10

<sup>19</sup> Satjipto Rahardjo *Masalah Penegakan Hukum*, Bandung, Sinar Baru, 1983,halaman.9

tujuan-tujuan kebijaksanaan itu di implementasikan. Pengaruh nilai-nilai yang terdapat dalam lingkungan para pelaksana amat bervariasi, sehingga yang terjadi bukanlah pencapaian tujuan yang sejak semula telah ditetapkan, namun yang sering terjadi adalah adanya penggantian tujuan.<sup>20</sup>

Dalam kaitan ini Lawrence Fridman menjelaskan bahwa hal yang menimbulkan adanya perbedaan dalam kehidupan hukum di masyarakat adalah adanya unsur kultur hukum yang merupakan motor penggerak dan yang merupakan jembatan yang menghubungkan antara hukum yang berlaku dengan tingkah laku manusia dalam masyarakat. Termasuk didalamnya adalah kategori nilai serta sikap-sikap yang dapat mempengaruhi proses-proses pelaksanaannya.<sup>21</sup> Sehingga faktor nilai bukan saja akan dipersoalkan pada saat implementasi kebijaksanaan tetapi juga pada saat kebijaksanaan dibentuk.

## 2. komunikasi

Faktor komunikasi menjadi penting artinya dalam implementasi kebijaksanaan, karena sebuah kebijaksanaan publik bentuknya adalah peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengundangan sebuah peraturan (hukum) itu membutuhkan adanya suatu aktivitas tertentu yang sesuai dengan tujuan kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Dengan demikian pelaksana kebijaksanaan tidak hanya dipersyaratkan memiliki kemampuan untuk

---

<sup>20</sup> Bambang Sunggono, *Op.Cit*, halaman. 147

<sup>21</sup> Ramlan Surbakti, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Airlangga University Press, 1984, halaman. 22

melaksanakannya, tetapi juga harus mempunyai pengetahuan atau pemahaman akan substansi kebijaksanaan yang hendak dilaksanakan.

Pentingnya faktor komunikasi sebenarnya sudah sejak proses perencanaan, karena ia merupakan rangkaian kegiatan yang terus menerus. Melalui perencanaan yang baik segala hal yang berkaitan pencapaian tujuan dipersiapkan sehingga tujuan dapat tercapai sesuai yang ditetapkan dengan efektif dan efisien. Semakin luas dan tersentralisasi pembentukan suatu kebijaksanaan menyebabkan saluran komunikasi antara pelaksana kebijaksanaan dan orang yang tersangkut didalam kebijaksanaan itu lebih panjang dan rumit. Di samping itu anggota masyarakat semakin sulit untuk mengetahui berbagai kebijaksanaan yang dibuat dan ditetapkan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan.<sup>22</sup>

Melalui saluran komunikasi pula secara bertahap anggota-anggota masyarakat mengetahui nilai-nilai, norma-norma yang baru yang selanjutnya diteruskan kepada anggota masyarakat yang lain. Berkaitan dengan hal ini, apakah seseorang sebagai pelaksana kebijaksanaan ataupun sebagai pemegang peran akan berperilaku sesuai dengan yang diinginkan oleh peraturan hukum tersebut, sangat tergantung kepada beberapa hal berikut :<sup>23</sup>

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

---

<sup>22</sup> Bambang Sunggono, *Op. Cit.* halaman. 147

<sup>23</sup> Esmi Warassih Pujirahayu, dalam Bambang Sunggono, *Ibid.* halaman.152

3. Bagaimana pesan, informasi, atau berita itu diterima, dimaksudkan apakah penerima menyadari ataukah bersifat selektif atau memberikan interpretasi;
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. Dimana pesan itu harus disampaikan ;

Dalam kebijaksanaan penataan lingkungan industri, manusia dan masyarakat mempunyai peranan yang sangat menentukan. Sehingga agar tujuan dari kebijaksanaan penataan lingkungan industri dapat dicapai dengan baik, harus dituangkan dalam bentuk peraturan yang operasional sampai peraturan pelaksanaannya dilapangan. Selanjutnya ketentuan-ketentuan tersebut harus dikomunikasikan. Karena kurangnya komunikasi dapat mengakibatkan adanya gambaran yang kurang lengkap dan benar bagi pelaksana maupun sasaran kebijaksanaan mengenai substansi kebijaksanaan tersebut.

Birokrasi dalam sebuah pemerintahan berfungsi untuk menghubungkan penguasa dengan kepentingan rakyat agar segenap kepentingan rakyat dapat terpenuhi sesuai dengan kebijaksanaan publik sebagaimana tertuang dalam suatu peraturan perundang-undangan. Setiap kebijaksanaan publik yang tujuan-tujuannya adalah memecahkan

permasalahan masyarakat, membutuhkan sistem untuk melaksanakan isi kebijaksanaan yang disebut birokrasi.

Para birokrat pada dasarnya merupakan pegawai-pegawai pemerintah, dimana dalam konteks sistem administrasi negara, merupakan pegawai-pegawai yang digaji pemerintah, yang tidak mempunyai sarana-sarana produksi atau sarana-sarana administrasi sendiri, dan bukan untuk melayani pribadi-pribadi, melainkan melayani jabatan pimpinan-pimpinan politik. Fungsi utama birokrat menurut pemikiran klasik adalah mengelola dan pelaksana pekerjaan, dan karena itu, tidaklah memutuskan apa yang harus dikerjakan. Dengan kata lain fungsi utama birokrat adalah melaksanakan-kebijaksanaan publik, disamping membuat kebijaksanaan publik.

#### **E. Hukum Ekonomi Dan Ekonomi Kerakyatan.**

##### **Hukum Ekonomi.**

Istilah yang berkembang diberbagai negara yang digunakan akhir-akhir ini mengenai hukum ekonomi banyak bervariasi di Amerika serikat menggunakan busuness law sedangkan di Inggris mewnggunakan commercial law untuk bidang yang sama. Di Indonesia sendri masih belum dilakukan sehingga berkembang istilah hukum ekonomi mapun hukum bisnis. TAP MPR no.IV /MPR/1999 tentang GBHN maupun Undang-Undang no.25 Tahun 2000 tentang PROPENAS menggunakan istilah hukum ekonomi secara tersirat. Menurut Clive Smitthoff yang dimaksud dengan Economic Law adalah Regulation of state interference with the affairs of

commerce, industry and finance, sedangkan pernyataan Clive lainnya memberikan rujukan.<sup>24</sup>

*“Business law include therefore, it necesssity, the law creating practice of professional accountants, company secrea other section on business community”*. Pengertian-pengertian tersebut menunjukkan antara hukum bisnis dan hukum ekonomi mempunyai makna yang berbeda, Hukum Ekonomi menurut Clive adalah segala sesuatu pengaturan oleh administrator dalam bidang ekonomi, sedangkan hukum bisnis merupakan perluasan dari hukum dagang.

Sedangkan seorang ekonom pemenang hadiah nobel yaitu Douglass North menyatakan.<sup>25</sup>

*“Economic policy consists of choosing those legal rules, procedures and administrative structures which will maximize the value of production. The state can lower the costs of transacting through the development of impersonal body of law and inforcement . Since the development of law is a public good, there important scale economies assosiated with it. If body of law exist, negotiation and infoercement cost are substantially reduced since the basic rules of exchange are already spelled out”*

Douglas North memandang bahwa hukum ekonomi diciptakan oleh pembentuk hukum dengan selalau memperhatikan efisiensi, selain itu juga harus mengutamakan rasa keadilan. Hukum ekonomi tersebut akan mengatur kebutuhan publik yang dipentingkan dalam skala ekonomi, dengan demikian pendekatan market friendly yang dilakukan oleh pembentuk hukum dengan

---

<sup>24</sup> Clive Smitthoff dalam Peter Mahmud, *Hukum Bisnis, Permasalahan dan Pengembangannya*, Lembaga Pengkajian Hukum Ekonomi, Surabaya, 1996, halaman. 1

<sup>25</sup> Douglass Nort dalam Norrmen S Pakpahan, *Pembinaan Hukum Ekonomi Dalam Pembangunan Jangka Panjang Ke II*, BPHN, Departemen Kehakiman, Jakarta, 1995, halaman.2

pasar akan menghasilkan keuntungan ekonomi yang besar, namun akan terjadi sebaliknya apabila mekanisme pasar bertolak belakang dengan pembentuk hukum akan menimbulkan kesengsaraan dan malapetaka.

Sunaryati Hartono, mengatakan bahwa hukum ekonomi dibedakan.<sup>26</sup>

- a. Hukum ekonomi pembangunan yang menyangkut pengaturan dan pemikiran hukum mengenai cara-cara peningkatan dan pengembangan kehidupan ekonomi indonesia/peningkatan produksi secara nasional dan berencana.
- b. Hukum ekonomi sosial yang menyangkut pengaturan dan pemikiran hukum mengenai cara-cara pembagian hasil pembangunan ekonomi nasional itu secara adil dan merata sesuai dengan martabat kemanusiaan.

#### **Ekonomi Kerakyatan.**

Terpuruknya perekonomian indonesia salah satu penyebabnya adalah karena dasar kekeluargaan tidak lagi digunakan dan telah digantikannya dengan prinsip liberalisme serta mekanisme pasar. Fakta yang berkembang adalah merajalelanya perusahaan konglomerat sebanyak 300 buah telah menguasai tak kurang dari 70 % kekayaan nasional, sementara sisanya diperebutkan oleh jutaan penduduk di Indonesia yang ikut membangun perekonomian indonesia.<sup>27</sup> Namun demikian keberadaan konglomerat tersebut telah membuat rusaknya perekonomian indonesia dengan memanfaatkan dan menyalahgunakan utang dalam negeri dan luar

---

<sup>26</sup> Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Endonesia*, BPHN, Jakarta, 1988, halaman 41

<sup>27</sup> Soewandi Idris, *Konglomerat Ekonomi Kita*, Suara Pembaharuan, 19 Oktober 1993, halaman 5

negeri untuk kepentingan lain yang tidak bisa dipertanggungjawabkan, sehingga imbas dari perbuatan tersebut sampai kini masih terasa dalam wujud resesi ekonomi yang berkepanjangan, sementara itu telah diberlakukannya Undang-undang no.5 Tahun 1999 tentang larangan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Oleh sebab itu keberhasilan secara kualitatif di bidang ekonomi sebagaimana telah dilalui dalam pemerintahan orde baru yang tidak disertai dengan fondasi yang kuat, tentunya tidak diterapkan pada masa kini, hal yang demikian ini dapat diuji dengan keberhasilan pengusaha ekonomi kecil menengah yang tidak mendapat privelege dari pemerintah, namun tetap tegar dalam menghadapi resesi. Keberhasilan secara kualitatif berupa peningkatan pertumbuhan ekonomi harus disertai dengan pertumbuhan secara kuantitatif.

Berbicara mengenai penataan sistem perekonomian, Konperensi Nasional Membangun Indonesia Baru yang dileenggarakan Ikatan Alumni Lemhannas menyimpulkan pendapatnya sebagai berikut :

“ Penataan perekonomian seyogyanya diarahkan kepada terciptanya kondisi yang kondusif bagi pengembangan kesempatan usaha dan memberikan peluang secara proporsional dan tidak diskriminatif kepada setiap pelaku ekonomi, dengan memberikan perhatian khusus kepada kelompok ekonomi lemah, disamping perlu mewaspadaai munculnya praktek monopolistik dan KKN. Sistem perekonomian ini tidak memusuhi

konglomerat dan tidak pula hanya memberikan perhatian kepada kelompok pengusaha kecil <sup>28</sup>

Selama ini proses globalisasi dan liberalisasi telah menghasilkan konglomerasi yang keablasan di Indonesia, hal ini terjadi terutama dalam periode 1987-1994 yaitu sejak pemerintahan Indonesia tanpa disadari telah melaksanakan kebijaksanaan liberalisasi yang berlebihan; Oleh karena itu sistem ekonomi yang harus dikembangkan dan dilaksanakan adalah yang diamanatkan dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, disinilah visi sistem ekonomi kerakyatan dan misi yang diperintahkan dengan tegas dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999-2004 dan TAP- MPR No.XVI (1998) tentang politik ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi. Dalam Tap ini secara tegas dan eksplisit disebutkan alasan diterbitkannya TAP sebagai berikut :

- a) Bahwa pelaksanaan amanat Demokrasi Ekonomi sebagaimana dimaksud dalam pasal 33 UUD 1945 belum terwujud.
- b) Bahwa sejalan dengan perkembangan, kebutuhan, dan tantangan Pembangunan Nasional, diperlukan keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan, dukungan dan pengembangan ekonomi rakyat yang mencakup koperasi, usaha kecil, dan menengah, sebagai pilar utama pembangunan ekonomi nasional.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Lemhannas, *Reformulasi Format Penyelenggaraan Negara Dalam Rangka Memperkokoh Persatuan Indonesia*, Naskah hasil Konperensi Nasional Membangun Indonesia Baru, 20-22 Maret 2000, halaman. 63

<sup>29</sup> Mubyarto, *Membangun Sistem Ekonomi*, BPFE, 2000, halaman.289

## **BAB.III**

### **KEBIJAKSANAAN PENATAAN INDUSTRI**

#### **A. Deskripsi Latar Penelitian.**

##### **1. Wilayah Kabupaten Kudus**

Kabupaten Kudus terdiri dari 9 (sembilan ) Kecamatan, dengan perincian sebagai berikut :<sup>1</sup>

1.1. **Kecamatan Kota**, Luas Daerah : 10,47 Km<sup>2</sup>, Jumlah Penduduk :

91.550 Jiwa, yang terdiri dari 25 (dua puluh lima Desa/Kelurahan) yaitu :

1. Desa Nganguk
2. Desa Demaan
3. Kelurahan Panjunan
4. Kelurahan Sunggingan
5. Desa Demangan
6. Desa Janggalan
7. Desa Kauman
8. Desa Damaran
9. Desa Krandon
10. Desa Kajeksan
11. Desa Kerjasan
12. Desa Langgardalem
13. Desa Glantengan

---

<sup>1</sup> Sumber : BPS Kabupaten Kudus 2001

14. Desa Barongan
15. Desa Kramat
16. Desa Rendeng
17. Desa Burikan
18. Desa Kaliputu
19. Kelurahan Mlatinorowito
20. Desa Mlati Lor
21. Kelurahan Mlati Kidul
22. Kelurahan Wergu Wetan
23. Kelurahan Wergu Kulon
24. Kelurahan Purwosari
25. Desa Singocandi

1.2. **Kecamatan Jati.** Luas Daerah : 26.30 Km2 Jumlah Penduduk :

87.172 Jiwa yang terdiri dari 14 (empat belas Desa) yaitu :

1. Desa Pasuruan Kidul
2. Desa Pasuruan Lor
3. Desa Jati Kulon
4. Desa Jati Wetan
5. Desa Tanjung Karang
6. Desa Jetis
7. Desa Loram Wetan
8. Desa Loram Kulon

9. Desa Ploso
10. Desa Getas Pejaten
11. Desa Jepang Pakis
12. Desa Tumpang
13. Desa Ngembal Kulon
14. Desa Ngembal Wetan

1.3. **Kecamatan Undaan**, Luas Daerah : 71.77 Km<sup>2</sup> Jumlah Penduduk :

65.246 Jiwa yang terdiri dari 14 (empat belas Desa) yaitu :

1. Desa Ngemplak
2. Desa Wates
3. Desa Undaan Lor
4. Desa Undaan Kidul
5. Desa Sambong
6. Desa Medini
7. Desa Kalirejo
8. Desa Lambangan
9. Desa Wonosoco
10. Desa Glagahwaru
11. Desa Kutuk
12. Desa Karangrowo
13. Desa Larikrejo
14. Desa Terangmas

**1.4. Kecamatan Gebog. Luas Daerah : 55.10 Km2 Jumlah Penduduk :**

86.605 Jiwa yang terdiri dari 11 (empat belas Desa) yaitu :

1. Desa Gondosari
2. Desa Jurang
3. Desa Besito
4. Desa Karangmalang
5. Desa Kedungsari
6. Desa Klumpit
7. Desa Gribig
8. Desa Getasrabi
9. Desa Padurenan
10. Desa Menawan
11. Desa Rahtawu

**1.5. Kecamatan Bae. Luas Daerah : 23.32 Km2 Jumlah Penduduk :**

58.392 Jiwa yang terdiri dari 10 (sepuluh Desa) yaitu :

1. Desa Gondangmanis
2. Desa Purworejo
3. Desa Panjang
4. Desa Bacin
5. Desa Pedawang
6. Desa Dersalam
7. Desa Ngembalrejo

8. Desa Karangbener
9. Desa Bae
10. Desa Peganjaran

1.6. **Kecamatan Dawe.** Luas Daerah : 85.84 Km<sup>2</sup> Jumlah Penduduk :

89.111 Jiwa yang terdiri dari 18 (delapan belas Desa) yaitu :

1. Desa Dawe
2. Desa Geringging
3. Desa Puyoh
4. Desa Soco
5. Desa Ternadi
6. Desa Piji
7. Desa Kajar
8. Desa Colo
9. Desa Pelahu
10. Desa Kemangkum
11. Desa Trenggan
12. Desa Maten
13. Desa Margorejo
14. Desa Tergo
15. Desa Dulak
16. Desa Gelagah
17. Desa Cendono

18. Desa Cranggang

1.7. **Kecamatan Kaliwungu.** Luas Daerah : 32.67 Km2 Jumlah

Penduduk : 83.502 Jiwa yang terdiri dari 15 (lima belas Desa) yaitu :

1. Desa Kedongdowo
2. Desa Garung Lor
3. Desa Karangampel
4. Desa Garung Kidul
5. Desa Bakalan Krapyak
6. Desa Prambatan Lor
7. Desa Prambatan Kidul
8. Desa Setrokalangan
9. Desa Mijen
10. Desa Keliwang
11. Desa Banget
12. Desa Gamong
13. Desa Belimbing
14. Desa Sidorekso
15. Desa Papringan

1.8. **Kecamatan Jekulo.** Luas Daerah : 82.92 Km2 Jumlah Penduduk :

89.798 Jiwa yang terdiri dari 12 (dua belas Desa) yaitu:

1. Desa Jekulo
2. Desa Hadipolo

3. Desa Tanjungrejo
4. Desa Klaling
5. Desa Sidomulyo
6. Desa Pladen
7. Desa Sadang
8. Desa Bulung Cangkring
9. Desa Bulung Kulon
10. Desa Terban
11. Desa Honggosoco
12. Desa Gondoharum

**1.9. Kecamatan Mejobo. Luas Daerah : 36.77 Km2 Jumlah Penduduk :**

63.008 Jiwa yang terdiri dari 11 (sebelas Desa) yaitu:

1. Desa Golan Tepus
2. Desa Hadiwarno
3. Desa Mejobo
4. Desa Kesambi
5. Desa Temulus
6. Desa Kirig
7. Desa Payaman
8. Desa Gulang
9. Desa Tenggeles
10. Desa Jepang

## 11. Desa Joejo

### 2. Ulasan Sosial, Ekonomi Dan Budaya Kabupaten Kudus.

Kudus tercatat sebagai kota terkecil ke dua di wilayah Jawa Tengah yang secara geografis terletak diantara 110°- 50 BT ( Bujur Timur ) serta 6°- 51° dan 7°-16 °LS ( Lintang Selatan ). Ketinggian tanah rata-rata 55 m dari permukaan air laut, dengan iklim Tropis dan bertemperatur sedang. Curah hujan relatif rendah, rata-rata di bawah 300 mm / tahun dan lama waktu hujan rata-rata 150 hari / tahun. Suhu udara maksimum ada pada bulan September 29,4 ° Celcius. Daerah Kudus relatif kecil dengan membentang jarak dari arah Barat ke Timur 22,50 Km dan 39 Km dari Utara ke Selatan.

Letak Kota Kudus berada di sebelah Timur Laut Semarang, antara Semarang-Kudus berjarak 51 Km, atau bisa di capai dengan waktu tempuh kendaraan umum memakan waktu sekitar 50 menit. Disebelah Timur Kota Kudus terletak kota Pati dengan jarak tempuh 25 Km. Sedangkan ke arah utara berjarak 18 Km terletak Desa Colo atau Gunung Muria. Di bagian barat terdapat kota Ukir Jepara yang berjarak sekitar 36 Km dari Kota Kudus.

Luas lahan yang ada di Kudus relatif kecil, namun menyimpan potensi besar. Cukup tepat kiranya apabila E.F Schuumacher, seorang sosiolog mengatakan bahwa “ Kecil Itu Indah” ( *Small Is Beautiful* ) dan tepat bagi kota seperti Kudus. Demikian pula di ungkapkan oleh Prof. Dr. R. Ng. Poerbatjaraka, bahwa di tanah Jawa hanya ada satu tempat yang namanya di ambil dari bahasa Arab. Walau kota Kudus tidak ke Arab-Araban namun

alkulturasi menarik dengan Masjid Menara sebagai simbolnya. Menara Kudus merupakan ekspresi masyarakat religius yang menyerap budaya lokal.

Daerah yang berstatus kabupaten ini, tercakup dalam Wilayah Karisidenan Pati. Sebagai kota kecil, dengan jumlah penduduk kurang lebih 714.444 Jiwa<sup>2</sup>. Kudus memiliki beberapa keistimewaan yang khas, disamping masyarakat kota ini di kenal religius beretos kerja tinggi, juga di dukung dengan sektor industri yang cukup istimewa, meskipun Kudus luas wilayahnya kecil, namun kemampuan industri masyarakat cukup baik, terbukti hampir kebanyakan masyarakat menggantungkan hidup dari hasil industri<sup>3</sup> Tidak mengherankan kalau di daerah ini memiliki potensi peninggalan sejarah yang tiada ternilai harganya.

Sebagai kota industri, dengan salah satu andalannya industri rokok kretek, maka kota ini mendapat julukan sebagai Kota Kretek. Dimana setidaknya terdapat pabrik rokok berskala besar seperti PT. Djarum, PT. Nojorono, PR. Sukun, PR. Jambu Bol. Disamping bertebarannya ratusan pabrik rokok menengah dan kecil.

Kudus juga mendapat julukan sebagai kota Jenang, karena produk makanan ringan khas tradisional berbasis home industri ini, juga menjadi salah satu ciri khas makanan Kudus. Dalam perkembangannya, Kudus juga memiliki industri berteknologi tinggi, seperti : PT Hartono Istana Elektronik dengan produk elektroniknya; Demikian pula PT Pura Group dengan produk

---

<sup>2</sup> Sumber : BPS Kabupaten Kudus 2001

<sup>3</sup> Wawancara dengan Kepala kantor Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi, Radar Kudus, 28 September 2003.

percetakan bertaraf internasional, berupa bank note paper ( kertas uang ), security paper, serta produk lainnya yang sangat berkualitas.

Sebagai kota industri, kota Kudus termasuk kota yang ramai, bahkan saat ini tercatat lebih 150 ribu orang bekerja di berbagai sektor industri. Mereka selain terserap dalam industri rokok kretek, percetakan, dan elektronik, juga terserap dalam industri tenun. Belum lagi mereka yang terserap menjadi tenaga kerja home industri yang bertebaran di berbagai pelosok kota, dengan berbagai bidang usaha, dari konveksi, bordir, mebel, dan lain sebagainya.

Sebutan Kota Santri juga melekat dengan kota ini. Jelas tidak bisa di pungkiri karena latar belakang kota ini yang sangat kental dengan perkembangan agama Islam di Indonesia. Demikian pula termasuk satu-satunya kota yang memiliki dua Sunan. Sebagai peninggalannya sebut saja Menara Kudus dengan Sunan Kudus dan Sunan Muria yang bermukim di atas Gunung Muria. Berbagai keistimewaan yang khas, dengan tingkat religius dan beretos kerja tinggi, masih sangat terbuka peluang bagi masyarakat kota ini untuk dapat terus mengembangkan potensi yang ada. Kiranya masih relevan apabila Kabupaten Kudus, ini melancarkan program pembangunan “ DESA SEMARAK “ dalam arti sebenarnya. Semarak mempunyai arti : Berseri, Mulia, Elok, Meriah, Megah, Gilang-Gemilang. Sedang dalam arti lain sesuai dengan ideal yang dikehendaki adalah singkatan kata dari SEHAT, MAJU, RAPI, AMAN dan KONSTITUSIONAL.

Disusunnya Program Desa Semarak tidak lain untuk memberikan pedoman kepada aparat unit wilayah khususnya komponen pembangunan desa dalam merencanakan, melaksanakan, mengendalikan, serta mengawasi pembangunan desa dan sekaligus juga menciptakan semangat membangun desa pada seluruh masyarakat. Disamping itu untuk memacu pembangunan desa sebagai pengamalan pancasila, sehingga pembangunan di setiap desa akan paralel dan sinkron dengan pembangunan nasional. Menimbulkan *“rumongso melu handarbeni, wajib melu hangrukebi lan mulat sariro hangroso wani”* dari seluruh rakyat desa terhadap desanya sendiri, serta meningkatkan kesejahteraan bagi Masyarakat Desa yang berkeadilan sosial yang sekaligus berketuhanan yang maha esa sebagai landasan tercapainya masyarakat yang adil dan makmur.

## **B. Arti Penting Penataan Lingkungan Industri.**

### **1. Penataan Lingkungan Industri di Kabupaten Kudus.**

Seperti diuraikan dalam pendahuluan bahwa kebijaksanaan desentralisasi sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang no. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, yang di ikuti pula dengan Undang-Undang no.25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang pada intinya adalah penyerahan berbagai kewenangan pada berbagai urusan Pemerintah kepada pemerintah Daerah (Otonomi).

Otonomi sering dirumuskan sebagai wewenang yang diberikan kepada suatu daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, dalam pasal 1 huruf h

Undang-Undang no. 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan hukum dan peraturan perundang-undangan.

Hukum merupakan seperangkat norma-norma yang menunjukkan apa yang harus dilakukan atau yang harus terjadi. Hukum bukan suatu yang sekedar untuk menjadi bahan pengkajian secara logis-rasional melainkan hukum dibuat untuk dijalankan. Perwujudan tujuan, nilai-nilai ataupun ide-ide yang terkandung didalam peraturan hukum merupakan suatu kegiatan yang tidak berdiri sendiri, melainkan mempunyai hubungan timbal balik yang erat dengan masyarakat; Oleh karena itulah dalam penataan lingkungan industri tidak dapat mengabaikan struktur masyarakat. Setiap struktur masyarakat memiliki ciri-ciri yang dapat memberikan hambatan-hambatan sehingga hukum sulit untuk dijalankan, dan disisi lain memberikan dukungan berupa penyediaan sarana bagi kehidupan hukumnya<sup>4</sup> Oleh karena itu pembangunan hukum hendaknya dilihat secara utuh melalui pendekatan holistik; sudah saatnya pembangunan hukum menggunakan pendekatan kemasyarakatan yang menyeluruh.<sup>5</sup>

Secara etimologi pengertian penataan , yang beraasal dari kata “tata” berarti aturan dan susunan (biasanya dipakai dalam kata mejemuk) atau kaidah umpama: tata kota berarti pengaturan kota, tata ruang berarti pengaturan

---

<sup>4</sup>Esmi Warassih, Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum ( Semarang , Pidato Pengukuhan Guru besar madya, 2001 ) halaman. 10

<sup>5</sup> Ibid, halaman. 25

ruang, tata lingkungan berarti pengaturan lingkungan , kemudian dalam konsep hukum secara definitif penataan lingkungan industri adalah proses perencanaan lingkungan industri dan pengendalian lingkungan industri dengan menggunakan kebijaksanaan pemerintah dalam bentuk norma/kaidah hukum positif. Namun demikian bukanlah hukum menjadi satu-satunya cara /alat penataan ( *compliance tool* ).Penataan dapat juga ditempuh melalui cara-cara lain seperti instrumen sosial dan instrumen ekonomi. <sup>6</sup>.

Berdasarkan Undang-Undang no. 22 Tahun 1999 tersebut telah ditetapkan jenis-jenis kewenangan yang tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat, kewenangan yang tetap menjadi kewenangan Daerah Propinsi, dan kewenangan-kewenangan wajib yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten dan Kota. Kewenangan yang wajib dibentuk oleh daerah Kabupaten dan Kota adalah pekerjaan umum; kesehatan; pendidikan dan kebudayaan; pertanian; perhubungan; industri dan perdagangan; penanaman modal; lingkungan hidup; pertanahan; koperasi dan tenaga kerja. Untuk identifikasi rincian jenis kewenangannya dilakukan sendiri oleh setiap kabupaten / kota dan selanjutnya akan mendapat pengukuhan dari pemerintah pusat.

Berkaitan dengan kewenangan pengaturan di bidang lingkungan hidup manusia, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan, yaitu :<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Gatot P Soemartono, Hukum Lingkungan Indonesia, ( Jakarta, Sinar Grafika, 1996) halaman 52

1. Peranan Hukum adalah untuk menstrukturkan keseluruhan proses sehingga kepastian dan ketertiban terjamin; Adapaun isi materi yang harus di atur ditentukan oleh ahli-ahli dari masing-masing sektor, disamping perencanaan ekonomi dan pembangunan yang akan memperhatikan dampak secara keseluruhan.
2. Cara pengaturan menurut hukum perundang-undangan dapat bersifat preventif atau represif, sedangkan mekanismenya ada beberapa macam, yang antara lain dapat berupa perizinan, insentif, denda dan hukuman.
3. Cara pendekatan atau penanggulangannya dapat bersifat sektoral, misalnya dengan perencanaan kota, pertambangan, pertanian, industri, pekerjaan umum, kesehatan dan lain sebagainya; Dapat juga dilakukan secara menyeluruh dengan mengadakan Undang-Undang Pokok mengenai Lingkungan Hidup Manusia (*Law on the Human Environment atau Environmental Act*).
4. Pengaturan masalah lingkungan hidup ini dengan jalan hukum harus disertai oleh suatu usaha penerangan dan pendidikan masyarakat dalam soal-soal lingkungan hidup manusia, hal ini karena pengaturan hukum hanya akan berhasil apabila ketentuan-ketentuan atau peraturan perundangannya dipahami oleh masyarakat dan dirasakan kegunaannya

5. Efektifitas pengaturan hukum masalah lingkungan hidup manusia tidak dapat dilepaskan dari keadaan aparat administrasi dan aparat penegak hukum sebagai prasarana efektifitas pelaksanaan hukum dan kenyataan hidup sehari-hari.

Sedangkan pengertian hukum lingkungan itu sendiri adalah keseluruhan peraturan yang mengatur tingkah laku manusia tentang apa yang seharusnya dilakukan atau tidak dilakukan terhadap lingkungan . Menurut Koesnadi Hardjosoemantri, hukum lingkungan di Indonesia meliputi aspek-aspek sebagai berikut :<sup>7</sup>

1. Hukum Tata Lingkungan
2. Hukum Perlindungan Lingkungan
3. Hukum Kesehatan Lingkungan
4. Hukum Pencemaran Lingkungan
5. Hukum Perselisihan Lingkungan

Aspek-aspek diatas dapat ditambah dengan aspek-aspek lainnya sesuai dengan kebutuhan perkembangan pengelolaan lingkungan hidup

Berkaitan dengan penataan lingkungan industri adalah masalah tata ruang, menurut Van Driere dan Van Vliet <sup>8</sup> pengertian hukum tata ruang adalah hukum yang mengatur penataan dari ruang, yang dari sudut sosial, ekonomi dan budaya menciptakan syarat-syarat yang paling menguntungkan bagi pengembangan hidup masyarakat di wilayah tersebut. Jadi dalam

---

<sup>7</sup> Ibid. halaman 53

<sup>8</sup> Loc Cit

pengertian tersebut , manusia merupakan titik sentral sehingga meletakkan posisi bagaimana ruang dapat dimanfaatkan untuk kesejahteraan manusia atau dengan kata lain, bagaimana mencari keserasian timbal balik antara ruang dengan manusia/masyarakat. Sedangkan kalau kita lihat dalam Pasal 1 butir 2 Undang-Undang nomor 24 tahun 1992 Tentang Penataan Ruang, maka tata ruang berarti wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan atau tidak. Wujud struktural pemanfaatan ruang meliputi hierarki pusat pelayanan seperti; Pusat kota, pusat industri, pusat pemerintahan dan prasarana jalan; Sedangkan wujud pola pemanfaatan ruang, diantaranya meliputi ; Pola lokasi untuk kegiatan industri, perumahan/pemukiman, tempat kerja, pertanian serta pola penggunaan tanah pedesaan dan perkotaan. Oleh karena itu Hukum Lingkungan menyangkut berbagai aspek-aspek hukum yang lain, seperti :

1. Hukum Penataan ruang (termasuk pengendalian, penggunaan tanah dan sumber daya lingkungan )
2. Hukum Konservasi ( baik hayati maupun non hayati)
3. Hukum Kependudukan
4. Hukum Pencemaran Lingkungan.

Kewenangan daerah kabupaten / kota di bidang industri merupakan bagian dari kewenangan wajib yang mengenai rincian dan jenis-jenis kegiatannya harus di identifikasi dan di jabarkan lebih lanjut oleh masing-

masing kabupaten / kota termasuk didalamnya menetapkan Peraturan Daerah yang berkaitan dengan penataan lingkungan industri.

Dalam kerangka kebijaksanaan Pemerintah kabupaten Kudus untuk mengatur/menata tata ruang berkaitan dengan pemanfaatan ruang wilayah pada umumnya dan khususnya pengembangan industri, maka kebijaksanaan itu telah dituangkan /diberi kerangka hukum dalam bentuk Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Kudus nomor 6 Tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah kabupaten Daerah Tingkat II Kudus, di mana dalam Pasal 21 di katakan : “ Kawasan budidaya di Kabupaten Daerah Tingkat II Kudus terdiri dari :

- a. Kawasan Hutan Produksi
- b. Kawasan Pertanian
- c. Kawasan Pertambangan
- d. Kawasan Perindustrian
- e. Kawasan Pariwisata
- f. Kawasan Pemukiman

Sedangkan dalam pasal 25 ayat (1) dikatakan : “ Kawasan perindustrian sebagaimana tercantum pada pasal 21 huruf d Peraturan Daerah ini terdapat di Kecamatan Jekulo, Kaliwungu, Gebog, dan Kecamatan Bae, sedangkan pada ayat (2) dikatakan, khusus untuk kegiatan pergudangan diarahkan ke kawasan industri.

Dalam perkembangannya Peraturan Daerah tersebut sudah tidak memadai lagi, seiring dengan perubahan sistem pemerintahan dari yang berdasarkan Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, disamping itu tumbuh dan berkembangnya Industri /Usaha yang tidak lagi mengindahkan tata ruang sehingga tidak lagi sesuai dengan peruntukannya. Oleh karena itu untuk mengantisipasi perubahan dan perkembangan industri dan penyesuaian industri yang telah ada, telah di rancang Peraturan Daerah perubahan dan sekarang dalam masa pembahasan oleh Legislatif, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Tentang Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus tentang Rencana Tata Ruang Wilayah kabupaten Kudus, dalam pasal. 29 ayat (1) dinyatakan : Kawasan peruntukan industri sebagaimana tercantum dalam pasal 25 ayat (3) huruf c meliputi :

- a) Desa Terban, Desa Pladen dan Desa Gondoharum Kecamatan Jekulo, Desa Kaliwungu, Desa Papringan, dan Desa Sidorekso, Kecamatan Kaliwungu untuk industri polutan.
- b) Desa Gondang Manis dan Desa Bacin Kecamatan Bae, Desa Jati Wetan dan Desa Jati Kulon, Kecamatan Jati ,Desa Gondosari, Desa Besito dan Desa Karangmalang Kecamatan Gebog, serta Desa Kesambi Kecamatan Mejobo untuk industri non polutan.

Sedangkan pasal 29 ayat (2) nya mengatakan: “ Untuk kegiatan industri eksisting yang berada di luar kawasan peruntukan industri

sebagaimana dimaksud ayat (1) dapat mengadakan pengembangan/pelebaran dengan ketentuan sebagai berikut :

- a) Merupakan industri non polutan.
- b) Tidak menggunakan tanah pertanian subur dan atau beririgasi teknis.

Untuk Pasal 29 ayat (3) dikatakan: “ Untuk industri kecil dapat dikembangkan di seluruh wilayah, sepanjang tidak mengganggu lingkungan dan fungsi utama kawasan tersebut “.

## **2. Lingkup industri kecil dan menengah di Kabupaten Kudus.**

Penjelasan Undang-Undang No.9 tahun 1995 mengatakan “Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat ,bersatu dan berkedaulatan rakyat” disamping itu juga dikatakan ,usaha kecil yang merupakan bagian integral dunia usaha nasional mempunyai kedudukan, potensi, dan peranan yang sangat penting dan strategis dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional pada umumnya dan tujuan pembangunan ekonomi pada khususnya.

Lebih lanjut dikatakan “usaha kecil merupakan kegiatan usaha yang mampu memperluas lapangan kerja dan memberikan pelayanan ekonomi yang luas pada masyarakat dapat berperan dalam proses pemerataan dan peningkatan pendapatan masyarakat, serta mendorong pertumbuhan ekonomi

dan berperan dalam mewujudkan stabilitas nasional pada umumnya dan stabilitas ekonomi pada khususnya”.

Untuk mengetahui ruang lingkup industri kecil dan menengah dapat dilihat dalam kebijaksanaan Pemerintah yang meliputi :

- Industri Sandang
- Industri Pangan
- Industri Kimia dan Bahan Bangunan
- Industri Logam dan Elektronika
- Industri Kerajinan

Sedangkan batasan industri dan dagang kecil, menurut ketentuan Undang-Undang no.9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil adalah kegiatan ekonomi rakyat yang :

1. Memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp.200.000.000,-(dua ratus juta rupiah), tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha, atau;
2. Memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah)
3. Milik Warga Negara Indonesia
4. Berdiri sendiri,bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki,dikuasai atau barafiliasi baik langsung maupun tidak langsung dengan usaha menengah atau usaha besar.

Sedangkan untuk usaha menengah menurut inpres no. 10 Tahun 1999 tentang Pemberdayaan Usaha Menengah, yaitu :

memiliki kekayaan bersih lebih besar dari Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp. 10.000.000.000,- (sepuluh milyar rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha.

### **3. Lingkungan industri di Kabupaten Kudus.**

Salah satu sasaran kebijaksanaan nasional pembangunan sektor industri adalah pengembangan usaha kecil dan menengah sektor industri dan perdagangan oleh karena sektor industri diyakini sebagai sektor yang dapat memimpin sektor-sektor yang lain dalam sebuah perekonomian menuju kemajuan, dan menurut Dumairy istilah industri mempunyai dua arti :<sup>9</sup>

**Pertama**, industri dapat berarti himpunan perusahaan-perusahaan sejenis, dalam konteks ini sebutan industri kosmetika, misalnya, berarti himpunan perusahaan penghasil produk-produk kosmetik; industri tekstil maksudnya himpunan pabrik atau perusahaan tekstil.

**Kedua**, industri dapat pula merujuk ke suatu sektor ekonomi yang di dalamnya terdapat kegiatan produktif yang mengolah bahan mentah menjadi barang jadi atau barang setengah jadi. Kegiatan pengolahan itu sendiri dapat bersifat masinal<sup>10</sup>, elektrik, atau bahkan manual.

Dalam tesis ini, istilah industri akan digunakan untuk kedua pengertian diatas. Untuk yang pertama, industri dalam arti himpunan perusahaan-perusahaan sejenis, kata industri akan selalu dirangkai dengan kata yang

---

<sup>9</sup> Dumairy, *Perekonomian Indonesia*, (Jakarta, Erlangga, 1999) hal.227

<sup>10</sup> Menurut kamus besar bahasa Indonesia, masinal berarti dengan menggunakan mesin (Jakarta, Balai Pustaka, 1990) hal.563

menerangkan jenis industri; misalnya industri kosmetika, industri pakaian jadi dan sebagainya.

Sedangkan untuk yang kedua, istilah sektor industri dalam tesis ini maksudnya adalah sektor industri pengolahan (manufacturing), yakni sebagai salah satu sektor produksi atau lapangan usaha dalam perhitungan pendapatan daerah menurut pendekatan produksi.

Lebih lanjut di katakan produk-produk industri selalu memiliki “dasar tukar” (terms of trade) yang tinggi atau lebih menguntungkan serta menciptakan nilai tambah yang lebih besar di bandingkan produk-produk sektor lain, hal ini disebabkan karena sektor industri memiliki variasi produk yang sangat beragam dan mampu memberikan manfaat marjinal yang tinggi kepada pemakainya, dan pelaku bisnis (Produsen, penyalur, pedagang, dan investor) lebih suka berkecimpung dalam bidang industri karena sektor ini memberikan marjin keuntungan yang lebih menarik. Disamping itu industri dan hasil-hasil industri lebih diminati karena proses produksi serta penanganan produknya lebih bisa dikendalikan oleh manusia, tidak terlalu bergantung pada alam, seperti musim atau keadaan cuaca.

Krisis ekonomi yang terjadi sejak tahun 1997 telah mengakibatkan rusaknya sendi-sendi perekonomian nasional, yang berdampak terutama ke pada menurunnya daya beli masyarakat. Sebagian besar sektor usaha nasional mengalami kemunduran, dan banyak pengusaha besar yang berada dalam kondisi pailit, sehingga jumlah pengangguran semakin meningkat, dan

pendapatan riil masyarakatpun semakin menurun. Tidaklah berlebihan bila dikatakan, bahwa semua ini terjadi karena kekeliruan dalam mengelola kebijaksanaan perekonomian nasional di masa-masa sebelumnya, sehingga bangsa Indonesia khususnya para pengambil kebijaksanaan berkewajiban untuk melakukan upaya bersama dalam memulihkan kondisi perekonomian nasional.

Pembangunan ekonomi nasional sebagai perwujudan dari prinsip-prinsip dasar demokrasi ekonomi dalam konstitusi diarahkan untuk mengutamakan kepentingan rakyat banyak guna sebesar-besarnya kemakmuran rakyat<sup>11</sup> dan dalam sistem ekonomi kerakyatan, maka rakyat merupakan subyek dalam pembangunan, kepentingan rakyat diutamakan dan menjadi titik tolak dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Begitu juga dalam landasan operasional Garis-Garis Besar Haluan Negara(GBHN) 1999-2004 telah mengamanatkan untuk mengembangkan (sistem) ekonomi kerakyatan, yang ditetapkan dalam 12 misi, antara lain sebagai berikut :

- a) Pengamalan Pancasila secara konsisten dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara.
- b. Perwujudan kehidupan sosial budaya yang berkepribadian, dinamis, kreatif dan berdaya tahan terhadap pengaruh globalisasi.
- c. Pemberdayaan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi nasional, terutama pengusaha kecil, menengah dan koperasi, dengan

---

<sup>11</sup> Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945

mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan berbasis pada sumber daya alam dan sumber daya manusia yang produktif, mandiri, maju, berdaya saing, berwawasan lingkungan dan berkelanjutan.

Kegiatan ekonomi rakyat dilakukan oleh sebagian besar yang dalam hal ini meliputi sektor usaha-usaha informal atau mikro, usaha kecil dan menengah serta koperasi, sehingga dapat dikatakan bahwa sektor tersebut merupakan tulang punggung perekonomian nasional. Hal ini juga sejalan dengan pemikiran yang dikemukakan oleh kelompok strukturalis-neostrukturalis bertujuan transformasi sosial dalam arti yang sebenarnya, maka alokasi sumber-sumber ekonomi akan di tujukan sebagian besar kepada keperluan rakyat banyak<sup>12</sup> Dalam konteks sosial hukum ,khususnya peranan hukum di dalam masyarakat, yakni:<sup>13</sup>

Pertama : Perspektif yang melihat hukum sebagai produk atau pencerminan perubahan pada dasar ekonomi;

Kedua : Perspektif yang menjelaskan hukum dalam analisa yang lebih kompleks, hukum dipandang mempunyai efektifitas khusus dan merupakan bagian integral hubungan ekonomi serta tidak dapat diciutkan sebagai semata-mata pencerminan langsung kepentingan kelas. Dalam perspektif ini tumbuhnya struktur politik dan hukum adalah struktur ekonomi.

---

<sup>12</sup> Sri Tua Arief, *Ekonomi Kerakyatan Indonesia Mengenang Bung Hatta* (Surakarta, Muhammadiyah University Press, 2002 ) halaman 173.

<sup>13</sup> Mulyana W, Kusumah, *Perspektif, Teori, dan kebijaksanaan hukum* ( Jakarta, CV. Raja wali, 1986 ) halaman. 1

Krisis ekonomi yang terjadi pada pertengahan tahun 1997 dan mengguncang perekonomian nasional, membawa dampak pada perubahan struktur ekonomi serta struktur pelaku ekonomi yang ditunjukkan dengan colapnya pengusaha-pengusaha besar yang semula merupakan segmen yang mempunyai kekuatan luar biasa, disisi lain segman usaha mikro, kecil dan menengah yang merupakan akar rakyat banyak, jumlahnya banyak dan lokasinya tersebar diseluruh nusantara serta yang selama ini sering dianggap sebagai kelompok yang kurang mempunyai peran dalam perekonomian karena kontribusinya terhadap Product Domestic Bruto (PDB) tidak sebesar kontribusi pengusaha besar ternyata merupakan segmen yang lebih tegar dan tahan menghadapi krisis, hal ini menunjukkan bahwa ekonomi rakyat tetap bertahan hidup dan mampu menghidupi masyarakat<sup>14</sup>

Penelitian emperis (*Cross Section Study*) yang dilakukan oleh Chenery dan Syrquin (1975) tentang transformasi struktur ekonomi menunjukkan bahwa sejalan dengan peningkatan pendapatan perkapita, perekonomian suatu negara akan bergeser dari yang semula mengandalkan sektor pertanian menuju sektor industri. Transformasi struktural dapat dilihat pada pangsa nilai *out put agregat* atau nilai tambah dari setiap sektor di dalam pembentukan produk domestik bruto (PDB) atau produk nasional bruto (PNB).<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Seminar Nasional Sistem Ekonomi Kerakyatan Jakarta, tgl 11 September 2001

<sup>15</sup> Chenery, dalam Tambunan, *Industrialisasi di Negara Sedang Berkembang : Kasus Indonesia*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 2001) Halaman. 57

Dilihat dari struktur ekonominya, Kabupaten Kudus memiliki kondisi dan struktur awal yang baik, karena kontribusi sektor industri di daerah ini terbilang sangat tinggi (disamping perdagangan dan pertanian) dan merupakan daya dukung kesejahteraan masyarakat yakni 62,26 % dari total PDRB di tahun 2000. Secara nasional kontribusi sektor manufaktur terhadap PDB tahun 1998 hanya 32,3 %, namun demikian dalam sektor industri, kontribusi industri kecil menengah (IKM) dalam nilai tambah sektor industri di kabupaten Kudus masih sangat dominan. Untuk mengetahui perkembangan industri dapat dilihat dalam matrik/tabel berikut ini :

**Tabel.1**  
**Jumlah Industri Besar/Sedang di Masing-Masing Kecamatan**  
**Dirinci Menurut Jumlah Usaha dan Tenaga Kerja**  
**Di Kabupaten Kudus, tahun 1998**

Kecamatan	Usaha/Industri Besar	Tenaga Kerja	Usaha/industri sedang	Tenaga Kerja
1.Kota	22	23.052	74	3.574
2.Jati	10	9.415	22	740
3.Kaliwungu	15	11.634	20	586
4.Mejobo	2	1.935	4	137
5.Gebog	9	8.426	24	615
6.Dawe	-	-	5	142
7.Jekulo	3	1.650	3	145

8.Bae	6	3.561	10	364
9.Undaan	-	-	3	72
TOTAL	67	59.682	165	6.348

Sumber : Kudus dalam angka 1998

Perkembangan selanjutnya dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

**Tabel.2**

**Penyebaran Unit Usaha Industri Kecil Dan Menengah Serta Tenaga Kerja  
Menurut Kecamatan Di Kabupaten Kudus**

Kecamatan	Jumlah Usaha/Industri	%	Jumlah Tenaga kerja	%
1.Kota	3.345	28	12.010	29
2.Jati	2.930	23	10.598	25
3.Kaliwungu	2.063	16	6.206	15
4.Mejobo	1.009	8	3.345	8
5.Gebog	789	6	2.680	6
6.Dawe	731	6	2.211	5
7.Jekulo	678	5	2.120	5
8.Bae	643	5	1.617	4
9.Undaan	366	3	1.207	3
TOTAL	12.554	100	41.994	100

Sumber : Penelitian Perindakop Kudus dengan FE Undip 2001 yang diolah.

Pada tahun 2000 jumlah industri besar ada 34 buah perusahaan (0,3%) sedangkan industri kecil menengah (IKM) 12.643 (99,7 %). Jumlah tenaga kerja yang terserap oleh industri besar adalah 84.660 orang (60,8) dan tenaga kerja yang terserap oleh industri kecil menengah (IKM) adalah 54.614 orang (39,2 %) Jumlah Investasi industri besar adalah Rp. 577.798,85 juta (90,3 %) dan jumlah investasi IKM Rp.62.039,88 juta (9,7 %) dan jumlah output IKM adalah Rp.704,671,87 Juta (16,2 %).

Sektor industri di Kabupaten Kudus di dominasi oleh IKM dalam jumlah unit usaha, namun dari segi pangsa kesempatan kerja IKM di kabupaten Kudus ternyata memberikan kontribusi yang lebih kecil di banding industri besar. Dari segi nilai investasi besarnya nilai investasi IKM hanya sebesar kurang lebih sepersepuluh (1/10) dari nilai investasi industri besar, hal ini menjadi hambatan tersendiri dalam pengembangan industri kecil menengah (IKM).

Jenis industri yang diusahakan oleh unit industri kecil dan menengah di Kabupaten Kudus terdiri dari 9 (sembilan) Kelompok Lapangan Usaha Industri (KLUI), yang meliputi bidang usaha :

Industri makanan, minuman dan tembakau; Industri pemintalan, pertenunan, pengolahan akhir tekstil, industri kulit dan barang dari kulit; Industri kayu dan barang-barang dari kayu; Industri kertas dan barang-barang dari kertas; Industri Kimia dan barang dari kimia; Industri barang galian bukan logam; Industri logam dasar besi dan baja; Industri barang dari logam mesin,peralatan,

perlengkapan dari logam; Industri logam kendaraan bermotor, komponen kendaraan bermotor, perlengkapan dari logam kendaraan bermotor, komponen kendaraan bermotor, karoseri, alat angkut dan lainnya.

Apabila menurut KLUI, maka pola penyebaran industri kecil dan menengah di Kabupaten Kudus adalah sebagai berikut :

1. Jenis industri yang paling banyak diusahakan oleh industri kecil dan menengah, adalah industri makanan, minuman dan tembakau yakni berjumlah 5.408 unit atau mencapai 42 %.
2. Sedangkan jenis industri yang paling sedikit diusahakan industri kecil dan menengah, adalah industri logam dasar besi dan baja, yakni berjumlah 5 unit atau kurang dari 1 %.

Untuk lebih jelasnya deskripsi lengkap dari pola penyebaran industri kecil dan menengah menurut kelompok lapangan usaha industri (KLUI) dapat dilihat dalam tabel dibawah ini :

**Tabel. 3**

**Penyebaran Unit Usaha Industri Kecil Dan Menengah Menurut Kelompok Lapangan Usaha Industri (KLUI) di Kabupaten Kudus**

**Tahun 1998**

KLUI	JENIS INDUSTRI	JUMLAH UNIT USHA	%
31	Industri makanan, minuman dan tembakau	100	43

36	Industri barang galian bulan logam	12	5
32	Industri pemintalan, pertenunan dan pengolahan akhir tekstil, industri kulit dan barang dari kulit	59	25
33	Industri kayu dan barang dari kayu	29	12
39	Industri logam kendaraan bermotor, komponen kendaraan bermotor,perlengkapan dari logam kendaraaan bermotor, karoseri,alat angkut dan lainnya.	1	<1
38	Industri barang dari logam, mesin,peralatan , perlengkapan dari logam	2	<1
34	Industri kertas dan barang dari kertas.	18	8
35	Industri Kimia dan barang dari kimia	11	5
37	Indusri logam dasar besi dan baja	-	-
	TOTAL	232	100

Sumber : Kudus dalam angka 1998

Perkembangan empat tahun kemudian kelompok lapangan usaha industri dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel. 4**

**Penyebaran Unit Usaha Industri Kecil Dan Menengah Menurut Kelompok**

**Lapangan Usaha Industri (KLUI) di Kabupaten Kudus**

**Tahun 2001**

KLUI	JENIS INDUSTRI	JUMLAH UNIT USHA	%
31	Industri makanan, minuman dan tembakau	5.408	42
36	Industri barang galian bukan logam	2.384	19
32	Industri pemintalan, pertenunandan pengolahan akhir tekstil, industri kulit dan barang dari kulit	1.958	16
33	Industri kayu dan barang dari kayu	1.796	14
39	Industri logam kendaraan bermotor, komponen kendaraan bermotor, perlengkapan dari logam kendaraan bermotor,	470	4

	karoseri, alat angkut dan lainnya.		
38	Industri barang dari logam, mesin, peralatan, perlengkapan dari logam	363	3
34	Industri kertas dan barang dari kertas.	106	1
35	Industri Kimia dan barang dari kimia	64	1
37	Industri logam dasar besi dan baja.	5	<1
	TOTAL	12.554	100

Sumber : Penelitian Perindakop Kudus dengan FE Undip 2001 yang diolah.

Sedangkan penyebaran tenaga kerja industri kecil dan menengah menurut kelompok lapangan usaha industri (KLUI) dapat dilihat dalam tabel berikut :

**Tabel.5**

**Penyebaran Jumlah Tenaga kerja Industri Kecil dan Menengah Menurut Kelompok Lapangan Usaha Industri (KLUI) Di Kabupaten Kudus Tahun 2001**

KLUI	JENIS INDUSTRI	JUMLAH TENAGA KERJA	%
31	Industri makanan, minuman dan tembakau	14,162	34
36	Industri barang galian bukan	8.123	19

	logam		
32	Industri pemintalan, pertunenandan pengolahan akhir tekstil, industri kulit dan barang dari kulit	12.415	30
33	Industri kayu dan barang dari kayu	4.390	10
39	Industri logam kendaraan bermotor, komponen kendaraan bermotor, perlengkapan dari logam kendaraan bermotor, karoseri, alat angkut dan lainnya.	1.434	3
38	Industri barang dari logam, mesin, peralatan, perlengkapan dari logam	768	2
34	Industri kertas dan barang dari kertas.	318	1
35	Industri Kimia dan barang dari kimia	348	1
37	Industri logam dasar besi dan baja	29	<1
	TOTAL	41.994	100

Sumber : Penelitian Perindakop Kudus dengan FE Undip 2001 yang diolah.

**BAB. IV**  
**IMPLEMENTASI KEBIJAKSANAAN DALAM PENATAAN**  
**LINGKUNGAN INDUSTRI KECIL DAN MENENGAH**

**A. Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus Dalam Menumbuhkembangkan Industri Kecil Dan Menengah**

**1. Penyebaran Industri Kecil Dan Menengah .**

Sektor industri sebagai salah satu motor penggerak utama dan ujung tombak ekonomi sejak lama ditekuni oleh sebagian masyarakat, telah memberikan warna yang sangat dominan bagi pertumbuhan dan perkembangan perekonomian Kabupaten Kudus secara umum. Indikasi tersebut ditunjukkan oleh besarnya kontribusi sektor industri terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yang mencapai  $\pm 62,26\%$ <sup>1</sup>; Pada tahun 2001 perusahaan industri berjumlah 12.865 unit usaha, dengan total investasi Rp.669.241.32 juta, yang mampu menyerap tenaga kerja sebanyak 132,043 orang, dengan nilai produksi mencapai Rp.4.571.212,37 Juta

Selanjutnya juga dinyatakan dalam TAP MPR RI nomor IV/MPR/ 1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, dalam hal pembangunan hukum nasional, dinyatakan :

Pembinaan bidang hukum harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-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 di tujukan ke arah peningkatan

---

<sup>1</sup> Sumber : BPS Kabupaten Kudus Tahun 2000

pembinaan kesatuan bangsa sekaligus berfungsi sebagai sarana penunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh.

Sedangkan kebijaksanaan pembangunan yang berkelanjutan, dalam Garis-Garis besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1998 dinyatakan antara lain bahwa, tanah dan ruang mempunyai fungsi sosial ekonomi, dan oleh sebab itu di dalam pengaturan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pada hakekatnya, setiap pembangunan tidak selalu sejalan dengan rencananya, hal ini terjadi antara lain karena adanya hambatan-hambatan mengenai persediaan dan penyediaan ruang bagi rencana pembangunan.

Selanjutnya dalam TAP/MPR/ RI nomor II/ MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, dalam hal materi hukum bagian b di nyatakan :

Pembangunan materi hukum diarahkan pada terwujudnya sistem hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan nasional dengan penyusunan awal materi hukum secara menyeluruh yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya penyusunan produk hukum baru yang sangat dibutuhkan untuk mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional.

Demikian juga apa yang ada dalam TAP/MPR/RI nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, dalam kaitannya dengan kebijakan di bidang hukum angka 1 dan 2 dinyatakan:

Pengembangan budaya hukum di semua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka supremasi hukum dan tegaknya negara hukum, juga menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.

Disini hukum tidak saja digunakan 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.<sup>2</sup> Dari kenyataan tersebut, maka fungsi hukum tidak lagi hanya sekedar untuk mempertahankan pola-pola hubungan serta kaidah-kaidah yang sudah ada, tetapi hukum juga dapat berfungsi sebagai sarana untuk melakukan perubahan sosial atau pembangunan. Konsep hukum berkaitan dengan kebijaksanaan pembangunan, adalah struktur dan aturan-aturan yang berfungsi sebagai sarana untuk merubah perilaku sosial, sehingga tujuan dimasa depan dapat tercapai. Penggunaan hukum sebagai sarana perubahan sosial harus dipertimbangkan dalam hubungannya sebagai sarana kebijaksanaan dalam arti luas, yang terkait dengan masalah ekonomi, sosial budaya, politik, ekologi dan teknologi.

Hukum dan kebijaksanaan pemerintah merupakan variabel yang memiliki keterkaitan yang sangat erat, sehingga telaah tentang kebijaksanaan pemerintah semakin dibutuhkan untuk dapat memahami peranan hukum saat ini. Kebutuhan tersebut semakin dirasakan mengingat peranan pemerintah semakin luas memasuki bidang kehidupan manusia dan semakin kompleksnya persoalan-persoalan ekonomi, sosial, politik. Disamping itu juga untuk membantu pemerintah dalam usaha menemukan alternatif kebijaksanaan yang

---

<sup>2</sup> David M. Trubek, *Toward a Social Theory of Law*, The Yale Law Journal, 1972, no.1 halaman. 1-5

baik dan bermanfaat bagi masyarakat.<sup>3</sup> Selanjutnya dikatakan, apabila pembangunan itu merupakan suatu kegiatan untuk melakukan perubahan-perubahan di dalam masyarakat, maka dapat dipahami bahwa peranan pemerintah sebagai lembaga eksekutif menjadi semakin menonjol. Melalui pemerintahan dapat dilaksanakan kebijaksanaan pembangunan di dalam tindakan nyata.

Apabila hukum dikaji kaitannya dengan pembangunan nasional, maka semakin terlihat dengan jelas keterlibatan hukum secara aktif sebagai sarana dalam permasalahan perubahan sosial. Hukum tidak lagi dituntut berperan menjadi perekam kebiasaan-kebiasaan, yang telah membentuk didalam bidang-bidang kehidupan masyarakat, melainkan lebih berperan menjadi pengungkap yang tepat dari kekuatan-kekuatan baru yang timbul yang hendak membentuk masyarakat menurut tuntutan keadaan serta perundang-undangan yang baru. Bahkan dalam pembangunan suatu negara tata hukum itu merupakan sarana yang menyalurkan kebijaksanaan pemerintah sehingga menjadi tindakan yang dapat dilaksanakan. Hal tersebut menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan sandaran negara dalam mewujudkan kebijaksanaannya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hukum pada hahekatnya dapat dibuat dengan tujuan untuk mengatur masyarakat secara efektif untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan

---

<sup>3</sup> Esmi Warassih, *Kegunaan Telaah "Kebijaksanaan Publik" Terhadap Peranan Hukum Di Dalam Masyarakat Dewasa Ini* (Undip, masalah-Masalah Hukum no.11 tahun 1994) halaman.19

menggunakan peraturan-peraturan hukum yang dibuat oleh negara dengan sengaja.

Pembangunan Daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional yang dilakukan secara terencana, bertahap dan berkesinambungan diarahkan mampu mendukung upaya mewujudkan tujuan nasional, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Hal tersebut dilakukan oleh Pemerintah Indonesia bersama-sama seluruh masyarakat Indonesia, sebagaimana tercantum dalam TAP MPR no.IV/MPR/Tahun 1999 tentang GBHN 1999-2004 yang mengamanatkan, bahwa pelaksanaannya dituangkan dalam Program Pembangunan Nasional Lima tahunan ( PROPENAS) . Secara bersamaan dalam rangka pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan negara tahun 1999-2004 tersebut, Pemerintah Kabupaten Kudus menyusun Program Pembangunan Daerah lima tahunan (POROPEDA) tahun 2001-2005 yang dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Tahunan Daerah ( REPETADA) tahun 2002-2005 berdasarkan pada visi Kabupaten Kudus yang menggambarkan kondisi masa depan Kudus yang diinginkan, serta misi pembangunan Kabupaten Kudus sebagai pola dasar kegiatan untuk mewujudkan visi Kabupaten Kudus tersebut. Dalam konteks tersebut, pembangunan daerah dilaksanakan secara terarah, terpadu, efektif dan efisien, agar bisa mencapai hasil yang optimal

sehingga dapat dinikmati secara lebih merata dan adil oleh seluruh lapisan masyarakat Kudus, sebagai wujud upaya peningkatan kesejahteraan lahir dan batin. Adapun Visi pembangunan Kabupaten Kudus pada tahun 2005 adalah sebagai berikut:

“ Terwujudnya masyarakat Kudus yang demokratis, berkeadilan, sejahtera, aman dan tertib, berketahanan, maju, mandiri dan berdaya saing, yang di dukung oleh sumber daya manusia berkualitas yang religius, bertumpu pada industri dan perdagangan serta pertanian yang berwawasan lingkungan”.

Untuk mewujudkan visi tersebut dilakukan langkah-langkah ke depan sesuai misi yang telah ditetapkan yaitu :

1. Perwujudan pengamalan Pancasila secara konsisten dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
2. Peningkatan iman dan taqwa guna diamalkan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, demi pemantapan kerukunan hidup umat beragama serta terciptanya kehidupan yang bermoral dan berkepribadian.
3. Perwujudan kemudahan bagi masyarakat untuk memperoleh kebutuhan dasar yaitu pangan, sandang, papan, pendidikan dan kesehatan.
4. Peningkatan jumlah dan kualitas prasarana dan sarana di semua sektor untuk mendukung kelancaran pelayanan kepada masyarakat.

5. Pembentukan sistem hukum daerah sebagai sub sistem hukum nasional yang serasi, sesuai dan setara serta menghormati hak asasi manusia.
6. Peningkatan aparatur yang profesional dalam memberikan pelayanan umum yang berdasarkan hak dan kewajiban masyarakat secara seimbang dan proporsional.
7. Perwujudan kehidupan masyarakat yang partisipatif, dinamis dan proaktif yang memungkinkan berkembangnya kebudayaan dan kesenian daerah sesuai dengan kepribadian bangsa serta mampu turut memecahkan masalah-masalah yang berkembang di masyarakat demi pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa.
8. Pengembangan kualitas sumber daya manusia (SDM) melalui pembaharuan manajemen pendidikan, kesehatan, gizi untuk mewujudkan manusia profesional, kreatif, inovatif, produktif, ulet dan tangguh serta jiwa wira usaha, disertai pengendalian kependudukan yang dinamis.
9. Pengembangan industri, perdagangan dan pertanian serta pemberdayaan ekonomi kerakyatan yang di dukung oleh ilmu pengetahuan teknologi (Iptek) tepat guna untuk menghasilkan produk andalan dan unggulan yang mampu menguasai pasar disertai tersedianya pusat informasi bisnis.
10. Perwujudan tata ruang yang sesuai dengan peruntukannya serta pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Industri merupakan penyangga utama perekonomian Kabupaten Kudus; Menurut Badan Pusat Statistik (BPS) sampai dengan tahun 2002 terdapat 169 perusahaan industri besar dan dapat menyerap tenaga kerja lebih kurang 71.619 orang. Industri kecil dan menengah sebagai bagian yang tak terpisahkan dari keberadaan industri secara keseluruhan memperlihatkan jumlah perusahaan yang sangat dominan . Jumlah unit usaha industri kecil dan menengah di Kabupten Kudus hingga akhir tahun 2001 telah mencapai 12,554 unit. Jumlah ini tersebar di sembilan kecamatan, kemudian pada akhir tahun 2002 mengalami perkembangan yang pesat menjadi 13.063 unit usaha. Apabila dilihat dari penyebarannya, maka pola penyebaran dari industri kecil dan menengah yang terdapat di Kabupaten Kudus adalah sebagai berikut :

1. Jumlah unit usaha industri kecil dan menengah di Kabupaten Kudus paling banyak berada di Kecamatan Kota yakni sejumlah 3.345 unit usaha atau mencapai 28 % .
2. Sedangkan jumlah unit usaha industri kecil dan menengah yang paling kecil jumlahnya berada di Kecamatan Undaan, yakni sejumlah 366 unit usaha atau hanya mencapai 3 %.

Selanjutnya diskripsi lengkap dan pola penyebaran dari industri kecil dan menengah yang terdapat di Kabupaten Kudus dapat di lihat pada tabel di bawah ini .

**Tabel.7**

**Penyebaran Usaha/Industri dan Tenaga Kerja Menurut Kecamatan  
Di Kabupaten Kudus Tahun 2002**

Kecamatan	Jumlah Usaha/Industri	Jumlah Tenaga kerja
1.Kota	3.593	40.480
2.Jati	2.904	33.217
3.Kaliwungu	2.315	26.480
4.Mejobo	1.065	12.182
5.Gebog	863	9.871
6.Dawe	731	8.361
7.Jekulo	679	7.767
8.Bae	601	6.874
9.Undaan	366	4.186
TOTAL	13.063	149.418

( Sumber : Kantor Deperindag,2002 )

Dari jumlah tersebut diatas, ada 11 komoditas yang akan diberdayakan secara intensif, rincian 11 komoditas tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut :

**Tabel. 8**

**Komoditas Yang Akan Di Berdayakan Secara Intensif**

No	Komoditas	Jumlah Unit Usaha	Tenaga Kerja
1	Rokok	242	6.579

2	Jenang	34	240
3	Kerupuk	208	1.074
4	Gula Merah	148	1.179
5	Produk dari Kayu	248	545
6	Kapok	21	499
7	Produk dari tekstil	1.399	9.474
8	Bordir	236	1.357
9	Tas	159	956
10	Sandal	110	370
11	Barang dari logam	296	6.40
	Jumlah	3.101	22.835

Sumber : Kantor Deperindag, 2002

Terkait dengan penetapan visi dan misi Kabupaten Kudus periode tahun 2003 sampai dengan 2008, yang akan memberi kontribusi terhadap pencapaian visi dan misi yang telah dirumuskan dalam Propeda tahun 2001-2005, sebagaimana dikemas melalui Peraturan Daerah Kabupaten Kudus no. 11 tahun 2001, maka dengan pendekatan analisis SWOT dapat dilakukan identifikasi faktor-faktor lingkungan internal dan eksternal dalam rangka menetapkan strategi pembangunan daerah yakni :<sup>4</sup>

#### 1. Identifikasi Lingkungan Internal

<sup>4</sup> Renstra Kabupaten Kudus 2003-2008

Deskripsi lingkungan internal dapat diketahui dengan identifikasi terhadap faktor-faktor yang ada di dalamnya, sehingga secara kualitatif dapat terdeteksi faktor-faktor yang merupakan kekuatan (*strength*), maupun kelemahan (*weaknees*) bagi Kabupaten Kudus

#### Kekuatan atau *Strengths*

##### a. Semangat wirausaha masyarakat tinggi

Tumbuh dan berkembangnya semangat wirausaha di berbagai kalangan masyarakat Kabupaten Kudus, merupakan faktor kekuatan internal yang patut di banggakan. Hal ini tercermin, antara lain dari proporsi jumlah penduduk yang bekerja di berbagai sektor lapangan usaha sebanyak 366.892 orang dengan dominasi pada sektor industri, perdagangan dan pertanian, yang berarti 51,01 % dari jumlah seluruh penduduk yang sebanyak 719.193.<sup>5</sup> kecuali itu, aktivitas wirausaha tersebut juga meningkat, yang terlihat dari banyaknya kegiatan industri kecil dan menengah yang mencakup 13.026 unit usaha dengan tenaga kerja sebanyak 149.418 orang.

##### b. Industri dan perdagangan dominan

Apabila difokuskan pada kegiatan industri besar dan sedang, ternyata Kabupaten Kudus dijumpai industri besar yang terdiri dari 67 unit usaha dengan tenaga kerja 68.153 orang. Kegiatan sektor industri dan perdagangan telah memberi kontribusi cukup

---

<sup>5</sup> Sumber : Kudus Dalam Angka 2002.

signifikan terhadap PDRB Kabupaten Kudus masing-masing sebesar 62,22 % dan 25,25 % .sedangkan sektor-sektor lainnya masing-masing dibawah 5 %

c. Perangkat daerah yang ramping.

Pemerintah Kabupaten Kudus dengan jumlah pegawai negeri sipil lebih dari 8000 orang, secara antisipatif telah melakukan berbagai kegiatan pembenahan internal berkenaan dengan penyelenggaraan otonomi daerah, melalau kerja sama dan dukungan DPRD Kabupaten Kudus. Kegiatan yang telah dilakukan berupa restrukturisasi organisasi perangkat daerah, pengaturan penempatan personel, penyusunan APBD secara transparan, efektif, efisien dan akuntabel, penyempurnaan proses dan prosedur pelaksanaan tugas, penetapan kebijaksanaan publik, yang pada giirannya menerapkan prinsip-prinsip *good governance*.

d. Keuangan daerah yang memadai

Merujuk pada Undang-Undang nomor 25 than 1999, maka total pendapatan daerah selalu mengalami kenaikan, pada tahun 2001 sebesar Rp. 227.313.692.631,- tahun 2002 sebesar Rp. 247.249.530.234,87,- dan tahun 2003 dianggarkan sebesar Rp. 275.794.759.000,- salah atu komponen pendapatan daerah yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD).

e. Sarana dan prasarana pembangunan yang memadai

Menyangkut jalan dan jembatan yang ada di Kabupaten Kudus, pada umumnya masih dalam kondisi baik, sehingga dapat dimanfaatkan sebagai infrastruktur penunjang pertumbuhan ekonomi dan perdagangan daerah.

f. Sosial, politik dan keamanan yang kondusif.

Dari aspek geografis, posisi Kabupaten Kudus khususnya kota Kudus terletak pada jalur transportasi darat regional yang penting di lintas pantai utara, yang menghubungkan Semarang- Surabaya dan Jepara- Surakarta. Posisi ini memberikan peran yang vital bagi arus distribusi barang dan jasa serta mobilitas penduduk antar wilayah. Sedangkan dari aspek sosial keamanan, sesungguhnya masih ditemukan berbagai tindak kejahatan atau kriminalitas di beberapa tempat, namun manakala di bandingkan dengan daerah lain yang masih dilanda konflik horisontal, keresahan masyarakat, pengerahan massa secara besar-besaran, maka pada dasarnya kondisi sosial, politik dan keamanan di Kabupaten Kudus relatif masih lebih baik.

Kelemahan atau *weaknesses*

Sumber daya alam yang terbatas.

Secara faktual di kabupaten Kudus tidak dijumpai adanya pertambangan umum, minyak bumi, gas alam, kehutanan maupun perikanan yang dapat diandalkan, Oleh karenanya kondisi sumber daya alam lokal ini merupakan faktor kelemahan sendiri.

## 2. Identifikasi Lingkungan Eksternal

### Peluang atau *opportunities*

#### a. Ekonomi makro yang kondusif

Pada umumnya kondisi ekonomi di Kabupaten Kudus relatif cukup menunjang kegiatan masyarakat di berbagai sektor kehidupan. Secara spesifik indikator ekonomi setempat menampilkan angka positif pertumbuhan ekonomi sejak tahun 1999 selalu meningkat, dimana pada tahun 2002 mencapai angka 3,94 %.

#### b. Otonomi daerah yang cukup mantap

Diterbitkannya legislasi nasional berupa Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, ditindak lanjuti dengan dikeluarkannya beberapa peraturan pemerintah sebagai petunjuk pelaksanaannya, merupakan dasar atau acuan dalam penyelenggaraan otonomi daerah, kendati masih banyak yang masih dirasakan kekurangannya sehingga perlu adanya penyempurnaan, tetapi dengan adanya ketentuan yang berlaku secara nasional tersebut merupakan peluang positif bagi daerah untuk melaksanakan dan mengembangkan otonomi daerah secara konsisten dengan melibatkan seluruh stakeholders, serta untuk memperluas ragam dan volume pembangunan daerah, sesuai

kebutuhan, aspirasi, inisiatif dan kreasi masyarakat setempat, tanpa mengabaikan kegiatan pembangunan dan kepentingan dalam skala yang lebih luas.

c. Globalisasi yang membuka peluang.

Era globalisasi boleh diapandang sebagai masa yang berat karena banyaknya tuntutan dan tantangan. Namun sesungguhnya globalisasi juga merupakan kesempatan termasuk bagi daerah, antara lain untuk memperluas pasar internasionalnya melalui peluncuran produk-produk ekspor yang di dukung dengan kompetensi teknis dan daya saing yang memadai.

d. Teknologi yang memberi kemudahan

Kemajuan teknologi khususnya yang menyangkut spesifikasi informasi, komunikasi, elektronika, manufaktur dan transportasi, yang perkembangannya sangat cepat, telah banyak memberikan kemudahan dan kelancaran berbagai aktivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Ancaman/Kendala

a. Kondisi sosial, politik dan keamanan yang belum stabil

Era reformasi, disamping beberapa pembaharuan dan perubahan positif yang dapat diwujudkan, harus diakui pula bahwa dalam skala makro nasional, kondisi sosial politik dan keamanan pada umumnya belum mantap, karena dala berbagai segmen pada

bidang-bidang tersebut masih dalam proses untuk mencapai format yang ideal, oleh karenanya kondisi demikian ini sedikit banyak mempengaruhi kondisi daerah.

b. Supremasi hukum yang belum sepenuhnya terwujud

Fenomena di masyarakat menunjukkan bahwa supremasi hukum belum dapat diwujudkan sebagaimana harapan banyak pihak. Berbagai kasus memperlihatkan fakta masih banyaknya kegiatan yang melanggar hukum/peraturan perundangan, tindakan main hakim sendiri, proses hukum yang belum mencerminkan rasa keadilan, rendahnya kepatuhan serta tertib hukum .

c. Investasi eksternal yang belum optimal.

Kehadiran investor di suatu daerah baik investor lokal maupun investor dari luar daerah sangat diharapkan, dalam rangka menunjang pembiayaan pembangunan, memperluas lapangan kerja, meningkatkan pendapatan masyarakat serta mendorong kemajuan daerah. Kenyataan selama ini menunjukkan, bahwa masuknya investor luar yang bersekala besar di Kabupaten Kudus relatif masih sedikit, sehingga harapan untuk menumbuhkan *multiplier effect* di bidang ekonomi dan mempercepat kemajuan daerah dengan dukungan investor luar, belum sepenuhnya terwujud.

## **2. Pembangunan Dan Pengembangan Industri Kecil Dan Menengah Dengan Dimensi Penataan Ruang Wilayah.**

Sebagaimana sudah disinggung dalam Bab. III diatas, secara etimologi pengertian penataan , yang beraasal dari kata “tata” berarti aturan dan susunan (biasanya dipakai dalam kata mejemuk) atau kaidah umpama: tata kota berarti pengaturan kota, tata ruang berarti pengaturan ruang, tata lingkungan berarti pengaturan lingkungan , kemudian dalam konsep hukum secara difinitif penataan lingkungan industri adalah proses perencanaan lingkungan industri dan pengendalian lingkungan industri dengan menggunakan kebijaksanaan pemerintah dalam bentuk norma/kaidah hukum positif. Namun demikian bukanlah hukum menjadi satu-satunya cara /alat penataan ( *compliance tool* ).Penataan dapat juga ditempuh melalui cara-cara lain seperti instrumen sosial dan instrumen ekonomi.

Berdasarkan Undang-Undang no. 22 Tahun 1999 tersebut telah ditetapkan jenis-jenis kewenangan yang tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat, kewenangan yang tetap menjadi kewenangan Daerah Propinsi, dan kewenangan-kewenangan wajib yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten dan Kota. Kewenangan yang wajib dibentuk oleh daerah Kabupaten dan Kota adalah pekerjaan umum; kesehatan; pendidikan dan kebudayaan; pertanian; perhubungan; industri dan perdagangan; penanaman modal; lingkungan hidup; pertanahan; koperasi dan tenaga kerja. Untuk identifikasi rincian jenis kewenangnya dilakukan sendiri oleh setiap

kabupaten / kota dan selanjutnya akan mendapat pengukuhan dari pemerintah pusat.

Berkaitan dengan kewenangan pengaturan di bidang lingkungan hidup manusia, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan, yaitu :<sup>6</sup>

- a. Peranan Hukum adalah untuk menstrukturkan keseluruhan proses sehingga kepastian dan ketertiban terjamin; Adapaun isi materi yang harus di atur ditentukan oleh ahli-ahli dari masing-masing sektor, disamping perencanaan ekonomi dan pembangunan yang akan memperhatikan dampak secara keseluruhan.
- b. Cara pengaturan menurut hukum perundang-undangan dapat bersifat preventif atau represif, sedangkan mekanismya ada beberapa macam, yang antara lain dapat berupa perizinan, insentif, denda dan hukuman.
- c. Cara pendekatan atau penanggulangannya dapat bersifat sektoral, misalnya dengan perencanaan kota, pertambangan, pertanian, industri, pekerjaan umum, kesehatan dan lain sebagainya; Dapat juga dilakukan secara menyeluruh denan mengadakan Undang-Undang Pokok mengenai Lingkungan Hidup Manusia (*Law on the Human Environment atau Environmental Act*).
- d. Pengaturan masalah lingkungan hidup ini dengan jalan hukum harus disertai oleh suatu usaha penerangan dan pendidikan

---

<sup>6</sup> Gatot P Soemartono, Hukum Lingkungan Indonesia, ( Jakarta, Sinar Grafika, 1996) halaman 52

masyarakat dalam soal-soal lingkungan hidup manusia, hal ini karena pengaturan hukum hanya akan berhasil apabila ketentuan-ketentuan atau peraturan perundangannya dipahami oleh masyarakat dan dirasakan kegunaannya

- e. Efektifitas pengaturan hukum masalah lingkungan hidup manusia tidak dapat dilepaskan dari keadaan aparat administrasi dan aparat penegak hukum sebagai prasarana efektivitas pelaksanaan hukum dan kenyataan hidup sehari-hari.

Sedangkan pengertian hukum lingkungan itu sendiri adalah keseluruhan peraturan yang mengatur tingkah laku manusia tentang apa yang seharusnya dilakukan atau tidak dilakukan terhadap lingkungan . Menurut Koesnadi Hardjasoemantri, hukum lingkungan di Indonesia meliputi aspek-aspek sebagai berikut :<sup>7</sup>

1. Hukum Tata Lingkungan
2. Hukum Perlindungan Lingkungan
3. Hukum Kesehatan Lingkungan
4. Hukum Pencemaran Lingkungan
5. Hukum Perselisihan Lingkungan

Aspek-aspek diatas dapat ditambah dengan aspek-aspek lainnya sesuai dengan kebutuhan perkembangan pengelolaan lingkungan hidup

---

<sup>7</sup> Ibid. halaman 53

Berkaitan dengan penataan lingkungan industri adalah masalah tata ruang, menurut Van Driere dan Van Vliet<sup>8</sup> pengertian hukum tata ruang adalah hukum yang mengatur penataan dari ruang, yang dari sudut sosial, ekonomi dan budaya menciptakan syarat-syarat yang paling menguntungkan bagi pengembangan hidup masyarakat di wilayah tersebut. Jadi dalam pengertian tersebut, manusia merupakan titik sentral sehingga meletakkan posisi bagaimana ruang dapat dimanfaatkan untuk kesejahteraan manusia atau dengan kata lain, bagaimana mencari keserasian timbal balik antara ruang dengan manusia/masyarakat. Sedangkan kalau kita lihat dalam Pasal 1 butir 2 Undang-Undang nomor 24 tahun 1992 Tentang Penataan Ruang, maka tata ruang berarti wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan atau tidak. Wujud struktural pemanfaatan ruang meliputi hierarki pusat pelayanan seperti; Pusat kota, pusat industri, pusat pemerintahan dan prasarana jalan; Sedangkan wujud pola pemanfaatan ruang, diantaranya meliputi : Pola lokasi untuk kegiatan industri, perumahan/pemukiman, tempat kerja, pertanian serta pola penggunaan tanah pedesaan dan perkotaan. Oleh karena itu Hukum Lingkungan menyangkut berbagai aspek-aspek hukum yang lain, seperti :

1. Hukum Penataan ruang (termasuk pengendalian, penggunaan tanah dan sumber daya lingkungan )
2. Hukum Konservasi ( baik hayati maupun non hayati)

---

<sup>8</sup> Loc Cit

3. Hukum Kependudukan
4. Hukum Pencemaran Lingkungan.

Kewenangan daerah kabupaten / kota di bidang industri merupakan bagian dari kewenangan wajib yang mengenai rincian dan jenis-jenis kegiatannya harus diidentifikasi dan dijabarkan lebih lanjut oleh masing-masing kabupaten / kota termasuk didalamnya menetapkan Peraturan Daerah yang berkaitan dengan penataan lingkungan industri.

Dalam kerangka kebijaksanaan Pemerintah kabupaten Kudus untuk mengatur/menata tata ruang berkaitan dengan pemanfaatan ruang wilayah pada umumnya dan khususnya pengembangan industri, maka kebijaksanaan itu telah dituangkan /diberi kerangka hukum dalam bentuk Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Kudus nomor 6 Tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah kabupaten Daerah Tingkat II Kudus, di mana dalam Pasal 21 di katakan : “ Kawasan budidaya di Kabupaten Daerah Tingkat II Kudus terdiri dari :

1. Kawasan Hutan Produksi
2. Kawasan Pertanian
3. Kawasan Pertambangan
4. Kawasan Perindustrian
5. Kawasan Pariwisata
6. Kawasan Pemukiman

Sedangkan dalam pasal 25 ayat (1) dikatakan : “ Kawasan perindustrian sebagaimana tercantum pada pasal 21 huruf d Peraturan Daerah ini terdapat di **Kecamatan Jekulo, Kaliwungu, Gebog, dan Kecamatan Bae**, sedangkan pada ayat (2) dikatakan, khusus untuk kegiatan pergudangan diarahkan ke kawasan industri.

Dengan melihat kebijaksanaan Pemerintah Kabupaten Kudus dalam pembangunan dan pengembangan industri kecil dan menengah yang meletakkan kawasan industri ada di empat wilayah kecamatan, yaitu Jekulo, Kaliwungu, Gebog dan Kecamatan Bae, ternyata pada realitasnya tidaklah demikian, pembangunan dan pengembangan industri kecil dan menengah, justru secara alamiah subur di daerah perkotaan/ kecamatan kota, kemudian kecamatan Jatim Kecamatan Kalwungu, Kecamatan Mejobo, Kecamatan Gebog, Kecamatan Dawe, Kecamatan Jekulo, Kecamatan Bae, dan terakhir pada Kecamatan Undaan ( Lihat tabel 6). Kondisi tersebut menunjukkan kebijaksanaan pembangunan dan pengembangan industri kecil me

nengah yang berkaitan dengan dimensi tata ruang tidaklah dapat dilaknanakan dengan baik Kebijakan model institusional dengan cara buttom up menurut ketentuan sebagaimana dianut dalam Peraturan Daerah no. 6 tahun 1994 tentang Tata Ruang tidak dapat berjalan seperti yang diharapkan , mengingat lingkungan bisnis membutuhkan potensi budaya mayarakat yang mendukung perkembangan usaha kecil; dan menengah di sektor industri termasuk perdagangan dan pertanian, seiring dengan perkembangan serta arus reformasi yang semakin terbuka dan

mengglobal. Melihat masyarakat Kabupaten Kudus, sebagai masyarakat pedagang dan jiwa mandiri dalam bidang ekonomi memiliki semangat yang tinggi, tekun, ulet dan jiwa wira usaha yang dinamis, tidaklah mengherankan dalam perembangan industri kecil dan menengah di Kabupaten Kudus dalam kurun waktu empat tahun telah mengalami perkembangan yang pesat ( Lihat dan bandingkan tabel 1 dan tabel 2 ) dan perkembangannya hampir merata di seluruh kecamatan. Sejalan dengan perkembangan industri kecil dan menengah ini tentunya pola penataan ruang wilayah yang berkaitan dengan Perda no. 6 tahun 1994 tersebut sudah tidak relevan / tidak memadai lagi, seiring dengan perubahan sistem pemerintahan dari yang berdasarkan Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, disamping itu tumbuh dan berkembangnya Industri /Usaha yang tidak lagi mengindahkan tata ruang sehingga tidak lagi sesuai dengan peruntukannya. Oleh karena itu untuk mengantisipasi perubahan dan perkembangan industri dan penyesuaian industri yang telah ada, telah di rancang Peraturan Daerah perubahan dan sekarang dalam masa pembahasan oleh Legislatif, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Tentang Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus tentang Rencana Tata Ruang Wilayah kabupaten Kudus. Melihat pola rancangan perda tata ruang wilayah yang dibahas tampaknya tidak lagi buttom up tetapi lebih nampak pada sistem kelompok dan sistem politik yang saling mempengaruhi untuk mewujudkan keinginan masing-masing yang memiliki kepentingan tertentu, hal demikian juga tampak di dalam pasal. 29 ayat (1) dinyatakan : Kawasan

peruntukan industri sebagaimana tercantum dalam pasal 25 ayat (3) huruf c meliputi :

- a) Desa Terban, Desa Pladen dan Desa Gondoharum Kecamatan Jekulo, Desa Kaliwungu, Desa Papringan, dan Desa Sidorekso, Kecamatan Kaliwungu untuk industri polutan.
- b) Desa Gondang Manis dan Desa Bacin Kecamatan Bae, Desa Jati Wetan dan Desa Jati Kulon, Kecamatan Jati, Desa Gondosari, Desa Besito dan Desa Karangmalang Kecamatan Gebog, serta Desa Kesambi Kecamatan Mejobo untuk industri non polutan.

Sedangkan pasal 29 ayat (2) nya mengatakan: “ Untuk kegiatan industri eksisting yang berada di luar kawasan peruntukan industri sebagaimana dimaksud ayat (1) dapat mengadakan pengembangan/pelebaran dengan ketentuan sebagai berikut :

- a) Merupakan industri non polutan.
- b) Tidak menggunakan tanah pertanian subur dan atau beririgasi teknis.

Untuk Pasal 29 ayat (3) dikatakan: “ Untuk industri kecil dapat dikembangkan di seluruh wilayah, sepanjang tidak mengganggu lingkungan dan fungsi utama kawasan tersebut “.

Sebagaimana diketahui bahwa tujuan perwujudan kebijaksanaan yang terkandung dalam peraturan hukum merupakan suatu kegiatan yang tidak berdiri sendiri, melainkan mempunyai hubungan timbal balik dengan masyarakatnya,

oleh karena itu implementasi kebijaksanaan tidaklah dapat dilepaskan dari struktur masyarakatnya. Kudus sebagai masyarakat yang agamis, ulet dan dinamis dalam wira usaha sangat mempengaruhi implementasi kebijaksanaan tersebut, sehingga kebijaksanaan Pemerintah Kabupaten Kudus dalam penataan industri disesuaikan dengan penggunaan tata ruang wilayah sesuai dengan peruntukannya, juga yang berkembang secara kultur, dan dalam industri kecil dan menengah Pemerintah Kabupaten lebih bersifat sebagai “fasilitator”.

#### **B. Pertumbuhan Industri Kecil Dan Menengah Dalam Penyerapan Tenaga Kerja Dan Tingkat Kesejahteraan.**

Perkembangan industri kecil dan menengah empat tahun sejak tahun 1998 sampai 2001 sangatlah besar, perkembangan ini dapat dilihat dalam tabel.1 dan tabel 2 ; Disamping perkembangan pada umumnya juga tampak pada perkembangan menurut kelompok lapangan usaha industri (KLUI) dan menyebar hampir seluruh kecamatan se Kabupaten Kudus (lihat tabel. 3 dan tabel. 4)

Berkaitan dengan tenaga kerja, Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI) membagi kelompok industri menjadi beberapa sektor yaitu :

1. Sektor rokok tembakau makanan dan minuman (RTMM).
2. Sektor tekstil, sandang dan kulit.
3. Sektor kayu dan kehutanan.
4. Sektor logam, elektronik dan mesin.
5. Sektor pariwisata.

6. Sektor guru-guru swasta.
7. Sektor pembangunan umum.
8. Sektor penerbit, percetakan dan media.
9. Sektor niaga dan bank.
10. Sektor transportasi.

Keseluruhan dari sektor-sektor tersebut merupakan kelompok industri manufaktur dan jasa, sedangkan untuk sektor pertanian di Kudus, terdiri dari sawah, yaitu tanaman pangan, perkebunan, yaitu kapas dan tebu, perikanan dan peternakan. Sektor-sektor tersebut banyak menampung tenaga kerja yang bertujuan untuk menambah kesejahteraan; Berbicara masalah kesejahteraan tentunya akan berkaitan dengan upah/pendapatan; Secara konseptual, upah merupakan bagian dari sistem kompensasi (balas jasa). Tujuan dari sebuah sistem kompensasi adalah untuk menarik, mempertahankan dan memberi motivasi yang baik kepada karyawan. Membayar upah yang sesuai dengan proporsi, kompetensi dan kontribusi yang diberikan karyawan kepada perusahaan merupakan cara yang paling efektif untuk mencapai sukses perusahaan/industri, dalam praktek terdapat tiga tipe perlindungan sosial yang berkenaan dengan upah minimum :

- Upah minimum sebagai “ *Poverty safety net* “ . Dalam konteks ini penetapan upah minimum merupakan bagian dari strategi “*Poverty alleviation*”. Orientasinya adalah memberikan perlindungan berupa “*basic needs*” yang bersifat klasik, seperti : Makanan, sandang, papan, dengan

mutu yang paling minimal bagi seorang pekerja untuk melakukan pekerjaan yang bersifat manual. Pemilihan tipe perlindungan ini pada umumnya berlandaskan pertimbangan politis.

- Upah minimum sebagai “ *Social economic safety net* “. Dalam konteks ini penetapan upah minimum selain dipakai untuk “ *Poverty alleviation*” juga untuk memberi kesempatan kepada pekerja untuk turut menikmati sebagian kecil dari hasil pembangunan sosial ekonomi. Orientasinya adalah memberikan perlindungan berupa “ *basic needs*” yang bersifat fisik tetapi dengan mutu berstandar menengah ditambah dengan kebutuhan non fisik seperti : pendidikan dasar, kesehatan dasar, transport umum; Selain pertimbangan politis, aspek kesejahteraan ekonomi juga telah diberi bobot proporsional.
- Upah minimum sebagai “ *Welfare safety net* “. Dalam konteks ini aspek kesejahteraan ekonomi menempati peranan yang lebih dominan dari aspek politik. Perlindungan berupa *basic needs* yang bersifat fisik yang diperluas jenisnya dengan standart mutu “menengah” ; Yang menonjol dari perlindungan ini adalah bobot “basic need” yang bersifat non fisik yang lebih besar, seperti pendidikan umum, rekreasi, rekreasi,estetika, termasuk perlindungan kalau tidak bekerja

Dalam menentukan kebijaksanaan upah minimum terdapat tiga klasifikasi :

- Klasifikasi “umum” yakni menetapkan satu tingkat upah minimum yang berlaku untuk seluruh negara, yang disebut **Upah Minimum Nasional**, seperti yang berlaku di USA, Perancis, Belanda, Portugal dan Thailand.
- Klasifikasi “regional” yang berlaku untuk satu wilayah tertentu dalam suatu negara, yang disebut **Upah Minimum Regional (UMR)** seperti yang terdapat di Jepang, Mexico, dan Indonesia,
- Klasifikasi “sektoral” atau “subsektoral” yang berlaku untuk sektor ekonomi tertentu, yang disebut **Upah Minimum Sektoral**, seperti yang berlaku di Jerman,
- Klasifikasi “jabatan” (occupation) yang berlaku bagi jabatan tertentu, yang disebut **Upah Minimum Jabatan**, seperti yang berlaku di Inggris, India dan Pakistan.

Indonesia termasuk masih “baru” dalam melaksanakan upah minimum yang bersifat regional, yakni secara sistematis dimulai pada tahun 1990. Ditahap awal yang dipakai dalam menentukan besarnya UMR adalah KFM (Kebutuhan Fisik Minimum) dengan target pekerja yang masih layang, tak memiliki masa kerja, berpendidikan rendah dan masa berlaku UMR adalah 12 bulan. Setelah berjalan beberapa tahun, standar perhitungan UMR mengalami perubahan, tepatnya mulai tahun 1996, dimana standar KFM diganti dengan standar KHM (Kebutuhan Hidup Minimal), mengingat cakupan dan mutu komponen KHM lebih luas dan lebih baik dibandingkan dengan komponen yang ada dalam KFM.

Hampir tiga tahun terakhir ini upah minimal ditentukan pada setiap kabupaten, sedangkan tahun-tahun sebelumnya menggunakan ukuran Jawa Tengah/Regional. Dasar utama penentuan upah minimal adalah kebutuhan hidup minimal (KHM), sedangkan ukuran nilai KHM ditentukan berdasarkan kelompok kebutuhan yang terdiri 43 jenis : Sandang, Pangan , Papan, lain-lain yang di ukur dalam angka kuantitas; Berdasarkan jenis-jenis kebutuhan minimal tersebut kemudian diadakan survey harga di pasar oleh Kantor Nakerstrans. Angka-angka realisasi upah minimum,KHM, IHK, PDRB dapat disajikan dalam tabel berikut :

**Tabel. 9**

**Realisasi Upah Minimum KHM,IHK,PDRB Kabupaten Kudus**

**Tahun 1997-2002**

Tahun	Upah Minimal (Rp)	KHM (Rp)	IHK (Umum)	PDRB (Jutaan Rp)
1997	113.000,00	148.705,49	187.360	3.408.438,73
1998	130.000,00	215.135,32	206,590	3.006.674,94
1999	153.000,00	209.766,40	213,480	3.030.322,67
2000	245.000,00	244.527,50	230,761	3.087.617,87
2001	252.000,00	315.571,80	258,454	3.183.422,87
2002	336.250,00	390.880,80	269,451	3.223.894,33

Sumber : Kantor Nakertrans dan BPS Kabuapten Kudus, Tahun 2002

Untuk UMK tahun 2004 sebesar 488,214 yang didasarkan pada KHM bulan agustus 2003 sebesar Rp. 448.983 ,- dan asumsi KHM september s/d desember 2003 dengan tingkat inflasi 5,01 % telah disepakati Tri partiet –unsur pemerintah (Depnaker), Unsur pengusaha (Apindo) dan unsur pekerja (SPSI).

## **BAB. V**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan.**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang berkaitan dengan penataan lingkungan industri kecil dan menengah di Kabupaten Kudus dalam perspektif kebijaksanaan publik dapat di simpulkan sebagai berikut :

1. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Kudus dalam penataan lingkungan industri kecil dan menengah secara makro telah dituangkan dalam berbagai peraturan daerah ,seperti perda no.11/2001 tentang propeda kab.Kudus 2001-2005; Perda no.13 tahun 2001 tentang Repetada Kab.Kudus 2002-2005; Perda no.3 tahun 2003 tentang Renstra Kab. Kudus 2003-2008 dan secara mikro telah dituangkan dalam perda no.6 tahun 1994 tentang tata ruang wilayah , dimana untuk wilayah peruntukan industri pada umumnya ditempatkan di Kecamatan Jekulo, Gebog, Kaliwungu dan Kecamatan Bae.
2. Implementasi dilapangan dengan adanya kebijaksanaan yang telah dituangkan dalam peraturan tersebut, masih jauh dari kenyataan khususnya berkaitan dengan dimensi tata ruang; Kawasan industri yang seharusnya ada diwilayah kecamatan Jekulo, Kaliwungu, Dawe dan Kecamatan Bae, sebagaimana dituangkan dalam Perda no. 6 tahun 1994, namun pada kenyataannya pertumbuhan dan perkembangan

industri banyak terjadi di wilayah kota, oleh karena itu disamping tampak adanya kelemahan dalam penegakan hukum; ternyata tidak ada korelasi yang positif antara penataan lingkungan industri dengan pertumbuhan serta pengembangan industri kecil dan menengah. Oleh karena itu di dalam kebijaksanaan penataan ruang untuk industri kecil dan menengah dalam rancangan perubahan yang masih dibahas di tingkat legislatif, Industri potensial menimbulkan pencemaran ( polutan ) dimasukkan kewilayah kecamatan Jekulo, Kaliwungu, Kecamatan Jati, Kecamatan Gebog dan kecamatan Mejobo; sedangkan untuk industri eksisting di luar peruntukan kawasan industri dapat mengadakan pengembangan/perluasan dengan ketentuan industri non polutan dan tidak menggunakan tanah pertanian subur dan atau beririgasi teknis.

3. Pertumbuhan dan pengembangan industri kecil menengah di Kabupaten Kudus secara otomatis meningkatkan jumlah tenaga kerja, sehingga ada korelasi yang positif antara pertumbuhan/perkembangan industri dengan jumlah tenaga kerja yang dapat diserap, dan menurut kelompok lapangan usaha industri perkembangan tenaga kerja juga meningkat; Pertumbuhan industri kecil dan menengah ini banyak dipengaruhi oleh budaya masyarakat Kabupaten Kudus dalam bidang ekonomi memiliki semangat bisnis yang tinggi, tekun, ulet, dan jiwa wirausaha yang dinamis. Namun perkembangan tenaga kerja itu belum

tentu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, karena dengan ukuran upah minimum kabupaten (UMK) yang didasari dengan kebutuhan hidup minimal (KHM ) masih belum seimbang atau bahkan masih dibawahnya.

## **B. Saran.**

Melihat perkembangan pada ketiga permasalahan dari penulisan ini maka disanrangkan hal-hal sebagai berikut :

1. Pengambilan kebijaksanaan berkaitan dengan pengembangan industri kecil dan menengah di kabupaten Kudus hendaknya benar-benar memperhatikan kultur masyarakatnya, yang kadang kala kultur ini dapat membantu implementasi kebijaksanaan dan kadang pula berfungsi sebaliknya yakni menghambat implementasi kebijaksanaan. Secara makro pemberdayaan industri kecil dan menengah dalam pembangunan perekonomian indonesia adalah prioritas, karena merupakan amanat konstitusi untuk mewujudkan demokrasi ekonomi dan sekaligus memperkuat struktur perekonomian nasional.
2. Untuk penataan ruang wilayah kawasan industri kecil dan menengah hendaknya,tidak dilupakan juga penegakannya (Law Inforcement) agar terjadi ketertiban dan kepastian hukumnya.
3. Kebijaksanaan penataan yang berbingkai Peraturan Daerah agar digunakan /dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan masyarakat atau menjadikan fungsi timbal balik antara ruang dan

masyarakat. Pembangunan yang berkaitan dengan pola penataan ruang ini tidak saja sebagai suatu realitas secara fisik, akan tetapi juga sebagai *statate of mind* dari masyarakat yang sedang membangun tersebut melalui beberapa kombinasi dari keadaan sosial, ekonomi dan proses yang bersifat institusional, yang bertujuan untuk suatu keadaan kehidupan dan penghidupan yang lebih bai, menuju pada keadilan.

4. Industri adalah sentral dari perekonomian masyarakat modern dan sangat dibutuhkan sebagai motor pertumbuhannya, oleh sebab itu industri sangat esensial bagi masyarakat Indonesia khususnya di Kabupaten Kudus untuk dapat melebrkan dasar pembangunan sesuai dengan tujuan yang hendak dicapainya. Pertumbuhan dan pengembangan industri kecil dan menengah hendaknya disamping menambah jumlah tenaga kerja yang tertampung tentunya juga akan memberikan kesejahteraan setidak-tidaknya pada batas kebutuhan hidup minimum (KHM), hal ini tentunya harus ada peningkatan sumber daya manusia (SDM ) , Modal kerja dan perbaikan manajemen agar memperoleh hasil yang lebih baik.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Abdul Wabab, Solichin, Analisis Kebijakan, ( Jakarta, PT. Bumi Aksara, 2001)
- Arief, Sritua, Ekonomi Kerakyatan Indonesia, Mengenang Bung Hatta, ( Surakarta, Muhammadiyah University Press, 2002 ).
- Basri, Hasan, Perekonomian Indonesia Menjelang Abad XXI ( Jakarta, Erlangga, 1995 ).
- Dumairy, Perekonomian Indonesia ( Jakarta, Erlangga, 1999)
- Danim, Sudarwan, Pengantar Studi Penelitian Kebijakan, (Jakarta, PT. Bumi Aksara, 2000).
- Departemen Dalam Negeri, Kebijakan Depdagri Dalam Rangka Pembinaan Dan Pengembangan Usaha Kecil, Menengah Dan Koperasi Dalam Pelaksanaan OTDA ( Jakarta, 2002)
- Guba, Penyunting, Agus Salim, Teori dan Paradigma Penelitian Sosial ( Jogjakarta, PT. Tiara wacana, 2001 )
- Hanitijo, Ronny, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri ( Jakarta, Ghalia Indonesia, 1988 )
- Hartono, Sunarjati, Capita Selecta Perbandingan Hukum (Bandung, Alumni, 1968)
- , Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia, (Jakarta, BPHN, 1988)

- Hidayat, Syarif & Syamsul Bahri, Darwin, Pemberdayaan Ekonomi Rakyat, (Jakarta, PT. Quantum, 2001)
- Hidayat, Mekanisme Pengaturan Upah Kaitannya Dengan Penetapan Upah Minimum, ( Semarang, 2002 )
- Islamy, M. Irfan, Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara (Jakarta, Bumi Aksara, 2002).
- Kusuma, Mulyana W, Perspektif, Teori dan Kebijakan Hukum, (Jakarta, CV. Rajawali, 1986).
- Miles, Matthew- Huberman, Michael, Analisis Data Kualitatif -- terjemahan : Tjepjep Rohendi Rohidi, (Jakarta, UI Press, 1992).
- Mahmud, Peter, Hukum Bisnis, Permasalahan Dan Pengembangannya ( Surabaya, Lembaga Pengkajian Hukum Ekonomi, 1996).
- Mubyarto, Membangun Sistem Ekonomi, (Jakarta, BPFE, 2000).
- Nitiatma, Sulaiman, Hukum yang baik. (Semarang, GUPPI- Undaris, 1997).
- N Dunn, William, Analisis Kebijakan Publik, ---Penyunting : Muhajir Darwin ( Yogyakarta, PT. Hanindita Graha Widya, 2001)
- Pakpahan, S Normen, Pembinaan Hukum Ekonomi Dalam Pembangunan Jangka Panjang ke II, (Jakarta, BPHN Departemen Kehakiman, 1995)
- Ritzer, George, penyandur Alimanda, Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda ( Jakarta, CV. Rajawali, 1992).

- Rangkuti, Siti Sundari, Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia, ( Surabaya, Disertai Doktor, 1986 )
- Rahadjo, Satjipto, Hukum Dan Masyarakat ( Bandung, Angkasa, 1980)
- , Masalah Penegakan Hukum ( Bandung, Sinar Baru, 1983)
- Soekanto, Soeryono, Efektivikasi Hukum Dan Peranan Sanksi ( Bandung, CV. Remaja Karya, 1988 )
- , Pokok-Pokok Sosiologi Hukum, ( Jakarta, Radar Jaya Offset, 1980)
- , Pengantar Penelitian Hukum, ( Jakarta, UI Press, 1986 )
- Surbakti, Ramlan, Dasar-Dasar Ilmu Politik, ( Surabaya, Airlangga University Press, 1984).
- Sunggono, Bambang, Hukum Dan Kebijakan Publik ( Jakarta, Sinar Grafika, 1994)
- Soemartono, Gatot, Hukum Lingkungan Indonesia ( Jakarta, Sinar Grafika, 1996)
- Shamad, Yunus, Pengupahan-- Pedoman Bagi Pengelola Sumber Daya Manusia Di Perusahaan ( Jakarta, PT. Bina Sumber Daya Manusia, 1992).
- Sugiarsa, I Made, Pemberdayaan UKM Sebagai Penyelamatan Bagi Pemulihan Perekonomian Indonesia, ( Kudus, Seminar Nasional, 05 Juli 2003)
- Sunarno, Agus, Profil Industri Kecil Di Kabupaten Kudus ( Kudus, Seminar Nasional, 05 Juli 2003).
- Suryobianto, Penyunan Komponen KHM dalam Rangka Upah Minimum

- ( Semarang, Proyek Pengembangan Industrial Dan Perlindungan Tenaga Kerja Jawa Tengah, 2001 )
- Tambunan, Industrialisasi di Negara Sedang Berkembang : Kasus Indonesia, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 2001).
- Trubek, David, M, Toward a Social Theory of Law, The Yale Law Journal, 1972.
- Yahezkel Dror, Ventures in Policy ( Amsterdam, Elsevier,1971)
- Warrasih, Esmi, Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum : Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan ( Semarang,Pidato Pengukuhan Guru BesarMadya , 2001 )
- , Kegunaan Telaah “ Kebijakanaksanaan Publik” Terhadap Peranan Hukum Di Dalam Masyarakat Dewasa Ini ( Semarang,Masalah-masalah Hukum, Undip, no. 11 Tahun 1994)
- Naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Ketetapan MPR , TAP/MPR/ RI nomor II/MPR/1993 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- Ketetapan MPR , TAP/MPR/ RI nomor IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004
- Undang-Undang Republik Indonesia No.22 tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia no.9 tahun 1995 Tentang Usaha Kecil.

Peraturan Pemerintah no. 25 tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah Dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom

Peraturan Daerah Kabupaten Kudus nomor 11 Tahun 2001 Tentang Program Pembangunan Daerah (Propeda) Kabupaten Kudus tahun 2001-2005

Peraturan Daerah Kabupaten Kudus nomor 13 Tahun 2001 Tentang Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada) Kabupaten Kudus tahun 2002-2005.

Peraturan Daerah Kabupaten Kudus nomor 3 Tahun 2003 Tentang Rencana Stratejik (Renstra) Kabupaten Kudus tahun 2003-2008.

Peraturan Daerah Kabupaten Kudus nomor 6 Tahun 1994 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah.

Inpres nomor 10 tahun 1999 Tentang Pemberdayaan Usaha Menengah.

Keputusan Menteri Tenaga Kerja nomor Kep.81/Men/1995 Tentang Penetapan Komponen Kebutuhan Hidup Minimal (KHM).

Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor Per.01/Men/1999 Tentang Upah Minimum .

Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi nomor Kep.226/Men/2000 Tentang Perubahan Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor Per.01/Men/1999 Tentang Upah Minimum.

Seminar Nasional, Sistem Ekonomi Kerakyatan, Jakarta 11 September 2001

Soewandi Idris, Konglomerat Ekonomi Kita, (Suara Pembaharuan, 19 Oktober 1993).

Lemhannas, Reformulasi Format Penyelenggaraan Negara Dalam Rangka

Memperkokoh Persatuan Indonesia, 20-22 Maret 2000.

Kamus Besar Bahasa Indonesia (Jakarta, Balai Pustaka, 1990)