

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Profil Daerah Istimewa Yogyakarta

Sebelum Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, Kasultanan Yogyakarta memiliki status sebagai “Kerajaan vasal/Negara bagian (*Dependent state*) dalam pemerintahan penjajahan mulai dari VOC, Hindia Perancis (Republik Bataav Belanda-Perancis), India Timur/EIC (Kerajaan Inggris), Hindia Belanda(Kerajaan Nederland), dan terakhir Tentara Angkatan Darat XVI Jepang (Kekaisaran Jepang). Oleh Belanda status tersebut disebut sebagai *Zelfbestuurende Lanschappendan* dan oleh Jepang disebut dengan Koti/Kooti. Status ini membawa konsekuensi hukum dan politik berupa kewenangan untuk mengatur dan mengurus wilayah (negaranya) sendiri di bawah pengawasan pemerintah penjajahan tentunya.¹

Setelah Proklamasi 17 Agustus 1945, meskipun Yogyakarta dapat saja menjadi negara yang merdeka, Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII memutuskan untuk menjadi bagian istimewa dari Indonesia. Masing-masing tokoh ini, secara terpisah tetapi dengan format dan isi yang sama, mengeluarkan Maklumat tertanggal 5 September 1945 yang kemudian dikukuhkan dengan Piagam Kedudukan Presiden Republik Indonesia tanggal 6

¹ P.J. Suwarno, 1994, *Hamengku Buwono IX Dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974: Sebuah Tinjauan Historis*. Yogyakarta, Kanisius. hlm 7.

September 1945 menyatakan integrasi Yogyakarta ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan memilih status keistimewaan.²

Dengan dikeluarkannya maklumat pada tanggal 5 September 1945 tersebut maka Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman resmi menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman berintegrasi menjadi satu kesatuan pemerintahan bersama dengan dikeluarkannya Dekrit Kerajaan Bersama yang dikenal dengan Amanat 30 Oktober 1950 yang isinya menyerahkan kekuasaan Legislatif pada BP KNI Daerah Yogyakarta. Mulai saat itu pula kedua penguasa kerajaan di Jawa bagian selatan memulai persatuan kembali kedua kerajaan yang telah terpisah selama lebih dari 100 tahun. Kemudian Yogyakarta menjadi sebuah daerah Provinsi Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 dan berlaku pada tanggal 15 Agustus 1950. Berdasarkan sejarah kenegaraan tersebut maka memang sudah tepat jika Yogyakarta menyandang status sebagai sebuah daerah istimewa. Keistimewaan Yogyakarta sebenarnya dapat dilihat secara sepintas pada proses pengisian jabatan Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah. Jika kita melihat Amanat Kasultanan Yogyakarta 5 September 1945 dan Amanat Kadipaten Paku Alaman Dictum 2 maka jabatan Kepala Daerah tetap berada di tangan Sultan atau Adipati.

² *Ibid.*

Setelah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945 maka pada tanggal 18 atau 19 Agustus 1945, Sultan Hamengku Buwono IX (HB IX) dan Sri Paduka Paku Alam VIII (PA VIII) mengirimkan ucapan selamat kepada Soekarno Hatta atas kemerdekaan Indonesia dan atas terpilihnya mereka sebagai Presiden dan Wakil Presiden Indonesia. Selain itu juga dikirimkan ucapan terima kasih kepada KRT Rajiman Wediodiningrat (mantan ketua BPUPKI) dan Penguasa Jepang *Nampoo-Gun Sikikan Kakka* dan *Jawa Saiko Sikikan* beserta stafnya. Pada 19 Agustus 1945 *Yogyakarta Kooti Hookookai* mengadakan sidang dan mengambil keputusan yang pada intinya bersyukur pada Tuhan atas lahirnya Negara Indonesia dan akan mengikuti tiap-tiap langkah dan perintahnya, dan memohon kepada Tuhan agar Indonesia kokoh dan abadi.³

Di Jakarta pada 19 Agustus 1945 terjadi pembicaraan serius dalam sidang PPKI membahas kedudukan *Kooti*. Sebenarnya kedudukan *Kooti* sendiri sudah dijamin dalam UUD, namun belum diatur dengan rinci. Dalam sidang itu Pangeran Puruboyo, wakil dari *Yogyakarta Kooti*, meminta pada pemerintah pusat supaya *Kooti* dijadikan 100% otonom, dan hubungan dengan Pemerintah Pusat secara rinci akan diatur dengan sebaik-baiknya. Usul tersebut langsung ditolak oleh Soekarno karena bertentangan dengan bentuk negara kesatuan yang sudah disahkan sehari sebelumnya. Puruboyo menerangkan bahwa banyak kekuasaan sudah diserahkan Jepang kepada *Kooti*, sehingga jika diambil kembali dapat menimbulkan keguncangan. Ketua Panitia Kecil PPKI

³ *Ibid.*

untuk Perancang Susunan Daerah dan Kementerian Negara, Oto Iskandardinata, dalam sidang itu menanggapi bahwa soal *Kooti* memang sangat sulit dipecahkan sehingga Panitia Kecil PPKI tersebut tidak membahasnya lebih lanjut dan menyerahkannya kepada *beleid* Presiden. Akhirnya dengan dukungan Mohammad Hatta, Suroso, Suryohamijoyo, dan Soepomo, kedudukan *Kooti* ditetapkan *status quo* sampai dengan terbentuknya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pada hari itu juga Soekarno mengeluarkan piagam penetapan kedudukan bagi kedua penguasa tahta Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman. Piagam tersebut baru diserahkan pada 6 September 1945 setelah sikap resmi dari para penguasa monarki dikeluarkan yang dikenal dengan amanat 5 September 1945.⁴

B. Fungsi DPRD Dalam Legislasi terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern

Peraturan Daerah dibentuk oleh adanya kerjasama antara eksekutif (pemerintah daerah) dan legislatif (DPRD). Tanpa adanya kedua belah pihak tidaklah mungkin suatu peraturan daerah dapat dibentuk. Peran DPRD maupun Kepala daerah dalam hal ini sangat penting dalam pembentukan suatu peraturan daerah. Demikian halnya di Daerah Istimewa Yogyakarta, masing-masing pihak baik Kepala daerah maupun DPRD mempunyai peran dalam hal pembentukan perda pada umumnya dan khususnya pembentukan peraturan

⁴ *Ibid*

Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat perbelanjaan dan Toko Modern.

Fungsi DPRD dalam hal pembentukan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern antara lain adalah:

1. Membentuk Pansus draft Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern untuk dibahas bersama-sama dengan eksekutif;
2. Menggelar rapat paripurna Dewan yang membahas rancangan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern Memberi masukan terhadap eksekutif melalui pandangan umum fraksi-fraksi di DPRD;
3. Melakukan *public hearing* bersama-sama masyarakat dalam hal draft raPerda.⁵

Sedangkan untuk Tugas Kepala daerah DIY dalam pembentukan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern adalah mengajukan rancangan Perda dan menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD DIY. Hubungan Kepala daerah DIY dan DPRD DIY dalam penyusunan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern adalah sebagai mitra kerja. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

⁵ Wawancara dengan Aslam Ridlo Anggota DPRD DIY komisi B tanggal 16 Juni 2017.

Daerah, setiap pembentukan Perda harus mendapat persetujuan bersama antara Kepala daerah dan DPRD. Mekanisme yang sama berlaku pula untuk pembentukan Perda.

Penyusunan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern juga mendapatkan tanggapan dari fraksi-fraksi di DPRD. Dalam penyusunannya perda ini melalui 4 kali rapat paripurna Dewan. Ini merupakan inisiatif dari DPRD DIY.

Mekanisme dalam pembuatan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern adalah sebagai berikut:⁶

1. Tahap Perencanaan

Membuat embrio raperda, dalam hal ini Peraturan Daerah dirancang dalam program legislasi daerah atau disingkat dengan prolegda. Prolegda ini dibuat satu tahun sebelum dibuatnya suatu peraturan daerah ataupun peraturan daerah agar dapat dibuatkan anggaran biaya pembahasan rancangan prolegda.

2. Tahap Penyusunan

Dalam tahap ini Raperda disusun oleh Biro hukum dan perundang-undangan Provinsi DIY. Kepala daerah menugaskan pimpinan SKPD yang mempunyai tugas dan tanggung jawab dalam urusan perancangan Perda untuk menyusun rancangan Peraturan Daerah berdasarkan Prolegda. Dalam penyusunan Peraturan Daerah ini juga harus dilengkapi dengan naskah akademis yang

⁶ Wawancara Dengan Riyanto, Perancang Pembuat Produk Hukum DPRD Dan Sekretariat Tanggal 14 Juni 2017.

dilakukan dengan cara swakelola dengan melibatkan tenaga ahli atau menyerahkan kepada pihak ketiga sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Naskah Akademik yang memuat pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur harus mencerminkan nilai-nilai, norma, adat istiadat, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan Peraturan Daerah usulan Kepala daerah dikoordinasikan oleh Kepala Biro Hukum. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan Peraturan Daerah dilaksanakan melalui forum konsultasi hukum dan dapat mengundang para ahli dari perguruan tinggi, pejabat terkait, organisasi di bidang sosial, politik, profesi atau kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan.⁷

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Dalam menyusun Peraturan Daerah, mekanisme penyusunan yang betul-betul harus dilaksanakan adalah dengan meningkatkan partisipasi masyarakat secara umum. Masyarakat diberikan ruang yang seluas-luasnya untuk ikut andil dalam penyusunan dan pembahasan Peraturan Daerah, sehingga Peraturan Daerah yang ditetapkan merupakan cermin keinginan masyarakat Kota Yogyakarta. Setelah penyusunan Peraturan Daerah selesai selanjutnya, Peraturan Daerah dibawa ke DPRD untuk dilakukan pembahasan oleh Dewan.

⁷ Wawancara Dengan Riyanto, Perancang Pembuat Produk Hukum DPRD Dan Sekretariat Tanggal 14 Juni 2017.

3. Tahap Pembahasan

Tahap pembahasan ini, Kepala daerah membentuk Tim Asistensi untuk membahas rancangan Peraturan Daerah bersama DPRD. Untuk penyempurnaan naskah rancangan Peraturan Daerah, harus disebarluaskan kepada:

- a. Pemerintah Kabupaten/Kota.
- b. Pemerintah Desa/Kelurahan.
- c. Pihak Terkait.
- d. masyarakat.

Penyebarluasan rancangan Peraturan Daerah dilakukan melalui forum rembuk, dengar pendapat, seminar, lokakarya, diskusi terarah, situs internet, dan/atau melalui media cetak atau elektronik. Penyebarluasan rancangan Peraturan Daerah selain melalui cara di atas dapat juga diumumkan di papan pengumuman yang terdapat di tingkat desa, kelurahan dan pedukuhan.

Penyebarluasan rancangan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 yang merupakan usulan Kepala daerah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah. Hasil penyebarluasan rancangan Peraturan Daerah paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak dilakukan penyebarluasan rancangan Peraturan Daerah sudah harus disampaikan kepada Sekretaris Daerah melalui Biro Hukum atau SKPD pengusul untuk dijadikan bahan penyempurnaan rancangan Peraturan Daerah. Proses penyebarluasan dilakukan secara berjenjang.

Rancangan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 ini kemudian dibahas oleh DPRD dan Kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Dalam pembahasan rancangan Peraturan Daerah masyarakat berhak memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis. Masukan dari masyarakat ini dikenal dengan *Public hearing* atau jaring asmara (penjaringan aspirasi masyarakat).⁸ Pembahasan rancangan Peraturan Daerah dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II. Pembicaraan tingkat I meliputi:

- a. penjelasan Kepala daerah dalam rapat paripurna DPRD mengenai rancangan Peraturan Daerah.
- b. pandangan umum fraksi terhadap rancangan Peraturan Daerah.
- c. tanggapan dan/atau jawaban Kepala daerah terhadap pandangan umum Fraksi.

Pembahasan dalam rapat panitia khusus dilakukan bersama dengan Tim Asistensi. Pembicaraan tingkat II meliputi pengambilan keputusan dalam rapat paripurna DPRD yang didahului dengan:

- a. Penyampaian laporan pimpinan panitia khusus yang berisi proses pembahasan, pendapat fraksi dan hasil pembicaraan.
- b. Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna. Apabila hal persetujuan ini tidak dapat dicapai dengan musyawarah untuk mufakat, maka keputusan diambil berdasarkan suara

⁸ *Ibid.*

terbanyak. Rancangan Peraturan Daerah yang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala daerah, maka rancangan Peraturan Daerah tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD pada masa sidang yang sama.

Dalam rapat kerja (pembahasan tingkat I), SKPD yang mewakili Kepala daerah untuk membahas rancangan Peraturan Daerah memberikan penjelasan atau keterangan atas Rancangan Peraturan Daerah serta tanggapan atas pertanyaan panitia khusus. Pembahasan rancangan Peraturan Daerah (pembahasan tingkat II) dijadwalkan oleh badan musyawarah untuk jangka waktu paling lama 2 (dua) bulan sejak pembicaraan tingkat I. Badan musyawarah dapat memperpanjang waktu pembahasan sesuai dengan permintaan tertulis dari pimpinan panitia khusus untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan. Perpanjangan tersebut diberikan berdasarkan pertimbangan materi muatan rancangan Peraturan Daerah yang bersifat kompleks serta beratnya beban tugas panitia khusus.⁹

Selanjutnya, Pimpinan panitia khusus memberikan laporan perkembangan pembahasan rancangan Peraturan Daerah kepada pimpinan DPRD untuk disampaikan kepada badan musyawarah paling sedikit 2 (dua) kali dengan tembusan kepada Balegda. Panitia khusus dapat meminta SKPD yang mewakili Kepala daerah membahas rancangan Peraturan Daerah untuk menghadirkan SKPD lainnya atau pimpinan lembaga Pemerintah Daerah non SKPD dalam rapat kerja atau berkoordinasi dengan Kasultanan dan

⁹ Wawancara Dengan Riyanto, Perancang Pembuat Produk Hukum DPRD Dan Sekretariat Tanggal 14 Juni 2017.

Kadipaten, serta mengundang masyarakat dalam rapat dengar pendapat umum untuk mendapatkan masukan atau dikenal dengan istilah jarring asmara.¹⁰

Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Peraturan Daerah. Masukan secara lisan dapat dilakukan melalui forum rembuk, dengar pendapat, kunjungan kerja, seminar, lokakarya, diskusi terarah, situs internet, media cetak, dan/atau media elektronik. Masyarakat dalam hal ini merupakan perseorangan, organisasi kemasyarakatan, dan/atau badan usaha yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan Peraturan Daerah.¹¹

Selanjutnya, Panitia khusus dapat mengadakan konsultasi ke pemerintah pusat dan/atau kunjungan kerja ke DPRD dan/atau Pemerintah Daerah lain atau lembaga terkait dalam rangka mendapatkan tambahan referensi dan masukan sebagai bahan penyempurnaan materi rancangan Peraturan Daerah. Usulan rencana konsultasi dan/atau kunjungan kerja disampaikan kepada pimpinan DPRD paling sedikit memuat urgensi, kemanfaatan, dan keterkaitan daerah tujuan dengan materi rancangan Peraturan Daerah.¹²

Dalam rapat kerja, pengambilan keputusan atas rancangan Peraturan Daerah dilakukan berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat. Hal ini dapat dilaksanakan apabila dihadiri oleh lebih dari separuh jumlah anggota panitia khusus, yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi. Apabila dalam rapat kerja tidak dicapai kesepakatan atas rancangan Peraturan Daerah,

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Pasal 50 Perda Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Perubahan Perda Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Tatacara Pembentukan Perda DIY Tentang Tatacara Pembentukan Perda DIY.

¹² Wawancara Dengan Riyanto, Perancang Pembuat Produk Hukum DPRD Dan Sekretariat Tanggal 14 Juni 2017.

pengambilan keputusan dilakukan dalam rapat paripurna. Naskah rancangan Peraturan Daerah yang telah selesai dibahas oleh panitia khusus dibubuhi paraf oleh pimpinan panitia khusus. Apabila dilihat dari mekanisme pembentukannya, pembahasan Peraturan Daerah ini memerlukan proses yang panjang hingga menjadi suatu Peraturan Daerah Istimewa.

4. Tahap Penetapan

Dalam tahapan ini, Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala daerah disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Penyampaian rancangan Peraturan Daerah, dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Peraturan Daerah, ditetapkan oleh Kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala daerah. Dalam hal rancangan Peraturan Daerah, tidak ditandatangani oleh Kepala daerah dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama, maka rancangan Peraturan Daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan. Kalimat pengesahan Peraturan Daerah tersebut berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah dan harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah sebelum pengundangan Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah.

5. Tahap Pengundangan

Menteri mengundang rancangan Peraturan Daerah yang telah disahkan menjadi Peraturan Daerah dengan menempatkannya dalam lembaran daerah. Penandatanganan Peraturan Daerah dibuat dalam rangkap 5 (lima). Pendokumentasian naskah asli Peraturan Daerah dilakukan oleh DPRD, Sekretaris Daerah, Biro Hukum berupa *minute*, SKPD pemrakarsa, dan Kasultanan dan Kadipaten.¹³

Penomoran Peraturan Daerah dilakukan oleh Kepala Biro Hukum dengan menggunakan nomor bulat.¹⁴ Pengundangan Peraturan Daerah yang telah ditetapkan dan diberikan nomor dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Pengundangan ditempatkan dalam Lembaran Daerah dengan dibubuhi tahun dan nomor. Apabila Peraturan Daerah disertai dengan penjelasan, pengundangannya ditempatkan dalam Tambahan Lembaran Daerah dengan dibubuhi nomor. Sekretaris Daerah menandatangani pengundangan Peraturan Daerah dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah Peraturan Daerah. Naskah Peraturan Daerah ini kemudian didokumentasikan oleh Biro Hukum. Peraturan Daerah yang telah diundangkan ini kemudian disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri paling lambat 3 hari setelah diundangkan. Hal ini dimaksudkan untuk mengklarifikasi adanya Peraturan Daerah tersebut. Hasil klarifikasi ini kemudian ditetapkan dalam bentuk keputusan oleh menteri dalam negeri. DPRD dan/atau Kepala daerah menindaklanjuti Keputusan

¹³ Pasal 46 Perda Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pembentukan Perda DIY.

¹⁴ Pasal 47 Perda Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pembentukan Perda DIY.

Menteri Dalam Negeri paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diterbitkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri.

6. Tahap Penyebarluasan.

Sosialisasi terhadap Peraturan Daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah melalui media massa. Sosialisasi dapat dilakukan dalam bentuk tatap muka atau diskusi terbuka, ceramah, dialog, seminar, dengar pendapat, lokakarya, pertemuan ilmiah, konferensi pers, *internet* dan bentuk lainnya yang melibatkan masyarakat umum secara langsung. Selain itu) dapat juga dilaksanakan dengan cara diumumkan di papan pengumuman yang terdapat di tingkat desa, kelurahan dan pedukuhan.¹⁵

Peraturan Daerah yang telah ditandatangani dan diberi penomoran selanjutnya dilakukan autentifikasi yang dilakukan oleh Kepala Biro Hukum. Penggandaan dan pendistribusian Peraturan Daerah dilakukan Biro Hukum, Sekretariat DPRD dan/atau SKPD pemrakarsa. Namun, Penggandaan dan pendistribusian. Peraturan Daerah tersebut hanya dilakukan terhadap naskah Peraturan Daerah yang telah diautentifikasi Kepala Biro Hukum. Penyebarluasan Peraturan Daerah ini dilakukan oleh Biro Hukum setda DIY.

Adapun pendapat akhir dari fraksi-fraksi atas rancangan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang tertuang dalam Bahan Acara Nomor 4 Tahun 2011 Mengenai Rancangan Peraturan Daerah Tentang

¹⁵ Wawancara dengan Purwanto Budi S, Ka. Sub Peraturan Daerah Setda Propinsi DIY tanggal 5 Juni 2017.

Perlindungan Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern sebagai berikut:¹⁶

1. Fraksi Golongan karya

Fraksi golongan karya berpendapat bahwa:

- a. Sebenarnya Filosofi dalam perlindungan Pasar Tradisional ini kita tidak hanya berbicara masalah kewenangan antara Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota akan tetapi lebih dari itu, yakni Kewajiban kita untuk melindungi yang lemah dalam hal ini keberadaan Pasar Tradisionai yang tergerus oleh keberadaan Toko-Toko Modern dan Pusat Perbelanjaan.
- b. Peraturan Presiden RI Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisionai Pusat Perbelanjaan dan Toko Modem bahwa dalam Pasal 15 Pemerintah Provinsi berkewajiban membina dan mengawasi Pasar Tradisionai, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modem. Mengingat kita belum memiliki Perda ini, maka kewajiban ini menjadi tidak efektif. Dan hal ini juga yang ditekankan oleh BPKM RI pada minggu yang lalu, Komisi B Konsultasi ke Dirjen BKPM RI yang mendapat dukungan khususnya tentang pasal 15 ini. Dirjen menyampaikan bahwa saat ini sedang mempersiapkan revisi PP RI Nomor 112 Tahun 2007 karena dalam perkembangannya sudah tidak relevan lagi di masyarakat. Selain hal tersebut, Dirjen menyampaikan juga bahwa ada 4 klasifikasi tentang Mini Market, yaitu : a. Minimarket Jaringan, b. Minimarket *Franchise*, c. Minimarket Waning , d.

¹⁶ Bahan Acara Nomor 4 Tahun 2011 Mengenai Rancangan Peraturan Daerah Tentang Perlindungan Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern.

Minimarket Mandiri, .saat ini poin c dan d ini yang perlu mendapat perlindungan pemerintah.

- c. Pasal 7 PP RI Nomor 112 Tahun 2007 bahwa Jam kerja Hypermarket, Departement Store .dan Supermarket buka dari Pukul 10.00 sd 22.00 WIB, memang disana belum mengatur Jam Buka Minimarket, tetapi harusnya juga menyesuaikan yang ada, tidak terus buka selama 24 jam non stop.
- d. Permendag Nomor : 53/M-DAG/PER/12/2008 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, pada Pasal 20, mengamanatkan kepada Gubernur dan/atau Bupati/Walikota untuk melakukan koordinasi dalam mengantisipasi kemungkinan timbulnya permasalahan dalam Pengelolaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern. Mengambil langkah - langkah yang diperlukan untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Hal ini juga belum dapat dilakukan dengan baik mengingat peraturan di provinsi belum ada.
- e. Berdasarkan Lampiran Urusan Bidang Perdagangan, Sub Bidang Perdagangan Dalam Negeri kolom Pemerintah Provinsi angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota bahwa urusan Pemerintah Provinsi dalam bidang perdagangan adalah upaya koordinasi, pembinaan, dan pengawasan, monitoring dan evaluasi sarana perdagangan (pasar/toko

modern dan gudang). Ini menimbulkan pertanyaan kepada kita apakah selama ini hal-hal yang dimaksud telah dijalankan dengan baik, tentunya belum mengingat perda untuk ini belum ada.

f. Disisi lain yang dimaksud memberikan kewenangan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota bukan berarti memberikan kebebasan yang mutlak, akan tetapi kebebasan yang bertanggung jawab serta masih ada campur tangan dari pemerintah Provinsi seperti yang telah diamanatkan dalam PP maupun Permendag di atas.

g. Jika kita amati perda yang ada di Kabupaten/Kota masih beragam sehingga belum ada kesamaan persepsi dan aturan seperti misalnya masalah jarak lokasi keberadaan minimarket, yang mengatur adalah bagian tata ruang Pemerintah Kota Jogja, sedangkan yang lain belum mengatur hal tersebut. Belum lagi keberadaan minimarket jaringan dan atau Minimarket *franchisee* yang berada berdekatan akan tetapi wilayah kabupaten/kota sudah berlainan. Hal ini juga belum dikoordinir dengan baik.

2. Fraksi Partai Keadilan Sejahtera

Berkenaan dengan tanggapan Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap Rancangan peraturan Daerah tentang Perlindungan, Pemberdayaan, Penataan Pasar Tradisional, Pusat Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, yang menyatakan bahwa muatan raperda tersebut bertentangan peraturan perundang-undangan di atasnya. Dimana raperda yang diusulkan oleh Dewan memuat substansi

yang bukan menjadi urusan propinsi. Berdasarkan dengan tingkat kebutuhan yang ada di masyarakat berkenaan dengan nasib pasar tradisional dan pedagang kecil yang terancam dengan berkembangnya pasar modern yang terjadi hampir di seluruh DIY, maka fraksi PKS berpendapat bahwa pengaturan dalam bentuk Perda sebagaimana telah diajukan oleh Dewan adalah sangat penting/mendesak untuk dibentuk guna mengatur secara umum dengan ruang lingkup yang lebih luas. Oleh karena itu perlindungan terhadap pasar tradisional dan pedagang kecil dapat dilakukan secara merata di seluruh DIY.

3. Fraksi Kebangkitan Bangsa

Di hampir setiap sudut kota kini sudah berdiri mall, pusat belanja, hypermarket dan juga mini market. Seperti halnya pembangunan jalan kehadiran pusat-pusat belanja seperti itupun senantiasa bersifat insentif, dalam arti kehadirannya akan mendorong meningkatnya aktivitas ekonomi publik. Di satu sisi ada kelompok yang secara aktif memanfaatkan fasilitas Mall dan lain lain untuk kegiatan Ekonomi, sementara disisi lain juga mendorong *Supply and demand* menguatnya gejala konsumerisme masyarakat dan ada proses tawar - menawar di dalamnya sehingga hukum mencapai keseimbangan. Dari sisi kepentingan ekonomi kian menjamurnya hyper market dan mini market mendorong terciptanya peluang belcerja bagi banyak orang, mulai dari jasa tenaga satuan pengamanan, penjaga toko, pengantar barang, cleaning service, hingga jasa transportasi. Ini berarti sinyal pengganguran bisa terentaskan dari keterpurukan nasibnya akan

tetapi ekspansi pembangunan Pasar modern tersebut yang akhir-akhir ini marak mulai menggeser eksistensi, bahkan mematikan atau minimal memarjinalkan pasar tradisional. Paling tidak itu bisa dilihat dari pertumbuhan pasar modern yang jauh melesat, yang dulu dianggap elitis kini bahkan digandrungi masyarakat dari berbagai struktur sosial. Sebaliknya pasar tradisional kian terpuruk lengkap dengan label kumuh, jorok, pengap, penuh preman, serta tidak didukung prasarana yang memadai. Jika pasar modern tidak segera ditata dan pasar tradisional tidak diberikan perlindungan dan pemberdayaan kemudian direvitalisasi maka dapat dipastikan pasar modern akan menggilas pasar tradisional secara perlahan tapi pasti. Meskipun baik pasar tradisional maupun pasar modern merupakan basis ekonomi dalam menggerakkan stagnasi ekonomi nasional, bahkan keduanya memiliki peran strategis disektor riil.

Masyarakat juga diuntungkan oleh keduanya sehingga jika kemudian pasar tradisional tertinggal bukan berarti menjadi alat yang sah untuk menumbangkannya dengan memperlonggar kontrol izin pendirian pasar modern. Apapun namanya pasar tradisional telah hidup dan memberi kehidupan berabad-abad lamanya serta terbukti memberikan Roh ekonomi. Karena itu tidak patut bila pasar tradisional yang umumnya dikelola Pemerintah Kabupaten / Kota justru mengalami kesakitan oleh kebijakan Pemerintah setempat.

4. Fraksi Pembangunan Nurani Peduli Indonesia Raya

Fraksi PNPI Raya sependapat dengan apa yang telah disampaikan Kepala daerah bahwa raperda yang telah diusulkan tidak akan mengatur apa yang telah menjadi ranahnya pemerintahan kabupaten/kota. Justru komitmen dan penegasan dari Fraksi PNPI Raya bahwa inisiatif dewan mengenai raperda ini lebih menekankan kepada adanya ketegasan agar pemerintah daerah provinsi memperhatikan keberadaan pasar tradisional yang semakin terancam. Berikut akan kami sampaikan beberapa pengaturan yang perlu yaitu:

- a. Kewajiban bagi pemerintah provinsi untuk melakukan pembangunan terhadap pasar-pasar tradisional, mengatur perizinan wilayah yang berbalasan antara lain dengan yang lain,
- b. Dari substansi Raperda ini, pemerintah provinsi mempunyai kewenangan hanya sebagai pembina dan pengawas pasar tradisional dan modern, sedangkan seluruh yang berkaitan dengan urusan teknis mengenai pasar tradisional dan modern adalah kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Itu sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007.

5. Fraksi PDI Perjuangan

Dalam pandangannya fraksi PDI Perjuangan berpendapat bahwa perlu diberikan acuan dan rambu-rambu terutama berkaitan dengan keberadaan pusat perdagangan di wilayah perbatasan, disamping pengaturan umum yang berlaku di DIY yang mengakomodasi dan memberikan ruang terhadap

tumbuh kembangnya kebudayaan. Interaksi pelaku pasar yang bergerak lintas wilayah administrasi, perlu dilakukan pengaturan yang berlaku lintas kabupaten/kota dalam provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, untuk melindungi eksistensi Pasar Tradisional.

6. Fraksi Partai Demokrat

Fraksi Partai Demokrat berpandangan bahwa Pasar tradisional memiliki arti yang sangat penting dalam perekonomian masyarakat dimana sebagian besar para pedagang di pasar tradisional adalah usaha mikro dan kecil, yang bisa menghidupi keluarga masyarakat dalam jumlah cukup besar. Pada beberapa waktu terakhir ini muncul fenomena berdirinya toko modern berjejaring nasional bahkan internasional, yang sudah terbukti menggeser eksistensi para pedagang kecil dan khususnya pedagang di pasar tradisional. Sehingga dampak lebih jauh adalah perampasan secara tidak langsung sumber pendapatan masyarakat lokal, karena kalah bersaing baik dari segi permodalan, strategi harga, marketing dan pelayanan serta sarana dan prasarana. Kenyataan seperti tersebut diatas disadari oleh kita semua harus dicarikan solusi sehingga tidak akan mengorbankan masyarakat kecil yang menggantungkan hidupnya dari berdagang kecil kecilan. Oleh karena itu pemerintah dan khususnya pemerintah daerah harus ikut campur tangan dalam mengatasi dampak buruk terhadap hadirnya toko modern berjejaring nasional maupun internasional yang terus berkembang semakin banyak. Sesuai jawaban Kepala daerah DIY dalam Rapat paripurna tanggal 18 maret 2011 memang di paparkan tentang kewenangan dan adanya peraturan

pemerintah maupun perda yang sudah di buat oleh Kabupaten Kota, namun demikian bukan berarti pemerintah provinsi hanya diam melihat kenyataan dilapangan yang sudah semakin mengawatirkan sebagian besar pedagang kecil. Jika kita perhatikan perda yang dibuat oleh kabupaten dan kota belum merupakan jawaban untuk mengatasi permasalahan yang ada, karena yang diatur hanya pasar yang dikelola oleh kabupaten dan kota/ sedang substansinya banyak mengatur tentang retribusi pasar, belum sampai pada pemberdayaan dan pengembangan pedagang di pasar tradisional itu sendiri. Sedangkan pasar yang dikelola oleh pemerintah desa maupun pedagang yang jualan di rumah tidak diatur dalam perda tersebut sehingga pemerintah provinsi perlu membuat aturan yang bisa mencari solusi terbaik untuk menyelamatkan pedagang kecil.

Sebagai contoh Perda Kabupaten Sleman Nomor 7 tahun 2006 tentang kemitraan antara pasar modern dan toko modern dengan usaha kecil, kenyataan di lapangan dibanding kabupaten lain justru di Kabupaten Sleman yang paling banyak berdiri toko modern berjejaring nasional dan internasional. Sedangkan kemitraan yang diamanatkan oleh perda kurang memberikan manfaat bagi usaha kecil di Sleman, karena barang-barang yang dijual oleh toko modern tersebut sebagian besar adalah produksi dari pabrik besar, yang juga merupakan satu grup usaha dari perusahaan pengelola toko modern tersebut.

Meskipun berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007 kewenangan pengaturan pasar tradisional sebagian besar diserahkan kepada

Kabupaten Kota kecuali Provinsi DKI Jakarta, namun demikian masih ada peranan yang bisa diambil oleh pemerintah provinsi DIY untuk membantu pengusaha kecil dan pemberdayaan pasar tradisional, khususnya pasar tradisional yang dikelola pemerintah desa dan pengaturan tentang pengaturan jumlah toko modern di setiap wilayah tertentu, dan barang-barang yang bisa dijual oleh toko modern tersebut, diupayakan tidak menjadi kompetitor langsung dari barang-barang yang dijual oleh pedagang pasar tradisional.

7. Fraksi Partai Amanat Nasional

Kondisi ekonomi dan perdagangan lokal di Daerah Istimewa Yogyakarta sekarang ini sedang mengalami perubahan yang sangat drastis, namun ' kurang menguntungkan pelaku ekonomi mikro. Menjamurnya pusat-pusat perbelanjaan dan toko-toko modern sampai dengan mendekati pasar dan perkampungan, telah menimbulkan dampak tersendiri. Para pedagang pasar tradisional merasa bahwa keberadaan pusat-pusat perbelanjaan (dengan barang dagangan yang hampir sama persis dengan pasar tradisional) dan toko-toko modern akan mempengaruhi keberlangsungan usaha mereka di pasar tradisional. Seperti kita ketahui bersama, pusat perbelanjaan dalam skala yang sangat besar, memang berada di pinggiran kota. Namun pusat perbelanjaan dalam skala menengah, banyak yang dibangun dan mendapatkan ijin usaha di dalam kota, sementara untuk toko-toko modern, sepertinya tidak ada tempat lagi yang tidak terjamah oleh kehadirannya. Inilah yang melahirkan problematika baru bagi keberadaan pasar tradisional,

manakala tidak ada pengendalian dan pengaturan terhadap kehadiran pusat perbelanjaan dan toko- toko modern. Keluhan dan jeritan hati para pedagang pasar tradisional dan pedagang kelontong kecil, harus dijawab dengan gagasan kritis dan konstruktif dari Lembaga Parlemen dan Pemerintah Provinsi untuk merumuskan kebijakan publik yang memiliki keberpihakan pada ekonomi kerakyatan. Salah satu langkah yang akan sangat bermanfaat untuk kita adakah dengan merancang sebuah kebijakan publik berupa Peraturan Daerah yang dapat meningkatkan peran pasar tradisional dan melindungi pedagang kecil di perkampungan. Pasar tradisional sebagai ruang penggerak ekonomi masyarakat, harus mendapatkan perhatian yang memadai sehingga dapat menjadi pilihan utama perdagangan semua komoditas yang dibutuhkan masyarakat. Dalam mewujudkan Peraturan Daerah ini tentulah tidak mudah. Hal ini dikarenakan adanya distribusi kewenangan yang sudah diatur oleh Peraturan Pemerintah. Namun melakukan pembiaran dan tidak melakukan ikhtiar apapun untuk melindungi dan memberdayakan Pasar Tradisional dan pedagang kecil, jelas merupakan tindakan yang tidak visioner dan pro kepada ekonomi kerakyatan. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta secara visioner seharusnya menunjukkan komitmen ekonomi kerakyatan itu dalam kebijakan-kebijakan publik yang dibuat, dimana dalam beberapa hal, kita telah menunjukkan komitmen tersebut dengan pengembangan UMKM.

Gagasan visioner inilah yang harus kita dudukkan pada proporsi yang pas, agar pengaturan nantinya tidak bertabrakan dengan kewenangan

masing-masing entitas pemerintahan. Kami sependapat dengan Kepala daerah, bahwa Kabupaten/Kota di Provinsi DIY telah memiliki Perda tentang Pasar. Namun perlu kami menegaskan kembali bahwa, Perda Inisiatif Dewan ini bukanlah hanya mengedepankan gagasan kritis berkaitan dengan pengelolaan Pasar Tradisional, namun juga berupaya untuk mewujudkan komitmen nyata perlindungan terhadap pedagang kecil di kawasan perkampungan. Mereka terpinggirkan dengan menjamurnya toko-toko modern yang sudah merambah lingkungan perkampungan karena izin usaha yang sangat mudah didapatkan.

Dengan berprinsip pada sikap dan komitmen keberpihakan pada pelaku ekonomi mikro inilah kehadiran Raperda ini sangat relevan untuk diwujudkan menjadi Perda. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 bisa dijadikan sebagai titik tolak terhadap penguatan peran Provinsi terhadap Kabupaten/Kota pada peran-peran tertentu. Peran-peran yang tidak bertabrakan dengan kewenangan Kabupaten/Kota inilah yang menjadi penting untuk dituangkan dalam pengaturan dalam Perda rancangan peraturan daerah tentang perlindungan, pemberdayaan, penataan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern. Fraksi PAN sependapat dengan Pendapat Kepala daerah untuk mengedepankan kehati-hatian menyangkut kewenangan antar pemerintahan, namun jangan sampai kondisi yang kurang ideal bagi Pasar Tradisional dan pelaku ekonomi mikro kita biarkan terus merana. Kami sangat yakin, dalam pembahasan nantinya bersama dengan Tim Eksekutif, akan mampu kita rumuskan sebuah

rumusan pengaturan yang terbaik. Mudah-mudahan, Raperda Inisiatif Dewan ini bisa menjadi tonggak dan pilar kesungguhan kerja DPRD Provinsi DIY dalam mengabdikan dirinya untuk kemaslahatan masyarakat.

C. Faktor pendukung dan penghambat Pelaksanaan Fungsi DPRD Dalam Legislasi Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern

Kelancaran dalam Pembentukan suatu peraturan daerah hingga dapat diundangkan dan berlaku di masyarakat dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor. Adapun faktor-faktor pendukung pembentukan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern adalah sebagai berikut:

1. Dana atau anggaran pembuatan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang sudah tersedia. Dana dalam pembentukan Perda tersebut telah disediakan oleh APBD DIY dalam pembahasan RAPBD tahun 2010, sehingga dalam pembentukannya Pemerintah Daerah dan DPRD tidak mengalami kesulitan sedikitpun mengenai dana dalam pembuatannya.
2. Sudah tersedianya tenaga ahli dalam bidang pembuatan Peraturan daerah, tenaga ahli ini meliputi tenaga dari pemerintah daerah, DPRD, kalangan akademisi maupun pihak-pihak lain yang ditunjuk sebagai tenaga ahli

dalam pembuatan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern

3. Fasilitas atau sarana dan prasarana yang sudah tersedia dengan baik.

Sarana tersebut didukung oleh adanya gedung, dan fasilitas lainnya dalam proses pembentukan dan perancangan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang sangat baik di lingkungan DPRD maupun Pemerintah DIY. Hal ini merupakan masukan tersendiri bagi kelancaran proses pembuatan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.¹⁷

Selain faktor pendukung dalam pembuatan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, terdapat juga faktor penghambat dalam pembentukannya. Adapun faktor penghambat dalam pembentukan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern adalah sebagai berikut:

1. Kurangnya kemampuan anggota Dewan dalam hal pembentukan Perda. Kurangnya kemampuan anggota Dewan ini dikarenakan latar belakang anggota Dewan yang bermacam-macam dan kebanyakan dari mereka adalah berlatar belakang pengusaha bukan dari unsur birokrat. Oleh karena itu, pengetahuan mengenai mekanisme pembentukan peraturan daerah ini

¹⁷ Wawancara dengan Purwanto Budi S, Ka. Sub Peraturan Daerah Setda Propinsi DIY tanggal 5 Juni 2017.

masih awam bagi anggota Dewan. Untuk mengatasi permasalahan ini, bagi anggota dewan disediakan tenaga ahli fraksi yang mendampingi dewan dalam proses pembentukan perdais, namun banyak juga anggota Dewan yang berinisiatif menambah referensi dan pengetahuan mereka dengan melakukan sharing kepada pihak-pihak dari akademisi maupun dengan membaca buku-buku dari beberapa sumber guna meningkatkan kemampuan anggota dewan.¹⁸

2. Kurangnya minat masyarakat dalam berpartisipasi

Meskipun dalam pelaksanaannya tidak menemui hambatan namun dalam pembentukan perdais ini masyarakat cenderung apatis dalam menyikapi.

3. Kurangnya sosialisasi Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

4. Banyaknya unsur kepentingan yang terlibat dalam pembuatan perda ini sehingga dalam pembahasan drafnya terutama dalam *public hearing* terdapat banyak kritikan dan masukan.

Dalam hal sosialisasi adanya Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern ini juga belum merata. Hal ini dikarenakan banyak warga masyarakat yang belum mengetahui akan adanya perda ini. Dalam publikasi kepada masyarakat, perda ini juga masih sulit untuk diakses.

¹⁸ Wawancara Dengan Aslam Ridlo Anggota DPRD DIY Komisi B pada tanggal 16 Juni 2017.