

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara hukum. Dalam perspektif hukum publik, keberadaan satuan pemerintahan daerah itu berkaitan erat dengan konsepsi negara hukum, atau dengan ungkapan lain, diskursus tentang pemerintahan daerah dapat dipahami terutama melalui konsepsi negara hukum atas dasar itu, maka dipandang perlu menampilkan apa itu negara hukum. Sebenarnya tidak diketahui dengan pasti sejak kapan negara hukum itu muncul, namun sebagai suatu konsepsi, secara umum telah disepakati oleh para sarjana bahwa gagasan awal tentang negara hukum itu muncul pada tulisan Plato, *Nomoi*, yang di dalamnya ia mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.¹

Pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional yang termaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

¹ Tahir Azhary, 1992, *Negara Hukum*, Jakarta, Bulan Bintang, hlm. 66.

Tujuan Pembangunan Nasional adalah mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Pembangunan merupakan salah satu cara untuk mencapai keadaan tersebut. Selama ini pembangunan diprioritaskan pada sektor ekonomi, sedangkan sektor lain hanya bersifat menunjang dan melengkapi sektor ekonomi. Indonesia saat ini merupakan sebuah negara yang memiliki potensi ekonomi tinggi, potensi yang mulai diperhatikan dan diakui oleh dunia Internasional. Pertumbuhan ekonomi makro yang kuat dan peningkatan investasi asing disebabkan oleh beberapa faktor yaitu, sumber daya alam yang beragam dan melimpah, populasi generasi muda yang besar dan sedang berkembang, stabilitas politik (yang relatif), pengelolaan manajemen fiskal yang bijaksana sejak akhir tahun 1990-an.²

Dewasa ini pertumbuhan di bidang ekonomi bisnis semakin maju. Modernisasi tidak terbendung dan berpengaruh pada gaya hidup masyarakat khususnya dalam hal pemenuhan kebutuhan sehari-hari. Selain itu masyarakat cenderung menginginkan segala sesuatu dengan mudah, cepat, dan praktis, terutama dalam hal pemenuhan kebutuhan sehari-hari. Pada awalnya kebutuhan sehari-hari masyarakat tercukupi dengan berbelanja di toko-toko tradisional ataupun pasar-pasar tradisional, namun seiring dengan perkembangan zaman dan meningkatnya kebutuhan seseorang terhadap kenyamanan belanja, jasa yang baik, dan produk-produk yang berkualitas, pasar modern yang salah satunya akrab dengan sebutan *minimarket* mulai banyak bermunculan. Hal tersebut menyebabkan sebagian masyarakat beralih

² www.indonesia-investments.com, *Ekonomi Indonesia*, diakses pada tanggal 1 Mei 2017 pukul 09.20 WIB.

mencukupi kebutuhan sehari-harinya dengan berbelanja di *minimarket*.

Minimarket yang sekarang marak sedang berkembang merupakan waralaba minimarket. Waralaba dalam *Black's Law Dictionary* sendiri menekankan pada pemberian hak untuk menjual produk berupa barang atau jasa dengan memanfaatkan merek dagang *Franchisor* (Pemberi Waralaba) di mana pihak *Franchisee* (Penerima Waralaba) berkewajiban untuk mengikuti metode dan tata cara atau prosedur yang telah ditetapkan oleh pemberi waralaba.³

Beberapa hal dapat mendasari beralihnya konsumen dari toko atau pasar tradisional ke minimarket, di antaranya adalah tempat yang lebih bersih serta barang-barang kebutuhan yang disediakan lebih lengkap dan berkualitas, serta konsumen dapat memilih sendiri barang kebutuhannya. Konsumen pun lebih nyaman berbelanja dengan fasilitas modern yang disediakan. Agar keberadaan minimarket dapat dikontrol, minimarket tidak serta merta bebas didirikan begitu saja. Diperlukan izin agar minimarket dapat didirikan dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Setelah diprosesnya izin, pemerintah masih melakukan pengawasan, serta pemegang izin diwajibkan menyampaikan laporan secara berkala dan lain sebagainya.⁴ Selain untuk mencapai berbagai tujuan tertentu, izin juga memiliki arti penting misalnya sebagai landasan hukum (*legal base*), sebagai instrumen untuk menjamin kepastian hukum, sebagai instrumen untuk melindungi kepentingan, dan sebagai alat bukti dalam hal ada klaim.⁵

³ Bryan A. Garner, 2009 *Black's Law Dictionary*, Ninth Edition, hlm.729.

⁴ Y.Sri Pudyatmoko, 2009, *Perizinan, Problem dan Upaya Pembenahan*, Grasindo, Jakarta, hlm. 11.

⁵ *Ibid*, hlm 22.

Hingga akhir tahun 2008 jumlah minimarket di Indonesia mencapai 10.289 gerai. Jumlah yang sangat signifikan apabila dibandingkan dengan banyaknya supermarket dan hipermarket, yaitu 1.447 gerai dan 130 gerai. Keberadaan minimarket juga telah diterima baik oleh masyarakat dan dapat terlihat dari jumlah frekuensi berbelanja masyarakat. Berdasarkan data AC Nielsen pada tahun 2006 dengan lokasi penelitian di Jakarta, diperoleh jumlah frekuensi seseorang berbelanja ke minimarket yaitu 5 kali dalam seminggu. Nilai yang tinggi bila dibandingkan dengan frekuensi seseorang berbelanja di hipermarket dan supermarket yaitu 2 kali dalam sebulan dan 3 kali dalam seminggu.⁶ Kemunculan minimarket tersebut secara keseluruhan memberikan dampak yang positif bagi masyarakat, namun demikian dampak negatif yang timbul juga tidak dapat terelakkan. Kemudahan dalam proses pemberian izin usaha perdagangan pasar modern dalam kategori *minimarket* menyebabkan keberadaan *minimarket* khususnya di Kota Yogyakarta makin meningkat jumlahnya secara signifikan.

Keberadaan toko dan pasar tradisional yang selama ini berperan dalam memenuhi kebutuhan masyarakat sehari-hari mulai sepi peminat, maka untuk mengantisipasi melonjaknya jumlah pembangunan minimarket pada tahun 2011 dibentuklah Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Peraturan tersebut dibentuk atas dasar peraturan perundang-undangan yang ada

⁶ <http://eprints.uns.ac.id/10495/1/148311608201010551.pdf> ,Rini Hadiyanti, *Penentuan Lokasi Jaringan Minimarket Di Kota Surakarta Dengan Berbasis Pada Network Location Model*, 2009, diakses pada tanggal 2 Mei 2017 pukul 14.17 WIB.

sampai saat ini belum mampu menjamin perlindungan terhadap Pasar Tradisional. Selain itu, perda ini dibuat agar Pasar Tradisional dapat berkembang secara serasi di tengah-tengah pertumbuhan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Selain itu, diharapkan perda ini mampu menjaga keseimbangan pertumbuhan antara Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, diperlukan usaha penataan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern agar tercipta persaingan yang sehat, saling memerlukan, saling menguntungkan, dan saling memperkuat.

Namun, dalam proses pembuatannya, peraturan daerah ini tidak lepas dari hambatan ataupun kendala terutama dari legislatif, saratnya unsur kepentingan oleh pihak-pihak tertentu yang ingin mencari keuntungan melalui dibuatnya Perda ini, menjadikan DPRD diharapkan mampu menjembatani berbagai unsur kelompok kepentingan agar tercipta keadilan dalam bermasyarakat. DPRD dituntut mampu menjalankan fungsi legislasinya dengan baik agar dapat menghasilkan peraturan daerah yang baik pula. Sebagai lembaga legislatif, setiap anggota DPRD diharapkan mempunyai kemampuan dalam pembentukan Perda, namun dalam prakteknya, berbagai latar belakang pendidikan dan profesi anggota Dewan menjadikan DPRD kurang mampu menjalankan fungsi dengan baik khususnya dalam fungsi legislasi.

Atas dasar permasalahan tersebut di atas maka penulis tertarik mengangkatnya dalam penelitian dengan judul Pelaksanaan Fungsi DPRD Dalam Legislasi Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Daerah

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

B. Rumusan masalah

1. Bagaimanakah Pelaksanaan Fungsi DPRD Dalam Legislasi Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern?
2. Apa sajakah 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?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk

1. Mengetahui dan menganalisa Pelaksanaan Fungsi DPRD DIY dalam Legislasi Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.
2. Mengetahui dan menganalisa 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.

D. Manfaat penelitian

Adapun manfaat atau sasaran kegunaan dan hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Mahasiswa

Manfaat yang utama dalam penyusunan skripsi ini bagi mahasiswa adalah sebagai syarat untuk memenuhi salah satu syarat kelulusan dan untuk mendapatkan gelar kesarjanaan yakni sarjana Hukum (SH). Selain itu, hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi aktif bagi para mahasiswa sebagai karya ilmiah, khususnya penyusun untuk mengetahui lebih jauh tentang Pelaksanaan Fungsi DPRD Dalam Legislasi Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

2. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi masyarakat luas tentang Pelaksanaan Fungsi DPRD Dalam Legislasi Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

3. Bagi Pengembangan Ilmu Pengetahuan

Hasil penelitian ini dapat dijadikan salah satu sumber referensi untuk mempelajari Pelaksanaan Fungsi DPRD Dalam Legislasi Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Hasil penelitian ini dapat dijadikan rujukan bagi peneliti berikutnya

sekaligus dapat menjadi nilai tambah bagi khazanah perkembangan ilmu pengetahuan khususnya pada tataran hukum tata negara.