

**EVALUASI TATA LETAK PASAR MODERN DI KOTA CIREBON
(KAJIAN EVALUASI PERATURAN WALIKOTA CIREBON
NO. 23 TAHUN 2010)**

Oleh : Diana Djuwita

Abstrak

Saat ini Kota Cirebon mengalami perkembangan perekonomian yang sangat pesat. Salah satu indikatornya adalah tumbuh pesatnya pasar di kota Cirebon, khususnya toko modern. Dampak positif yang dapat dirasakan masyarakat adalah semakin ramainya Kota Cirebon karena banyak pendatang dan penyerapan tenaga kerja makin banyak. Di sisi lain dampak negatif yang dirasakan diantaranya banyak pedagang kecil di perumahan yang tutup, pasar-pasar tradisional yang menurun omzetnya karena tidak mampu bersaing dengan ritel modern tersebut, adanya persaingan yang sangat ketat antar toko modern karena lokasinya yang sangat berdekatan serta banyaknya daerah yang dilanda banjir saat musim hujan karena berkurangnya daerah resapan air.

Tahun 2010, pemerintah kota Cirebon telah membuat Perwali No. 23 yang mengatur keberadaan pasar tradisional dan toko modern. Tetapi realitasnya makin banyak banyak toko modern (minimarket) yang berdiri tanpa memiliki izin pendirian dan lokasi antar toko modern sangat berdekatan. Oleh karena itu, perlu dikaji dan dievaluasi efektifitas regulasi pemerintah daerah, dalam hal ini Perwali No. 23 Tahun 2010 dalam mengatur tata letak pasar tradisional dan toko modern sehingga keberadaannya memberikan manfaat bagi masyarakat khususnya Kota Cirebon.

Penelitian ini membahas perangkat regulasi yang berkaitan dengan toko modern, analisis kondisi sosial ekonomi masyarakat Kota Cirebon, hasil temuan di lapangan, dan implementasi regulasi yang ada dalam mengatasi masalah perkembangan dan zona pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern di Kota Cirebon serta evaluasi Pasal 8 Perwali No. 23 Tahun 2010 Kota Cirebon berdasarkan data terbaru tahun 2012-2013 menurut aspek sosial ekonomi, kajian hukum dan stakeholders.

Belum efektifnya Perwali Kota Cirebon 23/2010 Pasal 8 mendorong dilakukannya evaluasi terhadap peraturan tersebut baik berdasarkan aspek sosial ekonomi, hukum maupun stakeholder, sehingga penting untuk dilakukan revisi terhadap Pasal 8 Perwali Kota Cirebon 23/2010 dengan cara menambahkan ayat yang mengacu pada analisa sosial ekonomi masyarakat kota Cirebon. Hasil Evaluasi berupa rekomendasi tentang penambahan atau pengurangan minimarket di Kota Cirebon.

Kata Kunci: *Evaluasi, Tata Letak, Pasar Modern, Kota Cirebon, Perwali Kota Cirebon*

PENDAHULUAN

Industri ritel memiliki kontribusi dalam GDP (*Gross Domestic Product*) juga berperan besar bagi perekonomian masyarakat Indonesia, khususnya penyerapan tenaga kerja. Karakteristik industri ritel yang tidak memerlukan keahlian khusus dan pendidikan tinggi mengakibatkan banyaknya masyarakat Indonesia yang tergolong UKM masuk dalam industri ritel ini.

Masyarakat Kota Cirebon umumnya memiliki mata pencaharian dalam bidang perdagangan, hotel, dan restoran. Hal ini terlihat dari jumlah angkatan kerja untuk sektor tersebut memiliki nilai persentase tertinggi dibandingkan sektor lainnya yaitu sebesar 45,8% dari 128.514 jumlah angkatan kerja berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik Tahun 2012. Jumlah angkatan kerja untuk setiap sektor lapangan pekerjaan dapat dilihat pada Tabel 1.1.

Tabel 1.1.
Jenis Lapangan Pekerjaan dan Jumlah Angkatan Kerja Tahun 2011¹

NO	LAPANGAN PEKERJAAN	JUMLAH PENDUDUK (ANGKATAN KERJA)	PERSENTASE
1	Pertanian	2.445	1,9%
2	Industri Pengolahan	7.485	5,8%
3	Perdagangan, Hotel, dan Restoran	58.839	45,8%
4	Jasa-jasa	27.402	21,3%
5	Lainnya	32.343	25,2%
	Jumlah	128.514	100,0%

Pertumbuhan pangsa ritel modern setiap tahunnya mengalami kenaikan (lihat Tabel 1.1). Ini disebabkan oleh ekspansi toko modern yang sangat agresif hingga masuk ke wilayah pemukiman penduduk. Akibatnya, persaingan dengan pasar tradisional tidak dapat dihindari. Dampak yang

¹ BPS Kota Cirebon, 2012

sangat dirasakan oleh pelaku pasar tradisional adalah berkurangnya jumlah pedagang kecil serta menurunnya omzet pedagang di pasar tradisional.

Tabel 1.2.
Perkembangan Toko modern dan Pasar Tradisional²

Tahun	Pasar Tradisional (%)	Toko modern (%)	Permintaan Pasar (%)
2001	61	39	100
2002	59	41	100
2003	56	44	100
2004	54	46	100
2005	52	48	100
2006	50	50	100
2007	48	52	100
2008	47	53	100

Perkembangan toko modern yang sangat pesat ini mendorong pemerintah mengeluarkan Perpres No. 112 Tahun 2007 yang mengatur tentang pasar tradisional dan toko modern khususnya pengaturan zona yang membatasi pembangunan toko modern untuk mengurangi dampaknya terhadap pasar tradisional. Bahkan di akhir tahun 2008 pemerintah mengeluarkan aturan pendukung Perpres 112/2007 yaitu Permendag No. 53 Tahun 2008 yang membahas lebih rinci masalah *zoning* (pengaturan tata letak).³

Walaupun peraturan telah dibuat, tetapi terdapat masalah jika tidak diikuti dengan aturan-aturan pelaksana di daerah. Sebagaimana yang tercantum dalam Perpres 112/2007 bahwa pemerintah di daerah memiliki peranan yang sangat penting dalam perkembangan industri ritel di daerahnya yang mana Pemda berwenang atas masalah perizinan, zonasi, dan jam buka (operasi) toko.

Saat ini Kota Cirebon mengalami perkembangan perekonomian yang sangat pesat. Salah satu indikator pesatnya perkembangan perekonomian di

² Nielsen. 2009. *Marketing & Media Presentation* (MPP)

³ www.kppu.go.id/docs/Positioning-paper/positioning-paper-ritel.pdf (diakses tanggal 5 Maret 2014)

Kota Cirebon adalah ditandai dengan tumbuh pesatnya toko modern di kota Cirebon.

Di satu sisi perkembangan toko modern yang pesat tersebut memberikan dampak positif, diantaranya menjadikan Kota Cirebon lebih ramai karena banyaknya pendatang dari luar Kota Cirebon yang memasuki kota Cirebon untuk berbelanja. Dampak positif lainnya adalah penyerapan tenaga kerja makin banyak dengan tumbuh pesatnya ritel modern ini.

Tidak hanya dampak positif yang dapat dirasakan masyarakat Kota Cirebon akibat perkembangan industri ritel modern, di sisi lain masyarakat Kota Cirebon juga merasakan dampak negatifnya, diantaranya banyaknya pedagang-pedagang kecil di perumahan yang tutup, pasar-pasar tradisional yang menurun omzetnya karena tidak mampu bersaing dengan ritel modern tersebut, dan adanya persaingan yang sangat ketat antar toko modern karena lokasinya yang sangat berdekatan. Dampak negatif lainnya yang dirasakan masyarakat Kota Cirebon adalah semakin banyaknya daerah yang dilanda banjir saat musim hujan karena perkembangan pendirian ritel modern tersebut mengurangi daerah resapan air.

Pada tahun 2010, pemerintah kota Cirebon telah membuat Perwali No. 23 yang mengatur tata letak (zona) pasar tradisional dan toko modern karena melihat perkembangan toko modern yang sangat pesat. Tetapi realitasnya ada banyak toko modern yaitu sebanyak 33 minimarket yang tidak memiliki izin pendirian, belum lagi perkembangan toko modern ini terlihat tidak teratur karena lokasi antar toko modern yang sangat berdekatan. Oleh karena itu, perlu dikaji dan dievaluasi efektifitas regulasi pemerintah daerah, dalam hal ini Perwali No. 23 Tahun 2010 dalam mengatur tata letak pasar tradisional dan toko modern sehingga keberadaannya memberikan manfaat bagi masyarakat khususnya Kota Cirebon.

RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana perangkat regulasi yang berkaitan dengan toko modern?
2. Bagaimana efektifitas peraturan Walikota Cirebon No. 23 Tahun 2010 dalam mengatur perkembangan dan zona (penataan letak) pasar tradisional dan toko modern di Kota Cirebon?

3. Bagaimana evaluasi Pasal 8 Perwali No. 23 Tahun 2010 Kota Cirebon berdasarkan data terbaru tahun 2013 menurut aspek sosial ekonomi, kajian hukum dan *stakeholders*?

PEMBAHASAN

A. Perangkat Regulasi yang Berkaitan dengan Toko Modern

Berdasarkan Perpres No. 112 Tahun 2007, pasar tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh pemerintah, pemerintah daerah, swasta, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, termasuk kerjasama dengan swasta dengan tempat usaha berupa toko, kios, los, dan tenda yang dimiliki atau dikelola oleh pedagang kecil, menengah, swadaya masyarakat atau koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil, dan dengan proses jual beli barang dagangan melalui tawar-menawar. Sedangkan toko modern adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran, yang berbentuk minimarket, supermarket, departemen store, hypermarket, ataupun grosir yang berbentuk perkulakan.

Berdasarkan pengertian tentang pasar tradisional dan toko modern tersebut, terdapat perbedaan diantara keduanya, yaitu dalam hal bentuk pasar, pengelolaan, modal, harga.

Pasar tradisional berbentuk kios, toko, los atau tenda yang masih terkesan kumuh dan kotor. Sedangkan bentuk toko modern berupa minimarket, supermaket, departemen store, atau hypermarket dan grosir yang tampilannya lebih modern, bersih, dan nyaman bagi konsumen. Pengelolaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern berbeda. Pusat perbelanjaan dan toko modern dikelola secara lebih profesional, sehingga modal pusat perbelanjaan dan toko modern lebih besar dibandingkan pasar tradisional. Lainnya, dalam hal harga jual produk, toko modern menerapkan harga tetap (*fixed price*), sedangkan di pasar tradisional konsumen dapat menawar harga produk yang akan dibelinya.

Dalam kegiatan ekonomi terdapat istilah ambang (*threshold*) yang artinya jumlah penduduk minimal yang diperlukan untuk menunjang fungsi tertentu berjalan lancar. Seperti sarana dan prasarana yang lebih tinggi fungsinya diperlukan oleh jumlah penduduk yang besar harus

terletak di wilayah yang jangkauan pelayanannya lebih luas yaitu di kecamatan bukan di desa.⁴

Christaller dengan *central place theory* mengembangkan konsep *range* dan *threshold*. Asumsinya suatu wilayah dataran yang homogen dengan sebaran penduduk yang merata, penduduknya memerlukan berbagai barang dan jasa. Maka, kebutuhan-kebutuhan tersebut memiliki 2 ciri, yaitu:⁵

1. *Range*, yaitu jarak yang perlu ditempuh orang untuk mendapatkan barang kebutuhannya.
2. *Threshold*, yaitu jumlah produk yang diperlukan untuk kelancaran dan kesinambungan suplai barang.

Oleh karena itu, untuk menjaga ketertiban pendirian pasar yang merupakan tempat tersedianya kebutuhan penduduk diperlukan peraturan yang mengatur perizinan pendirian pasar baik tradisional maupun modern, juga diperlukan pengaturan tata letak atau zonasi pasar tradisional dan toko modern tersebut di suatu wilayah.

Berdasarkan Perpres No. 112 Tahun 2007, pengertian izin usaha pengelolaan pasar tradisional, izin usaha pusat perbelanjaan dan izin usaha toko modern, adalah izin untuk dapat melaksanakan usaha pengelolaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern yang diterbitkan oleh pemerintah daerah setempat. Sedangkan peraturan zonasi adalah ketentuan-ketentuan pemerintah daerah setempat yang mengatur pemanfaatan ruang dan unsur-unsur pengendalian yang disusun untuk setiap zona peruntukan sesuai dengan rencana rinci tata ruang.

1. Perpres No. 112 Tahun 2007⁶

⁴ Jayadinata. T. Yohara. 1999. *Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan, dan Wilayah*. Bandung, ITB

⁵ Daldjoeni N. 1987. *Geografi Kota dan Desa*. Penerbit Alumni, Bandung

⁶ Peraturan Presiden No. 112 Tahun 2007

Perpres No. 112 Tahun 2007 terdiri dari pokok-pokok pengaturan yang mengatur pasar tradisional dan toko modern, baik lokasinya, aturan pendirian, waktu operasi, batasan luas, perizinan, kemitraan, *trading terms*, pembinaan dan pengawasan serta sanksi. Dalam hal lokasi pendirian, baik pasar tradisional maupun toko modern harus mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan peraturan zonasi.

Menurut Perpres No 112 Tahun 2007, pendirian toko modern diatur lokasinya, sehingga pelaku pasar tidak seenaknya mendirikan toko modern di ruang publik. Pengaturan lokasinya adalah perkulakan hanya diizinkan didirikan di akses sistem jaringan jalan arteri atau kolektor primer atau arteri sekunder. Hypermarket hanya bisa didirikan di akses sistem jaringan jalan arteri atau kolektor dan tidak diperbolehkan berlokasi di pemukiman dalam kota. Supermarket dan Departemen Store tidak diizinkan berdiri di lokasi sistem jaringan jalan lingkungan atau pemukiman dalam kota. Sedangkan minimarket diizinkan berlokasi di setiap sistem jaringan jalan termasuk kawasan perumahan penduduk di dalam kota. Hal ini memberikan dampak negatif bagi toko tradisional yang selama ini berada di kawasan pemukiman yang merupakan mata pencaharian keluarga karena tidak mungkin dapat bersaing dengan minimarket tersebut.

Berdasarkan Perpres No. 112 Tahun 2007, terdapat beberapa kategori jalan seperti jalan arteri, jalan kolektor, jalan lokal, jalan lingkungan, sistem jaringan jalan primer, dan sistem jaringan jalan sekunder. Penjelasan jenis-jenis jalan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Jalan arteri adalah merupakan jalan umum yang berfungsi melayani angkutan utama dengan ciri perjalanan jarak jauh, kecepatan rata-rata tinggi, dan jumlah jalan masuk dibatasi secara berdaya guna.
- b. Jalan kolektor adalah merupakan jalan umum yang berfungsi melayani angkutan pengumpul atau pembagi dengan ciri perjalanan jarak sedang, kecepatan rata-rata sedang, dan jumlah jalan masuk dibatasi.
- c. Jalan lokal adalah merupakan jalan umum yang berfungsi melayani angkutan setempat dengan ciri perjalanan jarak dekat, kecepatan rata-rata rendah, dan jumlah jalan masuk tidak dibatasi.

- d. Jalan lingkungan adalah merupakan jalan umum yang berfungsi melayani angkutan lingkungan dengan ciri perjalanan jarak dekat, dan kecepatan rata-rata rendah.
- e. Sistem jaringan jalan primer adalah merupakan sistem jaringan jalan dengan peranan pelayanan distribusi barang dan jasa untuk pengembangan semua wilayah di tingkat nasional, dengan menghubungkan semua simpul jasa distribusi yang berwujud pusat-pusat kegiatan.
- f. Sistem jaringan jalan sekunder adalah merupakan sistem jaringan jalan dengan peranan pelayanan distribusi barang dan jasa untuk masyarakat di kawasan perkotaan.

Pendirian pasar tradisional maupun toko modern harus mempertimbangkan kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan pasar, usaha kecil, dan koperasi yang terdapat di wilayah tersebut dan juga mempertimbangkan fasilitas yang menjamin kebersihan, kesehatan, keamanan, ketertiban, dan tata ruang publik yang aman serta memperhatikan aspek jarak antar pasar tradisional dan toko modern.

Perpres No. 112 Tahun 2007 juga mengatur jam buka toko modern khususnya hypermarket, supermarket, dan departemen store. Ketentuannya adalah jam buka Senin hingga Jum'at pukul 10.00-22.00, Sabtu-Minggu buka pukul 10.00-23.00, sedangkan pada hari libur nasional diperbolehkan melebihi pukul 22.00 waktu setempat. Namun, dalam Perpres ini tidak terdapat aturan jam buka minimarket, sehingga saat ini banyak ditemukan minimarket yang memberlakukan jam buka hingga 24 jam.

Terdapat berbagai jenis toko modern. Salah satu kategorinya dibedakan berdasarkan luas lantai toko modern tersebut. Kategori toko modern berdasarkan batasan luas lantai dapat dirinci sebagai berikut:

- Minimarket $< 400 \text{ m}^2$
- Supermarket $400\text{-}5.000 \text{ m}^2$
- Hypermarket dan perkulakan $>5.000 \text{ m}^2$
- Departemen store $>400 \text{ m}^2$

Berdasarkan peraturan Daftar Negatif Investasi (DNI), investor dalam negeri diperbolehkan berinvestasi pada minimarket dengan luas kurang dari 400 m^2 , supermarket dengan luas kurang dari 1.200 m^2 , dan

departemen store dengan luas kurang dari 2.000 m². Sedangkan investor asing tidak diizinkan berinvestasi di toko modern dengan luas lantai kurang dari 400 m².

Dalam hal perizinan, Perpres No. 112 Tahun 2007 mengatur jenis perizinan yang harus dipenuhi oleh pasar tradisional maupun toko modern, diantaranya:

- Izin Usaha Pengelolaan Pasar Tradisional (IUP2T) yang diterbitkan oleh Bupati/Walikota dan Gubernur khusus Pemprov DKI Jakarta serta berlaku bagi pasar tradisional;
- Izin Usaha Pusat Perbelanjaan (IUPP) yang diterbitkan Bupati/Walikota dan Gubernur khusus Pemprov DKI Jakarta serta berlaku bagi pertokoan, mall, plaza, dan pusat perdagangan
- Izin Usaha Toko Modern (IUTM) yang diterbitkan oleh Bupati/Walikota dan Gubernur khusus Pemprov DKI Jakarta serta berlaku bagi minimarket, supermarket, departemen store, hypermarket, dan perkulakan.

Pedoman tata cara perizinan tersebut ditetapkan oleh Menteri Perdagangan. Selain izin pendirian usaha, pelaku pasar juga harus memperhatikan aspek lingkungan dalam menjalankan usahanya. Maka, pelaku usaha juga harus membuat dan menyertakan studi kelayakan bisnisnya.

Peraturan dibuat tidak hanya untuk mengatur, tetapi di dalamnya juga dijelaskan tentang kewajiban baik pemerintah pusat maupun daerah untuk melakukan pembinaan dan pengawasan baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama terhadap pasar tradisional dan toko modern. Pembinaan dan pengawasan tersebut dapat berupa tindakan memfasilitasi kerjasama antara pemasok dan toko modern juga upaya-upaya pemberdayaan pasar tradisional agar mampu bersaing dengan toko modern, seperti mengupayakan sumber-sumber alternatif pendanaan, meningkatkan kompetensi pedagang dan pengelola, program renovasi dan relokasi serta mengevaluasi pengelolaan.

Agar peraturan dapat ditegakkan, maka diperlukan pengaturan sanksi bagi pelaku pasar yang melanggar Perpres ini. Sanksi yang diberikan dimulai dari yang ringan hingga berat, seperti peringatan tertulis, pembekuan, hingga pencabutan izin usaha.

2. Permendag No. 53 Tahun 2008⁷

Peraturan yang mengatur tentang pasar seperti tercantum dalam Perpres No. 112 Tahun 2007 dijelaskan lebih lanjut dalam aturan pelaksana berupa Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) No. 53 Tahun 2008. Permendag tersebut berisi pokok-pokok peraturan antara lain tentang pengaturan zona (tata letak) pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern.

Dalam Permendag tersebut, lokasi pendirian baik pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern harus memperhatikan RTRWK/RDTRWK. Jika suatu daerah belum memiliki RTRWK/RDTRWK, maka tidak berhak memberikan izin pendirian pusat perbelanjaan dan toko modern.

Pengelola pusat perbelanjaan dan toko modern harus membuat analisis kondisi sosial ekonomi masyarakat dengan memperhatikan beberapa aspek seperti struktur penduduk berdasarkan tingkat pendidikan, mata pencaharian, pendapatan rumah tangga, kepadatan penduduk, pertumbuhan penduduk, penyerapan tenaga kerja lokal, kemitraan dengan usaha kecil menengah, ketahanan pasar tradisional di daerah tersebut, dampak positif dan negatif jarak pasar tradisional dan hypermarket agar tercipta iklim usaha yang sehat, dan kepedulian terhadap masyarakat sekitar melalui program *Corporate Social Responsibility* (CSR).

Sedangkan dalam hal pendirian minimarket, beberapa aspek yang perlu dipertimbangkan adalah kepadatan jumlah penduduk, perkembangan pemukiman baru, aksesibilitas wilayah, ketersediaan infrastruktur, dan keberadaan pasar tradisional serta toko tradisional di sekitar wilayah tersebut. Bahkan pendirian minimarket diprioritaskan bagi pelaku usaha yang berdomisili dekat wilayah yang akan didirikan minimarket tersebut.

⁷ Peraturan Menteri Perdagangan No. 53 Tahun 2008

3. Perda Kota Cirebon⁸

Peraturan mengenai pasar juga dibuat oleh pemerintah daerah baik di tingkat kota maupun kabupaten. Peraturan daerah ini mengatur hal-hal yang lebih teknis dan rinci karena merupakan turunan dari peraturan di atasnya yang telah lebih dahulu dibuat.

Pemerintah Kota Cirebon pun membuat peraturan yang mengatur keberadaan pasar ini melalui Peraturan Walikota (Perwali) Kota Cirebon no. 23 Tahun 2010 yang berisi tentang penataan letak pasar tradisional, pusat perbelanjaan toko modern/minimarket di Kota Cirebon. Perwali ini memuat pokok-pokok peraturan tentang tata letak toko modern (supermarket dan hypermarket) dan pasar tradisional yaitu, rencana pendiriannya harus memperhatikan struktur penduduk menurut mata pencaharian, dan pendidikan, tingkat ekonomi pendapatan rumah tangga, kepadatan penduduk, kemitraan dengan UKM lokal, pertumbuhan pasar tradisional, sebagai sarana bagi UMKM lokal, dan kewajiban CSR.

Hal lain yang diatur dalam Perwali ini adalah tata letak toko modern (minimarket) yang mana rencana pendiriannya harus mempertimbangkan aspek kepadatan penduduk, perkembangan pemukiman baru, aksesibilitas wilayah (arus lalu lintas), ketersediaan infrastruktur, keberadaan pasar tradisional dan toko/warung tradisional yang lebih kecil di wilayah sekitar minimarket. Pendirian minimarket ini harus sesuai dengan prosedur perizinan yang berlaku di Kota Cirebon.

Selain itu dalam Perwali ini juga dijelaskan tentang cara mengevaluasi perkembangan minimarket dalam kurun waktu tiga tahun berdasarkan indikator kepadatan jumlah penduduk, pertumbuhan penduduk, perkembangan pemukiman baru, dan tingkat pendapatan rumah tangga.

Namun, Perwali yang ada tidak menjelaskan secara rinci aturan teknis tentang tata letak atau zona pasar tradisional, pasar modern, dan toko modern, seperti berapa jarak yang diperbolehkan antar pasar, *threshold* (ambang batas) jumlah penduduk minimal untuk sebuah pasar yang akan memenuhi kebutuhan penduduk di wilayah tersebut, jenis

⁸ Peraturan Walikota Cirebon No. 23 Tahun 2010

sanksi bagi pelaku usaha yang melakukan pelanggaran dan ketentuannya. Ketidakjelasan ini memberikan peluang-peluang bagi para pelaku usaha untuk melanggar peraturan yang telah dibuat. Oleh karena itu perlu dilakukan revisi untuk menyempurnakan Perwali yang ada.

B. Analisis Sosial dan Ekonomi

1. Kepadatan Penduduk

Penduduk adalah aset sebuah negara. Jumlah penduduk yang besar dan berkualitas merupakan cerminan jumlah angkatan kerja yang besar, yang artinya membutuhkan banyak lapangan pekerjaan.

Kota Cirebon saat ini sedang mengalami perkembangan yang sangat pesat, baik jumlah penduduknya maupun kondisi ekonominya. Berdasarkan hasil sensus penduduk tahun 2012 tercatat jumlah penduduk Kota Cirebon berjumlah 301.720 jiwa dengan komposisi penduduk laki-laki 151.273 jiwa dan penduduk perempuan 150.447 jiwa yang tersebar di 5 (lima) kecamatan. Luas wilayah Kota Cirebon 37,37 km², sehingga kepadatan penduduk setiap km² adalah 53.797 jiwa/km². Berikut adalah Tabel 4.1 yang menunjukkan luas wilayah Kota Cirebon, jumlah penduduk, dan kepadatan penduduk berdasarkan kecamatan.⁹

Tabel 4.1.
Luas Wilayah, Jumlah Penduduk, dan Kepadatan Penduduk Kota Cirebon Tahun 2012 (Berdasarkan Kecamatan)¹⁰

NO	KECAMATAN	LUAS WILAYAH (km ²)	JUMLAH PENDUDUK (JIWA)	KEPADATAN PENDUDUK (JIWA/km ²)
1	Kejaksan	3,62	43.060	11.895
2	Kesambi	8,06	71.453	8.865
3	Lemahwunguk	6,51	53.759	8.258

⁹ BPS Kota Cirebon, 2012

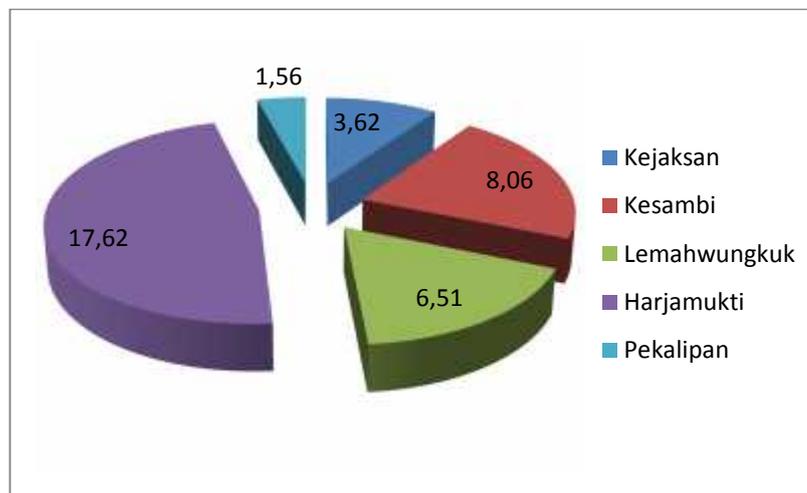
¹⁰ BPS Kota Cirebon, 2012

4	Harjamukti	17,62	104.001	5.902
5	Pekalipan	1,56	29.447	18.876
	Jumlah	37,37	301.720	53.797

Tabel 4.1 menunjukkan bahwa diantara 5 kecamatan, Harjamukti memiliki wilayah yang paling luas yaitu 17,62 km² dan jumlah penduduk paling banyak dibandingkan kecamatan lainnya, yaitu 104.001 jiwa. Sekalipun paling luas dan paling banyak jumlah penduduknya, tapi kepadatan penduduk di Kecamatan Harjamukti paling rendah, artinya masih banyak wilayah di Kecamatan Harjamukti yang kosong. Sedangkan wilayah terpadat adalah Kecamatan Pekalipan disusul Kecamatan Kejaksan.

Di bawah ini adalah diagram yang menggambarkan luas wilayah Kota Cirebon berdasarkan kecamatan.

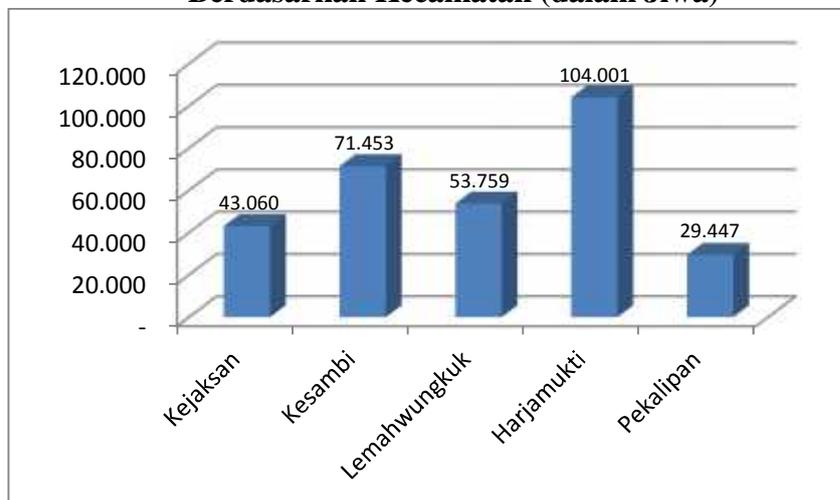
Gambar 4.1.
Luas Wilayah Kota Cirebon Tahun 2011
Berdasarkan Kecamatan (dalam km²)



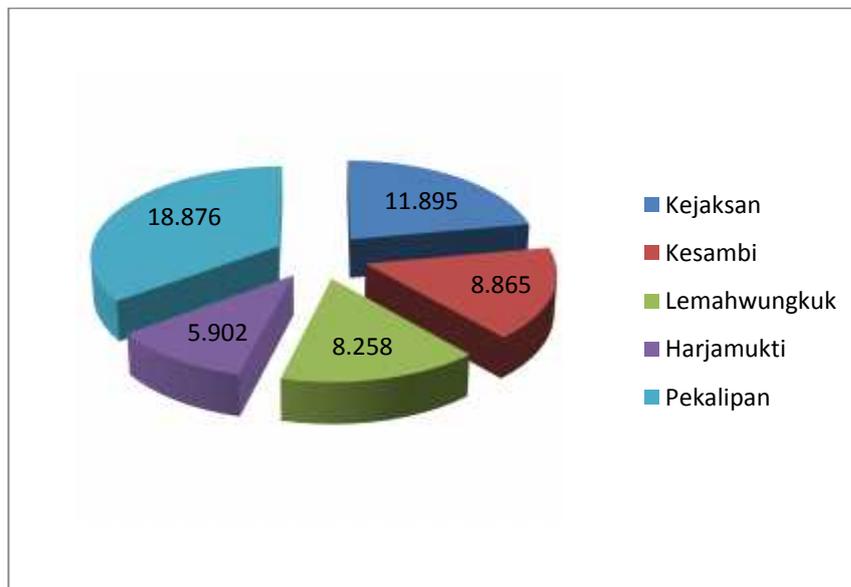
Gambar 4.2 adalah diagram yang menggambarkan jumlah penduduk Kota Cirebon yang tersebar di 5 (lima) kecamatan, yaitu

Kecamatan Kejaksan, Kesambi, Lemahwungkuk, Harjamukti dan Pekalipan. Sedangkan Gambar 4.3 menggambarkan kepadatan penduduk di tiap kecamatan.

Gambar 4.2.
Jumlah Penduduk Kota Cirebon Tahun 2011
Berdasarkan Kecamatan (dalam Jiwa)



Gambar 4.3.
Kepadatan Penduduk Kota Cirebon Tahun 2011
Berdasarkan Kecamatan (dalam Jiwa/km²)



2. Pertumbuhan Penduduk

Pertumbuhan penduduk Kota Cirebon setiap tahunnya mengalami peningkatan. Menurut data jumlah penduduk tahun 2011-2012, pertumbuhan penduduk Kota Cirebon mengalami kenaikan sebesar 0,43% seperti yang tertera pada Tabel 4.2.

Tabel 4.2.
Pertumbuhan Penduduk Kota Cirebon Tahun 2011-2012
(Berdasarkan Kecamatan)¹¹

NO	KECAMATAN	JUMLAH PENDUDUK 2011	JUMLAH PENDUDUK 2012	PERTUMBUHAN (Persen)
1	Kejaksan	42.876	43.060	0,43%
2	Kesambi	71.148	71.453	0,43%

¹¹ BPS Kota Cirebon, 2012-2013

3	Lemahwungkuk	53.530	53.759	0,43%
4	Harjamukti	103.559	104.001	0,43%
5	Pekalipan	29.321	29.447	0,43%
	Jumlah	300.434	301.720	0,43%

3. Perkembangan Pemukiman Baru

Setiap tahun di Kota Cirebon berdiri pemukiman-pemukiman baru. Hal ini terlihat dari banyaknya perumahan-perumahan baru di pinggir-pinggir Kota Cirebon, yang akhirnya menyebabkan kepadatan wilayah Kota Cirebon di setiap kecamatan makin padat penduduk, terutama di kecamatan Harjamukti.

Perkembangan pemukiman baru ini diakibatkan banyaknya pendatang dari luar Kota Cirebon yang akhirnya bermukim di Cirebon karena penempatan dari perusahaan tempatnya bekerja menempatkan orang tersebut di cabang Cirebon, atau banyak hal lainnya yang menyebabkan pemukiman baru ini tumbuh pesat.

4. Tingkat Pendapatan Ekonomi

Sebagaimana yang diketahui UMR (Upah Minimum Regional) Kota Cirebon pada tahun 2013 sebesar Rp 1.226.500,-.¹² UMR ini dapat menggambarkan tingkat pendapatan masyarakat Kota Cirebon secara umum.

Berdasarkan hasil wawancara dengan pelaku pasar, diperoleh informasi bahwa salah satu pertimbangan mendirikan minimarket adalah tingkat pendapatan masyarakat minimal sebesar Rp 1.000.000,-, sedangkan untuk supermarket membidik masyarakat yang berpenghasilan minimal Rp 1.500.000,- berdasarkan hasil wawancara dengan pihak Giant. Artinya, pendapatan ekonomi masyarakat kota Cirebon secara umum belum memenuhi kebijakan yang dibuat oleh supermarket seperti Giant. Realitasnya, supermarket di Cirebon tidak seramai minimarket-minimarket setiap

¹² www.kompasiana.com

harinya. Hal ini suatu hal yang wajar karena pendapatan masyarakat Kota Cirebon masih dibawah standar yang dibuat supermarket.

5. Data Pasar Tradisional

a. Jumlah dan Lokasi Pasar Tradisional

Menurut Peraturan Presiden No. 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern, pengertian pasar tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh pemerintah, pemerintah daerah, swasta, badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah termasuk kerjasama dengan swasta dengan tempat usaha berupa toko, kios, los, dan tenda yang dimiliki/dikelola oleh pedagang kecil, menengah, swadaya masyarakat atau koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil, dan dengan proses jual beli barang dagangan melalui tawar menawar.

Tahun 2012 di Kota Cirebon tercatat ada 10 pasar tradisional yang tersebar di semua kecamatan. Berdasarkan data yang diperoleh dari PD Pasar tercatat Pasar Kanoman memiliki jumlah pedagang terbanyak dibanding pasar tradisional lainnya, yaitu berjumlah 1.982 pedagang.

Tabel 4.2 di bawah ini menampilkan nama-nama pasar tradisional di Kota Cirebon dan jumlah pedagangnya. Pasar Kalitanjung saat ini telah direlokasi menjadi Pasar Pangan Harjamukti (PPH).

Tabel 4.2.
Nama Pasar Tradisional dan Jumlah Pedagang di Kota Cirebon Tahun 2012

NO	NAMA PASAR TRADISIONAL	JUMLAH PEDAGANG
1	Pasar Kanoman	1.982
2	Pasar Pagi	1.290
3	Pasar Jagasatru	701
4	Pasar Kramat	221

5	Pasar Drajat	297
6	Pasar Perumnas	413
7	Pasar Pangan Harjamukti	1.633
8	Pasar Balong	81
9	Pasar Gunung Sari	188
10	Pasar Kebes	57

Sumber: PD Pasar Kota Cirebon, 2013

b. Analisis Evaluasi Pasar Tradisional

Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak PD Pasar Kota Cirebon diperoleh keterangan bahwa ketika akan mendirikan pasar tradisional baru, maka ada beberapa hal yang harus diperhatikan, antara lain:

- Pasar tradisional baru yang akan didirikan harus berjarak 5-10 km dari pasar yang telah berdiri lebih dulu
- Kepadatan penduduk atau pemukiman baru berjumlah 300-500 orang
- Jalur transportasi umum (angkutan kota) mudah, minimal terdapat 3 trayek angkutan kota yang melewati jalur tersebut
- Daya beli masyarakat sekitar pasar tradisional yang akan didirikan adalah masyarakat dengan penghasilan minimal Rp 1.000.000.

Pertumbuhan pasar tradisional di Kota Cirebon tidak pesat seperti toko modern. Lokasi pasar tradisional pun tersebar di setiap kecamatan. Masalah yang paling penting untuk diselesaikan di pasar tradisional adalah penataan pasar yang bersih (*hygienis*), nyaman, dan aman sehingga menarik masyarakat untuk berbelanja di pasar tradisional. Selain itu perlu adanya pembinaan bagi pedagang-pedagang di pasar tradisional baik dalam hal manajemen (pengelolaan) pasar dan permodalan sehingga pasar tradisional mampu bersaing dengan toko modern.

6. Data Toko modern

a. Jumlah, Lokasi, dan Perkembangan Toko modern

Toko modern biasanya disebut toko modern adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran, yang berbentuk minimarket, supermarket, departemen store, hypermarket, ataupun grosir yang berbentuk perkulakan. Berdasarkan definisi toko modern menurut Perpres No. 112 Tahun 2007, maka dapat disimpulkan bahwa bentuk toko modern terdiri dari beberapa jenis yaitu, minimarket, supermarket, hypermarket, departemen store, dan pusat perbelanjaan.

Tahun 2013 di Kota Cirebon telah berdiri 25 toko modern berbentuk supermarket, hypermarket, departemen store, dan pusat perbelanjaan yang lokasinya tersebar di 5 (lima) kecamatan seperti yang tertera dalam Tabel 4.3.

Tabel 4.3.
Jumlah Titik Lokasi Tambahan Toko Modern yang ditetapkan
oleh Peraturan Walikota No.23 Tahun 2010 di Kota Cirebon
Tahun 2009
(Berdasarkan Kecamatan)

No.	Kecamatan	Jumlah
1	Kejaksan	4
2	Kesambi	11
3	Lemahwungkuk	4
4	Harjamukti	2
5	Pekalipan	4
	Jumlah	25

Sumber: Data diolah Peneliti

Terlihat dalam Tabel 4.3. jumlah toko modern di tiap kecamatan berbeda-beda, artinya sebaran keberadaan toko modern tersebut tidak merata. Kecamatan Kesambi merupakan wilayah yang jumlah supermarket, hypermarket, departemen store serta pusat perbelanjaan terbanyak dibanding kecamatan

lainnya. Sedangkan di Kecamatan Harjamukti hanya ada 1 (satu) supermarket, yaitu Giant.

Toko modern yang mengalami pertumbuhan sangat cepat adalah minimarket. Minimarket hampir dapat dijumpai di setiap ruas jalan di dalam kota dan perumahan penduduk, bahkan posisinya pun sangat berdekatan antara minimarket yang satu dengan yang lain. Data yang berhasil diperoleh, saat ini di Kota Cirebon tahun 2014 tercatat ada 63 minimarket berizin dan 33 minimarket tidak berizin, sehingga totalnya berjumlah 96 minimarket yang tersebar di 5 (lima) kecamatan dengan rincian seperti dalam Tabel 4.4.

Tabel 4.4.
Jumlah Toko modern (Minimarket) di Kota Cirebon
Tahun 2009
(Berdasarkan Kecamatan)

No	Kecamatan	Jumlah
1	Kejaksan	21
2	Kesambi	25
3	Lemahwungkuk	10
4	Harjamukti	30
5	Pekalipan	10
	Jumlah	96

Sumber: Data diolah Peneliti

Pada Tabel 4.4. terlihat sebaran lokasi minimarket di setiap kecamatan tidak merata. Jumlah minimarket terbanyak terdapat di Kecamatan Harjamukti sebanyak 30 unit dan Kesambi 25 unit, Kecamatan Kejaksan terdapat 21 minimarket, Kecamatan Lemahwungkuk terdapat 10 minimarket dan Kecamatan Pekalipan terdapat 10 minimarket.

Minimarket yang telah berdiri umumnya merupakan bisnis waralaba PT. Indomarco Primatama (Indomaret) dan PT. Sumber

Alfaria Trijaya (Alfamaret). Sisanya adalah Yomart (2 buah), Hotmart (2 buah) serta CV milik perseorangan (6 buah).

b. Analisis Evaluasi Toko modern

Jumlah penduduk di Kota Cirebon tahun 2012 sebanyak 301.720 jiwa menurut data BPS Kota Cirebon. Wilayah yang padat penduduknya adalah Kecamatan Harjamukti yaitu berjumlah 104.001 jiwa, diikuti Kecamatan Kesambi berjumlah 71.453 jiwa, Kecamatan Lemahwungkuk sebanyak 53.759 jiwa, Kecamatan Kejaksan berjumlah 43.060, dan Kecamatan Pekalipan sebanyak 29.447 jiwa.

Menurut hasil wawancara yang dilakukan dengan para pelaku pasar, pendirian toko modern mempertimbangkan faktor jumlah penduduk di wilayah yang akan didirikan toko modern. Seperti yang dikemukakan oleh Bapak Sulaeman (manajer Giant) bahwa Giant didirikan mempertimbangkan jumlah penduduk yaitu sebanyak 500-1.000 penduduk dengan penghasilan minimal Rp 1.500.000. Jika dibandingkan dengan jumlah penduduk Kota Cirebon, maka persyaratan jumlah penduduk untuk mendirikan sebuah toko modern (supermarket) terpenuhi. Bahkan jika diamati, tidak hanya penduduk kota Cirebon saja yang berbelanja di supermarket seperti Giant, tetapi ada banyak penduduk dari luar kota Cirebon seperti Kabupaten Cirebon, Majalengka, Kuningan, dan Indramayu yang berbelanja di supermarket kota Cirebon. Berarti toko modern berbentuk supermarket, hypermarket, departemen store, dan pusat perbelanjaan di kota Cirebon tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat kota Cirebon melainkan untuk seluruh penduduk se-Wilayah III Cirebon.

Berdasarkan banyaknya jumlah penduduk, idealnya toko modern (supermarket, hypermarket, pusat perbelanjaan, dan departemen store) lebih banyak berlokasi di kecamatan Harjamukti, tapi kenyataannya paling banyak di Kecamatan Kesambi. Ini disebabkan di Kecamatan Harjamukti tidak cukup tersedia sistem jaringan jalan arteri dan kolektor, tapi banyak

sekali perumahan yang merupakan pemukiman penduduk sehingga lebih banyak minimarket dan pasar tradisional di Kecamatan Harjamukti. Sesuai dengan data yang diperoleh, terdapat 30 minimarket yang tersebar di Kecamatan Harjamukti baik yang berizin maupun tidak.

Pendirian Indomaret memperhatikan jumlah penduduk yaitu 300-500 kepala keluarga (KK). Sedangkan berdasarkan keterangan Bapak Nurul dari PT. Sumber Alfaria Trijaya, beliau mengatakan bahwa jumlah penduduk merupakan salah satu faktor yang dipertimbangkan dalam rencana pendirian Alfamaret yaitu 250-500 KK. Oleh karena itu, jika di setiap kecamatan dilakukan analisa berdasarkan jumlah penduduk dengan menggunakan asumsi 1 (satu) KK berjumlah 5 orang, maka untuk kecamatan Harjamukti dimana terdapat 30 minimarket, artinya kebutuhan untuk 75.000 orang telah dipenuhi oleh 30 minimarket, sedangkan jumlah penduduk di Kecamatan Harjamukti sebanyak 104.001 jiwa. Berdasarkan perhitungan menggunakan asumsi yang sama dengan di atas, maka jumlah minimarket di Kecamatan Kejaksan terlalu banyak atau kelebihan jumlahnya, sedangkan jumlah minimarket di Kecamatan Kesambi dan Pekalipan sudah sesuai kebutuhan, dan di Kecamatan Harjamukti serta Lemahwungkuk masih memungkinkan untuk ditambah minimarket baru.¹³

Lokasi toko modern (supermarket, hypermarket, departemen store, dan pusat perbelanjaan) yang tersebar di kota Cirebon ini terletak di sistem jaringan jalan arteri dan kolektor baik primer maupun sekunder. Artinya toko modern tersebut telah menempati lokasi jalan yang sesuai dengan peraturan yang berlaku. Sebagaimana yang disebutkan dalam Perpres No. 112 Tahun 2007 Pasal 5 ayat 1, 2, dan 3 bahwa toko modern berbentuk perkulakan, hypermarket, pusat perbelanjaan, supermarket dan departemen store hanya boleh berlokasi pada akses sistem jaringan jalan arteri atau kolektor dan tidak boleh

¹³ Wawancara dengan Bapak Gugun dari PT. Indomarco Prismatama

berlokasi di sistem jaringan lokal atau lingkungan di dalam kota. Hanya ada sebuah supermarket yaitu Superindo yang terletak di Komplek Pegambiran Residence yang merupakan kawasan perumahan dan termasuk dalam jalan lokal.

Sedangkan di dalam Perpres 112/2007, Permendag 53/2008, maupun Perwali 23/2010 memberikan kebebasan ruang usaha pada minimarket dengan seluas-luasnya karena minimarket diperbolehkan berdiri di sistem jalan lokal dan lingkungan dalam perumahan kota. Aturan ini yang membuat minimarket tumbuh pesat dan tidak terkendali. Akibatnya banyak toko-toko tradisional di perumahan yang tutup karena tidak mampu bersaing dengan minimarket.

Sekalipun dalam perhitungan hanya ada 2 kecamatan yang perlu dikurangi jumlah minimarketnya, tapi jika melihat lokasi minimarket-minimarket tersebut sangat berdekatan satu sama lain atau berdekatan dengan pasar tradisional dan toko modern lain seperti supermarket, hypermarket, departemen store, dan lain-lain, maka perlu penataan yang lebih rapi dan menciptakan iklim persaingan yang sehat bagi para pelaku pasar tersebut. Salah satu contohnya adalah di ruas jalan Siliwangi Kecamatan Kejaksan, disana berdiri Superindo, kemudian ada Yogya Departemen Store yang berjarak kurang dari 500 meter, disebaliknya berdiri Indomaret, kemudian beberapa meter dari Indomaret terdapat Pasar Pagi yaitu pasar tradisional dan pusat perbelanjaan PGC (Pusat Grosir Cirebon). Belum lagi di sekitar Jalan Siliwangi banyak toko-toko tradisional yang buka, tapi sepi pembeli. Kondisi tersebut memperlihatkan iklim persaingan yang tidak sehat di kalangan pelaku usaha.

Dalam Perwali Kota Cirebon No. 23 Tahun 2010 tidak dijelaskan berapa jarak minimal yang ideal bagi para pelaku pasar jika ingin membuka cabang di lokasi yang telah berdiri pasar sebelumnya. Oleh karena itu Pemerintah Kota Cirebon dapat melakukan benchmark ke daerah-daerah lain di Indonesia yang lebih tertib penataan lokasi pasarnya, seperti di DI Yogyakarta, dalam Perda Provinsi No. 8 Tahun 2011 tentang

pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern pada pasal 21 disebutkan bahwa pengaturan jarak antara pasar tradisional dengan pasar tradisional antar kabupaten/kota berjarak paling dekat 1 km, pengaturan jarak antara pasar tradisional dan pusat perbelanjaan antar kabupaten/kota berjarak paling dekat 1 km, dan pengaturan jarak antara pasar tradisional dan toko modern antar kabupaten/kota berjarak paling dekat 1 km.¹⁴

Tidak hanya di DI Yogyakarta, di DKI Jakarta juga telah ada peraturan daerah yang mengatur jarak antar pasar yaitu Perda DKI Jakarta No.2 Tahun 2012 tentang penataan pasar disebutkan bahwa antara minimarket seluas 200 m² dengan pasar tradisional minimal berjarak 500 m, jarak antara toko modern seluas 200-1.000 m² dengan pasar tradisional minimal 1 km dan jarak antara supermarket dan hypermarket dengan pasar tradisional minimal 2,5 km.¹⁵ Selain itu ada juga hasil penelitian tahun 2011 tentang Dampak Toko modern terhadap Pasar Tradisional di Kabupaten Cirebon, dijelaskan bahwa pengaturan jarak antara pasar tradisional dengan toko modern tidak boleh kurang dari 500 meter, sehingga pengaturan jarak tersebut diharapkan mampu melindungi pasar tradisional dari keberadaan toko modern. Sedangkan toko modern yang telah ada dan berlokasi kurang dari 500 meter dikarenakan belum adanya peraturan Bupati saat didirikan, maka hendaknya diberikan peringatan jauh sebelum registrasi ulang izin lokasi (HO) untuk memindahkan lokasi usahanya sesuai aturan.¹⁶

Dengan membandingkan peraturan-peraturan di daerah lain, Pemerintah Kota Cirebon dapat menetapkan aturan tentang jarak antar pasar sehingga iklim persaingan antar pasar lebih sehat.

¹⁴ Peraturan Daerah Provinsi DI Yogyakarta No. 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern

¹⁵ <http://m.bisnis.com/quick-news/read/20120207/77/62973/aturan-minimarket-dki-terapkan-jarak-minimal-500-m-dari-pasar-tradisional-1> (diakses tanggal 14 Maret 2014)

¹⁶ Amin El Daniel. 2011. *Dampak Toko modern terhadap Pedagang di Pasar Tradisional di Kecamatan Ciledug Kabupaten Cirebon*. Tesis Program Studi Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia

Tidak seperti realitas saat ini di banyak lokasi terlihat pasar tradisional dan toko modern yang letaknya sangat berdekatan, apalagi jarak antar minimarket satu dengan minimarket lain yang sangat dekat.

A. Evaluasi Pasal 8 Peraturan Walikota Cirebon No. 23 Tahun 2010

1. Berdasarkan Aspek Sosial Ekonomi

Pada Bab IV telah dibahas analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat Kota Cirebon. Data kependudukan yang diperoleh terlihat bahwa jumlah penduduk di Kota Cirebon mengalami peningkatan setiap tahunnya. Peningkatan jumlah penduduk tersebut menyebabkan kepadatan penduduk di tiap wilayah makin besar. Jumlah penduduk yang semakin banyak ini berpengaruh terhadap jumlah kebutuhan masyarakat, sehingga konsumsi penduduk pun meningkat.

Bagi para pelaku pasar, jumlah penduduk yang banyak dan mengalami peningkatan merupakan peluang untuk membuka lapangan usaha (bisnis) yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Salah satu peluang usaha yang dapat direalisasi adalah mendirikan pasar baik tradisional maupun modern.

Saat ini masyarakat Cirebon pun banyak yang telah mengalami perubahan sosial, sehingga banyak diantara masyarakat yang lebih memilih berbelanja di toko modern daripada di pasar tradisional yang memiliki image yang kurang baik di mata masyarakat. Pasar tradisional seringkali identik dengan hal-hal yang negatif, seperti kotor, bau, tidak aman, dan tidak nyaman untuk konsumen. Akhirnya dengan munculnya banyak toko modern, masyarakat beralih berbelanja ke toko modern yang lebih bersih, nyaman, dan aman. Bahkan, berbelanja ke toko modern lebih prestise dan dapat dilakukan walau sekedar *window shopping*.

Kenyataan seperti ini menyebabkan perkembangan toko modern yang sangat pesat, terutama minimarket. Di sisi lain pasar tradisional keadaannya makin terpuruk karena tidak mampu bersaing.

Perkembangan toko modern sebenarnya memberikan dampak positif berupa peningkatan jumlah lapangan pekerjaan. Berdasarkan

hasil wawancara dengan para pelaku toko modern seperti Carrefour, Giant, Alfamart, Indomart, dan Yogya Departement store, tingkat penyerapan tenaga kerja lokal mencapai 75- 90%. Di sisi lain munculnya toko modern dalam jumlah banyak ini menyebabkan sebagian besar pelaku usaha berbentuk toko tradisional bangkrut karena tidak mampu bersaing dan menurunnya omzet para pedagang di pasar tradisional. Dampak negatif lainnya adalah beberapa toko modern didirikan di daerah tempat meresapnya air, sehingga kini Cirebon sering dilanda banjir saat curah hujan tinggi, walaupun ada penyebab lainnya yaitu meningkatnya jumlah pemukiman baru di Kota Cirebon.

Analisis kondisi sosial ekonomi ini menjadi acuan untuk mengevaluasi kembali Pasal 8 Peraturan Walikota Cirebon No. 23 Tahun 2010 tentang Penataan Letak Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan Toko Modern/Minimarket di Kota Cirebon.

Peraturan yang ada idealnya ketika diimplementasi memberikan pengaruh yang positif. Realitasnya, aturan ini belum sepenuhnya diimplementasi oleh para pelaku pasar. Contohnya tentang persyaratan pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern di pasal 4. Seharusnya pendirian toko modern dan pasar tradisional memperhatikan pertumbuhan pasar tradisional dan UMKM, tetapi kenyataannya peningkatan jumlah toko modern justru mematikan UMKM yang berbentuk toko-toko tradisional di dalam perumahan. Maka evaluasi terhadap Perwali 23/2010 perlu dilakukan, misalnya dengan mengatur letak atau lokasi dan jarak antara pasar tradisional dan UMKM dengan toko modern. Rencana pendirian pasar tradisional maupun toko modern seharusnya mengacu pada RTRW Kota Cirebon karena telah dijelaskan secara detail lokasi mana saja yang diperbolehkan mendirikan pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern yaitu sebagai berikut:¹⁷

a. Pengembangan pasar tradisional terdiri atas :

- pengembangan kegiatan perdagangan skala besar untuk jenis sayuran, ikan dan sejenisnya terdapat di Pasar Kanoman

¹⁷ Perda No. 8 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Cirebon Tahun 2011-2031

Kelurahan Lemahwungkuk, Pasar Pagi Kelurahan Kejaksan, dan Pasar Jagastru Kelurahan Jagasatru; dan

- pengembangan kegiatan perdagangan kebutuhan sehari-hari untuk skala kecil dan menengah terdapat di Pasar Kramat di Kelurahan Kesenden, Pasar Drajat di Kelurahan Drajat, Pasar Perumnas di Kelurahan Kecapi, Pasar Kalitanjung di Kelurahan Harjamukti, Pasar Balong di Kelurahan Pekalipan, dan Pasar Gunung Sari di Kelurahan Pekiringan.

b. Pengembangan pusat perbelanjaan terdiri atas :

- pengembangan pasar swalayan atau plaza diarahkan pada kawasan yang baru berkembang khususnya pada Sub Pusat Pelayanan Kota di kawasan Ciremai Raya terletak di Kelurahan Kecapi dan kawasan Majasem, terletak di Kelurahan Karyamulya; dan
- pengembangan kegiatan perdagangan skala besar (grosir) di sekitar pusat kota yaitu di sekitar Jl. Karanggetas, Jl. Pasuketan dan Jl. Pekiringan

c. Pengembangan toko modern terdiri atas :

- pengembangan toko modern (mini market) di Jalan Kesunean, Jalan Jendral Sudirman, Jalan Jendral Ahmad Yani, Jalan Rajawali Raya, Jalan Tentara Pelajar, Jalan Kapten Samadikun, Jalan DR Wahidin, Jalan Pemuda, Jalan Nyi Mas Gandasari, Jalan Sunyaragi, Jalan Gunung Galunggung, Pelabuhan, Jalan Pangeran Diponegoro, Jalan Pekalipan, Jalan Kalitanjung, Jalan Kalijaga, Jalan Perjuangan, Jalan Evakuasi, Pegambiran Residence, Jalan Kartini, Jalan Kesambi, Jalan Ciremai Raya; dan
- perdagangan modern (supermarket) lokasinya tersebar di Pusat dan Sub Pusat Pelayanan Kota meliputi Jalan Kartini, Jalan Siliwangi, Jalan Cipto, Jalan Rajawali, Jalan Ciremai Raya, Jl. By Pass Brigjen Dharsono, Jl. By Pass Ahmad Yani.

Berdasarkan analisa sosial ekonomi, maka perlu ditambahkan aturan dalam Perwali Kota Cirebon mengenai aturan zona pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern sesuai dengan RTRW Kota Cirebon dan mempertimbangkan jumlah penduduk kota Cirebon yang berbeda di setiap kecamatan. Analisis sosial ekonomi ini dapat membantu pemerintah kota Cirebon untuk menetapkan daerah

mana saja yang masih mungkin didirikan pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern.

Pertimbangan penentuan jumlah pasar di setiap kecamatan juga memperhatikan informasi yang diperoleh dari hasil wawancara dengan pelaku pasar, seperti misalnya Indomart dan Alfamart yang menyatakan bahwa kebijakan mereka mendirikan minimart didasarkan pada jumlah penduduk yang berkisar 250-500 KK.

Tabel 5.1.
Analisa Jumlah Pasar Modern (Minimarket) berdasarkan
Kondisi Sosial Ekonomi

No	Kecamatan/ Kelurahan	Jumlah Penduduk	Jumlah Minimarket Berizin	Jumlah Minimarket berdasarkan Analisa Sosial Ekonomi*)	Ket
1.	Kecamatan Kejaksan				
	a. Kelurahan Kejaksan	8.962 jiwa	4 buah	4 buah	Sesuai
	b. Kelurahan Kebonbaru	8.206 jiwa	2 buah	3 buah	Tambah 1 buah
	c. Kelurahan Sukapura	13.776 jiwa	3 buah	5 buah	Tambah 2 buah
	d. Kelurahan Kesenden	11.932 jiwa	4 buah	5 buah	Sesuai
2.	Kecamatan Kesambi				
	a. Kelurahan Pekiringan	8.856 jiwa	-	3 buah	Tambah 3 buah
	b. Kelurahan Kesambi	10.058 jiwa	4 buah	4 buah	Sesuai
	c. Kelurahan Drajat	16.388 jiwa	2 buah	6 buah	Tambah 4 buah
	d. Kelurahan Sunnyaragi	4.404 jiwa	5 buah	2 buah	Dikuran gi 3 buah
	e. Kelurahan Karyamulya	9.900 jiwa	11 buah	4 buah	Dikuran gi 7

					buah
3.	Kecamatan Lemahwungkuk				
	a.Kelurahan Pegambiran	21.065 jiwa	-	8 buah	Tambah 8 buah
	b.Kelurahan Lemahwungkuk	7.765 jiwa	4 buah	3 buah	Dikurangi 1 buah
	c.Kelurahan Kesepuhan	14.451 jiwa	2 buah	6 buah	Tambah 4 buah
	d.Kelurahan Panjunan	10.248 jiwa	-	4 buah	Tambah 4 buah
4.	Kecamatan Harjamukti				
	a.Kelurahan Argasunya	17.783 jiwa	3 buah	7 buah	Tambah 4 buah
	b.Kelurahan Kecapi	22.293 jiwa	3 buah	9 buah	Tambah 6 buah
	c.Kelurahan Kalijaga	30.520 jiwa	5 buah	12 buah	Tambah 7 buah
	d.Kelurahan Larangan	14.134 jiwa	7 buah	6 buah	Dikurangi 1 buah
	e.Kelurahan Harjamukti	18.829 jiwa	2 buah	7 buah	Tambah 5 buah
5.	Kecamatan Pekalipan				
	a.Kelurahan Jagasatru	9.930 jiwa	1 buah	4 buah	Tambah 3 buah
	b.Kelurahan Pulasaren	7.393 jiwa	-	3 buah	Tambah 3 buah
	c.Kelurahan Pekalipan	6.247 jiwa	1 buah	2 buah	Tambah 1 buah
	d.Kelurahan Pekalangan	5.751 jiwa	-	2 buah	Tambah 2 buah

*) Asumsi satu keluarga terdiri dari 5 orang sehingga 500 KK terdiri dari 2.500 orang. Jumlah minimarket berdasarkan kondisi sosial ekonomi dihitung dengan cara jumlah penduduk dibagi 2.500

Berdasarkan analisa sosial ekonomi pada tabel di atas, maka keberadaan minimarket di beberapa kelurahan berlebih jumlahnya seperti Kelurahan Sunyaragi, Karyamulya, Lemahwungkuk, dan Larangan sehingga dapat dikurangi atau dipindahkan ke lokasi lain di kelurahan-kelurahan yang belum terdapat minimarket atau kelurahan yang jumlah minimarketnya masih sedikit.

Masih banyak kelurahan-kelurahan yang belum terdapat minimarket atau jumlah minimarketnya masih sedikit, sehingga memberikan peluang bagi para pengusaha minimarket untuk membuka sebanyak 45 buah minimarket di lokasi-lokasi tersebut.

2. Berdasarkan Aspek Hukum

Peraturan walikota (Perwali) dibuat mengacu pada peraturan yang lebih tinggi, termasuk Perwali Kota Cirebon No. 23 Tahun 2010. Perwali 23/2010 mengatur tentang tata letak pasar tradisional dan toko modern mengacu pada Peraturan Presiden No 112 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Perdagangan No 53 Tahun 2008.

Perpres 112/2007 mengatur secara umum kemudian di detailkan pada Permendag 53/2008 lalu dijelaskan lebih rinci dalam Perda dan Perwali. Hanya saja Perwali Kota Cirebon 23/2010 terkesan sangat ringkas. Pada Perwali Kota Cirebon 23/2010 memang dijelaskan aturan rencana pendirian pasar tradisional dan toko modern, hanya banyak hal yang belum dijelaskan dalam Perwali tersebut, padahal dalam Perpres 112/2007 dan Permendag 53/2008 dijelaskan secara umum. Beberapa kekurangan dalam Perwali Kota Cirebon 23/2010 diantaranya tentang perizinan. Hal ini tidak dijelaskan secara rinci jenis perizinan apa saja yang harus dimiliki oleh pelaku usaha pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern, sehingga membuka peluang bagi pelaku bisnis untuk berbuat curang, seperti mendirikan pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern secara ilegal atau tidak berizin. Fakta dari lapangan membuktikan ada 33 toko modern berbentuk minimarket yang tidak memiliki izin pendirian dan tidak diberi tindakan atau sanksi apapun, sehingga sangat penting dalam Perwali Kota Cirebon 23/2010 untuk memasukkan aturan perizinan, seperti jenis perizinan apa yang harus dimiliki pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern.

Setiap jenis pasar memiliki izin yang berbeda, juga prosedur perizinannya berbeda pula.

Fakta di lapangan banyak minimarket yang berdiri tanpa izin dan beroperasi secara bebas tanpa ada sanksi, sehingga perlu dievaluasi keberadaan minimarket tersebut berdasarkan Perwali yang sudah ada. Ternyata dalam Perwali tersebut belum dijelaskan arahan sanksi bagi para pelaku pasar yang melanggar aturan dalam hal ini tidak berizin. Oleh karena itu perlu ditambahkan aturan mengenai arahan sanksi bagi pasar tradisional, pusat perbelanjaan, maupun toko modern yang melanggar aturan. Padahal dalam Perpres 112/2007 dan Permendag 53/2008 terdapat aturan tentang sanksi.

Hal lainnya yang belum diatur dalam Perwali 23/2010 jika dibandingkan dengan Perpres 112/2007 dan Permendag 53/2008 adalah tentang batasan luas setiap jenis pasar. Jika batasan luas ini tidak diatur, pelaku usaha dapat seenaknya mendirikan jenis pasar dengan batasan luas seenaknya. Misalnya pelaku pasar mendirikan minimarket, tapi luasnya sebesar supermarket. Tentunya hal ini merugikan pemerintah Kota Cirebon dalam hal peroleh pajak retribusi.

Upaya menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat antar pelaku pasar perlu diakomodir dalam Perwali Kota Cirebon 23/2010. Salah satunya dengan menambahkan aturan tentang jarak antar pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern. Pada Perwali Kota Cirebon 23/2010 belum dijelaskan aturan penetapan jarak, maka perlu ditambahkan aturan jarak tersebut dalam Perwali yang baru ini.

Aturan lainnya yang belum dijelaskan Perwali 23/2010 adalah aturanjam buka untuk toko modern dan pusat perbelanjaan. Di satu sisi aturan jam buka tersebut berguna untuk melindungi keberadaan pasar tradisional, tapi di sisi lain aturan jam buka membatasi ruang gerak bisnis para pelaku pasar. jika ditelaah pada aturan rencana pendirian salah satu aspek yang harus diperhatikan adalah keberlangsungan pasar tradisional dan UMKM yang sudah ada, sehingga aturan jam buka bagi toko modern dan pusat perbelanjaan menjadi poin penting dalam Perwali agar iklim persaingan usaha yang sehat dapat terwujud.

Perwali 23/2010 juga dibuat tidak hanya untuk menjatuhkan sanksi pada pelaku pasar yang sudah ada sebelum aturan ini direvisi,

maka dalam Perwali tersebut ditambahkan ketentuan peralihan yang tujuannya untuk memberi kesempatan pada pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern yang telah ada untuk memperbaiki dan memenuhi persyaratan pendirian yang masih belum lengkap.

3. Berdasarkan Aspek *Stakeholder*

Ada banyak pihak-pihak yang berkepentingan atau pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang terkait dengan Perwali Kota Cirebon 23/2010. Para pemangku kepentingan itu diantaranya pemerintah Kota Cirebon, para pelaku pasar, masyarakat Kota Cirebon, dan orang-orang yang tergabung dalam lembaga swadaya masyarakat yang konsen pada isu persaingan usaha, isu lingkungan, dan lain-lain. Oleh karena itu, Perwali Kota Cirebon 23/2010 harus memperhatikan kepentingan semua pihak atau *stakeholders* ini karena jika hanya mengutamakan kepentingan satu pihak maka yang terjadi adalah ketimpangan atau ketidakseimbangan.

Salah satu contoh kasus yang pernah terjadi di Kota Cirebon adalah saat Lotte Mart didirikan. Sejak awal mula pendirian hingga peresmian menimbulkan reaksi negatif dari masyarakat tertentu yang merasa bahwa Lotte Mart ini tidak cocok dibangun di kawasan pendidikan, apalagi daerah tersebut berguna sebagai daerah resapan air karena kawasan sekitar Bima tersebut merupakan daerah rawan banjir.

Pemerintah Kota Cirebon juga tidak dapat membuka peluang kepada para pelaku pasar untuk berkembang secara bebas tanpa aturan demi mendapatkan pemasukan pajak yang besar karena hal ini dapat merugikan penduduk pribumi atau lokal yang telah memiliki usaha berupa toko tradisional. Perkembangan toko modern secara tidak langsung memberikan dampak negatif bagi toko-toko dan pasar tradisional yaitu penurunan omset usaha akibat persaingan usaha yang tidak sehat dan tidak seimbang. Jika dilihat dari sisi permodalan, toko-tokodan pasar tradisional memiliki modal yang jauh lebih rendah dibanding toko modern.

Sulit memang membuat aturan yang dapat memuaskan semua pihak, tapi paling tidak peraturan tersebut dibuat agar perkembangan

pasar tradisonal, pusat perbelanjaan, dan toko modern dapat lebih tertib dan tertata, meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kota Cirebon khususnya dan masyarakat wilayah III Cirebon umumnya serta menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat dan fair.

KESIMPULAN

Kajian tentang penataan pasar tradisonal, pusat perbelanjaan, dan toko modern menghasilkan kesimpulan sebagai berikut:

1. Penataan pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern diatur berdasarkan Peraturan Presiden No 112 Tahun 2007, Peraturan Menteri Perdagangan No. 53 Tahun 2008, dan Peraturan Walikota Cirebon No. 23 Tahun 2010.
2. Peraturan Walikota Cirebon No. 23 Tahun 2010 Pasal 8 belum sepenuhnya dijalankan atau dimplementasi dengan baik oleh para pelaku pasar maupun pihak pemerintah. Hal ini terlihat banyaknya minimarket (33 buah) yang berdiri dan beroperasi tanpa izin, tapi belum ada tindakan yang tegas dari pemerintah Kota Cirebon. Hal lainnya adalah perkembangan toko modern di Kota Cirebon sangat pesat, tapi belum tertata dengan rapi sehingga masih dijumpai pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern yang terkonsentrasi di satu kawasan atau jalan dengan jarak yang sangat berdekatan sehingga iklim persaingan menjadi tidak sehat. Artinya Perwali Kota Cirebon 23/2010 belum efektif mengatur penataan pasar.
3. Belum efektifnya Perwali Kota Cirebon 23/2010 Pasal 8 mendorong dilakukannya evaluasi terhadap peraturan tersebut baik berdasarkan aspek sosial ekonomi, hukum maupun stakeholder, sehingga penting untuk dilakukan revisi terhadap Pasal 8 Perwali Kota Cirebon 23/2010 dengan cara menambahkan ayat yang mengacu pada analisa sosial ekonomi masyarakat kota Cirebon. Hasil Evaluasi berupa rekomendasi tentang penambahan atau pengurangan minimarket di Kota Cirebon.

DAFTAR PUSTAKA

Amin El Daniel. 2011. *Dampak Toko modern terhadap Pedagang di Pasar Tradisional di Kecamatan Ciledug Kabupaten Cirebon*. Tesis Program Studi Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia

Daldjoeni N. 1987. *Geografi Kota dan Desa*. Penerbit Alumni, Bandung

<http://m.bisnis.com/quick-news/read/20120207/77/62973/aturan-minimarket-dki-terapkan-jarak-minimal-500-m-dari-pasar-tradisional-1>
(diakses tanggal 14 Maret 2014)

Jayadinata. T. Yohara. 1999. *Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan, dan Wilayah*. Bandung, ITB

Peraturan Daerah Provinsi DI Yogyakarta No. 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern

Perda No. 8 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Cirebon Tahun 2011-2031

Peraturan Menteri Perdagangan No. 53 Tahun 2008

Peraturan Presiden No. 112 Tahun 2007

Peraturan Walikota Cirebon No. 23 Tahun 2010

Nielsen. 2009. *Marketing & Media Presentation* (MPP)

www.kppu.go.id/docs/Positioning-paper/positioning-paper-ritel.pdf
(diakses tanggal 5 Maret 2014)