



Legalitas Tindakan Pemerintah Daerah Dalam Pengalihan Fungsi Trotoar Kota Ambon

Radhi Rafiq Defrian Samal¹, Muhammad Irham², Merlien Irene Matitaputty³

^{1,2,3} Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia.

 : endysamal792@gmail.com

ABSTRACT: Article 34 paragraph 3 of the Constitution of the Republic of Indonesia states that the state is responsible for providing health service facilities and adequate public service facilities to the community. Furthermore, Article 45 paragraph 1 letter a of Law Number 22 of 2009 concerning Road Traffic and Transportation "states that supporting facilities for the implementation of road traffic and transportation include sidewalks, the provision of which is provided by the local government." Article 113 paragraph 1 letter a government regulation number 79 of 2013 concerning Road Traffic and Transportation Networks states that sidewalks are also a form of public service provided by the government as supporting facilities for road traffic and transportation in the form of provisions for pedestrians. Article 11 Paragraph 2 of Law Number 38 of 2004 concerning Roads "states that sidewalks are useful spaces for pedestrians. In accordance with the problems raised, the type of research used in this writing is normative juridical legal research. Legal research is a process of discovering legal rules, legal principles and legal doctrines in order to answer the legal issues faced. The Ambon City Government regarding changing the function of sidewalks in Ambon City is currently not in accordance with Article 4 paragraphs 3 and 4 of Ambon City Regional Regulation No. 10 of 2014 concerning the Arrangement of Street Vendors, which states (3) Locations that cannot be designated as business premises for street vendors The five are as follows: within government agencies, within schools, within places of worship, around market locations, on roofs and sewers, in city parks and green lanes, around monuments and hero's graves, throughout the body road.

Keywords: *Transfer of Sidewalk Functions; Legality; Government Actions.*

ABSTRAK: Pasal 34 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum layak pada masyarakat. Selanjutnya Pasal 45 ayat 1 huruf a Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan "menyatakan bahwa fasilitas pendukung penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan salah satunya meliputi trotoar yang penyediaannya diselenggarakan oleh pemerintah setempat." Pasal 113 ayat 1 huruf a peraturan pemerintah nomor 79 tahun 2013 Tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan bahwa Trotoar juga merupakan salah satu bentuk pelayanan umum yang disediakan oleh pemerintah sebagai fasilitas pendukung lalu lintas dan angkutan jalan berupa penyediaan bagi pejalan kaki. Pasal 11 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan "menyatakan trotoar sebagai ruang manfaat jalan bagi para pejalan kaki. Sesuai dengan permasalahan yang diangkat, maka tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum yuridis normatif. Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Pemerintah Kota Ambon terhadap pengalih fungsi trotoar di Kota Ambon saat ini tidak sesuai dengan Pasal 4 ayat 3 dan 4 Peraturan Daerah Kota Ambon No 10 Tahun 2014 Tentang Penataan Pedagang Kaki Lima, yang menyatakan (3) Lokasi yang tidak dapat ditetapkan sebagai tempat usaha Pedagang kaki Lima adalah sebagai berikut di dalam lingkungan instansi Pemerintah, di dalam lingkungan Sekolah, di dalam lingkungan tempat peribadatan, Di sekitar lokasi pasar, Di atas roil dan got, Di taman kota dan jalur hijau, Di sekitar monumen dan taman makam pahlawan, Di seluruh badan jalan.

Kata Kunci: *Pengalihan Fungsi Trotoar, Legalitas; Tindakan Pemerintah*

PENDAHULUAN

Trotoar adalah jalur bagi pejalan kaki yang terletak di daerah manfaat jalan, diberi lapis permukaan, diberi elevasi lebih tinggi dari permukaan perkerasan jalan, dan pada umumnya sejajar dengan jalur lalu lintas kendaraan. Alih fungsi trotoar sudah banyak terjadi di negara berkembang. Di Indonesia, banyak ditemui ruas-ruas trotoar yang tersedia digunakan untuk Pedagang Kaki Lima (PKL) dan parkir kendaraan, bahkan sampai menghabiskan lebar trotoar yang ada tanpa menyisakan ruang bagi pejalan kaki sebagai pengguna utamanya. Selain untuk kepentingan ekonomis, sering juga dijumpai penempatan utilitas-utilitas yang memaknai ruang trotoar seperti rambu lalu lintas, tiang listrik, tanaman perindang dan lainnya. Kesalahan pengelolaan trotoar yang sudah sering terjadi mendapatkan pembenaran karena tidak ada penegakan peraturan yang tegas, bahkan mendapat pemakluman atas nama kepentingan ekonomi,¹ tidak berpihaknya pemerintah dan regulasi menyebabkan pejalan kaki hanya bisa pasrah dengan kondisi lingkungan yang kurang nyaman. Pejalan kaki tidak mendapat ruang yang cukup di trotoar sehingga memilih dan terpaksa menggunakan badan jalan sebagai pilihan untuk pergerakan, dan sangat membahayakan keselamatan. Dengan ini wajar jika pilihan modal berjalan kaki menjadi tidak menarik, orang cenderung akan menggunakan kendaraan untuk beraktivitas.²

Pasal 11 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2022 Tentang Jalan “menyatakan trotoar sebagai ruang manfaat jalan bagi para pejalan kaki. Dimaksud pada ayat 1 meliputi badan jalan, saluran tepi jalan, dan ambang pengamanannya”. Ketentuan ini menyatakan bahwa ruang manfaat jalan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 hanya diperuntukkan bagi median, perkerasan jalan, jalur pemisah, bahu jalan, saluran tepi jalan, trotoar, lereng, dan bangunan pelengkap lainnya.

Pedagang kaki lima seringkali memanfaatkan fasilitas umum, yaitu trotoar jalan dan bahu jalan, sebagai salah satu tempat untuk berdagang. Tindakan tersebut tentunya tidak sesuai dengan fungsi trotoar dan bahu jalan yang ditetapkan dalam peraturan perundangan-undangan. Tindakan pemerintah daerah kota ambon telah menabrak hak dasar pejalan kaki di kota ambon sebagaimana yg diatur pejalan kaki yang dilanggar haknya karena adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Lembaran Negara 96 Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5025 (Selanjutnya disingkat UU No. 22 Tahun 2009) pada Pasal 131 ayat 1 “Bahwa pejalan kaki berhak atas ketersediaan fasilitas pendukung yang berupa trotoar, tempat penyeberangan dan fasilitas lain”. Selanjutnya dalam Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2014 Tentang Penataan Pedagang Kaki Lima Kota Ambon, Lembaran Daerah 2014, Tambahan Lembaran Daerah Nomor 300 Tahun 2014 (Selanjutnya disingkat Perda No. 10 Tahun 2014). Perda No 10 Tahun 2014 Pada pasal 1 ayat (23) menjelaskan “Trotoar adalah tepi jalan besar yang sedikit lebih tinggi daripada jalan yang berfungsi sebagai tempat orang berjalan” dan pada Pasal 4 ayat 3 huruf (e) dan (h), di mana trotoar dilarang sebagai tempat penjualan PKL.

Berdasarkan peraturan yang dimaksud, terdapat pelanggaran yang dilakukan oleh PKL dalam menggunakan trotoar untuk melakukan aktifitas berdagang. PKL harus lebih memperhatikan pembatasan ruang yang diberlakukan oleh Negara. Memberikan kehidupan yang baik kepada PKL bukan berarti memberikan kebebasan kepada mereka

¹ Yermadona, H. *Menara Ilmu*, Analisa Kebutuhan Jalur Pedestrian Pada Pasar Koto Baru Kabupaten Tanah Datar, 2018, h. 12.

² Setiawan, Indra, *Penanganan Trotoar Di Area Perkotaan Berdasarkan Persepsi Pengguna Dengan Metode Faktor Analisis (Studi Kasus Di Jalan Tuanku Tambusai Pekanbaru)*, Diss, Universitas Islam Riau, 2019, h. 1-5.

untuk berdagang dimana saja, tetapi tidak terlepas dari peran pemerintah daerah Kota Ambon dalam melihat peristiwa tersebut yang telah mengalihkan fungsi trotoar di Kota Ambon.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian dalam penulisan ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Prosedur pengumpulan bahan hukum menggunakan penelitian kepustakaan, perpustakaan sebagai sarana untuk memperoleh bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder kemudian bahan hukum tersebut dikumpulkan dan dianalisis. Teknik analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis kualitatif.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Legalitas Tindakan Pemerintah Daerah Mengalihkan Fungsi Trotoar

Kewenangan pemerintah berkaitan erat dengan asas legalitas, asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang. Asas legalitas ini merupakan prinsip negara hukum yang menekan pada pemerintahan berdasarkan undang-undang, dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimitasi, yaitu kewenangan yang dimiliki pemerintah ini haruslah berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan demikian substansi dari asas legalitas adalah wewenang: 1) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 8 Ayat 2 Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan: a) peraturan perundang-undangan; dan b) AUPB; 2) Namun tindakan pemerintah daerah kota Ambon dalam hal kewenangan telah mengambil keputusan tanpa berdasarkan legalitas kewenangan pemerintah daerah yang termuat dalam aturan tersebut.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembar Negara Nomor 59 dan Tambahan Lembar Negara Nomor 4844), yang disebut dengan Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³ Trotoar merupakan wadah atau ruang untuk kegiatan pejalan kaki melakukan aktivitas dan untuk memberikan pelayanan kepada pejalan kaki sehingga dapat meningkatkan kelancaran, keamanan, dan kenyamanan bagi pejalan kaki.

Bahwa trotoar merupakan jalan yang disediakan dan digunakan untuk pejalan kaki, jalur ini berada di pinggir jalan dan memiliki ketinggian tertentu serta terpisah dari jalur lalu lintas oleh struktur fisik. dapat dikatakan bahwa segala sesuatu bangunan yang berada di trotoar tidak diperkenankan karena tidak sesuai dengan fungsi dan tempatnya, namun pada kenyataannya saat ini trotoar sudah banyak yang disalahgunakan dan banyak mengalami perubahan baik secara fisik maupun fungsi.⁴ Dengan adanya kendaraan

³ Muluk, K, *Jurnal Desentralisasi*, Menggagas Peran baru Pemerintah Daerah. 2006, h. 7(4).

⁴ Ramadhan, Muhammad Agphin, Galeh Nur Indriatno Putra Pratama, and Retna Hidayah, *Penataan sistem jalur pejalan kaki*, Yogyakarta: INERSIA Informasi dan Ekspose Hasil Riset Teknik Sipil dan Arsitektur, 2018, h. 101-117.

bermotor yang berada di atas trotoar, secara otomatis akan menjadikan lebar trotoar semakin sempit. Jumlah pejalan kaki yang melintas harus disertai dengan lebar yang memadai, akan menjadikan pejalan kaki lebih aman dan nyaman.⁵ Pejalan kaki memiliki hak atas ketersediaan fasilitas pendukung yang berupa trotoar dan tempat penyeberangan, trotoar merupakan hak bagi pejalan kaki, trotoar merupakan jalur bagi pejalan kaki dipinggir jalan raya yang posisinya lebih tinggi dari jalan raya yang disediakan untuk memberikan hak yang sama bagi pejalan kaki dengan pengguna jalan lainnya dan juga untuk menjamin keselamatan dan kenyamanan pejalan kaki dalam melakukan aktifitasnya.

B. Akibat Hukum Tindakan Pemerintah Daerah Terhadap Pengalihan Fungsi Trotoar Kota Ambon

Akibat hukum alih fungsi trotoar kota ambon mengakibatkan meningkatnya angka kemacetan, karena penggunaan trotoar tidak pada fungsinya, dalam hal tersebut sudah di atur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, sikap pemerintah daerah dalam hal ini kota ambon, bahkan tidak mengeluarkan surat keputusan sebagai legalitas izin pengalihan fungsi trotoar, sehingga trotoar juga merupakan ruang manfaat yang di peruntukan untuk masyarakat setempat tidak berungsi dengan baik.

Angka penambahan jumlah kendaraan di Indonesia tiap tahun semakin meningkat. Hal ini menjadikan kondisi kota kian akrab dengan kemacetan terlebih di kota-kota besar. Sedangkan disisi lain, masih banyak juga masyarakat yang melakukan aktivitasnya dengan berjalan kaki di sepanjang jalan raya. Seperti misalnya akan menuju ke kantor, sekolah, atau pun melakukan perjalanan menuju ke tempat pemberhentian transportasi umum. Dengan kondisi jalan raya yang penuh kendaraan bermotor, menjadikan lalu lintas semakin padat.

Hal ini pun tentunya menjadikan lingkungan jalan tersebut menjadi area yang berbahaya bagi pejalan kaki. Maka dari itu, pemerintah telah menyediakan fasilitas bagi pejalan kaki dalam bentuk jalur khusus yang bebas dari aktivitas kendaraan bermotor yang disebut dengan trotoar. Trotoar adalah jalur pejalan kaki yang terletak pada daerah milik jalan yang diberi lapisan permukaan dengan elevasi yang lebih tinggi dari permukaan perkerasan jalan, dan pada umumnya sejajar dengan jalur lalu lintas kendaraan.

Berdasarkan tindakan pengalihan fungsi yang di lakukan oleh pemerintah daerah kota ambon tidak berdasarkan asas legalitas yang, di karenakan tindakan tersebut tidak berlandaskan aturan hukum yang di atur baik dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan, selanjutnya pada "Pasal 113 ayat 1 huruf a peraturan pemerintah nomor 79 tahun 2013 tentang jaringan lalu lintas dan angkutan jalan bahwa trotoar juga merupakan salah satu bentuk pelayanan umum yang disediakan oleh pemerintah sebagai fasilitas pendukung lalu lintas dan angkutan jalan berupa penyediaan bagi pejalan kaki".

Tindakan hukum pemerintahan yang dipakai dalam penulisan ini adalah tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum (*rechtsvolgen*) di bidang hukum administrasi dan Tindakan yang dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan umum. Hal ini dikarenakan Tindakan pemberian izin secara lisan yang dikeluarkan oleh DPRD Kota Ambon kepada PKL yang berjualan di atas trotoar. Merupakan tindakan pemerintah yang menimbulkan hak dan kewajiban bagi kedua belah pihak dimana DPRD Kota Ambon memberikan izin dengan syarat-syarat tertentu kepada PKL yaitu, PKL diperbolehkan berjualan di atas jam 6 sore dan memberikan

⁵ *Ibid*, h. 9.

retribusi sebesar Rp. 11.000 (sebelas ribu rupiah) kepada pemerintah dan dilain sisi jika PKL tidak menepati kesepakatan perjanjian dalam izin tersebut, maka akan ada akibat hukum yaitu berupa teguran dan larangan berdagang, akan tetapi kondisi tersebut juga menerangkan bahwa pemberian izin kepada PKL untuk berdagang di atas Trotoar tidak mempertimbangkan kepentingan umum bagi pejalan kaki di kota ambon.

Dasar hukum lain yang mengatur mengenai penggunaan jalan untuk kegiatan di luar fungsi jalan yaitu Pasal 11 ayat 9 dan ayat 10 Undang-undang Nomor 02 Tahun 2022 yang berbunyi. Pemanfaatan bagian-bagian jalan sebagaimana dimaksud pada Pasal 11 ayat 2 selain peruntukan wajib memperoleh izin dari penyelenggara jalan sesuai dengan kewenangannya dan pelaksanaannya mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan barang milik negara/barang milik daerah”.

Pengalih fungsi trotoar di Kota Ambon saat ini tidak sesuai dengan Pasal 4 ayat 3 dan 4 Peraturan Daerah Kota Ambon No 10 Tahun 2014 Tentang Penataan Pedagang Kaki Lima, yang menyatakan; ayat 3 Lokasi yang tidak dapat ditetapkan sebagai tempat usaha pedagang kaki Lima adalah sebagai berikut; di dalam lingkungan instansi pemerintah, di dalam lingkungan Sekolah, di dalam lingkungan tempat peribadatan, di sekitar lokasi pasar, di atas roil dan got, di taman kota dan jalur hijau, di sekitar monumen dan taman makam pahlawan, di seluruh badan jalan. Ayat 4 Penetapan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat 3 dilakukan dengan memperhatikan ketentuan perundang-undangan serta mempertimbangkan kepentingan umum, sosial, budaya, pendidikan, kesehatan, ekonomi, keamanan, dan ketertiban serta kebersihan lingkungan sekitarnya. Aturan yang termuat di atas tidak di taati dengan baik sehingga trotoar yang diperuntukan bagi pejalan kaki tidak berjalan dengan baik.

KESIMPULAN

Pemerintah daerah Kota Ambon tidak mempunyai legalitas terhadap pengalihan fungsi trotoar, bahkan dalam aturan daerah yang termuat tidak ada dasar hukum yang dapat mengizinkan pengalih fungsi trotoar diluar fungsinya kecuali terdapat kegiatan keagamaan, kenegaraan, dan olahraga. Pengalih fungsi trotoar di Kota Ambon saat ini tidak sesuai dengan Pasal 4 ayat 3 dan 4 Peraturan Daerah Kota Ambon No 10 Tahun 2014 Tentang Penataan Pedagang Kaki Lima, yang menyatakan; Lokasi yang tidak dapat ditetapkan sebagai tempat usaha Pedagang kaki Lima adalah sebagai berikut; di dalam lingkungan instansi Pemerintah, di dalam lingkungan Sekolah, di dalam lingkungan tempat peribadatan, di sekitar lokasi pasar, di atas roil dan got, di taman kota dan jalur hijau, di sekitar monumen dan taman makam pahlawan, di seluruh badan jalan. Penetapan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan memperhatikan ketentuan perundang-undangan serta mempertimbangkan kepentingan umum, sosial, budaya, pendidikan, kesehatan, ekonomi, keamanan, dan ketertiban serta kebersihan lingkungan sekitarnya. Aturan yang termuat di atas tidak di taati dengan baik sehingga trotoar yang diperuntukan bagi pejalan kaki tidak berjalan dengan baik.

REFERENSI

Buku

Abdul Aziz. (2015) *Dhimmi dan Konsep Kewarganegaraan, Perspektif Klasik dan Modern*, Pt Lkis Pelangi Aksara, Yogyakarta.

- Yermadona, H. (2018), *Analisa Kebutuhan Jalur Pedestrian Pada Pasar Koto Baru Kabupaten Tanah Datar*, Menara Ilmu.
- Setiawan, Indra, (2019), *Penanganan Trotoar Di Area Perkotaan Berdasarkan Persepsi Pengguna Dengan Metode Faktor Analisis (Studi Kasus Di Jalan Tuanku Tambusai Pekanbaru)*, Universitas Islam Riau.
- Ramadhan, Muhammad Agphin, Galeh Nur Indriatno Putra Pratama, and Retna Hidayah, (2018), *Penataan sistem jalur pejalan kaki*, INERSIA Informasi dan Ekspose Hasil Riset Teknik Sipil dan Arsitektur, Yogyakarta.