

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 34 tentang Jalan Pasal 34 ayat (4) disebutkan bahwa: *Trotoar sebagaimana dimaksud pada ayat (3) hanya diperuntukan bagi lalu lintas pejalan kaki.* Peraturan lain mengenai Trotoar diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. di dalam Pasal 45 definisi trotoar adalah salah satu pendukung penyelenggaraan lalu lintas, pada Pasal 131 di atur bahwa *pejalan kaki berhak atas ketersediaan fasilitas pendukung yang berupa trotoar, tempat penyeberangan dan fasilitas lain.*

Trotoar merupakan salah satu fasilitas pendukung penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan di antara fasilitas-fasilitas lainnya seperti: lajur sepeda, tempat penyeberangan pejalan kaki, halte, dan/atau fasilitas khusus bagi penyandang disabilitas dan manusia usia lanjut sebagaimana terumuskan dalam Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Penyediaan fasilitas-fasilitas pendukung (termasuk trotoar) di atas diselenggarakan oleh pihak pemerintah bergantung pada jenis jalan tempat Trotoar itu didalam Pasal 45 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan:¹

- a. Untuk jalan Nasional, diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat;
- b. Untuk jalan Provinsi, diselenggarakan oleh Pemerintah Provinsi;

¹ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 “*Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan*”

- c. Untuk jalan Kabupaten dan jalan Desa, diselenggarakan oleh Pemerintah Kabupaten;
- d. Untuk jalan kota, diselenggarakan oleh Pemerintah Kota;
- e. Untuk jalan Tol, diselenggarakan oleh badan usaha jalan Tol.

Dalam membangun sarana Trotoar dibutuhkan beberapa kriteria untuk tercapainya sarana berjalan kaki yang nyaman.² Trotoar memiliki ketentuan jalan tipe II kelas 1, kelas 2, kelas 3 dilengkapi dengan trotoar, kecuali jalan tipe 1 seperti jalan pintas karena jalan tersebut terlalu sempit untuk didampingi trotoar. Sedangkan jalan tipe II merupakan jalan raya yang sering dilewati oleh kendaraan, seperti pada daerah pinggir kota. Sementara untuk daerah tipe II kelas 3, karena pejalan kaki lebih dari 100 orang per-12 jam serta volume kendaraan melebihi 1000 buah per 12 jam maka perlu disediakan trotoar berdasarkan Badan Standarisasi Nasional (BSN) tentang Geometri Jalan Perkotaan.

Beberapa aturan dalam penempatan Trotoar dan fasilitas penunjang lainnya menjelaskan bahwa suatu ruas jalan dianggap perlu dilengkapi dengan Trotoar apabila disepanjang jalan tersebut terdapat penggunaan lahan yang mempunyai potensi menimbulkan pejalan kaki. Penggunaan lahan tersebut antara lain perumahan, sekolah, pusat perbelanjaan, pusat perdagangan, pusat perkantoran, pusat hiburan, pusat kegiatan social, daerah *industry*, terminal bus dan lain-lain.

² Wibowo Gunawan, MSP, “Standart Perancangan Geometrik Jalan Perkotaan”, (Malang, Direktorat Jendral Bina Marga-Departemen Pekerjaan Umum, 1988). Hal. 9

Menurut Iswanto, elemen-elemen pendukung yang harus terdapat pada jalur Trotoar :³

1. Lahan parkir kendaraan bermotor.
2. Saluran air baik yang tertutup maupun terbuka.
3. Sarana penghijauan jalan.
4. Tempat Sampah
5. Halte Bus
6. Telephone Umum.

Penting diketahui, ketersediaan fasilitas Trotoar merupakan Hak pejalan kaki yang telah disebut dalam Pasal 131 ayat (1) Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Ini artinya, Trotoar diperuntukkan untuk pejalan kaki, bukan untuk orang pribadi.

Lebih lanjut dikatakan dalam Pasal 25 ayat (1) huruf H Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, bahwa setiap jalan yang digunakan untuk lalu lintas umum wajib dilengkapi dengan perlengkapan jalan, yang salah satunya berupa fasilitas pendukung kegiatan lalu lintas dan angkutan jalan yang berada di jalan dan di luar badan jalan. Ini artinya, sebagai salah satu fasilitas pendukung jalan, Trotoar juga merupakan perlengkapan jalan.

Berkaitan dengan Trotoar sebagai perlengkapan jalan, berdasarkan Pasal 28 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan

³ Khamala Rizkani Dewi “Ketika Trotoar Menjadi Lahan Rejeki Pedagang kaki lima” <http://dewikhamalarizkiani.blogspot.co.id/2012/12/> tml Pada Tanggal 14 Maret 2019 Pukul 19.00 Wit

Angkutan Jalan bahwa: *setiap orang dilarang melakukan perbuatan yang mengakibatkan gangguan pada fungsi perlengkapan jalan.*⁴

Pada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 3 Tahun 2014 Pasal 1 ayat 3 dikatakan bahwa *Prasarana dan sarana jaringan pejalan kaki adalah fasilitas yang disediakan di sepanjang jaringan pejalan kaki untuk menjamin keselamatan dan kenyamanan pejalan kaki.* Para pejalan kaki berada pada posisi yang lemah jika mereka bercampur dengan kendaraan, maka mereka akan memperlambat arus lalu lintas.⁵ Oleh karena itu, salah satu tujuan utama dari manajemen lalu lintas adalah berusaha memisahkan pejalan kaki dari arus kendaraan bermotor, tanpa menimbulkan gangguan-gangguan yang besar terhadap aksesibilitas dengan pembangunan Trotoar.

Trotoar merupakan tempat bagi pejalan kaki di jalan raya. Pada dasarnya Trotoar dibangun disepanjang sisi kanan dan sisi kiri jalan raya mengikuti arah alurnya jalan raya tersebut. Keberadaan Trotoar sangatlah mendukung bagi para pejalan kaki yang akan melintasi jalan-jalan besar atau jalan raya dipusat kota. Pejalan kaki tidak perlu khawatir saat melintasi jalan raya yang ramai dengan berbagai kendaraan bermotor serta arus lalu lintas yang padat karena mereka telah disediakan tempat tersendiri untuk berjalan.

Penataan Trotoar di kota Ternate saat ini sebatas fasilitas yang diadakan karena pembentukan jalan. Perencanaannya belum mempertimbangkan aspek-aspek manusiawi dan hanya sekedar mengakomodasi kepentingan pejalan kaki. Sudah

⁴*Ibid*

⁵ Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No 3 Tahun 2014 *Tentang Pedoman Perencanaan, Penyediaan, dan Pemanfaatan Prasarana dan Sarana Jaringan Pejalan Kaki di Kawasan Perkotaan*

selayaknya pembangunan Trotoar direncanakan untuk memberikan kenyamanan untuk penggunaannya. Oleh karena Trotoar adalah elemen sebuah pedestrian; yaitu ruang luar yang digunakan untuk kegiatan penduduk kota sehari-hari seperti kegiatan berjalan-jalan melepas lelah, bersantai, sebagai tempat aspirasi, kegiatan bersama dengan fungsi utamanya yaitu memfasilitasi pejalan kaki untuk bergerak dari satu bangunan ke bangunan yang lain, dari bangunan ke ruang lain yang ada atau sebaliknya, atau dari suatu tempat ke tempat yang lainnya di kawasan perkotaan.

Perlu tidaknya Trotoar dapat diidentifikasi oleh volume para pejalan kaki yang berjalan di jalan, tingkat kecelakaan antara kendaraan dengan pejalan kaki dan pengaduan/permintaan masyarakat. Di pusat kota Trotoar bukan untuk pejalan kaki. Trotoar malah menjadi tempat jualan Pedagang kaki lima, tempat meletakkan pot bunga maupun ditanami pohon. Warga kota mungkin saja menganggap sepele adanya Trotoar dan fungsi utamanya. Tetapi sesungguhnya, Trotoar adalah ruang yang menjadi Hak Asasi. Kita bisa saksikan kondisi paling memirisakan dengan fungsi Trotoar itu di berbagai tempat di kota-kota besar.

Peralihan fungsi Trotoar menjadi tempat penjualan para Pedagang kaki lima semakin tidak terkendali. Akibatnya jalan menjadi macet, apalagi ketersediaan tempat parkir bagi kendaraan juga tidak tersedia dengan layak. Para pedagang yang berjualan di atas Trotoar juga terkesan tidak peduli, mereka tidak punya alternative tempat menjual yang strategis, tempat yang sedianya khusus diperuntukkan bagi pedagang kaki lima terkadang dianggap kurang menguntungkan secara ekonomis.

Tidak sedikit dari para pedagang akhirnya berpindah ke tempat-tempat yang dianggap strategis dan menguntungkan. Belum lagi bagi pedagang pendatang baru tidak ada pilihan yang lebih baik selain membuka lapak - lapak di pinggir jalan atau di atas Trotoar. Isu Pedagang kaki lima yang marak sekarang terjadi di realita bisnis menengah kebawah sebetulnya bukan hal baru lagi. Karena sejak zaman kolonial Belanda pun pedagang yang berdagang di pinggir jalan sudah ada. Namun dahulu istilahnya adalah pedagang emperan jalan, bukan Pedagang kaki lima (PKL).

Keberadaan para Pedagang kaki lima (PKL) tersebut sebetulnya mengganggu, karena wilayah badan jalan (Trotoar) yang seharusnya digunakan oleh pejalan kaki untuk lewat lalu lalang, terpaksa tak bisa dimanfaatkan sebagaimana mestinya. Dari situlah juga sering terjadi kemacetan. Kendaraan - kendaraan yang jalan, terpaksa pula harus mengalami kemacetan karena para Pedagang kaki lima (PKL) yang terlalu banyak mengambil badan jalan hingga kadang sampai memakan tempat area jalan utama, atau melewati batas Trotoar. Namun di lain sisi, keberadaan Pedagang kaki lima (PKL) juga memberikan manfaat bagi para pengguna jalanan ketika harus membeli sesuatu (misal, minuman) yang otomatis para pengguna jalanan tidak harus repot-repot untuk mencari minimarket untuk membeli sebuah minuman. Harga yang ditawarkan oleh para Pedagang Kaki Lima (PKL) pun jauh lebih murah dengan harga pada minimarket.

Dari proses transaksi jual beli di jalanan itulah para pedagang kaki lima mencari Nafkah dan mendapatkan rejeki penghasilan. Pedagang kaki

limaselalu dikaitkan dengan sebuah kemacetan yang terjadi di jalanan. Khususnya di jalan raya kota-kota besar. Seperti dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan, lagi-lagi kemacetan yang ada salah satu faktornya yaitu karena banyak Pedagang Kaki Lima (PKL) yang memanfaatkan badan jalan (Trotoar).

Bagi yang pro dengan keberadaan Pedagang Kaki Lima (PKL), atau bagi sebagian orang keberadaan Pedagang Kaki Lima, justru memberikan solusi kebutuhan di jalanan, mungkin mereka tak merasa terganggu dengan adanya pedagang-pedagang kaki lima tersebut. Tapi lain ceritanya bagi yang kontra terhadap keberadaan Pedagang kaki lima (PKL), dan merasa terganggu dengan adanya Pedagang Kaki Lima, mungkin mereka akan mengeluh.

Dengan unsur ketergangguan dan ketidaknyamanan tersebut, maka kerap kali para Pedagang Kaki Lima mengalami pengusiran dan pengejaran oleh Petugas karena mempergunakan area bisnis yang tidak sesuai dengan tata ruang perkotaan. Pro dan kontra terhadap Pedagang Kaki Lima itulah yang menjadi poin dalam sisi sosial. Karena pada dasarnya, para Pedagang Kaki Lima tersebut pun bekerja dengan cara halal bahkan giat berjuang unuk keluarga, namun harus dihantui setiap saat oleh bayang-bayang Petugas atau Aparat.

Berkaitan dengan Penyalahgunaan Trotoar sebagai sarana pejalan kaki merupakan masalah yang sangat kompleks yang memerlukan upaya penanggulangan yang komprehensif dengan melibatkan kerjasama antara multidisipliner, multi sektor dan peran serta masyarakat secara aktif yang dilaksanakan secara berkesinambungan, konsekuen dan konsisten.

Perkembangan penyalahgunaan Fungsi Trotoar dari waktu-kewaktu menunjukkan kecenderungan yang semakin meningkat dan akan berakibat sangat merugikan bagi individu maupun masyarakat luas. Di Daerah kota Ternate sendiri telah mengatur Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Ketertiban Umum di dalam Pasal 14 ayat 1 yang berbunyi :*Setiap orang atau badan di larang berjualan di jalan, trotoar, lampu pengatur lalu lintas (traffic light). drainase jembatan penyebrangan orang (jpo) dan bantaran sungai.* Namun dalam penerapannya tidak efektif di karenakan minimnya sosialisasi tentang fungsi Trotoar oleh Pemerintah itu sendiri dan penyediaan tempat bagi Pedagang Kaki Lima (PKL) sehingga Trotoar tidak dijadikan tempat bagi Pedgng Kaki Lima.

Peningkatan jumlah populasi penduduk di Kota Ternate, yang begitu cukup tinggi setiap tahunnya serta berada pada lokasi yang strategis yaitu merupakan salah satu aktivitas perekonomian, perdagangan serta kegiatan masyarakat lainnya sehingga memerlukan upaya penganggulangan yang komperhensif.

Dari uraian latar belakang diatas, penulis sangtalah tertarik untuk mengangkat sebuah judul skripsi mengenai **Efektifitas Penerapan Pasal 34 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 Tentang Jalan**, guna untuk menjawab sekaligus menyelesaikan problematika tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka di tetapkan ruang lingkup permasalahan, sebagai berikut ;

1. Bagaimana Efektivitas Penerapan Pasal 34 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan di Kota Ternate ?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi efektivitas Penerapan Pasal 34 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan di Kota Ternate ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, ditetapkan tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui peran Pemerintah Kota Ternate dalam menerapkan Pasal 34 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 34 tahun 2006 tentang Jalan
2. Untuk mengetahui Faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas Penerapan Pasal 34 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan di Kota Ternate.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Untuk menambah khasanah kepustakaan ilmu Hukum khususnya Hukum tata Negara, agar dijadikan sebagai bahan rujukan referensi ilmiah bagi mahasiswa dan setiap orang yang berminat mempelajari Hukum tata Negara.

2. Manfaat Praktis

Untuk menjadi bahan perkembangan ilmu Hukum tata Negara sekaligus sebagai sarana untuk mewujudkan penataan regulasi kota yang lebih baik.