EFEKTIVITAS PENERAPAN SANKSI ADMINISTRATIF BAGI PELAKU USAHA YANG MENYALAHGUNAKAN FUNGSI TROTOAR DI KOTA MANADO [1]

Oleh :
Yeremia Herman Rende [2]
Veibe Vike Sumilat [3]
Sarah D.L Roeroe [4]

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami pengaturan hukum sanksi administartif terhadap penyalahgunaan fungsi trotoar berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Kota Manado dan untuk mengetahui dan memahami penerapan hukum sanksi administratif oleh pemerintah terhadap pelaku usaha yang melanggar fungsi trotoar. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, dapat ditarik kesimpulan yaitu : 1. Pengaturan hukum sanksi administratif terhadap penyalahgunaan fungsi trotoar yang berlaku di Kota Manado telah memenuhi aspek kepastian hukum karena didukung oleh berbagai peraturan perundang-undangan yang saling berkaitan. Bentuk sanksi administratif yang dapat diterapkan meliputi teguran lisan, teguran tertulis, pembinaan, penertiban, penghentian kegiatan usaha, pembongkaran sarana yang melanggar, hingga tindakan administratif lainnya sesuai kewenangan pemerintah daerah. 2. Penerapan hukum sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar fungsi trotoar di Kota Manado secara yuridis telah dilaksanakan sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, dari aspek efektivitas, penerapan tersebut masih belum optimal karena belum mampu menghilangkan pelanggaran secara berkelanjutan dan belum sepenuhnya mengembalikan fungsi trotoar sebagai fasilitas umum yang aman, nyaman, dan diperuntukkan bagi pejalan kaki.

Kata Kunci : *sanksi administratif, pelaku usaha, fungsi trotoar, kota manado*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kota Manado merupakan ibu kota Provinsi Sulawesi Utara yang memiliki peran strategis sebagai pusat pemerintahan, perekonomian, perdagangan, dan jasa di kawasan Indonesia Timur. Seiring dengan pesatnya perkembangan ekonomi dan meningkatnya aktivitas masyarakat perkotaan, kebutuhan akan pengelolaan ruang publik yang tertib dan berkeadilan menjadi semakin penting. Penggunaan ruang kota yang tidak terkendali berpotensi menimbulkan konflik kepentingan antara pelaku usaha dan masyarakat, khususnya terkait pemanfaatan fasilitas umum.

Fasilitas umum yang memiliki fungsi vital dalam kehidupan perkotaan adalah trotoar. Trotoar merupakan bagian dari ruang lalu lintas jalan yang diperuntukkan khusus bagi pejalan kaki. Hal ini secara tegas diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, yang menegaskan bahwa pejalan kaki berhak memperoleh fasilitas pendukung berupa trotoar serta perlindungan atas keselamatan dan kenyamanannya. Selain itu, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang juga mengamanatkan bahwa pemanfaatan ruang harus dilakukan sesuai dengan fungsi dan peruntukannya demi kepentingan umum.

Pejalan kaki merupakan salah satu pengguna jalan yang memiliki kedudukan hukum khusus dalam sistem lalu lintas dan transportasi jalan. Keberadaan pejalan kaki mencerminkan hak dasar setiap orang untuk melakukan mobilitas secara aman dan nyaman di ruang publik. Oleh karena itu, hukum memberikan perlindungan khusus kepada pejalan kaki melalui pengaturan mengenai sarana dan prasarana pendukung, salah satunya adalah trotoar.[5] Secara normatif, pengertian pejalan kaki dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Pasal 1 angka 23 undang-undang tersebut menyatakan bahwa pejalan kaki adalah setiap orang yang berjalan di ruang lalu lintas jalan.[6] Pengertian ini menunjukkan bahwa pejalan kaki merupakan subjek hukum yang sah dalam penggunaan ruang lalu lintas, sehingga hak dan keselamatannya wajib dilindungi oleh negara.

Trotoar merupakan bagian dari prasarana jalan yang secara yuridis diperuntukkan khusus bagi pejalan kaki. Keberadaan trotoar tidak hanya berfungsi sebagai sarana pendukung lalu lintas,

---

[1] Artikel Skripsi
[2] Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 210711010499
[3] Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum
[4] Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

[5] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm. 211
[6] Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Pasal 1 angka 23

tetapi juga sebagai wujud perlindungan negara terhadap hak dasar masyarakat atas keselamatan dan kenyamanan dalam menggunakan ruang publik. Ketentuan ini menegaskan bahwa trotoar bukan sekadar pelengkap jalan, melainkan bagian integral dari sistem lalu lintas yang memiliki fungsi utama sebagai ruang aman bagi pejalan kaki. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang menegaskan bahwa fasilitas pendukung penyelenggaraan lalu lintas, termasuk trotoar, wajib disediakan untuk menjamin keselamatan pejalan kaki.[7]

Dalam praktiknya, fungsi trotoar sering kali mengalami penyimpangan akibat penggunaan yang tidak sesuai peruntukannya, seperti dijadikan tempat berjualan oleh pelaku usaha, lokasi parkir kendaraan, atau penempatan bangunan sementara. Penyalahgunaan fungsi trotoar tersebut berdampak langsung terhadap pejalan kaki karena menghilangkan ruang gerak yang aman dan memaksa pejalan kaki menggunakan badan jalan, sehingga meningkatkan risiko kecelakaan lalu lintas.[8] Selain fungsi keselamatan, trotoar juga memiliki fungsi sosial dan kemanusiaan. Trotoar merupakan ruang publik yang memungkinkan terjadinya interaksi sosial, mobilitas kelompok rentan seperti anak-anak, lansia, dan penyandang disabilitas, serta mendukung prinsip inklusivitas dalam pembangunan perkotaan. Oleh karena itu, trotoar harus dirancang dan digunakan sesuai standar aksesibilitas, termasuk penyediaan jalur pemandu bagi penyandang disabilitas, permukaan yang aman, serta ruang yang cukup untuk mobilitas pengguna kursi roda.[9]

Sanksi administratif merupakan instrumen hukum administrasi negara yang diberikan oleh pejabat pemerintahan kepada subjek hukum yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan administrasi. Tujuan utama sanksi administratif bukanlah untuk menghukum secara represif, melainkan untuk menegakkan ketertiban hukum, mencegah terjadinya pelanggaran, serta memulihkan kondisi agar kembali sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.[10] Dalam konteks pemanfaatan trotoar, sanksi administratif digunakan sebagai sarana pengendalian terhadap perilaku pelaku usaha yang menyalahgunakan fungsi fasilitas umum.

Secara normatif, kewenangan pemerintah untuk menjatuhkan sanksi administratif bersumber dari asas legalitas sebagaimana dianut dalam negara hukum. Kewenangan tersebut diberikan melalui peraturan perundang-undangan, baik di tingkat undang-undang maupun peraturan daerah. Dalam hal penyalahgunaan trotoar, pengaturan sanksi administratif umumnya terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, serta peraturan daerah mengenai ketertiban umum dan pemanfaatan fasilitas umum. Jenis sanksi administratif yang diterapkan terhadap pelaku usaha yang menyalahgunakan fungsi trotoar pada umumnya bersifat bertahap (berjenjang). Sanksi tersebut dimulai dari teguran lisan dan teguran tertulis sebagai bentuk peringatan awal. Teguran diberikan agar pelaku usaha secara sukarela menghentikan pelanggaran dan memulihkan kondisi trotoar tanpa perlu tindakan yang lebih keras dari pemerintah daerah.[11] Tahapan ini mencerminkan karakter preventif dari hukum administrasi.

Apabila teguran tidak diindahkan, pemerintah daerah dapat menjatuhkan sanksi administratif yang lebih tegas, seperti penghentian sementara kegiatan usaha, pencabutan izin usaha, atau pengenaan denda administratif. Denda administratif bertujuan untuk memberikan efek jera serta menegaskan bahwa setiap pelanggaran terhadap fasilitas umum memiliki konsekuensi hukum yang nyata. Pengenaan denda ini juga berfungsi sebagai sarana edukatif agar pelaku usaha memahami pentingnya mematuhi ketentuan pemanfaatan ruang publik.[12] Selain itu, sanksi administratif dalam penyalahgunaan fungsi trotoar dapat berupa tindakan fisik administratif, seperti pembongkaran bangunan, pengangkutan barang dagangan, atau penertiban lapak usaha yang berdiri di atas trotoar. Tindakan ini dilakukan oleh aparat pemerintah daerah yang berwenang, seperti Satuan Polisi Pamong Praja, sebagai pelaksana penegakan peraturan daerah. Tindakan fisik administratif bertujuan untuk segera memulihkan fungsi trotoar agar dapat digunakan kembali oleh pejalan kaki sesuai dengan peruntukannya.[13]

---

[7] *Ibid*, Pasal 45 ayat (1)

[8] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2018, hlm. 305

[9] Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 14/PRT/M/2017 tentang Persyaratan Kemudahan Bangunan Gedung.

[10] Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 243

[11] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2018, hlm. 298

[12] Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 167

[13] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 255.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan hukum sanksi administartif terhadap penyalahgunaan fungsi trotoar berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Kota Manado ?
2. Bagaimana Penerapan hukum sanksi administratif oleh pemerintah terhadap pelaku usaha yang melanggar fungsi trotoar ?

C. Metode Penelitian

Metode Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis Normatif.

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Hukum Sanksi Administratif terhadap penyalahgunaan fungsi trotoar yang berlaku di Kota Manado

Trotoar merupakan salah satu fasilitas umum yang memiliki peranan penting dalam mendukung mobilitas masyarakat di kawasan perkotaan.[14] Sebagai bagian dari prasarana jalan, trotoar dibangun untuk memberikan ruang yang aman, nyaman, dan terpisah dari arus lalu lintas kendaraan bermotor bagi pejalan kaki. Keberadaan trotoar tidak hanya berfungsi sebagai sarana pendukung transportasi, tetapi juga merupakan bentuk perlindungan negara terhadap hak masyarakat untuk memperoleh akses yang aman dalam menggunakan ruang publik. Oleh karena itu, trotoar menjadi salah satu elemen penting dalam mewujudkan sistem transportasi yang tertib, aman, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Pengaturan hukum mengenai fungsi trotoar pada dasarnya merupakan bagian dari upaya negara dalam mewujudkan ketertiban umum, keselamatan lalu lintas, serta perlindungan terhadap hak-hak pejalan kaki sebagai pengguna fasilitas publik. Trotoar merupakan sarana yang secara khusus disediakan untuk menunjang mobilitas pejalan kaki sehingga keberadaannya harus dijaga dan dimanfaatkan sesuai dengan fungsi serta peruntukannya. Dalam praktiknya, trotoar sering kali disalahgunakan oleh berbagai pihak, termasuk pelaku usaha yang menggunakan trotoar sebagai tempat berjualan, lokasi penyimpanan barang, maupun perluasan area usaha. Kondisi tersebut mengakibatkan terganggunya fungsi trotoar dan berpotensi merugikan kepentingan masyarakat luas.

Dasar hukum pemberlakuan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang menyalahgunakan fungsi trotoar di Kota Manado, perlu dilakukan kajian terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum dalam pengaturan dan penegakan fungsi trotoar. Adapun peraturan-peraturan tersebut akan diuraikan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dasar hukum tertinggi dalam sistem hukum nasional yang menjadi landasan bagi pengaturan fasilitas umum, termasuk trotoar. Meskipun tidak mengatur secara khusus mengenai trotoar, UUD 1945 memberikan dasar konstitusional mengenai hak warga negara untuk memperoleh perlindungan hukum, rasa aman, dan fasilitas publik yang layak.

Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil. Ketentuan ini menjadi dasar bahwa pejalan kaki sebagai pengguna trotoar berhak memperoleh perlindungan hukum terhadap penggunaan trotoar yang tidak sesuai dengan fungsinya.[15]

Dalam kaitannya dengan fungsi trotoar, ketentuan tersebut memberikan dasar konstitusional bagi masyarakat, khususnya pejalan kaki, untuk memperoleh perlindungan hukum atas penggunaan trotoar sesuai dengan fungsi dan peruntukannya. Oleh karena itu, setiap tindakan yang menghalangi, membatasi, atau mengubah fungsi trotoar sehingga tidak dapat digunakan oleh pejalan kaki pada hakikatnya telah mengurangi pemenuhan hak masyarakat atas perlindungan dan kepastian hukum.

Selain itu, Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, serta memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat. Keberadaan trotoar yang aman dan nyaman merupakan salah satu bentuk pemenuhan hak masyarakat atas lingkungan yang layak dan tertata.[16]

Ketentuan ini mengandung makna bahwa negara memiliki kewajiban untuk menyediakan dan menjaga fasilitas publik yang mendukung terciptanya lingkungan yang aman, nyaman, dan layak bagi masyarakat. Trotoar sebagai fasilitas publik merupakan salah satu sarana yang menunjang terwujudnya lingkungan perkotaan yang baik dan sehat, karena memberikan ruang yang aman bagi pejalan kaki untuk melakukan

[14] Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Pasal 45 ayat (1) huruf a.

[15] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28D ayat (1)

[16] *Ibid,* Pasal 28H ayat (1)

mobilitas tanpa harus berhadapan langsung dengan risiko lalu lintas kendaraan bermotor.

Dalam perspektif hak asasi manusia, trotoar merupakan bagian dari pemenuhan hak warga negara atas aksesibilitas, keselamatan, dan kenyamanan dalam menggunakan ruang publik. Keberadaan trotoar yang berfungsi dengan baik mencerminkan hadirnya negara dalam melindungi kepentingan masyarakat, khususnya kelompok rentan seperti anak-anak, lansia, penyandang disabilitas, dan pejalan kaki pada umumnya. Sebaliknya, penyalahgunaan fungsi trotoar oleh pihak-pihak tertentu, termasuk pelaku usaha yang menggunakan trotoar sebagai tempat berjualan atau memperluas area usahanya, dapat mengakibatkan terganggunya hak-hak masyarakat yang telah dijamin oleh konstitusi.

Dengan demikian, fungsi trotoar tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis lalu lintas dan tata ruang, tetapi juga berkaitan erat dengan pelaksanaan hak-hak konstitusional warga negara sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, negara melalui pemerintah pusat maupun pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk menjaga, mengawasi, dan menegakkan hukum terhadap setiap bentuk penyalahgunaan fungsi trotoar. Upaya tersebut diperlukan agar trotoar tetap dapat digunakan sesuai dengan tujuan pembentukannya, yaitu sebagai fasilitas yang menjamin keselamatan, keamanan, kenyamanan, dan kesejahteraan masyarakat dalam menggunakan ruang publik. Dengan terpeliharanya fungsi trotoar secara optimal, maka nilai-nilai negara hukum dan perlindungan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 dapat diwujudkan secara nyata dalam kehidupan bermasyarakat.

2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 merupakan regulasi utama yang mengatur keberadaan dan fungsi trotoar. Pasal 45 ayat (1) huruf a menyebutkan bahwa fasilitas pendukung penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan meliputi trotoar.[17] Secara tegas menempatkan trotoar sebagai bagian dari fasilitas pendukung penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan yang wajib tersedia dalam rangka mendukung terciptanya sistem lalu lintas yang tertib dan aman. Dengan demikian, keberadaan trotoar bukan sekadar pelengkap infrastruktur jalan, melainkan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem transportasi jalan yang diakui dan dilindungi oleh hukum.

Selanjutnya, Pasal 131 menyatakan bahwa pejalan kaki berhak atas ketersediaan fasilitas pendukung berupa trotoar, tempat penyeberangan, dan fasilitas lainnya.[18] Ketentuan ini menegaskan bahwa trotoar diperuntukkan bagi pejalan kaki dan bukan untuk kepentingan lain yang dapat menghambat fungsi utamanya. Dalam ketentuan tersebut ditegaskan bahwa pejalan kaki berhak memperoleh ketersediaan fasilitas pendukung berupa trotoar, tempat penyeberangan, dan fasilitas lain yang mendukung keselamatan serta kelancaran lalu lintas. Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa negara memberikan perlindungan hukum kepada pejalan kaki melalui penyediaan sarana yang memadai guna menjamin keselamatan dan kenyamanan mereka dalam melakukan mobilitas sehari-hari.

Berkaitan dengan fungsi trotoar, kedua pasal tersebut secara tidak langsung menegaskan bahwa trotoar diperuntukkan secara khusus bagi pejalan kaki dan harus digunakan sesuai dengan fungsi serta peruntukannya. Oleh karena itu, penggunaan trotoar untuk kepentingan lain, seperti tempat berjualan, lokasi penyimpanan barang dagangan, area parkir kendaraan, atau perluasan tempat usaha, merupakan bentuk penyalahgunaan fungsi trotoar yang dapat menghambat hak pejalan kaki dalam menggunakan fasilitas tersebut. Akibat dari penyalahgunaan tersebut, pejalan kaki sering kali kehilangan ruang yang aman untuk berjalan dan terpaksa menggunakan badan jalan yang berisiko menimbulkan kecelakaan lalu lintas.

Dalam perspektif perlindungan hukum, Pasal 45 dan Pasal 131 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 menunjukkan bahwa negara tidak hanya berkewajiban menyediakan trotoar, tetapi juga memiliki tanggung jawab untuk menjaga dan memastikan agar trotoar tetap dapat digunakan sesuai dengan fungsi utamanya. Tanggung jawab tersebut dapat diwujudkan melalui pengawasan, penertiban, dan penerapan sanksi terhadap pihak-pihak yang mengganggu atau menghambat penggunaan trotoar oleh pejalan kaki.

Bahwa Pasal 45 dan Pasal 131 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 memberikan dasar hukum yang kuat bagi perlindungan fungsi trotoar sebagai fasilitas khusus bagi pejalan kaki. Kedua ketentuan tersebut menegaskan bahwa trotoar harus dipelihara dan dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pembentukannya guna menjamin keselamatan, keamanan, dan kenyamanan

[17] Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Pasal 45 ayat (1)

[18] *Ibid,* Pasal 131

masyarakat. Oleh karena itu, setiap bentuk penyalahgunaan fungsi trotoar oleh pelaku usaha maupun pihak lainnya merupakan tindakan yang bertentangan dengan tujuan penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan serta dapat menjadi dasar bagi pemerintah untuk melakukan penegakan hukum dan pemberian sanksi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Melalui ketentuan tersebut, negara memberikan perlindungan hukum terhadap hak pejalan kaki untuk menggunakan trotoar secara aman dan nyaman. Oleh karena itu, penggunaan trotoar sebagai tempat berjualan, lokasi penyimpanan barang dagangan, maupun perluasan area usaha merupakan bentuk penyalahgunaan fungsi trotoar yang bertentangan dengan tujuan penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan.

3. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 mengatur mengenai pemanfaatan ruang yang harus dilakukan sesuai dengan fungsi dan peruntukannya. Dalam konteks perkotaan, trotoar merupakan bagian dari ruang publik yang penggunaannya harus sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.

Pasal 61 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 mengatur bahwa setiap orang wajib menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan.[19] Ketentuan ini menunjukkan bahwa penggunaan ruang publik, termasuk trotoar, tidak dapat dilakukan secara bebas tanpa memperhatikan fungsi yang telah ditentukan.

Bahwa setiap orang memiliki kewajiban hukum untuk menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan, memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang diberikan, mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang, serta memberikan akses terhadap kawasan yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pemanfaatan ruang tidak dapat dilakukan secara bebas, melainkan harus disesuaikan dengan fungsi dan peruntukan ruang yang telah ditetapkan oleh pemerintah dalam rangka mewujudkan keteraturan, keseimbangan, dan keberlanjutan pembangunan.

Dalam kaitannya dengan fungsi trotoar, trotoar merupakan bagian dari ruang publik yang telah memiliki fungsi dan peruntukan tertentu, yaitu sebagai fasilitas bagi pejalan kaki. Oleh karena itu, setiap bentuk pemanfaatan trotoar harus tetap mengacu pada fungsi utamanya sebagaimana yang telah ditetapkan dalam perencanaan tata ruang dan penyelenggaraan fasilitas umum. Penggunaan trotoar untuk kepentingan lain di luar fungsi tersebut, seperti tempat berjualan, lokasi penyimpanan barang, area parkir kendaraan, maupun perluasan tempat usaha, dapat dipandang sebagai bentuk pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan peruntukannya.

Pasal 61 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 pada dasarnya menegaskan bahwa setiap orang, termasuk pelaku usaha, memiliki kewajiban untuk menghormati fungsi ruang yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Dengan demikian, pelaku usaha tidak dapat menggunakan trotoar untuk kepentingan pribadi atau komersial apabila penggunaan tersebut mengganggu fungsi trotoar sebagai fasilitas umum bagi pejalan kaki. Kewajiban untuk menaati rencana tata ruang merupakan bagian dari tanggung jawab hukum setiap warga negara dalam menjaga ketertiban dan keberlanjutan pemanfaatan ruang.

Selain itu, ketentuan tersebut juga memberikan dasar hukum bagi pemerintah untuk melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan peruntukannya. Dalam konteks penyalahgunaan fungsi trotoar, pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan penertiban dan menjatuhkan sanksi kepada pihak yang menggunakan trotoar secara tidak sah. Kewenangan tersebut bertujuan untuk mengembalikan fungsi trotoar sesuai dengan tujuan pembentukannya serta melindungi hak masyarakat untuk menggunakan fasilitas publik secara aman dan nyaman.

Pasal 61 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang memberikan landasan hukum yang kuat dalam menjaga fungsi trotoar sebagai bagian dari ruang publik yang harus dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya. Ketentuan ini menegaskan bahwa setiap bentuk penyalahgunaan trotoar oleh pelaku usaha merupakan tindakan yang bertentangan dengan prinsip penataan ruang dan dapat menjadi dasar bagi pemerintah untuk melakukan penegakan hukum guna mewujudkan tertib pemanfaatan ruang serta perlindungan terhadap kepentingan masyarakat umum.

4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

[19] Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 61

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, termasuk urusan ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat.[20]Dalam pelaksanaannya, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap penggunaan fasilitas umum serta mengambil tindakan administratif terhadap pihak yang melakukan pelanggaran. Kewenangan tersebut menjadi dasar hukum bagi Pemerintah Kota Manado dalam melakukan penertiban terhadap pelaku usaha yang memanfaatkan trotoar secara tidak sah.

Dalam kaitannya dengan fungsi trotoar, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan dasar hukum bagi pemerintah daerah untuk mengatur, mengawasi, dan mengendalikan pemanfaatan fasilitas umum yang berada dalam wilayah kewenangannya. Trotoar sebagai bagian dari fasilitas publik harus dikelola dan dijaga agar tetap berfungsi sesuai dengan tujuan pembangunannya, yaitu sebagai sarana yang diperuntukkan bagi pejalan kaki. Oleh karena itu, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa trotoar tidak digunakan secara menyimpang oleh pihak-pihak tertentu yang dapat mengganggu kepentingan masyarakat umum.

Kewenangan pemerintah daerah tersebut diwujudkan melalui pembentukan kebijakan daerah, penerbitan peraturan daerah, pelaksanaan pengawasan, serta tindakan penertiban terhadap pelanggaran yang terjadi di ruang publik. Dalam hal terjadi penyalahgunaan fungsi trotoar oleh pelaku usaha, pemerintah daerah berwenang mengambil langkah-langkah administratif guna menghentikan pelanggaran dan mengembalikan fungsi trotoar sesuai dengan peruntukannya. Kewenangan ini penting untuk menjamin terciptanya ketertiban umum dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat sebagai pengguna fasilitas publik.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga menegaskan bahwa penyelenggaraan urusan ketenteraman dan ketertiban umum merupakan salah satu urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar kepada masyarakat. Dengan demikian, penanganan terhadap penyalahgunaan fungsi trotoar tidak hanya merupakan kewenangan pemerintah daerah, tetapi juga menjadi bagian dari kewajiban pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik yang baik kepada masyarakat.

Dalam pelaksanaannya, pemerintah daerah dapat melibatkan perangkat daerah yang berwenang, seperti Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), untuk melakukan pengawasan dan penegakan peraturan daerah. Melalui kewenangan tersebut, pemerintah daerah dapat melakukan tindakan preventif maupun represif terhadap pelaku usaha yang menggunakan trotoar tidak sesuai dengan fungsi dan peruntukannya. Tindakan tersebut bertujuan untuk menjaga keteraturan penggunaan ruang publik serta menciptakan lingkungan perkotaan yang aman, nyaman, dan tertib.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan landasan hukum yang kuat bagi pemerintah daerah untuk mengatur dan menertibkan penggunaan trotoar dalam wilayahnya. Melalui kewenangan yang diberikan oleh undang-undang tersebut, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk menjaga fungsi trotoar sebagai fasilitas publik bagi pejalan kaki serta berwenang menjatuhkan tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang melakukan penyalahgunaan fungsi trotoar. Oleh karena itu, efektivitas pengelolaan dan penegakan hukum terhadap penyalahgunaan trotoar sangat bergantung pada pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah secara konsisten, profesional, dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Melalui kewenangan otonomi daerah, pemerintah daerah dapat membentuk peraturan daerah sebagai instrumen hukum untuk mengatur penggunaan fasilitas umum dan menjaga ketertiban masyarakat.

5. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menjadi dasar hukum bagi tindakan administratif yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka penegakan hukum administrasi.[21] Administrasi pemerintahan merupakan instrumen penting dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah untuk mengatur, mengawasi, dan menegakkan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Undang-undang ini memberikan dasar hukum bagi pejabat pemerintahan dalam menjalankan kewenangannya secara sah, tertib, dan sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

[20] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

[21] Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Melalui pengaturan tersebut, pemerintah diberikan kewenangan untuk mengambil tindakan administratif terhadap setiap pelanggaran yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pelanggaran terhadap penggunaan fasilitas umum seperti trotoar.

Dalam kaitannya dengan fungsi trotoar, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 memberikan legitimasi kepada pemerintah daerah untuk melakukan tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang menyalahgunakan trotoar. Trotoar sebagai fasilitas publik harus digunakan sesuai dengan fungsi dan peruntukannya sebagai jalur bagi pejalan kaki. Oleh karena itu, penggunaan trotoar untuk kegiatan usaha yang menghambat hak masyarakat dalam menggunakan fasilitas umum dapat dipandang sebagai bentuk pelanggaran administrasi yang memerlukan tindakan penertiban oleh pemerintah.

Undang-undang ini juga menegaskan bahwa setiap tindakan pemerintahan harus dilakukan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pemerintah daerah dalam melakukan penertiban terhadap pelaku usaha yang menggunakan trotoar secara tidak sah harus bertindak sesuai dengan prosedur dan ketentuan hukum yang berlaku. Hal ini penting untuk menjamin adanya kepastian hukum, perlindungan hak masyarakat, dan mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan tindakan pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 mengatur mengenai penerapan sanksi administratif sebagai salah satu bentuk penegakan hukum administrasi. Sanksi administratif pada dasarnya bertujuan untuk menghentikan pelanggaran, memulihkan keadaan seperti semula, dan menciptakan kepatuhan hukum dalam masyarakat. Dalam konteks penyalahgunaan fungsi trotoar, sanksi administratif dapat berupa teguran tertulis, penghentian kegiatan usaha, pencabutan izin, denda administratif, maupun tindakan administratif lainnya yang dilakukan oleh pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penerapan sanksi administratif memiliki peranan penting karena dianggap lebih efektif dan efisien dibandingkan dengan penegakan hukum melalui jalur pidana. Melalui sanksi administratif, pemerintah dapat secara langsung mengambil tindakan terhadap pelanggaran tanpa harus melalui proses peradilan yang panjang. Dengan demikian, penanganan terhadap penyalahgunaan fungsi trotoar dapat dilakukan secara lebih cepat guna mengembalikan fungsi trotoar sebagai fasilitas umum bagi pejalan kaki.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 juga menekankan pentingnya penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam setiap tindakan pemerintahan[22] Dalam melakukan penertiban terhadap penyalahgunaan trotoar, pemerintah daerah harus bertindak secara profesional, proporsional, tidak diskriminatif, serta mengutamakan kepentingan umum. Hal tersebut penting agar penegakan hukum administrasi tidak hanya berorientasi pada penindakan, tetapi juga tetap memperhatikan keadilan dan perlindungan hak-hak masyarakat.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan dasar hukum yang kuat bagi pemerintah dalam melakukan tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang menyalahgunakan fungsi trotoar. Undang-undang ini menegaskan bahwa pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan, penertiban, dan pemberian sanksi administratif guna menjaga ketertiban umum dan memastikan bahwa trotoar tetap digunakan sesuai dengan fungsi serta peruntukannya sebagai fasilitas publik bagi pejalan kaki.

Melalui undang-undang ini, pejabat pemerintahan diberikan kewenangan untuk mengambil tindakan administratif terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat maupun pelaku usaha. Sanksi administratif dapat berupa teguran tertulis, penghentian sementara kegiatan, pencabutan izin, denda administratif, maupun tindakan administratif lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam kaitannya dengan penyalahgunaan trotoar, pemerintah daerah dapat menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang menggunakan trotoar tidak sesuai dengan fungsi dan peruntukannya. Penerapan sanksi administratif bertujuan untuk memulihkan fungsi trotoar dan meningkatkan kepatuhan hukum masyarakat.

6. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan

Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 mengatur bahwa jalan beserta perlengkapannya harus digunakan sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan.[23] Bahwa trotoar merupakan bagian dari perlengkapan jalan yang memiliki fungsi

[22] Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 10 mengenai Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

[23] Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006

penting dalam mendukung penyelenggaraan lalu lintas yang aman, tertib, dan lancar. Sebagai bagian dari ruang jalan, trotoar secara khusus diperuntukkan bagi pejalan kaki guna memberikan perlindungan, keamanan, dan kenyamanan dalam melakukan aktivitas berjalan kaki. Oleh karena itu, keberadaan trotoar tidak dapat dipisahkan dari fungsi jalan sebagai sarana transportasi yang harus mampu melayani seluruh pengguna jalan secara seimbang, termasuk pejalan kaki. Trotoar sebagai bagian dari perlengkapan jalan memiliki fungsi utama sebagai sarana pergerakan pejalan kaki.

Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 menegaskan bahwa jalan tidak hanya terdiri atas badan jalan yang digunakan oleh kendaraan, tetapi juga mencakup berbagai perlengkapan dan fasilitas pendukung yang diperlukan untuk menunjang keselamatan pengguna jalan. Dalam hal ini, trotoar merupakan salah satu fasilitas yang dibangun untuk memisahkan pergerakan pejalan kaki dari arus kendaraan bermotor sehingga dapat mengurangi risiko kecelakaan lalu lintas. Dengan demikian, fungsi utama trotoar adalah memberikan ruang yang aman dan nyaman bagi pejalan kaki dalam menggunakan jalan.

Dalam perspektif penyelenggaraan jalan, fungsi trotoar memiliki keterkaitan yang erat dengan tujuan pembangunan infrastruktur jalan secara keseluruhan. Jalan pada dasarnya diselenggarakan untuk mewujudkan transportasi yang aman, nyaman, dan berkelanjutan. Apabila trotoar digunakan sesuai dengan peruntukannya, maka hak-hak pejalan kaki dapat terlindungi dan mobilitas masyarakat dapat berjalan dengan baik. Sebaliknya, apabila trotoar digunakan untuk kepentingan lain yang tidak sesuai dengan fungsinya, maka tujuan penyelenggaraan jalan menjadi terganggu dan berpotensi menimbulkan berbagai permasalahan lalu lintas maupun keselamatan pengguna jalan.

Dalam praktiknya, penyalahgunaan trotoar sering terjadi akibat digunakan sebagai tempat berjualan, lokasi parkir kendaraan, tempat penyimpanan barang dagangan, maupun perluasan area usaha. Tindakan tersebut menyebabkan berkurangnya ruang bagi pejalan kaki dan menghambat fungsi trotoar sebagai fasilitas publik. Akibatnya, pejalan kaki sering kali terpaksa menggunakan badan jalan yang diperuntukkan bagi kendaraan sehingga meningkatkan risiko kecelakaan lalu lintas dan mengurangi tingkat keselamatan pengguna jalan.

Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 juga memberikan dasar bagi pemerintah untuk menjaga fungsi jalan dan seluruh perlengkapannya agar tetap digunakan sesuai dengan peruntukannya. Dalam konteks ini, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk melakukan pengawasan, pemeliharaan, dan penertiban terhadap setiap bentuk pemanfaatan trotoar yang bertentangan dengan ketentuan hukum. Upaya tersebut diperlukan untuk memastikan bahwa trotoar tetap dapat berfungsi secara optimal sebagai sarana bagi pejalan kaki.

Fungsi trotoar juga berkaitan dengan upaya mewujudkan tata ruang kota yang tertib dan teratur. Trotoar yang bebas dari hambatan akan mendukung terciptanya lingkungan perkotaan yang lebih nyaman, aman, dan ramah bagi masyarakat. Oleh karena itu, perlindungan terhadap fungsi trotoar tidak hanya menjadi bagian dari penyelenggaraan jalan, tetapi juga merupakan bagian dari upaya pemerintah dalam memberikan pelayanan publik yang berkualitas kepada masyarakat.

Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan memberikan dasar hukum yang kuat mengenai fungsi trotoar sebagai fasilitas yang diperuntukkan bagi pejalan kaki. Trotoar harus digunakan sesuai dengan fungsi dan peruntukannya guna menjamin keselamatan, keamanan, dan kenyamanan masyarakat. Setiap bentuk penyalahgunaan fungsi trotoar, termasuk oleh pelaku usaha yang menggunakan trotoar untuk kepentingan usaha, merupakan tindakan yang bertentangan dengan tujuan penyelenggaraan jalan dan dapat menjadi dasar bagi pemerintah untuk melakukan penertiban serta penegakan hukum sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

7. Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 4 Tahun 2019 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum

Pengaturan yang menjadi dasar hukum perlindungan fungsi trotoar terdapat pada ketentuan mengenai fasilitas umum dan tertib lalu lintas dan jalan. Pasal 6 ayat (1) "Setiap orang atau badan wajib menjaga dan memelihara keberadaan, kerapian, dan kebersihan fasilitas umum serta kenyamanan dan keamanan fasilitas umum." Dan ayat (2) "Setiap orang atau badan yang menggunakan fasilitas umum wajib menggunakan dan memanfaatkan sesuai dengan fungsi dan peruntukannya."[24] bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menjaga,

[24] Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 4 Tahun 2019 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum, Pasal 6 ayat (1) & ayat (2)

mengawasi, dan menertibkan penggunaan fasilitas umum agar tetap digunakan sesuai dengan fungsi dan peruntukannya. Peraturan daerah ini dibentuk sebagai instrumen hukum untuk mewujudkan ketenteraman, ketertiban umum, serta menciptakan lingkungan perkotaan yang aman, nyaman, dan tertata bagi seluruh masyarakat Kota Manado.

Pasal 7 huruf c "Setiap orang dilarang menggunakan fasilitas umum tidak sesuai dengan peruntukannya tanpa izin."[25] Dalam kaitannya dengan fungsi trotoar, meskipun Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 4 Tahun 2019 tidak secara khusus mendefinisikan trotoar, ketentuan mengenai penggunaan fasilitas umum sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (2) dan larangan penggunaan fasilitas umum yang tidak sesuai dengan peruntukannya sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf c memberikan dasar hukum yang jelas untuk melindungi fungsi trotoar sebagai sarana bagi pejalan kaki. Trotoar sebagai bagian dari fasilitas umum harus digunakan sesuai dengan tujuan pembangunannya, yaitu untuk menjamin keamanan, keselamatan, dan kenyamanan masyarakat dalam melakukan aktivitas berjalan kaki.

Penyalahgunaan trotoar oleh pelaku usaha dalam bentuk penggunaan trotoar sebagai tempat berjualan, lokasi penyimpanan barang dagangan, area parkir kendaraan, maupun perluasan tempat usaha merupakan tindakan yang bertentangan dengan fungsi dan peruntukan trotoar sebagai fasilitas publik. Tindakan tersebut tidak hanya mengganggu hak pejalan kaki dalam menggunakan trotoar, tetapi juga dapat mengganggu ketertiban umum, menimbulkan kemacetan, mengurangi estetika kota, serta berpotensi membahayakan keselamatan masyarakat.

Peraturan daerah ini juga memberikan landasan hukum bagi Pemerintah Kota Manado untuk melakukan tindakan pengawasan dan penertiban terhadap setiap pelanggaran yang terjadi pada fasilitas umum. Melalui kewenangan tersebut, pemerintah daerah dapat mengambil langkah-langkah administratif guna menghentikan pelanggaran dan mengembalikan fungsi trotoar sebagaimana mestinya. Penertiban terhadap penyalahgunaan trotoar merupakan bagian dari tanggung jawab pemerintah daerah dalam mewujudkan ketenteraman dan ketertiban umum sebagaimana yang menjadi tujuan pembentukan peraturan daerah ini.

Selain itu, keberadaan Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 4 Tahun 2019 menunjukkan adanya komitmen pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan fasilitas umum dan perlindungan kepentingan masyarakat. Dengan demikian, peraturan daerah ini menjadi instrumen hukum yang penting dalam mendukung penegakan hukum administrasi terhadap pelaku usaha yang menyalahgunakan fungsi trotoar.

Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 4 Tahun 2019 tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum memberikan dasar hukum yang kuat bagi Pemerintah Kota Manado untuk menjaga fungsi trotoar sebagai fasilitas umum yang diperuntukkan bagi pejalan kaki. Ketentuan mengenai kewajiban menggunakan fasilitas umum sesuai dengan peruntukannya serta larangan penggunaan fasilitas umum yang tidak sesuai dengan fungsi menjadi landasan bagi pemerintah daerah dalam melakukan pengawasan, penertiban, dan penerapan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang menyalahgunakan fungsi trotoar. Oleh karena itu, efektivitas perlindungan fungsi trotoar di Kota Manado sangat bergantung pada konsistensi pelaksanaan dan penegakan ketentuan yang telah diatur dalam peraturan daerah tersebut.

B. Penerapan Hukum Sanksi Administratif oleh Pemerintah terhadap pelaku usaha yang melanggar fungsi trotoar di Kota Manado

Penerapan sanksi administratif merupakan salah satu instrumen hukum administrasi yang digunakan pemerintah untuk mengendalikan perilaku masyarakat dan pelaku usaha agar mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks penyalahgunaan fungsi trotoar di Kota Manado, sanksi administratif diterapkan sebagai upaya untuk menjaga fungsi trotoar sebagai fasilitas umum yang diperuntukkan bagi pejalan kaki serta mewujudkan ketenteraman dan ketertiban umum di wilayah kota. Secara hukum, kewenangan pemerintah daerah untuk menerapkan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang menggunakan trotoar tidak sesuai dengan peruntukannya bersumber dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 4 Tahun

[25] *Ibid,* Pasal 7 Huruf c

2019 tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum.[26]

Dalam hukum administrasi negara, sanksi administratif merupakan alat kekuasaan pemerintah yang digunakan untuk menghentikan pelanggaran, memulihkan keadaan, dan mendorong kepatuhan hukum tanpa melalui proses pidana.[27] Oleh karena itu, ketika terdapat pelaku usaha yang menggunakan trotoar sebagai tempat berjualan, memperluas area usaha, atau menempatkan barang dagangan di atas trotoar, pemerintah daerah berwenang melakukan tindakan administratif sebagai bentuk penegakan hukum.

Penyalahgunaan fungsi trotoar oleh pelaku usaha merupakan salah satu permasalahan yang masih sering ditemukan di Kota Manado, khususnya pada kawasan perdagangan dan pusat keramaian seperti Pasar 45 dan sekitarnya. Trotoar yang seharusnya berfungsi sebagai fasilitas bagi pejalan kaki dalam praktiknya sering digunakan sebagai tempat berjualan, area penyimpanan barang dagangan, maupun perluasan tempat usaha. Kondisi tersebut mengakibatkan terganggunya hak pejalan kaki untuk memperoleh akses yang aman dan nyaman dalam menggunakan fasilitas publik.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan administratif terhadap setiap pelanggaran yang terjadi pada fasilitas umum. Kewenangan tersebut bersumber dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 4 Tahun 2019 tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum.[28]

Pemerintah Kota Manado melalui Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) secara berkala melakukan penertiban terhadap pedagang yang menggunakan trotoar sebagai tempat usaha. Bentuk sanksi administratif yang diterapkan umumnya berupa teguran lisan, teguran tertulis, pembinaan, penertiban lapak, pengangkutan barang dagangan, serta tindakan pembongkaran terhadap bangunan atau sarana usaha yang berdiri di atas trotoar.[29]

Salah satu contoh yang dapat menggambarkan belum optimalnya penerapan sanksi administratif adalah kondisi di kawasan Pasar 45 Manado. Kawasan ini merupakan pusat perdagangan yang telah lama menjadi lokasi aktivitas pedagang kaki lima. Berbagai penelitian dan pemberitaan menunjukkan bahwa trotoar di kawasan tersebut secara berulang digunakan sebagai lokasi berjualan sehingga mengganggu fungsi trotoar bagi pejalan kaki. Bahkan setelah dilakukan penertiban, para pedagang sering kembali menggunakan trotoar untuk berjualan.

Pasar 45 merupakan salah satu kawasan perdagangan terbesar di Kota Manado yang sering menjadi lokasi pelanggaran fungsi trotoar. Banyak pedagang menggunakan trotoar dan badan jalan untuk menjual barang dagangan sehingga mengganggu aktivitas pejalan kaki dan lalu lintas kendaraan. Pada tanggal 6 Juni 2024, Satpol PP Kota Manado melakukan penertiban terhadap pedagang kaki lima yang berjualan di atas trotoar dan badan jalan di kawasan Pasar 45. Penertiban dilakukan untuk mengembalikan fungsi trotoar sebagai fasilitas bagi pejalan kaki serta menjaga ketertiban umum. Dalam pelaksanaan penertiban tersebut tidak terjadi perlawanan dari pedagang dan kegiatan berlangsung secara tertib.

Fakta tersebut menunjukkan bahwa permasalahan penyalahgunaan trotoar tidak hanya berkaitan dengan penegakan hukum, tetapi juga berkaitan dengan aspek sosial dan ekonomi masyarakat. Banyak pedagang tetap kembali berjualan di trotoar karena lokasi tersebut dianggap lebih strategis dan menguntungkan dibandingkan lokasi relokasi yang disediakan pemerintah.

Penerapan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang menyalahgunakan fungsi trotoar di Kota Manado secara normatif telah memiliki dasar hukum yang kuat dan cukup lengkap. Namun, dari aspek pelaksanaan, efektivitas penerapan sanksi administratif tersebut masih belum optimal dalam mewujudkan tujuan hukum, yaitu terciptanya ketertiban umum, perlindungan hak pejalan kaki, dan pengembalian fungsi trotoar sesuai dengan peruntukannya. keberadaan trotoar bukan hanya dipandang sebagai bagian dari infrastruktur perkotaan, melainkan juga merupakan bentuk pemenuhan hak konstitusional warga negara. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 28D ayat (1) Undang-

[26] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[27] Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2015, hlm. 271.

[28] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

[29] Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 4 Tahun 2019 tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum.

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjamin setiap orang memperoleh pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil.[30] Dalam konteks penggunaan trotoar, kepastian hukum tersebut harus diwujudkan melalui tersedianya fasilitas pejalan kaki yang aman, nyaman, dan dapat digunakan sesuai dengan fungsinya. Apabila trotoar digunakan oleh pelaku usaha untuk berjualan atau kepentingan usaha lainnya, maka hak masyarakat sebagai pejalan kaki secara tidak langsung telah terganggu.

Selain itu, Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga menegaskan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, serta memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat. Menurut penulis, trotoar yang bebas dari hambatan merupakan salah satu wujud lingkungan perkotaan yang baik dan layak bagi masyarakat. Oleh karena itu, penyalahgunaan fungsi trotoar tidak hanya merupakan pelanggaran terhadap aturan administrasi, tetapi juga dapat dipandang sebagai tindakan yang mengurangi pemenuhan hak masyarakat atas lingkungan yang aman dan nyaman.[31]

Lebih lanjut, apabila dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, khususnya Pasal 45 dan Pasal 131, terlihat bahwa negara secara tegas mengakui keberadaan trotoar sebagai fasilitas pendukung lalu lintas yang diperuntukkan bagi pejalan kaki. Pasal 131 memberikan hak kepada pejalan kaki untuk memperoleh ketersediaan fasilitas pendukung berupa trotoar, tempat penyeberangan, dan fasilitas lainnya. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pejalan kaki merupakan subjek hukum yang secara khusus dilindungi oleh undang-undang. Namun dalam praktik di Kota Manado, masih banyak trotoar yang digunakan sebagai tempat berjualan sehingga hak pejalan kaki sebagaimana dijamin oleh undang-undang belum terlindungi secara maksimal.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara hukum yang berlaku (das sollen) dengan kenyataan yang terjadi di lapangan (das sein). Secara normatif, trotoar telah diatur dan dilindungi oleh berbagai peraturan perundang-undangan, tetapi dalam praktiknya fungsi trotoar masih sering disalahgunakan oleh pelaku usaha. Akibatnya, pejalan kaki terpaksa menggunakan badan jalan yang seharusnya diperuntukkan bagi kendaraan bermotor sehingga meningkatkan risiko kecelakaan lalu lintas. Apabila ditinjau dari Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, khususnya Pasal 61, setiap orang memiliki kewajiban untuk memanfaatkan ruang sesuai dengan fungsi dan peruntukannya. Hakikatnya trotoar merupakan bagian dari ruang publik yang telah memiliki fungsi yang jelas, yaitu sebagai jalur pejalan kaki. Oleh karena itu, penggunaan trotoar untuk kepentingan usaha merupakan bentuk pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan peruntukannya. Dalam hal ini, pelaku usaha yang menggunakan trotoar sebagai tempat usaha telah mengabaikan kewajiban hukumnya untuk menaati fungsi ruang sebagaimana diatur dalam undang-undang.

Pelanggaran terhadap fungsi trotoar pada dasarnya bukan hanya persoalan lalu lintas, tetapi juga merupakan persoalan tata ruang. Ketika trotoar digunakan sebagai tempat berjualan, maka terjadi perubahan fungsi ruang publik menjadi ruang komersial tanpa dasar hukum yang sah. Akibatnya, tujuan penataan ruang untuk menciptakan keteraturan, kenyamanan, dan keberlanjutan pembangunan perkotaan menjadi sulit tercapai. Selanjutnya, apabila dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam urusan ketenteraman dan ketertiban umum. Dalam hal ini kewenangan tersebut memberikan dasar hukum yang kuat bagi Pemerintah Kota Manado untuk melakukan pengawasan, penertiban, dan pemberian sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang menyalahgunakan fungsi trotoar. Oleh karena itu, setiap tindakan penertiban yang dilakukan oleh Satpol PP pada dasarnya merupakan bentuk pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah yang diberikan oleh undang-undang.

Pelaksanaan kewenangan tersebut belum sepenuhnya efektif. Hal ini terlihat dari masih ditemukannya pelanggaran yang berulang pada lokasi yang sama meskipun penertiban telah dilakukan berkali-kali. kondisi ini menunjukkan bahwa penegakan hukum yang dilakukan masih bersifat reaktif dan belum mampu memberikan efek jera yang maksimal kepada pelaku usaha. Dalam perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, sanksi administratif merupakan instrumen hukum yang bertujuan untuk menghentikan pelanggaran, memulihkan keadaan, dan menciptakan kepatuhan hukum. tujuan tersebut belum sepenuhnya tercapai dalam kasus penyalahgunaan trotoar di

[30] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28D ayat (1)
[31] *Ibid,* 28H ayat 1

Kota Manado. Meskipun pemerintah telah melakukan teguran, penertiban, dan pengangkutan barang dagangan, pelanggaran yang sama masih terus terjadi. Dengan demikian, fungsi korektif dan preventif dari sanksi administratif belum berjalan secara optimal.

Salah satu penyebabnya adalah sanksi yang diberikan masih cenderung bersifat sementara. Ketika pelaku usaha hanya mendapatkan teguran atau penertiban sesaat tanpa pengawasan yang berkelanjutan, maka kemungkinan untuk mengulangi pelanggaran tetap besar. Oleh karena itu, efektivitas sanksi administratif sangat bergantung pada konsistensi pemerintah dalam melakukan pengawasan setelah tindakan penertiban dilakukan. Selanjutnya, jika dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan, trotoar merupakan bagian dari perlengkapan jalan yang memiliki fungsi untuk memberikan pelayanan dan perlindungan kepada pejalan kaki. ketentuan ini semakin mempertegas bahwa penggunaan trotoar untuk kegiatan usaha merupakan tindakan yang bertentangan dengan tujuan penyelenggaraan jalan. Oleh karena itu, setiap bentuk penyalahgunaan trotoar seharusnya segera ditindak agar fungsi jalan dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Dalam konteks lokal, Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 4 Tahun 2019 tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum telah mengatur bahwa setiap orang wajib menggunakan fasilitas umum sesuai dengan fungsi dan peruntukannya. Ketentuan ini sebenarnya sudah cukup jelas untuk dijadikan dasar hukum dalam melakukan penertiban terhadap pelaku usaha yang menggunakan trotoar sebagai tempat usaha. Akan tetapi, keberadaan aturan yang jelas tidak akan memberikan manfaat apabila pelaksanaannya tidak dilakukan secara konsisten dan berkesinambungan.

Permasalahan penyalahgunaan trotoar di Kota Manado tidak sepenuhnya dapat diselesaikan hanya melalui pendekatan penegakan hukum. Faktor ekonomi masyarakat juga menjadi salah satu penyebab utama mengapa pelaku usaha tetap menggunakan trotoar meskipun telah dilakukan penertiban. Banyak pelaku usaha menganggap trotoar sebagai lokasi yang strategis untuk memperoleh pelanggan sehingga mereka cenderung kembali berjualan setelah operasi penertiban selesai dilakukan. Pemerintah Kota Manado perlu menerapkan pendekatan yang lebih komprehensif. Selain melakukan penegakan hukum melalui pemberian sanksi administratif, pemerintah juga perlu menyediakan lokasi usaha alternatif yang layak bagi para pelaku usaha. Dengan demikian, penertiban tidak hanya berorientasi pada pengosongan trotoar, tetapi juga mampu memberikan solusi terhadap akar permasalahan yang menyebabkan pelanggaran terus berulang. Penerapan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang menyalahgunakan fungsi trotoar di Kota Manado secara hukum telah sesuai dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006, dan Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 4 Tahun 2019. Akan tetapi, efektivitasnya masih belum optimal karena pelanggaran terhadap fungsi trotoar masih terus terjadi secara berulang. Oleh sebab itu, diperlukan penegakan hukum yang lebih konsisten, pengawasan yang berkelanjutan, peningkatan kesadaran hukum masyarakat, serta kebijakan pendukung yang mampu menyelesaikan faktor-faktor sosial dan ekonomi yang melatarbelakangi terjadinya penyalahgunaan fungsi trotoar di Kota Manado.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pengaturan hukum sanksi administratif terhadap penyalahgunaan fungsi trotoar yang berlaku di Kota Manado telah memenuhi aspek kepastian hukum karena didukung oleh berbagai peraturan perundang-undangan yang saling berkaitan. Bentuk sanksi administratif yang dapat diterapkan meliputi teguran lisan, teguran tertulis, pembinaan, penertiban, penghentian kegiatan usaha, pembongkaran sarana yang melanggar, hingga tindakan administratif lainnya sesuai kewenangan pemerintah daerah. Namun demikian, efektivitas penerapannya sangat bergantung pada konsistensi pengawasan, ketegasan aparat penegak peraturan daerah, serta kesadaran hukum pelaku usaha dalam mematuhi fungsi trotoar sebagai fasilitas publik bagi pejalan kaki. Oleh karena itu, keberhasilan penegakan hukum terhadap penyalahgunaan fungsi trotoar tidak hanya ditentukan oleh keberadaan aturan hukum yang memadai, tetapi juga oleh komitmen pemerintah daerah dalam melaksanakan dan menegakkan aturan tersebut secara berkelanjutan.
2. Penerapan hukum sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar fungsi trotoar di Kota Manado secara yuridis telah dilaksanakan sesuai dengan kewenangan yang

diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, dari aspek efektivitas, penerapan tersebut masih belum optimal karena belum mampu menghilangkan pelanggaran secara berkelanjutan dan belum sepenuhnya mengembalikan fungsi trotoar sebagai fasilitas umum yang aman, nyaman, dan diperuntukkan bagi pejalan kaki. Dengan demikian, diperlukan penegakan hukum yang lebih konsisten, pengawasan yang berkelanjutan, serta kebijakan pendukung yang mampu menyelesaikan faktor-faktor penyebab terjadinya penyalahgunaan fungsi trotoar di Kota Manado.

B. Saran

1. Pemerintah Kota Manado perlu meningkatkan konsistensi pengawasan dan penegakan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang menyalahgunakan fungsi trotoar, serta menyediakan lokasi usaha alternatif yang layak agar fungsi trotoar sebagai fasilitas bagi pejalan kaki dapat terlindungi secara optimal dan berkelanjutan.
2. Pemerintah Kota Manado perlu meningkatkan efektivitas penerapan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang menyalahgunakan fungsi trotoar melalui pengawasan yang berkelanjutan, penegakan hukum yang konsisten, serta pemberian sanksi yang tegas sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga fungsi trotoar sebagai fasilitas bagi pejalan kaki dapat terjaga dan pelanggaran yang berulang dapat diminimalisir.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.

Atmosudirdjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.

Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015.

Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, 2014.

HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018.

Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.

Kansil, C.S.T. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 2008.

Kusumaatmadja, Mochtar. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni, 2006.

Lotulung, Paulus Effendie. *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*. Jakarta: Salemba Humanika, 2013.

Manan, Bagir. *Negara Hukum yang Berkeadilan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2010.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2016.

Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*. Yogyakarta: Liberty, 2010.

Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2017

Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994

Rahardjo, Satjipto. *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa, 2010.

Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014.

Sjachran Basah. *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1997.

Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012.

Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990.

Subekti, R. *Pokok-Pokok Hukum Perdata*. Jakarta: Intermasa, 2008.

Utrecht. *Pengantar dalam Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichtiar, 2009.

Website :

jagosatu.com/manado/303723595/pedagang-emas-di-pasar-45-manado-diangkut-satpol-pp

satpolpp.manadokota.go.id/post/detail/kegiatan/2023-07-31/patroli-penertiban-pkl-diwilayah-pusat-kota-pasar-45

manado.inews.id/read/17412/penertiban-area-pusat-kota-satpol-pp-bongkar-lapak-yang-berdiri-di-atas-trotoar

Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD)

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan
Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 4 Tahun 2019 tentang Ketentraman dan