

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Perubahan kehidupan masyarakat mengalami kemajuan dalam segi pembangunan, kemajuan yang dialami oleh masyarakat disokong dengan semakin majunya ilmu pengetahuan dan teknologi sehingga pola pikir masyarakat juga mengalami perubahan. Perubahan terjadi secara cepat dan signifikan di setiap tahunnya terjadi di kota-kota besar, meningkatnya aktivitas manusia di perkotaan baik dalam penggunaan sektor lalu lintas dan penggunaan jalan mempengaruhi terhadap sarana dan prasarana yang tidak terpisahkan dari pembangunan kota.

Proses pembangunan suatu kota peran pemerintah menjadi hal yang penting dalam pembangunan fasilitas yang memberikan kesejahteraan bagi masyarakat dalam menyokong kegiatan sehari-hari. Wewenang yang dimiliki oleh pemerintah dalam bidang pekerjaan umum, perhubungan, kesehatan, pendidikan, kebudayaan, perindustrian, penanaman modal, lingkungan hidup, hutan, dan perkebunan. Pemerintah dalam memenuhi sarana dan prasarana bagi masyarakat menyediakan ruang publik yang dapat dimanfaatkan oleh seluruh masyarakat untuk melakukan segala aktivitasnya (D, 2019, p. 73).

Ruang publik merupakan faktor yang tidak dapat dipisahkan dengan perkembangan dan pembangunan suatu kota yang menjadikan tempat bertemunya segala macam aktivitas oleh masyarakat sebagai pengguna. Adanya aksesibilitas yang mudah untuk setiap warga kota terutama hal yang dilakukan oleh

masyarakat dalam menempuh perjalanan pendek dengan berjalan kaki yang dilakukan secara individu atau berkelompok. Berjalan kaki menjadi salah satu pilihan untuk melakukan perjalanan karena mempunyai berbagai kelebihan dalam segala aspek baik itu aspek kesehatan, hubungan sosial, lingkungan, dan lainnya (Irafany, 2020, p. 10). Penyediaan trotoar bagi pejalan kaki sebagai salah satu fasilitas di ruang publik seperti yang tercantum dalam regulasi PERMENPU Nomor 03/PRT/M/2014 tentang Pedoman Perencanaan, Penyediaan, dan Pemanfaatan Prasarana dan Sarana Jaringan Pejalan Kaki di Kawasan Perkotaan memberikan pedoman mengenai aksesibilitas bagi pejalan kaki bahwa yaitu:

1. Harus dapat diakses oleh semua pejalan kaki termasuk bagi yang mempunyai keterbatasan fisik;
2. Pemilihan jenis tanaman yang dapat melingkupi dan memberikan petunjuk arah;
3. Perabot ruang yang sesuai serta mudah untuk dijangkau;
4. Adanya papan informasi dan rambu-rambu yang dapat terlihat dengan mudah; dan
5. Adanya bidang miring (*ramp*) dan marka bagi penyandang disabilitas sehingga dapat digunakan sebagaimana mestinya.

Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam perencanaan keamanan trotoar adalah sebagai berikut (Rahayu, 2018, p. 76) :

1. Rancangan jalan bagi pejalan kaki harus memberikan rasa nyaman dan aman serta mempunyai daya tarik agar orang senang untuk menggunakan fasilitas tersebut;
2. Keamanan bagi pejalan kaki agar terhindar dari kecelakaan lalu lintas terutama di area jalan yang mempunyai kecepatan tinggi dan kepadatan arus lalu lintas wajib mempunyai pembatas pada jalur trotoar. Pembatas ini dapat

berupa pepohonan, pot bunga, bahkan terciptanya jarak antara trotoar dengan jalan raya;

3. Perubahan musim yang terjadi, sehingga jalur trotoar seharusnya dapat mengantisipasi dengan memperhitungkan faktor alam yang dapat mempengaruhi aktivitas-aktivitas orang yang menggunakannya; dan
4. Trotoar digunakan oleh pejalan kaki baik pada waktu siang hari ataupun malam hari sehingga diperlukan perencanaan dalam pembangunan trotoar agar kegiatan yang berkaitan dengan waktu dapat terlaksana dengan lancar dengan tersedianya fasilitas yang membuat orang merasa nyaman untuk menggunakannya. Kenyamanan adalah segala hal yang memperlihatkan adanya keharmonisan pengguna dalam satu ruang. Pembentukan arsitektur kota didukung oleh adanya trotoar terutama trotoar yang diciptakan untuk memberikan rasa nyaman dan mempertimbangkan segi manusiawi (Anggriani, 2009, p. 9).

Kota-kota besar di Indonesia salah satunya Kota Bandung sudah berhasil memberikan fasilitas trotoar bagi pejalan kaki, tetapi di balik itu ditemukan juga permasalahan yang terjadi atas penyalahgunaan atas pemanfaatan trotoar. Keputusan Direktur Jenderal Bina Marga Nomor 76/KTPS/Db/1999 menjelaskan, bahwa trotoar merupakan bagian daripada jalan raya yang dikhususkan bagi pejalan kaki yang terletak di daerah manfaat jalan dan diberi lapisan permukaan yang lebih tinggi daripada permukaan jalan.

Trotoar merupakan pemberian fasilitas pelayanan bagi pejalan kaki demi terciptanya kelancaran, ketertiban, dan kenyamanan untuk pejalan kaki. Pengertian tersebut sesuai dengan yang tercantum dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) bahwa posisi pejalan kaki berada dalam posisi yang lemah apabila bercampur dengan kendaraan yang berakibat menimbulkan kemacetan arus lalu lintas. Oleh karena itu pelaksanaan dalam lalu lintas tercipta pemisahan antara pejalan kaki dari arus kendaraan tanpa menimbulkan gangguan-gangguan terhadap aksesibilitas yaitu dengan pembangunan trotoar.

Trotoar mempunyai fungsi membantu arus lalu lintas karena adanya pemisahan antara pejalan kaki dengan arus kendaraan, sehingga arus lalu lintas tidak akan terganggu oleh pejalan kaki, dengan demikian fungsi trotoar yang telah disediakan oleh pemerintah untuk pemenuhan hak pejalan kaki dapat memberikan rasa nyaman tetapi dalam kenyataannya pemanfaatan fungsi trotoar disalahgunakan .

Penyalahgunaan pemanfaatan trotoar ini diakibatkan karena adanya perkembangan kegiatan di bidang informal terutama di kota-kota besar termasuk di atas trotoar. Hal ini berimbas kepada hak yang dimiliki oleh pejalan kaki. Pejalan kaki merasa tidak nyaman karena fasilitas trotoar yang diperuntukkan bagi mereka digunakan oleh pedagang kaki lima untuk menjual dagangan. Mereka memilih menjadi pedagang kaki lima dikarenakan sempitnya lapangan pekerjaan yang tersedia di kawasan perkotaan, sehingga menjadi pedagang kaki

lima menjadi pilihan dalam segi informal yang dengan mudah dapat dilakukan (Ketut Cahaya Rai Siwi, 2021, p. 556).

Keberadaan pedagang kaki lima selalu menjadi permasalahan untuk daerah setempat karena beberapa alasan, yaitu (Kurniawan, 2019, p. 174) :

1. Pedagang kaki lima yang memanfaatkan ruang publik yang tidak sesuai dengan fungsinya akan berdampak kepada bahaya baik pejalan kaki maupun pedagang kaki lima itu sendiri;
2. Pedagang kaki lima yang memanfaatkan trotoar melanggar visi pembangunan kota demi terciptanya aspek kebersihan, keindahan, dan kerapihan;
3. Tata ruang kota akan kacau ketika pedagang kaki lima memanfaatkan lahan yang bukan semestinya;
4. Pencemaran lingkungan yang diakibatkan oleh pedagang kaki lima; dan
5. Terjadinya kerawanan sosial.

Pedagang kaki lima di Kota Bandung khususnya di wilayah Bandung Tengah di sekitaran pusat perbelanjaan Mall King's banyak yang memanfaatkan fungsi trotoar yang dialihfungsikan menjadi lahan bagi mereka menjajakan dagangannya, akibatnya berimbas kepada arus lalu lintas. Kenyataan tersebut sering terjadi kemacetan, trotoar yang dijadikan lahan oleh pedagang kaki lima juga membuat para pejalan kaki tidak terpenuhi haknya, serta merasa tidak nyaman ketika harus berjalan di trotoar yang dijadikan sebuah titik perniagaan. Trotoar yang dijadikan lahan pedagang kaki lima mengharuskan pejalan kaki turun ke badan jalan untuk melanjutkan perjalanannya.

Fungsi trotoar tidak dapat diselewengkan dengan cara apapun termasuk dimiliki secara pribadi, hal ini selaras dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 31 Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 10 Tahun 2015 menjelaskan bahwa sistem jalur pejalan kaki sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1) huruf e meliputi penyediaan jalur pejalan kaki di seluruh zona pusat perdagangan dan jasa, dan pembangunan jalur pedestrian layang (*sky walk*).

Persoalan pedagang kaki lima adalah persoalan bersama baik lapisan pemerintah maupun masyarakat biasa yang harus diperhatikan, ditangani, dan diselesaikan. Koordinasi yang kuat diperlukan terhadap pedagang kaki lima guna menciptakan kesejahteraan masyarakat serta tidak berimbas kepada penurunan kualitas lingkungan hidup sekitarnya agar adanya fasilitas dalam ruang publik sebagai upaya dalam mempertahankan ekosistem lingkungan fisik dan tata tertib sosial yang ada di dalamnya. Dengan demikian, diperlukan adanya penataan bagi para pedagang kaki lima demi terciptanya fungsi tata ruang kota yang optimal dalam hal ini menyangku aspek ekonomi, hukum, sosial budaya, dan lingkungan itu sendiri.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan memandang perlunya untuk membahas permasalahan tersebut yang penulis tuangkan dalam karya tulis berbentuk skripsi dengan judul **“Pengawasan Fungsi Trotoar Oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah Di Wilayah Mall King Bandung Tengah Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara”**.

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana pengaturan pemanfaatan fungsi jalan trotoar oleh pedagang kaki lima di Wilayah Mall King's Bandung Tengah dalam perspektif Hukum Administrasi Negara ?
2. Bagaimana pelaksanaan pengawasan fungsi jalan trotoar oleh pedagang kaki lima di Wilayah Mall King's Bandung Tengah ?
3. Bagaimana konsep untuk meminimalisir penyalahgunaan fungsi trotoar di Wilayah Mall King's Bandung Tengah dalam perspektif Hukum Administrasi Negara ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui, memahami dan mengkaji pengaturan pemanfaatan fungsi jalan trotoar oleh pedagang kaki lima di Wilayah Mall King's Bandung Tengah dalam perspektif Hukum Administrasi Negara;
2. Untuk mengetahui, memahami dan mengkaji pelaksanaan pengawasan fungsi jalan trotoar oleh pedagang kaki lima di Wilayah Mall King's Bandung Tengah;
3. Untuk mengetahui, memahami dan mengkaji konsep fungsi ke depan untuk meminimalisir penyalahgunaan fungsi trotoar di Wilayah Mall King's Bandung Tengah dalam perspektif Hukum Administrasi Negar.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan sebagai berikut

:

1. Kegunaan Teoritis

Manfaat teoritis dari hasil penelitian diharapkan dapat memperkaya teori-teori yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur fungsi trotoar serta penegakan hukum untuk penganggulan pemanfaatan trotoar yang dijadikan sebagai lahan pedagang kaki lima dan hasil penelitian ini dapat digunakan untuk menambah pustaka hukum yang berkaitan dengan hukum tata negara khususnya memperluas pengetahuan serta dapat menambah literatur akan fungsi trotoar.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan dijadikan pedoman untuk pemikiran di bidang hukum mengenai pengawasan fungsi trotoar oleh satuan kerja perangkat daerah di wilayah Mall King Bandung tengah dalam perspektif hukum administrasi negara.

b. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan memberikan pengetahuan serta wawasan secara umum terkait dengan penyalahgunaan pemanfaatan fungsi trotoar di Kota Bandung.

c. Bagi Universitas Pasundan

Hasil penelitian ini penulis berharap dapat menjadi salah satu sumber informasi untuk menambah pengetahuan dan wawasan, selain itu

juga diharapkan menjadi salah satu untuk mengembangkan penalaran, pembentukan pola pikir secara sistematis dan dinamis.

E. Kerangka Pemikiran

Pancasila sebagai dasar negara mengandung makna bahwa nilai-nilai Pancasila dijadikan sebagai landasan dasar dalam penyelenggaraan negara. Nilai dasar Pancasila bersifat abstrak dan normatif. Pancasila sebagai dasar negara berarti seluruh pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan harus mencerminkan nilai-nilai Pancasila dan tidak boleh bertentangan dengan Pancasila. (Kaelan, 2003, p. 21)

Makna atau peran pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia adalah sebagai berikut : (Bambang Suteng Sulasmono, 2015, p. 68)

1. dasar berdiri tegaknya negara;
2. dasar kegiatan penyelenggara negara;
3. dasar partisipasi warga negara;
4. dasar pergaulan antar warga negara; dan
5. dasar dan sumber hukum nasional.

Nilai-nilai yang terkandung dalam setiap sila Pancasila adalah sebagai berikut: (Suko Wiyono, 2013, p. 95)

1. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa

Sila Ketuhanan Yang Maha Esa mengandung nilai-nilai yang menjiwai keempat sila lainnya. Dalam sila ini terkandung di dalamnya prinsip asasi yakni: Kepercayaan dan ketaqwaan kepada Tuhan YME, kebebasan beragama

dan berkepercayaan pada Tuhan YME sebagai hak yang paling asasi bagi manusia, toleransi di antara umat beragama dan berkepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, Kecintaan pada semua makhluk ciptaan Tuhan, khususnya makhluk manusia.

2. Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab

Sila kemanusiaan yang adil dan beradab terkandung di dalamnya prinsip asasi: Kecintaan kepada sesama manusia sesuai dengan prinsip bahwa kemanusiaan adalah satu adanya, kejujuran, kesamaderajatan manusia, keadilan, dan keadaban.

3. Sila Persatuan Indonesia

Sila Persatuan Indonesia terkandung di dalamnya prinsip asasi: persatuan, kebersamaan, kecintaan pada bangsa, kecintaan pada tanah air dan Bhineka Tunggal Ika.

4. Sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan

Sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan di dalamnya terkandung prinsip asasi: kerakyatan, musyawarah mufakat, demokrasi, hikmat kebijaksanaan, dan perwakilan.

5. Sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia

Sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia terkandung di dalamnya prinsip asasi: keadilan, keadilan sosial, kesejahteraan lahir dan batin, kekeluargaan dan kegotongroyongan serta etos kerja.

Sila dalam Pancasila merupakan sila yang menggambarkan adanya teori kepastian hukum, keadilan hukum, dan kemanfaatan hukum dengan penjelasan sebagai berikut :

1. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum mengandung arti rumusan norma hukum itu jelas dan tidak multitafsir, diterapkan sesuai dengan asas *similia-similibus* (aturan hukum yang sama diterapkan pada perkara yang sama). Beberapa pendapat ahli hukum terkait kepastian hukum yaitu :

a. Van Apeldoorn, berpendapat bahwa kepastian hukum mempunyai dua sisi, yakni : (Budiartha, 2018, p. 205)

1) Pertama, sisi dapat ditentukannya hukum dalam hal-hal kongkret.

Artinya pihak-pihak pencari keadilan (*justiabellen*) ingin mengetahui apa yang menjadi hukumnya (*ininkreto*) dalam hal khusus sebelum mereka berperkara; dan

2) Kedua, sisi keamanan hukum, artinya perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan hakim. Jadi kepastian hukum berarti aturan hukum harus jelas dan memberikan perlindungan para pihak-pihak berperkara.

- b. Hans Kelsen, kepastian hukum bersandar pada prinsip imputasi, artinya kepastian hukum karena norma hukum yang telah diformulasikan dalam undang-undang menentukan sanksi bagi tindakan melanggar hukum; (Asshiddique, 2016, p. 136)
- c. Sudikno Mertokusumo, berpendapat meskipun memang sanksi hukum yang paling pasti. Kepastian ini karena ada bobot kekuatan memaksa dari penguasa negara. Namun dalam hal tertentu ada norma hukum tidak disertai sanksi hukum. Norma hukum tanpa sanksi ini disebut *lex imperfecta*; (Mertokusumo, 1986, p. 36) dan
- d. Dalam arti materiil, Jan Michael Otto merinci kepastian hukum mencakup : (Mertokusumo, 2010, p. 114)
 - 1) Tersedianya aturan hukum yang jelas, konsisten, dan dapat diakses, diterbitkan, dan diakui karena (kekuasaan) negara;
 - 2) Instansi-instansi pemerintahan menerapkan aturan-aturan hukum itu secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
 - 3) Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
 - 4) Hakim-hakim (peradilan) mandiri dan tidak memihak, menerapkan aturan-aturan hukum itu secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa; dan
 - 5) Keputusan pengadilan secara kongkret dilaksanakan.

2. Teori Keadilan

Keadilan adalah kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda atau orang. Menurut sebagian besar teori, keadilan memiliki tingkat kepentingan yang besar. John Rawls, filsuf Amerika Serikat yang dianggap salah satu filsuf politik terkemuka abad ke-20, menyatakan bahwa keadilan adalah kelebihan (*virtue*) pertama dari institusi sosial, sebagaimana halnya kebenaran pada sistem pemikiran. (Rawls, 1999, p. 9)

Menurut Adam Smith yang disebut keadilan sesungguhnya hanya punya satu arti yaitu keadilan komutatif yang menyangkut kesetaraan, keseimbangan, keharmonisan hubungan antara satu orang atau pihak dengan orang atau pihak yang lain. Keadilan legal sesungguhnya sudah terkandung dalam keadilan komutatif, karena keadilan legal sesungguhnya hanya konsekuensi lebih lanjut dari prinsip keadilan komutatif yaitu bahwa demi menegakkan keadilan komutatif negara harus bersikap netral dan memperlakukan semua pihak secara sama tanpa terkecuali. Adam Smith menolak keadilan distributif sebagai salah satu jenis keadilan. Alasannya antara lain karena apa yang disebut keadilan selalu menyangkut hak semua orang tidak boleh dirugikan haknya atau secara positif setiap orang harus diperlakukan sesuai dengan haknya. (Soekanto, 1984, p. 133)

Keadilan diuraikan secara mendasar oleh Aristoteles dalam Buku ke-5 buku *Nicomachean Ethics*. Untuk mengetahui tentang keadilan dan ketidakadilan harus dibahas tiga hal utama yaitu :

- a. Tindakan apa yang terkait dengan istilah tersebut?;
- b. Apa arti keadilan?; dan
- c. Di antara dua titik ekstrim dimana keadilan itu terletak.

Keadilan sebagai bagian dari nilai sosial memiliki makna yang amat luas, bahkan pada suatu titik bisa bertentangan dengan hukum sebagai salah satu tata nilai sosial. Suatu kejahatan yang dilakukan adalah suatu kesalahan. Namun apabila hal tersebut bukan merupakan keserakahan tidak bisa disebut menimbulkan ketidakadilan. Sebaliknya suatu tindakan yang bukan merupakan kejahatan dapat menimbulkan ketidakadilan. (Hadjon, 1987, p. 97)

Keadilan dalam arti khusus terkait dengan beberapa pengertian berikut ini, yaitu : (Muchsin, 2003, p. 124)

- a. Sesuatu yang terwujud dalam pembagian penghargaan atau uang atau hal lainnya kepada mereka yang memiliki bagian haknya

Keadilan ini adalah persamaan diantara anggota masyarakat dalam suatu tindakan bersama-sama. Persamaan adalah suatu titik yang terletak di antara yang lebih dan yang kurang (*intermediate*). Jadi keadilan adalah titik tengah atau suatu persamaan relatif (*arithmetical justice*). Dasar persamaan antara anggota masyarakat sangat tergantung pada sistem yang

hidup dalam masyarakat tersebut. Dalam sistem demokrasi, landasan persamaan untuk memperoleh titik tengah adalah kebebasan manusia yang sederajat sejak kelahirannya. Dalam sistem oligarki dasar persamaannya adalah tingkat kesejahteraan atau kehormatan saat kelahiran. Sedangkan dalam sistem aristokrasi dasar persamaannya adalah keistimewaan (*excellent*). Dasar yang berbeda tersebut menjadikan keadilan lebih pada makna persamaan sebagai proporsi. Ini adalah satu spesies khusus dari keadilan, yaitu titik tengah (*intermediate*) dan proporsi.

b. Perbaikan suatu bagian dalam transaksi

Arti khusus lain dari keadilan adalah sebagai perbaikan (*rectification*). Perbaikan muncul karena adanya hubungan antara orang dengan orang yang dilakukan secara sukarela. Hubungan tersebut adalah sebuah keadilan apabila masing-masing memperoleh bagian sampai titik tengah (*intermediate*), atau suatu persamaan berdasarkan prinsip timbal balik (*reciprocity*). Jadi keadilan adalah persamaan, dus ketidakadilan adalah ketidaksamaan. Ketidakadilan terjadi jika satu orang memperoleh lebih dari yang lainnya dalam hubungan yang dibuat secara sederajat.

3. Teori Kemanfaatan Hukum

Hukum harus bisa memberikan manfaat bagi masyarakat seperti pendapat yang dikemukakan oleh Jeremi Bentham dalam ajaran aliran Utilitarianisme, hukum harus bisa memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan kepada masyarakat dimana hukum mampu memberikan kemanfaatan bagi

setiap individu, namun apabila tidak dapat dilakukan setidaknya kemanfaatan tersebut dapat dirasakan oleh banyak individu dalam masyarakat. Dalam upaya agar kemanfaatan atau kebahagiaan dapat dinikmati oleh sebanyak mungkin individu dalam masyarakat maka kepentingan individu dalam mengejar kebahagiaan perlu dibatasi dan diatur agar tidak terjadi benturan kepentingan antar individu. (Black, 1991, p. 314)

Namun dalam pembatasan tersebut perlu Hukum sebagai pedoman supaya pembatasan yang dimaksud jelas dan supaya tidak terjadi tumpang tindih kekuasaan pemerintah terhadap masyarakat. (Nieuwenhuis, 2015, p. 115)

Indonesia merupakan negara hukum yang berarti hukum berada di posisi tertinggi dari segala aspek kehidupan, ketentuan tersebut tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara 1945 pada Pasal 1 ayat (3) yang mengamanatkan bahwa Indonesia termasuk negara yang menjunjung tinggi hukum berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Adanya hukum begitu penting perannya di suatu negara karena dapat mewujudkan ketertiban, keamanan, dan kesejahteraan masyarakat (Najih dan Soimin, 2012, p. 3).

Teori hukum yang selanjutnya akan dibahas dalam skripsi ini adalah Hukum Administrasi Negara, adalah rangkaian aturan-aturan hukum yang harus diperhatikan oleh alat-alat perlengkapan Negara di dalam menjalankan tugasnya. Terhadap perumusan ini banyak diajukan keberatan-keberatan. Perlu diketahui bahwa Negara adalah suatu pengertian yang abstrak dan berwujud suatu bada

hukum. (HR, 2010, p. 32) Terdapat 3 (tiga) komponen penting dalam Hukum Administrasi Negara, untuk lebih jelasnya sebagai berikut : (Abdoel Djamali, 2009, p. 89)

1. *Regeling*

Regeling merupakan tindakan pemerintah dalam hukum publik berupa suatu pengaturan yang bersifat umum, atau abstrak. Pengaturan yang dimaksud dapat berbentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, dan sebagainya.

2. *Beschikking*

Pengertian yaitu suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

3. *Freies Ermessen*

Secara bahasa *Freies Ermessen* berasal dari kata *frei* yang artinya bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. Sementara itu *ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga dan memperkirakan. Sehingga dapat dikatakan bahwa *Freies Ermessen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu.

Selanjutnya berkaitan dengan trotoar, merupakan tempat berjalan kaki yang posisinya bersebelahan dengan jalan raya, sehingga posisi trotoar dan jalan raya harus terdapat batas yang memisahkan keduanya. Hal tersebut tujuan sebagai

pemberian keamanan pada pejalan kaki agar kendaraan tidak memasuki wilayah trotoar yang dapat membahayakan pejalan kaki .

Pembangunan trotoar harus memperhatikan beberapa hal sesuai dengan aturan yang tercantum dalam PERMENPUPR Nomor 03/PRT/M/2014 tentang Pedoman Perencanaan, Penyediaan, dan Pemanfaatan Prasarana dan Sarana Jaringan Pejalan Kaki di Kawasan Perkotaan dalam Pasal 3 yaitu :

1. Fungsi dan pemanfaatan prasarana dan sarana jaringan pejalan kaki;
2. Prinsip perencanaan prasarana dan sarana pejalan kaki;
3. Kriteria prasarana dan sarana jaringan pejalan kaki;
4. Teknik perencanaan prasarana dan sarana jaringan pejalan kaki; dan
5. Ruang jalur pejalan kaki.

Fungsi dan manfaat adanya prasarana dan sarana jaringan pejalan kaki guna memberikan fasilitas bagi pergerakan pejalan kaki dari satu tempat ke tempat lainnya dengan menjamin aspek keselamatan dan kenyamanan untuk pejalan kaki. Pembangunan trotoar dilakukan dengan menghitung dimensi tubuh manusia pada saat membawa barang atau berjalan bersama dengan pejalan kaki lainnya baik dalam kondisi diam maupun bergerak sesuai dengan yang tercantum dalam Pasal 8 PERMENPUPR Nomor 03/PRT/M/2014 tentang Pedoman Perencanaan, Penyediaan, dan Pemanfaatan Prasarana dan Sarana Jaringan Pejalan Kaki Di Kawasan Perkotaan.

Fasilitas trotoar merupakan fasilitas penting dalam pemenuhan hak pejalan kaki, dengan demikian berarti bahwa trotoar ini hanya diperuntukkan bagi pejalan kaki bukan untuk kepentingan pribadi sehingga bagi siapapun dilarang untuk

melakukan segala bentuk kegiatan yang mengalih fungsikan trotoar dari fungsi yang semestinya.

Trotoar yang dialih fungsikan menjadi lahan untuk pedagang kaki lima sebagai salah satu bentuk sektor informal menjadi pekerjaan yang relatif khas dalam sektor informal kota. Kehadiran pedagang kaki lima dengan jumlah yang cukup ramai mendominasi pemenuhan kebutuhan masyarakat di perkotaan terutama masyarakat golongan menengah ke bawah. Kegiatan pedagang kaki lima dalam sektor ekonomi dapat dideskripsikan sebagai berikut (Bayu Saputra, 2014, p. 5):

1. Kegiatan usaha yang tidak terstruktur secara baik karena timbulnya unit usaha tidak menggunakan fasilitas atau kelembagaan yang telah disediakan dalam sektor formal;
2. Unit usaha yang tidak memiliki izin;
3. Kegiatan yang tidak terkoordinasi baik dalam tempat dan jam kerja;
4. Sektor pedagang kaki lima tidak tersentuh dalam bantuan yang dicanangkan dalam kebijakan pemerintah;
5. Modal dan perputaran usaha relatif kecil sehingga skala operasinya juga relatif kecil.

Trotoar merupakan perwujudan rencana pengembangan jalur pejalan kaki hal ini sebagaimana ditentukan dalam Pasal 45 ayat (2) huruf e Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 10 Tahun 2015 tentang Rancangan Detail Tata Ruang dan

Peraturan Zonasi Kota Bandung yang menyatakan bahwa perwujudan rencana pengembangan jalur pejalan kaki, terdiri atas:

1. Peningkatan kualitas prasarana dan sarana pejalan kaki di ruas-ruas jalan arteri dan kolektor yang sudah terdapat fasilitas pejalan kaki, terutama pada ruas jalan di sekitar pusat kegiatan;
2. Penyediaan sarana pejalan kaki pada ruas-ruas jalan jalan arteri dan kolektor yang sudah memiliki trotoar namun belum memiliki sarana yang lengkap, seperti lampu jalan, bangku, kotak sampah, zebra cross, jembatan penyeberangan, dan sarana lainnya;
3. Penambahan prasarana pejalan kaki pada ruas-ruas jalan arteri dan kolektor yang hanya memiliki trotoar pada satu sisi jalan; dan
4. Penyediaan prasarana pejalan kaki pada ruas-ruas jalan arteri dan kolektor yang sama sekali belum memiliki trotoar dan kelengkapan lainnya.

Hal serupa juga ditentukan dalam Pasal 81 ayat (2) huruf d *Jo* Pasal 116 ayat (2) huruf c *Jo* Pasal 133 ayat (4) *Jo* Pasal 150 ayat (2) huruf d *Jo* Pasal 186 ayat (2) huruf d *Jo* Pasal 222 ayat (2) huruf d *Jo* Pasal Pasal 255 ayat (2) huruf d *Jo* Pasal 290 ayat (2) huruf d Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 10 Tahun 2015 tentang Rancangan Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi Kota Bandung yang menyatakan bahwa perwujudan rencana pengembangan jalur pejalan kaki, terdiri atas:

1. Peningkatan kualitas prasarana dan sarana pejalan kaki di ruas-ruas jalan arteri dan kolektor yang sudah terdapat fasilitas pejalan kaki, terutama pada ruas jalan di sekitar pusat kegiatan;
2. Penyediaan sarana pejalan kaki pada ruas-ruas jalan jalan arteri dan kolektor yang sudah memiliki trotoar namun belum memiliki sarana yang lengkap, seperti lampu jalan, bangku, kotak sampah, zebra cross, jembatan penyeberangan, dan sarana lainnya;
3. Penambahan prasarana pejalan kaki pada ruas-ruas jalan arteri dan kolektor yang hanya memiliki trotoar pada satu sisi jalan; dan
4. Penyediaan prasarana pejalan kaki pada ruas-ruas jalan arteri dan kolektor yang sama sekali belum memiliki trotoar dan kelengkapan lainnya.

Pasal 308 ayat (4) Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 10 Tahun 2015 tentang Rancangan Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Bandung yang menentukan bahwa Pertimbangan Arsitektur kota dan Lingkungan dalam perencanaan fisik suatu lahan, sebagaimana tercantum pada ayat (3), memuat:

1. Orientasi dan keselarasan konfigurasi massa bangunan (*Building Massing*) di dalam daerah perencanaan maupun dengan lingkungan sekitarnya;
2. Keindahan, kenyamanan, kesehatan dan keamanan lingkungan;
3. Keserasian nilai-nilai arsitektur baik di dalam daerah perencanaan maupun dengan lingkungan di sekitarnya;
4. Penyediaan sarana-sarana umum (*Public Use, Common Use* dan seterusnya) dalam rangka memperindah Kota, antara lain plaza umum, koridor umum, dan trotoar internal di dalam daerah perencanaan tersebut;
5. Penyediaan sarana hijau antara lain berupa taman, penanaman pohon-pohon peneduh dan seterusnya untuk memperkuat pembentukan lansekap Kota dan ruang terbuka Kota; dan
6. Keserasian antara massa bangunan lama yang dipertahankan dengan massa bangunan baru, terutama bila bangunan lama termasuk bangunan yang dilindungi oleh Undang-Undang Pemugaran.

Pemanfaatan trotoar oleh pedagang kaki lima merugikan dan mengambil hak yang dimiliki oleh pejalan kaki sehingga dapat mengakibatkan gangguan terhadap masyarakat yang berjalan kaki. Akibatnya berdampak kepada keindahan trotoar itu sendiri karena jika dijadikan tempat berdagang, maka akan banyak sampah yang berserakan dan menjadikan trotoar tersebut kotor serta mengeluarkan bau tidak sedap. Pengawasan terhadap peangalih fungsikan trotoar oleh pedagang kaki lima diperlukan guna mengamati keselarasan antara penyelenggaraan penataan ruang kota dengan peraturan perundang-undangan,

ketika terjadi suatu penyimpangan, Pemerintah Kota yaitu Walikota dapat mengambil langkah penyelesaian sesuai dengan kewenangannya sebagaimana tercantum dalam Pasal 343 Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 10 Tahun 2015 tentang Rancangan Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Bandung, yang menyatakan sebagai berikut:

1. Pemantauan dan evaluasi dilakukan dengan mengamati dan memeriksa kesesuaian antara penyelenggaraan penataan ruang Kota dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Dalam hal hasil pemantauan dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terbukti terjadi penyimpangan administrasi dalam penyelenggaraan penataan ruang Kota, Walikota mengambil langkah penyelesaian sesuai kewenangannya; dan
3. Dalam hal Walikota tidak melaksanakan langkah penyelesaian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Gubernur mengambil langkah penyelesaian sesuai kewenangannya.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan serangkaian aktivitas yang dilakukan guna mengetahui serta memahami permasalahan hukum yang terjadi sehingga menjadi sebuah kesimpulan dan memberikan solusi atau jawaban atas permasalahan hukum yang terjadi. Peter Mahmud menjelaskan bahwa penelitian hukum adalah proses yang dilakukan guna menemukan aturan-aturan hukum, prinsip hukum, doktrin yang digunakan untuk memberikan jawaban atas permasalahan hukum yang terjadi (Mahmud Marzuki, 2017, p. 12).

Agar dapat mengetahui dan membahas permasalahan, maka dibutuhkan pendekatan dengan metode-metode tertentu yang bersifat ilmiah. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini yaitu :

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini dilaksanakan melalui pendekatan deksriptif analitis, yaitu sebuah metode yang mempunyai fungsi untuk mendeskripsikan atau memberikan gambaran suatu objek yang diteliti (Sugiyono, 2009, p. 14). Deskriptif analitis digunakan untuk menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dihubungkan dengan teori hukum secara terstruktur mengenai pengawasan fungsi trotoar oleh satuan kerja perangkat daerah di wilayah Mall King Bandung tengah dalam perspektif hukum administrasi negara.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini yaitu metode yuridis normatif yang digunakan untuk menelaah implementasi norma yang tercantum dalam hukum positif. Yuridis normatif merupakan penelitian di bidang hukum dengan menggunakan konsep terhadap asas-asas, aturan, dogma, dan kaidah hukum yang menjadi pedoman dalam tingkah laku. Penelitian ini dilakukan dengan cara mengkaji dan menganalisis ketentuan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan dengan tetap mengacu kepada permasalahan serta menganalisis pengimplementasiannya (S.R, 1990, p. 5).

Metode pendekatan yuridis normatif digunakan karena data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang menitikberatkan kepada penelitian kepustakaan yang diperoleh melalui penelusuran buku,

artikel, jurnal, peraturan perundang-undangan, atau internet yang mempunyai keterkaitan dengan topik pembahasan serta ditunjang dengan data primer yang didapatkan dari penelitian lapangan berupa wawancara.

3. Tahap Penelitian

Tahap penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan adalah suatu studi yang digunakan dalam mengumpulkan informasi dan data dengan berbagai macam bahan yang ada di perpustakaan (Sari, 2020, p. 44). Penelitian kepustakaan berupa penelitian terhadap data sekunder yang mempunyai sifat terstruktur dalam pengumpulan dan pengolahan data yang ada dalam bahan pustaka. Data sekunder dalam bidang hukum dipisahkan menjadi 3 (tiga) yakni bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Dalam mendapatkan data-data sekunder melalui :

- 1) Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat *autoritatif* dan mengikat yakni peraturan PERMENPUPR Nomor 3/PRT/M/2014 tentang Pedoman Perencanaan, Penyediaan, dan Pemanfaatan Prasarana dan Sarana Jaringan Pejalan Kaki Di Kawasan Perkotaan.
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang mempunyai keterkaitan dengan bahan hukum primer serta dapat membantu dalam

hal analisis dan memahami bahan hukum primer yakni berupa buku, jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana yang mempunyai hubungan dengan penulisan skripsi (Mamudji, 2015, p. 80).

- 3) Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan informasi mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Kamus hukum dan kamus besar bahasa Indonesia termasuk kedalam bahan hukum tersier (Efendi, 2016, p. 25).

b. Kunjungan Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan bahwa peneliti menggunakan bahan data lapangan guna mendapatkan data yang bersifat primer yang dapat menunjang data sekunder dengan melakukan pencarian data dan bahan dari lapangan tempat terjadinya realitas yang menjadi objek penelitian serta melakukan sesi wawancara dengan pihak-pihak terkait. Penelitian yang dilakukan terhadap objek penelitian mempunyai tujuan agar mendapatkan data primer yang akan menjadi penyokong data sekunder.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penyusunan skripsi ini adalah sebagai berikut :

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Peneliti dalam melakukan penelitian kepustakaan dengan cara inventarisasi, klasifikasi, harmonisasi, mengkaji, mempelajari, meneliti,

dan menganalisis yang menjadi sumber bahan dan data yang berkaitan dengan prasarana dan sarana atas fungsi trotoar.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan dilakukan oleh peneliti dengan cara mendapatkan data atau bahan secara langsung yang dilakukan melalui cara wawancara secara terstruktur dan terarah.

c. Pengamatan

Teknik pengumpulan data dengan cara pengamatan (observasi) adalah metode yang digunakan untuk mengamati dan mencatat perilaku, kejadian, atau fenomena tertentu dalam lingkungan alaminya tanpa mengubah atau memanipulasi kondisi tersebut.

5. Alat Pengumpul Data

Peneliti dalam proses mengumpulkan data dengan cara mencari dan menganalisis data baik dari perundang-undangan, buku, maupun jurnal yang berkaitan dengan pemanfaatan fungsi trotoar yang disalahgunakan dengan membutuhkan alat-alat yang digunakan sebagai pendukung dalam mendapatkan data yaitu :

- a. Bahan-bahan hukum baik itu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier, dan catatan pengumpulan dari *logbook*; dan

- b. Daftar pertanyaan secara jelas dan terperinci guna memperluas proses wawancara yang kemudian direkam menggunakan alat perekam dan *handphone*.

6. Analisis Data

Peneliti menggunakan metode analisis yuridis kualitatif yang merupakan metode mengkaji data secara rinci penggunaan statistik guna menyelesaikan masalah hukum dengan cara penggunaan metode pengambilan keputusan hukum, sesuatu cara penelitian yang menghasilkan deskriptif-analisis yaitu apa yang ditanyakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perlakuannya nyata, diteliti, dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.

7. Lokasi Penelitian

Lokasi untuk penelitian hukum yaitu menggunakan tempat mempunyai hubungan dengan masalah yang dikaji oleh peneliti, peneliti menggunakan lokasi tersebut sebagai berikut :

a. Perpustakaan

Perpustakaan Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jalan Lengkong Dalam Nomor 11 Telp. (022) 4262226-4217343 Fax. (022) 4217340 Bandung-4026.

b. Instansi

Dinas Perhubungan Kota Bandung, Jl. Soekarno Hatta Nomor 205, Sitasaur, Bojongloa Kidul, Kota Bandung, Jawa Barat 40233.

c. Kawasan Mall

The Kings Shopping Center Bandung, Jl. Kepatihan No.11-17,
Balonggede, Kec. Regol, Kota Bandung, Jawa Barat 40251.