



PENYALAHGUNAAN FUNGSI TROTOAR DARI PERSPEKTIF PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2018 TENTANG KETERTIBAN UMUM DI KOTA GORONTALO

Ridho Akbar Utiahman^{*1}, Zamroni Abdussamad², Nuvazria Achir³

^{1,2,3} Universitas Negeri Gorontalo, Gorontalo, Indonesia

*Corresponding Author: ridho1502@gmail.com

Info Article	Abstract: <i>Sidewalks are public facilities provided to ensure the safety and comfort of pedestrians and to support traffic order in urban areas. However This study aims to analyze the misuse of sidewalks in light of Gorontalo City Regulation No. 1 of 2018 on Public Order and to formulate policy recommendations for the management and utilization of sidewalks without compromising their primary function for pedestrians. The research method employed is normative legal research using a legislative approach and a conceptual approach. The legal materials used include primary, secondary, and tertiary sources, analyzed using a descriptive-qualitative approach. The results indicate that the misuse of sidewalks in Gorontalo City persists due to inconsistent law enforcement, limited local government authority over provincial roads, low public legal awareness, and economic factors affecting street vendors.</i>
Received : 23 April 2026 Revised : 09 Mei 2026 Accepted : 12 Juni 2026 Publication : 30 Juni 2026	
Keywords: Sidewalks, Public Order, Local Regulations, Law Enforcement, City of Gorontalo	
Kata Kunci: Trottoar, Ketertiban Umum, Peraturan Daerah, Penegakan Hukum, Kota Gorontalo.	
Licensed Under a Creative Commons Attribution 4.0 International License 	Abstrak: Trottoar merupakan fasilitas umum yang disediakan untuk menjamin keselamatan dan kenyamanan pejalan kaki serta mendukung ketertiban lalu lintas di wilayah perkotaan.. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penyalahgunaan fungsi trottoar ditinjau dari Peraturan Daerah Kota Gorontalo Nomor 1 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum serta merumuskan rekomendasi kebijakan pendataan dan pemanfaatan trottoar tanpa menghilangkan fungsi utama bagi pejalan kaki. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dianalisis secara deskriptif-kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyalahgunaan fungsi trottoar di Kota Gorontalo masih terjadi akibat lemahnya konsistensi penegakan hukum, keterbatasan kewenangan pemerintah daerah pada jalan berstatus provinsi, rendahnya kesadaran hukum masyarakat, serta faktor ekonomi pedagang kaki lima.

INTRODUCTION

Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) berfungsi sebagai landasan bagi seluruh aturan perundangan di Indonesia, dan tidak terdapat UU atau peraturan yang boleh bertentangan dengannya. Agar undang-undang dapat diterapkan dan ditegakkan dengan benar oleh masyarakat umum maupun oleh hukum tersebut, semua aturan perundangan yang diterapkan harus diinterpretasikan dengan mempertimbangkan keadilan, kepastian, dan kepentingan yang lebih luas (UUD,1945).

Kehidupan nasional tak dapat dipungkiri saling terkait dengan berbagai isu kompleks yang terus muncul, yang ditandai oleh kompleksitas mendalam yang berasal dari kepentingan yang beragam dan sering bertentangan yang melekat dalam sistem negara. Selain itu, perlu dipertimbangkan ancaman eksternal yang menimbulkan risiko signifikan terhadap stabilitas dan kelangsungan fundamental negara. Menghadapi tantangan yang muncul, baik secara internal maupun eksternal, memerlukan tingkat koordinasi yang mampu mengelola dan menyelesaikan kompleksitas tersebut. Mencapai tujuan ini merupakan tugas yang kompleks, yang memerlukan organisasi yang secara kolektif didukung, secara kolaboratif diperkuat, dan diakui sebagai otoritas oleh negara. Entitas yang memiliki kemampuan dan otoritas tersebut adalah negara (Achir, dkk,2024).

Sebagai negara hukum, Indonesia berkomitmen untuk menjamin keadilan, ham, dan perlindungan masyarakat. Konsep law state tidak hanya mengatur interaksi antarindividu, tetapi juga hubungan antara negara dan individu, memastikan bahwa tidak ada yang menyalahgunakan kekuasaannya. Indonesia, merupakan negara konstitusi, berusaha mematikan pastinya hukum bagi seluruh masyarakat, yang dapat mengarah pada masyarakat yang lebih aman dan adil.

Meskipun Indonesia telah menjadi negara yang berlandaskan hukum, masih terdapat masalah dan tantangan yang harus diatasi. Hal ini meliputi praktik penegakan hukum yang diskriminatif dan akses yang tidak merata terhadap keadilan bagi rakyat. Sehingga, kita mesti tetap berkomitmen untuk mewujudkan Indonesia sebagai bangsa yang didasarkan pada hukum yang berintegritas dan efisien.

Demi mewujudkan negara konstitusional yang ideal, sangat penting untuk terus mengembangkan lembaga peradilan, meningkatkan kualitas sistem konstitusi, Serta mengupayakan penerapan hukum yang adil dan terbuka.. Dapat dikatakan bahwa sistem peradilan memegang peran vital dalam negara yang didasarkan pada prinsip negara hukum. Konstitusi 1945 menetapkan bahwa “*negara Indonesia berdasar atas hukum*

(rechtsstaat), dan tidak berdasar atas kekuasaan berkala (machtstaat).” Hal ini sesuai dengan Konstitusi 1945 (Wantu, 2011).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (UU 23/2014) merepresentasikan reformasi penting dalam tatanan otonomi daerah di Indonesia, karena menata kembali pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Undang Undang ini mengklasifikasikan urusan pemerintahan menjadi tiga kategori: urusan absolut, konkuren, dan umum, yang memberikan kerangka kewenangan lebih jelas dan efisien berdasarkan kapabilitas dan kebutuhan daerah. Hal ini memungkinkan pemerintahan daerah untuk lebih fokus pada urusan lokal tanpa kehilangan legitimasi konstitusional, sekaligus memperkuat otonomi dalam kerangka kesatuan NKRI (Afifah, 2014).

Konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014” menunjukkan bahwa paradigma undang-undang ini dinilai mengandung unsur sentralistik yang bertentangan dengan semangat desentralisasi penuh sebagaimana diamanatkan Pasal 18 undang-undang dasar 1945. Kritik tersebut mengarah pada pertanyaan apakah undang-undang tersebut benar-benar memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah atau malah membatasi kemandirian daerah melalui mekanisme pengawasan pusat (Perwira,2015).

Kewenangan daerah menurut UU 23 tahun 2014 memang diatur secara tegas, tetapi dalam praktiknya, terdapat masalah dalam distribusi kewenangan, terutama antara provinsi dan kabupaten/kota. Beberapa urusan strategis ditarik dari kabupaten/kota ke provinsi, menimbulkan konflik vertikal yang menghambat pelaksanaan otonomi “kewenangan”.

Mengacu pada segi mekanisme kontrol antar lembaga daerah, UU 23 tahun 2014 juga memperkenalkan checks and balances di tingkat lokal. Mekanisme ini diperlukan untuk menjaga agar eksekutif dan legislatif daerah tidak berlebihan dalam penggunaan kewenangan, sekaligus menjaga akuntabilitas pemerintahan daerah kepada masyarakat. Kontrol ini menjadi elemen penting untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan dan memastikan otonomi daerah dijalankan dengan tanggung jawab dan efisiensi (Suniaprily,2023).

Kebijakan ditetapkan oleh pemerintahan tertinggi dan pemerintah di daerah Indonesia sebagaimana aturan perundangan setempat. Kebijakan-kebijakan ini berfokus pada perlindungan kepada warga Indonesia. Berbagai, termasuk perilaku manusia, hambatan lingkungan, dan pertimbangan hukum, seringkali menyebabkan berbagai masalah dalam kehidupan sehari-hari. Akibatnya, diperlukan undang-undang untuk

mengatur hal-hal tersebut, termasuk peraturan lalulintas serta pemanfaatan jalan raya di Kota Gorontalo.

Pembagian kewenangan ini merupakan bentuk konkret dari distribusi kekuasaan secara vertikal antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Jalan Andalas, yang berfungsi sebagai jalan penghubung antarwilayah, dikategorikan sebagai jalan milik provinsi, sehingga kewenangan pengaturan, pengelolaan, dan penetapan kebijakan strategis terhadap jalan tersebut berada pada Pemerintah Provinsi.

Sebagai konsekuensi yuridis dari pembagian kewenangan tersebut, Pemerintah Kota Gorontalo tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan substantif yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang jalan dan trotoar di sepanjang Jalan Andalas. Kewenangan Pemerintah Kota terbatas pada fungsi pendukung yang bersifat koordinatif dan penegakan ketertiban umum sepanjang tidak bertentangan dengan kebijakan dan regulasi yang ditetapkan oleh pemerintah provinsi serta peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian, setiap kebijakan daerah yang menyangkut pengaturan atau penataan pemanfaatan trotoar di Jalan Andalas harus merujuk dan memperoleh legitimasi dari pemerintah provinsi sebagai pemegang kewenangan utama.

Kondisi ini mencerminkan adanya kewenangan yang tegas antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, yang sekaligus menunjukkan bahwa tidak semua persoalan ketertiban umum dapat diselesaikan secara mandiri oleh pemerintah kota. Dalam praktiknya, keterbatasan kewenangan ini kerap menimbulkan hambatan dalam penegakan hukum dan pengelolaan ruang, terutama terjadi penyalahgunaan fungsi trotoar pada jalan provinsi yang berada dalam wilayah kota. Oleh karena itu, penanganan permasalahan pemanfaatan trotoar di Jalan Andalas menuntut adanya koordinasi lintas kewenangan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kota agar perlindungan terhadap hak pejalan kaki serta ketertiban umum dapat terwujud secara efektif.

Trotoar merupakan infrastruktur penting bagi jalan raya, menyediakan jalur khusus bagi pejalan kaki. Trotoar dirancang khusus untuk memastikan keselamatan pejalan kaki dan umumnya terletak di samping atau di atas permukaan lajur lalu lintas. Fungsi trotoar dalam mendukung pergerakan pejalan kaki sangat krusial untuk menjamin keamanan pejalan kaki. Pemerintah daerah diwajibkan untuk memastikan penyediaan trotoar, dengan memprioritaskan keselamatan pejalan kaki. Penelitian menunjukkan bahwa sejumlah besar pejalan kaki mengalami kecelakaan. Hal ini akan menyebabkan

peningkatan tingkat kecelakaan sebagai akibat dari penggunaan trotoar yang tidak tepat (Wayys,2009).

Peran utama trotoar adalah untuk meningkatkan lancarnya lalu lintas di jalanraya. Ketika fungsi dan tujuan trotoar terpenuhi dengan baik, trotoar tidak akan mengganggu atau mempengaruhi aktivitas pejalan kaki. Desain dan tujuan trotoar telah dipertimbangkan dengan cermat, mencakup penempatan, fungsi, tujuan, lebar, kegunaan, dan keselamatan lalu lintas. Peraturan ini secara jelas mengungkapkan kalau trotoar ditujukan untuk yang berjalan kaki. Dan melarang aktivitas lain di sana. Pemerintah telah menerbitkan

“Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Secara khusus, Pasal 131 ayat (1) menyatakan bahwa trotoar diperuntukkan bagi lalu lintas pejalan kaki. Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan, Pasal 34 ayat (4), menetapkan bahwa trotoar diperuntukkan secara eksklusif untuk penggunaan pejalan kaki. Trotoar hanya diperuntukkan bagi pejalan kaki dan tidak dimaksudkan untuk tujuan lain (PP, No 34,2006).

Trotoar di daerah ini tidak berfungsi dengan baik, berbeda dengan trotoar di Kota Gorontalo yang dirancang terkhusus bagi yang berjalan kaki. Trotoar di daerah ini rusak akibat pembangunan utilitas di atasnya, yang menghalangi akses pejalan kaki dan juga memengaruhi pengguna lain (Data PUPR,2017). Aturan perundangan yang diterapkan tersebut tidak baik berlaku atau tidak memperhitungkan kebutuhan individu yang menggunakannya. Biasanya, pelanggaran-pelanggaran ini ditangani dengan jelas; namun, masalah ini tampaknya bersifat bias dan tidak memiliki makna yang signifikan. Masalah di trotoar tidak secara otomatis menimbulkan sengketa baru. Pemerintah dan masyarakat Wajib berkolaborasi untuk meraih sasaran untuk memastikan kenyamanan bagi pejalan kaki yang menggunakan trotoar.

Tindakan penjual harian yang beroperasi di kawasan sepanjang jalan Andalas, Kota Gorontalo, merupakan penyalahgunaan ruang publik, karena mereka menggunakan trotoar untuk kegiatan mereka. Faktor apa saja yang menyebabkan hal ini dianggap sebagai penyalahgunaan Penggunaan trotoar dan jalan untuk tujuan di luar fungsi yang sudah ditetapkan diatur dalam konstitusi (Auliyatusyifa, F,2023).

Trotoar berfungsi sebagai jalur penting yang memungkinkan pejalan kaki bergerak dengan nyaman dan aman. Di era modern, trotoar telah berkembang menjadi area yang nyaman bagi penjual asongan yang menggunakan wilayah umum, khususnya trotoar,

dalam transaksi penjualan dan mempromosikan produk mereka. Kondisi saat ini di lapangan menunjukkan bahwa trotoar telah rusak dan menjadi kotor akibat aktivitas penjualan para pedagang.

Di perkotaan penjual asongan memiliki fungsi urgen pada kebudayaan, rakyat, serta perekonomian. Yang merupakan elemen perekonomian penjual asongan seharusnya tidak hanya dilihat dari sudut pandang pelanggan dan penjual. Orang tidak boleh hanya melihat mereka sebagai pekerjaan yang tidak memerlukan keterampilan khusus, dan mereka juga tidak boleh melihatnya sebagai cara mudah untuk mendapatkan pekerjaan informal saat ekonomi sedang buruk atau situasi lain tidak pasti. Penting juga untuk memandang pedagang kaki lima sebagai tempat di mana banyak uang terkonsentrasi, karena mereka memiliki pengaruh besar terhadap cara barang diproduksi dan dijual, yang berdampak besar pada ekonomi negara dan masyarakat secara keseluruhan (Arlianto, R. F, 2020).

Fenomena pedagang kaki lima di lingkungan perkotaan dapat dipahami dalam kerangka transformasi perkotaan. Pada dasarnya, mereka bukan hanya sekumpulan individu yang gagal terintegrasi ke dalam kerangka ekonomi metropolitan. Mereka tidak merupakan beban ekonomi bagi pertumbuhan perkotaan.

Para penjual dagangan di trotoar atau di tepi jalan dikenal sebagai penjual asongan. Bau yang mengganggu, kekacauan, dan ketidakrapihan yang disebabkan oleh pedagang kaki lima di dekat fasilitas umum mengurangi daya kota dan merusak desain perkotaan (Liau, 2015). Apalagi jalan andalas adalah jalan utama yang ada di kota Gorontalo.

Menurut konstitusi yang disahkan pada tahun 1945, pemerintahan disetiap tingkatan wajib mengelola dan mengatur urusan mereka sendiri berdasarkan prinsip gotong royong. Dalam hal pemerintahan, peraturan ini mengatur pedagang kaki lima (UUD, 2026). Pemantauan dan penegakan hukum secara rutin oleh Unit Polisi Sipil (SATPOL PP) dan penjual asongan di daerah Kota Gorontalo diperlukan untuk memulihkan manfaat trotoar sebagai ruang yang damai, bersih, dan damai untuk penjual asongan, sebagaimana diatur dalam peraturan daerah (Perda kota gorontalo No. 12, 2011). *“yaitu peraturan Daerah Kota Gorontalo Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Penataan Dan Pemberdayaan penjual asongan, dan untuk pengaturan penggunaan trotoar sendiri sudah di atur dalam Peraturan Daerah Kota Gorontalo Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Ketertiban Umum.”*

Peraturan ini secara tegas melarang masyarakat umum menggunakan trotoar untuk tujuan selain fasilitas pejalan kaki. Pemerintah juga telah menerbitkan *“Undang-Undang*

Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, khususnya pada Pasal 131 ayat (1), yang menetapkan bahwa trotoar diperuntukkan bagi lalu lintas pejalan kaki.” (UU No 22,2009).

Pihak berwenang telah melakukan banyak pengusiran, karena banyak pedagang kaki lima menyalahgunakan trotoar selama inspeksi dan pengusiran. Namun, sejumlah besar pedagang kaki lima mengabaikan peringatan tersebut dan malah merancang strategi untuk melanjutkan usaha mereka, seperti berjualan 60arker petang dan diwaktu malam. Hal ini disebabkan karena mereka meyakini lokasi yang mereka gunakan sangat strategis dan mudah diakses oleh pembeli atau pengunjung.

Di luar area pedagang, lebar trotoar yang optimal untuk pejalan kaki adalah antara 1,8 dan 2 meter. Fasilitas umum lainnya tidak diwajibkan untuk ditempatkan di trotoar. Akibatnya, trotoar tidak lagi memenuhi kriteria ini, karena sudah memenuhi fungsi kritis bagi pejalan kaki. Untuk menghilangkan kebutuhan penjual asongan memakai trotoar dalam berdagang, pemda telah menetapkan sejumlah lokasi, termasuk pasar pusat, pusat kuliner Kalimadu, dan area kuliner Taruna Remaja. Pemerintah Kota Gorontalo telah menerbitkan izin operasional untuk lokasi-lokasi tersebut guna memungkinkan pedagang kaki lima beroperasi (Perda Kota Gorontalo No. 2,2017).

Masalah kompleks terkait penggunaan trotoar oleh penjual asongan di wilayah Kalimadu dan Taruna Remaja di Kota Gorontalo memiliki beberapa aspek, termasuk aspek hukum, perencanaan ruang, dan kepentingan ekonomi. “*Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UU LLAJ) secara umum menyatakan bahwa trotoar merupakan fasilitas umum yang secara khusus diperuntukkan bagi pejalan kaki.” (UU no 22,2009).* Pedestrian memiliki area ini, sebagaimana diatur dalam Pasal 45 dan 131. Permen No03/PRT/M/2014 memberikan sedikit kelonggaran, dengan memperbolehkan penggunaan trotoar oleh perusahaan formal kecil seperti pedagang kaki lima—selama trotoar tersebut memiliki lebar lima meter dan tetap dapat berfungsi sebagaimana mestinya tanpa hambatan. Artinya, pada tingkat nasional, penjual asongan bisa dengan mudahnya menggunakan ruang trotoar, asalkan memenuhi persyaratan teknis tertentu dan diawasi oleh otoritas yang berwenang (Permen PUPR no 03,2014).

Di Kota Gorontalo, kebijakan ini diimplementasikan di tingkat lokal melalui Perda Kota Gorontalo No.2 Tahun.2017, yang mengatur mengenai organisasi serta peningkatan kualitas penjual asongan (Perda,no.2,2017). Hal ini secara teknis diperkuat oleh Perwako No39 Tahun2019. Pemda wajib menetapkan zona pedagang kaki lima berdasarkan

perencanaan ruang kota sesuai dengan Pasal 10 ayat 3 peraturan daerah. Pasal 20 ayat (2) membatasi pedagang kaki lima hanya di lokasi yang telah ditunjuk, dan Pasal 34 ayat (3) memungkinkan terhadap pelanggaran (Perwako no 39, 2019). Peraturan Daerah Nomor 39 Tahun 2019, sebagai turunan dari peraturan daerah ini, menjelaskan lebih lanjut aturan teknis, termasuk proses pendaftaran pedagang kaki lima, syarat lokasi yang sah, dan sanksi berupa peringatan, pencabutan izin, dan denda atas pelanggaran. Hal ini menunjukkan bahwa penunjukan zona, lebar trotoar, dan pembatasan seperti izin usaha semuanya memiliki dampak signifikan terhadap apakah pedagang kaki lima diizinkan berada di trotoar.

Pemerintah Kota Gorontalo mengelola zona kuliner Kalimadu dan Taruna Remaja. Sehingga, penjual asongan di wilayah ini dianggap legal asalkan mematuhi persyaratan pemerintah kota dan walikota, termasuk klasifikasi zona yang sah, dimensi trotoar, dan izin pemerintah. Hal ini tidak berlaku untuk Jalan Andalas, sebuah rute penghubung antar distrik. Rute ini merupakan jalan provinsi atau nasional, sehingga Pemerintah Kota Gorontalo tidak mengaturnya dan standar keselamatan serta aliran lalu lintas berlaku. Karena Jalan Andalas tidak tercantum dalam Perda No 2 Tahun 2017, penjual asongan yang menggunakan trotoar di sana melanggar Undang-Undang Lalu Lintas Darat dan tidak memiliki legitimasi hukum.

Analisis ini mengindikasikan bahwa pemanfaatan trotoar oleh penjual asongan bergantung pada status kepemilikan area, fungsi jalan, serta kriteria teknis dan Operasi pedagang kaki lima di Kalimadu dan Taruna Remaja sah secara hukum jika syarat formal dan teknis telah dipenuhi. Jalan Andalas merupakan jalan antar-kabupaten dan tidak berada di bawah kendali pemerintah kota, serta tidak ada zona usaha di trotoar, sehingga pedagang kaki lima di sana melanggar peraturan nasional dan regional. Kesimpulannya, regulasi pedagang kaki lima di trotoar melibatkan ruang, kewenangan, dan penegakan konsisten terhadap pembatasan sesuai hierarki hukum.

METHOD

Penelitian yang dilakukan dalam kajian ini adalah penelitian Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doctrinal atau penelitian hukum dogmatik atau penelitian legistik yang dalam kepustakaan Anglo America disebut sebagai legal research merupakan penelitian internal dalam disiplin ilmu hukum. Kemudian dianalisis secara deskriptif guna memberi gambaran terkait hasil penelitian.

RESULT AND DISCUSSION

Penyalahgunaan fungsi trotoar sebagai ruang publik di Kota Gorontalo melalui teori penegakan hukum Soerjono Soekanto, yang menegaskan bahwa efektivitas hukum sangat dipengaruhi oleh kualitas norma hukum, konsistensi aparat penegak, sarana/fasilitas yang tersedia, kesadaran masyarakat, serta budaya hukum. Secara substansi hukum, trotoar termasuk bagian dari ruang milik jalan yang peruntukannya secara jelas diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Jalan, trotoar memiliki fungsi sebagai fasilitas khusus pejalan kaki dalam jaringan ruang jalan setiap pemanfaatan ruang jalan yang melampaui peruntukan semestinya harus mendapatkan izin sesuai ketentuan hukum (*UU No 2,2022*). Demikian pula, Peraturan Daerah Kota Gorontalo Nomor 1 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum secara tegas mengatur bahwa setiap orang dilarang menghambat atau menutup fungsi jalan, termasuk pemanfaatan ruang jalan dan fasilitasnya seperti trotoar untuk kepentingan lain yang bukan peruntukannya (*Perda No 1,2018*). Pasal-pasal dalam Perda tersebut menegaskan larangan menutup atau menghalangi fasilitas umum, termasuk jalur pejalan kaki, sehingga keberadaan pedagang atau kendaraan di atas trotoar jelas berada di luar ketentuan hukum yang berlaku dan dapat dikenai sanksi administratif sebagaimana diatur dalam perangkat peraturan perundang-undangan.

Dalam perspektif teori Soekanto, substansi hukum yang jelas seperti ini merupakan prasyarat mutlak agar norma dapat ditegakkan secara efektif. Ketika norma-norma tersebut tegas menetapkan bahwa trotoar adalah ruang bagi pejalan kaki dan pelanggaran terhadap fungsi tersebut dilarang tanpa adanya ketentuan lain yang membolehkan, maka secara normatif tidak terdapat ruang legitimasi bagi perubahan fungsi trotoar menjadi ruang usaha atau fungsi lain tanpa proses legislasi yang sah. Peraturan Daerah yang berlaku memberikan kepastian hukum mengenai hak pejalan kaki atas trotoar dan kewajiban untuk menjaga fungsi fasilitas umum sesuai peruntukannya. Ketentuan Perda tersebut sejalan dengan prinsip hukum administrasi publik yang mensyaratkan bahwa penggunaan ruang publik harus berada dalam koridor norma yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan (*UU No 12,2011*).

Secara hierarki norma, aturan yang terdapat dalam UU Jalan juga didukung oleh peraturan daerah yang bersifat spesifik di wilayah Kota Gorontalo. Ketentuan larangan menghambat fungsi fasilitas umum seperti trotoar dalam perda menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menegakkan ketertiban umum dalam

ruang publik sesuai dengan asas desentralisasi dan otonomi daerah. Ketika norma hukum telah memberikan kewenangan penegakan dan sanksi administratif, maka dalam kerangka penegakan hukum yang normatif, tindakan yang bertentangan dengan ketentuan itu baik oleh individu maupun oleh pejabat public dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran hukum administratif yang mengancam hak pejalan kaki sebagai subjek hukum bagi ruang publik tersebut.

Dalam konteks ini, asumsi teori Soekanto tentang pentingnya keserasian antara norma hukum dan struktur penerapannya menjadi relevan ketika norma sudah jelas dan berada pada hierarki perundang-undangan yang tepat, maka tantangan yang muncul bukan lagi pada ketidakjelasan norma, tetapi pada kepatuhan terhadap norma dan kepastian penegakan hukumnya. Penegakan hukum secara normatif mensyaratkan bahwa semua pihak, termasuk aparat pemerintah dan masyarakat umum, tunduk pada ketentuan hukum tersebut tanpa pengecualian, karena trotoar secara hukum bukanlah ruang untuk aktivitas di luar fungsinya sebagai fasilitas pejalan kaki. Dengan demikian, dari perspektif normatif, penyalahgunaan trotoar merupakan pencabutan hak pejalan kaki yang dilindungi hukum, sekaligus pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur ruang jalan dan ketertiban umum, sehingga harus ditegakkan konsekuensi hukumnya sesuai dengan mekanisme normatif pengaturan hukum di Indonesia.

1. Penyalahgunaan Trotoar Sebagai Penjual (PKL)

Penyalahgunaan trotoar sebagai ruang usaha oleh pedagang kaki lima (PKL) Penggunaan trotoar sebagai ruang usaha merupakan bentuk penyalahgunaan yang paling dominan dalam penelitian ini karena secara langsung mengubah fungsi dasar trotoar sebagai fasilitas pejalan kaki. Trotoar yang semestinya menjadi ruang aman, nyaman, dan bebas hambatan bagi masyarakat justru dipenuhi oleh lapak, tenda, meja, kursi, serta perlengkapan jualan lainnya. Keadaan tersebut membuat ruang gerak pejalan kaki menjadi sangat terbatas bahkan dalam banyak situasi tertutup sepenuhnya. Akibatnya, pejalan kaki terpaksa berjalan di badan jalan yang memiliki risiko kecelakaan lalu lintas. Fenomena ini menunjukkan terjadinya konflik antara kepentingan ekonomi informal dan fungsi hukum dalam menjaga ketertiban ruang publik. Dalam perspektif penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto, kondisi ini menandakan hukum belum bekerja efektif karena norma tidak mampu mengendalikan perilaku sosial.

Selain itu, keberadaan PKL di trotoar menunjukkan adanya penerimaan sosial terhadap praktik yang sebenarnya bertentangan dengan hukum. Aktivitas ekonomi masyarakat kecil sering dipandang sebagai kebutuhan hidup yang harus dimaklumi, sehingga pelanggaran fungsi trotoar dianggap sebagai hal wajar. Toleransi sosial semacam ini menyebabkan hukum kehilangan daya paksa kulturalnya di tengah masyarakat, sehingga norma hukum tentang fungsi trotoar tidak lagi dipandang sebagai kewajiban kolektif, melainkan sekadar aturan formal yang dapat dinegosiasikan. Dalam teori Soekanto, ketika masyarakat lebih tunduk pada kebutuhan sosial-ekonomi dibanding norma hukum, maka kesadaran hukum menjadi lemah dan ketidakseimbangan antara faktor hukum dan faktor masyarakat dalam sistem penegakan hukum menjadi nyata.

2. Sebagai tempat penyimpanan barang dagangan

Penyimpanan barang dagangan di atas trotoar. Trotoar juga difungsikan sebagai tempat penyimpanan barang dagangan, gerobak, etalase, bahan baku, serta perlengkapan usaha lainnya yang bersifat menetap. Kondisi ini menjadikan trotoar tidak hanya terganggu sementara, tetapi berubah menjadi ruang yang dikuasai secara terus-menerus oleh pelaku usaha. Ruang publik yang seharusnya terbuka bagi semua orang perlahan berubah menjadi ruang privat yang dimanfaatkan untuk kepentingan individu, sehingga mempersempit ruang sirkulasi pejalan kaki dan menimbulkan ketidaknyamanan bagi pengguna jalan. Selain berdampak pada mobilitas, kondisi tersebut juga mengganggu aspek estetika dan ketertiban kota.

Praktik penyimpanan barang di trotoar menunjukkan bahwa pelanggaran fungsi ruang telah menjadi kebiasaan yang berlangsung terus-menerus. Masyarakat cenderung melihat trotoar sebagai ruang kosong yang bisa dimanfaatkan, bukan sebagai fasilitas hukum yang harus dijaga fungsinya. Pandangan ini mencerminkan lemahnya budaya hukum yang mendukung tertib ruang publik, bahwa dominasi kebiasaan sosial atas norma tertulis menyebabkan hukum sulit dijalankan secara efektif. Ketika kebiasaan sosial lebih dominan daripada aturan tertulis, hukum kehilangan legitimasi sosiologis dan pelanggaran ruang publik terus berlangsung tanpa rasa bersalah.

3. Mendirikan Bangunan Semi Permanen

Pendirian bangunan semi permanen di atas trotoar, Peneliti menemukan adanya bangunan semi permanen seperti tenda menetap, kanopi, meja permanen, dan struktur tambahan yang melekat pada bangunan toko hingga meluas ke trotoar. Bentuk pelanggaran ini menunjukkan tingkat penguasaan ruang publik yang lebih serius dibanding sekadar penggunaan sementara, menandakan bahwa trotoar telah dianggap sebagai bagian dari ruang usaha tetap oleh beberapa pelaku kegiatan ekonomi. Keberadaan bangunan tersebut mempersempit bahkan menutup akses pejalan kaki dalam jangka panjang, sekaligus menunjukkan lemahnya pengawasan dan pengendalian dari aparat penegak hukum terkait fungsi ruang publik yang harus bebas hambatan bagi pejalan kaki.

Pendirian struktur semi permanen tidak mungkin terjadi tanpa pembiaran dalam kurun waktu lama. Kondisi ini menunjukkan bahwa tindakan penegakan hukum bersifat sporadis dan tidak konsisten. Ketidaktegasan aparat membuat masyarakat menganggap aturan dapat dilanggar tanpa konsekuensi berarti.

4. Trotoar sebagai Tempat Parkir Kendaraan

Pemanfaatan trotoar sebagai tempat parkir kendaraan bermotor merupakan bentuk penyalahgunaan yang juga sering ditemukan. Kendaraan milik pedagang maupun pembeli diparkir di atas trotoar sehingga jalur pejalan kaki tertutup sepenuhnya. Kondisi ini memaksa pejalan kaki turun ke badan jalan dan meningkatkan risiko kecelakaan. Praktik parkir di trotoar menunjukkan rendahnya penghargaan terhadap hak pejalan kaki sebagai pengguna jalan yang sah. Selain itu, hal ini mencerminkan lemahnya pengawasan terhadap ketertiban lalu lintas di ruang publik. Dalam teori Soekanto, situasi ini berkaitan erat dengan faktor sarana dan fasilitas.

Keterbatasan lahan parkir resmi menjadi alasan utama masyarakat menggunakan trotoar sebagai solusi praktis. Ketika fasilitas pendukung tidak memadai, masyarakat cenderung mencari jalan keluar yang mudah meskipun melanggar aturan. Soekanto menyatakan bahwa hukum sulit ditegakkan apabila tidak didukung oleh sarana yang memadai. Keadaan ini menunjukkan bahwa penegakan hukum tidak bisa hanya mengandalkan aturan dan sanksi. Diperlukan penyediaan fasilitas alternatif agar masyarakat memiliki pilihan yang sesuai hukum. Tanpa dukungan tersebut, pelanggaran akan terus berulang.

CONCLUSION

Penyalahgunaan fungsi trotoar di Kota Gorontalo merupakan pelanggaran hukum karena secara normatif trotoar diperuntukkan bagi pejalan kaki sebagaimana diatur dalam Perda Nomor 1 Tahun 2018. Meskipun norma hukum telah jelas dan memiliki dasar hierarki yang kuat, pelanggaran tetap terjadi akibat lemahnya efektivitas penegakan hukum, rendahnya kepatuhan masyarakat, dan kurangnya konsistensi aparat. Kondisi ini menyebabkan hak pejalan kaki terabaikan, ketertiban umum terganggu, serta fungsi sosial trotoar sebagai fasilitas publik tidak terlindungi secara optimal. Dalam jangka panjang, ketergantungan ekonomi pada ruang publik tanpa legalitas juga menimbulkan ketidakpastian usaha. Pedagang tidak memiliki perlindungan hukum yang jelas, sementara pemerintah kesulitan menata kawasan karena aktivitas ekonomi telah mengakar secara sosial. Dengan demikian, persoalan trotoar di Jalan Andalas mencerminkan hubungan erat antara tata ruang, ketertiban sosial, dan ekonomi masyarakat. Penanganannya memerlukan pendekatan terpadu yang tidak hanya berbasis penertiban hukum, tetapi juga kebijakan penataan lokasi usaha alternatif, pemberdayaan ekonomi, dan dialog sosial agar tercapai keseimbangan antara hak pejalan kaki dan keberlangsungan ekonomi masyarakat.

REFERENCES

- Arliyanto, R. F. (2020). IMPLEMENTASI PERDA NO. 3 TAHUN 2008 TENTANG PKL DI KOTA TEGAL.
- Auliyatusyifa, F. (2023). PENYALAHGUNAAN FUNGSI TROTOAR SEBAGAI TEMPAT PEDAGANG KAKI LIMA DI KOTA TEGAL.
- Hadi, F., Gandryani, F., & Afifah, F. (2025). KONSEP PEMERINTAHAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2014. *Jurnal Ilmu Hukum Wijaya Putra*, 3(2).
- Halilah, S., & Arif, M. F. (2021). ASAS KEPASTIAN HUKUM MENURUT PARA AHLI. *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara*, 4(II).
- Ismiyanto, I., & Suniaprily, F. G. A. (2023). TINJAUAN HUKUM NEGARA KESATUAN YANG MENGANUT SISTEM OTONOMI DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DALAM PENERAPAN MEKANISME CHECK AND BALANCES. *Jurnal Penelitian Serambi Hukum*, 16(1).
- Julyano, M., & Sulistyawan, A. Y. (2019). PEMAHAMAN ASAS KEPASTIAN HUKUM MELALUI KONSTRUKSI PENALARAN POSITIVISME HUKUM. *Crepido*, 1(1).
- Lahamit, S. (2021). SOSIALISASI PERATURAN DAERAH DALAM RANGKA OPTIMALISASI FUNGSI LEGISLASI ANGGOTA DPRD RIAU (STUDI

- PELAKSANA SOSIALISASI PERATURAN DAERAH DI MASA PANDEMI COVID-19). *PUBLIKA: Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 7(1).
- Laia, S. W., & Daliwu, S. (2022). URGENSI LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG YANG BERSIFAT DEMOKRATIS DI INDONESIA. *Jurnal Education and Development*, 10(1).
- Maharani, N. T. D., & Syaifullah, K. (2025). SOCIOLOGY OF LAW STUDY THE EFFECT OF SIDEWALK VENDORS ON PEDISTRIAN IN SIDUARJO. *Veteran Law Review*, 8(1).
- Noor, M. A., dkk. (2025). PENYALAHGUNAAN TROTOAR DI KAWASAN PERKOTAAN: DAMPAK DAN STRATEGI PENANGANAN UNTUK MEWUJUDKAN RUANG PUBLIK YANG INKLUSIF. *JUITECH*, 9(1).
- Perwira, I. (2015). KONSTITUSIONALITAS UU NO. 23 TAHUN 2014. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 2(3).
- Qodrilia, D. L. (2015). UPAYA PENERTIBAN TROTOAR UNTUK MELINDUNGI HAK PEJALAN KAKI TERKAIT PELANGGARAN FUNGSI TROTOAR DI JALAN KH MANSYUR KECAMATAN SEMAMPIR SURABAYA. *Novum: Jurnal Hukum*, 2(3).
- Rhamadlani, O. C., & Yuherman, Y. (2021). PENEGAKAN HUKUM DISFUNGSI TROTOAR YANG DIGUNAKAN PEDAGANG KAKI LIMA DI KECAMATAN TEBET. *Supremasi: Jurnal Hukum*, 3(2).
- Tijow, L. M., & Abdussamad, Z. (2021). UPAYA PENGEMBANGAN POTENSI DESA MELALUI RANCANG BANGUN PERATURAN DESA DUDEPO KECAMATAN PATILANGGIO KABUPATEN POHUWATO. *Das Sein: Jurnal Pengabdian Hukum dan Humaniora (Journal of Legal Services and Humanities)*, 1(1).
- Ruman, Y. S. (2012). KEADILAN HUKUM DAN PENERAPANNYA DALAM PENGADILAN. *Humaniora*, 3(2).
- Wenas, E. A. G., dkk. (2025). PENEGAKAN HUKUM ATAS PENYALAHGUNAAN TROTOAR OLEH PEDAGANG KAKI LIMA DI PASAR 45 MANADO DAN SEKITARNYA SERTA DAMPAKNYA TERHADAP PEJALAN KAKI. *Lex Privatum*, 16(1).
- Weppy Susetiyo. (2025). PENDEKATAN HERMENEUTIKA HUKUM: METODE MEMAHAMI MAKNA HUKUM SECARA HOLISTIK. *Jurnal Supremasi*, 24(2).