

II. TINJAUAN PUSTAKA

2. 1. Pengertian Peran

Dalam rangka untuk mendapatkan gambaran yang jelas tentang peran, maka dalam hal ini akan dituliskan beberapa pengertian dari para ahli. Menurut Kamus Bahasa Indonesia (1988 : 66) peran memiliki dua arti, pertama menyangkut pelaksanaan tugas utama yang harus dilakukan. Kedua, keikutsertaan seseorang atau lembaga dalam susatu hal Peran adalah mencakup tindakan atau prilaku yang harus dilaksanakan seorang yang menempati suatu posisi didalam status sosial (Margono Slamet, 1985)

Menurut Soerjono Soekanto (1987 ; 220), peran adalah aspek dinamis dari kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak – hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya maka ia menjalankan suatu peran. Menurut Soleman B. Taneka (1986: 23), peran adalah pola tingkah laku yang diharapkan dari orang yang memangku suatu tugas.

Dari beberapa pengertian diatas, maka dapat dikatakan peran adalah aspek dinamis yang berupa lembaga tindakan ataupun prilaku yang dilaksanakan oleh orang atau lembaga yang menempati atau menjabat suatu sistim sosial. Berdasarkan definisi ini syarat peran mencakup tiga hal, yaitu :

- a. Peran meliputi norma – norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat, peran dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan – peraturan yang membimbing kehidupan seseorang dalam kemasyarakatan.
- b. Peran adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu – individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
- c. Peran juga dapat dikatakan perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Dalam istilah lain peran juga merujuk pada istilah mekanisme, baik individu maupun kelompok dalam mengkomunikasikan semua pandangannya terhadap isu – isu publik (G. Noe Susan. Y, 2002)

Beranjak dari uraian diatas, maka yang dimaksud peran adalah Tugas dan Fungsi Pemerintah daerah dalam penyelesaian sengketa perumahan di propinsi Lampung khususnya.

2. 2. Pemerintah dan Pemerintahan

Istilah pemerintah dan pemerintahan dalam masyarakat secara umum diartikan sama, dimana kedua kata tersebut diucapkan bergantian (pemerintah atau pemerintahan). Sebutan kedua kata atau istilah tersebut menunjuk pada penguasa atau pejabat. Artinya, semua orang yang memegang jabatan disebutlah pemerintah atau pemerintahan, tetapi orang yang bekerja di dalam lingkungan pemerintah atau pemerintahan disebut orang pemerintahan. Mereka yang berpandangan seperti yang disebutkan di atas tidak membedakan pemerintahan dalam arti

legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Siapa saja yang memegang jabatan dan berkuasa terhadap bawahan sebagai contoh: Bupati atau Walikota, Ketua Pengadilan Negeri atau Ketua Jaksa Negeri. Selain pandangan masyarakat yang menyamakan pengertian istilah pemerintah dan pemerintahan, ternyata di dalam beberapa literatur, ada sebagian para ahli juga menyamakan pengertian pemerintah dengan pemerintahan.

Seperti C.F. Strong (1960,6) menyatakan pemerintah dan pemerintahan adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Selanjutnya Strong menyatakan pemerintahan itu mempunyai kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Jadi menurut C.F. Strong pemerintah dan pemerintahan itu sama pengertiannya, artinya bisa disebut pemerintah atau pemerintahan. Kemudian di dalamnya pemerintah atau pemerintahan terdapat tiga macam kekuasaan. Sedangkan pendapat yang lain seperti Ramlan Surbakti (1992, 168), mengatakan istilah pemerintah dan pemerintahan berbeda artinya. Dimana Pemerintahan menyangkut tugas dan kewenangan, sedangkan pemerintah merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara. Kemudian istilah pemerintahan itu sendiri pengertiannya dapat dikaji atau ditinjau dari tiga aspek yaitu:

- a. Ditinjau dari aspek kegiatan (dinamika), pemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara.
- b. Ditinjau dari aspek struktural fungsional, pemerintahan mengandung arti seperangkat fungsi negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara

fungsional, dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara.

- c. Ditinjau dari aspek tugas dan kewenangan negara, maka pemerintahan berarti seluruh tugas dan kewenangan negara.

ditinjau secara lebih dalam pendapat Surbakti tentang Pemerintah dan pemerintahan, nampaknya perbedaan yang dikemukakannya bukanlah menunjukkan ada pemisahan antara pemerintah dengan pemerintahan secara tajam. Artinya dimana ada pemerintah disitu akan ada pemerintahan.

a. Pemerintah Pusat

Berdasarkan pada UUD 1945, maka Pemerintahan Negara Republik Indonesia mempunyai organ-organ atau badan-badan Negara yang terdiri dari:

- a. Lembaga Tertinggi Negara yang disebut dengan MPR
 b. Lembaga-lembaga tinggi negara yang merupakan komponen penyelenggara kehidupan negara yaitu:

- 1) Presiden (eksekutif) Ps. 4-15
- 2) Dewan Perwakilan Rakyat (Legislatif) Ps. 19-22
- 3) Badan Pemeriksa Keuangan (Ekzaminatif) Ps. 23
- 4) Mahkamah Agung (Yudikatif) Ps. 24

Semua Lembaga negara tersebut di atas, (MPR, Presiden, DPR, BPK dan MA), disebut pemerintahan dalam arti luas dan sekaligus disebut Pemerintah. Sedangkan Pemerintahan dalam arti sempit menurut UUD 1945 terdiri dari Presiden, Wakil Presiden, dan Menteri-Menteri Negara. Bahkan dapat dimasukkan DPR sebagai pemerintahan dalam arti sempit atau Pemerintahan

Pusat. DPR dimasukkan ke dalam kelompok Pemerintahan Pusat, karena DPR merupakan mitra kerja Presiden dalam membuat UU, membuat APBN dan termasuk dalam menetapkan susunan dan keanggotaan lembaga tinggi negara seperti BPK, dan MA.

Sementara dalam pasal 1 huruf (1) dalam undang – undang No. 18 Tahun 2008 perubahan ke tiga Undang – Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang dimaksud dengan pemerintah pusat adalah presiden, selanjutnya disebut pemerintahan yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang – Undang dasar Negara Republik Indonesia 1945.

b. Pemeerintah Daerah

Berdasarkan pasal 1 angka (2) Undang – Undang No.18 Tahun 2008 perubahan ketiga Undang –Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas – luasnya dalam sistim dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sedangkan yang dikatakan Pemerintah daerah dalam pasal 1 angka (3) Undang – Undang No.18 Tahun 2008 perubahan ketiga Undang –Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati,

atau wali kota, dan Perangkat daerah lainnya sebagai Unsur penyelenggara Pemerintah Daerah.

Disebutkan lebih lanjut dalam pasal 2 angka (4) Undang – Undang No.18 Tahun 2008 perubahn ketiga Undang –Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintahan lain. Dijelaskan pada pasal 2 ayat 5 yang dimaksud dengan pada ayat (4) memiliki hubungan dengan wewenang, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya alam lainnya.

Menyangkut hal diatas dalam pelaksanaan pemerintahan daerah yang menjadi urusan wajib pemerintah daerah diatur secara terperinci dalam pasal 14 ayat (1) Undang – Undang No.18 Tahun 2008 perubahn ketiga Undang –Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yaitu,

”1. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/kota meliputi :

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan,
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang,
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat,
- d. Penyediaan sarana dan prasaran umum
- e. Penanganan bidang kesehatan,
- f. Penyelenggaraan pendidikan,
- g. Penanggulangan masalah sosia,
- h. Pelayanan bidang ketenaga kerjaan,
- i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah,
- j. Pengendalian lingkungan hidup,

- k. Pelayanan pertanahan,
- l. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil,
- m. Pelayanan administrasi pemerintahan,
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal,
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya, dan
- p. Urusan wajib lainnya yang dimanfaatkan oleh peraturan perundang – undang.”

Jealas disebutkan dalam pasal 14 ayat 1 huruf d bahwa pemerinah daerah dalam tugas wajibnya menyediakan sarana dan prasarana umum dalam pembangunan daerah itu sendiri.

2.3 . Perumahan dan Pemukiman

1. Pengertian Rumah

- a. Rumah adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga. (UU No. 4 Tahun 1992 Tentang Perumahan dan Permukiman)
- b. Rumah merupakan tempat berlindung dari pengaruh luar manusia, seperti iklim, musuh, penyakit, dan sebagainya. Untuk dapat berfungsi secara fisiologis, rumah haruslah dilengkapi dengan berbagai fasilitas yang dibutuhkan, seperti listrik, air bersih, jendela, ventilasi, tempat pembuangan kotoran dan lain-lain. (Koesputranto, 1988 : 45)
- c. Rumah merupakan suatu bangunan, tempat manusia tinggal dan melangsungkan kehidupannya. Di samping itu, rumah juga merupakan tempat berlangsungnya proses sosialisasi pada saat seorang individu

diperkenalkan kepada norma dan adat kebiasaan yang berlaku di dalam suatu masyarakat. (Sarwono dalam Budihardjo, 1998 : 148)

- d. Dalam arti umum, rumah adalah bangunan yang dijadikan tempat tinggal selama jangka waktu tertentu. Rumah bisa menjadi tempat tinggal manusia maupun hewan, namun tempat tinggal yang khusus bagi hewan biasa disebut sangkar, sarang, atau kandang. Dalam arti khusus, rumah mengacu pada konsep-konsep sosial-kemasyarakatan yang terjalin di dalam bangunan tempat tinggal, seperti keluarga, tempat bertumbuh, makan, tidur, beraktivitas, dan lain-lain. (Wikipedia, 2010)
- e. Rumah adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga. (Musthofa, Bisri. 2008 : 64)
- f. Dalam pengertian yang luas, rumah bukan hanya sebuah bangunan (struktural), melainkan juga tempat kediaman yang memenuhi syarat-syarat kehidupan yang layak, dipandang dari berbagai segi kehidupan masyarakat. Rumah dapat dimengerti sebagai tempat perlindungan, untuk menikmati kehidupan, beristirahat dan bersuka ria bersama keluarga. Di dalam rumah, penghuni memperoleh kesan pertama dari kehidupannya di dalam dunia ini. Rumah harus menjamin kepentingan keluarga, yaitu untuk tumbuh, memberi kemungkinan untuk hidup bergaul dengan tetangganya, dan lebih dari itu, rumah harus memberi ketenangan, kesenangan, kebahagiaan, dan kenyamanan pada segala peristiwa hidupnya. (Frick, 2006 : 1)
- g. Rumah adalah bangunan untuk tempat tinggal (Kamus Bahasa Indonesia, 1997). Kebutuhan akan dapat berlindung sebenarnya termasuk kebutuhan

yang utama, selanjutnya karena manusia tidak lagi hidup secara berpindah-pindah, maka mereka memerlukan tempat tinggal yang tetap, yang sekarang bisa disebut rumah. (Juhana, 2000 : 31)

- h. Rumah merupakan sarana pengaman bagi diri manusia, pemberi ketentraman hidup, dan sebagai pusat kehidupan berbudaya. Di dalam rumah dan lingkungannya itu, dibentuk dan berkembang menjadi manusia yang berkepribadian. (Juhana, 2000 : 31)

2. Pengertian Perumahan

- a. Perumahan merupakan tempat tiap individu yang ada saling berinteraksi dan mempengaruhi satu sama lain serta memiliki *sense of belonging* atas lingkungan tempat tinggalnya. (Abrams, 1964 : 7)
- b. Perumahan merupakan salah satu bentuk sarana hunian yang memiliki kaitan yang sangat erat dengan masyarakatnya. Hal ini berarti perumahan di suatu lokasi sedikit banyak mencerminkan karakteristik masyarakat yang tinggal di perumahan tersebut. (Pedoman Perencanaan Lingkungan Perumahan, 1983 : 24)
- c. Perumahan dapat diartikan sebagai suatu cerminan dan pengejawantahan dari diri pribadi manusia, baik secara perorangan maupun dalam suatu kesatuan dan kebersamaan dengan lingkungan alamnya dan dapat juga mencerminkan taraf hidup, kesejahteraan, kepribadian, dan peradaban manusia penghuninya, masyarakat ataupun suatu bangsa. (Yudhohusodo, 1991: 1)

- d. Perumahan ialah bangunan atau bagiannya, termasuk halaman dan jalan keluar masuk yang dianggap perlu yang dipergunakan oleh seseorang, perusahaan, atau badan-badan lain untuk tempat tinggal dan atau keperluan lain. (BAB I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat a, Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 1963 tentang Hubungan Sewa Menyewa Perumahan dalam Hamzah, 2000 : 90)
- e. Perumahan (*housing*) adalah tempat (ruang) dengan fungsi dominan untuk tempat tinggal. (Anonymous, 2008 :37)
- f. Perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan. (Musthofa, Bisri. 2008 : 64)
- g. Perumahan tidak dapat dilihat sekedar sebagai suatu benda mati atau sarana kehidupan semata-mata, tetapi lebih dari itu, perumahan merupakan suatu proses bermukim, kehadiran manusia dalam menciptakan ruang hidup di lingkungan masyarakat dan alam sekitarnya. (Juhana, 2000 : 31)
- h. Perumahan (*housing*) adalah tempat (ruang) dengan fungsi dominan untuk tempat tinggal. Untuk pengertian secara lanjut. Perumahan dapat diartikan dari beberapa elemen dari perumahan, yaitu :
1. Shelter, perlindungan terhadap gangguan eksternal (alam, binatang), dan sebagainya.
 2. House, struktur bangunan untuk bertempat tinggal.
 3. Housing, perumahan, hal hal yang terkait dengan aktivitas bertempat tinggal (membangun, menghuni).

4. Human settlement, kumpulan (agregat) rumah dan kegiatan perumahan (permukiman).
5. Habitat, lingkungan kehidupan (tidak sebatas manusia).

3. Pengertian Permukiman

- a. Permukiman memiliki dua arti, antara lain : (De Van Der Zee dalam Ritohardoyo, 2006 : 6)
 1. Proses dengan cara apa orang bertempat tinggal menetap dalam suatu wilayah.
 2. Hasil atau akibat dari proses tersebut.
- b. Permukiman dapat diartikan sebagai sejumlah besar rumah yang terletak pada kawasan tertentu, yang dapat berkembang, atau diadakan dan dikembangkan untuk dapat mengakomodasi sejumlah besar keluarga yang memerlukannya. Berkembang dapat diartikan sebagai tumbuh secara organis tanpa macam-macam pemikiran, sedang diadakan dan dikembangkan berarti telah menempuh berbagai proses dan pertimbangan yang mempengaruhi pemilihan lokasi, struktur ruang, lingkungan, besaran, letak bangunan sampai bentuk detail konstruksi dan bahan bangunan. (Hermanislamet, 1993)
- c. Permukiman adalah perumahan dengan segala isi dan kegiatan yang ada di dalamnya. Berarti permukiman memiliki arti lebih luas daripada perumahan yang hanya merupakan wadah fisiknya saja, sedangkan permukiman merupakan perpaduan antara wadah (alam, lingkungan, dan

jaringan) dan isinya (manusia yang hidup bermasyarakat dan berbudaya di dalamnya). (Kuswartojo dan Salim, 1997 : 21)

- d. Permukiman merupakan suatu kawasan perumahan lengkap dengan prasarana lingkungan, prasarana umum, dan fasilitas sosial yang mengandung keterpaduan kepentingan dan keselarasan pemanfaatan sebagai lingkungan kehidupan. (Soedarsono dalam Ridho, 2001 : 19)
- e. Permukiman adalah penataan kawasan yang dibuat oleh manusia dan tujuannya adalah untuk bertahan hidup secara lebih mudah dan lebih baik (terutama pada masa kanak-kanak), memberi rasa bahagia dan rasa aman, dan mengandung kesempatan untuk pembangunan manusia seutuhnya. Jadi, permukiman dapat dirumuskan sebagai suatu kawasan perumahan yang ditata secara fungsional sebagai satuan sosial, ekonomi, dan fisik tata ruang, dilengkapi dengan prasarana lingkungan, sarana umum dan fasilitas sosial. Kawasan tersebut merupakan suatu kesatuan yang utuh, dengan membudidayakan sumber daya dan dana dalam mengelola lingkungan yang ada untuk mendukung kelangsungan dan peningkatan mutu kehidupan manusia. Di samping itu, juga memberi rasa aman, tenteram, nikmat, nyaman, dan sejahtera dalam keselarasan, keserasian, dan keseimbangan agar berfungsi sebagai wadah yang dapat melayani kehidupan pribadi, keluarga, maupun masyarakat. (C A. Doxiadis dalam Ridho, 2001 : 19)
- f. Dalam pasal 1 ayat (3) UU No. 4 tahun 1992 Tentang Perumahan dan Pemukiman disebutkan bahwa Permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan

maupun perdesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.

- g. Permukiman (*shettlement*) dapat diartikan sebagai bagian dari permukiman bumi yang dihuni manusia dengan segala sarana dan prasarana yang menunjang kehidupan penduduk, yang menjadi satu kesatuan dengan tempat tinggal yang bersangkutan (Sumaatmadja dalam Sunarno, 2004 : 39)
- h. Permukiman sebagai bagian dari lingkungan binaan manusia merupakan bentuk tatanan kehidupan yang di dalamnya mengandung unsur fisik dalam arti permukiman merupakan wadah aktivitas tempat bertemunya komunitas untuk berinteraksi sosial dengan masyarakat. (Niracanti, Galuh Aji, 2001 : 51)
- i. Permukiman yang merupakan hasil dari pembentukan, sebagai cerminan dari beberapa faktor, yaitu faktor primer (faktor kekuatan sosial budaya, yang meliputi agama, struktur keluarga, organisasi sosial, mata pencaharian, dan hubungan individu) dan faktor sekunder (modifikasi). (Rapoport dalam Niracanti, 2001 : 51)

selain itu dalam pasal 9 Undang – Undang No. Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman disebutkan bahwa pemerintah, dan badan – badan sosial serta badan keagamaan dapat melakukan pembangunan perumahan untuk kebutuhan khusus dengan tetap memperhatikan Undang – Undang ini. Dalam hal ini terlihat jelas siapa saja yang memiliki kewenangan dalam pembangunan perumahan dan pemukiman. Kewenangan pemerintah melalui Undang – Undang ini tidak jelas

terlihat sampai sejauh mana dapat menyelesaikan apabila terjadi sengketa perumahan. Pembangunan perumahan dan Pemukiman tidak dapat terlepas dari pembangunan penunjang perumahan itu sendiri, seperti disebutkan dalam pasal 1 ayat 7 Undang – Undang No 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman bahwa utilitas umum adalah penunjang untuk pelayanan lingkungan. Yang seharusnya ada dan dibangun dikawasan Perumahan dan Pemukiman.

2. 4. Fasilitas Umum dan Fasilitas Sosial

Dalam pembangunan perumahan/pemukiman tidak dapat lepas dari pembangunan fasilitas sosial dan fasilitas umum sebagai sarana penunjang perumahan yang sangat penting diamana pembangunan fasilitas penunjang perumahan tersebut menciptakan rasa aman, nyaman, tenang kepada penghuni perumahan tersebut.

Fasilitas umum adalah sarana penunjang pada perumahan seperti tempat olah raga, taman dan lain – lainnya. Sementara yang dimaksud fasiliatas sosial adalah fasilitas penunjang kelengkapan perumahan/pemukiman dalam kegiatan interaksi sosial seperti sekolah, tempat ibadah dan lain. Sebagimana yang tertera dalam pasal 9 Permendagri No. 9 tahun 2009 tentang pedoman penyerahan Prasarana, Sarana, Dan Utilitas Perumahan dan Permukiman di Daerah yang berbunyi ”sarana perumahan sebagai mana yang dimaksud dalam pasal 7 antara lain,

- a. sarana perniagaan dan belanja,
- b. sarana pelayanan umum dan pemerintahan,
- c. sarana pendidikan,
- d. sarana kesehatan,
- e. sarana peribadatan,

- f. sarana rekreasi dan olah raga,
- g. sarana pemakaman,
- h. sarana pertamanan dan lahan hijau, dan,
- i. sarana parkir.

Selanjutnya pembangunan fasilitas umum dan fasilitas sosial perumahan akan diserahkan kepada pemerintah daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 11 Permendagri No. 9 tahun 2009 Tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan dan Permukiman yang berbunyi, Pemerintah daerah meminta pengembang untuk menyerahkan prasarana, sarana, dan utilitas perumahan dan permukiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 10 yang dibangun oleh pengembang.

1. Penyerahan prasarana, sarana, dan utilitas perumahan dan permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan:
 1. paling lambat 1 (satu) tahun setelah masa pemeliharaan, dan
 2. sesuai dengan rencana tapak yang telah disetujui oleh pemerintah daerah.
2. Penyerahan prasarana, sarana, dan utilitas perumahan dan permukiman sesuai rencana tapak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dilakukan:
 1. secara bertahap, apabila rencana pembangunan dilakukan bertahap, atau
 2. sekaligus, apabila rencana pembangunan dilakukan tidak bertahap.