

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **2.1 Pengertian Peran**

Peran adalah Suatu sistem kaidah-kaidah yang berisikan patokan-patokan perilaku, pada kedudukan-kedudukan tertentu dalam masyarakat, kedudukan dimana dapat dipunyai pribadi atau kelompokkelompok (Soerjono Soekanto, 1982 : 60). Istilah peran kerap diucapkan banyak orang. Kata peran dikaitkan dengan posisi atau kedudukan seseorang. Atau peran dikaitkan dengan apa yang dimainkan oleh seorang aktor dalam suatu drama. Istilah peran dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mempunyai arti perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2005: 854).

Peran adalah seperangkat tingkah laku yang diharapkan oleh orang lain terhadap seseorang sesuai kedudukannya dalam suatu sistem. Peran dipengaruhi oleh keadaan sosial baik dari dalam maupun dari luar dan bersifat stabil. Peran adalah bentuk dari perilaku yang diharapkan dari seseorang pada situasi sosial tertentu. Peran adalah suatu pola sikap, nilai dan tujuan yang diharapkan dari seseorang yang berdasarkan posisinya di masyarakat. Posisi ini merupakan identifikasi dari status atau tempat seseorang dalam suatu sistem sosial dan merupakan perwujudan aktualisasi diri. Peran juga diartikan sebagai serangkaian perilaku yang diharapkan oleh lingkungan sosial berhubungan dengan fungsi individu

dalam berbagai kelompok sosial. Peran merupakan salah satu komponen dari konsep diri.

Ketika istilah peran digunakan dalam lingkungan pekerjaan, maka seseorang yang diberi (atau mendapatkan) sesuatu posisi, juga diharapkan menjalankan perannya sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pekerjaan tersebut. Karena itulah ada yang disebut dengan *role expectation*. Harapan mengenai peran seseorang dalam posisinya, dapat dibedakan atas harapan dari si pemberi tugas dan harapan dari orang yang menerima manfaat dari pekerjaan/posisi tersebut.

Peranan berasal dari kata peran, berarti sesuatu yang menjadi bagian atau memegang pimpinan yang terutama (Kamus Bahasa Indonesia, 1985: 735). Levinson sebagaimana dikutip oleh Soejono Soekamto menyatakan peranan adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat. Peranan meliputi norma-norma yang dikembangkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat, peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan (Soejono Soekamto, 1982: 238).

## **2. 2 Pengertian dan Ruang Lingkup Tata Ruang**

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang dimaksud dengan ruang adalah:

“Wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.”

Selanjutnya, dalam Keputusan Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah No. 327/KPTS/2002 tentang Penetapan Enam Pedoman Bidang Penataan Ruang, yang dimaksud dengan ruang adalah:

“Wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk hidup lainnya dan melakukan serta memelihara kelangsungan hidupnya.”

Ruang sebagai salah satu tempat untuk melangsungkan kehidupan manusia, juga sebagai sumber daya alam merupakan salah satu karunia Tuhan kepada bangsa Indonesia. Dengan demikian ruang wilayah Indonesia merupakan suatu aset yang harus dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dan bangsa Indonesia secara terkoordinasi, terpadu dan seefektif mungkin dengan memperhatikan faktor-faktor lain seperti, ekonomi, sosial, budaya, hankam, serta kelestarian lingkungan untuk mendorong terciptanya pembangunan nasional yang serasi dan seimbang.

### **2. 3 Dasar Hukum Tata Ruang**

Mochtar Koesoemaatmadja mengonstatir bahwa tujuan pokok penerapan hukum apabila hendak direduksi pada satu hal saja adalah ketertiban (*order*). Ketertiban adalah tujuan pokok dan pertama dari segala hukum. Kebutuhan akan ketertiban ini, merupakan syarat pokok (*fundamental*) bagi adanya masyarakat teratur.

Tujuan lainnya adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, menurut masyarakat pada zamannya.

Menurut Juniarso Ridwan (Juniarso Ridwan, 2008: 23) konsep dasar hukum penataan ruang, tertuang di dalam pembukaan UUD 1945 alinea ke 4 yang berbunyi:

”melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia...”.

Selanjutnya dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 amandemen ke empat, berbunyi: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Menurut M. Daud Silalahi (M. Daud Silalahi, 2001: 78-79) salah satu konsep dasar pemikiran tata ruang menurut hukum Indonesia terdapat dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, tentang pengertian hak menguasai dari negara terhadap konsep tata ruang, Pasal 2 UUPA memuat wewenang untuk:

- (1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
- (2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
- (3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Konsep tata ruang dalam tiga dimensi tersebut di atas terkait dengan mekanisme kelembagaan dan untuk perencananya diatur dalam Pasal 14 yang mengatakan:

- (1) Pemerintah dalam rangka membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa, dan
- (2) Berdasarkan rencana umum tersebut Pemda mengatur persediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa.

Selanjutnya, Pasal 15 mengatur tentang pemeliharaan tanah, termasuk mengambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya yang merupakan kewajiban setiap orang, badan hukum, atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu dengan memperhatikan pihak ekonomi lemah.

Ketentuan tersebut memberikan hak penguasaan kepada negara atas seluruh sumber daya alam Indonesia, dan memberikan kewajiban kepada negara untuk menggunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Kalimat tersebut mengandung makna, negara mempunyai kewenangan untuk melakukan pengelolaan, mengambil dan memanfaatkan sumber daya alam guna terlaksananya kesejahteraan rakyat yang dikehendaki.

Untuk dapat mewujudkan tujuan negara tersebut, khususnya untuk meningkatkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa berarti negara harus dapat melaksanakan pembangunan sebagai penunjang dalam tercapainya tujuan tadi dengan suatu perencanaan yang cermat dan terarah. Apabila dicermati dengan seksama, kekayaan alam yang ada dan dimiliki oleh negara, yang kesemuanya itu memiliki suatu nilai ekonomis, maka dalam pemanfaatannya pun harus diatur dan

dikembangkan dalam pola tata ruang yang terkoordinasi, sehingga tidak akan adanya perusakan terhadap lingkungan hidup.

Upaya pelaksanaan perencanaan penataan ruang yang bijaksana adalah kunci dalam pelaksanaan tata ruang agar tidak merusak lingkungan hidup, dalam konteks penguasaan negara atas dasar sumber daya alam. Menurut Juniarso Ridwan hal ini melekat di dalam kewajiban negara untuk melindungi, melestarikan dan memulihkan lingkungan hidup secara utuh. Artinya, aktivitas pembangunan yang dihasilkan dari perencanaan tata ruang pada umumnya bernuansa pemanfaatan sumber daya alam tanpa merusak lingkungan (Juniarso Ridwan, 2008: 27).

Untuk lebih mengoptimalkan konsep penataan ruang, maka peraturan-peraturan peundang-undangan telah banyak diterbitkan oleh pihak pemerintah, dimana salah satu peraturan perundang-undangan yang mengatur penataan ruang adalah Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Undang-undang No. 26 Tahun 2007 merupakan undang-undang pokok yang mengatur tentang pelaksanaan penataan ruang. Keberadaan undang-undang tersebut diharapkan selain sebagai konsep dasar hukum dalam melaksanakan perencanaan tata ruang, juga diharapkan dapat digunakan sebagai bahan acuan pemerintah dalam penataan dan pelestarian lingkungan hidup.

#### **2. 4 Asas dan Tujuan Penataan Ruang**

Menurut Herman Hermit asas hukum yang paling utama yaitu keadilan, maka arah dan kerangka pemikiran serta pendekatan-pendekatan dalam pengaturan

(substansi peraturan perundang-undangan) apa pun, termasuk Undang-Undang Penataan Ruang, wajib dijiwai oleh asas keadilan (Herman Hermit, 2008: 68).

Adapun asas penataan ruang menurut Pasal 2 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yaitu sebagai berikut:

- a. keterpaduan;
- b. keserasian, keselarasan, dan keseimbangan;
- c. keberlanjutan;
- d. keberdayagunaan dan keberhasilgunaan;
- e. keterbukaan;
- f. kebersamaan dan kemitraan;
- g. perlindungan kepentingan umum;
- h. kepastian hukum dan keadilan; dan
- i. akuntabilitas.

Kesembilan asas penyelenggaraan penataan ruang tersebut pada intinya merupakan norma-norma yang diambil untuk memayungi semua kaidah-kaidah pengaturan penataan ruang. Adapun tujuan penataan ruang menurut Pasal 3 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 adalah:

- a. terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b. terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- c. terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Dari pasal tersebut dapat dipahami bahwa rumusan tujuan (pengaturan penataan ruang) merupakan penerapan bagaimana konsep asas-asas penyelenggaraan penataan ruang mengendalikan arah dan sasaran yang hendak dituju oleh suatu pengaturan Undang-Undang Penataan Ruang ini.

## **2. 5 Klasifikasi Penataan Ruang**

Menurut Hermit klasifikasi penataan ruang bukan merupakan hal baru dalam pengaturan sistem penataan ruang (Herman Hermit, 2008: 69). Menurut Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang klasifikasi penataan ruang adalah:

Pasal 4:

“Penataan ruang diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan”.

Pasal 5:

(1) “Penataan ruang berdasarkan sistem terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan”.

(2) “Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budi daya”.

(3) “Penataan ruang berdasarkan wilayah administratif terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota”.

(4) “Penataan ruang berdasarkan kegiatan kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan perkotaan dan penataan ruang kawasan perdesaan”.



(5) “Penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan strategis nasional, penataan ruang kawasan strategis provinsi, dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota”.

Pasal 6:

(1) “Penataan ruang diselenggarakan dengan memperhatikan:

- a. kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana;
- b. Potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan; kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan keamanan, lingkungan hidup, serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan; dan
- c. geostrategi, geopolitik, dan geoekonomi”.

(2) “Penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dilakukan secara berjenjang dan komplementer”.

Dari pasal-pasal tersebut telah jelas klasifikasi penataan ruang baik berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan-kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategi kawasan.

## **2. 6 Tata Ruang Perkotaan**

Tata ruang perkotaan lebih kompleks dari tata ruang perdesaan, sehingga perlu lebih diperhatikan dan direncanakan dengan baik. Kawasan/zona di wilayah perkotaan dibagi dalam beberapa zona sebagai berikut:

- a. Perumahan dan permukiman;
- b. Perdagangan dan jasa;
- c. Industri;
- d. Pendidikan;
- e. Perkantoran dan jasa;
- f. Terminal;
- g. Wisata dan taman rekreasi;
- h. Pertanian dan perkebunan;
- i. Tempat pemakaman umum;
- j. Tempat pembuangan sampah.

Dampak dari rencana tata ruang di wilayah perkotaan yang tidak diikuti adalah kesemrawutan kawasan mengakibatkan berkembangnya kawasan kumuh yang berdampak kepada gangguan terhadap sistem transportasi, sulitnya mengatasi dampak lingkungan yang berimplikasi kepada kesehatan, sulitnya mengatasi kebakaran bila terjadi kebakaran.

Tata ruang atau dalam bahasa Inggrisnya *land use* adalah wujud struktur ruang dan pola ruang disusun secara nasional, regional dan lokal. Secara nasional disebut Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, yang dijabarkan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tersebut perlu dijabarkan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota (RTRWK).

Dalam rangka klasifikasi penataan ruang ditegaskan dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 bahwa penataan ruang diklasifikasikan berdasarkan

sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administrative, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan. Selanjutnya dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 ditegaskan sebagai berikut:

- a. Penataan ruang berdasarkan sistem terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan;
- b. Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budi daya;
- c. Penataan ruang berdasarkan wilayah administrative terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
- d. Penataan ruang berdasarkan kegiatan kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan perkotaan dan penataan ruang kawasan perdesaan;
- e. Penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan strategis nasional, penataan ruang kawasan strategis provinsi, dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

Secara umum, karakteristik dari Rencana Tata Ruang Wilayah adalah sebagai berikut:

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah Kota merupakan penjabaran lebih lanjut dari RTRW Nasional dan RTRW Provinsi, khususnya dalam hal pemanfaatan ruang dan perencanaan wilayah kota.
- b. Rencana Tata Ruang Kota dalam penyusunannya mengacu pada Rencana Pembangunan Lima Tahun atau sekarang dikenal dengan istilah Rencana Strategis (Restra) Kota, khususnya yang berkaitan dengan strategis perwilayahan pembangunan dan pemanfaatan ruang.

- c. Rencana Tata Ruang Wilayah Kota merupakan rencana wilayah skala administrasi kota yang mencerminkan strategi pengembangan wilayah kota dalam kurun waktu 10 tahun, yang dijabarkan dalam skala prioritas 5 tahunan, sejalan dengan pelaksanaan Propenas.
- d. Rencana Tata Ruang Wilayah Kota harus bersifat partisipatif dalam arti membuka kesempatan bagi peran serta swasta dan masyarakat melalui penjangkaran aspirasi masyarakat, dinamis dan fleksibel serta akomodatif.

## **2. 7 Hak, Kewajiban dan Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang**

Hak-hak setiap orang yang berkaitan dengan Penataan Ruang, ditegaskan dalam Pasal 60 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 sebagai berikut:

Dalam penataan ruang, setiap orang berhak untuk :

- a. Mengetahui rencana tata ruang;
- b. Menikmati pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang;
- c. Memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang;
- d. Mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya;
- e. Mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunann yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat berwenang, dan;

- f. Mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah dan/atau pemegang izin apabila kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian.

Dalam pemanfaatan ruang, setiap orang wajib:

- a. Menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
- b. Memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dan pejabat yang berwenang;
- c. Mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang; dan
- d. Memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.

Peran masyarakat dalam Penataan Ruang ditegaskan dalam Pasal 65 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007, yaitu sebagai berikut:

- (1) Penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran masyarakat.
- (2) Peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan, antara lain melalui:
  - a. Partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang;
  - b. Partisipasi dalam pemanfaatan ruang; dan
  - c. Partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang.