

BAB II

DASAR TEORI

2.1 Definisi Pelanggaran

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (1990) yang dimaksud dengan pelanggaran adalah, segala sesuatu tindakan yang keluar atau menyimpang dari ketentuan atau peraturan yang ada.

Simanungkalit (1999), berpendapat untuk membangun perumahan baru, developer harus memenuhi segala macam perijinan yang telah ditetapkan. Sangsi akan diperoleh oleh pengembang apabila tidak memenuhi ketentuan-ketentuan perijinan yang telah ditetapkan atau melakukan pelanggaran terhadap berbagai macam perijinan yang telah ditetapkan.

Salim (1998), mengemukakan, banyaknya pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan dalam mengembangkan kawasan atau wilayah untuk perumahan, akan menyebabkan kerusakan lingkungan. Kerusakan lingkungan akibat perumahan, adalah tidak dipenuhinya ketentuan-ketentuan tentang bangunan resapan, keseimbangan lingkungan, tata guna tanah dan sebagainya. Untuk mengatasi hal tersebut perlu adanya pengawasan yang ketat bagi para pengembang oleh pihak-pihak yang berwenang.

Mansyur (1996), berpendapat bahwa dalam pengurusan terhadap ijin perubahan penggunaan tanah masih sering terjadi pungutan yang tidak resmi, yang dilakukan oleh oknum tertentu yang cukup membebani bagi para developer, dan adanya pungutan resmi tersebut sebenarnya telah dilarang dan tertuang dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri No 12 / 1996, tentang penghapusan retribusi dalam perijinan. Penyebab pelanggaran terhadap perijinan tersebut, lebih lanjut menurut Mansyur (1996), adalah adanya sosialisasi yang kurang gencar dari pihak pemberi ijin, terutama ijin perubahan penggunaan tanah, prosedur yang cukup memakan waktu, masalah yang berkaitan dengan administrasi pada saat melakukan pengurusan ijin.

Pelanggaran yang sering dilakukan menurut Simanungkalit (1998), adalah adanya kesengajaan dari developer untuk tidak mengurus perijinan dengan baik karena peluang untuk melakukannya. Peluang tersebut dapat timbul karena lemahnya sanksi yang diberikan oleh pihak pemberi ijin. Selain hal tersebut penyebab lainnya yang terutama, adalah ketidakpahaman para developer tentang perijinan perubahan penggunaan tanah

2.2 Peraturan perundang-undangan

Dalam kebijaksanaan mengenai penyediaan tanah dan pemberian hak atas tanah untuk keperluan pengembangan lokasi perumahan, harus dapat menciptakan keadaan yang serasi dan seimbang dalam menunjang kegiatan pemabngunan, dimana terjadi keseimbangan. Keseimbangan dalam hal ini adalah keinginan developer akan tanah dapat dicukupi dan dilain pihak dapat tercapai tertib penguasaan dan penggunaan tanah berdasarkan perundangan yang berlaku,

sehingga tanah yang tersedia benar-benar dapat dimanfaatkan secara optimal sesuai dengan fungsinya.

Untuk mencapai keseimbangan tersebut diperlukan berbagai macam peraturan atau perundang-undangan yang mengatur tentang penyediaan akan kebutuhan dan tata guna tanah yang akan digunakan sebagai lokasi perumahan. Berbagai peraturan tersebut meliputi :

- a. Undang-undang Pemukiman dan Perumahan / Undang-Undang No 4 Tahun 1992

Perusahaan pembangunan perumahan adalah perusahaan yang mempunyai bidang usaha pembangunan perumahan dari berbagai jenis dalam jumlah yang besar, diatas areal tanah yang merupakan suatu kesatuan lingkungan pemukiman, yang dilengkapi dengan berbagai prasarana lingkungan dan fasilitas-fasilitas sosial yang diperlukan oleh masyarakat penghuninya.

- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1987.

Yang dimaksud dengan perusahaan perumahan adalah adalah badan usaha yang berbentuk badan hukum yang berusaha dalam bidang pembangunan perumahan diatas areal tanah yang merupakan suatu lingkungan pemukiman yang dilengkapi dengan prasarana lingkungan, utilitas umum dan fasilitas sosial yang diperlukan oleh masyarakat penghuni lingkungan pemukiman. Berdasarkan peraturan tersebut, yang dimaksud dengan perumahan adalah sekelompok rumah atau tempat kediaman yang layak dihuni dilengkapi dengan prasarana lingkungan, utilitas umum dan fasilitas sosial.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 tahun 1987, dalam hal pengawasan terhadap penyediaan dan pemberian hak atas tanah untuk keperluan perusahaan pembangunan perumahan ditegaskan bahwa, Bupati / Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II berkewajiban untuk mengendalikan dan pengawasan agar tanah yang telah dikuasai oleh perusahaan yang

bersangkutan benar-benar dipergunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan rencana penggunaannya dan ijin yang telah diberikan. Terhadap pelanggaran terhadap ketentuan tersebut setelah diberi peringatan dapat mengakibatkan ijin-ijin yang tidak dilaksanakan, baik sebagian maupun seluruhnya menjadi tidak berlaku lagi.

- c. Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Ketua BAPPENAS No.5334 / MK / 9 / 1994 Tanggal 29-9-1994, yang berisi tentang perubahan penggunaan tanah beririgasi teknis untuk penggunaan tanah non pertanian.

Dalam Surat Edaran Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Ketua BAPPENAS, diatas adalah dibentuknya sebuah lembaga yang diberi nama Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional (BKRTN). BKRTN bertugas untuk mengatur dan mengkaji lebih dalam tentang pengalihan lahan pertanian beririgasi teknis untuk penggunaan diluar pertanian. Organisasi tersebut dalam mengambil keputusan mempertimbangkan berbagai aspek yang menyangkut kepentingan nasional, yaitu prioritas yang harus didahulukan untuk memelihara kemampuan produksi beras dalam rangka swasembada pangan secara dinamis, serta memelihara dan memanfaatkan jaringan irigasi yang telah dibangun, agar tetap terjaga dan bermanfaat bagi masyarakat secara luas.

- d. Surat Edaran Menteri Negara Agraria / Kepala BPN Nomor 460-3346 tanggal 31-10-1994, yang berisi tentang perubahan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan tanah non pertanian.

Secara lebih lanjut Surat Edaran Menteri Agraria / Kepala BPN ini menegaskan bahwa agar diadakannya penyaringan yang ketat terhadap pemberian ijin yang berakitan dengan perumahan, dengan maksud untuk menghindari penggunaan tanah pertanian beririgasi teknis menjadi tanah non pertanian atau perumahan. Dalam keadaan yang terjadi saat ini sering kita jumpai bahwa tanah pertanian beririgasi teknis telah banyak digunakan sebagai lahan untuk pengembangan kawasan perumahan, dengan tanpa memiliki ijin perubahan penggunaan tanah.

Secara prinsip peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah tersebut, pada dasarnya untuk mencegah terjadinya penggunaan tanah pertanian yang memiliki irigasi teknis yang baik dan cukup produktif agar terhindar dari pengalihan fungsi tanah yang semula berfungsi untuk menopang pertanian beralih fungsi ke non pertanian.

Menurut pendapat Parangin (1991), untuk mencegah agar benar-benar tanah pertanian beririgasi teknis tersebut menjadi tanah non pertanian, maka setiap Developer yang akan membangun perumahan memerlukan permohonan hak atas tanah. Permohonan hak atas tanah adalah suatu proses, yang dimulai dari masuknya permohonan kepada instansi yang berwenang sampai lahirnya hak atas tanah yang dimohon itu.

2.3 Perusahaan Pembangunan Perumahan

Kartasapoetra (1986), berpendapat bahwa perusahaan pembangunan perumahan adalah perusahaan yang mempunyai bidang usaha pembangunan perumahan dari berbagai jenis dalam jumlah yang besar, diatas areal tanah yang

merupakan suatu kesatuan lingkungan pemukiman, yang dilengkapi dengan berbagai prasarana lingkungan dan fasilitas-fasilitas sosial yang diperlukan oleh masyarakat penghuninya. Yang dapat diberi tanah untuk usaha di bidang pembangunan perumahan sebagaimana yang dimaksud diatas adalah badan-badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia, dengan ketentuan bahwa jika badan usaha itu bermodal asing, maka harus berbentuk joint enterprise atau perusahaan campuran dengan menyertakan modal dalam negeri yang memenuhi persyaratan sesuai dengan kebijaksanaan penanaman modal asing yang ditetapkan oleh pemerintah

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 5 Tahun 1974 pasal 5 point 5, usaha-usaha pembangunan perumahan tersebut tidak boleh diselenggarakan dengan menggunakan tanah pihak lain. Hal tersebut mewajibkan perusahaan pembangunan perumahan untuk memenuhi kewajiban-kewajiban sebagai berikut :

1. Mengajukan kepada Pemerintah dengan perantaraan Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan rencana proyek yang akan dibangunnya, yang antara lain meliputi pembiayaannya, areal tanah yang diperlukan, jenis-jenis rumah dan bangunan serta prasarana-prasarana lingkungan dan fasilitas-fasilitas sosial yang akan dibangun, jangka waktu diselesaikannya pembangunan ini dan rencana penjualan-penjualan rumah-rumah yang sudah selesai dibangun.
2. Mematangkan tanah yang diberikan kepadanya dan membangun diatasnya jenis-jenis rumah sebagai yang disebutkan dalam rencana

proyek yang sudah disetujui pemerintah, yang harus meliputi pula rumah-rumah murah menurut imbangannya yang ditetapkan didalam rencana proyek tersebut.

3. Membangun dan memelihara selama waktu yang ditentukan prasarana-prasarana lingkungan dan fasilitas-fasilitas sosial yang diperlukan oleh masyarakat penghuni lingkungan yang dibangun itu, seperti jalan-jalan lingkungan, saluran-saluran pembangunan air, persediaan air minum, listrik, telepon, tempat peribadatan, tempat-tempat rekreasi / olah raga, pasar, pertokoan, sekolah dan lain sebagainya.
4. Menyerahkan prasarana-prasarana lingkungan dan fasilitas-fasilitas sosial yang telah dibangun itu kepada pemerintah daerah, setelah dipelihara oleh perusahaan selama jangka waktu yang telah ditentukan.
5. Menyimpan sebagian modal kerjanya di Bank yang ditunjuk oleh Gubernur kepala daerah yang bersangkutan sebagai jaminan, bahwa perusahaan akan benar-benar melaksanakan proyeknya sebagaimana tercantum didalam rencana yang telah mendapat persetujuan dari pemerintah sepanjang perusahaan tersebut didirikan dengan modal swasta.

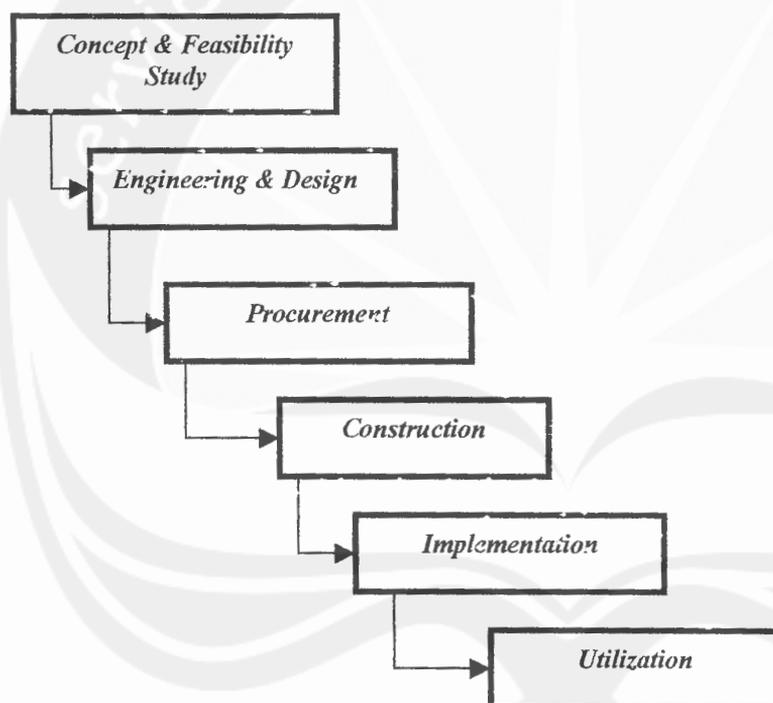
2.3.1 Organisasi perusahaan industri perumahan

Menurut *Barrie* (1995), proyek dalam bidang konstruksi dapat dibagi dalam empat jenis proyek, yaitu :

1. Konstruksi Pemukiman (*Residential Construction*)
2. Konstruksi bangunan gedung (*Building Construction*)

3. Konstruksi rekayasa berat (*Heavy engineering construction*)
4. Konstruksi industri (*Industry Construction*).

Menurut *Paulson* (1995), bahwa dalam setiap kategori jenis konstruksi diatas masing-masing mempunyai kebutuhan, karakteristik, sumber daya, konsumen, yang berbeda antara yang satu dengan lainnya, tetapi mempunyai siklus atau daur hidup proyek yang sama. Daur hidup proyek konstruksi (*The Life Cycle Of A Construction Project*) dapat digambarkan dalam alur sebagai berikut :

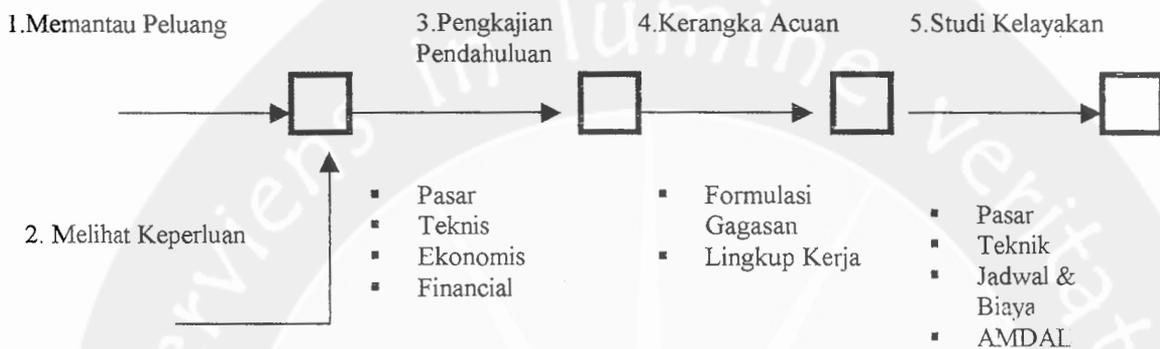


Gambar 2-1 : *The Life Cycle Of A Construction Project*

(Daur Hidup Proyek Konstruksi)

Soeharto (1995), berpendapat bahwa dalam siklus hidup proyek, *feasibility Study* atau studi kelayakan meliputi serangkaian kegiatan mulai dari mengembangkan, menganalisis dan menyaring prakarsa atau gagasan yang timbul sampai pada penelusuran berbagai aspek proyek serta unit usaha hasil proyek. Secara

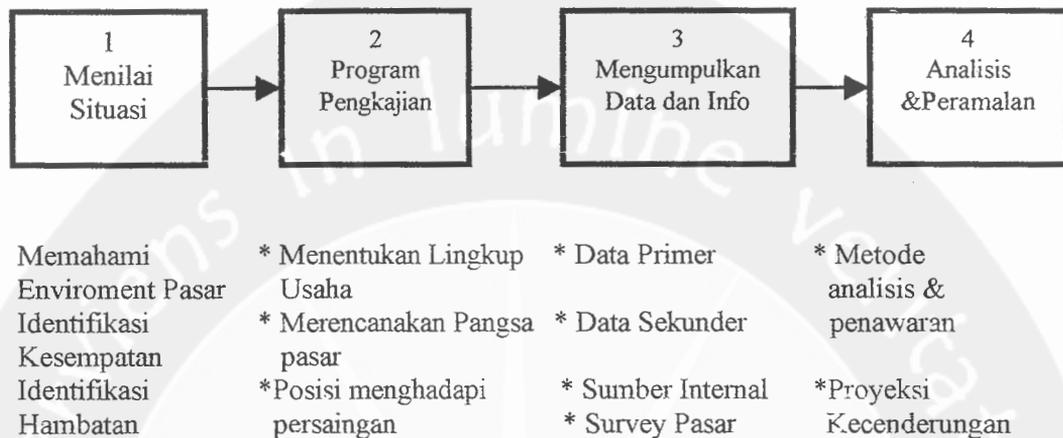
sistematika kegiatan mengkaji kelayakan proyek atau investasi seperti pada gambar 2.2 dibawah ini



Gambar 2.2 : Sistematika mengkaji proyek atau investasi

Menurut *Aaker* dan *GS. Day* (1990), mengemukakan bahwa sistematika proses pengkajian pendahuluan tersebut terdiri dari assesment situasi, menyusun strategi, mengumpulkan data serta analisis dan peramalan, dan dalam menyusun strategi termasuk pendefinisian problem (*Problem Definition*). Aspek pasar merupakan hal yang penting untuk diperhatikan dalam sebuah industri konstruksi termasuk juga industri perumahan, untuk itu dilakukan langkah-langkah dalam aspek pasar ini antara lain, penjadwalan yang tepat, pemilihan metode yang akurat yang memiliki relevansi yang erat dengan subyek yang dikaji. Fungsi dari pengkajian aspek pasar ini adalah untuk menghubungkan manajemen suatu organisasi dengan pasar yang bersangkutan melalui informasi. Dengan adanya informasi ini dapat digunakan untuk mengidentifikasi kesempatan dan permasalahan yang berkaitan

dengan pasar dan pemasaran. Secara garis sistematis pengkajian aspek pasar seperti gambar dibawah ini



Gambar 2.3. Proses pengkajian aspek pasar

1. Menilai situasi

Aspek-aspek yang terkandung dalam penilaian situasi meliputi bagaimana keadaan atau situasi pasar yang ada. Pada umumnya aspek pasar dalam properti yang harus diperhatikan adalah :

a. Perilaku konsumen

- Keadaan ekonomi dari konsumen yang akan menjadi sasaran penjualan terhadap hasil produksi.
- Motivasi atau dorongan apa yang menyebabkan konsumen akan membeli
- Trend terhadap jenis barang yang sedang disenangi oleh konsumen.

b. Sifat pasar

- Pangsa pasar, potensi dan pertumbuhan
- Persaingan, monopoli, stengah monopoli, jumlah produsen yang telah ada dan kemungkinan akan bertambah.

- Besarnya permintaan pasar pada saat ini dan potensi pertumbuhan.

c. Market Environment

- Perkembangan teknologi yang begitu cepat dengan ditandai adanya penemuan baru mengenai proses produksi serta peralatan-peralatan yang mendukungnya.
- Ekonomi dan sosial yang terjadi dalam lingkungan masyarakat luas.
- Politik dan peraturan seperti peraturan-peraturan yang atau sedang diberlakukan, eco-labeling, syarat keselamatan dan lainnya.

2. Program Pengkajian

Dalam menyusun program pengkajian didahului dengan identifikasi terhadap masalah yang akan atau hendak dikaji (*Problem Definition*). Problem Definition dapat terdiri dari

a. Segmen pangsa pasar

- Pengidentifikasian terhadap manfaat segmen pangsa pasar yang bersangkutan
- Segmen pangsa pasar yang akan dijadikan sasaran

b. Pendistribusian

- Mekanisme yang digunakan dalam rangka pendistribusian dan jenis jaringan apa yang efektif untuk digunakan.

c. Pengumpulan data informasi

Dalam pengkajian aspek pasar pengumpulan data dan informasi sangatlah menentukan keberhasilan terhadap hasil produksi. Pengumpulan data dapat dilakukan melalui beberapa cara atau beberapa jenis misalnya, catatan internal, data primer, data sekunder

d. Analisis dan Peramalan

Analisis dan peramalan dibuat atau diputuskan berdasarkan pada data-data yang tersedia, sehingga analisis dan peramalan ini mengubah sebagian besar data menjadi sebuah kesimpulan dalam bentuk laporan yang dapat dipertanggungjawabkan. Kesimpulan tersebut berguna untuk pertimbangan mengambil sebuah keputusan atau kebijaksanaan.

2.3.2 Construction Management dalam industri perumahan

Barrie (1995), berpendapat dalam konstruksi pemukiman (*Residential Construction*) dalam pengelolaan sering menggunakan jasa *Construction Managemant* (CM), dengan berbagai pertimbangan. Pertimbangan penggunaan *Construction Managemant*, dalam konstruksi pemukiman (*Residential Construction*) antara lain :

1. Developer / Owner yang kurang berpengetahuan (*Unknowledgeable Owner*)

Adalah owner atau pemilik modal yang melakukan bisnis dalam bidang properti tetapi mempunyai keterbatasan dalam pengetahuan yang cukup untuk menjalankan usahanya tersebut dengan baik. Seorang developer yang kurang berpengetahuan (*Unknowledgeable Owner*), dalam bisnis konstruksi tetapi mempunyai modal yang cukup, dapat menggunakan jasa seorang *Construction Managemant* untuk mengelola usahanya.

Berdasarkan pendapat dari *Barrie* tersebut dapat kita kaitkan peranan seorang *Construction Managemant* (CM) dalam sebuah perusahaan perumahan atau properti. CM, bertugas untuk memberikan pertimbangan-pertimbangan

tentang langkah-langkah usaha yang akan dijalankan pemilik modal, termasuk juga dalam hal perijinan yang harus dimiliki oleh seorang developer.

2. Developer / Owner yang terlalu sibuk (*Overloaded Owner*)

Adalah owner / developer yang menggunakan jasa atau bantuan seorang *Construction Management*, karena kesibukan dari aktivitasnya. Perbedaan antara *Unknowledgeable Owner* dengan *Overloaded Owner*, terletak pada tingkat pengetahuannya. Seorang *Overloaded Owner* lebih memahami dengan baik usaha yang ia jalankan, namun memiliki kesibukan lainnya, sehingga ia menggunakan jasa seorang *Construction Management* (CM). Dalam kondisi seperti ini seorang CM merupakan kepanjangan tangan dari owner.

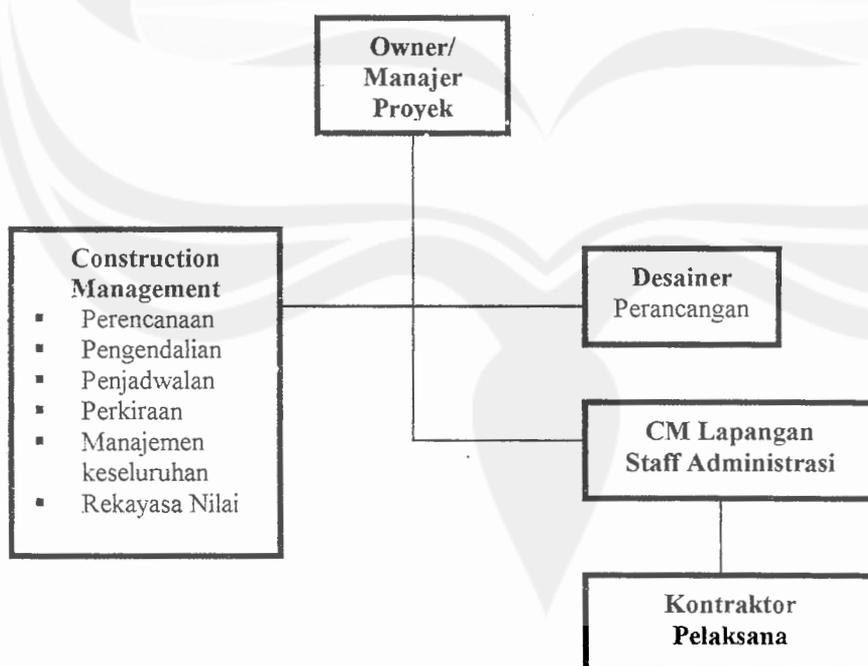
Bila kita menghubungkan keadaan ini, dengan masalah perijinan yang harus dipenuhi oleh seorang owner atau developer, bahwa sesungguhnya developer tersebut memahami sekali tentang berbagai macam perijinan yang harus ia penuhi. Dengan adanya *Construction Management* akan sangat membantu pekerjaan owner atau developer tersebut dalam hal mengatasi berbagai kesibukan aktivitasnya.

3. Developer / Owner yang berpengetahuan (*Knowledgeable Owner*)

Adalah seorang Owner / Developer yang memahami atau memiliki pengetahuan yang baik mengenai usaha properti yang ia jalankan. *Knowledgeable Owner* ini, menggunakan jasa dari seorang *Construction Management* (CM), lebih difokuskan pada semua tahapan yang ada, yaitu memberikan pertimbangan / jasa konsultasi agar tindakan atau langkah-langkah yang dijalankan oleh owner menjadi lebih akurat.

Dalam hal perijinan, seorang *Knowledgeable Owner* mempunyai pengetahuan yang baik bila dibandingkan *Unknowledgeable Owner*, dan tugas seorang *Construction Management* menjadi lebih ringan, karena owner lebih berpengetahuan dan memahami usaha yang ia jalankan dengan baik.

Menurut *Kerzner* (1995), seorang *Construction Management* mempunyai tanggung jawab kepada pihak yang terlibat dalam sebuah proyek, termasuk juga dalam proyek properti. Tanggung jawab *Construction Management* tersebut antara lain kepada pihak, Owner, Desainer, Kontraktor. Meskipun mempunyai tanggung jawab kepada pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan proyek, namun pada dasarnya tanggung jawab terbesar seorang *Construction Management* (CM) adalah lebih cenderung kepada pihak owner, karena yang mengadakan CM adalah owner itu sendiri.



Gambar 2.2 : Struktur Organisasi Yang Melibatkan *Construction Management*

Paulson (1995), mengemukakan bahwa tanggung jawab *Construction Management* kepada pihak *owner* mencakup tindakan mewakili secara terpercaya dan profesional serta pemberian *advis*, yang bebas dari konflik ekonomis. *Advis* dan tindakan mewakili ini akan dilakukan seobyektif mungkin dalam kerangka delegasi pertanggung jawaban yang telah dipercayakan dan diserahkan kepadanya. Seorang *Construction Management* setiap saat harus memberikan informasi sepenuhnya kepada pemilik mengenai keadaan proyek pada saat ini dibandingkan dengan rencana keseluruhannya. Tanggung jawab *Construction Management* kepada pihak perancang, adalah sifat kerjasama yang profesional yaitu terfokus pada upaya-upaya rekayasa nilai untuk menghindari biaya-biaya yang tidak semestinya dikeluarkan oleh *owner*. Hubungan kerjasama antara *Construction Management* harus berlangsung secara profesional, dengan tujuan apa yang menjadi harapan seorang *owner* akan menjadi kenyataan. Sedangkan tanggung jawab atau hubungan kerja seorang *Construction Management*, dengan pihak kontraktor adalah bagaimana CM dapat mencermati serta tepat dalam menafsirkan rencana dan spesifikasi yang dibuat oleh desainer yang akan dilaksanakan oleh pihak kontraktor. CM harus tetap berpegang pada kesesuaian proyek dengan rencana dan spesifikasi untuk menjamin tercapainya sasaran pemilik, dan juga harus tetap berpegang pada kompensasi yang wajar bagi kontraktor untuk perubahan dan modifikasi yang diminta oleh pemilik, desainer atau kelalaian seorang *Construction Management* itu sendiri.