

**SEKTOR KONSTRUKSI NASIONAL
DAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 1999
TENTANG JASA KONSTRUKSI**

*(National Construction Sector
and the Proposed Amendment of the Law No. 18 Year of 1999
Concerning on Construction Service Industry)*

Suhartono*

Naskah diterima: 14 Februari 2012

Naskah diterbitkan: 22 Juni 2012

Abstract

The construction service industry has become an important economic sector to generate growth of Gross Domestic Product (GDP) in Indonesia. With its position as the third largest place in the component of economic growth, this sector is attractive for the construction services businesses. In addition, construction products have become an important capital asset for the state, nation and society as a whole, and a symbol of the national progress as well. The magnitude of the attractiveness of this sector, which leads to a competition and the pull of interests between state and society, between countries or between groups of people have influenced the development of this sector. To govern it, Indonesia needs to restructure the sector, as changes in the global challenges in political and social dynamics at the national level should be managed properly for the growth of the construction sector. To achieve this goal, the proposed amendment of the Law Number 18 Year of 1999 Concerning on Construction Services should integrate this issue.

Keywords: *Construction sector, competition, policy*

Abstrak

Industri konstruksi telah menjadi sektor ekonomi yang penting bagi pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia. Posisinya di tempat ketiga terbesar dalam pertumbuhan ekonomi. Oleh karena sektor ini sangat menarik bagi pengusaha jasa konstruksi. Selain itu, produk konstruksi telah menjadi modal aset bagi bangsa, negara, masyarakat, dan menjadi simbol kemajuan bangsa. Besarnya daya tarik sektor ini, mengarah ke kompetisi dan menarik kepentingan antara negara dan masyarakat, antara negara-negara atau antara sekelompok orang di mana hal tersebut pada akhirnya mempengaruhi perkembangan sektor ini. Untuk mengatur hal itu, Indonesia memerlukan penataan sektor, karena perubahan dalam tantangan global, dinamika sosial, dan politik di tingkat nasional harus dikelola dengan baik untuk pertumbuhan sektor konstruksi. Hal ini seharusnya dapat diatur melalui perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi.

Kata kunci: sektor konstruksi, kompetisi, kebijakan

I. PENDAHULUAN

Sektor konstruksi secara nilai ekonomi memiliki posisi yang semakin penting dari tahun ke tahun. Melalui sektor ini, sejumlah produk dihasilkan seperti jalan, bangunan tempat tinggal, gedung, pabrik, jembatan, bendungan, serta sarana sosial dan publik lainnya. Semua sarana yang terbangun dari aktivitas sektor konstruksi juga menjadi pertanda adanya perkembangan pembangunan di Indonesia. Selain itu, produk konstruksi juga telah menjadi salah satu penanda atau representasi dari tingkat kemajuan pembangunan atau peradaban suatu bangsa dengan merujuk pada bangunan Candi Borobudur, Monumen Nasional, dan Masjid Istiqlal. Semua bangunan tersebut merupakan bukti adanya kemampuan anak bangsa membangun sebuah konstruksi yang monumental dan bersejarah, serta diakui oleh dunia.

Dalam kurun waktu 10 tahun terakhir, pertumbuhan sektor konstruksi seperti tampak pada Tabel 1, menunjukkan kecenderungan peningkatan dibanding dengan pertumbuhan sektor lain seperti keuangan dan industri. Kecenderungan ini memberikan indikasi, bahwa sektor konstruksi menjadi salah satu sektor penting dari sisi nilai ekonominya. Selain itu, pertumbuhan tersebut dapat juga mengindikasikan adanya peningkatan belanja konstruksi baik oleh swasta maupun Pemerintah atau adanya peningkatan permintaan akan konstruksi dari tahun ke tahun. Kemungkinan-kemungkinan tersebut menunjukkan bahwa ada hubungan yang kuat antara pertumbuhan ekonomi dengan pertumbuhan di sektor konstruksi.

Walaupun sektor konstruksi memiliki hubungan yang kuat dengan pertumbuhan ekonomi, namun pertumbuhan sektor konstruksi tidak selalu memberikan indikasi bahwa sektor konstruksi telah memiliki pondasi pertumbuhan yang kuat atau memiliki iklim usaha yang sehat bagi pertumbuhan usaha jasa konstruksi itu sendiri. Dalam kenyataannya sektor konstruksi memiliki persoalan yang serius terkait dengan kelembagaan, tata kelola pasar, peraturan perundangan, dan kebijakan-kebijakan Pemerintah yang mengaturnya.

* Alamat Penulis di P3DI Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Jl. Jend. Gatot Subroto, Nusantara 1 Lantai 2, Sekretariat Jenderal DPR RI dan email di: suhartono@dpr.go.id.

Tabel 1. Produk Domestik Bruto Indonesia Tahun 2004-2009

Lapangan Usaha	2004	2005	2006	2007	2008*	2009
1. Pertanian, Peternakan, Kehutanan dan Perikanan	14,3	13,1	13,0	13,7	14,5	15,3
2. Pertambangan dan Penggalian	8,9	11,1	11,0	11,2	10,9	10,5
3. Industri Pengolahan	28,1	27,4	27,5	27,1	27,9	26,4
a. Industri Migas	4,1	5,0	5,2	4,6	4,9	3,8
b. Industri Bukan Migas	24,0	22,4	22,4	22,4	23,0	22,6
4. Listrik, Gas dan Air Bersih	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8
5. Konstruksi	6,6	7,0	7,5	7,7	8,5	9,9
6. Perdagangan, Hotel dan Restoran	16,1	15,6	15,0	14,9	14,0	13,4
7. Pengangkutan dan Komunikasi	6,2	6,5	6,9	6,7	6,3	6,3
a. Pengangkutan	3,9	4,0	4,3	3,8	3,5	3,2
b. Komunikasi	2,4	2,5	2,7	2,9	2,8	3,0
8. Keuangan, Real Estat dan Jasa Perusahaan	8,5	8,3	8,1	7,7	7,4	7,2
9. Jasa-jasa	10,3	10,0	10,1	10,1	9,7	10,2
a. Pemerintahan Umum	5,3	4,9	5,0	5,2	5,2	5,7
b. Swasta	5,0	5,1	5,0	4,9	4,5	4,5
Produk Domestik Bruto	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Produk Domestik Bruto Tanpa Migas	90,7	88,6	88,9	89,5	89,4	91,7

Sumber: BPS tahun 2010.

Fenomena mudah hancurnya sejumlah infrastruktur umum (hasil konstruksi) akibat gempa yang terjadi di Aceh, Sumatera Barat, Yogyakarta, atau daerah lainnya belakangan ini merupakan contoh bahwa konstruksi bangunan sipil, gedung, rumah atau lainnya yang terbangun belum memiliki kualitas bangunan tahan gempa. Padahal Indonesia secara geografis berada pada wilayah rentan gempa. Kondisi yang sama juga sering dijumpai terhadap konstruksi jalan yang ada, di mana banyak yang tidak sesuai umur rencana. Hal itu bisa dilihat dari frekuensi pekerjaan peningkatan kualitas jalan harus dilakukan setiap tahun seperti khususnya terjadi di sepanjang jalan pantai Utara Jawa yang harus diperbaiki setiap menjelang terjadinya arus mudik lebaran atau fenomena yang banyak ditemukan di hampir seluruh daerah di Indonesia. Begitu juga konstruksi listrik di sejumlah pemukiman padat sering menjadi faktor terjadinya kebakaran terutama di kota besar seperti Jakarta. Fenomena yang sama juga terjadi pada fasilitas pendidikan dengan seringnya pemberitaan mengenai sejumlah gedung sekolah yang kurang memenuhi umur rencana, baik bangunan sekolah yang roboh atau sarana sekolah yang tidak memadai.

Selain kualitas konstruksi terbangun yang rendah, persoalan-persoalan penting juga sering muncul pada saat proses pengerjaan konstruksi, terutama dampaknya terhadap keselamatan manusia baik terhadap pengguna, pekerja atau masyarakat sekitar pelaksanaan pekerjaan konstruksi. Kasus ambruknya jembatan sungai Mahakam di Kalimantan

Timur yang menelan puluhan korban jiwa (pengguna) saat dilakukan pekerjaan perawatan, kasus tewasnya sejumlah pekerja bangunan dan pengunjung Pasar Tanah Abang akibat rubuhnya konstruksi bangunan toilet, begitu juga kasus tewasnya bayi dan penghuni rumah yang tetimpa runtuh konstruksi rumah tetangganya. Sejumlah kebakaran akibat korsleting listrik pada sejumlah bangunan sipil, gedung, dan khusus. Peristiwa-peristiwa tersebut dapat mewakili gambaran buruknya kualitas proses pekerjaan konstruksi dan hasil konstruksi. Akibat mengabaikan aspek keselamatan selain korban jiwa manusia, buruknya proses dan hasil pekerjaan juga dapat menurunkan nilai ekonomi karena konstruksi terbangun juga merupakan aset ekonomi.

Sejumlah peristiwa dan fakta tersebut juga memberikan gambaran bahwa di balik adanya pertumbuhan sektor konstruksi seperti Tabel 1, terdapat sejumlah aset konstruksi yang terbangun menyimpan persoalan tersendiri. Tingginya tingkat kehancuran konstruksi bangunan sipil, atau gedung pada setiap peristiwa bencana gempa memberikan pertanyaan besar terhadap proses produksi konstruksi dari mulai perencanaan, pengerjaan, hingga pengawasannya. Pertanyaan semakin relevan ketika bangunan yang mengalami kegagalan bukan hanya karena faktor bencana alam. Hal ini memunculkan kekhawatiran sekaligus keraguan akan kualitas konstruksi nasional yang seharusnya menjadi aset atau modal penting bagi pembangunan.

Sementara itu, penataan kelembagaan di sektor ini melalui UU Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi belum sepenuhnya mendukung proses pertumbuhan sektor konstruksi agar memiliki pondasi struktur usaha yang kokoh dan sehat. Keberadaan Kementerian Pekerjaan Umum (PU), Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi (LPJKN) dan forum masyarakat jasa konstruksi belum secara maksimal memainkan perannya dalam menata, mengelola, dan mengarahkan arah dari pertumbuhan sektor konstruksi secara baik sesuai kebutuhan nasional. Adanya sejumlah persoalan yang muncul di permukaan sebagai dampak buruk dari pekerjaan konstruksi atau hasil konstruksi menimbulkan tanda tanya besar terhadap peran kelembagaan yang ada dalam menyelesaikan atau menangani persoalan yang berkembang di sekitar jasa konstruksi. Apabila hal ini terus terjadi maka sektor konstruksi akan menjadi faktor beban ekonomi atau mengurangi kontribusi sektor konstruksi nasional terhadap pertumbuhan ekonomi.

Fungsi kementerian dan LPJKN dalam menata sektor konstruksi belum maksimal bagi terbentuknya struktur usaha yang kokoh di sektor ini. Hal ini bisa dilihat dari pernyataan, Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dahlan Iskan mengungkapkan perusahaan BUMN menguasai 10 persen proyek infrastruktur di Indonesia, pihak swasta mengerjakan proyek infrastruktur sebesar 20 persen, sedangkan sisanya sejumlah 70 persen pasar dikuasai pihak asing.¹ Walaupun menurut Ketua Asosiasi Kontraktor Indonesia (AKI), Sidarto, penguasaan 70 persen pihak asing hanya terjadi di sektor minyak dan gas, sedangkan untuk jalan khususnya jalan tol 100 persen dikuasai oleh perusahaan dalam negeri yang dananya bersumber dari dalam negeri. Namun fakta tersebut menunjukkan bahwa pelaku usaha nasional masih belum menjadi tuan rumah di negaranya.

Fenomena rendahnya kualitas hasil pekerjaan konstruksi yang disebabkan oleh kurangnya kepatuhan penyedia jasa terhadap norma keselamatan dan kenyamanan masyarakat baik dalam proses pekerjaannya dan hasil akhirnya, serta rendahnya penguasaan pasar konstruksi oleh penyedia jasa dalam negeri memberikan gambaran belum terwujudnya tujuan dari lahirnya UU Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi. Salah satunya dilihat dari capaian tujuan untuk membangun struktur usaha yang kokoh, andal, berdaya saing tinggi, dan hasil pekerjaan konstruksi yang berkualitas. Setidaknya struktur usaha konstruksi

nasional yang ada belum mampu secara seimbang mengimbangi kekuatan pelaku usaha asing. Selain itu, daya saing usaha dan kualitas pekerjaan juga belum sepenuhnya memberikan nilai lebih, bahkan sebaliknya frekuensi kegagalan konstruksi atau bangunan makin sering terjadi dengan melihat pada tingginya peristiwa runtuhnya konstruksi bangunan akibat gempa ataupun jatuhnya korban jiwa selama proses pekerjaan konstruksi.

Sejumlah persoalan yang dihadapi oleh dunia konstruksi nasional tersebut memantik pertanyaan mengenai bagaimana perkembangan sektor konstruksi nasional, bagaimana pengaturan atas persaingan di dalam pasar konstruksi, kualitas produk konstruksi dan tentunya peran kelembagaan pembuat kebijakan dalam mewujudkan cita-cita dari UU Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi. Apakah kegagalan UU Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi dalam mewujudkan struktur usaha yang kokoh tersebut disebabkan oleh lemahnya sumber daya manusia (SDM), sistem pasar, peran masyarakat jasa konstruksi atau fungsi pemerintahan dalam membina maupun menata sektor ini. Pertanyaan-pertanyaan tersebut menjadi landasan bagi tulisan ini untuk mendeskripsikan isu-isu penting kondisi sektor konstruksi nasional dan menganalisis implementasi muatan dari UU Nomor 18 tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi dan dampaknya terhadap perkembangan sektor konstruksi nasional.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

Pemikiran di sekitar konstruksi perlu dipahami dalam beberapa konstruksi berfikir. Pertama konstruksi dari sisi produk dan kontribusinya secara ekonomi, konstruksi dengan semua kegiatan dalam proses produksinya, konstruksi dalam konteks kelembagaan baik pasar maupun kebijakan yang mengatur dan mengarahkannya serta konstruksi sebagai representasi sumber ekonomi yang menciptakannya sistem persaingan di dalamnya. Konstruksi berfikir ini penting terutama dalam melihat latar belakang sektor atau jasa konstruksi diatur dalam sebuah Undang-Undang. Setidaknya UU Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi merepresentasikan sejumlah konstruksi berfikir yang keluar dari pemahaman umum menurut Well tahun 1986 bahwa konstruksi hanya sebatas sebagai segala bentuk pembuatan atau pembangunan infrastruktur (jalan, jembatan, bendung, jaringan irigasi, gedung, bandara, pelabuhan, instalasi telekomunikasi, industri proses, dan sebagainya) serta pelaksanaan pemeliharaan dan perbaikan infrastruktur.²

¹ "Potensi Konstruksi Capai Rp 4 Ribu Triliun", diunduh dari (<http://www.indopos.co.id/index.php/arsip-berita-nasional/34-berita-nasional/18238-potensi-konstruksi-capai-rp-4-ribu-triliun.html>, diakses 24 November 2011).

² Suraji, Akhmad (Ed.), "Konstruksi Indonesia 2030 untuk Kenyamanan Lingkungan Terbangun", Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi Nasional, 2007.

Pemahaman konstruksi dari Well tersebut tidak ada yang salah, namun sejumlah pemerhati konstruksi seperti Moavenzadeh³, melihat konstruksi sebagai salah satu sektor ekonomi yang meliputi unsur perencanaan, pelaksanaan, pemeliharaan, dan operasional berupa transformasi dari berbagai input material menjadi suatu bentuk konstruksi. Henriod⁴ melihat bahwa industri konstruksi memiliki kontribusi yang penting terhadap proses pembangunan, ketika hasil produk industri konstruksi seperti berbagai sarana dan prasarana menjadi kebutuhan mutlak bagi proses pembangunan dan peningkatan kualitas hidup masyarakat. Lebih jauh Bon⁵ menjabarkan kegiatan industri konstruksi secara luas yang terdiri dari pelaksanaan kegiatan di lapangan beserta pihak *stakeholder* seperti kontraktor, konsultan, material *supplier*, *plant supplier*, *transport supplier*, tenaga kerja, asuransi, dan perbankan dalam suatu transformasi input menjadi suatu produk akhir yang mana dipergunakan untuk mengakomodasi kegiatan sosial maupun bisnis dari masyarakat. Pemikiran Bon dan Moavenzadeh menempatkan konstruksi sebagai sektor ekonomi dan sebuah rantai produksi yang luas dan tentunya juga menggambarkan luasnya aktor yang terlibat apakah ia sebagai pengguna (konsumen) maupun penyedia jasa (produsen).

Sektor konstruksi sendiri menurut Parikesit dan Suraji tahu 2005 terdiri dari industri (usaha) dan perdagangan (pengusahaan/pasar/*demand*) dari suatu produk konstruksi.⁶ Modalitas dari sektor konstruksi adalah kapital, SDM, teknologi, dan model proses bisnis serta informasi pasar, akses pasar, sistem transaksi, dan penjaminan kualitas. Pengertian konstruksi secara lebih luas menurut Suparto dapat dijelaskan dengan pendekatan kluster konstruksi. Kluster konstruksi menggambarkan semua elemen, baik langsung maupun tidak langsung terkait dengan elemen-elemen konstruksi. Di Skotlandia⁷, kluster konstruksi dikonsepsikan sebagai representasi dari subyek klien, berbagai tipe pasar konstruksi, institusi yang bertugas meningkatkan kapasitas, layanan pendukung, aktivitas konstruksi, dan rantai suplainya serta para pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan konstruksi. Menurut Barret⁸, dalam sistem konstruksi terdapat 3 (tiga) arena di mana pemangku kepentingan berperan melakukan perubahan. Pada arena pengetahuan dan perilaku, masyarakat dan pendidikan serta penelitian menjadi pemangku kepentingan. Selanjutnya, pada arena kerangka

kerja dan penyelenggaraan konstruksi, pihak industri atau klien, pihak yang mengadakan konstruksi, dan Pemerintah serta tim proyek konstruksi menjadi pemangku kepentingan. Dalam kerangka pemikiran Barret tersebut, Pemerintah, pelaku usaha industri konstruksi atau klien serta pihak yang mengadakan konstruksi adalah pemangku kepentingan utama sebagai motor perubahan di sektor konstruksi.

Dalam perkembangan konstruksi sebagai sektor yang strategis tidak dapat dilepaskan dari pengaruh pelembagaan kebijakan sektor konstruksi itu sendiri. Dalam hal ini keberadaan sejumlah aktor-aktor yang bersaing menjadi faktor penting dalam mempengaruhi pembuatan kebijakan sektor konstruksi dan realitas yang terbentuk. Pemerintah sebagai sebuah institusi dipengaruhi oleh aktor baik itu birokrasi atau pimpinan kementerian, pelaku usaha, masyarakat dan tentunya pelaku usaha asing. Aktor-aktor tersebut saling berusaha mendominasi proses pengambilan keputusan dan penentuan arah perkembangan jasa konstruksi. Interaksi antara aktor-aktor menghasilkan pola kelembagaan dari pendulum kekuatan di Pemerintah, pelaku usaha, dan masyarakat. Dominasi salah satu aktor menghasilkan struktur usaha dan pasar yang berbeda, bahkan struktur kekuatan yang menentukan pertumbuhan sektor konstruksi baik dari sisi ekonomi maupun nilai-nilai yang terbangun dari hasil kerja konstruksi. Masing-masing aktor berkontribusi terhadap nilai ekonomi dan nilai dari konstruksi yang terbangun.

Di dalam konteks pasar bebas, perkembangan jasa konstruksi diserahkan pada mekanisme pasar, sedangkan pada pasar tertutup kendali ada pada Pemerintah. Pada satu sisi sebagai produk jasa untuk mencapai tingkat efisiensi baik itu harga dan kualitas produk bagi pengguna (konsumen) atau penyedia jasa (produsen) mekanisme pasar memiliki mekanismenya sendiri, di mana harga dan kualitas ditentukan oleh faktor *supply and demand*. Mekanisme pasar akan menciptakan pasar persaingan sempurna sehingga berdampak pada persaingan baik proyek kecil maupun besar. Persoalannya efisiensi harga dapat mempengaruhi kualitas, dan kualitas konstruksi menentukan tingkat keselamatan bagi penggunaannya ataupun pada saat proses pengerjaannya. Sehingga di sisi yang lainnya, pasar konstruksi tidak bisa sepenuhnya diserahkan pada mekanisme pasar (mengejar efisiensi), karena ada tuntutan bahwa kualitas konstruksi harus memberikan nilai keamanan, keselamatan atau kenyamanan minimum bagi penggunaannya, karena produk konstruksi akan dimanfaatkan oleh masyarakat yang luas dan aktivitas masyarakat bergantung padanya.

Selain itu, liberalisasi pasar konstruksi akan mendorong pasar konstruksi nasional untuk

³ *Ibid*, Suraji.

⁴ *Ibid*, Suraji.

⁵ *Ibid*, Suraji.

⁶ *Ibid*, Suraji.

⁷ *Ibid*, Suraji.

⁸ *Ibid*, Suraji.

terbuka bagi pelaku usaha konstruksi asing. Ini artinya dimungkinkan konstruksi penting suatu negara dibangun oleh pelaku usaha asing yang memungkinkan adanya ancaman terhadap aspek keamanan selain persaingan dengan pelaku usaha lokal.

Dalam konteks tersebut, terjadi pertentangan antara pemikiran menempatkan jasa konstruksi pada mekanisme pasar atau di bawah kontrol penuh Pemerintah, karena bagi Pemerintah salah satu tugasnya memastikan keselamatan dan keamanan rakyatnya, selain memastikan konstruksi terbangun mewakili karakter bangsa atau merepresentasikan nilai nasionalismenya. Untuk memastikan hal tersebut Pemerintah merasa perlu mengendalikan dan mengatur sektor ini agar konstruksi terbangun memiliki standar tertentu yang dapat memenuhi tuntutan keamanan, keselamatan, dan kenyamanan, bahkan merepresentasikan budaya nasional.

Bagi penyedia jasa (swasta), peran Pemerintah seharusnya hanya pada tingkat regulasi, bukan menjadi pemain yang bersaing dengan swasta. Dalam prakteknya Pemerintah sering berfungsi sebagai regulator, tetapi sekaligus penyedia jasa. Hal ini terjadi ketika fungsi Pemerintah diterjemahkan dengan kepemilikan saham mayoritas atau tunggal di sejumlah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Di samping itu, melalui belanja Pemerintah dalam pembangunan infrastruktur, Pemerintah berfungsi sebagai pengguna jasa. Jadi secara praktek Pemerintah bisa berperan sebagai regulator melalui Kementerian PU atau Dinas PU, sebagai pengguna dan sebagai pelaku usaha. Konstruksi posisi Pemerintah tersebut, tentunya mempersempit ruang pasar bagi pelaku usaha konstruksi swasta. Oleh karenanya pemikiran yang berkembang dari pihak yang mendukung swasta menginginkan fungsi regulator seharusnya menjadi fungsi Pemerintah yang dominan. Sedangkan swasta baik perusahaan atau perorangan menjadi pelaku usaha, untuk mencegah Pemerintah mendominasi pasar konstruksi.

III. PERAN EKONOMI DARI SEKTOR KONSTRUKSI NASIONAL

Industri jasa konstruksi merupakan salah satu sektor industri yang memiliki posisi yang strategis dalam sistem ekonomi nasional. Nilai strategisnya adalah keterkaitan antara sektor ini terhadap rantai pemasok (bahan baku, peralatan) dan pengguna, serta hasil produknya yang berfungsi sebagai sarana dan prasarana bagi bekerjanya sektor lainnya (Hillebrant 1985, Sidarto, 2007).⁹ Selain itu,

⁹ *Op.Cit.*, Suraji hal. 17.

jasa konstruksi dalam perkembangan usaha dan pertumbuhan industrinya mampu memberikan peran yang besar dalam menyerap tenaga kerja yang besar (Suraji *dalam* Purwanto).¹⁰ Menurut perkiraan Gabungan Perusahaan Konstruksi Nasional Indonesia (Gapeksindo) pada tahun 2010, ada 5.045.40 orang yang bekerja di sektor jasa konstruksi.¹¹

Peran dan pengaruhnya dalam sistem ekonomi menyebabkan sektor konstruksi yang nilainya pada PDB nasional hanya di urutan ketujuh¹², namun karena posisinya yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh rantai pemasok (produsen bahan baku: semen, besi, batu bata, dan lain-lain) dan para pengguna (Pemerintah dan swasta) serta tenaga kerja, menjadikan sektor ini penting dalam pembangunan suatu negara. Pada umumnya sarana dan prasarana yang dihasilkan oleh jasa konstruksi terbagi menjadi sarana publik yang bernilai ekonomi dan sarana dan prasarana untuk kepentingan swasta. Sarana dan prasarana publik yang memiliki nilai profit, seperti jalan tol atau konstruksi tambang minyak lepas pantai yang dimiliki pemerintah atau swasta. Sedangkan sarana publik lain yang tidak untuk tujuan profit, seperti bangunan sekolah dan rumah sakit. Sedangkan untuk swasta seperti perumahan, fasilitas rekreasi, dan bangunan pabrik. Sebagian sarana dan prasarana tersebut dibangun dalam kerangka kerja sama antara pemerintah dan swasta seperti bandara dan telekomunikasi.

Banyaknya produk hasil konstruksi yang berfungsi mendukung atau dimanfaatkan oleh kegiatan sektor lainnya menyebabkan sektor konstruksi memiliki sumbangan terhadap pertumbuhan PDB secara signifikan. Sumbangannya terhadap PDB dipengaruhi salah satunya oleh pendapatan perkapita. Menurut KKM¹³, sumbangan sektor konstruksi terhadap PDB akan semakin tinggi menurut tingkat PDB per kapitanya seperti tampak pada Tabel 2.

Dari gambaran Tabel 2, pertumbuhan sektor konstruksi akan tumbuh tinggi ketika pendapatan perkapitanya antara USD700 hingga USD2.000. Pertumbuhan akan menurun ketika pendapatan perkapita melebihi USD2.000. Hal ini bisa terjadi karena negara yang menuju pendapatan perkapita USD2.000 merupakan negara berkembang yang sedang mengembangkan infrastruktur publiknya. Saat sudah mencapai USD2.000, sarana publik sudah terbangun, sehingga pertumbuhannya mulai melambat. Sidarto tahun 2007, juga

¹⁰ Purwanto, Peran Investor Asing dalam Sektor Jasa Konstruksi di Indonesia, *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, 18(1), 2010.

¹¹ Kartiwan, Iwan, dkk, *Wajah Jasa Konstruksi Indonesia*, Kompas Gramedia, 2010.

¹² Lihat Tabel 1.

¹³ *Op.Cit.*, Purwanto.

Tabel 2. Kontribusi Sektor Konstruksi dalam PDB Nasional menurut Tingkat PDB Per Kapita

Kontribusi Konstruksi terhadap PDB per Tahun (Persen)		PDB per Kapita (USD)			
		<350	350-700	700-2.000	>2.000
Pertumbuhan/ Tahun (Persen)	PDB	3,6	5,2	5,4	7,3
	Industri Konstruksi	3,5	4,4	5,9	5,0
	Industri Manufaktur	5,9	5,2	8,6	3,6

Sumber: KKM RK 2007, dikutip dari Purwanto.

memperkuat gambaran KKM RK yang menyebutkan bahwa pertumbuhan sektor konstruksi di negara berkembang berada pada kisaran 3-6 persen dari PDB, sedangkan di negara maju 7-10 persen dari PDB. Ini memberikan gambaran bahwa tingkat kemakmuran masyarakat mempengaruhi perkembangan sektor konstruksi.

meningkat hingga dua kali lipat bila dibandingkan antara tahun 2004 hingga tahun 2006. Bahkan pada tahun 2009 hingga tahun 2010 nilai konstruksi pertumbuhannya semakin tinggi. Hal ini sejalan dengan pertumbuhan sumbangan sektor konstruksi terhadap PDB dalam Tabel 1.

Tabel 3. Nilai Konstruksi yang Diselesaikan menurut Jenis Pekerjaan di Indonesia Tahun 2004-2009

(Juta Rupiah)

Jenis Pekerjaan		2004	2005	2006	2007	2008	2009*
(1)		(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1	Konstruksi Bangunan Gedung	4.795.995	7.495.904	9.305.172	9.305.172	9.305.172	9.305.172
2	Konstruksi Bangunan Sipil	18.581.659	20.701.163	22.069.558	22.069.558	22.069.558	22.069.558
3	Konstruksi Khusus	103.114	114.635	431.511	371.544	371.544	371.544
Total		39.050.643	56.004.537	67.317.918	71.943.309	71.943.309	71.943.309

Sumber: BPS tahun 2010.

Dalam konteks Indonesia, pertumbuhan sektor konstruksi pernah mencapai 13,7 persen pada tahun 1997 atau sebelum terjadinya krisis ekonomi pada tahun 1998. Menurut data BPS, tingkat pertumbuhan tersebut berada di atas pertumbuhan ekonomi yang mencapai 7,85 persen¹⁴, dikutip dari Soemardi tahun 2007. Sejak krisis ekonomi 1998, pertumbuhan sektor konstruksi mengalami perlambatan hingga minus 36,4 persen, lebih rendah dibanding penurunan industri manufaktur dan pertanian. Dalam kurun waktu krisis tersebut banyak perusahaan jasa konstruksi gulung tikar, akibat pengguna jasa atau pemilik proyek menghentikan pembangunan miliknya, begitu juga pemerintah menanggihkan sejumlah proyeknya. Pada saat yang bersamaan, sejumlah perusahaan konstruksi harus menanggung beban bunga pinjaman yang saat itu mencapai sekitar 25-26 persen per tahun¹⁵.

Pada perkembangan terakhir, sejak tahun 2004 hingga tahun 2009, menurut data BPS pada Tabel 4, terjadi peningkatan cukup besar dari kegiatan konstruksi telah membukukan nilai pekerjaan yang

Tabel 4. Jumlah Perusahaan Konstruksi di Indonesia Tahun 2004-2009

2004	2005	2006	2007	2008	2009
79.422	79.391	76.867	77.901	139.322	151.537

Sumber: BPS tahun 2010.

Perkembangan pertumbuhan nilai konstruksi diikuti atau juga mengiringi pertumbuhan pelaku usaha yang sempat mengalami kemunduran pada tahun 1998. Seiring adanya perbaikan ekonomi sektor konstruksi dan pelaku usahanya mulai menampakkan pertumbuhan dalam kurun waktu tahun 2004 hingga tahun 2009 seperti tampak dari Tabel 4, di mana terjadi pertumbuhan pelaku usaha konstruksi dari 79.422 pada tahun 2004 menjadi 151.537 pelaku usaha pada tahun 2009. Hanya saja pertumbuhan tersebut belum mengejar pertumbuhan yang pernah dicapai sebelum krisis ekonomi tahun 1998. Walaupun dari sisi kebijakan pemerintah pada tahun 2010 telah mencoba menggelar *infrastructure summit* (semacam ajang promosi rencana pembangunan infrastruktur kepada para investor) untuk mendongkrak kegiatan ekonomi salah satunya konstruksi, juga memberikan pengaruh terhadap sumbangan konstruksi terhadap PDB.

Peran strategis jasa konstruksi selain dilihat dari sisi besaran ekonominya juga dapat dilihat dari peran

¹⁴ Biemo W. Soemardi, Strategi Pemasaran: Suatu Tinjauan terhadap Perusahaan Kontraktor Indonesia, (http://www.ftsl.itb.ac.id/kk/manajemen_dan_rekayasa_konstruksi/wp-content/uploads/2007/05/makalah-biemo-w-soemardi.pdf, diakses 27 September 2011).

¹⁵ *Ibid*, Soemardi.

sosial dan budayanya. Secara sosial, konstruksi yang terbangun menjadi sarana bagi aktivitas masyarakat umum maupun individu. Sarana jalan saja sudah memberikan dampak sosial yang luas bagi mobilitas masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dan tujuan hidupnya. Dari sisi budaya, produk konstruksi juga memberikan gambaran capaian peradaban manusia. Di sisi peradaban ini kita mengenal fungsi bangunan di tiap peradaban cukup berbeda. Setidaknya kepercayaan dan keyakinan yang berkembang di masyarakat mempengaruhi produk konstruksinya. Bangunan keagamaan atau yang mewakili keyakinan masyarakat diwariskan atau terekam dalam produk konstruksi seperti Piramid Mesir, Candi Borobudur, masjid, gereja, dan candi. Hingga kini sejumlah bangsa di dunia mencoba membangu capaiannya dengan produk-produk konstruksi seperti gedung pencakar langit atau jembatan-jembatan panjang.

Selain mewakili peradaban atau nilai budaya yang tumbuh di masyarakat, produk konstruksi juga mewakili keinginan memberikan kenyamanan dan keamanan bagi masyarakat dan individu yang memanfaatkannya. Peran dan harapan yang besar atas produk konstruksi yang digunakan oleh individu yang luas bahkan mewakili wajah peradaban dan kebudayaan menjadikan sektor ini perlu mendapat perhatian yang besar dan luas. Dalam praktiknya, peran dan harapan yang besar dari masyarakat umum tidak sepenuhnya bisa dipenuhi oleh kegiatan konstruksi. Peristiwa runtuhnya bangunan akibat gempa, jembatan di Sungai Mahakam beberapa waktu lalu memberikan gambaran bahwa disamping peran ekonominya, kegiatan konstruksi belum sepenuhnya memenuhi harapan dapat memberikan rasa nyaman dan aman.

Artinya di samping nilai ekonominya yang tinggi sebagai fungsi dari proses produksi dan hasil produk konstruksi, wajah konstruksi nasional masih memiliki kelemahan dalam menghadapi gempa, kemungkinan runtuhnya konstruksi yang dapat mengancam korban jiwa, dibangun dengan menyalahi tata ruang, dan syarat pekerjaan dan produk konstruksi yang berkualitas. Kelemahan-kelemahan tersebut memberikan nilai negatif atas produk konstruksi. Persoalannya, pihak Pemerintah maupun swasta masih fokus dan lebih banyak menaruh perhatian pada sumbangan sektor konstruksi terhadap PDB dan peran penyerapan tenaga kerja, tetapi mengabaikan dimensi kualitas dan capaian peradaban bagi sebuah bangsa melalui karya konstruksi.

Selain dihadapkan pada kelemahan dan pandangan negatif, kondisi konstruksi nasional secara luas dipengaruhi oleh struktur pasar yang ada, mekanisme pasar konstruksi, informasi yang dimiliki oleh konsumen (pengguna jasa) dan

kemampuan atau kapasitas penyedia jasa konstruksi untuk memenuhi tuntutan pasar dan mengakuisisi teknologi yang mendukung efisiensi usahanya. Dari sisi di pasar, tingkat persaingan mempengaruhi penyedia jasa menawarkan jasanya dan tingkat keuntungan usahanya. Sebaliknya semakin tinggi tingkat persaingan diantara penyedia jasa, bagi pengguna jasa mendapat kemudahan atau pilihan yang lebih banyak produk dan harga. Sebaliknya dari sisi permintaan tergantung dengan daya beli dan dukungan dari sektor perbankan dari sisi pembiayaan. Struktur usaha tersebut mempengaruhi peran jasa konstruksi nasional untuk menghasilkan tingkat keuntungan usaha yang kompetitif dan hasil konstruksi yang memenuhi nilai keamanan dan kenyamanan secara optimal dan tentunya capaian dari kemajuan pembangunan.

IV. PERSAINGAN PASAR KONTRUKSI

Pertumbuhan industri konstruksi nasional dengan tantangan di sisi penguasaan pasar domestik memberikan gambaran bahwa pelaku usaha konstruksi nasional hanya besar secara populasi tetapi masih lemah dalam penguasaan pasar. Hal ini memberikan gambaran indikasi bahwa di balik pertumbuhan pelaku usaha dan nilai pekerjaan konstruksi nasional yang terus meningkat terdapat permasalahan serius menyangkut hubungan antara kemampuan pelaku usaha lokal dan persaingan dalam pasar konstruksi nasional dan global.

Persaingan global menyebabkan munculnya tekanan terhadap pelaku usaha konstruksi nasional akibat masuknya pelaku usaha asing dalam pasar konstruksi nasional. Tekanan tersebut terkait dengan kebutuhan menguasai perkembangan teknologi mutakhir di bidang konstruksi, pengelolaan usaha konstruksi yang efisien, akses terhadap modal dan kualitas tenaga kerja yang dimiliki oleh pelaku usaha, serta kemampuan tenaga kerja domestik dalam persaingan dengan tenaga kerja asing. Tuntutan tersebut pada satu sisi dapat mendorong peningkatan kemampuan dan kapasitas pelaku usaha dan tenaga kerja domestik, tetapi di sisi lainnya dapat menutup peluang pertumbuhan pelaku usaha domestik dan tidak terserapnya tenaga kerja domestik dalam pasar konstruksi nasional.

Selama ini, sejumlah perusahaan konstruksi nasional memperoleh proyek konstruksi melalui proses tender pemerintah mulai dari pembangunan jalan, jembatan, bendungan, gedung, konstruksi pembangkit energi, komunikasi, dan lainnya. Sedangkan pasar konstruksi swasta cenderung memberikan pekerjaan kepada satu grup perusahaan seperti perusahaan properti atau perumahan memberikan pekerjaan kepada grupnya atau tidak

melalui lelang. Tender Pemerintah yang mengacu pada Peraturan Presiden No. 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menempatkan pekerjaan konstruksi dalam kategori pengadaan secara umum, di mana salah satu indikator bagi pemenang lelang adalah harga terendah. Aspek harga terendah mempengaruhi kualitas bangunan, karena harga terendah belum tentu memenuhi aspek keamanan.

Keunggulan dari pelaku usaha asing dari pelaku usaha domestik adalah kemampuan akses mereka terhadap *capital* atau modal murah yang ditawarkan oleh negaranya dalam bersaing dengan perusahaan domestik. Belum lagi sejumlah proyek konstruksi yang dibiayai oleh pinjaman luar negeri atau hibah sering mensyaratkan keterlibatan pelaku usaha asing dari negara pemberi pinjaman atau hibah tersebut. Sehingga tidak bisa dihindari penguasaan pasar terhadap pekerjaan konstruksi besar yang bersumber dari pinjaman atau hibah sulit diikuti oleh pelaku usaha domestik.

Regulasi pasar konstruksi yang bersumber dari pembiayaan Pemerintah menurut Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah mensyaratkan harga terendah, sedangkan pasar konstruksi swasta cenderung memberikan pada kelompok usahanya dan proyek konstruksi yang bersumber dari pinjaman atau hibah harus melibatkan pelaku usaha asing menambah tekanan yang besar terhadap pelaku usaha konstruksi nasional. Penentuan tender dengan harga terendah pada satu sisi menuntut pelaku usaha bekerja secara efisien dan manajemen yang handal untuk bisa memberikan penawaran terendah, namun di sisi yang lainnya dapat mengorbankan kualitas terutama aspek keselamatan dan keamanan konstruksi.

Selain itu, menurut Ketua Kamar Dagang dan Industri menilai mutu dari infrastruktur nasional semakin lama semakin berkurang akibat terkena korupsi baik yang terjadi ditingkat birokrasi hingga pelaksana pekerjaan konstruksi, sehingga anggaran yang tersedia selalu terpangkas sebelum sampai ke pembangunan.¹⁶ Korupsi menambah beban biaya usaha, sehingga mengurangi nilai keuntungan perusahaan bahkan mengorbankan aspek kualitas konstruksi.

Tabel 5. BUMN Bidang Jasa Konstruksi Indonesia

No.	Nama Perusahaan	No.	Nama Perusahaan
1.	Perum Pengembangan Perumahan Nasional	8.	PT. Waskita Karya
2.	PT. Adhi Karya Tbk	9.	PT. Wijaya Karya
3.	PT. Brantas Abipraya	10.	PT. Bina Karya (Konsultan)

¹⁶ "Mutu Infrastruktur RI Tergerus Korupsi", (<http://finance.detik.com/read/2011/12/28/161749/1801612/4/mutu-infrastruktur-ri-tergerus-korupsi?f9911023>).

4.	PT. Utama Karya	11.	PT. Indah Karya (Konsultan)
5.	PT. Istaka Karya	12.	PT. Indra Karya (Konsultan)
6.	PT. Nindya Karya	13.	PT. Virama Karya (Konsultan)
7.	PT. Pembangunan Perumahan	14.	PT. Yodya Karya (Konsultan)

Sumber: KPPU tahun 2006.

Kondisi pasar konstruksi yang masih diwarnai oleh korupsi salah satunya dilakukan dengan mekanisme pengaturan oleh pemilik proyek. Hal ini diakui oleh Menteri BUMN, Dahlan Iskan, bahwa hingga kini masih banyak perusahaan BUMN karya (lihat Tabel 5) atau di bidang konstruksi yang memenangkan tender dengan cara diatur, baik yang pembagiannya 50 persen, ada yang lebih besar diatur, ada yang lebih kecil diatur atau lebih sedikit diatur¹⁷.

Dampak dari pasar konstruksi nasional yang kurang mendukung iklim usaha yang sehat memperburuk kondisi pelaku usaha konstruksi nasional. Kasus dipailitkannya PT. Istaka Karya oleh Mahkamah Agung berdasarkan tuntutan pailit dari mitra bisnisnya kontraktor asing dari Jepang memberikan indikasi lemahnya pelaku usaha nasional. Walaupun pada akhirnya vonis pailit dibatalkan, tetapi kasus PT. Istaka Karya yang gagal bayar terhadap tagihan dari kontraktor Jepang memberikan gambaran bahwa pelaku usaha konstruksi menghadapi persoalan serius dalam mengelola usahanya. Kondisi pasar konstruksi yang kurang sehat memaksa pelaku usaha konstruksi berebut kue konstruksi yang kecil, terutama hanya 20 persen pasar nasional. Seperti yang diakui oleh Menteri BUMN, BUMN karya hanya menguasai 10 persen pasar konstruksi, dan sisanya 20 persen oleh swasta nasional. Artinya dengan populasi pelaku usaha konstruksi yang mencapai 70 persen pelaku usaha konstruksi hanya menguasai 30 persen pasar konstruksi nasional. Artinya badan usaha asing yang hanya berjumlah 20 persen dari populasi pelaku usaha konstruksi yang berusaha di Indoensia mampu menguasai 60 persen lebih pasar konstruksi nasional.

Kondisi ini menyebabkan pelaku usaha konstruksi nasional harus bersaing ketat dengan pelaku usaha konstruksi nasional yang lainnya. Salah satunya tampak dari persaingan diantara sesama BUMN sehingga muncul praktek pengaturan. Ini artinya tender menurut Perpres No. 54 tahun 2010 belum mampu mentransformasikan pasar konstruksi yang bersumber dari APBN sebagai pasar yang sehat dan dapat menyehatkan dunia usaha konstruksi. Bahkan persaingan yang keras menyebabkan sejumlah usaha

¹⁷ "Dahlan Akui Tender Perusahaan BUMN Karya sudah diatur", (<http://www.gresnews.com/berita/ekonomi/11482111-dahlan-akui-tender-perusahaan-bumn-karya-sudah-diatur>).

BUMN harus gulung tikar, sebagaimana yang sempat dialami pada BUMN PT. Istaka Karya.

Persaingan global menyebabkan iklim bisnis konstruksi menjadi terbuka, pada sisi pemilik atau pengguna konstruksi hal tersebut menguntungkan, karena dapat menekan harga penawaran pada tingkat terendah. Sebaliknya bagi pelaku usaha iklim bisnis yang terbuka, apabila tidak diikuti peningkatan kemampuan baik dari sisi manajemen, tenaga kerja, akses permodalan, dan tentunya jaringan pasar yang kuat tidak akan mampu untuk bersaing, bahkan bisa mendorong kebangkrutan usaha bahkan aspek keselamatan bisa diabaikan.

Dalam aspek persaingan global ini, selain rendahnya daya saing para pelaku usaha domestik, pada sisi lainnya sejumlah pembiayaan proyek konstruksi yang mengandalkan pada pinjaman dan hibah sarat dengan kepentingan negara donor untuk melibatkan pelaku usaha asal negara donor dalam pengerjaan pekerjaan konstruksi. Persaingan terbuka menyebabkan ongkos produksi harus dipangkas, sehingga harus mengorbankan spesifikasi bangunan konstruksi. Hal ini tentunya mengancam keselamatan dan keamanan konstruksi baik bagi pemilik maupun pengguna.

Salah satu dampak dari persaingan terhadap keselamatan dan keamanan konstruksi terbangun adalah posisi tawar dari pelaku usaha konstruksi yang lemah, terutama dalam peristiwa hukum yang menyebabkan terjadinya kegagalan bangunan atau konstruksi yang menyebabkan kehilangan nyawa manusia atau adanya *mark up* harga. Kasus-kasus hukum dalam sektor konstruksi sering menjadikan pelaku usaha atau kontraktor yang paling sering dikenakan vonis pidana.¹⁸

Apabila dianalisa lebih jauh faktor yang menyebabkan sebagian besar pelaku usaha melakukan tindakan dengan risiko pidana banyak ditentukan faktor lingkungan yaitu oleh tuntutan memproduksi jasa dengan nilai ekonomis, mengikuti permintaan pengguna dan harus kompetitif. Ketiga faktor tersebut sering menempatkan pelaku usaha harus memilih pelaksanaan pekerjaan yang masuk dalam kategori tindak pidana. Sehingga tidak mengherankan dari sejumlah kasus pidana yang menjerat pelaku usaha konstruksi dapat dikategorikan dua bentuk tindak pidana yaitu melakukan pekerjaan tidak sesuai prosedur dan dilakukan dengan cara kolusi.¹⁹

Iklim persaingan menuntut pelaku usaha konstruksi untuk mencapai nilai ekonomis dari sisi produksi dan tingkat keuntungan tertentu memaksa pelaku usaha untuk mengkalkulasi pekerjaannya

sehingga melanggar bestek dan prosedur. Tuntutan pengguna menyebabkan pelaku usaha dalam posisi harus memenuhi tuntutan yang terkadang tuntutan tersebut mengabaikan aspek keselamatan dan prosedur, tetapi karena konsumen atau pengguna memiliki posisi daya tawar lebih tinggi menyebabkan sebagian pelaku usaha mengikuti keinginan pengguna terutama dari sisi aspek harga. Sedangkan, kolusi merupakan akibat dari tingginya tingkat persaingan yang menyebabkan salah satu upaya memenangkan persaingan harus dengan jalan kolusi terutama untuk memperoleh pekerjaan di lingkungan Pemerintah.

Faktor-faktor tuntutan lingkungan persaingan menyebabkan pelaku usaha rentan menjadi pelaku tindak pidana, karena pertumbuhan pasar konstruksi tidak bisa sepenuhnya memberikan tempat dan kesempatan bagi pelaku usaha secara sama, baik karena adanya sebagian pelaku usaha memiliki penguasaan pasar yang besar, tetapi juga karena ada sebagian besar lagi tidak memiliki kemampuan yang memadai untuk bersaing. Kondisi tersebut memaksa sebagian pelaku usaha untuk melanggar ketentuan pidana yang mengatur sektor atau jasa konstruksi atau pidana umum lainnya.

V. PELEMBAGAAN KEBIJAKAN KONSTRUKSI

Pada bagian sebelumnya telah dibahas bagaimana persaingan global mempengaruhi daya saing usaha jasa konstruksi nasional untuk bertahan dalam persaingan memperebutkan permintaan pekerjaan konstruksi baik dari pemerintah maupun swasta. Di sisi lainnya faktor dinamika sosial politik juga mempengaruhi pertumbuhan usaha jasa konstruksi, terutama dalam melahirkan kebijakan-kebijakan strategis di sektor konstruksi. Pengaruh dinamika sosial politik dapat dibagi dua yaitu pengaruh dari dinamika pelebagaan kebijakan sektor konstruksi dan perubahan elit pemerintahan baik di tingkat daerah dan nasional atau pusat.

Struktur pelebagaan kebijakan atau pengembangan jasa konstruksi di Indonesia juga mengalami perubahan besar dalam 20 tahun terakhir. Sebelum reformasi tahun 1998, sektor konstruksi secara kelembagaan kebijakan secara penuh dipegang oleh pemerintah melalui kementerian teknis dan BUMN-nya. Sektor swasta hanya bagian kecil dan keterlibatannya yang diatur oleh pemerintah. Hasilnya sejak kemerdekaan hingga sebelum era reformasi, banyak hasil karya konstruksi nasional yang monumental yang bisa menjadi kebanggaan nasional, karena pemerintah mengendalikan penuh perkembangan sektor konstruksi. Pada masa itu, visi konstruksi dipengaruhi oleh pola kepemimpinan nasional baik di era Soekarno dan Soeharto yang masing-masing pemerintahan memiliki visi konstruksi

¹⁸ *Op.Cit.*, Katiwan, Irwan, dkk, hal. 75.

¹⁹ *Ibid.*, hal. 73.

dan cara tersendiri dalam memajukan sektor konstruksi. Sukarno dengan politik nasionalismenya meninggalkan jejak sejarah konstruksi nasional, seperti Monumen Nasional, kompleks Gelora Bung Karno, dan Masjid Istiqlal. Suharto dengan instruksi Presiden membangun Puskesmas, jalan-jalan lintas, dan perumahan nasional.

Sedangkan sejak adanya UU Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi, visi konstruksi dipengaruhi oleh pelaku pasar (swasta) sebagaimana dimaksudkan melalui pelembagaan Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi (LPJK) dan Forum Masyarakat Konstruksi menjadi wadah bersama antara pelaku usaha, profesi, dan Pemerintah. Sejak berlakunya UU No. 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi dan perubahan politik seiring reformasi, struktur usaha jasa konstruksi semakin rentan terhadap pengaruh perubahan politik di tingkat daerah maupun nasional. Pemilukada memberikan ruang munculnya elit politik baru dan dinamika perubahan pengambil kebijakan. Hal ini menyebabkan arah kebijakan dan keberpihakan pada pelaku usaha konstruksi lokal bergantung pada hubungan yang dibangun oleh pelaku usaha kepada elit politik daerah. Besarnya kedudukan dan peran LPJKN dalam menentukan arah perkembangan jasa konstruksi, menempatkan LPJKN menjadi lembaga yang diperebutkan oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan, baik pemerintah maupun pelaku usaha seperti yang terjadi terhadap kasus dualisme kelembagaan LPJK.²⁰

Salah satu dampak dari perebutan pengaruh di dalam LPJK mengganggu proses sertifikasi dan berhubungan dengan pelaksanaan pelelangan pekerjaan konstruksi, karena salah satu syarat mengikuti pelelangan adalah sertifikat badan usaha. Kondisi tersebut dalam jangka panjang akan menempatkan pengembangan konstruksi terutama dalam pembangunan infrastruktur hanya sebagai fungsi alternatif dari ancaman rendahnya pertumbuhan ekonomi, bukan berdasarkan pada arah untuk memenuhi kebutuhan dasar rakyat atau mengejar pertumbuhan ekonomi. Kenapa? Karena konflik dan persaingan di tubuh LPJK lebih melihat perspektif jangka pendek bukan dalam perspektif jangka panjang, di mana LPJK lebih merepresentasikan pertarungan kepentingan antar kelompok daripada fungsi pengembangan kebijakan sektor konstruksi.

Perspektif jangka pendek salah satunya dilihat dari potensi sektor konstruksi sebagai alternatif

sumber pendanaan politik di saat proses pemilihan kepala daerah membutuhkan ongkos politik yang besar, selain juga kebutuhan pelaku usaha untuk mempertahankan usahanya. Hal ini bisa dilihat dari kasus keputusan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) yang mengajukan pelaku usaha ke pengadilan atas perkara mengatur tender paket pekerjaan konstruksi bidang jalan dan jembatan kegiatan APBD tahun anggaran tahun 2009 di lingkungan Dinas Bina Marga dan Pengairan Kabupaten Bengkalis, Provinsi Riau.²¹ Akibat serius adalah kualitas konstruksi menjadi rendah bahkan bukan menjadi faktor pendorong pertumbuhan ekonomi tetapi menjadi faktor penghambat pertumbuhan karena tidak efektif dan bermanfaatnya konstruksi yang dibangun, padahal sudah menghabiskan anggaran belanja yang cukup besar. Kasus ambruknya jembatan Sungai Mahakam memberi pelajaran bahwa perspektif jangka pendek dapat mengakibatkan kerugian baik kehilangan nyawa manusia, hilangnya aset publik bahkan hilangnya uang rakyat.

Faktor dinamika sosial politik di daerah mempengaruhi keberlangsungan usaha dari pelaku usaha konstruksi yang mengandalkan hubungan kedekatan dengan elit politik daerah. Walaupun demikian ada sejumlah pelaku usaha tetap bisa bertahan di tengah dinamika politik daerah tersebut, karena memiliki basis usaha yang kuat. Sejumlah pelaku usaha lokal tersebut mampu memperoleh *grade* tertinggi (kualifikasi usaha) dalam pekerjaan konstruksi. Namun, jumlah pelaku usaha yang dapat terus tumbuh berkembang hanya sedikit dibanding dengan pelaku usaha yang harus gulung tikar atau berganti-ganti bendera usaha untuk bisa mendapatkan pekerjaan konstruksi baik dari sektor pemerintah maupun swasta. Hal ini juga dapat menjelaskan tingginya pertumbuhan pelaku usaha seperti Tabel 1, salah satunya diduga berasal dari bergantinya bendera usaha, namun sedikit yang memiliki *grade* tertinggi.

Berganti-ganti bendera usaha merupakan salah satu cara bagi pelaku usaha jasa konstruksi untuk bertahan. Hal ini menyebabkan secara populasi jumlah usaha konstruksi terus bertambah, tetapi dari jumlah tersebut biasanya hanya 50 persen yang aktif mendaftar ulang ke Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi Daerah (LPJKD) untuk mendapatkan sertifikasi sebagai syarat mengikuti lelang pekerjaan di lingkungan Pemerintah.

Pengaruh dinamika politik sesungguhnya sudah dibatasi oleh ketentuan di dalam Peraturan

²⁰ "Dualisme Ancam Tender PU 2012 Diduga Dampak Kisruh LPJKN", (<http://www.indopos.co.id/index.php/arsip-berita-nasional/75-nasional-reviews/18317-dualisme-ancam-tender-pu-2012.html>).

²¹ "Sanksi Dipangkas, KPPU Kasasi Tender Konstruksi di Riau", (<http://www.gresnews.com/berita/hukum/1039711-sanksi-dipangkas-kppu-kasasi-tender-konstruksi-di-riau>).

Pemerintah Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang /Jasa, di mana dalam peraturan tersebut proses lelang pekerjaan konstruksi dilakukan secara terbuka dan sebagian telah melalui proses *E-Procurement*. Melalui *E-Procurement* ini peserta lelang dapat memasukkan penawaran melalui media online tanpa harus berinteraksi dengan panitia pelelangan untuk mengatur harga dan pemenang. Walaupun demikian proses ini tidak berjalan secara penuh sesuai aturan, karena sebagian lagi melalui proses pengaturan agar terjadi distribusi pekerjaan kepada pelaku usaha yang ada. Praktek pengaturan tersebut yang sering menempatkan pilihan subyektif dari elit politik dalam menentukan pemenang lelang pekerjaan konstruksi. Pilihan subyektif tersebut dipengaruhi oleh tingkat kedekatan antara pelaku usaha dengan elit politik daerah.

Pengaruh dinamika sosial politik bukan hanya terjadi pada tingkat hubungan antara elit politik daerah dengan dunia usaha jasa konstruksi daerah, tetapi juga terjadi pada tingkat pemerintah dengan pelaku usaha konstruksi nasional. Pengaturan mengenai jasa konstruksi melalui UU No. 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi, menjadikan LPJKN sebagai lembaga yang bertanggung jawab mengembangkan jasa konstruksi dalam perkembangannya didominasi oleh pelaku usaha. Hal ini terjadi karena saat pembentukannya suasana politik reformasi akibat desakan pelaku usaha untuk mandiri dan dampak dari dominannya Pemerintah pada masa sebelumnya menyebabkan Pemerintah harus melepas kontrolnya atas perkembangan dunia usaha konstruksi.

LPJKN yang seharusnya terdiri dari perwakilan asosiasi pelaku usaha, asosiasi tenaga kerja sektor konstruksi, dan akademisi berubah secara dominan menjadi lembaga sertifikasi pelaku usaha. Sertifikasi pelaku usaha atau badan usaha menjadi instrumen penting karena berfungsi menyeleksi pelaku usaha yang dapat mengikuti pekerjaan konstruksi atau masuk dalam pasar konstruksi baik tingkat nasional maupun daerah. Hal ini dimungkinkan karena dengan kewenangan memberikan sertifikat kualifikasi badan usaha (SBU) dan sertifikat keahlian (SKA) bagi tenaga ahli dan terampil menempatkan LPJK strategis dalam membangun struktur usaha konstruksi di Indonesia. Sertifikat tersebut menjadi salah satu penentu dalam setiap persaingan mengikuti lelang pekerjaan konstruksi Pemerintah.

Pentingnya kedudukan sertifikat menyebabkan proses pemberian sertifikasi menjadi arena persaingan diantara asosiasi yang ada, terutama dalam memberikan kemudahan bagi pelaku usaha atau pekerja yang bergabung dalam asosiasinya. Hal ini menimbulkan konflik kepentingan, karena

masing-masing asosiasi dalam tubuh LPJK, khususnya yang menangani sertifikasi cenderung untuk membela anggotanya agar memperoleh sertifikat. Konflik kepentingan juga terjadi ketika penentu sertifikasi memiliki kepentingan usaha, maka untuk mempertahankan usahanya penentu sertifikasi mempengaruhi proses sertifikasi pelaku usaha baru yang sejenis dengannya.

Kondisi tersebut menyebabkan adanya tudingan jual beli sertifikat, karena sertifikat pelaku usaha dan tenaga kerja ahli menjadi komoditas penting dalam proses pengadaan jasa konstruksi di sektor pemerintah. Dalam praktiknya Surat Keterangan Ahli (SKA) sering tidak dimiliki oleh pekerja tetapi pelaku usaha yang memperkerjakannya, karena surat atau sertifikat itu menentukan apakah pelaku usaha masuk klasifikasi atau kualifikasi untuk mengikuti proses pelelangan pekerjaan konstruksi di lingkungan pemerintah. Akibatnya, sebuah perusahaan dapat meminjamkan atau menjual SKA ke perusahaan lainnya untuk memperoleh pekerjaan. Hal ini menyebabkan orang yang sama (SKA sama) dapat bekerja di berbagai badan usaha atau pelaku usaha konstruksi bisa dalam waktu bersamaan atau berdekatan.

Kondisi tersebut menyebabkan akurasi dari kualifikasi sebuah badan usaha dipertanyakan kemampuannya dalam melakukan pekerjaan konstruksi. Selain itu, praktik ini tidak menumbuhkan sektor usaha konstruksi yang kuat, karena badan usaha atau pelaku usaha tidak tumbuh dengan dukungan sumber daya manusia yang kuat dan berkelanjutan, karena mengandalkan pada pasar transfer SKA. Badan usaha yang memang berorientasi pada profit, tentunya akan dikembangkan menurut tuntutan pasar bukan hanya pada membangun kemampuan yang konsisten pada satu bidang pekerjaan konstruksi. Hal ini dapat menyebabkan fungsi keahlian pada badan usaha menjadi kurang optimal dalam menjaga kualitas pekerjaan konstruksi. Sehingga menyulitkan badan usaha di sektor konstruksi menjadi pelaku usaha di tingkat lebih tinggi atau internasional ketika struktur usahanya tidak kokoh tercermin dari ketergantungannya dengan pasar transfer SKA bukan reputasi dari perusahaan dalam mengerjakan pekerjaan konstruksi.

Akibat lainnya, pertumbuhan SDM yang berkualitas di sektor konstruksi kurang bisa terwujud, karena dari sisi keahlian beberapa perusahaan hanya menggunakan tenaga ahli yang sama. Ini memperkecil permintaan akan SDM yang berkualitas karena dari sisi input atau permintaan akan tenaga ahli dibatasi oleh praktik jual beli SKA.

Kondisi rendahnya upaya usaha konstruksi menciptakan permintaan tenaga ahli yang berkualitas

menyebabkan usaha konstruksi nasional sulit bersaing dengan usaha konstruksi asing baik dalam lingkup pasar dalam negeri atau internasional. Usaha konstruksi nasional pada akhirnya hanya bersaing pada tingkat pasar nasional, kurang mengembangkan kemampuan untuk bersaing secara internasional. Kurangnya usaha menjadi perusahaan kelas internasional menyebabkan permintaan terhadap tenaga ahli juga tidak mengalami pertumbuhan.

Persoalan kebijakan lainnya di sektor konstruksi adalah, sektor ini memerlukan dukungan dari kebijakan keuangan, pengembangan teknologi dan pendidikan tenaga kerja di sektor konstruksi. Dari sisi keuangan, sektor konstruksi sangat rentan pertumbuhannya akibat rendahnya fungsi intermediasi perbankan, suku bunga, dan fluktuasi kurs. Tinggi rendahnya likuiditas di pasar keuangan dan suku bunga mempengaruhi kemampuan pelaku usaha untuk berkompetisi di pasar konstruksi, apalagi ketika berhadapan dengan pelaku usaha asing yang didukung oleh lembaga keuangan negara asalnya. Suku bunga yang relatif tinggi di nasional sering menyebabkan biaya pekerjaan konstruksi menjadi mahal dibanding oleh pelaku usaha asing. Begitu halnya pada sisi teknologi, pengembangan teknologi di sejumlah negara maju telah menyebabkan terjadinya efisiensi produksi dan terciptanya hasil konstruksi yang lebih baik. Hal ini menyebabkan pelaku usaha asing dapat membangun proses produksi lebih efisien dan hasilnya lebih baik karena dukungan kebijakan teknologi di negaranya. Hal yang sama juga terjadi di sektor pendidikan terutama dalam menyiapkan tenaga ahli dan terampil untuk bekerja di sektor konstruksi. Di sejumlah negara Eropa, jalur pendidikan vokasional dibuka untuk sektor konstruksi sehingga standar kualitas pekerja bisa dicapai, sehingga daya saing pelaku usaha meningkat. Di Indonesia jalur vokasional seperti sekolah kejuruan (STM atau SMK) kurang berkembang bahkan cenderung menurun.

Sektor konstruksi yang memerlukan dukungan kebijakan lintas sektoral, memerlukan pelembagaan pembuatan kebijakan yang baik. Struktur LPJK yang dilahirkan oleh UU Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi lebih memberikan ruang yang luas bagi masyarakat jasa konstruksi yang terdiri dari pelaku usaha, tenaga ahli, dan akademisi. Dampaknya cukup terasa di mana fungsi LPJK tidak bisa menggantikan fungsi Pemerintah dalam ranah kebijakan, di mana dalam perkembangan LPJK terjebak dalam pelaksanaan fungsi sertifikasi dibanding mengisi fungsi Pemerintah dalam pengembangan kebijakan. Fungsi pengembangan kebijakan penting dari sektor konstruksi karena kebijakan menjadi simpul dari semua sektor yang mempengaruhi dan dipengaruhi

oleh aktivitas sektor konstruksi. Dalam perumusan UU Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi, ada sebuah asumsi awal bahwa fungsi Pemerintah telah gagal dalam membangun sektor konstruksi nasional dengan merujuk pada krisis keuangan dan salah satunya memperburuk posisi jasa konstruksi saat itu. Ditambah lagi dengan asumsi bahwa sektor swasta atau masyarakat seiring gerakan reformasi sudah waktunya diberikan kesempatan untuk mengurus dirinya sendiri. Hal tersebut saat itu menjadi dasar untuk mendorong agar konstruksi kelembagaan diserahkan kepada masyarakat jasa konstruksi, di mana pemerintah hanya menjadi bagian dari LPJK bukan pengendali dan penentu arah perkembangan jasa konstruksi.

Realitasnya LPJK terjebak pada fungsi sertifikasi, dan dalam perjalanannya sejak UU Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi pengembangan kebijakan terhadap sektor ini kurang berkembang, karena sebagian fungsi pengembangan ada di Pemerintah. Realitasnya sektor pendidikan dan teknologi yang menjadi faktor pendukung jasa konstruksi secara penuh ada pada Pemerintah, baik dari sisi kebijakan hingga implementasinya. Begitu juga pada sektor keuangan, walaupun swasta memiliki peran besar, namun fungsi Pemerintah dalam menjaga stabilitas suku bunga dan fungsi kredit dari perbankan tidak bisa diserahkan kepada swasta, dan hanya pemerintah yang memiliki kewenangan yang cukup untuk memaksa sektor keuangan untuk menurunkan atau menaikkan suku bunga.

Kenyataan tersebut menjadikan perjalanan pelembagaan kebijakan di sektor konstruksi kurang berkembang dengan baik. LPJK tidak berhasil mengembangkan fungsi pengembangan yang identik dengan kebijakan. Sebaliknya kebijakan Pemerintah tidak bisa secara langsung menyasar terhadap tata kelola pasar karena keterbatasan kewenangan, terutama dalam mengatur perkembangan pelaku usaha dan profesi. Akhirnya di sisi kebijakan dan implementasi terjadi jarak antara Pemerintah dengan pelaku pasar konstruksi. Salah satu dampaknya di saat frekuensi tingkat kegagalan bangunan konstruksi yang tinggi, saat yang bersamaan semua pihak berlepas tangan akan fenomena tersebut.

Oleh karenanya pelembagaan pembuat kebijakan dan pengawasan dari implementasi kebijakan di sektor konstruksi perlu ditata kembali, sehingga jelas pihak yang bertanggung jawab terhadap arah perkembangan jasa konstruksi nasional saat ini. Pertumbuhan nilai ekonomi dari aktivitas jasa konstruksi belum menjamin hasil keluarannya sesuai dengan kebutuhan ideal masyarakat bahkan bersaing dengan hasil konstruksi asing. Untuk mengembalikan perkembangan jasa konstruksi sesuai dengan tujuan

dari UU No. 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi, perlu mengembalikan fungsi pemerintah dalam penjaminan mutu dari kualitas pekerjaan konstruksi. Di sisi yang lainnya Pemerintah juga perlu keluar dari bagian aktor atau pemain jasa konstruksi karena peran ini akan berhimpitan dengan peran pembuat kebijakan dan pengawas kebijakan.

Selain itu, organisasi LPJK dan hubungannya dengan Pemerintah harus ditata kembali agar terjadi keseimbangan baru, sehingga fungsi Pemerintah dan swasta dapat berjalan sesuai dengan perannya dalam konteks pengembangan jasa konstruksi. Penataan diarahkan pada memperkuat fungsi pembuat kebijakan dan pengawasannya, meminimalkan adanya konflik kepentingan dalam proses sertifikasi, mengembalikan kelembagaan pembuat kebijakan agar dibiayai oleh negara dan meletakkan fungsi kelembagaan agar dapat merepresentasikan kepentingan negara atau publik yang luas.

Ada sejumlah alternatif terhadap penataan kembali pelembagaan kebijakan sektor konstruksi. Alternatif pertama, LPJK pembentukan dan operasionalisasinya diatur dengan peraturan perundang-undangan, di mana fungsi tugas dan pengisian anggotanya diatur dalam UU bukan Anggaran Dasar dan Rumah Tangga organisasi seperti saat ini. Dalam konteks ini LPJK disetarakan dengan lembaga atau komisi negara lainnya. Keanggotaannya dari unsur independen yang memiliki pengalaman di bidang jasa konstruksi. Pemerintah menjadi bagian dari LPJK dengan posisi sebagai penasehat/pengarah yang tugas dan fungsinya membuat kebijakan, untuk dijalankan oleh anggota eksekutif LPJK. Anggota eksekutif LPJK sendiri menjadi pelaksana kebijakan dan pengawasan kebijakan dari LPJK. Selanjutnya dibentuk lembaga sertifikasi profesi keahlian atau menyerahkan kewenangan sertifikasi kepada Badan Nasional Sertifikasi Profesi (BNSP) yang merupakan lembaga sertifikasi nasional yang dilahirkan dari UU ketenagakerjaan. Aturan atau muatan sertifikasi dibuat oleh LPJK tetapi yang melakukan sertifikasi diserahkan kepada lembaga independen atau BNSP. LPJK menjalankan fungsi pengawasan dan arbitrase atas proses sertifikasi tersebut.

Alternatif kedua, Pemerintah melalui UU membentuk Dewan konstruksi di mana keanggotaannya terdiri dari kementerian yang memiliki keterkaitan terhadap sektor konstruksi dan diketuai Presiden. Sedangkan LPJK difungsikan sebagai lembaga sertifikasi, di mana keanggotaannya independen. Pengisiannya anggota LPJK dilakukan oleh Dewan Konstruksi selanjutnya diserahkan ke DPR untuk dipilih. Keanggotaan dalam LPJK yang berfungsi melakukan sertifikasi profesi dan badan usaha ini unsurnya berasal dari perwakilan asosiasi badan usaha, asosiasi profesi, dan akademisi. Namun

untuk menjaga independensinya anggota LPJK harus melepaskan jabatan dari asosiasi, badan usaha, dan dari statusnya sebagai dosen ketika menjabat. Sedangkan kapasitas dan kemampuan sertifikasi dari LPJK perlu diakreditasi oleh BNSP sebagai lembaga negara yang dibentuk untuk melakukan fungsi standarisasi tenaga kerja termasuk di sektor konstruksi.

Alternatif ketiga, LPJK dipertahankan dalam posisinya yang sekarang, namun operasionalisasi kerja dan kegiatannya diatur dengan UU. Untuk meminimalisir konflik kepentingan keanggotaan berasal dari kalangan independen atau orang yang bersedia melepaskan diri dari jabatan pada ikatan asosiasi atau perusahaan dan di pemerintahan. Proses pengisian keanggotaan diusulkan oleh Pemerintah dan dipilih oleh DPR. Sedangkan fungsi dan tugasnya seperti saat ini menjalankan sebagian fungsi kebijakan dan sertifikasi serta pengawasan. Untuk sertifikasi LPJK harus membentuk unit sertifikasi profesi, di mana keberadaan unit sertifikasi ini harus dikreditasi oleh BNSP. Sedangkan kualifikasi badan usaha disertifikasi kepada lembaga sertifikat manajemen. Adapun klasifikasi usahanya didaftar dan disertifikasi oleh LPJK.

VI. ARAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 1999 TENTANG JASA KONSTRUKSI

Pada bagian sebelumnya telah dibahas persoalan tatanan kelembagaan kebijakan sektor konstruksi, maka bagian ini akan membahas dimensi-dimensi perubahan lainnya yang dibutuhkan bagi pengembangan iklim usaha jasa konstruksi. Ada dua paradigma perubahan yang mendorong perubahan UU Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi. Pertama, dari realitas yang dibahas dalam bagian sebelumnya, dari sisi peran ekonominya, jasa konstruksi seharusnya dapat diperluas menjadi UU tentang konstruksi. Alasannya jasa konstruksi membatasi makna pengaturan hanya pada aspek jasa konstruksi, pada praktiknya seperti dari peran ekonomi, jasa konstruksi hanya salah satu dari rantai produksi dari *product life cycle* sektor konstruksi. Jasa konstruksi hanya fokus pada hubungan penyedia jasa dan pengguna jasa. Dari gambaran yang ada dari sisi pasar persaingan dan kelembagaan kebijakan, sektor konstruksi memiliki keterkaitan yang luas dengan sektor-sektor lainnya baik *backward* (bahan baku, pembiayaan, tenaga kerja) maupun *forward* (infrastruktur publik, gedung, perumahan, dan lain-lain), bahkan secara *forward* juga terkait dengan keselamatan dan keamanan manusia, serta merepresentasikan kemajuan peradaban suatu bangsa. Oleh karenanya, pemikiran ini menginginkan orientasi pada jasa konstruksi perlu diperluas, sehingga bisa menyentuh aspek *backward* dan

forward dari sektor konstruksi, bukan hanya kegiatan konstruksi saja.

Pemikiran kedua, melihat tidak diperlukan perluasan atas ruang lingkup UU No. 18 Tahun 1999 Jasa Konstruksi, tetapi cukup memperbaiki tatakelola kelembagaan dan hubungan antara pengguna dan penyedia jasa yang dapat menciptakan kepastian hukum bagi transaksi di sektor konstruksi. Pemikiran kedua melihat, bahwa persoalan yang muncul bersumber dari lemahnya orientasi kebijakan sektor konstruksi dan dinamika pasar jasa konstruksi. Lemahnya orientasi kelembagaan kebijakan tercermin dari kurang optimalnya fungsi LPJK atau forum masyarakat jasa konstruksi dalam mengembangkan kebijakan. Legitimasi bagi proses pembuatan kebijakan dan pelaksanaannya kurang merepresentasikan fungsi Pemerintah. Dominasi swasta pada tingkat regulasi dan eksekusi mempersulit proses pembuatan, implementasi, dan pengawasan kebijakan sektor konstruksi. Ketika di sisi lainnya peran Pemerintah melalui Kementerian PU tetap mempertahankan fungsi regulasi, eksekusi dan pengawasan kebijakan.²² Kementerian pekerjaan umum menurut Pasal 392 menyelenggarakan fungsi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang PU dan Pasal 407 unit eselon 1 Kementerian PU Badan Pembinaan Konstruksi menyelenggarakan fungsi penyusunan kebijakan teknis, rencana dan program pembinaan konstruksi dan investasi di bidang infrastruktur. Akibatnya ada dua kebijakan yang dilahirkan oleh dua lembaga yang berbeda yang sama-sama dilahirkan dari UU untuk mengatur sektor konstruksi. Persoalannya masing-masing kebijakan sering tidak sejalan dan memiliki tujuan dan kepentingan yang berbeda.

Dari pemaparan mengenai peran ekonomi jasa konstruksi, persaingan global dan pelembagaan kebijakan tampak bahwa struktur usaha, pasar jasa konstruksi dan pelembagaan sudah mengalami perubahan besar sejak UU No. 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi diberlakukan hingga kini. Dari sisi sumbangan ekonomi, sektor konstruksi menunjukkan kecenderungan meningkat sejak krisis ekonomi tahun 1998. Di tengah peningkatan peran ekonominya, secara fakta juga struktur usaha dari pelaku usaha konstruksi nasional tidak mampu membendung pelaku usaha asing terutama dilihat dari penguasaan pasar baik pasar nasional apalagi internasional. Di sisi yang lainnya dinamika sosial politik mempengaruhi cara pembuat kebijakan dan pemangku kepentingan terhadap perkembangan jasa konstruksi seperti menetapkan pengembangan

konstruksi dalam perspektif jangka pendek bukan jangka panjang.

Kondisi-kondisi tersebut sebagian bersumber dari pelaksanaan UU No. 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi, dan sebagian yang lainnya merupakan realitas pasar konstruksi yang bergerak lebih cepat dari pada antisipasi yang dibangun oleh UU 18 tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi. Antisipasi untuk membangun struktur usaha yang kokoh belum secara efektif bekerja, melihat realitas penguasaan pelaku usaha asing atas pasar konstruksi nasional dan kemampuan pelaku usaha nasional dalam penguasaan teknologi dan kualitas hasil konstruksi. Ketentuan klasifikasi usaha yang dikembangkan oleh UU No. 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi merujuk pada pembagian menurut Arsitektur, Sipil, Mekanikal, Elektrikal, dan Tata Lingkungan (ASMET). Klasifikasi usaha ini menjadi rujukan penataan bidang usaha di sektor konstruksi, khususnya pasar konstruksi nasional saat ini. Klasifikasi pembedaan usaha ini dalam prakteknya hanya mewadahi sebagian aktivitas usaha konstruksi. Akibatnya perhitungan yang dilakukan oleh lembaga statistik (BPS) dengan definisinya tidak sejalan dengan struktur usaha konstruksi menurut UU No. 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi. Menurut BPS perhitungan nilai ekonomi konstruksi berdasarkan klasifikasi produk konstruksi, yaitu bangunan, bangunan sipil, dan konstruksi khusus. BPS menghitung pada nilai akhir dari konstruksi berupa bangunan, di mana dalam menciptakan suatu bangunan banyak unsur usaha terlibat dari mulai material, tenaga kerja yang klasifikasinya bukan hanya ASMET tetapi lebih luas karena dari sisi input dalam proses produksi bangunan aspek di luar ASMET juga ada.

Pemikiran lain yang berkembang bahwa bidang usaha berdasarkan ASMET terlalu sempit untuk menampung proses produksi berdasarkan *product life cycle* konstruksi. Bidang usaha seharusnya selain klasifikasi menurut produk, klasifikasi bisa dikembangkan menurut jasa atau tahapan kegiatan dari *product life cycle* dari mulai proses pengkajian, perencanaan, perancangan, pembuatan, pengoperasian, pemeliharaan, penghancuran, dan pembuatan kembali. Tahapan proses produksi konstruksi dapat mengembangkan kerangka bidang usaha setidaknya apabila berdasarkan klasifikasi produk dan tahapan produksi digabungkan akan terbentuk minimal 20 bidang usaha baru dari empat yang saat ini ada.

Perluasan bidang usaha dapat juga dimaknai sebagai perluasan klasifikasi pasar dan sekaligus spesialisasi bidang usaha dan keahlian. Hal ini dapat mendorong pelaku usaha untuk tumbuh dalam klasifikasi bidang yang lebih spesifik, sehingga setiap

²² Lihat Pasal 392, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2010 Tentang Kedudukan, Tugas, Dan Fungsi Kementerian Negara Serta Susunan Organisasi, Tugas, Dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara.

klasifikasi bidang usaha dapat berkembang menjadi ruang pasar baru dan sekaligus mengoptimalkan pemanfaatan ruang pasar yang ada. Selain itu, perluasan bidang usaha akan mempermudah proses klasifikasi dan kualifikasi usaha baik dalam kerangka pembinaan maupun dalam kerangka menata pasar konstruksi.

Dalam konteks persaingan usaha, penataan pasar konstruksi harus diarahkan pada pembentukan ruang pasar dalam kelompok pelaku usaha yang pada tingkat kelas yang sama. Hal ini untuk mencegah pasar tidak menjadi pasar monopolistik atau oligopoli, sehingga bertentangan dengan UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Untuk itu, klasifikasi usaha yang membagi kelas usaha menjadi penting dipertegas dalam konsteks pasar jasa konstruksi, di mana rumusan juga harus khusus terpisah dari rumusan umum yang diatur dalam UU No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro Kecil dan Menengah. Dalam hal ini arah klasifikasi di jasa konstruksi merupakan *lex specialis* dari UU No. 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi. Bagaimanapun kualifikasi usaha bukan hanya dari sisi permodalan sebagaimana ukuran yang dibangun atau digunakan oleh UU No. 20 Tahun 2008 tetapi juga mengacu pada risiko pekerjaan, tingkat kepemilikan asing, nilai ekonominya, tingkat teknologi, dan tenaga kerja yang dimiliki. Selain itu standar pelaku usaha bukan hanya permodalan tetapi juga manajemen usahanya, karena usaha jasa konstruksi melahirkan produk spesifik yang terkait dengan keamanan dan keselamatan manusia penggunaannya.

Penataan pasar konstruksi juga harus menekankan aspek yang lebih luas dari sekedar aspek kontraktual ataupun proses transaksinya. Dalam konteks ini, ada dua pihak yang memiliki karakteristik berbeda dalam pola kontrak dan proses transaksinya terutama apa yang terjadi di lingkungan Pemerintah dan lingkungan swasta. Di lingkungan pemerintah proses kontrak dan transaksinya diatur melalui peraturan-peraturan seperti Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 yang mengatur proses pengadaan barang dan jasa termasuk jasa konstruksi. Ketentuan yang ada merupakan konsekuensi bahwa dana yang dimanfaatkan adalah APBN atau anggaran negara. Sebaliknya di pihak swasta anggaran yang digunakan bersifat privat. Namun, apa yang dihasilkan sama yaitu bangunan yang akan digunakan oleh manusia. Hanya saja di pihak swasta lebih longgar batasannya dibanding Pemerintah. Persoalannya apakah keseluruhan proses kontrak dan transaksi sektor swasta disamakan dengan Pemerintah terutama dalam memenuhi aspek keselamatan dan keamanan konstruksi.

Dampak persaingan dan ketentuan peraturan yang mengatur proses transaksi mempengaruhi tingkat kegagalan bangunan terutama ketentuan menyangkut harga termurah. Harga termurah sebagian bisa diterapkan untuk barang dan jasa tertentu yang tidak mengandung aspek dampak terhadap keselamatan manusia. Sedangkan jasa konstruksi sebagian besar hasil pekerjaannya digunakan untuk aktivitas manusia yang bisa berdampak pada keselamatannya. Ukuran harga murah seharusnya sama bobotnya dengan keselamatan konstruksi. Oleh karenanya ketentuan lebih jauh mengenai pengadaan jasa konstruksi di lingkungan Pemerintah diatur tersendiri terpisah dari pengadaan barang dan jasa pada umumnya. Selain itu, agar sistem usaha konstruksi memiliki pondasi yang kuat, klasifikasi dan sertifikasi yang dilakukan oleh lembaga yang dibentuk melalui UU menjadi dasar bagi proses transaksi konstruksi. Transaksi konstruksi harus memanfaatkan hasil sertifikasi dalam melakukan pelelangan pekerjaan konstruksi dan tidak membuat kriteria baru yang pada akhirnya pasar konstruksi tidak memiliki patokan yang jelas, terutama bagi pelaku usaha konstruksi dan pengguna jasanya.

Perubahan UU No. 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi dalam konteks membangun pasar konstruksi yang sehat juga harus mendorong pasar konstruksi memanfaatkan transaksi secara terbuka, kompetitif, dan adil, di mana hak-hak pengguna jasa dan pelaku usaha ditempatkan dalam proses transaksi yang setara. Selain itu, untuk mencegah transaksi yang tidak sehat diperlukan ketentuan perlunya standar pelelangan terbuka bagi pekerjaan konstruksi dengan tingkat pembiayaan dan teknologi yang tinggi. Persoalannya metode pelelangan akan diberlakukan luas atau terbatas hanya di lingkungan Pemerintah. Apabila metode transaksi mempengaruhi kualitas konstruksi yang terbangun maka seharusnya standarisasi metode transaksi pasar konstruksi harus diatur kembali agar ada penjaminan proses bukan hanya pada saat dilakukan pekerjaan dan setelahnya tetapi proses transaksinya juga berperan dalam menentukan kualitas bangunan konstruksi, selain untuk memberi jaminan bagi pertumbuhan usaha jasa konstruksi.

Untuk memberikan kepastian hukum dalam konteks meningkatkan kualitas hubungan antara pengguna dan penyedia jasa konstruksi, LPJK perlu juga menjalankan fungsi pengawasan dan arbitrase. Dalam konteks hubungan antara penyedia dan pengguna selalu dimungkinkan perselisihan di antara keduanya, bahkan untuk menentukan siapa yang bertanggung jawab atas akibat dari pekerjaan tersebut sering menimbulkan ketidakpastian hukum.

Oleh karenanya, perlu dibuka jalan bersifat arbitrase bagi penyelesaian perselisihan antara pengguna dan penyedia sebelum menempuh jalur hukum. Selain itu, untuk menegakkan aturan terkait dengan aspek keselamatan dan kenyamanan, LPJK perlu diberikan wewenang melakukan pengawasan terhadap pekerjaan konstruksi penting dan strategis bagi kepentingan nasional.

VII. SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Kontribusi sektor konstruksi secara agregat terus meningkat, begitu juga pertumbuhan pelaku usaha dan tenaga kerja yang bergerak dan bekerja di sektor konstruksi. Namun, sektor konstruksi nasional belum memiliki pondasi usaha yang kuat baik dari sisi kualitas maupun modal, dampaknya dalam konteks persaingan global penguasaan pasar konstruksi nasional oleh pelaku usaha konstruksi nasional masih lemah berhadapan dengan pelaku usaha asing. Bahkan ada kecenderungan persaingan ketat lebih terjadi diantara sesama pelaku usaha nasional sendiri untuk memperebutkan ceruk pasar yang kecil dibandingkan dengan pasar yang dikuasai pelaku usaha asing. Fenomena tersebut tampak dari pertumbuhan pelaku usaha hanya sekedar bendera usaha bukan pertumbuhan riil dari pelaku usaha konstruksi karena adanya pertumbuhan permintaan atau pasar konstruksi.

Rendahnya capaian dari tujuan pembentukan UU No. 18 Tahun 1999 tentang Jasa konstruksi untuk membangun struktur usaha konstruksi yang kuat, kebijakan sektor konstruksi perlu direorientasikan kembali. Reorientasi perkembangan jasa konstruksi diarahkan pada perluasan bidang usaha yang memberikan landasan bagi pelaku usaha memiliki spesialisasi usaha menurut klasifikasi produk yang berstandar internasional. Hal ini akan memberikan kesempatan setiap pelaku usaha fokus pada konstruksi bangunan, bangunan sipil, dan konstruksi khusus dan memiliki kekhususan menurut alur produksi konstruksi atau *product life cycle*. Pengembangan bidang usaha diharapkan dapat mendiservikasi ceruk pasar yang ada, sehingga memungkinkan tumbuhnya pelaku usaha baru dan memperkuat pelaku usaha yang ada agar dapat bersaing dengan pelaku usaha asing.

B. Saran

Pertumbuhan pelaku usaha yang kokoh membutuhkan dukungan kebijakan yang memberikan iklim usaha yang baik. Sektor konstruksi membutuhkan dukungan dari sektor lainnya, karena sektor konstruksi memiliki keterkaitan baik secara *backward* (bahan material, peralatan, pembiayaan dan tenaga

ahli dan terampil) dan *forward* (pembiayaan, sarana publik, dan infrastruktur untuk sektor lainnya). Keterkaitan antar sektor perlu difasilitasi dengan kebijakan yang dapat mendorong sinergi antar sektor, sehingga keluaran atau produk konstruksi yang dihasilkan oleh pelaku usaha nasional dapat meningkatkan kualitas dan memberikan nilai tambah bagi penggunaannya sekaligus memberikan kontribusi besar terhadap pertumbuhan ekonomi.

Kebijakan lintas sektor membutuhkan pelembagaan kebijakan yang kuat dengan menempatkan fungsi Pemerintah pada tempatnya sebagai regulator sektor konstruksi dan pembinaan pelaku usaha. Sedangkan pelaku usaha dan akademisi menjadi mitra pemerintah agar kualitas kebijakan baik dari sisi proses maupun hasil kebijakannya mencerminkan partisipasi publik dan dapat mengakomodir semua pemangku kepentingan sekaligus kepentingan nasional. Dari sisi akuntabilitas akan jelas pihak yang dimintakan pertanggungjawaban atas perkembangan jasa konstruksi, dibandingkan dengan struktur kelembagaan hasil UU No. 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi, semua pihak melempar tanggung jawab, karena baik Pemerintah dan pelaku usaha melihat masing-masing dalam posisi yang bersaing, bukan dalam posisi saling memperkuat satu sama lainnya.

Untuk mendukung perbaikan kualitas konstruksi dibutuhkan perbaikan standar tenaga kerja sektor konstruksi. Proses sertifikasi perlu diserahkan kepada lembaga sertifikasi profesi yang independen dan dapat mewakili kepentingan profesi secara luas terutama asosiasi profesi yang sudah ada.

Sertifikasi klasifikasi dan kualifikasi pelaku usaha pada satu sisi dapat memperbaiki struktur usaha, mempermudah pengguna jasa dalam mendapatkan informasi mengenai pelaku usaha konstruksi dan tentunya adanya jaminan kualitas. Namun, pelaku usaha bisa tumbuh karena kemampuan manajemen dan jejaring bisnis yang dapat berkembang secara alamiah. Jatuh bangunnya pelaku usaha merupakan bagian iklim usaha yang tidak dapat dihindari, karena lingkungan usaha menuntut pelaku usaha untuk mandiri. Oleh karenanya sertifikasi kualifikasi dan klasifikasi badan usaha dapat menjadi penghalang masuknya pelaku usaha baru dan dapat mengarah pada penguasaan pasar yang tidak sehat. Untuk mencegah hal tersebut, sertifikasi kualifikasi dapat mengacu pada standar manajemen atau diberikan kepada lembaga independen yang dapat diawasi, karena memiliki potensi menghambat terbentuknya pasar persaingan yang sehat di sektor konstruksi.

DAFTAR PUSTAKA

dan_rekayasa_konstruksi/wp-content/uploads/2007/05/makalah-biemo-w-soemardi.pdf, 27 September 2011).

Buku:

- Adam, R., S. Siahaan, dan T. Aggraini. *Persaingan dan Ekonomi Pasar di Indonesia*. Friedrich Nauman Stiftung, 2006.
- Kartiwan, I. dkk. *Wajah Jasa Konstruksi Indonesia*. Jakarta: Kompas Gramedia, 2010.
- Kuncoro, M. *Ekonomika Indonesia, Dinamika Lingkungan Bisnis di Tengah Krisis Global*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2009.
- Suraji, A. (Ed.). *Konstruksi Indonesia 2030 untuk Kenyamanan Lingkungan Terbangun*. Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi Nasional, 2007.
- Toelle, Marthen H. *Disharmoni Pengaturan Pengadaan Jasa Konstruksi Pemerintah di Indonesia*. Griya Media, 2011.

Jurnal:

- Purwanto. Peran Investor Asing Dalam Sektor Jasa Konstruksi di Indonesia, di dalam *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, 18(1), 2010.
- Toelle, M. H. "Corruption and Infrastructure Services: Overview". di dalam *Jurnal Utilities Policy* 17 (2009) 153–155.

Surat Kabar Online:

- "Dahlan Akui Tender Perusahaan BUMN Karya Sudah Diatur". (<http://www.gresnews.com/berita/ekonomi/11482111-dahlan-akui-tender-perusahaan-bumn-karya-sudah-diatur>).
- "Dualisme Ancam Tender PU 2012 Diduga Dampak Kisruh LPJKN". (<http://www.indopos.co.id/index.php/arsip-berita-nasional/75-nasional-reviews/18317-dualisme-ancam-tender-pu-2012.html>).
- "Mutu Infrastruktur RI Tergerus Korupsi". (<http://finance.detik.com/read/2011/12/28/161749/1801612/4/mutu-infrastruktur-ri-tergerus-korupsi?f9911023>).
- "Sanksi Dipangkas, KPPU Kasasi Tender Konstruksi di Riau". (<http://www.gresnews.com/berita/hukum/1039711-sanksi-dipangkas-kppu-kasasi-tender-konstruksi-di-riau>).

Artikel dalam Website:

- Soemardi, B. W., "Strategi Pemasaran: Suatu Tinjauan terhadap Perusahaan Kontraktor Indonesia". (http://www.ftsl.itb.ac.id/kk/manajemen_