

## PARADIGMA KELEMBAGAAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYELENGGARAAN JASA KONSTRUKSI

Saut P. Panjaitan<sup>a</sup>

<sup>a</sup> *Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Email: ibaim201@gmail.com*

Naskah diterima: 3 Oktober; revisi: 29 Oktober; disetujui: 30 November 2022

DOI: 10.28946/rpt.v11i2.2220

### Abstrak:

Jasa konstruksi sesungguhnya merupakan bagian strategis dan penting dalam mendukung pembangunan nasional, karena dapat menggerakkan pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan perkembangan sosial. Salah satu tujuan penyelenggaraan jasa konstruksi melalui Undang-Undang Jasa Konstruksi adalah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Akan tetapi, peraturan perundang-undangan di bidang jasa konstruksi yang mengatur mengenai kelembagaan partisipasi masyarakat dimaksud, yaitu Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi (LPJK), ternyata mengaturnya secara *top-down*. Oleh karena itu, perlu dikaji perubahan paradigma kelembagaan partisipasi masyarakat sebagai bentuk keikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan jasa konstruksi ini. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis-normatif, kajian ini menemukan bahwa paradigma kelembagaan LPJK yang pada awalnya bersifat *bottom-up* sebagai wadah partisipasi masyarakat, kini menjadi semacam *governmental body* yang bercirikan : (a) dibentuk oleh Menteri, (b) dibiayai melalui APBN, dan (c) hanya berada di Ibu Kota Negara, (d) menjalankan sebagaimana kewenangan Pemerintah Pusat, (e) berada di bawah Menteri dan bertanggungjawab kepada Menteri, (f) kepengurusannya harus mendapatkan persetujuan DPR, dan (g) menjalankan tugas dan fungsi registrasi, lisensi, akreditasi, penyetaraan, dan penetapan ahli. Pada bagian lain ditemukan pula bahwa baik secara formalitas dan prosedur, peraturan pelaksana dari Undang-Undang Jasa Konstruksi bertentangan dengan perintah undang-undang dimaksud. Sehingga oleh karenanya, dapat diajukan mekanisme *judicial review* kepada Mahkamah Agung.

**Kata Kunci:** *Jasa Konstruksi; Paradigma; Partisipasi Masyarakat*

### Abstract:

*Construction services are actually a strategic and important part of supporting national development, because they can drive economic growth and increase social development. One of the objectives of providing construction services through the Construction Services Act is to increase public participation both directly and indirectly. However, the laws and regulations in the field of construction services that regulate the institution of public participation in question, namely the Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi (LPJK), apparently regulate it top-down. Therefore, it is necessary to study the paradigm shift in the institutional participation of the public as a form of public participation in the implementation of this construction services. Using juridical-normative research methods, this study found that the institutional paradigm of LPJK, which was originally bottom-up as a forum for public participation, is now be a kind of governmental body characterized by: (a) formed by the Minister, (b) financed through the State Budget/APBN, and (c) only located in the National Capital, (d) exercising the authority of the Central Government, (e) being under the Minister and being responsible to the Minister, (f) its management shall obtain the approval of the House of People Representative, and (g) perform the duties and functions of registration, licensing, accreditation, equalization, and expert determination. In another section it was also found that both in formality and procedure, the implementing regulations of the Construction Services Act were*

*contrary to the order of the said statute. Therefore, a judicial review mechanism can be submitted to the Supreme Court.*

**Keywords:** *Construction Service; Paradigms; Public Participation*

## LATAR BELAKANG

Sektor jasa konstruksi merupakan salah satu sektor strategis dalam mendukung tercapainya pembangunan nasional, karena memiliki keterkaitan dengan sektor lainnya dalam membentuk mata rantai produk konstruksi, yang menjadi arena pertemuan antara penyedia jasa dan pengguna jasa konstruksi.<sup>1</sup> Jasa konstruksi sesungguhnya merupakan bagian penting dari terbentuknya produk konstruksi, karena jasa konstruksi menjadi arena pertemuan antara penyedia jasa dengan pengguna jasa. Pada wilayah penyedia jasa, juga bertemu sejumlah faktor penting yang mempengaruhi perkembangan sektor konstruksi, seperti pelaku usaha, pekerjaannya, dan rantai pasok yang menentukan keberhasilan dari proses layanan jasa konstruksi, yang menggerakkan pertumbuhan sosial dan ekonomi.<sup>2</sup>

Pada sisi lain, jasa konstruksi mempunyai peran penting karena menghasilkan produk akhir berupa bangunan, baik berupa prasarana maupun sarana yang berfungsi mendukung pertumbuhan perekonomian nasional.<sup>3</sup> Dalam masa pembangunan nasional saat ini, industri jasa konstruksi mengalami perkembangan yang sangat pesat dalam pembangunan dan penyerapan keuangan negara/daerah.

Penyelenggaraan jasa konstruksi pada saat ini diatur melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi, yang menggantikan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi. Apabila dicermati, maka terjadi perubahan, penambahan, dan/atau penyempurnaan Undang-Undang Jasa Konstruksi yang membawa perubahan besar dalam sistematika maupun materinya, seperti : (a) pengertian dan ruang lingkup jasa konstruksi, (b) asas-asas, (c) tujuan penyelenggaraan, (d) tanggungjawab dan kewenangan, (e) jenis usaha konstruksi, (f) sifat, klasifikasi, dan layanan usaha, (g) bentuk dan kualifikasi usaha, (h) segmentasi pasar jasa konstruksi, (i) persyaratan usaha, keahlian, dan keterampilan jasa konstruksi, (j) badan usaha jasa konstruksi asing dan usaha perseorangan jasa konstruksi asing, (k) pengembangan usaha jasa konstruksi, (l) pengembangan usaha berkelanjutan, (m) pihak dalam pekerjaan konstruksi, (n) pemilihan penyedia jasa, (o) kontrak kerja konstruksi, (p) penyedia jasa dan sub-penyedia jasa, (q) pembiayaan jasa konstruksi, (r) standar keamanan, keselamatan, kesehatan, dan keberlanjutan, (s) kegagalan bangunan, (t) penilai ahli, (u) jangka waktu dan pertanggungjawaban kegagalan bangunan, (v) tenaga kerja konstruksi, (w) peran masyarakat, (x) pembinaan, (y) penyelesaian sengketa, dan (z) sanksi.

Salah satu tujuan penyelenggaraan jasa konstruksi ini adalah untuk mewujudkan partisipasi masyarakat di bidang jasa konstruksi (baik partisipasi yang bersifat langsung sebagai penyedia jasa, pengguna jasa, masyarakat jasa konstruksi, dan pemanfaatan hasil penyelenggaraan jasa konstruksi), maupun partisipasi yang bersifat tidak langsung sebagai warga negara yang berkewajiban turut melaksanakan pengawasan untuk menegakkan ketertiban penyelenggaraan jasa konstruksi dan melindungi kepentingan umum.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup>Wirahadikusuma dan Naibaho, *Pengukuran Kinerja Badan Usaha Jasa Konstruksi Dalam Menerapkan NSPK-K3 di Proyek Konstruksi*. Laporan Studi, PPUK BP Konstruksi, 2012, hlm.43.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*. Bandung; Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, 2010, hlm. 585.

<sup>4</sup> N.Budi Arianto Wijaya dan Vanesha Dasenta Demokracia, *Aspek Hukum Jasa Konstruksi*. Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2021, hlm. 5.

Perubahan dimaksud membawa pula perubahan mengenai paradigma kelembagaan sebagai wujud dari keikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan jasa konstruksi. Dilihat dari perspektif kelembagaan dan partisipasi masyarakat ini, setidaknya ada 2 (dua) hal yang perlu disoroti. *Pertama*, paradigma Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi (LPJK) versi Pasal 84 sampai dengan Pasal 89 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017, akan dibentuk oleh Menteri setelah mendapatkan persetujuan dari DPR. Sehingga LPJK dibentuk oleh Menteri dan dibiayai dari keuangan negara APBN. *Kedua*, ketentuan mengenai pembentukan LPJK versi Pasal 103 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 harus mencermati ketentuan Pasal 105, sehingga secara formalitas dan prosedur administrasi hukum tidak bertentangan dengan ketentuan yang berlaku.

Dilihat dari perspektif Hukum Administrasi, maka dengan merujuk W.F.Prins dan Philipus M.Hadjon<sup>5</sup>, bidang atau sektor jasa konstruksi dapat diklasifikasikan sebagai bagian atau objek kajian lapangan Hukum Administrasi Khusus, yaitu peraturan hukum yang berkaitan dengan bidang tertentu yang terbit dari suatu kebijakan penguasa atau bidang pemerintahan tertentu.

Kedua isu kelembagaan dimaksud perlu kiranya dikaji karena terkait dengan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan jasa konstruksi. Hal ini dikarenakan perlu dianalisis mengenai sejauh mana partisipasi dimaksud dapat tersalurkan secara demokratis dan bersifat *bottom-up*, atautkah justeru lebih bersifat *top-down* dikarenakan kuatnya dan lebih dominannya unsur dan peran pemerintah dalam proses di kedua kelembagaan dimaksud. Kajian ini akan memberi jawaban secara normatif atas rumusan yang terdapat di dalam *Penjelasan Umum* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 mengenai perubahan paradigma kelembagaan sebagai bentuk keikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan jasa konstruksi.

Pengaturan ketentuan Pasal 84 sampai dengan Pasal 89 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi, merumuskan mengenai partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan jasa konstruksi, sebagai penyelenggaraan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat. Pengaturan mengenai keikutsertaan masyarakat jasa konstruksi dalam penyelenggaraan jasa konstruksi dimaksud dilakukan melalui lembaga yang dibentuk oleh Menteri, unsur pengurus lembaga, cara pembentukannya, dan pembiayaan lembaga dimaksud.

Ketentuan mengenai penyelenggaraan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat yang mengikutsertakan masyarakat jasa konstruksi, serta pembentukan kelembagaannya, diatur melalui Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pembentukan Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi (LPJK), yang diundangkan pada tanggal 06 April 2020.

Dilihat dari perspektif kedudukan dan fungsinya, maka secara hukum keberadaan LPJK menurut versi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 ini dapat menimbulkan problematika hukum tersendiri, baik dilihat dari prosedur dan administrasi hukum pengundangannya maupun substansi/materi muatannya, manakala dilihat dari pengaturan ketentuan Pasal 3 huruf (c) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 mengenai *tujuan* penyelenggaraan jasa konstruksi, yaitu *untuk mewujudkan peningkatan partisipasi masyarakat di bidang jasa konstruksi*, maupun bila dilihat dari ketentuan Pasal 4 huruf (f)

---

<sup>5</sup> Philipus M.Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (introduction to the Indonesian Administrative Law)*. Yogyakarta: Penerbit Gadjah Mada University Press, 1999. Hlm. 32-34.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 yang merumuskan *tanggungjawab* Pemerintah Pusat atas *meningkatnya partisipasi masyarakat jasa konstruksi*.

## METODE

Penulisan dilakukan dengan menggunakan metode yuridis-normatif, yang menitikberatkan pada kajian aspek hukum, terutama Hukum Administrasi. Sedangkan pendekatannya digunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), yang mengkaji ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi, Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa KONstruksi, dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pembentukan Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi (LPJK) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang menggunakan teori dan pendapat ahli di bidang perundang-undangan, Hukum Administrasi, dan jasa konstruksi. Sedangkan Bahan-Bahan Hukum menggunakan bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan) dan bahan hukum sekunder, yang didapat dari studi kepustakaan (*library research*) dengan analisis yang bersifat deduktif-kualitatif.

## ANALISIS DAN DISKUSI

Jika dilihat dan dicermati dari perspektif formalitas hukum, yaitu prosedur dan teknis administrasi hukum, terutama yang berkaitan dengan pengundangan, maka dapat diketahui bahwa Peraturan Menteri PUPR Nomor 9 Tahun 2020 diundangkan pada tanggal *06 April 2020*. Menurut ketentuan Pasal 105 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2017 maka peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 *harus ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 diundangkan*. Seperti diketahui, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 diundangkan pada tanggal *12 Januari 2017*. Jadi bila dihitung sejak tanggal pengundangannya, maka semua peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 semestinya sudah harus ditetapkan paling lama pada tanggal *12 Januari 2019*. Meskipun sepiantas hal ini kelihatannya sepele, namun secara hukum hal tersebut menunjukkan ketidakcermatan dan *inkonsistensi* politik pengundangan peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017. Hal ini merupakan ketidaktertiban hukum dari Pemerintah (Kementerian PUPR) sebagai penegak Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017. Sehingga secara prosedural dan teknis administrasi hukum, telah terjadi pelanggaran menurut formalitas hukumnya. Dalam konsep hukum, hal ini disebut dengan pelanggaran terhadap formalitas hukum, sehingga peraturan yang bersangkutan seyogianya dapat dibatalkan (*vernietigbaarheid*) atau dinyatakan *tidak sah* dan tidak mempunyai kekuatan daya laku atau daya mengikat.

Demikian pula halnya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi, yang diundangkan pada tanggal *23 April 2020*, yang semestinya sudah harus ditetapkan paling lama pada tanggal 12 Januari 2019. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 ini pun, apabila dilihat dari perspektif formalitas hukum, bertentangan dengan ketentuan Pasal 105 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017.

Memperhatikan hal tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa dari prosedur dan substansi peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi, tidak taat asas dan tidak konsisten dengan perintah undang-undang. Secara teori,

terkesan bahwa pembuatan peraturan pelaksana dimaksud tidak relevan dengan perintah undang-undang, sehingga dapat terjadi tumpang-tindih dan tidak sinergi dengan peraturan lainnya, dikarenakan dibuat tanpa adanya agenda yang jelas<sup>6</sup>. Hal ini mengadaptasi teori pembentukan undang-undang *the agenda-building theory* dari Jan Michiel Otto, dkk, yang pada intinya menekankan bahwa pembentuk undang-undang bukanlah satu-satunya aktor sentral dalam pembentukan undang-undang, melainkan suatu proses panjang melalui proses transformasi yang kompleks dengan banyak aktor lainnya dan harus memperhatikan faktor-faktor yang memberikan dampak.<sup>7</sup> Sehingga pembentukan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Jasa Konstruksi semestinya telah teragendakan sebagaimana perintah undang-undang.

Pada sisi lain, ditemukan pula persoalan inkonsistensi mengenai hierarki atau peringkat peraturan perundang-undangan. Bila diperhatikan, maka Peraturan Menteri PUPR Nomor 9 Tahun 2020 jelas diundangkan terlebih dahulu daripada atau mendahului Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020. Meskipun Peraturan Menteri PUPR Nomor 9 Tahun 2020 ini merupakan peraturan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 84 ayat (9) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017, dan merupakan perintah langsung dari ketentuan Pasal 84 ayat (9) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tersebut, namun kenyataannya adalah bahwa Peraturan Menteri PUPR tersebut mendahului Peraturan Pemerintah, yang notabene merupakan peraturan yang lebih tinggi dari Peraturan Menteri. Persoalannya ialah, bagaimana bila ternyata terdapat pertentangan norma hukum di antara keduanya? Menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, maka jelas bahwa Peraturan Menteri kedudukannya berada dibawah Peraturan Pemerintah.

Dari ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menjadi pijakan keberadaan Peraturan Menteri secara umum, maka menurut ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan Menteri itu mempunyai kekuatan mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Secara teoritik, dikenal pemberian kewenangan baik secara *atribusi* (kewenangan yang diperoleh secara langsung karena perintah undang-undang) maupun secara *delegasi* (karena adanya pelimpahan kewenangan dari undang-undang).

Peraturan Menteri PUPR Nomor 9 Tahun 2020 merupakan pembentukan suatu peraturan pelaksanaan undang-undang secara delegasi (*delegated legislation*), yaitu proses pemberian kewenangan oleh pembentuk undang-undang kepada pelaksana undang-undang untuk mengatur lebih lanjut hal-hal tertentu dalam bentuk peraturan pelaksana yang lebih rendah (proses pendelegasian wewenang legislasi atau *legislative delegation of rule-making power*),<sup>8</sup> karena adanya perintah dari ketentuan Pasal 84 ayat (9) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017. Namun demikian, secara umum diterima suatu asas umum bahwa peraturan pelaksanaan dari suatu undang-undang baik yang dibuat atas dasar kewenangan (atribusi atau delegasi) maupun diluar dasar adanya kewenangan (aturan kebijakan/*beleidsregel*) harus tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan

---

<sup>6</sup> Yuliantri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik (Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan)*. Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, 2009, hlm. 29.

<sup>7</sup> Ibid, hlm. 28.

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Penerbit Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2006, hlm. 375. Lihat pula: Jimly Asshiddiqie dalam buku *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm. 249-250.

demikian, maka Peraturan Menteri PUPR Nomor 9 Tahun 2020 tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 dan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020.

Dasar untuk menentukan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan yang lebih rendah, menurut Jimly Asshiddiqie<sup>9</sup> harus dilihat dari keterkaitan norma hukum dengan fungsi yang diberikan kewenangan kelembagaan yang bersangkutan. *Pertama*, adanya norma hukum yang berfungsi sebagai dasar hukum kewenangan lembaga/jabatan yang bersangkutan. *Kedua*, adanya norma hukum yang berfungsi sebagai objek pelaksanaan tugas dan kewenangan lembaga/jabatan yang bersangkutan. Dalam hal sumber hukum dari kelembagaan/jabatan itu lebih tinggi, maka produk hukumnya akan bernilai lebih tinggi dari kelembagaan/jabatan yang sumber hukumnya lebih rendah. Teori ini tentu sangat memperhatikan sumber hukum dan sumber kewenangan dari suatu lembaga/jabatan. Pendapat Jimly Asshiddiqie ini menyadarkan kita untuk tidak semata-mata melihat kekuatan berlakunya suatu peraturan perundang-undangan itu hanya dari aspek peringkatnya saja. Hal ini berbeda dengan pandangan teori peringkat hukum (*stufenstheorie*) Hans Kelsen dan Hans Nawiasky<sup>10</sup>, dan juga peringkat hukum menurut ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Untuk melihat apakah materi muatan yang diatur dalam Peraturan Menteri PUPR Nomor 9 Tahun 2020 bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 dan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020, maka rumusan norma hukum yang terdapat di dalam Peraturan Menteri PUPR Nomor 9 Tahun 2020 perlu dianalisis secara hukum.

Dalam Peraturan Menteri PUPR Nomor 9 Tahun 2020, maka pokok-pokok pengaturan norma hukum mengenai kelembagaan keikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan konstruksi, didapati norma hukum sebagai berikut : (a) LPJK merupakan lembaga yang dibentuk oleh Menteri untuk menjalankan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017, (b) LPJK merupakan lembaga non-struktural yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Menteri, dan berkedudukan di Ibu Kota Negara, (c) LPJK menjalankan tugas dan fungsi registrasi, akreditasi, penetapan penilai ahli, pembentukan LSP, pemberian lisensi, dan penyetaraan di bidang jasa konstruksi, (d) kepengurusan LPJK harus mendapatkan persetujuan dari DPR, dan (e) anggaran LPJK berasal dari APBN Kementerian PUPR.

Dari beberapa norma hukum yang terdapat di dalam Peraturan Menteri PUPR Nomor 9 Tahun 2020 tersebut, ternyata tidak terdapat satu pasal pun yang mengatur mengenai bagaimana cara meningkatkan partisipasi masyarakat jasa konstruksi dalam penyelenggaraan jasa konstruksi. Materi muatan yang terdapat dalam Peraturan Menteri PUPR Nomor 9 Tahun 2020 mengatur tentang bagaimana mengelola LPJK dalam konteks pemerintahan sebagai lembaga Pemerintah. Dengan perkataan lain, keberadaan LPJK di dalam Peraturan Menteri PUPR Nomor 9 Tahun 2020 lebih terasa nuansa pengaturannya sebagai *governmental body*, daripada lembaga pemberdayaan partisipasi masyarakat jasa konstruksi. Sedangkan ruh dan semangat mengenai bagaimana cara meningkatkan atau meningkatnya partisipasi masyarakat jasa konstruksi dalam penyelenggaraan konstruksi tidak dirumuskan.

---

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum*. Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, 2020, hlm. 139.

<sup>10</sup> Lihat lebih jauh buku Maria Farida Indrati S berjudul *Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius. 2007.

Demikian pula halnya, manakala dilihat dari maksud ketentuan Pasal 3 huruf (c) dan Pasal 4 huruf (f) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017, serta ketentuan Pasal 3 huruf (f) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020, mengenai *tujuan* penyelenggaraan jasa konstruksi dan *tanggungjawab* Pemerintah Pusat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat jasa konstruksi, maka pengaturan yang terdapat di dalam Peraturan Menteri PUPR Nomor 9 Tahun 2020, sama sekali tidak berkaitan dengan tujuan penyelenggaraan jasa konstruksi dan tanggungjawab Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan jasa konstruksi. Padahal semestinya, memberi peran yang lebih besar untuk meningkatkan partisipasi masyarakat jasa konstruksi seyogianya dilakukan dengan membuat LPJK yang bersifat mandiri dan independen, yang dibentuk dari dan oleh masyarakat jasa konstruksi sendiri. Dalam hal ini, Pemerintah Pusat hanya berperan sebagai fasilitator dan pembina yang memberikan standar kelayakannya, bukan sebagai pengurunya dan pendananya. Sementara itu, tugas dan fungsi LPJK semestinya diorientasikan untuk mengembangkan penyelenggaraan jasa konstruksi yang berbasis masyarakat, dan bukan sekedar menjalankan tugas dan fungsi yang bersifat teknis-administratif saja. Pada sisi lain, kepengurusan LPJK semestinya tidak dicampuri oleh kepentingan politik DPR dalam memberikan persetujuan kepada para pengurus, sehingga LPJK seyogianya merupakan lembaga yang bersifat *bottom-up* yang dapat menjadi mitra bagi Pemerintah dalam pengembangan jasa konstruksi. Oleh karena itu, LPJK seharusnya merupakan suatu lembaga yang dapat mendanai sendiri kepentingannya, bukan tergantung kepada keuangan negara. Lagi pula, LPJK seyogianya dapat mewakili seluruh lapisan masyarakat jasa konstruksi di daerah, dan bukan hanya berada di Ibu Kota Negara.

Seperti diketahui, bahwa pembinaan dan pengembangan jasa konstruksi merupakan salah satu unsur penting dalam penyelenggaraan pembangunan dan pelayanan masyarakat, dikarenakan Penyedia Jasa Konstruksi memiliki tanggungjawab yang besar terhadap setiap pekerjaan yang dilakukan, terutama berkaitan dengan kualitas konstruksi dan skala kemanfaatan yang didapat oleh masyarakat.<sup>11</sup> Itulah sebabnya mengapa partisipasi masyarakat ini perlu menjadi perhatian dan harus dilakukan upaya-upaya pemberdayaan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan jasa konstruksi.

Pemberdayaan masyarakat merupakan proses pembangunan yang membuat masyarakat berinisiatif untuk memulai proses kegiatan sosial dalam memperbaiki situasi dan kondisi diri sendiri.<sup>12</sup> Pemberdayaan masyarakat hanya bisa terjadi apabila masyarakat itu sendiri ikut pula berpartisipasi.<sup>13</sup> Jadi, pada intinya kata kunci dari pemberdayaan masyarakat adalah: *proses pembangunan, masyarakat berinisiatif, dan memperbaiki situasi dan kondisi diri sendiri*.<sup>14</sup> Tujuan dari pemberdayaan masyarakat adalah untuk memperbaiki kelembagaan, usaha, pendapatan, lingkungan, kehidupan, dan masyarakat.<sup>15</sup> Pemberdayaan masyarakat harus memperhatikan prinsip-prinsip kesetaraan, partisipasi, kemandirian, dan berkelanjutan.<sup>16</sup>

Memperhatikan konsep teori mengenai pemberdayaan partisipasi masyarakat sebagaimana dikemukakan, maka menjadi pertanyaan besar bagaimana dengan maksud

---

<sup>11</sup> Yasin Nazharkhan, *Mengenal Klaim Konstruksi dan Penyelesaian Sengketa Konstruksi*. Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama, 2009, hlm. 54.

<sup>12</sup> Dedeh Maryani dan Ruth Roselin E.Nainggolan, *Pemberdayaan Masyarakat*. Yogyakarta: Penerbit Deepublish. 2019, hlm. 8.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid, hlm. 8-10.

<sup>16</sup> Ibid, hlm. 10-12.

Undang-Undang Jasa Konstruksi dalam meningkatkan partisipasi masyarakat, karena prinsip kesetaraan, kemandirian, partisipasi, dan berkelanjutan tidak merupakan ruh dalam Undang-Undang Jasa Konstruksi.

Memperhatikan uraian yang dikemukakan, maka secara hukum, materi muatan Peraturan Menteri PUPR Nomor 9 Tahun 2020 *tidak konsisten* dan bertentangan dengan ketentuan Pasal 3 huruf (c) jo Pasal 4 huruf (f) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 dan ketentuan Pasal 3 huruf (f) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020. Oleh karena itu, secara hukum dapat dilakukannya pengujian melalui mekanisme *judicial review* ke Mahkamah Agung RI memohon agar Peraturan Menteri PUPR dimaksud dinyatakan tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum, karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung, maka Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Dalam ketentuan Pasal 31 ayat (2) dan ayat (4) Undang-Undang Mahkamah Agung dinyatakan bahwa Mahkamah Agung menyatakan tidak sah suatu peraturan perundang-undangan, karena peraturan perundang-undangan yang diuji *bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku*, sehingga tidak mempunyai daya mengikat secara hukum.

Berdasarkan ketentuan Pasal 31 ayat (1), ayat (2), dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dimaksud, maka proses permohonan *judicial review* ke Mahkamah Agung dapat berkisar pada 2 (dua) hal, yakni

- (a) mengajukan uji materi dengan mendalilkan bahwa materi yang terdapat di dalam perumusan pasal-pasal Peraturan Menteri PUPR Nomor 9 Tahun 2020 bertentangan dengan ketentuan Pasal 3 huruf (c) jo Pasal 4 huruf (f) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 jo ketentuan Pasal 3 huruf (f) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020, dan
- (b) mengajukan uji formal mengenai prosedural dan teknis administrasi hukum mengenai pembentukan Peraturan Menteri PUPR Nomor 9 Tahun 2020 yang bertentangan dengan ketentuan Pasal 105 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017, yaitu telah melampaui batas waktu yang ditentukan undang-undang.

Secara umum dapat dikatakan bahwa dalam hal terjadi perubahan, penambahan, pengurangan, dan/atau penyempurnaan peraturan perundang-undangan, maka norma hukum yang harus dijadikan pedoman dan rujukan adalah ketentuan yang terdapat di dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pada angka (237) yang menyebutkan bahwa : *“jika suatu peraturan perundang-undangan mengakibatkan (a) sistematikannya berubah, (b) materi muatan nya berubah lebih dari 50 persen, dan (c) esensinya berubah, maka peraturan perundang-undangan yang diubah tersebut lebih baik dicabut dan disusun kembali dalam peraturan perundang-undangan yang baru mengenai masalah tersebut.”*

Apabila dilihat dari perspektif paradigma kelembagaannya, maka terdapat perbedaan profil LPJK menurut versi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1999 dengan profil LPJK menurut versi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2000 tentang Usaha dan Peran Masyarakat Jasa Konstruksi beserta seluruh peraturan perubahannya, maka dapat digambarkan profil LPJK menurut versi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1999 sebagai berikut : (a) peran serta masyarakat bersifat wajib,

karena merupakan implementasi dari hak dan kewajiban masyarakat jasa konstruksi, (b) LPJK bersifat mandiri dan independen, (c) LPJK dibiayai oleh masyarakat jasa konstruksi sendiri, (d) LPJK berada di tingkat nasional maupun daerah, dan (e) LPJK menjalankan tugas strategis yang berkaitan dengan pengembangan jasa konstruksi.

Sedangkan profil LPJK menurut versi Pasal 84 ayat (9) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017, seperti yang tertuang dalam Peraturan Menteri PUPR Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pembentukan LPJK, maka dapat digambarkan profil LPJK sebagai berikut : (a) peran serta masyarakat hanya sebatas partisipasi, dalam arti *dapat* dilibatkan (tidak bersifat wajib), (b) LPJK berada dibawah Menteri, sehingga kedudukannya tidak mandiri dan tidak independen, (c) LPJK dibiayai oleh negara melalui APBN, (d) lebih banyak menjalankan tugas terbatas yang menurut ketentuan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 hanya bersifat administratif saja, seperti mengesahkan registrasi, akreditasi, penyetaraan tenaga kerja asing, membentuk lembaga sertifikasi yang belum dibentuk oleh asosiasi yang terakreditasi atau lembaga diklat, dan sebagainya, (e) LPJK hanya ada di tingkat nasional, dan tidak ada di daerah.

Menurut Ketentuan Pasal 4, dan Pasal 138 sampai dengan Pasal 146 Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020, maka penyelenggaraan partisipasi masyarakat dilakukan melalui : (a) pengawasan penyelenggaraan jasa konstruksi (mengakses informasi dan keterangan terkait kegiatan konstruksi yang berdampak pada masyarakat, melakukan pengaduan, gugatan, dan upaya mendapatkan ganti rugi dan kompensasi terhadap dampak yang ditimbulkan, dan membentuk asosiasi profesi dan asosiasi badan usaha), (b) pemberian masukan kepada Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah dalam perumusan kebijakan konstruksi, dan (c) forum jasa konstruksi (melalui media elektronik dan/atau pertemuan dengan Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah). Melihat rumusan yang dimuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 tersebut, maka semakin jelas bahwa partisipasi masyarakat hanya bersifat fakultatif (tidak wajib) dan terbatas ruang dan wujud partisipasinya, seperti pengawasan, memberikan masukan, membentuk asosiasi, membentuk forum jasa konstruksi, dan sebagainya.

Hal tersebut di atas, semakin menjadi jelas jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 3 huruf (c) dan Pasal 4 huruf (f) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 dan Pasal 3 huruf (f) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020, maka LPJK semestinya harus dapat mewujudkan peningkatan partisipasi masyarakat di bidang jasa konstruksi. Demikian pula halnya dengan ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020, yang menyatakan bahwa dalam melaksanakan kewenangannya menurut ketentuan Pasal 5 sampai dengan Pasal 8, maka Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah *dapat* melibatkan Masyarakat Jasa Konstruksi.

Memperhatikan profil LPJK menurut versi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 sebagaimana dikemukakan, maka dapat dikatakan perubahan paradigma kelembagaan sebagai bentuk keikutsertaan masyarakat jasa konstruksi seperti yang dimaksud dalam *Penjelasan Umum* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017, lebih bercirikan dan berwatak *top-down*, dimana peran serta dan partisipasi masyarakat hanya bersifat komplementer-fakultatif saja dan tidak bersifat wajib, dan hal ini pada gilirannya justru dapat menghilangkan peran serta masyarakat jasa konstruksi di tingkat daerah. Padahal tujuan penyelenggaraan jasa konstruksi adalah untuk mewujudkan peningkatan partisipasi masyarakat di bidang jasa konstruksi. Oleh karena itu, Pemerintah Pusat bertanggungjawab untuk meningkatkan partisipasi masyarakat jasa konstruksi.

## KESIMPULAN

Paradigma kelembagaan sebagai wujud keikutsertaan masyarakat jasa konstruksi menurut versi Peraturan Menteri PUPR Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pembentukan LPJK, maka LPJK yang dibentuk lebih bersifat *top-down*, tidak mandiri, tidak independen, peran serta dan partisipasi masyarakat jasa konstruksi hanya sebagai komplementer-fakultatif, hanya berada di tingkat nasional, serta ruang tugasnya terbatas pada hal-hal yang bersifat administratif saja. Peraturan Menteri PUPR Nomor 9 Tahun 2020 secara hukum bertentangan dengan ketentuan Pasal 3 huruf (c) dan Pasal 4 huruf (f) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir, M. 2010. Hukum Perusahaan Indonesia. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Asshiddiqie, J. 2006. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Penerbit Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi.
- Asshiddiqie, J. 2007. *Pokok-pokok hukum tata negara Indonesia pasca reformasi*. Bhuna Ilmu Populer.
- Asshiddiqie, J. 2020. *Teori Hierarki Norma Hukum*, Jakarta. Penerbit Konstitusi Press.
- Hadimuljono, B. 2020. *Permen PUPR No.9 Tahun 2020*.
- Hadjon, P. M. 2002. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Indonesia, R. 2020. Peraturan Pemerintah Nomor 22 tahun 2020 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi. Jakarta: KemenPUPera.
- Indrati, M. F. 2007. *Ilmu perundang-undangan: jenis, fungsi dan materi muata*.
- Maryani, D., & Nainggolan, R. R. E. 2019. *Pemberdayaan masyarakat*. Deepublish.
- Republik Indonesia. 2017. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi. *Republik Indonesia*, 02, 1–96. [http://www.lkpp.go.id/v3/files/attachments/5\\_shOZLkcQtAWWUCHVmDOnNvhtzMvlPLyp.pdf](http://www.lkpp.go.id/v3/files/attachments/5_shOZLkcQtAWWUCHVmDOnNvhtzMvlPLyp.pdf)
- Wijaya, N. B. A. 2021. *Aspek Hukum Jasa Konstruksi*. Yogyakarta: Penerbit ANDI.
- Wirahadikusumah, R. D., & Naibaho, D. F. G. 2012. Pengukuran Kinerja Badan Usaha Jasa Konstruksi Dalam Menerapkan Nspk K3 Di Proyek Konstruksi. *Laporan Studi, PPUK BP Konstruksi*.
- Yasin, N. 2004. Mengenal Klaim Konstruksi dan penyelesaian sengketa konstruksi. *Penerbit: Gramedia, Jakarta*.
- Yuliandri, A. P. P. P. 2009. undangan yang Baik,(Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan). Jakarta: Raja Grafindo Persada.