



DOI: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i1>

Received: 2 September 2023, Revised: 25 September 2023, Publish: 27 September 2023

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Efektivitas Aturan Penggunaan Produk dalam Negeri pada Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Wawan Zulmawan¹

¹Fakultas Hukum, Universitas Pelita Harapan, Indonesia

Email: wawanzul2003@gmail.com

Corresponding Author: wawanzul2003@gmail.com

Abstract: *Various regulations for the use of Domestic Products have existed since 2014, but implementation in the procurement of goods/services has not run optimally, at least until the end of 2022. Through empirical normative legal research, a study was conducted on the rules for using the Domestic Product. Referring to Lawrence M. Friedman's theory of legal effectiveness, it is known that the cause of the ineffectiveness of this rules is due to the low understanding of legal substance due to the lack of socialization of the rules, the legal structure in the form of P3DN Teams that have not been formed in many government agencies, and the legal culture is still seen as a culture of apathy due to a lack of understanding of the rules. Therefore, in addition to imposing strict sanctions, the existence of Presidential Instruction number 2 of 2022 concerning Accelerating the Increase in the Use of Domestic Products and Products of Micro, Small Enterprises and Cooperatives in the Context of Succeeding the Proud Made in Indonesia National Movement in the Implementation of Government Goods/Services Procurement on the 30th March 2022, is expected to force the use of Domestic Products in procuring goods/services in government.*

Keyword: *Domestic Products, Procurement of Goods/Services, Government Institution.*

Abstrak: Meski berbagai aturan penggunaan Produk Dalam Negeri sudah ada sejak tahun 2014, namun penerapan penggunaan Produk Dalam Negeri oleh instansi pemerintah dalam pengadaan barang/jasa belum berjalan maksimal, setidaknya sampai dengan akhir tahun 2022. Melalui penelitian hukum normatif empiris (*applied law research*), yaitu menggunakan studi kasus hukum normatif empiris, dilakukan kajian atas aturan penggunaan Produk Dalam Negeri tersebut. Dengan menggunakan metode *Economic Analysis of Law*, dan mengacu pada teori efektivitas hukum Lawrence M. Friedman diketahui bahwa penyebab tidak efektifnya aturan penggunaan Produk Dalam Negeri adalah karena rendahnya pemahaman akan substansi hukum dikarenakan kurangnya sosialisasi aturan, struktur hukum berupa Tim P3DN yang belum banyak terbentuk di berbagai instansi pemerintah, dan budaya hukum masih terlihat sebagai budaya apatis karena pemahaman akan aturan yang masih kurang. Karena itu, selain penerapan sanksi secara tegas, keberadaan Instruksi Presiden nomor 2 tahun 2022 tentang Percepatan Peningkatan Penggunaan Produk Dalam Negeri dan Produk Usaha Mikro, Usaha Kecil dan Koperasi Dalam Rangka Menyukseskan Gerakan Nasional Bangga Buatan Indonesia Pada Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah pada tanggal 30 Maret 2022, diharapkan bisa

memaksa penggunaan Produk Dalam Negeri dalam setiap praktik pengadaan barang/jasa di institusi pemerintah. Sosialisasi aturan terkait juga merupakan salah satu hal yang harus dimaksimalkan oleh pemerintah.

Kata Kunci: Produk Dalam Negeri, Pengadaan Barang/Jasa, Instansi Pemerintah.

PENDAHULUAN

Pemerintah Indonesia makin mengencangkan peningkatan penggunaan Produk Dalam Negeri, khususnya dalam praktik pengadaan barang/jasa di instansi pemerintah maupun di instansi lainnya seperti Badan Layanan Umum (BLU) dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sejak akhir Maret tahun 2022 lalu. Keluarnya Instruksi Presiden nomor 2 tahun 2022 tentang Percepatan Peningkatan Penggunaan Produk Dalam Negeri dan Produk Usaha Mikro, Usaha Kecil dan Koperasi Dalam Rangka Menyukseskan Gerakan Nasional Bangga Buatan Indonesia Pada Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah pada tanggal 30 Maret 2022 merupakan titik puncak perintah pemerintah untuk peningkatan penggunaan Produk Dalam Negeri di lingkungan instansi pemerintah. Perintah ini muncul karena penggunaan produk dalam negeri dalam praktik pengadaan barang/jasa ternyata masih belum maksimal. Padahal, beberapa tahun sebelumnya, tepatnya diawali melalui ketentuan Pasal 85 Undang-undang nomor 3 tahun 2014 tentang Perindustrian telah diperintahkan bahwa: *Untuk pemberdayaan industri dalam negeri, pemerintah meningkatkan penggunaan produk dalam negeri.* Dijelaskan pula dalam Penjelasan Pasal ini bahwa peningkatan penggunaan produk dalam negeri dilakukan dalam rangka lebih menjamin kemandirian dan stabilitas perekonomian nasional, serta meningkatkan pemberdayaan masyarakat. Penjelasan Pasal 85 itu juga menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “*Produk Dalam Negeri*” adalah barang/jasa termasuk rancang bangun dan perekayasaan yang diproduksi atau dikerjakan oleh perusahaan yang berinvestasi dan memproduksi di Indonesia, yang menggunakan sebagian tenaga kerja bangsa/ warga negara Indonesia, yang prosesnya menggunakan Bahan Baku/komponen dalam negeri dan/atau sebagian impor. Adapun yang diharapkan dengan adanya peningkatan penggunaan Produk Dalam Negeri ini adalah Indonesia mampu membangun kepercayaan atas kekuatan bangsa sendiri, mampu menghasilkan produk yang berkualitas internasional dengan harga yang kompetitif, dan waktu penyerahan serta jumlah yang memadai, sehingga semakin meningkatkan kecintaan dan kebanggaan akan Produk Dalam Negeri dan mampu mewujudkan mimpi untuk menjadi negara Industri yang tangguh, mandiri, berdaya saing internasional dengan struktur Industri yang kuat pada tahun 2035. Pengoptimalan penggunaan Produk Dalam Negeri juga diharapkan akan menjamin kemandirian dan stabilitas perekonomian nasional, di mana sektor Industri akan menjadi penggerak perekonomian nasional, menjadikan Indonesia sebagai negara produsen bukan negara importir, memiliki daya kekuatan untuk mempercepat penyebaran dan pemerataan pembangunan Industri ke seluruh wilayah Indonesia, sehingga akhirnya mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia secara adil dan merata dan memperkokoh ketahanan nasional.

Dalam Penjelasan Peraturan Pemerintah nomor 29 tahun 2018 tentang Pemberdayaan Industri dinyatakan bahwa peningkatan penggunaan Produk Dalam Negeri sendiri merupakan suatu kebijakan Pemberdayaan Industri yang bertujuan untuk:

1. Meningkatkan penggunaan Produk Dalam Negeri oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, badan usaha, dan masyarakat.
2. Memberdayakan Industri dalam negeri melalui pengamanan pasar domestik, mengurangi ketergantungan kepada produk impor, dan meningkatkan nilai tambah di dalam negeri.
3. Memperkuat struktur Industri dengan meningkatkan penggunaan Barang modal, Bahan Baku, komponen, teknologi, dan sumber daya manusia dari dalam negeri.

Untuk itu pula, dalam rangka mengoptimalkan penggunaan Produk Dalam Negeri, lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, lembaga pemerintah lainnya dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), Badan Usaha Milik Negara (BUMN), badan hukum lainnya yang dimiliki negara, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan badan usaha swasta dan tokoh masyarakat diharapkan dapat berperan aktif memberikan teladan dalam penggunaan Produk Dalam Negeri.

Dalam praktik pengadaan barang/jasa, menurut ketentuan Pasal 86 ayat (1) Undang-undang nomor 3 tahun 2014 tentang Perindustrian *jo* Pasal 57 Peraturan Pemerintah nomor 29 tahun 2018 tentang Pemberdayaan Industri, di mana di dalam kedua ketentuan ini disebutkan: *Produk Dalam Negeri wajib digunakan oleh pengguna Produk Dalam Negeri dalam pengadaan barang/jasa apabila sumber pembiayaannya berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara, anggaran pendapatan dan belanja daerah, termasuk pinjaman atau hibah dari dalam negeri atau luar negeri, dan/atau pekerjaannya dilakukan melalui pola kerja sama antara Pemerintah dengan badan usaha swasta dan/atau mengusahakan sumber daya yang dikuasai negara.*

Ketentuan ini diperkuat juga oleh ketentuan Pasal 58 Peraturan Pemerintah nomor 29 tahun 2018 tentang Pemberdayaan Industri, yang menyatakan:

1. Kewajiban penggunaan Produk Dalam Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 dilakukan pada tahap perencanaan dan pelaksanaan pengadaan Barang/Jasa.
2. Pengguna Produk Dalam Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 harus memberikan informasi mengenai rencana kebutuhan tahunan Barang/Jasa yang akan digunakan.
3. Rencana kebutuhan tahunan Barang/Jasa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi spesifikasi teknis, jumlah, harga, dan pelaksanaan pengadaan Barang/Jasa.
4. Informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus diumumkan melalui media elektronik, media cetak, dan/atau melalui sistem informasi Industri nasional.

Secara lebih khusus, sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 58 Peraturan Pemerintah nomor 29 tahun 2018 tentang Pemberdayaan Industri, dalam praktik pengadaan barang/jasa di lingkungan instansi pemerintah, menerapkan penggunaan Produk Dalam Negeri dijadikan sebagai suatu kewajiban bagi insan/pejabat pengadaan barang/jasa ketika mereka akan berbelanja. Peraturan Presiden nomor 16 tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah *jo* Peraturan Presiden nomor 12 tahun 2021 tentang Perubahan Peraturan Presiden nomor 16 tahun 2018 menegaskan di dalam ketentuan Pasal 66-nya bahwa:

1. Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah wajib menggunakan produk dalam negeri, termasuk rancang bangun dan perekayasaan nasional.
2. Kewajiban penggunaan produk dalam negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan apabila terdapat produk dalam negeri yang memiliki penjumlahan nilai Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) ditambah nilai Bobot Manfaat Perusahaan (BMP) paling sedikit 40% (empat puluh persen).
3. Nilai TKDN dan BMP sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mengacu pada daftar inventarisasi barang/jasa produksi dalam negeri yang diterbitkan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perindustrian.

(3a) Kewajiban penggunaan produk dalam negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan pada tahap Perencanaan Pengadaan, Persiapan Pengadaan, atau Pemilihan Penyedia.

4. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3a) dicantumkan dalam RUP, spesifikasi teknis/KAK, dan Dokumen Pemilihan.
5. Pengadaan barang impor dapat dilakukan, dalam hal:
 - a. Barang tersebut belum dapat diproduksi di dalam negeri; atau
 - b. Volume produksi dalam negeri tidak mampu memenuhi kebutuhan.
6. LKPP dan/atau Kementerian/Lembaga/ Pemerintah Daerah memperbanyak pencantuman produk dalam negeri dalam katalog elektronik.

Meskipun sudah ada kewajiban sebagaimana dimaksudkan di dalam berbagai aturan di atas, namun penerapan penggunaan Produk Dalam Negeri oleh instansi pemerintah dalam pengadaan barang/jasa belum berjalan dengan maksimal, setidaknya sampai dengan akhir tahun 2022. Karena itu, perlu dilakukan penelitian untuk melihat sejauh mana pemahaman terhadap aturan Produk Dalam Negeri berikut dengan tata cara penghitungan TKDN dan kelembagaan Produk Dalam Negeri, termasuk penerapannya dalam pengadaan barang/jasa.

Hal ini menarik untuk dikaji lebih lanjut lanjut, mengingat perintah untuk menerapkan penggunaan Produk Dalam Negeri sudah sangat tegas dan berulang-ulang dinyatakan di dalam berbagai peraturan terkait sejak tahun 2014. Karena itu pula, perlu dilihat lebih lanjut:

1. Apa yang menjadi kendala dalam penerapan penggunaan Produk Dalam Negeri pada pengadaan barang/jasa oleh pelaku pengadaan barang/jasa?
2. Upaya memaksa apa yang bisa dilaksanakan oleh pemerintah agar penggunaan Produk Dalam Negeri bisa dimaksimalkan di dalam pengadaan barang/jasa di instansi pemerintah?

Kedua pertanyaan tersebut menjadi penting jika dikaitkan dengan teori hukum yang digunakan sebagai bahan analisa pada artikel ini yaitu: *Theory of Legal Effectiveness*. Dalam artikel ini, penerapan dari hukum atau norma-norma hukum yang ada dan terkait dengan penggunaan Produk Dalam Negeri pada pengadaan barang/jasa di lingkungan pemerintah dianalisa penerapan aturannya, dengan tujuan untuk dapat melihat apa saja yang menjadi kendala penerapan perintah penggunaan Produk Dalam Negeri tersebut.

METODE

Dalam penelitian artikel ini digunakan jenis penelitian hukum normatif empiris (*applied law research*), yaitu menggunakan studi kasus hukum normatif empiris berupa produk perilaku hukum, dalam hal ini mengkaji implementasi peraturan penggunaan Produk Dalam Negeri. Penelitian hukum normatif empiris (terapan) bermula dari ketentuan hukum positif tertulis yang diberlakukan pada peristiwa hukum *in concreto* dalam masyarakat, sehingga dalam penelitiannya selalu terdapat gabungan dua tahap kajian, yaitu : (Muhammad, 2004)

1. Tahap pertama adalah kajian mengenai hukum normatif yang berlaku.
2. Tahap kedua adalah penerapan pada peristiwa *in concreto* guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Penerapan tersebut dapat diwujudkan melalui perbuatan nyata dan dokumen hukum. Hasil penerapan akan menciptakan pemahaman realisasi pelaksanaan ketentuan-ketentuan hukum normatif yang dikaji telah dijalankan secara patut atau tidak.

Mengingat tipe penelitian yang akan digunakan di dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif empiris (terapan/*applied law research*), yang menggunakan dua tahap kajian sebagaimana disebutkan di atas, maka penelitian hukum normatif empiris membutuhkan data primer dan data sekunder (*library research*). Data Primer yaitu data yang diperoleh terutama dari hasil penelitian empiris, yaitu penelitian yang dilakukan dalam masyarakat berdasarkan observasi/ pengamatan dan wawancara secara langsung.

Bahan pustaka merupakan data dasar yang dalam penelitian digolongkan sebagai data sekunder (Soekanto & Mamudji, 2006). Data sekunder ini dikumpulkan dengan cara: (Soekanto & Mamudji, 2006)

1. Studi kepustakaan (*bibliography study*).
2. Studi dokumen (*document study*), Dokumen hukum berasal dari berbagai sumber yaitu Undang-undang, dokumen pengadilan, dokumen dari pihak-pihak yang berkepentingan, dokumen dari ahli hukum, dan dokumen hasil peneliti hukum.
3. Studi arsip (*file or record study*), yaitu pengkajian informasi tertulis mengenai peristiwa yang terjadi pada masa lampau yang mempunyai nilai historis, disimpan dan dipelihara di tempat khusus untuk referensi.

Mengingat materi yang ditulis adalah bermuatan juga masalah ekonomi, yaitu terkait belanja barang/jasa, maka dalam artikel ini yang akan dikaitkan juga dengan metode *Economic Analysis of Law*. Analisis ekonomi dari hukum telah terbukti menjadi kerangka yang kuat untuk

memprediksi konsekuensi dari aturan hukum dan untuk memahami kapan aturan hukum dibenarkan (Hersch & Viscusi, 2012). Analisis ekonomi dari hukum berusaha untuk menjawab dua pertanyaan dasar tentang aturan hukum. Yakni, (1) apa efek dari aturan hukum terhadap perilaku dari pelaku yang relevan? (2) Dan apakah efek aturan hukum ini diinginkan secara sosial? Dalam menjawab pertanyaan-pertanyaan positif dan normatif ini, pendekatan yang digunakan dalam analisis ekonomi hukum adalah yang digunakan dalam analisis ekonomi secara umum: perilaku individu dan perusahaan digambarkan dengan asumsi bahwa mereka memandang ke depan dan rasional, dan kerangka ekonomi kesejahteraan diadopsi untuk menilai keinginan sosial (Kaplow & Shabel, 1999). Dengan menggunakan metode penelitian ini diharapkan bisa diperoleh jawaban dari permasalahan yang menjadi bahasan penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Adapun penerapan dari hukum terkait penggunaan Produk Dalam Negeri ini, dapat dilihat pendapat Hans Kelsen yang menyatakan bahwa: *orang harus berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum, bahwa orang harus mematuhi dan menerapkan norma-norma hukum. Efektivitas hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi. Efektivitas adalah suatu kualitas dari perbuatan orang-orang yang sesungguhnya dan bukan kualitas hukum itu sendiri, seperti tampak diisyaratkan oleh penggunaan bahasa. Pernyataan bahwa hukum adalah efektif hanya berarti bahwa perbuatan orang-orang benar-benar sesuai dengan norma-norma hukum* (Kelsen, 1995).

Teori efektivitas hukum salah satu teori hukum yang banyak digunakan di dalam menganalisis penerapan dari aturan hukum. Teori ini dikemukakan oleh Bronislaw Malinowski, Lawrence M. Friedman, Soerjono Soekanto, Clarence J. Dias, Howard dan Mummers (HS & Nurbaini, 2017). Ada tiga fokus kajian teori efektivitas hukum, yang meliputi (HS & Nurbaini, 2017):

1. Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum.
2. Kegagalan dalam pelaksanaannya, dan
3. Faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Keberhasilan di dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa hukum yang dibuat itu tercapai maksudnya. Maksud dari norma hukum adalah mengatur kepentingan manusia. Apabila norma hukum itu ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat maupun penegak hukum, maka pelaksanaan hukum itu dikatakan efektif atau berhasil di dalam implementasinya (HS & Nurbaini, 2017). Kegagalan di dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa ketentuan-ketentuan hukum yang telah ditetapkan tidak mencapai maksudnya atau tidak berhasil di dalam implementasinya (HS & Nurbaini, 2017). Faktor-faktor yang mempengaruhi adalah hal-hal yang ikut menyebabkan atau berpengaruh di dalam pelaksanaan dan penerapan hukum tersebut.

Kepatuhan merupakan salah satu tolak ukur untuk menilai suatu efektivitas hukum, hal mana diuraikan oleh Antony Nicholas Allott bahwa: *Efektivitas hukum, seperti yang saya saksikan, diukur dengan tingkat kepatuhan; sejauh undang-undang bersifat preventif, yaitu dirancang untuk mencegah perilaku yang tidak disetujui, seseorang dapat melihat apakah perilaku tersebut benar-benar berkurang atau tidak ada* (Allott, 1981). Lebih lanjut Antony menyatakan bahwa: *Uji umum keefektifan suatu hukum (suatu ketentuan tertentu dari sistem hukum) adalah untuk melihat sejauh mana ia menyadari tujuannya, yaitu, memenuhi tujuan-tujuannya* (Allott, 1981).

Kendala Penggunaan Produk Dalam Negeri Pada Pengadaan Barang/Jasa

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*structure of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum menyangkut

aparatus penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat (Hadianto, 2023). Yang dimaksud dengan substansi adalah aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*). Seringkali substansi hukum yang termuat di dalam suatu produk perundang-undangan dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan kelompok tertentu. Sehingga hukum yang dihasilkan tidak responsif terhadap perkembangan masyarakat. Akibat yang lebih luas adalah hukum dijadikan sebagai alat kekuasaan dan bukan sebagai pengontrol kekuasaan atau membatasi kesewenangan yang sedang berkuasa (Ilmuh, 2023). Menurut HLA Hart, substansi ini terdiri dari aturan dan aturan substantif tentang bagaimana lembaga harus berperilaku. HLA Hart, memang, merasa bahwa ciri khas sistem hukum ini adalah seperangkat aturan ganda. Sistem hukum adalah penyatuan "aturan utama" dan "aturan sekunder". Aturan utama adalah norma perilaku; aturan sekunder, tentu saja, adalah output dari sistem hukum. Mereka adalah cara untuk menggambarkan perilaku sistem hukum yang terlihat dalam penampang melintang. Warga berperilaku atas dasar substansi; itu menciptakan harapan yang mereka bereaksi (Friedman, 1971). Substansi juga berarti "produk" yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu – keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun (Friedman, 2001). Dalam hal ini, substansi hukum yang akan dimaksud adalah aturan dan norma hukum yang terkait dengan penggunaan Produk Dalam Negeri, serta bagaimana perilaku insan/pejabat pengadaan barang/jasa di instansi pemerintah dalam penerapan aturan penggunaan Produk Dalam Negeri tersebut.

Dalam perintah penerapan penggunaan Produk Dalam Negeri, substansi hukumnya sudah diatur dengan tegas di dalam:

1. Pasal 86 ayat (1) Undang-undang nomor 3 tahun 2014 tentang Perindustrian yang menyatakan: "*Produk dalam negeri Indonesia wajib digunakan oleh:*
 - a. *lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, dan satuan kerja perangkat daerah dalam pengadaan barang/jasa apabila sumber pembiayaannya berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara, anggaran pendapatan dan belanja daerah, termasuk pinjaman atau hibah dari dalam negeri atau luar negeri; dan*
 - b. *badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan usaha swasta dalam pengadaan barang/jasa yang pembiayaannya berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara, anggaran pendapatan dan belanja daerah dan/atau pekerjaannya dilakukan melalui pola kerja sama antara Pemerintah dengan badan usaha swasta dan/atau mengusahakan sumber daya yang dikuasai negara.*"
2. Pasal 57 Peraturan Pemerintah nomor 29 tahun 2018 tentang Pemberdayaan Industri menegaskan kembali bahwa: "*Produk Dalam Negeri wajib digunakan oleh pengguna Produk Dalam Negeri sebagai berikut:*
 - a. *Lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, lembaga pemerintah lainnya, dan satuan kerja perangkat daerah dalam pengadaan Barang/Jasa apabila sumber pembiayaannya berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara, anggaran pendapatan dan belanja daerah, termasuk pinjaman atau hibah dari dalam negeri atau luar negeri; dan*
 - b. *Badan usaha milik negara, badan hukum lainnya yang dimiliki negara, badan usaha milik daerah, dan badan usaha swasta dalam pengadaan Barang/Jasa yang:*
 - 1) *Pembiayaannya berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;*
 - 2) *Pekerjaannya dilakukan melalui pola kerja sama antara Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah dengan badan usaha; dan/atau*

- 3) *Mengusahakan sumber daya yang dikuasai negara.*”
3. Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Perindustrian nomor 02/M-IND/PER/1/2014 tentang Pedoman Peningkatan Penggunaan Produk Dalam Negeri Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, menyatakan; *“Penggunaan produk dalam negeri dalam pengadaan barang/jasa pemerintah berlaku bagi:*
 - a. *Pengadaan barang/jasa di lingkungan Kementerian/ Lembaga/Satuan Perangkat Kerja Daerah/Instansi yang pembiayaannya baik sebagian atau seluruhnya bersumber dari APBN/APBD.*
 - b. *Pengadaan barang/jasa untuk investasi di lingkungan Bank Indonesia, Lembaga Penjamin Simpanan, Otoritas Jasa Keuangan, Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah yang pembiayaannya sebagian atau seluruhnya dibebankan pada APBN/APBD.*
 - c. *Pengadaan barang/jasa yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari pinjaman atau hibah dalam negeri yang diterima oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah, dan*
 - d. *Pengadaan barang/jasa yang dananya baik sebagian atau seluruhnya berasal dari pinjaman/hibah luar negeri.*”
 4. Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Perindustrian nomor 03/M-IND/PER/1/2014 tentang Pedoman Peningkatan Penggunaan Produk Dalam Negeri Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Yang Tidak Dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang menyatakan: *“Penggunaan produk dalam negeri dalam pengadaan barang/jasa pemerintah yang tidak dibiayai dari APBN/APBD berlaku bagi pengadaan barang/jasa yang mempengaruhi keuangan negara, yaitu yang meliputi:*
 - a. *Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah.*
 - b. *Lembaga pemerintahan non kementerian, Bank Indonesia, Lembaga Penjamin Simpanan dan Otoritas Jasa Keuangan.*
 - c. *Badan Layanan Umum (BLU).*
 - d. *Perguruan tinggi negeri badan hukum.*
 - e. *Kontraktor kontrak kerja sama (KKKS).*
 - f. *Badan usaha pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) atau Kontrak Karya/Perjanjian Pengusaha Pertambangan Batubara (PKP2P), dan*
 - g. *Pola kerja sama pemerintah dan swasta.*”
 5. Pasal 66 ayat (1) sampai (4) Peraturan Presiden nomor 16 tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah *jo* Peraturan Presiden nomor 12 tahun 2021 tentang Perubahan Peraturan Presiden nomor 16 tahun 2018 sebagaimana telah disampaikan di bagian Pendahuluan.

Beragamnya aturan-aturan yang mewajibkan penggunaan Produk Dalam Negeri sebagaimana disampaikan di atas merupakan substansi hukum dari aturan yang memerintahkan agar instansi pemerintah menggunakan Produk Dalam Negeri dalam setiap pengadaan barang/jasa mereka. Sebagai suatu substansi hukum, aturan-aturan tersebut isinya sangat jelas dan tegas sehingga tanpa perlu penjelasan lebih lanjut dapat dipahami dengan mudah. Dengan substansi yang sangat mudah dipahami, maka tentunya aturan-aturan tersebut harusnya bisa dengan mudah diterapkan. Namun kenyataannya dari riset yang dilakukan sebelum dilaksanakan Bimbingan Teknis yang dilaksanakan pada kurun waktu semester kedua tahun 2022 dan semester pertama tahun 2023 yang diikuti oleh para peserta dari berbagai instansi dari berbagai daerah di Indonesia, terlihat, ternyata pemahaman dari berbagai pejabat pengadaan barang/jasa (sebagian besar merupakan Pejabat Pembuat Komitmen dan Unit Pengguna Barang/Jasa) akan aturan penggunaan Produk Dalam Negeri ini hanya 36% (tiga puluh enam persen) yang memahaminya. Hal ini bisa dilihat dari tabel berikut ini:

Tabel 1: Pemahaman akan PDN dan TKDN						
No.	Tanggal Bimbingan	Lokasi	Peserta	Paham PDN	Paham TKDN	Penyelenggara
1	19-20 Juli 2022	Jakarta	77	34	5	LPKN
2	9-10 Agustus 2022	Jakarta	56	22	2	LPKN
3	22 September'2022	Batam	105	45	13	Kementerian
4	5-6 Oktober 2022	Jakarta	74	31	4	LPKN
5	6 Oktober 2022	Jakarta	33	15	3	Lembaga Negara
6	25 Oktober 2022	Jakarta	45	21	5	Lembaga Negara
7	16-17 November 2022	Jakarta	23	11	2	LPKN
8	24-25 November 2022	Jakarta	85	24	12	BUMN
9	8 Desember 2022	Jakarta	25	12	4	SKPD
10	4 Januari 2023	Jakarta	35	15	5	Anak BUMN
11	6-7 Februari 2023	Jakarta	38	13	3	LPKN
12	13-14 Februari 2023	Jambi	20	9	5	LPKN
13	15-16 Maret 2023	Jakarta	20	8	3	LPKN
14	11 April' 2023	Online	52	0	0	LPKN
15	12-13 April 2023	Jakarta	12	1	2	LPKN
16	23-24 Mei'2023	Jakarta	18	0	0	LPKN
Total			718	261	68	
Persentasi			100%	36%	9%	

Sumber: Data Riset

Pemahaman akan substansi hukum yang lebih rendah terlihat pada pemahaman terhadap Penghitungan Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN), yaitu hanya 9% (Sembilan persen) dari peserta Bimbingan Teknis yang mengerti dan paham akan Penghitungan TKDN tersebut. Padahal penghitungan TKDN ini merupakan bukti atas keberadaan Produk Dalam Negeri pada barang/jasa sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan Pasal 87 ayat (1) Undang-undang nomor 3 tahun 2014 tentang Perindustrian yang menyatakan: *“Kewajiban penggunaan produk dalam negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (1) dilakukan sesuai besaran komponen dalam negeri pada setiap barang/jasa yang ditunjukkan dengan nilai tingkat komponen dalam negeri.”* Ketentuan ini ditegaskan pula oleh Pasal 61 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah nomor 29 tahun 2018 tentang Pemberdayaan Industri serta oleh ketentuan Pasal 66 ayat (2) Peraturan Presiden nomor 16 tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah jo Peraturan Presiden nomor 12 tahun 2021 tentang Perubahan Peraturan Presiden nomor 16 tahun 2018. TKDN sendiri didefinisikan di dalam Pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah nomor 29 tahun 2018 tentang Pemberdayaan Industri ini sebagai *“besaran kandungan dalam negeri pada barang, jasa, serta gabungan barang dan jasa”*.

Dari hasil riset tersebut, jika insan/pejabat yang menjadi pelaku/pelaksana proses pengadaan barang/jasa tidak dapat memahami penghitungan TKDN berarti akan sulit memaksimalkan penggunaan Produk Dalam Negeri pada belanja barang/jasa di suatu instansi pemerintah, sehingga dengan demikian substansi hukum yang mengatur kewajiban penggunaan Produk Dalam Negeri menjadi tidak bisa dijalankan dengan optimal. Inilah kendala penerapan aturan penggunaan Produk Dalam Negeri dari sudut substansi hukum. Alhasil, peraturan penggunaan Produk Dalam Negeri menjadi tidak memiliki pengaruh atau efek apa pun pada proses pengadaan barang/jasa sampai dengan akhir tahun 2022. Hal ini makin tidak terlihat pengaruhnya dengan masih kurangnya sosialisasi oleh pemerintah atas aturan-aturan tersebut, sehingga tidak banyak yang diketahui oleh insan/pejabat pengadaan barang/jasa di berbagai instansi pemerintah yang menjadi peserta Bimbingan Teknis.

Selanjutnya aturan Produk Dalam Negeri dilihat dari struktur hukumnya. Struktur, tentu saja, adalah salah satu elemen dasar dan jelas dari sistem hukum. Struktur suatu sistem adalah kerangka sistemnya; itu adalah bentuk permanen, badan institusional dari sistem, tulang yang keras dan kaku yang menjaga proses mengalir dalam batas. Kami mendeskripsikan pemutusan sistem peradilan ketika kami berbicara tentang jumlah hakim, juri pengadilan, bagaimana

pengadilan yang lebih tinggi ditumpuk di atas pengadilan yang lebih rendah, orang-orang yang terikat dengan berbagai pengadilan, dan peran mereka terdiri dari apa (Friedman, 1975).

Pada wilayah sub sistem hukum, struktur hukum, misalnya kajian dapat meliputi (Tanya, 2013):

1. Lembaga hukum (dari sisi aturan, manajemen, arsitektur, geografis, historis, dan lain sebagainya).
2. Struktur dan mekanisme peradilan (dari sisi aturan, ekonomi, kekuasaan, administrasi, manajemen, sosial dan budaya).
3. Personal penegak hukum (dari sisi kekuasaan dan kewenangan formal, psikis, kecakapan, etos, aspek biologis, orientasi nilai, penghasilan, latar belakang pendidikan dan lain-lain).
4. Sarana dan prasarana hukum (dari sisi kuantitas, kualitas, kegunaan, manfaat, efisiensi dan lain-lain).

Dalam penelitian ini, kajian struktur hukumnya disesuaikan dengan pedoman struktur hukum dari Lawrence M. Friedman, di mana pedoman tersebut diterapkan, yaitu melihat kepada lembaga (pranata dan aparatur) mana yang berwenang untuk melaksanakan pengawasan atas penerapan penggunaan Produk Dalam Negeri, bagaimana aturannya, serta kewenangan apa saja yang terkait dengan pengawasan penggunaan Produk Dalam Negeri tersebut.

Adapun untuk pengawasan penggunaan Produk Dalam Negeri dan untuk melaksanakan peningkatan penggunaan Produk Dalam Negeri ini, menurut ketentuan Pasal 73 Peraturan Pemerintah nomor 29 tahun 2018 tentang Pemberdayaan Industri, pemerintah pusat membentuk Tim Nasional Peningkatan Penggunaan Produk Dalam Negeri, yang selanjutnya disebut Tim Nasional P3DN. Selengkapnya ketentuan ini menyatakan:

1. Dalam rangka pelaksanaan peningkatan penggunaan Produk Dalam Negeri, pemerintah pusat membentuk Tim Nasional Peningkatan Penggunaan Produk Dalam Negeri, yang selanjutnya disebut Tim Nasional P3DN.
2. Tim Nasional P3DN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan presiden.
3. Untuk mendukung Tim Nasional P3DN, dibentuk satuan kerja P3DN di bawah Menteri.

Ketentuan ini ditegaskan kembali oleh Pasal 74 Peraturan Pemerintah nomor 29 tahun 2018 tentang Pemberdayaan Industri, bahwa:

1. Untuk mengoptimalkan penggunaan Produk Dalam Negeri, dibentuk Tim P3DN pada setiap pengguna Produk Dalam Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 yang beranggotakan wakil dari unsur Pemerintah pusat atau Pemerintah Daerah dan unsur dunia usaha.
2. Tim P3DN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas:
 - a. Melakukan koordinasi, pengawasan, dan evaluasi pelaksanaan peningkatan penggunaan Produk Dalam Negeri di lingkungan masing-masing;
 - b. Memberikan tafsiran final atas permasalahan kebenaran nilai TKDN antara produsen Barang atau penyedia Jasa dengan tim pengadaan Barang/Jasa; dan
 - c. Melakukan tugas lain yang terkait dengan peningkatan penggunaan Produk Dalam Negeri.

Dari ketentuan-ketentuan di atas, dapat terlihat dengan jelas bahwa pembentukan Tim P3DN dilakukan pada tingkat pusat dan daerah dengan 3 (tiga) tugas yang sama sebagaimana dinyatakan di dalam Pasal 74 ayat (2) Peraturan Pemerintah nomor 29 tahun 2018 tentang Pemberdayaan Industri. Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 73 ayat (2) Peraturan Pemerintah nomor 29 tahun 2018 tentang Pemberdayaan Industri di atas, maka pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden nomor 24 tahun 2018 tentang Tim Nasional Peningkatan Penggunaan Produk Dalam Negeri. Menurut Pasal 3 Keputusan Presiden ini, Tim Nasional P3DN yang terdiri dari para menteri dan pejabat setingkat menteri ini memiliki tugas sebagai berikut:

1. melakukan pemantauan terhadap penggunaan produk dalam negeri sejak tahap perencanaan dalam pengadaan barang/jasa yang dilakukan oleh lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, lembaga pemerintah lainnya, satuan kerja perangkat daerah, badan usaha milik negara, badan hukum lainnya yang dimiliki negara, badan usaha milik daerah, dan badan usaha milik swasta sesuai ketentuan sebagaimana tercantum dalam Pasal 57 Peraturan Pemerintah nomor 29 tahun 2018 tentang Pemberdayaan Industri.
2. Melakukan koordinasi dan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas Tim Peningkatan Penggunaan Produk Dalam Negeri pada lembaga negara, kementerian, lembaga negara non kementerian, lembaga pemerintah lainnya, satuan perangkat kerja daerah, badan usaha milik negara, badan usaha lainnya yang dimiliki negara, badan usaha milik daerah dan badan usaha swasta.
3. Melakukan promosi dan sosialisasi mengenai produk dalam negeri, mendorong pendidikan sejak dini mengenai kecintaan, kebanggaan dan kegemaran menggunakan produk dalam negeri, serta memberikan akses informasi produk dalam negeri.
4. Mengawasi implementasi konsistensi nilai Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) pada produk barang/jasa berdasarkan sertifikat yang dimiliki oleh produsen barang/jasa yang bersangkutan, dan
5. Mengoordinasikan penyelesaian permasalahan yang timbul terkait dengan penghitungan nilai TKDN dan implementasi konsistensi nilai TKDN sesuai dengan sertifikat atau dokumen lain yang dimiliki oleh produsen barang/jasa.

Meskipun sudah ada aturan mengenai Tim P3DN sejak tahun 2018, namun demikian dalam pengawasan penerapan penggunaan Produk Dalam Negeri ini ternyata juga belum berjalan maksimal di seluruh Indonesia. Hal mana terlihat dari masih banyaknya insan/pejabat pengadaan barang/jasa yang tidak mengenal apa yang dimaksud dengan Tim P3DN, baik aturannya, pembentukannya, termasuk tugas dari tim P3DN tersebut. Hal mana terlihat dari hasil riset berikut:

Tabel 2: Pemahaman akan tugas dan tanggung jawab Tim P3DN						
No.	Tanggal Bimbingan	Lokasi	Peserta	Paham	Punya Tim	Penyelenggara
1	19-20 Juli 2022	Jakarta	77	15	4	LPKN
2	9-10 Agustus 2022	Jakarta	56	11	2	LPKN
3	22 September'2022	Batam	105	17	21	Kementerian
4	5-6 Oktober 2022	Jakarta	74	13	5	LPKN
5	6 Oktober 2022	Jakarta	33	12	7	Lembaga Negara
6	25 Oktober 2022	Jakarta	45	21	15	Lembaga Negara
7	16-17 November 2022	Jakarta	23	5	3	LPKN
8	24-25 November 2022	Jakarta	85	23	21	BUMN
9	8 Desember 2022	Jakarta	25	6	1	SKPD
10	4 Januari 2023	Jakarta	35	12	4	Anak BUMN
11	6-7 Februari 2023	Jakarta	38	8	2	LPKN
12	13-14 Februari 2023	Jambi	20	7	2	LPKN
13	15-16 Maret 2023	Jakarta	20	9	3	LPKN
14	11 April' 2023	Online	52	0	0	LPKN
15	12-13 April 2023	Jakarta	12	4	2	LPKN
16	23-24 Mei'2023	Jakarta	18	0	0	LPKN
Total			718	163	92	
Persentasi			100%	23%	13%	

Sumber: Data Riset

Ketidaktahuan dan ketidakpahaman mengenai Tim P3DN ini otomatis akan mengakibatkan ketidaktahuan terkait tugas dan tanggung jawab dari tim tersebut. Bahkan di beberapa instansi pemerintah, baik di pusat maupun di daerah masih banyak yang belum memiliki atau belum membentuk Tim P3DN, padahal pembentukan tim ini adalah amanat dari ketentuan Pasal 73 dan 74 Peraturan Pemerintah nomor 29 tahun 2018 tentang Pemberdayaan Industri. Hal ini tentu menjadi kendala dalam penerapan aturan penggunaan Produk Dalam Negeri karena pembentukan tim tersebut adalah salah satu persyaratan yang tidak bisa dipisahkan dari penerapan aturan penggunaan Produk Dalam Negeri.

Dari sudut pandang budaya hukum akan penerapan aturan penggunaan Produk Dalam Negeri, maka perlu dipahami bahwa yang dimaksud dengan: *“Budaya hukum merupakan salah satu komponen hukum yang sangat penting untuk memahami berlakunya hukum pada suatu bangsa tertentu. Budaya hukum isinya berupa nilai-nilai, tradisi dan lain-lain kekuatan spiritual. Komponen yang bersifat spiritual ini berfungsi sebagai kekuatan penggerak bekerjanya hukum. Hal ini berarti suatu sistem hukum akan bisa bekerja secara efektif atau tidak sangat dipengaruhi oleh budaya hukumnya dan perbedaan budaya hukum suatu bangsa akan menentukan bagaimana kenyataannya hukum itu bekerja.”* (Sudjito, 2014). Yang dimaksud dengan budaya hukum adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum – kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Dengan kata lain, bagian dari budaya umum itulah yang menyangkut sistem hukum. Pemikiran dan pendapat ini sedikit banyak menjadi penentu jalannya proses hukum (Friedman, 2014). Dengan kata lain, budaya hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan (Friedman, 2014).

Kajian budaya hukum bisa meliputi sistem budaya, sistem nilai, pengetahuan hukum, kesadaran hukum, dan lain sebagainya. Beragam ruang lingkup kajian hukum itu, tentunya membutuhkan beragam pendekatan dan metode yang berbeda pula yang berasal dari berbagai disiplin ilmu (Tanya, 2013). Dalam penelitian yang dilakukan, budaya hukum yang diteliti adalah bagaimana insan/pejabat pengadaan barang/jasa bersikap terhadap aturan penggunaan Produk Dalam Negeri, baik sistem budaya, sistem nilai, pengetahuan hukum, kesadaran hukum, dan apa saja yang mempengaruhi pemikiran mereka di dalam menerapkan aturan tersebut.

Dari berbagai pendapat mengenai teori efektivitas hukum sebagaimana diulas di atas, adalah sangat penting untuk memosisikan efektivitas hukum itu sendiri dalam praktiknya sebagai bentuk patuh atau tidak patuhnya masyarakat atau badan hukum atau si pelaksana hukum itu sendiri. Upaya untuk mematuhi itu bisa ditentukan melalui berbagai persyaratan, termasuk persyaratan yang diatur melalui peraturan terkait.

Untuk menjadi budaya penerapan penggunaan Produk Dalam Negeri, sekaligus memudahkan penerapan di dalam praktiknya, sekaligus guna membuat patuh para insan/pejabat pengadaan barang/jasa di instansi pemerintah, ketentuan Pasal 62 Peraturan Pemerintah nomor 29 tahun 2018 tentang Pemberdayaan Industri menyatakan bahwa:

1. Dalam penyusunan dokumen pengadaan Barang/Jasa, pejabat pengadaan Barang/Jasa wajib mencantumkan persyaratan Produk Dalam Negeri yang wajib digunakan.
2. Pejabat pengadaan Barang/Jasa dapat meminta klarifikasi terhadap kebenaran nilai TKDN yang tercantum dalam daftar inventarisasi Barang/Jasa produksi dalam negeri kepada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Perindustrian.

Penerapan ketentuan Pasal 62 Peraturan Pemerintah nomor 29 tahun 2018 tentang Pemberdayaan Industri akan menjadi budaya bagi insan/pejabat pengadaan barang/jasa jika mereka sudah melaksanakannya. Namun demikian, meskipun ada kewajiban untuk memuat penggunaan Produk Dalam Negeri dalam dokumen-dokumen terkait pengadaan barang/jasa, namun dalam penerapan penggunaan Produk Dalam Negeri, budaya berupa kepatuhan hanya bisa diperoleh jika insan/pejabat pengadaan barang/jasa di instansi pemerintah memahami akan isi dari peraturan-peraturan terkait penggunaan Produk Dalam Negeri itu sendiri. Dari riset

yang dilakukan terlihat bahwa pemahaman tersebut masih jauh dari maksimal. Riset (*cek tabel I-red*) memperlihatkan bahwa pemahaman akan TKDN adalah pemahaman yang paling rendah, padahal memahami dan mengerti cara menghitung TKDN adalah hal paling penting karena capaian TKDN adalah untuk membuktikan produk tersebut adalah Produk Dalam Negeri atau bukan. Dengan rendahnya pemahaman tersebut, maka budaya hukum yang diharapkan bisa tercipta dari penerapan aturan penggunaan Produk Dalam Negeri menjadi tidak bisa terbentuk.

Terkait dengan cara perhitungan TKDN sendiri, baik Peraturan Presiden nomor 16 tahun 2018 Pengadaan Barang/Jasa dan Peraturan Presiden nomor 12 tahun 2021 tentang Perubahan Peraturan Presiden nomor 16 tahun 2018 sama sekali tidak memberikan format perhitungan TKDN. Hal ini merupakan kelemahan secara aturan, yang kemudian menjadi kendala karena insan/pejabat pengadaan barang/jasa di instansi pemerintah dalam menerapkan aturan penggunaan Produk Dalam Negeri. Ketiadaan format perhitungan TKDN di kedua peraturan tersebut mengakibatkan insan/pejabat pengadaan barang/jasa menjadi merasa tidak ada panutan yang bisa dijadikan dasar untuk menghitung TKDN tersebut.

Sebenarnya, meskipun tidak ada format perhitungan TKDN di dalam kedua peraturan tersebut, namun untuk perhitungan TKDN pada pengadaan barang/jasa di lingkungan pemerintah sebenarnya bisa mengacu kepada Peraturan Menteri Perindustrian nomor 16/M-IND/PER/2/2011 tentang Ketentuan dan Tata Cara Penghitungan Tingkat Komponen Dalam Negeri. Namun, lagi-lagi, karena peraturan ini sudah lama, yaitu peraturan yang lahir pada tahun 2011, dan sosialisasi peraturan ini juga tidak maksimal, maka dapat dipastikan peraturan tersebut tidak dikenal oleh insan/pejabat pengadaan barang/jasa di instansi pemerintah. Akibatnya, budaya hukum untuk penggunaan Produk Dalam Negeri adalah adanya budaya yang apatis dan terkesan tidak mau tahu menahu sampai kemudian Presiden mengeluarkan Instruksi Presiden nomor 2 tahun 2022 tentang Percepatan Peningkatan Penggunaan Produk Dalam Negeri dan Produk Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan Koperasi Dalam Rangka Menyukseskan Gerakan Nasional Bangga Buatan Indonesia Pada Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah pada tanggal 30 Maret 2022. Instruksi ini ditujukan kepada Para Menteri Kabinet sampai ke tingkat Bupati/Walikota. Instruksi mana lahir karena budaya hukum penggunaan Produk Dalam Negeri masih bersifat apatis karena kendala yang disampaikan di atas.

Dengan adanya kendala-kendala sebagaimana dipaparkan di atas, tentu efek dari kendala ini adalah berimbas kepada tidak maksimalnya belanja Produk Dalam Negeri oleh instansi pemerintah, dan secara sosial ekonomi akan berdampak pula kepada kurang berkembangnya Produk Dalam Negeri yang selama ini masih bersaing ketat dengan produk impor di dalam memenangkan paket-paket pengadaan barang/jasa di berbagai instansi pemerintah.

Tidak bisa dibayangkan jika belanja negara pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2023 yang dialokasikan sebesar Rp3.061,2 triliun dari total APBN, yang terdiri dari belanja Kementerian/Lembaga sebesar Rp1.000,8 triliun, belanja non Kementerian/Lembaga sebesar Rp1.245,6 triliun, serta Transfer ke Daerah sebesar Rp814,7 triliun, sebagian besar digunakan untuk belanja barang impor. Ini akan mengakibatkan pelaku usaha dalam negeri akan menjadi ironi "*tikus mati di lumbung padi*", karena produk mereka tidak dibeli secara maksimal oleh instansi pemerintah yang terang-terangan merupakan pembelanja terbesar setiap tahun. Padahal kita tahu bahwa APBN itu sebagian besar berasal dari pembayaran pajak masyarakat dan pelaku usaha dalam negeri, sehingga ada baiknya fokus belanja instansi pemerintah adalah ke belanja Produk Dalam Negeri.

Upaya Memaksa Penggunaan Produk Dalam Negeri Pada Pengadaan Barang/Jasa

Pengadaan Produk Dalam Negeri secara maksimal sebenarnya dapat merubah pola "*demand side policy*" di instansi pemerintah, sehingga praktik pengadaannya akan membuat arah "*value for money*" pengadaan barang/jasa juga bisa berubah lebih baik dengan mengutamakan berbelanja atau membeli Produk Dalam Negeri. Karena itu pula, pemerintah

bisa meningkatkan atau merubah atau melakukan inovasi pada kebijakan terkait “*demand/permintaan*” pada pengadaan barang/jasa dengan melakukan upaya paksa, sehingga pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan benar-benar bisa efektif dan efisien pada hasil maupun prosesnya dalam penggunaan Produk Dalam Negeri tersebut.

Salah satu upaya paksa tersebut adalah keberadaan Instruksi Presiden nomor 2 tahun 2022 tentang Percepatan Peningkatan Penggunaan Produk Dalam Negeri dan Produk Usaha Mikro, Usaha Kecil dan Koperasi Dalam Rangka Menyukseskan Gerakan Nasional Bangga Buatan Indonesia Pada Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang keluar pada tanggal 30 Maret 2022. Instruksi ini membuat hukum yang dibuat sebelumnya, yaitu berupa Undang-undang dan peraturan pelaksanaannya menjadi alat yang bisa dipakai guna memaksimalkan penggunaan Produk Dalam Negeri. Terkait penggunaan Produk Dalam Negeri, dalam Instruksi Presiden ini diperintahkan agar:

1. Menetapkan dan/atau mengubah kebijakan dan/atau peraturan perundang-undangan untuk mempercepat peningkatan penggunaan produk dalam negeri dan pemberdayaan Usaha Mikro, Usaha Kecil dan Koperasi.
2. Merencanakan dan mengalokasikan dan merealisasikan pengadaan barang/jasa pemerintah yang menggunakan produk dalam negeri di Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah.
3. Merencanakan, mengalokasikan dan merealisasikan paling sedikit 40% (empat puluh persen) nilai anggaran belanja barang/jasa untuk menggunakan produk Usaha Mikro, Usaha Kecil dan Koperasi dari hasil produksi dalam negeri.
4. Mendukung pencapaian target belanja Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun anggaran 2022 paling sedikit Rp.400 triliun untuk produk dalam negeri dengan prioritas produk Usaha Mikro, Usaha Kecil dan Koperasi.
5. Membentuk Tim Peningkatan Penggunaan Produk Dalam Negeri (Tim P3DN) pada Kementerian/ Lembaga dan Pemerintah Daerah.
6. Menyusun *roadmap* strategi peningkatan penggunaan produk dalam negeri dan produk Usaha Mikro, Usaha Kecil dan Koperasi, termasuk *roadmap* peningkatan jumlah produk dalam negeri menuju 1.000.000 (satu juta) produk tayang dalam katalog elektronik.
7. Menggunakan produk dalam negeri yang memiliki Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) apabila terdapat produk dalam negeri dengan penjumlahan nilai TKDN dan nilai Bobot Manfaat Perusahaan minimal 40% (empat puluh persen).
8. Mendorong percepatan penayangan produk dalam negeri dan produk Usaha Mikro, Usaha Kecil dan Koperasi pada katalog sektoral/katalog lokal.
9. Mencantumkan syarat wajib menggunakan produk dalam negeri dan produk yang dihasilkan Usaha Mikro, Usaha Kecil dan Koperasi/Artisan pada semua kontrak kerja sama.
10. Menghapuskan persyaratan yang menghambat penggunaan produk dalam negeri dan produk Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan Koperasi dalam Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah.
11. Memberikan preferensi harga dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah untuk pembelian produk dalam negeri yang memiliki nilai TKDN paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Instruksi Presiden ini diharapkan bisa memaksa setiap instansi pemerintah untuk mempercepat penggunaan dan pengembangan produk dalam negeri dari Usaha Mikro, Usaha Kecil dan Koperasi, serta bisa menyukseskan Gerakan Nasional Bangga Buatan Indonesia pada pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah. Hal memaksa ini bisa dilihat dari adanya kewajiban pada Instruksi Pertama angka 7 untuk: “*Menyampaikan program pengurangan impor paling lambat pada tahun 2023 sampai dengan 5% (lima persen) bagi Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah yang masih melakukan pemenuhan belanja melalui impor.*”

Kewajiban ini tentunya, mau tak mau, akan memaksa setiap instansi pemerintah, baik di pusat maupun di daerah, untuk mengurangi belanja produk impor dan meningkatkan belanja Produk Dalam Negeri. Secara umum, Instruksi ini diharapkan bisa memaksa setiap instansi pemerintah tidak hanya meningkatkan penggunaan Produk Dalam Negeri, namun juga harus membentuk Tim P3DN di masing-masing instansi sesuai yang diwajibkan, sehingga bisa memaksimalkan pencapaian TKDN di setiap barang/jasa yang dibeli. Peningkatan penggunaan Produk Dalam Negeri melalui upaya paksa ini bisa memiliki dampak positif bagi sebuah negara maupun bagi kelangsungan bisnis, antara lain yaitu:

1. Dapat mengurangi biaya impor untuk pengadaan barang/jasa pemerintah.

Penggunaan Produk Dalam Negeri dapat meminimalkan biaya pengadaan barang/jasa, sekaligus menjaga reputasi suatu negara karena mengutamakan penggunaan Produk buatan masyarakatnya/Dalam Negeri.

2. Meningkatkan kepercayaan pelaku bisnis di dalam negeri pada pemerintah.

Dengan memaksimalkan penggunaan Produk Dalam Negeri di suatu negara, memungkinkan pelaku bisnis untuk memiliki kepercayaan tinggi pada keputusan atau regulasi pemerintah, dan memungkinkan diterimanya 'pengakuan' atas produk Dalam Negeri, sehingga memungkinkan pelaku bisnis memiliki niat yang lebih besar untuk menambah investasi serta merencanakan masa depan usahanya.

3. Mengurangi masalah ekonomi secara luas.

Penggunaan produk Dalam Negeri secara efektif memungkinkan berbagai hasil secara sosial, lingkungan, dan ekonomi yang saling terkait, menciptakan kondisi lokal dan nasional di mana perusahaan nasional dapat berkembang lebih baik. Pengembangan usaha nasional juga akan membantu mengikis pengangguran dan membantu pengentasan kemiskinan di suatu negara.

Selain itu pula, guna mengetahui pemenuhan dan kepatuhan terhadap pelaksanaan peningkatan penggunaan produk Dalam Negeri, termasuk konsistensi komitmen pengguna Produk Dalam Negeri dalam peningkatan penggunaan Produk Dalam Negeri, dapat dilakukan upaya memaksa juga dengan cara memberikan sanksi yang tegas bagi insan/pejabat pengadaan barang/jasa. Bagi insan/pejabat pengadaan barang/jasa, jika melakukan pelanggaran atas ketentuan penggunaan Produk Dalam Negeri ini harus dikenakan sanksi sesuai ketentuan Pasal 86 ayat (2) Undang-undang nomor 3 tahun 2014 tentang Perindustrian, yaitu sanksi administratif berupa:

1. Peringatan tertulis;
2. Denda administratif; dan/atau
3. Pemberhentian dari jabatan pengadaan barang/jasa.

Khusus sanksi bagi pejabat pengadaan barang/jasa berupa denda, maka menurut ketentuan Pasal 107 ayat (6) Peraturan Pemerintah nomor 29 tahun 2018 tentang Pemberdayaan Industri, sanksi denda administratif sebagaimana dimaksud adalah sebesar 1 % (satu persen) dari nilai kontrak pengadaan Barang/Jasa, dengan nilai paling tinggi Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Dengan adanya pengenaan denda ini, maka insan/pejabat pengadaan barang/jasa di instansi pemerintah tidak bisa berbuat lain, selain mematuhi semua aturan penggunaan Produk Dalam Negeri. Dengan adanya pemberian sanksi yang tegas kepada insan/pejabat pengadaan barang/jasa yang melanggar aturan penerapan penggunaan Produk Dalam Negeri, maka hal tersebut bisa memaksa insan/pejabat pengadaan barang/jasa untuk patuh dan menerapkan penggunaan Produk Dalam Negeri sesuai dengan aturan yang ada.

Untuk makin meningkatkan kepatuhan insan/pejabat pengadaan barang/jasa dalam memaksimalkan penggunaan Produk Dalam Negeri, pengawasan perlu juga ditingkatkan. Pengawasan terhadap pelaksanaan peningkatan penggunaan Produk Dalam Negeri, menurut Pasal 76 Peraturan Pemerintah nomor 29 tahun 2018 tentang Pemberdayaan Industri dilakukan oleh Aparatur Pengawas Internal Pemerintah (APIP) serta pejabat pengawas internal dan Tim

P3DN sesuai dengan kewenangan masing-masing. Pengawasan sebagaimana dimaksud dilakukan untuk mengetahui pemenuhan dan kepatuhan terhadap pelaksanaan peningkatan penggunaan produk Dalam Negeri termasuk konsistensi komitmen pengguna Produk Dalam Negeri dalam peningkatan penggunaan Produk Dalam Negeri.

KESIMPULAN

Dari struktur hukum penggunaan Produk Dalam Negeri dapat dilihat bahwa secara substansi hukum, aturan yang mewajibkan penggunaan Produk Dalam Negeri sudah cukup banyak tersedia/disediakan oleh pemerintah, namun tidak berjalan secara maksimal dikarenakan ketidakpahaman dari insan/pejabat pengadaan barang/jasa, terutama terkait aturan mengenai penghitungan TKDN. Padahal penghitungan ini merupakan syarat agar barang/jasa bisa berstatus Produk Dalam Negeri pada pengadaan barang/jasa. Di pihak lain, meskipun secara struktur hukum sudah terbentuk Tim P3DN di tingkat nasional, namun turunan tim ini masih banyak yang belum dibentuk oleh berbagai instansi pemerintah, baik di tingkat kelembagaan pusat maupun oleh pemerintah daerah. Akibatnya, secara budaya hukum, perilaku insan/pejabat pengadaan barang/jasa di berbagai instansi pemerintah terlihat masih apatis, sehingga penerapan penggunaan Produk Dalam Negeri masih belum membudaya. Kendala dari semua ini adalah kurangnya pemahaman dari insan/pejabat pengadaan barang/jasa atas aturan penggunaan Produk Dalam Negeri. Hal mana terjadi karena kurangnya sosialisasi dari pemerintah atas peraturan terkait penggunaan Produk Dalam Negeri.

Keberadaan Instruksi Presiden nomor 2 tahun 2022 tentang Percepatan Peningkatan Penggunaan Produk Dalam Negeri dan Produk Usaha Mikro, Usaha Kecil dan Koperasi Dalam Rangka Menyukseskan Gerakan Nasional Bangga Buatan Indonesia Pada Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dapat menjadi sarana untuk memaksa insan/pejabat pengadaan barang/jasa untuk menerapkan aturan penggunaan Produk Dalam Negeri secara maksimal. Pengenaan sanksi berupa denda kepada insan/pejabat pengadaan barang/jasa secara tegas, juga bisa menjadi upaya memaksa untuk patuh pada aturan penggunaan Produk Dalam Negeri.

REFERENSI

- Undang-undang nomor 3 tahun 2014 tentang Perindustrian (Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2014).
- Peraturan Pemerintah nomor 29 tahun 2018 tentang Pemberdayaan Industri (Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 101 Tahun 2018).
- Instruksi Presiden nomor 2 tahun 2022 tentang Percepatan Peningkatan Penggunaan Produk Dalam Negeri dan Produk Usaha Mikro, Usaha Kecil dan Koperasi Dalam Rangka Menyukseskan Gerakan Nasional Bangga Buatan Indonesia Pada Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- Allott, A. (n.d.). *The Effectiveness of Laws* (Vol. 15, Issue 2). <https://scholar.valpo.edu/vulr/vol15/iss2/1>.
- Friedman, Lawrence M. (1975). *The Legal System: A Social Science Perspective*. Russel Sage Foundation.
- Friedman, Lawrence M. (2001). *American Law: An Introduction, 2nd Edition*, penerjemah Wishnu Basuki (1st ed.). PT Tatanusa.
- Ilmuh, Gudang. (2014). *Substansi Hukum*. Retrive: <https://Gudangilmuh.Blogspot.Com/2014/11/Substansi-Hukum.Html>.
- Hersch, John & Viscusi, W. (2012). *Law and Economics as a Pillar of Legal Education*. Review of Law & Economics.
- HS, Salim & Nurbaini, Erlies Septiana. (2017). *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertas* (5th ed., Vol. 1). PT RajaGrafindo Persada.
- Kaplow, L & Shabell S. (1999). *Economic Analysis of Law*. Handbook of Public Economis.

- Kelsen, Hans. (1995). *Teori Hukum Murni: Konsep Hukum* (Terbatas, Vol. 1). Rimdi Press.
- Muhammad, Abdul Kadir. (2004). *Hukum dan Penelitian Hukum* (Vol. 1). PT Citra Aditya Bakti.
- Soekanto, S & Mamudji, S. (2006). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Vol. 8). PT RajaGrafindo Persada.
- Sudjito. (2014). *Ilmu Hukum Holistik: Studi Untuk Memahami Kompleksitas dan Pengaturan Pengelolaan Irigasi*. Gajah Mada University Press.
- Tanya, Bernard L. & dkk. (2013). *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Genta Publishing.
- Hadianto, zen. (2014, January 4). *Teori Sistem Hukum dari Lawrence M. Freidman*. Retrive: <http://Zenhadianto.Blogspot.Co.Id/>.