

Antara Regulasi dan Realita: Problematika Penerapan TKDN dalam Pengadaan Konstruksi Pemerintah di Indonesia

T. Zikril Fallach^{1*}, Khairani², Syofiarti³

¹ Kementerian Pekerjaan Umum, Jl Patimura No. 20, DKI Jakarta, Indonesia

^{2,3} Fakultas Hukum Universitas Andalas, Jl. Pancasila No.10, Sumatera Barat, Indonesia

* Corresponding author's e-mail : t.zikrilfallach@pu.go.id

ARTICLE INFO	ABSTRACT
Keywords : Local Content, Construction Procurement, Administrative Law, Compliance, Policy Enforcement. How To Cite : Fallach, T., Khairani, K., & Syofiarti, S. (2025). Antara Regulasi dan Realita: Problematika Penerapan TKDN dalam Pengadaan Konstruksi Pemerintah di Indonesia. <i>Nagari Law Review</i>, 9(1), 41-51. DOI : 10.25077/nalrev.v.9.i.1.p.41-51.2025	The Domestic Component Level (TKDN) policy aims to strengthen Indonesia's domestic industries through government procurement. However, implementation in public construction projects often fails to meet expectations. This study evaluates TKDN compliance, identifies causes of non-compliance, and assesses administrative enforcement effectiveness using a juridical-empirical approach on five strategic infrastructure projects under Balai Jasa Konstruksi Wilayah I (BJKW I) Banda Aceh. Findings reveal significant implementation gaps: two of five projects failed to meet TKDN thresholds per Minister Decree No. 602/KPTS/M/2023, including one with zero percent realization, yet no sanctions were imposed. Four systemic factors cause non-compliance: low technical literacy among contractors, inadequate documentation infrastructure, weak supervision by project owners, and absent enforcement mechanisms. The study identifies an "enforcement deficit" where legal norms lose regulatory power due to inconsistent application. This creates unfair competition where compliant contractors gain no advantage while violators face no consequences. Research confirms Van Meter and Van Horn's implementation theory, showing policy success requires implementer capacity, inter-organizational communication, and enforcement consistency. The study recommends five strategic measures: integrated real-time verification systems, comprehensive capacity building, cross-agency coordination units, automatic sanctions, and positive incentives for compliance. Transformation from compliance-oriented to performance-oriented implementation is essential for achieving TKDN's industrial strengthening objectives.

1. Pendahuluan

Pembangunan infrastruktur merupakan salah satu instrumen penting yang digunakan negara untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan daya saing nasional. Investasi negara di sektor konstruksi tidak hanya berdampak pada tersedianya fasilitas publik, tetapi juga membuka lapangan kerja, memperkuat rantai pasok nasional, dan mendorong pertumbuhan industri lokal. Oleh karena itu, penting bagi setiap rupiah yang dibelanjakan oleh negara dalam proyek infrastruktur dapat memberikan efek pengganda (*multiplier effect*) yang maksimal bagi perekonomian domestik.

Salah satu kebijakan strategis yang diadopsi pemerintah untuk mewujudkan tujuan tersebut adalah kewajiban Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN). TKDN merupakan ukuran prosentase kandungan lokal yang harus dipenuhi dalam pengadaan barang/jasa pemerintah, termasuk proyek konstruksi. Kebijakan ini merupakan bentuk konkret dari prinsip *economic nationalism*, yakni

keberpihakan negara terhadap penguatan sektor industri dalam negeri melalui intervensi kebijakan publik¹.

Secara normatif, TKDN telah diatur dalam berbagai regulasi berjenjang. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian pada Pasal 86 menegaskan bahwa pemerintah dan/atau lembaga wajib menggunakan produk dalam negeri apabila telah memenuhi syarat teknis, ketersediaan, dan harga wajar. Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi turut memperkuat mandat penggunaan produk dalam negeri dalam pelaksanaan proyek konstruksi.

Implementasi teknisnya kemudian dijabarkan dalam Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang mewajibkan penggunaan produk dalam negeri dengan nilai TKDN sesuai ketentuan. Lebih spesifik untuk sektor konstruksi, Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 602/KPTS/M/2023 tentang Pedoman Teknis Verifikasi Tingkat Komponen Dalam Negeri Konstruksi menetapkan nilai ambang batas TKDN minimal untuk berbagai jenis konstruksi. Dalam keputusan tersebut ditetapkan bahwa proyek konstruksi gedung negara wajib mencapai TKDN minimal 40%, konstruksi jalan minimal 35%, dan konstruksi pengairan minimal 30%, dengan mekanisme verifikasi yang dilakukan oleh Balai Jasa Konstruksi Wilayah.

Namun dalam praktik, pelaksanaan kebijakan TKDN di sektor konstruksi menghadapi tantangan serius. Data lapangan yang diperoleh dari wilayah kerja Balai Jasa Konstruksi Wilayah I (BJKW I) Banda Aceh menunjukkan adanya kesenjangan signifikan antara nilai TKDN yang direncanakan dalam dokumen kontrak dengan realisasi pelaksanaannya di lapangan. Dari 10 proyek prioritas yang ditetapkan sebagai mandatory untuk diverifikasi TKDN oleh BJKW I, terdapat proyek-proyek yang gagal memenuhi ambang batas nilai TKDN sebagaimana dipersyaratkan dalam Kepmen PUPR 602 tahun 2023, tanpa dikenai sanksi administratif yang memadai. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan yang lebar antara regulasi dan implementasi, atau dalam istilah ilmu kebijakan publik disebut sebagai *implementation gap* (kesenjangan)².

Situasi ini menjadi paradoks hukum dan kebijakan. Di satu sisi, negara telah merumuskan kebijakan yang bersifat afirmatif dan wajib dengan parameter yang jelas melalui Kepmen PUPR 602/2023, namun di sisi lain, pelaksanaannya tidak ditunjang dengan sistem pengawasan dan penegakan hukum yang memadai. Dalam teori instrumentalisme hukum, hukum dianggap sebagai alat untuk mencapai tujuan negara, termasuk mendorong industrialisasi. Namun, menurut Satjipto Rahardjo, apabila hukum tidak ditegakkan dengan baik, maka ia hanya akan menjadi simbol formal belaka tanpa makna substantif bagi masyarakat dan pelaku usaha³.

Keberhasilan implementasi kebijakan publik, sebagaimana dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn, sangat bergantung pada koherensi tujuan kebijakan, kapabilitas aparatur pelaksana, kualitas komunikasi antarlembaga, serta sikap dan kepentingan para aktor kebijakan⁴. Dalam konteks TKDN konstruksi, ketidakpatuhan pelaku usaha dapat disebabkan oleh banyak faktor, mulai dari rendahnya literasi regulasi terhadap ketentuan teknis Kepmen PUPR 602/2023, ketiadaan insentif dan disinsentif yang jelas, hingga lemahnya mekanisme pertanggungjawaban hukum dalam sistem verifikasi yang dilakukan BJKW.

Penelitian ini fokus pada evaluasi implementasi kebijakan TKDN di wilayah kerja BJKW I Banda Aceh yang mencakup lima provinsi: Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, dan Kepulauan Riau. BJKW I memiliki mandat untuk melakukan verifikasi teknis terhadap 10 proyek konstruksi prioritas

¹ Riant Nugroho. (2011). *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan* (Jakarta: Elex Media Komputindo, hlm. 223.

² Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn. (1975). "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Administration & Society*, Vol. 6, No. 4. hlm. 445-488.

³ Satjipto Rahardjo. (2007). *Hukum dan Perubahan Sosial* (Bandung: Sinar Baru Algensindo), hlm.32.

⁴ Van Meter dan Van Horn. *Op.Cit.* hlm. 462-465.

yang bersumber dari APBN berdasarkan ketentuan Kepmen PUPR 602/2023. Dari 10 proyek tersebut, penelitian ini menganalisis 5 proyek yang telah menyelesaikan proses verifikasi TKDN oleh tim teknis BJKW I sebagai representasi implementasi kebijakan di lapangan.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut: Bagaimana tingkat kepatuhan pelaku usaha terhadap ketentuan TKDN dalam proyek konstruksi pemerintah berdasarkan standar Keputusan Menteri PUPR Nomor 602/KPTS/M/2023?

2. Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-empiris dengan desain studi kasus evaluatif (*evaluative case study*). Pendekatan yuridis-empiris dipilih karena penelitian ini tidak hanya mengkaji norma-norma hukum positif terkait kebijakan TKDN, tetapi juga mengevaluasi realitas implementasinya di lapangan⁵. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk mengidentifikasi kesenjangan antara apa yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) dan kenyataan penerapannya dalam praktik (*law in action*)⁶. Penelitian bersifat deskriptif-kualitatif yang bertujuan mengevaluasi tingkat kepatuhan pelaku usaha terhadap ketentuan TKDN berdasarkan Keputusan Menteri PUPR Nomor 602/KPTS/M/2023.

Lokasi penelitian adalah wilayah kerja Balai Jasa Konstruksi Wilayah I (BJKW I) Banda Aceh yang meliputi lima provinsi: Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, dan Kepulauan Riau. Populasi penelitian adalah 10 proyek konstruksi prioritas yang ditetapkan mandatory untuk diverifikasi TKDN oleh BJKW I tahun 2024. Sampel penelitian dipilih menggunakan teknik *purposive sampling*, yaitu 5 proyek yang telah menyelesaikan proses verifikasi TKDN dengan kriteria: kelengkapan data verifikasi, aksesibilitas informasi, representativitas jenis konstruksi, dan ketersediaan narasumber⁷.

Pengumpulan data dilakukan melalui tiga teknik utama. Pertama, wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan lima Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) proyek, tiga verifikator TKDN BJKW I, Kepala Seksi Verifikasi BJKW I, dan dua penyedia jasa konstruksi. Kedua, studi dokumentasi terhadap regulasi terkait (UU, Perpres, Kepmen), dokumen kontrak, Rencana Penggunaan Produk Dalam Negeri (RPPDN), dan laporan verifikasi TKDN. Ketiga, observasi terstruktur terhadap proses verifikasi lapangan yang dilakukan tim teknis BJKW I⁸.

Analisis data menggunakan model analisis kualitatif interaktif yang terdiri dari kondensasi data (*data condensation*), penyajian data (*data display*), dan penarikan kesimpulan (*conclusion drawing*)⁹. Data dikoding berdasarkan dimensi implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn, kemudian dilakukan analisis individual (*within-case*) dan lintas kasus (*cross-case*) untuk mengidentifikasi pola ketidakpatuhan. Validitas data diperkuat melalui triangulasi sumber, triangulasi metode, dan *member checking* dengan narasumber kunci¹⁰.

Data yang diperoleh kemudian dianalisis menggunakan pendekatan analisis kualitatif interaktif. Proses analisis diawali dengan reduksi data dan kategorisasi berdasarkan tema seperti bentuk

⁵ Peter Mahmud Marzuki. (2017). *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, (Jakarta: Kencana), hlm. 35.

⁶ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji. (2011). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pers), hlm. 13-14.

⁷ Amiruddin & Zainal Asikin. (2014). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada), hlm. 132.

⁸ Jonaedi Efendi, Johnny Ibrahim, & Prasetijo Rijadi. (2016). *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, (Jakarta: Prenada Media), hlm. 147-152.

⁹ Suteki & Galang Taufani. (2018). *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori, dan Praktik)*, (Jakarta: Rajawali Pers), hlm. 208-215.

¹⁰ Bambang Sunggono. (2015). *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada), hlm. 125-130.

kepatuhan, jenis pelanggaran, penyebab deviasi TKDN. Selanjutnya, data dikaitkan dengan teori hukum administrasi, khususnya prinsip *strict liability* dan pertanggungjawaban hukum dalam konteks pengadaan publik.

3. Pembahasan

3.1. Deviasi antara Perencanaan dan Realisasi TKDN

Salah satu temuan utama dari penelitian ini adalah terjadinya deviasi yang signifikan antara nilai Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) yang direncanakan dalam dokumen tender dengan realisasi pelaksanaannya di lapangan. Berdasarkan hasil verifikasi terhadap 5 proyek konstruksi prioritas di wilayah kerja Balai Jasa Konstruksi Wilayah I (BJKW I) Banda Aceh, ditemukan kesenjangan substansial antara komitmen TKDN yang dideklarasikan penyedia jasa (*self declare*) dengan nilai TKDN yang terverifikasi secara resmi oleh tim teknis BJKW I.

Data verifikasi menunjukkan bahwa dari 5 proyek yang diteliti, 3 proyek berhasil memenuhi ambang batas TKDN sesuai Keputusan Menteri PUPR Nomor 602/KPTS/M/2023, sementara 2 proyek lainnya mengalami kegagalan signifikan. Proyek Pembangunan Pasar Raya Padang yang semula mendeklarasikan TKDN sebesar 67,77% dalam dokumen Rencana Penggunaan Produk Dalam Negeri (RPPDN), setelah diverifikasi tidak dapat membuktikan satu pun dokumentasi yang sah, sehingga nilai realisasi TKDN menjadi 0,00%. Demikian pula proyek Preservasi Jalan Padang Sidempuan yang mendeklarasikan 65,70% namun hanya dapat direalisasikan 27,86%, jauh di bawah ambang minimal 65% untuk pekerjaan preservasi jalan.

Table 1.
Perbandingan Nilai TKDN Rencana dan Realisasi

Proyek	Nilai Kontrak	Batas TKDN	Self Declare	Terverifikasi	Status
Preservasi Jl. Sudirman-MA Lembu	219.9 M	65%	64.17%	66.74%	✓ Memenuhi
Pembangunan Pasar Raya Padang	104.0 M	50%	67.77%	0.00%	X Tidak Memenuhi
Preservasi Jl. Padang Sidempuan	197.0 M	65%	65.70%	27.86%	X Tidak Memenuhi
Rusun ASN PUPR Aceh	67.6 M	45%	58.69%	51.43%	✓ Memenuhi
Bendungan Keureuto	999.9 M	60%	71.23%	71.19%	✓ Memenuhi

Sumber: Laporan Verifikasi TKDN BJKW I Banda Aceh

Fenomena deviasi ini mencerminkan bahwa penyusunan nilai TKDN dalam dokumen penawaran seringkali dilakukan sebatas pemenuhan administratif untuk lolos tender, bukan sebagai komitmen pelaksanaan yang serius. Dalam perspektif teori kepatuhan hukum yang dikemukakan H.C. Kelman, bentuk kepatuhan yang terjadi tergolong sebagai *compliance*, yaitu pemenuhan aturan karena tekanan

formal semata, bukan karena internalisasi nilai hukum (*identification*) atau kesadaran akan manfaatnya (*internalization*)¹¹.

Kesenjangan tersebut juga menunjukkan lemahnya pemahaman teknis penyedia jasa terhadap ketentuan Kepmen PUPR 602/2023. Banyak pelaku usaha yang masih beranggapan bahwa produk buatan dalam negeri otomatis memiliki nilai TKDN 100%, tanpa memahami bahwa nilai TKDN dihitung secara proporsional berdasarkan kandungan lokal dalam material, tenaga kerja, dan overhead project sesuai formula yang ditetapkan dalam peraturan. Hal ini diperkuat oleh temuan wawancara dengan verifikator BJKW I yang menyatakan bahwa sebagian besar penyedia jasa tidak dapat menyajikan sertifikat TKDN dari Kementerian Perindustrian atau invoice pembelian material yang valid sebagai bukti pendukung¹².

Dalam kerangka teori efektivitas hukum Lawrence M. Friedman, kegagalan implementasi TKDN ini dapat ditelusuri dari tiga subsistem hukum. Pertama, struktur hukum (*legal structure*) yang lemah dalam hal pengawasan dan verifikasi, di mana BJKW I baru melakukan verifikasi di akhir proyek ketika sudah tidak mungkin dilakukan perbaikan. Kedua, substansi hukum (*legal substance*) yang mengalami kesenjangan implementasi karena ketentuan teknis Kepmen PUPR 602/2023 belum sepenuhnya dipahami pelaku usaha. Ketiga, budaya hukum (*legal culture*) yang masih rendah, tercermin dari sikap permisif pelaku usaha yang menganggap TKDN sebagai formalitas administratif.

Temuan ini sejalan dengan penelitian terdahulu yang menunjukkan bahwa implementasi kebijakan afirmatif sering menghadapi hambatan dalam tahap pelaksanaan (*implementation stage*). Van Meter dan Van Horn menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat bergantung pada kejelasan standar dan tujuan kebijakan, sumber daya yang memadai, karakteristik agen pelaksana, sikap pelaksana, komunikasi antar organisasi, dan kondisi sosial-ekonomi¹³. Dalam kasus TKDN konstruksi, kelemahan utama terletak pada aspek komunikasi antar organisasi dan sikap pelaksana yang belum sepenuhnya mendukung tujuan kebijakan.

Proyek Preservasi Jalan Sudirman-MA Lembu yang berhasil melampaui target (realisasi 66,74% dari rencana 64,17%) menunjukkan bahwa kepatuhan TKDN sesungguhnya dapat dicapai dengan persiapan dan dokumentasi yang baik. Keberhasilan proyek ini disebabkan oleh tiga faktor utama: komitmen manajemen penyedia jasa untuk memahami ketentuan TKDN, koordinasi intensif dengan supplier lokal bersertifikat, dan dokumentasi yang tertib sejak awal pelaksanaan proyek¹⁴.

Deviasi antara rencana dan realisasi TKDN juga mengindikasikan adanya moral hazard (risiko moral) dalam sistem pengadaan konstruksi. Penyedia jasa cenderung bersikap oportunistik dengan mendeklarasikan nilai TKDN tinggi untuk memperoleh keunggulan kompetitif dalam tender, namun tidak memiliki komitmen melaksanakannya karena tidak ada sanksi yang efektif. Kondisi ini menciptakan *adverse selection* (seleksi yang merugikan) di mana penyedia yang benar-benar berkomitmen pada TKDN justru kalah bersaing dengan yang hanya melakukan *lip service*.

Dari perspektif ekonomi kelembagaan (*institutional economics*), deviasi TKDN mencerminkan tingginya biaya yang harus ditanggung penyedia jasa untuk mematuhi ketentuan TKDN, mulai dari biaya pencarian supplier bersertifikat, biaya dokumentasi, hingga biaya koordinasi dengan berbagai lembaga. Tanpa adanya insentif yang memadai atau penegakan yang tegas, pelaku usaha akan cenderung menghindari biaya-biaya tersebut.

Untuk mengatasi deviasi ini, diperlukan reformulasi sistem verifikasi TKDN dari yang bersifat *ex-post* (setelah proyek selesai) menjadi *ex-ante* dan *concurrent* (sebelum dan selama pelaksanaan). BJKW I

¹¹ Herbert C. Kelman. (1958). "Compliance, Identification, and Internalization: Three Processes of Attitude Change," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 2, No. 1. hlm. 51-60.

¹² Wawancara dengan Tim Verifikator TKDN BJKW I Banda Aceh, 19 Maret 2025.

¹³ Van Meter dan Van Horn, *Op.Cit.*, hlm. 445-488.

¹⁴ Wawancara dengan PPK, 18 Maret 2025.

perlu mengembangkan sistem monitoring real-time yang memungkinkan verifikasi bertahap sesuai progres fisik proyek, sehingga deviasi dapat dideteksi dan diperbaiki sedini mungkin. Langkah ini sejalan dengan prinsip *good governance* dalam pengelolaan proyek publik yang menekankan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi stakeholder.

3.2. Faktor Penyebab Ketidakpatuhan terhadap Kebijakan TKDN

Ketidakpatuhan terhadap kebijakan TKDN dalam proyek konstruksi pemerintah bukanlah fenomena yang berdiri sendiri, melainkan hasil dari kegagalan sistemik yang melibatkan multiple stakeholders dalam rantai implementasi kebijakan. Berdasarkan analisis mendalam terhadap 5 proyek konstruksi di wilayah BJKW I Banda Aceh, penelitian ini mengidentifikasi empat faktor utama yang menyebabkan tingginya tingkat ketidakpatuhan terhadap ketentuan TKDN sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri PUPR Nomor 602/KPTS/M/2023.

Faktor-faktor yang dapat menyebabkan penyedia jasa tidak patuh terhadap kebijakan TKDN bisa disebabkan beberapa faktor, seperti: Faktor pertama yang paling dominan adalah rendahnya pemahaman teknis penyedia jasa terhadap konsep, mekanisme perhitungan, dan persyaratan dokumentasi TKDN. Hasil wawancara dengan PPK proyek menunjukkan bahwa mayoritas penyedia jasa masih memiliki persepsi keliru bahwa produk buatan dalam negeri secara otomatis memiliki nilai TKDN 100%¹⁵. Pemahaman ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 4 Kepmen PUPR 602/2023 yang menegaskan bahwa nilai TKDN dihitung berdasarkan formula proporsional yang mempertimbangkan kandungan lokal dalam material, tenaga kerja, overhead, dan profit dengan bobot yang telah ditentukan.

Ketidakpahaman ini berdampak pada kualitas penyusunan Rencana Penggunaan Produk Dalam Negeri (*self declare*) yang seringkali asal-asalan dan tidak realistis. Sebagai contoh, penyedia jasa mendeklarasikan penggunaan besi beton lokal dengan nilai TKDN 100%, padahal berdasarkan verifikasi, besi beton tersebut tidak memiliki sertifikat TKDN dari Kementerian Perindustrian dan sebagian besar bahan bakunya diimpor. Kondisi ini mencerminkan apa yang disebut Soerjono Soekanto sebagai "ketidakpatuhan karena ketidaktahuan" (*non-compliance due to ignorance*), di mana pelanggaran terjadi bukan karena niat jahat tetapi karena ketidakpahaman terhadap substansi aturan¹⁶. Dalam perspektif teori difusi inovasi Rogers, rendahnya adopsi praktik TKDN yang benar dapat dijelaskan melalui tahapan: *knowledge* (pengetahuan), *persuasion* (persuasi), *decision* (keputusan), *implementation* (implementasi), dan *confirmation* (konfirmasi). Sebagian besar penyedia jasa masih terjebak di tahap *knowledge* yang tidak memadai, sehingga tahapan berikutnya tidak dapat berjalan optimal¹⁷.

Faktor kedua adalah ketidaktersediaan dokumen pendukung yang dibutuhkan dalam proses verifikasi, seperti invoice pembelian, sertifikat TKDN produk, serta dokumentasi penggunaan material dalam negeri. Dalam banyak kasus, penyedia jasa tidak menyiapkan dokumen tersebut sejak awal pelaksanaan proyek, sehingga ketika proses verifikasi dilakukan di akhir pekerjaan, dokumen tersebut sudah tidak dapat dilengkapi. Kealpaan ini sebagian besar disebabkan oleh ketiadaan pelatihan teknis atau asistensi dari pemerintah terhadap pelaku usaha dalam menyusun dan menyiapkan dokumen TKDN secara benar dan berkelanjutan. Kondisi ini mencerminkan apa yang disebut dalam teori kelembagaan sebagai *institutional void*, yaitu ketiadaan institusi pendukung yang memfasilitasi

¹⁵ Wawancara dengan PPK, 18 Maret 2025.

¹⁶ Soerjono Soekanto. (2013). *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers), hlm. 230-235.

¹⁷ Everett M. Rogers. (2003). *Diffusion of Innovations*, 5th Edition, (New York: Free Press), hlm. 169-194.

transaksi efisien antara berbagai pihak. Menurut Khanna dan Palepu, *institutional void* dapat menyebabkan tingginya pembebanan biaya dan menurunnya tingkat kepatuhan terhadap regulasi¹⁸.

Faktor ketiga adalah lemahnya pengawasan dari pengguna jasa, baik dari pihak PPK maupun konsultan pengawas. Dalam teori hukum administrasi, fungsi pengawasan melekat sebagai kewajiban hukum pengguna anggaran untuk memastikan pelaksanaan proyek sesuai dengan spesifikasi kontraktual, termasuk di dalamnya komitmen TKDN. Namun dalam praktik, pemantauan terhadap aspek TKDN umumnya tidak dilakukan secara berkala atau sistematis. Banyak proyek yang berjalan tanpa pengawasan terhadap pemenuhan dokumen, sehingga pelanggaran baru diketahui setelah proyek selesai dan proses pembayaran telah dilakukan sepenuhnya¹⁹. Dalam teori compliance, pengawasan yang tidak aktif akan mendorong pelaku usaha untuk bersikap oportunistik, yakni hanya patuh pada level dokumentatif, tetapi mengabaikan substansi pelaksanaan²⁰. Seperti diungkapkan dalam penelitian oleh Nugroho (2025), kegagalan implementasi kebijakan sangat sering disebabkan oleh ketidakseriusan pelaksana dalam memantau jalannya kebijakan serta tidak adanya evaluasi berkala yang objektif terhadap progres kepatuhan²¹.

Faktor keempat yang tak kalah penting adalah ketiadaan sanksi yang bersifat tegas dan efektif. Meskipun Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 mengatur berbagai bentuk sanksi administratif seperti pemutusan kontrak, pemotongan pembayaran, hingga pencantuman dalam daftar hitam penyedia, sanksi-sanksi tersebut tidak diterapkan dalam kasus-kasus pelanggaran TKDN yang ditemukan di lapangan. Ketidadaan sanksi ini menciptakan apa yang disebut dalam teori ekonomi hukum sebagai *enforcement deficit*, yaitu kondisi di mana norma hukum kehilangan efek deterennya karena probabilitas sanksi mendekati nol. Menurut Gary Becker dalam teori ekonomi kejahatan, tingkat kepatuhan terhadap hukum sangat dipengaruhi oleh: (1) probabilitas tertangkap, (2) severity sanksi, dan (3) manfaat yang diperoleh dari pelanggaran. Dalam kasus TKDN, ketiga variabel tersebut tidak mendukung kepatuhan²².

Kondisi ini mencerminkan apa yang disebut Satjipto Rahardjo sebagai "hukum yang tidak berdaya" (*powerless law*), di mana norma hukum ada tetapi tidak memiliki kekuatan mengikat karena tidak ada aparat yang berani dan mampu menegakkannya²³. Dalam konteks TKDN, ketidadaan sanksi tidak hanya melemahkan norma hukum tetapi juga menciptakan unfair competition bagi penyedia jasa yang benar-benar berkomitmen mematuhi ketentuan TKDN. Dalam perspektif teori implementasi kebijakan, kondisi ini menunjukkan adanya kegagalan dalam dimensi kapasitas birokrasi dan konsistensi pelaksanaan. Seperti dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn, keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh adanya sumber daya yang memadai, kejelasan tujuan kebijakan, sikap dan motivasi pelaksana, serta mekanisme komunikasi antar lembaga pelaksana. Apabila elemen-elemen ini tidak terpenuhi, maka kebijakan cenderung mengalami *policy failure* meskipun secara substansi telah dirancang dengan baik.

Dengan demikian, untuk meningkatkan kepatuhan terhadap TKDN, diperlukan pendekatan menyeluruh: edukasi terhadap pelaku usaha, penguatan sistem dokumentasi dan pelaporan, pelatihan terhadap pejabat pengguna anggaran, serta penegakan sanksi administratif secara tegas sebagai bentuk

¹⁸ Tarun Khanna & Krishna G. Palepu. (1997). "Why Focused Strategies May Be Wrong for Emerging Markets," *Harvard Business Review*, Vol. 75, No. 4, hlm. 41-51.

¹⁹ Ridwan HR. (2020). *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers), hlm. 227-230.

²⁰ Ahmad Syahir, Ahmadi Hasan & Masyithah Umar. (2023). "Kepatuhan terhadap Hukum (Perspektif Filosofi Hukum)". *International Journal of Islamic and Interdisciplinary Legal Studies (IJIJEL)*.

²¹ Riant Nugroho, (2011), *Loc.Cit*.

²² Gary S. Becker. (1968). "Crime and Punishment: An Economic Approach," *Journal of Political Economy*, Vol. 76, No. 2, hlm. 169-217.

²³ Satjipto Rahardjo. (2007). *Hukum dan Perubahan Sosial*, (Bandung: Sinar Baru Algensindo), hlm. 32-35.

pertanggungjawaban hukum. Tanpa hal-hal tersebut, kebijakan TKDN akan tetap menjadi retorika normatif yang gagal mencapai tujuan pembinaan industri nasional.

3.3. Evaluasi Penegakan Hukum Administratif

Salah satu dimensi penting dalam menganalisis efektivitas kebijakan publik adalah sejauh mana norma hukum yang telah ditetapkan diikuti oleh sistem penegakan yang memadai. Dalam konteks kebijakan TKDN, penegakan hukum administratif seharusnya menjadi instrumen utama negara dalam menjamin kepatuhan pelaku usaha terhadap nilai TKDN yang telah ditentukan dalam dokumen kontrak. Sayangnya, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penegakan hukum administratif terhadap pelanggaran TKDN masih sangat lemah, bahkan nyaris tidak dilakukan sama sekali.

Secara normatif, kerangka sanksi administratif terhadap ketidakpatuhan TKDN telah diatur secara jelas dalam berbagai peraturan. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 menyebutkan bahwa pelanggaran kontrak pengadaan dapat dikenai sanksi berupa pemotongan pembayaran, pemutusan kontrak secara sepihak, pembatalan pencairan jaminan pelaksanaan, hingga pencantuman dalam daftar hitam (*blacklist*). Bahkan, lebih khusus dalam lingkup konstruksi, Keputusan Menteri PUPR Nomor 602/KPTS/M/2023 juga menetapkan nilai minimal TKDN dan prosedur evaluasi pelaksanaannya. Namun dalam praktik, proyek-proyek yang secara faktual gagal memenuhi nilai TKDN tidak dikenakan sanksi apapun, meskipun hasil verifikasi teknis telah secara tegas menunjukkan ketidaksesuaian.

Fakta ini memperlihatkan adanya gap antara norma dan eksekusi, sebuah fenomena klasik dalam studi implementasi kebijakan yang sering disebut sebagai *non-enforcement of law*. Dalam teori hukum administrasi, sanksi merupakan instrumen penting untuk menjamin efektivitas norma hukum, khususnya dalam konteks hubungan vertikal antara pemerintah dan warga negara atau badan usaha. Menurut Ridwan HR, ketiadaan sanksi atau ketidakberanian pejabat untuk menerapkan sanksi dapat mengakibatkan melemahnya posisi hukum negara di hadapan pelanggaran administratif²⁴.

Tidak diterapkannya sanksi administratif juga bertentangan dengan prinsip strict liability dalam hukum administrasi, di mana subjek hukum dapat dikenai tanggung jawab meskipun pelanggaran dilakukan tanpa niat jahat. Dalam pengadaan publik, prinsip ini menjadi penting karena menyangkut efektivitas penggunaan dana publik. Ketika penyedia jasa menyampaikan dokumen penawaran dengan nilai TKDN tertentu, maka hal tersebut menjadi komitmen hukum yang harus ditepati selama pelaksanaan proyek. Ketidakpatuhan terhadap nilai TKDN sejatinya adalah bentuk wanprestasi administratif, dan kegagalan menegakkan sanksi menciptakan preseden negatif bahwa pelanggaran tidak menimbulkan akibat hukum yang signifikan²⁵.

Selain itu, lemahnya sistem pelaporan dan verifikasi yang terfragmentasi antar instansi juga turut memperburuk kondisi penegakan. Kementerian PUPR selaku pengguna jasa, Kementerian Perindustrian sebagai otoritas sertifikasi TKDN, serta Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) sebagai regulator e-katalog belum memiliki sistem koordinasi yang solid dalam menindaklanjuti temuan pelanggaran TKDN. Ketidadaan database terpadu yang dapat diakses antaran instansi menyebabkan pelaku usaha yang melakukan pelanggaran tetap dapat mengikuti tender lainnya tanpa hambatan.²⁶ Penelitian oleh Suistianisa dan Lestari (2024) menyebut kondisi ini sebagai bentuk kegagalan pengawasan lintas sektoral, di mana fungsi pengendalian tidak dijalankan secara sistemik karena kelembagaan yang terfragmentasi²⁷.

²⁴ Ridwan HR, *Op.Cit.* hlm. 184-185.

²⁵ Philipus M. Hadjon et al. (2005). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press), hlm. 132.

²⁶ Wawancara dengan Tim Verifikator TKDN, Balai Jasa Konstruksi Wilayah I, Banda Aceh, 20 Maret 2025.

²⁷ Suistianisa & Lestari et al. (2024). "Analisis Kebijakan Penerapan TKDN," *AsIAN* 12, no. 1. hlm. 86-99.

Padahal, menurut kajian OECD *Regulatory Policy Outlook* 2021, salah satu indikator utama keberhasilan kebijakan publik adalah adanya *regulatory enforcement* yang dapat diprediksi dan konsisten. Tanpa sanksi yang terukur dan dieksekusi secara sistemik, norma hukum akan kehilangan efek mengikatnya (*binding effect*), dan berpotensi menjadi norma yang hanya bersifat deklaratif²⁸.

Oleh karena itu, perlu dilakukan reformasi sistem penegakan hukum administrasi dalam konteks TKDN. Langkah-langkah yang dapat diambil antara lain: (1) penetapan prosedur sanksi administratif berbasis hasil verifikasi TKDN; (2) pelibatan inspektorat dan aparat pengawas intern pemerintah (APIP) untuk mengaudit pemenuhan nilai TKDN; (3) integrasi database penyedia jasa dan hasil verifikasi TKDN dalam sistem e-monitoring nasional; serta (4) penegakan sanksi secara tegas terhadap pelanggar sebagai bagian dari pendidikan hukum publik (*public legal education*).

Berdasarkan analisis terhadap ketidaksesuaian antara nilai rencana dan realisasi TKDN, faktor-faktor penyebab ketidakpatuhan, serta lemahnya penegakan hukum administratif, maka penulis merumuskan lima rekomendasi kebijakan utama yang dapat digunakan oleh pembuat kebijakan, pelaksana proyek, maupun lembaga pengawas pengadaan barang/jasa untuk memperkuat implementasi kebijakan TKDN di sektor konstruksi.

- a. Perlu dilakukan reformasi pada tata kelola penegakan hukum dalam pengadaan konstruksi dengan menjadikan hasil verifikasi TKDN sebagai basis sanksi administratif yang wajib diterapkan. Setiap penyedia jasa yang tidak memenuhi nilai TKDN sebagaimana tertuang dalam kontrak, harus secara otomatis dikenakan sanksi sesuai Pasal 78-80 Perpres No. 12 Tahun 2021, baik berupa pemotongan pembayaran, pencairan jaminan, maupun pemutusan kontrak. Langkah ini sejalan dengan prinsip *strict liability* dalam hukum administrasi, serta menumbuhkan efek jera di kalangan pelaku usaha.
- b. Pengawasan terhadap implementasi TKDN perlu dilakukan secara berkala dan terintegrasi antara Balai Jasa Konstruksi, PPK, inspektorat internal, serta lembaga auditor pemerintah. Sistem pelaporan pelaksanaan Rencana Penggunaan Produk Dalam Negeri (RPPDN) harus diwajibkan disertai dokumentasi *real-time* (invoice, sertifikat TKDN, dll.). Verifikasi tidak boleh hanya dilakukan di akhir proyek, tetapi harus menjadi proses *on-going* yang dimonitor sepanjang masa pelaksanaan.
- c. Diperlukan program nasional peningkatan kapasitas penyedia jasa melalui pelatihan, asistensi teknis, dan penyusunan panduan praktis perhitungan TKDN. Kementerian PUPR dan Balai Jasa Konstruksi dapat bersinergi dengan Kementerian Perindustrian untuk menyusun modul teknis dan bimbingan lapangan dalam proses sertifikasi dan penghitungan TKDN.
- d. LKPP perlu mengintegrasikan hasil verifikasi TKDN ke dalam sistem pengadaan nasional (SPSE/e-katalog), sehingga penyedia jasa yang melanggar otomatis tercantum dalam daftar pengawasan. Hal ini akan mencegah pelaku usaha yang tidak patuh untuk mengikuti tender berikutnya. Data pelanggaran harus dipublikasikan secara terbuka sebagai bagian dari strategi *naming and shaming* yang dapat memperkuat kontrol publik dan masyarakat sipil terhadap pelaksanaan proyek negara.
- e. Sebagai langkah afirmatif, penyedia jasa yang membuktikan kepatuhan terhadap TKDN dalam bentuk realisasi melampaui nilai rencana perlu diberikan insentif berupa poin tambahan dalam evaluasi kualifikasi, sertifikasi ISO berbasis nasionalisme industri, atau pengurangan persyaratan administratif pada tender berikutnya. Hal ini akan menciptakan ekosistem pengadaan yang tidak hanya berbasis sanksi, tetapi juga mendorong kompetisi sehat berbasis nasionalisme ekonomi²⁹.

²⁸ OECD (2021), *OECD Regulatory Policy Outlook* 2021, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>.

²⁹ Riant Nugroho. (2011). *Loc.Cit.*

4. Kesimpulan

Penelitian ini mengungkapkan adanya kesenjangan sistemik yang signifikan antara kebijakan TKDN dengan realitas implementasinya dalam proyek konstruksi pemerintah. Berdasarkan analisis terhadap 5 proyek konstruksi prioritas di wilayah BJKW I Banda Aceh, ditemukan tiga permasalahan utama dalam implementasi TKDN.

Pertama, terdapat deviasi signifikan antara nilai TKDN yang direncanakan dengan realisasi di lapangan. Dua dari lima proyek gagal memenuhi ambang batas TKDN sesuai Keputusan Menteri PUPR Nomor 602/KPTS/M/2023, bahkan satu proyek mencapai realisasi nol persen. Deviasi ini menunjukkan bahwa penyusunan TKDN dalam dokumen penawaran hanya bersifat formalitas administratif, bukan komitmen substantif pelaksanaan.

Kedua, ketidakpatuhan disebabkan oleh empat faktor sistemik: rendahnya literasi teknis penyedia jasa, ketidaktersediaan infrastruktur dokumentasi yang memadai, lemahnya fungsi pengawasan PPK, dan ketiadaan sanksi yang efektif. Keempat faktor ini saling memperkuat dan menciptakan lingkaran setan ketidakpatuhan dalam sistem pengadaan konstruksi.

Ketiga, penegakan hukum administratif mengalami *enforcement deficit* yang serius. Meskipun kerangka sanksi telah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, tidak satupun sanksi diterapkan terhadap pelanggar TKDN. Kondisi ini disebabkan fragmentasi kewenangan antar lembaga, disinsentif bagi aparaturnya pelaksana, dan ketiadaan insentif positif untuk kepatuhan.

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan lima langkah strategis: pengembangan sistem verifikasi *real-time* terintegrasi, program *capacity building* komprehensif, pembentukan unit koordinasi lintas lembaga, implementasi sanksi otomatis berbasis verifikasi, dan pengembangan sistem insentif positif bagi penyedia jasa yang patuh. Secara teoritis, penelitian ini mengkonfirmasi bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik bergantung pada kapabilitas aparaturnya, komunikasi antar lembaga, dan konsistensi penegakan. Kebijakan afirmatif seperti TKDN memerlukan pendekatan penegakan yang berbeda dengan kombinasi sanksi negatif dan insentif positif yang proporsional. Keterbatasan penelitian terletak pada cakupan geografis yang terbatas pada wilayah BJKW I Banda Aceh. Penelitian lanjutan perlu dilakukan dengan cakupan lebih luas untuk menguji validitas eksternal temuan ini.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa mewujudkan tujuan TKDN sebagai instrumen penguatan industri nasional memerlukan transformasi dari pendekatan *compliance-oriented* menuju *performance-oriented implementation*. Transformasi ini hanya dapat dicapai melalui sinergi political will pemerintah, komitmen aparaturnya, partisipasi sektor swasta, dan dukungan sistem teknologi informasi yang memungkinkan monitoring dan enforcement yang efektif.

Referensi

Buku

- Amiruddin, dan Zainal Asikin. (2014). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Bambang Sunggono. (2015). *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Everett M. Rogers. (2003). *Diffusion of Innovations*. 5th ed. New York: Free Press.
- Jonaedi Efendi, Johnny Ibrahim, & Prasetijo Rijadi. (2016) *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*. Jakarta: Prenada Media.
- Peter Mahmud Marzuki. (2017). *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana.
- Philipus M. Hadjon et al. (2005). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

- Riant Nugroho. (2011). *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Ridwan HR. (2020). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Satjipto Rahardjo. (2007). *Hukum dan Perubahan Sosial*. Bandung: Sinar Baru Algensindo.
- Soerjono Soekanto. (2013). *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji. (2011). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Suteki & Galang Taufani. (2018). *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori, dan Praktik)*. Jakarta: Rajawali Pers.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian
- Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2021 Tentang Pengadaan Barang dan Jasa
- Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 602/KPTS/M/2023 tentang Pedoman Teknis Verifikasi Tingkat Komponen Dalam Negeri

Jurnal

- Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217. Doi: <https://doi.org/10.1086/259394>
- I Gede B. Wahyudi et al. (2025). Model Perhitungan Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) Pengadaan Jasa Konstruksi di Provinsi Bali. *Menara: Jurnal Teknik Sipil* 20, (1), 1-7. Doi: <http://dx.doi.org/10.21009/jmenara.v20i1.48468>
- Kelman, H. C. (1958). Compliance, identification, and internalization: Three processes of attitude change. *Journal of Conflict Resolution*, 2(1), 51-60. Doi: <https://doi.org/10.1177/002200275800200106>
- Khanna, T., & Palepu, K. G. (1997). Why focused strategies may be wrong for emerging markets. *Harvard Business Review*, 75(4), 41-51. <https://hbr.org/1997/07/why-focused-strategies-may-be-wrong-for-emerging-markets>
- OECD. (2021). *Regulatory Policy Outlook 2021*. Paris: OECD Publishing. Doi: <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>
- Syahir, A., Hasan, A., & Umar, M. (2023). Kepatuhan terhadap hukum (perspektif filosofi hukum). *International Journal of Islamic and Interdisciplinary Legal Studies (IJIJEL)*. Doi: <https://doi.org/10.62976/ijijel.v1i4.246>
- Suistianisa, & Lestari, et al. (2024). Analisis kebijakan penerapan TKDN. *AsIAN*, 12(1), 86-99. <https://jurnal.asian.or.id/index.php/IJANA/article/download/203/89/>
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Zulmawan, W. (2023). Efektivitas Aturan Penggunaan Produk dalam Negeri pada Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. *Unes Law Review*, 6(1), 2152-2167. Doi: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i1>