



JH Ius Quia Iustum is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License. Which Permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited

Pengaruh Implementasi Kebijakan Proteksionisme Melalui Tingkat Komponen Dalam Negeri Terhadap Tender/Seleksi Internasional

Alif Duta Hardenta, Shafira Dinda Ariefi, dan Wiweko Rahadian Abyapta
Departemen Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta Indonesia
Departemen Hukum Bisnis Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta Indonesia
Jln. Sosio Yustisia, Bulaksumur, Yogyakarta 55281 Indonesia
alifduta01@mail.ugm.ac.id; shafiradinda@mail.ugm.ac.id; wrabyapta@mail.ugm.ac.id

Received: 26 Oktober 2021; *Accepted:* 1 September 2022; *Published:* 29 November 2022

DOI: 10.20885/iustum.vol30.iss1.art6

Abstract

The policy of protectionism has been adopted by a number of countries including Indonesia with the aim of protecting and improving the quality of domestic products. One form of the protectionism policy is through the Local Content Requirement which is realized by the Domestic Component Level (TKDN) policy. This policy affects the implementation of international selection process process (popularly known as 'tenders') which are a special form of government procurement of goods/services. This procurement is guaranteed by regulations due to the involvement of foreign parties in the selection process which can determine the outcome of the procurement. This research departs from the problem of international trade protectionism policies and the influence of TKDN policies in the regulations of the government procurement of goods/services which governs the international selection process. The research method used is normative juridical along with non-interactive qualitative. The results of the research conclude that the protectionism policy adopted by Indonesia encourages TKDN obligations in the procurement of government goods/services as one of the considerations to become one of the determining factors in the passage of international selection. This policy creates space for the use of domestic products to be applied in the process of government procurement of goods/services. Nonetheless, the TKDN policy on the one hand impedes the smooth running of the international selection process by limiting potential foreign participants in the international procurement mechanism. In addition, this research also concludes that in practice through cases there are conflicts with obligations regarding TKDN which are not fully considered in government goods/services procurement activities.

Key Words: Government procurement of goods and/or services; international selection/tender; Domestic Component Level; Local Content Requirement; protectionism policy

Abstrak

Kebijakan proteksionisme diambil oleh sejumlah negara seperti Indonesia dengan tujuan melindungi dan meningkatkan kualitas produk dalam negeri. Salah satu bentuk dari kebijakan proteksionisme ini adalah melalui *Local Content Requirement* yang diwujudkan dengan kebijakan Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN). Kebijakan ini mempengaruhi penyelenggaraan seleksi/tender internasional yang merupakan salah satu bentuk khusus pengadaan barang/jasa pemerintah. Pengadaan ini dijamin oleh regulasi dikarenakan adanya keterlibatan pihak asing dalam seleksi/tender yang dapat menentukan hasil pengadaan. Penelitian ini berangkat dari permasalahan kebijakan proteksionisme perdagangan internasional dan pengaruh kebijakan TKDN pada peraturan pengadaan barang/jasa pemerintah yang mengatur proses seleksi/tender internasional. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif beserta kualitatif non-interaktif. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa kebijakan proteksionisme yang dianut oleh Indonesia mendorong adanya kewajiban TKDN dalam pengadaan barang/jasa pemerintah sebagai salah satu pertimbangan untuk menjadi salah satu faktor penentu dalam berjalannya seleksi/tender internasional. Kebijakan tersebut menciptakan ruang bagi penggunaan produk dalam negeri untuk diterapkan pada proses pengadaan barang/jasa pemerintah. Meskipun demikian kebijakan TKDN pada satu sisi menghambat kelancaran proses seleksi/tender internasional dengan membatasi calon peserta asing dalam mekanisme pengadaan internasional. Selain itu penelitian ini juga menyimpulkan bahwa dalam praktiknya melalui kasus terdapat pertentangan terhadap kewajiban tentang TKDN yang tidak sepenuhnya dipertimbangkan dalam kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah.

Kata-kata Kunci: Pengadaan barang dan/atau jasa pemerintah; seleksi/tender internasional; Tingkat Komponen Dalam Negeri; *Local Content Requirement*; kebijakan proteksionisme

Pendahuluan

Indonesia saat ini menghadapi dilema dikarenakan di satu sisi Indonesia merupakan negara anggota aktif di sejumlah organisasi internasional seperti Group of Twenty (G20), Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), dan Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) yang mendorong Indonesia untuk mereformasi kebijakan perdagangan internasional. Meskipun Indonesia telah bergabung dalam organisasi-organisasi multilateral tersebut akan tetapi di sisi lain, terdapat kecenderungan bagi Indonesia untuk melakukan kebijakan proteksionisme produk dalam negeri yang bertentangan dengan aturan-aturan organisasi tersebut¹ Sebagian besar kebijakan proteksionisme ini diwujudkan berupa kebijakan tindakan non-tarif (*non-tariff measures*).² Salah satu bentuk kebijakan proteksionisme dapat dilakukan oleh pemerintah adalah dengan *non-tariff measures* berupa *Local Content Requirements* (LCR).

Kebijakan LCR adalah kebijakan dari pemerintah yang mengharuskan setiap perusahaan untuk memakai barang/jasa domestik agar tetap dapat beroperasi di negara tersebut.³ Ruang lingkup kebijakan LCR meliputi kebijakan-kebijakan yang diharapkan dapat meningkatkan daya beli domestik dan kemampuan industri domestik.⁴ Pada perkembangannya definisi dan ruang lingkup dari kebijakan LCR sudah mencakup aspek yang lebih luas lagi, mencakup persyaratan asing serta keuntungan-keuntungan tertentu seperti pemotongan pajak, hingga pengecualian pajak untuk barang-barang produksi domestik yang telah memenuhi persentase LCR tertentu. Praktik LCR juga termasuk penghitungan pajak secara diskriminatif atau kebijakan-kebijakan yang menguntungkan usaha domestik maupun produk-produk rakitan domestik.⁵ Meskipun tujuan dari LCR sangat luas, tetapi sebagian besar berpusat pada

¹ Oscar Fernando, Lili Yang Ing, "Indonesia's Local Content Requirements: An Assessment on Consistency with Free Trade Agreement Commitments", *ERLA Discussion Paper Review*, Vol. 420, No. 1, 2021, hlm. 6.

² Arianto A. Patunru, Sjamsu Rahardja, *Trade Protectionism in Indonesia: Bad Times and Bad Policy*, Lowy Institute: Sydney, 2015, hlm. 2.

³ OECD, "*The Economic Impact of Local Content Requirements: A Trade Policy Note*", OECD, Paris, 2016, hlm. 1.

⁴ Simon J. Evenet, Johannes Fritz, "Global Trade Plateaus: The 19th Global Trade Alert Report." CEPR Press, London, t.t., hlm. 21.

⁵ European Commission Council, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on Trade and Investment Barriers and Protectionist Trends*, European Commission, Paris, 2016, hlm. 7.

tujuan industri, keamanan nasional, sasaran ekonomi strategis seperti integrasi ekonomi regional atau tujuan non-ekonomi lainnya.⁶

Berkaitan dengan penyelenggaraan pengadaan yang merupakan aspek belanja pemerintah, pemerintah menggunakan fokus pengadaan sebagai strategi dagang dalam dua tahapan. *Pertama*, pengadaan pemerintah preferen menyediakan perusahaan-perusahaan domestik dengan basis penjualan yang aman supaya dapat melakukan ekspansi ke luar negeri. *Kedua*, pemerintah bernegosiasi melalui pengadaan internasional untuk akses yang lebih besar agar perusahaan-perusahaan domestik dapat berhasil.⁷ Tujuan pengaturan pengadaan barang dan jasa pada dasarnya adalah terciptanya kompetisi dalam rangka memaksimalkan partisipasi dari penyedia barang/jasa seluas mungkin agar pemerintah mendapatkan barang/jasa yang sesuai dari segi kualitas maupun harga.⁸

Pengadaan barang dan jasa dengan pagu yang besar tentunya harus mempertahankan mekanisme kompetisi, agar terdapat justifikasi dalam memilih penyedia barang dalam rangka mencegah konflik kepentingan.⁹ Dalam konteks pengadaan barang dan jasa internasional, peningkatan iklim kompetisi secara ketat dan terbuka justru membuka keran persaingan antara pengusaha domestik dan internasional.¹⁰ Selain itu, mayoritas negara-negara maju telah menjadikan kegiatan pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah sebagai kovenan internasional sehingga tidak mengenal diskriminasi antara peserta penawar (*bidder*) asing dan *bidder* nasional.¹¹ Akan tetapi di sisi lain, negara berkembang memandang liberalisasi pengadaan barang dan jasa sebagai pintu masuk untuk

⁶ Simon J. Evenett dan Bernard Hoekman, dalam Zornitsa Dimitrova, "Government Procurement: Data, Trend, and Protectionist Tendencies", *European Chief Economist*, Vol. 5, No. 1, 2019, hlm. 16-18.

⁷ Andres Schwarzenberg, "U.S. Government Procurement and International Trade", *Congressional Research Services*, Vol. 7, No. 1, 2021, hlm. 1.

⁸ Schooner, "Desiderata: Objectives for a system of government contract law", *Public Procurement Review*, Vol. 11, 2011, hlm. 104.

⁹ Richo Andi Wibowo, "Mencegah Korupsi Pengadaan Barang Jasa (Apa yang Sudah dan yang Masih Harus Dilakukan?)", *Jurnal Integritas KPK*, Vol. 1, No. 1, 2015, hlm. 56.

¹⁰ Robert Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, Princeton University Press, 2001, hlm. 59.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 60.

penguatan pasar, yang diikuti dengan sikap untuk mempertahankan posisinya dan tetap melindungi produsen dan pasar domestik.¹²

Tujuan dari pemerintah Indonesia menerapkan kebijakan LCR adalah meningkatkan persaingan antara produsen dan pasar domestik. Salah satu perwujudan dari penerapan kebijakan LCR yang digunakan oleh Pemerintah adalah melalui kebijakan Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN). TKDN mengatur tentang optimalisasi penggunaan produk dalam negeri dengan cara mengatur batasan impor material.¹³ Istilah TKDN pertama kali ditemukan dalam Peraturan Menteri Perindustrian Nomor 11/M-IND/PER/3/2006, yaitu besarnya komponen dalam negeri pada barang, jasa dan gabungan barang dan jasa.¹⁴ TKDN tidak hanya didorong oleh pemerintah, namun juga diwajibkan dalam sektor industri dan pengadaan barang dan/atau jasa pemerintah guna mencapai tujuan-tujuan tertentu seperti meminimalisasi impor dan meningkatkan usaha lokal sekaligus menumbuhkan usaha-usaha baru.¹⁵ Apabila TKDN berfungsi menggenjot produksi dalam negeri, maka aspek Bobot Manfaat Perusahaan yang merupakan penunjang dari TKDN bertujuan untuk menghalangi perusahaan-perusahaan asing yang mengikuti tender-tender pemerintah sesuai dengan aturan dan regulasi yang telah ditetapkan agar perusahaan lokal bisa menjadi pemenang dalam setiap proses yang dilaksanakan pada seleksi/tender internasional.¹⁶

Terdapat beberapa penelitian hukum yang mempunyai kemiripan tema dengan mengangkat isu TKDN dalam pengadaan barang dan/atau jasa pemerintah. Salah satu penelitian tersebut merupakan penelitian yang membahas kondisi yang menjadi penghambat maupun pendukung pemilihan pemenang dalam proses seleksi/tender pada proses pengadaan barang dan/atau jasa

¹² Apri Listyanto, "Pembaharuan Regulasi Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 1, No. 1, 2012, hlm. 114.

¹³ Joviko N. Honanda dan Wenny Setiawati, "Risiko Hukum Pengaturan Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) di Indonesia Terhadap Ketentuan Local Content Requirement (LCR)", *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2017, hlm. 56.

¹⁴ Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Perindustrian No. 11 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis Penggunaan Produk Dalam Negeri.

¹⁵ Siwage Dharma Negara, "The Impact of Local Content Requirements on the Indonesian Manufacturing Industry", *ISEAS Working Paper*, Vol. 6, No. 1, Oktober 2016, hlm. 7.

¹⁶ Poppy Sulistyning Winanti, Richo Andi Wibowo, *et. al.*, *Laporan Akhir: Kajian Dampak Pembukaan Akses Pasar Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Dalam GPA WTO, IEU CEPA, dan IJEPA Terhadap Regulasi Dalam Negeri*, Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah RI, Jakarta, 2018, hlm. 72.

pemerintah. Penelitian tersebut berjudul “Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa” yang ditulis oleh Mohamad Danial dan Dadang Mashur. Dalam penelitian ini, membahas mengenai kebijakan pengadaan barang dan/atau jasa serta aspek-aspek pertimbangan bagi panitia tender dalam menentukan pemenang tender. Pertimbangan-pertimbangan tersebut melihat aspek penghambat maupun pendukung bagi suatu penyedia untuk ikut dalam suatu proses tender sehingga dapat keluar sebagai pemenang tender serta evaluasi terhadap praktik tender. Perbedaan yang jelas terlihat dalam penelitian ini adalah penulis menjabarkan mengenai hal-hal apa saja yang menentukan pemenang tender/seleksi secara umum, salah satunya adalah isu hal teknis. Selain itu, kajian mengenai pengadaan barang dan/atau jasa tidak membahas mengenai pertimbangan dalam proses seleksi/tender internasional sebagaimana yang merupakan pembahasan dalam penelitian ini.

Penelitian lain membahas mengenai aspek dari TKDN dalam praktik dan ketentuan hukum yang ada di Indonesia. Penelitian yang dimaksud adalah penelitian hukum yang ditulis oleh Esty Hayu Dewanti berjudul “Persyaratan Kandungan Lokal (*Local Content Requirements*) di Indonesia dan Kaitannya dengan Perjanjian Internasional Di Bidang Investasi” mengangkat permasalahan bagaimana *local content requirements* sebagai bentuk dari perlindungan produk domestik (*national protection*) dan implementasi *local content requirements* dalam kaitannya dengan prinsip *national treatment* di Indonesia. Hasil penelitian mengemukakan bahwa Kebijakan *local content requirements* di Indonesia dituangkan dalam Program Peningkatan Penggunaan Produk Dalam Negeri (P3DN) dan implementasi tersebut kemudian dianggap melanggar ketentuan prinsip *national treatment* dalam sejumlah konvensi hukum perdagangan internasional seperti GATT dan TRIMs. Penelitian ini memiliki cakupan yang terbatas pada pembahasan TKDN dalam kaitannya pada ranah hukum perdagangan internasional, dan tidak menghubungkan dengan isu pengadaan barang dan/atau jasa pemerintah.

Berdasarkan sejumlah penelitian tersebut, pembahasan mengenai TKDN masih terbatas pada ranah hukum perdagangan internasional. Penelitian mengenai TKDN belum dijumpai dalam konteks pengadaan barang dan/atau

jasa pemerintah, serta kaitannya dalam suatu proses seleksi/tender dalam tahapan pemilihan pemenang pengadaan. Penelitian ini memberikan gambaran bagi pembaca untuk melihat bagaimana TKDN yang merupakan ranah teknis dapat menjadi penentu pemenang dalam suatu seleksi/tender pengadaan. Dengan demikian, penelitian ini memberikan sejumlah kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya mengenai pengadaan barang dan/atau jasa pemerintah. *Pertama*, penelitian ini menjelaskan mengenai kebijakan proteksionisme perdagangan internasional yang dilakukan oleh Indonesia, dan *kedua* menjelaskan pengaruh dari kebijakan proteksionisme tersebut melalui TKDN yang menjadi salah satu pertimbangan dalam proses seleksi/tender internasional.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, terdapat dua permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini, *pertama*, bagaimana kebijakan proteksionisme perdagangan internasional diadopsi dan dituangkan dalam peraturan pengadaan barang/jasa pemerintah di Indonesia? *Kedua*, bagaimana pengaruh kebijakan Tingkat Komponen Dalam Negeri terhadap proses Seleksi/Tender Internasional dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah?

Tujuan Penelitian

Terdapat dua tujuan dalam penelitian ini: *pertama*, mengetahui adopsi kebijakan proteksionisme perdagangan internasional dalam peraturan pengadaan barang/jasa pemerintah di Indonesia. *Kedua*, mengetahui pengaruh kebijakan Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) terhadap proses seleksi/tender internasional dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif. Selain itu, metode penelitian juga menggunakan metode kualitatif non-interaktif. Metode kualitatif menitikberatkan pada analisis logis serta deskripsi disertai kesimpulan yang bersifat naratif.¹⁷ Penelitian non-interaktif (*non-interactive*

¹⁷Asep Saepul Hamdi, *Metode Penelitian Kuantitatif Aplikasi dalam Pendidikan*, Penerbit Deepublish, Yogyakarta, 2014, hlm. 4.

inquiry) merupakan penelitian dengan mengadakan pengkajian mengenai kebijakan proteksionisme dagang melalui kebijakan dan aturan TKDN serta pengaruhnya terhadap proses tender/seleksi internasional. Penelitian non-interaktif dilakukan berdasarkan analisis dokumen, dalam hal ini berupa data sekunder dari bahan hukum primer, berhubungan langsung dengan sistem ketatanegaraan, lembaga negara, dan peraturan perundang-undangan.¹⁸

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan historis. Bahan pustaka dikelompokkan sebagai data sekunder. Jenis data dalam penelitian kepustakaan ini adalah data sekunder berupa kaidah atau norma yang meliputi asas-asas hukum, pengertian hukum, dan ketentuan hukum. Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Kebijakan dan Langkah Proteksionisme Indonesia pada Perdagangan Internasional

Laporan dari Bank Dunia pada 2012 menunjukkan adanya peningkatan tajam jumlah kebijakan tindakan non-tarif untuk membatasi impor dan ekspor setelah krisis finansial 2009.¹⁹ Selain itu, laporan Bank Dunia juga menyatakan bahwa Indonesia bersama dengan negara lain seperti Argentina, Brasil, India, Rusia, dan Tiongkok yang merupakan negara dengan *emerging market* atau nilai ekonomi besar telah berkontribusi terhadap kurang lebih setengah dari seluruh kebijakan tindakan non-tarif yang diberlakukan di seluruh dunia.²⁰ Negara-negara tersebut menggunakan kebijakan tindakan non-tarif secara ekstensif sebagai langkah untuk memproteksikan ekonomi domestik pada saat suatu krisis sedang berlangsung.²¹ Langkah kebijakan ini mempengaruhi kebijakan proteksionisme yang diadopsi oleh Indonesia pasca krisis finansial 2009 yang apabila ditilik lebih jauh, berlawanan dengan kebijakan yang diadopsi setelah

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Mariem Malouche, Julia Oliver, *Rise of Non-Tariff Protectionism amid Global Uncertainty*, The World Bank, Washington, D.C., The Trade Post, 2012, hlm. 12.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

berakhirnya era *oil boom* pada 1982.²² Pada era tersebut, Indonesia menginisiasi beberapa kebijakan deregulasi berupa reformasi kebijakan perdagangan untuk mengurangi rezim dagang yang sangat protektif.²³ Kebijakan deregulasi tersebut mencetuskan pembangunan sektor swasta yang lebih efisien dan kompetitif serta meningkatkan ekspor barang dari Indonesia, yang berdampak meminimalisasikan ketergantungan Indonesia terhadap ekspor minyak dan gas.²⁴

Kebijakan perdagangan dan investasi yang diambil oleh pemerintahan Presiden Joko Widodo mengacu kepada Rencana Utama Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia agar industri Indonesia dapat meningkatkan nilai rantai produksi. Kecenderungan proteksionisme dapat terlihat dengan selektifnya Indonesia dalam membuka sektor-sektor tertentu kepada investor asing.²⁵ Dalam investasi sektor ketenagalistrikan, terdapat isu mengenai kemampuan investor lokal yang tidak memiliki teknologi tinggi dan kemampuan dalam mengolah ketenagalistrikan sehingga pemerintah membolehkan kepemilikan asing dalam sektor tenaga listrik dengan ketentuan maksimal 95%.²⁶ Meskipun demikian kebijakan tersebut tidak lantas dipukul rata oleh pemerintah untuk diterapkan pada sektor-sektor lain. Pengecualian terhadap ketentuan kepemilikan asing dapat terlihat pada sektor seperti perikanan dengan investor lokal yang sudah mempunyai kemampuan dalam mengolahnya sehingga sektor perikanan dapat dikatakan sepenuhnya tertutup bagi investor asing.²⁷ Selain itu, untuk mempercepat transformasi ekonomi Indonesia menawarkan berbagai insentif untuk meningkatkan investasi di bidang-bidang strategis seperti petrokimia, kertas, tekstil, pertambangan, infrastruktur laut, dan zona ekonomi khusus.²⁸

²² Thee Kian Wie, *Indonesia's Economy since Independence*, ISEAS Publishing, Singapura, 2012, hlm. 72–74.

²³ *Ibid.*

²⁴ Siwage Dharma Negara, "Rising Economic Nationalism in Indonesia: Will This Time be Different?", *ISEAS Perspective*, Vol. 59, No. 2015, 2015, hlm. 3-4.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 7-8.

²⁶ Nanang Wijayanto, "Asing Diperbolehkan Investasi Listrik Hingga 95%", *Sindonews*, <https://ekbis.sindonews.com/berita/859085/34/asng-diperbolehkan-investasi-listrik-hingga-95>, diakses 10 Oktober 2021.

²⁷ Lihat dalam Lampiran II Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal.

²⁸ Mariem Malouche dan Julia Oliver, *Loc. Cit.*

Kebijakan proteksionisme dalam bentuk kebijakan tindakan non-tarif diwujudkan melalui *Local Content Requirements* (LCR). LCR adalah kebijakan dari pemerintah yang mengharuskan setiap perusahaan untuk memakai barang/jasa domestik agar tetap dapat beroperasi di negara tersebut.²⁹ Secara umum, LCR meliputi kebijakan-kebijakan yang diharapkan dapat meningkatkan daya beli domestik dan kemampuan industri domestik.³⁰ Pada perkembangannya definisi LCR sudah mencakup aspek yang lebih luas lagi. Aspek tersebut mencakup persyaratan asing serta keuntungan tertentu seperti pemotongan pajak, pengembalian pajak, bahkan pengecualian pajak untuk barang-barang produksi domestik yang telah memenuhi LCR tertentu.

Praktik LCR juga termasuk penghitungan pajak secara diskriminatif atau berbagai kebijakan yang menguntungkan usaha domestik maupun produk-produk rakitan domestik.³¹ Beberapa negara mengimplementasikan regulasi pengadaan preferensial yang memberikan insentif kepada barang domestik, dan dalam kasus tertentu bahkan pasar sepenuhnya dibuka hanya untuk barang domestik.³² Meskipun tujuan dari LCR sangat luas, akan tetapi sebagian besar berpusat pada tujuan industri, keamanan nasional, dan sasaran ekonomi strategis seperti integrasi ekonomi regional atau tujuan non-ekonomi lainnya.³³

LCR menjadi kebijakan proteksionisme yang dipilih oleh pemerintah Indonesia sebab berdasarkan teori *infant industry*, suatu negara berkembang akan mendapatkan banyak keuntungan apabila menerapkan kebijakan proteksionisme melalui tarif yang tinggi, penerapan kuota impor, dan kebijakan substitusi impor.³⁴ Pada kebijakan substitusi impor, industri lokal diwajibkan untuk memakai komponen dari *supplier* lokal daripada mengimpor. Selain itu, investasi asing dianggap lebih menguntungkan bagi negara-negara berkembang

²⁹ OECD, *The Economic Impact of Local Content Requirements*, Trade Policy Note, Paris, 2016, hlm. 1.

³⁰ Simon J. Evenett, Johannes Fritz, *Op. Cit.*, hlm. 21.

³¹ European Commission, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on Trade and Investment Barriers and Protectionist Trends*, European Commission, Paris, 2016, hlm. 7.

³² Isabelle Ramdoo, *Unpacking Local Content Requirements in the Extractive Sector: What Implications for the Global Trade and Investment Frameworks?*, ICTSD, Jenewa, 2015, hlm. 11.

³³ Zormitsa Dimitrova, *Op. Cit.*, hlm. 20-21..

³⁴ Esty Hayu Dewanti, "Persyaratan Kandungan Lokal (Local Content Requirements) di Indonesia dan Kaitannya dengan Perjanjian Internasional di Bidang Investasi," *Yuridika*, Vol. 27, No. 3, 2012, hlm. 203-205.

dibandingkan dengan mengekspor, sebab dapat menyebabkan perluasan lapangan kerja dan peningkatan transfer teknologi bagi industri domestik.³⁵

Secara teoretis pengadaan pemerintah yang diskriminatif dapat membangun industri domestik apabila pemerintah memiliki otoritas yang besar dan memiliki kebijakan kompetisi yang sesuai. Di sisi lain, terdapat kelemahan berupa *trade-off* dalam kebijakan ini, yaitu kepada penyedia asing sehingga dapat menyebabkan kenaikan harga dalam pasar domestik.³⁶ LCR juga dapat menciptakan lapangan kerja secara langsung di industri yang menjadi target serta dapat mengurangi impor secara cepat yang disebabkan oleh kekhawatiran dalam perdagangan. Dampak berjangka pendek ini juga membuatnya menarik secara politis.³⁷

Pada kenyataannya kebijakan LCR dalam pengadaan pemerintah memiliki risiko yang besar, antara lain mendisrupsi efisiensi dalam proses pengadaan dan mendistorsi persaingan sehat dalam pasar.³⁸ Secara umum kebijakan LCR dalam pengadaan pemerintah dapat mengurangi tingkat kompetisi dalam pasar, sebab LCR dapat mengurangi perusahaan yang layak untuk masuk ke pasar dan hanya memberikan kekuatan pasar kepada perusahaan yang telah ada sebelumnya.³⁹ Pada akhirnya, perusahaan tersebut mengurangi hasil produksi dan lapangan pekerjaannya, serta menambah laba untuk mendapatkan sewa monopoli.⁴⁰ Oleh karena itu, konsumen dan produsen menjadi terhalang untuk membeli dari penyedia asing yang paling efisien.⁴¹

Perwujudan Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) Sebagai Bentuk Proteksionisme Perdagangan Internasional

Kebijakan Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) merupakan langkah yang diambil oleh pemerintah dalam menerapkan kebijakan LCR yang diterapkan pada perindustrian, pengadaan barang dan/atau jasa pemerintah,

³⁵ *Ibid.*, hlm. 204.

³⁶ Zormitsa Dimitrova, *Op. Cit.*, hlm. 25.

³⁷ Susan Stone, James Messent, Dorothee Flaig, *Emerging Policy Issues: Localisation Barriers to Trade*, OECD, Paris, , 2015, hlm. 17.

³⁸ *Ibid.*, hlm. 47.

³⁹ Bernard Hoekman, Simon J. Evenett, *Handbook of Trade Policy for Development*, Oxford University Press, Oxford, 2013, hlm. 51.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Siwage Dharma Negara, *Op. Cit.*, hlm. 7.

hingga perdagangan.⁴² TKDN mendorong bagi para pengusaha asing untuk tidak hanya menjadikan Indonesia sebagai investor semata, tetapi juga turut ikut serta dalam penanaman modal dan pengembangan usaha dalam negeri.⁴³ Pemerintah Indonesia banyak mengeluarkan berbagai pengaturan untuk memperkuat TKKDN sebagai bentuk pelaksanaan penggunaan produk dalam negeri di Indonesia. Salah satu peraturan tersebut adalah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian dengan ketentuan Pasal 85 Undang-Undang *a quo* menegaskan “*untuk pemberdayaan industri dalam negeri, pemerintah meningkatkan penggunaan produk dalam negeri*”. Penjelasan Pasal 85 kemudian memperjelas yang dimaksud dengan “produk dalam negeri” adalah:

barang/jasa 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.

Adanya beberapa pengaturan yang mewajibkan penggunaan produk dalam negeri, maka sesuai dengan Pasal 89 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian, pemerintah mendorong badan usaha swasta dan masyarakat untuk meningkatkan penggunaan produk dalam negeri yang dibuatkan peraturan pelaksanaannya melalui Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2018 tentang Pemberdayaan Industri. Pengguna barang dalam negeri oleh lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah non-kementerian, dan satuan kerja perangkat daerah, harus memperhatikan beberapa hal, yakni penggunaan produk dalam negeri dilakukan pada tahap perencanaan dan pelaksanaan barang dan jasa; harus memberikan informasi mengenai rencana kebutuhan tahunan barang/jasa yang akan digunakan meliputi spesifikasi teknis, jumlah, harga, dan pelaksanaan barang/jasa melalui sarana media elektronik, media cetak dan/atau sistem informasi industri nasional.⁴⁴

Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2019 mengamanatkan pemerintah pusat untuk membentuk Tim Nasional Peningkatan Penggunaan Produk Dalam

⁴² Davin Giovanus, “Pengaturan Tingkat Kandungan Dalam Negeri (TKDN) atau *Local Content Requirements* di Indonesia”, *Jurnal Paradigma Hukum*, Vol. 5, No. 1, 2020, hlm. 5.

⁴³ *Ibid.*, hlm. 6.

⁴⁴ Pasal 57 Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 2018 tentang Pemberdayaan Industri, Lembaran Negara Nomor 101 Tahun 2018, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6220.

Negeri (yang selanjutnya disebut Tim Nasional P3DN) dalam merealisasikan peningkatan penggunaan produk dalam negeri ini. Pemerintah sendiri sudah menetapkan Keputusan Presiden Nomor 24 Tahun 2018 tentang Tim Nasional Peningkatan Penggunaan Produk Dalam Negeri, untuk mendukung hal tersebut dibentuk satuan kerja P3DN di bawah Menteri.

Pemerintah Indonesia terus mendorong optimalisasi penggunaan barang dalam negeri dalam sektor pengadaan barang dan jasa.⁴⁵ Senada dengan hal tersebut, pemerintah membuktikan komitmennya dalam mengupayakan peningkatan penggunaan barang dalam negeri melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024, dari rencana tersebut alokasi untuk Belanja Barang dan Belanja Modal sebesar Rp. 531.190.000.000.000,00 dapat menjadi peluang pasar produk dalam negeri.⁴⁶ Lebih lanjut dalam rangka menguatkan penggunaan produk industri dalam negeri dan mengurangi ketergantungan produk impor, pemerintah menaikkan target nilai TKDN menjadi 50 % di 2024.⁴⁷

Pemerintah dengan adanya TKDN ini berharap proyek-proyek yang akan dilaksanakan dalam pengadaan barang/jasa lebih banyak menggunakan bahan dan jasa dari dalam negeri. Penilaian penawaran peserta pengadaan barang/jasa tidak hanya dari segi teknis dan harga tetapi juga dari tingkat komponen dalam negeri (TKDN) yang terkandung oleh barang maupun jasa yang ditawarkan oleh penyedia. Pendayagunaan produksi dalam negeri pada proses pengadaan barang dan jasa menjadi dua variabel yang tidak bisa dipisahkan. Penggunaan produksi dalam negeri ditentukan berdasarkan nilai yang merepresentasikan berapa tingkat kandungan lokal dalam negeri dalam suatu produk barang/jasa atau TKDN dan BMP (Bobot Manfaat Perusahaan) merupakan suatu apresiasi yang

⁴⁵“Kemenperin Bidik Nilai TKDN Naik Jadi 50 Persen Tahun 2024”, <https://kemenperin.go.id/artikel/22132/Kemenperin-Bidik-Nilai-TKDN-Naik-Jadi-50-Persen-Tahun-2024>, diakses tanggal 12 Juli 2021.

⁴⁶ Pusat Peningkatan Penggunaan Produk Dalam Negeri Kementerian Perindustrian RI, *Buku Pedoman Peningkatan Penggunaan Produk Dalam Negeri (P3DN)*, Kementerian Perindustrian RI, Jakarta, 2020, hlm. 4.

⁴⁷ “Belanja Pemerintah Rp. 607,700,000,000,000 Jadi Peluang Serap Produk Lokal”, <https://kemenperin.go.id/artikel/22591/Belanja-Pemerintah-Rp607,7-Triliun-Jadi-Peluang-Serap-Produk-Lokal>, diakses tanggal 12 Juli 2021.

diberikan pemerintah kepada perusahaan yang telah ikut andil dalam pembangunan dan pemberdayaan lingkungan di sekitar perusahaan.⁴⁸

Kedudukan Proses Penyelenggaraan Seleksi/Tender Internasional dalam Kegiatan Pengadaan Barang dan/atau Jasa Pemerintah

Adanya konsep Manajemen Publik Baru (*New Public Management/NPM*), maka pendekatan pemerintah untuk meningkatkan infrastruktur publik telah berubah.⁴⁹ Hal ini tercermin dari makin populernya opsi seperti lelang kontrak, privatisasi, penjualan aset, dan penerapan prinsip korporasi dalam tata kelembagaan negara yang lainnya.⁵⁰ Kolaborasi antara pihak swasta dan pihak publik telah dibentuk untuk mengurangi keterbatasan anggaran dalam proses pengadaan barang dan jasa. Pengadaan barang dan jasa memiliki peran yang strategis dalam melakukan proteksi dan preferensi bagi pelaku usaha dalam negeri.⁵¹

Terdapat aktor lain untuk membantu pemerintah dalam menyediakan layanan bagi masyarakat, melalui skema Kemitraan Pemerintah-Swasta (KPS).⁵² Hal ini kemudian dapat diperluas karena pihak swasta dapat berasal dari pelaku usaha nasional maupun pelaku usaha asing.⁵³ Selain itu, diperkuat dengan adanya liberalisasi pengadaan barang dan jasa, tidak dapat dipungkiri bahwa kesepakatan dalam forum internasional memiliki implikasi normatif maupun ekonomi yang signifikan terhadap kebijakan regulasi pengadaan dan jasa suatu negara.⁵⁴

Hadirnya seleksi/tender internasional dalam proses pengadaan barang dan jasa di Indonesia berimplikasi pada proses/tender yang dapat diikuti oleh pihak dari negara lain. Terdapat beberapa persyaratan yang ditempuh untuk mengikuti

⁴⁸ Poppy Sulistyning Winanti, Richo Andi Wibowo, *Op.Cit.*

⁴⁹ Mohammad Akbar, "Penerapan Prinsip Prinsip New Public Management dan Governance dalam Reformasi Administrasi", *Jurnal Reformasi*, Vol. 5, No. 2, 2015, hlm. 1.

⁵⁰ John Bryson, Barbara Crosby, *et. al.*, "Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management", *Public Administration Review*, Vol. 74, No. 5, 2014, hlm. 446.

⁵¹ World Trade Organization on Government Procurement, *The Plurilateral Agreement overview of the Agreement of Government Procurement*, World Trade Organization, New York, 2005, hlm. 2.

⁵² S. Bell, Hindmoor, A., *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, hlm. 1.

⁵³ Penunjukan Langsung menurut Pasal 1 angka 39 Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 adalah metode pemilihan untuk mendapatkan Penyedia Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Konsultasi/Jasa Lainnya dalam keadaan tertentu.

⁵⁴ Frank Gracia, "Theories of Justice and International Economic Law", *Boston College Law Faculty Papers*, Vol. 252, No. 1, 2013, hlm. 45.

tender/seleksi internasional, yakni badan usaha asing tersebut harus melakukan kerja sama usaha dengan badan usaha nasional dalam bentuk konsorsium, sub kontrak atau bentuk kerja sama lainnya.⁵⁵ Selain itu, khusus untuk badan usaha asing yang melaksanakan pengadaan barang/pekerjaan konstruksi, harus bekerja sama dengan industri dalam negeri dalam pembuatan suku cadang dan pelaksanaan pelayanan purnajual.⁵⁶ Perpres Nomor 16 Tahun 2018 sendiri tidak mengatur mekanisme tender/seleksi internasional secara khusus, sehingga penyelenggaraannya tetap merujuk ketentuan tender pada umumnya,⁵⁷ yang pada dasarnya meliputi; pelaksanaan kualifikasi; pengumuman dan/atau undangan; pendaftaran dan pengambilan dokumen pemilihan; pemberian penjelasan; penyampaian dokumen penawaran; evaluasi dokumen penawaran; penetapan dan pengumuman pemenang; dan sanggah.

Pengaturan Tingkat Komponen Dalam Negeri terhadap Proses Seleksi/Tender Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah pada Peraturan Pengadaan Barang dan/atau Jasa Pemerintah

Komitmen pemerintah untuk melindungi produk dalam negeri dicanangkan melalui kebijakan TKDN. Untuk mewujudkan komitmen tersebut, maka pemerintah membentuk sejumlah regulasi berupa peraturan perundang-undangan dengan materi muatan mengenai kewajiban pemenuhan TKDN. Sejumlah peraturan perundang-undangan tersebut memiliki daya ikat yang berbeda serta tergantung pada sektor tertentu. Implikasi dari hal ini adalah pejabat yang berwenang dalam suatu pengadaan terikat untuk memenuhi ketentuan TKDN dalam setiap proses seleksi/tender suatu pengadaan barang/jasa pemerintah.

Terhadap TKDN dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah, sebenarnya telah diadopsi dan diatur pada Perpres Nomor 16 Tahun 2018 sebagaimana diubah dengan Perpres Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Aturan kedua Perpres *a quo* mengakomodasi adanya nilai tambahan dalam penerapan TKDN dengan pemberian preferensi harga pada

⁵⁵ Pasal 63 ayat (3) Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2018.

⁵⁶ *Ibid.*, Pasal 63 ayat (4).

⁵⁷ *Ibid.*, Pasal 50 ayat (1).

proses penawaran. Preferensi harga dalam pengadaan merupakan insentif bagi produk dalam negeri pada pemilihan Penyedia berupa kelebihan harga yang dapat diterima.⁵⁸ Akan tetapi, pemberian preferensi ini bersifat terbatas yaitu hanya berlaku pada Pengadaan Barang/Jasa dengan nilai paling sedikit di atas Rp. 1.000.000.000,00.⁵⁹ Pemberian preferensi harga dilakukan kepada penyedia barang/jasa pada proses penawaran yang memiliki TKDN paling rendah 25 persen dengan besaran preferensi harga senilai 25 persen juga.⁶⁰ Karena pengaturan pengadaan ini bersifat umum, maka dalam tender/seleksi internasional juga ikut mengikuti aturan pemberian preferensi harga bagi para penawar yang merupakan pelaku usaha asing.

Terhadap pengadaan barang/jasa pemerintah sendiri diatur secara komprehensif dalam Perpres Nomor 16 Tahun 2018 sebagaimana telah diubah dengan Perpres Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang berkedudukan sebagai *lex specialis* dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah. Adapun arti dari tender/seleksi internasional menurut Pasal 1 Angka 38 Perpres *a quo* adalah pemilihan Penyedia dengan peserta pemilihan dapat berasal dari Pelaku Usaha nasional dan Pelaku Usaha asing.

Pengaturan lebih lanjut dari tender/seleksi internasional terdapat pada Pasal 65 Perpres Nomor 16 Tahun 2018, yang mengatur mengenai pelaksanaan tender/seleksi internasional sendiri baru dapat dilaksanakan pada empat kriteria pengadaan yaitu:

- 1) Pengadaan Pekerjaan Konstruksi dengan nilai paling sedikit di atas Rp. 1.000.000.000.000,00;
- 2) Pengadaan Barang/Jasa Lainnya dengan nilai paling sedikit di atas Rp. 50.000.000.000,00;
- 3) Pengadaan Jasa Konsultansi dengan nilai paling sedikit di atas Rp. 25.000.000.000,00; atau
- 4) Pengadaan Barang/Jasa yang dibiayai oleh Lembaga Penjamin Kredit Ekspor atau Kreditor Swasta Asing.

Meskipun demikian, terdapat ketentuan mengenai pengecualian terhadap keempat kriteria tersebut dan tender/seleksi internasional tetap dapat

⁵⁸ Pasal 67 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2021.

⁵⁹ *Ibid.*, Pasal 67 ayat (2).

⁶⁰ *Ibid.*, Pasal 67 ayat (3).

dilaksanakan dengan nilai yang kurang dari kriteria. Pengecualian terhadap nilai pengadaan yang kurang tersebut dilakukan apabila tidak ada satu pun Pelaku Usaha nasional/domestik yang mampu dan memenuhi persyaratan pada proses tender/seleksi.⁶¹

Proses tender/seleksi internasional memiliki pengaturan bahwa pelaku usaha dari negara lain dengan bentuk badan usaha diharuskan untuk melakukan kerja sama dengan pelaku usaha dalam negeri.⁶² Kerja sama tersebut dapat dilakukan dalam bentuk konsorsium, sub kontrak, maupun bentuk kerja sama lainnya.⁶³ Sedangkan terhadap badan hukum asing yang berkedudukan sebagai pelaku usaha dalam tender/seleksi internasional, diharuskan untuk melakukan kerja sama dengan industri dalam negeri dalam ranah pembuatan suku cadang dan pelayanan purnajual.⁶⁴ Meskipun pengaturan seleksi/tender internasional diatur secara khusus pada Perpres Nomor 16 Tahun 2018 *juncto* Perpres 12 Tahun 2021, seleksi/tender internasional menyisakan permasalahan kepastian pengaturan. Permasalahan tersebut diakibatkan oleh kebijakan proteksi/ perlindungan produk dalam negeri yang dilakukan oleh pemerintah melalui TKDN. Akibatnya adalah munculnya konflik antara peraturan perundang-undangan pada tingkatan berbeda seputar penerapan TKDN dalam seleksi/tender internasional sebagai bagian dari pengadaan barang/jasa pemerintah.

Nilai preferensi berperan penting dalam menentukan pemenang suatu tender/seleksi. Sementara itu pada satu sisi, sistem pengadaan barang/jasa pemerintah mengadopsi sistem harga terendah dalam evaluasi penawaran pada tahap tender/seleksi.⁶⁵ Nilai preferensi menempatkan penawar dengan penggunaan produk dalam negeri yang lebih besar daripada penawar tender/seleksi yang lain, sehingga akan memiliki kesempatan besar untuk menjadi pemenang tender. Hal ini didasarkan pada penetapan Harga Evaluasi

⁶¹ Pasal 63 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2018.

⁶² *Ibid.*, Pasal 63 ayat (3).

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*, Pasal 42.

Akhir (HEA) dengan rumus:⁶⁶ $HEA = (1 - KP) \times HP$. Rumus dari HEA tersebut menunjukkan KP merupakan Koefisien Preferensi yang dihitung dengan cara mengalikan TKDN dengan nilai preferensi tertinggi (TKDN x preferensi tertinggi).⁶⁷ Sedangkan HP adalah Harga Penawaran dengan penghitungan setelah dilakukan koreksi dengan penghitungan dengan cara aritmatik.⁶⁸ Berdasarkan rumus tersebut, sering terjadi kasus penawar dengan harga lebih tinggi memenangkan suatu tender/seleksi internasional dikarenakan memenuhi TKDN dibandingkan harga terendah tetapi tingkat pemenuhannya jauh lebih rendah.

Hadirnya aturan juga diperlukan untuk membuka pintu bagi pelaku usaha asing untuk ikut dalam pengadaan barang/jasa pemerintah. Hal ini sejalan juga dengan prinsip perdagangan bebas antar negara maupun secara multinasional yang menerapkan konsep *International Competitive Bidding* (ICB).⁶⁹ Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) selaku regulator di bidang pengadaan barang dan/atau jasa pemerintah mengatur ICB dalam aturan TKDN terhadap seleksi/tender internasional yang dituangkan pada Peraturan LKPP Nomor 10 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Seleksi/Tender Internasional.

Peraturan LKPP Nomor 10 Tahun 2018 mengatur bahwa Pelaksanaan Tender/Seleksi Internasional dilakukan dengan menyesuaikan aturan Perpres Nomor 16 Tahun 2018 Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah maupun Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Pemerintah yang mengatur tentang pelaksanaan pengadaan barang/jasa melalui penyedia, kecuali terdapat pengaturan lain oleh suatu perjanjian pembiayaan melalui skema pinjaman atau hibah.⁷⁰ Dalam lampiran Peraturan LKPP *a quo*, diatur bahwa mekanisme tender/seleksi internasional memiliki pengecualian terhadap TKDN yang merupakan standar

⁶⁶ Pasal 67 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2021.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Direktorat Pengembangan Iklim Usaha dan Kerjasama Internasional LKPP, "Comparative Study On Selected Countries", *Makalah*, disampaikan di Jakarta, 27 November 2019, hlm. 5.

⁷⁰ *Vide* Lampiran I Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah RI Nomor 10 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Tender/Seleksi Internasional, hlm. 2.

spesifikasi teknis jika dalam kondisi suatu bahan tidak diproduksi di dalam negeri maupun tidak ada suatu barang/sector yang memiliki SNI.⁷¹ Meskipun demikian, pengaturan mengenai TKDN tetap berlaku secara umum khususnya ketentuan mengenai rumus dan nilai batasan harga preferensial untuk berlakunya TKDN juga masih sama dengan ketentuan dari Perpres Nomor 16 Tahun 2018.

Implikasi Aturan Kewajiban Tingkat Komponen Dalam Negeri terhadap Penyelenggaraan Seleksi/Tender Internasional pada Kegiatan Pengadaan Barang dan/atau Jasa Pemerintah

Eksistensi pengaturan TKDN dalam tender/seleksi internasional dapat dikatakan sebagai bentuk permasalahan “pedang bermata dua”. Permasalahan tersebut disebabkan kebijakan TKDN yang bertujuan untuk memproteksi produk dalam negeri dan meningkatkan kualitas persaingan dari industri dalam negeri. Akan tetapi, pada satu sisi menurunkan tingkat ketertarikan investasi asing di Indonesia dan penanaman modal asing pada sektor pengadaan barang/jasa pemerintah yang dapat berdampak juga pada posisi Indonesia di mata perdagangan dunia.⁷² Problematika lain dalam TKDN adalah penghitungan TKDN yang terkesan subjektif tanpa memiliki suatu standar yang jelas dan terbuka.⁷³ Kemenperin dalam menghitung TKDN sering kali tidak memperhatikan sektor lain, seperti pengadaan barang/jasa.⁷⁴ Dengan demikian, maka sering kali penghitungan TKDN dalam penawaran menempatkan pejabat pengadaan dalam posisi tanpa negosiasi dalam memperhitungkan TKDN terhadap suatu proposal penawaran. Pelaku usaha asing memandang hal ini dalam perspektif negatif karena memperkecil kesempatan untuk memenangkan tender serta menambah syarat yang rumit dalam melakukan penawaran pada tender/seleksi internasional.

Peran pemerintah perlu dipertimbangkan dalam rangka pengembangan dan penerapan praktik kebijakan produk dalam negeri. Tidak heran jika pemerintah

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 11.

⁷² Muhamad Risnain, “The Model of Policy and Regulation of Local Content Requirements in Indonesia”, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 5, No. 3, 2018, hlm. 584.

⁷³ *Ibid.*, hlm. 595.

⁷⁴ *Ibid.*

harus selalu menjunjung penggunaan barang dalam negeri kepada tiap lini sektor. Misalnya pada sektor migas yang masih minim dalam menggunakan produk dalam negeri, hal ini terlihat pada salah satu kasus terkemuka yaitu pengadaan pipa impor yang dilakukan oleh Pertamina. Pada kasus ini Pertamina selaku BUMN memilih mengimpor pipa dari Tiongkok dibandingkan menggunakan produk pipa lokal, dengan alasan bahwa pipa impor dari Tiongkok masih lebih murah daripada produksi dalam negeri.⁷⁵ Pipa untuk kebutuhan minyak dan gas bumi buatan dalam negeri diakui masih kalah bersaing dengan kehadiran pipa dari Tiongkok yang lebih murah.⁷⁶ Untuk menanggulangi hal tersebut, maka penegakkan hukum terhadap penggunaan TKDN pada setiap lini sektor harus diterapkan.

Pemanfaatan TKDN harus menjadi perhatian berbagai pihak dalam rangka memacu produktivitas dan daya saing produk dalam negeri. Penggunaan produk dalam negeri sendiri akan mengubah atau melakukan inovasi kebijakan berbasis kebutuhan (*demand side policy*) pada pengadaan barang/jasa sehingga dapat lebih efektif dan efisien pada hasil maupun prosesnya.⁷⁷ Hal ini dikenal juga dengan istilah “pengadaan lokal” dengan pembelian barang dan/atau jasa dilakukan dari pelaku bisnis lokal. Terdapat tiga alasan utama bagi pemerintah untuk menerapkan pengadaan lokal, yaitu:⁷⁸ *pertama*, untuk melakukan mitigasi risiko terhadap kegagalan atau pelanggaran aturan dalam kegiatan pemerintah maupun BUMN; *kedua*, sebagai bentuk kepatuhan terhadap peraturan pemerintah yang mengatur tentang Tingkat Komponen Dasar Negeri (TKDN); dan *ketiga*, memberikan manfaat dan menciptakan peluang bisnis berkelanjutan bagi masyarakat Indonesia.

Penutup

Penelitian ini menyimpulkan bahwa kebijakan TKDN dalam mekanisme pengadaan barang/jasa pemerintah merupakan bentuk kebijakan perdagangan

⁷⁵ ”Kadin Buka Bukaan Soal Impor yang Bikin Jokowi Kesal” <https://www.cnbcindonesia.com/news/20210310170254-4-229326/kadin-buka-bukaan-soal-impor-pipa-yang-bikin-jokowi-kesal>, diakses 5 Juli 2021.

⁷⁶ “Pipa Buatan China Dilawan, Ini Kelebihannya Dibanding Produk Lokal”, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210311/257/1366391/pipa-buatan-china-dilawan-ini-kelebihannya-dibanding-produk-lokal>, diakses 6 Juli 2021.

⁷⁷ Wawan Zulmawan, “Tingkat Komponen Dalam Negeri Pengadaan Barang/Jasa”, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2020, hlm. 43.

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 44.

internasional yang diikuti Indonesia. Perdagangan bebas internasional menciptakan kebutuhan untuk melindungi produk dalam negeri. Perlindungan yang tertuang dalam kebijakan proteksi produk dalam negeri dilakukan untuk menciptakan daya saing bagi produsen dan pasar domestik, khususnya dalam pengadaan barang/jasa pemerintah. Salah satu perwujudan dari proteksi produk dalam negeri tertuang dalam bentuk prasyarat komponen barang/jasa dalam negeri. Kedudukan TKDN merupakan salah satu komponen penting yang mempengaruhi tender/seleksi internasional untuk menentukan pemenang lelang. Hal ini mengakibatkan peserta asing dalam seleksi/tender internasional untuk tetap memperhatikan TKDN dalam setiap penawaran dan melibatkan pihak domestik. Meskipun demikian, kedudukan TKDN justru menciptakan suatu bentuk hambatan bagi pihak asing. Hambatan ini berdampak pada sektor perdagangan internasional dan penanaman modal dari pihak swasta asing di Indonesia. Belum lagi apabila melihat fakta penerapan dari TKDN yang sering kali disimpangi dalam suatu proses seleksi/tender pemerintah.

Saran yang dapat diberikan dalam penelitian ini dilandasi oleh fakta bahwasanya TKDN memberikan keuntungan dan hambatan sekaligus. Oleh karena itu, pemerintah perlu merevisi kebijakan TKDN agar lebih berimbang berdasarkan kebutuhan dalam suatu proses pengadaan barang dan/atau jasa pemerintah. Revisi tersebut misalnya adalah dengan melakukan perubahan terhadap aturan penerapan TKDN pada sektor komoditas industri yang menjadi bagian dari proses pengadaan barang dan/atau jasa pemerintah atau merevisi aturan indikator minimal persentase sektor pengadaan barang dan/atau jasa pemerintah yang sebelumnya adalah sebesar 40%. Hal ini bertujuan untuk dapat meningkatkan masuknya investasi asing sehingga tidak bertabrakan dengan ketentuan dalam negeri maupun ketentuan perdagangan asing yang menghindari bentuk diskriminasi. Selain itu bagi sisi dalam negeri, TKDN memerlukan penguatan yang lebih tegas pada sektor-sektor yang lebih strategis seperti migas, apabila berkaca pada kasus Pipa Pertamina. Sedangkan untuk sisi pengadaan internasional, panitia seleksi/tender perlu memperhatikan aspek efisiensi TKDN guna memastikan bahwasanya TKDN tidak mengganggu penanaman modal

yang bersumber dari luar negeri terkait dalam proses pengadaan barang dan/atau jasa pemerintah yang diselenggarakan pada suatu proyek pemerintah.

Daftar Pustaka

Buku

- Bell, S., A., Hindmorr, *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
- European Commission Council, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on Trade and Investment Barriers and Protectionist Trends*, European Commission, Paris, 2016.
- Evenet, Simon J., Fritz, Johannes, *Global Trade Plateaus: The 19th Global Trade Alert Report*. CEPR Press, London, 2016.
- Gilpin, Robert, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, Princeton University Press, New York, 2001.
- Hamdi, Asep Saepul, *Metode Penelitian Kuantitatif Aplikasi dalam Pendidikan*, Penerbit Deepublish, Yogyakarta, 2014.
- Hoekman, Bernard, Evenett, Simon J., *Handbook of Trade Policy for Development*, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- Malouche, Mariem, Oliver, Julia, *Rise of Non-Tariff Protectionism amid Global Uncertainty*, The World Bank, Washington, D.C., The Trade Post, 2012.
- OECD, *"The Economic Impact of Local Content Requirements: A Trade Policy Note"* OECD: Paris, 2016.
- Patunru, Arianto A., Rahardja, Sjamsu, *Trade Protectionism in Indonesia: Bad Times and Bad Policy.* Lowy Institute, Sydney, 2015.
- Pusat Peningkatan Penggunaan Produk Dalam Negeri Kementerian Perindustrian RI, *Buku Pedoman Peningkatan Penggunaan Produk Dalam Negeri (P3DN)*, Kementerian Perindustrian RI, Jakarta, 2020
- Ramdo, Isabelle, *Unpacking Local Content Requirements in the Extractive Sector: What Implications for the Global Trade and Investment Frameworks?* ICTSD, Jenewa, 2015.
- Stone, Susan, Messent, James, Flaig, Dorothee, *Emerging Policy Issues: Localisation Barriers to Trade*, OECD, Paris, 2015.
- Wie, Thee Kian, *Indonesia's Economy since Independence*, ISEAS Publishing, Singapura, 2012.
- Winanti, Poppy Sulistyaning, Wibowo, Richo Andi, et. al., *Laporan Akhir: Kajian Dampak Pembukaan Akses Pasar Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Dalam GPA WTO, IEU CEPA, dan IJEPA Terhadap Regulasi Dalam Negeri*, Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah RI, Jakarta, 2018.

Zulmawan, Wawan, *Tingkat Komponen Dalam Negeri Pengadaan Barang/Jasa*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2020.

Jurnal

Akbar, Mohamad, "Penerapan Prinsip Prinsip New Public Management dan Governance dalam Reformasi Administrasi", *Jurnal Reformasi*, Vol. 5, No. 2, 2015.

Basri, M. Chatib, Patunru, Arianto A., "How to Keep Trade Policy Open: The Case of Indonesia." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 48, No. 2, 2012.

Bryson, John, Crosby, Barbara, *et. al.*, "Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management", *Public Administration Review*, Vol. 74, No. 5, 2014.

Danial, Mohamad, Mashur, Dadang, "Implementasi Kebijakan Pengadaan Barang Dan Jasa", *Jurnal Administrasi Pembangunan*, Vol. 2, No. 3, Juli 2014.

Dewanti, Esty Hayu, "Persyaratan Kandungan Lokal (*Local Content Requirements*) di Indonesia dan Kaitannya dengan Perjanjian Internasional di Bidang Investasi," *Yuridika*, Vol. 27, No. 3, 2012.

Dimitrova, Zornitsa, "Government Procurement: Data, Trend, and Protectionist Tendencies", *European Chief Economist*, Vol. 5, No. 1, 2019.

Fernando, Oscar, Yang Ing, Lili, "Indonesia's Local Content Requirements: An Assessment on Consistency with Free Trade Agreement Commitments", *ERIA Discussion Paper Review*, Vol. 420, No. 1, 2021.

Giovanus, Davin, "Pengaturan Tingkat Kandungan Dalam Negeri (TKDN) atau Local Content Requirements di Indonesia", *Jurnal Paradigma Hukum*, Vol. 5, No. 1, 2020.

Gracia, Frank, "Theories of Justice and International Economic Law", *Boston College Law Faculty Papers*, Vol. 252, No. 1, 2013.

Listyanto, Apri, "Pembaharuan Regulasi Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 1, No. 1, 2012.

Negara, Siwage Dharma, "Rising Economic Nationalism in Indonesia: Will This Time be Different?", *ISEAS Perspective*, Vol. 59, No. 2, 2015.

Negara, Siwage Dharma, "The Impact of Local Content Requirements on the Indonesian Manufacturing Industry", *ISEAS Working Paper*, Vol. 6, No. 1, Oktober 2016.

Risnain, Muhamad, "The Model of Policy and Regulation of Local Content Requirements in Indonesia", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 5, No. 3, 2018.

Schooner, "Desiderata: Objectives for a System of Government Contract Law", *Public Procurement Review*, Vol. 11, 2011.

Schwarzenberg, Andres, "U.S. Government Procurement and International Trade", *Congressional Research Services*, Vol. 7, No. 1, 2021.

Wibowo, Richo Andi, "Mencegah Korupsi Pengadaan Barang Jasa (Apa yang Sudah dan yang Masih Harus Dilakukan?)", *Jurnal Integritas KPK*, Vol. 1, No. 1, 2015.

Makalah

Direktorat Pengembangan Iklim Usaha dan Kerjasama Internasional LKPP, "Comparative Study On Selected Countries", *Makalah*, disampaikan di Jakarta, 27 November 2019.

Fahrurrazi, "Implementasi Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 Bagi Pengelola Keuangan Daerah dan Pelaku Pengadaan" *Makalah* pada Sosialisasi Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 di Biro Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Provinsi Jawa Barat, Bandung, 2021.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5492.

Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 2018 tentang Pemberdayaan Industri, Lembaran Negara Nomor 101 Tahun 2018, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6220.

Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6205.

Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2021.

Peraturan Menteri Perindustrian Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis Penggunaan Produk Dalam Negeri.

Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah RI Nomor 10 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Tender/Seleksi Internasional.

Website/Internet

"Belanja Pemerintah Rp607,7 Triliun Jadi Peluang Serap Produk Lokal", <https://kemenperin.go.id/artikel/22591/Belanja-Pemerintah-Rp607,7-Triliun-Jadi-Peluang-Serap-Produk-Lokal>, diakses 12 Juli 2021.

"Kadin Buka Bukaan Soal Impor yang Bikin Jokowi Kesal", <https://www.cnbcindonesia.com/news/20210310170254-4-229326/kadin-buka-bukaan-soal-impor-pipa-yang-bikin-jokowi-kesal>, diakses 5 Juli 2021.

“Kemenperin Bidik Nilai TKDN Naik Jadi 50 Persen Tahun 2024”, <https://kemenperin.go.id/artikel/22132/Kemenperin-Bidik-Nilai-TKDN-Naik-Jadi-50-Persen-Tahun-2024>, diakses 12 Juli 2021.

“Pipa Buatan China Dilawan, Ini Kelebihannya Dibanding Produk Lokal”, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210311/257/1366391/pipa-buatan-china-dilawan-ini-kelebihannya-dibanding-produk-lokal>, diakses 6 Juli 2021.

Lain-Lain

Honanda Joviko N., Setiawati, Wenny, “Risiko Hukum Pengaturan Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) di Indonesia Terhadap Ketentuan *Local Content Requirement* (LCR)”, *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2017