LAPORAN AKHIR

KAJIAN PEMETAAN *PROCUREMENT GUIDELINES* DONOR DALAM RANGKA KEGIATAN KAJIAN KERJASAMA EKONOMI INTERNASIONAL

Oleh:

Yohanna M. L. Gultom, S.Sos., MIA, M.Phil., Ph.D.

Daftar Isi

Daftar Isi *2*
Executive Summary *3*
I. PENDAHULUAN *14*
Latar Belakang **14**
Tujuan **16**
Output Kegiatan **17**
Cakupan Kerja **18**
Pendekatan **18**
Metodologi Pelaksanaan Kajian **21**
II. PEMETAAN PROCUREMENT GUIDELINES DONOR *26*
Sumber informasi **26**
Kesenjangan Peraturan dan Implikasinya terhadap Proses Implementasi **26**
Hasil Pemetaaan *Procurement Guidelines* Donor **29**
III. ANALISIS KESENJANGAN PERATURAN DAN IMPLIKASINYA *56*
A. Kesenjangan Peraturan yang Bersifat Sangat Prinsipiil bagi Lembaga Donor **62**
B. Kesenjangan Peraturan yang Bersifat Cukup Prinsipiil bagi Lembaga Donor **70**
C. Kesenjangan Peraturan yang Bersifat Kurang Prinsipiil bagi Lembaga Donor **82**
D. Hasil Survey tentang Implikasi Kesenjangan Peraturan **84**
IV. KESIMPULAN, REKOMENDASI KEBIJAKAN, ... *92*
DAN RENCANA TINDAK LANJUT *92*
A. Kesimpulan **92**
B. Rekomendasi Kebijakan **94**
C. Rencana Tindak Lanjut **103**

Executive Summary

Terkait dengan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (PBJP) yang dibiayai melalui Pinjaman/Hibah Luar Negeri (PHLN), aturan/pedoman yang akan menjadi acuan dalam pelaksanaan PBJP dituangkan di dalam *Loan Agreement* dan dapat mengacu pada aturan PBJP yang berlaku di Indonesia (Perpres Nomor 16 Tahun 2018 berikut turunannya) atau menggunakan *Procurement Guidelines* yang dimiliki Lembaga Donor atau pemberi pinjaman. Sementara itu, *Procurement Guidelines* Lembaga Donor memiliki aturan-aturan yang berbeda dengan aturan PBJP yang berlaku di Indonesia.

Kajian Pemetaan *Procurement Guidelines* Donor Dalam Rangka Kegiatan Kajian Kerjasama Ekonomi Internasional ini bertujuan untuk: (i) Memetakan aturan-aturan PBJP yang dibiayai dari PHLN yang berlaku di Indonesia dan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor, terutama *Asian Development Bank* (ADB), *World Bank* (WB), *Japan International Cooperation Agency* (JICA), *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), dan *Islamic Development Bank* (IsDB); (ii) Mengidentifikasi kesenjangan (*gap*) antara aturan PBJP yang dibiayai dari PHLN yang berlaku di Indonesia dengan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor yang berpotensi menjadi hambatan pelaksanaan PBJP yang dibiayai dari PHLN; (iii) Menilai implikasi atau dampak dari pemakaian *Procurement Guidelines* Lembaga Donor yang berbeda dengan aturan PBJP yang berlaku di Indonesia terhadap hasil pembangunan yang diharapkan melalui pelaksanaan proyek/program terkait; dan (iv) Merekomendasikan suatu alternatif harmonisasi kebijakan yang dapat digunakan sebagai acuan/pedoman oleh para *Executing Agency* (EA), yaitu Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah (K/L/P/D), dalam mengimplementasikan PBJP yang dibiayai dari PHLN.

Kajian ini dilakukan dalam tiga tahapan penelitian. Pada tahap pertama dilakukan *desk review* dan *in-depth interview* terhadap 5 lembaga donor (10 informan dari ADB, World Bank, JICA, KfW, dan IsDB) dan asosiasi pengusaha (5 informan dari LPJKN, termasuk *policy expert*). Pada tahap kedua dilakukan survey secara *online* dengan menggunakan aplikasi *Sogosurvey* terhadap Lembaga Donor (5 responden) dan K/L/P/D serta pelaku usaha (14 responden). Pada tahap ketiga

dilakukan dua kegiatan Focus Group Discussion (FGD), pertama dengan Lembaga Donor dan kedua dengan K/L/P/D serta pelaku usaha, termasuk *legal expert*.

Secara umum ditemukan bahwa pada dasarnya terdapat kesenjangan (*gap*) yang cukup signifikan antara *Procurement Guidelines* Lembaga Donor dengan peraturan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) yang berlaku di Indonesia. Pada dasarnya perbedaan ini disebabkan karena pertama, adanya perbedaan kepentingan antara Lembaga Donor yang menganut prinsip perlakuan yang sama (*equal treatment*) dengan Pemerintah Indonesia yang memiliki tujuan-tujuan yang bersifat mengutamakan kepentingan, pertahanan, dan keamanan nasional. Kedua, adanya budaya dan praktek kebiasaan (*common practice*) yang berbeda di negara Barat dan di Indonesia yang turut memengaruhi peraturan yang ditetapkan. Misalnya, Lembaga Donor menerapkan sistem budaya kepercayaan (*good faith principle*) sehingga tidak melakukan pembuktian keabsahan dokumen-dokumen pemilihan melalui klarifikasi tatap muka (*face-to-face*) namun melalui pencaritahuan kepada pihak-pihak ketiga seperti bank dan pemberi kerja sebelumnya.

Implikasi utama dari adanya perbedaan ini adalah adanya interpretasi hukum yang berbeda-beda oleh pelaksana PBJP serta pihak auditor yang pada akhirnya masih merujuk pada peraturan PJBP di Indonesia, khususnya Peraturan Presiden (Perpres) No. 16 Tahun 2018 dan Peraturan LKPP No. 10 Tahun 2018, jika ada perbedaan aturan, walaupun di dalam *Loan Agreement* (LA) telah disepakati mekanisme PBJP akan mengikuti *Procurement Guidelines* Lembaga Donor. Tiga hal yang menjadi faktor penyebab. Pertama adalah kekurangpahaman EA dan Pokja Pemilihan tentang *Loan Agreement* dan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor. Kedua, adanya ketakutan EA atau Pokja Pemilihan akan proses audit yang akan dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Ketiga adalah kekurangpahaman EA, Pokja Pemilihan, dan juga auditor tentang posisi *Loan Agreement* yang seharusnya masuk ke dalam ranah hukum internasional, sehingga memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari Peraturan Perundang-undangan Indonesia.

Terdapat 9 aspek perbedaan peraturan yang sangat prinsipiil bagi Lembaga Donor sehingga sangat tidak mungkin atau tidak mungkin bagi Lembaga Donor untuk melakukan penyesuaian *Procurement Guidelines* mereka terhadap peraturan PBJP yang berlaku di Indonesia, yaitu peraturan tentang 1) *Mandatory use of domestic product*, 2) *Local content requirement, 3)*

Mandatory partnership, 4) Automatic rejection in prequalification, 5) *Automatic rejection* in tender, 6) *Applicability*, 7) *Eligibility* in ICB, 8) *Bidding qualification evaluation*, dan *9) Prior and post review*. Dari 9 aspek ini, ada 6 aspek yang sangat prinsipiil bagi Lembaga Donor dan Pemerintah Indonesia sehingga sangat sulit dilakukan harmonisasi kebijakan. Aspek-aspek tersebut adalah *mandatory use of domestic product, local content requirement, mandatory partnership, Applicability, Eligibility in ICB*, dan *prior and post review*. Sementara itu, masih mungkin dilakukan penyesuaian dari sisi Perpres No. 16 Tahun 2018 terkait tiga aspek lainnya, yaitu *automatic rejection in prequalification*, *automatic rejection in tender*, dan *bidding qualification evaluation*, karena justru dapat membawa manfaat bagi terseleksinya peserta pemilihan yang paling kompetitif.

Selanjutnya, terdapat 13 aspek perbedaan peraturan yang cukup prinsipiil bagi Lembaga Donor sehingga tidak mungkin bagi Lembaga Donor untuk melakukan penyesuaian *Procurement Guidelines,* yaitu peraturan tentang 1) *Environmental and social standard, 2) Technical standard, 3) Face-to-face evaluation, 4) Price preference, 5) Change of contract value, 6) Eligibility in NCB, 7) Language, 8) Anticorruption, 9) Confidential cost estimate, 10) Price negotiation, 11) Clarification in bidding evaluation, 12) E-procurement,* dan *13) Blacklist.* Dari 13 aspek yang cukup prinsipiil ini, ada dua aspek cukup prinsipiil bagi Lembaga Donor dan Pemerintah Indonesia, sehingga sulit untuk dilakukan harmonisasi kebijakan, yaitu *technical standard* dan *anticorruption*. Sementara itu, mungkin dilakukan harmonisasi kebijakan atas sebelas aspek lainnya, namun lebih dari sisi penyesuaian Perpres No. 16 Tahun 2018 terhadap *Procurement Guidelines* Lembaga Donor.

Selanjutnya, terdapat 14 aspek perbedaan peraturan yang kurang prinsipiil bagi Lembaga Donor sehingga mungkin bagi Lembaga Donor untuk melakukan penyesuaian, yaitu peraturan tentang 1) *Currency, 2) Procurement plan, 3) Brand names, 4) Advance contracting & financing, 5) Time preparation of bids, 6) Procurement agent, 7) Pricing based on DDP, 8) Transportation and insurance, 9) Use of bond, 10) Dispute resolution, 11) Complaint, 12) Bidding document submission, 13) Debriefing,* dan *14) Multiyear contract.* Untuk aspek-aspek ini, Lembaga Donor lebih bersifat fleksibel untuk melakukan penyesuain. Namun, penyesuaian juga dapat dilakukan dari sisi Perpres No. 16 Tahun 2018 karena umumnya aspek-aspek tersebut adanya *best practice*

dari praktek PBJP di tingkat internasional sehingga sangat berpotensi untuk memberikan manfaat bagi proses PBJP serta pembangunan di Indonesia.

Implikasi dari kesenjangan antara Peraturan PBJP di Indonesia dengan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor terlihat dalam hal waktu dan biaya yang terutama harus ditanggung oleh oleh Pemerintah Indonesia dan dalam skala yang jauh lebih kecil oleh Lembaga Donor. Perbedaan peraturan seringkali menimbulkan masalah penundaan proses PBJP antara lain terkait dengan proses *prior review* dan penerbitan NOL dari Lembaga Donor, hingga pengulangan tahap kualifikasi maupun tender, yang bisa mengambil waktu tambahan hingga berbulan-bulan.

Sementara itu, biaya yang timbul akibat adanya perbedaan peraturan mencakup biaya langsung yang harus dikeluarkan oleh Kementerian/Lembaga, misalnya biaya untuk penterjemah dalam mempersiapkan dokumen-dokumen dalam bahasa Inggris. Namun, selain itu, dampak biaya ini juga seringkali ditimbulkan akibat penundaan maupun keterlambatan pelaksanaan PBJP akibat adanya perbedaan peraturan tersebut, misalnya akibat harus dilakukannya prakualifikasi atau tender ulang. Dampak dari penundaan ini secara otomatis akan memengaruhi biaya, karena selama *Loan Agreement* sudah ditandatangani, Pemerintah Indonesia tetap harus membayar *commitment fee* atas dana yang belum terserap.

Dampak negatif terhadap waktu dan biaya yang sangat signifikan yang dapat dialami oleh Pemerintah Indonesia akibat adanya perbedaan peraturan ini adalah saat *Loan Agreement* yang sudah ditandatangani terpaksa harus dibatalkan. Satu kasus batalnya Loan Agreement antara Pemerintah Indonesia dengan WB pernah terjadi akibat perbedaan peraturan terkait aspek *clarification in bidding evaluation*, dimana WB meminta dokumen tambahan yang bersifat historis terkait CV pegawai salah satu peserta pemilihan tetapi tidak diperbolehkan oleh EA dengan alasan hal ini termasuk *post-bidding information*. Proses sengketa berjalan selama tiga tahun dan pada akhirnya seluruh proyek dibatalkan. Karena *loan agreement* sudah ditandatangani, walaupun kontrak-kontrak belum ditandatangani, Pemerintah Indonesia tetap harus membayar commitment fee kepada Lembaga Donor.

Sebagai output dari Kajian ini, dirumuskan 20 rekomendasi besar terkait upaya harmonisasi kebijakan antara *Procurement Guidelines* Lembaga Donor dan Peraturan PBJP di Indonesia:

1. Terkait aspek *applicability*, ditemukan adanya perbedaan yang prinsipiil antara peraturan PBJP yang berlaku di Indonesia, yaitu Perpres No. 16 Tahun 2018 dan turunannya, dengan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor terkait 22 aspek peraturan yang sangat prinsipiil dan cukup prinsipiil, menunjukkan bahwa upaya harmonisasi kebijakan akan sangat sulit dilakukan. Rekomendasi: 1) Untuk PJBP yang didanai melalui PHLN, Pemerintah Indonesia harus lebih berfokus kepada upaya untuk negosiasi agar di dalam *Loan Agreement* dapat diputuskan untuk mengacu kepada Peraturan Perundang-udangan yang berlaku di Indonesia, setidaknya untuk NCB, dengan tetap mengantisipasi jika Lembaga Donor meminta beberapa persyaratan yang harus dipenuhi, dan 2) LKPP perlu mempelajari peraturan Lembaga Donor tentang anti korupsi, untuk memastikan EA dan Pokja Pemilihan memahami tindakan-tindakan apa saja yang dapat dikategorikan sebagai tindakan korupsi oleh Lembaga Donor

2. Terkait penerapan acuan peraturan PBJP, ditemukan bahwa seringkali Pokja Pemilihan dalam melaksanakan proses PBJP tetap merujuk kepada Perpres No. 16 Tahun 2018 dan turunannya, walaupun di dalam *Loan Agreement* telah ditetapkan bahwa acuannya adalah *Procurement Guidelines* Lembaga Donor. Rekomendasi: 1) Perlunya sosialisasi yang menyeluruh kepada K/L/P/D, secara khusus kepada auditor, Unit Layanan Pengadaan (ULP) dan bagian pengawasan internal (APIP) di K/L/P/D, serta seluruh jajaran LKPP tentang posisi *Loan Agreement* yang masuk ke dalam ranah hukum internasional, 2) LKPP perlu memfasilitasi adanya agar di dalam *Loan Agreement* terdapat pernjanjian antara BPK atau BPKP dan Lembaga Donor tentang acuan peraturan yang dipakai atau mengirimkan surat secara khusus kepada BPK dan BPKP untuk memberi informasi tersebut, 3) Diperlukan pasal dalam peraturan PBJP yang secara jelas mengatur bahwa posisi *Loan Agreement* yang masuk ke dalam ranah hukum internasional, sehingga memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, dan 4) LKPP perlu mengeluarkan surat edaran atau panduan kerja untuk Pokja Pemilihan terkait pelaksanaan ICB yang mengacu kepada *Procurement Guidelines* setiap Lembaga Donor dengan antara lain memakai hasil temuan dari Kajian ini, dan 5) Perlu adanya *capacity building* bagi Pokja Pemilihan yang akan menyelenggarakan PBJP yang mengacu kepada *Procurement Guidelines* Lembaga Donor, melalui panduan yang interaktif, seperti *video youtube* dan *chatting online* di *website* LKPP.

3. Terkait *local content requirement* dan *mandatory use of domestic product*, ditemukan bahwa Lembaga Donor melarang adanya persyaratan tentang kewajiban penggunaan produk dalam negeri, termasuk persyaratan terkait Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) yang dianggap diskriminatif terhadap badan usaha asing. Rekomendasi: 1) LKPP perlu melakukan studi secara mendalam dampak dari kebijakan tentang TKDN untuk melihat sejauh mana manfaat dan dampak yang akan dialami oleh industri nasional jika kebijakan tentang TKDN dilepas atau dikurangi dalam jangka pendek dan dalam jangka panjang terkait daya saing industri nasional dan 2) LKPP perlu mempelajari lebih jauh kemungkinan untuk merevisi aturan-aturan yang mewajibkan penggunaan produk dalam negeri, seperti pasal 66 Perpres No. 16 Tahun 2018 untuk lebih menekankan penggunaan produk yang berdaya saing.

4. Terkait *mandatory partnership*, ditemukan bahwa Lembaga Donor melarang adanya persyaratan tentang kewajiban kerjasama dengan badan usaha nasional bagi badan usaha asing yang mengikuti pemilihan. Rekomendasi: Tidak menggunakan kata "harus" (mandatori) dalam pasal 63 Perpres No. 18 Tahun 2016, namun menggunakan kata yang lebih bersifat mendorong adanya kerjasama.

5. Terkait a*utomatic rejection in* prequalification dan *automatic rejection* in tender, ditemukan bahwa Lembaga Donor melarang adanya peraturan tentang prakualifikasi gagal saat jumlah peserta yang lulus prakualifikasi kurang dari 3 (tiga) peserta dan tentang tender gagal saat seluruh penawaran harga di atas HPS secara otomatis tanpa melalui pengujian. Rekomendasi: 1) Merevisi pasal 51 Perpres No. 16 Tahun 2018 terkait prakualifikasi gagal dan tender gagal dan mengatur bahwa perlu melakukan kajian atas penyebab peserta yang lulus prakualifikasi kurang dari 3 (tiga) peserta dan seluruh penawaran harga di atas HPS dan 2) LKPP perlu mengembangkan suatu pedomen pelaksanaan kajian atas penyebab masalah tersebut yang dapat menjadi pedoman bagi Pokja pemilihan.

6. Terkait *anticorruption, blacklist*, dan *change of contract value*, ditemukan adanya definisi korupsi yang berbeda dalam *Procurement Guidelines* Lembaga Donor dengan definisi dalam UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebabkan masalah *mis-performance* dan *misprocurement* seringkali dapat diketegorikan sebagai praktek korupsi,

terutama terkait perubahan nilai kontrak. Rekomendasi: 1) LKPP perlu mengkaji ulang Pasal 54 Perpres 16/2018 yang menetapkan perubahan nilai kontrak tidak boleh melebihi 10% dari harga yang tercantum dalam kontrak awal, karena ada dampak negatif dari penetapan angka 10%, yaitu: i) kontraktor justru akan cenderung melakukan perubahan nilai kontrak sampai margin yang ditetapkan dan ii) proyek-proyek konstruksi yang seringkali membutuhkan perubahan nilai kontrak lebih dari 10% justru akan mengorbankan kualitas pekerjaan akibat peraturan ini dan 2) LKPP perlu mengembangkan suatu prosedur penilaian yang dapat dipakai oleh Pokja Pemilihan untuk melakukan review sejauh mana perubahan kontrak dapat dijustifikasi.

7. Terkait *language*, ditemukan umumnya Lembaga Donor mensyaratkan agar dokumen-dokumen kontrak menggunakan Bahasa Inggris dan walaupun boleh diterjemahkan, namun jika ada perselisihan, yang menjadi acuan adalah dokumen dalam Bahasa Inggris. Rekomendasi: Untuk proyek-proyek PBJP yang didanai melalui PHLN, perlu dianggarkan secara khusus dana untuk konsultan hukum yang akan mewakili pihak Indonesia dalam melakukan drafting kontrak dalam Bahasa Inggris, untuk memastikan tidak ada klausul-klausul yang akan merugikan Pemerintah Indonesia dikemudian hari.

8. Terkait *e*-procurement, ditemukan bahwa Lembaga Donor masih belum mau menggunakan Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) yang dikembangkan oleh LKPP karena belum memenuhi persyaratan Lembaga Donor. Rekomendasi: LKPP perlu mengembangkan sistem SPSE yang spesifik untuk ICB yang dapat menyesuaikan dengan beberapa permintaan Lembaga Donor, khususnya menyangkut: 1) persyaratan registrasi awal yang sederhana, 2) tidak ada tahapan *face-to-face clarification*, 3) peserta tidak dapat melakukan *e-reverse auction*), 4) tidak adanya pengguguran secara otomatis saat penawaran melebihi HPS atau prakualifikasi kurang dari tiga peserta, dan 5) pemakaian Bahasa Inggris.

9. Terkait *confidential cost estimate*, ditemukan bahwa Lembaga Donor melarang HPS dipublikasi dalam NCB saat pendanaan proyek adalah PHLN, sehingga Pokja Pemilihan mengalami kesulitan untuk melakukan penilaian dokumen teknis. Rekomendasi: LKPP perlu mengembangkan prosedur penilaian dokumen teknis untuk NCB yang memakai PHLN saat acuan yang dipakai adalah *Procurement Guidelines* Lembaga Donor.

10. Terkait *face-to-face clarification*, ditemukan bahwa Lembaga Donor melarang adanya *face-to-face* clarification karena memberi peluang adanya praktek suap dan korupsi. Rekomendasi: LKPP perlu mengembangkan prosedur prakualifikasi pemilihan tanpa melalui tatap muka, yaitu dengan: i) memastikan adanya efek jera yang dihasilkan dari sistem sanksi daftar hitam yang sudah ada untuk menindak peserta yang memberikan informasi yang tidak benar, ii) menetapkan tahapan pengecekan kebenaran dan keaslian dokumen setelah pemenang menandatangani kontrak dengan EA untuk memastikan tidak adanya praktek suap untuk memenangkan pemilihan, karena jika dilakukan sebelum penandatanganan kontrak, masih akan tetap ada potensi suap dan korupsi, dan iii) mengubah SPSE agar tidak secara otomatis mengundang peserta untuk datang membawa dokumen asli dalam masa prakualifikasi.

11. Terkait *clarification in bidding evaluation,* ditemukan bahwa Lembaga Donor beranggapan bahwa *clarification in bidding evaluation* dapat mencakup permintaan tambahan data atau dokumen yang bersifat historis dan tidak mengubah substansi dan harga dari penawaran setelah penawaran dibuka, yang seringkali diartikan sebagai *post-bidding information* oleh Pokja Pemilihan. Rekomendasi: LKPP perlu mengkaji ulang Pasal 50 Perpres No. 16 Tahun 2018 dan Angka 2.34.2 PerLKPP No. 10 Tahun 2018 yang mengatur tentang Pokja Pemilihan dapat meminta klarifikasi dari Peserta Pemilihan untuk memberikan batasan yang lebih jelas tentang bentuk-bentuk klarifikasi yang diperbolehkan dan tidak termasuk ke dalam kategori *post-bidding information*.

12. Terkait *environmental and social standard,* ditemukan bahwa Lembaga Donor mengatur bahwa penilaian dalam proses pemilihan harus mencakup penilaian atas: 1) lingkungan, kesehatan dan keselamatan (*Environment and Social Standard*/ESS), 2) kekerasan dan eksploitasi berbasis gender, dan 3) proteksi terhadap kekerasan di situs konstruksi sementara hal ini tidak diatur dalam Peraturan PBJP di Indonesia. Rekomendasi: Per LKPP No 10 Tahun 2018 perlu mengatur tentang persyaratan bagi peserta pemilihan terkait *environmental and social standard* dengan terutama mengacu kepada standar yang dipakai oleh WB, karena Lembaga Donor lain mengacu pada persyaratan WB tersebut.

13. Terkait *technical standard* dan *price negotiation*, ditemukan adanya aturan-aturan dalam Perpres No. 16 Tahun 2018 tentang *technical standard* dan *price negotiation* yang tidak diperbolehkan oleh Lembaga Donor. Rekomendasi: 1) Perlu melakukan revisi Poin 2.11 Per LKPP No 10 Tahun 2018 yang mengatur bahwa standar internasional baru dapat digunakan jika SNI wajib tidak tersedia untuk kemudian memperbolehkan badan usaha asing untk dapat menggunakan standar internasional dan 2) Perlu melakukan revisi pasal 50 Perpres No. 16 Tahun 2018 yang mengatur bahwa negosiasi terhadap penawaran teknis dan biaya dalam penyediaan jasa konsultasi diperbolehkan, untuk kemudian melarang adanya negosiasi harga jika harga merupakan faktor yang dievaluasi dalam proses pemilihan.

14. Terkait *price* preference, ditemukan adanya aturan tentang *price preference* dalam Per LKPP No. 10 Tahun 2018, sementara Lembaga Donor seperti JICA dan KfW tidak memperbolehkan adanya preferensi harga sama sekali, sementara WB, ADB, dan IsDB memperbolehkan preferensi harga pengadaan barang melalui ICB dengan persyaratan tertentu dan besaran insentif yang berbeda. Rekomendasi: LKPP perlu melakukan kajian tentang besaran preferensi harga dalam ICB yang optimal untuk mendorong daya saing industri dan pelaku usaha dalam negeri.

15. Terkait *eligibility* dalam *NCB,* ditemukan bahwa Lembaga Donor mengatur bahwa semua pelaku usaha yang tidak masuk ke dalam *blacklist* Lembaga Donor memiliki kesempatan yang sama untuk mengikuti tender/seleksi NCB, termasuk pelaku usaha asing. Rekomendasi: LKPP perlu melakukan kajian tentang dampak aturan tentang Tender/Seleksi Internasional pada Pasal 63 Perpres No. 16/2018 serta batasan nilai pengadaan yang paling optimal untuk Tender/Seleksi Internasional untuk dapat memastikan kesempatan yang optimal bagi pelaku usaha nasional dalam NCB.

16. Terkait *advance* procurement, ditemukan bahwa seringnya terjadi penundaan pelaksanaan PBJP yang didanai melalui PHLN akibat adanya kesenjangan peraturan dengan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor dan berdampak kepada kerugian negara akibat *commitment fee* yang tetap harus dibayarkan kepada Lembaga Donor, sementara masih jarang diterapkan *advance procurement* yang dapat mempercepat proses PBJP. Rekomendasi: LKPP perlu lebih

efektif mensosialisasikan dan mendorong pelaksanaan *advance procurement* kepada EA dan Pokja Pemilihan untuk dapat mempercepat proses PBJP.

17. Terkait *brand* names, ditemukan bahwa Lembaga Donor tidak memperbolehkan penyebutan merk, tapi jika dibutuhkan maka barus menambahkan kalimat "*or equivalent*." Rekomendasi: Perlu merevisi Pasal 19 Perpres No. 16 Tahun 2018 yang mengatur bahwa penyebutan merk dalam penyusunan spesifikasi teknis tender dimungkinkan, untuk kemudian menambahkan bahwa jika diperlukan, penyebutan merk maka spesifikasinya harus dapat memberikan kesempatan penawaran barang lain dengan kualifikasi yang serupa sebagai alternatif, antara lain dengan menambahkan kalimat "atau spesifikasi yang serupa.

18. Terkait *Pricing based on delivery duty paid (DDP)*, ditemukan bahwa Lembaga Donor umumnya menggunakan CIP, CIF, atau EXW untuk nilai penawaran, karena karena nilai penawaran sudah termasuk harga pengiriman sampai di tempat, tetapi tidak memperbolehkan memakai DDP karena tidak mau memasukkan unsur bea masuk dalam penilaian penawaran. Rekomendasi: Perlu mengkaji ulang efektifitas Poin 2.16 Per LKPP No. 10 Tahun 2018 yang mengatur bahwa penawaran untuk semua barang yang ditawarkan dan diproduksi dari luar negeri maupun yang diproduksi di dalam negeri, termasuk Barang yang sebelumnya diimpor, disusun berdasarkan DDP.

19. Terkait *dispute resolution,* ditemukan bahwa Semua Lembaga Donor mengatur bahwa penyelesaian perselisihan kontrak, jika salah satu pihak adalah badan usaha asing, harus menggunakan arbitrase internasional yang netral. Rekomendasi: 1) Melakukan revisi atas Poin 2.30 Per LKPP No. 10 Tahun 2018 yang mengatur penyelesaian perselisihan kontrak menggunakan hukum Indonesia, untuk kemudian menambah keterangan bahwa jika pemenang pemilihan adalah badan usaha asing, maka penyelesaian perselisihan kontrak menggunakan arbitrase internasional yang netral dan 2) Untuk proyek-proyek PBJP yang didanai melalui PHLN, perlu dianggarkan secara khusus dana untuk konsultan hukum yang akan mewakili pihak Indonesia dalam melakukan drafting kontrak dalam Bahasa Inggris, untuk memastikan tidak ada klausul-klausul yang akan merugikan Pemerintah Indonesia dikemudian hari.

20. Terkait *currency, procurement plan, time preparation of bids, procurement agent, transportation and insurance, complaint, bidding document submission, debriefing*, dan

multiyear contract, ditemukan adanya perbedaan peraturan antara *Procurement Guidelines* Lembaga Donor dan Perpres No. 16 Tahun 2018, namun perbedaannya kurang bersifat prinsipiil bagi Lembaga Donor. Rekomendasi: 1) Untuk PJBP yang didanai melalui PHLN, Pemerintah Indonesia harus lebih berfokus kepada upaya untuk negosiasi agar di dalam *Loan Agreemen*t dapat diputuskan untuk mengacu kepada Peraturan Perundang-udangan yang berlaku di Indonesia, setidaknya untuk NCB dan 2) LKPP perlu melakukan kajian tentang *best practice* internasional terkait aturan tentang *currency, procurement plan, time preparation of bids, procurement agent, transportation and insurance, complaint, bidding document submission, debriefing*, dan *multiyear contract* untuk dapat menyempurnakan Perpres No. 16 Tahun 2018 agar terjadi proses pelaksanaan PBJP yang optimal dan diperoleh manfaat pembangunan yang terbesar.

I. PENDAHULUAN

Latar Belakang

Berdasarkan Undang-Undang (UU) Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, Pemerintah Republik Indonesia terus menjalin kerjasama internasional dengan beberapa negara dan mitra pembangunan (Lembaga Donor), yaitu antara lain *Japan International Cooperation Agency* (JICA), *Asian Development Bank* (ADB), *World Bank* (WB), *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), dan *Islamic Development Bank* (IsDB), dalam hal pemberian Pinjaman/Hibah guna membantu membiayai defisit APBN, membiayai kegiatan prioritas Kementerian/Lembaga, mengelola portofolio utang, serta mendukung kegiatan Pemerintah Daerah dan BUMN.

Dalam pelaksanaannya, Pinjaman/Hibah yang dilaksanakan tidak terlepas dari proses pengadaan. Saat ini, proses pengadaan barang dan jasa pemerintah diatur melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP). Peraturan ini pada dasarnya mengatur PBJP yang dibiayai melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional/Daerah (APBN/APBD) dan juga Pinjaman/Hibah Luar Negeri (PHLN). Khusus untuk PBJP yang dibiayai melalui PHLN, maka prosesnya diatur melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah dan Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas Nomor 4 Tahun 2011 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengajuan Usulan, Penilaian, Pemantauan, dan Evaluasi Kegiatan yang Dibiayai dari Pinjaman Luar Negeri dan Hibah. Sementara itu, pelaksanaan pemilihan internasional diatur dalam Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 10 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Tender/Seleksi Internasional.

Dalam pelaksanaannya, PBJP yang dibiayai dari PHLN memiliki mekanisme yang berbeda dengan PBJP yang dibiayai APBN/APBD, yaitu dalam prosesnya terdapat negosiasi terlebih dahulu antara pemberi dan penerima PHLN terkait dengan proses pembiayaan PHLN tersebut. Pasal 64 Perpres Nomor 16 Tahun 2018 menetapkan bahwa "Pengadaan Barang/Jasa untuk kegiatan yang pendanaannya bersumber dari pinjaman luar negeri atau hibah luar negeri berlaku ketentuan

sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden ini, kecuali diatur lain dalam perjanjian pinjaman luar negeri atau perjanjian hibah luar negeri." Dengan demikian, salah satu negosiasi yang dilakukan dalam proses PHLN adalah penentuan aturan/pedoman yang akan menjadi acuan dalam pelaksanaan PBJP, yaitu menggunakan aturan PBJP yang berlaku di Indonesia (Perpres Nomor 16 Tahun 2018 berikut turunannya) atau menggunakan *Procurement Guidelines* yang dimiliki Lembaga Donor atau pemberi pinjaman. Pilihan acuan atau guidelines tersebut selanjutnya akan dituangkan dalam *Loan Agreement* yang disepakati bersama antara pemberi dan peminjam PHLN dimaksud.

Terkait dengan adanya alternatif untuk menggunakan *Procurement Guidelines* dari Lembaga Donor, salah satu permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Indonesia, dalam hal ini LKPP, adalah bahwa *Procurement Guidelines* dari Lembaga Donor memiliki aturan-aturan yang berbeda dengan aturan PBJP yang berlaku di Indonesia (Perpres Nomor 16 Tahun 2018 berikut turunannya). Adanya mekanisme dan aturan pengadaan PBJP melalui PHLN yang berbeda-beda dari tiap-tiap Lembaga Donor ini mendorong Pemerintah Indonesia, dalam hal ini LKPP, untuk menelaah sejauh mana aturan-aturan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor berbeda dengan aturan PBJP yang berlaku di Indonesia, bagaimana dampak ekonomi maupun legal dari perbedaan-perbedaan tersebut terhadap perekonomian Indonesia secara khusus dan kesejahteraan bangsa pada umumnya, serta bagaimana alternatif rekomendasi kebijakan atas adanya perbedaan (*gap*) antara peraturan PBJP Nasional dengan *Procurement Guidelines* lembaga-lembaga sebagai acuan bagi Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah (K/L/P/D) sebagai Executing Agency (EA) dalam membuat *Loan Agreement*.

Dengan demikian, kajian Pemetaan *Procurement Guidelines* Donor ini dilakukan untuk menghasilkan rekomendasi kebijakan terkait harmonisasi peraturan yang dapat digunakan oleh K/L/P/D sebagai *Executing Agency* dalam mengimplementasikan PBJP yang dibiayai dari PHLN, sehingga dapat membawa manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan bangsa. Sebenarnya, beberapa upaya harmonisasi kebijakan PBJP Nasional yang dibiayai melalui PHLN telah dilakukan, antara lain upaya harmonisasi antara peraturan PBJP dibawah Perpres No. 54 Tahun 2010 dengan *Procurement Guidelines* dari JICA di tahun 2010 dan upaya harmonisasi antara peraturan PBJP dibawah Perpres No. 16 Tahun 2018 dengan *Procurement Guidelines* dari ADB

di tahun 2019 yang berhasil mengidentifikasi 23 perbedaan (*ga*p) antara *Procurement Guidelines* ADB dengan peraturan yang berlaku di Indonesia. Selain itu, LKPP juga pernah berusaha melakukan harmonisasi peraturan LKPP dengan *Procurement Guidelines* dari WB melalui Peraturan LKPP Nomor 21 Tahun 2015 tentang Harmonisasi Standar Dokumen Pengadaan untuk Pekerjaan Konstruksi Melalui Pelalangan Umum/Pemilihan Langsung dengan Pascakualifikasi Metode Satu Sampul dengan Sumber Dana dari Bank Dunia. Namun demikian, upaya-upaya ini belum dapat menghasilkan suatu rekomendasi kebijakan yang menyeluruh bagi penyusunan *standard bidding document* (SBD) nasional yang dapat dipakai oleh K/L/P/D dalam mengimplementasikan PBJP yang dibiayai melalui PHLN. Untuk itu, kajian ini bertujuan untuk melakukan pemetaan *Procurement Guidelines* lembaga donor secara lebih komprehensif sehingga dapat menghasilan rekomendasi kebijakan yang dapat efektif diimplementasikan di masa depan.

Kajian ini akan dilakukan melalui beberapa tahapan. Pertama, analisis akan dilakukan berdasarkan *desk review* atas dokumen-dokumen *Procurement Guidelines* serta aturan PBJP yang berlaku di Indonesia. Kedua, akan dilakukan serangkaian pengumpulan data kualitatif melalui *in-depth intervie*w dan *group discussion* untuk menggali lebih jauh kesenjangan peraturan serta pengalaman-pengalaman Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah, Lembaga-lembaga Donor, serta pihak swasta yang terlibat dalam pelaksanaan PBJP yang dibiayai melalui PHLN di masa lalu terkait implikasi dan dampak dari perbedaan peraturan tersebut, terutama dalam hal ekonomi. Ketiga, dilakukan Delphi Method, yaitu penyebaran kuesioner terkait perbedaan peraturan serta implikasinya kepada semua stakeholder untuk melihat potensi terjadinya harmonisasi kebijakan dan mengukur implikasi dari perbedaan peraturan tersebut secara lebih mendalam. Terakhir, dilakukan focus group discussion (FGD) dengan semua stakeholder terkait untuk membahas rekomendasi kebijakan yang dapat diambil terkait harmonisasi peraturan PBJP tersebut.

Tujuan

Kajian "Pemetaan *Guidelines* Donor dalam Rangka Kegiatan Kajian Kerjasama Ekonomi Internasional" memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Tujuan Umum

(i) Melaksanakan kegiatan kajian ekonomi internasional dibidang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah;

(ii) Memberikan informasi dan sebagai basis analisis bagi pemangku kepentingan (LKPP, *Executing Agency*) sebagai dasar formulasi kebijakan dan implementasi pelaksanaan PHLN pada umumnya dan PBJP PHLN pada khususnya.

2. Tujuan Kajian

(i) Memetakan aturan-aturan PBJP yang dibiayai dari PHLN yang berlaku di Indonesia dan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor, terutama *Asian Development Bank* (ADB), *World Bank* (WB), *Japan International Cooperation Agency* (JICA), *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), dan *Islamic Development Bank* (IsDB);

(ii) Mengidentifikasi kesenjangan (*gap*) antara aturan PBJP yang dibiayai dari PHLN yang berlaku di Indonesia dengan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor yang berpotensi menjadi hambatan pelaksanaan PBJP yang dibiayai dari PHLN;

(iii) Menilai implikasi atau dampak dari pemakaian *Procurement Guidelines* Lembaga Donor yang berbeda dengan aturan PBJP yang berlaku di Indonesia terhadap hasil pembangunan yang diharapkan melalui pelaksanaan proyek/program terkait;

(iv) Merekomendasikan suatu alternatif harmonisasi kebijakan yang dapat digunakan sebagai acuan/pedoman oleh para *Executing Agency* (EA), yaitu Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah (K/L/P/D), dalam mengimplementasikan PBJP yang dibiayai dari PHLN.

Output Kegiatan

Berdasarkan tujuan kajian tersebut, maka output dari kajian ini adalah:

1. Hasil pemetaan dan identifikasi kesenjangan (gap) aturan PBJP yang berlaku di Indonesia dengan *Procurement Guidelines* Lembaga-lembaga Donor dalam bentuk matriks perbandingan berdasarkan isu-isu penting terkait PBJP yang dapat digunakan oleh *Executing Agency* sebagai *checklist* peraturan PB*JP*;
2. Hasil identifikasi aturan PBJP yang berlaku di Indonesia yang berpotensi menjadi hambatan pelaksanaan PBJP yang dibiayai dari PHLN;

3. Hasil analisis implikasi manfaat dan biaya ekonomi dan legal dari pemakaian aturan-aturan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor yang berbeda dengan aturan PBJP yang berlaku di Indonesia;
4. Rekomendasi kebijakan dan rencana tindak lanjut terkait harmonisasi kebijakan PBJP yang dibiayai melalui PHLN.

Cakupan Kerja

Cakupan kerja atau ruang lingkup dari Kajian ini adalah:

1. Membuat metode/*instrument/tools* kajian;
2. Melakukan *literature review;*
3. Melakukan *indepth interview* terhadap stakeholder terkait;
4. Melakukan pencarian konsensus atas rekomendasi kebijakan yang akan diusulkan dengan menggunakan *Delphi Method*;
5. Melaksanakan FGD hasil kajian;
6. Membuat Laporan Hasil Kajian.

Pendekatan

Pengadopsian *Procurement Guidelines* dari lembaga-lembaga internasional dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah di suatu negara dapat menjadi mekanisme efektif untuk memastikan proses pengadaan dilakukan secara efisien, transparan, dan akuntabel.[1] Hal ini antara lain disebabkan karena *Procurement Guidelines* lembaga-lembaga internasional umumnya mengutamakan prinsip kompetisi, transparansi, dan keadilan. Literatur tentang pengadaan publik mengungkapkan prinsip-prinsip penting dalam proses pengadaan publik mencakup prinsip transparansi, integritas, ekonomi, keterbukaan, keadilan, kompetisi, dan akuntabilitas.[2] Nilai ekonomi dalam bentuk *value for money* menjadi salah satu prinsip utama yang perlu mendasari

[1] Bernard Hoekman, Using International Institutions to Improve Public Procurement, The World Bank Research Observer, Volume 13, Issue 2, August 1998, Pages 249-269, https://doi.org/10.1093/wbro/13.2.249

[2] Lynch, J., & Angel, J. (2013). Public Procurement: Principles, Categories and Methods.

proses pengadaan publik yang kompetitif.[3] Pada dasarnya, Kajian ini akan melakukan analisis atas kesenjangan peraturan serta implikasi ekonomi maupun legal atas perbedaan tersebut berdasarkan prinsip-prinsip penting pengadaan publik tersebut di atas.

Hasil analisis kesenjangan (*gap*) antara Perpres No. 16 Tahun 2018 tentang BPJP dan Peraturan LKPP No. 10 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Tender/Seleksi Internasional di satu pihak dengan beberapa *Procurement Guidelines* Lembaga Donor di pihak lain, menjadi acuan proses pemetaan *Procurement Guidelines* lembaga donor dalam Kajian ini. Terdapat 36 aspek kesenjangan yang berhasil diidentifikasi dan menjadi acuan pemetaan dalam Kajian ini, yaitu:

1. *Applicability:* aturan tentang cakupan penerapan peraturan yang berlaku)
2. *Eligibility* terkait *national competitive bidding (NCB):* aturan tentang siapa saja yang memenuhi syarat untuk mengikuti pemilihan dalam NCB
3. *Eligibility terkait international competitive bidding (ICB)*: aturan tentang siapa saja yang memenuhi syarat untuk mengikuti pemilihan dalam ICB
4. *Blacklist*: aturan tentang pemakaian daftar hitam dalam proses pemilihan.
5. *Anti-corruption:* aturan tentang penetapan tindakan anti korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dalam proses pemilihan
6. *Procurement plan*: aturan tentang konten dan rencana pengadaan
7. *Environment and Social Standard/ESS:* aturan tentang pemenuhan persyaratan tentang standar sosial dan lingkungan dalam proses pemilihan.
8. *Multi-year contract:* aturan tentang penggunaan kontrak tahun jamak
9. *E-procuremen*t: aturan tentang pemakaian E-procurement
10. *Prior and post review*: aturan tentang persetujuan Donor dalam proses pengadaan
11. *Advance contracting* dan *Retroactive financing*: aturan tentang kontrak pengadaan dapat ditandatangani dan bahkan dibiayai sebelum *loan agreement* ditandatangani
12. *Language*: aturan tentang bahasa pengantar dalam dokumen

[3] Raymond, J. (2008). Benchmarking in public procurement. *Benchmarking: An International Journal*.

13. *Technical standard & national certification*: aturan tentang pemakaian standar teknis dan sertifikasi nasional
14. *Mandatory partnership:* aturan tentang persyaratan bagi badan usaha asing untuk bekerjasama dengan badan usaha nasional
15. *Confidential owner cost estimate:* aturan tentang kerahasiaan Harga Perkiraan Sendiri/HPS
16. *Brand names:* aturan tentang penggunaan nama merk dalam penyusunan spesifikasi teknis tender
17. *Mandatory use of domestic products:* aturan tentang persyaratan wajib menggunakan produk nasional
18. *Local content requirement:* aturan tentang Tingkat Komponen Dalam Negeri/TKDN
19. *Bidding document submission:* aturan tentang metode penyampaian penawaran
20. *Automatic rejection in prequalification:* aturan tentang penetapan prakualifikasi gagal saat peserta kurang dari tiga
21. *Face to face evaluation of qualification:* aturan tentang prosedur pembuktian kualifikasi secara temu muka
22. *Debriefing:* aturan tentang peserta kalah yang dapat mengajukan pertanyaan/debriefing
23. *Price preference:* aturan tentang pemberian insentif preferensi harga kepada peserta pemilihan dari dalam negeri
24. *Pricing in tender document:* aturan tentang penetapan harga penawaran dalam dokumen tender berdasarkan *incoterm*
25. *Transportation and insurance: aturan tentang asuransi transportasi*
26. *Currency*: aturan tentang pemakaian mata uang dalam transaksi
27. *Use of bond*: aturan tentang pemakaian bond untuk *bid security, performance security* dan *advance payment security*
28. *Time for preparation of bids:* aturan tentang masa berlaku penawaran
29. *Clarification in bidding evaluation:* aturan tentang cakupan klarifikasi dalam tahap evaluasi proses pengadaan
30. *Automatic rejection in the evaluation:* aturan tentang tender gagal jika seluruh penawaran diatas HPS
31. *Bidding qualification evaluation:* aturan tentang persyaratan kualifikasi yang dimintakan untuk evaluasi

32. *Price negotiations:* aturan tentang diperbolehkannya negosiasi harga untuk seleksi konsultan
33. *Change of contract value:* aturan tentang persyaratan perubahan nilai kontrak
34. *Complaint*: aturan tentang sanggah prakualifikasi, sanggah, dan sanggah banding
35. *Dispute resolution:* aturan tentang penyelesaian perselisihan kontrak menggunakan hukum Indonesia
36. *Procurement agency*: aturan tentang pemakaian agen pengadaan.

Metodologi Pelaksanaan Kajian

Dalam melakukan pemetaan dan analisis kesenjangan peraturan, Kajian ini terutama menggunakan pendekatan kualitatif, yaitu dengan melakukan *in-depth interview*, *Delphi Method*, dan *Focus Group Discussion (FGD)*. Kajian ini dilakukan berdasarkan metode di bawah ini:

1. ***Literature Review***

   Literature review dilakukan secara intensif atas aturan-aturan PBJP yang berlaku di Indonesia serta *Procurement Guidelines* dari Lembaga Donor, publikasi akademik, serta laporan-laporan proyek pemerintah dan Lembaga Donor untuk dapat memetakan perbedaan-perbedaan antara aturan PBJP yang berlaku di Indonesia *dengan Procurement Guidelines* Lembaga Donor, *best practice* pelaksanaan PBJP di negara-negara lain, serta *benchmarking* aturan PBJP yang berlaku di Indonesia terhadap standar internasional.

2. ***In-depth Interview* terhadap stakeholder**

   In-depth interview dilakukan terutama untuk memperoleh informasi tentang kesenjangan (*gap*) aturan PBJP yang berlaku di Indonesia dengan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor, aturan PBJP yang berlaku di Indonesia yang berpotensi menjadi hambatan pelaksanaan PBJP yang dibiayai dari PHLN, serta implikasi ekonomi dan legal dari perbedaan peraturan yang ada. *In-depth interview* dilakukan terhadap berbagai stakeholder terkait dengan PBJP melalui PHLN, yaitu mencakup:

(i) Lembaga Donor: *Asian Development Bank* (ADB), *World Bank* (WB), *Japan International Cooperation Agency* (JICA), *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), dan *Islamic Development Bank* (IsDB);

(ii) Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah (K/L/P/D) yang memiliki pengalaman sebagai *executing agency* (EA) dalam membuat *loan agreement*;

(iii) Pihak swasta sebagai pemasok dalam kegiatan PBJP yang dibiayai melalui PHLN;

(iv) *Policy expert* dan *legal expert* yang dapat memberikan masukan mengenai dampak dari perbedaan aturan PBJP yang berlaku di Indonesia dengan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor.

Telah dilakukan *in-depth interview* kepada 8 orang *procurement specialist* Lembaga Donor serta 5 orang perwakilan dari pengusaha dan *policy expert* bidang konstruksi yang berasal dari Kementerian dan Lembaga serta Perguruan Tinggi, yang tergabung dalam Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi Nasional (LPJKN). Berdasarkan hasil dari *in-depth interview* tersebut, dilakukan pemetaan atas kesenjangan (*gap*) antara aturan-aturan PBJP yang dibiayai melalui PHLN yang berlaku di Indonesia dengan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor, implikasinya dalam pelaksanaan kegiatan di tingkat Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah, serta solusi-solusi yang dapat dilakukan.

3. Delphi Method terhadap stakeholder

Delphi Method, yaitu metode untuk memperoleh masukan dari para stakeholder, akan dilakukan untuk memperoleh usulan harmonisasi kebijakan yang akan menjadi rekomendasi dari Kajian ini. Berdasarkan hasil analisis atas informasi yang diperoleh melalui *in-depth interview*, dilakukan survey online kepada Lembaga Donor, Kementerian dan Lembaga, serta wakil dari dunia usaha. Survey kepada Lembaga Donor ditujukan untuk: 1) mengetahui sikap Lembaga Donor terkait potensi penyesuaian *Procurement Guidelines* donor terhadap Peraturan PBJP di Indonesia dalam 36 aspek peraturan PBJP yang berbeda yang ditemukan melalui *desk review* dan *in-depth interview* dan 2) mengetahui implikasi yang dialami Lembaga Donor terkait perbedaan peraturan tersebut. Sementara, survey kepada Kementerian/Lembaga serta pelaku usaha hanya ditujukan untuk mengetahui implikasi yang dialami mereka dalam proses pengadaan terkait 36 aspek

perbedaan peraturaturan PBJP. Dari ditargetkan untuk dilakukan dua kali penyebaran kuesioner, pada akhirnya ditetapkan hanya satu kali penyebaran kuesioner karena hasil *in-depth interview* sudah cukup memberikan gambaran yang jelas tentang aspek-aspek peraturan yang berbeda antara *Procurement Guidelines* Lembaga Donor dan Peraturan PBJP di Indonesia. Disamping itu, masih ada tahap selanjutnya, yaitu FGD, yang akan membahas perbedaan atau kesenjangan peraturan yang ada dan potensi untuk terjadinya harmonisasi kebijakan.

Survey dilakukan secara online dengan menggunakan aplikasi *Sogosurvey*, dengan cakupan pertanyaan sebagai berikut:

a. Survey kepada Lembaga Donor:
    1) Jika ada perbedaan antara Peraturan PBJP Indonesia dan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor terkait 36 aspek peraturan di bawah ini, sejauh mana kemungkinan terjadinya harmonisasi kebijakan dilihat dari sisi lembaga Saudara?

       Terdapat 6 opsi pilihan jawaban dengan skala Likert, yaitu: a) sangat mungkin, b) mungkin, c) netral, d) tidak mungkin, e) sangat tidak mungkin, dan f) tidak ada perbedaan.
    2) Jika ada perbedaan peraturan Donor dan Pemerintah Indonesia, bagaimana implikasinya terhadap waktu dan biaya?

       Terdapat 7 opsi pilihan dengan skala Likert, yang dapat dipilih lebih dari satu jika implikasi terkait masalah waktu dan juga biaya, yaitu: a) sangat signifikan membuang waktu, b) signifikan membuang waktu, c) tidak signifikan membuang waktu, d) sangat signifikan memengaruhi biaya, e) signifikan memengaruhi biaya, f) tidak signifikan memengaruhi biaya, g) tidak relevan.

b. Survey kepada Kementerian/Lembaga dan pelaku usaha:
    1) Terkait 36 aspek perbedaan antara Peraturan PBJP di Indonesia dan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor, berdasarkan pengalaman Bapak/Ibu melakukan proses PBJP yang dibiayai melalui PHLN, bagaimana implikasi perbedaan peraturan tersebut terhadap waktu dan biaya?

Terdapat 7 opsi pilihan dengan skala Likert, yang dapat dipilih lebih dari satu jika implikasi terkait masalah waktu dan juga biaya, yaitu: a) sangat signifikan membuang waktu, b) signifikan membuang waktu, c) tidak signifikan membuang waktu, d) sangat signifikan memengaruhi biaya, e) signifikan memengaruhi biaya, f) tidak signifikan memengaruhi biaya, g) tidak relevan.

Melalui survey online, diperoleh respon dari 5 Lembaga Donor dan 14 wakil dari Kementerian/Lembaga, pelaku usaha, maupun tenaga ahli terkait. Data dari survey tersebut kemudian ditabulasi dan dianalisis secara deskriptif untuk dapat melihat sikap dan tanggapan responden berdasarkan skala Likert.

4. Focus Group Discussion (FGD) terhadap stakeholder

FGD dilakukan terutama untuk merumuskan rekomendasi kebijakan yang dapat diambil terkait harmonisasi peraturan PBJP di Indonesia dengan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor. Rekomendasi kebijakan yang dibahas dalam FGD adalah hasil temuan dari *desk review, in-depth interview*, dan survey. Melalui dua kali FGD yang dilakukan masing-masing selama 3-4 jam, didiskusikan potensi untuk terjadinya harmonisasi kebijakan PBJP berdasarkan 36 aspek peraturan PBJP yang berbeda serta implikasi dari dari kesenjangan peraturan yang ada.

FGD dilakukan dua kali untuk *stakeholder* yang berbeda, yaitu mencakup:

a. FGD dengan Lembaga Donor, yang dilakukan untuk membahas empat pertanyaan panduan dibawah ini:
    1. Terkait 36 aspek regulasi yang berbeda antara Peraturan PBJP Indonesia (Perpres No. 16/2018 tentang PBJP dan Peraturan Lembaga No 10 Tahun 2018 tentang Tender/Seleksi Internasional) dan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor, aspek-aspek mana yang perbedaannya tidak bersifat prinsipiil sehingga Lembaga Donor masih dapat menyesuaikan *Procurement Guidelines* mereka dengan Peraturan PBJP Indonesia?

2. Sebaliknya, aspek-aspek mana yang perbedaannya bersifat prinsipiil sehingga Lembaga Donor tidak dapat menyesuaikan *Procurement Guidelines* mereka dengan Peraturan PBJP Indonesia?
3. Sejauh mana dapat dilakukan kesepakatan bersama untuk menyelaraskan perbedaan regulasi tersebut berdasarkan pandangan Donor? Apakah ada upaya yang sudah dilakukan oleh Lembaga donor sampai saat ini dalam rangka menyelaraskan perbedaan tersebut?
4. Hal-hal apa yang dapat dilakukan untuk dapat meminimalkan dampak perbedaan regulasi tersebut, khususnya dampak terkait waktu pelaksanaan dan biaya yang dikeluarkan oleh kedua pihak?

b. FGD dengan Kementerian/Lembaga dan pelaku usaha, yang dilakukan untuk membahas tiga pertanyaan panduan dibawah ini:
   1. Terkait 36 aspek regulasi yang berbeda antara Peraturan PBJP Indonesia (Perpres No. 16/2018 tentang PBJP dan Peraturan Lembaga No 10 Tahun 2018 tentang Tender/Seleksi Internasional) dan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor, aspek-aspek mana yang perbedaannya memberikan dampak negatif kepada proses pelaksanaan PBJP dalam hal:
      a. Keterlambatan waktu pelaksanaan?
      b. biaya yang dikeluarkan oleh K/L atau penyedia?
      c. Peluang keterlibatan penyedia nasional untuk berpartisipasi dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah di Indonesia?
   2. Sebaliknya, aspek-aspek mana yang perbedaannya tidak secara signifikan mengakibatkan keterlambatan waktu pelaksanaan dan biaya yang dikeluarkan oleh K/L (termasuk Pokja Pemilihan) ataupun pelaku usaha?
   3. Rekomendasi apa yang dapat diberikan untuk dapat meminimalkan dampak perbedaan regulasi tersebut, khususnya dampak terkait waktu pelaksanaan dan biaya yang dikeluarkan oleh pihak K/L (termasuk Pokja Pemilihan) ataupun pelaku usaha?

II. PEMETAAN PROCUREMENT GUIDELINES DONOR

Sumber informasi

Bagian ini membahas temuan utama kajian berdasarkan hasil dari *desk-review* dan *in-depth interview* yang dilakukan kepada lima Lembaga Donor dan satu asosiasi usaha. Kelima Lembaga Donor yang menjadi informan utama dalam kajian ini adalah: Japan International Cooperation Agency (JICA), Asian Development Bank (ADB), World Bank (WB), Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), dan Islamic Development Bank (IsDB). Sedangkan asosiasi pengusaha yang telah diwawancara secara mendalam adalah Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi Nasional (LPJKN). Informan yang mewakili Lembaga Donor adalah *procurement specialist* dari lembaga donor. Sementara asosiasi usaha LPJKN diwakili oleh satu orang wakil dari asosiasi perusahaan INKINDO, dua orang wakil perusahaan, dua orang wakil dari Perguruan Tinggi sebagai konsultan teknis, dan satu orang wakil dari unsur pemerintah yang menangani sektor konstruksi. Secara total, informasi dikumpulkan dari 10 informan yang berasal dari Lembaga Donor dan 5 orang informan dari asosiasi pengusaha.

Kesenjangan Peraturan dan Implikasinya terhadap Proses Implementasi

Secara umum ditemukan bahwa pada dasarnya terdapat kesenjangan (*gap*) yang cukup signifikan antara *Procurement Guidelines* Lembaga Donor dengan peraturan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) yang berlaku di Indonesia. Pada dasarnya perbedaan ini disebabkan beberapa hal. **Pertama**, adanya perbedaan kepentingan antara Lembaga Donor dengan Pemerintah Indonesia yang memiliki tujuan-tujuan yang bersifat mengutamakan kepentingan, pertahanan, dan keamanan nasional, misalnya kepentingan untuk memberi kesempatan kepada pengusaha kecil dan menengah nasional untuk dapat berpartisipasi dalam PBJP dan mempromosikan industri nasional. Sementara itu, umumnya lembaga donor menganut prinsip perlakuan yang sama (*equal treatment*) dalam persaingan usaha yang memperlakukan setiap entitas usaha setara.

Kedua, adanya budaya dan praktek kebiasaan (*common practice*) yang berbeda di Indonesia, sehingga turut memengaruhi peraturan yang ditetapkan, misalnya, sistem budaya kepercayaan

(*good faith principle*) yang sudah terbangun dalam pola transaksi di negara Barat dan masih belum cukup melembaga di Indonesia. Hal ini pada akhirnya turut memengaruhi sistem regulasi yang dibangun untuk PBJP di Indonesia yang menuntut adanya pembuktian keabsahan dokumen-dokumen pemilihan, yang pada akhirnya diterapkan dalam bentuk kegiatan klarifikasi tatap muka (*face-to-face*) dalam tahap prakualifikasi pemilihan. Kegiatan ini diperlukan karena Pokja Pemilihan perlu mengundang para peserta pemilihan untuk bertemu dengan Pokja Pemilihan dan menunjukkan dokumen-dokumen prakualifikasi yang asli. Praktek klarifikasi tatap muka ini sangat ditentang oleh Lembaga Donor yang menganggap kegiatan ini sangat berisiko bagi terjadinya praktek kolusi dan korupsi antara peserta pemilihan dan Pokja Pemilihan, yang kemudian akan mengorbankan prinsip keadilan (*fairness*), yang mencakup transparansi dan tidak memihak, dalam proses pengadaan. Sementara, lembaga donor yang pada umumnya merujuk pada *common practice* yang berlaku di negara Barat tidak begitu menitik beratkan pentingnya pembuktian keabsahan dokumen. Upaya untuk mencari tahu kebenaran persyaratan kualifikasi, jika diperlukan, ditempuh melalui proses verifikasi kepada bank, pihak pemberi kerja terdahulu, dan referensi-referensi lainnya.

Selanjutnya, kajian ini juga menemukan implikasi utama dari adanya perbedaan antara *Procurement Guidelines* Lembaga Donor dan Regulasi PBJP di Indonesia adalah adanya interpretasi hukum yang berbeda-beda oleh pelaksana PBJP serta pihak auditor. Banyak *Executing Agency* (EA) atau Pokja Pemilihan yang pada akhirnya masih merujuk pada peraturan PJBP di Indonesia, khususnya Peraturan Presiden (Perpres) No. 16 Tahun 2018 dan Peraturan LKPP No. 10 Tahun 2018, jika ada perbedaan aturan, walaupun di dalam *Loan Agreement* (LA) telah disepakati mekanisme PBJP akan mengikuti *Procurement Guidelines* Lembaga Donor.

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari para informan, hal ini disebabkan karena beberapa hal. **Pertama**, adanya kekurangpahaman EA dan Pokja Pemilihan tentang *Loan Agreement* dan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor, sehingga akhirnya merujuk pada praktek yang biasa dilakukan. Hasil wawancara dengan LPJKN, yang diwakili oleh para pelaku usaha dan konsultan ahli dari Perguruan Tinggi, mengkonfirmasi hal ini. Seringkali kapasitas dari Pokja Pemilihan terbatas dan kurang memahami *Procurement Guidelines* Donor, karena misalnya Pokja Pemilihan

untuk proyek-proyek DIKTI adalah dosen-dosen Perguruan Tinggi yang tidak menggeluti proses pengadaan. Sementara itu, *Procurement Guidelines* Donor juga berbeda-beda.

Kedua, adanya ketakutan EA atau Pokja Pemilihan akan proses audit yang akan dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Hal ini memperlihatkan bahwa kekurangpahaman atas *Loan Agreement* dan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor tidak saja dialami oleh EA atau Pokja Pemilihan, tetapi juga auditor. Sebagaimana dijelaskan oleh narasumber dari LPJKN, seringkali walaupun para pimpinan mereka memahami bahwa *Loan Agreement* itu mengikat, misalnya sudah ditetapkan bahwa yang berlaku adalah *Procurement Guidelines* Lembaga Donor, tetapi petugas yang turun di lapangan belum tentu memahami hal tersebut dan seringkali tetap merujuk aturan BPJP di Indonesia. Sementara itu, Pokja Pemilihan yang kurang memahami aturan PBJP dari donor cenderung takut melakukan kesalahan jika diaudit.

Ketiga, adanya kekurangpahaman EA, Pokja Pemilihan, dan juga auditor tentang posisi *Loan Agreement* dalam Peraturan Perundangan-undangan di Indonesia. Ada beberapa peraturan di dalam Perpres No. 16 Tahun 2018 yang juga diatur dalam Undang-Undang, seperti ketetapan tentang Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) yang diatur dalam UU No. 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian; pemakaian Bahasa Indonesia yang diatur dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan; serta aturan tentang bahasa dan pemakaian kontrak saat terjadi perselisihan dalam proyek jasa konstruksi yang diatur dalam UU No. 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi. Seringkali para pelaksana di lapangan, terutama Pokja Pemilihan dan auditor, menganggap posisi Undang-Undang tersebut lebih tinggi dari *Loan Agreement*. Padahal berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, *Loan Agreement* masuk ke dalam ranah hukum internasional, sehingga memiliki kedudukan yang lebih tinggi. Dalam Pasal 1 ayat 1 UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional disebutkan:

> *"Perjanjian Internasional adalah perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik."*

Sementara, Pasal 4 ayat 1 UU No. 24 Tahun 2000 juga menyebutkan:

"Pemerintah Republik Indonesia membuat perjanjian internasional dengan satu negara atau lebih, organisasi internasional, atau subjek hukum internasional lain berdasarkan kesepakatan, dan para pihak berkewajiban untuk melaksanakan perjanjian tersebut dengan itikad baik"

Ketiga masalah tersebut di atas selanjutnya menciptakan adanya kendala-kendala dalam pelaksanaan proses PBJP di Indonesia, antara lain keterlambatnya proses pengadaan, proses pemilihan ulang, hingga pembatalan *Loan Agreement*. Selanjutnya kendala-kendala ini seringkali memiliki implikasi ekonomis yang cukup signifikan dari segi waktu dan biaya. Dari segi waktu adalah adanya keterlambatan pelaksanaan PBJP, sementara dari segi biaya yang harus ditanggung oleh Pemerintah Indonesia terutama adalah *commitment fee* kepada Donor, yatu biaya yang harus dibayarkan karena pinjaman yang tidak terserap. Implikasi legal dan ekonomi dari ketidakharmonisan peraturan donor dan Pemerintah Indonesia, perbedaan interpretasi hukum para pelaksana PBJP, serta ketidakpastian hukum akibat tumpang tindih peraturan di Indonesia lebih jauh akan dibahas di Bab III dari laporan ini.

Hasil Pemetaaan *Procurement Guidelines* Donor

Hasil pemetaan *Procurement Guidelines* Donor terhadap Peraturan Perundang-undangan tentang PBJP di Indonesia secara rinci dapat dilihat pada Tabel 1 di bawah. Pemetaan perbedaan (*gap*) antara *Procurement Guidelines* Lembaga Donor dengan peraturan PBJP yang berlaku di Indonesia dilakukan berdasarkan 36 aspek pengadaan yang mencakup:

1. Aturan umum pengadaan, yaitu terkait: 1) aplikabilitas dari aturan PBJB, 2) eligibilitas dalam NCB, 3) eligibilitas dalam ICB, 4) cakupan daftar hitam (*blacklist*), 5) anti korupsi, 6) rencana pengadaan, 7) kontrak tahun jamak, 8) persyaratan standar lingkungan dan sosial, 9) penggunaan E-procurement, 10) prior review dan post review yang dilakukan donor, dan 11) *advance contracting* and *retroactive financing;*

2. Aturan dokumen pemilihan dan prakualifikasi, yaitu terkait: 12) penggunaan bahasa, 13) persyaratan tentang standar teknis dan standar nasional, 14) kewajiban kerjasama dengan badan usaha nasional, 15) kerahasiaan Harga Penawaran Sendiri (HPS), 16) penggunaan merk, 17) kewajiban menggunakan produk domestik, 18) persyaratan tentang konten lokal, 19) metode penyerahan dokumen pemilihan, 20) pembatalan otomatis jika prakualifikasi

diikuti kurang dari tiga peserta, 21) klarifikasi dengan temu muka; 22) debriefing, 23) preferensi harga, 24) harga penawaran, 25) transportasi dan asuransi, 26) mata uang dalam kontrak, 27) penggunaan bond;

3. Aturan tentang pembukaan pemilihan, evaluasi, dan penetapan pemenang pemilihan, yaitu terkait: 28) waktu untuk mempersiapkan pemilihan, 29) klarifikasi dalam evaluasi pemilihan, 30) pembatalan pemilihan secara otomatis saat harga penawaran melebihi HPS, 31) evaluasi kualifikasi pemilihan, 32) negosiasi harga, 33) perubahan nilai kontrak, 34) mekanisme sanggah, 35) penyelesaian sengketa, 36) penggunaan agen pemilihan.

Pada umumnya di setiap aspek terjadi kesenjangan peraturan antara peraturan PBJP yang berlaku di Indonesia dan *Procurement Guidelines* kelima lembaga Donor yang secara khusus dianalisis dalam Kajian ini. Tabel 1 di bawah secara rinci memetakan perbedaan regulasi pada 36 aspek pengadaan.

PEMETAAN *PROCUREMENT GUIDELINES* (PG) DONOR TERHADAP PERATURAN PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH (PBJP) DI INDONESIA

36 Aspek Peraturan PJBP di Indonesia yang Berbeda dengan *Procurement Guidelines* Donor	***Procurement Guidelines* Donor[1]**				
	WB	**ADB**	**JICA**	**KfW**	**IsDB**
ATURAN UMUM					
1. Applicability of Procurement regulation Perpres 16/2018 adalah peraturan PBJB untuk tender/seleksi nasional (NCB) Pasal 63 dan 64 Perpres 16/2018 dan Per LKPP 10/2018 adalah peraturan PBJP untuk tender/seleksi internasional (ICB)	**Ada gap** *Procurement Guidelines* WB berlaku untuk seluruh proyek barang dan jasa yang didanai sepenuhnya atau sebagian oleh WB. Khusus untuk NCB, WB membolehkan untuk mengacu kepada Perpres 16/2018 selama konsisten dengan aturan WB dan semua persyaratan dicantumkan dalam *Loan Agreement*.	**Ada gap** Procurement Regulation ADB berlaku untuk seluruh proyek yang didanai sepenuhnya atau sebagaian oleh ADB. Tetapi ADB menyetujui PBJP mengacu pada Perpres 16/2018 selama disepakati dalam *Loan Agreement*.	**Ada gap** *Procurement Guidelines* JICA hanya berlaku untuk proyek yang didanai sepenuhnya atau sebagian oleh JICA dan dilakukan pemilihan melalui International Competitive Bidding (ICB).	**Ada gap** Procurement Regulation KfW berlaku untuk seluruh proyek yang didanai oleh KfW.	**Ada gap** Procurement Regulation IsDB berlaku untuk seluruh proyek yang didanai oleh IsDB
2. Eligibility in National Competitive Bidding (NCB) Para pihak yang terlibat dalam PBJP wajib memaksimalkan partisipasi dari Pelaku Usaha Nasional yang memenuhi syarat dan dinilai mampu melaksanakan paket pekerjaan, baik secara sendiri maupun bekerjasama dengan Pelaku Usaha Asing (Angka 1.9.3 PerLKPP 10/2018)	**Ada gap** Perusahaan asing yang masuk dalam kriteria eligibilitas WB boleh berpartisipasi dalam NCB, karena semua pengadaan WB terbuka untuk peserta dari seluruh dunia.	**Ada gap** Perusahaan asing yang masuk dalam kriteria eligibilitas ADB boleh berpartisipasi dalam NCB	**Tidak ada gap** JICA membolehkan NCB menggunakan Perpres 16/2018, sehingga otomatis eligibilitas untuk NCB mengikuti Perpres 16/2018.	**Ada gap** Perusahaan asing yang masuk dalam eligibilitas KfW boleh berpartisipasi dalam NCB	**Ada gap** Perusahaan asing yang masuk dalam eligibilitas IsDB boleh berpartisipasi dalam NCB

Peserta dalam pemilihan PBJP melalui NCB dibatasi kepada pelaku usaha nasional sesuai dengan definisi pelaku usaha yang ditetapkan dalam Ketentuan Umum Perpres 16/2018.					
3. Eligibility in International Competitive Bidding (ICB) Badan usaha asing dapat mengikut ICB dengan melakukan kerja sama usaha dengan badan usaha nasional dalam bentuk konsorsium, subkontrak, atau bentuk kerja sama lainnya (Pasal 63 Perpres 18/2018) ICB boleh diikuti oleh semua pelaku usaha asing asal memenuhi kriteria pada PerLKPP 10/2018 angka 1.4.2.	**Ada gap** Perusahaan dari negara manapun dapat mengikuti ICB, kecuali jika negara tersebut tidak memiliki hubungan dagang dengan Indonesia atau mendapat sanksi dari UN, serta perusahaan tersebut mendapat sanksi dari WB atau masuk daftar hitam WB.	**Ada gap** Perusahaan dari negara-negara anggota ADB, negara yang ikut memberikan *co-financing* dalam proyek, dan yang tidak masuk daftar hitam ADB, dapat mengikuti ICB. Namun untuk membuat kontrak, pemenang harus mengikuti hukum di Indonesia, sehingga akan mengikuti aturan yang berlaku di Indonesia.	**Ada gap** Perusahaan dari negara manapun dapat mengikuti ICB kecuali dari negara yang diberi sanksi oleh Jepang.	**Ada gap** Perusahaan dari negara manapun dapat mengikuti ICB, kecuali dari negara yang diberi sanksi oleh EU, UN, Jerman, dan Indonesia.	**Ada gap** Perusahaan dari negara manapun dapat mengikuti ICB, kecuali negara yang diboikot OKI (Organisasi Kerjasama Islam), yaitu Israel.
4. National blacklist Peserta pemilihan atau penyedia yang dikenakan Sanksi Daftar Hitam dan masuk dalam Daftar Hitam Nasional yang diselenggarakan LKPP dilarang mengikuti Pengadaan Barang/Jasa di seluruh Kementerian/Lembaga/Perangkat	**Ada gap** WB hanya menggunakan list daftar hitam yang dikeluarkan WB, yaitu list tentang perusahaan yang dikenakan sanksi oleh WB melalui prosedur sanksi yang	**Ada gap** ADB hanya menggunakan list daftar hitam yang dikeluarkannya. ADB memiliki dua daftar hitam: 1) *cross debartment* list yang	**Ada gap** Ada gap saat memakai ICB, karena JICA membolehkan NCB untuk sepenuhnya merujuk kepada Perpres 16/2018 sehingga Daftar Hitam Nasional dapat dipakai.	**Ada gap** KfW mengikuti daftar hitam yang dikeluarkan WB, tidak yang dikeluarkan LKPP	**Ada gap** IsDB mengikuti daftar hitam yang dikeluarkan WB dan ADB, tidak yang dikeluarkan LKPP. Daftar hitam yang dikeluarkan LKPP akan direview IsDB.

Daerah dalam jangka waktu tertentu (Pasal 78 Perpres 16/2018) Peserta pemilihan harus membuktikan juga bahwa sedang tidak dikenakan sanksi daftar hitam di negara asal Peserta Pemilihan Tender, dan daftar hitam Pemberi Pinjaman/Hibah Luar Negeri (Angka 1.4.3. PerLKPP 10/2018)	ditetapkan WB. Perusahaan yang dikenakan sanksi oleh WB tidak dapat mengikuti pengadaan BPJP atau mendapat manfaat dari kontrak yang didanai WB. WB mempublikasi daftar perusahaan yang dikenakan sanksi oleh WB.	dipublikasi secara umum, yaitu list yang sama dengan list dari WB, Africa Development Bank, European Development Bank dan North America DevelopmentBank, dan 2) list khusus ADB yang hanya bisa dibuka oleh ADB (bisa berbeda dengan list pertama). Pemerintah Indonesia bisa membuka list dengan meminta akses ke ADB.	Tapi untuk ICB, harus merujuk pada *Procurement Guidelines* JICA, sehingga daftar hitam yang dikeluarkan JICA berdasarkan keputusan pengadilan negeri Jepang yang dipakai.		
5. Anti-Corruption Tender/seleksi gagal kalau semua peserta melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN), KKN melibatkan Pokja Pemilihan/PPK (Pasal 51 Perpres 16/2018 dan Angka 2.32.2 PerLKPP 10/2018). Perbuatan atau tindakan peserta pemilihan yang dikenakan sanksi dalam pelaksanaan pemilihan jika penyedia terindikasi melakukan KKN dalam pemilihan Penyedia (Pasal 78 ayat 1 Perpres 16/2018).	**Ada gap** WB memiliki Kebijakan Anti-Corruption dan prosedur untuk pemberian sanksinya sendiri untuk dapat menetapkan *blacklist* terhadap peserta yang melakukan KKN setelah melalui proses investigasi WB. Prosedur sanksi WB ditetapkan dalam “The Guidelines On Preventing and Combating Fraud and	**Ada gap** ADB memiliki definisi yang lebih luas tentang korupsi yang berbeda secara prinsip dengan definisi KKN dalam Perpres, yaitu: *corrupt practice, fraudulent practice, coercive practice, collusive practice, abuse, conflict of interest, dan obstructive practice*.	**Ada gap** JICA memiliki peraturan sendiri tentang korupsi dan akan menetapkan perilaku korupsi berdasarkan apakah terjadi *misprocurement*. JICA dapat menggagalkan proses pemilihan, dan menetapkan telah terjadi *misprocurement*, serta membatalkan project financing yang terkait dengan perilaku	**Tidak gap** KfW tidak memiliki prosedur sendiri untuk menetapkan tindakan KKN, jadi mengikuti keputusan Pemerintah Indonesia. Tetapi KfW dapat menggagalkan proses pemilihan, dan menetapkan telah terjadi *misprocurement*, serta membatalkan	**Tidak ada gap** IsDB tidak memiliki prosedur sendiri untuk menetapkan tindakan KKN, jadi mengikuti keputusan Pemerintah Indonesia. Tetapi IsDB dapat menggagalkan proses pemilihan, dan menetapkan telah terjadi *misprocurement*, serta membatalkan project financing yang terkait dengan

	Corruption in Projects financed by IBRD Loans and IDA Credits and Grants" dan "The Anti-Corruption Guidelines for IFC, MIGA, and World Bank Guarantee Transactions" yang dipublikasi dalam website WB.	ADB akan melakukan sendiri: investigasi, sanksi, maupun *blacklisting* (termasuk *cross debarment*), dan dapat termasuk mekanisme *customized whistle blower* di setiap proyek. Atas sebuah complaint yang diterima dari masyarakat (termasuk bidders), jika memang diperlukan, ADB dapat memberikan rujukan kepada K/L setelah melalui proses persetujuan internal ADB.	KKN tersebut. JICA dapat memberikan sanksi jika ada *misprocurement*	project financing yang terkait dengan perilaku KKN tersebut. KfW dapat memberikan sanksi jika ada *misprocurement*.	perilaku KKN tersebut. IsDB dapat memberikan sanksi jika ada *misprocurement*.
6. *Procurement plan* Hasil perencanaan PBJP dimuat dalam RUP (Pasal 18 Perpres 16/2018) Pengumuman RUP Kementerian/Lembaga dilakukan setelah penetapan alokasi anggara dan dilakukan melalui aplikasi Sistem Informasi Rencana Umum Pengadaan (SIRUP) (Pasal 22 Perpres 16/2018)	**Ada gap** Ada gap terkait cakupan rencana pengadaan. Rencana Pengadaan WB mencakup: 1) deskripsi singkat tentang aktivitas/kontrak; 2) metode seleksi yang akan dipakai; 3) estimasi harga; 4) jadwal pekerjaan; 5) persyaratan review	**Ada gap** Ada gap terkait cakupan rencana pengadaan. ADB mengatur bahwa bahwa Rencana Pengadaan perlu disetujui ADB sebelum *Loan Agreement*, yang mencakup: 1) kontrak-kontrak PBJP selama tahap awal proyek yaitu	**Tidak ada gap** JICA tidak mengatur secara spesifik tentang procurement plan dan cakupannya. JICA menetapkan bahwa rencana pengadaan akan direview dalam tahap appraisal awal untuk memastikatikan proyek sesuai dengan pembiayaan pinjaman	**Ada gap** Ada gap terkait cakupan rencana pengadaan. Rencana pengadaan KfW mencakup: 1) tipe kontrak, 2) nilai kontrak dan sumber dana; 3) prosedur pemilihan dan sistem seleksi satu atau dua tahap; 4) standar	**Ada gap** Ada gap terkait cakupan rencana pengadaan. Rencana pengadaan IsDB perlu mencakup secara detail paket pengadaan barang/jasa, yaitu kualifikasi, estimasi biaya, jenis pembiayaan, jadwal pelaksanaan, pendekatan review,

Pelaksanaan pemilihan penyedia yang dilaksanakan setelah Rencana Umum Pengadaan (RUP) diumumkan melalui aplikasi SIRUP (Pasal 50 Perpres 16/2018). Perencanaan pengadaan meliputi identifikasi kebutuhan, penetapan barang/jasa, cara, jadwal, dan anggaran Pengadaan Barang/Jasa (Pasal 18 ayat 1 Perpres 16/2018).	WB; 6) informasi pengadaan lainnya. WB menetapkan bahwa semua rencana pengadaan harus direview dan mendapat no objection letter (NOL) dari WB sebelum diimplementasikan, artinya RUP perlu disesuaikan dengan format WB. WB menetapkan, untuk situasi darurat, rencana pengadaan dapat dilengkapi saat implementasi.	setidaknya dalam 18 bulan; 2) metode pengadaan yang disetujui dalam financing agreement, dan 3) prosedur review ADB; dan khusus untuk pengadaan konsultan, 4) metode seleksi. Semua rencana pengadaan perlu mendapatkan persetujuan ADB, artinya RUP perlu disesuaikan dengan format WB.	skema *Official Development Assistant* (ODA) Jepang. Semua rencana pengadaan harus direview dan mendapat no objection letter (NOL) dari JICA terlebih dulu sebelum diimplementasikan.	dokumen pemilihan; 5) tahapan review yang perlu dilakukan KfW; 6) estimasi level ESHS per kontrak; 7) estimasi waktu publikasi pemilihan. KfW menetapkan bahwa rencana pengadaan awal perlu mencakup 18 bulan perencanaan setelah loan ditandatangani. KfW akan mereview dan mengeluarkan NOL sebelum rencana pengadaan diimplementasikan.	ambang (threshold) terkait, cakupan, monitoring dan evaluasi IsDB, dan cakupan lainnya. IsDB menetapkan bahwa rencana pengadaan awal perlu mencakup 18 bulan perencanaan setelah loan ditandatangani. IsDB akan mereview dan mengeluarkan NOL sebelum rencana pengadaan diimplementasikan.
7. Persyaratan Absence of Environment and Social Standard (ESS) requirement Regulasi tentang PBJP tidak mensyaratkan kinerja peserta pemilihan terkait dengan standar lingkungan, kesehatan dan keselamatan sebagai persyaratan prakualifikasi. Standar Keamanan, Keselamatan, Kesehatan, dan Keberlanjutan dalam penyelenggaraan dan pemanfaatan	**Ada gap** Ada gap karena dalam Prequalification Document for Procurement of Works, WB mensyaratkan peserta pemilihan untuk melaporkan Environmental and Social Performance dalam tahap prakualifikasi, yang mencakup penilaian	**Ada gap** Ada gap karena ADB mensyaratkan peserta pemilihan untuk melaporkan kinerja terkait lingkungan, kesehatan dan keselamatan (ESS) dalam proses prakualifikasi.	**Ada gap** Ada gap karena JICA mensyaratkan pengalaman peserta pemilihan terkait penanganan Environment, Social, Health, and Safety (ESHS) isu sebagai kualifikasi, khususnya untuk proyek skala besar.	**Ada gap** Ada gap karena KfW mengadopsi persyaratan WB tentang Environment, Social, Health, and Safety (ESHS) untuk masuk ke dalam rencana pengadaan K/L. Jadi K/L perlu menetapkan	**Ada gap** Ada gap karena IsDB mengadopsi persyaratan WB tentang Environment, Social, Health, and Safety (ESHS) kedalam Procurement Guideline IsDB yang baru (April 2019), khususnya diwajibkan sebagai persyaratan peserta

Jasa Konstruksi oleh badan usaha Jasa Konstruksi hanya diatur dalam UU No. 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi.	atas: 1) lingkungan, kesehatan dan keselamatan (Environement and Social Standard/ESS), 2) kekerasan dan eksploitasi berbasis gender, dan 3) proteksi terhadap kekerasan di situs konstruksi.			tingkatan risiko proyek, sehingga proyek yang berisiko akan mensyaratkan dokumen tentang ESHS dalam persyaratan peserta pemilihan.	pemilihan pada proyek skala besar.
8. Multi years contract Kontrak Tahun Jamak merupakan Kontrak Pengadaan Barang/Jasa yang membebani lebih dari 1 (satu) Tahun Anggaran dilakukan setelah mendapatkan persetujuan pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dapat berupa: 1. pekerjaan yang penyelesaiannya lebih dari 12 (dua belas) bulan atau lebih dari 1 (satu) Tahun Anggaran; atau 2. pekerjaan yang memberikan manfaat lebih apabila dikontrakkan untuk jangka waktu lebih dari 1 (satu) Tahun Anggaran dan paling lama 3 (tiga) Tahun Anggaran. (Pasal 27 ayat 9 Perpres 16/2018)	**Ada gap** WB tidak secara eksplisit mengatur tentang kontrak tahun jamak. Tetapi berdasarkan kebiasaan, WB dapat membuat kontrak tahun jamak.	**Ada gap** ADB tidak secara eksplisit mengatur tentang kontrak tahun jamak. Tetapi berdasarkan kebiasaan, ADB dapat membuat kontrak tahun jamak.	**Ada gap** JICA tidak secara eksplisit mengatur tentang kontrak tahun jamak. Tetapi berdasarkan kebiasaan, JICA dapat membuat kontrak tahun jamak.	**Ada gap** KfW tidak secara eksplisit mengatur tentang kontrak tahun jamak. Tetapi berdasarkan kebiasaan, KfW dapat membuat kontrak tahun jamak.	**Ada gap** IsDB tidak secara eksplisit mengatur tentang kontrak tahun jamak. Tetapi berdasarkan kebiasaan, IsDB dapat membuat kontrak tahun jamak.
9. *The use of E-procurement* Penyelenggaraan Pengadaan Barang/Jasa dilakukan secara	**Ada gap** WB tidak menggunakan SPSE,	**Ada gap** ADB tidak memakai SPSE,	**Ada gap** JICA tidak memakai SPSE untuk ICB.	**Ada gap** KfW tidak memakai SPSE	**Tidak ada gap** IsDB memakai SPSE untuk NCB. Untuk

elektronik menggunakan sistem informasi yang terdiri atas Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) dan sistem pendukung. LKPP mengembangkan SPSE dan sistem pendukung (Pasal 69 Perpres 16/2018).	tetapi memakai sistem paralel yang dikembangkan oleh LKPP khusus untuk WB dan ADB, karena SPSE: 1) mensyaratkan dokumen yang sangat banyak saat registrasi awal dan 2) secara otomatis mengundang peserta untuk *face-to-face clarification,* dan 3) peserta dapat memasukkan ulang harga penawaran (e-reverse auction).	tetapi sistem paralel yang dikembangkan LKPP khusus untuk WB dan ADB, untuk dapat mengakomodasi aturan donor, misalnya tentang persyaratan registrasi awal yang hanya mensyaratkan *company profile* dan tidak ada pengguguran pemilihan secara otomatis saat penawaran melebihi HPS atau prakualifikasi kurang dari 3 peserta.		karena belum mereview sistem IT SPSE khususnya tentang security dan juga kemudahan penggunaannya.	ICB, SPSE dipakai untuk pengadaan konsultan saja.
10. Donor's prior and post review Untuk ICB, pada dasarnya Perpres 16/2018 hanya menetapkan tentang prakualifikasi dan evaluasi, tanpa mengatur tahap prior review dan post review donor jika pengadaan menggunakan PHLN. Pelaksanaan Tender Internasional harus dilakukan dengan proses prakualifikasi untuk memastikan bahwa hanya Peserta Pemilihan yang memiliki kemampuan teknis yang sesuai dan mempunyai sumber daya	**Ada gap** WB menerapkan pre dan post review berdasarkan threshold risk pada tiap proyek (ada tingkatan high, substantial, moderate, dan low).	**Ada gap** ADB menerapkan prior review utk menerbitkan No Objectio Letter (NOL). Prior review adalah mandatori pada pengadaan konsultan (ada 4 tahap dan ditiap tahan dilakukan prio-review). Untuk konstruksi, prior	**Ada gap** JICA selalu melakukan prior dan post review untuk setiap tahapan pemilihan.	**Ada gap** KfW selalu melakukan prior dan post review untuk setiap tahapan pemilihan.	**Ada gap** IsDB selalu melakukan prior dan post review untuk setiap tahapan pemilihan.

yang cukup yang akan memasukkan penawaran (Angka 2.6 PerLKPP 10/2018). Evaluasi Pokja Pemilihan harus melaksanakan evaluasi penawaran dalam dua tahap: 1. Evaluasi Administrasi; dan 2. Evaluasi Teknis (Angka 2.35 PerLKPP 10/2018).		review dilakukan jika: 1 tahap 2 sampul. ADB hanya melakukan post review jika pengadaan menggunakan 1 tahap 1 sampul.			
11. Advance contracting and retroactive financing Perpres 16/2018 dan PerLKPP No. 10/2018 tidak mengatur tentang *advance contracting* (tender dini/dimuka) sebelum *Loan Agreement* ditandatangani serta *retroactive financing*, yaitu pembayaran untuk kontrak oleh Pemerintah Indonesia sebelum *Loan Agreement* ditandatangani dan kemudian akan dibayarkan oleh Donor setelah Loan Agreement ditandatangani. Perpres 16/2018 hanya mengatur tentang advance procurement. Proses Pengadaan Barang/Jasa untuk kegiatan yang pendanaannya bersumber dari pinjaman luar negeri dapat dilaksanakan sebelum disepakatinya perjanjian pinjaman luar negeri (advance procurement) (Pasal 64 ayat 2 Perpres 16/2018).	**Tidak ada gap** Pada dasarnya WB memperbolehkan advanced procurement, karena telah mengatur: 1) advance contracting (tender di awal) dan 2) advance contracting plus retroactive financing, yaitu kontrak bisa ditandatangani sebelum *loan agreement*. WB akan membuat pembayaran setelah *loan agreement* ditandatangani selama proses pengadaan mengikuti ketentuan WB.	**Tidak ada gap** Pada dasarnya ADB memperbolehkan advanced procurement, karena telah mengatur: 1) advance contracting (tender di awal) dan 2) advance contracting plus retroactive financing, yaitu kontrak bisa ditandatangani sebelum *loan agreement*. ADB akan membuat pembayaran setelah *loan agreement* ditandatangani selama proses pengadaan mengikuti ketentuan ADB.	**Tidak ada gap** Pada dasarnya JICA memperbolehkan advanced procurement, walau tidak memiliki aturan tertulis tentang *Advance contracting* dan *retroactive financing*.	**Tidak ada gap** Pada dasarnya KfW memperbolehkan advanced procurement, karena telah mengatur mekanisme tentang *advance contractin*g dan juga *retroactive financing* selama proses pengadaan dilakukan sesuai dengan *Procurement Guidelines* KfW.	**Tidak ada gap** Pada dasarnya IsDB memperbolehkan advanced procurement, karena telah mengatur mekanisme tentang *advance contractin*g dan juga *retroactive financing* selama proses pengadaan dilakukan sesuai dengan *Procurement Guidelines* IsDB.

DOKUMEN PEMILIHAN DAN PRAKUALIFIKASI					
12. Prevailing language for international tender/selection Semua dokumen yang dikeluarkan oleh Pokja Pemilihan dibuat dalam Bahasa Indonesia dan dapat dibuat dalam terjemahan Bahasa Inggris; sementara Dokumen Penawaran yang diajukan oleh Peserta Pemilihan dibuat dalam Bahasa Indonesia atau Bahasa Inggris; dan apabila terjadi perselisihan dalam pelaksanaan, maka yang dijadikan acuan adalah Bahasa Indonesia (Pasal 1.8 PerLKPP 10/2018)	**Ada gap** WB memperbolehkan dokumen pemilihan untuk NCB dibuat dalam bahasa Indonesia, tetapi untuk ICB harus dalam bahasa Inggris, tidak bilingual.	**Ada gap** ADB mengatur bahwa jika dalam *loan agreement* digunakan *Procurement Guidelines* ADB, maka dokumen pemilihan dalam NCB dibuat dalam bahasa Inggris dan diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia (bilingual). Tapi jika digunakan Perpres 16/2018, maka dokumen pemilihan dalam NCB dibuat hanya bahasa Indonesia saja. Tetapi untuk ICB, dokumen pemilihan dibuat dalam bahasa Inggris, tidak bilingual.	**Ada gap** JICA menetapkan bahwa dokumen pemilihan harus dalam bahasa Inggris, dan dapat diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia (bilingual). Tapi apabila terjadi perbedaan yang digunakan adalah dokumen dalam bahasa Inggris.	**Ada gap** KfW menetapkan bahwa semua dokumen pemilihan, baik dalam ICB maupun NCB, harus dengan bahasa Inggris, tidak bilingual.	**Ada gap** IsDB menetapkan bahwa semua dokumen pemilihan, baik dalam ICB maupun NCB, harus dengan bahasa Inggris, tidak bilingual.
13. Technical standard and national certification requirement Aturan bahwa spesifikasi teknis dan standar yang tercantum dalam Dokumen Tender harus mempersyaratkan SNI dan apabila	**Ada gap** WB tidak memperbolehkan adanya restriksi bagi pelaku usaha asing untuk ikut tender.	**Ada gap** ADB tidak memperbolehkan hal ini menjadi persyaratan tender, kecuali jika	**Ada gap** JICA menggunakan Japan Standard untuk kualitas pada pengadaan konstruksi.	**Ada gap** Kfw tidak memperbolehkan adanya restriksi terkait standar teknis. Pelaku	**Ada gap** IsDB tidak memperbolehkan adanya restriksi terkait standar teknis. Pelaku usaha asing

tidak terdapat produk Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya dengan SNI wajib, maka dapat menggunakan Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya yang memiliki standar yang berlaku internasional (Poin 2.11 Per LKPP 10/2018).	Untuk badan usaha jasa konstruksi asing, jika perlu ijin seperti iijin kerja juga diberikan kesempatan untuk mengurus setelah menang tender.	diharuskan seperti AMDAL. Tetapi harus disebutkan equivalennya, seperti *environmental impact assessment*. Antara SNI dan ISO juga tidak boleh dibandingkan. Jika badan usaha asing sudah memiliki ISO, maka tidak perlu lagi disyaratkan SNI.	Tapi untuk tender equipment, tidak ada Japan Standard untuk kualitas.	usaha asing dapat menggunakan sertifikasi yang berlaku internasional.	dapat menggunakan sertifikasi yang berlaku internasional.
14. Mandatory partnership *Badan usaha asing yang mengikuti Tender/Seleksi Internasional harus melakukan kerja sama usaha dengan badan usaha nasional dalam bentuk konsorsium, subkontrak, atau bentuk kerja sama lainnya (Pasal 63 Perpres 16/2018).*	**Ada gap** WB tidak membatasi badan usaha asing yang akan mengikuti NBC atau ICB untuk bekerjasama dengan pelaku usaha nasional selama badan usaha asing tersebut memiliki kapabilitas yang diperlukan dalam kontrak.	**Ada gap** ADB tidak mengharuskan, tapi hanya mendorong, badan usaha asing yang mengikuti NCB atau ICB untuk melakukan kerjasama dengan pelaku usaha nasional (“is not mandatory but encouraged”)	**Ada gap** JICA tidak mengharuskan, tapi hanya mendorong, badan usaha asing yang mengikuti ICB untuk melakukan kerjasama dengan pelaku usaha nasional.	**Ada gap** KfW tidak mengharuskan badan usaha asing yang akan mengikuti NBC atau ICB untuk bekerjasama dengan pelaku usaha nasional.	**Ada gap** IsDB tidak mengharuskan badan usaha asing yang akan mengikuti NBC atau ICB untuk bekerjasama dengan pelaku usaha nasional. Bahkan badan usaha asing yang bekerjasama dengan badan usaha nasional tapi belum memiliki joint venture agreement yg disahkan notaris juga dibolehkan mengikuti

					pemilihan selama dokumen penawaran ditandatangani masing-masing peserta dan jaminan penawaran atas nama kedua perusahaan.
15. Confidential owner cost estimate Untuk NCB, nilai Harga Perkiraan Sendiri (HPS) bersifat terbuka dan tidak bersifat rahasia (Pasal 26 Perpres 16/2018) Untuk ICB, HPS bersifat rahasia, baik total ataupun rinciannya (Poin 2.8 Per LKPP 10/2018).	**Ada gap** WB tidak memperbolehkan dokumen pemilihan untuk mempublikasi HPS, tetapi hanya membolehkan publikasi dari estimasi total biaya dalam kontrak.	**Ada gap** ADB tidak memperbolehkan dokumen pemilihan untuk mempublikasi HPS, baik pada NCB maupun ICB, untuk pengadaan barang dan konstruksi. Tapi HPS boleh dipublikasi untuk pengadaan konsultan.	**Ada gap** JICA tidak memperbolehkan dokumen pemilihan untuk mempublikasi HPS.	**Ada gap** KfW tidak memperbolehkan dokumen pemilihan untuk mempublikasi HPS.	**Ada gap** IsDB tidak memperbolehkan dokumen pemilihan untuk mempublikasi HPS.
16. Use of brand names Dimungkinkan penyebutan merk dalam penyusunan spesifikasi teknis tender (Pasal 19 Perpres 16/2018)	**Ada gap** WB pada prinsipnya tidak memperbolehkan penyebutan merk, tapi jika dibutuhkan maka barus menambahkan kalimat "*or equivalent*"	**Ada gap** ADB pada prinsipnya tidak memperbolehkan penyebutan merk, tapi jika dibutuhkan maka barus menambahkan kalimat "*or equivalent*"	**Ada gap** JICA pada prinsipnya tidak memperbolehkan penyebutan merk, tapi jika dibutuhkan maka spesifikasinya harus dapat memberikan kesempatan penawaran barang lain dengan kualifikasi yang serupa sebagai alternatif.	**Ada gap** KfW pada prinsipnya tidak memperbolehkan penyebutan merk, tapi jika dibutuhkan maka barus menambahkan kalimat "*or equivalent*"	**Ada gap** IsDB pada prinsipnya tidak memperbolehkan penyebutan merk, tapi jika dibutuhkan maka spesifikasinya harus dapat memberikan kesempatan penawaran barang lain dengan kualifikasi yang serupa sebagai alternatif.

17. Mandatory use of domestic products Aturan bahwa Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah wajib menggunakan produk dalam negeri, termasuk rancang bangun dan perekayasaan nasional (Pasal 66 Perpres 16/2018).	**Ada gap** WB melarang persyaratan yang mewajibkan penggunaan produk dalam negeri ini dalam dokumen tender.	**Ada gap** ADB melarang persyaratan yang mewajibkan penggunaan produk dalam negeri ini dalam dokumen tender.	**Ada gap** JICA melarang persyaratan yang mewajibkan penggunaan produk dalam negeri ini dalam dokumen tender.	**Ada gap** KfW melarang persyaratan yang mewajibkan penggunaan produk dalam negeri ini dalam dokumen tender.	**Tidak ada gap** IsDB melarang persyaratan yang mewajibkan penggunaan produk dalam negeri ini dalam dokumen tender.
18. Local content requirement Aturan tentang kewajiban penggunaan produk dalam negeri jika terdapat peserta yang menawarkan barang/jasa dengan nilai Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) ditambah nilai Bobot Manfaat Perusahaan (BMP) paling rendah 40% (empat puluh persen) (Pasal 66 Perpres 16/2018)	**Ada gap** WB melarang persyaratan kewajiban penggunaan produk dalam negeri dalam dokumen tender.	**Ada gap** ADB melarang persyaratan kewajiban penggunaan produk dalam negeri dalam dokumen tender.	**Ada gap** JICA melarang persyaratan kewajiban penggunaan produk dalam negeri dalam dokumen tender.	**Ada gap** KfW melarang persyaratan kewajiban penggunaan produk dalam negeri dalam dokumen tender.	**Ada gap** IsDB melarang persyaratan kewajiban penggunaan produk dalam negeri dalam dokumen tender dan
19. Bidding document submission Penyampaian dokumen penawaran dapat dilakukan dengan metode: satu file; dua file; atau dua tahap (Pasal 40 Perpres 16/2018)	**Tidak ada gap** WB mengatur metode penawaran setelah melakukan *market analysis*. Untuk barang/jasa konstruksi dan jasa lainnya penawaran dapat dilakukan dengan metode: 1 tahap 1 sampul. Jika paket kompleks, maka digunakan 2 sampul atau 2 tahap.	**Tidak ada gap** Penentuan dilakukan saat *market analysis*. Untuk barang/jasa konstruksi dan jasa lainnya penawaran dapat dilakukan dengan metode: 1 tahap 1 sampul. Jika paket kompleks, maka digunakan 2 sampul atau 2 tahap.	**Ada gap** Ada gap karena JICA hanya memakai 1 tahap 2 sampul, kecuali diatur lain dalam bidding dokumen.	**Ada gap** Ada gap karena KfW hanya menganut metode dua tahap, sehingga selalu perlu prakualifikasi.	**Ada gap** Ada gap karena IsDB mengatur bahwa untuk barang dan jasa, hanya bisa dilakukan 1 sampul karena penawaran teknis dan penawaran komersil selalu harus dibuka bersamaan. Untuk konsultan digunakan 2 sampul.

20. Automatic rejection in prequalification if less than 3 applicants are pre-qualified Prakualifikasi gagal saat jumlah peserta yang lulus prakualifikasi kurang dari 3 (tiga) peserta (Pasal 51 Perpres 16/2018)	**Ada gap** WB tidak secara otomatis menetapkan prakualifikasi gagal jika peserta kurang dari tiga peserta, asalkan lebih dari satu peserta dan menetapkan bahwa kurangnya kompetisi tidak bisa ditentukan hanya dari jumlah peserta. Walau hanya satu proposal yang masuk, tender tetap valid selama proyek pengadaan diiklankan secara baik, kriteria kualifikasi tidak terlalu dibatasi, dan harga komparatif dengan harga pasar.	**Ada gap** ADB tidak menetapkan secara otomatis prakualifikasi gagal jika peserta kurang dari tiga peserta, asalkan lebih dari satu peserta dan menetapkan bahwa kurangnya kompetisi tidak bisa ditentukan hanya dari jumlah peserta. Walau hanya satu proposal yang masuk, tender tetap valid selama proyek pengadaan diiklankan secara baik dan harga komparatif dengan harga pasar.	**Ada gap** JICA tidak menetapkan secara otomatis prakualifikasi gagal jika peserta kurang dari tiga peserta, selama bisa dibuktikan ada kompetisi. Dalam seleksi konsultan yang tidak melalui tahap prakualifikasi, setelah mendapat short-list, jika pada akhirnya hanya satu perusahaan yang memasukkan dokumen penawaran, maka tender tidak akan digagalkan.	**Ada gap** KfW tidak menetapkan secara otomatis prakualifikasi gagal selama ada kompetisi (lebih dari satu peserta). Penilaian atas ada/tidaknya kompetisi dilakukan oleh *technical expert* dan konsultan proyek.	**Ada gap** IsDB tidak menetapkan secara otomatis prakualifikasi gagal jika kurang dari tiga peserta, asalkan lebih dari satu peserta.
21. Face to face evaluation of qualification Dalam NCB, jika Pelaku Usaha telah terkualifikasi dalam Sistem Informasi Kinerja Penyedia, tidak diperlukan pembuktian kualifikasi (Pasal 44 ayat 7 Perpres 16/2018). Pokja Pemilihan melakukan pembuktian kualifikasi terhadap peserta pemilihan yang memenuhi persyaratan kualifikasi, dengan mengundang dan	**Ada gap** WB melarang pembuktian kualifikasi (klarifikasi) dalam rangka evaluasi yang dilakukan secara temu muka (*face-to-face*). Semua klarifikasi harus dalam bentuk tertulis, *hardcopy* atau elektronik.	**Ada gap** ADB melarang pembuktian kualifikasi (klarifikasi) dalam rangka evaluasi yang dilakukan secara temu muka (*face-to-face*). Semua klarifikasi harus dalam bentuk tertulis, *hardcopy* atau elektronik.	**Tidak gap** JICA memperbolehkan pembuktian kualifikasi (klarifikasi), baik secara tertulis atau temu muka (*face-to-face*). Walau tidak tertulis boleh temu muka, namun hal ini tidak dilarang dan menjadi *common practice* untuk proyek yang didanai JICA.	**Ada gap** KfW melarang pembuktian kualifikasi (klarifikasi) dalam rangka evaluasi yang dilakukan secara temu muka (*face-to-face*). Semua klarifikasi harus dalam bentuk tertulis, *hardcopy* atau elektronik.	**Ada gap** IsDB melarang pembuktian kualifikasi (klarifikasi) dalam rangka evaluasi yang dilakukan secara temu muka (*face-to-face*). Semua klarifikasi harus dalam bentuk tertulis, *hardcopy* atau elektronik.

memverifikasi/mengklarifikasi kesesuaian data pada informasi formulir elektronik isian kualifikasi pada SPSE atau SIKaP yang *disediakan dengan dokumen asli (Poin 4.1.1.f Per LKPP 9/2018)*	Dengan budaya "*good faith*" yang menjadi kebiasaan (general practice) di WB, maka pembuktian kualifikasi tidak dilakukan dengan meminta peserta membawa dokumen yang asli, tetapi dengan mencari informasi tentang bid security ke bank penjamin atau tentang pengalaman ke pemiliki pekerjaan sebelumnya.	Dengan budaya "*good faith*" yang menjadi kebiasaan (general practice) di WB, maka pembuktian kualifikasi tidak dilakukan dengan meminta peserta membawa dokumen yang asli, tetapi dengan mencari informasi tentang bid security ke bank penjamin atau tentang pengalaman ke pemiliki pekerjaan sebelumnya.			
22. Debriefing Jika diminta, Pokja Pemilihan harus menjelaskan alasan tidak terpilihnya suatu penawaran kepada Peserta Pemilihan yang meminta penjelasan. Penjelasan kepada Peserta Pemilihan yang tidak terpilih (Debriefing) hanya menjelaskan mengenai penawaran dari Peserta Pemilihan yang bersangkutan dan bukan penawaran dari Peserta Pemilihan yang lain.	**Ada gap** Ada gap dalam waktu untuk menyampaikan debriefing. WB mengatur bahwa peserta pemilihan yang tidak terpilih diberikan waktu 3 hari kerja untuk menyampaikan permohonan tertulis kepada Pokja Pemilihan untuk dilakukan debriefing dan Pokja Pemilihan melakukan *debriefing* dalam lima hari kerja setelah menerima permohonan.	**Ada gap** Ada gap terkait penerapan standstill period. ADB tidak menerapkan *standstill period* saat ada *debriefing*. ADB mengatur bahwa peserta yang tidak terpilih boleh mengajukan permohanan tertulis kepada Pokja Pemilihan untuk *debriefing*. Namun saat ada *debriefing*, proses negosiasi tetap berjalan (tidak	**Tidak ada gap** JICA mengatur bahwa peserta yang tidak terpilih dapat mengajukan permohonan kepada Pokja Pemilihan untuk *debriefing*. Jika tidak puas dengan jawaban Pokja Pemilihan, peserta tersebut dapat mengajukan *debriefing* kepada JICA.	**Tidak ada gap** KfW mengatur bahwa peserta yang tidak terpilih dapat mengajukan permohonan tertulis kepada Pokja Pemilihan untuk *debriefing*, tapi format debriefing tidak diatur secara jelas.	**Tidak ada gap** IsDB mengatur bahwa peserta yang tidak terpilih dapat mengajukan permohonan tertulis kepada Pokja Pemilihan untuk *debriefing* dalam *waktu stand-still period* 10 hari kerja. *Debriefing* dilakukan secara verbal.

Debriefing diberikan dalam bentuk tertulis atau dituangkan dalam berita acara Batas akhir permintaan Debriefing dari Peserta Pemilihan kepada Pokja Pemilihan paling lambat 7 (tujuh) Hari Kalender setelah pengumuman pemenang dan jawaban Debriefing paling lambat 7 (tujuh) Hari Kalender sejak permintaan Debriefing diterima. (Angka 2.41 PerLKPP 10/2018)	*Debriefing* dapat dilakukan melalui tertulis atau verbal (bisa melalui *video conference*). Jika peserta tersebut tidak puas atas jawaban Pokja Pemilihan, maka ia dapat mengajukan permohonan *debriefing* kepada WB secara tertulis melalui EA.	ada *standstill period*).			
23. Price preference Bagi Peserta Pemilihan yang menyediakan Barang/Jasa yang berasal dari dalam negeri, insentif preferensi harga diberikan terhadap: - Pengadaan Barang/Jasa yang bernilai paling sedikit di atasRp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). - Barang/Jasa yang memiliki TKDN paling rendah 25% (dua puluh lima persen) - Pengadaan Barang atau Jasa Lainnya dengan nilai paling tinggi 25% - Pekerjaan Konstruksi yang dikerjakan oleh Pelaku Usaha Nasional dengan nilai paling tinggi 7,5% (tujuh koma lima persen) di atas harga penawaran	**Ada gap** Ada gap dalam besaran insentif preferensi harga. WB memberikan preferensi harga dalam ICB, khususnya untuk barang, yaitu sebesar 15% ditambahkan kepada harga CIP (Carriage and Insurance Paid) barang yang diproduksi di luar negeri dan kepada pekerjaan Jasa di negara yang memiliki pendapatan per kapita dibawah standar WB sebesar 7.5% ditambahkan kepada harga yang ditawarkan	**Ada gap** Ada gap karena tidak berlaku untuk Indonesia. ADB memiliki aturan tentang pemberian preferensi harga dalam ICB, tetapi Indonesia tidak bisa mendapatkan preferensi harga lagi, karena ADB hanya memberikan domestic preference kepada negara yang GDP dibawah USD1000.	**Ada gap** JICA tidak memperbolehkan adanya preferensi harga dalam ICB karena prinsipnya memberikan perlakuan yang adil terhadap semua peserta pemilihan, termasuk badan usaha asing.	**Ada gap** KfW tidak memperbolehkan adanya preferensi harga dalam ICB karena prinsipnya memberikan perlakuan yang adil terhadap semua peserta pemilihan, termasuk badan usaha asing.	**Ada gap** IsDB memiliki aturan tentang pemberian preferensi harga untuk ICB dan diatur dalam *loan agreement*. Margin preferensi harga diberikan kepada negara-negara anggota IsDB dengan persetujuan IsDB, tidak melebihi 15% dari penawaran terendah dan added value dari negara anggota melebihi 30%. Untuk konstruksi, margin maksimal 10% dari penawaran tererendah

terendah dari Pelaku Usaha Asing. (Angka 1.11 PerLKPP 10/2018)	oleh badan usaha asing.				diberikan kepada kontraktor domestik. Tapi jika ada kerjasama antara perusahaan dari negara anggota dan perusahaan dari negara non-anggota IsDB, maka margin preferensi tidak berlaku.
24. Pricing based on Delivered Duty Paid Aturan tentang penawaran untuk semua barang yang ditawarkan dan diproduksi dari luar negeri maupun yang diproduksi di dalam negeri, termasuk Barang yang sebelumnya diimpor, disusun berdasarkan *Delivered Duty Paid*/DDP (sampai dengan tujuan lokasi) (Poin 2.16 Per LKPP 10/2018).	**Ada gap** Ada gap karena WB tidak menetapkan DDP sebagai satu-satunya metode pengiriman barang yang akan digunakan untuk menetapkan harga penawaran barang di dalam dokumen tender ICB, walau biasanya memakai DDP. EA diberi kebebasan untuk menetapkan.	**Ada gap** Ada gap karena ADB merekomendasikan untuk memakai CIF (*cost, insurance, and freigt*) karena nilai penawaran sudah termasuk harga pengiriman sampai di tempat. Tapi pada dasarnya dibolehkan untuk memakai CIP, CIF, atau EXW, sesuai keputusan Pokja Pemilihan.	**Ada gap** Ada gap karena JICA mensyaratkan peserta tender untuk memakai harga CIP (*place of destination*) untuk barang impor atau EXW (*ex works, ex factory or off-shelf*) ditambah biaya transportasi dan asuransi ke tempat tujuan untuk barang lain yang ditenderkan.	**Ada gap** Ada gap karena KfW tidak menetapkan DDP sebagai satu-satunya metode pengiriman barang yang perlu dipakai dalam menghitung harga penawaran barang, tapi memberi keleluasaan kepada EA untuk menentukan.	**Ada gap** Ada gap karena IsDB merekomendasikan untuk memakai CIP (*carriage and insurance paid to*) untuk menghitung harga penawaran barang. Tapi memberikan keleluasaan kepada EA untuk menentukan di dokumen tender.
25. Transportation and insurance Dokumen Tender harus menyebutkan jenis dan persyaratan asuransi dari negara yang memenuhi syarat yang akan diberikan oleh Peserta Pemilihan dan harus menentukan jenis risiko yang di	**Ada gap** Ada gap karena WB memberikan pengecualian jika EA tidak mau memasukkan biaya asuransi ke dalam kontrak karena mau	**Tidak ada gap** ADB mengatur dokumen tender untuk menyebutkan jenis dan persyaratan asuransi untuk transportasi dan	**Ada gap** Ada gap karena JICA tidak menetapkan bahwa jumlah ganti rugi harus 110% dari nilai barang. Walau demikian, JICA mengatur dokumen	**Ada gap** Ada gap karena KfW tidak menetapkan bahwa jumlah ganti rugi harus 110% dari nilai barang. Walau demikian, KfW	**Tidak ada gap** IsDB mengatur dokumen tender untuk menyebutkan jenis dan persyaratan asuransi untuk transportasi dan menetapkan jumlah

jamin, hal-hal yang ditanggung, dan lamanya masa asuransi. Untuk barang, jumlah ganti rugi yang dibayar untuk asuransi transportasi minimal 110% dari nilai barang yang ditransportasikan dalam mata uang yang tersebut dalam Kontrak. Hal ini dimaksudkan untuk mengganti barang hilang atau rusak dalam perjalanan (Angka 2.21 PerLKPP 10/2018)	memberikan kepada perusahaan nasional selama alasan dapat dijustifikasi. Namun pada prinsipnya WB mengatur dokumen tender untuk menyebutkan jenis dan persyaratan asuransi untuk transportasi dan menetapkan jumlah ganti rugi minimal 110% dari harga CIP barang.	menetapkan jumlah ganti rugi minimal 110% dari jumlah kontrak barang. Dapat dikecualikan jika EA tidak mau memasukkan biaya asuransi ke dalam kontrak karena mau memberikan kepada perusahaan nasional selama alasan dapat dijustifikasi.	tender harus menyebutkan secara spesifik jenis dan persyaratan asuransi untuk transportasi barang impor dengan masa jaminan kurang dari 2 tahun.	mengatur bahwa peserta tender perlu mengikuti aturan internasional yang ditetapkan *International Chamber of Commerce* untuk interpretasi *incoterms* yang dipakai dalam perdagangan internasional.	ganti rugi minimal 110% untuk barang.
26. Currency in contract Kewajiban untuk menggunakan Rupiah tidak berlaku bagi: a. transaksi tertentu dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara; b. penerimaan atau pemberian hibah dari atau ke luar negeri; c. transaksi perdagangan internasional; d. simpanan di bank dalam bentuk valuta asing; atau e. transaksi pembiayaan internasional (Pasal 21 UU 7/2011).	**Tidak ada gap** WB memperbolehkan transaksi menggunakan Rupiah dalam NCB, tetapi untuk ICB dapat digunakan maksimal 3 mata uang.	**Tidak ada gap** ADB memperbolehkan transaksi dengan Rupiah untuk NCB, tapi untuk ICB dapat digunakan maksimal 3 mata uang.	**Ada gap** JICA menetapkan untuk *loan agreement* digunakan Yen Jepang, tapi dikonversi kedalam kedalam Dollar Amerika atau Rupiah. Untuk tender, dapat digunakan mata uang sesuai kebutuhan.	**Ada gap** KfW menetapkan untuk *loan agreement* menggunakan Euro, tapi untuk transaksi dalam kontrak dengan pihak ketiga diserahkan kepada EA.	**Ada gap** IsDB menetapkan dalam dokumen penawaran boleh menggunakan mata uang apapun sesuai dokumen penawaran.
27. Use of surety bonds for bid security, performance security and advance payment security Jaminan PBJP dapat berupa bank garansi atau *surety bond* dan bahwa	**Ada gap** Ada gap karena walau WB mengijinkan jaminan penawaran dan jaminan pelaksanaan bersumber	**Ada gap** Ada gap karena walau ADB mengijinkan *performance security* dari	**Ada gap** Ada gap karena walau JICA mengijinkan jaminan penawaran dan jaminan pelaksanaan bersumber dari	**Tidak ada gap** KfW mengijinkan untuk menggunakan bond untuk	**Tidak ada gap** IsDB mengijinkan untuk memakai bond dan bank guarantee sebagai penjaminan.

jaminan dapat berasal dari Bank Umum, perusahaan penjaminan, perusahaan asuransi, dan lembaga keuangan khusus (Pasal 30 Perpres 16/2018)	dari perusahaan asuransi dan perusahaan penjaminan, jaminan uang muka harus dari bank.	*financial institution* (bisa termasuk asuransi jika diatur regulasi), *tapi bid bond* harus dari bank bereputasi, tidak boleh dari asuransi.	perusahaan asuransi dan perusahaan penjaminan, jaminan uang muka harus dari bank.	*performance security* dan *advance payment security* sebagai jaminan	
PEMBUKAAN PEMILIHAN, EVALUASI DAN PENETAPAN PEMENANG					
28. Time for preparation of bids Masa berlaku penawaran umumnya berkisar antara 30- 60 hari kalender dan berlaku sejak batas akhir pemasukan penawaran dan untuk pekerjaan kompleks, masa berlaku penawaran sampai dengan 90 hari kalender setelah batas akhir pemasukan penawaran (Poin 2.14 Per LKPP 10/2018).	**Ada gap** Ada gap terkait masa berlaku. WB menetapkan masa berlaku penawaran untuk NCB minimal 21 hari, dan untuk ICB minimal 30 hari kerja. Untuk proyek yang kompleks bisa sampai 12 minggu	**Ada gap** Ada gap terkait masa berlaku. ADB menetapkan masa berlaku penawaran untuk NCB minimal 21 hari dan untuk ICB minimal 30 hari. Untuk proyek ICB yang kompleks bisa mencapai 42 hari. Peserta juga tidak perlu registrasi untuk mendapat dokumen pemilihan.	**Ada gap** Ada gap terkait masa berlaku. JICA menetapkan untuk ICB minimal 90 hari.	**Ada gap** Ada gap terkait masa berlaku. KfW menetapkan baik untuk NCB maupun ICB adalah selama 30-45 hari.	**Ada gap** Ada gap terkait masa berlaku. IsDB menetapkan masa berlaku penawaran 90-120 hari dan bisa mencapai 180 hari untuk proyek skala besar.
29. Clarification in bidding evaluation Dalam NCB, pada seleksi Jasa Konsultansi dapat dilakukan klarifikasi dan negosiasi terhadap penawaran teknis dan biaya setelah masa sanggah selesai (Pasal 50 ayat 3 Perpres 16/2018).	**Ada gap** Ada gap karena WB mengijinkan klarifikasi dalam proses evaluasi pengadaan (baik NCB maupun ICB), yaitu evaluasi teknis dan komersial, dilakukan	**Ada gap** Ada gap karena ADB mengijinkan klarifikasi dalam proses evaluasi pengadaan dilakukan secara tertulis (*hard copy* atau elektronik),	**Ada gap** Ada gap karena JICA mengijinkan klarifikasi dalam proses evaluasi pengadaan dilakukan secara tertulis (*hard copy* atau elektronik), dan walaupun tidak tertulis, hal ini dapat	**Ada gap** Ada gap karena KfW mengijinkan klarifikasi dalam proses evaluasi pengadaan dilakukan secara tertulis (*hard copy* atau elektronik),	**Ada gap** Ada gap karena IsDB mengijinkan klarifikasi dalam proses evaluasi pengadaan dilakukan secara tertulis (*hard copy* atau elektronik), dan walaupun tidak

Dalam NCB, dibolehkan permintaan penawaran yang disertai dengan klarifikasi serta negosiasi teknis dan harga kepada Pelaku Usaha untuk Pengadaan Langsung yang menggunakan SPK (Pasal 50 ayat 7 Perpres 16/2018). Dalam ICB, untuk tujuan evaluasi penawaran, Pokja Pemilihan dapat meminta klarifikasi dari Peserta Pemilihan. Permintaan klarifikasi kepada Peserta Pemilihan harus dibuat dalam dokumen tertulis (Angka 2.34.2 PerLKPP 20/2018).	secara tertulis (*hard copy* atau elektronik), dan walaupun tidak tertulis, hal ini dapat mencakup **permintaan tambahan data atau dokumen** yang bersifat historis dan tidak mengubah substansi dan harga dari penawaran setelah penawaran dibuka.	dan walaupun tidak tertulis, hal ini dapat mencakup **permintaan tambahan data atau dokumen** yang bersifat historis dan tidak mengubah substansi dan harga dari penawaran setelah penawaran dibuka.	mencakup **permintaan tambahan data atau dokumen** yang bersifat historis dan tidak mengubah substansi dan harga dari penawaran setelah penawaran dibuka.	dan walaupun tidak tertulis, hal ini dapat mencakup **permintaan tambahan data atau dokumen** yang bersifat historis dan tidak mengubah substansi dan harga dari penawaran setelah penawaran dibuka. Klarifikasi juga tidak diperbolehkan untuk tujuan mengkonfirmasi koreksi perhitungan yang ditemukan oleh Pokja Pemilihan. Secara tertulis ditegaskan bahwa peserta yang tidak memasukkan dokumen secara lengkap tidak boleh digugurkan secara otomatis.	tertulis, hal ini dapat mencakup **permintaan tambahan data atau dokumen** yang bersifat historis dan tidak mengubah substansi dan harga dari penawaran setelah penawaran dibuka.
30. Automatic rejection in tender if all bids exceed owner cost estimate Tender/seleksi gagal saat seluruh penawaran harga Tender Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa	**Ada gap** WB tidak secara otomatis menetapkan tender gagal jika seluruh penawaran di atas HPS, baik untuk barang/jasa maupun	**Ada gap** ADB tidak secara otomatis menetapkan tender gagal jika seluruh penawaran di atas HPS, baik untuk	**Ada gap** JICA tidak secara otomatis menetapkan tender gagal jika seluruh penawaran di atas HPS, baik untuk barang/jasa maupun	**Ada gap** KfW tidak secara otomatis menetapkan tender gagal jika seluruh penawaran di atas HPS, baik untuk	**Ada gap** IsDB tidak secara otomatis menetapkan tender gagal jika seluruh penawaran di atas HPS, baik untuk barang/jasa maupun

Lainnya di atas HPS (Pasal 51 Perpres 16/2018) (Aturan ini tidak mencakup pengadaan Jasa Konsultasi)	konsultan, tetapi meminta Pokja Pemilihan untuk melakukan investigasi untuk mencari tahu penyebab harga penawaran yang lebih tinggi dari HPS.	barang/jasa maupun konsultan, tetapi meminta Pokja Pemilihan untuk melakukan investigasi untuk mencaritahu harga pasar.	konsultan, karena yang digunakan bukan *ceiling amount owner estimate*, tetapi *responsive lowest evaluative*.	barang/jasa maupun konsultan, tetapi meminta Pokja Pemilihan untuk melakukan investigasi untuk mencaritahu alasannya.	konsultan, tetapi meminta Pokja Pemilihan untuk melakukan investigasi untuk mencaritahu alasannya, dan IsDB selalu melakukan review pada setiap tahapan pengadaan.
31. Bidding qualification evaluation Penilaian kualifikasi untuk mengetahui kemampuan Peserta Pemilihan untuk melaksanakan pekerjaan yang dimintakan dengan sebaik-baiknya meliputi: 1) pengalaman dan kinerja Peserta Pemilihan dalam melaksanakan Kontrak yang sama; 2) kapabiltas Peserta Pemilihan terkait dengan personil, peralatan, dan fasilitas produksi; 3) komitmen terhadap Kontrak lain yang sedang dilaksanakan saat ini dan kemajuannya/progress; dan 4) kondisi keuangan 3 – 5 tahun terakhir (Angka 2.6.2 Per LKPP 10/2018). Persyaratan kualifikasi terdiri dari persyaratan administrasi/legalitas, teknis, dan keuangan (Angka 3.4 PerLKPP 9/2018)	**Ada gap** Ada gap terkait kualifikasi keuangan yang diminta. WB menetapkan penilaian kualifikasi mencakup: *company experience, financial capacity, AAT dan liquid asset/cash flow* (termasuk peralatan dan personel).	**Ada gap** Ada gap terkait kualifikasi keuangan yang diminta. ADB menetapkan penilaian kualifikasi mencakup: *company experience, capability,* dan *financial capacity,* yaitu *annual turn over* dan *line credit*.	**Ada gap** Ada gap terkait kualifikasi keuangan yang diminta. JICA menetapkan penilaian kualifikasi mencakup: *company experience, financial capacity, annual turn over* dan *line credit*.	**Ada gap** Ada gap terkait kualifikasi mengerjakan ESHS untuk proyek konstruksi dan kualifikasi teknis untuk konsultan. KfW menetapkan penilaian kualifikasi untuk jasa konsultan mencakup: *overall financial situation* dan *minimum turn over*, *company experience*, ditambah dengan *experience, capacity and handling of environmental, health and safety (ESHS) issues* untuk jasa konstruksi atau ditambah	**Ada gap** Ada gap karena IsDB menetapkan persyaratan evaluasi pemilihan tidak mencakup kemampuan dasar peserta, tetapi hanya: 1. *Average annual turnover* (AAT) *2. Similar Experience* **3.** *Financial resources*

				geographical experience dan *access to expertise relevant for the assignment* untuk jasa konsultan.	
32. Price negotiations Dalam seleksi Jasa Konsultasi dilakukan klarifikasi dan negosiasi terhadap penawaran teknis dan biaya pada proses Seleksi Jasa Konsultan setelah masa sanggah selesai (Pasal 50 ayat 3 Perpres 16/2018) Pelaksanaan Penunjukan Langsung dilakukan dengan mengundang 1 (satu) Pelaku Usaha yang dipilih, dengan disertai negosiasi teknis maupun harga (Pasal 50 ayat 6 Perpres 16/2018). Pelaksanaan Pengadaan Langsung dilakukan dengan permintaan penawaran yang disertai dengan klarifikasi serta negosiasi teknis dan harga kepada Pelaku Usaha untuk Pengadaan Langsung yang menggunakan SPK (Pasal 50 ayat 7 Perpres 16/2018).	**Ada gap** WB mengatur bahwa untuk pengadaan konsultan, jika menggunakan Quality-based Selection (QBS) boleh dilakukan negosiasi harga (*unit rate*), tetapi jika menggunakan Quality and Cost-based Selection (QCBS) dan metode lain yang menggunakan harga sebagai faktor evaluasi, maka negosiasi hanya boleh terkait kuantitas. WB tidak memperbolehkan negosiasi harga untuk barang, jasa konstruksi dan jasa lainnya, karena HPS adalah salah satu faktor evaluasi.	**Ada gap** Untuk pengadaan konsultan, ADB memperbolehkan negosiasi harga jika moda seleksi: 1) seleksi berbasis kualitas, 2) penunjukkan langsung, dan 3) seleksi berdasarkan kualifikasi teknis, karena perusahaan yang mendapat ranking teratas untuk proposal teknisnya akan diundang untuk memberikan proposal finansial dan dilakukan negosiasi. ADB tidak memperbolehkan negosiasi harga untuk barang, jasa konstruksi dan jasa lainnya, karena HPS adalah salah satu faktor evaluasi.	**Ada gap** JICA tidak memperbolehkan negosiasi harga, baik untuk barang, jasa konstruksi dan jasa lainnya maupun jasa konsultan, karena HPS adalah salah satu faktor evaluasi.	**Ada gap** KfW mengatur bahwa untuk konsultan, jika harga penawaran terendah yang diterima masih jauh lebih tinggi dari HPS dan dapat dijustifikasi oleh EA, maka negosiasi dapat dilakukan dalam bentuk pengurangan lingkup pekerjaan atau modifikasi pembagian risiko dan tanggung jawab dengan EA. KfW tidak memperbolehkan negosiasi harga untuk barang, jasa konstruksi dan jasa lainnya, karena HPS adalah salah satu faktor evaluasi	**Ada gap** IsDB tidak memperbolehkan negosiasi harga, baik untuk konstruksi maupun jasa konsultan, jika HPS merupakan faktor evaluasi.

33. Change of contract value Perubahan nilai kontrak tidak melebihi 10% (sepuluh persen) dari harga yang tercantum dalam kontrak awal (Pasal 54 Perpres 16/2018)	**Ada gap** WB tidak membatasi perubahan nilai kontrak, bisa saja lebih dari 10% selama bisa memberikan justifikasi.	**Ada gap** ADB tidak membatasi perubahan nilai kontrak, bisa saja lebih dari 10% selama bisa memberikan justifikasi.	**Ada gap** JICA tidak membatasi perubahan nilai kontrak selama dapat dibuktikan bahwa perubahan disebakan oleh adanya hal yang tidak diperkirakan (unforeseen works) tetapi sangat penting untuk menunjang proyek.	**Ada gap** KfW tidak membatasi perubahan nilai kontrak, bisa saja lebih dari 10% selama bisa memberikan justifikasi.	**Ada gap** IsDB tidak membatasi perubahan nilai kontrak, bisa saja lebih dari 10% selama bisa memberikan justifikasi. Namun perubahan nilai kontrak diatas 15% harus direview oleh IsDB.
34. Complaints (Sanggah) Sanggah Kualifikasi dilaksanakan 10 Hari Kalender setelah pengumuman hasil kualifikasi dan jawaban Sanggah Kualifikasi paling lambat 7 Hari Kalender sejak Sanggah Kualifikasi diterima. Sanggah dilaksanakan 14 Hari Kalender setelah pengumuman pemenang dan jawaban Sanggah paling lambat 10 Hari Kalender sejak Sanggah diterima. Ketentuan mengenai Sanggah Banding adalah sebagai berikut: 1. Sanggah Banding dilaksanakan 14 Hari Kalender setelah jawaban Sanggah dan jawaban sanggah banding paling lambat 10 Hari Kalender sejak Sanggah Banding diterima;	**Tidak ada gap** WB mengatur mekanisme sanggah (*complaints*) kepada EA harus ditanggapi segera dan secara adil melalui sistem penelusuran dan monitoring yang disetujui WB. Setiap proyek yang memakai Standard Procurement Document (SPD) WB harus menerapkan periode berhenti (*standstill period*) untuk memberikan kesempatan jika ada sanggahan. Namun WB tidak mengatur secara rinci tentang sanggah	**Ada gap** ADB tidak mengatur secara khusus tentang sanggah (*complaints*), tapi hanya menyatakan bahwa jika ada peserta pemilihan menyatakan keberatan atas hasil evaluasi, maka copy dari surat keberatan dan tanggapan dari Pokja pengadaan harus dikirimkan ke ADB.	**Ada gap** JICA tidak memiliki aturan tentang sanggah, hanya ada aturan tentang debriefing.	**Tidak ada gap** KfW memilki aturan tentang *procurement-related complaint*. Peserta yang kalah dan merasa ada ketidakadilan dapat mengajukan keberatan ke KfW dan harus direspon dalam waktu 10 hari kerja. Selama proses gugatan belum diatasi maka kontrak tidak dapat ditandatangani. Namun KfW tidak mengatur secara rinci tentang sanggah kualifikasi,	**Ada gap** Ada gap terkait mekanisme respon pemerintah terhadap sanggah yang harus disetujui IsDB terlebih dulu. IsDB mengatur bahwa sanggah (*complaint*) kepada EA harus ditanggapi secara obyektif, dalam waktu singkat, transparan dan adil. IsDB akan memonitor proses resolusi. Khusus untuk sanggah yang diajukan selama *standstill period*, IsDB meminta agar EA segera melaporkan melaporkan ke IsDB

2. Sanggah Banding hanya diperbolehkan untuk Pekerjaan Konstruksi; dan 3. dalam Sanggah Banding diperlukan adanya Jaminan Sanggah Banding, yang besarnya 1% dari nilai Pagu Anggaran untuk Pekerjaan Konstruksi terintegrasi. (Angka 2.40 PerLKPP 10/2018)	kualifikasi, sanggah dan sanggah banding.			sanggah dan sanggah banding.	dan memberikan semua bukti dokumen termasuk rencana tindak lanjut serta respon untuk direview IsDB. Jika hasil dari prior review ini membuat adanya perubahan pemenang, EA hanya boleh mengumumkan pemenang pemilihan setelah mendapatkan NOL dari IsDB.
35. Dispute resolution Penyelesaian perselisihan kontrak menggunakan hukum Indonesia (Poin 2.30 Per LKPP 10/2018)	**Ada Gap** WB menetapkan penyelesaian sengketa terkait NCB dilakukan dengan memakai arbitrase nasional, tapi untuk ICB, kalau pemenang adalah perusahaan asing, maka harus memakai badan arbitrase internasional yang netral.	**Ada Gap** ADB menetapkan penyelesaian sengketa terkait NCB dilakukan dengan memakai arbitrase nasional. Tapi untuk ICB, kalau pemenang adalah perusahaan asing, maka harus memakai badan arbitrase internasional yang netral.	**Ada gap** JICA menetapkan penyelesaian sengketa terkait ICB dilakukan dengan menggunakan arbitrase internasional yang netral. Tapi dalam implementasinya, dibolehkan untuk menggunakan BANI. Hal ini ditentukan dalam dokumen pemilihan.	**Ada gap** KfW menetapkan penyelesaian sengketa terkait NCB maupun ICB harus memakai arbitrase internasional yang netral.	**Ada gap** IsDB menetapkan penyelesaian sengketa terkait NCB dapat menggunakan arbitrase nasional. Tapi untuk ICB, kalau pemenang adalah perusahaan asing, maka harus memakai badan arbitrase internasional yang netral.
36. Procurement Agent Agen pengadaan adalah Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ) atau Pelaku Usaha yang melaksanakan sebagian atau seluruh	**Tidak ada gap** WB memperbolehkan untuk merekrut perusahaan yang memiliki spesialisasi	**Tidak ada gap** ADB memperbolehkan untuk merekrut perusahaan yang	**Ada gap** JICA tidak mengatur tentang penggunaan agen pengadaan di	**Ada gap** Ada gap terkait peran *procurement agen*t yang hanya sebatas konsultan	**Ada gap** Ada gap karena IsDB juga mengatur tentang *management contractor*. IsDB

pekerjaan Pengadaan Barang/Jasa yang diberi kepercayaan oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah sebagai pihak pemberi pekerjaan. (Pasal 1 Perpres 16/2018) Pelaku Pengadaan Barang/Jasa terdiri atas: 1. PA; 2. KPA; 3. PPK; 4. Pejabat Pengadaan; 5. Pokja Pemilihan; 6. Agen Pengadaan; 7. PjPHP/PPHP; 8. Penyelenggara Swakelola; dan 9. Penyedia. (Pasal 8 Perpres 16/2018)	dalam pengadaan bertindak sebagai agen pengadaan, termasuk lembaga PBB. Selain itu juga bisa merekrut *construction manager* yang akan dibayar untuk mengerjakan pekerjaan-pekerjaan lainnya (miscellaneous works).	memiliki spesialisasi dalam pengadaan bertindak sebagai agen pengadaan, termasuk lembaga PBB. Syaratnya adalah profesional, memiliki reputasi bagus, independen, memiliki keluasan pengetahuan dan pengalaman, tidak terkooptasi, serta memiliki keahlian yang tinggi. Selain itu juga bisa merekrut *management contractor* yang akan dibayar untuk mengerjakan pekerjaan-pekerjaan lainnya (miscellaneous works).	dalam *Procurement Guidelines*nya.	teknis. KfW dapat memberi rekomendasi untuk merekrut *tender agent*, yaitu konsultan ahli, yang perannya untuk membantu (advicing) EA dalam mempersiapkan tender, antara lain memberitahu jika ada gap peraturan Indonesia dan KfW. Peran tender agent tidak sama dengan agen pengadaan dalam Perpres 16/2018 karena tidak terlibat dalam proses seleksi. Tender agent akan direkrut KfW sebelum kontrak dimulai, dan akan membantu EA menyusun dokumen kelengkapan tender.	memperbolehkan untuk merekrut perusahaan yang memiliki spesialisasi dalam pengadaan bertindak sebagai agen pengadaan. Selain itu juga bisa merekrut *management contractor* yang akan dibayar untuk membantu mengelola kontrak, khususnya jika melibatkan banyak kontrak-kontrak skala kecil.

Sumber :

1. Perpres No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
2. Peraturan LKPP No. 10 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Tender Internasional
3. Peratran LKPP No. 9 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Melalui Penyedia
4. UU No. 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian

5. UU No. 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan
6. UU No. 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi
7. Procurement Regulation for Investment Project Financing (IPF) Borrowers: Procurement in Investment Project Financing for Goods, Works, Non-Consulting and Consulting Services, World Bank, Agustus 2018
8. Guidelines: Selection and Employment of Consultants Under IBRD Loan and IDA Credits and Grants by World Bank Borrowers, World Bank, Juli 2014.
9. Guidelines "Selection and Employment of Goods, Works, and Non-Consulting Services Under IBRD Loan and IDA Credits and Grants by World Bank Borrowers, World Bank, Juli 2014.
10. Managing World Bank Financed Projects: Learning from Experiences, Kementerian Keuangan, Kementerian PPN/Bappenas, dan World Bank, (no year)
11. Procurement Policy: Goods, Works, Nonconsulting and Consulting Services, Asian Development Bank (ADB), 2017
12. Procurement Regulation for ADB Borrowers: Goods, Works, Nonconsulting and Consulting Services, Asian Development Bank (Adb), 2015.
13. *Procurement Guidelines,* Asian Development Bank (Adb), 2015
14. Practical Reference for The Procurement Procedures of Japanese ODA Loan Projects, Japan International Cooperation Agency (JICA), 2018.
15. Guidelines for Procurement under JBIC ODA Loans, Japan International Cooperation Agency (JICA), no year.
16. HANDBOOK for Procurement under Japanese ODA Loans, Japan International Cooperation Agency (JICA), 2012.
17. Guidelines for the Procurement of Consulting Services, Works, Plant, Goods and Non- Consulting Services in Financial Cooperation with Partner Countries, January 2019.
18. Guidelines for The Procurement of Goods, Works and Related Services Under Isdb Project Financing, Islamic Development Bank, April 2019

III. ANALISIS KESENJANGAN PERATURAN DAN IMPLIKASINYA

Berdasarkan pemetaan *Procurement Guidelines* lima Lembaga Donor pada Bagian II laporan ini, maka bagian ini lebih lanjut menganalisis kesenjangan antara peraturan PBJP yang dibiayai dari PHLN yang berlaku di Indonesia dengan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor serta implikasinya terutama bagi proses pelaksanaan PBJP tersebut. Pada dasarnya analisis kesenjangan peraturan dilakukan berdasarkan temuan-temuan tentang:

(i) Sikap Lembaga Donor terkait potensi penyesuaian *Procurement Guidelines* donor terhadap Peraturan PBJP di Indonesia terkait 36 aspek peraturan PBJP yang berbeda yang ditemukan melalui *desk review* dan *in-depth interview*. Sikap Lembaga Donor tersebut diperoleh terutama melalui survey yang menanyakan "Jika ada perbedaan antara Peraturan PBJP Indonesia dan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor terkait 36 aspek peraturan di bawah ini, sejauh mana kemungkinan terjadinya harmonisasi kebijakan dilihat dari sisi lembaga Saudara?" Jika terdapat perbedaan peraturan, sikap Lembaga Donor dapat dilihat melalui lima opsi jawaban dengan skala Likert, yaitu: "sangat mungkin" (skala 1), "mungkin" (skala 2), "netral" (skala 3), "tidak mungkin" (skala 4), dan "sangat tidak mungkin" (skala 5).

(ii) Pendapat Lembaga Donor, Kementerian dan Lembaga, serta pelaku usaha tentang dampak dari perbedaan peraturan tersebut. Pendapat ini terutama diperoleh melalui survey yang menanyakan "Jika ada perbedaan peraturan Donor dan Pemerintah Indonesia, bagaimana implikasinya terhadap waktu dan biaya?" Untuk masing-masing dampak, yaitu waktu maupun biaya, pendapat Lembaga Donor, Kementerian dan Lembaga, serta pelaku usaha dapat dilihat dari tiga opsi jawaban, yaitu: "sangat signifikan membuang waktu/biaya" (skala 1), "signifikan membuang waktu/biaya" (skala 2), dan "tidak signifikan membuang waktu/biaya" (skala 3).

(iii) Pengalaman Lembaga Donor, Kementerian dan Lembaga, serta pelaku usaha terkait implikasi dan dampak dari perbedaan peraturan tersebut yang diperoleh melalui in-depth interview serta FGD. Pembahasan tentang implikasi dari perbedaan peraturan terutama dikaitkan dengan

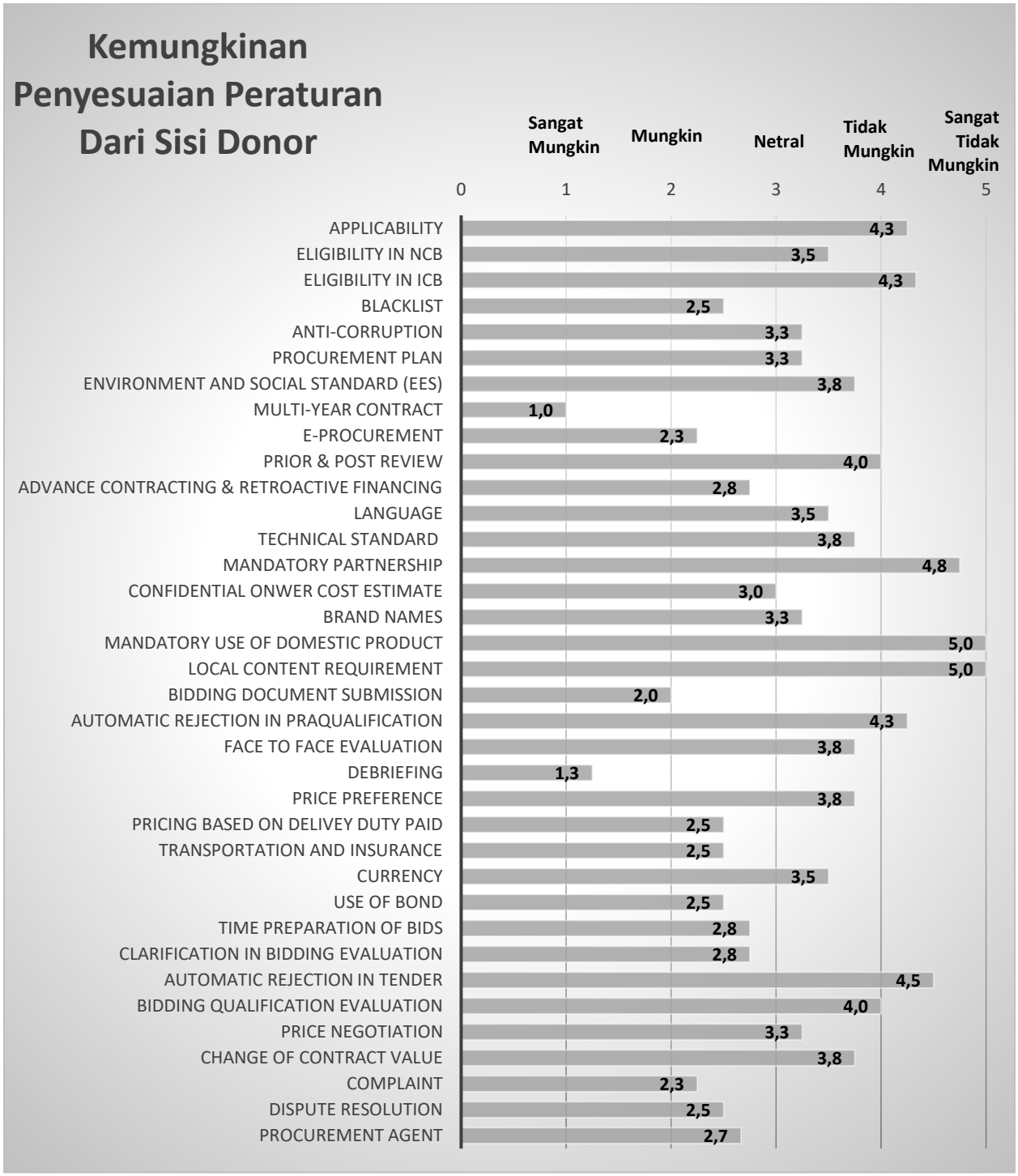
manfaat dan dampak ekonomi maupun legal dari pemakaian aturan-aturan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor.

Berdasarkan hasil survey tentang sikap Lembaga Donor terkait potensi penyesuaian *Procurement Guidelines* donor terhadap Peraturan PBJP di Indonesia, ditemukan bahwa 36 aspek peraturan PBJP yang berbeda yang diidentifikasi di Bagian II laporan ini dapat dikategorikan lebih lanjut berdasarkan sejauh mana perbedaan tersebut bersifat prinsipiil bagi Lembaga Donor. Kesenjangan yang bersifat prinsipiil adalah perbedaan peraturan yang bersifat substansial dan mendasar dari sisi Lembaga Donor sehingga tidak mungkin dapat dilakukan penyesuaian atau harmonisasi. Tiga kategori perbedaan peraturan PBJP adalah sebagai berikut:

1. Kesenjangan yang bersifat sangat prinsipiil bagi Lembaga Donor sehingga sangat tidak mungkin Lembaga Donor dapat melakukan penyesuaian atau harmonisasi kebijakan. Kategori ini mencakup opsi jawaban "tidak mungkin" hingga "sangat tidak mungkin", yaitu antara skala 4 hingga 5, yang mencerminkan bahwa perbedaan peraturan bersifat sangat prinsipil.
2. Kesenjangan yang bersifat cukup prinsipiil bagi Lembaga Donor sehingga sulit bagi Lembaga Donor melakukan penyesuaian. Kategori ini mencakup opsi jawaban "netral" hingga "tidak mungkin", yaitu antara skala 3 hingga kurang dari 4, yang mencerminkan bahwa perbedaan peraturan bersifat cukup prinsipiil.
3. Kesenjangan yang bersifat kurang prinsipiil sehingga mungkin bagi Lembaga Donor melakukan penyesuaian. Kategori ini mencakup opsi jawaban "sangat mungkin" hingga "mungkin", yaitu skala 1 hingga kurang dari 3, yang mencerminkan bahwa perbedaan peraturan bersifat kurang prinsipiil

Bab ini selanjutnya akan membahas aspek-aspek perbedaan peraturan berdasarkan tiga kategori tersebut di atas beserta contoh-contoh implikasi dari perbedaan peraturannya. Bagian terakhir dari Bab ini kemudian akan membahas implikasi atau dampak dari kesenjangan dalam 36 aspek regulasi berdasarkan hasil survey yang dilakukan kepada Lembaga Donor dan juga Kementerian/Lembaga serta pelaku usaha.

Tabel 1.
Kemungkinan Penyesuaian *Procurement Guidelines* Lembaga Donor
Mengikuti Peraturan PBJP di Indonesia (n=5)



Sumber: survey online LKPP terhadap Lembaga Donor

Tabel 1 memperlihatkan respon dari Lembaga Donor terhadap pertanyaan sejauh mana dapat dilakukan penyesuaian *Procurement Guidelines* Lembaga Donor terhadap Peraturan PBJP di Indonesia. Berdasarkan hasil survey yang dilakukan kepada Lembaga Donor yang direspon oleh 5 Lembaga Donor, terlihat bahwa dari 36 aspek kesenjangan regulasi, ada aspek-aspek yang bersifat sangat prinsipiil (skala 4-5) dan cukup prinsipiil (skala 3-4) sehingga pihak Lembaga Donor menyatakan sangat tidak mungkin atau tidak mungkin untuk dilakukan penyesuaian peraturan untuk mengikuti peraturan PBJP yang berlaku di Indonesia, yaitu Perpres No. 16 Tahun 2018 beserta turunannya.

Terdapat 9 aspek perbedaan yang sangat prinsipiil bagi Lembaga Donor sehingga sangat tidak mungkin atau tidak mungkin dilakukan penyesuaian *Procurement Guidelines* mereka terhadap peraturan PBJP yang berlaku di Indonesia. Aspek *mandatory use of domestic product* dan *local content requirement* adalah dua aspek yang masuk dalam kategori "sangat tidak mungkin" (skala 5) dilakukan penyesuaian oleh Lembaga Donor. Sementara aspek *mandatory partnership, automatic rejection* dalam prakualifikasi, *automatic rejection* dalam tender, *applicability, eligibility* dalam ICB, *bidding qualification evaluation,* dan *prior and post review,* adalah aspek-aspek yang masuk dalam kategori "tidak mungkin" (skala 4) dilakukan penyesuaian oleh Lembaga Donor. Dari 9 aspek ini, ada 6 aspek yang sangat prinsipiil bagi Lembaga Donor dan Pemerintah Indonesia sehingga sangat sulit dilakukan harmonisasi kebijakan. Aspek-aspek tersebut adalah *mandatory use of domestic product, local content requirement, mandatory partnership, Applicability, Eligibility in ICB,* dan *prior and post review*. Sementara itu, masih mungkin dilakukan penyesuaian dari sisi Perpres No. 16 Tahun 2018 terkait tiga aspek lainnya, yaitu *automatic rejection in prequalification, automatic rejection in tender*, dan *bidding qualification evaluation,* karena justru dapat membawa manfaat bagi terseleksinya peserta pemilihan yang paling kompetitif.

Selanjutnya, hasil survey juga menunjukkan ada 13 aspek regulasi yang masuk dalam skala cukup prinsipiil bagi Lembaga Donor, sehingga tidak mungkin dilakukan penyesuaian peraturan. Aspek-aspek ini berada diantara kategori "netral" (skala 3) hingga "tidak mungkin" (skala 4) untuk

terjadinya penyesuaian peraturan. Ketigabelas aspek tersebut mencakup aspek *eligibility* dalam NCB, *anticorruption, environmental and social standard (EES), language, technical standard, confidential cost estimate, face-to-face clarification, price preference, currency,*[4] *brand names,*[5] *procurement plan,*[6] *price negotiation,* dan *change of contract value*. Dari 13 aspek tersebut, hasil *in-depth interview* memperlihatkan bahwa currency, brand names, dan procurement plan kurang bersifat prinsipiil bagi Lembaga Donor. Sementara itu, hasil *in-depth interview* dan FGD menemukan bahwa ada 3 aspek tambahan yang juga menjadi perhatian utama Lembaga Donor, sehingga akan dibahas sebagai aspek yang cukup prinsipiil bagi Lembaga Donor, yaitu: aspek *clarification in bidding evaluation, E-procurement*, dan *blacklist*. Dari 13 aspek yang cukup prinsipiil ini, ada dua aspek cukup prinsipiil bagi Lembaga Donor dan Pemerintah Indonesia, sehingga sulit untuk dilakukan harmonisasi kebijakan, yaitu *technical standard* dan *anticorruption*. Sementara itu, mungkin dilakukan harmonisasi kebijakan atas sebelas aspek lainnya, namun lebih dari sisi penyesuaian Perpres No. 16 Tahun 2018 terhadap *Procurement Guidelines* Lembaga Donor.

Selebihnya adalah aspek-aspek yang kurang bersifat prinsipiil bagi Lembaga Donor, yaitu yang masuk dalam kategori "mungkin" (skala 2) atau "sangat mungkin" (skala 1) untuk dilakukan penyesuaian peraturan. Keempat belas aspek tersebut adalah aturan tentang *currency, procurement plan, brand names, advance contracting and retroactive financing, time preparation of bids, procurement agent, pricing based on delivery duty paid (DDP), transportation and insurance, use of bond, dispute resolution, complaint, bidding document submission, debriefing*, dan *multiyear contract*. Untuk aspek-aspek ini, Lembaga Donor lebih bersifat fleksibel untuk melakukan

[4] Masalah currency ini walaupun dalam survey dipilih sebagai cenderung tidak mungkin disesuaikan, namun dari hasil desk review, in-depth interview dan FGD diperoleh bahwa masalah currency tidak menimbulkan permasalahan yang mendasar karena (Pasal 21 UU 7/2011) mengatur bahwa Kewajiban untuk menggunakan Rupiah tidak berlaku bagi transaksi perdagangan internasional dan transaksi pembiayaan internasional. Dengan demikian aspek ini merupakan aspek yang kurang prinsipiil perbedaanya bagi Lembaga Donor.

[5] Masalah brand names walaupun dalam survey dipilih sebagai cenderung tidak mungkin disesuaikan, namun dari hasil in-depth interview diketahui bahwa hampir semua Lembaga Donor menyetujui penggunaan nama merk selama setelah itu dituliskan "*or the equivalent*." Dengan demikian aspek ini merupakan aspek yang kurang prinsipiil perbedaanya bagi Lembaga Donor.

[6] Masalah procurement plan walaupun dalam survey dipilih sebagai cenderung tidak mungkin disesuaikan, namun dari hasil in-depth interview maupun FGD diketahui bahwa Lembaga Donor tidak melihat ada implikasi yang penting dari perbedaan ini, karena pada akhirnya dalam proses pemilihan yang dipakai adalah formulir kualifikasi Lembaga Donor. Dengan demikian aspek ini merupakan aspek yang kurang prinsipiil perbedaanya bagi Lembaga Donor.

penyesuain. Namun, penyesuaian juga dapat dilakukan dari sisi Perpres No. 16 Tahun 2018 karena umumnya aspek-aspek tersebut adanya *best practice* dari praktek PBJP di tingkat internasional sehingga sangat berpotensi untuk memberikan manfaat bagi proses PBJP serta pembangunan di Indonesia.

Tabel 2 memperlihatkan pembagian 36 aspek perbedaan peraturan berdasarkan tiga kategori sejauh mana perbedaan tersebut bersifat prinsipiil bagi Lembaga Donor.

Tabel 2.

36 Aspek Perbedaan Peraturan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor dengan Peraturan PBJP di Indonesia berdasarkan Kategori Sifat Prinsipiil Perbedaan Bagi Lembaga Donor

Sangat Prinsipiil	Cukup Prinsipiil	Kurang Prinsipiil
1. *Mandatory use of domestic product* 2. *Local content requirement* 3. *Mandatory partnership* 4. *Automatic rejection in* prequalification 5. *Automatic rejection* in tender 6. *Applicability* 7. *Eligibility* in ICB 8. *Bidding qualification evaluation* 9. *Prior and post review*	1. *Environmental and social standard* 2. *Technical standard* 3. *Face-to-face evaluation* 4. *Price preference* 5. *Change of contract value* 6. *Eligibility in NCB* 7. *Language* 8. *Anticorruption* 9. *Confidential cost estimate* 10. *Price negotiation* 11. *Clarification in bidding evaluation* 12. *E-procurement* 13. *Blacklist*	1. *Currency* 2. *Procurement plan* 3. *Brand names* 4. *Advance contracting & financing* 5. *Time preparation of bids* 6. *Procurement agent* 7. *Pricing based on DDP* 8. *Transportation and insurance* 9. *Use of bond* 10. *Dispute resolution* 11. *Complaint* 12. *Bidding document submission* 13. *Debriefing* 14. *Multiyear contract*

A. Kesenjangan Peraturan yang Bersifat Sangat Prinsipiil bagi Lembaga Donor

Bagian ini selanjutnya akan membahas 9 aspek kesenjangan peraturan yang bersifat prinsipiil bagi Lembaga Donor tidak saja berdasarkan hasil survey, tetapi juga berdasarkan hasil in-depth interview dan FGD. Pembahasan akan mencakup dasar perbedaan peraturan, implikasi dari kesenjangan peraturan tersebut, serta contoh-contoh kasus yang diperoleh berdasarkan pengalaman Lembaga Donor, *Executing Agency*, dan pelaku usaha melakukan proses PBJP yang dibiayai melalui PHLN.

1. *Applicability*

Terdapat kesenjangan antara Peraturan PBJP di Indonesia dengan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor karena guidelines Lembaga Donor umumnya berlaku untuk semua proyek barang dan jasa yang didanai sepenuhnya atau sebagian oleh Lembaga Donor. Untuk International Competitive Bidding (ICB), semua Lembaga Donor mengharuskan proses pengadaan untuk mengikuti *Procurement Guidelines* donor. Namun untuk National Competitive Bidding (NCB), beberapa Lembaga Donor, seperti WB, ADB, dan JICA, memperbolehkan proses PBJP untuk mengacu kepada Peraturan PBJP di Indonesia selama konsisten dengan aturan mereka dan disepakati di dalam *loan agreement*. World Bank misalnya, untuk memastikan ekonomi, efisiensi, transparansi, dan konsistensi dengan guideline WB, mengatur 9 persyaratan dalam memakai Peraturan PBJP Indonesia untuk NCB, yang dikenal sebagai "Jakarta Convention."[7] Sementara, JICA bahkan mengatur bahwa semua NCB dapat mengikuti Peraturan PBJP yang berlaku di Indonesia. Namun KfW maupun IsDB menetapkan bahwa untuk setiap proyek yang didanai, baik sepenuhnya maupun sebagian, *Procurement Guidelines* donor yang digunakan. Hasil negosiasi terkait aturan mana yang akan dipakai dituangkan didalam *loan agreement*.

[7] Sebagai contoh, dalam salah satu *Loan Agreement*, Annex to Schedule 2 tentang "*National Competitive Bidding: Modification to Procedure*," ditetapkan 9 persyaratan untuk memakai Perpres 54/2010 dalam NCB, yaitu: 1) penggunaan *standard bidding document* (SBD) yang disepakati dengan tetap menggunakan aturan tentang fraud and corruption sesuai guidelines WB, 2) peserta asing tidak boleh dihalangi untuk berpartisipasi, 3) tidak ada preferensi apapun bagi peserta, 4) peserta harus diberikan waktu setidaknya 21 hari untuk dapat memasukkan penawarannya, 5) pelelangan umum dilakukan melalui metode 1 amplop dan dievaluasi dengan menggunakan paska kualifikasi, 6) tidak ada peserta yang digugurkan secara otomatis berdasarkan SHP tanpa persetujuan WB, 7) bid security harus dalam bentuk bank guarantee, 8) tidak ada pemilihan yang dibatalkan atau dimulai tanpa persetujuan WB, dan 9) BUMN boleh mengikuti pemilihan selama memenuhi syarat.

Aspek *applicability* ini tampaknya akan tetap menjadi pokok perbedaan aturan selama Peraturan PBJP Indonesia belum mengikuti prinsip-prinsip PBJP yang berlaku internasional. Empat dari lima Lembaga Donor yang berpartisipasi dalam survey mengatakan tidak mungkin donor mengikuti Peraturan PBJP Indonesia, terlebih untuk ICB. Dengan demikian, Pemerintah Indonesia harus mengikuti *Procurement Guidelines* Donor, terutama untuk ICB.

Implikasi dari pemakaian *Procurement Guidelines* Lembaga Donor menjadi sangat luas karena Indonesia harus mengikuti sepenuhnya aturan-aturannya, khususnya yang bersifat prinsipiil. Beberapa hal mendasar yang berbeda dengan Peraturan PBJP di Indonesia antara lain terkait dengan eligibilitas pelaku usaha asing, pemakaian aturan "*fraud and corruption*" donor dalam *standard bidding document* (SBD) termasuk penetapan *blacklist*, tidak berlakunya kewajiban pelaku usaha asing untuk bekerja sama dengan pelaku usaha nasional, tidak ada preferensi harga bagi pelaku usaha nasional, tidak berlakunya persyaratan tentang konten lokal dan Standar Nasional Indonesia (SNI) wajib, tidak boleh ada gagal tender/seleksi secara otomatis tanpa persetujuan donor, dan dokumen harus menggunakan bahasa Inggris.

Potensi dampak negatif dari pemakaian *Procurement Guidelines* Lembaga Donor untuk PBJP terutama adalah dalam jangka pendek pemakaian standar internasional PBJP dapat membatasi peluang keterlibatan penyedia nasional dalam PBJP di Indonesia. Namun disisi lain, terdapat beberapa potensi manfaat yang besar yang dapat dinikmati oleh penyedia nasional skala besar yang umumnya mengikuti ICB. *Pertama*, dalam jangka panjang dapat terjadi peningkatan kapasitas penyedia nasional dalam bersaing dengan pelaku usaha asing di pasar dalam negeri maupun di pasar luar negeri, karena sudah terbiasa dengan standar aturan internasional, termasuk pemakaian bahasa Inggris dalam kontrak. *Kedua*, aturan "*fraud and corruption*" memiliki definisi yang lebih spesifik tentang kasus korupsi, yaitu tidak mencakup masalah *performance* dan *misprocurement* seperti aturan dalam pasal 3 Per LKPP No. 17 Tahun 2018 yang menetapkan sanksi daftar hitam kepada peserta yang mengundurkan diri, penyedia yang tidak melaksanakan kontrak, atau tidak melaksanakan kewajiban dalam masa pemeliharaan, dan memiliki prosedur penetapan *blacklist* yang relatif lebih akuntabel. Lebih akuntabel karena pihak yang berwenang menetapkan sanksi daftar hitam dalam Lembaga Donor adalah bagian khusus yang menetapkan sanksi untuk "*fraud and corruption*," misalnya bagian *the Integrity Vice Presidency of the World Bank Group* (INT)

yang terlepas dari bagian *Procurement*, yang untuk menetapkan sanksi harus melalui proses investigasi dan *due diligence* dapat memakan waktu sekitar dua tahun. Sementara dalam pasal 7 Per LKPP No. 17 Tahun 2018, pihak yang berwenang menetapkan sanksi daftar hitam adalah Pengguna Anggaran (PA) atau Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) di Kementerian/Lembaga, yang secara langsung adalah pihak pemberi kerja dan dapat berpontensi untuk bersikap tidak obyektif karena penetapan sanksi seringkali diberikan sebelum pelaksanaan proyek selesai. Dengan mengikuti *Procurement Guidelines* Lembaga Donor, penetapan blacklist untuk praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) serta dan pemberian *reward* dan *punishment* untuk masalah *misperformance* dan *misprocurement* dapat lebih didefinisikan secara jelas dan dipastikan penegakkan hukumnya. *Ketiga*, adanya *prior review* dari Lembaga Donor terkait gagal tender dapat menolong *Executing Agency* (EA) tidak menggagalkan proses pemilihan yang pada dasarnya sudah efisien dan kompetitif, misalnya penawaran semua peserta di atas Harga Perkiraan Sendiri (HPS) ternyata disebabkan karena HPS yang tidak relevan lagi akibat adanya perubahan di pasar.

2. *Eligibilty* terkait ICB

Kesenjangan peraturan terkait eligibilitas dalam ICB juga bersumber dari prinsip "*open eligibility*" dan "*non-discrimination*" bagi semua pelaku usaha dari negara manapun, atau negara anggota Lembaga Donor, selama tidak dikenakan *blacklist* atau tidak berasal dari negara yang dikenakan sanksi atau *boycott* oleh Lembaga Donor. Untuk ICB, Lembaga Donor memiliki posisi yang kuat bahwa proses PBJP harus mengikuti *Procurement Guidelines* mereka. Hal yang menjadi perhatian Lembaga Donor karena dianggap bersifat diskriminatif terhadap pelaku usaha asing adalah Pasal 63 ayat 2 Perpres No. 16/2018 yang menetapkan bahwa ICB untuk nilai kurang dari batasan yang diatur pada Pasal 63 ayat 1 Perpres No. 16/2018 hanya dilaksanakan dalam hal tidak ada pelaku usaha dalam negeri yang mampu dan memenuhi persyaratan. Aturan ini dianggap tidak sejalan dengan prinsip persaingan berdasarkan kualifikasi. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, Lembaga Donor beranggapan bahwa aturan ini tidak sejalan dengan prinsip "*open eligibility*," padahal secara otomatis peluang pelaku usaha asing untuk bersaing dengan pelaku usaha dalam negeri relatif lebih kecil karena pelaku usaha dalam negeri sudah pasti memiliki sumber daya lokal yang lebih murah.

Berdasarkan masukan dari Lembaga Donor, salah satu implikasi dari adanya perbedaan peraturan ini adalah adanya kecenderungan EA atau Panitia Pemilihan untuk mendiskualifikasi pelaku usaha asing untuk berpartisipasi dalam pemilihan. Hal ini disebabkan karena EA seringkali tetap merujuk kepada Perpres No. 16/2018 dalam melaksanakan proses PBJP, walaupun di dalam *Loan Agreement* telah ditetapkan bahwa PBJP dilakukan dengan memakai *Procurement Guidelines* Lembaga Donor. Sebagai dampaknya, seringkali proses pemilihan harus mengalami penundaan atau bahkan pemilihan ulang karena tidak mendapatkan persetujuan atau *No Objection Letter* (NOL) dari Lembaga Donor. Dampak penting terkait pemakaian *Procurement Guidelines* Lembaga Donor dalam ICB adalah bahwa kontrak harus dilakukan dalam bahasa Inggris bagi hampir semua Lembaga Donor kecuali WB yang mengijinkan kontrak dalam bahasa Indonesia jika dokumen penawaran dimasukkan dalam bahasa Indonesia. Untuk itu, EA perlu memastikan bahwa semua klausul-klausul di dalam kontrak dipahami secara mendalam dan tidak ada yang dapat merugikan EA. Jika diperlukan, EA harus merekrut konsultan hukum yang menguasai bahasa Inggris dengan baik.

3. *Mandatory use of domestic products*

Kesenjangan peraturan terkait kewajiban menggunakan produk dalam negeri, termasuk rancang bangun dan perekayasaan nasional yang diatur dalam Pasal 66 Perpres No. 16 Tahun 2018 juga merupakan permasalahan yang prinsipiil bagi Lembaga Donor, karena pada dasarnya *Procurement Guidelines* Lembaga Donor tidak memperbolehkan adanya restriksi untuk peserta tender, termasuk tentang penggunaan produk dalam negeri dan melarang persyaratan yang mewajibkan penggunaan produk dalam negeri dalam dokumen tender.

Pada dasarnya permasalahan ini tidak memiliki implikasi jika nilai proyek yang ditawarkan relatif kecil, karena umumnya tidak ada peserta badan usaha asing yang mengikuti tender. Tapi hal ini menjadi permasalahan jika ada peserta badan usaha asing yang berpartisipasi dalam tender. Lembaga Donor tidak akan membiarkan pelaku usaha asing digugurkan karena tidak mengikuti persyaratan kewajiban menggunakan produk dalam negeri. Pertentangan ini dapat menyebabkan terjadinya penundaan waktu pelaksanaan tender atau bahkan terjadinya tender ulang yang akan memakan waktu dan biaya. Sehingga dampak dari pemakaian *Procurement Guidelines* Lembaga

Donor pada akhirnya adalah berkurangnya daya saing badan usaha nasional yang menawarkan produk dalam negeri dalam proses pemilihan. Namun demikian, disisi lain pada dasarnya terdapat potensi efisiensi dari sisi pembiayaan negara jika ternyata terdapat produk lain yang jauh lebih kompetitif dari segi harga. Hal ini juga bisa mendorong produk lokal untuk dapat lebih berdaya saing.

4. *Local content requirement*

Kesenjangan peraturan terkait persyaratan tingkat komponen dalam negeri bersumber dari persyaratan tentang kewajiban penggunaan produk dalam negeri jika terdapat peserta yang menawarkan barang/jasa dengan nilai Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) ditambah nilai Bobot Manfaat Perusahaan (BMP) paling rendah 40% di dalam Pasal 66 Perpres No. 16 Tahun 2018. Pasal yang sama bahkan mengatur bahwa ketentuan TKDN tersebut harus dicantumkan dalam RUP, spesifikasi teknis/KAK, dan Dokumen Pemilihan. Pada dasarnya *Procurement Guidelines* Lembaga Donor melarang persyaratan kewajiban penggunaan produk dalam negeri dalam dokumen tender. Hal ini dianggap sebagai bentuk perlakuan diskriminatif terhadap pelaku usaha asing yang ingin berpartisipasi dalam proses PBJP.

Permasalahan ini terlebih ditemukan pada proyek-proyek Perusahaan Listrik Negara (PLN), walaupun BUMN tidak masuk dalam ruang lingkup Perpres No. 16 Tahun 2018. Kementerian Perindustrian bahkan memiliki peraturan TKDN yang lebih ketat untuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang dapat mencapai 50% untuk tiap komponen proyek. Sebagai akibatnya, tidak ada pelaku usaha asing yang dapat memenuhi persyaratan tersebut. Implikasi dari kesenjangan dalam kasus proyek PLN adalah proses negosiasi *Loan Agreement* yang sangat alot dan memakan waktu lama.

Pada dasarnya dampak dari pemakaian *Procurement Guidelines* Lembaga Donor adalah tidak berlakunya persyaratan tentang TKDN. Dampak langsung yang dialami EA dan Lembaga Donor adalah adanya kerancuan pelaksanaan PBJP di lapangan, karena beberapa Pokja Pemilihan lebih merujuk kepada aturan Pemerintah tentang TKDN walaupun dalam *Loan Agreement* telah ditetapkan bahwa acuan yang dipakai adalah *Procurement Guidelines* Lembaga Donor. Hal ini

pada akhirnya dapat memperlambat proses PBJP di lapangan dan berpotensi menimbulkan permasalahan dengan Lembaga Donor yang dapat berakhir pada pembatalan *Loan Agreement*. Terkait dengan dampak ekonomi, walaupun hal ini perlu diukur lagi melalui suatu kajian khusus, namun secara umum dampaknya dalam jangka pendek dapat bersifat negatif bagi peluang badan usaha nasional untuk berpartisipasi dalam ICB khususnya. Tetapi dalam jangka panjang, hal ini dapat berpotensi untuk meningkatkan daya saing produk lokal serta pelaku usaha lokal.

5. *Mandatory partnership*

Kesenjangan peraturan terkait isu *mandatory partnership* berasal dari adanya persyaratan dalam Pasal 63 Perpres 16/2018 yang mensyaratkan badan usaha asing yang mengikuti Tender/Seleksi Internasional harus melakukan kerja sama usaha dengan badan usaha nasional dalam bentuk konsorsium, subkontrak, atau bentuk kerja sama lainnya. Semua Lembaga Donor memiliki posisi yang kuat untuk menentang prinsip mandatori/keharusan dalam aturan ini. Namun beberapa Lembaga Donor seperti ADB dan JICA mendorong pelaku usaha asing untuk melakukan kerja sama dengan badan usaha nasional. Donor berprinsip bahwa tanpa harus disebut mandatori, pelaku usaha asing akan tetap membutuhkan kerjasama dengan pelaku usaha nasional.

Implikasi dari kesenjangan peraturan ini adalah Pokja Pemilihan seringkali tetap merujuk kepada peraturan PBJP Indonesia dalam proses pemilihan, sehingga menggugurkan badan usaha asing yang tidak melakukan kerjasama atau subkontrak dengan pelaku usah nasional. Hal ini kemudian dipermasalahkan oleh Lembaga Donor dan dapat berarkhir dengan tender ulang yang berarti penundaan proses PBJP secara signifikan. Sebagaimana dilaporkan oleh beberapa Lembaga Donor, pada dasarnya badan usaha asing dengan sendirinya akan mencari badan usaha nasional untuk bekerjasama, karena sumber daya lokal relatif lebih efisien. Sehingga, dampak dari pemakaian *Procurement Guidelines* Lembaga Donor yang melarang adanya paksaan (*mandatory*) untuk bekerjasama, tetapi umumnya setuju untuk mendorong adanya kerjasama dengan badan usaha nasional, tidak akan membawa dampak negatif yang signifikan bagi perekomian Indonesia.

6. *Automatic rejection in praqualification*

Kesenjangan peraturan terkait dengan isu prakualifikasi gagal saat terdapat kurang dari tiga peserta sebagaimana diatur dalam Pasal 51 Perpres 16/2018 menjadi permasalahan yang prinsipiil bagi bagi Lembaga Donor. Umumnya Lembaga Donor tetap dapat menerima selama terdapat lebih dari satu peserta, karena berpendapat bahwa kurangnya kompetisi tidak bisa ditentukan hanya dari jumlah peserta. Walau hanya satu proposal yang masuk, tender tetap valid selama proyek pengadaan diiklankan secara baik, kriteria kualifikasi tidak terlalu dibatasi, dan harga komparatif dengan harga pasar. Untuk seleksi konsultan yang tidak melalui tahap prakualifikasi, JICA bahkan mengatur bahwa jika setelah mendapat *short-list* hanya satu perusahaan yang memasukkan dokumen penawaran, maka tender tidak akan digagalkan.

Permasalahan utama dari peraturan tersebut adalah tentang penetapan prakualifikasi gagal secara otomatis. Lembaga Donor berpendapat, Pokja Pemilihan seharusnya melakukan kajian atas penyebab kurangnya peserta pemilihan terlebih dulu sebelum memutuskan prakualifikasi gagal dan kajian tersebut perlu dilakukan untuk tiap-tiap kasus yang berbeda. Implikasi dari kesenjangan ini adalah kemungkinan tidak disetujuinya proses penggagalan prakualifikasi tersebut oleh Lembaga Donor. Namun dampak dari pemakaian *Procurement Guidelines* Lembaga Donor dapat bersifat positif bagi EA, karena justru dituntut untuk meningkatkan kapasitas dan membangun suatu prosedur untuk melakukan analisis ada tidaknya kompetisi dalam tahap prakualifikasi yang harus dilakukan sebelum memutuskan prakualifikasi gagal.

7. *Automatic rejection in tender if all bids exceed owner cost estimate*

Kesenjangan peraturan terkait tender/seleksi gagal saat seluruh penawaran harga Tender Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya di atas HPS sebagaimana diatur dalam Pasal 51 Perpres No. 16 Tahun 2018 juga merupakan masalah yang prinsipiil bagi Lembaga Donor. Lembaga Donor pada dasarnya tidak mengijinkan adanya ketetapan bahwa tender gagal secara otomatis jika seluruh penawaran di atas HPS, baik untuk barang/jasa maupun konsultan, tetapi meminta Pokja Pemilihan untuk melakukan investigasi untuk mencari tahu penyebab harga penawaran yang lebih tinggi dari HPS. Sebagaimana telah dijelaskan sebelum ini, Lembaga Donor beranggapan bahwa penentuan HPS tidak dilakukan dengan prosedur yang jelas, sehingga bersifat lemah dan tidak akurat. Terlebih lagi, untuk NCB HPS tidak bersifat rahasia karena sudah dipublikasi dalam

rencana pengadaan. Dengan demikian, HPS tidak dapat patokan untuk harga pasar. Penawaran di atas HPS bisa terjadi karena HPS tidak mencerminkan harga pasar.

Sebagaimana seperti dalam kasus prakualifikasi gagal di atas, pemakaian *Procurement Guidelines* Lembaga Donor yang tidak mengatur tentang tender otomatis gagal jika semua penawaran melebihi HPS dapat memberikan manfaat atau dampak yang positif bagi EA. EA justru dituntut untuk meningkatkan kapasitas dan membangun suatu prosedur untuk melakukan analisis mengapa semua penawaran di atas harga HPS dan mereview kembali sejauh mana HPS masih relevan. Selain itu, sebagaimana dikemukakan oleh informan dari Lembaga Donor, kenyataan bahwa seringkali dalam suatu pemilihan tidak ada peserta yang memberikan penawaran di atas HPS justru memperlihatkan bahwa HPS tidak mencerminkan harga pasar yang kompetitif.

8. *Prior and post review*

Kesenjangan peraturan terkait peran Lembaga Donor dalam melakukan *prior* dan *post review* disebabkan karena prior review pada dasarnya tidak diatur dalam Peraturan PBJP di Indonesia. Sementara itu, umumnya Lembaga Donor menetapkan *prior review* sebagai mandatori dalam proses PBJP dalam menerbitkan No Objection Letter (NOL). Hanya WB yang telah berusaha meningkatkan batasan nilai proyek yang membutuhkan *prior review*, sehingga dalam tiga tahun terakhir telah semakin sedikit proyek-proyek yang harus mendapatkan prior review dari WB.

Dampak dari adanya prior review ini adalah adanya tambahan waktu untuk mendapatkan NOL. Hasil FGD dengan Kementerian/Lembaga menemukan bahwa waktu untuk mendapatkan NOL dari Lembaga Donor bisa mencapai 5 hingga 30 hari. Berdasarkan hasil FGD dengan Lembaga Donor, ditemukan bahwa seringkali penyebab keterlambatan penerbitan NOL antara lain adalah karena dokumen yang lemah dan tidak lengkap dalam memenuhi persyaratan Lembaga Donor. Sementara itu, beberapa Lembaga Donor, seperti IsDS, penerbitan NOL dilakukan terpusat oleh kantor pusat Lembaga Donor, sehingga membutuhkan waktu yang lebih lama. Namun demikian, menurut Lembaga Donor, seringkali EA juga tidak merasa yakin jika tidak dilakukan *prior review*, karena kuatir proses pemilihan tidak sesuai *guidelines* Lembaga Donor dan dapat dikenakan sanksi *misprocurement* pada akhirnya.

9. *Bidding qualification evaluation*

Kesenjangan peraturan terkait bidding qualification evaluation terutama terkait dengan perbedaan kualifikasi yang dievaluasi, terutama terkait persyaratan *cash flo*w atau *liquid asset* yang tidak disyaratkan dalam Peraturan PBJP di Indonesia. Persyaratan tentang kondisi keuangan peserta hanya mencakup kapasitas keuangannya, tidak mencakup *liquid asset* peserta. Sementara, bagi Lembaga donor, *liquid asset* merupakan persyaratan penting yang harus menjadi kualifikasi peserta, karena hal tersebut diperlukan perusahaan untuk dapat melakukan kontrak.

Dampak dari pemakaian *Procurement Guidelines* Lembaga Donor adalah persyaratan kualifikasi yang ditetapkan Lembaga Donor, termasuk *liquid asset*, harus sepenuhnya diikuti oleh peserta pemilihan. Dari hasil *in-depth interview* dengan Lembaga Donor diketahui bahwa dampaknya adalah seringkali peserta dari dalam negeri mengalami kesulitan dalam mengisi mengisi form kualifikasi Lembaga Donor yang berbeda dengan form yang biasa dipakai dalam NCB. Seringkali banyak pertanyaan yang dikosongkan oleh peserta, sehingga peserta pada akhirnya digugurkan oleh Pokja Pemilihan. Disamping itu, Pokja Pemilihan juga seringkali tidak mengerti cara mengevaluasi, khususnya menghitung *average annual turnover* (AAT) yang dihitung dari 3-5 tahun terakhir laporan keuangan peserta.

B. Kesenjangan Peraturan yang Bersifat Cukup Prinsipiil bagi Lembaga Donor

1. *Environment and Social Standard/ESS*

Kesenjangan peraturan terkait aspek *environment and social standard* (ESS) ini adalah salah satu kesenjangan yang bersifat cukup prinsipiil bagi Lembaga Donor. Peraturan BPJP di Indonesia tidak mensyaratkan kinerja peserta tender terkait dengan standar lingkungan, kesehatan dan keselamatan sebagai persyaratan prakualifikasi, walaupun standar keamanan, keselamatan, kesehatan, dan keberlanjutan dalam penyelenggaraan dan pemanfaatan jasa konstruksi telah diatur dalam UU No. 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi. Sementara semua Lembaga Donor menganggap hal ini adalah persyaratan yang tidak dapat dinegosiasikan, walaupun sebenarnya hal ini tidak langsung berkaitan dengan isu pengadaan, tapi hal ini sudah menjadi standar Lembaga Donor. WB bahkan menetapkan bahwa penilaian dalam proses pemilihan harus mencakup

penilaian atas: 1) lingkungan, kesehatan dan keselamatan (*Environment and Social Standard*/ESS), 2) kekerasan dan eksploitasi berbasis gender, dan 3) proteksi terhadap kekerasan di situs konstruksi. Lembaga Donor lain, seperti KfW dan IsDB juga mengikuti guidelines ESS yang diterapkan oleh WB. Implikasi dari hal ini adalah pelaku usaha nasional yang akan mengikuti pemilihan, terutama dalam ICB yang didanai melalui PHLN, harus dapat memenuhi persyaratan prakualifikasi ini. Namun demikian, dampak dari pemakaian *Procurement Guidelines* Lembaga Donor dapat bersifat sangat positif karena proyek-proyek akan akan mengikuti standar lingkungan dan sosial yang tinggi, sehingga mencegah adanya kerusakan lingkungan dan dampak negatif secara sosial.

2. *Face to face evaluation of qualification*

Kesenjangan peraturan terkait peraturan tentang pembuktian persyaratan kualifikasi dengan cara pengundang peserta pemilihan untuk datang membawa dokumen asli untuk dilakukan verifikasi/klarifikasi menjadi permasalahan yang cukup prinsipiil bagi Lembaga Donor. Lembaga Donor pada dasarnya melarang pembuktian kualifikasi (klarifikasi) dalam rangka evaluasi yang dilakukan secara temu muka (*face-to-face*), karena hal ini dapat memberi peluang terjadinya praktek suap dan korupsi diantara Pokja Pemilihan dan peserta pemilihan. *Procurement Guidelines* Lembaga Donor mengatur bahwa semua klarifikasi harus dilakukan dalam bentuk tertulis, hardcopy atau elektronik.

Sebagaimana telah dijelaskan di bab sebelum ini, kesenjangan ini bersumber dari adanya perbedaan budaya di Indonesia dan di negara Barat yang menjadi acuan standar internasional PBJP. Di Indonesia, pembuktian keaslian dokumen dilakukan dengan cara mengundang peserta lelang untuk dapat membawa dokumen yang asli. Sementara Lembaga Donor mempraktekkan budaya "*good faith*" yang menjadi kebiasaan (*general practice*) di dunia Barat, yaitu melakukan pembuktian kualifikasi tidak dilakukan dengan meminta peserta membawa dokumen yang asli, tetapi dengan mencari informasi tentang *bid security* ke bank penjamin atau tentang pengalaman ke pemiliki pekerjaan sebelumnya. Pada pelaksanaannya, dalam beberapa proyek, ada Lembaga Donor yang pada akhirnya mengijinkan *face-to-face* meeting setelah melalui proses diskusi yang sangat intensif dengan syarat Lembaga Donor hadir yang dalam kegiatan tersebut.

Implikasi dari perbedaan peraturan ini cukup relevan bagi proses PBJP di Indonesia, karena untuk ICB yang mengacu kepada *Procurement Guidelines* Lembaga Donor, Pokja Pemilihan harus siap untuk melakukan klarifikasi kualifikasi dengan cara tidak langsung, yaitu mengecek informasi ke sumber-sumber referensi yang diberikan. Dampak dari pemakaian *Procurement Guidelines* Lembaga Donor terkait masalah klarifikasi kualifikasi tanpa tatap muka sebenarnya sangat positif, karena dapat mencegak potensi KKN. Namun kemungkinan perubahan ini berpotensi untuk mengalami kendala karena pada dasarnya manusia sulit beradaptasi dengan tugas yang baru. Sumber daya manusia (SDB) dalam Pokja Pemilihan yang sudah terbiasa dengan prosedur klarifikasi tatap muka membutuhkan proses penyesuaian yang tidak mudah untuk dapat melakukan klarifikasi tidak langsung seperti yang biasa dilakukan Lembaga Donor, terlebih jika praktek ini hanya berlaku untuk ICB dan tidak untuk NCB. Dibutuhkan kebijakan yang tegas dari LKPP untuk melakukan perubahan ini secara menyeluruh untuk juga mencakup NCB.

3. *Price preference*

Kesenjangan peraturan terkait insentif preferensi harga yang diberikan kepada peserta pemilihan yang menyediakan barang/jasa dari dalam negeri menjadi aspek perbedaan yang cukup prinsipiil bagi Lembaga Donor, khususnya yang memang tidak memperbolehkan adanya preferensi harga sama sekali seperti JICA dan KfW. Untuk WB, ADB, dan IsDB yang pada dasarnya memberikan preferensi harga pengadaan barang melalui ICB, kesenjangan peraturan terletak kepada besaran insentif yang dapat diberikan yang umumnya tidak lebih besar dari 15%. Untuk ADB, saat ini Indonesia bahkan tidak lagi bisa mendapatkan preferensi harga karena memiliki GDP di atas batas pemberian preferensi harga oleh ADB.

Dampak dari pemakaian *Procurement Guidelines* Lembaga Donor tidak lain adalah tidak adanya insentif harga atau insentif harga yang lebih kecil yang dapat diterima oleh penyedia lokal yang umumnya menyediakan Barang/Jasa yang berasal dari dalam negeri dalam ICB. Walau dalam jangka pendek hal ini berarti tidak adanya keberpihakan kepada pelaku usaha nasional, namun dalam jangka panjang hal ini berpotensi untuk meningkatkan kapasitas pelaku usaha nasional dalam berkompetisi dalam hal efisiensi penawaran harga dengan pelaku usaha asing.

4. *Change of contract value*

Kesenjangan peraturan terkait peraturan pembatasan perubahan kontrak maksimal sebesar 10% dari nilai kontrak awal sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 54 Perpres No. 16 Tahun 2018 menjadi masalah yang cukup substansial bagi Lembaga Donor. Pada dasarnya Lembaga Donor tidak membatasi perubahan nilai kontrak, bisa lebih dari 10% selama bisa memberikan justifikasi.

Pada dasarnya dampak dari menggunakan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor dapat bersifat sangat positif, karena seringkali perubahan kontrak yang melebihi 10% dari nilai kontrak awal dianggap sebagai perbuatan yang menimbulkan kerugian negara dan berpotensi untuk diinvestigasi terkait masalah korupsi, padahal ada kemungkinan hal tersebut sangat dibutuhkan dan tidak diprediksi sebelumnya. Larangan terhadap perubahan nilai kontrak yang besar juga dapat menimbulkan kerugian negara terkait dengan risiko kualitas pembangunan yang rendah jika perubahan nilai kontrak tidak dilakukan. Dengan memakai *Procurement Guidelines* Lembaga Donor, melalui proses prior review dari Donor, maka perubahan nilai kontrak dapat lebih fleksibel. Sebagai contoh adalah kasus proyek JICA yang harus mengalami perubahan kontrak senilai lebih dari 40% nilai kontrak awal karena adanya pekerjaan yang tidak diperkirakan sebelumnya (*unforeseen works*) tetapi sangat penting untuk menunjang proyek. Dalam kasus ini, Lembaga Donor bersikeras agar perubahan kontrak harus dilakukan karena didukung oleh penilaian teknis konsultan asing mereka. Melalui suatu proses diskusi yang panjang, pada akhirnya tuntutan JICA untuk melakukan perubahan nilai kontrak dapat disetujui oleh Pemerintah Indonesia.

5. *Technical standard* dan *national certification*

Kesenjangan peraturan pada dasarnya terjadi karena Peraturan LKPP No. 10 Tahun 2018 mensyaratkan dokumen tender untuk menggunakan Standar Nasional Indonesia (SNI) wajib dan baru dapat memakai standar internasional apabila tidak terdapat produk dengan SNI wajib. Semua Lembaga Donor tidak dapat menyetujui persyaratan ini karena dianggap membuat restriksi bagi pelaku usaha asing yang pastinya akan memakai standar internasional untuk mengikuti pemilihan. Sementara itu, walaupuan Pasal 21 UU No. 20 Tahun 2014 menetapkan bahwa SNI diterapkan secara sukarela, namun Pasal 24 mengatur bahwa terkait dengan kepentingan keselamatan,

keamanan, kesehatan, atau pelestarian fungsi lingkungan hidup, Kementerian/Lembaga Pemerintah Nonkementerian berwenang menetapkan pemberlakuan SNI secara wajib dengan Peraturan Menteri atau Peraturan Kepala Lembaga Pemerintah Nonkementerian.

Dampak dari penggunaan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor adalah banyak EA maupun Pokja Pemilihan yang tetap merujuk kepada Peraturan tentang SNI, baik Peraturaan LKPP No. 10 Tahun 2018 maupun UU No. 20 Tahun 2014, dalam melaksanakan proses PBJP di lapangan. Akibatnya, pelaku usaha asing dalam beberapa kasus diminta untuk menyerahkan standar nasional yang berlaku di Indonesia, walaupun ada juga Pokja Pemilihan yang menyetujui pelaku usaha asing untuk menyerahkan izin internasional yang ekuivalen dengan izin usaha nasional. Melalui FGD dengan wakil dari Kementerian/Lembaga maupun pelaku usaha, ditemui bahwa alasan utama dari hal ini adalah ketakutan Pokja Pemilihan terhadap auditor dari BPK maupun BPKP yang menganggap UU posisinya lebih tinggi dari *Loan Agreement* dan sering mempertanyakan jika ada peserta tender yang memakai standar internasional dan bukan SNI. Berdasarkan pengalaman salah satu Lembaga Donor, kesenjangan peraturan ini mengakibatkan adanya pelaku usaha asing yang didiskualifikasi karena tidak memiliki Izin Usaha Jasa Konstruksi (IUJK) yang disyaratkan dalam dokumen tender. Lembaga Donor menolak keputusan ini, sehingga perlu dilakukan tender ulang yang berakibat penundaan proses pemilihan selama lima bulan.

6. *Language*

Pada dasarnya Perpres No. 16/2018 mengatur bahwa dokumen yang dikeluarkan oleh Pokja Pemilihan dibuat dalam Bahasa Indonesia dan dapat dibuat dalam terjemahan Bahasa Inggris, sementara Dokumen Penawaran yang diajukan oleh Peserta Pemilihan dibuat dalam Bahasa Indonesia atau Bahasa Inggris, sehingga tidak terdapat kesenjangan yang besar dalam hal pemakaian bahasa. Namun kesenjangan yang mendasar justru terkait pemakaian bahasa apabila terjadi perselisihan dalam pelaksanaan, karena Perpres No. 16/2018 mengatur bahwa yang dijadikan acuan adalah Bahasa Indonesia, sementara Lembaga Donor mengatur yang menjadi acuan adalah Bahasa Inggris.

Implikasi utama dari hal ini adalah jika *Loan Agreement* bersifat mengikat, dan jika yang menjadi acuan adalah *Procurement Guidelines* Lembaga Donor untuk ICB, maka dokumen dalam bahasa Inggris yang akan dipakai saat terjadi perselisihan. Dampaknya adalah, EA perlu memastikan bahwa kontrak-kontrak yang dibuat dalam bahasa Inggris, semua klausulnya tidak ada yang merugikan pihak Indonesia. Dibutuhkan tambahan biaya untuk merekrut konsultan hukum yang menguasai bahasa Inggris untuk memahami kontrak-kontrak secara mendalam. Implikasi lainnya adalah perlunya menterjemahkan semua dokumen pemilihan ke dalam Bahasa Inggris dan memastikan Pokja Pemilihan menguasai dokumen-dokumen tersebut.

7. *Eligibilty* terkait NCB

Kesenjangan peraturan terkait eligibilitas dalam NCB pada dasarnya bersumber dari *Procurement Guidelines* Lembaga Donor yang umumnya menganut prinsip "*open eligibility*" dan "*non-discrimination*" terkait partisipasi dalam tender/seleksi, termasuk dalam NCB. Artinya, semua pelaku usaha yang tidak masuk ke dalam *blacklist* Lembaga Donor memiliki kesempatan yang sama untuk mengikuti tender/seleksi, termasuk pelaku usaha asing. Dengan prinsip ini, maka mekanisme persainganlah yang akan dengan sendirinya melakukan seleksi dan diskualifikasi terhadap peserta tidak diperkenankan berdasarkan statusnya sebagai pelaku usaha asing. Peserta yang tidak memenuhi persyaratan kualifikasi otomatis akan kalah dalam proses pemilihan.

Untuk NCB, karena umumnya terkait dengan proyek-proyek yang nilainya relatif kecil, yaitu dibawah batasan nilai yang diatur dalam Pasal 63 Perpres No. 16/2018,[8] maka Lembaga Donor beranggapan bahwa pelaku usaha nasional seharusnya memiliki daya saing yang lebih tinggi daripada pelaku usaha asing karena sumber daya lokal yang dimilikinya. Dengan demikian, pelaku usaha nasional memiliki kesempatan untuk menang dalam pemilihan yang lebih besar. Disamping itu, Lembaga Donor seperti WB juga memperbolehkan iklan tidak dipasang secara internasional,

[8] Pasal 63 Perpres No. 16/2018 mengatur bahwa Tender/Seleksi Internasional dapat dilaksanakan untuk: 1) Pengadaan Pekerjaan Konstruksi dengan nilai paling sedikit di atas Rp1.000.000.000.000,00 (satu triliun rupiah); 2) Pengadaan Barang/Jasa Lainnya dengan nilai paling sedikit di atas Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah); 3) Pengadaan Jasa Konsultansi dengan nilai paling sedikit di atas Rp25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah); atau Pengadaan Barang/Jasa yang dibiayai oleh Lembaga Penjamin Kredit Ekspor atau Kreditor Swasta Asing

sehingga dengan demikian kesempatan bagi pelaku usaha nasional menjadi lebih besar dibanding kesempatan bagi pelaku usaha asing untuk berpartisipasi dalam NCB. Dengan demikian, tidak ada dampak yang cukup signifikan dari pemakaian *Procurement Guidelines* Lembaga Donor terkait NCB.

8. *Anti-corruption*

Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian tentang applicability, kesenjangan peraturan dalam aspek anti KKN ini bersumber dari adanya perbedaan definisi "*fraud and corruption*" yang dipakai oleh Lembaga Donor yang berbeda secara prinsip dengan definisi korupsi dalam UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan perubahannya. Definisi internasional tentang korupsi mencakup: *corrupt practice, fraudulent practice, coercive practice, collusive practice, abuse, conflict of interest,* dan *obstructive practice*. Sementara itu, dalam UU No. 31 Tahun 1999 disebutkan tindakan korupsi adalah "perbuatan yang memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara." Perbedaan yang mendasar adalah pada batasan definisi tentang "dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara" yang pada dasarnya tidak dianut oleh Lembaga Donor.

Implikasi dari pemakaian *Procurement Guidelines* Lembaga Donor adalah terutama pada saat adanya suatu perbuatan wanprestasi yang dapat merugikan keuangan negara dan perekonomian negara, tetapi menurut Lembaga Donor itu adalah masalah *performance* dan *misprocurement*, sehingga tidak dapat dikenakan sanksi perbuatan korupsi. Hal ini dapat menjadi masalah terutama apabila diperlukan perubahan kontrak yang nilainya melebihi 10% dari kontrak awal, sehingga berpotensi melanggar Pasal 54 Perpres 16/2018. Hal ini, walaupun berpotensi menimbulkan kerugian negara, tidak serta merta dapat dikategorikan ke dalam perbuatan korupsi oleh Lembaga Donor. Sebagai contoh, salah satu Lembaga Donor pernah mengalami adanya proyek yang harus melakukan perubahan kontrak yang cukup besar akibat kesalahan desain yang dibuat EA karena tidak melakukan telaah lingkungan di daerah konstruksi. Saat itu kontraktor sudah melaporkan bahwa konstruksi tidak dapat dilakukan karena tanah bersifat gembur, dan membutuhkan penambahan pekerjaan yang nilainya cukup signifikan untuk membangun konkrit. Namun karena

perubahan kontrak tidak disetujui, maka pembangunan tetap dilakukan dan pada akhirnya konstruksi mengalami kerusakan. Berdasarkan hasil audit, kontraktor akan diperkarakan untuk kasus korupsi kalau tidak menggantikan kerugian negara. Pada akhirnya kontraktor membayar kerugian yang ditimbulkan agar tidak diperkarakan dengan kasus korupsi. Dengan demikian, pemakaian *Procurement Guidelines* Lembaga Donor sebenarnya dapat membawa manfaat bagi Pemerintah Indonesia, karena memisahkan masalah performance dan misprocurement dengan masalah korupsi. Namun demikian, pemakaiannya dapat menimbulkan permasalahan karena definisi tentang korupsi yang berbeda dengan UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

9. *Confidential owner cost estimate*

Kesenjangan peraturan terkait Harga Perkiraan Sendiri (HPS) yang bersifat terbuka dan tidak bersifat rahasia untuk NCB sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 26 Perpres No. 16 Tahun 2018 menjadi salah satu perhatian utama Lembaga Donor karena HPS diatur untuk bersifat rahasia dalam *Procurement Guidelines* Lembaga Donor. Permasalahan utama yang diungkapkan Lembaga Donor saat FGD adalah karena tidak ada panduan yang jelas tentang bagaimana HPS ditetapkan, data dasar apa yang dirujuk serta basis data apa yang perlu dipakai. Dengan demikian HPS hanyalah bersifat perkiraan yang kasar dan dapat bersifat sangat tidak akurat. Lembaga Donor kemudian justru mempertanyakan bagaimana mungkin setiap penawaran yang masuk selalu ada di bawah HPS, karena hal ini justru memperlihatkan bahwa HPS ada kemungkinan jauh di atas harga pasar. Disamping itu, HPS yang ditetapkan dalam rencana pengadaan cenderung untuk tidak lagi relevan, karena rencana pengadaan secara aturan berlaku untuk 18 bulan pertama sejak *loan agreement* ditandatangani. Dengan demikian, HPS bisa tidak lagi relevan karena harga di pasar selalu mengalami perubahan, belum lagi kalau pengadaan akhirnya dilakukan lebih dari 18 bulan setelah *loan agreement* ditandatangani.

Untuk itu Lembaga Donor justru tidak memperbolehkan HPS untuk dipublikasi dengan tujuan untuk mencoba menjajaki harga pasar yang sesungguhnya berdasarkan penawaran peserta pemilihan. Disamping itu, Lembaga Donor menginginkan proposal penawaran dipersiapkan secara profesional, bukan hanya sekedar memberikan penawaran dibawah HPS. Pada dasarnya, implikasi dari tidak mempublikasi HPS dalam ICB maupun NCB memiliki implikasi yang positif

dalam memperoleh harga penawaran yang paling mendekati harga pasar. Beberapa Lembaga Donor memperbolehkan untuk mempublikasi total biaya proyek, tetapi bukan HPS.

10. *Price negotiations for consultant selection*

Kesenjangan peraturan terkait *price negotiation* bersumber dari Pasal 50 Perpres No. 16 Tahun 2018 yang mengatur bahwa negosiasi terhadap penawaran teknis dan biaya dalam penyediaan jasa konsultasi diperbolehkan. Pada dasarnya Lembaga Donor tidak memperbolehkan negosiasi harga untuk barang, jasa konstruksi dan jasa lainnya, termasuk juga dalam pengadaan jasa konsultan, selama harga merupakan faktor evaluasi. Dengan demikian, untuk jasa konsultasi yang menggunakan Quality-based Selection (QBS), boleh dilakukan negosiasi harga (unit rate), tetapi jika menggunakan Quality and Cost-based Selection (QCBS) dan metode lain yang menggunakan harga sebagai faktor evaluasi, maka negosiasi hanya boleh terkait kuantitas.

Pada dasarnya pemakaian *Procurement Guidelines* Lembaga Donor dapat memberi manfaat kepada Pemerintah Indonesia untuk dapat memperoleh harga penawaran yang paling kompetitif.

11. *Blacklist*

Kesenjangan peraturan terkait *blacklist* pada dasarnya berkaitan erat dengan kesenjangan peraturan terkait definisi "*fraud and corruption*" dalam *Procurement Guidelines* Lembaga Donor. Pada dasarnya Lembaga Donor tidak mau memakai Sanksi Daftar Hitam Nasional (SDHN) yang dipublikasikan oleh LKPP. Alasannya adalah karena *pertama*, SDHN mencakup tindakan-tindakan terkait masalah *performance* dan *misprocurement* sementara bagi Lembaga Donor, *blacklist* diberikan kepada pelanggaran terkait "*fraud and corruption"* dan masalah *performance* dan *misprocurement* masuk kedalam *contract management issues.* Pasal 3 Per LKPP No. 17 Tahun 2018 menetapkan sanksi daftar hitam kepada peserta yang mengundurkan diri, penyedia yang tidak melaksanakan kontrak, atau tidak melaksanakan kewajiban dalam masa pemeliharaan. Terkait masalah *performance* dan *misprocurement*, pada dasarnya yang perlu dikembangkan adalah mekanisme khusus terkait *due diligence* untuk mencari tahu alasannya, pemberikan *reward* dan

punishment yang tepat untuk mengatasi permasalahan, serta penegakkan hukum (*law enforcement*) yang kuat bagi peserta-peserta yang bersifat oportunistik ingin mengambil keuntungan sendiri. Misalnya, praktek pelaku usaha yang diberikan sanksi karena *misperformance* dan ternyata tetap mengikuti pemilihan dengan bendera perusahaan lain, LKPP perlu mengembangkan mekanisme *law enforcement* yang kuat untuk menindak dan memberi efek jera.

Kedua, prosedur penetapan SDHN dianggap kurang akuntabel, terutama karena pihak yang berwenang menetapkan SDHN dalam pasal 7 Per LKPP No. 17 Tahun 2018 adalah Pengguna Anggaran (PA) atau Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) di Kementerian/Lembaga, yang secara langsung adalah pihak pemberi kerja dan dapat berpontensi untuk bersikap tidak obyektif karena penetapan sanksi seringkali diberikan sebelum pelaksanaan proyek selesai. Sementara itu, dalam Lembaga Donor pihak yang berwenang menetapkan *blacklist* adalah bagian khusus penetapan sanksi untuk "fraud and corruption," seperti di World Bank adalah *the Integrity Vice Presidency of the World Bank Group* (INT) yang berdiri sendiri terlepas dari bagian Procurement. Bagian ini menetapkan sanksi dengan prosedur investigasi dan *due diligence* yang ketat dan umumya memakan waktu sekitar dua tahun. Ketiga, dalam *Procurement Guidelines* Lembaga Donor diatur bahwa Lembaga Donor juga memiliki hak untuk melakukan investigasi dan menetapkan *blacklist* kepada semua peserta pemilihan serta melalukan audit dan investigasi atas akun bank setiap peserta jika diperlukan, di luar proses sanksi SDHN yang dilakukan PA/KPA.

Namun, hasil survey memperlihatkan bahwa Lembaga Donor masih bersikap lunak terhadap pemakaian SDHN. Dari lima responden yang menjawab, tiga menyatakan mungkin dan dua menyatakan netral terhadap kemungkinan Lembaga Donor untuk melakukan penyesuaian dengan aturan tentang SDHN. Hasil FGD juga memperlihatkan adanya keterbukaan Lembaga Donor untuk memakai SDHN jika prosedur penetapan sanksinya jelas dan akuntabel.

Implikasi dari pemakaian *Procurement Guidelines* Lembaga Donor adalah terutama untuk ICB yang didanai PHLN, proses pemilihan tidak dapat memakai SDHN yang dipublikasi oleh LKPP. Sebaliknya, ada kemungkinan peserta pemilihan yang tidak masuk ke dalam SDHN tetapi masuk ke dalam *blacklist* negara donor, tidak dapat mengikuti proses pemilihan ICB. Hal ini sebenarnya dapat memberi manfaat tersendiri kepada Pemerintah Indonesia untuk dapat membangun prosedur

penetapan sanksi KKN yang lebih transparan dan akuntabel, sehingga dapat memastikan adanya keadilan bagi semua peserta pemilihan, serta membangun prosedur investigasi dan *due diligence* serta mekanisme penegakkan hukum yang kuat untuk *contract management issues* seperti *misperformance* dan *misprocurement* untuk mencegah perilaku oportunistik dari pemenang pemilihan/peserta.

12. *E-Procurement*

Kesenjangan regulasi terkait penggunaan E-procurement pada dasarnya bukan karena Lembaga Donor tidak mau menggunakan E-procurement, tetapi karena Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) yang dikembangkan oleh LKPP belum memenuhi persyaratan Lembaga Donor. Saat ini WB dan ADB sudah menggunakan sistem E-procurement paralel yang dikembangkan oleh LKPP secara khusus untuk NCB proyek-proyek yang dibiayai WB dan ADB. Empat alasan utama WB dan ADB belum mau menggunakan SPSE adalah karena: 1) mensyaratkan dokumen yang sangat banyak saat registrasi awal, termasuk persyaratan *curiculum vitae* (CV) seluruh karyawan, yang seharusnya dapat dilakukan setelah registrasi awal, 2) secara otomatis mengundang peserta untuk *face-to-face clarification*, 3) peserta dapat memasukkan ulang harga penawaran (*e-reverse auction*), 4) adanya pengguguran secara otomatis saat penawaran melebihi HPS atau prakualifikasi kurang dari 3 peserta, dan 5) memakai bahasa Indonesia. Sementara Lembaga Donor lain tidak memakai SPSE karena belum menelaah sejauh mana sistem memberikan kemudahan bagi peserta dan sejauh mana keamanan dari sistem tersebut.

Dengan demikian, implikasi dari pemakaian *Procurement Guidelines* Lembaga Donor adalah proses PBJP tidak dapat memakai SPSE. Dari hasil FGD ditemukan bahwa seringkali Kementerian/Lembaga ingin menggunakan SPSE tetapi tidak disetujui oleh Lembaga Donor. Walaupun proses manual pada dasarnya lebih tidak efisiensi dari segi waktu, tenaga, dan biaya, baik dari pihak peserta maupun Pokja Pemilihan, namun dengan memakai *Procurement Guidelines* Lembaga Donor, hal-hal dalam SPSE yang tidak efisien (misalnya permintaan dokumen yang sangat banyak), berisiko terjadinya KKN (tahap face-to-face clarification), dan berpotensi salah mengambil keputusan (karena sistem akan secara otomatis menggagalkan pemilihan saat peserta kualifikasi kurang dari tiga dan semua penawaran melebihi HPS) dapat

dihindari. Sehingga, pada akhirnya pemakaian *Procurement Guidelines* Lembaga Donor dapat memberikan manfaat yang positif kepada Pemerintah Indonesia.

Dari hasil FGD ditemukan bahwa Lembaga Donor terbuka untuk memakai SPSE di kemudian hari jika dapat dilakukan perbaikan-perbaikan sesuai masukan dari Lembaga Donor. Misalnya saja, berdasarkan *best practice* internasional, dokumen awal yang diperlukan saat registrasi hanya sebatas profil perusahaan saja, tidak mencakup dokumen-dokumen spesifik seperti CV karyawan dalam beberapa tahun terakhir. Dokumen spesifik seperti CV dianggap Lembaga Donor akan membatasi akses perusahaan skala besar, yang pada umumnya adalah perusahaan asing yang memiliki karyawan ribuan orang, untuk berpartisipasi dalam proses ICB. Dokumen-dokumen seperti itu dapat diminta setelah pendaftaran.

13. *Clarification in bidding evaluation*

Kesenjangan peraturan terkait *clarification in bidding evaluation* pada dasarnya bersumber dari adanya definisi klarifikasi yang berbeda. Pada dasarnya peraturan PBJP di Indonesia mengatur bahwa Pokja Pemilihan dapat meminta klarifikasi dari Peserta Pemilihan baik pada NCB maupun ICB. Namun, pada implementasinya klarifikasi diartikan sebatas mengajukan pertanyaan kepada peserta pemilihan. Sementara, bagi Lembaga Donor, klarifikasi dapat diartikan lebih jauh dari sekedar mengajukan pertanyaan, yaitu juga mencakup permintaan dokumen pendukung bagi pertanyaan klarifikasi yang diajukan. Dengan demikian Lembaga Donor mengijinkan klarifikasi dalam proses evaluasi pengadaan dilakukan secara tertulis (*hard-copy* atau elektronik) dan juga dan walaupun tidak tertulis, hal ini dapat mencakup permintaan tambahan data atau dokumen yang bersifat historis dan tidak mengubah substansi dan harga dari penawaran setelah penawaran dibuka. Dokumen yang bersifat historis itu antara lain mencakup kontrak-kontrak di masa lalu, keterangan financial di akun di bank, kepemilikan peralatan, dan CV pegawai.

Implikasi dari perbedaan peraturan ini adalah dalam proses pelaksanaan PBJP, Pokja Pemilihan seringkali menggugurkan peserta lelang yang kurang lengkap dokumennya tanpa melakukan klarifikasi, sementara Lembaga Donor justru ingin meminta tambahan dokumen yang bersifat historis dan tidak mengubah substansi atau penawaran harga tersebut. Lembaga Donor berpendapat pengguguran peserta seleksi karena ketidaklengkapan dokumen adalah masalah

serius karena melanggar prinsip keadilan (*fairness*) kepada peserta yang digugurkan dan karena ketidaklengkapan dokumen adalah hal yang umum terjadi. Praktek ini juga dianggap dapat dipakai untuk mendiskualifikasi peserta secara subyektif, karena terutama untuk metode dua tahap, peserta belum memberikan penawaran harga, jadi klarifikasi dalam bentuk permintaan dokumen yang belum lengkap tidak akan memengaruhi penawaran mereka.

Dampak dari permasalahan ini bisa sangat mahal dari segi waktu dan biaya, yaitu *commitment fee* yang harus dibayar oleh Pemerintah Indonesia. Sebagai contoh adalah gagalnya proyek *digital tax system* yang akan didanai oleh WB. Karena ada kekurangan informasi terkait CV dari pegawai, WB meminta klarifikasi berupa tambahan dokumen tersebut. Tetapi Pokja Pemilihan kemudian menggugurkan peserta karena dianggap telah memberikan *post-bidding information* dan takut jika disalahkan oleh auditor. WB tidak terima akan keputusan tersebut dan proses sengketa berjalan selama tiga tahun, sampai akhirnya proyek dibatalkan, walaupun *loan agreement* sudah ditandatangani. Selain waktu yang terbuang, kasus ini menimbulkan implikasi yang besar dalam hal biaya, karena *commitment fee* tetap harus dibayar oleh pemerintah Indonesia kepada WB. Contoh lain adalah pengalaman KfW yang meminta salah satu peserta tender untuk memasukkan "*a declaration of undertaking*" yang tidak dimasukkan bersama dokumen penawaran, namun tidak diijinkan oleh Pokja Pemilihan karena dianggap *post-bidding information*. KfW tetap bertahan untuk mengijinkan peserta tersebut memasukkan dokumen tersebut untuk memastikan adanya keadilan (fairness) bagi peserta tersebut. Pada akhirnya, dilakukan tender ulang dan memakan waktu 4-5 bulan di luar waktu yang ditetapkan.

C. Kesenjangan Peraturan yang Bersifat Kurang Prinsipiil bagi Lembaga Donor

Terdapat 14 aspek perbedaan yang kurang bersifat prinsipiil bagi donor sehingga masih dimungkinkan untuk terjadinya penyesuaian peraturan baik dari sisi *Procurement Guidelines* Lembaga Donor maupun Perpres No. 16 Tahun 2018.

1. Terkait aturan tentang *multi year contract*, walaupun Lembaga Donor tidak mengatur secara eksplisit, namun pada dasarnya semua Lembaga Donor dapat membuat kontrak tahun jamak.

2. Terkait aturan tentang *debriefing*, perbedaan peraturan ditemukan hanya dengan *Procurement Guidelines* WB (terkait waktu) dan ADB (terkait tidak adanya *standstill period* selama proses debriefing), sementara tidak ada perbedaan yang berarti dengan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor lain.

3. Terkait aturan tentang *advance contracting and retroactive contracting*, justru Perpres No. 16 Tahun 2018 tidak mengatur hal ini dan hanya mengatur advance procurement, sehingga bagi Lembaga Donor, tidak ada masalah untuk mengikuti Perpres No. 16 Tahun 2018.

4. Terkait aturan tentang *bidding document submission*, tidak ada perbedaan dengan *Procurement Guidelines* WB dan ADB, namun dengan JICA (menggunakan metode satu tahap dua sampul), KfW (hanya menganut metode dua tahap), dan ISDB (hanya menganut metode satu sampul). Namun karena Perpres No. 16 Tahun 2018 mengatur bahwa penyampaian dokumen penawaran dapat dilakukan dengan metode satu file, dua file, atau dua tahap, maka pada dasarnya tidak diperlukan harmonisasi kebijakan.

5. Terkait aturan tentang *pricing based on delivery duty paid (DDP)*, umumnya *Procurement Guidelines* Lembaga Donor mengatur penawaran barang bukan berdasarkan DDP, tetapi banyak Lembaga Donor yang memberikan keleluasaan kepada EA maupun Pokja Pemilihan untuk menentukan. Dengan demikian ada potensi harmonisasi kebijakan.

6. Terkait *transportation insurance*, umumnya *Procurement Guidelines* Lembaga Donor tidak mengatur secara spesifik masalah ini, khususnya tentang jumlah ganti rugi minimal dari nilai barang, sehingga masih dimungkinkan adanya harmonisasi kebijakan.

7. Terkait aturan tentang *use of surety bond, yaitu jaminan yang dikeluarkan oleh perusahaan asuransi non-bank*, perbedaan aturan hanya ditemukan dengan *Procurement Guidelines* WB, ADB, dan JICA yang mengatur bahwa bond boleh digunakan untuk jaminan penawaran dan jaminan pelaksanaan, namun jaminan uang muka harus dari bank berupa *bank gurantee*, karena bank dianggap lebih terlihat *credit rating*-nya. Penyesuaian peraturan mungkin lebih memungkinkan dari sisi Perpres No. 16 Tahun 2018 daripada dari sisi *Procurement Guidelines* ketiga Lembaga Donor ini.

8. Terkait aturan tentang *time preparation for bid*, walau perbedaan peraturan ditemukan dengan seluruh *Procurement Guidelines* Lembaga Donor, namun penyesuaian *Procurement Guidelines* masih mungkin dilakukan dengan justifikasi yang kuat.

9. Terkait aturan tentang *complaint*, perbedaan peraturan hanya ditemui pada *Procurement Guidelines* WB dan KfW yang mengatur mekanisme proses sanggah dengan melibatkan mereka. Tidak ada perbedaan yang prinsipiil, sehingga potensi harmonisasi kebijakan cukup besar.

10. Terkait aturan tentang *dispute resolution,* sebenarnya perbedaan peraturan cukup prinsipiil, karena Per LKPP No. 10 Tahun 2018 mengatur bahwa penyelesaian perselisihan kontrak menggunakan hukum Indonesia, sementara semua Lembaga Donor mengatur bahwa untuk ICB jika pemenang adalah perusahaan asing, maka harus memakai badan arbitrase internasional yang netral. Penyesuaian peraturan dari sisi *Procurement Guidelines* Lembaga Donor akan sulit dilakukan.

11. Terkait aturan tentang *procurement agent*, hanya ditemukan perbedaan peraturan dengan *Procurement Guidelines* JICA, KfW, dan IsDB, namun perbedaan tersebut tidak signifikan, sehingga penyesuaian ditemukan *Procurement Guidelines* donor sangat dimungkinkan.

D. Hasil Survey tentang Implikasi Kesenjangan Peraturan

Hasil survey kepada Lembaga Donor dan Kementerian/Lembaga serta pelaku usaha tentang implikasi dari kesenjangan antara Peraturan PBJP di Indonesia dengan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor dapat dilihat pada Tabel 3 hingga Tabel 6 di bawah ini.

Tabel 3 dan 4 menjelaskan implikasi biaya dan waktu yang dirasakan oleh Lembaga Donor. Aspek-aspek yang diakui Lembaga Donor sangat signifikan atau signifikan dalam membuang waktu dan memengaruhi biaya pada umumnya adalah aspek-aspek yang bersifat sangat prinsipiil bagi Lembaga Donor, sehingga implikasi biaya dan waktu tersebut adalah dampak dari proses diskusi intensif yang dilakukan Lembaga Donor dengan EA atau Pokja Pemilihan.

Tabel 3 menjelaskan bahwa bagi Lembaga Donor, implikasi dari kesenjangan peraturan dalam hal membuang waktu selama proses PBJP terutama terjadi terkait dengan masalah peraturan tentang *mandatory partnership, mandatory use of domestic product, local content requirement*, dan *automatic rejection in tender*. Pada keempat aspek tersebut, rata-rata Lembaga Donor mengatakan bahwa perbedaan peraturan sangat signifikan membuang waktu (skala 1 menunjukkan semua responden menjawab "sangat membuang waktu"). Hal ini mengidikasikan bahwa perbedaan peraturan terkait aspek-aspek inilah yang kemungkinan seringkali menimbulkan masalah penundaan proses PBJP. Hasil *in-depth interview* dan FGD dengan Lembaga Donor memperlihatkan bentuk-bentuk penundaan proses PBJP antara lain terkait dengan proses *prior review* dan penerbitan NOL dari Lembaga Donor, hingga pengulangan tahap kualifikasi maupun tender, yang bisa mengambil waktu tambahan hingga berbulan-bulan. Salah satu tender ulang yang terjadi dalam proyek yang didanai oleh KfW memakan tambahan waktu 4-5 bulan.

Sementara Tabel 4 memperlihatkan bahwa bagi Lembaga Donor, implikasi dari kesenjangan peraturan dalam hal membuang biaya selama proses PBJP terutama terkait dengan masalah peraturan tentang *automatic rejection in tender*, *applicability, language, technical standard*, dan *mandatory partnership*. Perbedaan peraturan dalam 5 aspek ini dilaporkan "sangat signifikan memengaruhi biaya" (skala 1 dan 1.3). Biaya yang timbul akibat adanya perbedaan peraturan mencakup biaya langsung yang harus dikeluarkan oleh Kementerian/Lembaga, misalnya biaya untuk penterjemah dalam mempersiapkan dokumen-dokumen dalam bahasa Inggris. Namun, selain itu, dampak biaya ini juga seringkali ditimbulkan akibat penundaan maupun keterlambatan pelaksanaan PBJP akibat adanya perbedaan peraturan tersebut, misalnya akibat harus dilakukannya prakualifikasi atau tender ulang. Dampak dari penundaan ini secara otomatis akan memengaruhi biaya, karena selama *Loan Agreement* sudah ditandatangani, Pemerintah Indonesia tetap harus membayar *commitment fee* atas dana yang belum terserap.

Dampak negatif terhadap waktu dan biaya yang sangat signifikan yang dapat dialami oleh Pemerintah Indonesia akibat adanya perbedaan peraturan ini adalah saat *Loan Agreement* yang sudah ditandatangani terpaksa harus dibatalkan. Satu kasus batalnya *Loan Agreement* antara Pemerintah Indonesia dengan WB pernah terjadi akibat perbedaan peraturan terkait aspek

clarification in bidding evaluation, dimana WB meminta dokumen tambahan yang bersifat historis terkait CV pegawai salah satu peserta pemilihan tetapi tidak diperbolehkan oleh EA dengan alasan hal ini termasuk *post-bidding information*. Proses sengketa berjalan selama tiga tahun dan pada akhirnya seluruh proyek dibatalkan. Karena *loan agreement* sudah ditandatangani, walaupun kontrak-kontrak belum ditandatangani, Pemerintah Indonesia tetap harus membayar *commitment fee* kepada Lembaga Donor.

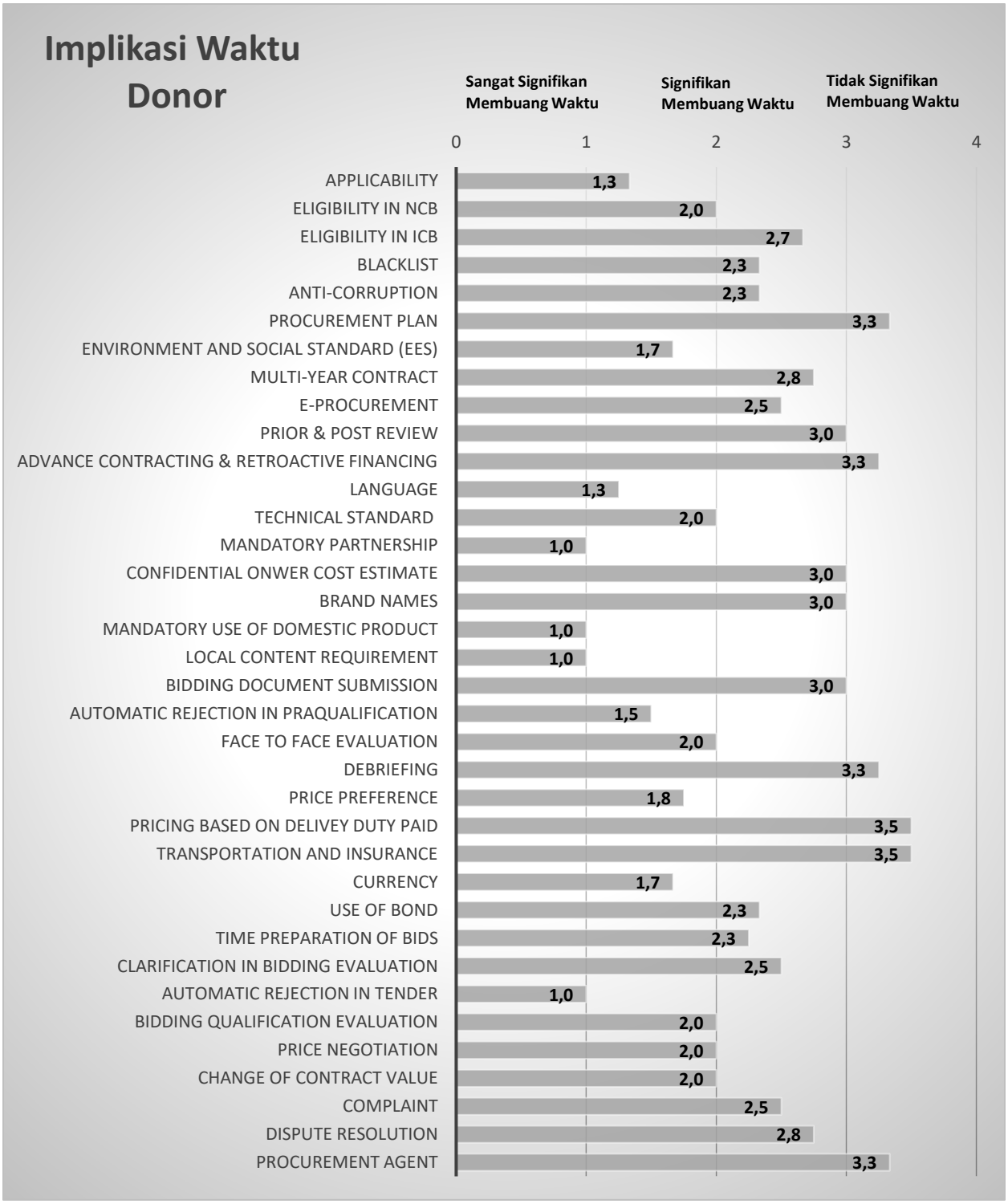
Selanjutnya, Tabel 5 dan 6 memperlihatkan bahwa umumnya responden, yang terdiri dari wakil dari Kementerian/Lembaga dan pelaku usaha, menjawab bahwa implikasi dari kesenjangan peraturan PBJP di Indonesia dan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor tidak terlalu signifikan membuang waktu dan memengaruhi biaya. Pada Tabel 5, aspek yang dianggap signfikan membuang waktu adalah peraturan terkait *automatic rejection in praqualification, face-to-face evaluation, bidding qualification evaluation, environment and social standard (EES), prior and post review, automatic rejection in tender, complaint,* dan *price negotiation* (skala 2.1 hingga 2.3). Hal ini kemungkinan terkait dengan proses panjangnya diskusi dan review dari Lembaga Donor yang dihadapi EA atau Pokja Pemilihan terkait perbedaan peraturan dalam aspek-aspek tersebut.

Sementara Tabel 6 memperlihatkan ada satu aspek yang dirasa sangat signifikan memengaruhi biaya yang dikeluarkan, yaitu aspek *mandatory use of domestic product* (skala 1.5). Hal ini mengindikasikan bahwa *Procurement Guidelines* Lembaga Donor yang tidak memperbolehkan adanya persyaratan tentang K/L/P/D wajib menggunakan produk dalam negeri secara sangat signifikan dirasakan memengaruhi biaya yang dikeluarkan Pemerintah Indonesia. Selain itu, aspek perbedaan peraturan lainnya yang dinilai signifikan memengaruhi biaya yang dikeluarkan Pemerintah Indonesia adalah aspek regulasi terkait *currency, price negotiation,* dan *prior and post review* (skala 2). Aturan Lembaga Donor terkait aspek-aspek ini dinilai akan secara signifikan memengaruhi biaya yang harus dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia.

Secara umum hasil survey ini memperlihatkan adanya jawaban yang konsisten antara hal-hal yang dianggap prinsipiil oleh Lembaga Donor dengan implikasi atau dampak yang relatif signifikan yang ditimbulkan akibat perbedaan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor dengan peraturan PBJP di Indonesia. Terkait aspek-aspek peraturan yang dianggap sangat prinsipiil oleh Lembaga

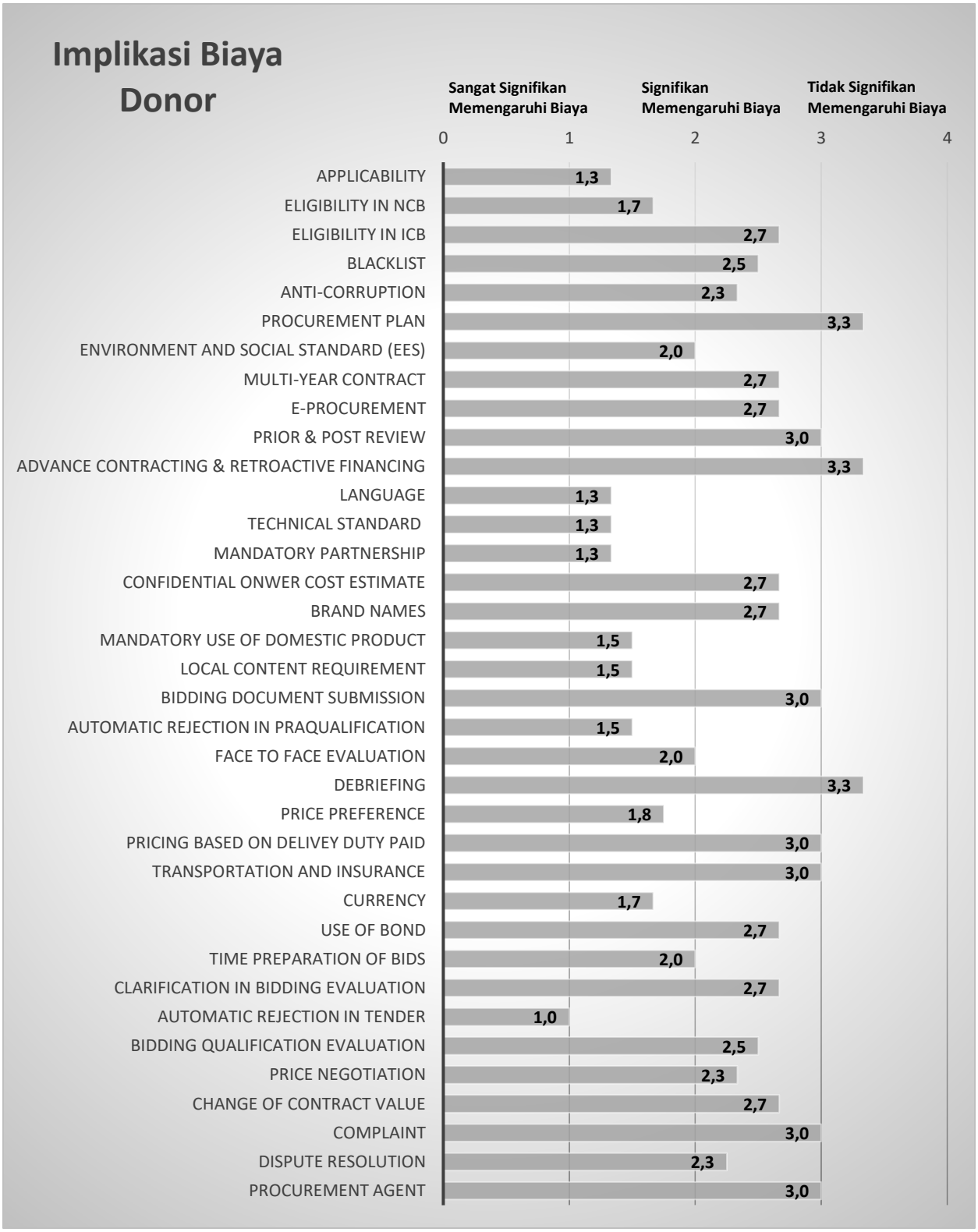
Donor, upaya harmonisasi dapat dikatakan tidak mungkin atau sangat sulit terjadi, karena peraturan Lembaga Donor berlaku internasional. Hal ini tidak saja berlaku untuk Lembaga Donor multilateral, tetapi juga untuk Donor bilateral yang umumnya mengikuti standar internasional untuk PBJP.

Tabel 3.
Implikasi Kesenjangan Peraturan Terhadap Waktu Dari Sisi Lembaga Donor (n = 5)



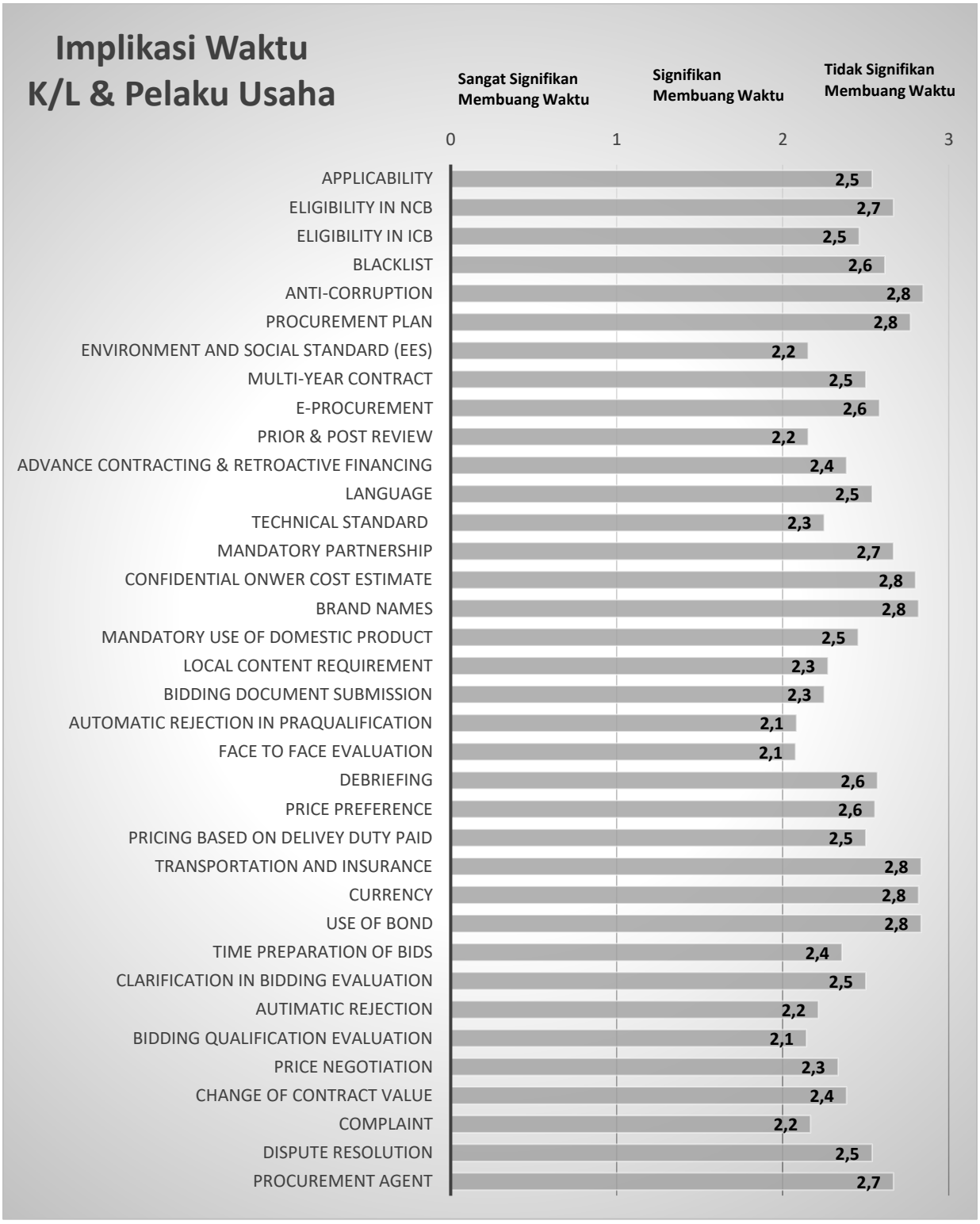
Sumber: survey online LKPP terhadap Lembaga Donor

Tabel 4.
Implikasi Kesenjangan Peraturan Terhadap Biaya Dari Sisi Lembaga Donor (n = 5)



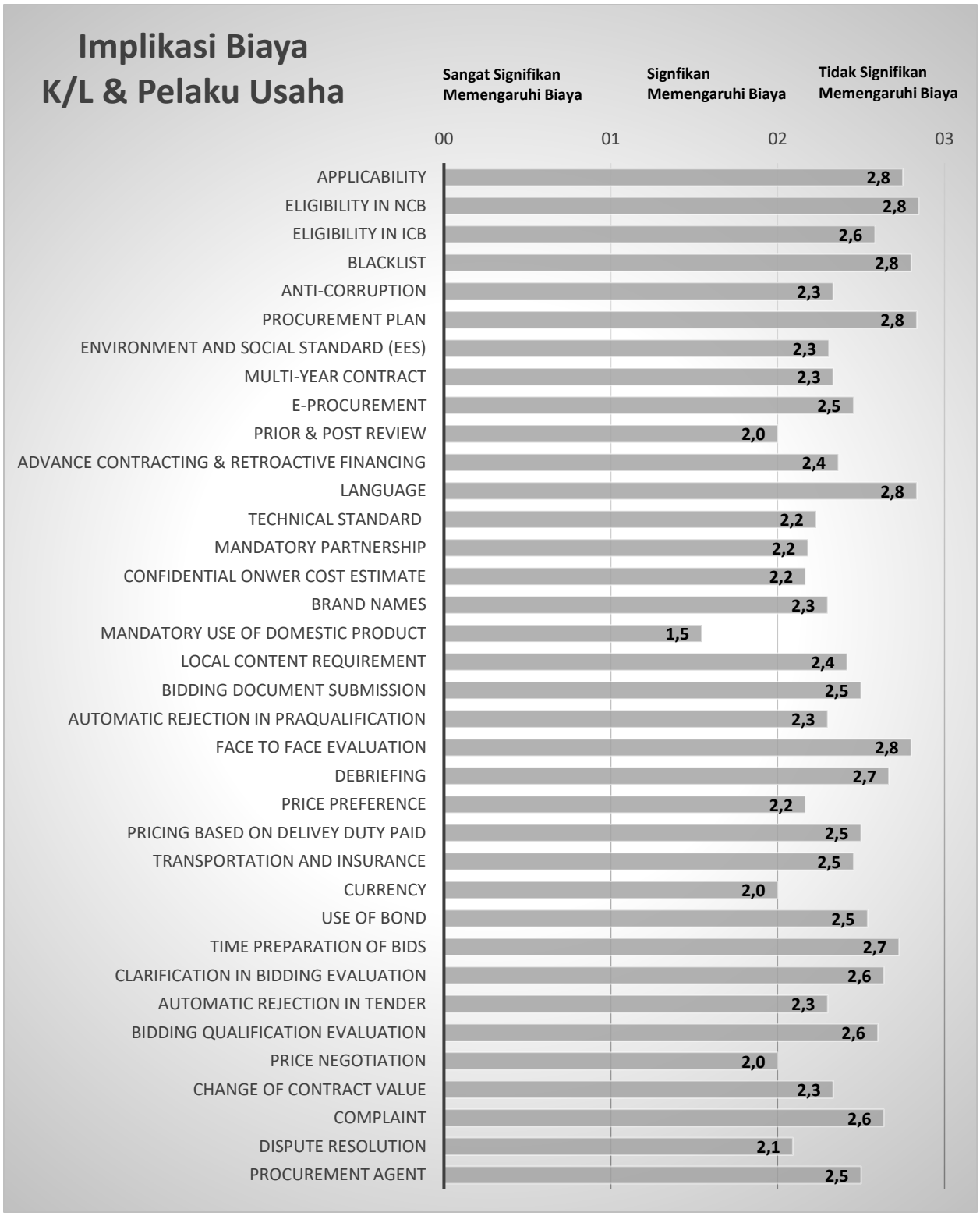
Sumber: survey online LKPP terhadap Lembaga Donor

Tabel 5.
Implikasi Kesenjangan Peraturan Terhadap Waktu Dari Sisi Pelaku Usaha (n = 14)



Sumber: survey online LKPP terhadap Lembaga Donor

Tabel 6.
Implikasi Kesenjangan Peraturan Terhadap Biaya Dari Sisi Pelaku Usaha (n = 14)



Sumber: survey online LKPP terhadap Lembaga Donor

IV. KESIMPULAN, REKOMENDASI KEBIJAKAN, DAN RENCANA TINDAK LANJUT

Berdasarkan hasil analisis dalam Bab 2 dan Bab 3 di atas, ada beberapa temuan penting terkait perbedaan antara peraturan BPJP yang berlaku di Indonesia dengan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor. Temuan-temuan utama tersebut kemudian menjadi dasar perumusan rekomendasi kebijakan yang diusulkan melalui Kajian ini.

A. Kesimpulan

1. Secara umum ditemukan bahwa pada dasarnya terdapat 36 aspek perbedaan antara peraturan PBJP yang berlaku di Indonesia, yaitu Perpres No. 16 Tahun 2018 dan turunannya, dengan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor.

2. Dari 36 aspek peraturan yang berbeda tersebut, 9 aspek regulasi yang perbedaannya sangat prinsipiil bagi Lembaga Donor sehingga sangat tidak mungkin dilakukan penyesuaian *Procurement Guidelines* mereka terhadap peraturan PBJP yang berlaku di Indonesia adalah peraturan tentang *mandatory use of domestic product* , *local content requirement*, *mandatory partnership*, *automatic rejection* dalam prakualifikasi, *automatic rejection* dalam tender, *applicability*, *eligibility* dalam ICB, *bidding qualification evaluation*, dan *prior and post review*.

3. Sementara, 13 aspek regulasi yang perbedaannya sangat cukup prinsipiil bagi Lembaga Donor, sehingga tidak mungkin dilakukan penyesuaian peraturan adalah peraturan tentang *eligibility* dalam NCB, *anticorruption, environmental and social standard (EES), language, technical standard, confidential cost estimate, face-to-face clarification, price preference, price negotiation, change of contract value, clarification in bidding evaluation, E-procurement*, dan *blacklist*.

4. Selebihnya, 14 aspek regulasi yang perbedaannya kurang prinsipiil bagi Lembaga Donor, sehingga mungkin dilakukan penyesurain peraturan adalah peraturan tentang *currency, procurement plan, brand names, advance contracting and retroactive financing, time preparation of bids, procurement agent, pricing based on delivery duty paid (DDP), transportation and insurance, use of bond, dispute resolution, complaint, bidding document submission, debriefing*, dan *multiyear contract*.

5. Beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya kesenjangan peraturan tersebut adalah, *pertama*, adanya perbedaan kepentingan antara Lembaga Donor yang mendukung prinsip perlakuan yang sama (*equal treatment*) dan adil (fairness) dalam proses PBJP dan Pemerintah Indonesia yang berusaha mengutamakan kepentingan, pertahanan, dan keamanan nasional. *Kedua*, adanya budaya dan praktek kebiasaan (*common practice*) yang berbeda sehingga turut memengaruhi peraturan yang ditetapkan, misalnya, dengan prinsip kepercayaan (*good faith principle*) yang melandasi praktek PBJP, Lembaga Donor tidak melakukan klarifikasi tatap muka untuk melihat keaslian dokumen penawaran peserta pemilihan.

6. Implikasi utama dari adanya kesenjangan peraturan tersebut adalah adanya interpretasi hukum yang berbeda-beda oleh pelaksana PBJP serta pihak auditor. Banyak *Executing Agency* (EA) atau Pokja Pemilihan yang pada akhirnya masih merujuk pada peraturan PJBP di Indonesia jika ada perbedaan aturan, walaupun di dalam *Loan Agreement* (LA) telah disepakati mekanisme PBJP akan mengikuti *Procurement Guidelines* Lembaga Donor.

7. Beberapa faktor yang menyebabkan adanya interpretasi hukum yang berbeda dalam implementasi PBJP adalah, *pertama*, adanya kekurangpahaman EA dan Pokja Pemilihan tentang *Loan Agreement* dan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor. Kedua, adanya ketakutan EA atau Pokja Pemilihan akan proses audit yang akan dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). *Ketiga*, adanya kekurangpahaman EA, Pokja Pemilihan, dan juga auditor tentang posisi *Loan Agreement* yang masuk ke dalam ranah hukum internasional, sehingga memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari Undang-Undang.

8. Dampak dari pemakaian *Procurement Guidelines* Lembaga Donor terkait aspek-aspek peraturan yang berbeda dengan Perpres No. 16 Tahun 2018 dan turunannya antara lain adalah keterlambatnya proses pengadaan, proses pemilihan ulang, hingga pembatalan *Loan Agreement*. Masalah-masalah ini seringkali memiliki implikasi ekonomis yang cukup signifikan dari segi waktu dan biaya. Dari segi waktu adalah adanya keterlambatan pelaksanaan PBJP, sementara dari segi biaya, selain biaya rutin yang harus dikeluarkan EA akibat penundaaan proses pemilihan, adalah *commitment fee* yang harus dibayarkan oleh Pemerintah Indonesia kepada Lembaga Donor untuk porsi pinjaman yang belum/tidak terserap.

B. Rekomendasi Kebijakan

Rekomendasi terkait aspek-aspek perbedaan yang "sangat prinsipiil" bagi Lembaga Donor:

1. Terkait *applicability*

   Situasi: Temuan dari Kajian yang memperlihatkan adanya perbedaan yang prinsipiil antara peraturan PBJP yang berlaku di Indonesia, yaitu Perpres No. 16 Tahun 2018 dan turunannya, dengan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor, setidaknya terkait 22 aspek peraturan yang dibahas dalam kesimpulan, menunjukkan bahwa upaya harmonisasi kebijakan akan sangat sulit dilakukan.

   Rekomendasi:

   1) Untuk PJBP yang didanai melalui PHLN, Pemerintah Indonesia harus lebih berfokus kepada upaya untuk negosiasi agar di dalam *Loan Agreement* dapat diputuskan untuk mengacu kepada Peraturan Perundang-udangan yang berlaku di Indonesia. Namun, tetap perlu diantisipasi jika Lembaga Donor tetap meminta beberapa persyaratan yang harus dipenuhi dalam NCB terkait dengan peraturan-peraturan PBJP di Indonesia yang berbeda secara prinsipiil dengan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor, seperti perjanjian yang dituangkan dalam annex dari *Loan Agreement*, yaitu tentang "National Competitive Bidding: Modification to Procedure" atau article 54 dalam Procurement Regulation World Bank yang diterbitkan Juli 2016 dan direvisi November 2017 dan Agustus 2018 yang menetapkan 9 persyaratan untuk memakai Perpres 54/2010 dalam NCB.

2) LKPP serta EA perlu mempelajari peraturan-peraturan Lembaga Donor tentang anti korupsi, terutama terkait perilaku *corrupt practice, fraudulent practice, coercive practice, collusive practice, abuse, conflict of interest, dan obstructive practice*, untuk memastikan EA dan Pokja Pemilihan memahami tindakan-tindakan apa saja yang dapat dikategorikan sebagai tindakan korupsi oleh Lembaga Donor.

2. Terkait penerapan acuan peraturan PBJP

   Situasi: Seringkali Pokja Pemilihan dalam melaksanakan proses PBJP tetap merujuk kepada Peraturan PBJP yang berlaku di Indonesia, yaitu Perpres No. 16 Tahun 2018 dan turunannya, walaupun di dalam *Loan Agreement* telah ditetapkan bahwa *Procurement Guidelines* Lembaga Donor yang menjadi acuan, sehingga telah menimbulkan kerugian waktu dan biaya yang cukup signifikan karena antara lain Lembaga Donor tidak akan menerbitkan No Objection Letter (NOL), sehingga proses prior review akan menjadi panjang, bahkan dapat berisiko terjadinya gagal prakualifikasi atau tender, bahkan pembatalan *Loan Agreement*.

   Rekomendasi:

   1) Perlunya sosialisasi yang menyeluruh kepada K/L/P/D, secara khusus kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Unit Layanan Pengadaan (ULP) dan bagian pengawasan internal (APIP) di K/L/P/D, serta seluruh jajaran LKPP tentang posisi *Loan Agreement* yang masuk ke dalam ranah hukum internasional, sehingga memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari Undang-Undang. Sosialisasi juga perlu dilakukan kepada para auditor yang akan melakukan pengawasan di lapangan.
   2) LKPP perlu memfasilitasi agar dalam *Loan Agreement* dapat mencakup perjanjian antara BPK atau BPKP dengan Lembaga Donor tentang acuan peraturan yang dipakai apabila *Loan Agreement* menetapkan acuan yang dipakai untuk PBJP adalah *Procurement Guidelines* Lembaga Donor, sehingga proses audit yang dilakukan tidak mengacu kepada Perpres No. 16 Tahun 2018, atau kalau tidak memungkinkan, mengirimkan surat secara khusus kepada BPK dan BPKP untuk memberi informasi tersebut.
   3) Diperlukan pasal dalam peraturan PBJP, baik dalam Perpres No. 16 Tahun 2018 atau Peraturan LKPP No. 10 Tahun 2018, yang secara jelas mengatur bahwa posisi *Loan*

Agreement masuk ke dalam ranah hukum internasional, sehingga memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

4) LKPP perlu mengeluarkan surat edaran atau panduan kerja untuk Pokja Pemilihan terkait pelaksanaan ICB yang mengacu kepada *Procurement Guidelines* setiap Lembaga Donor dengan antara lain memakai hasil temuan dari Kajian ini.
5) Perlu adanya *capacity building* bagi Pokja Pemilihan yang akan menyelenggarakan PBJP yang mengacu kepada *Procurement Guidelines* Lembaga Donor, misalnya dengan membuat panduan-panduan terkait pelaksanaan PBJP.

3. Terkait *local content requirement* dan *mandatory use of domestic product*

   Situasi: Lembaga Donor melarang adanya persyaratan tentang kewajiban penggunaan produk dalam negeri, termasuk persyaratan terkait Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) yang dianggap diskriminatif terhadap badan usaha asing.

   Rekomendasi:

   1) LKPP perlu melakukan studi secara mendalam dampak dari kebijakan tentang TKDN untuk melihat sejauh mana manfaat dan dampak yang akan dialami oleh industri nasional jika kebijakan tentang TKDN dilepas atau dikurangi dalam jangka pendek dan dalam jangka panjang terkait daya saing industri nasional.
   2) LKPP perlu mempelajari lebih jauh kemungkinan untuk merevisi aturan-aturan yang mewajibkan penggunaan produk dalam negeri, seperti pasal 66 Perpres No. 16 Tahun 2018 untuk lebih menekankan penggunaan produk yang berdaya saing.

4. Terkait *mandatory partnership*

   Situasi: Lembaga Donor melarang adanya persyaratan tentang kewajiban kerjasama dengan badan usaha nasional bagi badan usaha asing yang mengikuti pemilihan.

   Rekomendasi: Tidak menggunakan kata “harus” (mandatori) dalam pasal 63 Perpres No. 18 Tahun 2016 yang mengatur bahwa badan usaha asing yang mengikuti Tender/Seleksi Internasional harus melakukan kerja sama usaha dengan badan usaha nasional, namun menggunakan kata yang lebih bersifat mendorong adanya kerjasama, karena pada dasarnya pelaku usaha asing memerlukan kerjasama dengan pelaku usaha lokal.

5. Terkait a*utomatic rejection in* prequalification dan *automatic rejection* in tender

   Situasi: Lembaga Donor melarang adanya peraturan tentang tentang prakualifikasi gagal saat jumlah peserta yang lulus prakualifikasi kurang dari 3 (tiga) peserta dan tentang tender gagal saat seluruh penawaran harga di atas HPS yang diatur dalam pasal 51 Perpres No. 16 Tahun 2018.

   Rekomendasi:

   1) Merevisi pasal 51 Perpres No. 16 Tahun 2018 terkait prakualifikasi gagal dan tender gagal dan mengatur bahwa jika jumlah peserta yang lulus prakualifikasi kurang dari 3 (tiga) peserta dan seluruh penawaran harga di atas HPS maka Pokja Pemilihan perlu melakukan kajian atas penyebab hal tersebut sebelum memutuskan prakualifikasi gagal atau tender gagal.
   2) LKPP perlu mengembangkan suatu pedomen pelaksanaan kajian atas penyebab kurangnya jumlah peserta yang lulus prakualifikasi dan penyebab semua harga penawaran melebihi HPS yang dapat dipakai oleh EA atau Pokja pemilihan sebelum memutuskan prakualifikasi gagal atau tender gagal.

Rekomendasi terkait aspek-aspek perbedaan yang "cukup prinsipiil" bagi Lembaga Donor:

6. Terkait *anticorruption*, *blacklist*, dan *change of contract value*

   Situasi: Adanya definisi korupsi yang berbeda dalam *Procurement Guidelines* Lembaga Donor dengan definisi dalam UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebabkan aspek "kerugian negara" menjadi salah satu indikator kinerja proyek. Hal ini selanjutnya dapat menyebabkan kualitas pekerjaan, khususnya pekerjaan konstruksi, dikorbankan karena dibatasi oleh aturan-aturan yang berlaku (misalnya perubahan nilai kontrak tidak boleh lebih dari 10% nilai awal kontrak). Selain itu, definisi korupsi dalam UU No. 31 Tahun 1999 juga membuat banyak masalah yang didefinisikan sebagai *mis-performance* dan *misprocurement* oleh Lembaga Donor ditetapkan sebagai perbuatan korupsi berdasarkan peraturan yang berlaku di Indonesia.

   Rekomendasi:

   1) LKPP perlu mengkaji ulang Pasal 54 Perpres 16/2018 yang menetapkan perubahan nilai kontrak tidak boleh melebihi 10% dari harga yang tercantum dalam kontrak awal, karena

ada dampak negatif dari penetapan angka 10%, yaitu: i) kontraktor justru akan cenderung melakukan perubahan nilai kontrak sampai margin yang ditetapkan dan ii) proyek-proyek konstruksi yang seringkali membutuhkan perubahan nilai kontrak lebih dari 10% justru akan mengorbankan kualitas pekerjaan akibat peraturan ini.

2) LKPP perlu mengembangkan suatu prosedur penilaian yang dapat dipakai oleh Pokja Pemilihan untuk melakukan review sejauh mana perubahan kontrak dapat dijustifikasi.

7. Terkait *language*

Situasi: Umumnya Lembaga Donor mensyaratkan agar dokumen-dokumen kontrak menggunakan Bahasa Inggris dan walaupun boleh diterjemahkan, namun jika ada perselisihan, yang menjadi acuan adalah dokumen dalam Bahasa Inggris.

Rekomendasi: Untuk proyek-proyek PBJP yang didanai melalui PHLN, perlu dianggarkan secara khusus dana untuk konsultan hukum yang akan mewakili pihak Indonesia dalam melakukan drafting kontrak dalam Bahasa Inggris, untuk memastikan tidak ada klausul-klausul yang akan merugikan Pemerintah Indonesia dikemudian hari.

8. Terkait *e-procurement*

Situasi: Lembaga Donor masih belum mau menggunakan Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) yang dikembangkan oleh LKPP karena belum memenuhi persyaratan Lembaga Donor.

Rekomendasi: LKPP perlu mengembangkan sistem SPSE yang spesifik untuk ICB yang dapat menyesuaikan dengan beberapa permintaan Lembaga Donor, khususnya menyangkut: 1) persyaratan registrasi awal yang sederhana, 2) tidak ada tahapan *face-to-face clarification*, 3) peserta tidak dapat memasukkan ulang harga penawaran (*e-reverse auction*), 4) tidak adanya pengguguran secara otomatis saat penawaran melebihi HPS atau prakualifikasi kurang dari tiga peserta, dan 5) pemakaian Bahasa Inggris. Pengembangan sistem perlu melibatkan Lembaga-Lembaga Donor untuk memastikan utilisasi dari sistem di kemudian hari.

9. Terkait *confidential cost estimate*

Situasi: Lembaga Donor melarang HPS dipublikasi dalam NCB untuk proyek-proyek PBJP yang didanai melalui PHLN dan tanpa adanya HPS, Pokja mengalami kesulitan untuk melakukan penilaian dokumen teknis.

Rekomendasi: LKPP perlu mengembangkan prosedur penilaian dokumen teknis untuk NCB yang memakai PHLN saat acuan yang dipakai adalah *Procurement Guidelines* Lembaga Donor yang tidak memperbolehkan HPS dipublikasi.

10. Terkait *face-to-face* clarification

    Situasi: Lembaga Donor melarang adanya *face-to-face* clarification karena memberi peluang adanya praktek suap dan korupsi.

    Rekomendasi: LKPP perlu mengembangkan prosedur prakualifikasi pemilihan tanpa melalui tatap muka, yaitu dengan: i) memastikan adanya efek jera yang dihasilkan dari sistem sanksi yang sudah dikembangkan untuk menindak peserta yang ternyata tidak memberikan informasi yang benar terkait kualifikasinya, misalnya dengan menetapkan masa sanksi daftar hitam yang cukup lama, ii) menetapkan tahapan pengecekan kebenaran dan keaslian dokumen setelah pemenang menandatangani kontrak dengan EA untuk memastikan tidak adanya praktek suap untuk memenangkan pemilihan, karena jika dilakukan sebelum penandatanganan kontrak, masih akan tetap ada potensi suap dan korupsi, iii) mengubah SPSE agar tidak secara otomatis mengundang peserta untuk datang membawa dokumen asli dalam masa prakualifikasi.

11. Terkait *clarification in bidding evaluation*

    Situasi: Lembaga Donor yang beranggapan bahwa *clarification in bidding evaluation* dapat dilakukan secara tertulis (*hard-copy* atau elektronik) dan tidak tertulis, yaitu dengan meminta tambahan data atau dokumen yang bersifat historis dan tidak mengubah substansi dan harga dari penawaran setelah penawaran dibuka. Sementara, Pokja Pemilihan seringkali menggugurkan peserta lelang yang kurang lengkap dokumennya tanpa melakukan klarifikasi dengan meminta tambahan dokumen atau data, karena mengganggap hal tersebut adalah *post-bidding information* dan takut jika disalahkan oleh auditor.

    Rekomendasi: LKPP perlu mengkaji ulang Pasal 50 Perpres No. 16 Tahun 2018 dan Angka 2.34.2 PerLKPP No. 10 Tahun 2018 yang mengatur tentang Pokja Pemilihan dapat meminta klarifikasi dari Peserta Pemilihan untuk memberikan batasan yang lebih jelas tentang bentuk-

bentuk klarifikasi yang diperbolehkan dan tidak termasuk ke dalam kategori *post-bidding information*.

12. Terkait *environmental and social standard*

    Situasi: Lembaga Donor mengatur bahwa penilaian dalam proses pemilihan harus mencakup penilaian atas: 1) lingkungan, kesehatan dan keselamatan (*Environment and Social Standard*/ESS), 2) kekerasan dan eksploitasi berbasis gender, dan 3) proteksi terhadap kekerasan di situs konstruksi sementara hal ini tidak diatur dalam Peraturan PBJP di Indonesia.

    Rekomendasi: Per LKPP No 10 Tahun 2018 perlu mengatur tentang persyaratan bagi peserta pemilihan terkait *environmental and social standard* dengan terutama mengacu kepada standar yang dipakai oleh WB, karena Lembaga Donor lain mengacu pada persyaratan WB tersebut.

13. Terkait *technical standard* dan *price negotiation*

    Situasi: Adanya aturan-aturan dalam Perpres No. 16 Tahun 2018 tentang *technical standard* dan *price negotiation* yang tidak diperbolehkan oleh Lembaga Donor.
    Rekomendasi:
    1) Perlu melakukan revisi Poin 2.11 Per LKPP No 10 Tahun 2018 yang mengatur bahwa standar internasional baru dapat digunakan jika SNI wajib tidak tersedia untuk kemudian memperbolehkan badan usaha asing untk dapat menggunakan standar internasional.
    2) Perlu melakukan revisi pasal 50 Perpres No. 16 Tahun 2018 yang mengatur bahwa negosiasi terhadap penawaran teknis dan biaya dalam penyediaan jasa konsultasi diperbolehkan, untuk kemudian melarang adanya negosiasi harga jika harga merupakan faktor yang dievaluasi dalam proses pemilihan.

14. Terkait *price preference*

    Situasi: Adanya aturan tentang *price preference* dalam Per LKPP No. 10 Tahun 2018, sementara Lembaga Donor seperti JICA dan KfW tidak memperbolehkan adanya preferensi harga sama sekali, sementara WB, ADB, dan IsDB memperbolehkan preferensi harga pengadaan barang melalui ICB dengan persyaratan tertentu dan besaran insentif yang berbeda.

Rekomendasi: LKPP perlu melakukan kajian tentang besaran preferensi harga dalam ICB yang optimal untuk mendorong daya saing industri dan pelaku usaha dalam negeri.

15. Terkait *eligibility* dalam NCB

Situasi: Lembaga Donor mengatur bahwa semua pelaku usaha yang tidak masuk ke dalam *blacklist* Lembaga Donor memiliki kesempatan yang sama untuk mengikuti tender/seleksi NCB, termasuk pelaku usaha asing. Lembaga Donor beranggapan bahwa tanpa harus mendiskriminasi pelaku usaha asing, secara otomatis pelaku usaha nasional akan memiliki daya saing yang lebih tinggi daripada pelaku usaha asing dalam NCB karena sumber daya lokal yang dimilikinya. Dengan demikian, pelaku usaha nasional memiliki kesempatan untuk menang dalam pemilihan yang lebih besar.
Rekomendasi: LKPP perlu melakukan kajian tentang dampak aturan tentang Tender/Seleksi Internasional pada Pasal 63 Perpres No. 16/2018 serta batasan nilai pengadaan yang paling optimal untuk Tender/Seleksi Internasional untuk dapat memastikan kesempatan yang optimal bagi pelaku usaha nasional dalam NCB.

Rekomendasi terkait aspek-aspek perbedaan yang "kurang prinsipiil" bagi Lembaga Donor:

16. Terkait *advance procurement*

Situasi: Seringnya terjadi penundaan pelaksanaan PBJP yang didanai melalui PHLN akibat adanya kesenjangan peraturan dengan *Procurement Guidelines* Lembaga Donor dan berdampak kepada kerugian negara akibat *commitment fee* yang tetap harus dibayarkan kepada Lembaga Donor untuk pinjaman yang belum terpakai karena *Loan Agreement* telah ditandatangani. Pada dasarnya *advance procurement* yang telah diatur dalam Pasal 64 ayat 2 Perpres 16/2018 dapat menjadi jalan keluar untuk mempercepat proses PBJP dan menghindari pembayaran *commitment fee* akibat *Loan Agreement* sudah ditandatangani namun dananya belum terpakai, namun praktek ini masih jarang dilakukan antara lain karena EA takut tidak melakukan proses PBJP dengan benar.

Rekomendasi: LKPP perlu lebih efektif mensosialisasikan dan mendorong pelaksanaan *advance procurement* kepada EA dan Pokja Pemilihan untuk dapat mempercepat proses PBJP.

17. Terkait *brand names*

Situasi: Lembaga Donor tidak memperbolehkan penyebutan merk, tapi jika dibutuhkan maka barus menambahkan kalimat "*or equivalent*."

Rekomendasi: Perlu merevisi Pasal 19 Perpres No. 16 Tahun 2018 yang mengatur bahwa penyebutan merk dalam penyusunan spesifikasi teknis tender dimungkinkan, untuk kemudian menambahkan bahwa jika diperlukan, penyebutan merk maka spesifikasinya harus dapat memberikan kesempatan penawaran barang lain dengan kualifikasi yang serupa sebagai alternatif, antara lain dengan menambahkan kalimat "atau spesifikasi yang serupa."

18. Terkait *Pricing based on delivery duty paid (DDP)*

Situasi: Lembaga Donor umumnya menggunakan CIP, CIF, atau EXW untuk nilai penawaran, karena karena nilai penawaran sudah termasuk harga pengiriman sampai di tempat, tetapi tidak memperbolehkan memakai DDP karena tidak mau memasukkan unsur bea masuk dalam penilaian penawaran.

Rekomendasi: Perlu mengkaji ulang efektifitas Poin 2.16 Per LKPP No. 10 Tahun 2018 yang mengatur bahwa penawaran untuk semua barang yang ditawarkan dan diproduksi dari luar negeri maupun yang diproduksi di dalam negeri, termasuk Barang yang sebelumnya diimpor, disusun berdasarkan DDP.

19. Terkait *dispute resolution*

Situasi: Semua Lembaga Donor mengatur bahwa penyelesaian perselisihan kontrak, jika salah satu pihak adalah badan usaha asing, harus menggunakan arbitrase internasional yang netral.

Rekomendasi:

1) Melakukan revisi atas Poin 2.30 Per LKPP No. 10 Tahun 2018 yang mengatur penyelesaian perselisihan kontrak menggunakan hukum Indonesia, untuk kemudian menambah keterangan bahwa jika pemenang pemilihan adalah badan usaha asing, maka penyelesaian perselisihan kontrak menggunakan arbitrase internasional yang netral.
2) Untuk proyek-proyek PBJP yang didanai melalui PHLN, perlu dianggarkan secara khusus dana untuk konsultan hukum yang akan mewakili pihak Indonesia dalam melakukan

drafting kontrak dalam Bahasa Inggris, untuk memastikan tidak ada klausul-klausul yang akan merugikan Pemerintah Indonesia dikemudian hari.

20. Terkait *currency, procurement plan, time preparation of bids, procurement agent, transportation and insurance, complaint, bidding document submission, debriefing,* dan *multiyear contract*.

    Situasi: Adanya perbedaan peraturan antara *Procurement Guidelines* Lembaga Donor dan Perpres No. 16 Tahun 2018 terkait *currency, procurement plan, time preparation of bids, procurement agent, transportation and insurance, complaint, bidding document submission, debriefing,* dan *multiyear contract*, namun perbedaannya kurang bersifat prinsipiil bagi Lembaga Donor.

    Rekomendasi:

    1) Untuk PJBP yang didanai melalui PHLN, Pemerintah Indonesia harus lebih berfokus kepada upaya untuk negosiasi agar di dalam *Loan Agreement* dapat diputuskan untuk mengacu kepada Peraturan Perundang-udangan yang berlaku di Indonesia, setidaknya untuk NCB.
    2) LKPP perlu melakukan kajian tentang *best practice* internasional terkait aturan tentang *currency, procurement plan, time preparation of bids, procurement agent, transportation and insurance, complaint, bidding document submission, debriefing*, dan *multiyear contract* untuk dapat menyempurnakan Perpres No. 16 Tahun 2018 agar terjadi proses pelaksanaan PBJP yang optimal dan diperoleh manfaat pembangunan yang terbesar.

C. Rencana Tindak Lanjut

Beberapa tindak lanjut yang perlu segera dilakukan oleh LKPP terkait rekomendasi yang telah diusulkan di atas adalah:

1. LKPP perlu membangun sistem komunikasi, informasi, dan edukasi (KIE) yang efektif secara kepada K/L/P/D dan khususnya BPK dan BPKP, Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ) dan bagian pengawasan internal (APIP) di K/L/P/D, tentang pelaksanaan PBJP dengan memakai *Procurement Guidelines* Lembaga Donor melalui berbagai media.

2. LKPP perlu mengembangkan panduan dan sistem yang mendukung pelaksanaan PBJP yang dibiayai oleh PHLN, yaitu mencakup:
    a. prosedur penilaian yang dapat dipakai oleh Pokja Pemilihan untuk melakukan review sejauh mana perubahan kontrak dapat dijustifikasi
    b. prosedur prakualifikasi pemilihan tanpa melalui tatap muka
    c. sistem SPSE yang spesifik untuk ICB yang dapat menyesuaikan dengan beberapa permintaan Lembaga Donor.
    d. persyaratan bagi peserta pemilihan terkait *environmental and social standard* dengan terutama mengacu kepada standar yang dipakai oleh WB, karena Lembaga Donor lain mengacu pada persyaratan WB tersebut

3. LKPP perlu melakukan kajian-kajian yang komprehensif terkait:
    a. Dampak dari kebijakan tentang terhadap daya saing industri nasional jika kebijakan tentang TKDN dilepas atau dikurangi dalam jangka pendek dan dalam jangka panjang.
    b. Dampak dari penerapan Pasal 54 Perpres 16/2018 yang menetapkan perubahan nilai kontrak tidak boleh melebihi 10% dari harga yang tercantum dalam kontrak awal
    c. Besaran preferensi harga dalam ICB yang optimal untuk mendorong daya saing industri dan pelaku usaha dalam negeri.
    d. Dampak dari aturan tentang Tender/Seleksi Internasional pada Pasal 63 Perpres No. 16/2018 serta batasan nilai pengadaan yang paling optimal untuk Tender/Seleksi Internasional untuk dapat memastikan kesempatan yang optimal bagi pelaku usaha nasional dalam NCB.