



# PREFERENSI DOMESTIK

BUKU PANDUAN MENGENAI  
PENGADAAN

---

JUNI 2018

# PREFERENSI DOMESTIK

BUKU PANDUAN MENGENAI  
PENGADAAN

---

JUNI 2018



Lisensi Creative Commons Atribusi-NonKomersial-TanpaTurunan 3.0  
Organisasi Antarpemerintah (CC BY-NC-ND 3.0 IGO)

© 2018 Asian Development Bank  
6 ADB Avenue, Mandaluyong City, 1550 Metro Manila, Philippines  
Tel +63 2 632 4444; Faks +63 2 636 2444  
[www.adb.org](http://www.adb.org)

Beberapa hak dilindungi undang-undang. Diterbitkan pada 2018.

No. Stok Publikasi TIM190302-3  
DOI: <http://dx.doi.org/10.22617/TIM190302-3>

Pandangan yang disampaikan dalam publikasi ini merupakan pandangan para penulisnya dan tidak mencerminkan pandangan dan kebijakan Asian Development Bank (ADB) atau Dewan Gubernur ADB atau pemerintah yang diwakili ADB.

ADB tidak menjamin keakuratan data dalam publikasi ini dan tidak bertanggung jawab atas segala akibat yang timbul dari penggunaan data tersebut. Penyebutan perusahaan tertentu atau produk tertentu dari produsen tidak berarti bahwa ADB lebih mendukung atau merekomendasikan perusahaan atau produk tersebut dibandingkan dengan perusahaan atau produk sejenis lainnya yang tidak disebutkan.

Dengan menyebut atau merujuk pada wilayah atau daerah geografis tertentu, atau dengan menggunakan istilah “negara” dalam dokumen ini, ADB tidak bermaksud membuat penilaian apa pun mengenai status hukum atau status lainnya atas suatu wilayah atau daerah.

Dokumen ini disediakan berdasarkan Lisensi Creative Commons Atribusi-NonKomersial-TanpaTurunan 3.0 Organisasi Antarpemerintah (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/>. Dengan menggunakan konten publikasi ini, Anda setuju untuk terikat oleh ketentuan lisensi ini. Untuk atribusi dan izin, silakan baca syarat dan ketentuan penggunaan di <https://www.adb.org/terms-use#openaccess>.

Lisensi CC ini tidak berlaku bagi materi berhak cipta non-ADB dalam publikasi ini. Jika materinya diatribusikan ke sumber yang lain, silakan hubungi pemilik hak cipta atau penerbit sumber tersebut untuk memperoleh izin memperbanyak materinya. ADB tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas segala klaim yang timbul akibat penggunaan Anda atas materi tersebut.

Silakan hubungi [pubsmarketing@adb.org](mailto:pubsmarketing@adb.org) jika ada pertanyaan atau komentar mengenai isi publikasi ini, atau jika Anda ingin memperoleh izin hak cipta untuk maksud penggunaan yang tidak tercakup dalam ketentuan ini, atau untuk izin menggunakan logo ADB.

Catatan:

Dalam publikasi ini, “\$” mengacu pada dolar Amerika Serikat.

Daftar ralat berbagai publikasi ADB dapat dilihat di <http://www.adb.org/publications/corrigenda>.

---

# DAFTAR ISI

---

Daftar Gambar dan Kotak	iv
Tentang Publikasi Ini	v
Daftar Singkatan	ix
Ringkasan Eksekutif	x
I. Pendahuluan	1
II. Rangkuman Proses Penerapan Preferensi Domestik	4
III. Pendekatan yang Sudah Dijalankan ADB terhadap Preferensi Domestik	5
Lampiran 1: Menggunakan Preferensi Domestik—Alasan dan Tantangan	8
Lampiran 2: Preferensi Domestik Menurut Penerapan Margin Harga	10

---

## DAFTAR GAMBAR DAN KOTAK

---

### DAFTAR GAMBAR

- |    |  |   |
|----|--|---|
| 1. | Preferensi Domestik dalam Siklus Pengadaan ADB | 2 |
| 2. | Proses Penerapan Preferensi Domestik           | 4 |

### KOTAK

- |  |   |   |
|--|---|---|
|  | Dampak Preferensi Domestik terhadap Suatu Proyek Perlu Dipahami | 3 |
|--|---|---|

---

## TENTANG PUBLIKASI INI

---

Pada bulan April 2017, Asian Development Bank (ADB) mengesahkan kerangka pengadaan yang baru, yaitu Kebijakan Pengadaan ADB: Barang, Pekerjaan, Layanan Nonkonsultasi dan Konsultasi (2017, sesuai dengan perubahannya dari waktu ke waktu); serta Peraturan Pengadaan untuk Peminjam ADB: Barang, Pekerjaan, Layanan Nonkonsultasi dan Konsultasi (2017, sesuai dengan perubahannya dari waktu ke waktu). Kedua dokumen tersebut menggantikan panduan sebelumnya, yaitu Pedoman tentang Penggunaan Konsultan (2013, sesuai dengan perubahannya dari waktu ke waktu) dan Pedoman Pengadaan (2015, sesuai dengan perubahannya dari waktu ke waktu). Kebijakan serta peraturan pengadaan memberikan pengaturan atas kegiatan-kegiatan pengadaan yang dilakukan oleh lembaga penanggung jawab dan lembaga pelaksana proyek untuk proyek-proyek yang dibiayai seluruhnya

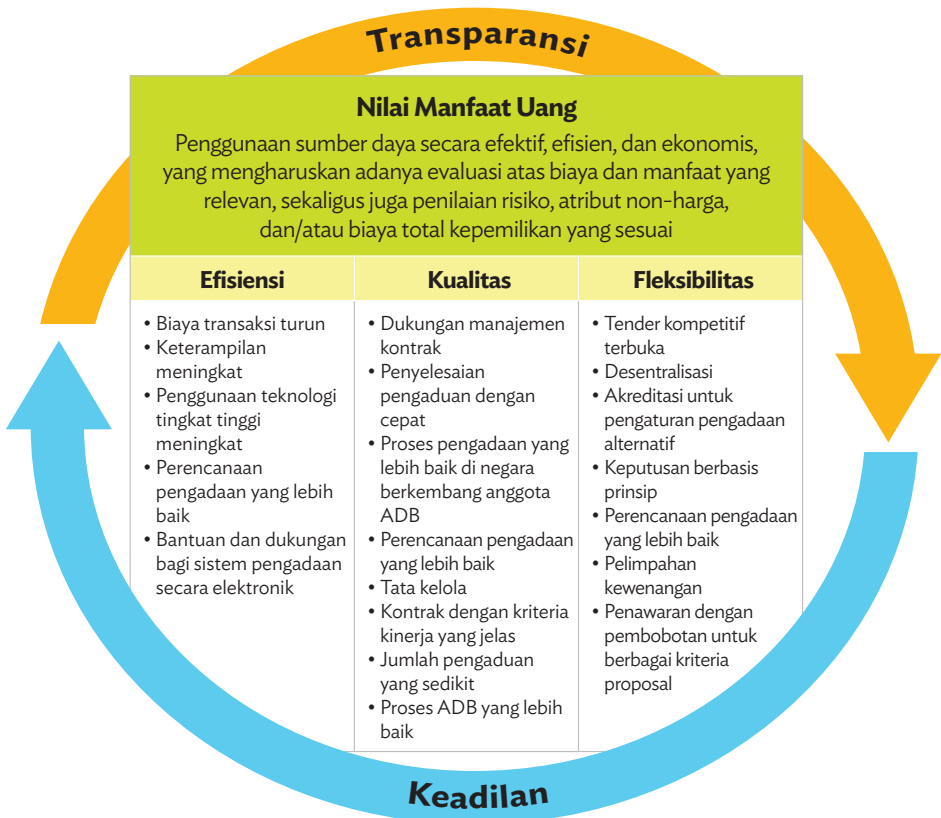


### Daftar Buku Panduan untuk Kebijakan dan Peraturan Pengadaan ADB tahun 2017

1. Nilai Manfaat Uang (*Value for Money*)
  2. Kerangka Kerja Risiko Pengadaan (*Procurement Risk Framework*)
  3. Perencanaan Pengadaan Strategis (*Strategic Procurement Planning*)
  4. Tinjauan Pengadaan (*Procurement Review*)
  5. Pengaturan Pengadaan Alternatif (*Alternative Procurement Arrangements*)
  6. Tender Kompetitif Terbuka (*Open Competitive Bidding*)
  7. Penyesuaian Harga (*Price Adjustment*)
  8. Penawaran yang Terlalu Rendah (*Abnormally Low Bids*)
  9. Preferensi Domestik (*Domestic Preference*)
  10. Prakuifikasi (*Prequalification*)
  11. Subkontrak (*Subcontracting*)
  12. Layanan Konsultasi yang Dikelola oleh Peminjam ADB (*Consulting Services Administered by ADB Borrowers*)
  13. Layanan Nonkonsultasi yang Dikelola oleh Peminjam ADB (*Nonconsulting Services Administered by ADB Borrowers*)
  14. Teknologi Tingkat Tinggi (*High-Level Technology*)
  15. Kualitas (*Quality*)
  16. Pengaduan Terkait Tender (*Bidding-Related Complaints*)
  17. Ketidapatuhan dalam Pengadaan (*Noncompliance in Procurement*)
  18. Masa Sanggah (*Standstill Period*)
  19. Badan Usaha Milik Negara (*State-Owned Enterprises*)
  20. Pengadaan Secara Elektronik (*E-Procurement*)
  21. Kesepakatan Kerangka Kerja untuk Layanan Konsultasi (*Framework Agreements for Consulting Services*)
  22. Kerja Sama Pemerintah–Badan Usaha (*Public–Private Partnerships*)
  23. Manajemen Kontrak (*Contract Management*)
  24. Keadaan yang Rapuh, Terdampak Konflik, dan Keadaan Darurat (*Fragile, Conflict-Affected, and Emergency Situations*)
-

atau sebagian dari pinjaman atau hibah ADB, atau dari dana yang dikelola ADB. ADB menyusun kebijakan pengadaan tahun 2017 agar diperoleh manfaat dan fleksibilitas yang signifikan dalam keseluruhan siklus pengadaan proyek, serta untuk meningkatkan hasil penyelenggaraan proyek melalui fokus yang diperbarui terhadap konsep kualitas, nilai manfaat uang (*value for money* - VFM) dan kesesuaian dengan kebutuhan (*fitness for purpose*).

Buku panduan ini merupakan bagian dari serangkaian buku panduan yang diterbitkan ADB di tahun 2018 untuk melengkapi kebijakan dan peraturan pengadaan yang telah diterbitkan di tahun 2017. Masing-masing buku panduan membahas isu per topik untuk peminjam (termasuk penerima hibah), peserta tender, dan masyarakat madani berdasarkan kerangka kerja baru (lihat daftar di bawah ini). Berbagai buku panduan ini akan banyak memuat referensi silang dengan buku panduan lainnya dan hendaknya dibaca sebagai satu keterkaitan. Semua referensi ke “buku panduan” merujuk pada buku dalam rangkaian panduan ini. Buku-buku panduan ini dapat diperbarui, diganti, atau ditarik dari waktu ke waktu.



Reformasi pengadaan di ADB dimaksudkan untuk memastikan tercapainya VFM dengan jalan meningkatkan fleksibilitas, kualitas, dan efisiensi di sepanjang siklus pengadaan (lihat ilustrasi di bawah ini serta *Buku Panduan Mengenai Nilai Manfaat Uang*). VFM merupakan bagian dari struktur pengadaan holistik dengan tiga pilar pendukung: efisiensi, kualitas, dan fleksibilitas. Dua prinsip utama, yaitu transparansi dan keadilan, menjadi ikatan yang menjalin keseluruhan unsur struktur tersebut.



### **Waktu**

Waktu merupakan unsur penting dalam VFM. Ketika suatu proyek selesai tepat waktu atau ketika suatu proses dapat diselesaikan dengan cepat, tercipta nilai yang lebih besar bagi seluruh pemangku kepentingan. Misalnya, proyek pembangunan jalan yang rampung lebih awal memberikan manfaat ekonomi, keamanan, atau nilai lainnya bagi masyarakat pengguna. Rampungnya jalan tersebut meningkatkan imbal hasil investasi bagi lembaga penanggung jawab serta mempercepat siklus proyek dan pembayaran kepada peserta pemenang tender. Demikian pula proyek yang selesai terlambat akan kehilangan nilai yang signifikan.

Pertimbangan tentang VFM dalam konteks pengadaan perlu memperhatikan hal-hal yang (i) mempersingkat jangka waktu siklus pengadaan, atau (ii) mempercepat penyelesaian proyek pembangunan.



### **Tujuan**

Buku panduan ini dimaksudkan untuk membantu pembacanya dengan jalan menjelaskan dan menguraikan kebijakan dan peraturan pengadaan ADB tahun 2017 bagi peminjam (termasuk penerima hibah).

Dokumen ini mengidentifikasi informasi tambahan untuk pertimbangan pembaca dalam menerapkan kebijakan dan peraturan pengadaan ADB bagi keadaan masing-masing pembaca.



### **Dokumen yang Terus Berkembang**

Buku panduan ini dimaksudkan sebagai dokumen yang terus berkembang dan akan direvisi sebagaimana diperlukan.

Pastikan mengecek situs web ADB Business Center untuk memperoleh versi terakhir dan informasi terbaru, <https://www.adb.org/business/main>.



### **Pembaca**

Di berbagai situasi dan kondisi, pembaca diharapkan menggunakan buku panduan ini sesuai dengan kebutuhan masing-masing pembaca. Demi konsistensi dalam rangkaian buku panduan ini, digunakan asumsi berikut ini tentang pembacanya:

Pembaca dokumen ini merupakan kalangan profesional yang terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang dibiayai seluruhnya atau sebagian dari pinjaman atau hibah ADB, atau dari dana yang dikelola ADB.





### **Pertanyaan yang Sering Diajukan**

Pertanyaan yang sering diajukan, klarifikasi, contoh, informasi tambahan, pranala (*link*) ke pelatihan, serta sumber daya lain yang berguna akan tersedia di situs web ADB.

Pastikan Anda mengecek situs web ADB Business Center untuk mendapat informasi lebih lanjut, <https://www.adb.org/business/main>.



### **Urusan Hukum dan Prioritas Tata Urutan**

Buku panduan ini menjelaskan dan menguraikan ketentuan-ketentuan pada Peraturan Pengadaan untuk Peminjam ADB: Barang, Pekerjaan, Layanan Nonkonsultasi dan Konsultasi (2017, sesuai dengan perubahannya dari waktu ke waktu) yang berlaku bagi lembaga penanggung jawab (dan pelaksana) di bawah proyek sektor publik (termasuk proyek daerah) yang dibiayai seluruhnya atau sebagian dari pinjaman investasi ADB (tidak termasuk pinjaman ADB yang berbasis hasil atau berbasis kebijakan), hibah yang didanai ADB (tidak termasuk bantuan teknis dan konsultasi staf yang dikelola ADB), atau dana yang dikelola ADB.

Apabila terjadi perbedaan antara buku panduan ini dengan peraturan pengadaan, yang dianggap berlaku adalah peraturan pengadaan. Perjanjian pembiayaan mengatur hubungan hukum antara peminjam dan ADB. Hak dan kewajiban antara peminjam dengan penyedia barang, pekerjaan, atau layanan diatur dalam dokumen pengadaan spesifik yang dikeluarkan oleh pihak peminjam dan kontrak yang ditandatangani antara peminjam dengan penyedia, dan bukan berdasarkan buku panduan ini.

---

---

## DAFTAR SINGKATAN

---

ADB	—	Asian Development Bank
CIF	—	cost, insurance, and freight (biaya, asuransi, dan biaya pengapalan)
CIP	—	carriage and insurance paid to (named place of destination)/ongkos angkut dan asuransi sudah dibayarkan sampai ke (nama tempat tujuan)
EXW	—	ex works, ex factory, ex warehouse, or off-the-shelf (di tempat pekerjaan, di pabrik, di gudang, atau off-the-shelf)
GNI	—	gross national income (pendapatan nasional bruto)
OCB	—	open competitive bidding (tender kompetitif terbuka)
SME	—	small and medium-sized enterprises (usaha kecil dan menengah)
VFM	—	value for money (nilai manfaat uang)

---

## RINGKASAN EKSEKUTIF

---

Buku panduan ini menyatukan berbagai pendekatan yang sudah dijalankan ADB terhadap preferensi domestik dalam pengadaan barang, pekerjaan, dan layanan konsultasi yang akan dilaksanakan bagi proyek yang dibiayai seluruhnya atau sebagian dari pinjaman atau hibah ADB, atau dari dana yang dikelola ADB, berdasarkan kebijakan pengadaan 2017 ADB.

Sebelumnya, preferensi domestik hanya diperbolehkan jika digunakan tender kompetitif internasional. Dengan diperkenalkannya tender kompetitif terbuka (*open competitive bidding* - OCB), kebijakan pengadaan telah menghapus perbedaan antara tender kompetitif “internasional” dan “nasional”. Karena itu preferensi domestik kini dapat diterapkan bahkan jika digunakan iklan nasional.

Skema preferensi domestik yang diperbolehkan dalam buku panduan untuk pengadaan barang dan pekerjaan ini sangat mirip dengan yang sudah diterapkan sebelumnya dalam Pedoman Pengadaan ADB (2015, sesuai dengan perubahannya dari waktu ke waktu). Namun, kali ini diperbolehkan fleksibilitas yang lebih besar. Margin preferensi tidak lagi kaku dan dapat disesuaikan dalam batas pagu yang ditetapkan.

Untuk layanan konsultasi, buku panduan ini memperkenalkan metode baru bagi preferensi domestik. Metode ini memungkinkan peminjam (termasuk penerima hibah) untuk memasukkan “penggunaan ahli nasional untuk posisi utama” sebagai kriteria evaluasi dalam evaluasi teknis. Sebelumnya, peluang yang dimungkinkan hanyalah mewajibkan beberapa posisi agar bersifat “nasional”.

---

# I. Pendahuluan

---

1.1 Maksud buku panduan ini adalah untuk mengklarifikasi dan menjabarkan cara-cara ketika preferensi domestik dapat diterapkan dalam proyek yang dibiayai seluruhnya atau sebagian dari pinjaman atau hibah Asian Development Bank (ADB), atau dari dana yang dikelola ADB. Berdasarkan Peraturan Pengadaan untuk Peminjam ADB: Barang, Pekerjaan, Layanan Nonkonsultasi dan Konsultasi (2017, sesuai dengan perubahannya dari waktu ke waktu), ADB dapat menerima penerapan ketentuan yang mengedepankan atau mendorong pengembangan industri dalam negeri melalui skema preferensi domestik jika ADB yakin bahwa ketentuan seperti itu memenuhi prinsip-prinsip inti pengadaannya.<sup>1</sup>

1.2 Kebijakan Pengadaan ADB: Barang, Pekerjaan, Layanan Nonkonsultasi, dan Konsultasi (2017, sesuai dengan perubahannya dari waktu ke waktu) mendorong pengembangan industri kontrak, konsultasi, dan manufaktur dalam negeri di negara peminjam. ADB mendukung pengembangan ini dengan dua cara:

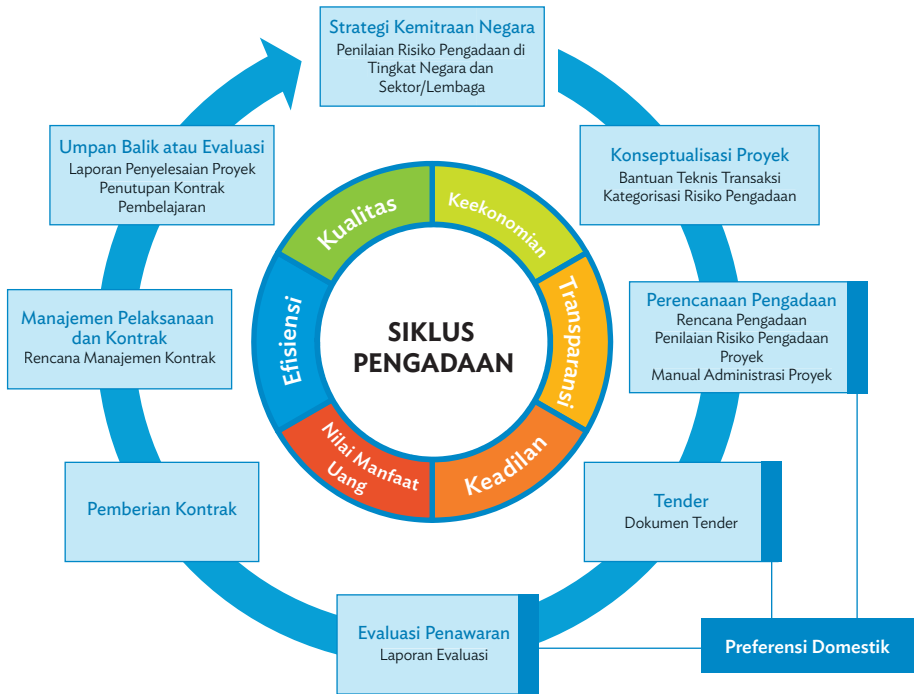
- (i) Melalui operasinya: pinjaman dan hibah yang seluruhnya atau sebagian dibiayai ADB, atau dana yang dikelola ADB, akan secara berkala berfokus pada pengembangan sektor atau industri spesifik, atau dalam operasi sektor swastanya, pada pengembangan entitas spesifik melalui investasi saham, jaminan, dan/atau pinjaman. ADB juga dapat menyediakan pembiayaan perdagangan untuk memfasilitasi baik perdagangan maupun pengembangan perusahaan dalam negeri.
- (ii) Melalui skema preferensi domestik: ADB dapat memperbolehkan peminjam (termasuk penerima hibah) untuk menerapkan preferensi domestik bagi perusahaan dan perorangan dalam negeri yang memenuhi kualifikasi, dan barang yang diproduksi di dalam negeri.

Buku panduan ini disusun untuk memberi informasi mengenai pendekatan kedua. Gambar 1 memperlihatkan di mana posisi preferensi domestik dalam siklus pengadaan ADB.

---

<sup>1</sup> Jika mitra pembangunan memperbolehkan margin preferensi domestik di negara berkembang anggota ADB, ADB mungkin akan memperbolehkan juga penerapan margin tersebut untuk proyek-proyeknya. Setiap pendekatan untuk menerapkan skema preferensi domestik (dan setiap margin harga yang berlaku) harus tercermin dalam rencana pengadaan proyek. Lihat peraturan pengadaan (dalam Lampiran 3, paragraf 80–82).

Gambar 1: Preferensi Domestik dalam Siklus Pengadaan ADB



Sumber: Asian Development Bank.

1.3 Meskipun peraturan pengadaan 2017 memberi fleksibilitas dalam menerapkan preferensi domestik, peminjam harus mengetahui tentang argumen yang mendukung dan menolak penggunaan preferensi domestik, biaya dan manfaat preferensi domestik, serta alternatif apa saja yang ada untuk mendorong partisipasi lokal dalam pengadaan publik. Lampiran 1 membahas alasan dan tantangan menggunakan preferensi domestik.

1.4 ADB menerapkan preferensi domestik dalam proyek-proyek yang dibiayainya dengan hati-hati dan hanya jika skema preferensi tersebut dapat diterapkan secara transparan dan tepat dalam taraf toleransi yang dijelaskan berikut ini (lihat Kotak). Hal ini karena konflik yang inheren antara skema preferensi domestik dengan prinsip-prinsip inti pengadaan ADB mengenai keekonomian dan keadilan, bersamaan dengan tidak adanya evaluasi bukti dan dampak atas skema-skema tersebut.

---

**Kotak****Dampak Preferensi Domestik terhadap Suatu Proyek Perlu Dipahami**

Saat mempertimbangkan penerapan preferensi domestik, sangat diperlukan untuk mengadakan penilaian pasar menyeluruh guna memastikan bahwa memberi preferensi bagi kontraktor dalam negeri atau barang buatan lokal tidak akan merugikan persaingan. Hal yang sama pentingnya adalah memastikan bahwa pemasok lokal dan barang buatan lokal mengikuti standar teknis, lingkungan, dan tenaga kerja yang diwajibkan.

Dampak sosial dan ekonomi yang lebih luas juga harus dipertimbangkan dalam memberi preferensi domestik. Sebagai contoh, memperbolehkan preferensi domestik mungkin akan mendukung pembangunan sektor swasta di negara peminjam melalui pemberian preferensi kepada swasta, sehingga ada kesempatan lebih tinggi untuk memenangkan kontrak pengadaan. Namun, skema preferensi domestik yang dirancang dengan buruk dapat menyebabkan pemasok atau kontrak yang memenuhi syarat malah menyediakan barang, pekerjaan, atau layanan dengan kualitas lebih rendah. Alternatifnya, jika preferensi harga yang diterapkan, peminjam mungkin harus membayar lebih mahal untuk barang atau layanan yang sama atau serupa.

Ada argumen bahwa penerapan skema preferensi domestik dalam jangka panjang dapat mengurangi kompetisi dan menghilangkan tekanan persaingan terhadap industri dalam negeri untuk menyamai efisiensi pemasok atau kontraktor global yang terbaik di kelasnya. Biaya yang lebih tinggi tersebut akan ditanggung oleh konsumen.

Sumber: Asian Development Bank.

---

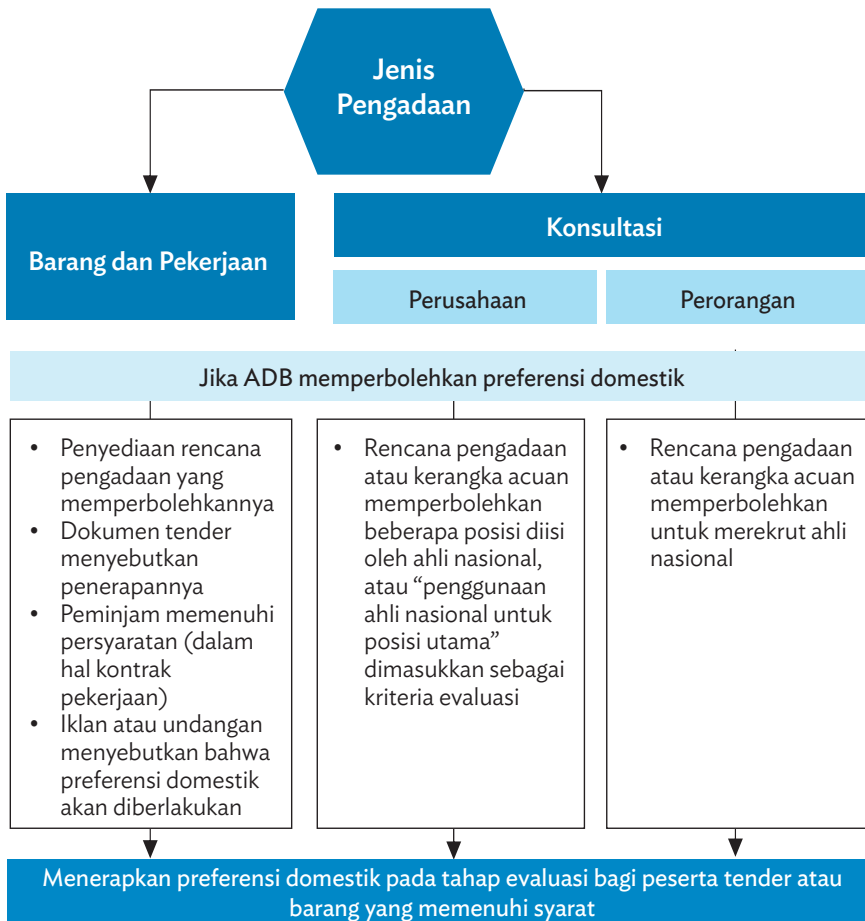
## 1.5 Preferensi domestik dapat diterapkan pada pengadaan

- (i) barang,
- (ii) pekerjaan, dan
- (iii) layanan konsultasi.

## II. Rangkuman Proses Penerapan Preferensi Domestik

2.1 Gambar 2 merangkumkan proses penerapan preferensi domestik dalam proyek-proyek yang dibiayai seluruhnya atau sebagian dari pinjaman atau hibah ADB, atau dari dana yang dikelola ADB untuk barang, pekerjaan, dan layanan konsultasi.

Gambar 2: Proses Penerapan Preferensi Domestik



Sumber: Asian Development Bank.

## III. Pendekatan yang Sudah Dijalankan ADB terhadap Preferensi Domestik

3.1 Untuk operasi yang dibiayai seluruhnya atau sebagian dari pinjaman atau hibah ADB, atau dari dana yang dikelola ADB, sehingga berlaku peraturan pengadaan 2017, preferensi domestik mungkin dilaksanakan melalui strategi pemaketan kontrak yang sesuai, metode pengadaan, atau kriteria kualifikasi yang mendukung partisipasi dalam negeri yang lebih besar. Hal-hal ini dapat dijalankan jika tidak berdampak buruk terhadap pelaksanaan proyek atau meningkatkan risiko proyek secara signifikan. Pendekatan yang lebih teratur terhadap preferensi domestik adalah memberi preferensi pada tahap evaluasi, yang akan dibahas untuk setiap jenis pengadaan.

### A. Barang dan Pekerjaan

3.2 Margin preferensi dapat diberikan untuk barang buatan dalam negeri dan kontraktor dalam negeri jika ketentuannya ada dalam rencana pengadaan. Namun, bahkan jika memenuhi syarat untuk menerapkan preferensi domestik, peminjam dapat memilih untuk tidak menerapkan preferensi tersebut dalam segala transaksi pengadaan spesifik seperti yang telah disetujui dalam rencana pengadaan, misalnya jika pasar dalam negeri sudah kompetitif atau jika peserta dalam negeri hampir tidak mungkin berpartisipasi.

3.3 Jika diperbolehkan ADB, margin tersebut diterapkan selama evaluasi penawaran. Skema tersebut memberi margin preferensi untuk barang buatan dalam negeri yang akan dibeli dan kontraktor dalam negeri yang akan direkrut pada proyek yang dibiayai seluruhnya atau sebagian dari pinjaman atau hibah ADB, atau dari dana yang dikelola ADB. Penerapan skema tersebut akan tunduk pada persyaratan kelayakan tertentu untuk barang yang akan dibeli dalam kontrak pengadaan dan untuk kontraktor dalam negeri pada kontrak pekerjaan. Untuk kontrak pekerjaan, negara yang bersangkutan hanya akan memenuhi syarat apabila pendapatan nasional brutonya (*gross national income* - GNI) berada di bawah tingkat yang sudah ditentukan sebelumnya.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Tingkat tersebut ditentukan secara tahunan oleh ADB dan disetujui bersama peminjam atas dasar kasus per kasus. Untuk mendorong harmonisasi, ADB mungkin mengandalkan ambang pendapatan nasional bruto (GNI) yang ditetapkan setiap tahun oleh Bank Dunia untuk penerapan preferensi domestik.



3.4 Bagi ADB, preferensi domestik untuk kontrak barang, pekerjaan, dan kontrak dengan tanggung jawab tunggal, kontrak pasokan dan pemasangan, atau kontrak terima jadi (*turnkey*) hanya akan berlaku apabila

- (i) ada ketentuan gamblang yang memperbolehkan penggunaan preferensi tersebut dalam rencana pengadaan proyek yang relevan untuk keadaan yang melibatkan tender kompetitif terbuka (OCB);
- (ii) dokumen tender yang berlaku menyebutkan secara terperinci bagaimana preferensi tersebut akan diberlakukan;
- (iii) peminjam masih memenuhi syarat untuk preferensi pada saat iklan (ini berarti GNI per kapita masih berada di bawah ambang yang berlaku dalam konteks kontrak pekerjaan); dan
- (iv) iklan atau undangan yang berlaku, untuk prakualifikasi atau untuk tender, menyebutkan dengan jelas bahwa skema preferensi domestik akan diberlakukan.

3.5 Lampiran 2 menjelaskan ketentuan yang dimasukkan dalam dokumen tender standar ADB untuk menerapkan preferensi domestik selama evaluasi penawaran untuk kontrak barang, pekerjaan, dan kontrak dengan tanggung jawab tunggal, kontrak pasokan dan pemasangan, atau kontrak terima jadi (*turnkey*).

## **B. Layanan Konsultasi**

### **1. Perusahaan Konsultasi**

3.6 Untuk metode seleksi menggunakan OCB (seleksi berbasis kualitas dan biaya, seleksi berbasis kualitas, seleksi anggaran tetap, seleksi kualifikasi konsultan, dan seleksi berbiaya terendah),<sup>3</sup> jika terdapat kapasitas lokal yang memadai, yang mencerminkan kebutuhan dan persyaratan proyek, ADB dapat menyetujui untuk memperbolehkan peminjam mewajibkan posisi tertentu bersifat “nasional” dalam kerangka acuan. Pendekatan ini mengharuskan perusahaan konsultan hanya mengusulkan ahli nasional untuk posisi-posisi tersebut. Ahli non-nasional tidak akan dievaluasi dan akan diberi skor nol.

3.7 Pendekatan lain yang dapat disetujui ADB untuk dijalankan adalah memasukkan “penggunaan ahli nasional untuk posisi utama” sebagai kriteria evaluasi, yang seharusnya dialokasikan hingga 10% dari pembobotan skor. Proposal dari perusahaan yang masuk daftar pendek (*short-listed*) dengan masukan ahli utama nasional terbanyak (yaitu jumlah orang-bulan) yang memenuhi persyaratan kualifikasi, akan diberi skor maksimum yang dimungkinkan untuk kriteria ini. Skor untuk proposal yang lain akan ditetapkan secara proporsional terhadap skor maksimum, bergantung pada tingkat masukan nasional masing-masing proposal.

---

<sup>3</sup> Lihat peraturan pengadaan (dalam Lampiran 4, paragraf 5–10).

## **2. Ahli Perorangan**

3.8 Dalam pemilihan ahli perorangan, kerangka acuannya dapat menentukan persyaratan konsultan nasional untuk penugasan, jika ada justifikasi yang memadai untuk pendekatan ini. Pertimbangan yang relevan dapat mencakup negara spesifik dan persyaratan pengalaman, selain keterbatasan anggaran, atau kebutuhan untuk melibatkan negara berkembang anggota ADB secara terus-menerus, yang akan lebih mudah dilakukan oleh konsultan nasional.

---

# Lampiran 1: Menggunakan Preferensi Domestik—Alasan dan Tantangan

---

## A. Alasan

A1.1 Argumen utama yang mendukung penggunaan preferensi domestik adalah bahwa pelaku usaha di negara berpenghasilan lebih rendah berada di posisi yang kurang diuntungkan saat bersaing dengan perusahaan asing, mengingat kemungkinan adanya asimetri informasi antara perusahaan lokal dengan asing. Perusahaan asing mungkin memiliki akses yang lebih baik ke teknologi, pembiayaan, dan infrastruktur untuk meningkatkan produktivitas dan menurunkan biaya produksi. Selain itu, perusahaan asing mungkin juga memperoleh manfaat dari skala keekonomian. Karena itu, perusahaan setempat di negara yang berpenghasilan lebih rendah mungkin memerlukan preferensi agar dapat bersaing dengan perusahaan asing dari segi harga dan/atau langkah-langkah protektif lainnya.

A1.2 Memberi kontrak bagi perusahaan lokal dipandang dapat memberi manfaat sosial dan ekonomi yang lebih besar bagi masyarakat setempat, dalam bentuk peningkatan lapangan kerja, pendapatan, dan penerimaan pajak, dibandingkan dengan kontrak yang diberikan bagi perusahaan asing yang memproduksi, mempekerjakan staf, dan membayar pajak di luar negeri. Melalui preferensi domestik, diasumsikan bahwa manfaat lokal yang diperoleh dengan memberi kontrak bagi perusahaan lokal akan melampaui potensi biaya keuangan yang lebih tinggi daripada jika lembaga penanggung jawab memberi kontrak bagi perusahaan asing.

## B. Tantangan

A1.3 Tantangan utama yang berkaitan dengan penggunaan preferensi domestik termasuk

- (i) **Kurangnya Data dan Analisis.** Hanya ada sedikit lembaga pengadaan yang melacak perincian penggunaan preferensi domestik, dan hanya sedikit pula yang menilai atau mengevaluasi dampaknya. Tanpa data tersebut, akan sulit untuk mengambil keputusan kebijakan berbasis bukti. Evaluasi yang tersedia—terutama mengenai program dalam negeri untuk mendukung kelompok tertinggal, seperti masyarakat adat, usaha kecil dan menengah (UKM),<sup>1</sup> atau usaha yang dipimpin

---

<sup>1</sup> Untuk tinjauan terperinci pendekatan pemerintah terhadap preferensi UKM dalam pengadaan publik, lihat ADB. 2012. *SME Development: Government Procurement and Inclusive Growth*. Manila.

perempuan—memperlihatkan hasil beragam, tetapi cenderung menunjukkan bahwa preferensi tersebut kurang efektif dari segi biaya dan hanya berdampak minimal untuk mempromosikan keberlanjutan.

- (ii) **Ketidakselarasan Insentif.** Peminjam (termasuk penerima hibah) terkadang kekurangan informasi mengenai penggunaan preferensi domestik, atau lembaga penanggung jawab tidak melihat manfaat membayar lebih mahal untuk sesuatu yang dapat diperoleh dengan harga lebih rendah. Tingkat preferensi harga yang ditetapkan di masa lalu oleh kebanyakan bank pembangunan multilateral dapat menjadi penghambat—sebagai contoh, 15% (tetap) untuk barang—dan dapat berdampak material bagi anggaran lembaga.
- (iii) **Biaya Administratif.** Baik peserta tender maupun lembaga penanggung jawab mungkin merasa direpotkan oleh informasi yang perlu dikumpulkan untuk menghitung konten lokal dan/atau menentukan terpenuhinya persyaratan. Peserta tender dalam negeri mungkin tidak ingin mengungkapkan perincian biaya operasi atau biaya produksinya. Selain itu, guna memastikan bahwa kriterianya terpenuhi, lembaga penanggung jawab akan memerlukan pemantauan tambahan terhadap biaya dan dampak sesungguhnya. Persoalan-persoalan tersebut akan makin rumit di tengah dunia rantai pasokan terintegrasi yang mempersulit penentuan konten lokal. Keadaan ini dapat menjadi disinsentif bagi perusahaan yang telah mengadopsi rantai pasokan terintegrasi untuk memenuhi persyaratan preferensi tersebut.
- (iv) **Masalah Lainnya.** Persoalan sulit lainnya dalam mempertimbangkan penggunaan preferensi domestik termasuk: (a) bagaimana cara menentukan tingkat preferensi harga yang optimal, tingkat konten lokal yang tepat, serta cara menghitung konten tersebut dengan benar; (b) perusahaan mana yang sebaiknya memperoleh manfaat dari preferensi domestik; dan (c) negara mana yang memenuhi syarat untuk preferensi domestik, dan berdasarkan metrik apa (pendapatan nasional bruto per kapita atau lainnya).

A1.4 Akibatnya, pengalaman berbagai bank pembangunan multilateral menunjukkan bahwa peminjam yang meminta preferensi domestik cenderung hanya sedikit, dan walaupun digunakan, dampaknya hanya sangat kecil terhadap keputusan pemberian kontrak.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> M. Alexander and C. Fletcher. 2012. *The Use and Impact of the Bank's Policy of Domestic Preferences*. World Bank Discussion Paper. Washington, DC.

## Lampiran 2: Preferensi Domestik Menurut Penerapan Margin Harga

A2.1 Ketentuan mengenai preferensi domestik dimasukkan dalam dokumen tender standar Asian Development Bank (ADB) untuk transaksi jika berlaku Peraturan Pengadaan untuk Peminjam ADB: Barang, Pekerjaan, Layanan Nonkonsultasi dan Konsultasi (2017, sesuai dengan perubahannya dari waktu ke waktu). Dalam kasus adanya perbedaan antara ketentuan dalam buku panduan ini dengan segala dokumen pengadaan spesifik yang diterbitkan oleh lembaga penanggung jawab, yang dianggap berlaku adalah ketentuan dalam dokumen pengadaan.

### A. Preferensi untuk Barang Produksi Dalam Negeri

A2.2 Peminjam (atau penerima hibah) dapat, dengan persetujuan ADB, memberi margin preferensi dalam evaluasi penawaran berdasarkan prosedur tender kompetitif terbuka (OCB) (terlepas apakah diiklankan secara internasional atau nasional) untuk penawaran yang menawarkan barang tertentu yang diproduksi di negara peminjam, dibandingkan dengan penawaran yang menawarkan barang serupa yang diproduksi di negara lain.

A2.3 Dalam kasus seperti itu, dokumen tender harus menyebutkan dengan jelas setiap preferensi yang akan diberikan untuk barang produksi dalam negeri dan informasi apa yang diperlukan agar dapat menentukan apakah suatu penawaran memenuhi syarat untuk memperoleh preferensi tersebut. Kebangsaan produsen atau pemasok bukan merupakan ketentuan untuk memenuhi persyaratan tersebut. Metode dan tahap yang dijabarkan berikut ini harus diikuti dalam evaluasi dan perbandingan penawaran.

### B. Untuk Kontrak Pasokan

A2.4 Penawaran yang responsif secara substansial akan diklasifikasikan ke dalam salah satu dari ketiga kelompok berikut untuk perbandingan:

- (i) Kelompok A. Penawaran yang secara eksklusif hanya menawarkan barang yang diproduksi di negara peminjam, jika peserta tender dapat meyakinkan peminjam dan ADB bahwa:

- (a) tenaga kerja, bahan mentah, dan segala komponen dari dalam negara peminjam akan mencapai umumnya 30% atau lebih dari harga EXW<sup>1</sup> produk yang ditawarkan;<sup>2</sup> dan
  - (b) fasilitas produksi yang akan digunakan untuk manufaktur atau perakitan barang yang bersangkutan telah digunakan untuk manufaktur atau perakitan barang sejenis paling tidak sejak penyerahan penawaran.
- (ii) Kelompok B. Semua penawaran lainnya yang menawarkan barang yang diproduksi di negara peminjam.
  - (iii) Kelompok C. Penawaran yang menawarkan barang yang diproduksi di luar negeri yang telah diimpor atau yang akan diimpor secara langsung.

A2.5 Harga yang ditawarkan untuk barang dalam penawaran kelompok A dan B harus mencakup semua bea masuk dan pajak yang sudah dibayarkan atau harus dibayarkan atas bahan dasar atau komponen yang dibeli di pasar domestik atau diimpor, tetapi tidak mencakup pajak penjualan atau pajak serupa atas produk jadi. Harga yang ditawarkan untuk barang dalam penawaran kelompok C harus bersifat CIF (pelabuhan tujuan) atau CIP (tempat tujuan), yang belum termasuk bea masuk atau pajak impor lainnya yang sudah dibayarkan atau akan dibayarkan.<sup>3</sup>

A2.6 Pada langkah pertama, semua penawaran yang sudah dievaluasi dalam setiap kelompok harus dibandingkan untuk menentukan penawaran terendah di setiap kelompok. Penawaran terevaluasi paling rendah harus dibandingkan satu sama lain dan jika karena perbandingan tersebut, penawaran dari kelompok A atau kelompok B adalah yang terendah, penawaran tersebut harus dipilih untuk pemberian kontrak.

A2.7 Jika karena perbandingan berdasarkan paragraf sebelumnya, penawaran terevaluasi paling rendah berasal dari kelompok C, penawaran itu harus dibandingkan lebih lanjut dengan penawaran terevaluasi paling rendah dari kelompok A, setelah harga barang terevaluasi yang ditawarkan dalam penawaran

<sup>1</sup> EXW mengacu pada harga di tempat pekerjaan, di pabrik, di gudang, atau *off-the-shelf*, sesuai yang berlaku. Untuk definisi lebih lanjut, lihat Incoterms 2010 yang diterbitkan oleh Kamar Dagang Internasional, Paris. <https://iccwbo.org/resources-for-business/incoterms-rules/incoterms-rules-2010/>

<sup>2</sup> Preferensi domestik tidak dapat diterapkan untuk barang yang ditawarkan dalam satu paket jika satu *item* memiliki nilai tambah dalam negeri lebih dari 30%, tetapi keseluruhan nilai tambah dalam negerinya tidak mencapai persentase minimum (umumnya 30%) dari harga total paket tersebut. Nilai tambah dalam negeri umumnya terdiri atas tenaga kerja dalam negeri, konten material dalam negeri, *overhead* dalam negeri, dan keuntungan dari tahap penambangan bahan mentah sampai perakitan akhir. Jika penghitungan nilai tambah dalam negeri sulit dilakukan dan menghabiskan banyak waktu, pendekatan “konten impor langsung” mungkin dapat digunakan untuk mewakili. Dengan pendekatan ini, jika konten impor langsung atas dasar biaya, asuransi, dan biaya pengapalan (*cost, insurance, and freight* - CIF) atau ongkos angkut dan asuransi sudah dibayarkan sampai ke (*carriage and insurance paid to* - CIP) Incoterms kurang dari 50% harga EXW yang ditawarkan, barang akan memenuhi syarat untuk preferensi.

<sup>3</sup> CIF mengacu pada biaya, asuransi, dan biaya pengapalan, sedangkan CIP mengacu pada ongkos angkut dan asuransi sudah dibayarkan sampai ke. Untuk definisi lebih lanjut, lihat Incoterms 2010 (catatan kaki 1).

dari kelompok C ditambah, hanya untuk tujuan perbandingan, dengan nilai yang umumnya tidak lebih dari 15% dari harga penawaran CIF atau CIP.<sup>4</sup> Penawaran terevaluasi paling rendah yang ditentukan berdasarkan perbandingan terakhir ini akan dipilih.

### C. Untuk Kontrak Dengan Tanggung Jawab Tunggal, Kontrak Pasokan Dan Pemasangan, Atau Kontrak Terima Jadi

A2.8 Dalam kasus kontrak dengan tanggung jawab tunggal, kontrak pasokan dan pemasangan, atau kontrak terima jadi (*turnkey*), dengan sejumlah *item* peralatan berbeda yang dikelompokkan ke dalam satu paket kontrak atau dalam paket penawaran yang melibatkan beberapa *item*, margin preferensi tidak akan diterapkan untuk keseluruhan paket, *tetapi hanya untuk peralatan di dalam paket yang diproduksi lokal.*<sup>5</sup> Namun, ketentuan di bawah hanya berlaku, seperti yang telah disebutkan, jika bea masuk dikeluarkan dari harga penawaran, dan harga barang impor ditawarkan atas dasar CIF atau CIP.

- (i) Peralatan yang ditawarkan dari luar negeri harus dikutip atas dasar CIF atau CIP, dan peralatan yang ditawarkan secara lokal atas dasar EXW (bebas dari pajak penjualan atau pajak serupa).
- (ii) Semua komponen lainnya, seperti rancangan, pekerjaan, pemasangan, dan pengawasan, harus dikutip secara terpisah.

A2.9 Prosedurnya adalah sebagai berikut:

- (i) Penawaran tidak perlu diklasifikasi ke dalam kelompok A, B, atau C.
- (ii) Dalam perbandingan penawaran, hanya harga CIF atau CIP dalam setiap penawaran peralatan yang ditawarkan dari luar negara peminjam yang akan dinaikkan mengikuti persentase preferensi yang disebutkan (biasanya tidak lebih dari 15%).<sup>6</sup>
- (iii) Tidak ada preferensi yang akan diterapkan untuk setiap layanan atau pekerjaan terkait yang dimasukkan ke dalam paket.

<sup>4</sup> Persentase yang berlaku ditetapkan dalam rencana pengadaan dan dokumen tender yang relevan. Peminjam perlu memberi justifikasi atas margin preferensi yang dipilih.

<sup>5</sup> Margin preferensi dapat diterapkan untuk barang yang diproduksi dalam negeri dalam kontrak *turnkey* (termasuk rancang-bangun) dengan tanggung jawab tunggal, dan dalam kontrak yang besar dan kompleks (untuk barang dan *item* terkait berupa barang dan pasokan berbeda-beda yang dikelompokkan ke dalam satu paket kontrak) jika biaya barang dan pasokan untuk pekerjaan permanen sudah diperkirakan sebelum tender akan setara dengan atau melebihi 60% dari pekerjaan tersebut.

<sup>6</sup> Persentase yang berlaku ditetapkan dalam rencana pengadaan dan dokumen tender yang relevan. Peminjam perlu memberi justifikasi atas margin preferensi yang dipilih.

## D. Preferensi untuk Kontraktor Dalam Negeri

A2.10 Untuk kontrak bagi pekerjaan yang akan diberikan berdasarkan OCB, preferensi untuk kontraktor dalam negeri<sup>7</sup> hanya berlaku di negara yang memenuhi syarat.<sup>8</sup> Peminjam yang memenuhi syarat, dengan persetujuan ADB, biasanya memberi margin preferensi tidak lebih dari 7,5% untuk kontraktor dalam negeri<sup>9</sup> sesuai dengan, dan tunduk pada, ketentuan-ketentuan berikut:

- (i) Kontraktor yang mendaftar untuk preferensi seperti itu akan diminta untuk menyediakan, sebagai bagian dari data kualifikasi, pada tahap prakualifikasi dan/atau tahap tender, informasi yang mencakup perincian kepemilikan karena diperlukan untuk menentukan apakah, menurut klasifikasi yang ditetapkan oleh peminjam dan diterima oleh ADB, kontraktor atau kelompok kontraktor tertentu memenuhi kualifikasi untuk preferensi domestik. Dokumen tender harus menyatakan dengan jelas informasi yang diperlukan dari peserta tender dan metode yang akan diikuti dalam evaluasi dan perbandingan penawaran agar dapat memperoleh preferensi seperti itu.<sup>10</sup>
- (ii) Setelah penawaran diterima dan ditinjau oleh peminjam, penawaran yang responsif secara substansial akan diklasifikasikan ke dalam kelompok-kelompok berikut:
  - (a) Kelompok A. Penawaran yang diberikan oleh kontraktor dalam negeri yang memenuhi syarat untuk preferensi domestik.
  - (b) Kelompok B. Penawaran yang diberikan oleh kontraktor lainnya.

A2.11 Untuk evaluasi dan perbandingan penawaran, nilai yang sama dengan persentase preferensi yang ditentukan (biasanya tidak lebih dari 7,5%)<sup>11</sup> dari nilai penawaran akan ditambahkan ke penawaran yang diterima dari kontraktor di kelompok B.

<sup>7</sup> Kontraktor dalam negeri dapat memenuhi syarat preferensi untuk kontrak pekerjaan yang mungkin mencakup konstruksi, pembukaan dan perataan lahan, pembangunan lahan, drainase lapangan, pengeboran sumur, pembukaan lokasi untuk proyek perkotaan, pemasangan pipa utama pasokan air, pemasangan jaringan listrik, fotografi udara, pemetaan, atau penyemprotan tanaman pangan.

<sup>8</sup> Sesuai tingkat GNI per kapita di negara yang memenuhi kualifikasi, yang berlaku sesuai pemberitahuan ADB dari waktu ke waktu. Lihat juga catatan kaki 2.

<sup>9</sup> Persentase yang berlaku ditetapkan dalam rencana pengadaan dan dokumen tender yang relevan. Peminjam perlu memberi justifikasi atas margin preferensi yang dipilih.

<sup>10</sup> Agar memenuhi syarat, kontraktor harus dipastikan betul-betul adalah kontraktor dalam negeri. Dokumen tender standar mencakup kriteria spesifik yang sudah disepakati terlebih dahulu mengenai pemenuhan syarat yang dimasukkan dalam dokumen tender spesifik yang akan diterbitkan. ADB tidak akan keberatan jika peminjam ingin memberi preferensi bagi korporasi atau perusahaan konstruksi milik negara jika memenuhi persyaratan untuk mengajukan penawaran.

<sup>11</sup> Persentase yang berlaku ditetapkan dalam rencana pengadaan dan dokumen tender yang relevan. Peminjam perlu memberi justifikasi atas margin preferensi yang dipilih.



## **Preferensi Domestik**

### *Buku Panduan Mengenai Pengadaan*

Buku panduan ini menyatukan berbagai pendekatan yang sudah dijalankan ADB terhadap preferensi domestik dalam pengadaan barang, pekerjaan, dan layanan konsultasi yang akan dilaksanakan bagi proyek yang dibiayai seluruhnya atau sebagian dari pinjaman atau hibah ADB, atau dari dana yang dikelola ADB, berdasarkan kebijakan pengadaan 2017 ADB. Skema preferensi domestik baru memungkinkan fleksibilitas lebih besar, dengan margin preferensi yang dapat disesuaikan dalam batas pagu yang ditetapkan. Buku panduan ini memperkenalkan metode preferensi domestik baru bagi layanan konsultasi yang memungkinkan peminjam untuk memasukkan “penggunaan ahli nasional untuk posisi utama” sebagai kriteria evaluasi dalam evaluasi teknis. Sebelumnya, peluang yang dimungkinkan hanyalah mewajibkan beberapa posisi agar bersifat “nasional”.

## **Tentang Asian Development Bank**

Visi ADB adalah kawasan Asia dan Pasifik yang bebas dari kemiskinan. Misinya adalah menolong negara-negara berkembang anggotanya mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kualitas hidup rakyatnya. Meski Asia dan Pasifik tampak menuai banyak keberhasilan, sebagian besar populasi kelompok miskin dunia masih tinggal di kawasan ini. ADB berkomitmen mengurangi kemiskinan melalui pertumbuhan ekonomi yang inklusif, pertumbuhan yang mempertahankan kelestarian lingkungan, dan integrasi kawasan.

ADB yang berbasis di Manila dimiliki oleh 67 anggota, termasuk 48 dari kawasan Asia dan Pasifik. Instrumen utama ADB untuk membantu negara berkembang anggotanya adalah dialog kebijakan, pinjaman, investasi saham, jaminan, hibah, dan bantuan teknis.



### **ASIAN DEVELOPMENT BANK**

6 ADB Avenue, Mandaluyong City

1550 Metro Manila, Philippines

[www.adb.org](http://www.adb.org)