

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penelitian ini berusaha mengkaji keputusan Pemerintah Indonesia menunda akses ke GPA sebagai bentuk penggunaan instrumen *Economic Statecraft*. Dalam kerangka yang dikembangkan oleh David A. Baldwin (2020), *economic statecraft* didefinisikan secara luas sebagai penggunaan instrumen-instrumen ekonomi untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan negara dalam sistem internasional. Definisi ini tidak membatasi *statecraft* hanya pada tindakan koersif yang aktif, seperti sanksi atau embargo, melainkan mencakup pula keputusan untuk tidak mengambil tindakan tertentu (*nonuse*) apabila keputusan tersebut merupakan kalkulasi yang disengaja dan berorientasi tujuan. Baldwin sendiri secara eksplisit mengakui bahwa *nonuse of economic instruments can be a costly policy option*, yang secara logis mengandung konsekuensi bahwa pilihan untuk tidak menggunakan atau tidak berkomitmen pada suatu instrumen juga merupakan bentuk *statecraft* yang valid (Baldwin 2020, 180).

Dengan dasar konseptual tersebut, penelitian ini berargumen bahwa keputusan Indonesia untuk mempertahankan posisi *observer* GPA bukan merupakan inersia birokrasi atau ketidaksiapan teknis, melainkan sebuah pilihan kebijakan yang rasional dan terkalkulasi. Tujuan yang dikejar melalui pilihan ini bukan untuk mengubah perilaku negara lain secara langsung, melainkan untuk mempertahankan otonomi kebijakan domestik (*policy space*) dan memelihara posisi *leverage* dalam negosiasi perdagangan

bilateral. Kedua tujuan ini sepenuhnya kompatibel dengan kerangka Baldwin, yang mengidentifikasi otonomi sebagai salah satu tujuan sah yang dapat dikejar negara melalui instrumen *economic statecraft*.

Sejak dibentuknya Organisasi Perdagangan Dunia (World Trade Organization) pada tahun 1995, lanskap ekonomi global telah didominasi oleh tren liberalisasi pasar yang luas. Tekanan liberalisasi pasar telah merambah sektor-sektor yang secara tradisional dianggap sebagai domain eksklusif kebijakan domestik, termasuk pengadaan pemerintah (*government procurement*). Untuk mengatur sektor GP, WTO mengoperasikan sebuah perjanjian plurilateral, yaitu *Agreement on Government Procurement* (GPA) (Anderson et al, 2011). Tujuan utama GPA adalah untuk memastikan pembukaan pasar pengadaan secara resiprokal di antara para anggotanya, dengan menerapkan prinsip inti seperti transparansi dan non-diskriminasi (*National Treatment*) (LKPP 2017). Berbeda dengan perjanjian multilateral WTO yang mengikat seluruh anggota secara otomatis (*single undertaking*), GPA bersifat sukarela. Artinya, negara dapat menjadi anggota penuh WTO tanpa kewajiban bergabung dengan GPA.

Keanggotaan dalam GPA dinilai bisa memberikan manfaat, khususnya terkait isu akses pasar yang lebih luas bagi pelaku usaha nasional maupun asing, dan perlindungan terhadap tindakan proteksionis di masa depan yang diterapkan oleh negara-negara anggota GPA lainnya. Namun, bagi negara-negara berkembang dengan preferensi otonomi regulasi yang kuat dan kebutuhan mendesak akan pembangunan industri, GPA menghadirkan dilema strategis yakni kehilangan kendali atas instrumen kebijakan domestik demi keuntungan multilateral yang potensial.

Di tengah tekanan global untuk berpartisipasi lebih dalam pada rezim GPA, posisi Indonesia menampilkan pola yang konsisten dan layak dikaji secara akademis. Sebagai salah satu kekuatan ekonomi G20 dan anggota aktif WTO, Indonesia telah secara konsisten mempertahankan status *observer* di Komite GPA sejak 2012, menghadiri pertemuan dan mengakses dokumen negosiasi tanpa mengambil komitmen kewajiban substansial. Pola ini tidak berdiri sendiri, ada India, Brasil, Malaysia, Thailand, Filipina, dan Vietnam menjalankan posisi serupa. Dari 22 pihak GPA yang mencakup 49 anggota, hampir seluruhnya adalah negara-negara maju OECD, sebuah fakta yang mencerminkan kalkulasi yang secara independen dilakukan oleh negara-negara berkembang dan menghasilkan kesimpulan yang konvergen tentang asimetri biaya-manfaat GPA.

Pengadaan pemerintah di Indonesia bukan sekadar belanja administratif, melainkan instrumen fiskal dan strategis yang memiliki daya ungkit ekonomi luar biasa. Sektor GP menyumbang lebih dari 45% dari total belanja pemerintah pada tahun 2021, atau setara dengan sekitar 6.6% dari total Produk Domestik Bruto (PDB) nasional (IISD 2024, 1). Pasar yang masif ini menjadikannya instrumen kebijakan ekonomi domestik yang sangat kuat. Sebagai gambaran, Nilai Rencana Umum Pengadaan (RUP) untuk Produk Dalam Negeri (PDN) saja pada tahun 2021 tercatat mencapai Rp 599 Triliun (LKPP 2023, 15). Ukuran pasar ini menjelaskan mengapa pemerintah Indonesia memiliki resistensi yang kuat untuk melepaskan otonomi regulasinya di sektor GP, yang secara langsung akan terjadi jika prinsip non-diskriminasi GPA diterapkan.

Posisi non-aksesi berfungsi sebagai sebuah perisai pertahanan berbiaya rendah untuk kebijakan domestik. Akses ke GPA akan menimbulkan biaya politik dan ekonomi yang tinggi, khususnya melalui pembongkaran kebijakan proteksi Tingkat Komponen

Dalam Negeri (TKDN) secara tiba-tiba. Dengan non-aksesi, Indonesia menghindari biaya tersebut sambil tetap mempertahankan manfaat kebijakan internal. Untuk memahami kedalaman resistensi dan nilai strategis di balik posisi *observer* Indonesia, penting untuk mengukur secara kuantitatif potensi pasar yang dipertahankan oleh pemerintah. Pasar pengadaan barang dan jasa pemerintah (PBJP) di Indonesia adalah salah satu yang terbesar di dunia berkembang, mencakup berbagai sektor mulai dari infrastruktur, teknologi, hingga manufaktur pertahanan.

Nilai belanja masif ini secara inheren menciptakan permintaan terjamin (*captive market*) bagi industri domestik, asalkan kebijakan regulasi, seperti TKDN, tetap dapat diimplementasikan tanpa hambatan internasional. Angka-angka berikut menggarisbawahi mengapa pasar ini menjadi jantung pertahanan ekonomi Indonesia dan mengapa penundaan akses ke GPA adalah manifestasi *statecraft* untuk melindungi utilitas domestik. Angka-angka ini mendefinisikan secara kuantitatif taruhan strategis dari *economic statecraft* yang diterapkan.

Tabel 1.1 Nilai Potensi Pasar Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Indonesia (2021)

Indikator Ekonomi	Data Kunci	Signifikansi
Kontribusi Pengadaan Pemerintah terhadap PDB Nasional (2021)	≈ 6.6% dari USD 1,187 triliun	Menunjukkan besarnya daya ungkit ekonomi yang digunakan sebagai instrumen pembangunan domestik.
Total Rencana Umum Pengadaan (RUP) PDN (2021)	Rp 599 Triliun	Menetapkan skala pasar domestik yang dilindungi oleh kebijakan TKDN.

Proporsi Belanja Pemerintah dalam Total Anggaran (2021)	>45%	Menggarisbawahi peran penting pengadaan dalam pengeluaran negara secara keseluruhan.
---	------	--

Sumber: Diolah Peneliti dari (IISD 2024,1) & (LKPP 2023, 15).

Data yang disajikan pada tabel 1.1 menunjukkan bagaimana sektor GP sebagai mesin pendorong ekonomi yang fundamental. Dengan menyumbang sekitar 6.6% PDB nasional dan merepresentasikan hampir separuh dari total belanja negara. Dengan nilai Rencana Umum Pengadaan Produk Dalam Negeri (RUP PDN) yang ditargetkan mencapai Rp 599 Triliun pada tahun 2021, pasar ini jelas merupakan aset kebijakan yang tidak dapat dilepaskan begitu saja. Afirmasi di balik data ini adalah untuk menunjukkan pasar GP adalah instrumen yang memungkinkan Indonesia mempraktikkan kebijakan industrialisasi berorientasi permintaan (*demand-side industrial policy*). Jika pasar sebesar ini harus dibuka melalui aksesinya GPA dan dikenakan prinsip non-diskriminasi, kemampuan pemerintah untuk mengarahkan sumber daya vital ini demi kepentingan pembangunan domestik akan hilang secara substansial.

Strategi yang dapat disebut sebagai *Economic Statecraft* sesuai untuk negara yang belum sepenuhnya melakukan industrialisasi dengan preferensi otonomi regulasi yang kuat. Mempertahankan *status quo* regulasi domestik melalui non-aksesi menjadi cara yang efisien untuk mencapai tujuan proteksi, menghindari biaya politik dan ekonomi tinggi yang terkait dengan upaya untuk menerapkan tindakan koersif eksternal yang aktif. Penundaan ini adalah kalkulasi rasional yang memaksimalkan utilitas domestik dengan meminimalkan risiko internasional. Kebijakan luar negeri, bahkan yang tampak pasif seperti non-komitmen pada GPA, selalu memiliki tujuan dan efek domestik yang

signifikan, yaitu menjaga aliran sumber daya (barang dan jasa) di dalam negeri agar tetap dapat diarahkan untuk kepentingan pembangunan industri nasional.

Praktik proteksionisme semacam ini, melalui insentif dan *content requirements*, telah lama menjadi ciri khas kebijakan ekonomi Indonesia. Pemerintah Indonesia memandang pasar pengadaan publik yang besar sebagai instrument of *industrial policy* atau permintaan terjamin (*captive market*) yang esensial untuk memacu daya saing industri domestik dan substitusi impor. Akses GPA akan secara substansial menghilangkan kemampuan negara untuk menggunakan pengadaan sebagai alat pembangunan dan proteksi industri nasional, karena prinsip non-diskriminasi harus diterapkan pada pengadaan yang tercakup (LKPP 2022). Oleh karena itu, penundaan GPA adalah pilihan rasional untuk melindungi instrumen ekonomi domestik ini.

Selain motif proteksi yang eksplisit, keputusan penundaan ini diperkuat oleh hambatan teknis yang kompleks dan dalam negeri, yang berkaitan dengan kapasitas negara dan standardisasi. Masalah utama yang dihadapi Indonesia adalah fragmentasi dan ketidak-terintegrasi sistem kodifikasi barang domestik. Berbeda dengan banyak negara yang mengadopsi sistem *Harmonized System* (HS Code) milik *World Customs Organization* (WCO). Sebagai kodifikasi barang tunggal, Indonesia justru memiliki tiga sistem kodifikasi yang tidak terintegrasi dan digunakan oleh lembaga yang berbeda BTKI (Buku Tarif Kepabeanan Indonesia) di bawah Kementerian Keuangan, KBKI (Klasifikasi Baku Komoditas Indonesia), dan KBLI (Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia). Ketidakjelasan dan deskripsi produk yang berbeda-beda ini mengakibatkan kesulitan dalam standarisasi kualitas produk dan memunculkan masalah *lack of quality*.

Penundaan akses GPA juga dipandang memiliki motif eksternal yang strategis, yaitu, sebagai alat tawar (*bargaining chip*) dalam negosiasi perjanjian perdagangan bilateral dan regional. Status *observer* memastikan bahwa pasar pengadaan Indonesia tidak secara otomatis terbuka. Mitra dagang besar, seperti Uni Eropa, yang menginginkan akses ke pasar pengadaan Indonesia dipaksa untuk menegosiasikannya secara terpisah, seperti yang terjadi dalam negosiasi I-EU CEPA (Knottnerus 2018). Dengan menunda komitmen di forum multilateral, Indonesia dapat mengontrol ruang lingkup (*covered procurement*) dan ambang batas (*thresholds*) yang ditawarkan secara bilateral, serta memasukkan *transitional measures* untuk melindungi sektor sensitif. Strategi ini serupa dengan pendekatan yang diambil oleh Vietnam dalam CEPA-nya dengan Uni Eropa, meskipun Vietnam juga berstatus *observer* GPA. Dengan demikian, keputusan "pasif" untuk tidak meratifikasi GPA berfungsi sebagai kontrol regulasi dan meningkatkan posisi tawar Indonesia di panggung ekonomi internasional.

Penelitian ini sebagai bentuk pembuktian bahwa penundaan akses GPA ini adalah salah satu bentuk *economic statecraft* dan bukan sekadar kelalaian atau ketidaksiapan teknis memiliki urgensi yang mendalam, baik secara teoritis maupun pragmatis. Penelitian ini berupaya menjelaskan bahwa posisi pasif Indonesia (non-aksesi GPA) adalah manifestasi dari perhitungan strategis ES. Konseptualisasi ini sangat krusial untuk menganalisis non-aksi sebagai aksi strategis yang memungkinkan Indonesia mempertahankan *policy space* dan otonomi regulasi di tengah tekanan liberalisasi global. Secara pragmatis, pengakuan ini memungkinkan pembuat kebijakan di Indonesia untuk secara lebih akurat menilai keberhasilan strategi non-aksesi, tidak hanya dari perspektif perlindungan domestik (TKDN), tetapi juga dari peran penundaan ini sebagai *bargaining*

leverage yang efektif dalam negosiasi perdagangan internasional yang sedang berlangsung, seperti I-EU CEPA.

1.2 Rumusan Masalah

Sejak pembentukannya, WTO GPA telah menjadi katalisator utama bagi tren liberalisasi pasar global dengan berbagai kerangka regulasi bahkan manifestasi pluralisme, seperti WTO GPA. Setiap langkah yang diambil oleh pemerintah dalam forum internasional akan sangat mempengaruhi dinamika dalam negeri, khususnya ekonomi domestik Indonesia.

Keputusan strategis Indonesia untuk mempertahankan posisi dalam rezim GPA sebagai *observer*, meskipun menghadapi dorongan global, menunjukkan adanya kalkulasi rasional yang kompleks di persimpangan antara politik internasional dan ekonomi domestik. Untuk itu, lewat penelitian ini peneliti berusaha menjawab pertanyaan penelitian, mengapa Pemerintah Indonesia mempertahankan posisi sebagai *observer* dalam WTO GPA sebagai *manifesto Economic Statecraft*?

1.3 Tujuan Penelitian

Sejalan dengan pertanyaan penelitian yang bersifat kausal, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis dan faktor-faktor yang mendorong keputusan strategis Indonesia untuk mempertahankan status *observer* di WTO GPA, dan menganalisis serta mengetahui strategi Pemerintah Indonesia dalam menghindari tawaran bergabung dalam WTO GPA. Secara umum, tujuan penelitian ini adalah untuk

mengetahui faktor-faktor yang melandasi keputusan strategis Indonesia untuk mempertahankan status *observer* GPA sebagai manifesto *economic statecraft*.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan bisa memberikan beberapa manfaat, seperti:

1.4.1 Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan bisa memperkaya studi Ilmu Hubungan Internasional dalam konteks Ekonomi Politik Global khususnya mengenai *economic statecraft* dengan menunjukan praktik *economic statecraft* dalam kebijakan luar negeri Indonesia. Hal ini memberikan pemahaman baru tentang bagaimana negara berkembang, dengan preferensi otonomi regulasi yang tinggi, dapat menggunakan non-komitmen terhadap rezim multilateral sebagai alat strategis yang minim biaya.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menyediakan wawasan kritis bagi pembuat kebijakan Indonesia mengenai implikasi strategis dan konsekuensi jangka panjang dari kebijakan pengadaan pemerintah di tengah arus liberalisasi. Selain itu, penelitian ini diharapkan bisa memperkaya khazanah kajian untuk peneliti selanjutnya yang tertarik untuk menganalisa kebijakan atau strategi pemerintah sebagai manifestasi *economic statecraft*.

1.5 Sistematika Penulisan

Berdasarkan sistematika penulisan, proposal penelitian ini terdiri atas lima bab, dalam setiap bab terdapat sub-bab yang disesuaikan dengan bahasan penelitian terdiri atas:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini memuat latar belakang yang berfungsi sebagai fondasi penelitian yang menguraikan konteks strategis permasalahan yang diangkat dalam penelitian. Bab ini berisikan latar belakang, rumusan masalah/pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan yang menjabarkan alasan dibalik keputusan Pemerintah Indonesia mempertahankan posisi dalam forum WTO GPA sebagai praktik *economic statecraft*.

BAB II KAJIAN PUSTAKA DAN METODE PENELITIAN

Bab ini dimaksudkan untuk memetakan alur pemikiran melalui tinjauan pustaka terhadap penelitian terdahulu mengenai rezim WTO GPA, regulasi PBJP Indonesia, dan diplomasi ekonomi. Bab ini juga mencakup metode penelitian yang menjabarkan proses pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti terkait isu yang diteliti.

BAB III DINAMIKA POLITIK EKONOMI GLOBAL: REZIM WTO GPA DAN REZIM PBJP INDONESIA

Bab ini ditujukan untuk mendeskripsikan dan menjelaskan objek penelitian. Objek penelitian yang dimaksud mencakup latar belakang, tujuan pembentukan dan arsitektur serta prinsip-prinsip rezim WTO sebagai suatu institusi di tingkat global beserta posisi Indonesia di dalamnya. Selanjutnya, rezim WTO GPA yang di dalamnya menjabarkan latar belakang pembentukan, kepentingan dan tujuan, mekanisme dan arsitektur kelembagaan, liberalisasi rezim WTO GPA itu sendiri secara global, mekanisme dan perluasan keanggotaan, pemberlakuan prinsip, hingga standarisasi dan konvergensi regulasi dalam WTO GPA. Terakhir rezim Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Indonesia sebagai objek yang di dalamnya merujuk pada konseptualisasi pasar PBJP Indonesia, perkembangan sektor PBJP Indonesia, mekanisme dan metode PBJP Indonesia, serta rezim PBJP Indonesia dalam politik ekonomi global.

BAB IV POLA KEBIJAKAN PENGADAAN PEMERINTAH INDONESIA DALAM KERANGKA ECONOMIC STATECRAFT

Bab ini merupakan inti analitis penelitian untuk menjawab alasan Pemerintah Indonesia mempertahankan status pengamat (*observer status*) dalam rezim WTO GPA periode kedua kepemimpinan Jokowi (2019–2024). Pembahasan diawali dengan konseptualisasi pasar pengadaan domestik sebagai sumber daya ekonomi strategis (*economic resource*) dalam kerangka David A. Baldwin, serta kalkulasi biaya-manfaat akses yang dihadapkan pada pembungkai kepentingan nasional dan asimetri rezim pengadaan global. Selanjutnya, bab ini menerapkan *Rational Actor Model* (Model I RAM) Graham T. Allison untuk menguji penilaian bersih (*net valuation*) pengambil keputusan atas tiga opsi kebijakan: akses penuh, mempertahankan status pengamat, atau keluar sepenuhnya. Analisis ini diperkuat oleh data empiris hambatan teknis koordinasi kodifikasi nasional serta risiko kerentanan tata kelola domestik. Bagian akhir bab menyajikan interpretasi teoretis akhir yang mensintesis pemikiran Baldwin dan Allison mengenai pola penahanan keuntungan ekonomi dan pembelajaran institusional tanpa kewajiban.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi sub-bab mengenai kesimpulan atas hasil penelitian dan rekomendasi kebijakan yang relevan bagi pembuat keputusan di Indonesia mengenai praktik *economic statecraft* di Indonesia, khususnya dalam pasar PBJP.