Jurnal Pengadaan Indonesia
ISSN : 2829-5714 (online)
Vol. 2, No. 2, Oktober 2023, pp. 84-90
Available at : https://journal.iapi-indonesia.org/index.php/jpi

Kompetisi dan Eksploitasi pada Kontrak Pekerjaan Konstruksi

Muhammad Iqbal Mutaqin
Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa Keuangan, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Indonesia.

Informasi Artikel

Sejarah Artikel:

Diterima, Aug 26, 2023
Revisi, Sep 13, 2023
Disetujui, Sep 25, 2023

Kata kunci:

Pengadaan Barang/Jasa,
Konstruksi,
Banting Harga,
Harga Satuan,
Lumsum,
Realisasi Pembayaran.

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis fenomena perbedaan antara nilai awal kontrak dan realisasi pembayaran dalam proyek konstruksi, dengan fokus pada paket-paket proyek yang dikelola oleh Kementerian Keuangan pada tahun 2021. Hasil penelitian menunjukkan adanya kecenderungan banting harga oleh peserta tender untuk memenangkan kontrak, dengan penawaran sekitar 80% dari Harga Perkiraan Sendiri (HPS). Jenis kontrak harga satuan cenderung lebih rentan terhadap adendum dan realisasi pembayarannya lebih besar dibandingkan kontrak lumsum. Meskipun demikian, perlu pendekatan yang holistik untuk memahami apakah realisasi pembayaran yang melebihi nilai kontrak ini merupakan eksploitasi kontrak atau keputusan strategis. Rekomendasi meliputi pengintegrasian data pengadaan, pembayaran, dan kinerja kontrak, serta peningkatan transparansi dan akuntabilitas untuk memastikan manfaat bersama dalam proyek konstruksi yang efisien dan efektif.

DOI : https://doi.org/10.59034/jpi.v2i2.18
How to Cite :

Mutaqin, M. I. (2023). Kompetisi dan Eksploitasi Pada Kontrak Pekerjaan Konstruksi. *Jurnal Pengadaan Indonesia*, *2*(2). https://doi.org/10.59034/jpi.v2i2.18

Korespondensi Penulis:

Muhammad Iqbal Mutaqin,
Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa Keuangan,
Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Indonesia,
Jl. Dr. Wahidin No. 1 Jakarta Pusat.
Email: muhammad.mutaqin@kemenkeu.go.id

1. PENDAHULUAN

Dalam dunia konstruksi, perbedaan antara nilai kontrak awal dan realisasi pembayaran telah menjadi perhatian para ahli ekonomi. Dalam konteks ini, ada dua studi berpengaruh yang ditulis oleh Bajari , Houghton & Tadelis (2014) dan De Silva, Dunne, Kosmopoulou, & Lamarche (2015). Penelitian Bajari et al. (2014) membahas kontrak konstruksi di Departemen Transportasi California (California Department of Transportation/Caltrans), sedangkan De Silva et al. (2015) memfokuskan pada kontrak konstruksi jalan di Departemen Transportasi Texas (Texas Department of Transportation/TxDOT). Temuan dari kedua studi ini mengindikasikan bahwa proyek konstruksi pemerintah cenderung rentan terhadap perubahan kontrak setelah proses lelang yang kompetitif. Studi terbaru oleh An & Tang (2019) serta Luo & Takahashi (2019) mengonfirmasi hasil penelitian pada Caltrans dan TxDOT, dan menyimpulkan bahwa faktor ketidaksempurnaan kontrak telah memicu kontraktor untuk menawar harga rendah pada tahap lelang, lalu mencari celah untuk meningkatkan pembayaran melalui adendum kontrak.

Fenomena serupa pada Caltrans dan TxDOT juga mungkin terjadi di Indonesia. Data dari proyek konstruksi pada Kementerian Keuangan tahun 2021 menunjukkan bahwa seluruh nilai pembayaran akhir berbeda dengan nilai pada awal kontrak. Dari 153 proyek, 48.37% realisasi

copyright © 2023 Authors.
This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License
http://creativecommons.org/licences/by/4.0/

pembayarannya melebihi nilai kontrak awal, sedangkan 51.63% sisanya sedikit di bawah nilai awal kontrak.

Pada tahap pemilihan kontraktor, peserta berkompetisi dengan sangat ketat. Pada setiap tender, biasanya terdapat sekitar 14 peserta yang mengajukan penawaran, dengan rata-rata harga penawaran sebesar 85.75% HPS. Dari 153 paket konstruksi yang dianalisis, rata-rata harga penawaran pemenang kontrak adalah sebesar 80.94% dari HPS.

Ketidaksesuaian antara nilai awal kontrak dan realisasi pembayaran bisa dijelaskan dengan teori ekonomi seperti adverse selection, incomplete contract, dan moral hazard. Spulber (1990) menjelaskan bahwa kompetisi harga untuk memenangkan kontrak sangat berisiko masalah adverse selection. Spulber (1990) mengungkapkan bahwa kompetisi harga untuk kontrak bisa menyingkirkan perusahaan yang baik dari pasar tender, seperti hilangnya mobil bekas yang bagus dari pasar mobil bekas (Akerlof 1978). Ketika masalah adverse selection hadir, maka perusahaan pemenang tender akan memanfaatkan celah dalam kontrak untuk memaksimalkan keuntungannya.

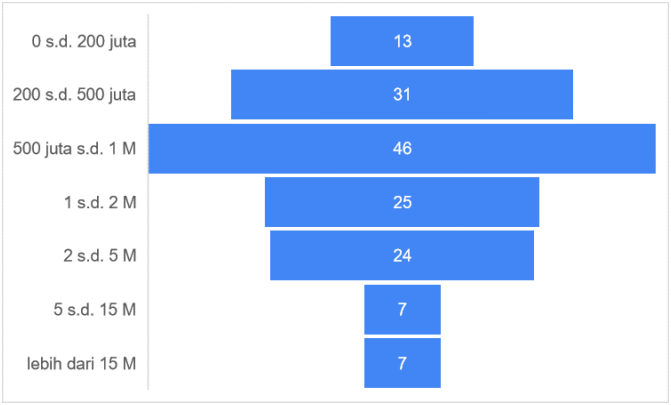
Studi ini bertujuan untuk menjelaskan mengenai perbedaan antara nilai kontrak awal dan total pembayaran pada proyek konstruksi di Indonesia. Artikel ini akan dimulai dengan studi literatur dan penjelasan kerangka teori mengenai ketidaksempurnaan kontrak pada proyek konstruksi. Selanjutnya, akan diberikan gambaran tentang proses pengadaan proyek konstruksi pemerintahan di Indonesia. Pada bagian akhir, kami akan melakukan analisis empiris terhadap temuan yang diperoleh dari proyek-proyek konstruksi yang dikelola oleh Kementerian Keuangan pada tahun 2021.

2. METODE PENELITIAN

a. Data

Data yang digunakan pada studi ini adalah data sekunder dari website LPSE Kementerian Keuangan (Kemenkeu), database UKPBJ (Unit Kerja Pengadaan Barang dan Jasa) Kemenkeu, dan OM-SPAN (Online Monitoring Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara). Sampel yang digunakan pada tulisan ini terdiri dari 153 pekerjaan konstruksi di lingkungan Kemenkeu pada tahun 2021. Data mengenai HPS serta hal-hal terkait pekerjaan konstruksi diperoleh dari website LPSE dan database UKPBJ Kemenkeu, sedangkan data realisasi pembayaran setiap kontrak konstruksi diperoleh dari OM-SPAN.

Harga perkiraan sendiri (HPS) dari 153 sampel proyek konstruksi tahun 2021 Kemenkeu bervariasi. HPS yang terendah adalah sebesar Rp87,500,000.00 sedangkan yang tertinggi adalah Rp284,077,270,000.00. Dari 153 sampel tersebut, terdapat 13 pekerjaan konstruksi yang penyedianya didapat dari proses Pengadaan Langsung, karena nilai HPS-nya kurang dari dua ratus juta rupiah.



Gambar 1. Sebaran HPS Proyek Konstruksi Kemenkeu 2021

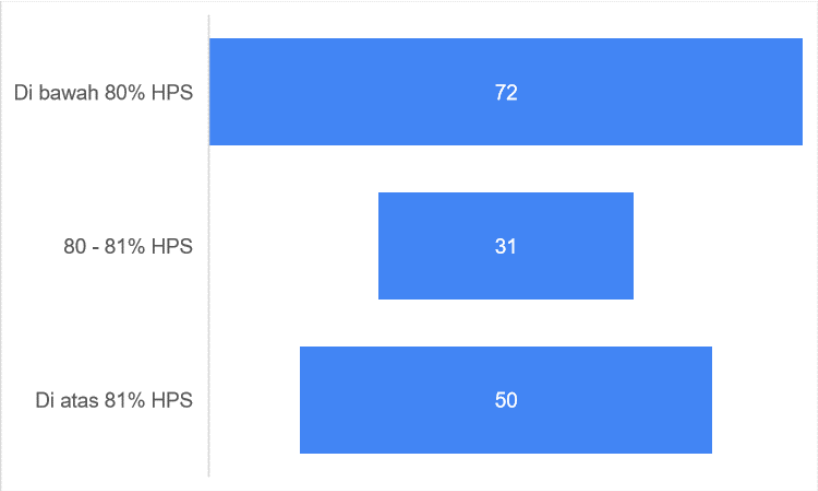
Dari Gambar 1 di atas dapat diketahui bahwa sekitar 95% pekerjaan konstruksi di Kemenkeu pada tahun 2021 bernilai di bawah lima belas miliar rupiah. Artinya, 95% pekerjaan di Kemenkeu diperuntukkan khusus bagi usaha kecil, sedangkan 5% sisanya dipertandingkan bagi usaha kecil dan non kecil. Tiga belas paket konstruksi di di bawah dua ratus juta dengan metode pengadaan langsung dimasukkan dalam sampel karena masuk dalam proyek strategis yang perlu diasistensi oleh UKPBJ Kemenkeu.

Table 4. Ringkasan Statistik

Variabel	Obs.	Rerata	SD	Min.	Max.
HPS	153	4.39 miliar	23,517.81	87.95 juta	284 miliar
Jumlah Bidder	153	14.72	12.46	1	70
Rerata Harga Penawaran	153	85.76% (dari HPS)	0.06	71.3% (dari HPS)	100% (dari HPS)
Harga Pemenang (Kontrak Awal)	153	80.94% (dari HPS)	0.087	59.88% (dari HPS)	100% (dari HPS)
Realisasi Pembayaran (% dari Kontrak Awal)	153	101.44%	0.047	91.08%	113%
Kontrak harga satuan	142	Paket			
Kontrak lumsum	11	Paket			
Tanpa Pengadaan Langsung					
Variabel	**Obs.**	**Rerata**	**SD**	**Min.**	**Max.**
HPS	140	4.78 miliar	24,556.12	243.85 juta	284 miliar
Jumlah Bidder	140	15.99	12.26	1	70
Rerata Harga Penawaran	140	84.49% (dari HPS)	0.045	71.30% (dari HPS)	99.33% (dari HPS)
Harga Pemenang (Kontrak Awal)	140	79.22% (dari HPS)	0.0069	59.88% (dari HPS)	99.33% (dari HPS)
Realisasi Pembayaran (% dari Kontrak Awal)	140	101.77%	0.0048	91.08%	113%
Kontrak harga satuan	129	Paket			
Kontrak lumsum	11	Paket			

Berdasarkan besaran nilai standar deviasi (SD), dapat kita ketahui bahwa rerata harga penawaran, harga pemenang, dan realisasi pembayaran cukup stabil dan sedikit variasinya. Dari 153 pekerjaan konstruksi, rata-rata peserta menawar sebesar 85.76% dari HPS. Sedangkan penawaran pemenang pekerjaan konstruksi rata-rata di kisaran 80.94% HPS.

Apabila 13 pekerjaan konstruksi dengan metode pengadaan langsung tidak disertakan, rerata harga penawaran pemenang menjadi 79.22% dari HPS. Angka ini masih di kisaran 80% HPS. Berarti, ada indikasi bahwa peserta tender menghindari penawaran di bawah angka 80% HPS supaya tidak dikenakan prosedur evaluasi kewajaran harga.



Gambar 2. Sebaran Harga Penawaran Pemenang Pekerjaan Konstruksi

Lebih dari separuh Peserta yang menjadi pemenang kontrak menawar harga di atas 80% HPS. Meskipun begitu, data sebaran harga pemenang menunjukkan sebanyak 72 atau 47% pemenang menawar kurang dari 80% HPS. Tujuh puluh dua kontraktor tersebut berarti terbukti dapat membuktikan kewajaran harga ketika menawar dengan harga rendah.

Untuk mengetahui hubungan antara kompetisi dan eksploitasi kontrak, penulis juga mengumpulkan data mengenai realisasi pembayaran. Rata-rata realisasi pembayaran lebih dari nilai

kontrak awal sebesar 1.44%. Hal tersebut menunjukkan bahwa mayoritas kontrak mengalami perubahan. Walaupun berdasarkan ketentuan pengadaan disebutkan bahwa adendum nilai kontrak tidak boleh melebihi 110%, namun berdasarkan Table.4, masih terdapat realisasi pembayaran yang melampaui 110% dari kontrak awal.

Penulis membuat basis data dengan satuan persen pada variabel yang terkait dengan harga. Satuan persen merupakan satuan yang memudahkan dalam perbandingan. Apabila menggunakan satuan nominal seperti nilai Rupiah, maka perbandingan selisih nilai kontrak awal dan realisasi pembayaran antar paket pekerjaan konstruksi yang sangat bervariasi nilai HPS-nya akan sulit dilakukan.

b. Metodologi

Untuk menjelaskan fenomena perbedaan antara nilai kontrak awal dan realisasi pembayaran, artikel ini akan menggunakan metode statistik deskriptif dan regresi. Metode deskriptif akan digunakan untuk menyajikan dan menjelaskan informasi terkait data. Sedangkan model regresi akan digunakan untuk menjelaskan hubungan relasional antar variabel pada data.

Model regresi yang akan digunakan adalah *ordinary least square*. Analisis regresi berganda akan membantu dalam observasi banyak variabel yang mempengaruhi variable dependen (Wooldridge 2016). Data yang digunakan pada penelitian ini adalah data pada satu periode waktu, yaitu data tahun 2021. Untuk memperoleh hasil yang tidak bias, studi ini sudah dites dan memenuhi beberapa asumsi, yaitu parameter yang linier, sampel acak, tidak terdapat kolinearitas sempurna, rerata bersyarat nol, homoskedastisitas, dan normalitas (Wooldridge, 2016).

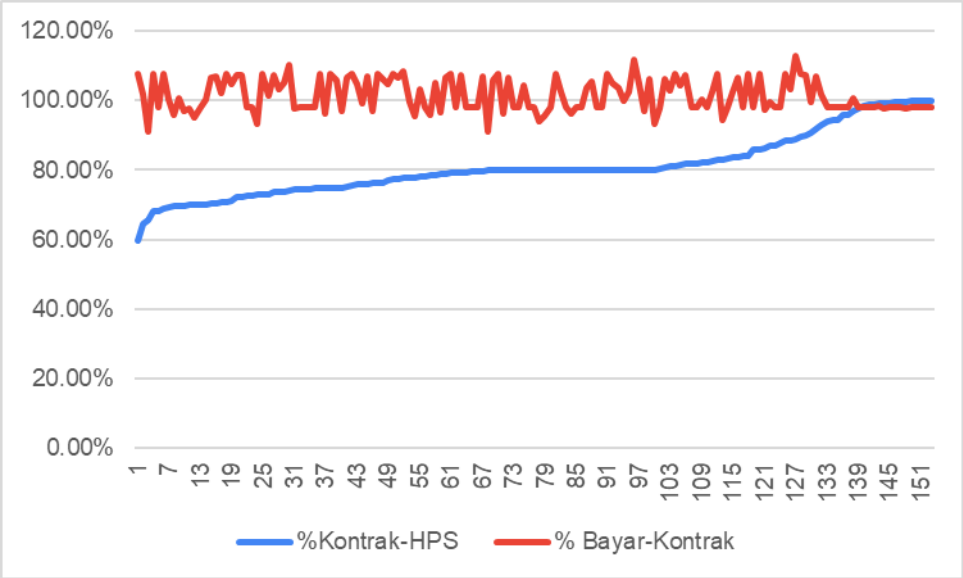
Model statistik untuk memeriksa fenomena perbedaan antara nilai kontrak awal dan realisasi pembayaran didasari oleh kerangka konseptual pada bagian I. Model regresi terdiri dari 5 variabel dari 153 sampel. Untuk memperoleh hasil yang tidak bias, telah dilakukan pendeteksian mengenai pelanggaran asumsi-asumsi klasik seperti multikolinearitas, heteroskedastisitas, dan autokorelasi, menggunakan STATA.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Hasil dan Analisis

a. Nilai Kontrak Awal dan Realisasi Pembayaran

Secara visual, pada Gambar 3 di bawah ini dapat kita lihat bahwa pemenang tender dengan harga rendah cenderung mendapat realisasi pembayaran lebih dari kontrak awal. Sedangkan pada harga kontrak yang mendekati HPS, realisasi pembayaran biasanya lebih rendah dari nilai kontrak awal.



Gambar 3. Sebaran Nilai Kontrak Awal dan Realisasi Pembayaran

Menggunakan metode regresi linear, pada Table 1 dapat diketahui bahwa relasi antara %Kontrak-HPS (persentase nilai kontrak awal dibanding HPS) dan %Bayar-Kontrak (persentase realisasi pembayaran dibanding kontrak awal) berhubungan negatif dengan tingkat signifikansi

sebesar 95%. Artinya, semakin besar nilai penawaran pemenang kontrak, semakin kecil pula kemungkinan realisasi pembayarannya melebihi nilai kontrak awal. Fakta empiris pada Table 1 ini bisa jadi selaras dengan kesimpulan An & Tang (2019) and Luo & Takahashi (2019) bahwa ketidaksempurnaan kontrak telah memicu kontraktor untuk membanting harga pada tahap tender, kemudian mencari celah untuk meningkatkan nilai pembayaran melalui adendum kontrak.

Tabel 1. Pengujian Relasi Nilai Kontrak dan Realisasi Pembayaran

Y= %Bayar-Kontrak		
Variabel	Koefisien	Robust SE
Konstanta	1.09914**	0.03511
%Kontrak-HPS	-0.1046165*	0.04313
	R Square	0.0375
	Observasi	153
p-value < 0.001 = **, p-value < 0.05 = *		
%Kontrak-HPS = persentase nilai kontrak awal dibanding HPS		
%Bayar-Kontrak = persentase realisasi pembayaran dibanding kontrak awal		

Walaupun hasil pengujian pada Table 1 di atas sudah signifikan di angka 95%, namun nilai R square-nya masih sangat rendah. Variabel persentase nilai kontrak awal dibanding HPS baru bisa menjelaskan 3.75% dari nilai persentase realisasi pembayaran dibanding kontrak awal. Maka, selanjutnya penulis telah menyiapkan dataset variabel-variabel lain pada Table 2 di bawa untuk dilakukan pengujian.

Tabel 2. Variabel dalam Pengujian Statistik

Variabel	Definisi	Notasi
%Bayar-Kontrak	perbandingan realisasi pembayaran dibanding kontrak awal, dalam persen	y
%Kontrak-HPS	Perbandingan nilai kontrak awal dengan HPS, dalam persen	K
Jumlah Bidder	Jumlah penawar harga pada suatu pekerjaan konstruksi	bid
Rerata Harga Penawaran	Rata-rata harga penawaran dari seluruh penawar harga pada suatu pekerjaan konstruksi	H
Jenis Kontrak	Dummy variabel, dimana 1 = Kontrak Harga Satuan 0 = Kontrak Lumsum	X

Pengujian regresi pada variabel Table 2 dilakukan dengan model:

$$y = \beta_0 + \beta_1 K_i + \beta_2 bid_i + \beta_3 H_i + \beta_3 X_i + \varepsilon$$

yang kemudian mendapatkan hasil sebagai berikut:

Tabel 3. Hasil Pengujian Regresi Lima Variabel

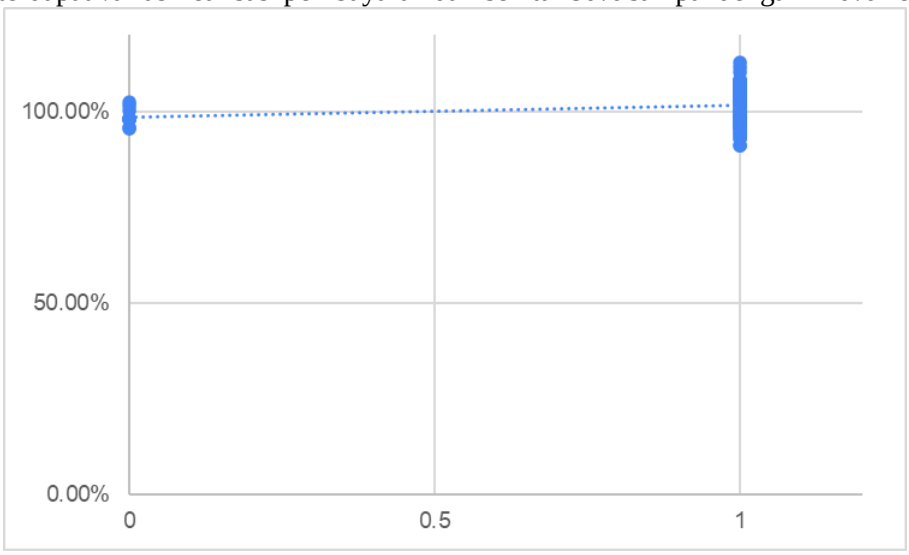
Variabel	Koefisien	Robust SE
Konstanta	1.215064**	0.0608612
%Kontrak-HPS	-0.0425736	0.0959402
Jumlah Bidder	-0.0007065	0.0003772
Rerata Harga Penawaran	-0.2229932	0.1246195
Jenis Kontrak	0.0373686*	0.0143416
	R Square	0.1365
	Observasi	153
p-value < 0.001 = **, p-value < 0.05 = *		

Hasil regresi pada Table 3 di atas menunjukkan beberapa perbedaan dengan hasil pengujian pada tabel 1 di atas. Pertama, nilai R Square meningkat dari 0.0375 menjadi 0.1365. Meningkatnya nilai R Square ini menunjukkan bahwa penambahan variabel pada model regresi semakin dapat menjelaskan besaran realisasi pembayaran terhadap nilai kontrak. Kedua, variabel %Kontrak-HPS yang semula signifikan menjadi tidak signifikan. Ketiga, Jenis Kontrak merupakan variabel yang signifikan terhadap %Bayar-Kontrak dan memiliki hubungan yang positif.

b. Jenis Kontrak dan Realisasi Pembayaran

Hasil regresi pada tabel 3 di atas menunjukkan bahwa realisasi pembayaran pada jenis kontrak harga satuan cenderung lebih besar daripada kontrak lumsum. Hasil ini sesuai dengan studi Luo & Takahashi (2019) yang menyatakan bahwa jenis kontrak harga satuan cenderung memicu peserta tender untuk berperilaku oportunis.

Pada Gambar 4 di bawah, secara visual dapat terlihat bahwa realisasi pembayaran untuk jenis kontrak lumsum (0) cenderung sesuai dengan nilai kontrak awal. Sedangkan untuk kontrak harga satuan (1), terdapat variasi realisasi pembayaran dari sekitar 80% sampai dengan 110% kontrak awal.



Gambar 4. Jenis kontrak dan realisasi pembayaran

Fakta empiris pada tabel 3 di atas juga sejalan dengan ketentuan pengadaan pemerintah (LKPP, 2021) yang menjelaskan bahwa kontrak lumsum dapat digunakan untuk pekerjaan konstruksi yang kecil kemungkinan terjadi perubahan ruang lingkup. Cara pembayaran kontrak lumsum juga tidak berdasar kuantitas, namun berdasarkan produk yang ada dalam kontrak.

Berbeda dengan kontrak lumsum, kontrak harga satuan dapat digunakan untuk pekerjaan yang sifatnya masih perkiraan sesuai kondisi lapangan (LKPP, 2021). Karena sifatnya masih perkiraan, maka ruang lingkup dan realisasi pembayarannya bisa berbeda dengan kontrak awal.

Karena terbatasnya data, penulis tidak bisa memastikan apakah kenaikan realisasi pembayaran akibat adendum kontrak merupakan eksploitasi dari kontraktor atau merupakan pilihan logis untuk meningkatkan manfaat. Data pembayaran pada OM-SPAN tidak dapat menampilkan variabel performa kinerja seperti denda, keterlambatan, materi adendum, dan SCM (show cause meeting).

4. KESIMPULAN

Fenomena banting harga dari peserta tender untuk mendapatkan kontrak secara nyata telah terjadi pada paket konstruksi Kemenkeu tahun 2021. Pemenang kontrak rata-rata menawar sekitar 80% HPS, sedangkan rata-rata penawaran peserta adalah sekitar 85% dari HPS. Harga kontrak yang relatif jauh dari HPS tersebut juga berkorelasi dengan realisasi pembayaran yang melebihi nilai kontrak awal. Jenis kontrak harga satuan terbukti lebih rentan terhadap adendum dan kenaikan realisasi pembayaran. Walaupun kuantitas dan ruang lingkup pekerjaan sama-sama merupakan turunan dari dokumen DED (detailed engineering design), namun berdasarkan data, kontrak lumsum realisasi pembayarannya lebih mendekati harga kontrak awal dibandingkan dengan kontrak harga satuan.

REFERENSI

Akerlof, G. A. (1978). The Market For “Lemons”: Quality Uncertainty And The Market Mechanism. In Uncertainty in Economics (pp. 235–251). Elsevier. https://doi.org/10.1016/B978-0-12-214850-7.50022-X

An, Y., & Tang, X. (2019). Specification and negotiation in incomplete contracts. The RAND Journal of Economics, 50(1), 57–92. https://doi.org/10.1111/1756-2171.12262

Bajari, P., Houghton, S., & Tadelis, S. (2014). Bidding for Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Adaptation Costs. American Economic Review, 104(4), 1288–1319. https://doi.org/10.1257/aer.104.4.1288

Chrisidu-Budnik, A., & Przedańska, J. (2017). The Agency Theory Approach to the Public Procurement System. Wroclaw Review of Law, Administration & Economics, 7(1), 154–165. https://doi.org/10.1515/wrlae-2015-0059

De Silva, D. G., Dunne, T., Kosmopoulou, G., & Lamarche, C. (2015). Project Modifications and Bidding in Highway Procurement Auctions. www.frbatlanta.org.

LKPP (2021). Peraturan LKPP Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Luo, Y., & Takahashi, H. (2019). Bidding for Contracts under Uncertain Demand: Skewed Bidding and Risk Sharing. SSRN Electronic Journal. https://doi.org/10.2139/ssrn.3364708

Spulber, D. F. (1990). Auctions and Contract Enforcement. The Journal of Law, Economics, and Organization. https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jleo.a036995

Wooldridge, J.M. (2016). Introductory econometrics : a modern approach (Vol. 6). Cengage Learning.