

PERSENTASE NILAI KONTRAK DALAM *SET ASIDE* USAHA KECIL (STUDI EMPIRIS PADA TENDER KONSTRUKSI PROVINSI PAPUA BARAT)

Oleh :

Bagas Johantri¹⁾, Rachma Aprilia²⁾

^{1,2} Politeknik Keuangan Negara STAN

¹email: bagasjohantri@pknstan.ac.id

²email: rachmaaprilialia@pknstan.ac.id

Informasi Artikel

Riwayat Artikel :

Submit, 16 Juni 2026

Revisi, 20 September 2026

Diterima, 23 September 2026

Publish, 24 September 2026

Kata Kunci :

Harga,

Konstruksi,

Pengadaan Barang Jasa,

Set Aside,

Tender.



ABSTRAK

Penelitian ini memiliki tujuan untuk mengetahui ada tidaknya perbedaan median persentase nilai kontrak tender konstruksi antara periode sebelum dan sesudah penerapan *set aside* bagi usaha kecil yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021. Penelitian ini menggunakan data tender konstruksi di Pemerintah Provinsi Papua Barat tahun 2018-2024. Secara teoritis pembatasan partisipan tender akan berujung pada kenaikan harga yang artinya pemerintah akan membayar lebih besar. Hasil penelitian dengan uji beda nonparametrik menunjukkan memang terdapat perbedaan signifikan median persentase nilai kontrak antara sebelum dan sesudah *set aside* di Provinsi Papua Barat. Namun yang terjadi justru median persentase harga kontrak sesudah *set aside* menurun dibandingkan sebelum *set aside*. Hasil penelitian ini dapat menjadi temuan awal untuk didalami dalam penelitian-penelitian berikutnya dalam upaya meningkatkan peran usaha kecil dalam pengadaan barang jasa. Bagi regulator penelitian ini memberikan gambaran empiris dampak kebijakan *set aside*. Bagi pelaku usaha, hasil penelitian ini dapat dipertimbangkan dalam penentuan penawaran tender pemerintah.

This is an open access article under the [CC BY-SA](#) license



Corresponding Author:

Nama: Bagas Johantri

Afiliasi: Politeknik Keuangan Negara STAN

Email: bagasjohantri@pknstan.ac.id

1. PENDAHULUAN

Pemerintah mengeluarkan kebijakan meningkatkan alokasi nilai pekerjaan untuk usaha kecil di Indonesia pada tahun 2021 melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 12 Tahun 2021. Mulai tahun 2021, pekerjaan sampai dengan nilai Rp15 miliar rupiah hanya diperuntukkan bagi usaha kecil. Penyedia dengan kualifikasi usaha menengah dan besar tidak diperbolehkan mengikuti tender kecuali penyedia kecil tidak memiliki kemampuan teknis untuk mengerjakan. Bahkan satuan kerja pemerintah wajib mengalokasikan setidaknya 40% pagu anggarannya untuk dikerjakan oleh penyedia dengan kualifikasi usaha kecil.

Usaha kecil memang merupakan bagian penting dalam perekonomian di Indonesia. Berdasarkan data Kementerian Koperasi dan UKM, kontribusi UMKM terhadap PDB Nasional mencapai 60,5% (www.djpb.kemenkeu.go.id). Selain itu, UMKM menyerap tenaga kerja dalam jumlah banyak lebih banyak dari jumlah yang mampu diserap usaha besar (www.djpb.kemenkeu.go.id). Jumlah UMKM di Indonesia terus mengalami peningkatan. Namun demikian jumlah usaha kecil di Papua Barat masih salah satu terendah di Indonesia. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, pada tahun 2022 jumlah UMKM di Papua Barat merupakan terendah kedua di Indonesia dengan jumlah 6.237 UMKM. Salah satu instrumen untuk menumbuhkan UMKM adalah

dengan memberikan pasar khusus bagi mereka. Pemerintah berusaha mengembangkan usaha kecil agar lebih pesat dengan memberikan porsi lebih besar dalam pasar pengadaan barang jasa pemerintah.

Pembatasan kesempatan dalam pengadaan pemerintah bagi kelas usaha tertentu bukan merupakan hal yang baru. (Denes, 1997) pernah meneliti penerapan *set aside* bagi usaha kecil di Amerika Serikat. (Nakabayashi, 2013) mengungkapkan *set aside* di Jepang, (Kashin et al., 2019) menuliskan penerapan kebijakan serupa di Rusia dan (Reis & Cabral, 2015) di Brazil.

Pemberian kesempatan khusus bagi usaha kecil dan menutup peluang usaha nonkecil untuk masuk menimbulkan kekhawatiran dari segi harga. Usaha non kecil dianggap memiliki skala produksi yang mampu menekan biaya sehingga pemerintah akan memperoleh harga yang lebih rendah. Penelitian empiris (Denes, 1997) dan (Nakabayashi, 2013) menyimpulkan bahwa kekhawatiran itu tidak terjadi. Biaya yang dikeluarkan pemerintah tidak lebih mahal. Artinya tidak terdapat perbedaan signifikan dalam harga antara dibuka untuk semua jenis usaha dan dibatasi untuk usaha kecil. Hal itu dikuatkan oleh (Reis & Cabral, 2015). Meski demikian keraguan masih ada sesuai dengan kesimpulan (Morand, 2003) bahwa *set aside* bukan merupakan bentuk paling optimal dalam efisiensi belanja pemerintah. Pembatasan penyedia berarti mengurangi kompetisi. Apalagi perusahaan yang memiliki skala ekonomi tinggi akan memiliki efisiensi produksi yang pada ujungnya akan mampu menghasilkan *output* dengan harga yang lebih murah. Ketika penyedia dengan skala ekonomi dibatasi, maka pemerintah mungkin akan membayar lebih mahal.

Kebijakan pembatasan bagi usaha nonkecil di Indonesia diimplementasikan oleh semua satuan kerja pemerintah baik pengguna APBN maupun APBD. Sebelum tahun 2021, pengkhususan tender bagi usaha kecil hanya berlaku untuk pekerjaan bernilai 2,5 miliar rupiah. Mulai tahun 2021, pemerintah meningkatkan nilai tersebut menjadi 15 miliar rupiah (Presiden Republik Indonesia, 2021). Dari sisi peran usaha kecil, terdapat peningkatan partisipasi mereka dalam tender tingkat Kementerian sebagaimana diungkapkan (Aprilia & Johantri, 2022). Di tingkat provinsi, penelitian (Johantri et al., 2023) menunjukkan bahwa tidak terdapat perbedaan signifikan dalam partisipasi usaha kecil sebelum maupun sesudah penerapan Perpres 12 tahun 2021. Padahal dalam penelitian-penelitian sebelumnya, jumlah peserta tender berpengaruh negatif terhadap harga kontrak (Johantri et al., 2022; Septyan et al., 2015; Tulungen & Adrison, 2021).

Penelitian ini berusaha menganalisis apakah terdapat perbedaan signifikan dalam harga kontrak untuk pekerjaan yang diperuntukkan bagi usaha kecil pada periode sebelum 2021 dan setelah 2021 dengan menggunakan data pada provinsi Papua Barat. Perluasan kesempatan tender diharapkan mendukung

agenda pembangunan nasional yang inklusif dengan mendorong pemberdayaan ekonomi daerah secara langsung melalui sistem pengadaan. Perluasan kesempatan dapat menjadi lebih optimal ketika. Dengan adanya kompetisi yang lebih besar, harga yang terbentuk diharapkan lebih efisien yang pada akhirnya mendorong perekonomian setempat. Dengan demikian perlu untuk meninjau apakah kebijakan ini dapat menimbulkan pengeluaran lebih bagi pemerintah. Dari sisi teoritis penelitian ini diharapkan memberikan gambaran penerapan *set aside* di Indonesia untuk melengkapi penelitian di negara-negara lain sebelumnya. Di sisi praktis, penelitian ini diharapkan memberi gambaran dampak kebijakan pemberian paket pekerjaan dengan nilai tertentu khusus untuk usaha kecil di Indonesia.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian kuantitatif dengan uji beda. Penelitian ini menggunakan data sekunder yang diperoleh dari publikasi pengumuman tender yang ada pada situs resmi tender Pemerintah Provinsi Papua Barat (<https://tender.papuarabarprov.go.id/eproc4/lelang>). Tender dalam penelitian ini dibatasi untuk tender pekerjaan konstruksi. Data yang diambil adalah data tender pada tahun 2018 sampai Juni 2024. Data dikelompokkan dalam kelompok sebelum penerapan *set aside* dan sesudah penerapan *set aside* melalui Perpres 12 Tahun 2021. Pemilihan data penelitian dapat diuraikan sebagai berikut:

Tabel 1. Data Penelitian

Provinsi Papua Barat	
Seluruh Tender konstruksi 2018-2024	1031
Nilai HPS 2,5M sd 15M	747
Tender Gagal/batal	-84
Belum selesai	-12
Selesai	618
Sebelum	321
Sesudah	297

Sumber: Diolah (2025)

Penelitian ini hanya mengambil data tender konstruksi dengan nilai HPS antara 2,5 miliar rupiah sampai dengan 15 miliar rupiah. Pada Perpres 16 Tahun 2018, tender dengan nilai sampai dengan 2,5 Miliar hanya diperuntukkan bagi usaha kecil. Pada Perpres 12 tahun 2021, *set aside* diperluas dengan memperuntukkan pekerjaan bernilai sampai dengan 15 miliar bagi usaha kecil. Tender pada periode 2018 sampai 2020 dikelompokkan dalam kelompok "sebelum", dan tahun 2021 sampai tahun 2024 dimasukkan dalam kelompok sesudah.

Variabel yang digunakan adalah persentase nilai kontrak, yang dinyatakan terhadap Harga Perkiraan Sendiri (HPS). Nilai kontrak merupakan harga yang ditawarkan oleh pemenang tender dan akan dibayar oleh pengguna ketika pekerjaan selesai. Sedangkan HPS merupakan perkiraan harga barang atau jasa yang ditetapkan oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK). HPS disusun melalui analisis mendalam yang mempertimbangkan berbagai faktor, termasuk harga pasar terbaru, inflasi, pajak, biaya

tidak langsung, dan keuntungan. Beberapa fungsi HPS antara lain referensi dalam perhitungan anggaran, menilai kewajaran penawaran, memastikan efisiensi anggaran, menghindari mark-up berlebihan dan mewujudkan pengadaan yang transparan. Formula persentase nilai kontrak dapat dihitung dengan formula nilai kontrak dibagi dengan HPS paket pekerjaan.

Uji beda rata-rata sampel dilakukan dengan terlebih dahulu menguji normalitas dan homogenitas data. Uji parametrik dilakukan ketika data terdistribusi normal dan homogen. Jika tidak, penelitian menggunakan uji nonparametrik. Seluruh pengujian dilakukan dengan tingkat kepercayaan 95%. Alat yang digunakan adalah software SPSS versi 20.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Statistik deskriptif dari data penelitian dapat ditampilkan pada Tabel 1. Pada periode sebelum penerapan *set aside*, persentase kontrak tertinggi adalah sebesar 99,94% dari HPS dan terendah sebesar 79,81%. Range persentase cukup tinggi yaitu 20,13%. Rata-rata kontrak dimenangkan dengan nilai 96,42% dari HPS. Pada periode setelah penerapan *set aside*, persentase nilai kontrak tertinggi adalah 99,98% dan terendah sebesar 80,00%. Range persentase nilai kontrak tidak jauh berbeda dengan periode sebelum yaitu sebesar 19,98%. Sementara itu, rata-rata kontrak dimenangkan dengan nilai 95,84%.

Tabel 2. Statistik Deskriptif

Periode	Sebelum	Setelah
mean	.964250	.958372
median	.970076	.969838
variance	.001	.001
max	.9994	.9998
min	.7981	.8000

Sumber: Diolah (2025)

Berdasarkan data deskriptif, terdapat penurunan rata-rata nilai kontrak setelah penerapan *set aside*. Untuk mengetahui apakah penurunan tersebut signifikan atau tidak, penelitian ini terlebih dahulu melakukan pengujian normalitas data. Hasil pengujian adalah sebagaimana Table 3.

Tabel 3. Hasil uji Normalitas Data

Kolmogorov-Smirnov ^a			
	Statistic	df	Sig.
Sebelum	.172	321	.000
Sesudah	.207	297	.000
Shapiro-Wilk			
	Statistic	df	Sig.
Sebelum	.774	321	.000
Sesudah	.805	297	.000

Sumber: Diolah (2025)

Dari Table 3, nilai signifikan hasil pengujian lebih rendah dari 0,05. Dengan demikian data penelitian tidak terdistribusi normal. Uji signifikansi perbedaan distribusi data dilakukan dengan uji nonparametrik. Hasil pengujian nonparametric dengan Mann-Whitney test adalah sebagaimana Table 4.

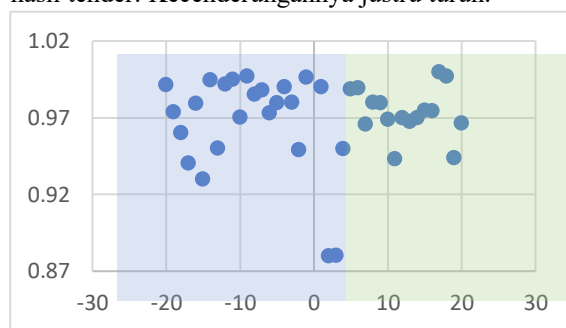
Tabel 4. Hasil Uji Nonparametrik

Rank			
Periode	N	Mean Rank	Sum of Ranks
Sebelum	321	326.75	104888.00
Sesudah	297	290.85	86383.00
Total	618		
Test of Statistic			
Persen kontrak			
Mann-Whitney U			42.130.000
Wilcoxon W			86.383.000
Z			-2.498
Asymp. Sig. (2-tailed)			.013

Sumber: diolah (2025)

Berdasarkan Table 6, Asymp. Sig. (2-tailed) adalah sebesar 0,000 yang lebih rendah dari 0,05. Dari hasil ini dapat disimpulkan bahwa terdapat perbedaan signifikan median persentase nilai kontrak antara sebelum dan sesudah penerapan *set aside* di Papua Barat.

Gambar 1 menyajikan sebaran persentase nilai kontrak pada 20 tender sebelum penerapan dan 20 tender setelah penerapan *set aside* di Papua Barat. Pada gambar tersebut dapat diketahui bahwa tidak terdapat kenaikan persentase nilai kontrak. Dalam jangka pendek di Papua Barat, *set aside* tidak berakibat pada kenaikan persentase nilai kontrak hasil tender. Kecenderungannya justru turun.



Gambar 1. Perbandingan persentase nilai kontrak 20 tender sebelum dan 20 tender sesudah di Papua Barat

Berdasarkan uraian di atas, dilihat pada jangka pendek dari 20 data sebelum dan sesudah serta jangka panjang dari keseluruhan data, tidak terdapat kenaikan persentase nilai kontrak setelah penerapan *set aside*. Hasil penelitian justru menunjukkan bahwa dalam jangka pendek maupun jangka Panjang, persentase nilai kontrak hasil tender di Papua Barat justru mengalami penurunan. Dalam jangka Panjang, terdapat perbedaan median yang signifikan antara sebelum dan setelah penerapan *set aside*.

Hasil penelitian ini sejalan dengan Kesimpulan (Denes, 1997) yang menyatakan bahwa penerapan *set aside* tidak mengakibatkan perbedaan signifikan atas harga yang harus dibayar pemerintah atas barang jasa yang diterima. Di sisi lain, hasil penelitian ini bertolak belakang dengan kekhawatiran (Morand, 2003). Meskipun jumlah penyedia yang dapat memberikan penawaran dibatasi, namun tidak berdampak pada kenaikan harga. Secara teoritis, pembatasan peserta yang dapat menawar akan mengurangi kompetisi, menyebabkan penawaran yang masuk lebih sedikit dan berdampak kenaikan harga akibat berkurangnya jumlah penawaran.

Hasil penelitian ini membawa pada beberapa hal yang patut diteliti lebih lanjut. Meskipun terdapat pembatasan peserta yang boleh menawar, apakah kompetisi dalam tender tetap terjaga. Tender yang kompetitif akan menghasilkan harga yang paling efisien. Jika kompetisi dalam tender masih terjaga meskipun terdapat pembatasan kualifikasi peserta, maka harga yang terbentuk akan masih akan efisien atau murah bagi pemerintah. Kompetisi dalam tender dan kaitannya dengan harga merupakan hal yang disimpulkan oleh penelitian-penelitian sebelumnya (Odeck & Høyem, 2021; Yarmukhamedov et al., 2020). Penelitian (Johantri et al., 2023) menunjukkan bahwa konsentrasi pasar di Papua Barat masih menunjukkan pasar yang kompetitif. Penelitian berikutnya dapat menggali lebih dalam kondisi di Kementerian Keuangan.

Selain terkait dengan kompetisi, Papua Barat merupakan daerah dengan jumlah UMKM yang relative kecil dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia. Tidak semua UMKM tersebut mengikuti tender pemerintah. Syarat administratif tender dapat menjadi penghambat UMKM untuk berpartisipasi (Glas & Eßig, 2018). Dengan terbatasnya jumlah UMKM, penerapan *set aside* di Papua Barat mungkin akan membawa akibat yang berbeda dengan daerah lain yang memiliki UMKM lebih banyak. Penelitian berikutnya dapat menggali lebih dalam hal tersebut.

Penelitian lain dapat juga menggali terkait efek dari *set aside* dalam penyelesaian pekerjaan. (Vickrey, 1961) mengemukakan risiko winner's curse dimana pemenang tender menghadapi masalah karena memenangkan tender dengan harga terlalu murah dan tidak mampu menutupi biaya pelaksanaan pekerjaan. Hal ini dapat disebabkan oleh kesalahan perhitungan penawaran atau kurangnya informasi untuk menyusun penawaran yang memadai. Hal ini cukup relevan dengan usaha kecil mengingat kapasitas mereka tidak sebesar usaha dengan modal yang besar. Kesalahan dalam perhitungan penawaran dapat berakibat pada pembengkakan biaya pekerjaan atau keterlambatan penyelesaian pekerjaan. (Reis & Cabral, 2015) mengungkapkan bahwa usaha kecil dapat saja memilih pemutusan kontrak yang pada ujungnya akan merugikan pemerintah karena barang jasa batal diterima. Penelitian tentang pemutusan kontrak pernah dilakukan oleh (Johantri et al., 2024). Hasil penelitian menunjukkan bahwa insentif dan kemudahan bagi usaha kecil ternyata berkontribusi terhadap pemutusan kontrak. Tender yang dimenangkan penyedia dengan kualifikasi kecil tidak mampu diselesaikan sesuai kontrak. Penelitian tersebut menggunakan pendekatan studi kasus. Penelitian berikutnya dapat memperdalam risiko *set aside* terhadap pemerintah di sisi penyelesaian pekerjaan.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan uji nonparametrik pada data dalam penelitian ini. dapat disimpulkan bahwa

terdapat perbedaan signifikan median persentase nilai kontrak pada periode sebelum dan setelah penerapan *set aside* di Provinsi Papua Barat. Dilihat dari rata-rata, rata-rata persentase nilai kontrak pada periode sebelum *set aside* justru lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata persentase nilai kontrak setelah penerapan *set aside*. Pengamatan data jangka pendek juga menunjukkan bahwa rata-rata nilai kontrak menurun.

Penelitian ini menggunakan ukuran persentase nilai kontrak sebagai dasar untuk menyatakan apakah pemerintah membayar lebih mahal ketika terdapat pembatasan kualifikasi penawaran. Penelitian juga hanya menggunakan data Provinsi Papua Barat. Untuk mengeneralisasi hasil penelitian, dibutuhkan penelitian lain dengan data yang berbeda.

Hasil penelitian ini bertentangan dengan kekhawatiran bahwa pembatasan penawaran (menghususkan bagi penyedia dengan kualifikasi tertentu) akan mengakibatkan kenaikan harga. Bagi penelitian berikutnya, hasil penelitian dapat didalami dengan mengukur kompetisi yang terjadi. Penelitian lain juga dapat menggunakan data dari provinsi lain di Indonesia yang memiliki jumlah UMKM lebih banyak dari Papua Barat.

5. REFERENSI

- Aprilia, R., & Johantri, B. (2022). Partisipasi Pelaku Usaha Kecil Dalam Pekerjaan Konstruksi Pemerintah di Kementerian Keuangan. *JURNAL MANAJEMEN KEUANGAN PUBLIK*, 6(1), 50–63.
- Denes, T. A. (1997). Do small business set-asides increase the cost of government contracting? *Public Administration Review*, 441–444.
- Glas, A. H., & Eßig, M. (2018). Factors that influence the success of small and medium-sized suppliers in public procurement: Evidence from a centralized agency in Germany. *Supply Chain Management: An International Journal*, 23(1), 65–78. <https://doi.org/10.1108/SCM-09-2016-0334>
- Johantri, B., Aprilia, R., & Sopian, S. (2023). Market Concentration in Construction Tenders in West Papua. *Ilomata International Journal of Tax and Accounting*, 4(2), 208–220.
- Johantri, B., Aprilia, R., & Yustiani, S. (2024). Termination of Construction Works Contract (Case Study on Polytechnics at The Ministry of Finance in 2021). *Journal of Economics, Business, and Government Challenges*, 7(01), 1–21.
- Johantri, B., Sopian, S., & Sukmono, R. (2022). Pengaruh Waktu Pemasukan Dokumen, Jumlah Partisipan, dan Tingkat Inflasi terhadap Persentase Hasil Tender pada Kementerian Keuangan. *Strategic: Jurnal Pendidikan Manajemen Bisnis*, 22(1).

- Kashin, D., Vinogradov, D., & Shadrina, E. (2019). Set-asides: The not-so-clear side of public procurement. *Available at SSRN 3511652*.
- Morand, P.-H. (2003). SMEs and public procurement policy. *Review of Economic Design*, 8, 301–318.
- Nakabayashi, J. (2013). Small business set-asides in procurement auctions: An empirical analysis. *Journal of Public Economics*, 100, 28–44.
- Odeck, J., & Høyem, H. (2021). The impact of competitive tendering on operational costs and market concentration in public transport: The Norwegian car ferry services. *Research in Transportation Economics*, 90, 100883.
- Presiden Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*.
- Reis, P. R., & Cabral, S. (2015). Public procurement strategy: The impacts of a preference programme for small and micro businesses. *Public Money & Management*, 35(2), 103–110.
- Septyan, B. D., Putri, N. Ke., & Arofah, T. (2015). Pengaruh Competitive Bidding pada Pekerjaan Konstruksi terhadap Penawaran Pemenang Tender dalam E-Procurement LPSE PT.PLN (PERSERO). *AKUNTABEL*, 5(2).
- Tulungen, B. T., & Adrison, V. (2021). Kompetisi dan Efisiensi pada Pengadaan Pemerintah: Bukti Empiris pada Kementerian/Lembaga di Indonesia. *Indonesian Treasury Review: Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara Dan Kebijakan Publik*, 6(1), 19–29.
- Vickrey, W. (1961). Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders. *The Journal of Finance*, 16(1), 8–37. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.1961.tb02789.x>
- Yarmukhamedov, S., Smith, A. S., & Thiebaud, J.-C. (2020). Competitive tendering, ownership and cost efficiency in road maintenance services in Sweden: A panel data analysis. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 136, 194–204.