

SWAKELOLA DALAM PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH

oleh: Abu Sopian, S.H., M.M. Balai Diklat Keuangan Palembang

Kata Kunci

Pengadaan barang/jasa, Swakelola, Perencanaan Pengadaan, Pelaksanaan Pengadaan, Pengawasan swakelola, Penanggung jawab anggaran, Instansi pemerintah lain, Kelompok masyarakat.

Abstrak

Pengadaan barang/jasa pemerintah dilaksanakan dengan cara yang telah diatur dalam Peraturan Presiden nomor 54 tahun 2010 yang telah dirubah terakhir dengan Peraturan Presiden nomor 172 tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Petunjuk teknis pelaksanaan Peraturan Presiden tersebut telah dituangkan dalam Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) antara lain Perka LKPP nomor 14 Tahun 2012.

Berdasarkan ketentuan tersebut pengadaan barang/jasa pemerintah dilakukan dengan dua cara yaitu:

1. Dilaksanakan dengan cara swakelola;
2. Dilaksanakan dengan cara melalui penyedia barang/jasa.

Pengadaan dengan cara swakelola adalah pengadaan dimana kegiatan pengadaan direncanakan, dilaksanakan, dan diawasi sendiri oleh instansi pemerintah penanggung jawab anggaran, instansi pemerintah lainnya, atau oleh kelompok masyarakat. Pengadaan dengan cara melalui penyedia barang/jasa adalah pengadaan yang pengerjaannya diserahkan kepada pihak ketiga.

Tulisan ini menguraikan bagaimana cara pengadaan barang/jasa pemerintah yang dilaksanakan dengan cara swakelola.

A. Metode Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Pengadaan barang/jasa pemerintah dilakukan dengan dua cara yaitu:

- 1) dengan cara melalui penyedia barang/jasa; dan
- 2) dengan cara swakelola.

Pengadaan barang/jasa melalui penyedia barang/jasa adalah Pengadaan Barang/Jasa dimana pekerjaannya dikerjakan oleh pihak ketiga sebagai penyedia barang/jasa. Menurut pasal 1 Perpres nomor 70 tahun 2012 yang dimaksud penyedia barang/jasa adalah badan usaha atau orang perseorangan yang menyediakan Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Konsultansi/Jasa Lainnya. Ketentuan tersebut memasukkan semua pihak (baik perorangan maupun badan usaha) yang pekerjaannya menyediakan

barang/pekerjaan konstruksi/jasa konsultasi/jasa lainnya sebagai penyedia barang/jasa. Dalam hal pengadaan barang/jasa dilakukan melalui penyedia barang/jasa Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang/Jasa mengharuskan pemilihan penyedia barang/jasa dilakukan dengan cara tertentu. Tata cara pemilihan penyedia tersebut meliputi *pelelangan, seleksi, penunjukan langsung, pengadaan langsung, sayembara, dan kontes*. Dalam hal pengadaan dilakukan dengan cara swakelola Perpres menetapkan pelaksanaan swakelola dapat dilaksanakan oleh:

1. instansi penanggung jawab anggaran;
2. instansi lain;
3. kelompok masyarakat.

B. Pengadaan Yang dapat Dilaksanakan Dengan Cara Swakelola.

Jenis pengadaan barang/jasa yang dapat dilaksanakan dengan cara swakelola adalah pengadaan dalam bentuk pekerjaan (*membuat sesuatu atau melaksanakan kegiatan*) bukan membeli barang yang sudah jadi. Unsur penting dalam pengadaan swakelola adalah proses pelaksanaan pekerjaan. Dalam pengadaan secara swakelola pelaksana swakelola benar-benar bekerja melaksanakan suatu kegiatan pembuatan barang/jasa. Contohnya adalah pekerjaan memasak makanan pasien oleh pegawai rumah sakit, membersihkan saluran irigasi oleh kelompok masyarakat, menyemai bibit oleh pegawai dinas pertanian, pelaksanaan diklat/workshop/seminar oleh instansi pemerintah, dan sebagainya. Karena itu komponen biaya yang menunjukkan pekerjaan swakelola adalah komponen upah dan honorarium. Sedangkan komponen biaya lainnya seperti biaya pengadaan material atau bahan yang diperlukan dalam pekerjaan swakelola sebenarnya bukan menunjukkan pekerjaan swakelola, walaupun jumlahnya seringkali lebih besar dari komponen upah dan honorarium.

Dalam pekerjaan swakelola sering kali memerlukan barang/bahan yang pengadaannya justru tidak mungkin dilakukan secara swakelola. Contohnya dalam pemeliharaan jalan yang dilaksanakan oleh pegawai Dinas Pekerjaan Umum secara swakelola, jika kegiatan tersebut membutuhkan aspal maka pengadaan aspal tersebut tidak dapat dilakukan dengan cara swakelola, melainkan harus dilaksanakan melalui pihak ketiga (penyedia barang/jasa).

Pekerjaan yang dapat dilaksanakan dengan cara swakelola telah ditetapkan dalam pasal 26 ayat (2) Perpres 70 tahun 2012 meliputi:

- a. Pekerjaan yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan dan/atau memanfaatkan kemampuan teknis sumber daya *manusia*, serta sesuai dengan tugas dan fungsi K/L/D/I;
- b. pekerjaan yang operasi dan pemeliharaannya memerlukan partisipasi langsung masyarakat setempat *atau dikelola oleh K/L/D/I*;

- c. pekerjaan yang dilihat dari segi besaran, sifat, lokasi atau pembiayaannya tidak diminati oleh Penyedia Barang/Jasa;
- d. pekerjaan yang secara rinci/detail tidak dapat dihitung/ditentukan terlebih dahulu, sehingga apabila dilaksanakan oleh Penyedia Barang/Jasa akan menimbulkan ketidakpastian dan risiko yang besar;
- e. penyelenggaraan diklat, kursus, penataran, seminar, lokakarya atau penyuluhan;
- f. pekerjaan untuk proyek percontohan (*pilot project*) dan survei yang bersifat khusus untuk pengembangan teknologi/metode kerja yang belum dapat dilaksanakan oleh Penyedia Barang/Jasa;
- g. pekerjaan survei, pemrosesan data, perumusan kebijakan pemerintah, pengujian di laboratorium dan pengembangan sistem tertentu;
- h. pekerjaan yang bersifat rahasia bagi K/L/D/I yang bersangkutan;
- i. pekerjaan Industri Kreatif, inovatif dan budaya dalam negeri;
- j. penelitian dan pengembangan dalam negeri; dan/atau
- k. pekerjaan pengembangan industri pertahanan, industri alutsista dan industri alimatsus dalam negeri.

Penetapan apakah suatu pengadaan barang/jasa akan dilaksanakan secara swakelola atau dilaksanakan melalui penyedia barang/jasa ditetapkan oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran (PA/KPA).

C. Prosedur Swakelola

Prosedur swakelola meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, penyerahan, pelaporan dan pertanggungjawaban pekerjaan.

1). Perencanaan Swakelola.

Kegiatan perencanaan swakelola dilakukan oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK). Perencanaan kegiatan swakelola dilakukan dengan memperhitungkan tenaga ahli/peralatan/bahan tertentu. Perencanaan swakelola meliputi:

- a. penetapan sasaran, rencana kegiatan dan jadwal pelaksanaannya;
- b. perencanaan teknis dan penyiapan metode pelaksanaan yang tepat agar diperoleh rencana keperluan tenaga, bahan dan peralatan yang sesuai;
- c. penyusunan rencana keperluan tenaga, bahan dan peralatan secara rinci serta dijabarkan dalam rencana kerja bulanan, rencana kerja mingguan dan/atau rencana kerja harian; dan
- d. penyusunan rencana total biaya secara rinci dalam rencana biaya bulanan dan/atau biaya mingguan.

Untuk kegiatan swakelola yang dilaksanakan oleh Kelompok Masyarakat Pelaksana Swakelola, perencanaan swakelola disusun dan diusulkan oleh kelompok masyarakat. Perencanaan tersebut ditetapkan oleh PPK setelah melalui proses

evaluasi. Instansi penanggung jawab anggaran hanya menetapkan sasaran yang akan dicapai melalui kegiatan swakelola tersebut. Contohnya pada kegiatan pembuatan sumur dalam DPA-SKPD Salah satu Dinas Pemerintah Daerah yang pelaksanaannya diserahkan kepada kelompok masyarakat pelaksana swakelola, Perencanaan swakelola oleh Dinas Pemerintah Daerah tersebut hanya sebatas menetapkan sasaran kegiatan yakni menentukan berapa buah sumur untuk setiap desa dan berapa jumlah dana yang akan dialokasikan pada masing-masing desa. Perencanaan kegiatan yang lebih detail disusun oleh kelompok masyarakat pelaksana swakelola. Sedangkan untuk kegiatan swakelola yang dilaksanakan sendiri oleh instansi penanggung jawab anggaran dan kegiatan swakelola yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah lainnya, perencanaan swakelola disusun dan ditetapkan oleh PPK pada instansi penanggung jawab anggaran.

2) Pelaksanaan Swakelola.

Perpres menetapkan cara pelaksanaan swakelola dalam tiga cara yaitu:

- a. swakelola dilaksanakan oleh instansi penanggung jawab anggaran;
- b. swakelola dilaksanakan oleh instansi lain;
- c. swakelola dilaksanakan oleh kelompok masyarakat.

Pelaksanaan swakelola oleh instansi penanggung jawab anggaran memperhatikan ketentuan sebagai berikut:

- a. pengadaan bahan/barang, Jasa Lainnya, peralatan/suku cadang dan tenaga ahli untuk digunakan dalam pekerjaan swakelola dilakukan oleh Pokja ULP/Pejabat Pengadaan. ULP atau Pejabat Pengada yang melaksanakan pemilihan penyedia barang/jasa tersebut adalah ULP pada K/L/D/I penanggung jawab anggaran.
- b. pengadaan sebagaimana dimaksud pada huruf a berpedoman pada ketentuan dalam Peraturan Presiden tentang pengadaan barang/jasa pemerintah. Jika kebutuhan peralatan/suku cadang tersebut lebih dari Rp200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) pengadaannya dilakukan oleh Pokja ULP dengan cara lelang. Jika kebutuhan peralatan/suku cadang tersebut tidak lebih dari Rp200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) pengadaannya dilakukan oleh Pejabat Pengadaan dengan cara Pengadaan langsung.
- c. pembayaran upah tenaga kerja yang diperlukan dilakukan secara berkala berdasarkan daftar hadir pekerja atau dengan cara upah borongan. Tenaga kerja yang berasal dari instansi penanggung jawab anggaran dibayar dalam bentuk honorarium. Pembayaran gaji tenaga ahli dari luar instansi penanggung jawab dilakukan berdasarkan Kontrak. Jumlah tenaga ahli dari luar instansi penanggung jawab anggaran paling banyak 50% dari seluruh pegawai instansi penanggung jawab anggaran yang terlibat dalam kegiatan swakelola tersebut.

- d. penggunaan tenaga kerja, bahan dan/atau peralatan dicatat setiap hari dalam laporan harian.
- e. pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa yang menggunakan Uang Persediaan (UP)/Uang Muka kerja atau istilah lain yang disamakan dan dipertanggungjawabkan secara berkala maksimal secara bulanan;
- f. kemajuan fisik dicatat setiap hari dan dievaluasi setiap minggu yang disesuaikan dengan penyerapan dana.
- g. kemajuan non fisik atau perangkat lunak dicatat dan dievaluasi setiap bulan yang disesuaikan dengan penyerapan dana.
- h. pengawasan pekerjaan fisik di lapangan dilakukan oleh pelaksana yang ditunjuk oleh PPK, berdasarkan rencana yang telah ditetapkan.

Pengadaan melalui Swakelola oleh Instansi Pemerintah lain pelaksana Swakelola dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. pelaksanaan dilakukan berdasarkan Kontrak antara PPK pada K/L/D/I Penanggung Jawab Anggaran dengan pelaksana Swakelola pada Instansi Pemerintah lain pelaksana Swakelola.
- b. pengadaan bahan, Jasa Lainnya, peralatan/suku cadang dan tenaga ahli yang diperlukan dilakukan oleh Pokja ULP/Pejabat Pengadaan pada Instansi Pemerintah lain pelaksana Swakelola.
- c. pembayaran upah tenaga kerja yang diperlukan dilakukan secara harian berdasarkan daftar hadir pekerja atau dengan cara upah borongan. Pembayaran imbalan tenaga ahli yang diperlukan dilakukan berdasarkan Kontrak antara Pelaksana Kegiatan Swakelola pada Instansi Pemerintah lain pelaksana Swakelola dengan tenaga kerja bersangkutan.
- d. penggunaan tenaga kerja, bahan/barang dan/atau peralatan dicatat setiap hari dalam laporan harian.
- g. kemajuan fisik dicatat setiap hari dan dievaluasi setiap minggu yang disesuaikan dengan penyerapan dana oleh Instansi Pemerintah lain pelaksana Swakelola.
- h. kemajuan non fisik atau perangkat lunak dicatat dan dievaluasi setiap bulan yang disesuaikan dengan penyerapan dana oleh Instansi Pemerintah lain pelaksana Swakelola.
- i. pengawasan pekerjaan fisik di lapangan dilaksanakan oleh pihak yang ditunjuk PPK pada K/L/D/I Penanggung Jawab Anggaran, berdasarkan rencana yang telah ditetapkan.

Pengadaan secara Swakelola oleh Kelompok Masyarakat Pelaksana Swakelola dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. pelaksanaan Swakelola oleh Kelompok Masyarakat Pelaksana Swakelola dilakukan berdasarkan Kontrak antara PPK pada K/L/D/I Penanggung Jawab Anggaran dengan Kelompok Masyarakat Pelaksana Swakelola.
- b. pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa hanya diserahkan kepada Kelompok Masyarakat Pelaksana Swakelola yang mampu melaksanakan pekerjaan.
- c. pengadaan Pekerjaan Konstruksi hanya dapat berbentuk rehabilitasi, renovasi dan konstruksi sederhana. Untuk konstruksi bangunan baru yang tidak sederhana, dibangun oleh K/L/D/I Penanggung Jawab Anggaran untuk selanjutnya diserahkan kepada kelompok masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- d. pengadaan bahan/barang, Jasa Lainnya, peralatan/suku cadang dan tenaga ahli yang diperlukan dilakukan oleh Kelompok Masyarakat Pelaksana Swakelola dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengadaan dan etika pengadaan.
- e. penyaluran dana kepada Kelompok Masyarakat Pelaksana Swakelola dilakukan secara bertahap dengan ketentuan sebagai berikut:
 - 1) 40% (empat puluh perseratus) dari keseluruhan dana Swakelola, apabila Kelompok Masyarakat Pelaksana Swakelola telah siap melaksanakan Swakelola;
 - 2) 30% (tiga puluh perseratus) dari keseluruhan dana Swakelola, apabila pekerjaan telah mencapai 30% (tiga puluh perseratus); dan
 - 3) 30% (tiga puluh perseratus) dari keseluruhan dana Swakelola, apabila pekerjaan telah mencapai 60% (enam puluh perseratus).
- f. pencapaian kemajuan pekerjaan dan dana Swakelola yang dikeluarkan, dilaporkan oleh Kelompok Masyarakat Pelaksana Swakelola secara berkala kepada PPK.
- h. pengawasan pelaksanaan pekerjaan dilakukan oleh Kelompok Masyarakat Pelaksana Swakelola.
- i. pertanggungjawaban pekerjaan/kegiatan Pengadaan disampaikan kepada K/L/D/I pemberi dana Swakelola sesuai ketentuan perundang-undangan.

3) pengawasan, penyerahan, pelaporan dan pertanggungjawaban.

Pengawasan, penyerahan, pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan swakelola dilakukan sesuai ketentuan berikut:

- (1) Pelaksanaan Swakelola diawasi oleh Penanggung Jawab Anggaran atau oleh Kelompok Masyarakat Pelaksana Swakelola.
- (2) Kemajuan pelaksanaan pekerjaan dan penggunaan keuangan dilaporkan oleh pelaksana lapangan/Pelaksana Swakelola kepada PPK secara berkala.
- (3) Laporan kemajuan realisasi fisik dan keuangan dilaporkan setiap bulan secara berjenjang oleh Pelaksana Swakelola sampai kepada PA/KPA.

- (4) APIP pada K/L/D/I Penanggung Jawab Anggaran, melakukan audit terhadap pelaksanaan Swakelola.

D. Kesimpulan

1. Pengadaan barang/jasa secara swakelola dilakukan untuk pengadaan pekerjaan bukan dalam bentuk pembelian barang.
2. Dalam pengadaan secara swakelola dimungkinkan terdapat pengadaan barang yang pelaksanaannya harus melalui penyedia.
3. Pelaksanaan pengadaan secara swakelola dapat dikerjakan oleh:
 - a. Instansi pemerintah sendiri (penanggung jawab anggaran);
 - b. Instansi pemerintah lain penanggung jawab anggaran;
 - c. Kelompok masyarakat.
4. Dalam hal swakelola dilaksanakan oleh instansi sendiri, tim swakelola yang terdiri dari tim prencana, tim pelaksana, dan tim pengawas, dibentuk PA/KPA penanggung jawab anggaran. Penggunaan tenaga ahli dari luar instansi dibolehkan dengan jumlah tidak lebih dari 50% dari jumlah pegawai instansi penanggung jawab anggaran yang terlibat dalam tim swakelola.
5. Dalam hal swakelola dilaksanakan oleh instansi pemerintah lain, Pelaksanaan swakelola didasarkan pada nota kesepahaman (MOU) antara PA/KPA penanggung jawab anggaran dengan Pimpinan instansi pemerintah lain pelaksana swakelola. Tim perencana dan Tim pengawas dibentuk oleh PPK pada instansi penanggung jawab anggaran dan dapat mengikutsertakan pegawai dari instansi pemerintah lain pelaksana swakelola. Tim pelaksana swakelola dibentuk oleh Ketua tim pelaksana swakelola pada instansi pemerintah lain pelaksana swakelola.
6. Dalam hal swakelola dilaksanakan oleh kelompok masyarakat, PA/KPA penanggung jawab anggaran menawarkan pekerjaan swakelola kepada kelompok masyarakat yang dianggap mampu melaksanakan pekerjaan swakelola. Kelompok masyarakat mengajukan proposal/perencanaan swakelola. Perencanaan swakelola ditetapkan oleh PPK instansi penanggung jawab anggaran. Pekerjaan swakelola dilaksanakan berdasarkan kontrak antara PPK penanggung jawab anggaran dengan Ketua Kelompok Masyarakat Pelaksana swakelola. Penyaluran dana swakelola dilakukan secara bertahap:
 - a. 40% (empat puluh perseratus) dari keseluruhan dana Swakelola, apabila Kelompok Masyarakat Pelaksana Swakelola telah siap melaksanakan Swakelola;
 - b. 30% (tiga puluh perseratus) dari keseluruhan dana Swakelola, apabila pekerjaan telah mencapai 30% (tiga puluh perseratus); dan
 - c. 30% (tiga puluh perseratus) dari keseluruhan dana Swakelola, apabila pekerjaan telah mencapai 60% (enam puluh perseratus).

Pencapaian kemajuan pekerjaan dan dana Swakelola yang dikeluarkan, dilaporkan oleh Kelompok Masyarakat Pelaksana Swakelola secara berkala kepada PPK.

pengawasan pelaksanaan pekerjaan dilakukan oleh Kelompok Masyarakat Pelaksana Swakelola.

Daftar Pustaka

1. Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah .
2. Peraturan Presiden Nomor 35 tahun 2011 tentang Perubahan Kesatu Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah .
3. Peraturan Presiden Nomor 70 tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
4. Peraturan Presiden Nomor 172 tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
5. Peraturan Kepala LKPP nomor 14 tahun 2012 Petunjuk Teknis Pelaksanaan Perpres Nomor 70 Tahun 2012.