

Better Policies Better Lives

Annual Swakelola Tipe III Evaluation: use case from 2020

August 2021



SOLIDARITAS

TABLE OF CONTENTS

1. Introduction.....	1
2. Background to the Swakelola Tipe III mechanism.....	2
3. Evaluation Purpose, Users, and Questions.....	5
3.1. Evaluation Purpose.....	5
3.2 Primary Intended Users and Audience.....	5
3.3 Evaluation Questions.....	6
4. Evaluation Approach, Methods and Limitations.....	7
4.1 Overall approach.....	7
4.2 Evaluation Process and Methods.....	7
4.3 Limitations.....	8
4.4 Summary of case studies.....	9
5. Findings and Conclusions: To what extent are stakeholders aware of Swakelola Tipe III? (KEQ1)	13
Conclusion and implications.....	15
6. Findings and Conclusions: To what extent is Swakelola Tipe III being used? (KEQ 2).....	17
Conclusions and implications.....	18
7. Findings and Conclusions: What are the challenges stakeholders face when using, or planning to use the Swakelola Tipe III mechanism? (KEQ3)	20
Challenges prior to contract signing.....	20
Challenges post contract signing.....	23
Challenges related to COVID-19.....	23
Conclusion and implications.....	24
8. Findings and Conclusions: In what ways have key stakeholders (KSI and LKPP) responded to the findings from the previous Swakelola Tipe III Evaluation? (KEQ4)	25
Conclusions and implications.....	28
9. Findings and conclusions: What role has KSI and LKPP played in enabling or encouraging the use of Swakelola Tipe III? (KEQ5)	29
10. Findings and conclusions: What are the prospects for the sustainable use of Swakelola Tipe III in the future? (KEQ6).....	30
Annex 1 - List of interviewees	36
Annex 2 - Case Studies.....	37
AKATIGA dan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.....	37
Yayasan PATTIRO dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.....	44
Perkumpulan Pilar Nusantara dan Bappelitbangda Sulawesi Selatan	51
Perkumpulan SuaR Indonesia dan Bappeda Kabupaten Kediri.....	60
Annex 3: Confirmed 2020 Swakelola Tipe III Contracts	68

1. INTRODUCTION

This document presents the results of the evaluation study of the *Swakelola Tipe III* (“self-management type III”) procurement mechanism introduced in *Peraturan Presiden nomor 16 tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah* (Presidential Decree number 16/2018 about government procurement of goods and services, hereafter “Perpres 16/2018”). This mechanism enables governments to directly contract *organisasi kemasyarakatan* (civil society organisations, hereafter “Ormas”) to carry out activities. The inclusion of this mechanism in Perpres 16/2018 is at least in part due to advocacy by the Australian-funded Knowledge Sector Initiative (KSI) together with a number of its partner policy research institutes (PRIs)¹. Since the mechanism was created, KSI and *Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang Jasa Pemerintah* (National Public Procurement Agency, hereafter “LKPP”) have been actively socialising Perpres 16/2018 and *Swakelola Tipe III* mechanism to both governments and Ormas. Two subsequent regulations *Peraturan Presiden nomor 12 tahun 2021 tentang perubahan atas Peraturan Presiden nomor 16 tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah* (Presidential Decree number 12/2021 about changes to the Presidential Decree number 16/2018 about government procurement of goods and services, hereafter “Perpres 12/2021”) and *Peraturan Lembaga LKPP nomor 3 tahun 2021 tentang Pedoman Swakelola* (LKPP Agency Regulation number 3/2021 about *Swakelola* Guidance, hereafter “Perlem LKPP 3/2021”) were released in early 2021 as an update to and replacement of Perpres 16/2018.

To understand the extent to which *Swakelola Tipe III* is being used and to learn from existing examples to improve socialisation and advocacy efforts related to procurement, in January 2021 KSI commissioned SOLIDARITAS to conduct a study of *Swakelola Tipe III* cases from the 2020 financial year. This is the second such evaluation commissioned by KSI and conducted by SOLIDARITAS, the first of which was conducted in 2020 about the cases from 2019. A three-person evaluation team, consisting of Nanda Sirajulmunir as the Technical Advisor, Emma Piper as Lead Researcher and Yulita Muspitasari as Researcher, were responsible for conducting this evaluation and preparing this report.

The remainder of this report is structured as follows: background information about the *Swakelola Tipe III* mechanism, KSI and the government institutions in charge of managing procurement are detailed in Section 2. Section 3 outlines the purpose of the evaluation, the primary and intended audiences for this evaluation, and the evaluation questions that were used to guide this research process. Section 4 describes the overall approach, the methods and limitations of this evaluation and Sections 5 - 9 describe the main findings and conclusions related to the extent to which *Swakelola Tipe III* is being used. Section 10 concludes the report with considerations for how KSI, DFAT and the Indonesian government might continue to support the use of *Swakelola Tipe III* in the future. Various annexes provide information about case study informants, the full case studies themselves and a list of known cases of *Swakelola Tipe III* and are referenced throughout this report.

¹ A second mechanism of interest is the specific process for the procurement of research described in Pasal (clause) 62 of Perpres 16/2018. KSI also contributed significantly to the inclusion of Pasal 62 in Perpres 16/2018; however, Pasal 62 has been covered in a separate exercise by KSI.

2. BACKGROUND TO THE SWAKELOLA TIPE III MECHANISM

One of KSI's five End-of-Program Outcomes (EOPOs) for 2022 is EOPO 1: 'Better funding mechanisms underpinned by clear and coordinated agendas for quality policy research'. A key initiative expected to contribute to the achievement of EOPO 1 is KSI's support to the implementation of Perpres 16/2018, plus its ancillary regulations and subsequent regulations.

About Perpres 16/2018

On 15 March 2018, President Joko Widodo signed Perpres 16/2018, which took effect on 1 July 2018. This new regulation reflected a revision to government procurement processes previously governed by Perpres 54/2010.² The aspect of this regulation of relevance to this evaluation is the creation of a new type of self-implemented (*swakelola*) activity which allows government bodies to directly contract non-commercial entities to provide a variety of services, known as Swakelola Tipe III.

Perpres 16/2018 was replaced and updated in early 2021 by Perpres 12/2021 and Perlem LKPP 3/2021. Specifically in relation to Swakelola Tipe III, these regulations have refined the Ormas eligibility criteria, simplified the planning, preparation and procurement stages and added the potential for sanctions. These changes are explained in further detail in Section 8.

To note: *The interviews and case studies in this evaluation are about contracts carried out in 2020, before Perpres 12/2021 and Perlem LKPP 3/2021 came into force. They were therefore carried out in accordance with Perpres 16/2018.*

About Swakelola Tipe III

Under previous procurement regulations, the government was unable to contract non-profit, non-government organisations. Public tendering was reserved for for-profit entities (*badan usaha*), and public universities (*perguruan tinggi negeri*) and individual experts (*tenaga ahli*) could be contracted as part of swakelola arrangements. This was considered a barrier to the procurement of research, since many research providers are either (1) small, not-for-profit entities or (2) private educational institutions which do not have affiliated for-profit entities.

The main intent behind Swakelola Tipe III is to allow government entities (through *Pejabat Pembuat Komitmen, PPK*) to enter into contracts with *Organisasi Masyarakat* (represented by *Ketua Ormas*) to deliver activities.³ This mechanism allows policymakers to commission services from a wider range of organisations, including non-profit and mission-driven (rather than profit-driven) organisations.

Key findings from the previous evaluation

The first evaluation of Swakelola Tipe III was conducted in the first half of 2020 and focused on 2019 contracts to understand the extent to which Swakelola Tipe III was being used, by whom and how the mechanism was being implemented.

The study found five confirmed contracts for Swakelola Tipe III in 2018 and 41 confirmed Swakelola Tipe III contracts in 2019 for a range of purposes, including research. These examples were either known to KSI

² The revisions to government procurement as reflected in Perpres 16/2018 were described as "fundamental changes" by Indonesian Finance Minister Sri Mulyani Indrawati; key changes included increasing the threshold for direct appointment of vendors for consulting services, increasing the authority of state enterprises to manage their own procurement processes, allowing for the appointment of procurement agents to implement procurement processes on behalf of government entities, and emphasizing e-procurement processes. See for example: <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/06/29/095114526/tender-barang-dan-jasa-akan-ditinggalkan-pemerintah>.

³ There are three other types of Swakelola, namely:

Tipe I, which allows for implementation through employees of other government institutions and/or *tenaga ahli*.

Tipe II, which allows for implementation through contracts with other government entities, including public universities); and

Tipe IV, which allows for implementation through contracts with *kelompok masyarakat (pokmas / community groups)*.

and LKPP or identified through the LKPP online *Sistem Informasi Rencana Umum Pengadaan* (SIRUP) and then confirmed with the Ormas or government entity.

Based on four case studies of 2019 contracts, the evaluation team found that the main benefit of the Swakelola Tipe III mechanism has been to formalise and legitimise collaborative relationships between governments and Ormas. This means that since the advent of Swakelola Tipe III: (1) the results of Ormas' work with the government can now be attributed to the organisation, rather than the individuals hired through Swakelola Tipe I, (2) Ormas are paid directly for the work that their staff undertake, enabling fair payment and proper financial reporting, as well as opening up a potential new funding stream for Ormas and (3) there is potential for capacity building of Ormas junior staff by involving them in government contracts. For governments, it was found that Swakelola Tipe III provides a fit-for-purpose mechanism which can create time and cost efficiencies in comparison to the other methods available for contracting third parties prior to Perpres 16/2018.

The key challenges identified in the evaluation were; ensuring that governments are sufficiently comfortable with Swakelola Tipe III to face the 'risks' associated with Badan Pemeriksa Keuangan (National Audit Board, hereafter "BPK") audit findings related to the use of Swakelola Tipe III, that Ormas are able to cover labour and core costs associated with Swakelola Tipe III contracts and that both parties are aware of potential issues and the ways to address them. Specifically related to the issue of cost, the evaluation found that (1) the common practice of using standardised government unit costs and (2) the minimal (or non-existent) institutional fee meant that in some cases, Ormas were unable to fully recover costs related to implementation of Swakelola Tipe III contracts. This in turn made Swakelola Tipe III contracts less appealing for Ormas and limits the potential for Swakelola Tipe III contracts to provide a viable funding stream for Ormas over the longer term.

The study concluded that uptake of the Swakelola Tipe III mechanism is most likely in situations where:

1. There is a clear connection between the work under contract and (a) the Ormas's mission and (b) the contribution to more effective government decision making/service delivery.
2. The government does not have the internal capacity to deliver the work to the desired standard, within the desired time frame.
3. The parties have knowledge of the Swakelola Tipe III process, or a willingness to learn.
4. The government is aware of the Ormas' capability due to their reputation or previous experience of working together.

The evaluation also looked at the support LKPP and KSI provided to encourage and enable use of Swakelola Tipe III. The findings showed LKPP and KSI provided support in three main ways: (1) conducting socialisation events, (2) providing general reference materials, and (3) providing specific guidance/templates. The various socialisation events had increased awareness and knowledge of the mechanism, especially amongst PRIs, further complemented by the AKATIGA general reference materials. However, amongst a wider audience, awareness of the mechanism was still relatively low.

Finally, the evaluation team identified ways KSI and LKPP can support successful use of Swakelola Tipe III by focusing on:

- (1) Improving and better targeting socialisation efforts
- (2) Updating and expanding existing socialisation materials and
- (3) Developing support systems to provide support to organisations undertaking Swakelola Tipe III.

Although the previous evaluation did not explicitly focus on the risks and impacts of the evolving COVID-19 situation in Indonesia, it was clear that COVID-19 presented both challenges and opportunities. The main challenge was related to the significant changes to 2020 plans and budgets to accommodate the COVID-19 response, including cancellation or revision of previously planned government-Ormas collaboration which had already been included in approved budgets and procurement plans. The main opportunity was the possibility for more formalised collaboration with Ormas as part of the larger government response to COVID-19.

Current Status

In the year since the last evaluation began, LKPP and KSI have continued socialisation and consultation efforts, moving them online to accommodate COVID-19 restrictions. KSI in particular has focused on collaborating with Civil Society Organisations (CSOs) to broaden socialisation and consultation efforts.

Specific socialisations and consultation held in 2020 include:

- Collaboration with the Pujiono Centre to hold an online training (socialisation) on Swakelola Tipe III on 4 May 2020, with 348 CSO participants from 31 provinces across Indonesia. The aim was to promote use of Swakelola Tipe III to respond to COVID-19.
- Socialisation on 27 August 2020 with Sekretariat Jaringan-antar-Jaringan (SEJAJAR), a network of CSOs, to promote the use of Swakelola Tipe III to respond to COVID-19. CSOs who attended the 4 May session and were identified as having potential to use Swakelola Tipe III were invited.
- Socialisation and Consultation to DFAT programs and their partners:
 - With participants from 35 CSOs and 3 government agencies who are partners of AIPJ, KIAT, INOVASI, MAMPU and PEDULI on 3 June 2020.
 - With participants from CSOs, government agencies, and representatives from INOVASI, KIAT, MAMPU dan PEDULI on 11 August 2020 (this is a follow up of the previous/above forum).
- Socialisation to local government and CSOs in South Sulawesi by KSI's partner, YASMIB/FITRA:
 - With participants from provincial governments on 18 June 2020.
 - Workshop with participants from the provincial government on 22 July 2020, which included socialisation of Swakelola Tipe III.
- Socialisation on Swakelola Tipe III with Bappenas on 1 September 2020.

In addition, other stakeholders outside of KSI have been promoting the use of Swakelola Tipe III, including:

- The Indonesian Association of Planners (IAP) held a session to build awareness of Swakelola Tipe III with members of its association (i.e. planners).
- Siap Siaga (a DFAT-funded program focused on disaster management and response) included reference to Swakelola Tipe III in the Ministry of Home Affairs (Kemendagri) guidelines for responding to COVID-19 and followed up with a Circular Letter from the Minister suggesting local government to work with CSO in handling COVID-19, using Swakelola Tipe III.
- The Ford Foundation's BUILD program held two sessions with Yayasan Bina Integrasi Edukasi. The first session was with LKPP for their 15 grantees and other partners as part of efforts to promote financial sustainability of those CSOs. The second session involved resource persons from AKATIGA and IRE sharing their experience using Swakelola Tipe III.
- Socialisation held in collaboration with Stop TB Partnership Indonesia (STPI) with their network and government partners, held on 24 September 2021.
- Yayasan Rumah Cemara, a CSO based in Bandung, working on the issue of HIV-AIDS, organised a socialisation session for its network and government partners, with LKPP on 14 October 2020. KSI provided inputs to the session and connected them with LKPP.

3. EVALUATION PURPOSE, USERS, AND QUESTIONS

3.1. EVALUATION PURPOSE

The purpose of this second evaluation of the Swakelola Tipe III mechanism is to:

- (1) Inform the Government of Indonesia (especially LKPP) of any improvements needed to the Swakelola Tipe III mechanism and how it is socialised and implemented.
- (2) Understand how Swakelola Tipe III mechanism was used in 2020, including the following:
 - a. To identify, document, and understand examples of use of the Swakelola Tipe III procurement mechanism in 2020.
 - b. To identify the circumstances under which the Swakelola Tipe III mechanism is likely to be (successfully) applied, especially considering the COVID 19 context.
- (3) Identify the ways in which stakeholders (including KSI) responded to the findings from the previous evaluation.

These purposes are expected to contribute to several broader goals, namely:

- (4) To improve the effectiveness and/or efficiency of socialisation efforts (conducted by LKPP and/or supported by KSI or other DFAT-funded programs) related to the Swakelola Tipe III
- (5) To provide input for KSI to develop a Significant Policy Change “Case Study” to be submitted to DFAT.
- (6) To provide an example of useful ways LKPP can monitor and evaluate policy changes and efforts to disseminate policy.
- (7) To provide considerations to KSI and DFAT regarding the future sustainability of the Swakelola Tipe III mechanism.

3.2 PRIMARY INTENDED USERS AND AUDIENCE

The **primary users** for information generated through this evaluation are:

- (1) **The KSI MEL team**, for whom the information will be relevant as the basis for potentially developing a Significant Policy Change case study and to inform future MEL efforts related to KSI support for procurement regulations.
- (2) **The KSI Policy and Innovation Development (PID) team who has been supporting work related to procurement regulations**, for whom the information will be relevant to inform future support to LKPP and PRI partners related to procurement regulations.
- (3) **LKPP**, especially the *Direktorat Pengembangan Strategi dan Kebijakan Pengadaan Umum*, for whom the information will be relevant to inform future efforts to develop, socialise, and monitor and evaluate procurement policy, especially related to Swakelola Tipe III and research.

The **secondary users** for information generated through this evaluation are:

- (1) **DFAT**, who may refer to the evaluation results as the basis for considering future Australian-funded support related to procurement regulations and the supply of knowledge for policy.
- (2) **AKATIGA and other KSI PRIs**, who may refer to the evaluation results as the basis for refining their strategy for engaging with government and/or promoting the use of Swakelola Tipe III.

Other audiences for information generated through MEL include:

- (1) **Other and other relevant civil society organisations** – to inform efforts to engage with and be contracted by the government.
- (2) **Other DFAT programs and other development partners** – to inform efforts to socialise relevant procurement mechanisms to their partners and to consider strategies for CSO sustainability.

3.3 EVALUATION QUESTIONS

In order to respond to the purposes and target audiences described above, this evaluation used the following set of Key Evaluation Questions to guide the research process:

- 1. To what extent are stakeholders aware of Swakelola Tipe III?**
 - a. How have stakeholders become aware of the Swakelola Tipe III mechanism?**
 - b. What are the reactions of participants to the Swakelola Tipe III socialisation events?**
 - c. To what extent are stakeholders interested in using Swakelola Tipe III?**

This question, along with its sub-questions, describes awareness of Swakelola Tipe III among those that have attended socialisation sessions on Swakelola Tipe III. "Stakeholders" in this context refers to the users or potential users of Swakelola Tipe III: ministries/state agencies, local governments, and civil society organisations. Awareness of the mechanism is the first stage in the process of using the mechanism, so it is important to understand the different ways in which stakeholders have found out about the mechanism, as well as their reactions to the socialisation events and whether the events encouraged their interest in Swakelola Tipe III.

- 2. To what extent is Swakelola Tipe III being used?**
 - a. How is Swakelola Tipe III being used by (a) government and (b) Ormas, including to procure research?**
 - b. In examples of use cases, why did the government and Ormas decide to use Swakelola Tipe III?**

This question focuses on documenting the ways in which Swakelola Tipe III is being used by both parties, including details of the types of work procured (including any examples of procurement of research) and the value of these contracts. This question also seeks to understand the key reasons for using the mechanism, according to stakeholders.

- 3. What are the challenges stakeholders face when using, or planning to use the Swakelola Tipe III mechanism?**
 - a. What kinds of challenges arise in the process before entering into a Swakelola Tipe III contract?**
 - b. What kinds of challenges arise once the Swakelola Tipe III contract has been signed?**
 - c. What suggestions do governments and Ormas have to improve the Swakelola Tipe III mechanism?**
 - d. What effects has COVID-19 had on the use of Swakelola Tipe III?**

This question focuses on documenting the challenges faced by Ormas and government that have successfully implemented one or more Swakelola Tipe III contracts, as well as for those who have tried to establish a contract but failed. This question will also look at how to improve the mechanism itself, according to the perspective of stakeholders and will provide some insights into the effect that COVID-19 has had on the use of the mechanism.

- 4. In what ways have key stakeholders (KSI and LKPP) responded to the findings from the previous Swakelola Tipe III Evaluation?**

This question aims to understand what actions KSI and LKPP have taken in response to the findings and recommendations from the Swakelola Tipe III evaluation that was carried out in 2020.

- 5. What role has KSI and LKPP played in enabling or encouraging the use of Swakelola Tipe III?**

This question seeks to identify the ways in which KSI and LKPP have contributed to uptake of the Swakelola Tipe III mechanism.

- 6. What are the prospects for the sustainable use of Swakelola Tipe III in the future?**

This question is future looking and will use the evidence gathered to make predictions about the prospects for use of Swakelola Tipe III going forward. This will also include any key risks that might affect uptake of the mechanism in the future.

4. EVALUATION APPROACH, METHODS AND LIMITATIONS

4.1 OVERALL APPROACH

SOLIDARITAS used a mixed methods approach, using the participants that joined the various KSI supported Swakelola Tipe III socialisation events throughout 2020 as the sample for this evaluation.

SOLIDARITAS sent out a questionnaire to all the participants that attended KSI socialisations to obtain breadth of information regarding awareness, use and the challenges related to Swakelola Tipe III, contributing to KEQs 1 - 3. To obtain the depth of information required to fully answer KEQs 1 - 3 and KEQ 5 - 6, SOLIDARITAS conducted four case studies of successful Swakelola Tipe III contracts conducted in the 2020 financial year. These cases were selected purposively, to cover the following characteristics:

- Responding to COVID-19
- Provincial and/or district government
- Attended a KSI socialisation in 2020
- Ormas that have used the mechanism for first time in 2020
- Ormas that have used the mechanism more than three times.

4.2 EVALUATION PROCESS AND METHODS

This section describes the main technical activities undertaken as part of this evaluation.

1. Follow up questionnaire.

SOLIDARITAS, with support from KSI, administered a follow up questionnaire to participants of KSI socialisation events, in order to understand how many participants went on to undertake Swakelola Tipe III contracts and their feedback on the usefulness of the socialisations.

The follow up questionnaire was sent to a total of 623 participants who attended KSI supported socialisation events in 2020. Of the 623 participants, 54 completed the questionnaire (51 participants from Ormas and 3 participants from the government).

2. Brief confirmation interviews with stakeholders that stated plans for a Swakelola Tipe III contract in the socialisation feedback survey and cases identified by KSI or KSI partners

Based on the secondary data from feedback questionnaires and the KSI reflection log, SOLIDARITAS conducted brief interviews with a representative from the Ormas to confirm use of the Swakelola Tipe III mechanism, a description of the activity and the benefits and challenges they have experienced.

SOLIDARITAS conducted confirmation interviews with eight Ormas (AKATIGA, CSIS, IAP, IRE, PATTIRO, PINUS, SMERU, and SuaR) and five government departments (Bappeda Kediri, Bappelitbangda South Sulawesi, Kemenkoekuin, KKP and KPPPA). A full list of interviewees can be found in Annex 1.

3. Swakelola Tipe III Case Studies

Based on the confirmation interviews, SOLIDARITAS proposed four cases covering different aspects of Swakelola Tipe III:

1. Kemenkoekuin and AKATIGA: first time use by a national government for COVID-19 research
2. KPPPA and PATTIRO: regular use by a national government for research
3. Bappelitbangda South Sulawesi and PINUS: first time use by a provincial government after attending KSI supported socialisation
4. Bappeda Kediri and SuaR: first time use by a district government for research after attending a KSI supported socialisation.

The case studies describe the key motivations for using Swakelola Tipe III and the experience both parties had of using the mechanism, including suggested improvements and the potential for use in the future. To develop these case studies, SOLIDARITAS conducted the following process:

- a review of key documents (where available)
- in-depth interview with a representative from the Ormas involved
- in-depth interview with Government representative

Each case study is a stand-alone document, drafts of which were shared with informants for further input. Each case study is summarised in Section 4.4 below; the full case studies can be found in Annex 2.

4. Supplementary interviews with key stakeholders

SOLIDARITAS conducted further interviews with KSI, LKPP and DFAT, to gather information on the extent of follow up on the recommendations from the previous evaluation (KSI and LKPP) and the potential of Swakelola Tipe III in the future (KSI, LKPP and DFAT).

5. Cross-Case Analysis for Swakelola Tipe III

Based on the information collected for each of the case studies, SOLIDARITAS conducted a cross-case analysis focusing on (1) identifying relevant similarities or differences across the cases in terms of use of the mechanism, the purposes and the challenges and (2) identifying the key contextual factors that enabled use of Swakelola Tipe III.

4.3 LIMITATIONS

Three main limitations of this evaluation have been identified and are detailed below:

Limited participation of LKPP due to timing and staff rotations

Staff in LKPP were rotated in February 2021 and the previous Director of Procurement Strategy and Regulations (*Direktorat Pengembangan Strategi dan Kebijakan Pengadaan Umum*), the main government champion for the Swakelola Tipe III work, was moved to another directorate. The Directorate of Procurement Strategy and Regulations and the new Director were then heavily involved in the development of Perpres 12/2021 and Perlem LKPP 3/2021 which were published mid-May 2021. This meant that LKPP were informed but not involved in this evaluation and SOLIDARITAS was unable to access LKPP data, including data relating to participants of LKPP socialisations. This evaluation was therefore based on KSI data only.

Case study approach

As a way of validating existing data and providing deeper insights relevant for understanding the current and potential future challenges regarding the use of Swakelola Tipe III, this evaluation study focused on exploring a small number of purposively selected cases. While these case studies provide in-depth insight into how Ormas and governments learned about the mechanism, its benefits and the challenges they face in using the mechanism, such an approach has potentially limited ability to generate findings that are generalisable across the wide variety of government institutions and Ormas that might potentially use the mechanism at some point. The small number of cases makes it likely that observations are not entirely representative, and also means that important but infrequently occurring aspects of Swakelola Tipe III may not have been picked up through these efforts. It is therefore important to regard the findings and conclusions of this study as initial and subject to ongoing exploration and verification.

Interpretation

During interviews, the evaluation team employed rapid qualitative methods of inquiry to identify key issues. Such evaluation methods are known to significantly rely on professional judgment, whereby members of the evaluation team have drawn upon their individual knowledge, experiences, and assumptions.

To mitigate potential biases in interpretation, the evaluation team has attempted to (1) substantiate potentially subjective findings using secondary interviews or other data and (2) adopt a consensus approach within the evaluation team to key findings and conclusions, as well as (3) confirm key findings or interpretations with informants, KSI or LKPP as relevant.

4.4 SUMMARY OF CASE STUDIES

Below are brief overviews of the four case studies of 2020 contracts. Full versions of these case studies can be found in Annex 2.

PINUS and Regional Development Planning and Research Agency (Bappelitbangda) South Sulawesi

This case study covers a three-week contract between PINUS and Bappelitbangda South Sulawesi to conduct training for local government officials on integrating planning and budgeting into the regional poverty reduction plan. This example was selected as a case study because it is a successful Swakelola Tipe III contract between Ormas and a provincial government, as well as representing the first time both parties have used the mechanism.

PINUS first heard about the mechanism from a WhatsApp group for the NGO communication forum, FIK-ORNOP. PINUS then attended a series of events throughout August and September 2020 in South Sulawesi, held by YASMIB and SEKNAS FITRA, with support from KSI, to learn more about the mechanism. At these events PINUS became interested in using Swakelola Tipe III but also became aware that they needed to audit the last three years of financial statements in order to fulfil all of the Ormas eligibility criteria⁴.

Bappelitbangda found out about the mechanism through YASMIB and also attended the YASMIB and SEKNAS FITRA socialisation events. During this process they identified several activities that required support from Ormas, including the training on planning and budgeting for poverty reduction for district government officials. Bappelitbangda was interested in working with Ormas and recognised that using the Swakelola Tipe III mechanism allowed for clear transfer of authority and was simpler from an administrative perspective than engaging individual experts through Swakelola Tipe I, which had been the method previously used to obtain input from Ormas.

As a result of the socialisation events and with YASMIB's assistance, PINUS committed to completing the required audits so that they could collaborate with Bappelitbangda to train district officials. This process was finished by mid-October. Bappelitbangda directly selected PINUS for this contract, as they had fulfilled all the eligibility criteria and had the relevant experience. PINUS then prepared a budget based on their own cost estimations, however Bappelitbangda requested that PINUS revise the budget using the government unit cost document *Standar Biaya Masukan* (SBM) as the reference. This revised budget was accepted and Bappelitbangda prepared an MOU that was signed by the two parties at the end of October 2020, followed by the contract which was signed at the end of November 2020. The contract was worth IDR 500,000,000, to be paid in a lumpsum at the end of the contract.

PINUS conducted three rounds of training to district officials from South Sulawesi province over 10 days at the beginning of December 2020. PINUS provided a final report on the activities which was submitted to Bappelitbangda who issued formal receipt of the document, or *Berita Acara Serah Terima* (BAST), in mid-December 2020. The payment was due to be completed by the end of December, but there was a delay due to a backlog of payments. PINUS received payment in January 2021. After implementation and payment was complete, YASMIB held a meeting with PINUS, the Bappelitbangda team in charge of the contract, plus representatives from the government finance, procurement, and inspectorate departments to review all the documentation and confirm that all the administrative processes were complete.

PATTIRO and Ministry of Women's Empowerment and Child Protection (KPPPA)

This case study is about a two-month contract between PATTIRO and the Assistant Deputy for Gender Mainstreaming in the Economy, from the Gender Equality Department of the KPPPA. The work under this contract was an evaluation study on the Gender Analysis Pathway and the Gender Budget Statement, two approaches used to assess the gender responsiveness of budgets. The resulting policy brief was used by the Gender Equality Department as input in the development of the draft Presidential Regulation on

⁴ This element of the criteria has since been removed as part of the new regulations; Perpres No.6 / 2021 and Perlem LKPP No. 3 / 2021

Gender Mainstreaming. This example was selected as a case study because (1) it is a successful contract between Ormas and a national ministry, (2) this is the fourth time the parties have collaborated using Swakelola Tipe III and (3) PATTIRO joined a socialisation event supported by KSI in 2020.

Although PATTIRO has collaborated with KPPPA since 2018 using Swakelola Tipe III, PATTIRO only became aware that they were using Swakelola Tipe III after attending a KSI supported socialisation in 2020. PATTIRO has an interest in using the mechanism because it provides a new source of funding, it supports a relationship between community and the government, it supports public participation in fiscal transparency and the mechanism enables greater Ormas participation in the management and planning of activities in comparison to Swakelola Tipe I.

KPPPA learned about Swakelola Tipe III shortly after Perpres No 16 / 2018 came into force in 2018 after attending an internal focus group discussion held by the UKPBJ to socialise the new procurement regulation. With the support of UKPBJ, the Gender Equality Department collaborated with PATTIRO in 2018, 2019 and 2020. KPPPA has an interest in using the mechanism because they regularly need insights and information from the community, plus Swakelola Tipe III allows for direct collaboration and enables Ormas to participate in the planning and management of these activities.

As KPPPA had already worked with PATTIRO a number of times before 2020, the department were aware of PATTIRO's expertise in the area of gender budgeting. KPPPA also wanted to obtain community perspectives from the areas where PATTIRO has networks, so KPPPA directly selected PATTIRO to deliver this contract. For PATTIRO, this contract offer was interesting for several reasons; it was a continuation of previous work and relationships with KPPPA, it provided PATTIRO with the opportunity to provide policy input and the work was within their capacity, as a result PATTIRO was happy to accept this request. The two organisations already had a pre-existing MOU, so PATTIRO went ahead with developing a budget using the government SBM as a reference. The budget was limited due to COVID-19 related budget reallocations, so PATTIRO negotiated with KPPPA regarding the number of locations and activities to fit with the budget available. The final contract was for a total value of IDR 49,500,000 to be paid in a lumpsum at the end of the contract. The contract was signed at the end of August 2020.

PATTIRO conducted a desk review and, due to the COVID-19 pandemic, online focus group discussions to collect data. PATTIRO provided informal and formal progress updates and submitted a final report, along with their invoice for payment in the final quarter of 2020. Payment was processed as planned and PATTIRO signed a formal notification of receipt. The contract then passed an internal audit by the Inspectorate of KPPPA.

SuaR and the District Planning and Development Agency, Kediri (Bappeda Kediri)

This case study is a Swakelola Tipe III contract between regional Ormas SuaR and Bappeda Kediri to conduct research on the impact of a new local airport. This case was selected for two reasons; first because it is an example of a contract between an Ormas and a district government and second because both parties attended socialisations supported by KSI in 2020.

SuaR has worked regularly with the government, including Bappeda, since the SuaR's inception, with individual staff members participating in government events and providing input as a paid individual through Swakelola Tipe I. The SuaR team first heard of Swakelola Tipe III from an event held by Oxfam and Prakarsa in March 2019, during a discussion on sustainable funding. From SuaR's perspective the mechanism provides an opportunity for Ormas to further contribute to development and it has potential to become a new funding source for Ormas. As a result, SuaR began systematically sharing the information received at the workshop, as a way of raising awareness of Swakelola Tipe III locally among Ormas and district government departments. One of the government departments that SuaR approached was Bappeda Kediri, who was not aware of the mechanism previously. Initially SuaR hoped that Bappeda Kediri would host a socialisation event, but Bappeda Kediri were also interested in attempting to use the mechanism, and together the parties identified a piece of research that would be suitable. The research was about the impact of a new local airport, which was originally planned as a Swakelola Tipe II contract in collaboration with a government university. However, Bappeda Kediri wanted to understand the impact

on the community and felt that this would be achieved more effectively by working with an Ormas that had strong community networks.

An MOU between the two organisations was signed in February 2020, but there was still hesitancy among some government stakeholders who were confused about the technical process. SuaR prepared a budget and Bappeda Kediri began the administrative process of modifying the budget from Swakelola Tipe II to Tipe III, which was delayed by COVID-19 and preparations for district elections that were due to take place at the end of the year. In the third quarter of 2020 with the budget secured, SuaR received information about a KSI socialisation event and invited Bappeda Kediri to attend. This event provided both Ormas and government with the technical understanding they required to confidently go ahead with their plan to use the mechanism, as well as sufficient information to gain the confidence and approval of all the relevant government stakeholders. The paperwork was prepared, and the contract was signed in August 2020. The value of the contract was IDR 99,550,000 due to be paid as a lumpsum at the end of the contract.

As the community perspective was a key reason for contracting SuaR for this research, the parties decided to go ahead with face-to-face interviews and focus group discussions despite the COVID-19 pandemic, but with strict health protocols to protect both informants and the researchers. SuaR prepared preliminary, mid-term and final reports on the study which were submitted to Bappeda Kediri. The final report was received at the end of November 2020 and the payment for the research was processed according to the contract.

AKATIGA and the Coordinating Ministry of Economy (Kemenkoekuin)

This case study is about contract between AKATIGA and Kemenkoekuin for a study on the effects of COVID-19 on micro, small and medium enterprises (MSMEs) in Greater Jakarta. This study was commissioned by an advisor to the Minister (*Staf Ahli Menteri*) and the resulting policy brief was used by the COVID-19 prevention committee as policy input. This contract was selected as a case study because it is an example of a contract between an Ormas and a national government, it is an example of first use of the mechanism by both parties and the work commissioned is related to COVID-19 prevention.

Since its inception, AKATIGA has worked with the government, providing expert input through the Swakelola Tipe I mechanism and also utilising donor funding to conduct work to support the government. AKATIGA was one of the original organisations involved in advocacy for a procurement mechanism that would enable the government to directly contract Ormas, even providing input to the draft regulations for what would become Perpres 16/2018, as well as developing a handbook about Swakelola Tipe III. However, up until this point AKATIGA had never conducted a Swakelola Tipe III contract themselves. Kemenkoekuin had previous experience of working with AKATIGA and originally planned to collaborate with AKATIGA on this study using Swakelola Tipe I, but AKATIGA suggested using Swakelola Tipe III instead. Kemenkoekuin were hesitant to begin with, but with after receiving a consultation from LKPP, the Kemekoekuin team gained the understanding and reassurance needed to go ahead with using Swakelola Tipe III.

Kemenkoekuin completed the internal administrative process to modify the budget from Swakelola Tipe I to Tipe III and AKATIGA prepared a budget using the government SBM, plus INKINDO for personnel costs, and also prepared the administrative documents required. The 10 week contract began on 1st October 2020 and was worth a total of IDR 213,200,000, which was paid in three instalments after receipt of the initial report, mid-term report and final report.

AKATIGA conducted a desk review and collected primary data from 60 wards in two locations, the findings of which were developed into a policy brief and a presentation to stakeholders. There were several changes during the contract, including an increase in the number of informants, an extension to the contract by an extra two weeks and a change to the last payment milestone from the final report to a draft of the final report. The latter two changes were formalised in an addendum to the original contract. The milestones were all submitted according to the revised contract and formal receipt from the

government was provided for each, along with payment. The contract has also subsequently passed an audit by the National Audit Body (BPK).

5. FINDINGS AND CONCLUSIONS: TO WHAT EXTENT ARE STAKEHOLDERS AWARE OF SWAKELOLA TIPE III? (KEQ1)

This section presents the main findings and conclusions of the evaluation that are focused on answering KEQ1; ‘To what extent are stakeholders aware of Swakelola Tipe III?’, based on (1) the socialisation follow up questionnaire and (2) Swakelola Tipe III contracts known to KSI.

This question seeks to understand the awareness of Swakelola Tipe III among those that have attended socialisation sessions on the mechanism. “Stakeholders” in this context refers to the users or potential users of Swakelola Tipe III: ministries/state agencies, local governments, and Ormas. Awareness of Swakelola Tipe III is the first stage in the process of using the mechanism, so it is important to understand the different ways stakeholders have found out about the mechanism, as well as their reactions to the socialisation events and whether the events encouraged their interest in Swakelola Tipe III.

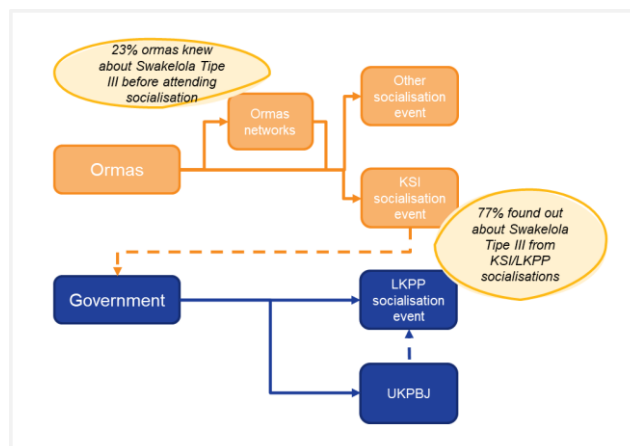


Figure 1: Ways in which government and Ormas found out about Swakelola Tipe III

Based on the findings from this evaluation, one of the main ways both Ormas and government found out about the Swakelola Tipe III mechanism was through socialisation events supported either by KSI, LKPP or other organisations⁵. This was the way that 77% of respondents from socialisation follow up questionnaire⁶ found out about Swakelola Tipe III, as well as CSIS (this Ormas found out about the mechanism from a KSI socialisation) and Ikatan Ahli Perencanaan Indonesia (IAP) (this Ormas found out about the mechanism from an LKPP socialisation). The other common way of finding out about Swakelola Tipe III for Ormas was through Ormas networks which sparked an interest in the mechanism and led to attending a socialisation. All four of the Ormas in the case studies were aware of the Swakelola Tipe III mechanism before attending a socialisation, as were 23% of questionnaire respondents. On the government side, there were two other ways this evaluation identified of finding out about Swakelola Tipe III: firstly, through the Ormas either during discussions about potential collaboration when the Ormas suggested using Swakelola Tipe III instead of Swakelola Tipe I (as happened with Kemenkoekuin and AKATIGA), or through socialisations or informal discussions held by Ormas with government for the purposes of sharing information about the mechanism (as with Bappeda Kediri who found out from SuaR, and Bappelitbangda who found out from YASMIB) and; secondly, by hearing directly from their government department’s *Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa* (UKPBJ)⁷ (as happened with KPPPA).

Respondents from the socialisation follow up questionnaire had strong positive reactions to the socialisation events, with 94% rating the events as relevant and 97% stating that the events helped increase their understanding of Swakelola Tipe III (see Figure 2). Aspects that were most relevant include understanding the criteria and process, networking with potential government partners and consultations with the government. This is also reflected in the case studies, with PATTIRO stating that understanding

⁵ 13% of questionnaire respondents attended a socialisation event hosted by: Bappelitbangda Kabupaten Sidrap, PETRA UNDP, Pujiono Center, INFID, YASMIB, OXFAM and MDMC

⁶ The follow up questionnaire was sent to 632 participants of KSI supported socialisation events, of this number 54 responded (51 Ormas, 3 government)

⁷ This is the current formal name of the department, but it is sometimes also referred to as; Unit Layanan Pengadaan (ULP), or PBJ (Pengadaan Barang/Jasa). The department will be referred to as UKPBJ for the remainder of this report

the Ormas criteria and the overall process was useful and Bappeda Kediri stating that a key point for them was hearing from other governments that have implemented Swakelola Tipe III.

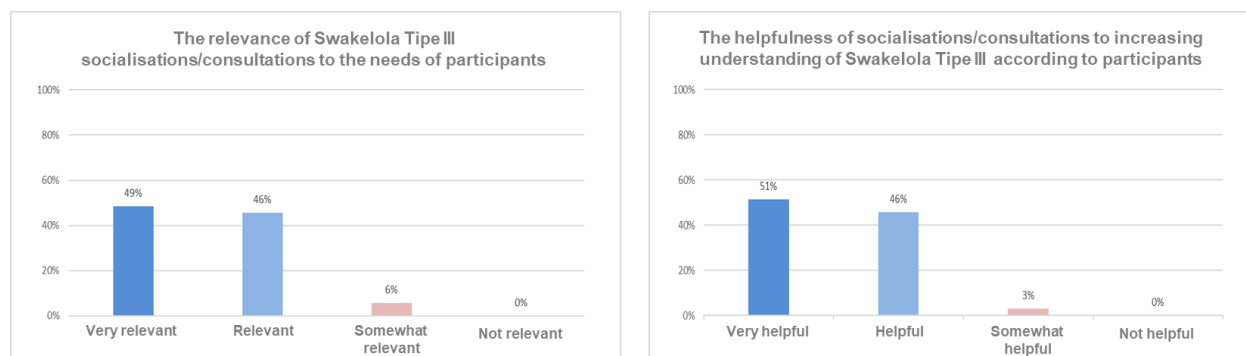


Figure 2: Participant reactions to Swakelola Tipe III socialisation and consultation events

Suggested improvements to the socialisation events from participants include: sharing success stories; involving the government, including decision makers; providing technical support and mentoring, such as through a question and answer page on a website and; setting up a communication group for Ormas and governments interest in the mechanism and/or networking meetings.

In terms of whether the socialisations have sparked an interest in using the mechanism, most of the questionnaire respondents were Ormas and therefore the responses are not able to accurately describe the government perspective⁸. However, based on results of the questionnaire, the socialisations seemed to have successfully increased awareness of and sparked an interest in the mechanism. Of the 45 Ormas who attended socialisations by KSI, LKPP or others, only two stated that they were not interested in the mechanism, although they were still open to discussing it. There were three respondents that are interested and in fact have already used the mechanism. The remainder (40 Ormas) stated that they are interested but still have challenges they need to overcome. These challenges include communicating with potential government partners (11 Ormas have this issue), while others (a further 10 Ormas) still need to fulfil at least one of the criteria, the most common being 3 years of audited accounts.⁹ A further 17 Ormas said that they face multiple challenges, including those previously discussed, in addition to a lack of technical understanding of the mechanism on both the Ormas and government side. The final two Ormas respondents stated that they had already used the Swakelola Tipe III mechanism in their questionnaire response, however, upon confirmation it appears that these organisations have not yet carried out a Swakelola Tipe III contract.

Based on the above findings, at least from the Ormas perspective, the socialisations appear to have helped to confirm Ormas interest in the mechanism. However, these results also highlight that interest is not sufficient to ensure use, as the majority of Ormas respondents face at least one challenge; either finding a government partner, fulfilling the eligibility criteria, or both. Linked to finding a government partner is a challenge related to the awareness and understanding of the mechanism from the government side. It is hard for Ormas to find government partners when many governments either do not know the mechanism or have concerns about using it. This challenge (among others) will be further explored in the section below.

⁸ Of the three government respondents, 1 stated they are interested in the mechanism and have already used it, 1 stated they were interested but needs further discussion and 1 stated they were not interested but open to further discussion.

⁹ The criteria have since been revised in Perpres 12/2021 about changes to Perpres 16/2018 about procurement of goods and services by the government. The revised criteria no longer require Ormas to be audited.

Box1: Two 'positive deviant' examples of socialisations leading to successful use of Swakelola Tipe III

YASMIB support for Swakelola Tipe III in South Sulawesi

YASMIB and Seknas-FITRA worked with both the government and Ormas in South Sulawesi to promote use of the Swakelola Tipe III mechanism. YASMIB began by meeting with leaders in the government to socialise Swakelola Tipe III in order to obtain their acceptance of the mechanism, buy-in for promoting its use in the province, as well as to scope out potential departments interested in using the mechanism. YASMIB then conducted a socialisation with Ormas focused on the criteria and brought together interested government departments and interested Ormas to identify potential collaborations. It was through this process that PINUS and Bappelitbangda decided to collaborate. YASMIB then supported interested Ormas to fulfill any outstanding criteria, including supporting PINUS to be audited. Then, YASMIB provided mentoring to PINUS and Bappelitbangda throughout the contracting process, including bringing together the finance department, inspectorate, and procurement teams from Bappelitbangda to discuss the contract and also to evaluate it at the end, ensuring all the documentation was complete.

UKPBJ socialisation and support for Swakelola Tipe III in KPPPA

One anomaly among the results was PATTIRO and the Ministry of Women's Empowerment and Child Protection (KPPPA) who took part in the case studies, because use of the mechanism was led by the government. The two organisations have conducted three Swakelola Tipe III contracts, the first being in 2018, however PATTIRO only became aware that the mechanism used to contract them was Swakelola Tipe III after they attended a KSI socialisation in 2020. The technical team from KPPPA was made aware of the mechanism in 2018 through a focus group discussion carried out by the UKPBJ in their department soon after Perpres No. 16/2018 came into force. This active socialisation by the KPPPA UKPBJ to the various technical teams meant that, from the beginning, Swakelola Tipe III has been viewed as just another option that is available to them for procuring services. As such, the technical team in this case was confident to use the mechanism, sought advice from the UKPBJ and engaged the UKPBJ in the contract from the start to make sure that the process was being carried out in line with the regulations.

CONCLUSION AND IMPLICATIONS

Socialisation is considered a critical first step in promoting use of the Swakelola Tipe III mechanism, because without it none of the parties would realise that there is potential to enter into a contract. There is evidence that the socialisation efforts conducted by LKPP and KSI (and others) so far have increased awareness of Swakelola Tipe III among stakeholders and have at least maintained, if not increased, interest in the mechanism. For governments, it appears to be important to obtain information about the mechanism directly from the government itself, ideally UKPBJ or LKPP, to secure their confidence in using Swakelola Tipe III.

The example of PATTIRO demonstrates that it is in fact not even necessary for Ormas to know about the Swakelola Tipe III mechanism to undertake this type of contract, because when governments have fully understood the mechanism and have integrated it into their procurement system, it simply becomes one of the procurement options available to technical departments. However, at this point in the change process it is still optimal for Ormas to receive socialisations to ensure they are aware that the mechanism exists and understand the eligibility criteria, so they can further promote use of the mechanism to their government networks.

As a result of the above, there are several implications for future socialisation efforts. The first is that in the future, LKPP or various development actors in collaboration with LKPP should intensify socialisation efforts with the government, because government is the main user of the regulation. From the case studies and the example of AKATIGA and Kemenkoekuin, information direct from a source of authority like LKPP (or UKPBJ) is often a positive determining factor in decisions to use the mechanism. In addition, feedback from both Ormas and government has indicated that government knowledge of the mechanism is limited and inconsistent. There are also implications for the targeting of government socialisations and the need to focus on two different audiences within government departments: the leadership, to promote acceptance of the mechanism, potentially even developing local regulations to formally authorise local

level use; and the technical teams involved in the contract including PPK, UKPBJ, inspectorate and finance representatives. Ormas should still be made aware of the criteria through socialisation focused on the eligibility criteria and an overview of the process.

Another implication for improving awareness of Swakelola Tipe III is that socialisations should also be accompanied by consultations and match-making opportunities between interested government departments and eligible Ormas. Consultations enable the parties to a Swakelola Tipe III contract to ask questions specific to their context and these opportunities help governments to troubleshoot issues during the Swakelola Tipe III process.

A final implication is related to the role of the UKPBJ. Many of the issues raised related to socialisations and government knowledge of the mechanism could be resolved by the active participation of the UKPBJ. This was also raised in the previous evaluation, noting that the original intention of the UKPBJ as outlined in Perpres No. 16/2018 was as “the center of excellence for procurement of goods and services”¹⁰. It would be more efficient for LKPP to focus socialisation on the UKPBJ teams, with the expectation that the UKPBJ teams would then actively socialise the new mechanism within their own government technical departments, following the example of the UKPBJ from KPPPA.

¹⁰ The original wording is “*menjadi pusat keunggulan Pengadaan Barang/Jasa*”, article 1, paragraph 11 of Perpres 16/2018.

6. FINDINGS AND CONCLUSIONS: TO WHAT EXTENT IS SWAKELOLA TIPE III BEING USED? (KEQ 2)

Having understood the levels of awareness of Swakelola Tipe III, this question focuses on documenting the ways in which Swakelola Tipe III has been used by government and Ormas in 2020, including details of the types of work procured and the value of these contracts. This question also seeks to understand the key reasons for using the mechanism, according to stakeholders.

Note: *The evaluation team did not have access to any data from LKPP and therefore the information below is based on the cases already known to KSI, plus any additional cases that were identified through the follow up questionnaire sent to the participants of KSI supported socialisation events.*

From this data it has been confirmed that there were 18 Swakelola Tipe III contracts in 2020, with a combined total of at least IDR 109,493,760,000. This represents fewer confirmed contracts than 2019 (41 contracts were confirmed in 2019), however a much greater value (the value of the 2019 contracts was at least IDR 9,900,000,000). The lower number of contracts is likely due to a combination of the lack of access to LKPP data (see Section 4.3) and COVID-19, which may have diverted funds away from Swakelola Tipe III projects to be allocated for the pandemic response.

The 18 contracts identified were for a wide range of purposes including technical support, software development, strategy development, capacity building and policy analysis. There were also four contracts for the procurement of research.

The two organisations responsible for the greatest value contracts were: the Directorate of Marine Services of the Ministry of Marine and Fisheries and Yayasan Pendidikan Gunadarma. The Directorate of Marine Services created contracts with three Ormas which had a combined value of IDR 105,000,000,000 for the purpose of planting 50 hectares of coral reef in Bali as a labour-intensive project (*Padat Karya*) to both provide work for communities during the pandemic and to help restore and regenerate reefs in key tourism locations. Yayasan Pendidikan Gunadarma conducted three contracts in 2020, two related to software development with the Directorate of Health Service Facilities at the Ministry of Health and with the National Civil Services Agency, and one for training scholarships with the Research and Development Agency at the Ministry of Communication and Information Technology. These three contracts were worth a combined total of IDR 2,646,840,000.

Reasons for using Swakelola Tipe III from the government perspective

Part of understanding uptake of Swakelola Tipe III also requires considering why the mechanism is being used. Based on interviews with five government departments¹¹, the main motivations for use fell into two categories (1) convenience of the mechanism in comparison to other procurement options and (2) the quality of the goods and service the government obtained by working with Ormas.

In terms of convenience, in three out of the four case studies the government already had a working relationship with the Ormas, so Swakelola Tipe III provided a more convenient mechanism for

Box 2: Swakelola Tipe III contracts for research in 2020

Kemenkoekuin (Staf Ahli Menteri, Bidang Pembangunan Daerah) and **AKATIGA** for the study of the impact of COVID-19 on small enterprises in Bogor and Bekasi.

Contract value = IDR 213,200,000. (Case study)

Kementerian PPPA and PATTIRO for an Evaluation study on gender analysis pathway and gender budget statement.

Contract value = IDR 49,500,000. (Case study)

Kemendagri (Badan Litbang) and **CSIS** for External evaluation of Pilkada across the country.

Contract value: unknown

Bappeda Kediri and SuaR for Research on the impact of local airport.

Contract value = IDR 99,500,000 (Case study)

¹¹ Of these five: three are national departments (KKP, Kemenkoekuin and KPPPA), one is a provincial department (Bappelitbangda South Sulawesi) and one is a district department (Bappeda Kediri).

collaboration compared to Swakelola Tipe I because it is easier in terms of administration. Some government informants also said that Swakelola Tipe III is better than using public procurement because working with Ormas is cheaper or more efficient from a budgetary perspective and because, unlike public procurement, there is no budget threshold that triggers a tender process. In relation to the quality of work, the governments in this evaluation identified that the Ormas they wanted to collaborate with had the operational capacity and technical expertise the government lacked, mainly related to the government's need to obtain input from communities and to understand perspectives from rural areas. In the case of the Directorate of Marine Services, the Ormas selected had experience of conducting coral regeneration.

In addition to the two practical motivations identified above, the four case studies also identified a key condition that enabled use of Swakelola Tipe III for all the government departments interviewed, and that was trust. In the cases where the government had a prior working relationship with the Ormas, the trust had already been established through previous successful collaboration. For Bappelitbangda, key people within the department already knew of PINUS, although they had not worked together. This good reputation, plus the endorsement and support from YASMIB (an Ormas in South Sulawesi that acts as a government budget watchdog and a promoter of gender-based budgeting and an advocate for Swakelola Tipe III) was sufficient to ensure confidence from the government that the Swakelola Tipe III contract could be a success. In the case of the Directorate of Marine Services, the criteria stipulated in Perpres No 16/2018 helped to narrow down the number of suitable Ormas and this, combined with the Ormas' technical experience and proposal submissions, provided sufficient assurance to the government that these Ormas were qualified to do the work.

Reasons for using Swakelola Tipe III from the Ormas perspective

On the Ormas side, the key reasons for using Swakelola Tipe III covered four main themes, including because the mechanism: (1) Promotes the values of the Ormas (2) provides Ormas with a greater role in work planning and management of activities with the government (3) supports Ormas sustainability and (4) enables Ormas to continue of previous work or relationships with the government.

A key reason the majority of the Ormas in this study were willing to collaborate with the government is because it enables the Ormas to act as a bridge between the community and government to promote collaboration on issues of development, a core value of many Ormas. Other reasons Ormas outlined for collaborating with the government using Swakelola Tipe III are because Ormas have greater control over the work planning and management of the activities in comparison to Swakelola Tipe I, where Ormas are engaged purely as resource persons or experts through events. A further reason for using Swakelola Tipe III identified by three out of four of the Ormas from the case studies is related to sustainability, because Swakelola Tipe III provides the potential for government contracts to become a new funding stream. One Ormas also noted that an additional benefit of Swakelola Tipe III is that it incentivised them to establish better financial and administrative processes in order to fulfil the eligibility criteria and take advantage of this potential funding. The final reason identified by all Ormas in this study for wanting to conduct the work contracted under the Swakelola Tipe III is because it was a continuation of previous work and because it further developed their relationship with the government. This relationship building contributes to Ormas sustainability and also enhances the potential effectiveness of their work, as Ormas are more deeply engaged with the government on Swakelola Tipe III projects and report directly to the government.

CONCLUSIONS AND IMPLICATIONS

Based on the findings from this study there is evidence of Swakelola Tipe III being successfully used for a broad range of purposes, including for research, as well as a wide range of contract values, from IDR 49,500,000 to IDR 2.15 billion. Due to the limited data available it was only possible to confirm 18 contracts from 2020, significantly less than the 41 contracts from 2019, however it is likely that the 2020 cases are underreported. The purposes of the 2020 contracts are similar to the 2019 contracts and also align with

the purposes of Swakelola Tipe III outlined in the original Perpres 16/2018 and the updated regulations, including Peraturan LKPP 3/2021.

The motivations for using the Swakelola Tipe III mechanism identified in this study are similar to the potential benefits identified in the 2019 evaluation (see Box 3). One additional benefit identified from the government perspective through this evaluation is the convenience of the mechanism in terms of process and administration. Additional benefits from the perspective of the Ormas are the potential for Swakelola Tipe III to contribute towards sustainability of Ormas and that it enables greater control over the planning and management of collaborative projects with the government.

The motivations of Ormas and government for using Swakelola Tipe III align with each other in relation to promoting the values of the Ormas, providing Ormas with a greater role in work planning and management of activities and improving the quality of government service delivery and decision making. However, they potentially clash when it comes to the potential for Swakelola Tipe III to become a new income stream for Ormas and the convenience of the mechanism for the government related to budgetary efficiency, because Ormas costs may be higher than the government is able or willing to pay (see KEQ6 for further discussion).

Box 3: Identified potential positives of using Swakelola Tipe III from 2019 evaluation

Government:

- Better quality decision making/ service delivery
- Value for money

Ormas:

- Contributes to the mission of the organisation
- Develop/strengthen relationship with the government

7. FINDINGS AND CONCLUSIONS: WHAT ARE THE CHALLENGES STAKEHOLDERS FACE WHEN USING, OR PLANNING TO USE THE SWAKELOLA TIPE III MECHANISM? (KEQ3)

This question focuses on documenting the challenges faced by Ormas and governments that have successfully implemented one or more Swakelola Tipe III contracts during the planning, contracting and implementation stages. This question also looks at how to improve the mechanism itself, according to the perspective of stakeholders and provides some insights into the effect that COVID-19 has had on the use of the mechanism.

For all government and Ormas respondents interviewed, the majority of challenges occurred before the signing of the contract. In fact, many challenges for both Ormas and government were related to obtaining agreement to even use the mechanism. Once the decision was made to use the mechanism, government and Ormas identified challenges related to the administrative and procedural aspects of the mechanism. After the contract was signed the parties experienced fewer challenges, however respondents did identify issues related to reporting and payment. These challenges are explored further below.

CHALLENGES PRIOR TO CONTRACT SIGNING

Key challenge #1: insufficient knowledge of the mechanism among key government stakeholders

Four of five government departments interviewed identified inconsistent or insufficient knowledge of the Swakelola Tipe III mechanism across the government as a key challenge. This is significant because there are many stakeholders who need to be involved in a Swakelola Tipe III contract, from the *Pejabat Pembuat Komitmen* (PPK) and the technical team who make the agreement, manage the contract and the Ormas, to the UKPBJ, the finance department and inspectorate teams who evaluate the project and process the payment. All of these stakeholders must understand and agree to use of the mechanism for a Swakelola Tipe III contract to be carried out successfully.

Based on interviews with government informants, knowledge of Swakelola Tipe III is inconsistent across the stakeholders. For four of the five government informants, this lack of knowledge made it difficult to obtain the agreement of the key stakeholders to use the mechanism, particularly from the finance department. Furthermore, because UKPBJ teams tend to be more focused on procurement of goods and services from the private sector (*penyedia*), their knowledge of Swakelola Tipe III was limited and they were unable to provide the level of guidance required by the technical team. In two cases the government informants shared that although the UKPBJ was already aware of the mechanism, the UKPBJ had not actively shared this knowledge to the technical teams in the department.

This limited knowledge also manifests itself in confusion around developing budgets, which was highlighted as a challenge by two of the five government departments interviewed. This was related to clarity about (1) which references could be used for developing budgets, (2) whether it was appropriate to include overhead costs and if so, how much, as well as (3) whether the payment terms should be scheduled as a lumpsum payment or whether it was possible to provide payment in tranches. There was also confusion from one government department about (4) what administrative documents are required.

This challenge was also experienced by the Ormas respondents. Informants provided examples of inconsistent knowledge across key government stakeholders, for example where the procurement department knows about Swakelola Tipe III, but the inspectorate does not. It also includes instances of misunderstanding of the mechanism by the government; one Ormas shared that during early discussions there was internal debate within the government about whether a *perkumpulan* should be contracted

through Swakelola Tipe III or Tipe IV, and another example where the government mistakenly thought that the MOU needed to be signed by the Governor¹².

Ormas also provided examples where the government was unaware that the mechanism even exists. This creates a challenge because Ormas then have responsibility for informing the government about Swakelola Tipe III, as happened in three out of four case studies. Despite learning about the mechanism from Ormas, in three out of the four case studies the government only agreed to use the mechanism once they had received information from the LKPP (through socialisations and hearing from other government departments that have previously used the mechanism).

Suggested solutions by government and ormas to key challenge #1:

Responding to the main challenge of a lack of knowledge and varying levels of knowledge of the mechanism among government departments, the government respondents in this study suggested providing mass socialisation to all government officials and targeting the UKPBJ in particular. This suggestion was also made by Ormas, who also wanted LKPP to target government decision makers with their socialisations, as these people were key stakeholders who often determine if support is needed from Ormas and what mechanism will be used.

An additional suggestion by one Ormas related to lack of knowledge of the mechanism was to encourage regulations at the regional level to promote the use of Swakelola Tipe III. This is in line with the findings from one of the 2019 case studies between SMERU and Dinas Pendidikan DKI Jakarta, where SMERU highlighted that a Gubernatorial Instruction (11/2019 about the Implementation of Swakelola Type III and Type IV Activities from Local Government Budgets), played a role in promoting use of the mechanism among government technical departments.

One Ormas also suggested that LKPP develop clear written guidance on the whole process of Swakelola Tipe III, so it was clear for both parties.

Key challenge #2: willingness of the government to use the mechanism

Some Ormas have also faced challenges in relation to government departments or ministries that are aware of the mechanism but are not willing to use it. Some Ormas think this may be due to a distrust of Ormas among some government officials (a view also shared by one government informant), while others believe that the reason is because some government departments perceive the mechanism to be too risky because they lack experience of using the mechanism and are concerned about the risk of a Swakelola Tipe III contract becoming an audit finding. Two Ormas interviewed shared that they had suggested use of Swakelola Tipe III to two other government departments; Bappenas and the Ministry of Forestry and Environment, but in both cases, the government departments preferred to use Swakelola Tipe I.

Key challenge #3: availability of Swakelola Tipe III opportunities and Ormas ability to access them

A further key challenge for Ormas is the ability to access Swakelola Tipe III opportunities. One aspect of this challenge is related to the lack of publicly available information about opportunities for Swakelola Tipe III, including open requests for proposals for Swakelola Tipe III contracts, which was identified as a challenge by three of the four Ormas from the case studies. A lack of knowledge of the mechanism among the government contributes to this, as it means that Swakelola Tipe III is less likely to be used and therefore there are fewer opportunities available, but another contributing factor is the tendency of Swakelola Tipe III contracts to be carried out by Ormas known to the government. Four of the five governments interviewed already knew the Ormas that they wanted to work with; three had prior experience of working with the Ormas before entering into a Swakelola Tipe III contract with them and one of the governments was aware of the Ormas and their work prior to the contract. The fifth government department interviewed invited Ormas that worked in the relevant sector to attend an informational meeting about the work to be contracted using Swakelola Tipe III. This means that the main

¹² In one of the case studies this issue was due to confusion with the Ministry of Home Affairs Regulation No. 22/2020 about working arrangements for collaboration between regional governments and between regional governments and third parties (*Permendagri 22/2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga*). However, these Home Office regulations do not apply to procurement matters.

way for Ormas to identify Swakelola Tipe III opportunities is through their existing government networks. In contrast, private sector procurement tenders are often advertised on government department websites and tenders are mandatory for contracts above either IDR 100,000,000 for consultants or IDR 200,000,000 for other services. This makes tenders very common and allows private sector companies with no prior relationship or experience working with the government to bid and potentially win contracts.

A second aspect of this challenge is related to fulfilling the Ormas eligibility criteria for Swakelola Tipe III contracts. This was a challenge for one of the case study Ormas, who decided to audit the last three years of financial statements in order to take part in a Swakelola Tipe III contract, a decision which incurred significant costs. This issue was also raised by several Ormas in relation to wider use of the mechanism by other Ormas. However, these Ormas also note that although the eligibility criteria present a challenge for many Ormas, the criteria are also logical and appropriate because they promoted professionalism among Ormas and helped to build credibility.

Key challenge #4: ability of Ormas to cover the costs of a Swakelola Tipe III contract

Budgeting, costing, and ability to cover costs were challenges raised by three out of four Ormas from the case studies and a further three Ormas interviewed. This ranged from confusion among Ormas and government about how to cost a Swakelola Tipe III budget, including what unit costs to use and whether overhead costs could be charged, as well as confusion and varying approaches to budgeting among different government departments. For the contracts in the case studies, *Standar Biaya Masukan* (SBM) was the most common reference used for costing and developing budgets, though there was one contract that also used INKINDO as a reference for personnel costs. For most Ormas this issue comes down to whether they can cover the costs incurred through the contract. Some Ormas in the case studies stated that the budget provided by the government was below the standard that the Ormas would usually expect to receive for the type of work being contracted, however in these cases the Ormas were still motivated to pursue the contract because they wanted to work with the government and to promote the use of the mechanism.

CHALLENGES POST CONTRACT SIGNING

Key challenge #5: ability of Ormas to meet government reporting standards

One of the post-contract challenges highlighted by three government departments was ensuring that reporting from the Ormas was in-line with government needs. The government departments in each case recognised that this was due to lack of understanding by Ormas of government reporting requirements and therefore is something that would improve with experience, however in these cases it did lengthen the administrative process. Several Ormas also stated that reporting was as an issue due to the level of detail required, however these Ormas did also highlight that working with donors had helped to prepare them, as the reporting standards are similar.

Key challenge #6: ability of Ormas to manage cash flow

Another key issue experienced after contract signing was related to payments. Three Ormas experienced issues because payments for their contracts were made in a lump sum at the end of the contract, rather than in instalments, which created difficulties for managing cash flow.

Key challenge #7: clarifying the tax obligations of Ormas

Another two governments experienced challenges with clarifying the tax reporting requirements for Ormas. For example, one Ormas was asked to provide a *Faktur Pajak* by the finance department on the government side, however because the Ormas is not a PKP (*Pengusaha Kena Pajak*, tax paying entity) they are unable to produce this document.

This was only resolved after the Ormas obtained a statement from the tax office that clarified their tax status.

Key challenge #8: limited time for implementation

One Ormas from the questionnaire highlighted limited time for planning and implementation due to the timing of the contract and the need to complete implementation before the end of the financial year. This challenge was also experienced by Ormas from the 2019 evaluation.

CHALLENGES RELATED TO COVID-19

Key challenge #9: conducting data collection in a pandemic

There were two government departments that noted challenges in relation to data collection. In one contract, fieldwork took place despite the pandemic, but with extra precautions to reduce the risk associated with meeting informants face to face and potentially spreading the virus. In the other contract the decision was taken to conduct data collection online which presented its own challenges related to organising discussions and obtaining sufficiently detailed data.

Key challenge #10: re-allocation of budgets away from Swakelola Tipe III towards pandemic response

Box 4: Previous (2019) evaluation findings: Fear of audit findings and kick backs

The fear of Swakelola Tipe III contracts being part of audit findings was a risk raised by various government departments in the 2019 evaluation. In the 2020 cases studies, the risk of the contract becoming an audit finding was not identified as a challenge. Two of the four case study contracts went through an external audit and passed without any issues. However, the evaluation team is aware of an audit of one of the 18 confirmed contracts in 2020 which was successful, but the protracted and stressful process has left behind negative feelings on the Ormas side about collaborating with the government and using the mechanism in the future.

The fear of being asked for kick-backs was a challenge cited by Ormas in 2019 as a reason why they were reluctant to take part in Swakelola Tipe III contracts. None of the 2020 case studies experienced this issue, but there was an example from one of the 18 confirmed 2020 contracts. Although this issue was resolved when the Ormas refused the kick-back, this experience did present a challenge for the Ormas and a concern that this may occur again in the future.

The other pandemic-related challenge was noted by two Ormas and one government informant. The two Ormas both experienced a limited budget for activities, which they believed to be at least partly due to the pandemic. This was backed by an observation by one government respondent who noted that the pandemic has had an impact on the financial stability of the government, with the redirecting of funds towards COVID-19 response, making it likely that many Swakelola Tipe III budgets for 2020 and 2021 will have been reduced or reallocated. This is further supported by evidence from a paper by Muhyaddin and Nugroho (2021), which found a total allocation of IDR 1,3035 trillion for COVID-19 from both national and regional budgets, according to the 2020 BPK audit. The authors of this research stated that “the consequences of this situation forced the government to revise all development targets in 2020 and cut the State Budget in 2020 considerably to be relocated to the Covid-19 pandemic countermeasures” (Muhyaddin and Nugroho, 2021: 3).

CONCLUSION AND IMPLICATIONS

One of the main challenges experiences by both Ormas and government is the lack of knowledge, or uneven levels of knowledge, of the mechanism on the part of the government. This has wide ranging consequences, including reducing willingness of the government to use the mechanism due to uncertainty about the correct procedures, as well as reducing the number of Swakelola Tipe III opportunities that are available. This, coupled with government mistrust of Ormas, reduces the likelihood of Swakelola Tipe III being used.

Other key challenges, which were also identified in the 2019 evaluation, are related to clarity regarding the appropriate references.

These challenges have implications for Ormas’ ability to cover their costs and also for governments who are concerned about the lack of clarity regarding budget references and payment terms creating potential for misunderstanding and different interpretations when it comes to being audited.

Box 5: Challenges highlighted in the 2019 evaluation

The 2019 identified several key challenges, including:

- The potential risk of Swakelola Tipe III becoming findings during audits conducted by BPK
- Confusion around budgeting and costs for services delivered under Swakelola Tipe III contracts
- Inability for Ormas to charge any kind of institutional fee

8. FINDINGS AND CONCLUSIONS: IN WHAT WAYS HAVE KEY STAKEHOLDERS (KSI AND LKPP) RESPONDED TO THE FINDINGS FROM THE PREVIOUS SWAKELOLA TIPE III EVALUATION? (KEQ4)

This question aims to understand the actions KSI and LKPP have taken in response to the findings and recommendations from the 2019 Swakelola Tipe III evaluation. The information below is taken from key informant interviews with KSI, LKPP and DFAT.

The 2019 evaluation made 11 recommendations to LKPP and KSI and these recommendations were further refined to provide 12 recommendations specifically for KSI.

Before examining the responses to the recommendations, it is worth explaining the timeline and some of the key changes that have occurred since the previous evaluation. In addition to ongoing socialisation efforts, in the third quarter of 2020 KSI and LKPP met to discuss the results of the 2019 evaluation and which of the recommendations could be acted upon. Some of the recommendations were initially partially addressed through a public consultation by LKPP to support development of templates (*Model Dokumen Swakelola*) for the Swakelola Tipe III process, which was held in quarter three of 2020. KSI contributed to this process by preparing a draft list of FAQs based on the questions that often arise during socialisations, which was shared with LKPP in July 2020 and by sending written comments to LKPP during the quarter three public consultation on *Model Dokumen Swakelola*. However, in January 2021 the Director of Strategy Development and Procurement Regulations (the key point of contact for KSI from LKPP) was promoted to another position within the organisation, along with other key KSI contacts. This challenge was further compounded by the government decision to develop two new regulations replacing the original Perpres 16/2018 at the beginning of 2021, a process led by the new Director and his team. As a result, KSI only began building relationships with the new team in quarter two of 2021.

The section below explores the KSI and LKPP responses to the recommendations from the 2019 evaluation, which cover four areas: Improving and better targeting socialisation efforts; updating and expanding socialisation materials; developing a support system for organisations undertaking Swakelola Tipe III; and several additional recommendations related to data collection and the general positioning of Swakelola Tipe III as a procurement mechanism.

Box 6: New regulations related to Swakelola Tipe III

One of the big changes that has been made by the government since the previous evaluation is the development of two new regulations which replace Perpres 16/2018:

- (1) *Peraturan Presiden No 12 / 2021 Tentang Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah*
- (2) *Peraturan LKPP No 3 / 2021 Tentang Pedoman Swakelola.*

Key changes to the mechanism as a result of these regulations are:

- The Ormas eligibility criteria have been changed in the following ways:
 - The definition of Ormas now specifically includes private universities with non-profit status
 - The tax criteria originally stated that the Ormas must have NPWP and fulfill their end of year tax obligations. The new regulation now states that the Ormas must have valid tax status based on the result of confirmation of their tax obligations ("*Mempunyai status valid keterangan Wajib Pajak berdasarkan hasil Konfirmasi Status Wajib Pajak*")
 - There is no longer a requirement for ormas to be audited
- The planning (*perencanaan*) process is now the same for all types of Swakelola and does not involve Ormas
- The requirement of an MOU between government and Ormas has been removed
- The new regulations do not mention *sayembara* (a competitive process, similar to a tender in private sector procurement), although there is still a "selection process" that is required if more than one Ormas are "considered able" ("*dinilai mampu*") to do the work
- Two sources have been identified as suitable references for developing a budget for personnel costs: salary from previous contracts or formal payment standards published by the government
- There is an additional section on sanctions, outlining those sanctions may occur where the PPK identifies a violation in the performance of the contract, based on the PPK's own appraisal of the Ormas, or based on the reports of the oversight team. Sanctions are to be determined according to the contract.

Improving and better targeting socialisation efforts

KSI has responded to this recommendation by conducting two consultation activities with Ormas that have attended previous socialisation workshops, already fulfil the eligibility criteria, and were interested in working with the government. These Ormas attended the consultations alongside their potential government partners to provide them with an opportunity to ask questions and clarify any issues they had. These events were also attended by a team of eight people from LKPP, with the intention of exposing the LKPP team to this kind of consultation event, in the hope that this would be an approach adopted by LKPP.

Updating and expanding socialisation materials

The recommendations from the 2019 evaluation in this area are related to updating existing socialisation materials to include; (1) information about the level of justification for direct appointments and how to carry out a selection process (plus whether selection should be mandatory); (2) mapping out relevant business processes under two potential planning scenarios, the first where the activity is planned in the year prior to implementation and the second whether the government plans the activity without formal input from the Ormas; (3) acceptable references for labour costs and acceptable range of institutional fees to cover overhead costs; (4) whether deliverables may be used as the basis for payment and what financial and administrative documents are necessary to support payment (in consultation with key stakeholders from the department of the Director General of the Treasury (*Perbendaharaan*) and BPK) and (5) how to proceed in the event that implementation cannot be completed by the end of the financial year and the implications for payment.

The new regulations partially answer some of the recommendations and make others obsolete:

- Related to the first recommendation in this area – the new Perlem LKPP 3/2021 no longer uses the term *sayembara*¹³, however the regulation does state that a “selection process” is required if there is more than one Ormas considered able to complete the work under the proposed contract. In this case the process outlined is:
 - All suitable Ormas are asked to provide a portfolio and proposal for the work
 - the PPK makes a selection
 - the Ormas selected (can be more than one) provides a budget for the work they will be contracted for
- Related to the second recommendation in this area – The new regulations remove the requirement for an MOU and the preparation process of developing the initial workplan and budget is conducted by the government only. This means there is no longer an expectation that the government and Ormas will jointly plan the activity for inclusion in the DIPA/DPA. The process outlined in the Perlem LKPP 3/2021 provides an overview of the steps once the budget has been secured through DIPA/DPA.
- Related to the third recommendation in this area - The Perlem LKPP 3/2021 provides two acceptable references for labour costs: (1) salary costs from previous contracts or (2) formal payment standards published by the government.

The new regulations do not mention overhead costs, or what should happen in the event that a Swakelola Tipe III contract cannot be completed by the end of the financial year. There is also no further clarity in the regulations regarding whether deliverables can be used as the basis for payment and what financial and administrative documents are necessary to support payment.

Issues related to costing and payments are ongoing issues of concern, confirmed by this year’s round of case studies, but this aspect of procurement falls under the remit of the Ministry of Finance. To respond to these issues, KSI (together with the former Director of Strategy Development and Procurement Regulations from LKPP) attempted to engage with the treasury department, however these discussions have not yet been able to identify a solution (see below).

Developing a support system for organisations undertaking Swakelola Tipe III

The two recommendations from the 2019 evaluation in this area suggested clarifying the role of the UKPBJ to include responsibility for providing technical advice and coordination of Swakelola Tipe III contracts and updating or expanding existing guidance documents to include answers to frequently asked questions and examples of good practice, as well as establishing a consultation forum run by either by LKPP or UKPBJ. In addition, it was recommended that updates to guidance documents and socialisation materials should involve the Ministry of Finance (Directorate General of the Treasury) and/or BPK to obtain their endorsement.

In response to these recommendations KSI has developed a draft FAQ document and has suggested that this information be posted on the SIPRAJA website (the LKPP information system for regulations and information about the procurement of goods and services). However, since then the new regulations have been published and therefore the FAQ document will need to be updated accordingly.

KSI has also worked with FITRA and YASMIB in South Sulawesi to engage with the UKPBJ and after three socialisations an Echelon 4 member of staff was assigned to KSI/FITRA/YASMIB and was involved in the PINUS and Bappelitbangda contract. This provides a regional example of UKPBJ promoting Swakelola Tipe III and KSI is hopeful that in 2021 efforts by the KSI procurement specialist will help to identify what role UKPBJ can feasibly play to support Swakelola Tipe III.

Additional recommendations

The final three recommendations were related to future monitoring of planned or actual cases of Swakelola Tipe III, by conducting follow up data collection with participants of socialisation events and

¹³ In the previous Perpres 16/2018 the term *sayembara* was used to denote a selection process for Swakelola Tipe III

maintaining a list of cases of Swakelola Tipe III. On the LKPP side, there was a recommendation related to the potential for improving SiRUP to help monitor Swakelola Tipe III and the final recommendation for KSI was to consider longer term advocacy related to the opening up of private sector procurement (*penyedia*) to Ormas.

In response to these recommendations, KSI has been collecting information from socialisation participants, which was used in this evaluation to disseminate the socialisation follow up questionnaire. In addition to this, KSI maintains an internal 'reflection log' which includes information about potential cases of Swakelola Tipe III that KSI has been made aware of, as well as an ongoing list of confirmed cases of Swakelola Tipe III contracts. As far as the evaluation team is aware, LKPP does not store contact information of socialisation participants in a database and the evaluation team has not has access to any data from LKPP for the purpose of this evaluation.

There has been limited appetite from LKPP for improving the online procurement platform, SiRUP, for the purpose of monitoring of Swakelola Tipe III contracts. This is partly due to personnel changes and partly because the latest version of the online SiRUP data does not contain any information about Swakelola. Financial reports and data on the actualisation of procurement contracts is held by the Ministry of Finance, however there is no requirement for governments to provide information on which procurement mechanism was used. Therefore, there is currently no way to accurately identify how many Swakelola Tipe III contracts have been conducted, aside from directly confirming with the parties involved.

The final recommendation from the 2019 evaluation was for KSI, related to considering long-term advocacy related to the opening up of the public (*penyedia*) procurement mechanism to Ormas. The 2019 evaluation stated that:

“Ormas clearly have an important role to play in contributing to the work of government, but the decision to create a dedicated procurement mechanism for Ormas through the Swakelola mechanism, while well-intentioned, places clear limitations on the ways in which Ormas can support government. The Ormas covered in this case study (and in all probability any other Ormas that fulfill the criteria for Swakelola Tipe III) offer professional and specialised services that would likely be able to win competitive tenders in their area of expertise, should they choose to participate. If Ormas were able to compete in public procurement, this would open up new opportunities for partnerships in support of government, inspire competition and, ultimately, improve government policy and service delivery.”

Based on discussions with KSI and DFAT there is currently no plan for longer term advocacy related to the opening of public procurement (*penyedia*) to Ormas.

CONCLUSIONS AND IMPLICATIONS

KSI and LKPP have taken some steps to respond to the recommendations made in the previous evaluation and KSI has successfully implemented the recommendations related to targeting socialisations and collecting socialisation data for monitoring purposes. However, other efforts to follow up on the recommendations have been thwarted by the staff changes within the LKPP and the new regulations related to Swakelola Tipe III that were developed during the first two quarters of 2021. The new regulations have made some of the 2019 recommendations obsolete, however there are still some recommendations that remain relevant, some that are related to ongoing issues and others that have been unaddressed. These will be discussed in more detail in Section 10.

9. FINDINGS AND CONCLUSIONS: WHAT ROLE HAS KSI AND LKPP PLAYED IN ENABLING OR ENCOURAGING THE USE OF SWAKELOLA TIPE III? (KEQ5)

This question seeks to identify the ways in which KSI and LKPP have contributed to uptake of the Swakelola Tipe III mechanism, using evidence from the data collected throughout this study and the evaluation team's observations.

KSI has encouraged use of the Swakelola Tipe III mechanisms among Ormas through socialisations and also consultations, which appear to be an effective addition to the socialisation process. Initially, the aim of socialisations was to encourage PRIs and other research institutes to conduct research for the government, in alignment with the first KSI End-of-Program Outcome (EOPO) for 2022, EOPO 1: 'Better funding mechanisms underpinned by clear and coordinated agendas for quality policy research'. However, over time the scope has widened to encourage all types of Ormas (not just those who focus on research) to use the mechanism, aligning with DFAT's strategy to promote Swakelola Tipe III as a source of sustainable funding for Ormas, including as a potential exit strategy for DFAT funded programs and activities.

KSI has also enabled use of Swakelola Tipe III through its support of FITRA and YASMIB's work in South Sulawesi and its work to support and convene AKATIGA, FITRA, YASMIB, and Konsil LSM to develop 'Link LSM', a website that provides a database of Ormas that fulfil the Swakelola Tipe III criteria. The purpose of this website is to act as a platform for organisations interested in undertaking Swakelola Tipe III contracts. It is expected that the government will use this website when seeking an Ormas partner for Swakelola Tipe III contracts.

In the last year, LKPP has focused on (1) improving the regulations related to Swakelola Tipe III, based on input from government and Ormas, (2) conducting socialisations and consultations with those interested in using the mechanism (mostly government) and (3) developing templates for documents needed in the Swakelola Tipe III process – which now require updating due to the regulatory changes.

10. FINDINGS AND CONCLUSIONS: WHAT ARE THE PROSPECTS FOR THE SUSTAINABLE USE OF SWAKELOLA TIPE III IN THE FUTURE? (KEQ6)

This question is future looking and uses the evidence and findings from the previous sections to make predictions about the prospects for use of Swakelola Tipe III going forward. This section also includes any key risks that might affect uptake of the mechanism and recommendations to mitigate these risks and further improve the potential for sustainable use of Swakelola Tipe III in the future.

Before embarking on this discussion, it is important to define the desired outcomes for Swakelola Tipe III, specifically what is meant by “sustainable use” of the mechanism. From the perspective of KSI and DFAT, “sustainable use” of the mechanism means continued use of Swakelola Tipe III by governments to procure goods and services from Ormas to contribute to development, as well as to provide a long-term potential income stream for Ormas. In contrast, the LKPP intention is to provide a procurement mechanism that enables government departments to contract Ormas, to ensure that the mechanism is fit for purpose and that stakeholders are aware of its existence.

These two differing definitions have an important implication for DFAT (and KSI). The mandate of the LKPP is to raise awareness of Swakelola Tipe III and to support its use, however the Agency is neutral regarding which procurement mechanisms are used by government departments to procure goods and services. Therefore, LKPP has no authority to promote the use of Swakelola Tipe III beyond ensuring that governments are aware of the mechanism and know how to use it. This means that once the KSI program comes to an end in 2021, a key champion of the mechanism will be lost. While LKPP can be expected to continue to conduct socialisation efforts, provide guidance to organisations using the mechanism and continue to improve the related policies if needed, the mechanism will be given the same amount of attention and resources as any other procurement method. DFAT may therefore wish to consider whether future DFAT supported programs should play the role of connecting and aligning stakeholders around continued promotion and support of the mechanism once the KSI program comes to an end.

To help frame thinking about the prospects for sustainable use of the mechanism, it is useful to look at use of the mechanism as a change process with “sustainable use” as the end state, enabling examination of the progress that has already been made, what else needs to be done and the potential for this additional change to occur. To support this process, we have borrowed a concept from Pritchett, Andrews and Woolcock (2017); the Triple A heuristic.

Box 7: Triple A: Assessing the change space

The heuristic used to assess the “space for change” in any causal dimension area includes the three key factors:

Authority: refers to the support needed for reform or policy change or to build state capability. It could be political, legal, organizational, or personal. Some change needs more authority than other change, and it is always important to assess the extent of authority one already has — and the authority gaps that need to be closed.

Acceptance: relates to the extent to which those who will be affected by reform or policy change accept the need for change and the implications of change. Different types of change require different levels of acceptance (from narrow or broad groups and at different depths) and the key is to recognize what acceptance exists and what gaps need to be closed to foster change.

Ability: focuses on the practical side of reform or policy change, and the need for time, money, skills, and the like to even start any kind of intervention. It is important to ask what abilities exist and what gaps need to be closed.

Pritchett, Andrews and Woolcock (2017)

In relation to Swakelola Tipe III, each of the Triple A factors can be contextualised as follows:

- **Authority:** the extent to which regulatory and policy environment enables use of the mechanism for the desired purposes, at both national and local levels.

- **Acceptance:** the attitude and openness of government officials and Ormas staff towards working with either Ormas or government and towards using the Swakelola Tipe III mechanism itself.
- **Ability:** the extent to which government officials and Ormas staff understand the mechanism, such that they can successfully carry out a Swakelola Tipe III contract, as well as the availability of budgets for the types of work that can be contracted using Swakelola Tipe III.

The following sections use the Triple A framework to discuss the prospects for future use of the mechanism. This includes the progress to date related to each factor, the improvements that could be made, any threats related to that factor that could hinder sustainable use of the mechanism and recommendations to mitigate these threats (including by implementing the remaining relevant 2019 recommendations). These recommendations are made to LKPP, KSI and DFAT, in accordance with each organisation’s mandate and definition of sustainable use, as well as (in the case of KSI) taking into consideration the timeframe left for implementation.

Authority

Progress to date: The legal authority required to use the mechanism has been achieved through the creation of the mechanism in Perpres 16/2018 and is continued in the latest regulations Perpres 12/2021 and Peraturan LKPP 3/2021. This provides a legal basis for any government to contract Ormas to deliver work in accordance with these regulations. This is a major milestone and provides the foundation for all the other work related to use of the mechanism.

Potential improvements: One aspect of authority that a future DFAT program (or Ormas that have an interest in supporting Swakelola Tipe III) may consider, is supporting local regulations for Swakelola Tipe III at the regional level, as suggested by Ormas in Section 7 on KEQ3. Based on the experience of DKI Jakarta (*Instruksi Gubernur DKI Jakarta No.11/2019*) and South Sulawesi (YASMIB support), targeted support, formalised in a regulation, may help to provide further authority and encouragement to use the mechanism. For DFAT this could mean focusing on local regulations in the target provinces of current and future DFAT-supported programs.

Threats: While the progress to date provides a high degree of authority for utilising Swakelola Tipe III there is still a risk that governments may be found to have misused the mechanism through the audit process, because there is potential for different interpretations of the type of work that is allowed to be procured using the mechanism, as well as lack of clarity and range of references used for standard unit costs and payment schedules.

The first issue is related to the type of work that can be carried out using Swakelola Tipe III. From the DFAT, KSI and civil society perspective, Swakelola Tipe III offers an opportunity Ormas to engage directly with the government on issues of development, providing services in line with Ormas expertise and government needs, including research, capacity building and service delivery. These examples also align with the examples of Swakelola Tipe III outlined in Peraturan LKPP 3/2021, however from the government perspective, and as

outlined in the same regulation, Swakelola Tipe III is suitable for goods and services that are “not of interest to the private sector” (Peraturan LKPP 3/2021¹⁴). In fact, LKPP has previously advised governments against using the mechanism during consultations in cases where it appears that the goods

Box 8: Purpose of Swakelola Tipe III according to Peraturan LKPP No. 3/2021

- a. Fulfill procurement needs not met by the private sector
- b. Fulfill procurement needs that are not of interest to private sector because the value is too low and/or the location is hard to reach
- c. Fulfill procurement needs by optimising the government's resources
- d. Increasing the technical capabilities of government personnel
- e. Increase participation of Ormas or *Kelompok Masyarakat*
- f. Increase effectiveness and/or efficiency if conducted through Swakelola
- g. Fulfill procurement needs that are confidential in nature

¹⁴ The original Bahasa Indonesia from Pasal 1.3 (Tujuan Swakelola) is “Memenuhi kebutuhan barang/jasa yang tidak diminati oleh pelaku usaha karena nilai pekerjaannya kecil dan/atau lokasi yang sulit dijangkau”

or services can be delivered by the private sector. The purposes of Swakelola Tipe III (see Box 8) are to enable the government to fulfil procurement needs that cannot be met through the private sector, or that can be done more efficiently or effectively through Swakelola Tipe III. This could be interpreted to mean that (1) government should consider procurement from the private sector first and only consider Swakelola Tipe III if the private sector is unable to provide the goods and services required and/or (2) governments should be able to prove that the goods and services are more effective or efficient if delivered by Ormas. The threat is that auditors may question why some contracts have been procured using Swakelola Tipe III if they perceive that the goods or services could have been provided by the private sector. In addition, if governments interpret Peraturan LKPP 3/2021 in a restrictive way by using Swakelola Tipe III only when the private sector has shown to be unable or unwilling to carry out the work for a reasonable cost, this may reduce the number of Swakelola Tipe III opportunities available to Ormas.

The second issue is related to the need for clarity around standard unit costs and payments from the Ministry of Finance. The issue of which references are acceptable for standard unit costs and whether deliverables can be used as a basis for payment have been raised repeatedly by both Ormas and governments, as they are a source of confusion and create uncertainty about whether or not to go ahead with the mechanism. Currently, *Standar Biaya Masukan* (SBM) and salaries from previous contracts for personnel costs, remain the safest references to use for costing (as this is in alignment with the latest regulations), but use of SBM means that payment is based on proof of expenditure which is burdensome administratively. For Swakelola Tipe III contracts that involve research there is a government approved costing mechanism for research which can be found in *Standar Biaya Keluaran* (SBK), which enables payment based on deliverables and provides a clear ceiling cost for different types of research, however this reference was developed specifically for the Ministry of Research and Technology and neither this or the 2019 evaluation has yet to find an example of the use of SBK for research using Swakelola Tipe III. There are examples of use of INKINDO as a reference, but this does carry some risk of becoming an audit finding, because it is not a government approved reference and because use of a private sector reference document potentially raises additional questions about whether the services should have been procured from the private sector, instead of through Swakelola.

The risk of a Swakelola Tipe III contract being raised as an audit finding is a risk commonly identified by the government and if a Swakelola Tipe III contract was audited by the BPK and did not pass, then this may further reduce confidence of governments interested in using the mechanism. There are several ways to mitigate these threats related to authority:

Recommendation #1: KSI and LKPP should collaborate with the department of the Director General of Budgeting to provide written guidance on the following:

- Acceptable range of institutional fees to cover Ormas overhead costs
- What financial and administrative documents are necessary to support payment
- How to proceed in the event that implementation cannot be completed by the end of the financial year and the implications for payment.
- In addition, LKPP should provide written guidance about the level of justification required for Ormas selection

Recommendation #2: KSI should consider working with a government department to propose a payment standard specifically for Swakelola Tipe III as an alternative to SBM, as well as promoting inclusion of INKINDO as a potential suitable reference for standard unit costs for Swakelola Tipe III contracts to the Director General of Budgeting (as INKINDO has been used in previous Swakelola Tipe III contracts and it is a reference often mentioned as suitable by Ormas).

Recommendation #3: LKPP (with KSI support) should update socialisation and guidance materials, advising governments to prepare justification for why goods or services procured through Swakelola Tipe III either (1) cannot be delivered by the private sector, or (2) are more effectively or efficiently procured from Ormas.

Acceptance

Progress to date: One aspect of sustainable use of the mechanism is the potential for wide-scale uptake. The evidence so far indicates high potential for future use, because the government finds Swakelola Tipe III a convenient method of procurement and it enables the government to potentially obtain better quality goods and services by working with Ormas. There are now many examples of successful use, including examples of both Ormas and government who have conducted multiple Swakelola Tipe III contracts, including SMERU, CIPG, PATTIRO, the Ministry of Women's Empowerment and Child Protection and the Ministry of Education, Culture Research and Technology¹⁵.

Potential improvements: LKPP could consider identifying some positive examples of use of Swakelola Tipe III (including the case studies from 2019 and 2020) to share on the SIPRAJA and/or LKPP website as a way of demonstrating successful use of the mechanism. This helps to highlight that many governments have already accepted and incorporated the mechanism into procurement practices.

Threats: To date there is a medium level of acceptance of the mechanism with prospects for this to become high. However, this is dependent on continued and increasing trust in the mechanism by the government and other key stakeholders. There are several threats that have potential to significantly reduce trust in the mechanism, due to lack of competition and the lower eligibility standards for Ormas in Perpres 12/2021.

The first issue is related to government motivation for using the mechanism. One of the benefits of the mechanism for government is that it is more convenient than other procurement methods, in part because there is no compulsory competitive process. For the procurement of services from the private sector, contracts over a certain value must be put up for tender, but there is no equivalent requirement for Swakelola Tipe III. This creates the potential for misuse of the mechanism (if it is chosen purely because it avoids a competitive process), which may in turn reduce acceptance of the mechanism by both government and Ormas, resulting in reduced willingness to use the mechanism by the government. In addition, lack of competitive processes also means fewer opportunities for Swakelola Tipe III are advertised, reducing the ability of Ormas to work with governments beyond their existing network.

Another risk is related to the Ormas eligibility criteria. One of the key issues for Ormas under the original Perpres 16/2018 was the requirement of auditing the last three years of financial statements. The decision taken by LKPP to remove this criteria to increase the number of Ormas who are eligible to take part in Swakelola Tipe III contracts is logical. However, the purpose of the eligibility criteria is to ensure that Ormas have the capacity to carry out a Swakelola Tipe III contract from an operational perspective and to increase their credibility in the eyes of the government. This is especially important for Ormas who have no prior relationship with the government, as fulfilment of the eligibility criteria helps to build trust. Based on the findings from this study, many of the Ormas agreed that although challenging, the eligibility criteria did encourage them to improve their administrative and financial processes and the criteria also functioned to reassure the government that the Ormas were capable. There is a risk that lowering the eligibility criteria, as has happened in the new regulations, enables Ormas without sufficient capacity to receive government contracts, which, if these Ormas were then unable to fulfil their obligations under the Swakelola Tipe III contract, could reduce government trust in Ormas and reduce overall acceptance of the mechanism by stakeholders.

Gaining acceptance of the mechanism is key to ensure wide-scale uptake of the mechanism, so ensuring that governments and other stakeholders see that Swakelola Tipe III is being successfully and legitimately used is important. There are several actions that would mitigate the threats related to acceptance:

Recommendation #4: LKPP (with support from KSI) should identify the most appropriate way for LKPP to monitor use of Swakelola Tipe III in the future, in accordance with LKPP's responsibility to monitor and evaluate procurement, to ensure appropriate use and to identify aspects of the mechanism that may require improvement.

¹⁵ Prior to April 2021 this ministry was previously known as the Ministry of Education and Cultural Affairs

Recommendation #5: LKPP, in accordance with the Agency's mandate, should monitor Swakelola Tipe III cases in 2021 to check whether the eligibility criteria is sufficient to ensure that only capable Ormas can fulfil the criteria, potentially revising the criteria if needed.

Recommendation #6: To promote transparent and proper use of the mechanism, the government or LKPP could consider (a) creating a value threshold, above which government departments must provide evidence of a competitive process or (b) adding additional criteria requiring Ormas to present their experience and capacity to manage similar contracts to the one being procured through Swakelola Tipe III. This has the additional benefit of promoting an open and competitive process for Swakelola Tipe III contracts, supporting Ormas without strong government networks to use the mechanism.

Ability

Progress to date: There has been a lot of work conducted by both KSI and LKPP to raise awareness of the existence of Swakelola Tipe III (the first step required to use the mechanism), as well as to develop supporting documents for the process outlined in the original Perpres 16/2018. This includes delivering socialisations and consultations to both Ormas and governments interested in using the mechanism and supporting the development of the guidance documents created by AKATIGA.

Potential improvements: Further targeting of socialisation efforts to focus on the government and offering consultations to governments and their potential Ormas partners would help to increase the awareness and understanding of the mechanism. If the UKPBJ had a formal role in supporting use of Swakelola Tipe III this would contribute to improving the socialisation process and would provide the government with support throughout the contracting process.

Threats: The ability of the government to conduct a Swakelola Tipe III contract is difficult to assess at this stage due to the new regulations, however a lack of clear guidance creates the risk of improper use of the mechanism, which may threaten future use. In addition, issues related to the value of Swakelola Tipe III contracts pose a threat to the potential for Swakelola Tipe III to become a sustainable source of funding for Ormas. This is explained below.

As mentioned in the authority section above, one of the purposes of Swakelola Tipe III is to increase effectiveness or efficiency of government resources. This implies that Ormas are expected to provide services at a cheaper rate than the private sector, meaning that the total budget ceiling allocated by the government for Swakelola Tipe III contracts are likely to be low, or at least lower than similar work procured from the private sector. This has already been highlighted as an issue by Ormas, including those in the 2019 and 2020 case studies. In the 2020 case, the Ormas noted that the budget offered by the government was lower than their costs. The Ormas in the 2020 case remained willing to conduct the contract because they wanted to promote use of the mechanism and provide a successful example in the hope that it would encourage further use of the mechanism by others. However, if governments continue to expect Ormas to be able to deliver work cheaply and budgets offered do not cover Ormas costs, this may compromise a key element of Swakelola Tipe III for Ormas in the future, as the mechanism will not provide a sustainable funding source. This is particularly relevant for Ormas that conduct highly technical, consultancy-style work, as this requires a high degree of expertise, with rates similar to that of the private sector.

Improving the ability of the government to conduct Swakelola Tipe III contracts confidently and transparently will increase the likelihood of sustainable use of the mechanism in the future. The above threats to the government's ability to use Swakelola Tipe III can be somewhat mitigated by the following:

Recommendation #7: LKPP should focus on mass socialisation to the government, particularly targeting decision-makers (focused on providing general information on the mechanism and the benefits of working with Ormas), as well as technical teams, representatives from PPK, UKPBJ, finance and inspectorate (focused on the operational aspects of the mechanism). Socialisations should include examples of good practice and (in the future) providing links to Link LSM, so that governments can familiarise themselves with Ormas that are interested in Swakelola Tipe III. At this time, socialisations to Ormas should continue as a secondary priority, focused on providing an overview of the mechanism and the eligibility criteria.

Recommendation #8: LKPP should expand socialisations to also include consultations with governments and their potential Ormas partners, to enable both parties to ask questions and troubleshoot any issues that arise during the contract. This could either be in the form of a helpline or enquiry form on the SIPRAJA website, or regular consultation events held for a limited number of government and Ormas participants.

Recommendation #9: LKPP should clarify the role of the UKPBJ to include responsibility for providing technical advice and coordination of Swakelola Tipe III contracts. This should also include examples of effective support being given by UKPBJ to government departments.

Recommendation #10: LKPP (with KSI support) should expand existing guidance documents to include answers to frequently asked questions, examples of good practice, as well as templates for key administrative documents. This information should be made available on the SIPRAJA website.

ANNEXES

ANNEX 1 - LIST OF INTERVIEWEES

Organisation	Gender of Interviewee(s)	Date
Confirmation Interviews		
Yayasan Swadaya Mitra Bangsa (YASMIB) Sulawesi	Female	25 th February 2021
Pilar Nusantara (PINUS)	Male, Female	6 th April 2021
The Indonesian Association of Planners (IAP)	Female	25 th March 2021
Perkumpulan SUAR Indonesia	Male	25 th March 2021
Pusat Telaah InfOrmasi dan Regional (PATTIRO)	Female	26 th March 2021
Director of Fisheries Services, Ministry of Marine and Fisheries	Female	29 th March 2021
Institute for Research and Empowerment (IRE)	Female	9 th April 2021
AKATIGA	2 Male, 1 Female	9 th April 2021
The SMERU Research Institute	Female	8 th April 2021
Center for Strategic and International Studies (CSIS)	Female	12 th April 2021
Case study interviews		
Pilar Nusantara (PINUS)	Male, Female	6 th May 2021
Bappelitbangda South Sulawesi	Male	25 th May 2021
Pusat Telaah InfOrmasi dan Regional (PATTIRO)	Male, Female	6 th April 2021
Gender Equality Division of the Ministry of Women's Empowerment and Child Protection	Male	14 th June 2021
Perkumpulan SUAR Indonesia	Male	27 th May 2021
Bappeda Kediri	Female	25 th May 2021
AKATIGA	1 Male, 1 Female	21 st May 2021
General Bureau of the Secretariat for the Coordinating Ministry of Economic Affairs	Male	14 th June 2021

ANNEX 2 - CASE STUDIES

Studi Kasus Swakelola Tipe III

AKATIGA DAN KEMENTERIAN KOORDINATOR BIDANG PEREKONOMIAN

Juni 2021

Pengantar

Studi kasus ini memberikan informasi tentang pengalaman kontrak kerja sama antara Pemerintah dan Organisasi Masyarakat (Ormas), menggunakan mekanisme Swakelola Tipe III, berdasar Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah¹⁶. Studi kasus ini adalah satu dari empat contoh pengalaman yang merupakan bagian dari studi yang lebih luas tentang penggunaan Swakelola Tipe III tahun 2020. Studi ini dilakukan oleh SOLIDARITAS atas nama Knowledge Sector Initiative (KSI) dengan dukungan dari Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP), sebagai upaya untuk mengkaji hasil advokasi KSI seputar Swakelola Tipe III, memahami penerapan Swakelola Tipe III secara umum dan mendapatkan masukan terkait bagaimana mekanisme serta sosialisasi dapat diperbaiki di masa depan.

Studi kasus ini mendeskripsikan proses dan faktor kunci yang mendukung dan menghambat penggunaan mekanisme Swakelola Tipe III, antara Yayasan AKATIGA (selanjutnya disebut "AKATIGA") dan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia (selanjutnya disebut "Kemendekopin"). Pengalaman ini dipilih sebagai salah satu contoh keberhasilan penggunaan Swakelola Tipe III oleh Kementerian Koordinator, yang sekaligus menjadi pengalaman penggunaan Swakelola Tipe III yang pertama bagi kedua pihak. Selain itu, pengalaman ini dipilih karena pekerjaan dalam kontrak ini terkait dengan kajian dampak Pandemi COVID-19.

Data dan informasi studi kasus ini dikumpulkan melalui wawancara dengan: Peneliti Senior, Peneliti dan Manajer Keuangan AKATIGA dan Kepala Subbagian (Kasubbag) Urusan Dalam, Bagian Rumah Tangga, Biro Umum Kemendekopin, yang juga berperan sebagai Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) kerja sama ini.

Laporan studi kasus ini dibagi menjadi empat bagian: Bagian 1 memberikan informasi tentang latar belakang kedua pihak yang terlibat dalam proses pengadaan dan penggunaan Swakelola Tipe III dan gambaran ringkas terkait kontrak kerja sama. Bagian 2 menguraikan proses, hasil dan tantangan serta manfaat yang dirasakan oleh Ormas dan Pemerintah ketika menggunakan Swakelola Tipe III. Bagian 3 mendiskusikan faktor-faktor yang berkontribusi dalam penggunaan Swakelola Tipe III, termasuk kontribusi KSI dan LKPP. Terakhir, Bagian 4 mengidentifikasi hal-hal yang dapat mendorong penerapan Swakelola Tipe III di masa depan.

1. Latar Belakang

PROFIL ORMAS

AKATIGA didirikan tahun 1991 oleh sekelompok peneliti ilmu sosial Institut Teknologi Bandung dan Institut Pertanian Bogor, yang kala itu menjalankan riset kolaborasi tentang pembangunan pedesaan bersama

¹⁶ Peraturan Presiden telah dibaharui dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yang ditetapkan pada 2 Februari 2021.

peneliti Institute of Social Studies Belanda. AKATIGA adalah organisasi penelitian nirlaba yang mengarahkan dirinya untuk menjadi rujukan terdepan penelitian bagi perubahan kaum marjinal di Indonesia, melalui riset, advokasi dan pertukaran pengetahuan. AKATIGA menyoroti empat hal besar, yakni: agraria, perburuhan, usaha kecil-mikro, dan tata kelola pemerintahan. AKATIGA berbadan hukum yayasan dan tidak berafiliasi dengan badan usaha mana pun. AKATIGA melaporkan pajak dan melakukan audit eksternal setiap tahunnya.

Sejak awal berdiri, AKATIGA sudah bekerja sama dengan Kementerian dan Lembaga Pemerintah, seperti LIPI, Bappenas dan Kemenkoekuin. Biasanya, AKATIGA berperan sebagai narasumber, baik dengan kontrak Swakelola Tipe I ataupun dengan pembiayaan donor program pembangunan.

AKATIGA adalah salah satu organisasi yang terlibat dalam proses advokasi mendorong mekanisme pengadaan yang dapat memfasilitasi kerja sama antara pemerintah dan Ormas (secara organisasi). AKATIGA juga terlibat dalam diskusi-diskusi pengembangan mekanisme, kemudian dikenal sebagai Swakelola Tipe III, termasuk terlibat dalam penyusunan rancangan peraturan presiden, kemudian menjadi Perpres Nomor 16 Tahun 2018. Berbekal pengetahuan dan keterlibatan dalam proses advokasi, setelah terbitnya Perpres, AKATIGA bekerja sama dengan KSI dan LKPP untuk menyusun buku saku dan bahan sosialisasi lain tentang Swakelola Tipe III.

Menurut AKATIGA, kerja sama antara pemerintah dan Ormas akan membawa manfaat bagi pemerintah. Hal ini didasari pada kondisi bahwa banyak Ormas di Indonesia dengan keahlian tertentu dan cenderung akan lebih efisien dari sisi biaya jika kegiatan pemerintah dilaksanakan bersama Ormas.

Pada tahun 2020, AKATIGA mendorong penggunaan Swakelola Tipe III dalam penanganan Pandemi COVID-19. Menurut AKATIGA, penanganan Pandemi COVID-19 bisa lebih baik jika diselenggarakan dengan keterlibatan aktif Ormas. Berdasar pemikiran tersebut, AKATIGA mulai melakukan diskusi dengan mitra pemerintah yang sudah dikenal sebelumnya, salah satunya Kemenkoekuin. Diskusi ini berujung pada kontrak kerja sama Swakelola Tipe III, sekaligus sebagai pengalaman pertama AKATIGA menggunakan mekanisme ini.

PROFIL PEMERINTAH

Pihak pemerintah yang menggunakan Swakelola Tipe III dalam pengalaman kerja sama ini adalah Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. Kemenkoekuin sudah punya pengalaman bekerja sama dengan Ormas, termasuk AKATIGA. Kerja sama dengan Ormas dilakukan melalui Swakelola Tipe I, dimana perwakilan Ormas diundang sebagai tenaga ahli (konsultan) atau narasumber. Menurut PPK, pengalaman penggunaan Swakelola Tipe III ini merupakan pengalaman pertama, baik bagi PPK maupun Kemenkoekuin secara lebih luas.

PPK pertama kali mendengar Swakelola Tipe III dari AKATIGA. Awalnya, Kemenkoekuin merasa ragu untuk menggunakan mekanisme ini. Keraguan ini didasarkan pada kondisi bahwa Swakelola Tipe III adalah hal yang baru dan belum terlalu memahami prosedur pelaksanaannya. Sehingga, PPK khawatir jika terjadi kesalahan, nantinya akan menjadi temuan saat audit.

Dengan dukungan AKATIGA, kemudian Kemenkoekuin mengundang LKPP untuk berkonsultasi. Sesi konsultasi ini dihadiri oleh berbagai pihak di Kemenkoekuin, diantaranya: Unit Layanan Pengadaan (ULP) sebagai unit yang mengelola proses pengadaan, bagian pemeriksa internal (Inspektorat), bagian keuangan dan PPK sendiri. Pertemuan ini berhasil membangun keyakinan PPK dan Kemenkoekuin, untuk menggunakan mekanisme ini.

Menurut PPK, pengadaan Swakelola Tipe III ini berbeda dengan pengadaan untuk penyedia. Biasanya, setelah PPK menerima permintaan pengadaan dari unit teknis, PPK akan bersurat kepada ULP dan meminta ULP untuk melakukan proses pengadaan, termasuk negosiasi. Setelah proses pengadaan selesai, baru PPK melakukan tugasnya untuk membuat komitmen dengan penyedia. Pada pengalaman kontrak kerja sama ini proses pengadaan dan pembuat komitmen cukup berbeda. PPK menjalankan proses pengadaan secara mandiri dan berhubungan langsung dengan Ormas, termasuk bernegosiasi dan membuat komitmen dengan AKATIGA.

Meski demikian, menurut PPK, pada pengalaman ini, Swakelola Tipe III dinilai lebih efisien dari sisi proses pengadaan. Penilaian ini didasarkan pada kondisi bahwa nilai kontrak untuk pekerjaan ini lebih dari Rp. 100,000,000- (seratus juta rupiah). Jika menggunakan konsultan, untuk nilai lebih dari seratus juta rupiah, pengadaan perlu melalui proses lelang. Selain memakan waktu yang lebih lama, berdasar pengalaman proses lelang belum tentu menghasilkan penyedia yang sesuai dengan yang diharapkan. Dengan Swakelola Tipe III, proses lelang tidak perlu dilakukan meski nilai kontrak lebih dari seratus juta, sejauh hanya ada satu Ormas dan jika Ormas yang dipilih benar memiliki kompetensi dan pengalaman yang sesuai dengan kebutuhan. Di sisi lain, AKATIGA dinilai telah memiliki keahlian dalam melakukan penelitian dan dikenal sebagai lembaga penelitian yang kompeten oleh Kemenkoekuin dan Staf Ahli.

DESKRIPSI KONTRAK

Kontrak kerja sama antara Kemenkoekuin dan AKATIGA ini adalah Kajian Dampak Penyebaran COVID-19 dan Penanganannya di Wilayah Jabodetabek: Studi Kasus Kota Bogor dan Kabupaten Bekasi, dengan keluaran berupa *policy brief*. Hasil kajian ini selanjutnya digunakan oleh Staf Ahli Kemenkoekuin Bidang Pembangunan Daerah, sebagai bagian dari upaya menyediakan informasi kepada Komite Penanganan COVID-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional (KPC-PEN). Nilai kontrak kajian ini sebesar Rp. 213.200.000.

Sejak awal, ketika Staf Ahli Bidang Pembangunan Daerah meminta untuk lakukan pengadaan dan pembuatan komitmen, Staf Ahli telah menyampaikan bahwa ada kebutuhan untuk melakukan kegiatan bersama AKATIGA. Menurut PPK, Kemenkoekuin menilai AKATIGA adalah Ormas yang tepat untuk pekerjaan ini. Penilaian ini didasarkan pada kondisi bahwa AKATIGA (dalam hal ini Peneliti Senior AKATIGA) sebelumnya telah memiliki pengalaman bekerja sama dengan Kemenkoekuin. Selain itu, karena AKATIGA memiliki reputasi yang baik dan memiliki banyak pengalaman melakukan penelitian, sehingga sesuai dengan kebutuhan dan kriteria.

Kontrak ini dimulai pada tanggal 1 Oktober 2020 dan berakhir pada 14 Desember 2020. Namun, dikarenakan ada kegiatan yang belum terlaksana, kontrak ini di ubah (adendum), sehingga periode kerja selesai pada 28 Desember 2020. Pihak yang terlibat dalam kontrak ini antara lain adalah PPK, satu orang tenaga pendukung teknis di Kemenkoekuin yang membantu proses komunikasi sehari-hari dan Staf Ahli Bidang Pembangunan Daerah Kemenkoekuin. Ada juga tim pengawas yaitu tim pengadaan, tim keuangan, dan Inspektorat.

2. Proses Pengadaan, Manfaat, dan Tantangan

Bagian ini merangkum informasi seputar proses pengadaan dan tantangan serta manfaat yang dirasakan dari penggunaan mekanisme Swakelola Tipe III.

PROSES PENGADAAN

PERENCANAAN

Staf Ahli Kemenkoekuin Bidang Pembangunan Daerah memiliki kebutuhan untuk melakukan kajian terkait Pandemi COVID-19 dan dampaknya pada usaha kecil di Jabodetabek. Kebutuhan ini disampaikan kepada PPK di Biro Umum Kemenkoekuin. Awalnya, kajian ini direncanakan menggunakan pendekatan kombinasi, yaitu menggunakan Swakelola Tipe I dengan menggunakan jasa konsultan dan beberapa bagian dalam rencana tersebut menggunakan jasa penyedia. Awalnya, kerja sama dengan AKATIGA akan menggunakan Swakelola Tipe I, dimana Peneliti Senior AKATIGA akan dikontrak sebagai konsultan. Namun, karena untuk melaksanakan kajian ini memerlukan lebih dari satu orang peneliti, maka AKATIGA mengusulkan untuk menggunakan Swakelola Tipe III.

Guna mengakomodasi usulan AKATIGA tersebut, PPK perlu melakukan perubahan anggaran, dari yang sebelumnya menggunakan Swakelola Tipe I menjadi Swakelola Tipe III. Dari sisi proses, perubahan anggaran ini relatif tidak sulit, karena sepenuhnya dilakukan secara internal dan karena perubahan anggaran dilakukan pada satu rumpun mata anggaran yang sama. Hanya saja, proses perubahan anggaran

ini mengalami tantangan terutama untuk meyakinkan internal Kemenkoekuin terkait penggunaan Swakelola Tipe III.

Dengan bantuan AKATIGA, Kemenkoekuin mengundang LKPP untuk berkonsultasi. Pertemuan konsultasi ini kemudian berhasil meyakinkan internal Kemenkoekuin untuk menggunakan Swakelola Tipe III, termasuk mempermudah proses revisi anggaran.

PERSIAPAN DAN PENGADAAN

Setelah Kemenkoekuin dan AKATIGA sepakat menggunakan Swakelola Tipe III, proses administrasi pengadaan mulai dijalankan. AKATIGA melengkapi prasyarat pengadaan termasuk melakukan pengembangan usulan anggaran. Selain itu, Kemenkoekuin juga melakukan penyusunan nota kesepahaman dan kontrak kerja sama, yang salah satunya merujuk pada contoh yang disampaikan oleh AKATIGA dan memastikannya sesuai dengan standar pengadaan dan komitmen kerja sama yang lazim digunakan oleh pemerintah.

Terkait anggaran, Kemenkoekuin berpegang pada prinsip kewajaran biaya, salah satunya dengan merujuk pada Satuan Biaya Masukan (SBM) pemerintah. Untuk biaya-biaya yang belum diatur, Kemenkoekuin mengusulkan untuk merujuk pada standar biaya yang sesuai dengan pasar, salah satunya merujuk pada standar biaya yang diterbitkan oleh Ikatan Nasional Konsultan Indonesia (INKINDO). Selanjutnya kedua belah pihak sepakat dengan prinsip dan usulan biaya, termasuk menggunakan standar biaya dari INKINDO sebagai salah satu pertimbangan.

IMPLEMENTASI PEKERJAAN DAN PENGAWASAN

AKATIGA memulai proses studi ini dengan melakukan tinjauan literatur atas data sekunder. Proses kajian dilanjutkan dengan pengumpulan data primer di 60 desa/kelurahan di dua lokasi, Kota Bogor dan Kabupaten Bekasi, dengan melakukan wawancara kepada kepala desa atau lurah, kepala puskesmas, dan ketua gugus tugas COVID-19. Hasil kajian ini dikemas dalam satu laporan akhir (berupa *policy brief*) dan ada sub-laporan untuk diserahkan kepada Pemerintah Kota Bogor dan Bekasi. Di akhir studi, AKATIGA melakukan presentasi temuan di depan para pemangku kepentingan tingkat Nasional dan Sub-Nasional, termasuk Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Bekasi, Kota Bogor dan Provinsi DKI Jakarta. Ada pula Kepala Dinas UMKM Kabupaten Bekasi dan Ketua Bidang Perubahan Perilaku Satgas Penanganan COVID-19.

Selama pelaksanaan studi, ada beberapa perubahan terjadi. Pertama, adanya penambahan narasumber. Penambahan ini hanya dilaporkan kepada Kemenkoekuin, namun tidak berdampak pada perubahan kontrak. Kedua, ada perubahan periode kontrak yang semula direncanakan berakhir pada 14 Desember 2020, di ubah menjadi 28 Desember 2020. Selain itu, juga ada perubahan pada kriteria pembayaran termin ketiga (terakhir), sebelumnya pembayaran dilakukan setelah laporan akhir diterima, diubah menjadi setelah diterimanya draf laporan akhir oleh Kemenkoekuin.

Penyampaian laporan perkembangan kinerja kepada Kemenkoekuin juga disampaikan secara bertahap. Laporan Pendahuluan disampaikan pada 4 November 2020, Laporan Tengah pada 1 Desember 2020 dan presentasi draf Laporan Akhir disampaikan pada 14 Desember 2020. Laporan Akhir dari studi ini dikirimkan kepada Kemenkoekuin pada 28 Desember 2020 sesuai dengan perubahan dalam kontrak kerja sama. Selain, laporan tersebut, Kemenkoekuin juga melakukan pengawasan dimana dua orang (satu orang substansi dan satu orang keuangan) turun ke lapangan selama satu hari untuk observasi proses pengumpulan data.

Pembayaran kontrak kerja sama ini dilakukan dalam tiga termin. Termin pertama berdasarkan Laporan Pendahuluan, termin kedua berdasarkan Laporan Tengah dan termin ketiga berdasarkan draf Laporan Akhir. Dokumen lain yang dibutuhkan proses pembayaran adalah Berita Acara Serah Terima (BAST), untuk masing-masing termin, hasil pekerjaan (laporan atau *policy brief*), dan bukti-bukti pengeluaran termasuk invoice, bukti transfer pembayaran honor dan daftar hadir. Menurut PPK, kontrak kerja sama ini telah di audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan telah dinyatakan lolos audit.

MANFAAT MENGGUNAKAN SWAKELOLA TIPE III

AKATIGA melihat dua manfaat utama dalam menggunakan Swakelola Tipe III. Pertama, bagi Ormas, Swakelola Tipe III memberikan ruang kepada Ormas untuk mendapatkan pendanaan dari pemerintah. Manfaat ini juga dirasakan oleh AKATIGA sendiri, sehingga AKATIGA memiliki sumber pendanaan baru. Manfaat yang kedua adalah, pemerintah bisa mendapatkan banyak pengetahuan dan pengalaman dari Ormas, yang mungkin belum atau tidak ada di lembaga profit (penyedia).

Selain itu, Kemenkoekuin melihat bahwa Swakelola Tipe III ini memiliki peluang yang lebih besar untuk mendapatkan kualitas hasil kerja yang sesuai dengan harapan dan kebutuhan pemerintah, dibanding jika proses pemilihan pelaksana melalui lelang penyedia. Kemenkoekuin tidak dapat melakukan penunjukan langsung konsultan jika nilai pekerjaan lebih dari seratus juta. Oleh karenanya, pada konteks pekerjaan bernilai besar, penggunaan mekanisme ini bermanfaat untuk memastikan bahwa pelaksana kerja memiliki kompetensi dan sesuai dengan kebutuhan. Terutama jika pemerintah berhasil menemukan Ormas yang kompeten dan sesuai dengan kebutuhan pemerintah, termasuk memiliki reputasi yang baik.

TANTANGAN MENGGUNAKAN SWAKELOLA TIPE III

Meski Kemenkoekuin melihat bahwa Swakelola Tipe III memberikan manfaat dalam memperbesar peluang memperoleh hasil kerja yang berkualitas dan sesuai dengan ekspektasi, manfaat ini tidak lepas dari risiko. Risiko ini terkait dengan tantangan seputar kesiapan Ormas untuk bekerja sesuai dengan standar administrasi pemerintah. Meski secara umum tantangan dalam pengalaman Swakelola Tipe III ini dapat diatasi oleh Kemenkoekuin dan AKATIGA, tantangan seputar kelengkapan bukti-bukti pengeluaran, yang sesuai dengan standar pemerintah dan rinci, tetap ada. Menurut PPK, pada Swakelola Tipe I, tantangan administrasi ini relatif lebih mudah diatasi karena proses administrasi dilakukan sendiri oleh pemerintah. Pun misal ada keterlibatan konsultan, biaya konsultan cukup dibuktikan dengan hasil kerja (karena pembayaran secara *lumpsum*) atau jika ada biaya non-personil (seperti perjalanan dinas), bukti-bukti pengeluaran cukup mudah dilengkapi.

Selain itu, PPK juga melihat tantangan lain untuk meyakinkan para pihak di internal Kemenkoekuin untuk menggunakan Swakelola Tipe III. Hal ini disebabkan karena Kemenkoekuin belum memiliki pengalaman dengan mekanisme ini, karena relatif baru, sehingga khawatir menjadi temuan BPK. Dalam pengalaman ini, tantangan ini dapat diatasi dengan mengundang LKPP untuk konsultasi langsung, yang berhasil membangun kesepahaman para pihak di internal Kemenkoekuin.

Tantangan lain menurut Kemenkoekuin adalah konteks Pandemi COVID-19. Studi ini dilakukan dengan mengunjungi dan melakukan wawancara langsung dengan informan. Hal ini juga dipersulit dengan lokasi kantor AKATIGA yang berlokasi di Bandung, dimana lokasi studi di Kota Bogor dan Kabupaten Bekasi. Sehingga proses koordinasi dengan informan tentu tidak mudah dan biaya transportasi menjadi lebih mahal.

Masih terkait konteks Pandemi COVID-19 dan lokasi kantor AKATIGA, keterbatasan untuk melakukan tatap muka secara langsung antara PPK dan AKATIGA, menurut PPK juga menjadi salah satu tantangan dalam proses koordinasi dan pembuatan komitmen. Meski sejauh ini diskusi melalui media daring dirasa cukup, diskusi dan negosiasi secara tatap muka dinilai lebih memudahkan.

Dari sudut pandang Ormas, tantangan dalam pengalaman penggunaan Swakelola Tipe III ini salah satunya adalah penentuan satuan biaya, termasuk biaya tidak langsung (*overhead*). Selain itu, ada tantangan seputar pengetahuan mitra pemerintah terkait Swakelola Tipe III, sehingga belum banyak kesempatan untuk melakukan pekerjaan dengan Swakelola Tipe III. Menurut AKATIGA, meski ada mitra pemerintah yang terbuka untuk menggunakan Swakelola Tipe III, pihak pemerintah tersebut tetap akan bingung dengan prosesnya.

3. Diskusi

Bagian ini membahas beberapa aspek menarik dari penggunaan Swakelola Tipe III berdasarkan kasus kerja sama antara Kemenkoekuin dan AKATIGA, termasuk faktor-faktor kunci yang mempengaruhi keberhasilan penggunaan Swakelola Tipe III dalam kasus ini.

KEPENTINGAN ORMAS DALAM PENGGUNAAN SWAKELOLA TIPE III

AKATIGA sudah lama terlibat dalam upaya mendorong terbitnya dan penggunaan mekanisme ini. Harapannya, ke depan Ormas dapat bekerja sama secara langsung dengan pemerintah. Oleh karena itu, AKATIGA secara aktif mencari kesempatan untuk mencoba menggunakan Swakelola Tipe III. Ketika Kemenkoekuin meminta tenaga ahli AKATIGA untuk melakukan kajian dampak COVID-19 pada usaha kecil di Jabodetabek, AKATIGA memandang ini sebagai peluang untuk menggunakan Swakelola Tipe III. Keterlibatan AKATIGA dalam proses advokasi dan penyusunan peraturan terkait Swakelola Tipe III, berdampak pada pengetahuan yang lengkap tentang persyaratan dan prosesnya. Pengetahuan dan pengalaman ini berhasil menggugah pihak pemerintah untuk mempertimbangkan penggunaan Swakelola Tipe III.

HUBUNGAN SEBELUMNYA ANTARA ORMAS DAN KEMENKOEKUIIN

Faktor lain yang mendorong penggunaan Swakelola Tipe III dalam pengalaman ini adalah adanya hubungan sebelumnya antara Kemenkoekuin dan AKATIGA. Peneliti senior AKATIGA telah memiliki hubungan dan pengalaman bekerja sama dengan Kemenkoekuin, sebagai tenaga ahli, menggunakan Swakelola Tipe I. Berdasar pengalaman ini, Kemenkoekuin percaya dengan kualitas pekerjaan AKATIGA. Ketika peneliti senior AKATIGA mengusulkan penggunaan Swakelola Tipe III, Kemenkoekuin pun terbuka untuk mempertimbangkan penggunaan Swakelola Tipe III. Keterbukaan untuk mempertimbangkan ini terjadi karena (a) usulan dan informasi ini disampaikan oleh pihak yang telah memperoleh kepercayaan sebelumnya dan (2) adanya peluang bahwa mekanisme ini dapat memfasilitasi Kemenkoekuin untuk bekerja sama dengan AKATIGA. Hubungan dan reputasi yang telah ada sebelumnya, menjadi titik awal penggunaan Swakelola Tipe III dalam pengalaman ini, yang tentu tidak lepas dari peran LKPP dalam meyakinkan internal Kemenkoekuin.

SWAKELOLA TIPE III DIPANDANG LEBIH MUDAH

Selain adanya hubungan yang telah terjalin dengan baik, persepsi pihak pemerintah bahwa Swakelola Tipe III lebih mudah dibandingkan pilihan pengadaan lain, untuk konteks pekerjaan ini, juga menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi penggunaan Swakelola Tipe III. Penunjukan langsung konsultan (misal pada konteks penyedia) memiliki batasan nilai maksimal kontrak. Sehingga, untuk nilai pekerjaan yang cukup besar, pemerintah wajib melakukan pengadaan melalui proses lelang. Menurut PPK, berdasar pengalaman, proses lelang akan memakan waktu yang relatif lebih lama, dengan hasil yang belum tentu menghasilkan penyedia yang terbaik dan sesuai dengan kebutuhan.

Sedangkan pada mekanisme Swakelola Tipe III, proses sayembara (lelang pada konteks penyedia) hanya perlu dilakukan jika ada lebih dari satu Ormas yang dinilai kompeten dan memenuhi syarat. Dalam konteks pengalaman ini, Kemenkoekuin tidak mengetahui Ormas lain yang mampu melakukan penelitian semacam ini. Oleh karenanya, dengan kondisi nilai pekerjaan yang relatif besar, jika dibandingkan dengan Swakelola Tipe I, Swakelola Tipe III dianggap lebih mudah.

Selain itu, kemudahan juga terlihat pada pengelolaan administrasi. Dalam Swakelola Tipe I, pihak pemerintah bertanggungjawab atas semua hal terkait pelaporan administrasi. Sedangkan dalam Swakelola Tipe III, tugas pelaporan administrasi dilakukan sepenuhnya oleh Ormas. Dalam hal ini pemerintah merasa terbantu.

KONTRIBUSI KSI DAN LKPP

Selain AKATIGA, yang merupakan mitra KSI, yang berperan sebagai pihak yang mendorong penggunaan Swakelola Tipe III dalam pengalaman ini, ada juga peran LKPP yang berkontribusi pada tercapainya kesepakatan internal Kemenkoekuin untuk menggunakan Swakelola Tipe III.

AKATIGA berhasil mendorong keterbukaan Kemenkoekuin untuk menggunakan Swakelola Tipe III, termasuk menjembatani hubungan Kemenkoekuin dan LKPP. Kemenkoekuin mengundang LKPP untuk berkonsultasi langsung, yang memfasilitasi tercapainya kesepakatan antara bagian pengadaan, bagian keuangan, Inspektorat dan PPK. Dalam pertemuan tersebut, LKPP memberikan penjelasan tentang prosedur pelaksanaan Swakelola Tipe III secara lengkap, sehingga Kemenkoekuin merasa yakin untuk menggunakan Swakelola Tipe III dalam pengalaman kerja sama ini.

4. Ruang Perbaikan Penerapan Swakelola Tipe III di Masa Depan

Bagian ini mengidentifikasi ruang-ruang perbaikan yang dapat mempengaruhi keberhasilan penggunaan Swakelola Tipe III di masa depan, berdasarkan pengalaman kontrak antara AKATIGA dan Kemenkoekuin.

Studi kasus ini menggarisbawahi pentingnya informasi dari LKPP (atau pihak pemerintah lain yang memiliki kewenangan) bagi pihak pemerintah, sebelum mulai menggunakan Swakelola Tipe III. Pada pengalaman ini, meski informasi awal terkait Swakelola Tipe III bersumber dari AKATIGA dan Kemenkoekuin percaya dengan AKATIGA, pihak Kemenkoekuin merasa lebih percaya diri menggunakan Swakelola Tipe III setelah mendapat kesempatan berdiskusi dan berkonsultasi secara langsung dengan LKPP. Hal ini mengindikasikan bahwa LKPP dipandang sebagai sumber informasi terpercaya dan mampu memperkuat keyakinan institusi pemerintah untuk menggunakan Swakelola Tipe III. Oleh karenanya, penting bagi LKPP untuk tetap melanjutkan acara sosialisasi kepada mitra pemerintah.

Kebutuhan atas upaya sosialisasi yang dilakukan LKPP ini terkait dengan dua hal, yaitu: pertama, masih banyak satuan kerja pemerintah yang belum tahu tentang Swakelola Tipe III. Kedua, pada kondisi satuan kerja telah mengetahui Swakelola Tipe III, namun belum sepenuhnya yakin atau pengetahuan tersebut diperoleh dari mitra kerja di luar pemerintah, satuan kerja tersebut tetap membutuhkan proses membangun keyakinan (secara internal) yang didasarkan pada informasi yang bersumber dari internal pemerintah sendiri. Oleh karenanya, acara sosialisasi yang diselenggarakan oleh LKPP perlu secara spesifik menyoroti beberapa aktor kunci di tiap-tiap satuan kerja, diantaranya: pimpinan, bagian pengadaan, bagian keuangan, pejabat pembuat komitmen (PPK) dan Inspektorat. Keterlibatan para aktor ini bertujuan untuk memastikan bahwa dalam proses penggunaan Swakelola Tipe III, mulai dari perencanaan sampai dengan pelaporan dan pembayaran, dipahami secara sama dan jelas oleh para aktor yang terlibat.

Selain itu, LKPP juga bisa melengkapi dukungannya dengan menyediakan kanal khusus bagi satuan kerja pemerintah (dan Ormas) untuk berkonsultasi secara langsung dengan LKPP, terutama satuan kerja yang telah memiliki rencana untuk bekerja sama dengan Ormas menggunakan Swakelola Tipe III.

Studi Kasus Swakelola Tipe III

YAYASAN PATTIRO DAN KEMENTERIAN PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DAN PERLINDUNGAN ANAK

Juni 2021

Pengantar

Studi kasus ini memberikan informasi tentang pengalaman kontrak kerja sama antara Pemerintah dan Organisasi Masyarakat (Ormas), menggunakan mekanisme Swakelola Tipe III, berdasar Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah¹⁷. Studi kasus ini adalah satu dari empat contoh pengalaman yang merupakan bagian dari studi yang lebih luas tentang penggunaan Swakelola Tipe III tahun 2020. Studi ini dilakukan oleh SOLIDARITAS atas nama Knowledge Sector Initiative (KSI) dengan dukungan dari LKPP, sebagai upaya untuk mengkaji hasil advokasi KSI seputar Swakelola Tipe III, memahami penerapan Swakelola Tipe III secara umum dan mendapatkan masukan terkait bagaimana mekanisme serta sosialisasi dapat diperbaiki di masa depan.

Studi kasus ini mendeskripsikan proses dan faktor kunci yang mendukung dan menghambat penggunaan mekanisme Swakelola Tipe III, antara Yayasan PATTIRO (selanjutnya disebut PATTIRO) dan Asisten Deputi Pengarusutamaan Gender Bidang Ekonomi, Kedeputian Bidang Kesetaraan Gender, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (selanjutnya disebut KPPPA). Pengalaman ini dipilih sebagai salah satu contoh penggunaan Swakelola Tipe III oleh Kementerian, sekaligus contoh pengalaman kerja sama antara Pemerintah dan Ormas menggunakan Swakelola Tipe III yang sudah lebih dari satu kali. PATTIRO dan KPPPA sudah tiga kali bekerja sama menggunakan Swakelola Tipe III pada kurun 2018-2020. Selain itu, contoh pengalaman ini dipilih karena pihak Ormas mengikuti acara sosialisasi yang diselenggarakan oleh KSI pada tahun 2020.

Data dan informasi studi kasus ini dikumpulkan melalui wawancara dengan: Direktur dan Dewan Pengurus PATTIRO dan Pejabat Pengadaan KPPPA yang sekaligus sebagai Perencana Madya di Kedeputian Kesetaraan Gender, yang terlibat aktif dalam pengadaan dan narahubung utama pemerintah untuk PATTIRO.

Laporan studi kasus ini dibagi menjadi empat bagian: Bagian 1 memberikan informasi tentang latar belakang kedua pihak yang terlibat dalam proses pengadaan dan penggunaan Swakelola Tipe III dan gambaran ringkas terkait kontrak kerja sama. Bagian 2 menguraikan proses, hasil dan tantangan serta manfaat yang dirasakan oleh Ormas dan Pemerintah ketika menggunakan Swakelola Tipe III. Bagian 3 mendiskusikan faktor-faktor yang berkontribusi dalam penggunaan Swakelola Tipe III, termasuk kontribusi KSI dan LKPP. Terakhir, Bagian 4 mengidentifikasi hal-hal yang dapat lebih banyak mendorong penerapan Swakelola Tipe III di masa depan.

1. Latar Belakang

PROFIL ORMAS

PATTIRO resmi berdiri pada 17 April 1999 dan telah bekerja di lebih dari 17 provinsi dan 70 kabupaten/kota di seluruh Indonesia. PATTIRO bergerak di bidang riset dan advokasi yang fokus pada *Public Finance Management*, transparansi, dan akuntabilitas pelayanan publik. PATTIRO berbadan hukum

¹⁷ Peraturan Presiden telah dibaharui dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yang ditetapkan pada 2 Februari 2021.

yayasan dan tidak memiliki afiliasi dengan badan usaha mana pun. PATTIRO melaporkan PPh badan dan PPh 21 serta diaudit oleh akuntan publik setiap tahunnya.

PATTIRO sering bekerja sama dengan pemerintah di tingkat nasional, termasuk Bappenas, KPK dan KPPPA. Sebelum tahun 2018 semua kontrak kerja sama menggunakan Swakelola Tipe I, dimana PATTIRO hadir sebagai narasumber. Bentuk lain adalah sebagai mitra pembangunan, dimana biaya personil PATTIRO dibiayai oleh donor program pembangunan (The Asia Foundation). Sejak tahun 2018, kerja sama antara PATTIRO dan KPPPA dilakukan dengan kontrak langsung antara pemerintah dan Ormas, dengan sumber pembiayaan dari APBN. PATTIRO melakukan pekerjaan terkait perencanaan dan penganggaran responsif gender pada tahun 2018, 2019 dan 2020, dengan nilai kontrak tertinggi mencapai Rp. 600.000.000.

Meski telah menggunakan Swakelola Tipe III sejak tahun 2018, PATTIRO belakangan baru menyadari bahwa kerja sama dengan KPPPA adalah Swakelola Tipe III. Sebelumnya, PATTIRO hanya paham bahwa kontrak yang dilakukan adalah “swakelola” saja. Kesadaran ini muncul setelah Direktur dan Dewan Pengurus PATTIRO hadir di dua acara sosialisasi. Direktur PATTIRO pertama kali mendengar istilah Swakelola Tipe III pada acara yang diselenggarakan oleh USAID pada tahun 2019, dimana KSI hadir sebagai narasumber. Demikian halnya dengan Dewan Pengurus PATTIRO yang juga baru menyadari bahwa kontrak yang selama ini mereka jalankan adalah Swakelola Tipe III, setelah mereka hadir dalam acara sosialisasi yang diselenggarakan KSI pada tahun 2020.

Tidak hanya sampai di situ, PATTIRO terdorong untuk lebih lanjut belajar Swakelola Tipe III. PATTIRO diminta untuk berbagi pengetahuan tentang Swakelola Tipe III pada workshop analisis anggaran untuk kelompok masyarakat pasien TB yang diselenggarakan oleh Yayasan KNCV Indonesia pada tahun 2021. Selain belajar dari pengalaman, PATTIRO memperdalam pemahamannya seputar Swakelola Tipe III dengan membaca buku saku yang disusun oleh AKATIGA dan mencari informasi tambahan di Internet.

PATTIRO terus mendorong penggunaan Swakelola Tipe III dengan mitra pemerintah yang sudah sering bekerja sama dengan PATTIRO. Tahun 2020, PATTIRO mengusulkan penggunaan Swakelola Tipe III dengan Bappenas. Usulan ini belum diterima dan Bappenas memilih untuk tetap menggunakan Swakelola Tipe I. Tahun 2021, PATTIRO kembali menajaki peluang kerja sama dengan KPPPA, menggunakan Swakelola Tipe III. Pada tahun yang sama, PATTIRO juga mengikuti sayembara Pemilihan Organisasi Kemasyarakatan Pelaksana Swakelola Tipe III untuk Kegiatan Dukungan Program Strategis Direktorat Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan, Kemendikbud. PATTIRO belum berhasil menang dalam sayembara ini. Namun, pengalaman ini membangun pemahaman PATTIRO secara lebih utuh tentang Swakelola Tipe III. Saat ini PATTIRO masih terus berupaya mencari kesempatan menggunakan Swakelola Tipe III, termasuk informasi sayembara.

PATTIRO tertarik menggunakan Swakelola Tipe III dengan lima alasan: (1) dengan Swakelola Tipe III, PATTIRO melihat adanya sumber pendanaan baru. Sehingga tidak perlu sepenuhnya bergantung pada pendanaan dari donor program pembangunan, yang saat ini, dari sisi kuantitas jumlahnya semakin menurun, (2) kerja sama antar Ormas dan pemerintah dapat mendorong terciptanya hubungan antara pemerintah dan masyarakat, (3) transparansi anggaran salah satunya dapat diwujudkan dengan partisipasi publik, (4) Ormas dapat terlibat dalam proses desain kegiatan, yang jarang terjadi dengan Swakelola Tipe I dan (5) dengan dikeluarkannya Perpres No. 16/2018, PATTIRO menjadi lebih yakin untuk menggunakan dana APBN (atau APBD untuk jaringan PATTIRO Raya). Sebelumnya, ada kekhawatiran akan berpengaruh pada sikap kritis PATTIRO pada pemerintah setelah menggunakan dana APBN/D dan adanya kekhawatiran jika ada “potongan”.

PROFIL PEMERINTAH

Pihak pemerintah yang melakukan pengadaan menggunakan Swakelola Tipe III dalam kontrak ini adalah Asisten Deputi Pengarusutamaan Gender Bidang Ekonomi, Kedeputian Kesetaraan Gender, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA). Kedeputian Kesetaraan Gender sudah sering bekerja sama dengan Ormas. Selain PATTIRO, Kedeputian juga sering bekerja sama dengan Ormas lain, seperti PEKKA, KAPAL Perempuan dan Asosiasi Pendamping Perempuan Usaha Kecil Mikro (ASPPUK).

Kerjasama dengan Ormas biasanya menggunakan Swakelola Tipe I, dan belakangan Kedeputian juga aktif menggunakan Swakelola Tipe III dengan Ormas lain seperti PEKKA dan ASPPUK.

Pejabat pengadaan yang terlibat dalam kerjasama ini menyatakan bahwa pengetahuannya seputar Swakelola Tipe III diperoleh sejak pada tahun 2018, ketika Unit Layanan Pengadaan (ULP) melakukan sosialisasi, setelah terbitnya Perpres No.16/2018. ULP menyelenggarakan sesi diskusi kelompok terarah (FGD) yang melibatkan semua Kedeputian di lingkungan KPPPA. Kegiatan ini bertujuan agar semua Kedeputian paham bahwa ada pilihan terbaru dalam pengadaan, yaitu Swakelola Tipe III. Berbekal pengetahuan tersebut dan dengan dukungan ULP, Kedeputian Kesetaraan Gender telah bekerjasama sama PATTIRO, menggunakan Swakelola Tipe III, sebanyak tiga kali pada tahun 2018, 2019, dan 2020.

Bagi Kedeputian Kesetaraan Gender, Swakelola Tipe III adalah peluang menarik. KPPPA sering membutuhkan informasi dan gagasan dari masyarakat. Ormas menjadi salah satu pintu untuk mengumpulkan informasi dari sudut pandang kelompok masyarakat tertentu. Menurut pejabat pengadaan, Swakelola Tipe III mampu memfasilitasi kebutuhan tersebut, karena KPPPA bisa langsung bekerjasama sama dengan Ormas, termasuk melibatkan Ormas mulai dari proses perencanaan dan pelaksanaan. Berbeda dengan Swakelola Tipe I, yang hanya melibatkan individu tertentu yang mewakili Ormas, yang berperan sebagai narasumber.

DESKRIPSI KONTRAK

Ruang lingkup kontrak kerja antara PATTIRO dan KPPPA, tahun anggaran 2020, adalah studi evaluasi *Gender Analysis Pathway (GAP)* dan *Gender Budget Statement (GBS)*, yang selama ini biasa digunakan sebagai instrumen dalam analisis anggaran responsif gender. Nilai dari kontrak dari kerja ini sebesar Rp. 49,500,000. Kontrak ini merupakan kerjasama ketiga antara PATTIRO dan KPPPA, menggunakan Swakelola Tipe III. Pemilihan Ormas dilakukan secara langsung, tidak melalui mekanisme sayembara. Hasil pekerjaan ini adalah *Policy Brief*, yang akan digunakan oleh Kedeputian Kesetaraan Gender sebagai masukan dalam pengembangan rancangan Peraturan Presiden tentang pengarusutamaan gender.

Kontrak kerja dimulai pada 31 Agustus 2020 dan selesai pada 2 November 2020. Pengguna Anggaran dalam kontrak ini adalah Menteri PPPA dan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) kontrak ini adalah Sekretaris Deputy Kesetaraan Gender. Pihak yang terlibat dalam kontrak ini antara lain Pejabat pengadaan yang sekaligus sebagai Perencana Madya di Asisten Deputy Bidang Ekonomi beserta staf Kedeputian Kesetaraan Gender, perwakilan ULP, Inspektorat dan bagian keuangan.

2. Proses Pengadaan, Manfaat, dan Tantangan

Bagian ini merangkum informasi seputar proses pengadaan dan tantangan serta manfaat yang dirasakan dari penggunaan mekanisme Swakelola Tipe III.

PROSES PENGADAAN

PERENCANAAN

Selama ini, PATTIRO sering bekerjasama sama dengan KPPPA seputar isu perencanaan dan penganggaran responsif gender. Sehingga ketika Kedeputian Bidang Kesetaraan Gender membutuhkan masukan dalam penyusunan kebijakan pengarusutamaan gender, PATTIRO dipandang sebagai salah satu organisasi yang cocok untuk melakukan pengumpulan informasi terkait isu-isu ini dari daerah.

Menurut KPPPA, PATTIRO menjadi mitra yang tepat untuk melakukan pekerjaan ini karena pernah melakukan pembinaan perencanaan dan penganggaran yang responsif gender dan karena KPPPA ingin mendapatkan perspektif dari daerah dimana PATTIRO juga memiliki jaringan. PATTIRO tertarik melakukan pekerjaan ini karena pernah bekerjasama sama dengan KPPPA untuk pekerjaan serupa dan ingin memberi masukan dalam peraturan terkait penganggaran di daerah, agar lebih responsif gender.

Karena pekerjaan ini mirip dengan pekerjaan Swakelola Tipe III sebelumnya, serta kecocokan dari sisi kebutuhan pemerintah dan Ormas, maka kedua belah pihak sepakat untuk bekerja sama lagi menggunakan Swakelola Tipe III. Sudah ada Nota Kesepahaman umum antara KPPPA dan PATTIRO sehingga kedua belah pihak langsung masuk proses persiapan.

PERSIAPAN DAN PENGADAAN

KPPPA sudah mengalokasikan anggaran untuk kajian tentang Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender (PPRG) dengan mekanisme Swakelola Tipe III, namun belum spesifik untuk studi evaluasi *Gender Analysis Pathway (GAP)* dan *Gender Budget Statement (GBS)*. Ketika PATTIRO mengusulkan kajian ini, KPPPA menginformasikan alokasi anggaran yang tersedia. PATTIRO menindaklanjuti informasi tersebut dengan menyusun proposal dan Rencana Anggaran Biaya (RAB). RAB ini disusun dengan mengacu pada Standar Biaya Masukan (SBM) pemerintah. Menurut KPPPA, Pandemi COVID-19 berdampak pada alokasi anggaran yang tersedia. Anggaran yang tersedia untuk pekerjaan ini cukup terbatas, sebesar Rp 49,500,000. Sehingga PATTIRO dan KPPPA bernegosiasi seputar ruang lingkup, dengan mengurangi jumlah daerah target studi, guna menyesuaikan dengan ketersediaan anggaran.

Setelah ruang lingkup dan anggaran disepakati, PATTIRO mulai menyiapkan syarat administrasi untuk proses pengadaan. Secara paralel, Kedeputian Kesetaraan Gender mulai menyiapkan kontrak dan ditandatangani pada 31 Agustus 2020.

IMPLEMENTASI PEKERJAAN DAN PENGAWASAN

Dalam pelaksanaan studi ini, PATTIRO melakukan *desk study* dan diskusi kelompok terarah (FGD) dengan perwakilan masyarakat di daerah. Diskusi kelompok ini dilakukan secara daring, sebagai respons atas pandemi COVID-19. Proses pengawasan atas pekerjaan ini, oleh KPPPA, dilakukan secara formal melalui penyampaian laporan perkembangan, sesuai dengan kesepakatan dalam kontrak kerja sama. PATTIRO juga menyampaikan informasi seputar kemajuan kerja kepada pejabat pengadaan dan tim lain di KPPPA melalui media percakapan daring (*WhatsApp*). Selain itu, komunikasi antara PATTIRO dan KPPPA dilakukan untuk kebutuhan surat menyurat kepada pihak eksternal, dimana surat menyurat dikeluarkan oleh KPPPA.

Pekerjaan ini dilaksanakan sesuai dengan kesepakatan dalam kontrak kerja sama. Pembayaran atas pekerjaan ini dilakukan setelah PATTIRO menyerahkan laporan akhir, juga sesuai dengan kontrak kerja sama. Untuk kebutuhan pembayaran, PATTIRO menyiapkan dan menyampaikan lembar tagihan (*invoice*) kepada KPPPA dan draf hasil studi (*policy brief*). Selain itu, PATTIRO juga menandatangani berita acara pembayaran.

Kontrak kerja sama ini diaudit oleh internal KPPPA, Inspektorat KPPPA, dan dinyatakan lulus audit oleh auditor. Pemeriksaan laporan ini bukan pengalaman pertama bagi PATTIRO. Pada kontrak Swakelola Tipe III sebelumnya, tahun 2018 dan 2019, PATTIRO pernah diminta KPPPA untuk menyiapkan dokumen-dokumen untuk kebutuhan audit oleh auditor eksternal (Badan Pemeriksa Keuangan-BPK). PATTIRO menyediakan dokumen-dokumen yang dibutuhkan. Berdasarkan hasil audit, kontrak ini pun dinyatakan lulus audit oleh BPK.

TANTANGAN MENGGUNAKAN SWAKELOLA TIPE III

Menurut PATTIRO tidak ada tantangan dalam proses menggunakan Swakelola Tipe III pada kontrak ini karena secara umum sama saja dengan proses kerja sama dengan donor program pembangunan. Kondisi ini juga dipengaruhi oleh pemahaman KPPPA terkait prosedur, sehingga PATTIRO cukup menyediakan semua prasyarat administrasi, menyiapkan proposal dan RAB. Menurut PATTIRO, SBM pemerintah secara umum sesuai dengan standar biaya personil, namun terlalu tinggi untuk biaya lain, seperti hotel. Oleh karenanya, pada pengalaman PATTIRO, setelah kontrak selesai perlu ada pengembalian uang ke kas negara. Hal ini tidak menjadi tantangan dalam kontrak ini, namun PATTIRO khawatir akan berpengaruh pada alokasi dana Swakelola Tipe III selanjutnya.

Di sisi pemerintah, ada tantangan minor yang dihadapi. Ada kelengkapan dokumentasi yang tidak sesuai kebutuhan pemerintah, misalnya rincian pada *invoice* yang tidak sesuai standar. Untuk itu, Pejabat Pengadaan berharap agar LKPP menyediakan format-format (*template*) dokumen administrasi Swakelola Tipe III. Format baku ini akan memudahkan Ormas dalam proses pelaporan, termasuk memastikan kesamaan standar antara Ormas dan pemerintah.

KPPPA dan PATTIRO juga merasa bahwa Swakelola Tipe III ini belum tersosialisasi secara luas di kalangan pemerintah. Pejabat Pengadaan menyampaikan bahwa tidak semua orang punya level pengetahuan yang sama terkait Swakelola Tipe III. Sehingga perlu ada upaya peningkatan pengetahuan oleh LKPP yang secara khusus menasar pegawai dan individu di unit Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ). PATTIRO sendiri pernah mencoba mengusulkan penggunaan Swakelola Tipe III dengan Kementerian lain, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Hanya saja waktu itu belum ada yang mengetahui Swakelola Tipe III. PATTIRO juga merasa bahwa pemerintah masih jarang mengumumkan informasi sayembara Swakelola Tipe III, jika dibandingkan kesempatan lelang untuk menjadi penyedia. Informasi sayembara (ataupun peluang Swakelola Tipe III) belum tersaji di laman (*website*) pemerintah. Disisi lain, informasi seputar lelang untuk penyedia dapat dengan mudah dicari pada laman Kementerian dan OPD. Kondisi ini dapat mempersulit Ormas untuk mendapatkan informasi terkait peluang menggunakan mekanisme ini.

3. Diskusi

Bagian ini membahas beberapa aspek menarik dari penggunaan Swakelola Tipe III berdasarkan kasus kerja sama antara KPPPA dan PATTIRO, terutama terkait faktor-faktor kunci yang mempengaruhi keberhasilan penggunaan Swakelola Tipe III dalam kasus ini.

PERAN AKTIF UNIT LAYANAN PENGADAAN, INSPEKTORAT DAN BAGIAN KEUANGAN

Salah satu faktor utama yang mempengaruhi penggunaan Swakelola Tipe III dalam kasus ini adalah peran aktif Unit Layanan Pengadaan (ULP) KPPPA. Peran ini dimulai sejak terbitnya Perpres No.16/2018, dimana ULP mulai melakukan serangkaian kegiatan sosialisasi untuk semua Kedeputian di KPPPA. Kegiatan ini bertujuan untuk menginformasikan adanya mekanisme pengadaan baru yang dapat memfasilitasi pemerintah untuk berkolaborasi secara langsung dengan Ormas, yaitu Swakelola Tipe III.

ULP, sebagai pusat konsultasi seputar pengadaan, membantu unit teknis untuk mengidentifikasi berbagai pilihan mekanisme pengadaan, termasuk Swakelola Tipe III. Dalam perjalanannya, ULP juga membantu unit teknis untuk memastikan bahwa proses pengadaan berjalan sesuai peraturan pengadaan. Tidak hanya sampai di situ, peran aktif ULP juga terlihat sampai dengan keterlibatan ULP dalam proses kontrak, dengan memberi masukan dan memastikan bahwa semua syarat dan prosedur telah terpenuhi. ULP sebagai sumber informasi terpercaya, berhasil mengurangi kekhawatiran unit teknis untuk menggunakan Swakelola Tipe III.

Berkurangnya kekhawatiran juga didukung oleh keterlibatan Inspektorat dan bagian keuangan dalam kontrak ini. Kedua pihak ini membantu tim teknis dalam memastikan bahwa prosedur yang dijalankan tepat dan sesuai peraturan audit dan keuangan. Walaupun sudah ada dua kontrak Swakelola Tipe III KPPPA yang di audit oleh BPK, tidak mengurangi semangat Kedeputian Kesetaraan Gender untuk menggunakan Swakelola Tipe III. Menurut Pejabat Pengadaan, sejauh semua dokumen administrasi lengkap, tidak perlu khawatir dengan audit. Sampai saat ini semua kontrak Swakelola Tipe III berhasil lolos audit Inspektorat dan BPK.

KEINGINAN MENDAPATKAN MASUKAN DARI MASYARAKAT

Faktor lain yang mendorong penggunaan Swakelola Tipe III oleh KPPPA adalah keinginan para pimpinan di KPPPA untuk memahami sudut pandang masyarakat, seputar kebijakan yang telah atau akan disusun. Kepentingan KPPPA untuk membuat kebijakan dan program yang responsif gender dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta pemahaman atas keterbatasan untuk turun ke lapangan guna mendengar langsung aspirasi masyarakat, menumbuhkan kebutuhan untuk bekerja sama dengan Ormas. Ormas

dapat berperan sebagai perpanjangan tangan pemerintah untuk menggali lebih dalam seputar aspirasi dan kebutuhan masyarakat terkait gender dan isu-isu tertentu. Peran ini membantu pemerintah dalam membuat kebijakan yang menjawab kebutuhan masyarakat.

Dengan Swakelola Tipe III keterlibatan Ormas menjadi lebih komprehensif daripada menggunakan mekanisme lain, seperti Swakelola Tipe I. Pada tipe I, perwakilan Ormas hanya berperan sebagai narasumber, peran ini belum tentu cukup untuk memenuhi kebutuhan KPPPA. Swakelola Tipe III memperluas ruang lingkup kolaborasi antara pemerintah dan Ormas, termasuk terlibat dalam proses perencanaan kegiatan.

REPUTASI ORMAS

Selain faktor dari sisi pemerintah, pengalaman penggunaan Swakelola Tipe III ini juga dipengaruhi oleh faktor dari sisi Ormas. PATTIRO memiliki reputasi yang baik di Kedeputan Kesetaraan Gender dan dipandang sebagai salah satu mitra utama. Sebagai sebuah Ormas yang sudah berdiri sejak tahun 1999 dan telah bekerja di lebih dari 17 provinsi dan 70 kabupaten/kota di seluruh Indonesia, PATTIRO memiliki jaringan yang dibutuhkan oleh KPPPA, guna menjangkau masyarakat di daerah. Selain itu, PATTIRO juga merupakan mitra KPPPA dalam melakukan pembinaan Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender (PPRG) dan sudah beberapa kali melakukan kerja sama dengan Kedeputan Kesetaraan Gender, tentu dengan hasil kerja yang baik dan sesuai ekspektasi KPPPA, sehingga PATTIRO mendapat kepercayaan dari Kedeputan Kesetaraan Gender untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya. Kesiapan Ormas dari sisi administrasi, seperti rutin melakukan audit, juga menjadi faktor pendukung kesuksesan dalam penggunaan Swakelola Tipe III ini. Kesiapan PATTIRO untuk bekerja sama (baik teknis maupun administratif) mampu mengurangi risiko bagi pemerintah ketika bekerja dengan Ormas. KPPPA telah mengetahui kualitas dan gaya kerja PATTIRO. Sehingga risiko (misalnya, rendahnya kualitas *output*) dalam kontrak ini dapat dikelola dengan baik.

KONTRIBUSI KSI DAN LKPP

Dalam studi kasus ini, KSI dan LKPP berkontribusi pada pengetahuan dan keterpaparan PATTIRO seputar Swakelola Tipe III daripada kepada KPPPA. Karena Kedeputan Kesetaraan Gender mendapatkan informasi tentang Swakelola Tipe III dari ULP secara langsung. Dari sisi PATTIRO, kegiatan sosialisasi yang dilakukan oleh KSI pada tahun 2019 dan 2020 menyadarkan PATTIRO bahwa mekanisme yang digunakan selama ini adalah Swakelola Tipe III. Acara sosialisasi ini menjadi titik awal pembelajaran PATTIRO tentang Swakelola Tipe III.

Setelah mengikuti acara-acara ini, PATTIRO secara aktif mencari kesempatan untuk menggunakan Swakelola Tipe III, khususnya pasca mengikuti sosialisasi di tahun 2020. Bahkan PATTIRO ikut dalam sayembara Swakelola Tipe III yang diadakan oleh Kemendikbud pada awal 2021. PATTIRO juga telah berbagi pengetahuan dengan menjadi fasilitator pelatihan workshop analisis anggaran untuk kelompok masyarakat pasien TB. Sehingga, pengetahuan tentang Swakelola Tipe III tidak berhenti di PATTIRO saja.

4. Ruang Perbaikan Penerapan Swakelola Tipe III di Masa Depan

Bagian ini mengidentifikasi ruang-ruang perbaikan yang dapat mempengaruhi keberhasilan penggunaan Swakelola Tipe III di masa depan, berdasarkan pengalaman kontrak antara PATTIRO dan KPPPA.

Pertama, sosialisasi Swakelola Tipe III dapat melibatkan ULP atau UKPBJ di berbagai level pemerintah dan dilakukan secara rutin guna meningkatkan pemahaman unit pengadaan dan guna menyampaikan informasi atau kebijakan terbaru. ULP atau UKPBJ memiliki peran penting dalam membangun keyakinan unit teknis, karena unit pengadaan dipandang sebagai unit dengan pengetahuan yang memadai seputar pengadaan. Selain itu, jika ada pertanyaan atau hambatan, ULP atau UKPBJ dapat menjawab dan membantu secara teknis, termasuk dalam tahap pelaksanaan. Jika ULP atau UKPBJ sudah dapat

melaksanakan peran ini, layaknya ULP KPPPA dalam pengalaman ini, hal ini dapat membantu KSI dan LKPP dalam upaya mensosialisasikan Swakelola Tipe III secara terus menerus sekaligus membantu KSI dan LKPP untuk menjalankan melakukan peran konsultasi termasuk guna untuk mengatasi permasalahan yang timbul dalam penggunaan Swakelola Tipe III maupun risiko menjadi temuan saat diaudit.

Kedua, selain menyoal ULP atau UKPBJ dalam acara sosialisasi, KSI dan LKPP juga bisa melibatkan pemerintah di level pengambil keputusan. Jika pengambil keputusan sudah mengetahui tentang Swakelola Tipe III, hal ini harapannya dapat memperluas penggunaan Swakelola Tipe III. Harapannya, pengambil keputusan terpapar dengan informasi bahwa saat ini ada salah satu opsi dalam pengadaan yang dapat memfasilitasi kebutuhan untuk bekerja sama secara langsung dengan Ormas. Saat ini, masih ada banyak pengambil keputusan di pemerintah yang belum tahu tentang Swakelola Tipe III. Selain itu, LKPP dan KSI dapat mendorong pemerintah membuka lebih banyak peluang kegiatan yang bisa diswakelokakan, termasuk peluang sayembara Swakelola Tipe III. Sehingga, Ormas, utamanya yang belum memiliki hubungan dengan pemerintah, juga mendapatkan kesempatan untuk menggunakan Swakelola Tipe III.

Ketiga, KSI melakukan mengadvokasi kepada mitra pemerintah seperti BAPPENAS. PATTIRO sering bekerja sama dengan Bappenas dan pernah mengusulkan penggunaan Swakelola Tipe III. Namun, Bappenas memilih untuk tetap menggunakan Swakelola Tipe I. Pada satu sisi, Bappenas adalah mitra utama KSI dan program-program DFAT lainnya. Untuk meningkat kepercayaan Ormas dan pemerintah tentang mekanisme ini, sebaiknya ada dukungan dari semua mitra KSI, sebagai contoh baik yang dapat membangun keyakinan para pihak yang masih ragu untuk menggunakan Swakelola Tipe III.

Studi Kasus Swakelola Tipe III

PERKUMPULAN PILAR NUSANTARA DAN BAPPELITBANGDA SULAWESI SELATAN

Juni 2021

Pengantar

Studi kasus ini memberikan informasi tentang pengalaman kontrak kerja sama antara Pemerintah dan Organisasi Masyarakat (Ormas), menggunakan mekanisme Swakelola Tipe III, berdasar Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah¹⁸. Studi kasus ini adalah satu dari empat contoh pengalaman yang merupakan bagian dari studi yang lebih luas tentang penggunaan Swakelola Tipe III. Studi ini dilakukan oleh SOLIDARITAS atas nama Knowledge Sector Initiative (KSI) dengan dukungan dari Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP), sebagai upaya untuk mengkaji hasil advokasi KSI seputar Swakelola Tipe III, memahami penerapan Swakelola Tipe III secara umum dan mendapatkan masukan terkait bagaimana mekanisme serta sosialisasi dapat diperbaiki di masa depan.

Studi kasus ini mendeskripsikan proses dan faktor kunci yang mendukung dan menghambat penggunaan mekanisme Swakelola Tipe III, antara Perkumpulan Pilar Nusantara (selanjutnya disebut "PINUS") dan Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan (selanjutnya disebut "Bappelitbangda"). Contoh ini dipilih sebagai salah satu contoh keberhasilan penggunaan Swakelola Tipe III oleh Pemerintah Provinsi, yang sekaligus menjadi pengalaman penggunaan Swakelola Tipe III yang pertama bagi kedua belah pihak.

Data dan informasi studi kasus ini dikumpulkan melalui wawancara dengan: Direktur PINUS, Pelaksana Tugas Kepala Bappelitbangda Provinsi Sulawesi Selatan, selaku pengguna utama hasil dari kontrak kerja sama ini, dan Direktur Yayasan Swadaya Mitra Bangsa (YASMIB) Sulawesi Selatan. Selain itu, studi kasus ini juga dikembangkan dengan merujuk laporan perkembangan yang disampaikan oleh Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (SEKNAS FITRA), selaku mitra KSI yang bekerja sama dengan YASMIB.

Laporan studi kasus ini dibagi menjadi empat bagian: Bagian 1 memberikan informasi tentang latar belakang kedua pihak yang terlibat dalam proses pengadaan dan penggunaan Swakelola Tipe III dan gambaran ringkas terkait kontrak kerja sama. Bagian 2 menguraikan proses, hasil dan tantangan serta manfaat yang dirasakan oleh Ormas dan Pemerintah ketika menggunakan Swakelola Tipe III. Bagian 3 mendiskusikan faktor-faktor yang berkontribusi dalam penggunaan Swakelola Tipe III, termasuk kontribusi KSI dan LKPP. Terakhir, Bagian 4 mengidentifikasi hal-hal yang dapat mendorong penerapan Swakelola Tipe III di masa depan.

1. Latar Belakang

PROFIL ORMAS

PINUS secara resmi didirikan pada tanggal 3 Maret 2009, dengan badan hukum berbentuk perkumpulan. Meski demikian, PINUS telah memulai aktivitasnya sejak pertengahan tahun 2006. PINUS melakukan berbagai kegiatan peningkatan kapasitas jejaring masyarakat, Ormas, dan Pemerintah. PINUS mendorong

¹⁸ Peraturan Presiden telah dibaharui dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yang ditetapkan pada 2 Februari 2021.

isu strategis berkaitan dengan gender, ekonomi lokal, lingkungan, pelayanan masyarakat, dan pengadaan barang dan jasa. Sejak didirikan, PINUS telah melakukan audit secara internal. Baru tahun 2020, PINUS mulai melakukan audit eksternal, untuk tahun pembukuan 2017 – 2019.

PINUS pernah bekerja sama dengan Pemerintah pada tahun 2019 menggunakan mekanisme Swakelola Tipe I, ketika menjadi tenaga ahli penyusunan RPJMD 2018-2023 bersama Pemerintah Kabupaten Jeneponto. Pada pengalaman ini, pembayaran dari Pemerintah dilakukan langsung kepada individu yang menjadi tenaga ahli, bukan kepada PINUS. Meski demikian, PINUS memiliki kebijakan internal yang mengatur bagaimana pembayaran kepada individu tersebut dapat diterima dan menjadi pendapatan organisasi. Selain itu, PINUS sebelumnya juga sudah pernah bekerja sama dengan Bidang SDM dan Pemerintahan Bappelitbangda untuk melakukan kajian terkait anggaran berperspektif gender (*gender budget study*).

PINUS pertama kali mendengar Swakelola Tipe III dalam percakapan daring pada saluran percakapan *WhatsApp*, Forum Informasi Komunikasi Organisasi Non Pemerintah (FIK-ORNOP). Pada percakapan tersebut, PINUS belum mengetahui atau memahami prosedur dan teknis pelaksanaannya. Baru pada periode Agustus – September 2020, ketika PINUS menghadiri kegiatan-kegiatan terkait Swakelola Tipe III yang diselenggarakan oleh YASMIB dan SEKNAS FITRA dengan dukungan dari program KSI, PINUS mulai paham apa dan bagaimana mekanisme Swakelola Tipe III digunakan.

Berdasarkan hasil pemetaan cepat atas kriteria Ormas yang dapat menggunakan mekanisme Swakelola Tipe III yang dilakukan YASMIB pada Agustus 2020, diketahui bahwa PINUS masih butuh melakukan audit eksternal untuk laporan keuangan dan membayar kewajiban pajak. Rupanya, berbekal hasil pemetaan cepat tersebut, PINUS menindaklanjuti kekurangan prasyarat sambil terus melakukan komunikasi dengan Bappelitbangda Provinsi Sulawesi Selatan. Sehingga pada saat proses verifikasi, sebelum penandatanganan kontrak kerja sama pada 26 November 2020, PINUS telah memenuhi semua kriteria untuk menggunakan Swakelola Tipe III.

PINUS bersemangat untuk memenuhi prasyarat menggunakan Swakelola Tipe III karena saat itu sudah ada peluang untuk bekerja sama dengan Bappelitbangda. Selain itu, PINUS juga berpikir untuk menguji coba penggunaan mekanisme Swakelola Tipe III, sebagai pengalaman pertama bagi mereka.

PROFIL PEMERINTAH

Pihak pemerintah yang melakukan pengadaan menggunakan Swakelola Tipe III dalam kontrak ini adalah Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) Provinsi Sulawesi Selatan. Kontrak ini merupakan pengalaman pertama Bappelitbangda melakukan pengadaan menggunakan Swakelola Tipe III. Sebelumnya, Bappelitbangda pernah menggunakan tenaga ahli dari Ormas menggunakan mekanisme Swakelola Tipe I, dimana perwakilan Ormas terlibat secara individu sebagai narasumber atau tenaga ahli.

Pelaksana Tugas Kepala Bappelitbangda Provinsi Sulawesi Selatan berpendapat bahwa secara umum Ormas sering dipandang sebagai organisasi yang mengawasi kinerja pemerintah. Sehingga ada kecenderungan dimana pemerintah memilih untuk tidak bekerja sama dengan Ormas. Namun, beliau justru melihat secara berbeda. Beliau melihat pentingnya keterlibatan Ormas dalam kegiatan pemerintah, karena Ormas merupakan corong komunikasi antara masyarakat dan Pemerintah. Oleh karenanya, Kepala Bappelitbangda ingin mendorong Ormas untuk terlibat aktif dalam program-program yang akan dilaksanakan, meski belum tahu mekanisme yang tepat untuk melibatkan Ormas, selain melibatkan tokoh Ormas sebagai tenaga ahli dalam mekanisme Swakelola Tipe I.

Bappelitbangda telah mengupayakan pelibatan Ormas dalam pelaksanaan program-programnya sejak April 2020. Saat itu, Bappelitbangda menginisiasi kegiatan diskusi dengan Ormas guna membahas bentuk kolaborasi Pemerintah dan Ormas dalam kegiatan-kegiatan Pemerintah, terutama terkait Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), pendidikan dan penanganan stunting. Namun pada saat itu Bappelitbangda belum memiliki rencana mekanisme yang akan digunakan ketika bekerja sama dengan Ormas.

Kepala Bappelitbangda pertama kali mendengar tentang mekanisme Swakelola Tipe III dari kegiatan-kegiatan sosialisasi Swakelola Tipe III yang diselenggarakan oleh YASMIB pada periode Agustus – September 2020. Pada rangkaian pertemuan tersebut, teridentifikasi satu kegiatan Bappelitbangda pada anggaran 2020 perubahan untuk dijalankan dengan skema Swakelola Tipe III, Pelatihan dan Orientasi Integrasi Perencanaan dan Penganggaran Program Pengentasan Kemiskinan Daerah, dengan mitra pelaksana PINUS. Menurut Kepala Bappelitbangda, Swakelola Tipe III dinilai lebih tepat daripada mekanisme Swakelola Tipe I, karena pertanggungjawaban mudah dilimpahkan lewat kontrak dan dari sisi administrasi ada yang dapat dilakukan oleh Ormas. Sedangkan pada Swakelola Tipe I, semua hal administrasi dilakukan sepenuhnya oleh pemerintah.

Saat itu, PINUS belum sepenuhnya memenuhi kriteria tim pelaksana Swakelola Tipe III. Namun, sesuai arahan dari Biro Pengadaan Barang/Jasa (Biro PBJ), Bappelitbangda tetap melakukan penandatanganan nota kesepahaman dengan PINUS. Sehingga tepat pada 20 Oktober 2020, Bappelitbangda dan PINUS melakukan penandatanganan nota kesepahaman untuk rencana kegiatan tersebut di atas. Meski nota kesepahaman telah ditandatangani, Bappelitbangda menyatakan bahwa tidak akan melakukan penandatanganan kontrak kerja sama, sebelum proses verifikasi dilakukan dan PINUS memenuhi semua prasyarat. Dan karena penggunaan Swakelola Tipe III adalah pengalaman pertama Bappelitbangda, Bappelitbangda meminta dukungan dari YASMIB untuk membantu proses verifikasi. Hasil verifikasi menyatakan bahwa PINUS telah memenuhi semua prasyarat yang akhirnya pada 26 November 2020, PINUS dan Bappelitbangda melakukan penandatanganan surat perjanjian kerja sama untuk melaksanakan swakelola Pelatihan dan Orientasi Integrasi Perencanaan dan Penganggaran Program Pengentasan Kemiskinan Daerah.

DESKRIPSI KONTRAK

Kontrak kerja sama antara PINUS dan Bappelitbangda dilakukan pada tahun anggaran 2020. Kontrak ini mencakup kegiatan pelatihan dan orientasi integrasi perencanaan dan penganggaran program pengentasan kemiskinan daerah, Provinsi Sulawesi Selatan. Tujuan dari pelatihan ini adalah untuk meningkatkan pemahaman Pemerintah Kabupaten tentang rencana aksi mengatasi kemiskinan daerah. Pelatihan ini dihadiri oleh 5 perwakilan dari masing-masing Organisasi Perangkat Daerah (OPD), yaitu: BAPPEDA, BPKAD, Dinas PUPR, Dinas Sosial, dan Dinas PMD, dari seluruh Kabupaten di Provinsi Sulawesi Selatan. Pelatihan diselenggarakan pada tanggal 3 sampai dengan 13 Desember 2020, yang terdiri dari 3 angkatan.

Dalam kontrak kerja sama antara PINUS dan Bappelitbangda, pekerjaan ini dilakukan dengan nilai kontrak sebesar Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah). Nilai ini akan dibayarkan secara penuh setelah pekerjaan selesai. Menurut Bappelitbangda, pada tahap proses pemilihan Ormas (tim pelaksanaan), Bappelitbangda mendapati hanya 1 Ormas (PINUS) yang telah memenuhi kriteria Ormas untuk Swakelola Tipe III, serta dinilai memiliki keahlian dalam isu penanggulangan kemiskinan. Pengguna Anggaran (PA) dan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dalam kontrak ini adalah Pelaksana Tugas Kepala Bappelitbangda. Selain itu, pihak yang terlibat dalam kontrak ini antara lain Kepala Bidang SDM & Pembangunan dan Kepala seksi penanggulangan kemiskinan beserta timnya.

2. Proses Pengadaan, Manfaat, dan Tantangan

Bagian ini merangkum informasi seputar proses pengadaan dan tantangan serta manfaat yang dirasakan dari penggunaan mekanisme Swakelola Tipe III.

PROSES PENGADAAN DAN PENGGUNAAN SWAKELOLA TIPE III

PERENCANAAN

Bappelitbangda belum memiliki rencana untuk menggunakan Swakelola Tipe III. Namun, Bappelitbangda sudah memiliki niatan untuk melibatkan Ormas secara aktif dalam program-programnya, terutama terkait

BUMDes, pengentasan masalah anak tidak sekolah, stunting, dan pengentasan kemiskinan di Sulawesi Selatan.

Pada periode Agustus – September 2020, ketika Bappelitbangda hadir dalam kegiatan-kegiatan sosialisasi dan konsultasi Swakelola Tipe III yang diselenggarakan YASMIB dan Seknas FITRA dengan dukungan KSI, Bappelitbangda melihat bahwa Swakelola Tipe III merupakan salah satu pilihan pendekatan, yang dapat menjembatani proses kolaborasi Pemerintah dengan Ormas. Pada periode yang sama, disepakati satu kegiatan Bappelitbangda pada anggaran 2020 perubahan akan menggunakan mekanisme Swakelola Tipe III, termasuk satu kegiatan lain untuk tahun anggaran 2021, kajian rantai-nilai komoditas unggulan talas.

Untuk kegiatan tersebut, teridentifikasi bahwa PINUS sebagai satu-satunya calon mitra pelaksana. PINUS teridentifikasi karena PINUS secara organisasi hampir memenuhi semua kriteria Ormas untuk menggunakan Swakelola Tipe III, selain itu, PINUS juga memiliki keterampilan dan pengalaman seputar isu perencanaan dan penganggaran dan isu pengentasan kemiskinan daerah. Kesempatan ini disambut baik oleh PINUS, dimana PINUS menindaklanjutinya dengan mengupayakan pemenuhan semua prasyarat, termasuk mengirimkan surat minat kepada Bappelitbangda dan melakukan komunikasi aktif dengan Bappelitbangda.

PERSIAPAN DAN PENGADAAN

Setelah Bappelitbangda dan PINUS memutuskan untuk menggunakan mekanisme Swakelola Tipe III, proses persiapan pengadaan mulai dilakukan. Karena hanya PINUS yang dinilai cocok untuk pekerjaan ini dan telah memenuhi kriteria, maka pengadaan dilakukan dengan penunjukan langsung. Dari sisi Ormas, PINUS didampingi oleh YASMIB untuk mempersiapkan persyaratan administratif, salah satunya adalah menjalankan proses audit eksternal. Selain itu, karena sebelumnya Bappelitbangda sudah mengenal PINUS, Bappelitbangda juga yakin bahwa proses pemenuhan syarat administrasi, tidak akan menjadi kendala.

PINUS menyiapkan usulan Rancangan Anggaran Biaya (RAB), untuk didiskusikan bersama Bappelitbangda. Bappelitbangda menyebutkan anggaran yang mereka miliki dan PINUS menyusun RAB berdasarkan anggaran tersebut dengan Standar Biaya Masukan (SBM) Pemerintah. Sementara itu, Bappelitbangda menyusun nota kesepahaman dan surat perjanjian kerja sama untuk pekerjaan ini. Selama proses pengadaan, PINUS sempat berkantor di sekretariat Bappelitbangda guna memudahkan proses koordinasi dan komunikasi.

Setelah persyaratan administratif terpenuhi, termasuk terbitnya hasil audit keuangan pada 15 Oktober 2020, PINUS dan Bappelitbangda melakukan penandatanganan nota kesepahaman Pengadaan Melalui Swakelola pada tanggal 20 Oktober 2020, yang dilanjutkan dengan penandatanganan surat perjanjian kerja sama pada 26 November 2020.

PELAKSANAAN PEKERJAAN DAN PELAPORAN

Sesuai dengan lingkup pekerjaan, PINUS mulai melakukan persiapan pelaksanaan pelatihan setelah kontrak ditandatangani. PINUS melakukan tiga kali rangkaian pelatihan pada tanggal 3-13 Desember 2020. Dalam pelaksanaan pekerjaan ini, pelaporan dilakukan di akhir pekerjaan. Sehingga PINUS dan Bappelitbangda cukup melakukan koordinasi informal selama tahap persiapan dan pelaksanaan kerja.

Setelah pekerjaan selesai, Bappelitbangda menyiapkan dokumen Berita Acara Serah Terima (BAST). Pada tanggal 14 Desember 2020, PINUS dan Bappelitbangda menandatangani Berita Acara Serah Terima Hasil Pekerjaan, Berita Acara Penyelesaian Hasil Pekerjaan, dan Berita Acara Pemeriksaan Barang dan Jasa.

Pembayaran dilakukan setelah pekerjaan selesai. Namun, PINUS sempat kesulitan dalam proses pembayaran karena Bappelitbangda meminta PINUS untuk menyediakan faktur pajak, sedangkan PINUS tidak mengeluarkan faktur pajak. Setelah berdiskusi dengan konsultan pajak, akhirnya PINUS dapat menerima pembayaran tanpa memberikan faktur pajak kepada Bappelitbangda. PINUS hanya perlu menyiapkan beberapa dokumen kelengkapan pembayaran diantaranya daftar hadir, biaya pengeluaran, dan notulensi dari setiap pertemuan. Rencananya, pembayaran akan dilakukan pada akhir Desember 2020, tapi karena pemerintah perlu melakukan banyak pembayaran pada akhir tahun, maka, pembayaran

baru dapat dilakukan pada bulan Januari 2021 dan kedua belah pihak sudah sepaham dengan penundaan tersebut.

Setelah proses pembayaran selesai, YASMIB memfasilitasi sesi pemeriksaan dengan inspektorat, Biro PBJ, Bappelitbangda dan PINUS untuk review kontrak secara keseluruhan. Pada pertemuan tersebut, seluruh pihak yang hadir sepakat bahwa kontrak kerja telah berjalan dengan baik dan administrasinya pun lengkap.

MANFAAT MENGGUNAKAN SWAKELOLA TIPE III

Menurut PINUS, Swakelola Tipe III memberikan keleluasaan kepada Ormas untuk melakukan pekerjaan secara komprehensif, mulai dari persiapan, pelaksanaan, dan pelaporan. Selain itu, Swakelola Tipe III juga dinilai lebih adil bagi Ormas. Dimana sebelumnya, secara formal Ormas dan Pemerintah adalah kerja sama antara individu perwakilan Ormas dengan Pemerintah - bukan Ormas secara organisasi. Dari sisi kelembagaan, PINUS juga merasa bahwa pengalaman merupakan kesempatan bagi PINUS untuk lebih tertib secara administrasi, karena prasyarat administrasinya yang rinci.

Menurut Pemerintah, Swakelola Tipe III juga dinilai meningkatkan efisiensi dalam dua hal: penggunaan anggaran dan proses pengadaan. Terkait efisiensi penggunaan anggaran, Ormas tidak berorientasi pada profit. Sehingga dari sisi anggaran dinilai lebih efisien, jika dibandingkan dengan penyedia dan perguruan tinggi (Swakelola Tipe II), karena ada biaya manajemen lembaga minimal 10%. Dari sisi efisiensi pada proses pengadaan, Swakelola Tipe III dianggap lebih cepat dibandingkan Swakelola Tipe II, karena proses negosiasi internal antara universitas dan fakultas biasanya memakan waktu yang cukup lama. Selain itu, YASMIB menyampaikan bahwa Swakelola Tipe III bisa lebih hemat waktu pada tahap pengadaan dibanding dengan penyedia, karena tidak ada kewajiban melakukan tender.

Secara lebih luas, kolaborasi formal menggunakan Swakelola Tipe III, antara Pemerintah dan Ormas, berkontribusi pada upaya penghapusan stigma terhadap Ormas dan memberi kesempatan yang lebih luas kepada pemerintah untuk menemukan pihak yang tepat guna mendukung kerja-kerjanya.

TANTANGAN MENGGUNAKAN SWAKELOLA TIPE III

PINUS merasa persyaratan audit eksternal selama tiga tahun terakhir oleh akuntan publik menjadi kesulitan bagi Ormas, karena mahalnya biaya untuk memenuhi persyaratan tersebut. Selain biaya untuk pemenuhan persyaratan, PINUS juga menghadapi kesulitan dalam pendanaan kegiatan, karena pembayaran baru dilakukan setelah pekerjaan selesai. Harapannya, pembayaran dapat dilakukan secara bertahap, sehingga Ormas bisa lebih mudah mengelola arus kas dan keuangan mereka.

Dari sisi pemerintah, meskipun Perpres No. 16/2018 terkait mekanisme Swakelola Tipe III telah berlaku selama beberapa tahun, tetapi hanya sedikit Ormas dan lembaga pemerintah yang mengetahui mekanisme ini. Bappelitbangda merasa kurangnya pemahaman Swakelola Tipe III oleh OPD lain menyebabkan belum banyaknya instansi pemerintah yang menggunakan Swakelola Tipe III. Di internal Bappelitbangda sendiri, Pelaksana Tugas Kepala Bappelitbangda merasa kesulitan untuk meyakinkan bagian keuangan ketika akan melakukan pengadaan Swakelola Tipe III.

Menurut PINUS dan Bappelitbangda, tidak ada dampak langsung dari COVID-19 terhadap kontrak ini karena perencanaan sudah dilakukan dalam kondisi pandemi. Sehingga, PINUS dan Bappelitbangda sudah merencanakan kegiatan sesuai dengan protokol Kesehatan. Namun, secara umum, pandemi mengganggu kestabilan fiskal pemerintah. Dimana alokasi anggaran untuk kegiatan yang tidak langsung bersentuhan dengan masyarakat, dialihkan untuk penanganan COVID-19. Padahal kerja sama yang dilakukan menggunakan Swakelola Tipe III kebanyakan tidak bersentuhan langsung dengan masyarakat, seperti kegiatan penelitian.

3. Diskusi

Bagian ini membahas beberapa aspek menarik dari penggunaan Swakelola Tipe III berdasarkan kasus kerja sama antara PINUS dan Bappelitbangda, terutama terkait faktor-faktor kunci yang mempengaruhi keberhasilan penggunaan Swakelola Tipe III dalam kasus ini.

PEMIMPIN YANG TERBUKA UNTUK BEKERJA SAMA DENGAN ORMAS

Keterbukaan Pelaksana Tugas Kepala Bappelitbangda untuk melakukan kerja sama dengan Ormas menjadi salah satu faktor kunci kesuksesan penggunaan Swakelola Tipe III. Biasanya, Ormas dipandang sebagai “pengawas” pemerintah, namun Pelaksana Tugas Kepala Bappelitbangda berpendapat bahwa sebenarnya kalau Ormas dilibatkan dalam pekerjaan pemerintah, masukan dan sarannya dapat diakomodir sejak awal program, sehingga program pemerintah dapat diperbaiki dan meminimalisir keluhan Ormas ketika program mulai berjalan.

Pelaksana Tugas Kepala Bappelitbangda juga menyebarkan informasi terkait Swakelola Tipe III kepada OPD lain dan meyakinkan mereka untuk membuka peluang menggunakan Swakelola Tipe III. Dalam kontrak ini, Pelaksana Tugas Kepala Bappelitbangda mengajak Inspektorat dan Biro PBJ untuk berdiskusi tentang penggunaan Swakelola Tipe III. Dengan demikian, lebih banyak orang mengetahui tentang rencana penggunaan Swakelola Tipe III sekaligus dapat memberikan saran agar pelaksanaan dan pelaporannya dapat berjalan dengan lancar.

Dalam studi kasus ini, ada tiga hal yang teridentifikasi mendorong pemimpin untuk bekerja sama dengan Ormas, yaitu: (1) Ormas dipandang sebagai media komunikasi antara pemerintah dan masyarakat, (2) menghapus stigma negatif Ormas, dan (3) efisiensi anggaran.

Pemimpin yang melihat Ormas sebagai mitra pemerintah, dapat membuka peluang bagi Ormas untuk bekerja sama dengan pemerintah secara formal, menggunakan Swakelola Tipe III. Hal ini disampaikan oleh Kepala Bappelitbangda yang secara pribadi banyak berinteraksi dengan Ormas, yang juga penggiat pemberdayaan. Selain itu, menurut Kepala Bappelitbangda, Ormas juga merupakan bagian dari masyarakat. Sehingga keterlibatan Ormas bisa membantu pemerintah dalam mensosialisasikan program-programnya. Oleh karenanya, keterlibatan Ormas dalam kegiatan pemerintah dianggap krusial untuk memastikan informasi dan program yang dilakukan oleh pemerintah tepat sasaran.

Disisi lain, masih banyak stigma negatif terhadap Ormas. Sehingga pemerintah enggan untuk membuka peluang kerja sama. Misalnya, ketika tidak diakomodir, Ormas cenderung hanya memberikan kritik kepada pemerintah. Dengan adanya pemimpin yang mendorong kerja sama antara pemerintah dan Ormas, stigma negatif tentang Ormas dapat berkurang dan Ormas bisa berpartisipasi dalam kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah secara aktif.

LINGKUNGAN KEBIJAKAN YANG MENDUKUNG

Keterbukaan kepala Bappelitbangda, tentu tidak menjadi satu-satunya faktor. Lingkungan kebijakan di tingkat Provinsi Sulawesi Selatan yang mendukung juga menjadi salah satu faktor lain yang mendukung penggunaan Swakelola Tipe III dalam contoh kasus ini. Menurut pelaksana tugas kepala Bappelitbangda, kebijakan Kepala Daerah Provinsi Sulawesi Selatan, yang tertuang dalam RPJMD, terkait upaya mendorong peran aktif semua pihak dalam pembangunan daerah sejalan dengan Swakelola Tipe III. Pemerintah memiliki ruang formal untuk melakukan pengadaan langsung kepada Ormas, tidak hanya dengan konsultan individu sebagaimana Swakelola Tipe I.

Kegiatan advokasi dan konsultasi seputar Swakelola Tipe III yang diinisiasi oleh YASMIB dan SEKNAS FITRA dengan dukungan KSI, juga berhasil membangun dukungan seputar penggunaan Swakelola Tipe III. Upaya YASMIB untuk mendorong peran aktif Biro PBJ Provinsi Sulawesi Selatan sebagai motor penggunaan mekanisme ini, termasuk mendorong penyusunan petunjuk teknis penggunaan Swakelola Tipe III, disambut dengan baik. Bahkan, Biro PBJ juga berupaya untuk mendorong terbitnya kebijakan Gubernur terkait penggunaan mekanisme ini.

Tidak hanya itu, setidaknya enam kegiatan di tiga Organisasi Pemerintah Daerah (OPD)¹⁹ juga disepakati untuk menggunakan Swakelola Tipe III. Satu pada anggaran 2020 perubahan (contoh kasus ini) dan lima kegiatan lain untuk tahun anggaran 2021.

PERAN AKTIF AKTOR LAIN DALAM ADVOKASI PENGGUNAAN SWAKELOLA TIPE III

Selain pemimpin yang terbuka dan lingkungan kebijakan yang mendukung, adanya aktor pembangunan lain yang secara aktif mendorong pelibatan aktif Ormas dalam pembangunan daerah menjadi salah satu faktor lain yang mendorong penggunaan Swakelola Tipe III di Sulawesi Selatan. YASMIB dan SEKNAS FITRA adalah aktor kunci dalam proses advokasi penggunaan Swakelola Tipe III di Provinsi Sulawesi Selatan.

Serangkaian kegiatan yang dilakukan YASMIB dan SEKNAS FITRA berhasil membangun keterpaparan pemerintah secara umum terhadap Swakelola Tipe III serta mendorong peran aktif Biro PBJ untuk dalam pengembangan panduan teknis penggunaan Swakelola Tipe III. Tidak hanya itu, peran aktif PBJ untuk melakukan diskusi bersama perangkat daerah lainnya menjadikan Biro PBJ sebagai pusat pengetahuan dan tempat bertanya perangkat daerah ketika hendak menggunakan Swakelola Tipe III nantinya.

Selain melakukan penguatan dari sisi Pemerintah (*demand side*), YASMIB juga melakukan serangkaian upaya untuk memperkuat penyedia (*supply side*), dalam hal ini Ormas selaku calon tim pelaksana. YASMIB dan SEKNAS FITRA juga berupaya menyediakan informasi seputar Ormas di Provinsi Sulawesi Selatan, beserta tingkat kesiapannya untuk menggunakan Swakelola Tipe III dan ragam keterampilan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan pemerintah.

Sebagai aktor advokasi, YASMIB dan SEKNAS FITRA juga memfasilitasi kedua belah pihak untuk dapat berkomunikasi seputar mekanisme pengadaan. Lebih jauh lagi, YASMIB juga membantu pemerintah dalam melakukan verifikasi Ormas, termasuk memberikan asistensi kepada Ormas untuk dapat memenuhi prasyarat Swakelola Tipe III.

Dalam kasus ini misalnya, YASMIB berperan aktif sebagai teman diskusi Bappelitbangda dan PINUS seputar proses pengadaan. Peran YASMIB dinilai mampu mengurangi risiko bagi pemerintah, karena Bappelitbangda percaya bahwa YASMIB adalah ahli dalam Swakelola Tipe III, sehingga jika mengikuti saran YASMIB harapannya Bappelitbangda akan melakukan proses secara benar dan sesuai dengan regulasi.

KONTRIBUSI KSI DAN LKPP

Meski kontribusi KSI dalam contoh kasus ini tidak secara langsung, SEKNAS FITRA, sebagai salah satu mitra kerja KSI, dan YASMIB mendapatkan dukungan pembiayaan dari KSI untuk menjalankan rangkaian kegiatan sosialisasi dan advokasi penggunaan Swakelola Tipe III di Provinsi Sulawesi Selatan. Selain itu, dengan jaringannya, KSI memfasilitasi komunikasi aktif antara YASMIB dan SEKNAS FITRA dengan LKPP, baik sebagai narasumber utama ataupun sebagai cara untuk mendapatkan legitimasi dalam penggunaan Swakelola Tipe III.

Dengan dukungan KSI, YASMIB berperan aktif melakukan sosialisasi, fasilitasi pengembangan petunjuk teknis bersama Biro PBJ, menjembatani dan menyediakan bimbingan teknis dalam penggunaan Swakelola Tipe III, termasuk dalam contoh kasus kerja sama antara Bappelitbangda dan PINUS ini.

Kegiatan sosialisasi yang dilakukan oleh YASMIB dan SEKNAS FITRA menjadi titik awal bagi Bappelitbangda dan PINUS untuk melakukan pengadaan Swakelola Tipe III. Baik Bappelitbangda maupun PINUS menyebutkan bahwa pihaknya mengetahui tentang Swakelola Tipe III dari kegiatan ini. PINUS, meskipun sudah pernah mendengar tentang Swakelola Tipe III dari sumber lain, baru mengetahui prosesnya dari rangkaian kegiatan sosialisasi yang diselenggarakan oleh YASMIB. Dalam wawancara juga disebutkan bahwa jika tidak ada kegiatan sosialisasi dari YASMIB, mungkin Bappelitbangda tidak akan menggunakan Swakelola Tipe III dalam kontrak ini. Selain itu, YASMIB juga memberikan pendampingan kepada PINUS

¹⁹ Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3A), Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda), dan Dinas Kelautan dan Perikanan (DKP).

untuk melakukan audit laporan keuangan sebagai salah satu persyaratan Swakelola Tipe III. Pendampingan ini membantu Ormas dan Pemerintah untuk memastikan bahwa langkah-langkah yang dilakukan sudah benar guna menghindari permasalahan di kemudian hari, dalam pelaksanaan pengadaan ini.

4. Ruang Perbaikan Penerapan Swakelola Tipe III di Masa Depan

Bagian ini mengidentifikasi ruang-ruang perbaikan yang dapat mempengaruhi keberhasilan penggunaan Swakelola Tipe III di masa depan, berdasarkan pengalaman kontrak antara PINUS dan Bappelitbangda.

Pertama, terus melakukan upaya membangun pemahaman aktor pemerintah dan pihak-pihak terkait seputar Swakelola Tipe III, termasuk pejabat pengelola keuangan. Pemahaman ini berkaitan erat dengan efisiensi dan dukungan semua pihak mulai dari proses pengadaan sampai dengan pelaporan dan pembayaran. Pada contoh kasus ini, kurangnya pemahaman para pihak yang terlibat memperlambat proses pengadaan menimbulkan banyaknya pertanyaan, apakah bisa atau tidak, termasuk berulang-ulang menjelaskan bahwa mekanisme ini bisa diterapkan dan ada regulasinya. Pengalaman ini memberi kesan bahwa mekanisme ini sulit dan tidak mudah. Kesan ini muncul juga karena pengalaman pertama, namun tanpa upaya lebih lanjut untuk memperluas pemahaman para pihak terkait, tentu kesan sulit dalam proses pengadaan yang dihadapi saat ini, akan tetap ada.

Demikian halnya ketika proses pembayaran, seperti yang dihadapi PINUS. Permintaan Bappelitbangda agar PINUS menyediakan faktur pajak, yang biasa dimintakan kepada penyedia, juga dapat dihindari. Sejauh para pihak memahami mekanisme ini, baik secara regulasi dan petunjuk teknis, kendala semacam ini dapat diatasi.

Selain itu, kerja sama dengan Ormas, menurut Kepala Bappelitbangda dinilai lebih efisien dari sisi anggaran karena Ormas tidak mencari keuntungan, seperti layaknya penyedia. Pada satu sisi pemikiran ini tepat. Namun jika tidak dibarengi dengan pemahaman manfaat dukungan Ormas sebagai mitra pemerintah, maka kolaborasi dengan Ormas dapat dipandang semata-mata atas alasan efisiensi biaya. Pada kasus Bappelitbangda, persepsi ini tidak tampak, yang sangat diwarnai oleh dengan sudut pandang Kepala Bappelitbangda yang melihat pentingnya kolaborasi dengan Ormas, dan tidak semata-mata atas dasar efisiensi biaya. Memperluas pemahaman semacam ini penting, terutama jika disuarakan oleh aktor-aktor pemerintah selaku pengguna.

Kedua, penguatan Ormas sebagai penyedia (*supply*). Menurut PINUS, kewajiban pajak dan audit laporan keuangan tiga tahun terakhir dapat menyulitkan Ormas, terutama dari sisi biaya audit yang tentu tidak murah. Meski pada saat wawancara ini dilakukan, kebijakan audit laporan keuangan tiga tahun terakhir telah dihapuskan dalam peraturan terbaru, bukan berarti upaya penguatan Ormas sudah tidak dibutuhkan. Menurut PINUS penguatan Ormas tetap penting. Terutama untuk dapat bekerja secara profesional guna menghapus stigma negatif Ormas di mata pemerintah, termasuk praktik gratifikasi dalam kontrak kerja sama.

Ketiga, ketersediaan direktori Ormas. Setelah pemerintah terbuka untuk berkolaborasi dengan Ormas dan tertarik untuk menggunakan Swakelola Tipe III, maka tantangan berikutnya adalah mencari Ormas yang memenuhi kriteria dan memiliki keterampilan yang dibutuhkan, sebagai tim pelaksana. Ketersediaan direktori Ormas menjadi salah satu opsi yang dapat mempermudah proses penggunaan Swakelola Tipe III ini. Upaya yang dilakukan YASMIB bersama Biro PBJ menjadi jawaban untuk kebutuhan ini nantinya, namun pemerintah perlu melakukan proses verifikasi atas informasi yang disediakan. Meski proses pengkinian daftar Ormas tetap dapat menjadi tantangan di masa depan.

Keempat, acuan penggunaan satuan biaya masukan dan mekanisme pembayaran. Meski PINUS dalam pengalaman kontrak kerja sama dengan Bappelitbangda ini dapat melakukan penyesuaian dengan standar biaya masukan yang digunakan oleh pemerintah, PINUS dalam hal ini juga menyampaikan bahwa pada proses negosiasi anggaran PINUS juga mengalami kesulitan terkait penggunaan standar biaya

masukan. Standar Biaya Masukan yang digunakan pemerintah mengandaikan individu yang dibayar telah mendapatkan gaji sebagai pegawai, sehingga besarnya tidak sesuai dengan praktik pembiayaan yang dijalankan PINUS selama ini. Standar acuan biaya yang lebih sesuai dengan konteks Ormas tentu akan lebih membantu.

Demikian halnya dengan mekanisme pembayaran setelah pekerjaan selesai. Meski PINUS dapat mengatasi tantangan ini, pembayaran yang dilakukan secara bertahap (per-termin) tentu akan mempermudah Ormas dalam mengatur arus kas, termasuk tidak perlu menyiapkan biaya di muka ketika hendak menjalankan kegiatan. Konteks ini relevan dengan kondisi Ormas, sebagai organisasi non profit, yang tidak memiliki modal usaha dan mencari keuntungan atas pengelolaan modal sebagaimana penyedia (perusahaan/swasta).

Studi Kasus Swakelola Tipe III

PERKUMPULAN SUAR INDONESIA DAN BAPPEDA KABUPATEN KEDIRI

Juni 2021

Pengantar

Studi kasus ini memberikan informasi tentang pengalaman kontrak kerja sama antara Pemerintah dan Organisasi Masyarakat (Ormas), menggunakan mekanisme Swakelola Tipe III, berdasar Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah²⁰. Studi kasus ini adalah satu dari empat contoh pengalaman yang merupakan bagian dari studi yang lebih luas tentang penggunaan Swakelola Tipe III tahun 2020. Studi ini dilakukan oleh SOLIDARITAS atas nama Knowledge Sector Initiative (KSI) dengan dukungan dari LKPP, sebagai upaya untuk mengkaji hasil advokasi KSI seputar Swakelola Tipe III, memahami penerapan Swakelola Tipe III secara umum dan mendapatkan masukan terkait bagaimana mekanisme serta sosialisasi dapat diperbaiki di masa depan.

Studi kasus ini mendeskripsikan proses dan faktor kunci yang mendukung dan menghambat penggunaan mekanisme Swakelola Tipe III, antara Perkumpulan SuaR Indonesia (selanjutnya disebut “SuaR”) dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Kediri. Pengalaman ini dipilih sebagai salah satu contoh keberhasilan penggunaan Swakelola Tipe III oleh Pemerintah Kabupaten, yang sekaligus menjadi pengalaman penggunaan Swakelola Tipe III yang pertama bagi kedua pihak. Selain itu, contoh ini dipilih karena kedua pihak mengikuti acara sosialisasi yang diselenggarakan oleh KSI pada tahun 2020.

Data dan informasi studi kasus ini dikumpulkan melalui wawancara dengan: Direktur Eksekutif SuaR Indonesia, yang mengelola semua aspek kontrak dari pihak SuaR; dan Kepala Sub Bidang Data dan Analisis Ekonomi Makro Daerah Bappeda Kabupaten Kediri, yang merupakan salah satu pengguna utama hasil kontrak ini dan narahubung utama pemerintah untuk SuaR.

Laporan studi kasus ini dibagi menjadi empat bagian: Bagian 1 memberikan informasi tentang latar belakang kedua pihak yang terlibat dalam proses pengadaan dan penggunaan Swakelola Tipe III dan gambaran ringkas terkait kontrak kerja sama. Bagian 2 menguraikan proses, hasil dan tantangan serta manfaat yang dirasakan oleh Ormas dan Pemerintah ketika menggunakan Swakelola Tipe III. Bagian 3 mendiskusikan faktor-faktor yang berkontribusi dalam penggunaan Swakelola Tipe III, termasuk kontribusi KSI dan LKPP. Terakhir, Bagian 4 mengidentifikasi hal-hal yang dapat lebih banyak mendorong penerapan Swakelola Tipe III di masa depan.

1. Latar Belakang

PROFIL ORMAS

Perkumpulan SuaR Indonesia didirikan pada tahun 2006, sebagai perkumpulan individu dari berbagai profesi yang peduli terhadap permasalahan kelompok marginal. Ruang lingkup pekerjaan SuaR terkait dengan advokasi, penelitian, dan pelaksanaan kegiatan terkait pemberdayaan anak, perempuan, serta kaum marginal di berbagai sektor termasuk kesehatan, kebencanaan, konservasi lingkungan dan kesejahteraan masyarakat. Organisasi tersebut terdaftar sebagai perkumpulan dan tidak memiliki afiliasi secara lembaga dengan badan usaha mana pun. SuaR melakukan audit internal setiap tahunnya dan

²⁰ Peraturan Presiden telah dibaharui dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yang ditetapkan pada 2 Februari 2021.

beberapa kali melakukan audit eksternal namun tidak rutin. Audit eksternal terakhir dilakukan pada tahun 2019.

SuaR telah bekerja sama dengan pemerintah sejak lembaga ini didirikan dengan diundang sebagai peserta atau narasumber dalam kegiatan-kegiatan pemerintah. Sebelum Perpres 16/2018, pemerintah mengundang SuaR sebagai narasumber atau tenaga ahli melalui mekanisme Swakelola Tipe I dan lembaga mendelegasikan orang yang sesuai. Pemerintah membayarkan honor langsung kepada individu yang terlibat dalam kegiatan, namun, ada mekanisme internal di SuaR yang mengatur bagaimana pembayaran kepada individu tersebut dapat diterima dan menjadi pendapatan organisasi. Kerja sama dengan Bappeda Kabupaten Kediri ini merupakan pengalaman pertama SuaR melakukan kontrak Swakelola Tipe III.

SuaR pertama kali mengetahui mekanisme Swakelola Tipe III melalui lokakarya yang diselenggarakan oleh Perkumpulan Prakarsa dan Oxfam pada 12-13 Maret 2019 di Bogor. Dalam lokakarya tersebut, SuaR terlibat dalam diskusi kelompok dengan tema "*Sustainable Funding*", dimana salah satu topik yang dibahas adalah Perpres 16/2018 tentang pengadaan barang / jasa pemerintah, yang salah satunya mengatur mekanisme Swakelola Tipe III. Setelah mengikuti kegiatan tersebut, SuaR tertarik untuk menggunakan mekanisme Swakelola Tipe III. SuaR melihat proses pengadaan ini sebagai peluang bagi Ormas untuk mengakses dana pemerintah dan juga melihat ini sebagai kesempatan bagi Ormas untuk terlibat dalam kegiatan perencanaan Pemerintah Daerah.

SuaR percaya bahwa Ormas mempunyai peran penting dalam mendukung pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sehingga SuaR memandang bahwa mekanisme Swakelola Tipe III ini merupakan cara untuk "memformalkan" keterlibatan Ormas dalam program-program pemerintah. Sebelumnya, Ormas tidak pernah terlibat sebagai bagian dari entitas formal dalam mendukung kegiatan pemerintah. Dengan menggunakan mekanisme Swakelola Tipe III, SuaR juga ingin membuktikan bahwa Perpres 16/2018 telah sampai dan dipahami oleh pemerintah di tingkat kabupaten/kota.

Berbekal pemahaman dan ketertarikan, setelah pulang dari lokakarya di Bogor, SuaR melakukan diseminasi di internal organisasi. SuaR melanjutkan upayanya dengan mulai melakukan kampanye "ketuk pintu" ("*door to door*") kepada para pemimpin OPD di Kabupaten Kediri yang telah dikenal sebelumnya. Komunikasi ini bertujuan untuk merancang kegiatan sosialisasi Swakelola Tipe III yang melibatkan OPD dan Ormas di Kabupaten Kediri sehingga para pihak memiliki pemahaman yang sama terkait Swakelola Tipe III.

PROFIL PEMERINTAH

Pihak pemerintah dalam kontrak kerja sama studi kasus ini adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Kediri. Kontrak ini merupakan pengalaman pertama Bappeda Kabupaten Kediri menggunakan Swakelola Tipe III. Bappeda sudah lama bekerja sama dengan SuaR (lebih dari 10 tahun). Bappeda berpengalaman menggunakan Swakelola Tipe I, termasuk saat bekerja sama dengan SuaR. Selain itu, Bappeda juga berpengalaman menggunakan Swakelola Tipe II, saat bekerja sama dengan perguruan tinggi.

Kepala Sub Bidang (Kasubbid) Data dan Analisis Ekonomi Makro Daerah Bappeda Kediri mengetahui tentang Swakelola Tipe III pertama kali dari SuaR saat melakukan kampanye "ketuk pintu", terkait peluang Swakelola Tipe III. Ternyata Kasubbid Data dan Analisis Ekonomi Makro Daerah merasa penasaran tentang mekanisme yang baru ini. Hanya saja, Bappeda merasa perlu berhati-hati dan khawatir melanggar aturan, karena mekanisme ini adalah hal yang baru. Namun demikian, indikasi positif yang ditampilkan oleh Bappeda, menjadi awal dari pemikiran bahwa perlu ada satu contoh kasus penggunaan Swakelola Tipe III di Kabupaten Kediri, yang selanjutnya menjadi modal dasar dalam contoh keberhasilan ini.

DESKRIPSI KONTRAK

SuaR mendapatkan kontrak dari Bappeda Kediri untuk tahun anggaran 2020. Kontrak ini merupakan kajian dampak pembangunan bandara di Kabupaten Kediri yang merupakan salah satu Proyek Strategis

Nasional. Tujuan dari kontrak ini adalah untuk mengidentifikasi dampak yang timbul dari pembangunan bandara di Kabupaten Kediri. Nilai kontrak pekerjaan ini sebesar Rp. 99.550.000.

Periode kontrak ini dimulai dari Agustus sampai November 2020. Pemilihan tim pelaksana dilakukan secara langsung tanpa proses permintaan proposal dari Ormas lain. Menurut Bappeda Kediri, proses pemilihan tim pelaksana ini dilakukan atas dua pertimbangan, yaitu: (1) nilai kontrak di bawah Rp. 100.000.000. Berdasarkan asumsi bahwa proses pengadaan Swakelola Tipe III sama dengan proses pengadaan untuk penyedia, dimana jika nilai kontrak lebih dari Rp. 100,000,000 harus melalui proses lelang²¹, Bappeda Kediri menganggap tidak perlu melakukan pemilihan tim pelaksana melalui kompetisi (sayembara). Selain itu, (2) SuaR dinilai telah memenuhi kriteria untuk melakukan pekerjaan dengan Swakelola Tipe III serta berpengalaman melakukan pekerjaan serupa.

Pengguna Anggaran (PA) untuk kontrak ini adalah Kepala Bappeda. Sedangkan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) adalah Kepala Bidang Analisis Data Pembangunan, Perencanaan Program, Pengendalian, Evaluasi dan Pelaporan. Individu-individu lain yang juga terlibat dalam kontrak ini adalah tim penelitian dan pengembangan (litbang), Bappeda Kabupaten Kediri.

2. Proses Pengadaan, Manfaat dan Tantangan

Bagian ini merangkum informasi yang diperoleh melalui wawancara dengan informan kunci dan tinjauan dokumentasi yang relevan. Bagian ini menjelaskan tahapan proses pengadaan serta tantangan dan manfaat yang dirasakan dari penggunaan mekanisme Swakelola Tipe III.

PROSES PENGADAAN

PERENCANAAN

Salah satu OPD yang didekati SuaR saat melakukan kampanye “ketuk pintu” adalah Bappeda Kabupaten Kediri. Harapannya, Bappeda bersedia menyelenggarakan acara sosialisasi Swakelola Tipe III, meski acara sosialisasi tersebut tidak terjadi. Namun kampanye “ketuk pintu” ini berhasil memicu rasa penasaran Bappeda tentang penggunaan Swakelola Tipe III. Bappeda sangat berhati-hati dan khawatir untuk melakukan pekerjaan dengan Swakelola Tipe III karena belum terlalu paham bagaimana mekanisme ini. Dalam perjalanannya, akhirnya SuaR dan Bappeda Kediri berhasil mengidentifikasi pekerjaan yang dinilai cocok untuk diwakelolakan yaitu kajian tentang dampak pembangunan Bandara Kediri.

Biasanya, kajian dan penelitian seperti ini direncanakan menggunakan Swakelola Tipe II. Namun Bappeda menilai universitas cenderung teoritis dalam melakukan penelitian sehingga kurang cocok dengan kebutuhan kajian dampak bandara pada masyarakat di sekitarnya. Bappeda ingin melakukan kajian yang lebih praktis dan implementatif. Sehingga, Bappeda Kediri menilai kajian ini lebih tepat dilakukan oleh Ormas, bekerja sama dengan SuaR secara lebih spesifik, karena Ormas memiliki jaringan akar rumput dan sudah berpengalaman dalam melakukan kegiatan yang melibatkan masyarakat. Di sisi lain, SuaR juga tertarik untuk melakukan kajian ini karena memiliki kepentingan untuk memberikan contoh penggunaan Swakelola Tipe III kepada Ormas dan organisasi pemerintah lain, khususnya di Kabupaten Kediri dan Provinsi Jawa Timur pada umumnya, selain juga memiliki kepentingan untuk mendapatkan pendanaan bagi organisasi. SuaR juga memiliki keahlian penelitian di bidang ini dan mempunyai jaringan di lapangan untuk menjangkau sasaran studinya. Selain itu, staf dari SuaR juga pernah terlibat dalam advokasi pembangunan bandara Kediri.

SuaR dan Kasubbid Data dan Analisis Ekonomi Makro Daerah mencoba memahami prosedurnya Swakelola Tipe III dengan membaca Perpres No. 16/2018 dan peraturan terkait bersama-sama. Dalam proses meyakinkan pihak lain di Bappeda untuk menggunakan Swakelola Tipe III, SuaR melakukan presentasi di

²¹ Berdasarkan Perpres No. 16 tahun 2018 tidak ada pembatasan nilai kontrak yang mewajibkan adanya kompetisi (sayembara) jika nilai kontrak melebihi batasan nilai tertentu. Namun, proses kompetisi (sayembara) perlu dilakukan jika teridentifikasi ada lebih dari satu Ormas yang dinilai memiliki kompetensi untuk pekerjaan tersebut.

depan sub-bagian penyusunan program dan sub-bagian keuangan, selaku pengelola anggaran, sambil menunjukkan prasyarat Swakelola Tipe III. Salah satu topik hangat yang memicu diskusi di internal Bappeda adalah pemilihan tipe Swakelola yang sebaiknya digunakan; antara Swakelola Tipe III atau IV. Kebingungan ini didasari oleh bentuk kelembagaan SuaR yang berbadan hukum perkumpulan dan ada pihak pemerintah yang memahami perkumpulan sebagai kelompok masyarakat (Pokmas), yang biasanya menggunakan Swakelola Tipe IV. Atas kebingungan ini, Kasubbid Data dan Analisis Ekonomi Makro Daerah melakukan konsultasi ke UKPBJ di Pemerintah Daerah Kediri. Ternyata UKPBJ tahu secara umum tentang hal ini dan menyarankan Bappeda untuk memakai mekanisme Swakelola Tipe III untuk bekerja sama dengan SuaR.

PERSIAPAN DAN PENGADAAN

Pada 20 Februari 2020, Bappeda dan SuaR menandatangani Nota Kesepahaman untuk melakukan kajian tentang dampak pembangunan Bandara di Kabupaten Kediri. Namun ternyata, proses untuk sampai dengan pelaksanaan pekerjaan masih panjang. Hal pertama yang perlu diselesaikan adalah alokasi anggaran untuk kajian tersebut. Bappeda mempunyai alokasi anggaran Rp. 100.000.000 untuk penelitian dengan mekanisme Swakelola Tipe II. Sehingga Bappeda perlu mengusulkan perubahan anggaran dengan topik kajian yang lebih spesifik, yaitu kajian dampak pembangunan bandara di Kabupaten Kediri dan mengubah mekanisme pengadaan menjadi Swakelola Tipe III. SuaR telah menyiapkan proposal serta Rencana Anggaran Biaya (RAB), namun sampai Juni 2020, pemerintah belum melakukan perubahan anggaran karena tantangan pengalihan dana untuk penanganan COVID-19 serta kesibukan pemerintah daerah dalam persiapan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak. Oleh karenanya, SuaR mendorong pemerintah untuk segera mengusulkan kegiatan pengadaan ini, karena jika sudah lewat pertengahan tahun, akan sulit untuk menyelesaikan pekerjaan tepat pada akhir tahun anggaran 2020. Ketika anggaran telah diubah, Bappeda dan SuaR menandatangani kontrak kerja sama pada tanggal 3 Agustus 2020.

Seiring proses, SuaR mendapatkan informasi dari KSI tentang adanya *webinar* tentang Swakelola Tipe III yang akan terjadi pada 27 Agustus tahun 2020. SuaR mengajak Bappeda untuk turut serta dalam kegiatan tersebut, untuk sama-sama belajar secara lebih lanjut dan mendengarkan langsung penjelasan terkait teknisnya. *Webinar* ini dikemas dengan pendekatan kombinasi, antara sosialisasi dan bimbingan teknis. Setelah kegiatan inilah Bappeda dan SuaR benar-benar memahami teknis pelaksanaan termasuk mendapat kesempatan untuk berkonsultasi dengan KSI terkait hal teknis Swakelola Tipe III.

Setelah acara sosialisasi tersebut, Kasubbid Data dan Analisis Ekonomi Makro Daerah menyampaikan informasi yang diterima saat acara sosialisasi kepada tim terkait di Bappeda. Yang diikuti dengan upaya SuaR dan Bappeda mempersiapkan kelengkapan administratif yang diperlukan seperti dokumen kelembagaan yang diterbitkan oleh Kemenkumham, NPWP, laporan Keuangan, dan struktur manajemen proyek.

PELAKSANAAN PEKERJAAN DAN PELAPORAN

Kajian SuaR dilakukan dengan pengambilan data langsung ke desa-desa yang terkena dampak pengembangan bandara di Kabupaten Kediri dan FGD dengan para pemangku kepentingan terkait. Pandemi COVID-19 menjadi kendala dalam pelaksanaan kegiatan karena proses kajian juga harus dilakukan dengan cepat untuk mengantisipasi jika daerah kajian menjadi zona merah. SuaR juga harus melakukan tindakan pencegahan ekstra agar tim SuaR dan juga peserta penelitian tidak terinfeksi virus COVID-19, termasuk dengan menyediakan masker dan *hand sanitizer* untuk peneliti dan responden. Proses kajian berlangsung selama tiga bulan mulai September hingga November 2020.

Hasil dari kajian ini dituangkan dalam laporan pendahuluan, laporan antara, draf laporan akhir dan laporan akhir. Laporan-laporan tersebut juga dikumpulkan dalam bentuk buku dan *softcopy*. Dalam proses pengawasan, SuaR memberikan informasi perkembangan secara rutin kepada Bappeda Kediri.

Pembayaran pekerjaan ini dilakukan sepenuhnya setelah semua hasil kerja diterima oleh Bappeda. Untuk proses laporan pembayaran, SuaR menyiapkan kuitansi, daftar hadir, bukti pembayaran konsultan, pajak, dan lain-lain. Bagian administrasi dan keuangan SuaR beberapa kali datang ke Bappeda ketika ada

kesulitan terkait laporan keuangan dan untuk memastikan bahwa laporan keuangan sudah lengkap dan sesuai.

MANFAAT MENGGUNAKAN SWAKELOLA TIPE III

Selain sebagai sumber pendanaan baru, SuaR juga merasa bahwa mekanisme Swakelola Tipe III dapat memberikan manfaat yang cukup besar kepada masyarakat. SuaR meyakini bahwa pelaksanaan program pemerintah cenderung lebih berhasil dan berkualitas jika melibatkan Ormas. Hal ini dikarenakan basis kinerja pemerintah biasanya hanya mengukur berapa banyak kegiatan yang dilakukan dan dana yang dikeluarkan, namun jarang melihat dampak dari kegiatan tersebut. Program-program yang dijalankan Ormas biasanya cenderung lebih peduli pada dampak dari kegiatan tersebut bagi komunitas, termasuk mendorong keterlibatan masyarakat di dalamnya, sehingga Ormas dapat mendorong pemerintah untuk lebih peduli pada dampak dari sebuah kegiatan. Mekanisme Swakelola Tipe III ini membuka ruang yang lebih besar bagi Ormas untuk terlibat dalam kegiatan pemerintah dan mengisi “celah” program pemerintah.

Dari sisi Bappeda, Swakelola Tipe III memudahkan pemerintah untuk melakukan kerja sama dengan Ormas yang dianggap kompeten untuk terjun langsung menjangkau masyarakat. Dalam hal ini pemerintah merasa Swakelola Tipe III membantu pemerintah mendapatkan hasil kajian yang lebih berkualitas.

TANTANGAN MENGGUNAKAN SWAKELOLA TIPE III

Menurut SuaR, ada satu tantangan khusus terkait kontrak ini dan dua tantangan yang lebih umum. Tantangan khusus terkait kontrak ini adalah mekanisme pembayaran di akhir periode kontrak, karena SuaR belum pernah menggunakan metode pembayaran seperti ini. Dengan mekanisme pembayaran ini, SuaR harus membayar enumerator dan konsultan terlebih dahulu. Mekanisme ini cukup menyulitkan Ormas, terutama dalam memastikan ketersediaan dan mengelola arus kas.

Terkait dua tantangan yang bersifat umum, menurut SuaR, kedua tantangan tersebut adalah: (1) kurangnya pengetahuan Ormas dan Pemerintah tentang Swakelola Tipe III dan bagaimana menggunakannya dan (2) kesulitan Ormas untuk mendapatkan kepercayaan dari pemerintah untuk bekerja sama. Kedua tantangan ini dapat mengurangi kemungkinan penggunaan Swakelola Tipe III di masa depan. Masih banyak pihak yang belum mengetahui dan memahami mekanisme ini. Selain itu, bagi pihak yang sudah tahu tapi belum pernah menggunakan Swakelola Tipe III, ada isu kepercayaan antara Ormas dan Pemerintah, serta keraguan tentang proses dan penggunaan mekanisme yang baru.

Tantangan tersebut di atas juga dialami oleh Bappeda Kabupaten Kediri, dalam kasus ini. Karena belum pernah menggunakan mekanisme ini, Kasubbid Data dan Analisis Ekonomi Makro Daerah harus meyakinkan diri sendiri serta anggota tim dan para pemangku kepentingan lain di Bappeda bahwa mekanisme baru ini layak untuk digunakan. Banyak kebingungan terkait proses. Mulai dari pemilihan tipe Swakelola yang tepat, kebingungan terkait Nota Kesepahaman, apakah seharusnya dibuat antara SuaR dan Bupati (seperti Swakelola Tipe II) dan kebingungan lainnya. SuaR membantu Bappeda untuk mencari informasi seputar penggunaan Swakelola Tipe III, dan menemukan bahwa pernah ada kerja sama antara Ormas dan Dinas Kesehatan di kota lain yang juga menggunakan Swakelola Tipe III. Pada kasus tersebut, Nota Kesepahaman dibuat antara Ormas dan Dinas Kesehatan. Sehingga, pada kasus kerja sama antara SuaR dan Bappeda Kabupaten Kediri, Nota Kesepahaman pun dibuat antara kedua pihak.

Meski SuaR dan Bappeda Kabupaten Kediri mampu mengatasi tantangan dalam pengalaman kerja sama ini, SuaR memandang bahwa ketiga hal tersebut sangat mungkin dihadapi Ormas dan instansi pemerintah lainnya, ketika menggunakan Swakelola Tipe III. Selain itu, Pandemi COVID-19 juga memberikan dampak pada kajian ini dalam dua hal: (1) pengalihan APBD untuk penanganan COVID-19, dan (2) pelaksanaan kajian yang harus mengikuti protokol kesehatan agar tidak ada peneliti maupun informan yang terinfeksi.

3. Diskusi

Bagian ini membahas beberapa aspek menarik dari penggunaan Swakelola Tipe III berdasarkan kasus kerja sama antara SuaR dan Bappeda Kediri, yaitu: faktor-faktor kunci yang tampaknya mempengaruhi keberhasilan penggunaan Swakelola Tipe III dalam kasus ini.

MOTIVASI ORMAS DAN PEMERINTAH

Pemerintah dan Ormas termotivasi untuk menggunakan Swakelola Tipe III, meski keduanya memiliki kepentingan yang berbeda. Dari sisi Ormas, SuaR memiliki keyakinan bahwa kesejahteraan masyarakat dapat diwujudkan jika Ormas dan Pemerintah dapat bekerja sama. Sehingga, Swakelola Tipe III menjadi salah satu pilihan pendekatan untuk mencapai visi tersebut. Selain itu, SuaR melihat SK3 sebagai upaya untuk mendapatkan sumber pendanaan baru bagi Ormas, agar tidak tergantung pada pendanaan donor. Selain itu SuaR juga melihat penggunaan SK3 ini dapat berkontribusi pada upaya meningkatkan reputasi dan kepercayaan OPD lain pada Ormas, bahwa Ormas tersebut mampu dan telah berperan sebagai mitra pemerintah. Berbekal pemikiran tersebut, SuaR melakukan serangkaian kegiatan audiensi dengan pemerintah daerah guna menyebarkan informasi terkait Swakelola Tipe III, serta mencari kesempatan untuk melakukan kerja sama dengan pemerintah menggunakan mekanisme ini.

Dari sisi pemerintah, Bappeda termotivasi oleh keinginan untuk mendapatkan hasil pekerjaan yang berkualitas. Hal ini terlihat dari dua hal yang dilakukan oleh Bappeda, yaitu: (1) pilihan mitra, dimana Bappeda mempertimbangkan mitra yang paling tepat untuk melakukan kajian dampak pembangunan bandara di Kabupaten Kediri. Karena kajian ini terkait dengan dampak pembangunan bandara Kediri pada masyarakat di sekitarnya, Bappeda ingin agar kajian dilakukan dengan Ormas. (2) terbuka untuk mengambil risiko dengan menggunakan Swakelola Tipe III. Padahal mekanisme ini merupakan pendekatan pengadaan yang baru dan belum pernah digunakan oleh Bappeda. Namun, Bappeda tetap berani mengambil risiko dengan harapan bahwa hasil kajian ini akan lebih baik dibandingkan jika menggunakan mekanisme Swakelola Tipe II.

Kedua belah pihak memiliki motivasi yang cukup tinggi. Sehingga kedua pihak siap untuk belajar bersama dan berusaha untuk saling membantu memahami mekanisme ini dengan baik, agar Swakelola Tipe III dapat digunakan dan sesuai dengan aturan.

NIAT PEMERINTAH UNTUK BELAJAR

Selain motivasi Bappeda untuk mendapatkan hasil pekerjaan yang berkualitas, niat Kasubbid Data dan Analisis Ekonomi Makro Daerah dan timnya untuk belajar tentang mekanisme Swakelola Tipe III menjadi faktor kunci untuk mengurangi persepsi risiko yang muncul dari sisi Bappeda, misalnya kesalahan dalam pelaksanaan atau pelaporan pekerjaan sehingga menjadi temuan audit pemerintah. Kasubbid Data dan Analisis Ekonomi Makro Daerah berupaya mengurangi risiko tersebut dengan belajar tentang prosedur. Sehingga pihak lain di pemerintah merasa yakin bahwa mekanisme Swakelola Tipe III aman untuk digunakan. Hal ini dibuktikan dengan tekad tim dari Bappeda untuk duduk bersama membaca Perpres No. 16/2018 guna mempelajari mekanisme Swakelola Tipe III, serta kehadiran pemerintah di acara sosialisasi yang diselenggarakan oleh KSI bersama SEJAJAR. Hal tersebut menunjukkan peran aktif pemerintah untuk belajar agar pelaksanaan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

KETERBUKAAN PEMERINTAH UNTUK BERKOLABORASI DENGAN PIHAK KETIGA

Keterbukaan untuk berkolaborasi dengan pihak ketiga didasari oleh motivasi pemerintah untuk mendapatkan hasil pekerjaan yang berkualitas. Sehingga, pemerintah memilih untuk bekerja sama dengan Ormas yang memiliki jaringan pada tingkat akar rumput dalam kajian ini. Harapannya hasil kajian ini mampu menangkap persepsi dari berbagai lapisan masyarakat yang terdampak pembangunan bandara Kediri.

Keterbukaan pemerintah ditunjukkan oleh kesiapan Bappeda untuk menggali kerja sama dengan SuaR melalui Swakelola Tipe III. Kemudian Bappeda juga terbuka untuk ikut dalam sosialisasi Swakelola Tipe III yang diselenggarakan oleh KSI bersama dengan SuaR, agar kedua pihak dapat belajar bersama dalam menggunakan mekanisme ini. Terakhir, Bappeda mengundang staf keuangan SuaR untuk berkantor di Bappeda selama proses pelaporan dan pembayaran guna memudahkan komunikasi.

REPUTASI ORMAS

SuaR memiliki reputasi yang baik di Kabupaten Kediri. SuaR sudah lama bekerja di daerah tersebut termasuk bekerja sama dengan pemerintah. SuaR biasanya terlibat dengan kerja-kerja pemerintah dalam pendampingan terhadap kelompok-kelompok rentan pada sektor kesehatan dan juga berperan aktif dalam diskusi pembuatan kebijakan di Kabupaten Kediri. Artinya, SuaR telah memiliki kepercayaan dari pemerintah, yang terindikasi dengan keterlibatan aktif SuaR dalam rapat-rapat pemerintahan, yang biasanya jarang melibatkan Ormas.

Reputasi SuaR juga berkontribusi pada pengurangan risiko kesalahan dalam penggunaan Swakelola Tipe III, dari sudut pandang Bappeda. Karena Bappeda sudah mengetahui nilai-nilai dan kepentingan organisasi maupun stafnya serta kualitas pekerjaan. Pengalaman bekerja sama yang sukses menciptakan kepercayaan antara kedua belah pihak. Sehingga mampu mengurangi risiko yang mungkin muncul dalam penggunaan mekanisme yang baru ini.

KONTRIBUSI KSI DAN LKPP

Dalam kontrak ini, KSI dan LKPP berperan untuk mengadakan acara yang informatif sehingga Bappeda dan SuaR paham dan mengerti tentang Swakelola Tipe III. Kegiatan ini juga berhasil meyakinkan pemerintah bahwa Swakelola Tipe III adalah mekanisme yang dapat digunakan untuk bekerja sama dengan Ormas. Bappeda menyebutkan bahwa ada dua hal dari acara sosialisasi yang meyakinkan mereka untuk memakai Swakelola Tipe III yaitu: (1) mempertemukan Bappeda dengan daerah lain yang pernah menggunakan Swakelola Tipe III, dan (2) memberikan informasi yang cukup detail tentang mekanisme dan proses penggunaannya. Karena Bappeda dan SuaR datang ke acara dengan 'kasus nyata', informasi yang diterima tidak hanya dipandang sebagai teori saja, tapi bisa langsung diterapkan. SuaR dan Bappeda juga memiliki kesempatan untuk berkonsultasi seputar tantangan yang sedang mereka dihadapi.

4. Ruang Perbaikan Penerapan Swakelola Tipe III di Masa Depan

Bagian ini mengidentifikasi hal-hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan mekanisme Swakelola Tipe III di masa depan, berdasarkan pengalaman kontrak antara SuaR dan Bappeda Kediri.

Pertama, sosialisasi kepada pihak pemerintah dengan spesifik menasar ke Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ), termasuk mendorong UKPBJ untuk menyebarkan informasi tersebut kepada OPD pemerintah daerah. Hal tersebut dapat membantu upaya menyebarluaskan pengetahuan tentang Swakelola Tipe III sehingga meningkatkan peluang Ormas dan Pemerintah untuk mempertimbangkan penggunaan Swakelola Tipe III. Dengan menasar langsung ke UKPBJ, pengguna pemerintah juga akan merasa yakin bahwa informasi yang didapatkan benar dan berasal dari sumber yang terpercaya. Sehingga, para pengguna merasa yakin dan merasa aman ketika hendak menggunakan Swakelola Tipe III.

Kedua, kombinasi sosialisasi dan bimbingan atau konsultasi dari KSI atau LKPP kepada Ormas dan Pemerintah yang hendak menggunakan Swakelola Tipe III dinilai penting dalam membangun pemahaman. Sosialisasi memang diperlukan, namun untuk mengurangi risiko dan agar Pemerintah dan Ormas merasa yakin untuk menggunakan Swakelola Tipe III perlu upaya lebih. Saat sosialisasi, peserta mendapatkan pemahaman teoritis. Namun ketika pengetahuan teoritis tersebut diterapkan, barulah muncul pertanyaan atau tantangan baru. Ormas dan pemerintah perlu mendapatkan kesempatan untuk berkonsultasi pada beberapa titik, misalnya ketika mempertimbangkan penggunaan mekanisme dan dalam proses

pengadaan. Ini bisa dilakukan dalam beberapa cara, satu seperti yang diterapkan oleh KSI pada tahun 2020 dengan menyediakan acara sosialisasi dalam dua jenjang. Pertama, sosialisasi umum untuk memperkenalkan mekanisme dan manfaatnya serta memberi contoh baik dari Pemerintah maupun Ormas yang pernah menggunakannya. Kedua, menyediakan ruang konsultasi untuk peserta yang sudah berkeinginan atau siap menggunakan mekanisme ini. Cara lain adalah menyediakan *hotline* atau mekanisme tanya jawab atau konsultasi Online yang dapat diakses oleh Pemerintah atau pun Ormas dalam hal membantu memberikan arahan jelas terkait kontrak tertentu.

Ketiga, pembayaran dengan sistem termin dapat membantu Ormas untuk mengatur keuangan mereka. Ormas, terutama ormas dengan arus kas yang relatif kecil, mengalami kesulitan untuk mengatur keuangan mereka jika pemerintah menggunakan mekanisme pembayaran penuh pada akhir pekerjaan. Sering kali, Ormas harus membiayai pekerjaan terlebih dahulu sebelum dana dari pemerintah dapat dicairkan. Hal ini menjadi beban bagi Ormas dan dapat menghalangi mereka untuk menggunakan swakelola tipe III. Oleh karenanya, KSI dan LKPP perlu menekankan kepada pihak pemerintah bahwa sistem pembayaran dalam Swakelola Tipe III sebaiknya didiskusikan terlebih dahulu dengan Ormas dan mempertimbangkan kapasitas finansial Ormas, termasuk menjelaskan bahwa pembayaran dapat dilakukan dengan pembayaran termin.

Keempat, meski SuaR secara umum tidak ada masalah dengan prasyarat, SuaR juga sadar bahwa prasyarat audit neraca keuangan, NPWP dan berbagai prasyarat lain terkait Ormas, sangat mungkin menjadi tantangan banyak Ormas untuk bisa menggunakan Swakelola Tipe III. Namun SuaR juga mengakui semua prasyarat tersebut sebetulnya logis dan patut, serta mendorong Ormas untuk menjadi profesional. Tidak hanya dalam rangka mengakses Swakelola Tipe III, tapi juga sumber pendanaan lain, yang tentunya membutuhkan prasyarat yang relatif sama – sebagai bagian dari strategi keberlanjutan Ormas. Oleh karenanya, KSI dan mitra-mitra pembangunan yang bergerak dalam bidang pembangunan kapasitas Ormas dapat mempertimbangkan untuk memberikan perhatian dalam upaya membangun kapasitas kelembagaan, termasuk guna memenuhi persyaratan Swakelola Tipe III, sebagai bagian dari strategi keberlanjutan Ormas dimasa depan.

ANNEX 3: CONFIRMED 2020 SWAKELOLA TIPE III CONTRACTS

The information contained in the table below is taken from the 2021 evaluation of Swakelola Tipe III, including from a follow up questionnaire to 2020 socialisation participants and confirmation interviews with several Ormas and government institutions. This is not an exhaustive list of Swakelola Tipe III contracts in 2020.

No	K/L/PD (Satuan Kerja)	Ormas	Year	Focus of Activity	Budget / Contract Value (Million IDR)	Identified through	Add'l Notes
1	Kemenkoekuin (Staf Ahli Menteri, Bidang Pembangunan Daerah)	AKATIGA	2020	Study of the impact of COVID-19 on small enterprises in Bogor and Bekasi	213,2	KSI / confirmation interview	
2	Kementerian Perindustrian (Kemenperin)	CIPG	2020	Policy analysis		KSI Reflection Log / follow up questionnaire	No information on contract value Contract #1-2020
3	Kementerian Perindustrian (Kemenperin)	CIPG	2020	Policy analysis		KSI Reflection Log / follow up questionnaire	No information on contract value Contract #2-2020
4	Bappelitbangda Sulawesi Selatan	Pilar Nusantara (PINUS)	2020	Capacity building	500	KSI / confirmation interview	
5	Badan Otorita Pariwisata Labuan Bajo Flores	Ikatan Ahli Perencanaan Indonesia (IAP)	2020	Preparation of 5 tourism strategy	480	KSI / confirmation interview	
6	Direktorat Jasa Kelautan, Kementerian Kelautan dan Perikanan	Asosiasi Korai Kerang dan Ikan Hias Indonesia (AKKII)	2020	<i>A padat karya</i> project to plant 50 hectares of coral reef	105.000	KSI / confirmation interview	
7	Direktorat Jasa Kelautan, Kementerian Kelautan dan Perikanan	Yayasan Lautan Kebun Korai (YLKK)	2020	Indonesia Coral Reef Garden (ICRG) Program			
8	Direktorat Jasa Kelautan, Kementerian Kelautan dan Perikanan	Yayasan Alam Indonesia Lestari (LINI)	2020				
9	Kementerian PPPA	PATTIRO	2020	Evaluation study on gender analysis pathway and gender budget statement	49,5	KSI / confirmation interview	

No	K/L/PD (Satuan Kerja)	Ormas	Year	Focus of Activity	Budget / Contract Value (Million IDR)	Identified through	Add'l Notes
10	Kemensos	SMERU	2020	Development of a social welfare index		KSI / confirmation interview	No information on contract value
11	Kemendikbud	SMERU	2020	Evaluating the proposals for Program Organisasi Penggerak (POP)		KSI / confirmation interview	No information on contract value
12	Dinas PMD Kabupaten Ngawi	IRE	2020	Technical support for BUMDesa	70	KSI / confirmation interview	
13	Kemendagri (Badan Litbang)	CSIS	2020	External evaluation of Pilkada across the country		KSI / confirmation interview	No information on contract value
14	Bappeda Kediri	Perkumpulan SUAR Indonesia	2020	Research on the impact of local airport	100	KSI / confirmation interview	
15	Direktorat Fasilitas Pelayanan Kesehatan Kementerian Kesehatan	Yayasan Pendidikan Gunadarma	2020	Software Development	438,78	KSI	
16	Badan Penelitian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kementerian Komunikasi dan Informatika	Yayasan Pendidikan Gunadarma	2020	Training Scholarship	52,8	KSI	
17	Badan Kepegawaian Negara	Yayasan Pendidikan Gunadarma	2020	Software Development	2.155,26	KSI	
18	Dinas Pendidikan Kabupaten Jayapura	Yayasan Nusantara Sejati	2020	Primary School Intervention (literacy, Positive Discipline, Reading Corner, School Library, ect)	434,22	KSI	
Total confirmed 2020 contracts: 18 with a combined total of at least 109.493,76 billion IDR							

