



# Data kepemilikan manfaat di pengadaan



# Daftar isi

**Ringkasan** 3

**Pengadaan dan kontrak publik** 6

Kepemilikan manfaat 7

**Kasus penggunaan transparansi kepemilikan manfaat dalam pengadaan publik** 10

Mencegah korupsi dan penipuan 10

Meningkatkan pemberian layanan melalui persaingan 13

Memverifikasi kelayakan dalam pengadaan publik strategis dan preferensial 15

Meningkatkan pengadaan secara sistemik 18

**Mengoperasionalkan penggunaan data kepemilikan manfaat dalam pengadaan** 19

Pengumpulan dan cakupan data 19

Akses publik 22

Data kepemilikan manfaat dan pengadaan yang terstruktur dan dapat dibagi pakai 22

Verifikasi 25

Sanksi dan penegakan 25

**Kesimpulan** 26



## Ringkasan

Pengadaan adalah pembelian barang, pekerjaan, atau jasa. Sebagai bagian dari jaminan minimum selama pembelian, sebagian besar pelanggan ingin mengetahui identitas penjual. Hal ini berlaku ketika pelaku bisnis membeli barang, pekerjaan, atau jasa (pengadaan) dan ketika pemerintah melakukan hal yang sama (pengadaan publik). Dua belas persen dari PDB global dibelanjakan untuk pengadaan publik pada 2018,<sup>1</sup> di mana negara-negara berpenghasilan rendah secara proporsional cenderung melakukan pembelanjaan lebih besar,<sup>2</sup> senilai USD 13 triliun per tahun.<sup>3</sup> Agar dapat benar-benar mengetahui identitas mitra bisnis pemerintah, kita harus mengetahui pemilik langsung dan pemilik tangan pertama sebuah perusahaan (kepemilikan sah) sekaligus pemilik manfaat yang pada akhirnya menerima manfaat dan melakukan pengendalian atas sebuah perusahaan.

Pengetahuan tentang pemilik manfaat sebuah perusahaan dapat membantu mengungkapkan struktur kepemilikan yang sesungguhnya dari sebuah badan hukum. Banyak pemerintah telah berkomitmen terhadap transparansi kepemilikan manfaat (BOT) – yaitu, pengumpulan data kepemilikan manfaat (BO) perusahaan oleh pemerintah di dalam register dan publikasi susulannya untuk pengawasan publik – sebagai bagian dari kebijakan melawan tindak pidana pencucian uang dan memberantas pendanaan terorisme (AML/CTF). Di luar itu, data kepemilikan manfaat sangat bernilai dalam membantu mengelola risiko operasional, keuangan, dan reputasi dengan mengungkapkan pemilik dan pengendali perusahaan yang sesungguhnya. Kini muncul pengakuan yang semakin luas atas register yang dijalankan pemerintah, register pusat, dan register terbuka sebagai sumber primer data ini.<sup>4</sup>

Meskipun pengelolaan risiko dengan menggunakan berbagai jenis informasi kepemilikan dalam pengadaan publik bukanlah hal baru, penggunaan data yang dikumpulkan dan dipublikasikan sebagai bagian dari BOT oleh pemerintah relatif masih belum tergarap.<sup>5</sup> Jumlah negara yang mulai mengimplementasikan BOT semata-mata demi tujuan pengadaan publik terus bertambah, termasuk Bangladesh, Kolombia, Mesir, dan Moldova.<sup>6</sup>

Pemerintah biasanya memiliki kebijakan pengadaan yang bertujuan mencegah korupsi dan penipuan sekaligus mendorong persaingan dan transparansi yang adil dan setara untuk memberikan jasa yang bernilai ekonomis (value for money) bagi wajib pajak. Pemerintah belum lama ini mulai merumuskan tujuan kebijakan tambahan melalui pengadaan publik (misalnya, menjamin kesetaraan gender dan inklusi sosial (GESI), atau mendorong inovasi).

Risalah kebijakan ini mengulas cara-cara data BO berikut ini dalam meningkatkan proses dan tujuan pengadaan publik:

- ✔ **Mencegah penipuan dan korupsi** dengan membantu mendeteksi kemungkinan tanda-tanda persekongkolan tender dan konflik kepentingan;
- ✔ **Meningkatkan penyediaan jasa melalui persaingan** dengan mengelola risiko agar dapat memperluas dan mendiversifikasi basis pemasok;
- ✔ **Memverifikasi kelayakan pemasok dalam pengadaan strategis dan preferensial** yang didasarkan pada kepemilikan;
- ✔ **Pengawasan, verifikasi, dan akuntabilitas** oleh masyarakat sipil dan publik melalui publikasi data;
- ✔ **Menilai efektivitas kebijakan & meningkatkan kualitas kebijakan** dengan menganalisis data BO bersama-sama dengan kumpulan data lain seperti data kontrak dan data belanja terbuka;
- ✔ **Meningkatkan pengadaan secara tidak langsung** di tingkat sistem dengan **memperbaiki lingkungan bisnis**, dengan mengizinkan perusahaan menggunakan data BO untuk mengelola dan meredam risiko dalam **proses uji tuntasnya sendiri dan proses AML lainnya**.

Bagi pelaksana, risalah kebijakan ini mengulas sejumlah keputusan yang harus dibuat mengenai waktu, tempat, dan cara mengumpulkan data serta cara melakukan verifikasi data tersebut sebaik-baiknya, yang kesemuanya akan memengaruhi bisa tidaknya dan cara pemerintah

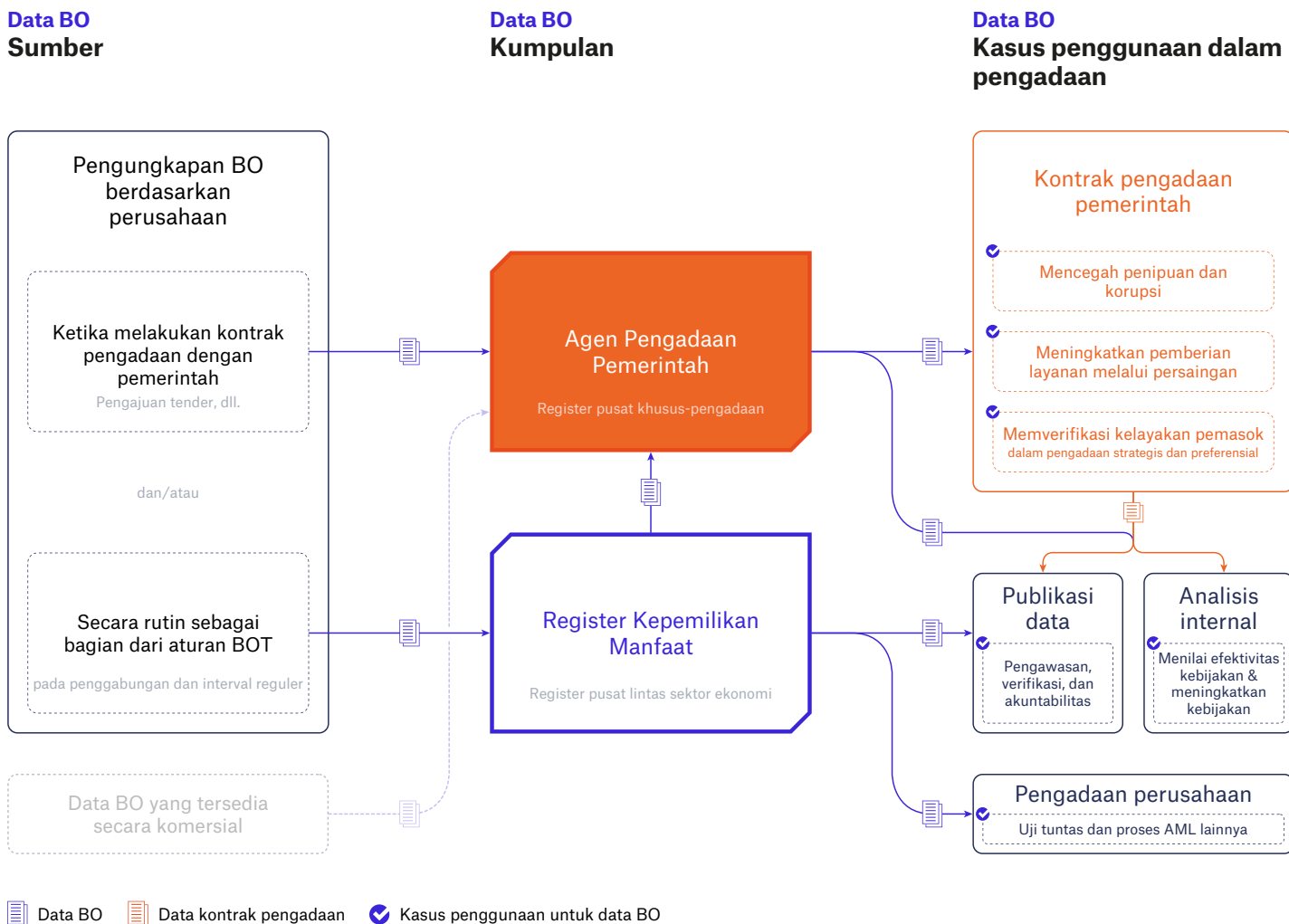


menggunakan data BO dalam pengadaan. Sebagian besar studi kasus berfokus pada pengadaan publik di tingkat nasional dan dapat diterapkan pada pengadaan di tingkat pemerintah daerah, yang tingkat uji tuntasnya biasanya lebih rendah.

Saat ini tampaknya tidak banyak pemerintah yang menggunakan data BO dalam pengadaan. Ketika pemerintah telah mengimplementasikan BOT, data ini tidak digunakan secara sistematis dalam proses pengadaan. Sebenarnya, penggunaan data secara sistematis merupakan langkah relatif dasar yang dapat memberikan manfaat nyata. Untuk yurisdiksi yang belum berkomitmen atau mengimplementasikan BOT, berbagai contoh dan penelitian dalam risalah ini memberikan dasar yang bermanfaat dalam meningkatkan pengadaan.



**Gambar 1. Cara informasi kepemilikan manfaat meningkatkan pengadaan**



Pemerintah dapat mengumpulkan informasi BO di dalam register pusat sebagai bagian dari interaksi terkait pengadaan dengan perusahaan atau bagi semua perusahaan dalam suatu perekonomian (halaman 19). Register lintas sektor ekonomi merupakan kumpulan data rujukan yang bermanfaat bagi agen-agen pengadaan dan menjadi sumber data dengan kemungkinan kualitas yang lebih tinggi (halaman 20). Data BO yang tersedia secara komersial juga menjadi sumber data potensial meskipun muncul berbagai isu seputar cakupannya. Data BO komersial tidak dapat menjamin dan memberikan tingkat cakupan yang mampu diberikan oleh register yang dijalankan oleh pemerintah (halaman 20).

Data BO memiliki sejumlah kasus penggunaan secara langsung dalam proses pengadaan (halaman 10). Data dari register di tingkat perekonomian publik juga memberikan manfaat tidak langsung bagi sistem pengadaan karena perusahaan dapat menggunakan data ini untuk mengelola dan mengurangi risiko dalam proses uji tuntas mereka sendiri (halaman 18). Penggabungan data BO dengan data kontrak akan memudahkan analisis kebijakan sehingga dapat menilai efektivitas kebijakan pengadaan dan mematangkan kebijakan yang akan datang (halaman 20). Publikasi data memungkinkan pengawasan dan akuntabilitas publik serta verifikasi. Publikasi data juga memudahkan masyarakat sipil untuk memahami dan menganalisis pengeluaran pemerintah dengan lebih baik serta menangkal potensi perbuatan melanggar hukum (halaman 22).

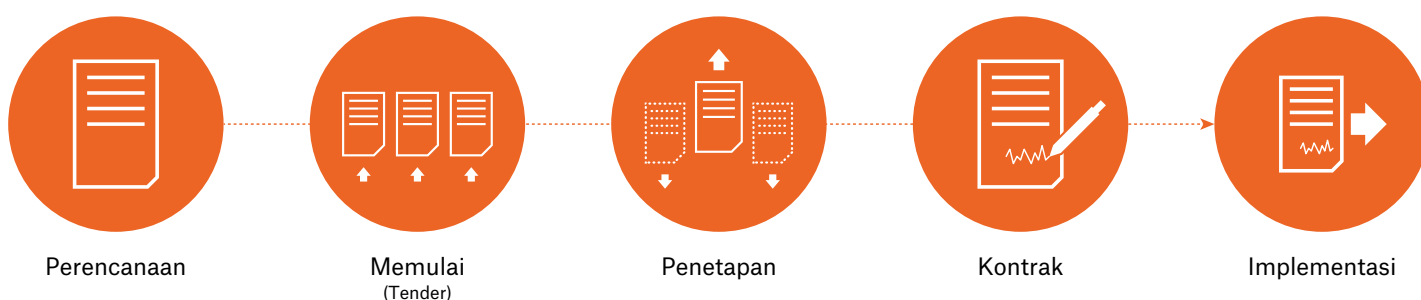
Sumber: Diadaptasi dari mySociety and SpendNetwork

## Pengadaan dan kontrak publik

Karena jumlah uang wajib pajak banyak dibelanjakan untuk pengadaan publik, pemerintah berkewajiban kepada warga negaranya untuk melakukan pengadaan secara efisien, menjamin pemberian layanan berkualitas tinggi, dan melindungi kepentingan publik. Sebagian besar pengadaan diatur oleh kerangka hukum internasional dan nasional serta dipandu oleh berbagai proses

yang menjamin pembelian yang adil, setara, transparan, kompetitif, dan hemat biaya. Regulasi pengadaan seperti ini biasanya mencakup persyaratan untuk menerbitkan pelelangan umum untuk kontrak dengan nilai melampaui ambang batas tertentu yang menjadi objek rebutan perusahaan swasta. Penerima kontrak lantas dipilih berdasarkan kriteria yang objektif.

**Gambar 2.** Lima tahap dalam proses kontrak



Proses kontrak oleh pemerintah dapat dirangkum menjadi lima tahap. Harap perhatikan bahwa tidak semua proses kontrak melewati semua tahap. Kontrak langsung, misalnya, tidak akan melewati tahap tender. Sumber: Diadaptasi dari Open Contracting Partnership ([standard.open-contracting.org/latest/en/getting\\_started/contracting\\_process](https://standard.open-contracting.org/latest/en/getting_started/contracting_process)).

Selain menjamin proses yang adil dan kompetitif untuk pemberian layanan yang efektif dan bernilai ekonomis bagi wajib pajak, pengadaan juga dapat mewujudkan sejumlah tujuan kebijakan tambahan atau horizontal, yang disebut sebagai pengadaan publik strategis.<sup>7</sup> Dalam kasus ini, pemasok tertentu lebih diutamakan daripada lainnya untuk membantu mencapai tujuan spesifik (juga disebut sebagai pengadaan preferensial) dan perusahaan swasta dengan karakteristik tertentu dipertimbangkan dalam kriteria pemilihan. Kendati harus diseimbangkan dengan tujuan pengadaan yang lain, tujuan kebijakan horizontal dapat memasukkan inovasi stimulan atau membantu tujuan kebijakan lingkungan atau sosial tertentu. Dalam

beberapa kasus lain, prinsip-prinsip pengadaan tradisional juga bisa diabaikan. Sebagai contoh, dalam pengadaan pertahanan, pemasok domestik dan pemasok tepercaya sering lebih diutamakan demi alasan keamanan nasional.

Bukti telah menunjukkan bahwa transparansi data kontrak di sepanjang tahap-tahap kontrak akan meningkatkan proses pengadaan. Sebagai contoh, publikasi informasi lebih lengkap mengenai pengadaan akan mengurangi tender penawaran tunggal. Tender penawaran tunggal ini lebih mahal bagi pemerintah, mengurangi persaingan, dan menimbulkan risiko tata kelola.<sup>8</sup> Studi yang dilakukan Bank Dunia telah menunjukkan bahwa transparansi kontrak mengurangi risiko korupsi dan suap kontrak (kickback),



di samping menurunkan biaya dan meningkatkan persaingan sehingga memperbaiki kualitas pemberian layanan.<sup>9</sup> Data pengadaan terbuka memungkinkan pemerintah dan masyarakat sipil untuk melakukan analisis tentang pengadaan. Upaya mengaitkan data pengadaan dengan kumpulan data lain yang relevan, seperti data belanja atau data BO, akan melahirkan pemahaman yang lebih utuh dan lengkap tentang pola pelaksanaan pengadaan publik. Hal ini akan memberikan dasar yang lebih baik dan objektif untuk mengambil keputusan kebijakan.<sup>10</sup> Hasilnya, banyak pemerintah telah berkomitmen untuk memublikasikan data kontrak terbuka.<sup>a</sup>

## Kepemilikan manfaat

Pemilik perusahaan sering mengacu pada pemilik sah tangan pertama sebuah perusahaan. Namun perusahaan juga dapat memiliki perusahaan, dan struktur kepemilikan yang kompleks itu relatif umum. Konsep BO ini sangat berguna dalam memahami pemilik dan pengendali perusahaan yang sebenarnya sehingga merupakan orang yang benar-benar menjadi mitra bisnis Anda. Seorang pemilik manfaat adalah **orang pribadi yang pada akhirnya memiliki atau mengendalikan** sebuah badan hukum, baik **secara langsung maupun tidak langsung**.<sup>b</sup>

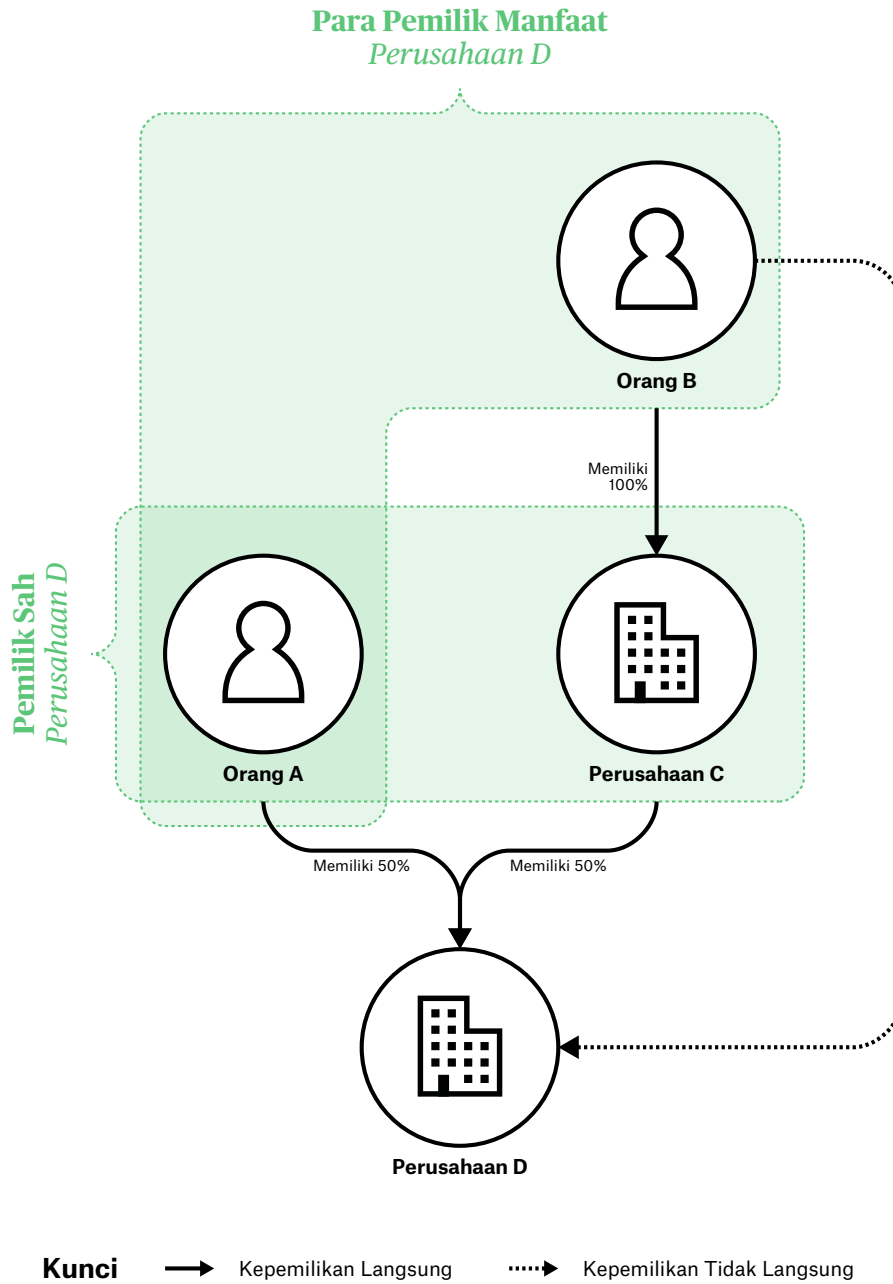
---

<sup>a</sup> Untuk informasi selengkapnya tentang kontrak terbuka, lihat Open Contracting Partnership (OCP), yang telah mengembangkan Open Contracting Data Standard (OCDS) untuk tujuan ini. "Open contracting delivers and why it's the smart thing to do", OCP, t.t., <https://www.open-contracting.org/impact/>.

<sup>b</sup> Untuk informasi selengkapnya tentang definisi BO dan aspek hukum yang menyertainya, silakan baca: Peter Low and Tymon Kiepe, "Beneficial ownership in law: Definitions and thresholds", Open Ownership, Oktober 2020, <https://www.openownership.org/uploads/definitions-briefing.pdf>.



**Gambar 3. Jenis-jenis kepemilikan**



Orang A dan Perusahaan C adalah pemilih sah Perusahaan D. Orang B adalah pemilik sah Perusahaan C. Orang A dan Orang B adalah pemilik manfaat Perusahaan D. Orang A menjalankan kepemilikannya secara langsung, sedangkan Orang B menjalankan kepemilikannya secara tidak langsung melalui Perusahaan C. Perusahaan C tidak bisa menjadi pemilik manfaat karena bukan merupakan orang pribadi.





BO merupakan sebuah konsep yang sangat bermanfaat dalam program antikorupsi dan AML mengingat karena perusahaan dapat digunakan untuk menyamarkan kepemilikan yang sesungguhnya atas sebuah perusahaan (sebagai contoh, melalui pembentukan perusahaan cangkang induk di yurisdiksi rahasia). Perusahaan rekayasa ini selanjutnya dapat membuka rekening bank sehingga dapat mengakses sistem keuangan global sambil tetap menyembunyikan hubungan dengan orang-orang yang sebenarnya menerima manfaat – si pemilik manfaat. Menurut studi Bank Dunia, 70% dari semua kasus korupsi besar melibatkan penggunaan perusahaan yang tidak diketahui identitas pemiliknya alias anonim.<sup>11</sup>

Data BO dapat dikumpulkan oleh pemerintah secara khusus untuk pengadaan atau sebagai pengungkapan bagi perekonomian secara keseluruhan di dalam register pusat untuk memenuhi sejumlah tujuan kebijakan tambahan. Dalam kedua kasus itu, data ini dapat dipublikasikan dan diakses secara publik (sebagai contoh, untuk memfasilitasi verifikasi eksternal terhadap data).<sup>12</sup> Dalam kasus tertentu, perusahaan mungkin tidak memiliki pemilik manfaat yang memenuhi persyaratan pernyataan sesuai dengan definisi hukum dalam sebuah yurisdiksi. Bahkan dalam kasus semacam ini, pengungkapan BO yang terperinci dan berkualitas tinggi, bersama-sama dengan pengungkapan lain, masih dapat memberikan wawasan yang bermanfaat mengenai struktur manajemen dan kepemilikan yang dapat, misalnya, memberikan wawasan yang berharga tentang risiko yang terkait dengan anak perusahaan.



# Kasus penggunaan transparansi kepemilikan manfaat dalam pengadaan publik

BOT dapat memberikan manfaat langsung dan tidak langsung bagi pengadaan.<sup>13</sup> BOT dapat meningkatkan pengadaan **secara langsung** dengan menggunakan data BO untuk meningkatkan informasi yang dicatat oleh sistem pengadaan tentang orang dan organisasi sehingga dapat membantu mengambil keputusan dan melakukan analisis. **Secara tidak langsung**, BOT memperkuat pengadaan di tingkat sistem.

Kasus penggunaan data BO untuk meningkatkan pengadaan secara langsung dapat dibagi secara luas menjadi tiga kategori:

1. **mencegah korupsi dan penipuan** dengan mendeteksi pelaku (baik pembeli maupun penjual) yang berupaya merongrong perundang-undangan yang ada dan prosedur kontrak demi keuntungan pribadi;
2. **meningkatkan pemberian layanan** melalui peningkatan persaingan dan uji tuntas;
3. memverifikasi kelayakan pemasok untuk **pengadaan preferensial** agar dapat mencapai tujuan kebijakan horizontal.

Dalam semua kasus di atas, data BO dapat digunakan untuk meningkatkan informasi dan membantu dalam **pengambilan keputusan** untuk mewujudkan tujuan kebijakan pengadaan. Informasi BO, ketika digabung dengan kumpulan data yang lain seperti data kontrak dan data belanja, juga dapat digunakan untuk **menganalisis** tingkat keberhasilan implementasi sebuah kebijakan pengadaan.

## Mencegah korupsi dan penipuan

**“Korupsi adalah momok bagi pengadaan publik”<sup>14</sup>**

Uang dalam jumlah sangat besar dibelanjakan untuk pengadaan publik sehingga menjadikannya sebagai “satu komponen terbesar pemerintahan modern.”<sup>15</sup> Karena besarnya jumlah uang dan banyaknya pemangku kepentingan yang terlibat, kerumitan proses, dan interaksi yang

erat antara sektor swasta dan pejabat publik,<sup>16</sup> pengadaan merupakan risiko korupsi terbesar bagi pemerintah.<sup>17</sup> Secara khusus, risiko korupsi yang signifikan muncul akibat konflik kepentingan antara pihak pemberi kontrak dengan pihak penerima kontrak.<sup>18</sup>

Meskipun biasanya ada fokus pada korupsi pada tahap penetapan dan penandatanganan kontrak pengadaan serta proses kontrak – tahap paling umum terjadinya korupsi – korupsi dan penipuan dapat terjadi di setiap tahap.<sup>19</sup> Tidak ada definisi baku korupsi dan penipuan dalam pengadaan sehingga kemungkinan ada semacam tumpang tindih pada pendefinisian keduanya dalam undang-undang.

Untuk tujuan risalah ini, kami mendefinisikan korupsi dalam pengadaan sebagai penyalahgunaan kekuasaan jabatan untuk mengarahkan kontrak kepada penawar tertentu tanpa pendeteksian. Pengarahan ini dapat dilakukan dalam berbagai cara. Pada tahap awal proses kontrak, penawaran dapat dirancang sedemikian rupa sehingga menguntungkan pemasok tertentu, yang dalam beberapa kasus pengadaan bahkan tidak masuk ke dalam tender dan ditetapkan secara langsung. Jangka waktu tender mungkin diperpendek sehingga menyulitkan pengajuan sejumlah penawaran yang sah, atau informasi orang-dalam dibocorkan kepada penawar tertentu.<sup>20</sup>

Pada tahap penetapan dan penandatanganan kontrak, korupsi dapat berupa penetapan kontrak untuk perusahaan yang, menurut kriteria objektif yang sudah ditentukan, tidak boleh menang. Korupsi juga bisa berupa penggelembungan nilai kontrak atau pencantuman ketentuan kontrak yang menguntungkan, seperti penghapusan hukuman atas kegagalan pengadaan. Karena korupsi melibatkan penyalahgunaan kekuasaan oleh orang-orang yang terlibat dalam proses pengadaan, selalu saja ada hubungan dan konflik kepentingan antara pihak-pihak yang terlibat dan perusahaan pemenang. Konflik kepentingan ini bisa berupa pemberian suap sebagai imbalan atas kontrak



ataupun hubungan antara pihak pemberi kontrak dan penerima kontrak (sebagai contoh, hak untuk mendapatkan laba dari perusahaan pemenang). Pengadaan publik merupakan tujuan paling umum dari semua suap.<sup>21</sup>

## Penipuan

Penipuan dalam pengadaan bisa terjadi karena representasi yang salah, kegagalan mengungkapkan informasi, dan penyalahgunaan jabatan.<sup>22</sup> Untuk tujuan risalah kebijakan ini, penipuan pengadaan didefinisikan sebagai upaya merongrong proses pengadaan tanpa sepengetahuan dan keikutsertaan pejabat. Jenis penipuan ini dapat dilakukan oleh beberapa penawar yang melakukan persekongkolan bersama untuk memenangkan penawaran sebagai sebuah kartel. Sebagian besar undang-undang pengadaan melarang kolusi dan canvassing (lobi kotor) untuk menjamin persaingan yang adil. Perusahaan dapat mengelabui penawaran dengan, misalnya, menekan penawaran (sehingga mengurangi tingkat persaingan dan kemungkinan melambungkan harga) atau dengan menyamarkan penawaran (mengajukan penawaran palsu untuk menyetir pemilihan ke arah penawaran tertentu). Sistem pengadaan harus mengibarkan bendera merah jika diduga terjadi penipuan, tetapi penipuan sangat sulit dan menguras banyak waktu serta tenaga untuk mendeteksinya. Bendera merah bukan merupakan bukti perbuatan melanggar hukum, tetapi menunjukkan perlunya penyelidikan terhadap kasus tersebut. Perusahaan juga bisa gagal dalam mengungkapkan informasi yang memudahkan agen-agen pengadaan dalam menjalankan uji tuntas yang semestinya atau salah merepresentasikan dirinya agar cocok dengan profil penjual yang dicari oleh pembeli (lihat [Kotak 2](#)).

Segala bentuk korupsi dan penipuan dalam pengadaan menimbulkan efek negatif bagi persaingan, prakarsa bernilai ekonomis, dan pemberian layanan. Hal ini tidak hanya merupakan bentuk pemborosan uang wajib pajak, tetapi juga bermakna jembatan yang runtuh, obat-obatan palsu, atau alat pelindung bagi tenaga medis yang tidak cocok dengan tujuan sehingga meruntuhkan kepercayaan pada pemerintah dan demokrasi (lihat [Kotak 1](#)).<sup>23</sup>

### Kotak 1: Bendera merah, korupsi, dan penipuan dalam pengadaan terkait COVID-19

Dalam perburuan global untuk mendapatkan alat pelindung diri dan medis selama pandemi COVID-19, banyak pemerintah mengesahkan undang-undang pengadaan gawat darurat yang mengutamakan kecepatan pengadaan dengan mengorbankan perlindungan tradisional. Demi kecepatan, banyak negara mengganti proses tender yang boros waktu – bertujuan menciptakan persaingan yang adil dan efektivitas harga – dengan penetapan kontrak langsung.<sup>24</sup> Pemerintah yang mengabaikan perlindungan dari penipuan dan korupsi dalam undang-undang pengadaan gawat darurat cepat atau lambat akan menghadapi aneka kasus penipuan, korupsi, dan konflik kepentingan. Puluhan kasus pengadaan yang berkaitan dengan alat pelindung diri yang cacat atau tidak sesuai tujuan telah bermunculan sepanjang krisis COVID-19, yang kebanyakan berkaitan dengan konflik kepentingan dengan PEP yang belum teridentifikasi sebelumnya. Diakui secara luas bahwa banyak langkah antisipatif yang mestinya bisa diambil untuk mencegah penipuan dan korupsi (sebagai contoh, dengan melacak BO perusahaan kontrak dalam upaya “menyimpan bukti”<sup>25</sup> dan bahwa pengadaan gawat darurat bisa cepat sekaligus terbuka).<sup>26</sup> Pada saat penulisan risalah ini, 40 negara yang mengakses mekanisme pendanaan gawat darurat terkait COVID-19 dari IMF telah berkomitmen untuk mengumpulkan dan memublikasikan informasi BO yang berkaitan dengan pengadaan untuk COVID-19 demi “menyimpan bukti” dan mengaudit pengeluaran pemerintah.<sup>27</sup>

Di Inggris, penelitian oleh *New York Times* mengungkapkan pengeluaran senilai USD 22 miliar dalam 1.200 kontrak yang dipublikasikan, USD 5 miliar mengalir ke perusahaan yang ada kaitannya dengan politik. Kontrak yang dianalisis mencakup sebuah perusahaan yang menerima cicilan pertamanya dari hampir USD 274 juta untuk kontrak alat pelindung diri dalam kurun waktu tiga pekan setelah penyiapannya, dan sejumlah perusahaan yang mengirimkan bahan-bahan yang dianggap tidak bisa dipakai oleh National Health Service.<sup>28</sup> Sebuah laporan audit pemerintah menemukan banyak contoh departemen yang “gagal mendokumentasikan justifikasi untuk menggunakan pengadaan gawat darurat, alasan pemilihan pemasok tertentu, atau cara mengidentifikasi dan mengelola konflik kepentingan potensial.”<sup>29</sup> Akibat kurangnya transparansi,



tidak bisa diketahui dengan jelas apakah ada korupsi atau tidak. Namun yang pasti bahwa dengan begitu banyaknya perusahaan yang terlibat dalam pengadaan dengan kepemilikan yang terkait politik, bendera merah mestinya sudah dikibarkan untuk meminta inspeksi ketat dan dokumentasi masalah-masalah potensial. Di Belanda, jaksa penuntut umum menuntut dua orang atas tuduhan penipuan terhadap pemerintah Jerman dalam sebuah kontrak masker wajah. Kedua tertuduh membuat sebuah situs web dengan informasi salah tentang produksi masker wajah dan menerima uang muka sebesar EUR 880.000 dari nilai kontrak EUR 4,4 juta untuk 11 juta masker wajah tetapi tidak mengirimkan satu pun masker.<sup>30</sup> Pemasok yang dimaksud, saat didatangi oleh pembeli, tidak tahu-menahu tentang kontraknya.<sup>31</sup> Fakta bahwa kepemilikan perusahaan berbeda dengan kepemilikan di rekening bank seharusnya sudah mengibarkan bendera merah.

### Menggunakan data kepemilikan manfaat untuk mencegah penipuan dan korupsi dalam pengadaan

data BO dapat membantu mencegah korupsi dan penipuan dengan dua cara utama:

1. mendeteksi **konflik kepentingan** yang tidak terungkap atau tersembunyi;
2. mengibarkan bendera merah jika ada kemungkinan tanda-tanda **kolusi dan persekongkolan tender**.

#### Konflik kepentingan

Informasi BO dapat membantu memeriksa adanya konflik kepentingan yang bisa saja lolos dari pemeriksaan sepintas dengan mengidentifikasi hubungan gelap di antara pihak-pihak yang memegang jabatan, seperti PEP atau otoritas pengadaan, dan kepemilikan dan pengendalian (tersembunyi) perusahaan. Ketika bendera merah dikibarkan, yang menunjukkan kemungkinan adanya konflik kepentingan, pemeriksaan tambahan bisa dilakukan untuk memastikan kontrak ditetapkan secara adil. Jika data BO terstruktur dan dapat dibaca mesin, pemeriksaan tersebut bisa dibuat otomatis sehingga menghemat waktu petugas pengadaan dan lebih mengefisienkan pengadaan. Sebagai contoh, data BO dapat digabung dengan data PEP untuk mengidentifikasi keterlibatan mereka (yaitu, PEP) dalam perusahaan pemasok (lihat [Kotak 1](#)).<sup>32</sup>

Data ini bisa digunakan oleh pemerintah untuk membantu mengambil keputusan tentang penetapan kontrak dan juga dapat dipublikasikan serta digunakan oleh khalayak umum untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah (lihat [Kotak 1](#)). Publikasi informasi BO tentang pemasok juga berfungsi sebagai gertakan. Untuk Dana Sosial dan Dana Pembangunan Regional, UE menggunakan ARACHNE, sebuah “alat bantu TI terpadu untuk penambangan dan pengayaan data”<sup>33</sup> untuk uji tuntas yang menggunakan kumpulan data BO komersial tetapi tidak dipublikasikan untuk pengawasan publik. Baik Ukraina (lihat [Kotak 6](#)) maupun Slowakia (lihat [Kotak 7](#)) sama-sama mengumpulkan data BO mereka sendiri di dalam register pusat. Slowakia mengumpulkan data BO secara khusus untuk pengadaan dan memublikasikannya untuk pengawasan publik. Ukraina telah mengimplementasikan BOT di semua sektor perekonomian dan mengumpulkan informasi BO tentang semua badan hukum lalu menggunakan data ini untuk memeriksa ada tidaknya konflik kepentingan dalam pengadaan.

#### Kolusi dan persekongkolan tender

Data BO juga membantu mendeteksi bentuk persekongkolan tender tertentu. Pengajuan penawaran dari perusahaan yang berbeda dengan kepemilikan bersama sering kali sah secara hukum. Demi tujuan keadilan dan nondiskriminasi, petugas pengadaan mustahil mampu mengambil keputusan penetapan kontrak berdasarkan kepemilikan – dan mungkin secara hukum terhalang untuk melakukannya. Dalam banyak kasus, mereka tidak mengumpulkan atau mengakses data kepemilikan sama sekali. Namun, makna ilegal dalam undang-undang anti-pakat (antitrust) di sebagian besar yurisdiksi, meskipun tentunya tidak semua, adalah jika perusahaan beroperasi sebagai kartel,<sup>34</sup> yang secara sengaja melambungkan harga, menaikkan harga secara tidak wajar (price gouging),<sup>35</sup> atau berkolusi dan melakukan canvassing (lobi kotor) dengan perusahaan lain. Praktik ini kadang-kadang sulit dibuktikan sehingga sistem pengadaan harus mampu mengidentifikasi ketika beberapa penawaran berbagi kepemilikan (manfaat) lalu mengibarkan bendera merah untuk melakukan inspeksi lebih ketat terhadap penawaran tersebut.

Tinjauan Kantor Akuntabilitas Pemerintah AS (US Government Accountability Office atau GAO) terhadap 32 kasus pengadaan pertahanan berhasil mengidentifikasi kasus “pelambungan harga lewat beberapa perusahaan yang dimiliki oleh entitas yang sama untuk menciptakan tampilan persaingan palsu”<sup>36</sup> (lihat [Box 4.1](#)). Jika penawaran palsu dikirimkan melalui firma dengan pemilik yang sama, maka praktik kotor ini jauh lebih sulit dideteksi tanpa data BO.<sup>37</sup>



## Meningkatkan pemberian layanan melalui persaingan

Kerangka pengadaan bertujuan untuk memfasilitasi pembelian layanan yang paling tepat bagi wajib pajak dengan target mencapai kualitas terbaik dengan harga terendah melalui persaingan yang adil. Bagian ini mengulas cara data BO dalam membantu meningkatkan pemberian layanan oleh pemerintah untuk mendorong persaingan dan menyamaratakan medan persaingan dengan:

1. **meredam dan mengelola risiko operasional dan keuangan** melalui uji tuntas yang lebih ketat;
2. **mendiversifikasi pemasok** dan memperluas partisipasi bisnis;
3. mendorong persaingan dengan **mendeteksi kepemilikan bersama**.

### Meredam dan mengelola risiko

Pengetahuan tentang BO perusahaan yang ikut terlibat dalam pengadaan beserta struktur kepemilikannya yang lebih luas yang dikumpulkan sebagai bagian dari pengungkapan BO dapat membantu mengelola risiko operasional (sebagai contoh, dengan memeriksa kewajiban keuangan entitas lain di dalam struktur kepemilikan yang dapat digunakan untuk menyembunyikan utang atau kerugian).<sup>38</sup>

Contoh ilustrasinya adalah kasus Carillion, sebuah perusahaan yang memberikan layanan bagi rumah sakit, sekolah, lembaga pemasyarakatan, dan transportasi yang memiliki sekitar 450 kontrak dengan pemerintah Inggris Raya.<sup>39</sup> Pada Januari 2018, Carillion mengalami likuidasi. Dampak sesungguhnya dari kepailitan Carillion terhadap pemberian layanan pemerintah tidaklah jelas akibat jumlah entitas dalam struktur kepemilikannya yang kompleks yang telah menerima kontrak. Kondisi ini menyulitkan penilaian tentang implikasi penuh dari kepailitan tersebut.<sup>c</sup> Oleh karena itu, sangat masuk akal jika penilaian risiko menyeluruh tidak mungkin dilakukan. Pada Juni 2017, Carillion berutang GBP 2 miliar<sup>40</sup> terhadap subkontraktor dan pemasoknya sehingga menyebabkan banyaknya usaha kecil dan menengah (UKM) yang tidak menerima pembayaran atas tunggakan utang. Satu sumber menyebutkan bahwa “pemerintah terus mengucurkan dana kontrak bermiliar-miliar pound sterling kepada perusahaan ini dan katanya kepada saya, sebagai pemasok kecil, bahwa pemerintah sudah melakukan uji tuntas terhadap perusahaan ini. Kami hanya mengikuti jejak pemerintah.”<sup>41</sup>

Data BO dan visibilitas struktur kepemilikan yang lebih baik membantu pembeli dari pihak pemerintah untuk melakukan analisis risiko yang lebih baik bagi keputusan pengadaan sehingga mampu memberikan layanan yang lebih baik bagi warga negara. Dalam kasus Carillion, pengetahuan tentang jumlah perusahaan dalam struktur kepemilikannya yang ikut melakukan kontrak dengan pemerintah akan dapat membantu menilai secara akurat risiko yang sesungguhnya dari kepailitan sehingga berpeluang membantu meredamnya.

### Mendiversifikasi pemasok

Pengelolaan risiko yang lebih baik dapat membantu meningkatkan kumpulan cadangan pemasok potensial sehingga dengan begitu mendorong persaingan. Karena pembeli dari pihak pemerintah berusaha meredam dan mengelola risiko, persis seperti yang dilakukan perusahaan swasta, banyak pemerintah cenderung mengutamakan pemasok besar daripada pemasok kecil dengan asumsi bahwa tindakan ini mengandung risiko lebih kecil.<sup>42</sup> Hal ini terlihat, misalnya, dalam pengadaan TI. Karena risiko yang menyertai dalam proyek-proyek awal TI, asumsi di atas melahirkan pepatah, “tak seorang pun dipecah gara-gara memilih IBM”, karena ukuran raksasa perusahaan teknologi ini memberikan jaminan ekstra pemberian layanan, kendati tidak secara otomatis sesuai anggaran. Inilah barangkali yang ikut menyebabkan pengusuran perusahaan-perusahaan kecil. UKM sering kali jauh lebih murah dan memberikan penghematan dan program bernilai ekonomis besar bagi wajib pajak. Sebuah laporan pemerintah Inggris pada 2013 menunjukkan 90% penurunan biaya dengan menetapkan kontrak hosting dan server untuk perusahaan operator kecil. Rata-rata penghematan karena beralih dari pemasok besar saat ini ke pemasok kecil berada di kisaran 30% hingga 90%.<sup>43</sup> Kemampuan memahami dan mengelola risiko dengan lebih baik akan semakin memantapkan pemerintah dalam berbisnis dengan pemasok baru. Dengan meningkatkan jumlah pemasok potensial, pemerintah dapat memacu persaingan.

Pembukaan peluang pengadaan kepada pemasok asing juga dapat membantu meningkatkan persaingan atas kontrak pengadaan pemerintah sehingga memberikan efek positif terhadap biaya barang dan jasa di dalam negeri.<sup>44</sup> Upaya mencermati kepemilikan sah saja tidak akan dapat memberikan potret pengadaan yang akurat dari pemasok asing karena pemasok asing ini cenderung tercatat di dalam register dalam negeri. UE menggunakan kumpulan data BO komersial agar mampu menganalisis

<sup>c</sup> Pada Januari 2018, Companies House mencatat sekitar 100 perusahaan dan kemitraan dengan nama “Carillion”. Lihat: Federico Mor, Lorraine Conway, Djuna Thurley, dan Lorna Booth, “The collapse of Carillion”, House of Commons Library, 14 Maret 2018, 30, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8206/CBP-8206.pdf>.



dampak penetrasi lintas negara dalam pengadaan publik.<sup>45</sup> Dengan memahami dan menganalisis perdagangan berbasis data secara akurat, pemerintah dapat membuat kebijakan berbasis bukti yang lebih baik untuk mendorong perdagangan dan melecut persaingan dalam pengadaan.

### Mendeteksi kepemilikan bersama

Terakhir, penggunaan data BO dalam pengadaan dapat membantu mendeteksi kepemilikan bersama di antara beberapa perusahaan dalam sebuah penawaran. Tindakan ini sendiri tidak bermasalah, dan boleh jadi sudah lazim, terutama di pasar-pasar baru, tetapi ada beberapa kasus ketika tindakan ini dikaitkan dengan efek antipersaingan.<sup>46</sup> Kita perlu memahami kepemilikan dan juga pengendalian agar dapat menilai potensi efek (anti)persaingan.<sup>47</sup> Semua sistem pengadaan harus mampu mendeteksi dan memantau kepemilikan serta pengendalian bersama untuk tujuan inspeksi yang lebih ketat. Agar dapat menilai kepemilikan dan pengendalian bersama dengan sebenar-benarnya, BO perusahaan perlu dianalisis.

### Kotak 2: The Stork's Nest

Pada 2006, sebuah perusahaan di Ceko dengan kepemilikan saham oleh anak cabang perseroan terbatas dari Agrofert, konglomerat multinasional yang dimiliki oleh pebisnis Andrej Babiš, memulai peremajaan terhadap lahan pertanian terbengkalai di luar kota Praha. Selanjutnya perusahaan ini berubah bentuk dari perseroan terbatas ke perusahaan saham gabungan dengan saham atas unjuk.<sup>d</sup> Setelah berganti nama pada Februari 2008, semua pemegang saham menjadi anonim.<sup>48</sup>

Pada Agustus 2008, lahan pertanian tersebut menerima subsidi UE senilai EUR1,67 juta yang diperuntukkan bagi usaha kecil,<sup>49</sup> dan pada 2010, lahan pertanian ini dibuka sebagai hotel dan pusat konferensi Stork's Nest. Pada tahun yang sama, media Ceko mulai mencari-cari hubungan antara lahan pertanian dengan Agrofert, dengan menyatakan bahwa pada saat menerima dana subsidi UE, perusahaan tersebut dianggap sebagai usaha kecil. Hal ini menyulut protes publik dan demonstrasi massa. Sebagai responsnya, Babiš menyangkal memiliki hubungan dengan bisnis tersebut. Pada 2013, Agrofert mengambil alih Stork's Nest, yang dikatakannya "merugi dan terjerat utang".

Pada 2018, sebuah bocoran laporan UE menyatakan bahwa, tampaknya, konglomerat Agrofert berpura-pura melakukan transfer kepemilikan palsu Stork's Nest kepada pemegang saham anonim pada Desember 2007 agar terlihat seolah-olah layak menerima dana hibah yang diperuntukkan bagi UKM, yang jelas tidak layak diterimanya karena perusahaan ini merupakan bagian dari bisnis besar. Babiš dan Agrofert terus menyangkal semua keterlibatan dengan Stork's Nest pada saat menerima subsidi sehingga jaksa penuntut umum Ceko mencabut gugatan sengketanya pada 2019. Kasus ini memberikan gambaran bagaimana pengaburan kepemilikan sebuah perusahaan berpotensi digunakan untuk menyamarkan ukuran perusahaan, dan bagaimana data BO dapat digunakan untuk mendeteksi celah-celah yang berpotensi tersembunyi antara entitas dan perusahaan induknya.<sup>e</sup>

<sup>d</sup> Saham atas unjuk (bearer share) merupakan dokumen saham fisik dengan keterangan bahwa orang yang memegang dokumen adalah pemegang saham sah yang berhak menerima dividen. Karena jenis saham ini tidak terdaftar dan kepemilikannya bisa berubah dengan mudah, regulasi dan pengendalian atas saham ini tergolong kurang sehingga bisa digunakan untuk tujuan ilegal. Karena ketidaktepatannya, saham atas unjuk telah dilarang di banyak negara.

<sup>e</sup> Untuk informasi tambahan tentang kasus Agrofert dan dampak BOT di Slowakia, silakan baca: Tymon Kiepe, Louise Russell-Prywata, dan Victor Ponsford, "Early impacts of public registers of beneficial ownership: Slovakia", Open Ownership, September 2020, <https://www.openownership.org/uploads/slovakia-impact-story.pdf>.



## Memverifikasi kelayakan dalam pengadaan publik strategis dan preferensial

Pengadaan preferensial adalah setiap pengadaan yang mengutamakan pemasok tertentu sehingga menyimpang dari prinsip-prinsip tradisional dalam pengadaan publik yang bercorak kesetaraan, nondiskriminasi, dan persaingan.<sup>50</sup> Banyak negara berkembang dan maju telah memperkenalkan kebijakan dan program pengadaan preferensial untuk mencapai tujuan kebijakan horizontal tertentu. Nama lainnya adalah pengadaan strategis.

Karena pemerintah adalah pembeli barang dan jasa terbesar di sebagian besar perekonomian, pemerintah dianggap sebagai “kekuatan dahsyat perubahan”<sup>51</sup> untuk mencapai tujuan pembangunan dan keberlanjutan yang lain. Ada banyak kebijakan pengadaan preferensial dengan bermacam-macam aplikasi (lihat [Kotak 3](#)). Tujuan tersebut meliputi tujuan lingkungan (pengadaan kelestarian lingkungan) dan merangsang inovasi, perdagangan, dan integrasi ekonomi.<sup>52</sup> Tujuan utama pengadaan strategis adalah terkait dengan GESI. Wujudnya bisa berupa pengadaan preferensial untuk mendistribusikan ulang peluang, pilihan, dan sumber daya. Sering kali tindakan ini ditempuh untuk memperbaiki kondisi individu dan kelompok masyarakat kurang beruntung.<sup>53</sup> Inklusivitas dalam pengadaan mendukung penciptaan lapangan kerja. Pemerintah juga dapat melakukan pengadaan dengan fokus nasional, misalnya, untuk mengembangkan sebuah sektor atau pengadaan pertahanan dengan lebih mengutamakan pemasok domestik dan pemasok tepercaya demi alasan keamanan nasional.

### Kotak 3: Contoh-contoh pengadaan strategis dan preferensial dalam praktik

- **Pengadaan kelestarian lingkungan:** Kebijakan pengadaan UE “Buying Green” berupaya melakukan pengadaan barang, jasa, dan pekerjaan dengan dampak lingkungan minimal di sepanjang siklus alurnya.<sup>54</sup>
- **Inovasi:** Meksiko menyiapkan dana “Public Challenges” dengan mengundang proposal solusi digital inovatif untuk mengatasi tantangan masyarakat spesifik.<sup>55</sup>
- **Merangsang pertumbuhan ekonomi dengan mendukung UKM:** Kebijakan pengadaan EU memecah tender menjadi lelang-lelang kecil yang lebih mudah dikelola oleh perusahaan kecil.<sup>56</sup> Laporan Benchmarking Public Procurement tahun 2017 dari Bank Dunia, yang menyurvei 180 negara, menunjukkan bahwa 47% negara menyatakan sudah memberikan insentif pengadaan publik khusus-UKM.<sup>57</sup>
- **GESI:** Di Cile, pemerintah melakukan pengadaan dari “female enterprises”, yaitu perusahaan yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh kaum perempuan dan CEO-nya harus perempuan.<sup>58</sup> Di Afrika Selatan, pemerintah bermaksud meningkatkan peluang bagi warga kulit hitam dan kaum perempuan melalui kebijakan Komisi Pemberdayaan Ekonomi Kulit Hitam Berskala Luas (Broad-Based Black Economic Empowerment Commission/B-BBEE Commission).

## Sertifikasi

Agar pengadaan publik dapat mewujudkan potensi transformatifnya dalam mencapai tujuan kebijakan tambahan, verifikasi yang akurat dan andal terhadap kelayakan pemasok harus menjadi tulang punggung aturan pengadaan.<sup>59</sup> Sertifikasi merupakan sarana yang digunakan pemerintah untuk menetapkan kelayakan seorang individu atau perusahaan dalam menerapkan kontrak pengadaan preferensial. Informasi yang andal sangat krusial bagi upaya tersebut.



#### Box 4.1: Tantangan sertifikasi dalam pengadaan pertahanan AS

AS telah mengandalkan sertifikasi mandiri dalam pengadaan keperluan pertahanan tetapi, dengan tindakan tersebut, negara ini mengalami penipuan baik dalam aspek keuangan maupun nonkeuangan. Program vetting (pemeriksaan) vendor dari Departemen Pertahanan (DOD) harus melakukan penyelidikan terhadap kepemilikan kontraktor, termasuk BO, tanpa bisa mengakses register BO pusat. Dalam sebuah audit, GAO menyimpulkan bahwa kurangnya akses ke informasi yang akurat menjadikan DOD rawan terhadap risiko keamanan nasional dari para kontraktor dengan struktur kepemilikan yang tidak jelas dan menghadapi individu-individu yang mencoba menerobos larangan dan kriteria kelayakan untuk kontrak spesifik.

Dari 32 kasus yang ditinjau, empat kasus melibatkan individu-individu yang membuat perusahaan cangkang domestik bagi manufaktur asing untuk melakukan penawaran kontrak yang dirancang khusus bagi perusahaan domestik. Salah satu perusahaan pada akhirnya berhasil memasok DOD dengan suku cadang yang cacat dan tidak sesuai sehingga menyebabkan penggudangan sedikitnya 47 pesawat udara. Tiga perusahaan membocorkan gambar dan cetak biru teknis militer yang bersifat rahasia kepada negara asing. Dalam 20 dari 32 kasus, GAO mengidentifikasi kontraktor tidak layak yang menggunakan sertifikasi mandiri untuk menang dengan cara yang menipu dalam penawaran yang diperuntukkan bagi perusahaan dengan kepemilikan mayoritas oleh kaum perempuan, warga negara AS yang kurang beruntung secara ekonomi atau sosial, atau bisnis yang dimiliki oleh para veteran yang cacat saat menjalankan tugas negara. Dalam kasus-kasus ini, mereka dengan tipu muslihat menggunakan nama individu yang memenuhi syarat atau tokoh sebenarnya tidak memiliki jabatan BO atau tidak memegang kendali atas perusahaan yang dibutuhkan.<sup>60</sup>

Dalam kasus lain, Pentagon menemukan bahwa perusahaan yang menjadi produsen kamera keamanannya telah menerobos persyaratan produksi domestik<sup>61</sup> dengan menyamarkan impor ilegalnya atas peralatan pengawasan Tiongkok lewat penggunaan perusahaan cangkang dengan rekam kepemilikan anonim.<sup>62</sup>

Tantangan utama dalam sertifikasi itu sama dengan tantangan yang dihadapi oleh register pusat BO: menetapkan dan memverifikasi apakah pernyataan yang dikirimkan oleh perusahaan itu akurat dan andal. Sertifikasi biasanya dilakukan melalui sertifikasi mandiri, sertifikasi melalui bisnis pribadi, atau registrasi melalui register terpusat berdasarkan data demografi. Jika register terpusat sebagai basis data rujukan tidak ada, aturan sertifikasi bisa menghadapi masalah keakuratan dan keandalan (lihat [Kotak 4](#)).

#### Box 4.2: Pengadaan preferensial di Afrika Selatan

Di Afrika Selatan, B-BBEE Commission bertujuan meningkatkan keterlibatan bisnis milik warga kulit hitam dan kaum perempuan, dari sekian kriterianya. Kartu skor disediakan oleh entitas swasta, yang memberikan skor berdasarkan lima kriteria B-BBEE, yang dua di antaranya berkaitan langsung dengan persentase kepemilikan dan hak pilih oleh warga kulit hitam dan kaum perempuan. Skor yang tinggi akan memberikan peluang lebih besar untuk memenangkan tender.

Risiko paling signifikan yang dihadapi oleh badan verifikasi swasta dalam memverifikasi skor kepemilikan adalah pernyataan berlebihan atas kepemilikan manfaat oleh orang kulit hitam dan mendapatkan potret yang akurat tentang struktur kepemilikan yang kompleks.<sup>63</sup> Komisi B-BBEE melaporkan bahwa kurang dari 20% transaksi pada 2018-2019 meliputi dokumentasi sertifikasi lengkap ketika pertama kali dikirimkan. Tindak lanjut terkait dengan informasi tidak lengkap sering dilakukan tanpa menuai hasil karena harus membuka-buka berbagai dokumen dengan berbagai macam format yang tidak memenuhi persyaratan data spesifik.<sup>64</sup> Kendati sanksinya berat, sistem saat ini sangat rawan penipuan.<sup>65</sup>





## Memastikan kelayakan dengan data kepemilikan manfaat

Register BO terpusat dan terverifikasi merupakan kumpulan data rujukan berharga yang dapat digunakan untuk membantu memverifikasi kelayakan penawar pada tahap penetapan aturan pengadaan yang menentukan keandalan berdasarkan kepemilikan dan pengendalian. Register BO dapat membantu menyederhanakan dan mengotomatiskan verifikasi keandalan dan mengaudit prosedur kualifikasi pengadaan preferensial.<sup>66</sup> Di Afrika Selatan, misalnya, informasi BO yang andal akan sangat bermanfaat dalam memverifikasi sertifikasi B-BBEE, yang terutama mengandalkan surat pernyataan tersumpah (affidavit). Informasi BO akan membantu menciptakan potret kepemilikan yang lebih lengkap sehingga dapat mewujudkan tujuan kebijakan secara lebih akurat.<sup>67</sup>

### Box 4.3: Melakukan pengadaan dari bisnis milik pribumi di Australia

Australia menetapkan target 3% penyelesaian kontrak oleh pelaku bisnis dengan lebih dari 50% kepemilikan pribumi.<sup>68</sup> Supply Nation adalah sebuah organisasi nirlaba yang memegang basis data pusat bagi mayoritas bisnis milik pribumi. Meskipun Supply Nation merupakan sumber utama bagi informasi ini, organisasi ini bukanlah satu-satunya sumber informasi dan juga bukan merupakan bisnis milik pribumi yang diberi amanat untuk menerima sertifikasi dari mereka. Jika suatu perusahaan menyatakan diri sebagai perusahaan pribumi tetapi tidak terdaftar di Supply Nation, petugas pengadaan harus mengambil langkah-langkah untuk memastikan perusahaan tersebut dimiliki oleh pribumi sebesar 50% atau lebih.<sup>69</sup> Australian Securities and Investments Commission (ASIC) telah menuai kritikan karena tidak mengumpulkan dan memublikasikan para pemilik manfaat bisnis beserta informasi tentang direksinya. Jika mereka melakukannya, hal tersebut tentu memudahkan upaya verifikasi terhadap persentase kepemilikan bisnis milik pribumi dan membantu pemerintah menganalisis cara-cara mereka dalam menjaga komitmen pengadaan sosial.<sup>70</sup>

Pengumpulan informasi dalam register pusat memiliki keunggulan karena informasinya diperiksa dan diperbarui secara lebih rutin dalam siklus alur bisnis, seperti yang akan dibahas berikutnya dalam risalah ini. Hal ini semakin mengefisienkan verifikasi terhadap penawar yang layak dan memberikan data yang lebih baik untuk analisis karena pemerintah bisa melakukannya secara terpusat dalam format data yang terstandar sehingga lebih murah untuk digunakan dan dianalisis. Jika data tersedia dalam format yang terstandar dan dapat dibaca mesin, prosesnya dapat diotomatiskan untuk mengurangi biaya.

Aturan BOT saat ini biasanya tidak mengumpulkan informasi demografi untuk individu, kecuali usia (melalui tanggal lahir) dan lokasi. Data tambahan masih mungkin untuk dikumpulkan, tetapi negara perlu menilai tepat tidaknya mengumpulkan data demografi tertentu yang sensitif – misalnya, ras dan etnis – sebagai bagian dari aturan BOT yang lebih luas. Informasi demografi tambahan dapat dikumpulkan selama proses pengadaan dan digabungkan dengan data BO pada tahap selanjutnya.



## Meningkatkan pengadaan secara sistemik

Jika uraian-uraian sebelumnya fokus pada manfaat langsung data BO bagi pengadaan, kita harus menyadari manfaat tidak langsung yang lebih luas dan sistemik bagi lingkungan umum yang menjadi sumber pengadaan oleh pemerintah. BOT secara luas meningkatkan pengadaan di bidang-bidang berikut.

1. **Meningkatkan daya saing** di kalangan pelaku bisnis dengan menyamaratakan medan persaingan – penurunan korupsi akan menciptakan lingkungan yang memungkinkan semua perusahaan bersaing dengan aturan yang sama.<sup>71</sup>
2. **Mengurangi risiko dan biaya uji tuntas.** Pengetahuan tentang mitra bisnis perusahaan dan visibilitas rantai pasokan yang lebih baik akan membantu perusahaan dalam mengelola eksposur keuangan dan risiko operasional.<sup>72</sup> Sebagai ilustrasi, 84% pejabat utama rantai pasokan mengatakan bahwa kurangnya visibilitas merupakan tantangan terbesar dalam mengurangi disrupsi.<sup>73</sup> Hal ini menguntungkan UKM mengingat biaya uji tuntas relatif lebih tinggi bagi perusahaan-perusahaan kecil.<sup>74</sup>
3. **Menumbuhkan budaya transparansi dan kepercayaan bisnis** di kalangan pelaku bisnis, antara bisnis dengan masyarakat, dan bisnis dengan pemerintah. Budaya ini, pada gilirannya, akan bagus untuk investasi.<sup>75</sup> BOT mengandung arti bahwa semua pelaku ekonomi akan lebih percaya diri dengan calon mitra bisnisnya sehingga meningkatkan akuntabilitas dan kepercayaan pada bisnis dan pemerintah sekaligus menutup celah hukum bagi pelaku kejahatan.

Manfaat sistemik data BO bagi pengadaan sudah ditekankan dalam studi Adam Smith pada 2019, yang menyatakan bahwa “register dapat mendorong kemakmuran yang lebih besar dengan ikut menyumbang aturan investasi yang lebih terbuka dan menjamin proyek bernilai ekonomis dalam pengadaan publik. Wujudnya bisa berupa upaya mendorong uji tuntas pelanggan di sektor swasta, sehingga menciptakan medan persaingan yang setara dan mendorong persaingan terbuka.”<sup>76</sup>

Berbagai manfaat sistemik BOT dalam pengadaan hanya dapat diwujudkan dengan register terbuka dan terpusat. Tinjauan terhadap implementasi register BO Inggris menunjukkan bahwa dari sekian perusahaan yang menggunakan register untuk pemeriksaan calon pelanggan, pemeriksaan uji tuntas, dan pencarian informasi tentang pesaing, 64% mengatakan bahwa informasinya bermanfaat atau sangat bermanfaat.<sup>77</sup> Survei terbaru menunjukkan bahwa penggunaan register publik untuk uji tuntas tengah mengalami peningkatan.<sup>78</sup>



# Mengoperasionalkan penggunaan data kepemilikan manfaat dalam pengadaan

Operasionalisasi penggunaan data BO dalam pengadaan mengharuskan pengambilan keputusan mengenai sejumlah hal, meliputi pencarian sumber bagi data BO, cara dan waktu pengumpulan, dan cara memverifikasi serta jadi tidaknya dipublikasikan. Semua keputusan ini akan menimbulkan dampak terhadap kualitas dan kegunaan data. Cara dan format pengumpulan data juga akan memengaruhi kemampuannya untuk dihubungkan dengan kumpulan data lain yang memudahkan jenis-jenis analisis tertentu. Uraian berikut mengupas beberapa pertimbangan utama bagi pelaksana.

## Pengumpulan dan cakupan data

Secara luas, pemerintah yang mengimplementasikan penggunaan data BO dalam pengadaan bisa membeli data BO yang tersedia secara komersial atau mengumpulkannya sendiri di dalam register terpusat. Cara terakhir ini bagus karena mengandung arti bahwa kelompok pengguna yang berbeda (termasuk otoritas pengadaan) dapat

mengakses informasi melalui satu lokasi pusat dengan format terstandar. Hal ini menghilangkan sejumlah kendala praktis dan biaya dalam mengakses dan menganalisis informasi BO.<sup>79</sup> Jika pemerintah mengumpulkan data sendiri di dalam register pusat untuk membantu pengadaan, ada dua opsi utama:

1. pemerintah dapat mengumpulkan data selama proses pengadaan dan menyimpannya di dalam **register pusat khusus pengadaan**;
2. pemerintah dapat menarik data dari **register BO pusat yang mencakup semua sektor perekonomian** dan memasukkannya ke dalam proses pengadaan.

Dalam kedua kasus, ada pertimbangan praktis dan teknis untuk memaksimalkan efektivitas pengungkapan. Open Ownership (OO) telah mengembangkan serangkaian prinsip pengungkapan efektif (lihat [Kotak 5](#)) bagi pemerintah yang bermaksud mengimplementasikan register pusat, yang juga berlaku bagi register khusus-pengadaan.



### Kotak 5: Prinsip-prinsip Open Ownership untuk pengungkapan kepemilikan manfaat yang efektif

OO telah mengembangkan Prinsip-Prinsip OO sebagai standar emas bagi pengungkapan BO yang efektif. Prinsip ini dimaksudkan untuk mendukung pemerintah dalam mengimplementasikan reformasi BO dan memandu lembaga internasional, masyarakat sipil, dan pelaku sektor swasta dalam memahami dan menyokong reformasi yang efektif. Sembilan prinsip ini diperlukan untuk menghasilkan data yang berkualitas tinggi dan andal agar dapat memaksimalkan kegunaan dan meminimalkan celah hukum.

1. Definisi BO harus **termuat secara jelas dan tegas dalam undang-undang, dengan menggunakan ambang batas rendah** untuk menentukan waktu pengungkapan kepemilikan dan pengendalian.
2. Pengungkapan harus **mencakup secara lengkap dan utuh** semua jenis badan hukum dan orang pribadi yang relevan.
3. Pengungkapan BO harus memuat **detail secukupnya** untuk memudahkan pengguna memahami dan menggunakan data.
4. Data harus disusun dalam suatu **register pusat**.
5. Data harus **dapat diakses oleh publik**.
6. Data harus **terstruktur dan dapat dibagi pakai**.
7. Langkah-langkah harus diambil untuk **memverifikasi** data.
8. Data harus **selalu diperbarui** dan **catatan historis selalu disimpan**.
9. Harus ada **sanksi dan penegakan** yang memadai untuk ketidakpatuhan.

Untuk informasi selengkapnya, silakan baca: [www.openownership.org/principles](http://www.openownership.org/principles).

### Data BO yang tersedia secara komersial

Data BO dari pihak ketiga swasta memiliki keterbatasannya sendiri. Penyedia BO sektor swasta yang mengembangkan kumpulan data milik sendiri sering mengalami keterbatasan visibilitas (atau hak distribusi) terhadap data kepemilikan penuh dan sering mengandalkan kesimpulan dari informasi yang tidak lengkap. Mereka tidak dapat mengkoordinasikan ilmu pengetahuan yang ada di tangan pemilik manfaat, pemegang saham, dan perusahaan atau menjamin cakupan informasi yang mampu dilakukan

oleh pemerintah dengan kekuasaan dan amanat yang tepat.<sup>80</sup> Sebagai contoh, sistem ARACHNE milik UE menggunakan data ORBIS dari Bureau van Dijk<sup>81</sup> – sebuah kumpulan data komersial yang mencakup data BO – untuk mendeteksi potensi konflik kepentingan. Namun muncul perdebatan seputar kualitas data ORBIS, dan sebagian pengguna data telah menunjukkan kesenjangan cakupannya terhadap negara tertentu (Jerman, misalnya). Meskipun ORBIS mencakup sejumlah besar perusahaan, variasi cakupannya per negara menunjukkan bahwa data BO dari pemasok swasta bukanlah pengganti bagi pemerintah yang mengesahkan perusahaan untuk mengungkapkan BO mereka.<sup>82</sup>

### Register pusat

Sejumlah pemerintah mengumpulkan sendiri data BO secara khusus untuk pengadaan (lihat, misalnya, [Kotak 6](#)). Dalam kasus ini, informasi BO dapat dikumpulkan di berbagai tahap dalam proses pengadaan (lihat [Gambar 1](#)). Pemerintah harus memastikan agar aturan pengungkapan mencakup badan hukum secara menyeluruh untuk mencapai tujuan kebijakannya. Teknik dan waktu pengumpulan data memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing dari segi keakuratan dan kualitas data serta tujuan penggunaan data tersebut.

Sebagai ilustrasi, jika yurisdiksi tidak memiliki register BO pusat tetapi ingin menggunakan data BO untuk mencegah penipuan dan korupsi, mereka harus mengumpulkan informasi BO dari semua entitas yang mengajukan penawaran, di samping melakukan pemeriksaan BO terhadap penerima kontrak. Jika tidak, mereka tidak akan mampu mengidentifikasi persekongkolan tender. Register usulan Inggris dari pemilik manfaat perusahaan mancanegara dan badan hukum lainnya bermaksud mengumpulkan data BO tentang entitas asing yang mencoba melakukan penawaran untuk kontrak pemerintah Inggris di atas ambang batas tertentu. Namun usulan tersebut hanya untuk mengumpulkan data bagi penerima kontrak ini saja sehingga mustahil bisa mendeteksi persekongkolan tender yang dilakukan oleh kartel.<sup>83</sup> Pengumpulan informasi BO semata-mata untuk tujuan pengadaan juga bisa membatasi pemerintah dalam menggunakan data BO di bidang-bidang kebijakan yang lain.

Pemerintah juga bisa mengumpulkan informasi di sebuah register pusat tentang semua badan hukum di dalam suatu yurisdiksi sebagai bagian dari aturan BOT dan selanjutnya menggunakan data ini dalam pengadaan. Dalam kasus ini, informasi BO bisa dikumpulkan dan diperiksa di siklus alur perusahaan dan tahap pengadaan yang berbeda. BOT di tingkat perekonomian nasional dapat meningkatkan visibilitas terhadap struktur kepemilikan penuh ketika detail informasinya dikumpulkan. Hal ini bisa mengungkap



badan hukum lain dalam sebuah struktur kepemilikan yang tidak akan terungkap dalam kumpulan data BO khusus-pengadaan.

Bagi pelaksana, pertimbangan utamanya adalah apakah aturan pengungkapan secara menyeluruh mencakup semua perusahaan yang relevan dengan pengadaan, termasuk misalnya entitas asing. Penggunaan data dari yurisdiksi lain, jika tersedia, bisa saja tidak memungkinkan dalam waktu dekat karena perbedaan aspek-aspek seperti definisi hukum dan standar verifikasi. Inggris, misalnya, telah mengusulkan sebuah register terpisah bagi entitas asing yang ingin berbisnis dengan pemerintah, di luar register pusat untuk BO badan hukum Inggris.<sup>84</sup> Pelaksana bisa menghadapi tantangan lain ketika memverifikasi BO entitas asing, seperti memverifikasi identitas warga negara asing.

Pengumpulan data BO tentang semua badan hukum juga memudahkan pemerintah dalam menggunakan data BO di sejumlah bidang kebijakan lain (misalnya, AML) karena beberapa negara mungkin sudah mematuhi kewajiban internasional. Di Republik Ceko, misalnya, penerima kontrak wajib mengirimkan informasi BO sebagai prasyarat kontrak. Menyusul implementasi register BO terpusat, seperti yang diwajibkan oleh Fourth and Fifth Anti-Money Laundering Directives dari UE, Republik Ceko menghapus persyaratannya untuk mengirimkan data BO dalam pengadaan. Alih-alih pemasok berkewajiban menyediakan informasi ini sebagai bagian dari proses pengadaan untuk setiap penawaran, pihak yang memegang otoritas kontrak justru mencari informasi yang relevan di Register of Beneficial Owners, yang dikelola oleh pengadilan registrasi.<sup>85</sup>

Saat ini, tampaknya tidak banyak pemerintah yang menggunakan data BO dalam pengadaan. Seandainya hal tersebut dilakukan, pelaksanaannya pun tidak sistematis dan tampaknya dilakukan secara ad hoc serta tidak dipublikasikan secara luas. Panduan Praktik yang Baik untuk Mencegah dan Mengelola Konflik Kepentingan di Sektor Publik tahun 2020 dari Bank Dunia, misalnya, hanya menyebut Cile, Indonesia, Moldova, dan Ukraina sebagai

pengumpul data ini sebagai prosedur standar.<sup>86</sup> Sebaliknya, dari beberapa negara lain yang memang memiliki register BO pusat dan publik, sebagian besar tampaknya tidak menggunakannya secara sistematis dalam pengadaan. Cara Ukraina dalam mengumpulkan data BO tentang semua badan hukum sebagai bagian dari aturan BOT, dan selanjutnya menggunakannya dalam proses pengadaan, diuraikan dalam [Kotak 6](#).

#### Kotak 6: Platform ProZorro di Ukraina

Platform pengadaan online Ukraina, ProZorro, dianggap sebagai salah satu platform global terbaik untuk memantau belanja publik.<sup>87</sup> Platform ini diimplementasikan sebagai bagian dari reformasi transparansi pengadaan pada 2014. Ukraina juga mengumpulkan informasi BO tentang badan hukum yang terdaftar di negara tersebut di dalam register pusat yang dapat diakses publik, yang disebut Unified State Register of Legal Entities. Menurut Undang-Undang Pengadaan Publik Ukraina (Pasal 17), entitas pelaku pengadaan harus menolak partisipasi seorang penawar di dalam prosedur pengadaan jika Unified State Register tidak memuat informasi tentang pemilik manfaat badan hukum tersebut. Informasi tentang penawar dan penerima kontrak, meliputi informasi tentang para pemilik manfaatnya, dapat diakses gratis secara online di ProZorro, juga dalam format yang dapat dibaca mesin, yang memudahkan penyelidikan dan pengawasan publik.<sup>88</sup> Menurut penelitian yang dilakukan oleh OCP, ProZorro telah menghasilkan penghematan minimal 10% dari anggaran pengadaan dengan mendorong persaingan dan menurunkan tingkat korupsi.<sup>89</sup>



## Akses publik

Publikasi data BO – untuk pengadaan atau lainnya – merangsang penggunaan dan penyelidikan data lebih luas yang berpotensi meningkatkan kualitas data. Publikasi data juga bisa menimbulkan efek gertakan. Oleh karena itu, agar dapat meraih manfaat maksimum dan kegunaan penuh data BO dalam pengadaan, termasuk efek sistemik dan tidak langsungnya, pemerintah harus mengumpulkan, memverifikasi, dan memublikasikan data BO secara terpusat. Tindakan ini juga memudahkan pemerintah dalam menggunakan data BO di bidang-bidang kebijakan yang lain.

Meskipun ada alasan untuk memublikasikan data demi memaksimalkan efektivitas data BO dalam pengadaan publik, ada pertimbangan privasi yang sah atas publikasi identitas tertentu dari individu-individu berikut dampak tak sebanding yang mungkin ditimbulkannya. Sebagai sebuah prinsip, pemerintah dan perusahaan tidak boleh mengumpulkan dan mengungkapkan data di luar batas minimum yang diperlukan untuk mencapai tujuan kebijakannya, atau data yang membawa risiko bahaya besar.<sup>90</sup> Pemerintah harus benar-benar memahami data yang mereka kumpulkan dan field yang mereka publikasikan serta mempertimbangkan pengecualian secara kasus per kasus apabila ancaman nyata terhadap seorang individu muncul dari publikasi data.<sup>f</sup>

## Data kepemilikan manfaat dan pengadaan yang terstruktur dan dapat dibagi pakai

Di tingkat internasional, muncul tren yang terus menguat ke arah pemerintah elektronik (e-government) dan pengadaan elektronik (e-procurement).<sup>91</sup> Operasionalisasi penggunaan data BO dalam pengadaan lebih mudah dilakukan melalui teknologi digital terpadu daripada melalui sistem berbasis kertas. Agar dapat memaksimalkan manfaat potensial dari penggunaan data BO dalam pengadaan, data BO harus dikumpulkan dan disimpan sebagai data yang terstruktur, dapat dibagi pakai, dan dapat dibaca mesin yang bisa dianalisis secara mudah dan murah. Ketika data BO digabungkan dengan kumpulan data terstruktur dan terbuka lainnya, seperti data kontrak dan

data belanja terbuka, analisis bisa memberikan wawasan yang tajam tentang praktik pengadaan, model konsumsi, dan transaksi pemasok.

Sejumlah standar data telah dikembangkan yang dapat digunakan langsung oleh pemerintah pelaksana, yang memudahkan pertukaran data di antara sistem. Open Contracting Data Standard (OCDS) dikembangkan oleh Open Contracting Partnership untuk tujuan ini dan diimplementasikan di seluruh dunia. Ide pembuatan OCDS adalah bahwa proses kontrak mulai dari perencanaan hingga implementasi dapat diikuti melalui ID unik.<sup>9</sup> Untuk data BO, OO telah mengembangkan Beneficial Ownership Data Standard (BODS), yang memberikan templat terstruktur untuk mendeskripsikan BO sebagai data yang dapat dibaca mesin dengan memaparkan poin-poin data utama agar mudah dikumpulkan oleh pelaksana.<sup>h</sup> Data OCDS dan BODS dapat digabungkan secara mudah.

Ketika menggabungkan kumpulan data, kemampuan mengidentifikasi individu dan perusahaan lintas kumpulan data tersebut merupakan hal utama. Pencocokan orang lintas kumpulan data menggunakan penanda seperti nama jelas tidak bisa diandalkan dan menguras tenaga serta tidak praktis untuk kumpulan data yang besar.<sup>92</sup> Pendekatan yang lebih baik adalah menggunakan penanda unik. Penggabungan kumpulan data memudahkan analisis yang tidak mungkin ditempuh dengan cara lain. Sebagai contoh, tanpa menghubungkan data pengadaan dengan data belanja, upaya menganalisis sistem pengadaan secara menyeluruh jelas tidak mungkin.

Dengan menggunakan nomor identifikasi nasional sebagai penanda unik dalam pengungkapan BO, Global Witness mampu menghubungkan konsesi penambangan batu giok dengan pejabat pemerintah di Myanmar.<sup>93</sup> Pemerintah yang mengimplementasikan BOT, seperti Nigeria dan Yordania, kini sedang mengembangkan penanda unik bagi registernya masing-masing.

Ketika dinyatakan dalam format umum, berbagai kumpulan data tersebut dapat dimasukkan ke dalam alur kerja standar sehingga analisis bisa diotomatiskan. Contoh demonstrasinya bisa dilihat pada prototipe Bluetail, yang menghubungkan data kontrak dan data BO untuk beberapa penawar sekaligus mengidentifikasi bendera merah

<sup>f</sup> Di Inggris, misalnya, individu dapat memohon penyembunyian informasi tentang dirinya dari register publik, jika identitas pribadi orang tersebut saat dikaitkan dengan sebuah perusahaan dapat menyebabkan orang tersebut “atau siapa pun yang hidup bersamanya menanggung risiko serius berupa kekerasan atau intimidasi.” Lihat: “Applying to protect your personal information on the Companies House register”, GOV.UK, 16 September 2020, <https://www.gov.uk/guidance/applying-to-protect-your-personal-information-on-the-companies-house-register>.

<sup>9</sup> Untuk informasi selengkapnya tentang Open Contracting Data Standard (OCDS), lihat: [www.open-contracting.org/data-standard](http://www.open-contracting.org/data-standard).

<sup>h</sup> The Beneficial Ownership Data Standard (BODS) telah dikembangkan agar berfungsi sebagai kerangka konsep dan praktik yang kuat untuk mengumpulkan dan memublikasikan data BO, serta kemudian menjadikan data yang dihasilkan dapat dibagi pakai, lebih mudah digunakan kembali, dan berkualitas tinggi. BODS telah dikembangkan melalui kerja sama dengan puluhan pakar internasional di bidang data perusahaan dan penetapan standar teknis dari masyarakat sipil, pelaku bisnis, dan kalangan akademisi. Sebuah alat bantu terpisah juga telah dikembangkan yang memudahkan visualisasi data. Lihat: [standard.openownership.org](http://standard.openownership.org).



(seperti pemilik manfaat yang sama yang muncul di beberapa penawaran). Sinar Project di Malaysia, sebuah organisasi teknologi sipil yang menggunakan sumber data terbuka untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah, mengembangkan Telus. Telus merupakan aplikasi layanan web yang mengimpor dan menggabungkan sumber data terbuka untuk PEP (menggunakan Popit API), BO (menggunakan data BODS dari Global Register), dan kontrak pengadaan (menggunakan OCDS) untuk mengungkap konflik kepentingan dalam pengadaan.<sup>94</sup>



**Gambar 4. Bluetail: Membuat prototipe penggunaan data kepemilikan manfaat terstruktur dalam pengadaan**

The screenshot displays the 'Kementerian Efisiensi' (Ministry of Efficiency) tender portal. The breadcrumb trail is 'Tender sedang berlangsung > Jasa kebersihan rumah > CV Aman Sentosa'. The main title is 'CV Aman Sentosa' with a '3 peringatan' (3 warnings) badge. The tender application ID is 'PROC-20-0001/c'. The 'Peserta' (Participants) section lists three entities: CV Aman Sentosa, Ahmad Dhani, and PT Rindu Alam. CV Aman Sentosa details include: Name: Mitchell Systems Ltd., ID: [ID-LAC] 5315469852, and Country: Indonesia. Ahmad Dhani details include: Full name: Ahmad Dhani, and a note that his name and ID match a current cabinet minister. PT Rindu Alam details include: Name: PT Rindu Alam, ID: Perusahaan ini muncul di beberapa aplikasi untuk tender ini, and Country: ID. Other participants listed are Mitchell Wade LLC (USA) and CV Sinar Terang (ID). A callout box explains that the red flag indicates potential conflict of interest and collusion.

Participant Name	Warning Count	Key Information
CV Aman Sentosa	3	Mitchell Systems Ltd. [ID-LAC] 5315469852 Indonesia
Ahmad Dhani	2	Nama dan ID cocok dengan menteri kabinet yang saat ini sedang menjabat. Orang ini memegang kendali atas beberapa peserta tender ini.
PT Rindu Alam	1	Perusahaan ini muncul di beberapa aplikasi untuk tender ini
Mitchell Wade LLC.	0	Mitchell Wade LLC. US
CV Sinar Terang	0	CV Sinar Terang ID

Open Ownership telah membangun sebuah prototipe yang dikembangkan oleh mySociety dan Spend Network yang disebut Bluetail, yang menunjukkan cara menggunakan BODS dan OCDS untuk mengibarkan bendera merah secara otomatis jika ada risiko korupsi dan kolusi saat petugas pengadaan mengevaluasi tender. Untuk informasi selengkapnya, lihat: [www.openownership.org/blogs/tps-prototyping](http://www.openownership.org/blogs/tps-prototyping). Sumber: [bluetail.herokuapp.com/tenders](http://bluetail.herokuapp.com/tenders).





## Verifikasi

Untuk memaksimalkan dampak data BO, pengguna data dan pihak berwenang harus memiliki keyakinan bahwa data yang tercantum di register secara luas mencerminkan realitas yang sesungguhnya dan terkini mengenai pemilik atau pengendali perusahaan tertentu. Hal ini bisa dilakukan melalui verifikasi.<sup>1</sup> (yang didefinisikan sebagai kombinasi antara pemeriksaan dan proses yang dipilih oleh aturan pengungkapan tertentu untuk memastikan data BO berkualitas tinggi, artinya akurat dan lengkap pada suatu waktu tertentu. Verifikasi ini dapat mencakup pemeriksaan bahwa data sudah sesuai dengan pola yang diketahui dan dikehendaki, pemeriksaan silang data terhadap kumpulan data lain yang dikelola oleh pemerintah, dan sering-sering memeriksa apakah datanya sudah benar.

Data harus diverifikasi saat pengiriman dan diperbarui – atau dikonfirmasi bahwa kebenarannya masih berlaku – secara rutin. Petugas pengadaan harus yakin bahwa datanya sudah benar pada saat pengambilan keputusan sehingga data minimal harus diverifikasi (ulang) pada waktu tersebut. Peluang untuk memverifikasi data selama siklus alur perusahaan di basis data pusat akan lebih besar daripada ketika data dikumpulkan dan disimpan untuk pengadaan saja.<sup>95</sup> Publikasi data akan meningkatkan penggunaan data dan memudahkan verifikasi tambahan dari masyarakat sipil, sektor swasta, dan khalayak umum.

## Sanksi dan penegakan

Ketika menggunakan data BO dalam pengadaan, pemerintah dapat meningkatkan kepatuhan pada aturan BOT dengan mengenakan sanksi yang berkaitan khusus dengan pengadaan. Sejumlah negara telah menerapkan sanksi atas kegagalan memberikan data BO atau memberikan data BO yang tidak benar (lihat, misalnya, [Kotak 7](#)). Sanksi ini bisa berupa larangan terhadap perusahaan dan pemilik manfaatnya untuk menandatangani kontrak ataupun melarang keterlibatan mereka dalam pengadaan untuk jangka waktu tertentu. Sanksi bukanlah pengganti uji tuntas yang semestinya dilakukan di awal. Pelarangan perusahaan tertentu bisa mengakibatkan kekurangan pengadaan, tetapi penerapan sanksi akan membantu mendorong kepatuhan. BOT lengkap akan memudahkan pemerintah untuk memberlakukan sanksi secara lebih efektif, seperti pelarangan dari pengadaan, karena individu semakin kesulitan untuk menyembunyikan identitasnya di balik struktur kepemilikan yang kompleks.

### Kotak 7: Register of Public Sector Partners di Slowakia

Slowakia mengimplementasikan Register of Public Sector Partners pada 2017, sebuah register BO khusus untuk pengadaan. Semua entitas swasta yang menyediakan barang dan jasa bagi sektor publik di atas nilai tertentu masuk ke dalam cakupannya, di samping semua entitas yang mendapatkan aset atau menerima kontribusi keuangan terbatas dari sektor publik (di atas EUR 100.000 untuk satu kontrak dan EUR 250.000 untuk kontrak tahunan berulang). Registrasi hanya bagi penerima kontrak dan menjadi tanggung jawab mitra sektor publik (PSP) serta merupakan prasyarat yang diperlukan agar bisa berbisnis dengan sektor publik. PSP tidak diperbolehkan melakukan registrasi sendiri melainkan harus mencari orang berotoritas yang ditunjuk – pengacara, notaris, auditor, bankir, atau konsultan pajak – untuk mendaftarkan mereka sekaligus memverifikasi data yang dikirimkan. Dokumen verifikasi ini juga tersedia secara publik.

Pelanggaran terhadap kewajiban melakukan registrasi dapat menyebabkan dijatuhkannya sanksi terhadap PSP, anggota badan statuta, orang yang berwenang, atau pemilik manfaat. Selain denda, beberapa sanksi yang paling berat berupa ancaman dengan dampak langsung bagi entitas sektor publik untuk mengundurkan diri dari perjanjian dengan PSP yang bersangkutan atau pemberlakuan pembatasan perdagangan dengan sektor publik pada masa mendatang. Register of PSP sudah menimbulkan dampak, yang menyebabkan sejumlah sengketa hukum dan membantu membersihkan pengadaan publik serta mengurangi risiko bagi subkontraktor UKM.<sup>96</sup>

<sup>i</sup> Untuk informasi selengkapnya, silakan lihat risalah kebijakan Open Ownership mengenai verifikasi data BO: Kiepe, "Verification of Beneficial Ownership Data".



## Kesimpulan

Belum lama ini berbagai diskusi telah digelar tentang penggunaan data BO dalam pengadaan. Sebagian alasannya adalah karena begitu banyaknya skandal terkait politik dalam pengadaan terkait COVID-19, dan hasilnya puluhan negara telah berkomitmen pada BOT dalam pengadaan. Penggunaan data BO dalam pengadaan bukanlah hal baru dan sudah dipraktikkan di beberapa tempat.

Data BO sangat penting untuk mengetahui mitra bisnis. Penggunaan data BO dalam pengadaan untuk membantu mengambil keputusan dan melakukan analisis dapat membantu mewujudkan serangkaian tujuan kebijakan pengadaan. Data BO dapat ikut mencegah korupsi dan penipuan, membatasi pemborosan, meningkatkan pemberian layanan, dan membantu menetapkan kelayakan penawar dalam pengadaan strategis, yang sangat penting bagi pembelanjaan dana publik secara tepat. Transparansi penuh atas pemilik dan pengendali perusahaan dalam sebuah yurisdiksi juga dapat meningkatkan pengadaan secara tidak langsung dan sistematis. BOT mengurangi risiko operasional dan keuangan dalam suatu perekonomian serta memperbaiki lingkungan bisnis secara keseluruhan.

Risalah kebijakan ini menyatakan bahwa untuk mendapatkan dampak potensial maksimum dari data BO dalam pengadaan, data tersebut harus dikumpulkan, diverifikasi, dan dipublikasikan secara terpusat oleh pemerintah; pengadaan tidak boleh hanya digabungkan dengan data BO, tetapi juga dengan BOT. Banyak pemerintah yang sudah mengumpulkan data secara terpusat tampaknya belum menggunakan data tersebut secara sistematis dalam proses pengadaan. Mengingat bahwa lebih dari 100 negara telah berkomitmen untuk mengimplementasikan register BO pusat dan publik,<sup>97</sup> dan sebagian di antaranya, seperti negara anggota UE, terikat secara hukum untuk melakukannya, tentunya langkah tegas yang bisa diambil oleh pemerintah adalah memanfaatkan data BO untuk meningkatkan proses pengadaan. Karena BOT diimplementasikan di sejumlah yurisdiksi yang terus bertambah,

hal ini akan meningkatkan ketersediaan data tentang entitas asing di seluruh dunia yang bisa digunakan dalam proses pengadaan.

BOT itu bermanfaat di berbagai bidang kebijakan pemerintahan, dan register terpusat memudahkan pemerintah dalam menggunakan BOT di masing-masing bidang kebijakan tersebut. Mengingat adanya pergeseran global ke arah BOT, upaya logis yang bisa ditempuh adalah mengintegrasikannya ke dalam reformasi pengadaan. BOT bukan solusi pemungkas untuk memecahkan tantangan dalam pengadaan, tetapi merupakan langkah yang relatif dasar, perlu ditempuh, dan kurang banyak dimanfaatkan untuk membantu meningkatkan pengadaan.

Jika pemerintah mengumpulkan, memverifikasi, dan memublikasikan datanya dalam format terstruktur yang dapat dibaca mesin, data tersebut dapat dibagi pakai dan bisa digabungkan dengan kumpulan data lain untuk keperluan analisis, atau dileburkan ke dalam proses otomatis yang dapat membantu petugas pengadaan dalam menjalankan tugasnya. Karena sejumlah inisiatif sudah diwujudkan, tantangan implementasinya pasti dapat diatasi.



## Catatan akhir

- 1 Erica Bosio and Simeon Djankov, "How large is public procurement?", World Bank Blogs, 5 Februari 2020, <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/how-large-public-procurement>.
- 2 Simeon Djankov, Federica Saliola, and Asif Islam, "Is public procurement a rich country's policy?", World Bank Blogs, 1 Desember 2016, <https://blogs.worldbank.org/governance/public-procurement-rich-country-s-policy>.
- 3 "How governments spend: Opening up the value of global public procurement", Open Contracting Partnership (OCP), 2020, <https://www.open-contracting.org/what-is-open-contracting/global-procurement-spend/>.
- 4 "Global Anti-money Laundering Survey Results 2017", Dow Jones and SWIFT, 2017, 25, [https://fraudfighting.org/wp-content/uploads/2018/02/RC\\_AML-Survey2017\\_v5.pdf](https://fraudfighting.org/wp-content/uploads/2018/02/RC_AML-Survey2017_v5.pdf).
- 5 "2016 Procurement Framework: Mandatory Direct Payment & Beneficial Ownership", World Bank, April 2018, <https://nl4worldbank.files.wordpress.com/2018/05/direct-payment-and-beneficial-ownership-outreach-program-april-2018.pdf>.
- 6 "WP1502: Beneficial ownership transparency and open contracting and public procurement (comments from Anti-Corruption Summit)", Wilton Park, 2016, <https://www.wiltonpark.org.uk/wp-content/uploads/WP1502-Comments-on-beneficial-ownership-transparency-and-open-contracting-and-public-procurement-at-Anti-Corruption-Summit.pdf>; "IMF COVID-19 Anti-Corruption Tracker", Transparency International, 20 September 2020, <https://www.transparency.org/en/imf-tracker>.
- 7 "Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation", Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2019, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/717274af-en/index.html?itemId=/content/component/717274af-en>.
- 8 Monika Bauhr, Agnes Czibik, Mihaly Fazekas, and Jenny de Fine Licht, "D3.2 Lights on the Shadows of Public Procurement. Transparency in government contracting as an antidote to corruption?", DIGIWHIST 31 Agustus 2017, <http://digiwhist.eu/publications/lights-on-the-shadows-of-public-procurement-transparency-in-government-contracting-as-an-antidote-to-corruption/>.
- 9 Stephen Knack, Nataliya Biletska, and Kanishka Kacker, "Deterring Kickbacks and Encouraging Entry in Public Procurement Markets: Evidence from Firm Surveys in 88 Developing Countries", World Bank, Mei 2017, <http://documents.worldbank.org/curated/en/817871496169519447/pdf/WPS8078.pdf>.
- 10 Mihály Fazekas and Elizabeth Dávid-Barrett, "Corruption Risks in UK Public Procurement and New Anti-Corruption Tools", Government Transparency Institute, November 2015, 2, [http://www.govtransparency.eu/wp-content/uploads/2016/10/Fazekas-David-Barrett\\_Public-procurement-review\\_public\\_151113.pdf](http://www.govtransparency.eu/wp-content/uploads/2016/10/Fazekas-David-Barrett_Public-procurement-review_public_151113.pdf).
- 11 Emile van der Does de Willebois, Emily M. Halter, Robert A. Harrison, Ji Won Park, and J.C. Sharman, "The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It", StAR (Stolen Asset Recovery Initiative), World Bank, and United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2011, 2, <https://star.worldbank.org/sites/star/files/puppetmastersv1.pdf>.
- 12 Tymon Kiepe, "Verification of Beneficial Ownership Data", Open Ownership, Mei 2020, 7, <https://www.openownership.org/uploads/OpenOwnership%20Verification%20Briefing.pdf>.
- 13 Jack Lord, "Connecting the dots between beneficial ownership and procurement data: improving processes and identifying risk", Open Data Services, Januari 2020, <https://medium.com/opendatacoop/connecting-the-dots-between-beneficial-ownership-and-procurement-data-improving-processes-and-2fd0df9d9653>.
- 14 "Preventing Corruption in Public Procurement", OECD, 2016, 6, <https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>.
- 15 Nick Davies, Oliver Chan, Aron Cheung, and Gavin Freeguard, "Government procurement: The scale and nature of contracting in the UK", Institute for Government, Desember 2018, 35, [https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IfG\\_government\\_procurement\\_web3.pdf](https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IfG_government_procurement_web3.pdf).
- 16 OECD, "Preventing Corruption in Public Procurement".
- 17 "OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials" OECD, (Paris: OECD Publishing, 2014), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226616-en>.
- 18 "Report from the Commission to the Council and the European Parliament: EU Anti-Corruption Report", European Commission, 3 Februari 2014, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf).
- 19 "Procurement Corruption in the Public Sector and Associated Money Laundering in the ESAAMLG Region", Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG), (Dar es Salaam: ESAAMLG, 2019), [https://esaamlg.org/reports/Report\\_procurement.pdf](https://esaamlg.org/reports/Report_procurement.pdf).
- 20 "Fraud and Corruption Awareness Handbook : A Handbook for Civil Servants Involved in Public Procurement", World Bank (Warsaw: World Bank, 2013), 7, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18153>.
- 21 OECD, "OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials".
- 22 "Review into the risks of fraud and corruption in local government procurement: A commitment from the UK Anti-Corruption Strategy 2017-2022", UK Ministry of Housing, Communities and Local Government, Juni 2020, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/890748/Fraud\\_and\\_corruption\\_risks\\_in\\_local\\_government\\_procurement\\_FINAL.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/890748/Fraud_and_corruption_risks_in_local_government_procurement_FINAL.pdf).
- 23 "Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them", UK Department for International Development, Januari 2015, 50, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/406346/corruption-evidence-paper-why-corruption-matters.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/406346/corruption-evidence-paper-why-corruption-matters.pdf).
- 24 "Tackling Coronavirus (COVID-19): Contributing to a Global Effort", OECD, n.d., <https://www.oecd.org/competition/COVID-19-competition-and-emergency-procurement.pdf>.
- 25 "Keeping the Receipts: Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses", International Monetary Fund (IMF), 2020, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-keeping-the-receipts.ashx>.
- 26 "Emergency procurement for COVID-19: Buying fast, smart, and open", Open Contracting Partnership (OCP), n.d., <https://www.open-contracting.org/what-is-open-contracting/covid19/>.
- 27 Transparency International, "IMF COVID-19 Anti-Corruption Tracker".
- 28 Jane Bradley, Selam Gebrekidan, and Allison McCann, "Waste, Negligence and Cronyism: Inside Britain's Pandemic Spending", New York Times, 17 Desember 2020, <https://www.nytimes.com/interactive/2020/12/17/world/europe/britain-covid-contracts.html>.
- 29 "Investigation into government procurement during the COVID-19 pandemic", National Audit Office, 26 November 2020, 11, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2020/11/Investigation-into-government-procurement-during-the-COVID-19-pandemic.pdf>.
- 30 "Prison sentences of up to 4 years have been demanded for fraud with face masks", Openbaar Ministerie, 17 Juni 2020, <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2020/06/17/celstraffen-tot-4-jaar-geest-voor-fraude-met-mondkapjes>.
- 31 "Fraud with 11 million face masks, suspects detained longer", RTL Nieuws, 22 April 2020, <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5099281/oplichting-mondkapjes-fraude-nederlands-duo-duitse-overheid>.
- 32 "Joining the dots with PEPs: cross-matching BO and FD data to identify red flags", Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), 20 Desember 2019, <https://imfilab.brightidea.com/D361>.
- 33 "ARACHNE risk scoring tool", European Commission, 2020, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPagelD=3587&langId=en>.
- 34 "Cartels", European Commission, 15 Maret 2017, [https://ec.europa.eu/competition/cartels/overview/index\\_en.html](https://ec.europa.eu/competition/cartels/overview/index_en.html).
- 35 See, for example: Chereese Thakur, "Beneficial ownership disclosure is indispensable in the fight against procurement hyenas", Daily Maverick, 21 Agustus 2020, <https://www.dailymaverick.co.za/article/2020-08-21-beneficial-ownership-disclosure-is-indispensable-in-the-fight-against-procurement-hyenas/> and "Public Procurement Transparency & Integrity: Ensuring Transparency in Emergency Procurement: Recommendations", RECORD: Reducing Corruption Risks with Data, 2020, [https://www.access-info.org/wp-content/uploads/RECORD\\_Transparency-in-Emergency-Procurement.pdf](https://www.access-info.org/wp-content/uploads/RECORD_Transparency-in-Emergency-Procurement.pdf).
- 36 "Defense Procurement: Ongoing DOD Fraud Risk Assessment Efforts Should Include Contractor Ownership", United States Government Accountability Office (GAO), November 2019, 2, <https://www.gao.gov/assets/710/702890.pdf>.



- 37 Tutorial berikut menunjukkan bagaimana data pemegang saham dari daftar publik digunakan untuk mengidentifikasi kepemilikan bersama: Dagoberto José Herrera Murillo, "Part I: Graph databases for journalists", Medium, 30 April 2019, <https://medium.com/neo4j/graph-databases-for-journalists-5ac116fe0f54>.
- 38 "Why Beneficial Ownership Data Should Interest You", Spend Network, 17 Desember 2020, <https://spendnetwork.com/why-beneficial-ownership-data-should-interest-you/>.
- 39 "Carillion declares insolvency: information for employees, creditors and suppliers", GOV.UK, 26 Januari 2018, <https://www.gov.uk/government/news/carillion-declares-insolvency-information-for-employees-creditors-and-suppliers>. Gambar ini mencakup kontrak langsung, usaha patungan, PFI, dan sub-kontrak (sumber: PQ 122758, dijawab pada tanggal 18 Januari 2018).
- 40 Ibid.
- 41 "Carillion was left with just £29m before going bankrupt", BBC, 17 Januari 2018, <https://www.bbc.co.uk/news/business-42710795>.
- 42 Simon Wilcox, "The Public Procurement Scandal", Business Matters, 31 Juli 2013, <https://bmmagazine.co.uk/opinion/the-public-procurement-scandal/>.
- 43 Lord Young, "Report on Small Firms 2010 to 2015", UK Department of Business Energy, Innovation and Skills, Februari 2015, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/402897/Lord\\_Young\\_s\\_enterprise\\_report-web\\_version\\_final.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/402897/Lord_Young_s_enterprise_report-web_version_final.pdf).
- 44 "The role of government procurement in international trade", OECD, n.d., <https://www.oecd.org/trade/topics/government-procurement/>.
- 45 "Measurement of impact of cross-border penetration in public procurement" European Commission, (Brussels: European Commission, 2017), 11, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5c148423-39e2-11e7-a08e-01aa75ed71a1>.
- 46 José Azar, Martin C. Schmalz, and Isabel Tecu, "Anticompetitive Effects of Common Ownership", *Journal of Finance* 73, no. 4 (10 Mei 2018), [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2427345](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2427345).
- 47 Patrick Dennis, Kristopher Gerardi, and Carola Schenone, "Common Ownership Does Not Have Anti-Competitive Effects in the Airline Industry", *Social Science Research Network (SSRN)*, 26 Juni 2020, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3063465](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3063465).
- 48 "Key Events in Babis's Stork Nest (Capi Hnizdo) EU Subsidy Fraud Case", *Prague Business Journal*, 31 Januari 2020, <https://praguebusinessjournal.com/key-events-in-babiss-stork-nest-capi-hnizdo-eu-subsidy-fraud-case/>.
- 49 Jennifer Rankin, "EU antifraud office finds 'irregularities' in payments allegedly obtained by Czech PM", *Guardian*, 5 Januari 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/jan/05/eu-antifraud-office-finds-irregularities-in-payments-allegedly-obtained-by-czech-pm>.
- 50 "Gender procurement", *European Institute for Gender Equality*, n.d., <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/methods-tools/gender-procurement>.
- 51 Charlie Hart, "Public procurement 'critical' to reach development goals", *Supply Management*, 22 Januari 2020, <https://www.cips.org/supply-management/news/2020/january/public-procurement-critical-to-reach-development-goals/>.
- 52 OECD, "The role of government procurement in international trade".
- 53 "World Bank Group gender strategy (FY16-23): gender equality, poverty reduction and inclusive growth", *World Bank*, 1 Desember 2015, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/820851467992505410/world-bank-group-gender-strategy-fy16-23-gender-equality-poverty-reduction-and-inclusive-growth>.
- 54 "Buying green! A handbook on green public procurement (3rd Edition)" *European Commission and Local Governments for Sustainability (ICLEI)*, (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016), <https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf>.
- 55 "Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies" *OECD*, (Paris: OECD Publishing, 2017), <https://dx.doi.org/10.1787/9789264265820-en>.
- 56 "New EU public procurement rules: Less bureaucracy, higher efficiency", *European Commission*, 19 November 2015, [https://ec.europa.eu/growth/content/new-eu-public-procurement-rules-less-bureaucracy-higher-efficiency-0\\_en](https://ec.europa.eu/growth/content/new-eu-public-procurement-rules-less-bureaucracy-higher-efficiency-0_en).
- 57 "Benchmarking Public Procurement 2017: Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 Economies" *World Bank*, (Washington DC: Bank for Reconstruction and Development/ World Bank, 2016), <http://documents1.worldbank.org/curated/en/121001523554026106/Benchmarking-Public-Procurement-2017-Assessing-Public-Procurement-Regulatory-Systems-in-180-Economies.pdf>.
- 58 Trinidad Inostroza, "Una herramienta estratégica para la eficiencia del Estado", *ChileCompra*, n.d., [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/womenandtrade\\_e/s02\\_01\\_trinidad\\_inostroza.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/s02_01_trinidad_inostroza.pdf).
- 59 Katrina Crocker, Felix Moser-Boehm, and Laura Rowe, "Trade and Gender in Public Procurement" (Kingston: TradeLab, 2018), 2, <https://georgetown.app.box.com/s/sv40lfd29gt2eeaqbqghr0ctfc2u4ov>.
- 60 GAO, "Defense Procurement: Ongoing DOD Fraud Risk Assessment Efforts Should Include Contractor Ownership".
- 61 "Aventura et al Complaint", *Department of Justice, Eastern District of New York*, n.d., <https://www.justice.gov/usao-edny/press-release/file/1215951/download#page=8>.
- 62 Rachael Hanna, "Shell Corporations Facilitate Contracting Fraud at the Department of Defense", *Lawfare*, 21 April 2020, <https://www.lawfareblog.com/shell-corporations-facilitate-contracting-fraud-department-defense>.
- 63 "SASAE 3502: Assurance engagements on Broad-Based Black Economic Empowerment (B-BBEE) verification certificates", *Independent Regulatory Board for Auditors (IRBA)*, November 2012, <https://www.irba.co.za/upload/SASAE%203502%20Assurance%20Engagements%20November%202012.pdf>.
- 64 "Major B-BBEE Transactions Analysis Report: 2018/2019", *B-BBEE Commission*, Maret 2020, <https://www.bbbee.commission.co.za/wp-content/uploads/2020/08/ALIGNED-FINAL-MAJOR-TRANSACTION-REPORT-23-MARCH-2020.pdf>.
- 65 Simone Liedtke, "Fronting still a major issue in delivering on economic transformation, says commission", *Engineering News*, 22 Oktober 2020, [https://www.engineeringnews.co.za/article/fronting-still-a-major-issue-in-delivering-on-economic-transformation-says-commission-2020-10-22/rep\\_id:4136](https://www.engineeringnews.co.za/article/fronting-still-a-major-issue-in-delivering-on-economic-transformation-says-commission-2020-10-22/rep_id:4136).
- 66 "How to empower women-led businesses and make public procurement more inclusive", *OCP and Value for Women*, Juli 2020, <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2020/07/OCP2020-Insights-WLB-procurement.pdf>.
- 67 "Beneficial ownership and public procurement systems", *mySociety and Spend Network*, Juni 2020, 49. WP1845 discovery report, Juni 2020, <https://www.digitalmarketplace.service.gov.uk/digital-outcomes-and-specialists/opportunities/11371>.
- 68 "Indigenous Procurement Policy overview", *National Indigenous Australians Agency (NIAA)*, 15 April 2020, <https://www.niaa.gov.au/resource-centre/indigenous-affairs/indigenous-procurement-policy-overview>.
- 69 "Commonwealth Indigenous Procurement Policy", *Commonwealth of Australia*, 1 Juli 2015, <https://www.niaa.gov.au/sites/default/files/publications/indigenous-procurement-policy.pdf>.
- 70 "Beneficial Ownership Transparency", *Open Government Partnership Australia*, 2020, <https://ogpau.pmc.gov.au/consultations/phase-2b-deliberation-drafting/beneficial-ownership-transparency-accuracy>.
- 71 "Ending Anonymous Companies: Tackling Corruption and Promoting Stability through Beneficial Ownership Transparency", *The B Team, Issue*, Januari 2015, 8, [https://issuu.com/the-bteam/docs/bteam\\_business\\_case\\_report\\_final?e=15214291/11025500](https://issuu.com/the-bteam/docs/bteam_business_case_report_final?e=15214291/11025500).
- 72 Spend Network, "Why Beneficial Ownership Data Should Interest You".
- 73 "Building a Smarter Supply Chain: The power of AI and Blockchain to drive greater supply chain visibility and mitigate disruptions" *IBM*, (USA: IBM Corporation, 2019), <https://www.ibm.com/downloads/cas/EY5BG4R>.
- 74 Petrus van Duyne, Jackie Harvey, and Liliya Gelemerova, *The Critical Handbook of Money Laundering* (Palgrave Macmillan, 2018), 254.
- 75 Matthew Davis, "Transparency Encourages Foreign Investment", *National Bureau of Economic Research*, Maret 2003, <https://www.nber.org/digest/mar03/transparency-encourages-foreign-investment>.
- 76 "Towards a Global Norm of Beneficial Ownership Transparency", *Adam Smith International*, Maret 2019, <https://adamsmithinternational.com/app/uploads/2019/07/Towards-a-Global-Norm-of-Beneficial-Ownership-Transparency-Phase-2-Paper-March-2019.pdf>.



- 77 "Review of the implementation of the PSC Register", Department for Business, Energy and Industrial Strategy (BEIS), Maret 2019, 31 [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/822823/review-implementation-psc-register.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/822823/review-implementation-psc-register.pdf).
- 78 Dow Jones and SWIFT, "Global Anti-money Laundering Survey Results 2017", 25.
- 79 "Principles", Open Ownership, last updated November 2020, <https://www.openownership.org/principles/central-register/>.
- 80 Jack Lord, "Beneficial Ownership Registers: who knows what?" Notes on open data and transparency, 8 November 2018, <https://www.opendatanotes.com/post/beneficial-ownership-registers-who-knows-what-when/>.
- 81 "Arachne: Frequently asked questions", European Commission, 7 Agustus 2017, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15097&langId=en>.
- 82 Che Sidanius, "Why firms want more company ownership data", LinkedIn, 13 Mei 2020, <https://www.linkedin.com/pulse/why-firms-want-more-company-ownership-data-che-sidanius>.
- 83 "A Register of Beneficial Owners of Overseas Companies and Other Legal Entities: The Government Response To The Call For Evidence", BEIS, Maret 2018, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/681844/ROEBO\\_Gov\\_Response\\_to\\_Call\\_for\\_Evidence.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/681844/ROEBO_Gov_Response_to_Call_for_Evidence.pdf).
- 84 Paul Scully, "Register of Beneficial Owners of Overseas Entities Update", Parlemen Inggris, 21 Juli 2020, <https://questions-statements.parliament.uk/written-statements/detail/2020-07-21/HCWS413>.
- 85 Kristína Bartošková, "Amendment to Regulation of Beneficial Owner Identification in Czech Public Procurement", Baker McKenzie, n.d., <https://publicprocurement.bakermckenzie.com/pages/czech-republic-beneficial-owner-identification/>.
- 86 "Good Practices Guide: Preventing and Managing Conflicts of Interest in the Public Sector", World Bank, Juli 2020, 50, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/950091599837673013/pdf/Preventing-and-Managing-Conflicts-of-Interest-in-the-Public-Sector-Good-Practices-Guide.pdf>.
- 87 "Where do we go from here to stop the pandemic?", Transparency International, 29 April 2020, <https://www.transparency.org/en/news/where-do-we-go-from-here-to-stop-the-pandemic>.
- 88 "Guide to Beneficial Ownership Information in Ukraine: Legal Entities and Legal Arrangements", Global Forum on Asset Recovery (GFAR), Desember 2017, [https://star.worldbank.org/sites/star/files/bo\\_country\\_guide\\_ukraine\\_english\\_final.pdf](https://star.worldbank.org/sites/star/files/bo_country_guide_ukraine_english_final.pdf).
- 89 David Marghania and Tato Urjumelashvili, "Open Contracting in Ukraine: a collaborative effort for procurement reform", OCP, 2 Juni 2015, [https://www.open-contracting.org/2015/06/02/open-contracting\\_in\\_ukraine\\_a\\_collaborative\\_effort\\_for\\_procurement\\_reform/](https://www.open-contracting.org/2015/06/02/open-contracting_in_ukraine_a_collaborative_effort_for_procurement_reform/).
- 90 "Data Protection and Privacy in Beneficial Ownership Disclosure", The Engine Room, Open Ownership, and The B Team, Mei 2019, <https://www.openownership.org/uploads/oo-data-protection-and-privacy-188205.pdf>.
- 91 World Bank, "Benchmarking Public Procurement 2017: Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 Economies", 28.
- 92 Alex Parsons, "Using private IDs in public: Options for improving deduplication in ownership data", mySociety Research, Juli 2020, [https://research.mysociety.org/media/outputs/Using\\_private\\_IDs\\_in\\_public\\_CwJQbXH.pdf](https://research.mysociety.org/media/outputs/Using_private_IDs_in_public_CwJQbXH.pdf).
- 93 "Jade: A Global Witness investigation into Myanmar's 'Big State Secret'", Global Witness, Oktober 2015, <https://www.globalwitness.org/jade-story/>.
- 94 "Telus", Sinar Project, n.d., <https://sinarproject.org/transparency/telus>.
- 95 Alex Parsons, "Collecting and making use of beneficial ownership data", mySociety Research, Juli 2020, <https://www.mysociety.org/2020/07/31/collecting-and-making-use-of-beneficial-ownership-data/>.
- 96 Kiepe et. al, "Early impacts of public registers of beneficial ownership: Slovakia".
- 97 "Worldwide commitments and action", Open Ownership, n.d., <https://www.openownership.org/map/>.

**Para penulis**

**Eva Okunbor**  
**Tymon Kiepe**

dengan kontribusi oleh

Jack Lord  
Louise Russell-Prywata  
Tim Davies

**Editor**

Victor Ponsford

**Para peninjau**

Prof Geo Quinot (Stellenbosch University)  
Open Contracting Partnership (OCP)

**Rancangan**

Convincible Media

**Gambar**

Sampul memuat informasi sektor publik di  
bawah lisensi [Open Government Licence](#)  
v3.0

**Open**  
**Ownership**



[openownership.org](https://openownership.org)

 [@openownership](https://twitter.com/openownership)

d/a Global Impact, 1199 North Fairfax Street, Suite 300, Alexandria, VA 22314, USA