MEMATAHKAN MITOS SEPUTAR KERAHASIAAN

DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH

OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP

DAFTAR ISI

4 Ringkasan

9 Pendahuluan

16 Metodologi dan Pendekatan

17 Tinjauan Praktik Keterbukaan Informasi

19 Menelaah Mitos

67 Kesimpulan

68 Definisi dan Singkatan

69 Daftar Pustaka

RINGKASAN

Satu pertiga anggaran belanja pemerintah digunakan untuk kegiatan pengadaan barang dan jasa yang melibatkan berbagai perusahaan penyedia barang, jasa, infrastruktur untuk masyarakat.

Terdapat semakin banyak bukti yang menunjukkan bahwa transparansi dan keterbukaan mengenai penggunaan dana publik di atas bisa meningkatkan kompetisi, integritas, dan efisiensi pengadaan. Keterbukaan dalam hal ini bukan yang bersifat formalitas, melainkan keterbukaan informasi yang memang berguna dan bisa ditindaklanjuti. Keterbukaan semacam ini bisa bermanfaat tidak hanya bagi pemerintah, tetapi juga bagi dunia usaha dan masyarakat sipil, terutama jika diiringi dengan ketersediaan mekanisme untuk memberikan masukan/umpan balik.

Namun, tidak semua pihak sepakat dengan pandangan tersebut. Isu kerahasiaan informasi di dalam dokumen kontrak bisa jadi merupakan hambatan terbesar terhadap keterbukaan informasi. Keengganan mendefinisikan informasi rahasia menciptakan stagnansi. Hal tersebut menghambat upaya-upaya inovatif dalam melibatkan pelaku usaha dan masyarakat sipil dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah; serta menghambat informasi mengenai proses pengadaan barang dan jasa pemerintah agar lebih mudah dipahami dan diakses.

Laporan ini hendak menguraikan dan, sejauh dimungkinkan, menjawab isu-isu di atas.

Laporan ini berangkat dari keinginan menghindari pendekatan yang otomatis mengelompokkan semua informasi kontrak sebagai informasi rahasia, sehingga harus ditutupi, kecuali terbukti sebaliknya. Hal ini terjadi terutama di negara-negara dengan sistem kontrol (*checks and balances*) yang lemah terhadap penyalahgunaan kekuasaan pemerintahan atau korporasi.

Laporan ini disusun oleh para praktisi yang meyakini bahwa informasi harus 'didesain agar terbuka'. Kami percaya bahwa informasi yang lebih mudah diakses dan lebih berguna akan membuat hasil akhir pengadaan barang dan jasa pemerintah menjadi lebih baik. Akan tetapi, kami juga menerima bahwa tidak semua informasi terkait pengadaan barang dan jasa dapat tersedia setiap saat. Dalam beberapa konteks, informasi harus disunting demi kepentingan publik. Laporan ini menyajikan panduan mengenai bagaimana dan kapan penyuntingan informasi idealnya dilakukan.

Penyusunan laporan ini meliputi konsultasi dengan lebih dari 70 ahli yang mewakili pemerintah, kalangan usaha, dan masyarakat sipil dari lebih dari 20 negara. Selain itu, dilakukan pula penelitian komparatif terhadap kerangka hukum di tujuh negara (Cile, Kolombia, Prancis, India, Meksiko, Nigeria, dan Peru) dan peninjauan terhadap tender pemerintah yang cukup baru terjadi di delapan negara (Australia, Cile, Georgia, Inggris, Kanada, Kolombia, Selandia Baru, dan Ukraina).

Berdasarkan proses di atas, kami menemukan 10 argumen berbeda yang sering diajukan untuk mempertahankan kerahasiaan informasi proses pengadaan barang/jasa, yaitu, antara lain:

- penafsiran bahwa keterbukaan informasi dibatasi oleh peraturan perundang-undangan, klausul kerahasiaan di dalam kontrak, dan kekhawatiran terganggunya kepentingan komersial, privasi, atau keamanan nasional;

- anggapan bahwa transparansi memberi ruang bagi kolusi dan korupsi serta merugikan kompetisi;

- anggapan bahwa keterbukaan informasi menelan biaya mahal, antara lain karena sumber daya keuangan, teknis, dan manusia yang diperlukan, serta meningkatkan frekuensi sanggah, banding, dan negosiasi ulang kontrak yang juga berbiaya tinggi; dan

- anggapan bahwa informasi pengadaan barang dan jasa tidak bermakna bagi publik; kemungkinan salah paham pun tinggi jika ada anggota masyarakat yang mengakses informasi, atau informasi digunakan untuk mempermalukan pejabat pemerintah. Keduanya merusak citra pemerintah di mata publik.

Saat mempelajari masing-masing argumen tersebut, didapati bahwa setiap argumen memiliki sangat sedikit bukti pendukung. Sebaliknya, yang banyak ditemukan adalah bukti yang *mematahkan* argumen itu. Sebab itulah, kami—dengan agak provokatif—memilih menggunakan istilah "mitos" untuk menyebut kesepuluh argumen di atas. Di dalam laporan ini, setiap mitos dijelaskan menggunakan studi kasus, contoh, dan keterangan dari pelbagai sumber pustaka. Sejauh sesuai, argumen juga disertai dengan bukti yang valid bahwa transparansi bisa mendorong kompetisi, penghematan biaya, dan efisiensi. Tabel 1 yang disajikan di akhir ikhtisar ini berisi daftar mitos dan alasan kami tidak memercayai mitos itu. Jawaban yang lebih sistematis terhadap setiap argumen dapat ditemukan di subbab setiap mitos. Bagi yang menginginkan versi buku saku yang ringkas dari laporan ini, tim peneliti juga telah menerbitkan brosur terpisah yang berisi rangkuman bukti-bukti dan argumentasi kami.

Saat mempertimbangkan praktik baik yang ideal, kami mengidentifikasi lima prinsip yang perlu diterapkan setiap kali instansi penyelenggara pengadaan barang/jasa hendak memutuskan untuk membuka atau menahan informasi kontrak agar tidak diungkapkan kepada publik. Kelima prinsip itu adalah:

1/ Keterbukaan informasi dilakukan dengan penyuntingan[1] yang seminimal mungkin;

2/ Semua informasi perlu dibuka secara utuh selama tidak terbukti bersifat rahasia;

3/ Justifikasi yang jelas dan terperinci perlu diberikan untuk setiap informasi yang disunting;

4/ Perlu ada keterangan durasi kerahasiaan bagi setiap informasi yang disunting; dan

5/ Segera setelah durasi tersebut berakhir, informasi yang sebelumnya digolongkan rahasia perlu dibuka.

Tabel 2, bab pendahuluan dari laporan ini berisi tinjauan lengkap terhadap informasi pengadaan barang dan jasa yang perlu dibuka di semua tahap pengadaan sesuai rekomendasi OCP.

Dalam laporan ini, kami memilih untuk tidak menyajikan panduan berupa langkah-langkah untuk menentukan apakah suatu informasi dapat secara sah dianggap informasi komersial yang sensitif; atau cara untuk melakukan asesmen dampak privasi; dan/atau cara merumuskan klausul kerahasiaan atau transparansi dalam kontrak dengan pemerintah. Namun, kami menunjukkan praktik baik dan memberikan sumber pedoman yang sesuai. Jika dibutuhkan, panduan tersebut dapat dikembangkan di kemudian hari. Akan tetapi, Tabel 3, dalam subbab mengenai mitos, menyajikan konteks informasi komersial yang mungkin sensitif dan tidak sensitif dalam kontrak serta alasan kategorisasi ini. Kami berharap, cara ini bisa membantu pembaca membedakan keduanya.

Silakan kirimkan masukan dan saran ke info@open-contracting.org. Selamat membaca!

1 — Di Indonesia, penyuntingan informasi dapat dilakukan dengan menghitamkan atau mengaburkan materi informasi yang dikecualikan. Untuk kebutuhan pembahasan umum dalam dokumen ini, istilah yang akan digunakan adalah penyuntingan informasi, kecuali pembahasan menyangkut legislasi Indonesia secara khusus

TABEL 1:
RANGKUMAN ISU YANG DIPERDEBATKAN DI SELURUH PROSES PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH

MITOS #1

Membuka informasi pengadaan barang/jasa secara proaktif tidak bisa dilakukan jika tidak diatur di dalam Undang-Undang Kebebasan Informasi (UU KI)[2]. Dengan UU KI pun, keterbukaan proaktif mungkin tetap tidak bisa dilakukan.

TERPATAHKAN

Informasi pengadaan barang dan jasa pemerintah dapat dibuka secara proaktif meski tanpa ketentuan yang eksplisit di dalam UU KI; dalam hal ini, UU KI bahkan tidak dibutuhkan.

- Informasi proses pengadaan barang/jasa bisa dibuka atas dasar legislasi selain UU KI sebagai dasar hukum
- UU KI di banyak negara mewajibkan lembaga publik membuka informasi secara proaktif, dan informasi yang dibuka dapat meliputi informasi terkait PBJ pemerintah
- Instansi penyelenggara pengadaan barang/jasa dapat memutuskan untuk membuka informasi kontrak meskipun kewajiban membuka informasi secara proaktif tidak disebutkan secara khusus (oleh KI atau legislasi lain)
- Legislasi mengenai keterbukaan informasi publik sering kali juga berlaku terhadap perusahaan swasta yang dikontrak oleh pemerintah

MITOS #2

Klausul tentang kerahasiaan informasi menghalangi keterbukaan dokumen pengadaan barang/jasa

TERPATAHKAN

Klausul tentang kerahasiaan informasi *tidak* melarang membuka dokumen kontrak ke publik.

- Klausul kerahasiaan informasi hanya bisa melindungi informasi yang secara sah merupakan informasi sensitif
- Tidak mungkin seluruh unsur dokumen kontrak memiliki informasi yang secara sah merupakan informasi sensitif
- Pemerintah harus membuka informasi kontrak jika diwajibkan oleh hukum, seperti oleh UU KI atau peraturan bursa efek, meskipun kontrak itu mengandung klausul kerahasiaan yang bertujuan 'melindungi' informasi
- Klausul kerahasiaan bisa tidak berlaku jika pihak-pihak yang berkontrak menyetujui informasi dibuka ke publik

MITOS #3

Terdapat informasi yang sensitif secara komersial di dalam dokumen pengadaan barang/jasa, sehingga tidak bisa dibuka ke publik

TERPATAHKAN

Dokumen pengadaan barang/jasa yang mengandung informasi komersial yang sensitif *bisa* dibuka ke publik.

- Argumen 'informasi komersial sensitif' sudah usang dan sering kali diajukan oleh pemerintah, bukan pelaku usaha
- Jika suatu informasi secara sah dianggap sensitif, maka dibutuhkan penjelasan mengenai alasan dan dampak yang akan ditimbulkan pengungkapannya; penyuntingan apa pun hendaknya dilakukan seminimal mungkin
- Sebagian besar informasi komersial tidak selamanya bersifat sensitif
- Informasi komersial tidak bisa secara sah dianggap sensitif jika sudah diketahui oleh para pesaing
- Di beberapa negara, informasi komersial yang sensitif sekalipun bisa dibuka berdasarkan uji kepentingan masyarakat

2 — Di Indonesia berlaku UU Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) No. 14 tahun 2008. Untuk kebutuhan pembahasan umum dalam dokumen ini, istilah yang akan digunakan adalah UU Keterbukaan Informasi (UU KI), kecuali pembahasan menyangkut legislasi Indonesia secara khusus.

MITOS #4

Dokumen pengadaan barang/jasa mengandung informasi menyangkut keamanan negara, sehingga tidak dapat dibuka

TERPATAHKAN

Dokumen pengadaan barang/jasa pertahanan *bisa* dipublikasikan tanpa mengganggu keamanan negara

- Argumen 'keamanan nasional' sering diajukan terhadap informasi yang sebenarnya tidak secara sah mampu melemahkan keamanan nasional
- Informasi yang dapat dikecualikan hanya informasi yang memang dapat mengganggu keamanan nasional
- Bagian-bagian tidak sensitif di dalam dokumen proses PBJ perlu dibuka: penyuntingan dilakukan seminimal mungkin dan disertai penjelasan
- Informasi rahasia dalam pengadaan barang/jasa pertahanan tidak bisa selamanya dirahasiakan
- Di beberapa negara, informasi yang berpotensi merugikan keamanan nasional sekalipun tetap dapat dibuka berdasarkan uji kepentingan publik

MITOS #5

Terdapat data pribadi di dalam dokumen pengadaan barang/jasa, sehingga dokumen tidak bisa dibuka

TERPATAHKAN

Dokumen PBJ yang mengandung data pribadi *bisa* dibuka

- Membuka sebagian data pribadi justru penting bagi transparansi pengadaan dan pencegahan penipuan
- Data pribadi tertentu bisa dibuka tanpa membahayakan privasi dan keselamatan seseorang
- Menyajikan data pribadi tertentu secara anonim atau agregat sehingga individu spesifik tidak dapat diidentifikasi bisa membantu meminimalkan risiko
- Informasi yang tidak sensitif bisa dibuka secara utuh; penyuntingan dilakukan seminimal mungkin
- Privasi harus diletakkan berbanding terbalik dengan kekuasaan
- Perlu diketahui dengan jelas jenis data pribadi yang dihimpun serta cara data tersebut digunakan, dibagi, dan diamankan

MITOS #6

Membuka informasi proses pengadaan barang/jasa mendorong dan melanggengkan kolusi

TERPATAHKAN

Membuka informasi proses pengadaan barang/jasa *tidak* mendorong ataupun melanggengkan kolusi

- Riset menunjukkan bahwa membuka informasi proses pengadaan barang/jasa *menurunkan* durasi kartel[3]
- Suatu perusahaan tahu siapa saja pesaingnya; mereka tidak perlu mengandalkan informasi proses pengadaan barang/jasa yang dibuka ke publik untuk mengetahui hal ini
- Strategi terbaik perusahaan penyedia untuk memenangkan kontrak adalah mengajukan penawaran dengan harga terbaik*nya*—terlepas dari estimasi nilai kontrak
- Anggota kartel cukup mengecek nama pemenang tender—yang biasanya memang diumumkan ke publik—untuk mengetahui jika ada 'pelanggaran' terhadap perjanjian antar anggota jaringannya
- Keterbukaan informasi proses pengadaan barang/jasa bisa digunakan untuk *mendeteksi* kolusi dan membongkar jaringan kartel

MITOS #7

Membuka informasi proses pengadaan barang/jasa merugikan kompetisi

TERPATAHKAN

Membuka informasi proses pengadaan barang/jasa *tidak* merugikan kompetisi

- Bukti-bukti menunjukkan bahwa praktik membuka informasi proses pengadaan barang/jasa justru berperan meningkatkan jumlah rata-rata peserta tender, bukan menurunkan
- Dengan keterbukaan informasi kontrak, harga penawaran justru turun, bukan naik
- Informasi proses pengadaan barang/jasa yang dibuka melalui permohonan informasi tidak membuat pelaku usaha enggan menjadi peserta tender PBJ pemerintah
- Peserta tender bisa memperhitungkan biaya pemenuhan aturan transparansi ke dalam penawarannya

3 — Kartel dalam hal ini adalah sekelompok partisipan tender yang melakukan kesepakatan untuk mendominasi pasar demi keuntungan mereka sendiri.

TABEL 1

MITOS #8

Biaya untuk membuka informasi proses pengadaan barang/jasa terlalu tinggi dan bisa memicu proses sanggah dan negosiasi ulang yang juga mahal

TERPATAHKAN

Membuka informasi secara reaktif *lebih* mahal dibandingkan membuka informasi secara proaktif dan sistematis

- Dengan infrastruktur yang tepat, pengelolaan data dan keterbukaan informasi bisa dilakukan secara otomatis dengan biaya rendah
- Membuka informasi kontrak dapat berdampak pada penghematan dana publik secara signifikan serta manfaat lainnya
- Belanja pemerintah untuk melibatkan publik bukan murni sekadar 'biaya pengeluaran', melainkan investasi
- Peserta tender bisa memperhitungkan sejak awal biaya penyuntingan dan pengunggahan informasi di dalam proposalnya

Membuka informasi proses PBJ *tidak* menyebabkan frekuensi sanggah meningkat

- Frekuensi terjadi sanggah tidak dipengaruhi oleh tingkat keterbukaan informasi proses pengadaan barang/jasa
- Sistem pengadaan elektronik bisa mempermudah dan mempercepat keputusan sanggah dan pemenang tender
- Sistem pengadaan elektronik bisa menekan biaya proses sanggah
- Penilaian rekan sejawat *(peer review)* dan proses sanggah secara umum diyakini berdampak positif dalam membangun kepercayaan terhadap sistem

Pengungkapan informasi kontrak tidak menyebabkan kenaikan negosiasi ulang kontrak

- Pengungkapan informasi proses pengadaan barang/jasa sejak awal dan sepanjang siklus pengadaan menghasilkan kontrak-kontrak yang lebih berkesinambungan dalam jangka panjang

MITOS #9

Membuka informasi proses pengadaan barang/jasa pemerintah tidak membongkar atau menurunkan tindak korupsi

TERPATAHKAN

Membuka informasi proses pengadaan barang/jasa pemerintah *bisa* membongkar dan menurunkan tindak korupsi

- Bukti-bukti kuat secara empiris dan akademis menunjukkan bahwa korupsi paling berpotensi dibongkar dan diturunkan tingkatnya jika informasi proses pengadaan barang dan jasa pemerintah dalam setiap tahap pengadaannya dibuka ke publik

MITOS #10

Tidak ada yang membaca informasi proses pengadaan barang/jasa; kalaupun ada, pemahaman mereka biasanya salah atau informasi digunakan untuk mempermalukan pihak pemerintah

TERPATAHKAN

Terdapat begitu banyak bukti yang menunjukkan keterlibatan masyarakat dengan informasi proses pengadaan barang dan jasa pemerintah; semakin banyak data, keterlibatan semakin tinggi

- Banyak pemangku kepentingan, termasuk warga, media, masyarakat sipil, perusahaan, dan badan-badan pemerintah yang teratur mengakses informasi proses pengadaan barang/jasa
- Sosialisasi mengenai proyek pemerintah dan kemudahan mengakses data meningkatkan keterlibatan pemangku kepentingan dan penggunaan data dalam kontrak pemerintah

Potensi kesalahpahaman dapat diantisipasi dengan mudah oleh pemerintah, yaitu dengan memberikan informasi dan konteks yang jelas; potensi mendapatkan kritik bukan alasan untuk merahasiakan informasi.

- Informasi proses pengadaan barang/jasa tidak seharusnya dirahasiakan hanya karena potensi salah paham atau menuai kritik dan menyebabkan rasa malu
- Untuk menurunkan kesalahpahaman dan memperjelas konteks, maka pemerintah perlu menjelaskan informasi dengan baik serta mengedukasi masyarakat sipil, media, dan warganya

PENDAHULUAN

Dalam beberapa tahun terakhir, transparansi proses pengadaan barang dan jasa (selanjutnya disingkat PBJ) pemerintah menjadi tren global yang meningkat. Beberapa pedoman tingkat tinggi mengenai topik ini telah diterbitkan, antara lain oleh OECD, G20, Pertemuan Tingkat Tinggi 2016 untuk Antikorupsi di London, dan Open Government Partnership.[4]

Selain itu, semakin banyak pemerintah yang membuka informasi proses PBJ tidak hanya secara reaktif (sebagai tanggapan atas permohonan informasi di bawah kerangka Undang-Undang Kebebasan Informasi [UU KI] [5]), tetapi juga proaktif. Dalam membuka data secara proaktif, beberapa pemerintah menggunakan *Open Contracting Data Standard* (OCDS) atau Standar Data PBJ Terbuka, suatu skema data terbuka untuk menata dan memublikasikan dokumen dan data yang berkaitan dengan keseluruhan siklus PBJ pemerintah. Per akhir tahun 2017, sekitar 31 negara telah memiliki komitmen keterbukaan, dari Argentina dan Afganistan, hingga Kolombia, Prancis, Meksiko, Nigeria, dan Inggris serta Zambia. Beberapa negara, seperti Ukraina, memasukkan agenda keterbukaan PBJ pemerintah ke dalam reformasi pengadaan dan proses bisnis yang lebih luas, dan telah mencatat penghematan signifikan, peningkatan persaingan usaha, dan penurunan persepsi korupsi di bidang pengadaan.[6]

Akan tetapi, manfaat keterbukaan proses PBJ pemerintah belum diyakini oleh semua pihak. Tingkat keterbukaan pun secara signifikan berbeda-beda di setiap negara. Di satu sisi, beberapa negara dengan bangga menyediakan semua informasi dengan akses semudah mungkin; di sisi lain, informasi masih amat sulit didapat di beberapa negara. Negara-negara yang sudah menerapkan keterbukaan informasi proses PBJ pun tidak luput dari dilema kerahasiaan—informasi apa yang patut dan tidak patut dibuka ke publik, kapan, dan aturan apa yang mendasarinya. Ada pula negara yang mempertanyakan manfaat keterbukaan informasi PBJ dan khawatir akan biaya yang mungkin timbul atau waswas dipermalukan jika inkompetensi dan inefisiensi terungkap ke publik.

Laporan ini menguraikan isu dan pertanyaan yang paling sering diajukan untuk *menentang* keterbukaan informasi proses PBJ. Tim penyusun laporan meninjau argumentasi dan fakta di balik keengganan mengungkap informasi.

Open Contracting Partnership (OCP) adalah kolaborasi yang melibatkan pemerintah, dunia usaha, masyarakat sipil, dan ahli teknologi. Berupaya mendobrak keterpisahan di antara para pemangku kepentingan ini, OCP mendukung konsep keterbukaan PBJ pemerintah. Secara prinsip, OCP menganjurkan keterbukaan sejauh mungkin. Kami percaya bahwa informasi, sejak awal, harus terbuka; artinya, pemerintah harus melakukan upaya secara sadar dan aktif untuk berbagi informasi, kecuali ada alasan kepentingan publik yang kuat untuk menahan informasi. Kami percaya bahwa keterbukaan informasi proses PBJ akan menghasilkan persaingan usaha yang lebih baik, pembelanjaan anggaran yang sepadan dengan manfaat yang didapat (*value for money*), dan kualitas yang lebih tinggi.

4 — Sebagai contoh adalah OECD Principles for Enhancing Integrity in Public Procurement (http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf), G20 Principles for Promoting Integrity in Public Procurement (https://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2015/02/G20-PRINCIPLES-FOR-PROMOTING-INTEGRITY-IN-PUBLIC-PROCUREMENT.pdf), 2016 London Anti-Corruption Summit Communique (http://www.gov.uk/government/publications/anti-corruption-summit-communique), dan 2016 Paris Declaration of the Open Government Partnership (http://www.opengovpartnership.org/paris-declaration)

5 — Di Indonesia berlaku UU Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) No. 14 tahun 2008. Untuk kebutuhan pembahasan umum dalam dokumen ini, istilah yang akan digunakan adalah UU Keterbukaan Informasi (UU KI), kecuali pembahasan menyangkut legislasi Indonesia secara khusus.

6 — Lihat, misalnya, Open Contracting Partnership. 2016. Everyone Sees Everything. https://medium.com/open-contracting-stories/everyone-sees-everything-fa6df0d00335

PENDAHULUAN

Tabel 2 (di halaman berikut) menyajikan tinjauan lengkap tentang keterbukaan informasi seluruh siklus PBJ pemerintah sesuai rekomendasi OCP.[7]

Patut disampaikan bahwa prinsip di atas tidak menafikan kondisi tertentu yang sah dan dapat mengecualikan beberapa informasi dari publik. Untuk itu, laporan ini juga menunjukkan kondisi saat keterbukaan informasi justru dapat secara nyata mengganggu daya saing perusahaan, privasi individu, atau keamanan nasional suatu negara. Walaupun demikian, kondisi-kondisi ini tidak terjadi selazim yang diklaim selama ini dan tidak seharusnya dengan mudah dijadikan alasan untuk menghindari pengawasan publik. Dalam banyak situasi, pihak yang mengusulkan pengurangan informasi yang dibuka adalah pihak yang harus membuktikan keabsahan penyuntingan informasi itu.

Lebih jauh, OCP juga tidak menyatakan bahwa semua informasi proses PBJ perlu dibuka secara serta merta atau sesegera mungkin (yaitu begitu informasi tersedia). Seperti yang ditunjukkan dalam laporan ini, membuka informasi pada waktu yang tepat amatlah penting dan tidak semua informasi perlu dipublikasikan dengan segera.

Simak lebih jauh saran-saran OCP untuk menyeimbangkan kebutuhan menjaga dan membuka informasi serta manfaat berbagi informasi terhadap perbaikan sistem PBJ pemerintah bagi semua pemangku kepentingan.

7 — Tabel 2 mencakup referensi informasi proses PBJ yang terlalu terperinci diduga akan menyuburkan kolusi. Ada pernyataan menarik dari OECD bahwa di satu sisi, keterbukaan informasi proses PBJ tertentu dapat memudahkan untuk membentuk, memantau, dan mempertahankan jaringan kartel. Namun,di sisi lain, OECD juga mengakui belum ada kepastian mengenai jenis informasi yang dapat memfasilitasi kolusi; disarankan agar dilakukan penelitian lebih lanjut terhadap hal ini." OECD. 2009. Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement. Helping Governments to Obtain Best Value for Money. www.oecd.org/competition/cartels/42851044.pdf. OECD tidak memiliki rekomendasi praktik baik resmi mengenai jenis informasi siklus PBJ yang perlu dan tidak perlu diungkap, namun utamanya membicarakan informasi seputar identitas peserta tender dan isi penawaran, yaitu harga dan syarat dan ketentuan. Dalam hal waktu membuka informasi, OECD mendukung keterbukaan penuh untuk kesempatan pemasukan penawaran sebelum tender dibuka, kerahasiaan penuh identitas peserta tender dan penawaran selama proses tender/hingga setelah pemenang diumumkan, dan transparansi "seperlunya" saat pemenang kontrak diumumkan. Selain itu, OCED mendukung agar instansi penyelenggara PBJ memiliki diskresi untuk menyesuaikan tingkat transparansi dengan konteks pasar.

TABEL 2:

Keterbukaan Informasi yang Terperinci di Seluruh Siklus Pengadaan Barang/Jasa

Tahap dalam PBJ (secara kronologis)	Dokumen/informasi (secara kronologis)	Tingkat keterbukaan dokumen/ informasi yang disarankan	Pengecualian dan isu yang diperdebatkan	Mitos #	Komentar
KERANGKA HUKUM	Peraturan dan perundang-undangan yang berlaku (UU KI, UU dan kebijakan PBJ pemerintah, peraturan terkait, UUD, dll.)	Publik	Cakupan UU KI dan isu-isu seputar dasar hukum keterbukaan informasi proses PBJ	1	
	Putusan dan peraturan perdata	Publik	Cakupan UU KI dan isu-isu seputar dasar hukum informasi proses PBJ	1	
	Bagian atau unit layanan pengadaan	Publik	Dapat berlaku pengecualian informasi untuk data pribadi	5	
PERENCANAAN	Identifikasi kebutuhan/ justifikasi pengadaan	Publik	Dapat berlaku pengecualian informasi untuk informasi komersial yang sensitif milik otoritas pemerintah	3	*Hanya versi final dari identifikasi kebutuhan/ justifikasi pengadaan yang mungkin perlu dipublikasikan. Draf dan/atau draf internal pemerintah perlu dipertimbangkan sebagai dokumen rahasia, kecuali jika finalisasinya membutuhkan partisipasi / konsultasi publik.*
			Dapat berlaku pengecualian informasi terkait keamanan nasional	4	
			Informasi terkait lokasi dan rencana serta kaitannya dengan dampak negatif, seperti perampasan lahan dan inflasi	8	
	Studi kelayakan	Publik	Dapat berlaku pengecualian informasi terkait keamanan nasional	4	
			Informasi terkait lokasi dan rencana yang berkaitan dengan dampak negatif, seperti perampasan lahan dan inflasi	8	

TABEL 2

Tahap dalam PBJ (secara kronologis)	Dokumen/informasi (secara kronologis)	Tingkat keterbukaan dokumen/ informasi yang disarankan	Pengecualian dan isu yang diperdebatkan	Mitos #	Komentar
PERENCANAAN	**Pemberitahuan dan berita acara sosialisasi/ konsultasi publik**	Publik	Dapat berlaku pengecualian informasi terkait keamanan nasional	4	
			Informasi tentang lokasi dan rencana dan berkaitan dengan dampak negatif, seperti perampasan lahan dan inflasi	8	
	Rencana dan anggaran PBJ tahunan	Publik	Dapat berlaku pengecualian untuk informasi komersial yang sensitif milik pemerintah	3	*Hanya versi final dari identifikasi kebutuhan/ justifikasi pengadaan yang perlu dipublikasikan. Draf dan/atau draf internal pemerintah perlu dipertimbangkan sebagai dokumen rahasia, kecuali jika finalisasinya membutuhkan partisipasi / konsultasi publik.*
			Dapat berlaku pengecualian terkait keamanan nasional	4	
			Informasi tentang lokasi dan rencana yang berkaitan dengan dampak negatif, seperti perampasan lahan dan inflasi	8	
TENDER	**Pengumuman pelaksanaan tender**	Publik	Dapat berlaku pengecualian terkait keamanan nasional	4	
	Undangan mengikuti tender/pernyataan minat/ prakualifikasi/ permintaan penawaran	Publik	Dapat berlaku pengecualian terkait keamanan nasional	4	
	Dokumen tender (meliputi deskripsi pekerjaan/ jasa/barang, tenggat, syarat dan ketentuan, draf kontrak, kriteria kualifikasi, kriteria evaluasi, estimasi harga, metode pengadaan, klausul kerahasiaan/transparansi, usulan skema publikasi, dan semua perubahan terhadap dokumen tender)	Publik	Dapat berlaku pengecualian terkait keamanan nasional	4	*Keterbukaan anggaran/ estimasi harga bisa memberikan kesempatan kepada calon penyedia untuk mundur dari tender jika merasa tidak mampu atau tidak bisa bersaing. Jika anggaran tidak mencukupi, peserta tender bisa memberikan pernyataan tertulis atau tidak memberikan pernyataan minat. Sebaliknya, tanpa informasi anggaran, peserta tender tidak akan tahu nilai PBJ dan bisa memasukkan tawaran yang tidak realistis—yang berarti menghabiskan waktu dan uang, baik bagi peserta tender maupun petugas pemerintah yang memeriksa dokumen tender. Keterbukaan anggaran PBJ juga menunjukkan rasa percaya antara klien dan penyedia serta membantu membina hubungan baik. Terakhir, keterbukaan estimasi nilai kontrak/anggaran menghapus kewenangan diskresi staf pemerintah yang memiliki informasi tentang anggaran dan bisa menggunakan informasi itu untuk melakukan korupsi.*
			Estimasi harga/anggaran, berkaitan dengan tujuan mendapatkan *value for money* yang terbaik dan kolusi	6	

Tahap dalam PBJ (secara kronologis)	Dokumen/informasi (secara kronologis)	Tingkat keterbukaan dokumen/ informasi yang disarankan	Pengecualian dan isu yang diperdebatkan	Mitos #	Komentar
TENDER	Klarifikasi, tanya jawab	Publik (identitas penanya dibuat anonim)	Dapat berlaku pengecualian terkait keamanan nasional	4	*Isi pertanyaan dibuka untuk publik, tetapi nama badan usaha/individu yang mengajukan pertanyaan tidak dibuka.*
			Identifikasi peserta tender terkait kolusi	6	
	Revisi dokumen tender	Publik	Dapat berlaku pengecualian terkait keamanan nasional	4	
	Laporan prakualifikasi	Publik			
	Penyerahan proposal/ penawaran (proposal keuangan dan teknis)	Informasi bersifat rahasia hingga pembukaan penawaran, namun berubah menjadi informasi publik setelah tender ditutup	Dapat berlaku pengecualian untuk informasi komersial yang sensitif	3	
			Dapat berlaku pengecualian terkait keamanan nasional	4	
			Dapat berlaku pengecualian untuk data pribadi	5	
			Identifikasi kompetitor peserta tender dan harga yang diajukan dalam kaitannya dengan kolusi	6	
	Tender	Publik (identitas peserta dibuat anonim)	Dapat berlaku pengecualian terkait keamanan nasional	4	*Saat tender, misalnya, yang dibuka adalah jumlah peserta tender, bukan identitas peserta. Peserta tender diberikan nomor, dan harga yang ditawarkan setiap nomor (peserta) langsung dibuka secara langsung saat itu juga* (real time).
			Identifikasi peserta tender dan harga yang diajukan, berkaitan dengan kolusi	6	
	Pembukaan penawaran (termasuk nama peserta tender, penawaran harga (dikoreksi), dokumen lengkap dari peserta tender yang ditetapkan sebagai pemenang dan yang kalah)	Publik	Dapat berlaku pengecualian untuk informasi komersial yang sensitif	3	
			Dapat berlaku pengecualian terkait keamanan nasional	4	
			Dapat berlaku pengecualian untuk data pribadi	5	
			Nama peserta tender (bukan nomor), berkaitan dengan identifikasi peserta pesaing dan usulan harganya berkaitan dengan kolusi	6	
	Laporan evaluasi penawaran (termasuk nama peserta tender, nama peserta tender yang gugur dan alasan gugur, harga (dikoreksi), evaluasi dan pemeringkatan peserta tender, penjelasan, notulen rapat evaluasi dokumen)	Publik	Dapat berlaku pengecualian terkait keamanan nasional	4	
			Nama peserta tender (bukan nomor), berkaitan dengan identifikasi peserta pesaing dan usulan harganya berkaitan dengan kolusi	6	

TABEL 2

Tahap dalam PBJ (secara kronologis)	Dokumen/informasi (secara kronologis)	Tingkat keterbukaan dokumen/ informasi yang disarankan	Pengecualian dan isu yang diperdebatkan	Mitos #	Komentar
PENETAPAN DAN DAN PENGUMUMAN PEMENANG	**Pemberitahuan rencana penetapan pemenang** (termasuk nama calon pemenang, harga yang disetujui)	**Publik**	Dapat berlaku pengecualian terkait keamanan nasional	4	
			Identifikasi peserta tender dan harga yang diajukan, berkaitan dengan kolusi	6	
	Sanggah/sanggah banding	**Publik** (semua orang dapat mengajukan, termasuk anggota masyarakat)	Dapat berlaku pengecualian terkait keamanan nasional	4	
			Proses sanggah/sanggah banding yang efisien	8	
	Keputusan sanggah/ sanggah banding	**Publik**	Proses sanggah/sanggah banding yang efisien	8	
	Keputusan akhir (termasuk nama pemenang tender, harga yang disetujui)	**Publik**	Dapat berlaku pengecualian terkait keamanan nasional	4	
			Identifikasi peserta tender dan harga yang diajukan, berkaitan dengan kolusi	6	
KONTRAK	**Kontrak yang sudah ditandatangani** (termasuk lampiran, klausul kerahasiaan/transparansi, skema publikasi, kriteria penggantian dana, mekanisme pemberian harga, prosedur penyelesaian perselisihan, keterangan tentang subkontraktor)	**Publik**	Dapat berlaku pengecualian untuk informasi komersial yang sensitif	3	
			Dapat berlaku pengecualian terkait keamanan nasional	4	
			Dapat berlaku pengecualian untuk data pribadi	5	
	Kontrak yang dinegosiasikan ulang/ diubah (termasuk alasan negosiasi ulang, lampiran, klausul kerahasiaan/transparansi, kriteria penggantian dana, mekanisme pemberian harga, prosedur penyelesaian perselisihan, keterangan tentang subkontraktor)	**Publik**	Dapat berlaku pengecualian untuk informasi komersial yang sensitif	3	
			Dapat berlaku pengecualian terkait keamanan nasional	4	*Publikasi kontrak yang dinegosiasikan ulang juga dilakukan hingga tahap pelaksanaan.*
			Dapat berlaku pengecualian untuk data pribadi	5	

Tahap dalam PBJ (secara kronologis)	Dokumen/informasi (secara kronologis)	Tingkat keterbukaan dokumen/ informasi yang disarankan	Pengecualian dan isu yang diperdebatkan	Mitos #	Komentar
PELAKSANAAN KONTRAK	**Laporan kemajuan tahunan** (termasuk pencapaian target-target penting, perbandingan kinerja dengan IKU[8], keterangan tentang subkontraktor)	Publik	Dapat berlaku pengecualian terkait keamanan nasional	4	*Penundaan, dll. harus dijelaskan disertai konteks.*
	Prosedur mengukur kinerja	Publik	Dapat berlaku pengecualian terkait keamanan nasional	4	
	Prosedur verifikasi barang/jasa (Informasi terperinci tentang dokumentasi uji, mis. strategi, prosedur, rencana penerimaan, rencana serah terima pembangunan/*commissioning*)	Publik	Dapat berlaku pengecualian untuk informasi komersial yang sensitif	3	
			Dapat berlaku pengecualian terkait keamanan nasional	4	
	Hasil verifikasi barang/ jasa	Publik	Dapat berlaku pengecualian untuk informasi komersial yang sensitif	3	
			Dapat berlaku pengecualian terkait keamanan nasional	4	
	Pengaduan dan sengketa	**Informasi bersifat rahasia** hingga sengketa berhasil diselesaikan; dipublikasikan segera setelah sengketa selesai	Dapat berlaku pengecualian untuk informasi komersial yang sensitif	3	
PASCA PEMBERHENTIAN KONTRAK/ KONTRAK SELESAI	**Laporan kinerja** (termasuk capaian/ *milestone* yang berhasil diselesaikan, dana yang dibayarkan, perbandingan kinerja dengan IKU)	Publik	Dapat berlaku pengecualian untuk informasi komersial yang sensitif	3	
			Dapat berlaku pengecualian terkait keamanan nasional	4	
	Laporan evaluasi	Publik	Dapat berlaku pengecualian untuk informasi komersial yang sensitif	3	
			Dapat berlaku pengecualian terkait keamanan nasional	4	
	Pengungkapan informasi pasca kontrak selesai (perincian harga, log risiko proyek, dokumen lainnya manajemen proyek)	Publik	Dapat berlaku pengecualian untuk informasi komersial yang sensitif	3	
			Dapat berlaku pengecualian terkait keamanan nasional	4	

8 — IKU – Indikator Kinerja Utama (*Key Performance Indicator*)

METODOLOGI DAN PENDEKATAN

Laporan ini menguraikan argumen yang digunakan untuk mempertahankan kerahasiaan informasi kontrak. Dalam menghimpun informasi, kami melakukan tinjauan pustaka di bidang PBJ pemerintah dan melakukan wawancara dengan para ahli dan praktisi yang mewakili sektor pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil di berbagai negara. Berdasarkan proses ini, kami pun mengidentifikasi 10 argumen yang sering diajukan untuk menentang keterbukaan informasi PBJ pemerintah.

Untuk laporan ini, kami ingin dapat menyajikan pandangan dari berbagai sisi, baik yang mendukung maupun menentang keterbukaan informasi. Dalam proses menilai keabsahan argumen, yaitu melalui tinjauan pustaka dan wawancara dengan lebih dari 70 ahli dan praktisi, kami menemukan bahwa argumen yang menentang keterbukaan informasi proses PBJ memiliki bukti yang sangat sedikit. Sebab itulah, dalam laporan ini, argumen yang menentang keterbukaan tersebut diistilahkan sebagai *mitos*. Setiap mitos di dalam laporan ini disajikan dengan argumen pembanding dan disertai studi kasus, contoh-contoh, dan sumber pustaka.

Untuk mengetahui secara garis besar praktik membuka informasi kontrak secara proaktif yang dilakukan di beberapa negara, kami meninjau 10 pengadaan yang cukup baru dilakukan di delapan negara, di sektor yang beragam (pertahanan, pendidikan, kesehatan, TI/piranti lunak, dan infrastruktur), dan dengan nilai kontrak yang berbeda-beda, baik kecil maupun besar. Berkat dukungan kantor-kantor setempat Transparency International, kami berhasil mempelajari negara-negara berikut: Australia, Cile, Georgia, Inggris, Kanada, Kolombia, Selandia Baru, dan Ukraina.

Untuk memahami kerangka hukum keterbukaan informasi yang ada, kami juga melaksanakan peninjauan terhadap legislasi dan yurisprudensi yang relevan di berbagai negara. Dengan dukungan Inter-American Network on Government Procurement dan Organization of American States, analisis dilakukan terhadap legislasi di Cile, Kolombia, Meksiko, dan Peru. Kami juga melakukan analisis terhadap legislasi yang berlaku di India, Prancis, dan Nigeria dengan dukungan *pro-bono* dari A4ID.

Draf pertama laporan ini dikirimkan kepada para praktisi pada Februari 2017 untuk diberikan masukan, kemudian didiskusikan dalam pertemuan multipihak di London pada Maret 2017. Setelah melakukan lebih banyak wawancara, menghimpun data tambahan, dan mengakomodasi komentar yang diterima, versi yang sudah diperbarui disusun pada Mei 2017. Versi ini kemudian dikirimkan ke beberapa ahli untuk ditinjau. Versi final laporan ini sudah menyertakan komentar para ahli.

Laporan ini secara khusus membahas mitos yang lazim digunakan terkait keterbukaan informasi kontrak dan argumen yang menyanggah setiap mitos. Sejalan dengan lingkup menjawab mitos dalam laporan ini, kami pun tidak membahas isu-isu tertentu dengan lebih mendalam. Misalnya, *cara* menentukan informasi komersial yang dapat secara sah dianggap sensitif, *cara* melakukan penilaian dampak privasi, atau *cara* merumuskan klausul kerahasiaan/transparansi dan hal-hal apa yang perlu dan tidak seharusnya dicakup di dalam klausul itu. Namun, tidak tertutup kemungkinan bahwa catatan tambahan berupa pedoman terkait isu-isu itu disusun di kemudian hari sebagai pendamping laporan ini.

TINJAUAN PRAKTIK-PRAKTIK KETERBUKAAN INFORMASI

Sebelum memasuki pembahasan, bab ini akan dibuka dengan penjelasan tentang istilah yang digunakan, uraian historis tentang kerahasiaan informasi kontrak pemerintah, dan beberapa anggapan atau kekhawatiran yang biasanya dikaitkan dengan transparansi. Kami juga secara singkat menyajikan perbedaan-perbedaan utama dalam rezim hukum dan nasional di berbagai negara—uraian ini menjadi konteks untuk beberapa mitos sekaligus memberikan bukti untuk 'membongkar' mitos.

Keterbatasan Studi

Meskipun tim peneliti telah melakukan survei legislasi dan praktik keterbukaan informasi di beberapa negara, kami tidak dapat menyatakan bahwa temuan dalam laporan ini berdasarkan sampel yang signifikan secara statistik.

Kami juga telah mencoba menghimpun informasi dari pelbagai negara di seluruh dunia untuk memberikan gambaran umum tentang pendekatan terhadap informasi kontrak dalam konteks UU KI dan legislasi lain. Akan tetapi, kerangka hukum di setiap negara berbeda. Dengan demikian, beberapa argumen yang diajukan di sini mungkin tidak berlaku di semua negara.

Selanjutnya, data dalam laporan ini mencerminkan mutu dan kelengkapan data yang dikumpulkan oleh lembaga-lembaga pengadaan sebagai sumbernya. Budaya mengukur dan menganalisis data nyatanya belum terbangun dalam PBJ pemerintah—hal ini tengah kami upayakan agar berubah. Tidak semua negara yang telah mereformasi keterbukaan informasi kontrak mengukur dampak dari perubahan ini. Ada pula negara yang memantau hanya beberapa dampak potensial.

Penjelasan istilah

Istilah-istilah berikut berkaitan dengan keterbukaan informasi kontrak dan digunakan di dalam laporan ini.

- "Keterbukaan" berarti keterbukaan informasi kepada *publik*, dan informasi diharapkan disampaikan secara daring melalui situs yang bisa diakses semua orang. Informasi juga bisa dibuka melalui surat kabar nasional maupun cara lain yang serupa.
- "Pengadaan barang dan jasa/PBJ" adalah PBJ *pemerintah*, yaitu yang pembelinya adalah instansi di sektor pemerintah. Selaku pembayar pajak, warga berhak tahu bagaimana dana pajaknya digunakan. Dengan demikian, interaksi usaha dengan pemerintah secara otomatis menuntut tingkat keterbukaan informasi yang lebih tinggi dibandingkan interaksi usaha antar pemain swasta.
- "Keterbukaan" dan "transparansi" dalam laporan ini digunakan bergantian.
- "Informasi PBJ" dan "dokumen PBJ": dokumen PBJ mengandung informasi PBJ. Informasi PBJ terdiri dari semua informasi yang berkaitan dengan pengadaan di seluruh siklus pengadaan. Saat membicarakan mitos tertentu, jenis informasi PBJ perlu diidentifikasi secara spesifik. Dalam hal ini, jenis informasi PBJ akan disebutkan secara khusus.
- Keterbukaan "proaktif" dan "reaktif": OCP mendukung agar informasi yang dapat dibuka melalui UU KI dilakukan secara proaktif dan rutin. Artinya, informasi yang dibuka secara proaktif perlu melalui tingkat pemeriksaan yang sama sebelum dipublikasikan dengan informasi yang pengungkapannya reaktif. Akan tetapi, pengungkapan proaktif tidak dimaksudkan menggantikan pengungkapan reaktif. Di negara dengan praktik pengungkapan informasi kontrak secara proaktif, warga seharusnya tetap dapat meminta publikasi informasi (misalnya, informasi yang tidak dibuka) menggunakan mekanisme permohonan informasi.

Perbedaan Tingkat Keterbukaan di Setiap Negara

Tim peneliti menemukan bahwa tingkat keterbukaan informasi kontrak di setiap negara amat berbeda. Negara-negara dengan keterbukaan informasi tertinggi berada di kawasan Eropa Timur (Georgia, Slovakia, dan Ukraina) serta Amerika Latin (Cile dan Kolombia). Negara-negara ini memiliki prinsip dasar bahwa informasi PBJ otomatis merupakan informasi *publik* (walaupun tetap berlaku pengecualian atas informasi komersial yang sensitif, dll.) Di samping memublikasikan dokumen tender dan pemberitahuan penetapan pemenang tender, negara-negara itu juga memublikasikan kontrak yang sudah ditandatangani, laporan evaluasi penawaran, dan laporan perencanaan.

Sebagai perbandingan, tingkat keterbukaan informasi di Eropa Barat dan di banyak negara-negara Persemakmuran jauh lebih rendah dan sikap pemerintah terhadap keterbukaan juga jauh lebih konservatif. Di negara-negara ini, dokumen yang biasanya dipublikasikan hanyalah dokumen tender dan pemberitahuan penetapan pemenang tender.

Alasan perbedaan tingkat keterbukaan, setidaknya sebagiannya, bisa dilacak dari sejarah yang melatarbelakangi negara-negara tersebut. Jejak korupsi yang mengakar dan lingkungan tanpa persaingan usaha di era Soviet membuat transparansi publik dilihat sebagai suatu kewajiban di era Eropa Timur modern. Untuk mengembalikan kepercayaan warga, mengatasi korupsi, dan menggerakkan persaingan usaha, jajaran pemimpin lembaga pengadaan publik di Ukraina dan Georgia secara sadar mengambil keputusan untuk meningkatkan transparansi dengan amat signifikan. Di Amerika Latin, keputusan meningkatkan transparansi di beberapa negara adalah bentuk respons terhadap korupsi PBJ pemerintah, yang melibatkan pejabat atau tokoh politik yang menggelapkan uang rakyat dalam jumlah besar untuk keuntungan diri sendiri. Sebaliknya, di wilayah Eropa Barat dan Utara, pendekatan yang konservatif terhadap keterbukaan informasi PBJ tampaknya didorong antara lain oleh kekhawatiran bahwa transparansi membuka ruang bagi kolusi—sebagaimana pernah terjadi dalam kasus yang terungkap ke publik lebih dari sepuluh tahun yang lalu.[9]

Alasan Menjauhi Keterbukaan

Penelitian untuk laporan ini menemukan bahwa, di banyak negara, petugas pengadaan pemerintah masih meyakini bahwa standar umum perlakuan terhadap informasi adalah tertutup alih-alih terbuka. Selain itu, keterbukaan informasi PBJ yang dipraktikkan instansi-instansi pemerintah di negara yang sama sering kali tidak konsisten.

Sikap tersebut tampaknya disebabkan oleh salah satu, atau lebih, alasan berikut:

- Secara umum, kesadaran dan pemahaman petugas pengadaan pemerintah mengenai nilai penting dan manfaat keterbukaan informasi proses PBJ cukup rendah, meskipun tidak ada hal yang secara khusus memberatkan keterbukaan;
- Petugas pengadaan yang bertanggung jawab membuka informasi proses PBJ tidak selalu memiliki pengetahuan yang baik tentang dasar hukum yang mewajibkan atau mendukung keterbukaan;
- Tidak ada kepercayaan diri dalam menangani isu informasi yang sensitif secara komersial;
- Struktur insentif yang tidak adil di mana membuka informasi yang tidak seharusnya dapat menyebabkan (kekhawatiran) seseorang dipecat dari jabatannya. Sebaliknya, kegagalan memenuhi agenda transparansi pemerintah tidak memiliki konsekuensi yang sama
- Kurang kepemimpinan, rasa kepemilikan, dan tanggung jawab dalam mempromosikan dan melaksanakan agenda keterbukaan informasi di tingkat lembaga pengadaan;
- Takut dipermalukan jika inkompetensi dan kesalahan pengelolaan (*mismanagement*) terungkap ke publik;
- Takut tercipta persepsi korupsi dalam proses pengadaan; dan
- Takut praktik korupsi yang sedang terjadi dalam proses pengadaan akan terbongkar.

9 — Contoh, perkara '*bouwfraude*' di Belanda (lihat Openbaar Ministerie. Hoe zit het met de zogeheten 'bouwfraude'? www.om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@23643/zit-zogeheten/) dan Perkara Seine-Maritime Asphalt (lihat OECD. 2010. Collusion and Corruption in Public Procurement. Policy Roundtable. www.oecd.org/competition/cartels/46235884.pdf)

MENELAAH MITOS

Setiap bab berikut berisi pembahasan tentang satu mitos yang tampaknya telah muncul tanpa bukti-bukti yang kuat. Tim peneliti mematahkan setiap mitos melalui contoh praktis, studi kasus, dan bukti-bukti. Kami juga membahas cara-cara memitigasi isu tertentu.

Untuk memudahkan mencari referensi, ringkasan mitos dan isu terkait siklus PBJ pemerintah disajikan pada Tabel 1.

MITOS #1: Keterbukaan informasi proses PBJ secara proaktif tidak bisa dilakukan jika tidak diatur di dalam UU KI. Dengan UU KI pun, keterbukaan proaktif mungkin tetap tidak bisa dilakukan.

Pendahuluan

Hak warga atas informasi yang dimiliki pemerintah telah diakui oleh pengadilan-pengadilan hak asasi manusia (HAM) internasional, termasuk Pengadilan HAM Eropa dan Pengadilan HAM Inter-Amerika. Di lebih dari 100 negara,[10] hak terhadap informasi ditegakkan oleh Undang-Undang Kebebasan Informasi (UU KI), yang memberikan warga negara hak meminta informasi yang dimiliki oleh lembaga pemerintah. Membuka informasi yang diminta berdasarkan UU KI disebut juga dengan keterbukaan "reaktif". Hal ini berbeda dari keterbukaan "proaktif", yang berarti lembaga pemerintah menyediakan informasi tanpa ada permintaan informasi (lihat Kotak 1).

Lembaga pemerintah yang menerima permohonan informasi bisa memilih untuk mengabulkan permohonan, kemudian menyediakan informasi yang diminta, atau menolak atas dasar ketentuan pengecualian keterbukaan yang dinyatakan pada UU KI. Di sebagian besar negara, beberapa kategori pengecualian yang paling relevan dengan PBJ pemerintah meliputi informasi yang sensitif secara komersial, informasi yang terkait dengan privasi individu, dan informasi terkait keamanan nasional.

Mitos terkait UU KI adalah sebagai berikut.

- Tanpa UU KI, berarti keterbukaan informasi proses PBJ tidak memiliki dasar hukum;
- Meskipun terdapat UU KI, ketentuan di dalamnya mungkin tidak mengizinkan keterbukaan informasi proses PBJ karena UU KI biasanya tidak secara eksplisit menyebutkan PBJ pemerintah dan informasi seputar PBJ;
- UU KI hanya mengizinkan keterbukaan reaktif, tetapi tidak memperbolehkan keterbukaan proaktif oleh badan pemerintah; dan
- keterbukaan informasi proses PBJ pemerintah tidak berlaku atas kontraktor karena kontraktor biasanya merupakan perusahaan swasta.

10 — T. McIntosh. 2014. "Paraguay is 100th nation to pass FOI law, but struggle for openness goes on", The Guardian. www.theguardian.com/public-leaders-network/2014/sep/19/paraguay-freedom-information-law-transparency

Mitos Terpatahkan

OCP telah mencoba mengumpulkan informasi dari berbagai negara di seluruh dunia untuk memberikan gambaran umum tentang pendekatan terhadap informasi proses PBJ dalam konteks KI dan legislasi lain. Kerangka hukum antarnegara amat berbeda dan kumpulan uraian di bawah ini mungkin dapat tidak berlaku di setiap wilayah hukum.

Di banyak situasi, ada legislasi selain UU KI yang menjadi dasar hukum atau yang mewajibkan keterbukaan informasi PBJ pemerintah, sebagai contoh:

- Peraturan dan perundang-undangan PBJ pemerintah. Vietnam[11] dan Zambia,[12] misalnya, tidak memiliki UU KI, tetapi UU PBJ pemerintah di kedua negara mewajibkan publikasi informasi proses PBJ pemerintah. Kolombia pun bersandar pada UU PBJ-nya, sementara Meksiko memiliki UU tentang Pengadaan, Penyewaan, dan Pelayanan oleh Sektor Publik dan UU Pekerjaan Umum dan Jasa Terkait[13] yang memiliki ketentuan serupa dalam hal keterbukaan informasi proses PBJ.
- Peraturan dan perundang-undangan sektoral. Di Brazil, UU Kerja Sama Pemerintah-Badan Usaha (KPBU) dan peraturan pelaksananya memberikan dasar hukum bagi keterbukaan informasi KPBU. Sementara itu, UU Inisiatif Transparansi Industri Ekstraktif Liberia, UU Migas Timor Leste, dan UU Migas Sudan Selatan memberikan dasar hukum keterbukaan informasi kontrak di sektor industri ekstraktif.[14]
- Peraturan dan perundang-undangan pengelolaan keuangan publik. Di Afrika Selatan, UU Pengelolaan Keuangan Daerah (No. 56 tahun 2003) mewajibkan keterbukaan PBJ pemerintah untuk proyek tertentu.[15] Di Kenya, UU Pemerintahan Daerah mengatur keterbukaan informasi pengadaan.[16]
- Undang-Undang Dasar. Di Filipina, Meksiko, dan Afrika Selatan, transparansi PBJ pemerintah tercantum di dalam konstitusi negara.[17] Konstitusi Ghana menjamin hak terhadap informasi dan masyarakat sipil di sana berhasil menggunakan hak konstitusional ini untuk mengakses informasi PBJ melalui pengadilan.[18]
- Peraturan regional. UU pengadaan Uni Eropa (UE), misalnya, mewajibkan negara-negara anggota Uni Eropa untuk membuka informasi PBJ tertentu di dalam Jurnal Resmi Uni Eropa (*Official Journal of the European Union*).[19] Ada pula arahan Uni Eropa (EU Directive) mengenai Penggunaan Kembali Informasi Sektor Pemerintah yang mewajibkan negara-negara anggota UE menetapkan mekanisme untuk warga yang ingin meminta informasi dari sektor pemerintah; Arahan ini juga membatasi pengecualian informasi.

11 — Majelis Nasional Vietnam selaku lembaga parlemen mengesahkan UU Akses Informasi pada April 2016. UU ini diharapkan berlaku efektif pada 2018. Lihat Right2INFO. 2016. Vietnam passes access to information law - link on our laws page. www.right2info.org/recent/vietnam-passes-access-to-information-law-link-on-our-laws-page
12 — L. Marchessault. 2013. Open Contracting: A New Frontier for Transparency and Accountability. The World Bank Institute. www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2016/02/OCP2013_Paper-NewFrontierforTransparency.pdf
13 — Ibid.
14 — Ibid.
15 — Bagian 33 berbunyi: "1 Pemerintah daerah bisa mengadakan kontrak [yang] akan menimbulkan kewajiban keuangan atas daerah itu lebih dari... tiga tahun... jika kepala daerah, minimal 60 hari sebelum pertemuan dewan daerah untuk menyepakati kontrak, telah... memublikasikan draf kontrak dan pernyataan informasi yang merangkum kewajiban daerah di dalam kontrak yang diusulkan dan mengundang masyarakat setempat dan pihak lain yang berkepentingan untuk memberikan kepada daerah komentar atau masukannya terkait dengan usulan kontrak; dan b dewan daerah telah mempertimbangkan... iii komentar atau representasi apa pun di dalam usulan kontrak yang diterima dari masyarakat setempat dan pihak lain yang berkepentingan; 2 [menetapkan kategori barang atau menentukan kewajiban keuangan dalam nilai kecil yang mungkin dapat dikecualikan] 3a Semua kontrak yang dimaksud di dalam subbagian 1 dan semua kontrak yang menimbulkan kewajiban keuangan terhadap daerah... ii tidak diperkenankan untuk tidak dibuka dan disediakan untuk diperiksa oleh publik kecuali memenuhi syarat-syarat yang tercantum di dalam UU Promosi Akses Kepada Informasi tahun 2000, UU No. 2 tahun 2000"
16 — UU Pemerintah Negara 2012 adalah produk hukum yang progresif karena mengandung ketentuan tentang akses informasi, khususnya Bab VIII dan Bab IX dari UU. Bagian 87 mengakui bahwa akses yang tepat waktu pada informasi, data, dokumen, dan informasi lain yang relevan atau terkait perumusan dan implementasi kebijakan adalah salah satu prinsip utama yang memengaruhi partisipasi warga. Bagian 96 1 menjamin hak warga Kenya terhadap informasi yang dimiliki semua pemerintah daerah, sesuai dengan Pasal 34 Konstitusi Kenya. Data yang akan dibuka harus dipersiapkan agar tidak mengungkap informasi komersial yang dilindungi hak kepemilikan tertentu.
17 — L. Marchessault. 2013. Open Contracting: A New Frontier for Transparency and Accountability. The World Bank Institute. www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2016/02/OCP2013_Paper-NewFrontierforTransparency.pdf.
18 — Tujuh orang warga yang mengatasnamakan CitizenGhana Movement mengajukan permintaan mengakses informasi PBJ pemerintah kepada pengadilan. Informasi mengandung perjanjian yang diduga menggelembungkan harga dan menggunakan penyedia tunggal tanpa justifikasi. Pengadilan mengabulkan permintaan akses ke sebagian data. Namun, tanpa ada dasar hukum yang mengatur biaya akses, kelompok ini pun dikenai tarif luar biasa. Kasus ini memancing perdebatan publik tentang kecenderungan perjanjian PBJ pemerintah menggunakan satu penyedia. Kontroversi menyebabkan mundurnya menteri perhubungan Ghana, selaku pejabat yang bertanggung jawab atas penetapan pemenang tender. Kasus ini masih dalam penyidikan. Lihat GhanaWeb. 2016. Smarttys bus branding: Sole sourcing approval sought after contract award www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/Smarttys-bus-branding-Sole-sourcing-approval-sought-after-contract-award-437188, K. Kpodo. 2015. Ghana transport minister resigns over bus branding. Reuters. http://af.reuters.com/article/topNews/idAFKBN0U70CL20151224, dan wawancara dengan Plt. Sekretaris Eksekutif Koalisi Antikorupsi Ghana.
19 — Lihat Official Journal of the European Union. What is the OJEU. www.ojeu.eu/whatistheojeu.aspx

Meskipun syarat-syarat keterbukaan proaktif tidak disebutkan secara terperinci dalam peraturan perundang-undangan, instansi yang melakukan PBJ bisa memutuskan untuk membuka informasi PBJ.

Sebagian besar legislasi yang berlaku secara umum mendukung prinsip transparansi pemerintah dan, terkadang, juga transparansi pengadaan secara khusus. Namun peraturan yang ada mungkin tidak mengatur lebih rinci jenis informasi untuk dibuka, termasuk waktu, cara, dan target masyarakat penerima informasi.

Beberapa studi kasus berikut menunjukkan bahwa instansi yang melakukan PBJ bisa membuka informasi meskipun peraturan tidak memberikan uraian yang terperinci.

Di Ghana, UU Pengadaan Pemerintah tahun 2003 mewajibkan semua lembaga yang melakukan pengadaan untuk menyampaikan rencana pengadaan tahun berikutnya ke dewan tender terkait paling lambat satu bulan setelah berakhirnya tahun anggaran berjalan.[20] Secara hukum, tidak ada kewajiban membuka rencana pengadaan. Namun, pada praktiknya, dokumen perencanaan dikirimkan secara elektronik ke Lembaga Pengadaan Pemerintah[21] dan diterbitkan di situs resmi lembaga itu. Di negara bagian Minas Gerais, Brasil, pemerintah setempat memilih membuka PBJ dan informasi lain yang terkait, meskipun tidak disebutkan secara spesifik di dalam legislasi. India saat ini tidak memiliki legislasi khusus pengadaan, dan meskipun tidak ada dasar hukum yang mewajibkan keterbukaan informasi tender, Kementerian Keuangan India mewajibkan semua kementerian lain dan badan-badan pemerintah pusat untuk membuka informasi proses PBJ tertentu secara daring.[22]

Dengan demikian, ketiadaan peraturan tertentu tidak berarti informasi proses PBJ tidak bisa dibuka. Dalam situasi ini, keterbukaan pun bergantung pada inisiatif lembaga yang melakukan PBJ.

Sebagian besar UU KI mewajibkan instansi pemerintah untuk membuka informasi secara proaktif dan keterbukaan ini bisa meliputi informasi PBJ.

Di sebagian besar negara, UU KI tidak hanya memberikan warga hak meminta informasi, tetapi juga mewajibkan lembaga pemerintah untuk mempraktikkan keterbukaan.

Di Inggris[23] dan Australia,[24] misalnya, lembaga publik menerapkan keterbukaan proaktif berdasarkan skema publikasi[25] yang mengatur agar penyampaian informasi kepada masyarakat dari lembaga publik menjadi bagian dari proses kerja rutin. Skema publikasi ini meliputi informasi keuangan yang berkaitan dengan proyeksi dan realisasi pendapatan dan belanja anggaran serta tender.

UU Hak atas Informasi di Bangladesh mewajibkan unit-unit pengadaan pemerintah untuk membuka secara proaktif informasi tentang perencanaan, proses, dan keputusan PBJ (penetapan pemenang, pelaksanaan kontrak, dll.) dan menyampaikan informasi ini jika diminta oleh warga.[26] Serupa dengan hal ini, UU Keterbukaan Informasi Publik No. 14/2008 di Indonesia juga mewajibkan lembaga negara menyediakan informasi kepada publik, termasuk informasi terkait pengadaan.[27]

20 — Bagian 212 UU Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah 2003.
21 — Wawancara dengan berbagai kepala anggaran dan pengadaan di lembaga audit.
22 — Kunjungi Portal Pusat Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di www.eprocure.gov.in
23 — Information Commissioner's Office. 2015. Model Publication Scheme. Version 1.2. https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1153/model-publication-scheme.pdf
24 — Skema publikasi informasi di Australia mewajibkan beberapa jenis informasi untuk dibuka, tetapi kewajiban ini tidak mencakup informasi perjanjian PBJ pemerintah. Lihat Office of the Australian Information Commissioner. 2011. The information publication scheme for Australian Government agencies. FOI fact sheet. www.oaic.gov.au/freedom-of-information/foi-resources/foi-fact-sheets/foi-fact-sheet-4-information-publication-scheme
25 — Lihat Information Commissioner's Office. 2015. Model Publication Scheme. Version 1.2. https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1153/model-publication-scheme.pdf
26 — Hivos. 2016. Open Contracting in Bangladesh at a Glance. https://southern-africa.hivos.org/sites/default/files/bangladesh_0.pdf
27 — UU Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) No. 14 tahun 2008, Pasal 11, mewajibkan Badan Publik menyediakan informasi publik tertentu setiap saat. UU 14/2008 menyatakan bahwa badan pemerintah ("badan publik") wajib menyediakan informasi berikut:
a. Daftar seluruh Informasi Publik yang berada di bawah penguasaannya, tidak termasuk informasi yang dikecualikan;
b. Hasil keputusan Badan Publik dan pertimbangannya;
c. Seluruh kebijakan yang ada berikut dokumen pendukungnya;
d. Rencana kerja proyek termasuk di dalamnya perkiraan pengeluaran tahunan Badan Publik;
e. Perjanjian Badan Publik dengan pihak ketiga; dst.

UU KI India mewajibkan lembaga publik membuka informasi secara teratur dan proaktif atas inisiatif sendiri. Sebagian besar instansi pemerintah membuka informasi proses PBJ mereka, seperti pengumuman tender dan pengumuman pemenang, secara daring.

Keterbukaan informasi secara proaktif tidak menggantikan keterbukaan informasi yang reaktif. Melalui mekanisme permohonan informasi, warga sepatutnya selalu dapat meminta informasi yang ditetapkan untuk tidak dibuka secara proaktif oleh lembaga pelaku PBJ atas alasan apa pun. Selain itu, permohonan informasi juga idealnya mendorong lembaga-lembaga ini untuk meningkatkan praktik keterbukaan informasi secara proaktif.

Peraturan dan perundang-undangan tentang keterbukaan informasi publik berlaku atas perusahaan yang ditetapkan pemerintah sebagai penyedia dari barang dan jasa yang penyediaannya menggunakan anggaran publik.

Warga berhak mengetahui penggunaan dana pajak yang mereka bayarkan, terlepas dari jenis entitas (pemerintah, swasta, nirlaba) yang menyediakan barang, jasa, atau infrastruktur.[28] Hal ini dipertegas oleh resolusi "hak mengakses informasi dan akuntabilitas layanan publik" di Konferensi Komisioner Informasi ke-10 di Manchester pada tahun 2017. "Mengetahui tantangan dalam pengawasan pembelanjaan publik dan kinerja layanan yang dilaksanakan oleh pihak kontraktor", resolusi itu mengimbau negara-negara untuk "mendorong inisiatif dan program yang meningkatkan akses ke peraturan dan perundang-undangan informasi berkaitan dengan jasa yang diberikan melalui kontraktor dan jasa yang dilaksanakan oleh badan non-pemerintah" serta "mendukung inisiatif global yang menetapkan standar keterbukaan pengadaan." [29, 30]

Perkara-perkara di pengadilan di seluruh dunia memperlihatkan bahwa hukum tentang keterbukaan informasi PBJ berlaku atas kontraktor, yaitu perusahaan yang dikontrak oleh pemerintah untuk menyediakan barang, jasa, atau infrastruktur menggunakan dana pajak.

Sebagian besar UU KI juga secara khusus menyebutkan bahwa hukum berlaku atas badan usaha milik negara.[31] Di sebagian besar negara, jika perusahaan swasta menyediakan barang, jasa, atau infrastruktur publik, maka informasi yang dimiliki perusahaan itu, *yang berkaitan dengan* barang, jasa, dan infrastruktur publik yang disediakan tunduk pada UU KI (dan peraturan perundang-undangan lain yang mewajibkan keterbukaan informasi proses PBJ pemerintah.[32]

Di beberapa negara, entitas swasta yang menerima dana publik turut tercakup dalam UU KI, terlepas dari apakah entitas tersebut melaksanakan fungsi publik.[33] UU Penyediaan Akses Informasi di Afrika Selatan secara khusus mengizinkan akses ke data yang dimiliki badan swasta yang melaksanakan fungsi publik. Mahkamah Agung untuk Banding di Afrika Selatan juga telah mengeluarkan putusan bahwa kewajiban transparansi dan keterbukaan berlaku atas badan mana pun yang memiliki kesepakatan komersial yang bersifat publik dengan negara.[34] Di India, Komisi Informasi Pusat menyatakan bahwa UU KI harus berlaku juga atas kerja sama dalam skema KPBU, yang memiliki andil besar pemerintah di dalamnya.[35]

28 — P. Rosenblum & S. Maples. 2009. Contracts Confidential: Ending secret deals in the extractive industries. Revenue Watch Institute. http://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/files/contracts.pdf.
29 — https://icic2017open.files.wordpress.com/2017/09/icic-2017-resolution.pdf
30 — Mengingat keterbatasan tempat, semua kutipan langsung di dalam laporan ini, termasuk pada bagian catatan kaki, hanya mencantumkan teks versi terjemahan. Jika dibutuhkan, pembaca didorong untuk merujuk langsung kepada teks asli sebagaimana diindikasikan di dalam catatan-catatan kaki. Jika terjadi perbedaan penafsiran, teks yang berlaku adalah teks dalam bahasa sumber
31 — BUMN tercakup oleh sebagian besar rezim Akses Informasi di Eropa, Amerika, dan Afrika--termasuk Angola, Afrika Selatan, dan Uganda—di beberapa negara Asia, utamanya India, Jepang, Nepal, Filipina, Korea Selatan, dan Thailand, dan Israel, Jamaika, dan Selandia Baru. Di Tiongkok, Peraturan Keterbukaan Informasi Pemerintah tidak berlaku atas BUMN, sementara UU KIP di Indonesia berlaku atas BUMN secara terbatas. Right2INFO. 2013. Private Bodies and Public Corporations. www.right2info.org/scope-of-bodies-covered-by-access-to-information/private-bodies-and-public-corporations
32 — Hukum di beberapa negara, seperti Belanda, Hongaria, Islandia, India, Kanada, Republik Ceko, Peru, dan Slovakia menyebutkan bahwa hanya informasi yang terkait dengan fungsi publik yang wajib dibuka. Cakupan UU KI di Hongaria cukup luas, sehingga meliputi hal-hal terkait pengelolaan keuangan badan-badan pemerintah—hal ini disebutkan hanya secara tersirat di undang-undang negara lain. Right2INFO. 2013. Private Bodies and Public Corporations. www.right2info.org/archived-content/scope-of-bodies-covered-by-access-to-information/private-bodies-and-public-corporations
33 — Information Commissioner's Office. 2015. Transparency in outsourcing: a roadmap. https://ico.org.uk/media/1043531/transparency-in-outsourcing-roadmap.pdf
34 — Dalam putusannya, Mahkamah Agung di Afrika Selatan menyatakan: "Suatu badan negara terikat oleh kewajiban konstitusionalnya untuk melaksanakan fungsinya secara transparan dan akuntabel. Saat badan itu menyepakati perjanjian komersial yang bersifat publik, seperti yang diajukan dalam perkara ini, maka keterbukaan informasi dari hal-hal yang tidak memiliki risiko, seperti risiko keamanan negara dan keselamatan masyarakat, bersifat wajib dan anggota masyarakat berhak atas transparansi dan akuntabilitas, yang kepentingannya diupayakan oleh badan publik tadi, dan untuk mengetahui pembelanjaan yang dilakukan atas dasar perikatan itu ." L. Marchessault. 2013. Open Contracting: A New Frontier for Transparency and Accountability. The World Bank Institute. www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2016/02/OCP2013_Paper-NewFrontierforTransparency.pdf
35 — The World Bank Group. 2017. Freedom of Information Acts and Disclosure in Public-Private Partnerships. Webinar. https://olc.worldbank.org/content/freedom-information-acts-and-disclosure-public-private-partnerships

KOTAK 1: keterbukaan proaktif dan reaktif

Membuka informasi setelah ada permohonan KI adalah keterbukaan “reaktif”. Bandingkan dengan keterbukaan “proaktif”, yang artinya badan pemerintah menerbitkan informasi tanpa diminta. Keterbukaan proaktif seharusnya tidak menggantikan keterbukaan reaktif: walaupun badan pemerintah sudah membuka informasi secara proaktif, warga seharusnya tetap dapat mengajukan permohonan KI atas informasi PBJ yang tidak dibuka secara proaktif.

Informasi yang dibuka melalui permohonan informasi sangat mungkin sudah diseleksi dan tidak sistematis, karena dibuka hanya kepada pihak yang meminta, bukan publik. Sementara itu, informasi yang dibuka secara proaktif dapat dilihat oleh siapa saja, sehingga menciptakan akses yang setara.

Beberapa organisasi internasional, termasuk PBB dan Organisasi Negara-Negara Amerika, menyatakan bahwa lembaga publik harus diwajibkan untuk membuka informasi secara proaktif dan rutin, dan harus dibangun sistem untuk memfasilitasi praktik ini. OECD dan G20 secara spesifik menyarankan keterbukaan untuk informasi PBJ pemerintah. OCP mendukung pemikiran ini dan telah membuat standar data keterbukaan PBJ bernama *Open Contracting Data Standard* (OCDS) atau Standar Data PBJ Terbuka untuk memfasilitasi keterbukaan informasi PBJ dalam format yang mudah diakses dan dapat dibaca oleh program komputer.

MITOS #2: Klausul tentang kerahasiaan informasi menghalangi keterbukaan dokumen kontrak

Pendahuluan

Lembaga pengadaan pemerintah dan perusahaan ada kalanya menyatakan bahwa klausul kerahasiaan di dalam kontrak (atau dalam dokumen PBJ lainnya) mencegah pengungkapan semua dokumen PBJ ("Tidak ada yang bisa diungkap sesuai kontrak dan nasihat kuasa hukum...")

Mitos Terpatahkan

Klausul kerahasiaan hanya melindungi informasi yang secara sah sensitif.

Hanya informasi yang benar-benar sensitif yang perlu dikecualikan dan tidak dibuka. Komisi Informasi Inggris (Information Commissioner's Office) menyarankan agar badan pemerintahnya tidak menyetujui klausul kerahasiaan yang berlaku atas seluruh perjanjian (*blanket confidentiality*) karena klausul itu tidak bisa menghalangi keterbukaan informasi, kecuali informasi dimaksud adalah informasi yang secara sah sensitif.[36]

Kecil kemungkinan bahwa seluruh elemen dokumen PBJ adalah informasi yang secara sah sensitif.

Sebagian klausul kerahasiaan bisa jadi dibuat dengan tujuan mencegah keterbukaan seluruh dokumen proses PBJ. Namun, kecil kemungkinan bahwa informasi di *seluruh* dokumen PBJ adalah informasi yang secara sah sensitif.[37]

Ketentuan mengenai kerahasiaan berfungsi melindungi kepentingan komersial, privasi, atau keamanan yang sah.[38] Informasi yang dapat secara sah dianggap sensitif adalah informasi yang mengandung data pribadi (yang jika dibuka ke publik dapat mengganggu privasi seseorang), informasi keamanan nasional (yang jika dibuka dapat mengancam keamanan suatu negara), dan informasi komersial tertentu (yang jika dibuka dapat merusak daya saing perusahaan). Akan tetapi, tidak tertutup kemungkinan bahwa kondisi-kondisi ini pun tunduk pada kepentingan publik yang lebih tinggi.

Untuk mengecualikan informasi dari pengungkapan, pihak yang berwenang harus bisa menentukan bahwa (a) informasi itu adalah sah informasi yang sensitif dan (b) *tidak ada* kepentingan publik yang perlu didahulukan untuk informasi yang perlu dibuka.

Pengadilan Hak Informasi (Information Rights Tribunal) di Inggris pernah memutus perkara menyangkut kontrak KPBU besar untuk membangun insinerator limbah di Gloucestershire; putusan memerintahkan kontrak harus dibuka.[39] Putusan ini dibuat atas banding yang diajukan Dewan Kota Gloucestershire terhadap keputusan sebelumnya dari Komisioner Informasi.

36 — Information Commissioner's Office. 2013. Public Contract Regulations. https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1212/public-contract-regulations-foi-eir.pdf
37 — Pengecualian dapat meliputi, antara lain, perjanjian PBJ pemerintah tertentu di bidang pertahanan. Lihat juga Mitos #4.
38 — Lihat juga Information Commissioner's Office. 2017. Commercial Interests. https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1178/awareness_guidance_5_v3_07_03_08.pdf
39 — Lihat Putusan Information Rights Tribunal EA/2015/0254-6 https://drive.google.com/file/d/0B5qzJROt-jZ0ek04SmkyaklqbDdOaloyaU9fNkM0LVllSXVR/view

Pengadilan mengevaluasi setiap informasi yang disunting yang ingin diketahui oleh Dewan Kota dan menguji keabsahan sensitivitas informasi. Sejalan dengan praktik baik yang berlaku, kedua belah pihak telah menyepakati daftar informasi di dalam kontrak yang dianggap perlu dirahasiakan. Pengadilan menelaah setiap butir dalam daftar informasi itu, yang memang merupakan bagian dari kontrak, dan melihat potensi kerugian yang dapat ditimbulkan jika informasi tersebut dibuka dan melihat jika keterbukaan informasi tersebut dapat dikatakan memenuhi kepentingan publik. Dalam perkara ini, pendukung keterbukaan informasi kontrak tersebut mengkhawatirkan potensi emisi berbahaya dan limbah beracun serta mempertanyakan pendanaan insinerator, termasuk *value for money* yang rendah, kurangnya transparansi, dan potensi beban pembiayaan proyek terhadap generasi mendatang. Atas dasar ini, Pengadilan yakin bahwa terdapat kepentingan publik yang perlu dipenuhi dengan membuka kontrak; Pengadilan juga memutuskan bahwa penyuntingan informasi hanya dapat dilakukan seminimal mungkin dan hanya pada bagian-bagian yang tidak memiliki nilai kepentingan publik yang besar.[40]

Waktu keterbukaan pun perlu diperhitungkan. Sebagian informasi kontrak mungkin bersifat rahasia pada saat kontrak ditandatangani, tetapi sifat kerahasiaan ini dapat berubah di kemudian hari,[41] sehingga informasi dapat dibuka setelah tidak lagi bersifat sensitif.[42] Secara umum, mengategorikan informasi kontrak sebagai informasi rahasia tanpa batasan waktu adalah hal yang tidak rasional.[43] Sebab itu, di Inggris, Kantor Komisioner Informasi menyarankan lembaga pemerintah agar bersepakat dengan kontraktor mengenai jadwal untuk membuka informasi terkait proses PBJ di kemudian hari.[44]

Klausul kerahasiaan yang menyebutkan melindungi informasi sensitif dari keterbukaan tidak dapat mencegah keterbukaan informasi non-sensitif.

Ketentuan kerahasiaan di dalam sebagian kontrak mengatur bahwa ada informasi tertentu yang sensitif dan perlu dirahasiakan. Namun, ketentuan ini tidak mencegah keterbukaan informasi lain di dalam kontrak yang bukan merupakan informasi sensitif.[45]

Pemerintah harus membuka informasi PBJ jika diwajibkan oleh hukum, meskipun ada kontrak yang mengandung klausul kerahasiaan dengan tujuan melindungi informasi.

Pihak yang berkontrak tunduk pada hukum yang berlaku di suatu negara, seperti UU KI dan peraturan PBJ pemerintah. Keterbukaan informasi, atas dasar hukum yang berlaku, merupakan pengecualian yang umum terjadi terhadap ketentuan kerahasiaan di dalam kontrak.[46]

UU KI yang berlaku di Inggris menjadi alasan Kantor Komisioner Informasi menyarankan agar otoritas pemerintah tidak menyetujui ketentuan *blanket confidentiality* (klausul kerahasiaan yang berlaku untuk semua). Sebab, bisa terjadi keadaan yang mewajibkan keterbukaan informasi dan hal ini berada di luar kendali otoritas pengadaan, seperti permintaan informasi melalui mekanisme UU KI atau perintah pengadilan.

Klausul kerahasiaan bisa dibatalkan jika pihak-pihak yang berkontrak setuju untuk membuka informasi.

Para pihak yang berkontrak dapat secara sukarela memutuskan membuka informasi kontrak, meskipun terdapat ketentuan terkait kerahasiaan yang dirancang untuk mencegah dibukanya informasi.[47]

40 — Kondisi ketika tidak ada kepentingan publik yang signifikan yang perlu dipenuhi melalui keterbukaan informasi dan saat penyuntingan bisa diterapkan, termasuk: ketentuan yang mewajibkan kontraktor melibatkan dewan kota dalam kontrak mengenai penanganan limbah dan pembelian energi dalam nilai tertentu; definisi laju pengembalian modal (*internal rate of return*/IRR) dari suatu proyek; definisi batas IRR untuk modal proyek; detail teknis mengenai pelaksanaan kerja; informasi lengkap tentang perusahaan yang berpotensi menjadi tujuan akhir hasil daur ulang; kapasitas penyimpanan limbah; informasi lengkap tentang pengoperasian insinerator; ketentuan yang wajib dicantumkan kontraktor jika berkontrak dengan pihak ketiga; aset yang wajib dimiliki kontraktor untuk mengoperasikan fasilitas pengolahan limbah; dan IRR dasar (*base case*).
41— Sebagai contoh, informasi yang dahulu digolongkan rahasia dapat menjadi informasi publik, lihat Mitos #4
42 — Information Commissioner's Office. 2016. How exceptions and the public interest test work in the Environmental Information Regulations. https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1629/eir_effect_of_exceptions_and_the_public_interest_test.pdf and 2017. Commercial interests. https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1185/awareness_guidance_5_annexe_v3_07_03_08.pdf
43 — Information Commissioner's Office. 2016. The Public Interest Test. https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1183/the_public_interest_test.pdf and 2017. Commercial interests. https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1178/awareness_guidance_5_v3_07_03_08.pdf
44 — Information Commissioner's Office. 2017. Commercial interests. https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1185/awareness_guidance_5_annexe_v3_07_03_08.pdf
45 — Information Commissioner's Office. 2017. Information provided in confidence. https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1432163/information-provided-in-confidence-section-41.pdf dan 2017. Commercial interests. https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1185/awareness_guidance_5_annexe_v3_07_03_08.pdf
46 — Termasuk keterbukaan yang diwajibkan oleh bursa saham dan perkara arbitrase. P. Rosenblum & S. Maples. 2009. Contracts Confidential: Ending secret deals in the extractive industries. Revenue Watch Institute http://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/files/contracts.pdf
47 — P. Rosenblum & S. Maples. 2009. Contracts Confidential: Ending secret deals in the extractive industries. Revenue Watch Institute http://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/files/contracts.pdf

MITOS #3: Terdapat informasi yang sensitif secara komersial di dalam dokumen PBJ, sehingga tidak bisa dibuka ke publik

Pendahuluan

Informasi mengenai suatu perusahaan, yang bersifat sensitif secara komersial, dapat merusak kepentingan komersial dan daya saing perusahaan itu jika dibuka. Hal ini berangkat dari pemikiran bahwa inovasi di pasar yang kompetitif hanya dapat terjadi jika ada perlindungan terhadap informasi. Pengembangan suatu hal yang baru menuntut investasi waktu dan uang oleh perusahaan; jika hal ini dibuka ke publik, maka pesaing dapat dengan mudah meniru ide tanpa harus mengeluarkan investasi serupa. Perusahaan pertama merugi, sementara pesaingnya mendapatkan keuntungan, padahal keduanya tidak seharusnya terjadi.[48]

Dengan demikian, membuka informasi komersial yang sensitif bisa menciptakan lingkungan yang tidak kondusif bagi inovasi dan kompetisi. Atas alasan ini, informasi komersial yang sensitif biasanya dikecualikan dari keterbukaan dalam UU KI dan PBJ pemerintah.

Pengecualian tersebut biasanya juga berlaku atas kepentingan komersial yang dimiliki lembaga publik. Hal ini dapat timbul karena lembaga memiliki unit komersial/badan usaha, sehingga terpapar risiko informasi serupa yang dialami penyedia swasta. Selain itu, keterbukaan informasi tertentu pun dapat mengganggu peran pemerintah sebagai pembeli barang/jasa; membuka informasi dapat melemahkan posisi negosiasi pemerintah pada saat ini ataupun di masa mendatang, sehingga sulit bagi lembaga mendapatkan *value for money* yang terbaik.

Informasi komersial yang bisa secara sah dianggap sensitif umumnya terdapat di dalam proposal usaha dan, pada beberapa kasus, di dalam kontrak. Di beberapa negara, proposal pemenang tender merupakan bagian lampiran dari kontrak.

Mitos Terpatahkan

Informasi komersial sensitif yang sah dalam dokumen PBJ perlu dikecualikan agar tidak dibuka.

Apabila terdapat informasi komersial yang secara sah sensitif di dalam dokumen kontrak, *dan tidak ada kepentingan publik yang perlu didahulukan*, maka informasi ini sebaiknya tetap dikecualikan dengan cara disunting. Informasi lain yang tidak sensitif tetap dibuka.

Informasi komersial yang sensitif adalah informasi yang bisa merugikan perusahaan jika dibuka. Untuk menegakkan sensitivitas informasi, harus ada hubungan sebab-akibat yang jelas antara keterbukaan dan potensi kerugian; kerugian bersifat signifikan; dan potensi kerugian harus benar dan konkret.[49]

48 — Lihat juga: Max Planck Institute for Innovation and Competition: www.mpg.de/19404/Innovation_entrepreneurship
49 — Office of the Information and Privacy Commissioner, Canada. 2016. Business Interests of a Third Party. www.oipc.nl.ca/pdfs/Section_39_Revised_Guidance_Document.pdf

Argumen ini sering kali dibesar-besarkan dan diterapkan atas informasi komersial yang tidak secara sah sensitif.

Menurut investigasi yang baru-baru ini dilakukan oleh Badan Akuntabilitas Keuangan Negara Inggris (Public Accounts Committee, selanjutnya disebut 'PAC') di bawah House of Commons (Dewan Rakyat) Inggris, perusahaan swasta yang dikontrak pemerintah justru bersedia membuka informasi yang jauh dari biasanya. Mereka juga bersedia mematuhi banyak permohonan informasi yang diajukan terkait kontrak perusahaan mereka. Dalam pandangan pihak swasta, penolakan terhadap keterbukaan utamanya berasal dari departemen pemerintah.[50]

PAC menyatakan bahwa departemen pemerintah tidak seharusnya "terus menerus menggunakan ketentuan kerahasiaan komersial sebagai alasan menahan informasi kontrak dari penyedia swasta" dan bahwa pemerintah perlu "mengutamakan transparansi, bukan sensitivitas komersial."[51]

Senada dengan hal di atas, menteri kehakiman Slovakia menyatakan bahwa hukum pengadaan mengizinkan pengecualian informasi sensitif untuk tidak dibuka ke publik. Namun, pada praktiknya, pengecualian ini sering digunakan sebagai dasar menahan informasi yang tidak secara sah sensitif.[52]

Suatu informasi perlu ditunjukkan dengan jelas bahwa memang sah sensitif secara komersial, bisa merugikan jika dibuka, dan penyuntingan dilakukan seminimal mungkin.

Lembaga pemerintah perlu menunjukkan alasan suatu informasi disunting dan dasar penggolongannya sebagai informasi komersial sensitif. Hal ini dilakukan di Australia; lembaga pemerintah perlu memberikan keterangan mengenai penyuntingan suatu informasi dari dokumen.[53] Di Inggris, kontrak-kontrak yang dibuka disertai dengan dokumen pemberitahuan penolakan pengungkapan yang menyebutkan alasan penyuntingan informasi.[54]

Namun, mendefinisikan 'informasi komersial sensitif' bisa jadi sulit dilakukan.

Di banyak negara, terdapat hukum persaingan usaha atau hukum komersial yang mendefinisikan informasi yang sensitif secara komersial. Secara umum, informasi dimaksud adalah "informasi khusus yang menyangkut perusahaan dan yang, jika dipertukarkan, bisa berpengaruh terhadap perilaku pesaing di masa mendatang"[55] dan "informasi yang memiliki nilai ekonomi atau bisa menyebabkan kerugian secara ekonomi jika diketahui oleh pihak lain."[56]

Definisi di atas dapat mencakup informasi apa pun mengenai tindakan unik suatu penyedia barang/jasa yang menciptakan keunggulan bagi penyedia itu dan yang tidak diketahui secara umum atau dapat dengan mudah disimpulkan.

Rahasia dagang adalah satu bentuk informasi komersial yang sensitif. Di AS, definisinya adalah: "Rahasia dagang dapat meliputi formula, pola, alat, atau kompilasi informasi apa pun yang digunakan dalam suatu usaha dan yang memberikan [pemiliknya] peluang untuk mengungguli pesaingnya yang memiliki atau menggunakan informasi yang sama."[57] Definisi ini serupa di banyak negara lain. Saat ini, tidak ada prosedur registrasi yang berlaku untuk melindungi rahasia dagang dan tidak ada ketentuan batas waktu perlindungannya. Jika rahasia dagang terungkap, pelanggaran kerahasiaan ini dapat diproses secara hukum di pengadilan.

50 — House of Commons Committee of Public Accounts Contracting out public services to the private sector Forty-seventh Report of Session 2013–14 www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubacc/777/777.pdf. Untuk dicatat, tindakan otoritas pemerintah membuka informasi yang sudah disepakati sebagai rahasia dapat disanggah berdasarkan kontrak dan/atau hukum *common law*; sebaliknya, menyetujui secara keliru suatu informasi sebagai informasi rahasia bisa berakibat sanksi di bawah UU KI. www.cirruspurchasing.co.uk/FOI_guide.pdf
51 — House of Commons Committee of Public Accounts. 2014. Contracting out public services to the private sector. Forty-seventh report of session 2013 - 2014. www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubacc/777/777.pdf
52 — Transparency International Slovakia. 2015. Not in force until published online: What the radical transparency regime of public contracts achieved in Slovakia. www.transparency.sk/wp-content/uploads/2015/05/Open-Contracts.pdf
53 — "Jika suatu dokumen dipublikasikan dan beberapa bagiannya dihapus, dasar penghapusan harus disertakan. Uraian ini perlu meliputi temuan-temuan terkait fakta dan merujuk pada bukti-bukti atau material lain yang menjadi dasar keputusan." Bagian 8 Pedoman UU KI www.oaic.gov.au/resources/freedom-of-information/foi-guidelines/FOI_Guidelines_-_new_compilation_-_Oct_2014.pdf
54 — Sebagai contoh, lihat Open Barnet. 2016. Traffic CCTV contract. https://open.barnet.gov.uk/dataset/traffic-cctv-contract
55 — The Consumer Goods Forum. Competition Law Compliance Guideline. www.theconsumergoodsforum.com/files/TCGF__Competition_Law_Compliance_Guideline.pdf
56 — P. Rosenblum & S. Maples. 2009. Contracts Confidential: Ending secret deals in the extractive industries. Revenue Watch Institute http://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/files/contracts.pdf
57 — United States Department of Labor, Occupational Safety and Health Administration. Lihat: www.osha.gov/dsg/hazcom/appendix_e.pdf

Rahasia dagang berbeda dari hak paten.[58] Hak paten bisa didapatkan seseorang atas suatu inovasi dan inovasi itu harus dijelaskan secara terperinci di dalam dokumen paten. Jika permohonan paten dikabulkan, pemiliknya akan menerima sertifikat yang menyatakan hak eksklusif sang pemilik mulai dari tanggal paten terdaftar hingga batas waktu tertentu. Penggunaan paten dilindungi, tetapi perinciannya adalah informasi publik: setelah hak paten diterbitkan, maka keterangan tentang inovasi dan pemiliknya akan diumumkan. Paten atas suatu inovasi tidak bisa disertai dengan kerahasiaan atau non-keterbukaan informasi paten. Singkatnya, paten melindungi pemiliknya dari persaingan dengan memberikan sang pemilik hak penggunaan selama waktu tertentu, namun perincian benda atau gagasan yang dipatenkan harus transparan. Selanjutnya, setelah batas waktu paten berakhir, temuan itu boleh dimanfaatkan oleh siapa saja.

Sementara itu, rahasia dagang bisa berupa temuan atau proses manufaktur yang tidak memenuhi kriteria paten, sehingga hanya dapat dilindungi sebagai rahasia dagang. Hal ini biasanya berlaku untuk informasi daftar pelanggan atau proses manufaktur yang tidak cukup untuk disebut temuan (*invention*), sehingga hak patennya tidak dapat dikabulkan. Di samping itu, perusahaan dapat memilih tidak mematenkan temuannya karena tidak ingin informasi apa pun terungkap—sehingga temuan dipertahankan sebagai rahasia dagang. Satu contoh dari hal ini adalah resep minuman Coca Cola.

Ada pula informasi rahasia yang mengandung materi hak cipta, yang dilindungi oleh hukum hak cipta dan hukum tentang informasi rahasia. Sebagai contoh, seorang individu pengembang program komputer bisa mengomersialisasikan produknya, tetapi tetap merahasiakan arsitektur, algoritma, dan *source code* program.

Semua rahasia dagang adalah informasi yang *sensitif* secara komersial, tetapi tidak semua informasi komersial sensitif adalah rahasia dagang. Untuk menentukan di antara keduanya, maka harus ada argumentasi memadai yang menunjukkan bahwa dengan membuka suatu informasi berpotensi merugikan kepentingan atau daya saing perusahaan. Beberapa negara mewajibkan penyediaan bukti potensi kerugian untuk mencegah dibukanya informasi komersial.

UU PBJ Pemerintah di Ukraina (2015, Pasal 27) mengatur dengan cukup spesifik mengenai informasi yang dapat dianggap sensitif secara komersial.[59] UU ini menyatakan, setelah tender ditutup, "*informasi yang secara wajar digolongkan oleh peserta tender sebagai informasi rahasia*[60] *tidak akan menjadi objek keterbukaan. Informasi rahasia tidak termasuk informasi tentang usulan harga, kriteria evaluasi lain, kondisi teknis, spesifikasi teknis, dan dokumen yang menerangkan kepatuhan barang/jasa terhadap kriteria kualifikasi* [...]."

Dari uraian di atas, dapat dilihat bahwa menentukan keabsahan sensitivitas suatu informasi secara komersial tidak selalu mudah dilakukan. Bisa jadi, kesulitan inilah yang mendorong staf lembaga pengadaan pemerintah di beberapa negara untuk mengambil sikap tidak membuka informasi proses pengadaan barang/jasa. Apabila lembaga pemerintah membuka informasi yang secara sah rahasia, tindakan itu bisa menimbulkan gugatan berdasarkan kontrak dan/atau hukum. Di sisi lain, keliru menerima informasi sebagai informasi rahasia dapat menimbulkan sanksi berdasarkan hukum KI.[61]

Dalam hal proses PBJ pemerintah, di Inggris,[62] sebagian besar perselisihan yang terjadi di pengadilan atau yang mengikuti mekanisme penyelesaian sengketa lain adalah mengenai informasi yang diperdebatkan sebagai informasi komersial sensitif: harga *line item*, model keuangan, analisis biaya yang terperinci, margin keuntungan, desain produk, struktur harga, spesifikasi teknis, biaya tenaga kerja, imbal hasil, perincian tentang rezim asuransi dan pertanggungjawaban hukum, proses produksi, daftar pelanggan, daftar penyedia, daftar klien, metode penjualan, metode distribusi, informasi subkontrak, penjelasan terperinci mengenai cara perusahaan memenuhi persyaratan tender, dan keterangan lain tentang jaminan dan garansi keuangan.

58 — Paten dan rahasia dagang adalah hak kekayaan intelektual (HAKI). HAKI adalah istilah payung untuk berbagai jenis aset tidak berwujud, yang hak kepemilikannya dapat diajukan oleh individu. Kekayaan intelektual memiliki beberapa bentuk. Beberapa yang paling utama adalah: paten, hak cipta, merek dagang, dan rahasia dagang. Masing-masing bentuk KI ini memiliki implikasi hukum yang sangat berbeda dari satu sama lain.
59 — Suatu kajian terhadap informasi perjanjian PBJ pemerintah di Ukraina, yang dilakukan untuk laporan ini, menunjukkan bahwa informasi komersial sensitif dalam 85 persen tender terbuka tidak diungkap. Departemen Pengadaan Pemerintah Ukraina, Kementerian Pembangunan Ekonomi dan Perdagangan, 2017.
60 — Biasanya, kontraktor diminta menunjukkan di dalam proposalnya informasi yang mereka anggap sensitif secara komersial dan perlu dikecualikan agar tidak dibuka. Bergantung pada kebijakan di suatu negara, otoritas pengadaan pemerintah kemudian melakukan penilaian untuk memutuskan mengikuti, atau tidak mengikuti, rekomendasi kontraktor.
61 — Office of Government Commerce. FOI (Civil Procurement) Policy and Guideline. Version 1.1. www.cirruspurchasing.co.uk/FOI_guide.pdf
62 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.

Pada akhir subbab ini, disajikan Tabel 3 yang mencoba mengidentifikasi ciri-ciri informasi yang biasanya dianggap sensitif dan yang tidak.

Informasi yang dianggap sensitif secara komersial bergantung pada keadaan.

Sering kali, kondisi tertentu memengaruhi penentuan informasi yang dapat dianggap sensitif secara komersial dan yang tidak. Informasi yang sama bisa sensitif atau tidak sensitif dalam kondisi berbeda. Atau, mengutip komisioner informasi Irlandia: "*Tidak ada satu pun data tender yang dapat dikategorikan sebagai objek keterbukaan atau pengecualian informasi. Setiap data harus dipertimbangkan kasus per kasus dan memperhitungkan kondisi yang relevan.*"[63]

Sebagai contoh: jika terdapat proyek yang belum pernah dilakukan sebelumnya, maka kontrak dengan penyedia lain (dan lembaga pemerintah lain) di masa mendatang tidak akan bisa disamakan dengan kontrak saat ini; kontrak baru akan membutuhkan analisis biaya dan sumber daya yang berbeda (yang juga berfluktuasi mengikuti perkembangan pasar). Dengan demikian, argumen bahwa keterbukaan informasi proses PBJ, seperti membuka biaya yang berlaku untuk proyek pada saat ini, akan merugikan kepentingan komersial kontraktor di masa mendatang sulit dibenarkan.

Menurut Kantor Komisioner Informasi di Kanada,[64] informasi tentang penawaran pemenang tender memang dapat memberikan pesaing pengetahuan baru tentang penetapan harga yang kompetitif. Namun, pengetahuan ini tidak menjamin pesaing akan menang dalam tender berikutnya. Perhitungan harga dipengaruhi banyak faktor yang berbeda-beda antar-perusahaan. Faktor itu pun tidak statis dan berubah dari tahun ke tahun. Dengan pertimbangan ini, Kantor Komisioner Informasi Kanada telah berkali-kali membuka salinan lengkap dokumen penawaran, setelah menentukan bahwa harga (seperti harga kontrak agregat dan harga per unit) yang dicantumkan di dalam penawaran, proposal, dan kontrak bukan merupakan informasi komersial sensitif.

Hal-hal yang dianggap informasi komersial sensitif pun dapat berubah seiring dengan perkembangan hukum yurisprudensi di suatu negara.

Sebagian besar informasi komersial sensitif tidak selamanya sensitif.

Sebagian besar informasi pengadaan bersifat sensitif hanya untuk waktu tertentu—setelahnya, informasi tetap perlu dibuka. Periode waktu amat beragam dan bergantung pada jenis informasi PBJ, sifat perjanjian, dan jenis sektor atau proyek. Di sebagian besar negara, peserta tender diminta menandai informasi di dalam proposal dan kontrak yang mereka anggap sensitif secara komersial, justifikasi, dan durasi sensitivitas informasi.[65,66]

Tinjauan terhadap dokumen-dokumen proses pengadaan untuk laporan ini menunjukkan bahwa sebagian besar informasi PBJ dirahasiakan selama durasi kontrak atau (secara agak arbitrari) selama 36 bulan. Rahasia dagang atau informasi struktur biaya yang terperinci bisa jadi dikategorikan sensitif untuk periode yang jauh lebih lama.

Dalam proses tender, keterbukaan informasi penawaran sebelum pemenang kontrak ditetapkan akan merugikan daya saing kontraktor. Sebab itulah, proposal keuangan, data teknis, dan harga tidak diumumkan sampai pemenang ditetapkan.[67]

63 — Office of the Information Commissioner. 2016. Guidance Note: Freedom of Information Act 2014 Section 36 - Commercially Sensitive Information. www.oic.gov.ie/en/publications/guidance/section-36.pdf
64 — Business Interests of a Third Party, Office of the Information and Privacy Commissioner, Canada www.oipc.nl.ca/pdfs/Section_39_Revised_Guidance_Document.pdf
65 — Lihat Information Commissioner's Office. 2015. Transparency in outsourcing: a roadmap. https://ico.org.uk/media/1043531/transparency-in-outsourcing-roadmap.pdf
66 — Di beberapa negara, seperti Inggris dan Australia, informasi yang ditandai penyedia sebagai informasi komersial sensitif, tetap tunduk terhadap uji kepentingan publik, dan pemerintah bisa tidak menyetujui kategorisasi informasi, kemudian membuka informasi itu. Di negara seperti Spanyol dan Kolombia, pemerintah tidak bisa menyanggah kategorisasi informasi oleh penyedia, sehingga wajib mempertahankan kerahasiaan informasi sesuai usulan penyedia.
67 — Komisioner Informasi Irlandia, misalnya, menyatakan: "Pertama, lembaga pemerintah diwajibkan memperlakukan semua tender sebagai informasi rahasia setidaknya hingga pemenang kontrak ditetapkan. Kedua, harga tender bisa jadi dianggap sebagai rahasia dagang selama kurun kompetisi tender, tetapi harga-harga historis hanya dapat dianggap rahasia dagang dalam keadaan sangat khusus." Office of the Information Commissioner. 2016. Guidance Note: Freedom of Information Act 2014 Section 36 - Commercially Sensitive Information. www.oic.gov.ie/en/publications/guidance/section-36.pdf

Informasi kontrak yang dahulu dianggap sensitif secara komersial juga mungkin akan menjadi informasi publik. Hal ini berlaku, misalnya, untuk rencana merger dan akuisisi yang dinegosiasikan secara rahasia selama kontrak belum ditetapkan, namun kemudian diumumkan kepada publik setelah ditandatangani. Setelah menjadi informasi publik, informasi itu tidak dapat lagi dianggap sensitif secara komersial.

Saat menentukan apakah suatu informasi benar sensitif secara komersial, instansi pemerintah perlu mempertimbangkan apakah informasi tersebut sudah diketahui oleh pelaku usaha lain (pihak kompetitor).

Informasi yang berada di ranah publik tidak bisa dianggap sensitif secara komersial. Contoh informasi ini adalah informasi tentang produk, kondisi keuangan, dan manajemen perusahaan yang harus disampaikan ke bursa (untuk perusahaan terdaftar), laporan tahunan, dan laporan audit.[68]

Penelitian juga menunjukkan bahwa, terlepas dari wacana yang beredar, para pelaku industri migas sering kali saling mengetahui termin keuangan dalam kontrak dan margin laba.[69] Artinya, tidak ada kerugian yang akan timbul jika informasi ini diungkapkan sebagai bagian dari dokumen PBJ pemerintah.

Selain itu, ada sejumlah basis data daring yang berisi daftar jasa penyedia berikut dengan tarif, harga, dan syarat dan ketentuan layanan. Tujuan basis data ini adalah memudahkan kegiatan pengadaan lembaga pemerintah. Basis data ini dapat diakses oleh umum, sehingga informasi di dalamnya sulit dikatakan sebagai informasi komersial sensitif. Contoh basis data ini adalah G-Cloud di Inggris, yang dibuat untuk memudahkan PBJ pemerintah bidang teknologi informasi (TI) dengan menggunakan komputasi awan.[70] Data G-Cloud tidak hanya mencakup layanan dan harga yang ditawarkan perusahaan multinasional seperti Google dan Amazon, tetapi juga usaha kecil dan menengah Inggris. Di AS, Lembaga Layanan Umum (*General Services Administration*) dan badan digitalnya, 18F, membuat suatu perangkat—daring dan bisa diakses siapa saja—untuk memudahkan pejabat pemerintah melakukan riset pasar dan analisis harga terhadap tenaga kerja profesional.[71] Perangkat ini mendata nama-nama penyedia jasa dan harga layanan per jam untuk berbagai jenis pekerjaan dan tingkat keahlian.

Di sisi lain, wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini mengindikasikan bahwa saat perusahaan-perusahaan mendirikan perusahaan patungan (*joint ventures*, JV) atau perusahaan penugasan khusus (*special purpose vehicles,* SPV) untuk melaksanakan proyek di sektor pemerintah, informasi yang dibuka di antara mitra kerja sama hanyalah analisis biaya dan harga secara umum. Analisis biaya yang lebih terperinci tetap tidak diketahui antarmitra/pesaing.

Struktur biaya pun dapat berbeda-beda bergantung pada proyek. Untuk jasa perekayasaan, misalnya, suatu perusahaan mungkin memberikan harga lebih tinggi untuk proyek jangka pendek dibandingkan proyek jangka panjang, atau membuat keputusan harga yang strategis untuk proyek tertentu karena ingin memasuki pasar baru atau meningkatkan peluangnya mendapatkan proyek di masa mendatang. Responden penelitian menyatakan bahwa harga yang dicantumkan oleh perusahaan pesaing di dalam penawarannya tidak pernah dapat dipastikan, meskipun harga yang pernah diajukan untuk proyek serupa sudah diketahui.

68 — P. Rosenblum & S. Maples. 2009. Contracts Confidential: Ending secret deals in the extractive industries. Revenue Watch Institute http://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/files/contracts.pdf
69 — P. Rosenblum & S. Maples. 2009. Contracts Confidential: Ending secret deals in the extractive industries. Revenue Watch Institute http://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/files/contracts.pdf and House of Commons Committee of Public Accounts. 2014. Contracting out public services to the private sector. Forty-seventh report of session 2013 - 2014. www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubacc/777/777.pdf
70 — Lihat situs Digital Marketplace www.digitalmarketplace.service.gov.uk/g-cloud/search?q=amazon
71 — Lihat situs Contract-Awarded Labor Category https://calc.gsa.gov/

Bergantung pada hasil uji kepentingan publik, informasi komersial sensitif mungkin akan harus dibuka.

Di negara-negara seperti Denmark, Prancis, dan Jerman, suatu informasi hanya perlu ditetapkan sebagai informasi komersial sensitif (yaitu yang berpotensi menimbulkan kerugian) untuk mencegah informasi tersebut dibuka ke publik. Namun, ada pula negara-negara seperti Australia, Kanada, India, Inggris, Irlandia, dan Selandia Baru yang menerapkan uji kepentingan publik sebelum memutuskan membuka informasi (atau sebaliknya).[72]

Dalam suatu contoh kasus di India, dalam perkara Negara Bagian Jharkhand dan Anr melawan Navin Kumar Sinhga dan Anr., pengadilan tinggi Jharkhand memberikan pendapatnya atas berbagai dokumen yang diserahkan peserta tender dan apakah informasi itu bersifat komersial sensitif. Pengadilan menyatakan, "*setelah keputusan penetapan pemenang tender ditentukan, maka tidak ada lagi pembenaran terhadap kerahasiaan tender. Masyarakat berhak tahu dasar keputusan yang diambil. Jika undangan tender diterbitkan oleh badan publik dan, setelah mempertimbangkan dokumen tender, kelayakan suatu tender atau peserta tender ditetapkan, maka dokumen tender itu tidak bisa dirahasiakan, hal ini termasuk setelah tender diputuskan dan perintah kerja diterbitkan atas dasar akan mengarah pada terbukanya rahasia dagang atau rahasia komersial. Jika lembaga pemerintah menolak membuka dokumen, maka tujuan dari UU ini tidak akan dapat dipenuhi. Lebih dari itu,* ***keterbukaan informasi yang demikian dilakukan atas dasar kepentingan publik****, dan akan menunjukkan transparansi kegiatan Pemerintah"* (penebalan ditambahkan).

Dalam uji kepentingan publik, lembaga pemerintah menilai seberapa besar manfaat keterbukaan (misalnya: peningkatan akuntabilitas dan dasar evaluasi *value for money* terkait penggunaan dana pajak) dibandingkan dengan tidak membuka informasi (misalnya untuk mencegah kerugian yang mungkin timbul). Jika manfaat kepentingan publik dinilai lebih besar, maka suatu informasi akan dibuka meskipun informasi itu adalah informasi komersial sensitif, dan oleh karenanya berpotensi menimbulkan kerugian.[73] Dengan demikian, informasi komersial sensitif bisa saja dibuka dalam suatu situasi, tetapi dirahasiakan dalam situasi lain.

Perumusan kepentingan publik secara kualitas dan kuantitas bukan ilmu pasti. Keputusan bergantung pada kondisi khusus dan perkiraan terukur dari potensi dampak membuka informasi komersial sensitif.

Akan tetapi, perlu digarisbawahi bahwa tim peneliti tidak menemukan contoh kerugian yang dialami kontraktor akibat dibukanya informasi PBJ secara utuh, termasuk informasi yang oleh kontraktor dianggap komersial sensitif—tetapi diputuskan sebaliknya oleh pemerintah.

Dalam hal terdapat hukum yang jelas bahwa informasi seputar harga, ketentuan kontrak, dan informasi sejenis lainnya akan dipublikasikan, para peserta tender mematuhi hal ini melalui partisipasi mereka. Dalam wawancara, beberapa mitra menyampaikan bahwa, "jika suatu perusahaan tidak ingin transparan, perusahaan tidak perlu ikut dalam tender."

Tabel 3 memberikan gambaran umum tentang informasi proses PBJ yang biasanya dianggap sensitif dan tidak sensitif.

Untuk diperhatikan, kondisi yang menentukan sensitif atau tidaknya informasi dapat berubah (sebab itu, digunakan kata "biasanya"), dan hasil uji kepentingan publik—sesuai situasi yang menyertainya—bisa membatalkan kerahasiaan.

Hal lain yang penting dicatat adalah keterbukaan informasi PBJ memperhatikan periode waktu: semua informasi yang dianggap informasi komersial sensitif tidak akan selamanya sensitif. Untuk kepentingan laporan ini, tabel berikut menelaah sensitivitas komersial *pada titik penetapan pemenang kontrak.*

72 — Information Commissioner's Office. 2016. The Public Interest Test. https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1183/the_public_interest_test.pdf
73 — Information Commissioner's Office. 2016. How exceptions and the public interest test work in the Environmental Information Regulations https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1629/eir_effect_of_exceptions_and_the_public_interest_test.pdf

TABEL 3:

INFORMASI PBJ
YANG BERSIFAT SENSITIF SECARA KOMERSIAL DAN YANG TIDAK SENSITIF

Jenis informasi kontrak	Biasa-nya sensitif	Biasa-nya tidak sensitif	Komentar
PERNYATAAN ANGKA TERKAIT SYARAT-SYARAT NEGOSIASI	✓		*Termasuk: pernyataan kenaikan tarif, biaya jika kinerja di bawah target (underperformance), nilai asuransi dan ganti rugi, dll. Kuncinya ada pada angka yang merupakan hasil negosiasi. Membuka nilai harga ini bisa membuka informasi sensitif mengenai risiko yang ditanggung pemerintah dan kontraktor, dan bisa berpengaruh negatif terhadap negosiasi kedua belah pihak di kemudian hari.*
MODEL KEUANGAN YANG TERPERINCI	✓		*Informasi ini utamanya terdapat dalam proyek infrastruktur besar dan KPBU. Model keuangan dibutuhkan untuk kepentingan evaluasi dan uji tuntas (due diligence) dan biasanya meliputi perincian harga yang kompleks, yang menyiratkan cara pendapatan dihasilkan dan proyek didanai. Seluruh (atau sebagian) model keuangan, termasuk rumus dan input, biasanya dianggap sensitif secara komersial.*
HASIL MODEL KEUANGAN		✓	*Hasil-hasil model keuangan perlu dibuka agar publik tahu nilai yang dibayarkan pemerintah dan manfaat yang akan diterima pemerintah dari suatu proyek.*
NILAI GANTI RUGI WAJIB (TIDAK BISA DINEGOSIASIKAN)		✓	*Di sebagian proyek, nilai ganti rugi ditentukan berdasarkan skala proyek. Biasanya, kriteria prakualifikasi atau evaluasi tender menyertakan nilai ganti rugi minimal yang menjadi penentu gugur/lulus penilaian.*
KETENTUAN GANTI RUGI DI DALAM KONTRAK		✓	*Ketentuan ganti rugi di dalam kontrak bukan informasi sensitif secara komersial.*
CATATAN NEGOSIASI	✓		*Catatan negosiasi kontrak di antara instansi pemerintah dengan kontraktor biasanya dianggap informasi sensitif secara komersial.*
CATATAN NEGOSIASI DENGAN PIHAK KETIGA	✓		*Catatan negosiasi antara kontraktor dan pihak ketiga (seperti subkontraktor) biasanya dianggap informasi sensitif secara komersial.*
JENIS DAN BATASAN ASURANSI WAJIB (TIDAK BISA DINEGOSIASIKAN)		✓	*Di sebagian proyek, nilai asuransi ditentukan berdasarkan skala proyek. Biasanya, kriteria prakualifikasi atau evaluasi menyertakan nilai ganti asuransi minimal yang menjadi penentu gugur/lulus penilaian.*
ANALISIS BIAYA/STRUKTUR HARGA TERPERINCI	✓		*Komponen ini tidak merujuk kepada harga pasar (yang biasanya merupakan pengetahuan umum dan bukan informasi sensitif secara komersial), melainkan perincian biaya yang ditanggung kontraktor untuk membuat produk atau menyediakan jasanya. Perincian termasuk margin keuntungan, harga line item, dan biaya overhead.*
HARGA PER UNIT		✓	*Jika suatu kontrak terdiri dari beberapa jenis barang atau jasa, harga per barang atau jasa biasanya tidak dianggap informasi sensitif secara komersial.*
HARGA TOTAL/BIAYA KONTRAK		✓	*Total harga/biaya kontrak bukan informasi sensitif secara komersial.*

Jenis informasi kontrak	Biasa-nya sensitif	Biasa-nya tidak sensitif	Komentar
MARGIN KEUNTUNGAN	✓		*Margin keuntungan adalah salah satu komponen perincian biaya suatu produk atau jasa. Jika harga suatu jasa atau produk terdiri dari beberapa komponen, maka setiap komponen biasanya dianggap informasi sensitif secara komersial.*
BIAYA *OVERHEAD*	✓		*Biaya overhead adalah salah satu komponen perincian biaya suatu produk atau jasa. Jika harga suatu jasa atau produk terdiri dari beberapa komponen, maka setiap komponen biasanya dianggap informasi sensitif secara komersial.*
METODOLOGI DAN PENDEKATAN		✓	*Komponen ini bisa meliputi deskripsi terperinci mengenai produk atau inovasi jasa, atau deskripsi terperinci tentang cara perusahaan memenuhi persyaratan tender. Dalam proyek TI atau infrastruktur yang kompleks, misalnya, instansi penyelenggara PBJ perlu mengetahui strategi yang diusulkan kontraktor untuk dapat memenuhi target kinerja secara efisien dan efektif dari segi biaya. Informasi dimaksud bisa berupa penggunaan piranti lunak tertentu, pengalaman perusahaan dari proyek terdahulu yang serupa, dll. Biasanya, sebagian—tetapi tidak semua—informasi ini bersifat sensitif secara komersial. Informasi tentang metode atau pendekatan pemenuhan kinerja, misalnya, bisa jadi informasi sensitif secara komersial karena dapat mengganggu negosiasi tender bagi kontraktor di masa mendatang. Akan tetapi, tidak semua merupakan informasi sensitif. Beberapa informasi tentang proyek terdahulu juga biasanya informasi sensitif secara komersial (bergantung pada detail proyek), tetapi tidak semua.*
ATURAN SUBKONTRAK DAN NAMA-NAMA SUBKONTRAKTOR		✓	*Kontraktor biasanya diminta menyebutkan perusahaan mana yang akan menjadi subkontraktor agar proyek bisa terlaksana. Hal ini penting untuk diketahui oleh instansi penyelenggara PBJ, terutama jika nilai kontrak yang signifikan diserahkan ke subkontraktor. Instansi penyelenggara PBJ bisa meminta kejelasan pengaturan subkontrak dan kemampuan kontraktor mengelola rantai pasok untuk memastikan proyek dilaksanakan sesuai jadwal dan anggaran. Pengaturan subkontrak dianggap informasi sensitif secara komersial hanya dalam kasus-kasus istimewa. Patut diketahui bahwa kebijakan dan inisiatif keterbukaan informasi rantai pasok yang bertujuan mengatasi perbudakan modern (misalnya di California, Prancis, dan Inggris) mewajibkan pengaturan subkontrak dijadikan informasi publik. Beberapa perusahaan di sektor garmen (termasuk Nike, Timberland, dan Puma) telah melaksanakan keterbukaan informasi ini secara sukarela dan tanpa mengalami kerugian komersial—dahulu, perusahaan-perusahaan ini menyatakan bahwa informasi rantai pasok adalah informasi sensitif secara komersial. Di Australia, Peraturan Pengadaan tahun 2014 mewajibkan kontraktor membuka nama-nama subkontraktornya.*
PENGATURAN HARGA DALAM SATU RANTAI PASOK	✓		*Informasi tentang harga yang dibayarkan kontraktor untuk mendapatkan barang atau jasa yang mereka sediakan, atau cara kontraktor menentukan harga yang ditawarkan, biasanya dianggap informasi sensitif secara komersial.*
KETERANGAN TENTANG PROSES HUKUM YANG SEDANG BERJALAN, YANG INFORMASINYA TIDAK ADA DI DOMAIN PUBLIK	✓		*Kriteria prakualifikasi dan evaluasi mungkin meminta peserta tender menyatakan apakah perusahaan sedang terlibat dalam litigasi terkait wanprestasi atau masalah lain terkait kontrak. Peserta tender juga diminta menyediakan keterangan terperinci mengenai perkara yang dihadapinya. Informasi litigasi yang tidak berada di domain publik bersifat rahasia dan sensitif. Pengungkapan informasi ini bisa menghambat penyidikan yang sedang berjalan.*
PERKARA HUKUM MASA LALU YANG INFORMASINYA ADA DI DOMAIN PUBLIK		✓	*Kriteria prakualifikasi dan evaluasi mungkin meminta peserta tender menyatakan apakah perusahaan pernah terlibat dalam litigasi terkait wanprestasi atau masalah lain terkait kontrak. Peserta tender akan diminta menjelaskan duduk perkaranya dan resolusi perkara. Keterangan tentang perkara pengadilan dan litigasi yang sudah berlalu adalah informasi publik serta dapat menjadi sumber informasi penting bagi pemerintah dan pembayar pajak. Dengan demikian, perkara pengadilan di masa lalu yang ada di domain publik bukan informasi yang sensitif secara komersial.*
RENCANA MERGER DAN/ ATAU AKUISISI YANG BELUM TERSEDIA DI DOMAIN PUBLIK	✓		*Ada kalanya, peserta tender diminta menerangkan apakah ada rencana merger dan akuisisi yang berdampak terhadap perusahaan; rencana merger atau akuisisi juga mungkin merupakan bagian penting dari solusi peserta tender terhadap pelaksanaan proyek. Rencana merger dan akuisisi yang tidak ada di domain publik adalah informasi sensitif secara komersial.*
RAHASIA DAGANG	✓		*Rahasia dagang adalah informasi sensitif secara komersial.*
SEMUA INFORMASI YANG ADA DI DOMAIN PUBLIK		✓	*Informasi yang tersedia di domain publik bukan informasi sensitif secara komersial.*

TABEL 3:

Jenis informasi kontrak	Biasa-nya sensitif	Biasa-nya tidak sensitif	Komentar
INFORMASI KINERJA MENURUT KONTRAK YANG SEDANG BERLAKU		✓	*Informasi kinerja bukan informasi sensitif secara komersial.*
INFORMASI KINERJA DI MASA LALU		✓	*Informasi kinerja di masa lalu bukan informasi sensitif secara komersial.*
RENCANA USAHA DAN INVESTASI	✓		*Rencana ini biasanya menguraikan cara kontraktor mendapatkan imbal keuangan dari proyek. Detail dalam rencana ini bisa dianggap sebagai informasi sensitif secara komersial.*
PROPOSAL PESERTA PEMENANG		✓	*Di luar informasi-informasi sensitif secara komersial yang terdapat di proposal, proposal pemenang tender tidak lagi merupakan informasi sensitif secara komersial setelah proses tender ditutup. Sebagian besar kontrak menyertakan proposal ini sebagai lampiran.*
PROPOSAL PESERTA YANG KALAH		✓	*Di luar informasi-informasi sensitif secara komersial yang terdapat di proposal, proposal peserta yang kalah bukan lagi merupakan informasi sensitif secara komersial setelah proses tender ditutup.*
JAMINAN KINERJA DAN KEUANGAN		✓	*Jaminan kinerja dan keuangan bukan merupakan informasi sensitif secara komersial.*
KINERJA INDIKATOR UTAMA / MATRIKS KINERJA		✓	*Kinerja indikator utama dan matriks kinerja untuk mengukur kinerja proyek bukan merupakan informasi sensitif secara komersial.*
KETENTUAN YANG MENERANGKAN PENANGANAN HAK KEKAYAAN INTELEKTUAL		✓	*Ketentuan yang menjelaskan penanganan hak kekayaan intelektual bukan merupakan informasi sensitif secara komersial.*
PENGATURAN PEMBAYARAN		✓	*Pengaturan pembayaran menurut kontrak bukan merupakan informasi sensitif secara komersial.*
GANTI RUGI YANG TELAH DITENTUKAN NILAINYA *(LIQUIDATED DAMAGES)*		✓	*Kontrak biasanya meliputi kewajiban kontraktor untuk membayar ganti rugi yang nilainya telah ditetapkan (liquidated damages) kepada instansi pemerintah penyelenggara PBJ dalam hal terjadi pelanggaran kontrak—misalnya, kontraktor gagal menyelesaikan pekerjaan sesuai jadwal yang tertera di dalam kontrak. Liquidated damages bukan penalti, melainkan nilai yang ditentukan di awal saat kontrak disepakati dan dihitung berdasarkan kerugian aktual yang mungkin ditanggung klien jika kontraktor gagal memenuhi tenggat proyek. Liquidated damages juga umumnya berupa nilai tetap yang dibayarkan per hari atau per minggu oleh kontraktor dan bukan merupakan informasi komersial sensitif.*
MEKANISME INSENTIF		✓	*Mekanisme ini bisa meliputi rencana untuk mengelola underperformance, struktur imbalan bagi penyelesaian lebih cepat, dll. Mekanisme insentif biasanya bukan merupakan informasi sensitif secara komersial, kecuali nilai insentif hasil negosiasi yang tercantum di dalamnya.*
KONTRAK		✓	*Suatu kontrak bukanlah informasi komersial sensitif, kecuali untuk komponen-komponen kontrak yang disepakati oleh kontraktor dan pemerintah. Instansi penyelenggara PBJ dan peserta tender tidak bisa bersepakat untuk merahasiakan keseluruhan isi kontrak atas dasar informasi sensitif secara komersial.*
RISIKO KERUGIAN SIGNIFIKAN TERHADAP LINGKUNGAN ATAU KESEHATAN DAN KESELAMATAN MASYARAKAT		✓	*Lembaga yang berkontrak perlu mengungkapkan risiko kerugian apa pun yang signifikan terhadap lingkungan atau kesehatan dan keselamatan masyarakat terkait suatu proyek, karena informasi ini merupakan kepentingan publik.*

MITOS #4: Dokumen PBJ mengandung informasi menyangkut keamanan negara, sehingga tidak dapat dibuka

Pendahuluan

Menurut sebagian besar UU KI, alasan keamanan nasional dapat menjadi salah satu alasan pengecualian pengungkapan. Jika keterbukaan informasi kontrak tertentu diperkirakan bisa melemahkan keamanan nasional, informasi ini biasanya dikecualikan dan tidak dibuka.

Di AS, alasan pengecualian yang terkait keamanan nasional berlaku atas urusan pertahanan dan hubungan luar negeri. Konsep yang sama terdapat di dalam Prinsip-Prinsip Tshwane tentang Keamanan Nasional dan Hak terhadap Informasi.[74] Prinsip-Prinsip Tshwane secara khusus dibuat sebagai sumber rujukan tentang penyeimbangan kepentingan publik terhadap informasi dan keamanan nasional. UU KI di beberapa negara lain memiliki pengecualian tersendiri untuk keamanan nasional, pertahanan, dan hubungan luar negeri. Dalam subbab ini, keamanan nasional turut meliputi pertahanan dan hubungan luar negeri.

Biasanya, peraturan pengadaan bidang pertahanan berlaku atas pengadaan alat-alat militer. Daftar peralatan bisa berbeda-beda di setiap negara, sebaiknya tersedia untuk publik, dan biasanya meliputi persenjataan, amunisi, tank, kapal perang, pesawat tempur atau agen biologi, piranti lunak tertentu dan teknologi militer. Kewajiban transparansi dalam peraturan pengadaan bidang pertahanan biasanya terbatas dibandingkan dengan kewajiban yang sama di peraturan PBJ umum pemerintah.

Kementerian pertahanan juga dapat mengadakan peralatan nonmiliter. Peralatan ini bisa dianggap sensitif jika memiliki kelas keamanan setingkat "rahasia" (*secret*) atau "sangat rahasia" (*top secret*). Dalam hal ini, peraturan yang berlaku adalah peraturan pengadaan pertahanan.[75] Kelas keamanan informasi diterapkan kasus per kasus oleh lembaga pertahanan. Setiap negara memiliki peraturan dan sistem klasifikasi informasinya sendiri. Tingkat klasifikasi umumnya dikaitkan dengan tingkat dan potensi bahaya yang ditimbulkan oleh keterbukaan informasi. Meskipun peraturan dan proses klasifikasi informasi perlu disediakan kepada publik,[76] hasil proses itu dan daftar informasi yang diklasifikasikan tidak dibuka. Jika pengadaan dilakukan atas barang/jasa pertahanan yang tidak sensitif, maka peraturan yang berlaku adalah peraturan pengadaan umum.

74 — Prinsip-Prinsip Global tentang Keamanan Nasional dan Hak Terhadap Informasi (Prinsip-Prinsip Tshwane) disepakati pada Juni 2013 oleh 22 organisasi dan lembaga akademis di seluruh dunia. Berasarkan proses konsultasi selama lebih dari dua tahun dengan aktor pemerintah, sektor keamanan, dan masyarakat sipil, 22 pihak ini menyusun pedoman yang terperinci mengenai batasan wajar kerahasiaan, peran pelapor (*whistleblower*), dan isu-isu lain. Pedoman ini juga menjawab pertanyaan mengenai cara memastikan akses publik kepada informasi pemerintah tanpa membahayakan upaya-upaya sah untuk melindungi masyarakat dari ancaman keamanan nasional. Prinsip-Prinsip Tshwane berangkat dari kerangka dan praktik hukum internasional dan nasional. Tujuan penyusunannya adalah memberikan panduan bagi semua pihak yang terlibat menyusun, merevisi, atau melaksanakan peraturan perundang-undangan atau kebijakan terkait. Open Society Foundations. 2013. The Tshwane Principles on National Security and the Right to Information: An Overview in 15 points. Fact Sheet. www.opensocietyfoundations.org/fact-sheets/tshwane-principles-national-security-and-right-information-overview-15-points

75 — Dibutuhkan langkah-langkah khusus untuk menyertakan informasi rahasia (classified) ke dalam proses PBJ pemerintah. Suatu kementerian pertahanan biasanya menambahkan lampiran pada dokumen tender dan menyatakan bahwa peserta tender dan seluruh karyawan mereka perlu memiliki level akses/akreditasi tertentu agar bisa menerima informasi pengadaan yang bersifat rahasia

76 — Lihat, misalnya, Cabinet Office. 2014. Government Security Classifications. Version 1.0. www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/251480/Government-Security-Classifications-April-2014.pdf

Kebijakan di setiap negara dalam hal di atas dapat berbeda cukup signifikan. Di Nigeria, misalnya, peraturan PBJ pemerintah dan UU KI mengecualikan seluruh pengadaan di bidang militer—yang berarti berlaku atas semua belanja anggaran di bawah bidang pertahanan, termasuk barang/jasa yang tidak sensitif.[77] Sebaliknya, di Ukraina, saat terjadi konflik bersenjata di kawasan Donbass saat laporan ini ditulis, kementerian pertahanan menggunakan sistem pengadaan elektronik ProZorro untuk membeli makanan dan pakaian bagi prajurit, komputer, sarana kebersihan, dan bahan bakar.

Tinjauan terhadap basis data Kontrak Federal Australia untuk kontrak-kontrak pertahanan menunjukkan hanya 2,7% kontrak yang diberi tanda rahasia. Artinya, sebagian besar kontrak pertahanan bisa dibuka (secara parsial).[78] Di Kolombia, kementerian pertahanan melakukan pengadaan melalui persetujuan yang mewajibkan semua informasi kontrak diungkap ke publik.[79] Ada pula negara-negara dengan sejumlah besar kontrak pertahanan yang melibatkan penyedia tunggal atau diberikan melalui prosedur negosiasi, dan informasi kontrak biasanya tidak diungkap.[80]

Mitos Terpatahkan

Argumen 'keamanan nasional' sering kali dibesar-besarkan dan diterapkan atas informasi yang tidak sewajarnya bisa menimbulkan gangguan keamanan nasional.

"Keamanan nasional" sering dijadikan alasan untuk semua keputusan tidak membuka informasi PBJ bidang pertahanan.[81] Tak jarang, klasifikasi rahasia atas suatu informasi dilakukan secara berlebihan.[82] Beberapa negara telah memiliki kebijakan untuk membuka informasi PBJ pertahanan yang bukan merupakan informasi sensitif, namun penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat banyak dokumen PBJ yang dinyatakan sebagai dokumen sensitif tanpa justifikasi memadai.[83]

Kepolisian Afrika Selatan termasuk lembaga yang memilih untuk tidak membuka informasi kontrak pertahanan apa pun atas dasar keamanan nasional.[84] Termasuk di antara informasi yang tidak dibuka adalah pembelian alat kantor untuk kantor-kantor polisi—jenis informasi yang risikonya terhadap keamanan nasional amat rendah. Di Uganda, informasi PBJ apa pun terkait sektor industri ekstraktif dianggap sebagai kepentingan keamanan nasional, sehingga dikecualikan dari keterbukaan,[85] walaupun membuka informasi ini kemungkinan besar tidak akan mengganggu keamanan Uganda.

Hanya informasi yang keterbukaannya berpotensi mengganggu keamanan nasional yang perlu dikecualikan dan tidak dibuka untuk publik.

Pada praktiknya, informasi apa pun bisa (dengan semena-mena) diklasifikasikan sebagai informasi sensitif atau rahasia. Pengecualian suatu informasi seharusnya didasarkan pada kemungkinan konkret bahwa jika informasi dibuka ke publik akan mengganggu keamanan nasional. Unsur kepentingan keamanan nasional yang sah harus ada.

77 — Transparency International. 2017. Weaponising Transparency: Defence Procurement Reform as a Counterterrorism Strategy in Nigeria. http://ti-defence.org/publications/weaponising-transparency.
78 — Center for Global Development. 2014. Publishing Government Contracts: Addressing Concerns and Easing Implementation. www.cgdev.org/publication/ft/publishing-government-contracts-addressing-concerns-and-easing-implementation and AusTender. Contract Notice by Confidentiality. Department of Finance. www.tenders.gov.au/?blnBothDatesRequired=true&agencyStatus=0&agencyStatus=0&AgencyUUID=0EC909FF-D902-5FD3-6660ADB353470F95&dateStart=01-Jul-2014&dateEnd=30-Jun-2015&dateType=Active+During+Period&valueStart=100000&valueEnd=&categorySearchCode=&reportType=data&submitCriteria=Display+Results&event=public.reports.CN.SenateOrder.validate
79 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini
80 — E. Anderson. 2016. Evaluation of the functioning and impact of the EU Defence and Security Public Procurement Directive (2009/81/EC) across 20 EU states, Transparency International UK. http://ti-defence.org/wp-content/uploads/2016/07/160728-EU-Commission-defence-Directive-Evaluation-Paper.pdf and A. Foldes. 2014. Classified Information. A review of current legislation across 14 countries & the EU. Transparency International UK. http://ti-defence.org/wp-content/uploads/2016/03/140911-Classified-Information.pdf
81 — Ibid.
82 — Lihat, misalnya, Project on Government Oversight. 2016. Testimony of Scott Amey about the Burdens of Overclassification and Government Secrecy. www.pogo.org/our-work/testimony/2016/testimony-of-scott-amey-about-the-burdens-of-overclassification.html, National Security Archive. 2009. Systematic Overclassification of Defense Information Poses Challenge for President Obama's Secrecy Review. George Washington University. http://nsarchive.gwu.edu/nukevault/ebb281/, dan US Congress House of Representatives. 2004. Too Many Secrets: Overclassification as a Barrier to Critical Information Sharing. https://fas.org/sgp/congress/2004/082404transcript.html
83 — E. Anderson. 2016. Evaluation of the functioning and impact of the EU Defence and Security Public Procurement Directive (2009/81/EC) across 20 EU states, Transparency International UK. http://ti- defence.org/wp-content/uploads/2016/07/160728-EU-Commission- defence-Directive-Evaluation-Paper.pdf
84 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.
85 — South African Institute for International Affairs. 2011. Governance of Africa's Resources Programme. Policy Briefing 28. www.saiia.org.za/policy-briefings/206-is-uganda-ready-for-oil-revenues/file

Menurut Prinsip-Prinsip Tshwane, alasan kepentingan keamanan nasional ***tidak sah*** jika tujuan sesungguhnya adalah melindungi kepentingan selain keamanan nasional.[86] Informasi yang dapat secara sah dikecualikan dari transparansi publik adalah:[87]

- Informasi tentang rencana, operasi, dan kemampuan pertahanan yang sedang berlangsung selama informasi itu memiliki nilai operasional;[88]
- Informasi tentang produksi, kapabilitas, dan penggunaan alutsista (alat utama sistem senjata) serta sistem militer lain, termasuk sistem komunikasi.[89] Biasanya, keterangan tentang peralatan militer, seperti persenjataan, munisi, dan alat-alat perang untuk pasukan bersenjata dianggap sebagai informasi sensitif;[90]
- Informasi tentang langkah spesifik yang bertujuan menjaga wilayah negara, obyek vital, atau lembaga nasional penting dari ancaman atau penggunaan kekuatan atau sabotase, dan efektivitas langkah pengamanan bergantung pada kerahasiaan informasi.[91] Adakalanya informasi tertentu, mengenai perlindungan perbatasan dan kegiatan polisi serta informasi tertentu tentang kegiatan penanggulangan krisis dan sektor pemasyarakatan, ditahan keterbukaannya.[92]
- Informasi yang terkait dengan, atau berasal dari, operasi, sumber, dan metode-metode intelijen, sejauh memang berhubungan dengan keamanan nasional; dan
- Informasi tentang keamanan nasional yang disediakan oleh negara asing atau lembaga antar-pemerintah dengan keterangan eksplisit tentang kerahasiaannya; dan komunikasi diplomatik lain sejauh yang menyangkut keamanan nasional.

Informasi PBJ perlu dibuka dengan penyuntingan seminimal mungkin. Informasi-informasi yang tidak sensitif dalam seluruh informasi PBJ perlu dibuka. Alasan penyuntingan perlu diberikan.

Instansi penyelenggara PBJ perlu mengungkapkan alasan penyuntingan dan menunjukkan dengan jelas bahwa informasi yang disunting akan merugikan keamanan nasional jika dibuka. Penjelasan ini perlu menyertakan dasar hukum kerahasiaan dan uraian kerugian yang bisa terjadi akibat keterbukaan, termasuk tingkat kerugian dan derajat kemungkinan terjadi risiko.[93]

Korea Selatan memberikan contoh baik dalam upaya peningkatan transparansi penganggaran pertahanan sekaligus menjaga agar informasi sensitif terkait keamanan tidak tersebar. Pemerintah Korea Selatan memisahkan anggaran pertahanan ke dalam beberapa kategori (sesuai dengan tingkat kerahasiaan) dan menyesuaikan target khalayak sesuai kategori informasi. Hasilnya, untuk pembahasan dengan parlemen, beberapa *item* anggaran disajikan secara agregat; *item* lain diperlihatkan secara terperinci hanya dalam pembahasan dengan anggota Badan Parlemen untuk Pertahanan Nasional; dan sebagian *item* tertentu disajikan secara utuh hanya kepada Badan Pertahanan Nasional.[94]

86 — Contohnya adalah perlindungan pemerintah atau pejabat pemerintah agar tidak dipermalukan atau terungkap kesalahannya; menutup-menutupi informasi tentang pelanggaran HAM, pelanggaran hukum lainnya, atau mengenai jalannya lembaga pemerintah; penguatan atau pelanggengan kepentingan politik, golongan, atau ideologi tertentu, atau pembungkaman kritik yang sah. The Global Principles on National Security and the Right to Information (Prinsip-Prinsip Tshwane). www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf

87 — Prinsip-Prinsip Tshwane. Setiap negara perlu dengan jelas merumuskan prinsip-prinsip ini, atau prinsip lain yang serupa, dalam UU KI dan peraturan perundang-undangan pengadaannya.

88 — Frasa "selama informasi dimaksud masih memiliki kegunaan operasional" dimaksudkan mewajibkan keterbukaan informasi segera setelah informasi tidak lagi bermakna apa pun yang bisa digunakan pihak musuh untuk mempelajari kesiapan, kapasitas, atau rencana pertahanan negara. Prinsip-Prinsip Tshwane. www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf

89 — Informasi termasuk data teknologi dan temuan, dan informasi tentang produksi, kapabilitas, atau kegunaan barang. Informasi tentang baris anggaran menyangkut alutsista perlu dibuka kepada publik. Negara-negara disarankan melaksanakan praktik baik, yaitu mengelola dan menerbitkan daftar alutsista, sebagaimana diimbau oleh Kesepakatan Perdagangan Senjata, dalam hal senjata konvensional. Menerbitkan informasi tentang senjata, peralatan, dan jumlah pasukan juga dianggap sebagai praktik yang baik. Prinsip-Prinsip Tshwane. www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf

90 — Directive 2009/81/EC Parlemen Eropa dan Dewan Eropa tanggal 13 Juli 2009 tentang koordinasi prosedur penetapan pemenang tender untuk jenis pekerjaan tertentu, kontrak penyedia barang, dan kontrak penyedia jasa oleh instansi penyelenggara PBJ atau instansi lain di bidang pertahanan dan keamanan, dan amandemennya, Directive 2004/17/EC dan 2004/18/EC.

91 — "Infrastruktur vital" adalah sumber daya, aset, dan sistem bernilai strategis, fisik ataupun virtual, yang jika kapasitasnya terganggu maka bisa berdampak hingga melumpuhkan keamanan nasional. Prinsip-Prinsip Tshwane. www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf

92 — Directive 2009/81/EC Parlemen Eropa dan Dewan Eropa tanggal 13 Juli 2009 tentang koordinasi prosedur penetapan pemenang tender untuk jenis pekerjaan tertentu, kontrak penyedia barang, dan kontrak penyedia jasa oleh instansi penyelenggara PBJ atau instansi lain di bidang pertahanan dan keamanan, dan amandemennya, Directive 2004/17/EC dan 2004/18/EC. www.cgdev.org/publication/ft/publishing-government-contracts-addressing-concerns-and-easing-implementation

93 — Prinsip-Prinsip Tshwane: www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf

94 — A. Foldes. 2014. Classified Information. A review of current legislation across 14 countries & the EU. Transparency International UK. http://ti-defence.org/wp-content/uploads/2016/03/140911-Classified-Information.pdf

Informasi PBJ pertahanan tidak bisa selamanya dinyatakan rahasia.

Sensitivitas informasi seputar proses PBJ pertahanan akan berkurang setelah beberapa waktu. Suatu informasi hanya dapat dilindungi atas alasan keamanan nasional sejauh diperlukan, yaitu selama informasi masih dianggap dapat menimbulkan bahaya jika dibuka.[95] Tidak ada informasi yang dapat dirahasiakan tanpa batasan waktu.

Keputusan untuk menahan informasi dan klasifikasi informasi perlu ditinjau setiap beberapa waktu sekali.[96] Selain itu, peraturan perundang-undangan seharusnya menyebutkan periode maksimal klasifikasi rahasia suatu informasi.[97],[98] Permasalahan klasifikasi rahasia yang berlebihan cukup meluas di AS, tetapi AS juga memiliki praktik baik terkait prosedur pembatalan klasifikasi secara otomatis, pelarangan klasifikasi, dan batasan waktu klasifikasi.[99]

Di beberapa negara, informasi yang berpotensi mengganggu keamanan nasional dapat dibuka berdasarkan hasil uji kepentingan publik.

Di beberapa negara, dan untuk informasi tertentu,[100] pengungkapan suatu informasi dapat dicegah hanya dengan menyatakan bahwa informasi itu bisa mengganggu keamanan nasional.[101]

Di negara-negara lain, seperti Australia, Inggris, Irlandia, Kanada, dan Selandia Baru, keputusan membuka atau tidak membuka informasi tertentu[102] terkait keamanan nasional bergantung pada hasil uji kepentingan publik.[103] Di negara-negara ini, apabila kepentingan publik lebih besar dibandingkan potensi risiko, maka informasi harus dibuka—termasuk informasi keamanan nasional yang mungkin menimbulkan gangguan.[104]

Klasifikasi informasi tidak menjadi penentu keterbukaan informasi.[105] Lembaga publik yang memiliki informasi itu harus selalu mempertimbangkan keterbukaan sejalan dengan UU KI dan melihat apakah ketentuan pengecualian berlaku atas informasi itu. Informasi yang digolongkan rahasia bisa saja tidak dikecualikan dalam hukum KI; dalam situasi ini status kerahasiaan informasi bisa jadi ilegal atau sudah kedaluwarsa, dan hasil uji kepentingan publik bisa saja mengalahkan argumen yang menentang pengungkapan.

95 — Klasifikasi informasi perlu menyebutkan tanggal, kondisi, atau keadaan yang, saat terpenuhi, maka menandai berakhirnya masa kerahasiaan informasi. Prinsip-Prinsip Tshwane www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf
96 — Peninjauan semacam ini disarankan dilakukan atas suatu dasar hukum dan minimal setiap lima tahun. Beberapa negara memberlakukan kurun waktu yang lebih singkat. Prinsip-Prinsip Tshwane. www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf
97 — Perundang-undangan dalam negeri perlu menetapkan kurun waktu tertentu untuk deklasifikasi otomatis dari berbagai kategori informasi rahasia (classified). Agar deklasifikasi tidak menimbulkan beban kerja yang berlebihan, maka perlu diterapkan deklasifikasi otomatis, tanpa perlu peninjauan ulang, sejauh dimungkinkan. Prinsip-Prinsip Tshwane. www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf
98 — Transparency International menemukan bahwa periode klasifikasi bisa sangat berbeda antarnegara. Meksiko menerapkan periode tersingkat, yaitu maksimal 12 tahun dengan kemungkinan diperpanjang untuk kasus tertentu. Di Amerika Serikat, standarnya adalah 10 tahun; awalnya, suatu informasi tidak bisa dirahasiakan selama lebih dari 25 tahun. Peraturan di Australia mengikuti praktik AS dengan standar 10 tahun dan maksimal periode kerahasiaan ditetapkan oleh UU Pengarsipan. A. Foldes. 2014. Classified Information. A review of current legislation across 14 countries & the EU. Transparency International UK. http://ti-defence.org/wp-content/uploads/2016/03/140911-Classified-Information.pdf
99 — A. Foldes. 2014. Classified Information. A review of current legislation across 14 countries & the EU. Transparency International UK. http://ti- defence.org/wp-content/uploads/2016/03/140911-Classified-Information.pdf
100 — Contohnya adalah informasi yang mutlak harus dikecualikan dari keterbukaan. Bandingkan dengan informasi yang "memenuhi syarat" pengecualian, yang tetap harus melalui uji kepentingan publik.
101 — Level klasifikasi, jika digunakan, harus sejalan dengan tingkat dan potensi bahaya yang diidentifikasi dalam justifikasi kerahasiaan.
102 — Yaitu informasi yang termasuk "memenuhi syarat" pengecualian, bukan informasi yang mutlak harus dikecualikan.
103 — Information Commissioner's Office. 2016. The Public Interest Test. https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1183/the_public_interest_test.pdf
104 — 'Bahaya' dalam konteks ini merujuk kepada informasi yang dapat membuat suatu negara atau warganya lebih rentan terhadap ancaman keamanan dalam nasional. Information Commissioner's Office. 2012. Safeguarding National Security Section 24 https://ico.org.uk/media/1174/safeguarding_national_security_section_24_foi.pdf
105 — UU di Selandia Baru, misalnya, menyatakan bahwa: "Klasifikasi saja tidak cukup untuk menjustifikasi keputusan menahan informasi resmi. Semua permintaan informasi, lepas dari klasifikasinya, harus dipertimbangan menggunakan kriteria berdasarkan UU Informasi Resmi 1982." Dalam UU Australia: "tanda klasifikasi pada dokumen, seperti «rahasia" atau "konfidensial" tidak cukup untuk menentukan ketepatan penerapan pengecualian." A. Foldes. 2014. Classified Information. A review of current legislation across 14 countries & the EU. Transparency International UK. http://ti-defence.org/wp-content/uploads/2016/03/140911-Classified-Information.pdf

MITOS #5 Terdapat data pribadi di dalam dokumen PBJ, sehingga dokumen tidak bisa dibuka

Pendahuluan

Privasi adalah hak asasi manusia (HAM) yang diakui di dalam Deklarasi Universal HAM PBB, Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, dan banyak kesepakatan internasional dan kawasan lainnya. Sebagian besar negara mengakui secara tegas hak privasi warga negara di dalam konstitusi. Di Afrika Selatan dan Hongaria, konstitusi kedua negara yang baru ditulis ulang turut menyebutkan secara spesifik hak untuk mengakses dan mengendalikan informasi pribadi.[106]

Ada pula negara-negara yang tidak secara tegas mengatur hak privasi di dalam konstitusi. Di negara-negara ini, hak privasi diatur secara terpisah—misalnya, melalui adopsi kesepakatan internasional yang mengakui hak privasi, seperti Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik dan Konvensi HAM Eropa, atau dengan mengesahkan hukum tentang privasi dan perlindungan data. Secara umum, di seluruh dunia, terdapat kecenderungan negara-negara mengadopsi hukum privasi yang komprehensif dan menetapkan kerangka perlindungan, termasuk perlindungan terhadap data pribadi.

Data pribadi umumnya diartikan sebagai informasi terkait seorang individu atau data yang bisa menunjukkan identitas seseorang, baik secara langsung maupun karena ada informasi lain. Seorang individu bisa diidentifikasi secara langsung (melalui penyebutan nama lengkap) atau tidak langsung (melalui kombinasi informasi lain seperti alamat, pekerjaan, dan ciri fisik).[107]

Data pribadi yang biasanya[108] terdapat di dalam dokumen PBJ pemerintah meliputi:

- Data individu yang mewakili peserta tender (bergantung pada jenis perusahaan, individu ini biasanya direktur perusahaan, pemilik, atau manajer eksekutif). Data pribadi bisa berupa nama lengkap, nomor KTP/paspor, tanggal lahir, alamat domisili, alamat surel, nomor telepon, nomor rekening bank, tanda tangan, dll. Untuk perusahaan besar, keterangan kontak dan rekening bank biasanya milik perusahaan; untuk perusahaan kecil atau konsultan individu, data ini adalah data pribadi mereka. Informasi ini juga bisa tercantum pada proposal peserta tender, kontrak, faktur penagihan, dokumen register penyedia dan kontraktor, dll.

- Data pribadi pemilik manfaat (*beneficial owners*) perusahaan peserta tender. Data ini bisa meliputi nama lengkap, tanggal lahir, kewarganegaraan, dll. Informasi ini ada kalanya tercantum di dalam dokumen register penyedia dan kontraktor.[109]

106 — Privacy International. 2006. Privacy and Human Rights. An International Survey of Privacy Laws and Practice. http://gilc.org/privacy/survey/intro.html
107 — Data Protection Commissioner. What is Personal Data? www.dataprotection.ie/docs/What-is-Personal-Data-/210.htm
108 — Informasi pribadi yang biasanya terdapat di dalam dokumen PBJ pemerintah, sejauh yang diketahui, tidak meliputi "data pribadi sensitif", yang menurut sebagian besar hukum perlindungan data, privasi, dan perlindungan data pribadi harus diperlakukan dengan lebih hati-hati dibandingkan data pribadi lain karena bisa digunakan untuk merugikan suatu pihak. Data pribadi sensitif termasuk, misalnya, latar belakang ras/etnis, afiliasi politik, agama, kesehatan mental, dan orientasi seksual—semuanya tidak relevan dalam konteks pengadaan pemerintah. Information Commissioner's Office. Key definitions of the Data Protection Act. https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/key-definitions/
109 — Di Inggris, misalnya, data kepemilikan manfaat sudah tercakup di dalam register perusahaan Inggris. Informasi ini dibutuhkan instansi penyelenggara PBJ untuk mengetahui perlunya membatasi perusahaan tertentu dari kepesertaan suatu tender karena ada kasus hukum atau indikasi perilaku bisnis yang tidak kompetitif. Department for Business Innovation & Skills. 2016. Enhancing transparency of beneficial ownership information of foreign companies. www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/512333/bis-16-161-beneficial-ownership-transparency.pdf

- Data pribadi karyawan peserta tender. Data pribadi ini bisa meliputi CV, gaji, upah per hari, tunjangan, dll. Informasi ini terkadang dicantumkan di dalam proposal perusahaan peserta tender.

- Data pihak ketiga.[110] Data ini bisa meliputi nama kuasa hukum, auditor, subkontraktor, ahli teknis yang melakukan sertifikasi produk, dan nama ajudikator. Informasi ini terkadang dicantumkan di dalam proposal, kontrak, faktur penagihan, dll.

Banyak pihak menganggap keterbukaan data diri adalah pelanggaran terhadap kehidupan pribadi seseorang. Hal ini pun dirasa tidak nyaman. Semakin banyak orang yang berhati-hati dalam menyampaikan data pribadinya karena khawatir disalahgunakan oleh perusahaan dan pemerintah.[111]

Jika dibuka ke publik, sebagian data (misalnya, tanggal lahir, tanda tangan, alamat rumah, kewarganegaraan) bisa digunakan dalam kejahatan *phising* (penipuan dengan tujuan mendapatkan informasi pribadi korban) di dunia maya, serangan siber, pencurian identitas, dan bentuk-bentuk lain penipuan. Data lain (seperti alamat rumah, gaji, upah harian, bahkan keterangan bidang kerja seseorang di isu kontroversial) bisa digunakan oleh pihak lain untuk mengintimidasi, melakukan kekerasan, memeras, dan bentuk lain ancaman terhadap orang itu.

Di bidang PBJ pemerintah, terdapat beberapa contoh yang menunjukkan dampak keterbukaan informasi terhadap keselamatan individu. Di New Orleans, sebuah perusahaan penyedia yang dikontrak untuk memindahkan beberapa monumen Konfederasi dilecehkan dan diancam akan dibunuh oleh kelompok pendukung supremasi kulit putih.[112] Di Kolombia, bukti-bukti anekdot mengindikasikan bahwa saat periode kekerasan politik memuncak pada 1990-an, kelompok kejahatan memanfaatkan kebocoran data laporan pajak untuk menyasar korban penculikan dan meminta uang tebusan.[113] Di Afganistan, setelah pemenang kontrak pemerintah dibuka, perusahaan-perusahaan mengkhawatirkan keselamatan karyawannya.[114] Di Inggris, karyawan perusahaan uji hewan sering kali menjadi target pelecehan dan intimidasi. Sementara itu, jaringan kejahatan internasional berhasil mencuri lebih dari 1 juta poundsterling dari Layanan Kesehatan Nasional Inggris (NHS) dengan memberikan pemberitahuan palsu kepada NHS mengenai perubahan data bank kontraktor (kelompok ini menggunakan logo kontraktor, tanda tangan, dan nomor referensi yang mereka palsukan—semua data diambil dari informasi kontrak yang tersedia di internet); dana yang dibayarkan NHS pun masuk ke rekening bank milik pelaku kejahatan.[115]

Berdasarkan kejadian-kejadian di atas, muncul argumentasi bahwa dokumen kontraktor yang mengandung data pribadi perlu dirahasiakan.

Mitos Terpatahkan

Lembaga pemerintah bertanggung jawab atas dana publik yang dibelanjakan. Pemerintah perlu menunjukkan bahwa warga negara mendapatkan manfaat yang sepadan dengan nilai yang dikeluarkan melalui pengadaan yang berjalan tanpa korupsi dan kecurangan. Hal ini bisa dilakukan dengan membuka informasi yang menunjukkan bahwa pengadaan dilakukan dengan adil, kontrak diserahkan kepada peserta tender yang tepat, dan kontrak dilaksanakan dengan baik, sesuai anggaran, serta tepat jadwal.

110 — Pihak ketiga adalah yang bukan penanda tangan perjanjian, tetapi data pribadinya ada di dalam dokumen.
111 — T. Morey, T. Forbath, and A. Schoop. 2015. Customer Data: Designing for Transparency and Trust. Harvard Business Review. https://hbr.org/2015/05/customer-data-designing-for-transparency-and-trust
112 — E.Y.H. Lee. 2017. Workers don bulletproof vests while taking down New Orleans' Confederate monuments in middle of night. ThinkProgress. https://thinkprogress.org/new-orleans-confederate-statues-removal-750a1829fb6b
113 — F. Alvaredo and J. Londono Velez. 2013. High Incomes and Personal Taxation in a Developing Economy: Colombia 1993-2010. Commitment to Equity. CEQ Working Paper No. 12. www.commitmentoequity.org/publications_files/CEQWPNo12%20HighTaxationDevEconColombia1993-2010_19March2013.pdf
114 — Lihat juga: http://cost.af/about-cost-in-afghanistan/
115 — N. Fletcher. 2017. International crime network stole £1.28 million from Lincolnshire NHS trust. Lincolnshire Live. www.lincolnshirelive.co.uk/news/lincoln-news/international-crime-network-stole-128-140120

Penting untuk membuka data pribadi tertentu untuk memastikan transparansi dan mencegah kecurangan di pengadaan.

Sebagai contoh, di sebagian besar negara, nama-nama pemilik perusahaan dan direktur adalah data publik resmi. Tujuannya adalah mencegah kecurangan dan korupsi serta memastikan perusahaan bisa dimintai pertanggungjawaban. Alamat resmi perusahaan diperlukan untuk memastikan kompensasi secara hukum bisa didapatkan apabila penyediaan barang/jasa berdasarkan kontrak gagal dipenuhi.[116]

Untuk alasan yang sama, sebagian negara yang membuka kontrak pengadaan juga membuka nama pejabat pembuat komitmen atas nama pemerintah.[117]

Negara-negara Kolombia, Georgia, dan Ukraina secara sadar membuat kebijakan untuk membuka data pribadi dalam dokumen kontrak publik dalam rangka melawan korupsi yang sudah mengakar dan membangun kembali rasa percaya warga.[118]

Hak terhadap informasi dan hak terhadap privasi memang mengalami tarik ulur, namun data pribadi tertentu bisa dibuka tanpa membahayakan privasi dan keselamatan individu.

Titik keseimbangan antara hak terhadap informasi dan privasi dapat berbeda di setiap negara, bahkan dapat ditentukan kasus per kasus, karena risiko dan situasi bergantung pada keadaan saat itu. Di Kolombia, misalnya, lembaga pengadaan membuka CV dan informasi gaji sebagai bagian dari persyaratan minimal peserta tender. Di Inggris, informasi yang sama biasanya disunting.

Apa pun sikap yang diambil pemerintah, badan publik tetap dapat mengambil langkah-langkah untuk memastikan akuntabilitas organisasi sekaligus melindungi privasi individu dan memperkecil risiko kecurangan. Bagian berikut menguraikan cara-cara yang bisa membantu tercapainya keseimbangan tersebut dan mencegah dampak negatif keterbukaan.

Data pribadi dibuka hanya jika diizinkan atau diwajibkan secara hukum.

Hukum perlindungan privasi (atau hukum perlindungan data atau perlindungan data pribadi) mengatur penggunaan dan penanganan data pribadi sekaligus memberikan hak secara hukum kepada pihak-pihak yang menyimpan informasi itu.

Setiap negara memiliki bentuk hukum privasinya sendiri[119] dan persyaratan penanganan data pribadi bisa sangat berbeda-beda. Di banyak negara, terdapat beberapa pengecualian terhadap hukum privasi, yang artinya keterbukaan data pribadi tertentu diperbolehkan. Jenis data yang dikecualikan pun berbeda-beda di tiap-tiap negara dan pengecualian umumnya merujuk pada informasi yang harus dibuka menurut peraturan perundang-undangan lain.

Di Norwegia, untuk menanggulangi penghindaran pajak, pemerintah mengatur agar data pribadi pembayar pajak bisa diakses secara daring.[120] Data ini meliputi nama, nomor identitas, dan keterangan tentang aset, pendapatan, dan pajak yang disetorkan.

Pengungkapan data pribadi tertentu dapat pula diatur di dalam hukum pengadaan. Di Cile, UU PBJ Pemerintah menetapkan bahwa dokumen pengadaan tertentu yang mengandung data pribadi adalah dokumen publik, sehingga informasi di dalamnya pun dibuka pada tahap proposal.[121]

116 — Lihat Prinsip-Prinsip OpenCorporates di https://opencorporates.com/info/principles
117 — Penelitian yang dilaksanakan untuk laporan ini.
118 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.
119 — Lihat Norton Rose Fulbright. 2014. Global Data Privacy Directory. http://www.nortonrosefulbright.com/files/global-data-privacy-directory-52687.pdf
120 — Erlend E. Bø, Joel Slemrod dan Thor O. Thoresen. 2014. Taxes on the Internet. Deterrence effects of public disclosure. Statistics Norway. Discussion Paper No. 770. https://www.ssb.no/en/forskning/discussion-papers/_attachment/161120?_ts=143e822ee80
121 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.

Untuk diperhatikan, pengungkapan data pribadi di beberapa negara bergantung pada uji kepentingan publik.

Rezim keterbukaan informasi yang berlaku mungkin sudah mewajibkan keterbukaan data pribadi.

Di Inggris, selain UU Perlindungan Data, terdapat pula UU Perusahaan (2006) yang mewajibkan keterbukaan informasi tertentu dari setiap perusahaan yang terdaftar di Inggris. Untuk pegawai level direktur, informasi yang dibuka meliputi nama, kewarganegaraan, negara domisili, tanggal lahir, dan alamat korespondensi. Semua informasi ini tersedia secara daring.[122] Informasi yang dibuka turut mencakup daftar Individu dengan Kendali Signifikan (yaitu para pemilik manfaat), berupa nama lengkap, tanggal lahir, dan kewarganegaraan.[123]

Jika keterbukaan data pribadi diizinkan (tetapi tidak diwajibkan) secara hukum, maka perlu diperhitungkan risiko kecurangan dan risiko keselamatan individu yang terdampak keterbukaan.

Jika hukum mengizinkan keterbukaan data pribadi yang ada dalam dokumen PBJ, maka lembaga pemerintah yang bertanggung jawab membuka informasi perlu menilai potensi dampak keterbukaan terhadap individu yang bersangkutan. Meskipun keterbukaan diizinkan oleh peraturan, pada kenyataannya hal ini bisa merugikan individu terkait.

Penilaian potensi dampak bisa dilakukan melalui penilaian dampak keterbukaan privasi (*privacy impact assessment*, PIA), suatu perangkat untuk mengidentifikasi dan menilai risiko privasi dalam suatu proyek—atau, dalam hal ini, keterbukaan dokumen kontrak dalam siklus pengadaan (lihat Kotak 2).

Potensi dampak keterbukaan data pribadi sangat bergantung pada konteks dan akan berbeda di setiap negara, bahkan sektor usaha. Risiko keterbukaan bisa jadi serius di beberapa negara (lihat contoh-contoh yang disajikan pada awal subbab), namun ada pula negara-negara yang menerapkan keterbukaan sebagai bagian dari proses rutin tanpa konsekuensi tertentu.

Untuk memperkecil risiko bahaya, data pribadi tertentu bisa dibuat anonim atau disajikan secara agregat sehingga mencegah identifikasi individu.

Mengingat tujuan keterbukaan adalah akuntabilitas, informasi seperti kontak pribadi, KTP/paspor, rekening bank, dan tanggal lahir lengkap semua individu yang terlibat dalam PBJ pemerintah mungkin tidak selalu dibutuhkan.[124] Informasi yang paling relevan, misalnya, adalah informasi kontak perusahaan dan organisasi serta jabatan penanda tangan kontrak agar mereka bisa dimintai pertanggungjawaban. Data pribadi lain dapat disunting disertai justifikasi.

Sebagai contoh, Companies House di Inggris tidak membuka tanggal lahir lengkap para direktur dari perusahaan terdaftar di Inggris; menurut lembaga ini, informasi itu bisa membahayakan privasi dan keamanan individu. Sebagai langkah mitigasi, informasi yang disebutkan hanya bulan dan tahun kelahiran.

Ada pula informasi terperinci penagihan individu (yang mungkin meliputi informasi tentang tarif harian per orang yang terlibat dalam suatu proyek). Instansi penyelenggara PBJ bisa memilih melindungi informasi ini dengan menampilkan hanya jumlah agregat dari dana yang dikeluarkan untuk pelaksanaan proyek, sementara nama-nama orang yang terlibat dibuka dalam daftar terpisah.

122 — Lihat register perusahaan Companies House di https://beta.companieshouse.gov.uk/
123 — G. Lloyd. 2016. The new 'people with significant control' register. Companies House. https://companieshouse.blog.gov.uk/2016/04/13/the-new-people-with-significant-control-register/
124 — Out-Law. 2012. ICO issues guidance on disclosing employee personal data under FOI. www.out-law.com/en/articles/2012/august/ico-issues-guidance-on-disclosing-employee-personal-data-under-foi/

Pilihan lain adalah membuat data pribadi sebagai anonim. Misalnya, dalam membuka informasi karyawan, pemerintah Inggris menggunakan metode *Full Time Equivalents* (FTE) untuk menerangkan golongan gaji dan nama jabatan secara generik.[125] Nama lengkap dan informasi gaji hanya dibuka untuk karyawan level direktur dan lebih tinggi.[126]

Langkah-langkah perlindungan privasi pun bisa dibedakan sesuai kebutuhan proyek. Di Inggris, pengecualian terhadap keterbukaan data kepemilikan usaha diterapkan berdasarkan potensi dampak pada keamanan diri. Contoh informasi yang disunting adalah informasi direktur perusahaan yang melakukan uji coba terhadap hewan dan pemilik perusahaan, serta nama-nama pemilik dan pengelola rumah aman, begitu pula dengan alamat rumah.

Dalam contoh tentang pemindahan monumen Konfederasi di New Orleans, pemerintah mengambil serangkaian langkah untuk melindungi keselamatan staf penyedia jasa pemindahan. Nama-nama kontraktor peserta tender dan detail lain seputar pengadaan, misalnya, tidak dibuka. Dalam pelaksanaan kontrak, pekerja mengenakan rompi dan helm antipeluru, menutupi wajah dengan syal, dikawal oleh polisi, dan bekerja mulai dari pukul 1.30 dini hari untuk menghindari demonstran.[127]

Sementara itu, untuk menghindari kejadian penipuan seperti dalam kasus NHS Inggris, instansi penyelenggara PBJ perlu menerapkan langkah pencegahan tertentu, seperti mengadakan struktur keamanan yang memadai, melakukan uji tuntas dan verifikasi pembayaran, membuat mekanisme alarm dalam sistem manajemennya, sosialisasi tindak kecurangan di lingkungan karyawan, dan langkah lain yang sesuai. Terlepas dari bidang pengadaan dan isu keterbukaan, hal-hal ini sudah selayaknya dilaksanakan untuk mencegah maladministrasi pemerintah.

Privasi dan kekuasaan berbanding terbalik. Semakin besar kewenangan dan tuntutan akuntabilitas seseorang, semakin berkurang keistimewaan privasinya.

Contoh dari pemerintah Inggris menunjukkan bahwa pegawai pemerintah dengan eselon tinggi dan dengan tanggung jawab lebih besar—seperti pejabat yang bertanggung jawab atas keputusan penting, pengguna atau kuasa pengguna anggaran, atau dapat menjadi pembuat komitmen dengan penyedia—dianggap memiliki tingkat akuntabilitas lebih tinggi,[128] dan hal ini harus diiringi dengan transparansi dan keterbukaan data serta informasi pribadi yang lebih jauh.

Hal yang sama berlaku atas sektor swasta; sebab itulah, individu yang berwenang mewakili dan membuat komitmen atas nama perusahaannya sudah seharusnya memahami bahwa data pribadinya akan dibuka lebih jauh. Untuk meningkatkan kepercayaan terhadap korporasi dan mencegah pencucian uang,[129] Inggris juga mewajibkan keterbukaan informasi publik terkait nama, tanggal lahir, kewarganegaraan, negara domisili, alamat, kepemilikan saham, dan hak suara Individu dengan Kendali Signifikan[130] yang berada di perusahaan-perusahaan terdaftar Inggris. Melalui keterbukaan ini, dapat diketahui dengan jelas identitas pengendali akhir dan pemilik manfaat perusahaan di Inggris.

Transparansi terkait cara dan jenis data pribadi apa saja yang dikumpulkan, digunakan, dibagikan, dan diamankan adalah bagian dari praktik baik.

Organisasi yang menangani data pribadi orang lain perlu mengikuti pedoman seperti Prinsip Keterbukaan dari Open Data Institute,[131] yang meminta setiap organisasi untuk mengumumkan jenis data pribadi yang dikumpulkannya dan cara data itu digunakan, dibagi dengan pihak lain, dan diamankan.

125 — Department for Digital, Culture, Media & Sports. 2015. Data set upah karyawan senior dan staf, 31 Maret 2015. www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/480743/Senior_salaries_and_staff_posts_dataset__31st_March_2015.csv/preview
126 — Ibid
127 — E.Y.H. Lee. 2017. Workers don bulletproof vests while taking down New Orleans' Confederate monuments in middle of night. ThinkProgress. https://thinkprogress.org/new-orleans-confederate-statues-removal-750a1829fb6b
128 — Information Commissioner's Office. 2013. Requests for personal data about public authority employees. https://ico.org.uk/media/1187/section_40_requests_for_personal_data_about_employees.pdf
129 — 1st Formations. 2016. An introduction to the register of People with Significant Control. www.1stformations.co.uk/blog/the-register-of-people-with-significant-control/
130 — G. Lloyd. 2016. The new 'people with significant control' register. Companies House. https://companieshouse.blog.gov.uk/2016/04/13/the-new-people-with-significant-control-register/
131 — Open Data Institute. Openness principles for organisations handling personal data. https://theodi.org/guides/openness-principles-for-organisations-handling-personal-data

Hal tersebut berlaku untuk perusahaan yang menjadi peserta tender kontrak pemerintah dan menggunakan data pribadi karyawan mereka. Keterangan mengenai pengumpulan, penggunaan, pembagian, dan pengamanan data itu bisa dinyatakan, misalnya dalam kontrak kerja atau naskah kebijakan perusahaan.

Lembaga pengadaan pemerintah pun perlu menerapkan langkah serupa. Dokumen tender perlu menyebutkan dengan tegas jenis-jenis data pribadi apa saja yang perlu dibuka, bagaimana data pribadi lainnya disimpan, dan digunakan dalam berbagai tahap pengadaan. Dalam rekomendasi tujuh langkah pelaksanaan keterbukaan kontrak dan OCDS, salah satunya menganjurkan penyusunan kebijakan publikasi yang menerangkan cara penanganan informasi pribadi dan informasi sensitif secara komersial.[132]

Keterbukaan diterapkan dengan penyuntingan seminimal mungkin. Informasi tidak sensitif perlu dibuka tanpa disunting.

Pemerintah, selaku pihak berwenang yang membuka informasi proses PBJ pemerintah,[133] bertanggung jawab untuk memastikan bahwa data pribadi yang sensitif sudah disunting, disertai justifikasi penyuntingan. Sementara itu, semua informasi yang tidak sensitif perlu dibuka.

KOTAK 2: Penilaian Dampak terhadap Privasi (PIA)

PIA digunakan oleh pemerintahan di Hong Kong, Inggris, Kanada, dan Selandia Baru dan telah diatur oleh Regulasi Perlindungan Data Umum UE, yang mewajibkan pelaksanaan PIA sebelum data pribadi warga negara diolah.

Agar PIA tidak perlu dilakukan untuk setiap kegiatan pengadaan, lembaga pengadaan disarankan melakukan PIA strategis di tingkat nasional untuk semua pengadaan—kecuali ada alasan khusus yang membutuhkan PIA per sektor atau per daerah.

Selain membantu pemerintah mengetahui potensi risiko dan dampak pengungkapan data pribadi, PIA juga bermanfaat:

- Mengidentifikasi jenis data pribadi yang dikumpulkan dan menjelaskan cara data dikelola, dilindungi, dibagi dengan pihak lain, dan dibuka; dan
- Memastikan kesesuaian penanganan data pribadi dengan regulasi dan kebijakan yang berlaku.

PIA juga perlu menimbang alternatif yang bisa dilakukan, di samping keterbukaan data pribadi, untuk memperkecil risiko terhadap privasi seseorang, namun tetap menjamin akuntabilitas pemerintah terhadap warganya. Cara alternatif juga perlu dipertimbangkan jika hukum yang berlaku tidak memungkinkan data pribadi tertentu dibuka di dalam dokumen PBJ.

Alternatif yang dimaksud dapat berupa penyajian data secara anonim atau agregat agar tidak merujuk ke individu tertentu. Jika tidak bisa dijadikan alat identifikasi seseorang, data itu tidak bisa lagi dianggap data pribadi (sehingga regulasi perlindungan data tidak berlaku). Lebih jauh, PIA juga dapat menentukan risiko privasi seperti identifikasi ulang (*re-identification*), yang terkait dengan pengungkapan informasi pribadi yang tidak mengandung identifikasi individu.

132 — Lihat www.open-contracting.org/implement/#/4
133 — Disebut juga "data controller" (pengendali data).

MITOS #6: Membuka informasi kontrak mendorong dan melanggengkan kolusi

Pendahuluan

Mitos keenam berbicara tentang kolusi, atau pembentukan kartel, yang merupakan praktik ilegal. Yang dimaksud kartel dalam praktik ini adalah peserta tender yang bersekongkol untuk memenangkan proyek. Secara diam-diam, mereka menyepakati strategi agar kontrak dimenangkan salah satu anggota kartel, harga yang ditawarkan (terkadang di atas tingkat harga yang kompetitif),[134] dan pembagian keuntungan ke semua anggota kartel.

Kartel biasanya tidak dibentuk hanya untuk satu tender, melainkan untuk memanipulasi beberapa tender proyek di sektor yang sama. Ada kalanya, satu anggota kartel sengaja mundur dari tender agar anggota lain menang atau sengaja memberikan penawaran "palsu" yang tidak kompetitif. Anggota kartel juga bisa membagi pasar berdasarkan wilayah atau segmen pasar. Anggota yang "kalah" tender kemudian diberikan kompensasi oleh anggota yang menang berupa uang, pekerjaan sebagai subkontraktor, atau janji untuk dijadikan pemenang dalam tender berikutnya.

Kartel juga biasanya dibentuk dalam pasar yang terkonsentrasi, yaitu pasar atau sektor dengan sedikit pemain usaha. Dibandingkan pasar dengan jumlah pemain yang besar, pelaku usaha dalam jumlah minim membuat pemantauan dan pengendalian perilaku anggota kartel menjadi lebih mudah.[135]

Untuk membentuk kartel, satu pelaku usaha harus mengetahui perusahaan mana saja yang bermain di sektor yang sama dan, dengan demikian, berpotensi menjadi peserta tender. Perusahaan inilah yang didekati dan ditawari menjadi bagian dari kartel.

Menipu dan melanggar kesepakatan kartel tidak sulit dilakukan. Anggota kartel dapat menyerahkan proposal di luar aturan—dalam sistem kartel, proposal yang berpotensi memenangkan proyek sudah ditentukan di awal. Yang perlu dilakukan perusahaan ini adalah menawarkan harga yang lebih kompetitif atau, bergantung pada metode pengadaan, proposal yang lebih berkualitas. Kartel akan mengetahui anggotanya yang melanggar aturan saat pemenang tender diumumkan secara resmi.

Mitos mengenai kartel berangkat dari pemikiran bahwa informasi proses PBJ tertentu, jika dibuka, akan memudahkan pembentukan kartel dan memfasilitasi kartel untuk memantau perilaku anggotanya. Contohnya adalah keterbukaan nama peserta tender yang mengajukan pertanyaan klarifikasi tentang proyek secara daring, atau keterbukaan daftar peserta tender sebelum penetapan pemenang. Dalam situasi ini, para pesaing bisa diidentifikasi; mereka dapat ditawarkan membentuk atau bergabung dengan kartel untuk tender saat ini dan masa mendatang. Dalam hal anggaran proyek diumumkan, anggota kartel bisa menggunakan informasi untuk mengatur harga-harga yang tidak kompetitif. Sementara, saat pemenang proyek dan harga/proposal yang disetujui diumumkan, kartel bisa mengetahui anggota yang patuh pada kesepakatan.

134 — J. Wells. 2014. Corruption and collusion in construction: a view from the industry. In T. Søreide and A. Williams (Eds.). Corruption, Grabbing and Development: Real world challenges. www.engineersagainstpoverty.org/documentdownload.axd?documentresourceid=27
135 — OECD. 2009. Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement. Helping Governments to Obtain Best Value for Money. www.oecd.org/competition/cartels/42851044.pdf

Menurut mitos ini, semakin banyak informasi yang tersedia, maka semakin mudah kartel mengatur anggotanya. Keterbukaan data, dengan demikian, justru merugikan. Sebagaimana telah disebutkan, isu kartel yang memuncak pada 1980-an dan 1990-an turut membentuk rezim keterbukaan informasi proses PBJ pemerintah di beberapa negara, terutama di Eropa Barat.

Mitos Terpatahkan

Perusahaan tahu siapa saja pesaingnya; mereka tidak perlu mengandalkan informasi PBJ yang dibuka ke publik untuk mengetahui hal ini.

Kartel sebagian besar muncul di pasar yang sangat terkonsentrasi; mempertahankan kartel berisi hanya beberapa anggota jelas jauh lebih mudah. Sebagian besar perusahaan pun sudah mengetahui pesaing usahanya (dan juga perusahaan yang berpotensi menjadi mitra kartel).[136] Di pasar yang sangat terkonsentrasi, perusahaan punya akses ke asosiasi industri,[137] jejaring informal, dan internet. Mereka berpartisipasi dalam tender proyek swasta dan pekerja sering kali berpindah-pindah antar-perusahaan pesaing.[138]

Salah satu strategi yang bisa digunakan untuk mencegah dan menghentikan kolusi adalah menurunkan konsentrasi pasar dengan meningkatkan kompetisi[139] (yaitu menambah jumlah peserta tender), karena kartel yang terlalu besar akan lebih sulit bertahan. Hal ini bisa dicapai antara lain dengan mengumumkan peluang tender secara luas, menurunkan biaya keikutsertaan tender, membuka kesempatan untuk perusahaan lokal, nasional, dan asing; dan memungkinkan perusahaan kecil membentuk konsorsium agar bisa mengikuti tender proyek besar.[140] Sebagian besar solusi ini menuntut transparansi peluang dan data PBJ—bukan sebaliknya.

Jika penyedia bisa memberikan jasa pada harga yang lebih rendah dari perkiraan nilai kontrak, maka penyedia bisa berstrategi menawarkan harga terbaiknya untuk menang tender.

Keterbukaan perkiraan nilai kontrak pada tahap tender sesungguhnya menghemat waktu dan biaya, baik bagi peserta maupun pemerintah, karena menghindari penawaran yang tidak realistis. Cara ini juga menekan kekuasaan diskresi staf pemerintah yang tahu perihal anggaran dan bisa saja menggunakan pengetahuan ini untuk tujuan tidak sah.

Sebuah penelitian[141] terhadap data pengadaan di Jepang menunjukkan bahwa keterbukaan harga minimal dalam suatu pengadaan menurunkan risiko kolusi. Penetapan harga minimal nyatanya membuat perang harga menjadi tidak efektif dan menyulitkan pembentukan kartel.

Anggota kartel cukup mengecek nama pemenang tender—yang biasanya memang diumumkan ke publik—untuk mengetahui jika ada 'pelanggaran' terhadap perjanjian kartel.

Praktik baik internasional mengenai pengungkapan informasi PBJ sudah mensyaratkan transparansi sektor pemerintah tentang pemenang tender; kartel hanya membutuhkan informasi ini untuk mengetahui kepatuhan anggotanya terhadap kesepakatan di antara mereka.

136 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini dan Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (Public Accounts Committee) Inggris – Notulensi Bukti HC 777, Sesi 2013 - 2014, yang menyatakan: "Semua orang di industri saling mengenal, dan satu sama lain punya gambaran kasar tentang margin yang didapatkan pihak lainnya, selain itu semua orang berpindah dari satu perusahaan ke perusahaan lain setiap beberapa tahun." www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubacc/777/131120.htm
137 — J. Harrington, Jr. 2006. How Do Cartels Operate? Foundations and Trends in Microeconomics Vol. 2, No 1 2006 1–105 http://assets.wharton.upenn.edu/~harrij/pdf/fnt06.pdf
138 — UK Public Accounts Committee - Minutes of Evidence HC 777, Session 2013 - 2014 www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubacc/777/131120.htm
139 — J. Harrington, Jr. 2006. How Do Cartels Operate? Foundations and Trends in Microeconomics Vol. 2, No 1 2006 1–105 http://assets.wharton.upenn.edu/~harrij/pdf/fnt06.pdf
140 — OECD. 2010. Collusion and Corruption in Public Procurement. Policy Roundtable. www.oecd.org/competition/cartels/46235884.pdf
141 — S. Chassang and J. Ortner. 2015. Collusion in Auctions with Constrained Bids: Theory and Evidence from Public Procurement. Princeton University William S. Dietrich II Economic Theory Center Research Paper No. 072_2015. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2683505

Riset menunjukkan bahwa membuka informasi kontrak *menurunkan* durasi kartel.

Dari semua individu yang diwawancarai untuk keperluan laporan ini, dan dari studi pustaka yang mendalam, tidak ditemukan satu pun bukti *empiris* yang mendukung argumentasi bahwa keterbukaan informasi menyuburkan pembentukan kartel dan membuat kartel bertahan lebih lama. Kolusi bisa terjadi di mana saja, di negara mana pun, baik yang tidak membuka maupun yang membuka informasi kontrak.

Satu-satunya bukti yang ditemukan—yaitu penelitian empiris[142] terhadap sampel berupa beberapa perusahaan yang dituntut oleh Komisi Eropa karena membentuk kartel ilegal—justru berlawanan dengan mitos ini. Penelitian menemukan bahwa membuka informasi PBJ[143] justru mempersingkat durasi kartel. Kartel dapat mendeteksi anggotanya yang "curang" *lebih awal* dibandingkan jika harus mengandalkan pencarian informasinya sendiri.[144] Setelah kecurangan diketahui, kartel pun dibubarkan oleh anggotanya.[145]

Informasi PBJ yang dibuka bisa digunakan untuk mendeteksi kolusi.

Di Kolombia, program penyediaan makan siang untuk sekolah-sekolah di Bogota, dengan total 700.000 porsi makanan per hari, dilakukan melalui PBJ pemerintah. Pengadaan dibuat transparan menggunakan data keterbukaan PBJ oleh Compra Eficiente Kolombia dan kementerian pendidikan. Analisis data menunjukkan terdapat sekelompok perusahaan yang berkolusi untuk menaikkan harga buah dan sayur sebesar 45 persen.[146] Investigasi yang kemudian berlangsung menghasilkan perbaikan dalam sistem pemesanan dan peningkatan peluang bagi penyedia baru, sehingga jumlah penyedia naik dari hanya 14 ke 146 perusahaan.[147]

Kini, semakin banyak pemerintah yang rutin menganalisis informasi PBJ di dalam sistem pengadaan elektroniknya dalam rangka deteksi kolusi;[148] data dicermati untuk mencari pola yang mengindikasikan pembentukan kartel. Tujuannya adalah menginvestigasi dugaan kartel dan, jika terbukti, melakukan penuntutan terhadap anggota kartel.

Ada pula lembaga pengadaan di beberapa negara yang tidak melakukan hal di atas. Alasannya, antara lain, kekurangan pendanaan dan/atau kapasitas. Dalam situasi ini, dibutuhkan peran organisasi masyarakat sipil untuk menganalisis data pengadaan dengan tujuan mendeteksi kolusi. Pemantauan oleh masyarakat sipil juga memberikan analisis independen pihak ketiga yang bisa melengkapi analisis pemerintah.

Akan tetapi, masyarakat sipil hanya dapat berperan apabila informasi kontrak diungkap ke publik. Transparency International Ukraina[149] dan the Government Transparency Institute di Hongaria[150], contohnya, meneliti pemenang kontrak dan tender yang dimenangkan, kemudian menemukan pola kolusi. Saat kartel terdeteksi, maka barulah langkah paling efektif untuk menekan manipulasi pengadaan, atau *bid rigging*, bisa diterapkan: sanksi tegas terhadap anggota kartel.[151]

142 — I. Goncharov and P. Caspar. 2016. Does reporting transparency affect industry coordination? Evidence from the duration of international cartels. LUMS Department of Accounting and Finance Working Paper Series AF2014/15WP04 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2530385
143 — Dalam hal ini adalah penjualan suatu produk atau di suatu kawasan, yang bisa digunakan untuk membandingkan data dengan pembagian pangsa pasar yang sudah disepakati di internal kartel. Informasi ini wajib dibuka menurut standar akuntansi tertentu
144 — Untuk mengetahui apakah anggota kartel memenuhi kesepakatan, kartel biasanya menggunakan sistem laporan mandiri yang canggih. Mereka juga dapat menggunakan informasi PBJ pemerintah yang dibuka, seperti pemenang tender dan harga-harga yang diajukan, untuk verifikasi informasi. J. Harrington, Jr. 2006. How Do Cartels Operate? Foundations and Trends in Microeconomics Vol. 2, No 1 2006 1–105 http://assets.wharton.upenn.edu/~harrij/pdf/fnt06.pdf, yang juga berisi bukti tentang cara-cara anggota kartel meminta auditor independen untuk mengaudit informasi satu sama lain yang disertakan dalam tender
145 — Dalam wawancara untuk laporan ini, ditemukan satu anekdot serupa, namun berasal dari pengadaan swasta. Di Amerika Serikat, sebuah perusahaan migas besar yang sedang melaksanakan pengadaan kontainer mencurigai keberadaan aktif kartel di sektor ini. Perusahaan kemudian mengubah metode pengadaan dan menetapkan peserta tender dengan penawaran tertinggi kedua sebagai pemenang, alih-alih peserta dengan penawaran terbaik pertama. Bagi anggota kartel, hal ini merusak kesepakatan di antara mereka. Saat pemenang tender diumumkan, anggota kartel pun mendapati pemenangnya bukan pemain yang seharusnya dan kartel pun dibubarkan
146 — Lihat, misalnya, El Tiempo. 2017. Formulan cargos a 'cartel' de frutas en alimentación escolar en Bogotá. www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/investigan-cartel-de-las-frutas-en-alimentacion-escolar-126314
147 — Open Contracting Partnership. April 2018. The deals behind the meals.How open contracting helped fix Colombia's biggest school meal program. https://medium.com/open-contracting-stories/the-deals-behind-the-meals-c4592e9466a2
148 — Center for Global Development. 2014. Publishing Government Contracts: Addressing Concerns and Easing Implementation. www.cgdev.org/publication/ft/publishing-government-contracts-addressing-concerns-and-easing-implementation and OECD. 2012. Recommendation of the OECD Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement. www.oecd.org/daf/competition/RecommendationOnFightingBidRigging2012.pdf
149 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.
150 — B. Toth, M. Fazekas, A. Czibik, dan I.J. Toth. 2015. Toolkit for detecting collusive bidding in public procurement, with examples from Hungary. Working Paper series: GTI-WP/2014:02, Budapest: Government Transparency Institute. www.govtransparency.eu/index.php/2015/11/13/toolkit-for-detecting-collusive-bidding-in-public-procurement/
151 — OECD. 2010. Collusion and Corruption in Public Procurement. Policy Roundtable. www.oecd.org/competition/cartels/46235884.pdf

MITOS #7: Keterbukaan informasi kontrak merugikan kompetisi

Pendahuluan

Mitos ini muncul dari anggapan bahwa keterbukaan informasi PBJ akan menurunkan minat perusahaan untuk mengikuti tender, karena perusahaan tidak menginginkan informasi tertentu diketahui masyarakat. Ada pula yang menyatakan, jika perusahaan tetap berkompetisi, biaya jasa akan dinaikkan sebagai kompensasi atas peningkatan keterbukaan informasi PBJ.

Mitos Terpatahkan

Informasi PBJ yang disebarluaskan ke publik tidak seharusnya mengandung informasi yang secara sah sensitif (dari segi data pribadi, komersial, dan/atau keamanan nasional). Namun, informasi yang dimaksud dalam mitos ini bukan informasi sensitif (yang wajar menjadi disinsentif bagi peserta tender jika terungkap), melainkan dokumen tender, kriteria evaluasi, syarat dan ketentuan, spesifikasi teknis, kontrak (yang disunting sejauh sesuai), nama pemenang tender, nilai kontrak, dan indikator kemajuan pelaksanaan proyek.

Tidak ada bukti yang menunjukkan bahwa keterbukaan proses PBJ meredam kompetisi atau membuat perusahaan enggan menjadi peserta tender.

Bukti-bukti menunjukkan bahwa praktik membuka informasi PBJ berperan meningkatkan jumlah rata-rata peserta tender, bukan menurunkan.

Analisis akademis terhadap 3,5 juta data pengadaan di Eropa antara tahun 2006 dan 2015 menemukan bahwa publikasi setiap informasi baru tentang proses PBJ menurunkan risiko pengadaan dengan peserta tunggal sebesar 0,4% hingga 0,7%.[152] Temuan ini penting karena, secara rata-rata, kontrak dengan satu penawar lebih mahal sekitar 7% dibandingkan kontrak yang diikuti oleh dua atau lebih peserta. Sebagai ilustrasi kasar, jika transparansi di kawasan Uni Eropa bertambah rata-rata lima *item* informasi PBJ, maka jumlah tender dengan peserta tunggal akan turun 2-3,5% atau setara dengan penghematan sekitar €3,6-6,3 miliar per tahun di seluruh Uni Eropa.[153]

Di Slovakia, rata-rata jumlah peserta per tender naik dari 1,6 pada 2010 ke 3,7 pada 2014 setelah reformasi pengadaan dilakukan. Reformasi meliputi peningkatan signifikan dalam keterbukaan informasi kontrak dan penggunaan sistem pengadaan elektronik untuk mengumumkan informasi serta menyerahkan penawaran.[154]

152 — M. Bauhr, C. Agnes, M. Fazekas, J, de Fine Licht. August 2017. Lights on the Shadows of Public Procurement. Transparency in government contracting as an antidote to corruption? http://digiwhist.eu/publications/lights-on-the-shadows-of-public-procurement-transparency-in-government-contracting-as-an-antidote-to-corruption/
153 — Lihat www.open-contracting.org/2017/12/06/greater-transparency-calls-tenders-save-europe-billions/
154 — Transparency International Slovakia. 2015. Not in force until published online: What the radical transparency regime of public contracts achieved in Slovakia. www.transparency.sk/wp-content/uploads/2015/05/Open-Contracts.pdf

Di Ukraina, jumlah penawaran naik 15 persen setelah pemerintah meningkatkan transparansi dan menerapkan sistem pengadaan elektronik berdasarkan OCDS. Perubahan yang bahkan lebih menonjol adalah dari segi keragaman penyedia barang/jasa yang digunakan pemerintah; tercatat ada rata-rata kenaikan 45 persen penyedia, yang masing-masing berbeda, di setiap lembaga yang melakukan pengadaan.[155]

Di Kolombia, setelah sistem pengadaan baru dan terbuka diterapkan pada 2015, 50 persen kontraktor pemenang tender pemerintah adalah kontraktor yang belum pernah berpartisipasi dalam tender pemerintah.[156]

Di Meksiko, berkat implementasi keterbukaan informasi proses PBJ dan langkah-langkah untuk melindungi persaingan usaha, jumlah rata-rata peserta tender naik dari 1,9 pada 2012 ke 5,6 pada 2016.[157]

Survei Bank Dunia terhadap 34.000 perusahaan di 88 negara menunjukkan bahwa persaingan lebih tinggi dan kasus gratifikasi lebih sedikit, serta dalam jumlah lebih kecil, di negara-negara dengan sistem pengadaan, pengaduan independen, dan audit eksternal yang transparan.[158]

Ada pula bukti-bukti kuat yang menunjukkan bahwa publikasi informasi seperti perkiraan biaya justru mendorong peserta tender lebih agresif dalam berkompetisi dan berani menurunkan harga, khususnya jika tidak ada kepastian mengenai biaya proyek yang sebenarnya.[159]

Negara-negara seperti Ghana, Guinea, Liberia, dan Meksiko tetap menjadi tujuan investasi dari perusahaan-perusahaan besar di bidang ekstraksi sumber daya alam, meskipun negara-negara ini memiliki kebijakan untuk membuka kontrak SDA secara proaktif.[160]

Dengan keterbukaan informasi proses PBJ, harga penawaran justru turun, bukan naik.

Terdapat berbagai contoh bahwa transparansi meningkatkan *value for money*. Beberapa di antaranya adalah:[161]

- Setelah pemerintah kota Buenos Aires memutuskan membuka data nilai yang dibayarkan rumah sakit pemerintah untuk perlengkapan medis, harga rata-rata turun;[162]
- Di Slovakia, setelah pemerintah mulai menerbitkan informasi PBJ secara komprehensif, ditemukan inefisiensi pengadaan rumah sakit—termasuk pembelian beberapa unit alat pindai CT yang persis sama, namun dengan perbedaan harga hingga 100 persen;[163]
- Analisis terhadap kontrak perumahan sosial di Paris menunjukkan keterbukaan kontrak menurunkan harga-harga dalam penawaran sebesar rata-rata 26 persen dan mengurangi frekuensi negosiasi ulang kontrak;[164]
- Di kota Martin, Slovakia, setelah sistem pengadaan elektronik yang memuat informasi kontrak diluncurkan, harga-harga yang ditetapkan sebagai pemenang kontrak turun drastis. Dalam tahun pertama pengoperasian sistem, tercatat penghematan sekitar 25 persen;[165] dan
- Di Ukraina, rata-rata penurunan harga adalah 9,1 persen per kontrak sejak reformasi pengadaan berlangsung, dan sebesar lebih dari 30 persen untuk kontrak dengan lebih dari lima peserta tender.[166]

155 — Open Contracting Partnership. 2017. Learning Insights: Measuring results from open contracting in Ukraine. www.open-contracting.org/2017/04/19/learning-insights-measuring-results-ukraine/
156 — Colombia Compra Eficiente. 2015. Resultados del sistema de indicadores. www.colombiacompra.gov.co/indicadores/resultados-del-sistema-de-indicadores
157 — Penelitian yang dilaksanakan untuk laporan ini.
158 — S. Knack, N. Biletska dan K. Kacker. 2017. Deterring Kickbacks and Encouraging Entry in Public Procurement Markets Evidence from Firm Surveys in 88 Developing Countries. Policy Research Working Paper 8078, World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/817871496169519447/Deterring-kickbacks-and-encouraging-entry-in-public-procurement-markets-evidence-from-firm-surveys-in-88-developing-countries
159 — D. De Silva, T. Dunne, A. Kankanamge and G. Kosmopoulou. 2008. The impact of public information on bidding in highway procurement auctions. European Economic Review 521: 150-181. www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0014292107001067
160 — Natural Resource Governance Institute, Open Contracting Partnership dkk. 2016. Promises are vanity, contracts are reality, transparency is sanity. www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_eiti_brief20160219.pdf
161 — The World Bank Group. 2016. A Framework For Disclosure in Public-Private Partnerships. http://pubdocs.worldbank.org/en/143671469558797229/FrameworkPPPDisclosure-071416.pdf
162 — Center for Global Development. 2014. Publishing Government Contracts: Addressing Concerns and Easing Implementation. www.cgdev.org/publication/ft/publishing-government-contracts-addressing-concerns-and-easing-implementation
163 — Transparency International Slovakia. 2015. Not in force until published online: What the radical transparency regime of public contracts achieved in Slovakia. www.transparency.sk/wp-content/uploads/2015/05/Open-Contracts.pdf
164 — Center for Global Development. 2014. Publishing Government Contracts: Addressing Concerns and Easing Implementation. www.cgdev.org/publication/ft/publishing-government-contracts-addressing-concerns-and-easing-implementation
165 — United Nations Office on Drugs and Crime. 2013. Good practices in ensuring compliance with article 9 of the United Nations Convention against Corruption www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf
166 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.

Ada beberapa alasan yang bisa menjelaskan fenomena di atas:

- Dengan mempelajari kontrak dan informasi tender yang sudah lampau, perusahaan peserta tender bisa memasukkan penawaran yang lebih berkualitas atau yang biayanya lebih rendah;[167]
- Keterbukaan informasi PBJ meyakinkan perusahaan bahwa penawaran mereka akan dievaluasi dengan adil,[168] dan hal ini justru mendorong mereka untuk menjadi peserta tender.[169] Survei di Kolombia tahun 2006 (sebelum implementasi sistem pengadaan baru) menunjukkan bahwa 84 persen perusahaan responden tidak mengikuti tender kontrak publik karena menganggap prosesnya tidak adil.[170] Penelitian untuk laporan ini mengindikasikan bahwa perusahaan-perusahaan Kolombia masih menginginkan keterbukaan informasi yang lebih tinggi karena isu korupsi pemerintah. Di Ukraina, survei baru tentang sistem pengadaan ProZorro mengungkap bahwa sebagian besar perusahaan percaya sistem ini secara signifikan (27 persen) atau parsial (53 persen) menurunkan korupsi pengadaan. Hanya 29 persen responden yang menyatakan mereka menemukan korupsi melalui ProZorro, dibandingkan 54 persen yang menyatakan hal sama dalam sistem sebelumnya;[171]
- Akses ke peluang pengadaan menjadi lebih mudah dengan sistem elektronik dan data terbuka. Semakin banyak perusahaan yang mengetahui kesempatan tender, semakin besar kemungkinan mereka memasukkan proposal;[172] dan
- Sistem pengadaan elektronik memudahkan dan menghemat biaya penyerahan proposal bagi perusahaan.

Informasi PBJ yang dibuka melalui UU KI tidak membuat pelaku usaha enggan menjadi peserta tender kontrak pemerintah.

Permohonan informasi terkait pengadaan pemerintah kerap diajukan oleh perusahaan yang ingin mengetahui informasi tentang pesaingnya dan tentang struktur proposal pemenang tender.

Di AS, terdapat lebih dari 12.000 kontrak yang sudah dibuka melalui permohonan informasi dan basis data daring berisi kontrak pemerintah tersedia untuk dibeli senilai US$99.55 (+/- Rp 1,4 juta). Kedua mekanisme ini tidak menjauhkan perusahaan dari upaya terlibat dalam PBJ pemerintah.[173]

Di Brasil, kontrak KPBU telah dibuka secara utuh, tanpa disunting sedikit pun, melalui permohonan informasi. Menurut mantan kepala unit pengadaan pemerintah yang diwawancarai untuk laporan ini, keterbukaan informasi juga tidak menurunkan angka perusahaan yang ingin menawar proyek pemerintah.[174]

Peserta tender bisa memperhitungkan biaya pemenuhan aturan transparansi ke dalam penawarannya.

Semua bukti yang tersedia menunjukkan bahwa rezim keterbukaan proaktif menghasilkan penghematan biaya. Artinya, dampak negatif transparansi sesungguhnya tidak signifikan.[175]

167 — Center for Global Development. 2014. Publishing Government Contracts: Addressing Concerns and Easing Implementation. www.cgdev.org/publication/ft/publishing-government-contracts-addressing-concerns-and-easing-implementation
168 — Center for Global Development. 2014. Publishing Government Contracts: Addressing Concerns and Easing Implementation. www.cgdev.org/publication/ft/publishing-government-contracts-addressing-concerns-and-easing-implementation and OECD. 2012. Recommendation of the OECD Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement www.oecd.org/daf/competition/RecommendationOnFightingBidRigging2012.pdf. Sebuah studi yang dilaksanakan oleh Komisi Eropa menunjukkan bahwa penyedia menyebutkan rendahnya rasa percaya sebagai salah satu hal utama yang menghambat keikutsertaan mereka dalam PBJ pemerintah Komisi Eropa. 2015. "Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts", MARKT/2013/072/C https://bookshop.europa.eu/en/economic-efficiency-and-legal-effectiveness-of-review-and-remedies-procedures-for-public-contracts-pbKM0414223/
169 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.
170 — CoST Initiative. 2011. Transparency and corruption in public contracting in Colombia. www.constructiontransparency.org/documentdownload.axd?documentresourceid=38
171 — Selain itu, responden percaya bahwa korupsi bisa ditekan melalui beberapa upaya penting, seperti keterbukaan, aksesibilitas, kejelasan informasi tentang kompetisi, kriteria pemilihan pemenang yang jelas dan dengan dasar pemikiran yang kuat, dan kesederhanaan administrasi. Sebagian besar responden (80 persen) menjawab bahwa ProZorro menyederhanakan proses administrasi dalam kompetisi karena dokumen tender dapat diserahkan secara elektronik. Sistem ini juga dianggap menjawab isu keterbukaan, aksesibilitas, dan kejelasan informasi (68 persen responden) dan isu penetapan pemenang (57 persen). Masih ada isu yang belum terjawab, yaitu kriteria pemilihan pemenang. http://1qswp72wn11q9smtq15ccbuo.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/Ukraine-Corruption_MSI-eTender-D3-Survey-Report-En-FINAL-1.pdf
172 — CoST Initiative. 2009. A Study of Anti-Corruption Initiatives in the Philippines' Construction Sector. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan047823.pdf
173 — Center for Global Development. 2014. Publishing Government Contracts: Addressing Concerns and Easing Implementation. www.cgdev.org/publication/ft/publishing-government-contracts-addressing-concerns-and-easing-implementation
174 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.
175 — Center for Global Development. 2014. Publishing Government Contracts: Addressing Concerns and Easing Implementation. www.cgdev.org/publication/ft/publishing-government-contracts-addressing-concerns-and-easing-implementation

MITOS #8: Biaya untuk membuka informasi PBJ terlalu tinggi dan bisa memicu proses sanggah dan negosiasi ulang yang juga mahal dan berpotensi menghambat proses

Pendahuluan

Secara umum, keberatan yang disampaikan di dalam mitos ini adalah bahwa keterbukaan informasi merupakan pemborosan biaya. Keterbukaan juga akan membuat proses sanggah dan negosiasi ulang lebih sering terjadi sehingga semakin menunda proyek dan memakan lebih banyak biaya.

Anggapan yang menyamakan keterbukaan informasi dengan biaya tambahan bukan hal baru. UU KI di beberapa negara pun memberikan kesempatan kepada lembaga pemerintah untuk menolak permohonan informasi jika biaya untuk mengabulkan permintaan itu diperkirakan melebihi batas tertentu. Di Inggris, berlaku batasan waktu 24 jam untuk menentukan apakah informasi dimiliki oleh pihak yang berwenang, serta untuk menemukan, mengambil, dan menyunting informasi jika perlu.[176]

Di Slovakia, legislasi pengadaan baru yang memuat persyaratan keterbukaan yang ekstensif ditentang baik oleh pelaku usaha[177] maupun pemerintah daerah[178]. Hal ini ditakutkan menyebabkan pembengkakan biaya dan beban birokrasi terkait kebutuhan menyusun dan berbagi informasi. Kerugian akibat keterbukaan semacam ini dinyatakan akan melebihi manfaatnya bagi publik.

Ada komponen biaya lain yang dapat timbul di sisi pemerintah terkait keterbukaan (selain biaya untuk menemukan, mengambil, dan menyunting), termasuk:

- Pengembangan dan pemberian izin sistem pengadaan elektronik;
- Tenaga kerja untuk komunikasi publik (seperti menjawab pertanyaan tender[179] dan penulisan ringkasan serta penjelasan[180] untuk membangun pemahaman masyarakat terhadap informasi PBJ); dan
- Tenaga kerja untuk entri data serta memindai dan mengunggah informasi PBJ.

Di sisi pelaku usaha, biaya yang timbul biasanya adalah tenaga kerja untuk menandai bagian-bagian di dalam proposal yang merupakan informasi yang perlu dikecualikan (jika ada) dan untuk menyerahkan proposal.

176 — 24 jam adalah batasan yang berlaku untuk pemerintah pusat, badan legislatif, dan angkatan bersenjata. Kurun waktu maksimal untuk lembaga pemerintah lainnya adalah 18 jam. Information Commissioner's Office. 2015. Requests where the cost of compliance exceeds the appropriate limit. https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1199/costs_of_compliance_exceeds_appropriate_limit.pdf
177 — A. Furnas. 2013. Transparency Case Study: Public Procurement in the Slovak Republic. Sunlight Foundation. http://sunlightfoundation.com/blog/2013/08/12/case-study-public-procurement-in-the-slovak-republic/
178 — Transparency International Slovakia. 2015. Not in force until published online: What the radical transparency regime of public contracts achieved in Slovakia. www.transparency.sk/wp-content/uploads/2015/05/Open-Contracts.pdf and M. Kamenik dkk. 2011. Transparency of the public procurement system in the Czech Republic. www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2011/10/Transparentnost_VZ-EN.pdf
179 — Di Kolombia, beberapa jenis tender bisa menerima hingga 1.500 pertanyaan. Lembaga pengadaan berkomitmen menjawab setiap pertanyaan, sehingga memakan waktu dan sumber daya lebih besar dari yang diperkirakan. Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.
180 — Di negara bagian Minas Gerais, Brasil, departemen KPBU menata informasi untuk target khalayak yang spesifik, seperti media, penyedia jasa dll. Informasi proyek dimutakhirkan secara teratur dan ringkasan dokumen disediakan. Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.

Mitos ini juga beranggapan bahwa, adanya akses kepada informasi PBJ —seperti proposal pemenang dan kontrak itu sendiri—membuat peserta tender yang kalah lebih mungkin menyanggah keputusan panitia. Akibatnya, biaya dan waktu yang dikeluarkan bertambah dan proyek pun tertunda.

Di beberapa industri, terutama migas, keterbukaan kontrak juga dikhawatirkan mendorong negosiasi ulang.[181] Proses ini bisa menunda pelaksanaan proyek dan menambah biaya bagi pemerintah dan kontraktor.

Mitos Terpatahkan

Yang menjadi titik persoalan bukan pada sumber daya yang dibutuhkan untuk membuka informasi secara proaktif dan komprehensif. Namun, yang perlu dipertanyakan adalah seberapa besar yang diperlukan dan apakah membuka informasi secara proaktif layak dilakukan jika dibandingkan dengan manfaat yang akan didapat.

Dengan infrastruktur yang tepat, pengelolaan data dan keterbukaan informasi bisa dilakukan secara otomatis dengan biaya rendah.

Kegiatan pengadaan melibatkan ribuan lembar dokumen, sehingga memiliki sistem pengelolaan data yang baik sangat penting. Sistem ini juga menjadi kunci efisiensi kerja pemerintah. Artinya, manfaat yang muncul sebagai hasil dari keterbukaan sangat mungkin melampaui biaya yang ditimbulkan.

Sistem pengadaan elektronik yang komprehensif menyajikan dan menyimpan informasi umum pengadaan, pengumuman tender, dokumen penawaran, notulen/berita acara pertemuan, penyerahan penawaran, konfirmasi penawaran diterima, laporan evaluasi, kontrak, perbandingan harga, penyerahan pembayaran, pembayaran diterima, bukti pembayaran, laporan proyek, dll. Sistem elektronik telah terbukti menghemat biaya dan meningkatkan efisiensi karena memastikan dokumen sudah dalam bentuk digital dan dikelola menggunakan metadata.[182]

Proses membuka informasi PBJ dapat dilakukan secara rutin dan dibuat otomatis menggunakan sistem pengadaan elektronik. Bukti-bukti menunjukkan bahwa sistem pengadaan elektronik mudah dikelola dan penghematan yang dihasilkannya signifikan. Dibandingkan cara manual, sistem elektronik diperkirakan memangkas biaya antara lima dan 20 persen.[183]

Contoh:

- Di Ukraina, sebelum sistem elektronik digunakan, dokumen penawaran harus dicetak, setiap halaman dicap, dan dokumen dikirimkan ke lembaga pengadaan.[184] Di Georgia, lembaga-lembaga yang menyelenggarakan PBJ menerima 20 juta salinan dokumen setiap tahunnya—masing-masing diserahkan secara langsung. Dokumen dikelola dan disimpan secara fisik, dan menimbulkan biaya besar bagi lembaga pemerintah.[185] Di Kolombia, sistem pengadaan elektronik baru, SECOP II, dilengkapi fitur untuk peserta tender mengunggah penawarannya langsung ke sistem—dokumen tidak perlu lagi dicetak dan dikirimkan secara langsung ke kantor pemerintah;[186]

181 — P. Rosenblum & S. Maples. 2009. Contracts Confidential: Ending secret deals in the extractive industries. Revenue Watch Institute http://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/files/contracts.pdf
182 — L. Marchessault. 2013. Open Contracting: A New Frontier for Transparency and Accountability. The World Bank Institute. www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2016/02/OCP2013_Paper-NewFrontierforTransparency.pdf
183 — European Bank for Reconstruction and Development. 2015. "Are you ready for e-procurement? Guide to electronic procurement reform". www.ebrd.com/documents/legal-reform/guide-to-eprocurement-reform.pdf
184 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini
185 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.
186 — OECD. 2016. Towards Efficient Public Procurement in Colombia. Public Governance Reviews. www.oecd-ilibrary.org/governance/towards-efficient-public-procurement-in-colombia_9789264252103-en

- Di Slovakia, saat peraturan pengadaan baru diberlakukan, pemerintah kota harus memindai dokumen kontrak dalam bentuk cetak dan mengunggahnya ke sistem. Kewalahan dengan beban administrasi ini, pemerintah kota pun mengembangkan sistem pengadaan elektronik dengan biaya hanya EUR 10.500 (Rp 165 juta) dan membeli beberapa komputer baru. Sistem ini memiliki fungsi untuk mencari dan memilah isi data (*search/sort*) serta opsi untuk mengekspor data dan metadata. Dengan adanya sistem ini, biaya tenaga kerja untuk mengunggah dokumen kontrak bisa ditekan serendah mungkin.[187] Sementara itu, register informasi kontrak milik pemerintah pusat membutuhkan dana pengembangan EUR 20.000 (Rp 313 juta), pemutakhiran EUR 4.500, dan pemeliharaan EUR 3.000 (Rp 47 juta) per tahun;[188]
- Sistem pengadaan elektronik Georgia, yang digunakan oleh pemerintah pusat dan daerah, dibuat dengan biaya kurang dari US$1 juta (Rp 14,2 miliar),[189] sementara digitalisasi dokumen membutuhkan US$60.000 (Rp 856 juta);[190]
- Sistem pengadaan elektronik Ukraina menelan biaya US$5 juta (Rp 71,3 miliar), sudah termasuk waktu sukarelawan, pelatihan petugas pengadaan pemerintah, dan sosialisasi sistem secara nasional—terutama ke kalangan usaha kecil dan menengah.[191] Hingga hari ini, sejak 2015, sistem telah menghasilkan penghematan lebih dari US$1 miliar (Rp 14,2 triliun), dihitung dari harga akhir yang dibayarkan untuk mengadakan barang/jasa dibandingkan dengan nilai yang dianggarkan (tidak menutup kemungkinan ada kontrak yang nilai akhirnya melebihi anggaran, namun nilai penghematan kemungkinan besar tetap signifikan);[192]
- Di Kolombia, indikator nilai manfaat uang (*value for money*) naik signifikan dalam satu tahun setelah sistem elektronik diimplementasikan, seiring dengan penurunan jumlah hari untuk penetapan pemenang kontrak sebesar rata-rata 16 hari;[193]
- Korea Selatan melaporkan penghematan US$8 miliar (Rp 114 triliun) per tahun setelah menggunakan sistem pengadaan elektronik. Penghematan ini timbul murni dari sisi biaya administrasi yang sebagian besarnya ditanggung pelaku usaha. Waktu yang dibutuhkan untuk pemerintah memproses pengadaan pun turun dari lebih dari 30 jam ke hanya dua jam.[194]

Singkatnya, sistem pengadaan elektronik memudahkan kegiatan menyimpan, mengelola, dan mengunggah dokumen dan informasi PBJ, yang memang harus dikumpulkan dengan atau tanpa sistem. Dalam format digital, dokumen pun mudah diakses oleh pemerintah, kontraktor, dan masyarakat.

Tidak ada sistem yang sempurna, tetapi negara-negara seperti Georgia, Slovakia, dan Ukraina menunjukkan bahwa implementasi keterbukaan informasi PBJ yang komprehensif dan proaktif menggunakan sistem elektronik bisa dilakukan secara kelembagaan.

Ada begitu banyak pemerintah nasional, dan ribuan pemerintah daerah, yang mengelola dan membuka jutaan dokumen kontrak menggunakan sistem elektronik berbiaya rendah. Melihat hal ini, sulit untuk mengatakan bahwa keterbukaan informasi secara komprehensif tidak bisa dilakukan karena terhalang isu biaya atau kelembagaan.

Di Republik Ceko, semakin banyak instansi penyelenggara PBJ yang secara sukarela menerbitkan kontrak bernilai kecil menggunakan sistem elektroniknya. Hal ini menunjukkan bahwa keterbukaan proaktif tidak serta merta berbanding lurus dengan besarnya beban administrasi.[195]

187 — Transparency International Slovakia. 2015. Not in force until published online: What the radical transparency regime of public contracts achieved in Slovakia. www.transparency.sk/wp-content/uploads/2015/05/Open-Contracts.pdf
188 — Transparency International Slovakia. 2015. Not in force until published online: What the radical transparency regime of public contracts achieved in Slovakia. www.transparency.sk/wp-content/uploads/2015/05/Open-Contracts.pdf
189 — Center for Global Development. 2014. Publishing Government Contracts: Addressing Concerns and Easing Implementation. www.cgdev.org/publication/ft/publishing-government-contracts-addressing-concerns-and-easing-implementation
190 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.
191 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini. Kode sistem pengadaan ProZorro yang digunakan Ukraina adalah kode terbuka (*open source*), sehingga bebas disalin dan digunakan siapa saja tanpa biaya.
192 — Sebagaimana dilaporkan secara langsung di http://bi.prozorro.org/
193 — Colombia Compra Eficiente. 2015. Resultados del sistema de indcadores. www.colombiacompra.gov.co/indicadores/resultados-del-sistema-de-indicadores
194 — OECD. 2016. The Korean Public Procurement Service. Public Governance Reviews. www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/the-korean-public-procurement-service_9789264249431-en#page4
195 — M. Kamenik dkk. 2011. Transparency of the public procurement system in the Czech Republic. www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2011/10/Transparentnost_VZ-EN.pdf

Membuka informasi secara reaktif *lebih* mahal dibandingkan membuka informasi secara proaktif dan sistematis.

Keterbukaan informasi reaktif nyatanya lebih membebani dibandingkan keterbukaan proaktif yang sistematis. Ditunjang oleh sistem elektronik, keterbukaan proaktif menurunkan biaya transaksi[196] karena dilakukan secara rutin, sistematis, dan terstruktur. Sementara, keterbukaan reaktif biasanya bersifat *ad hoc* dan tanpa ketersediaan sistem manajemen informasi pengadaan yang mudah diakses.[197]

Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini menunjukkan bahwa, di berbagai negara, pemerintah daerah mulai melakukan keterbukaan proaktif karena mereka sering mendapatkan permohonan informasi atas isu yang sama. Pada akhirnya, membuka informasi sejak awal dirasa lebih efisien dibandingkan keharusan merespons setiap permohonan informasi satu per satu.

Penyuntingan dokumen perlu diminimalkan, proses sunting distandardisasi, dan aturan pengecualian terhadap keterbukaan dirumuskan dengan jelas.

Jika tidak dikelola dengan baik, penyuntingan isi dokumen bisa memakan banyak waktu. Semakin baku dan jelas aturan penyuntingan, dan semakin sedikit informasi yang perlu disunting, maka semakin rendah pula biaya administratif yang diperlukan untuk membuka informasi PBJ.[198] Negara bagian Victoria dan New South Wales di Australia, serta provinsi British Columbia di Kanada, memiliki contoh proses keterbukaan yang efisien dan diatur dengan baik; di tempat-tempat ini, alasan penyuntingan pun dibatasi.[199]

Membuka dokumen secara utuh, jika dimungkinkan, tidak hanya menghilangkan kewenangan diskresi pejabat pemerintah dalam menentukan jenis informasi yang perlu disunting, tetapi juga memperkecil beban administrasi. Di tingkat federal Australia, dari semua kontrak yang ada di pangkalan data per tahun 2012, hanya 2,2 persen yang disunting karena alasan kerahasiaan.[200] Hal ini mengindikasikan bahwa sebagian besar kontrak bisa dipublikasikan tanpa penyuntingan.

Keterbukaan informasi PBJ menghasilkan manfaat dan penghematan dana publik yang signifikan.

Biaya membuka informasi sangat minim dibandingkan dengan manfaatnya—yang terbukti, antara lain, menghemat ongkos dan mempersempit risiko korupsi. Sebagai contoh:

- Riset Bank Dunia mengenai korupsi dan suap di proyek pembangunan jalan menunjukkan bahwa rata-rata biaya proyek di negara dengan tingkat suap rendah adalah US$30/m^2 (Rp 428 ribu/m^2), namun setengah kali lebih besar di negara-negara dengan tingkat suap tinggi US$46/m^2 (Rp 656 ribu/m^2).[201]
- Proyek yang disiapkan secara diam-diam, atau dengan pelibatan pemangku kepentingan dan komunikasi publik yang minim, biasanya kemudian menemui penentangan masyarakat dan lebih mungkin ternoda korupsi. Akibatnya, ada kalanya proyek harus tertunda selama bertahun-tahun.[202] Gangguan dan konflik setempat terkait investasi tambang senilai US$3-5 miliar (Rp 43-71 triliun) diproyeksikan menelan biaya sekitar US$20 juta (Rp 285 miliar) per minggu — terutama karena kerugian penjualan.[203] Untuk memastikan PBJ telah mempertimbangkan aspirasi

196 — Center for Global Development. 2014. Publishing Government Contracts: Addressing Concerns and Easing Implementation. www.cgdev.org/publication/ft/publishing-government-contracts-addressing-concerns-and-easing-implementation and Transparency International Slovakia. 2015. Not in force until published online: What the radical transparency regime of public contracts achieved in Slovakia. www.transparency.sk/wp-content/uploads/2015/05/Open-Contracts.pdf and The World Bank Group. 2016. Framework for Disclosure in Public-Private Partnerships PPPs Public Consultations: Matrix of Feedback and Responses http://pubdocs.worldbank.org/en/616131464363398212/Final-Website-Matrix-of-comments-and-responses-Version-Disclosure-Framework.pdf
197 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.
198 — Center for Global Development. 2014. Publishing Government Contracts: Addressing Concerns and Easing Implementation. www.cgdev.org/publication/ft/publishing-government-contracts-addressing-concerns-and-easing-implementation
199 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.
200 — Center for Global Development. 2014. Publishing Government Contracts: Addressing Concerns and Easing Implementation. www.cgdev.org/publication/ft/publishing-government-contracts-addressing-concerns-and-easing-implementation
201 — C. Kenny. 2010. Publish Construction Contracts and Outcome Details. World Bank Policy Research Working Paper 5247. http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-5247, p. 3.
202 — M. Bin Wan Abdullah, M. Bin Deris, M. Haji Mohamad and M. Binti Tarmidi. 2012. Perception of government officials towards the government procurement system: Evidence from the Eastern Region of Malaysia. African Journal of Business Management Vol. 623: 6853-6859. www.academicjournals.org/journal/AJBM/article-full-text-pdf/3AD0D2A37171
203 — R. Davis and D. Franks. 2014. Costs of Company-Community Conflict in the Extractive Sector. Corporate Social Responsibility Initiative Report No. 66. Harvard Kennedy School, Cambridge, MA. https://sites.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/research/Costs%20of%20Conflict_Davis%20%20Franks.pdf

masyarakat, maka kegiatan dengar pendapat, konsultasi publik, asesmen kebutuhan, studi kelayakan, dan studi dampak lingkungan dan sosial perlu dilakukan pada tahap perencanaan dan pra-tender. Hal ini khususnya penting bagi kontrak yang berdampak pada guna lahan, infrastruktur, atau penyediaan jasa.[204]

- Keterbukaan informasi PBJ bisa menurunkan harga rata-rata dalam tender. Sebagaimana disebutkan, saat pemerintah kota Buenos Aires mulai mempublikasikan data pengadaan perlengkapan medis rumah sakit, harga rata-rata pun turun.[205]
- Di Slovakia, setelah pemerintah mulai menerbitkan informasi kontrak secara komprehensif, inefisiensi pengadaan rumah sakit ditemukan—termasuk pembelian beberapa unit alat pindai CT yang persis sama, namun dengan perbedaan harga hingga 100 persen.[206]
- Analisis terhadap kontrak perumahan sosial di Paris menunjukkan membuka dokumen kontrak justru membuat harga penawaran turun sebesar rata-rata 26 persen dan mengurangi frekuensi negosiasi ulang kontrak.[207]
- Dengan membuka informasi kontrak, masyarakat sipil dan media bisa memantau kinerja pengadaan dari sisi *value for money* dan pelaksanaan proyek—hal ini bermanfaat bagi pemerintah dan masyarakat. Di Filipina, misalnya, masyarakat sipil berhasil memantau pengadaan buku teks sekolah. Ada pula kelompok lain yang menggunakan informasi proyek dan upah yang diungkap pemerintah untuk memantau pembangunan dari 600 proyek infrastruktur di Filipina. Hasilnya, 11 ahli teknik divonis bersalah karena lalai; beberapa proyek yang berisiko mangkrak juga berhasil diselesaikan. Di Mumbai, penghuni wilayah kumuh menggunakan data spesifikasi desain suplai air untuk menunjukkan bahwa pipa-pipa air dipasang dengan spesifikasi keliru.[208] Di Inggris, Spend Network membuat perangkat untuk mengidentifikasi harga tender yang benar berdasarkan informasi PBJ yang dibuka ke publik.[209]

Belanja pemerintah untuk melibatkan publik bukan murni sekedar 'biaya pengeluaran', melainkan investasi.

Di Kolombia, Georgia, dan Ukraina, lembaga pemerintah yang melakukan pengadaan harus menjawab setiap pertanyaan yang diajukan warga, pelaku usaha, atau masyarakat sipil melalui sistem elektronik tentang pembelian barang/jasa. Baik pertanyaan maupun jawaban dapat dilihat oleh publik. Menjawab pertanyaan memang menambah beban kerja staf lembaga, namun hal ini juga dilihat sebagai cara lembaga berinteraksi dengan publik, untuk meningkatkan rasa percaya terhadap sistem, dan mengetahui serta mengoreksi kesalahan sejak awal proses tender.[210] Penelitian yang dilakukan OCP dengan Kiev School of Economics menunjukkan kaitan antara keaktifan lembaga merespons pertanyaan dengan keberhasilan tender tanpa amandemen atau pembatalan. Tender dengan tingkat respons pertanyaan 100 respons memiliki tingkat keberhasilan 66 persen; sementara itu, tender yang tidak merespons pertanyaan publik hanya mencapai tingkat keberhasilan 52 persen.[211]

Peserta tender bisa memperhitungkan sejak awal biaya penyuntingan dan pengunggahan informasi di dalam proposalnya.

Sebagaimana ditunjukkan oleh contoh-contoh penghematan biaya di bawah rezim keterbukaan informasi proaktif, biaya-biaya ini tidak signifikan.[212]

204 — L. Marchessault. 2013. Open Contracting: A New Frontier for Transparency and Accountability. The World Bank Institute. www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2016/02/OCP2013_Paper-NewFrontierforTransparency.pdf
205 Center for Global Development. 2014. Publishing Government Contracts: Addressing Concerns and Easing Implementation. www.cgdev.org/publication/ft/publishing-government-contracts-addressing-concerns-and-easing-implementation
206 Transparency International Slovakia. 2015. Not in force until published online: What the radical transparency regime of public contracts achieved in Slovakia. www.transparency.sk/wp-content/uploads/2015/05/Open-Contracts.pdf
207 Center for Global Development. 2014. Publishing Government Contracts: Addressing Concerns and Easing Implementation. www.cgdev.org/publication/ft/publishing-government-contracts-addressing-concerns-and-easing-implementation
208 L. Marchessault. 2013. Open Contracting: A New Frontier for Transparency and Accountability. The World Bank Institute. www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2016/02/OCP2013_Paper-NewFrontierforTransparency.pdf and Center for Global Development. 2014. Publishing Government Contracts: Addressing Concerns and Easing Implementation. www.cgdev.org/publication/ft/publishing-government-contracts-addressing-concerns-and-easing-implementation
209 Institute for Government and Spend Network. 2013. Government Contracting: public data, private providers www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/whitehall-monitor/WM_GovernmentContracting_ProvisionalData.pdf
210 Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini
211 Open Contracting Partnership. 2017. Learning Insights: Measuring results from open contracting in Ukraine www.open-contracting.org/2017/04/19/learning-insights-measuring-results-ukraine/
212 Center for Global Development. 2014. Publishing Government Contracts: Addressing Concerns and Easing Implementation. www.cgdev.org/publication/ft/publishing-government-contracts-addressing-concerns-and-easing-implementation

Frekuensi terjadi sanggah tidak dipengaruhi oleh tingkat keterbukaan informasi kontrak.

Berdasarkan wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini, frekuensi sanggah berbeda-beda di setiap negara. Di beberapa negara, proses sanggah biasa terjadi; di negara lain, proses sanggah berlangsung di kondisi khusus. Penyebab perbedaan ini tampaknya dipengaruhi oleh budaya dan perbedaan sistem hukum, tetapi bukan oleh tingkat keterbukaan informasi pengadaan.

Sebagai contoh, menurut bukti anekdotal, di negara bagian Minas Gerais di Brasil, hampir semua proyek KPBU menjalani proses litigasi—baik sebelum dan sesudah rezim keterbukaan informasi secara proaktif diberlakukan.[213] Di Inggris, sanggahan terhadap penetapan pemenang tender lebih jarang terjadi dibandingkan Irlandia, meskipun Inggris lebih transparan dari segi informasi yang dibuka.[214]

Di negara yang tidak menerapkan praktik keterbukaan komprehensif dan proaktif, informasi pengadaan yang dibutuhkan untuk mengevaluasi penetapan pemenang sering kali didapatkan melalui permohonan informasi.[215]

Sistem pengadaan elektronik memudahkan pengambilan keputusan dalam proses sanggah (sebagai bagian dari strategi pemantauan yang dilakukan secara sadar dan sengaja).

Di Georgia, proses sanggah adalah salah satu pilar utama sistem pengadaan elektronik yang baru. Sebelum sistem ini dilaksanakan, pemerintah menghadapi delapan hingga 12 sanggahan per tahun. Setelah sistem diterapkan, jumlah sanggahan melejit ke 1000, atau sekitar tiga hingga empat persen dari jumlah tender.[216]

Sebabnya adalah kemudahan mengajukan pengaduan menggunakan sistem yang baru. Serupa dengan konsep *peer review*, penyedia bisa dengan mudah memeriksa penawaran satu sama lain, termasuk pemenang kontrak, dan menilai kualitas barang/jasa yang ditawarkan.[217] Warga atau pelaku usaha mana pun bisa menyanggah keputusan panitia tender melalui sistem dengan mengisi formulir singkat.

Ukraina juga membuat proses pengaduannya mudah dan transparan menggunakan sistem elektronik. Semua orang bisa melihat isi sanggahan dan keputusan yang dicapai, serta ikut serta meninjau gugatan secara daring.[218]

Contoh-contoh menunjukkan bahwa penggunaan sistem pengadaan elektronik bisa menjaga kewajaran biaya proses sanggah.

Di Georgia, setiap sanggahan harus ditinjau dalam waktu 10 hari kerja oleh dewan pemeriksa perselisihan. Dewan ini terdiri dari tiga anggota yang dipilih oleh masyarakat sipil dan tiga staf pengadaan pemerintah.

Di Ukraina, komite peninjau memeriksa semua sanggahan yang diajukan secara daring. Tarif pemeriksaan sanggahan adalah tarif tetap sebesar US$200 (Rp 2,8 juta)[219] dan keputusan komite bersifat mengikat.

Untuk mengantisipasi sanggah, prosedur pemerintah mewajibkan staf pengadaan menyimpan jejak audit dari semua pengambilan keputusan.[220] Jejak audit tentu lebih mudah dikelola menggunakan sistem pengadaan elektronik yang komprehensif.

213 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.
214 — Untuk informasi lebih lengkap tentang jumlah aduan, rata-rata durasi penanganan, dan hasil sanggah di Uni Eropa, lihat: European Commission. 2015. "Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts", MARKT/2013/072/C https://bookshop.europa.eu/en/economic-efficiency-and-legal-effectiveness-of-review-and-remedies-procedures-for-public-contracts-pbKM0414223/
215 — McDermott Will & Emery. 2008. Confidentiality or disclosure—who is a better mate for competition and fair play? www.lexology.com/library/detail.aspx?g=469b2c4c-5093-4047-9112-387866f131f3 and Center for Global Development. 2014. Publishing Government Contracts: Addressing Concerns and Easing Implementation. http://www.cgdev.org/publication/ft/publishing-government-contracts-addressing-concerns-and-easing-implementation
216 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.
217 — Ibid
218 — Untuk dicatat, sebelum dan setelah penerapan sistem pengadaan elektronik di negara-negara seperti Georgia, Ukraina, Kolombia, dll., data tentang hasil sanggah tetap tidak bisa diperoleh.
219 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.
220 — Practical Law - Evaluation of Tenders: http://uk.practicallaw.com/2-386-8761?service=fs

***Peer review* dan proses sanggah secara umum diyakini berdampak positif dalam membangun kepercayaan terhadap sistem.**

Beberapa negara menerapkan sistem *review* yang serupa, namun tanpa sistem pengadaan elektronik yang komprehensif. Di Yunani, setelah tender selesai, semua peserta tender diberikan akses untuk melihat proposal pemenang tender dan kontrak; mereka dapat menilai apakah keputusan penetapan pemenang merupakan keputusan yang adil.[221] Cara ini bertujuan meningkatkan rasa percaya kepada sistem dan memastikan kontrak memang diberikan kepada pihak yang layak. Proses sanggah di Ukraina dan Georgia diterapkan dengan alasan yang serupa.[222] Mekanisme sanggah bisa membantu mengungkap kecurangan dan kesalahan dalam proses tender yang pernah dilakukan sebelumnya. Terungkapnya hal-hal ini sejak awal bisa mencegah potensi kerugian lebih besar jika pelaksanaan kontrak mengalami masalah di kemudian hari.

Sangat sedikit bukti menunjukkan bahwa membuka informasi PBJ pemerintah menyebabkan kenaikan frekuensi negosiasi ulang kontrak.

Bukti-bukti mendalam, seperti dari industri migas, menunjukkan bahwa membuka informasi PBJ pemerintah secara proaktif sejak awal siklus pengadaan bisa jadi turut mendukung keberlanjutan kontrak dalam jangka panjang.[223]

Dengan alasan yang sama, ada perusahaan yang gigih menginginkan kontraknya dengan pemerintah dibuka ke publik, terutama jika kontrak itu mengatur investasi jangka panjang bernilai miliaran dolar. Perusahaan tambang Newmont pernah bersikeras agar perjanjian investasinya atas tambang Ahafo di Ghana tidak hanya dibuka ke publik, tetapi juga dibahas dan disetujui oleh parlemen Ghana. Tujuannya adalah membangun rasa percaya dan kredibilitas[224] serta meminimalkan kemungkinan negosiasi ulang kontrak jika terjadi pergantian pejabat.[225]

Peningkatan keterbukaan informasi PBJ pemerintah di Paraguay, termasuk publikasi data keterbukaan kontrak, memengaruhi penurunan penyesuaian dan amandemen proses pengadaan dari 19 persen dari total kontrak pada tahun 2013 ke hanya 3 persen pada 2016.

Analisis terhadap kontrak perumahan sosial di Paris juga mengindikasikan bahwa semakin tinggi transparansi, semakin jarang negosiasi penawaran terjadi.[226]

Dengan membuka informasi secara komprehensif, pihak-pihak yang berkontrak terdorong untuk menyepakati syarat dan ketentuan serta harga kontrak yang wajar, terutama jika langkah ini dilengkapi dengan mekanisme sanggah yang efisien dan konsultasi publik. Tanpa upaya proaktif, masalah terkait syarat dan ketentuan serta harga di dalam kontrak sangat mungkin muncul di kemudian hari.

Pengambilan keputusan yang berlangsung tertutup—tanpa melibatkan warga, media, dan masyarakat sipil—dan kontrak yang baru dibuka setelah ditandatangani bisa menyebabkan kesepakatan dianggap mencurigakan. Negosiasi ulang pun akan diserukan. Kejadian semacam ini menjadi sasaran empuk politikus yang populis. Sementara itu, membuka informasi PBJ pemerintah secara komprehensif (termasuk semua negosiasi ulang kontrak, jika ada) berarti memberikan semua pemangku kepentingan kesempatan untuk memahami latar belakang kontrak dan konteks saat kontrak ditandatangani.[227] Keterbukaan juga membantu lembaga pengadaan menyeleksi peserta tender sejak awal.

221 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.
222 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.
223 — P. Rosenblum and S. Maples. 2009. Contracts Confidential: Ending secret deals in the extractive industries. Revenue Watch Institute web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/files/contracts.pdf
224 — A.K. Bjorklund. 2015. Yearbook on International Investment Law & Policy, 2013-2014. Oxford University Press
225 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.
226 — Center for Global Development. 2014. Publishing Government Contracts: Addressing Concerns and Easing Implementation. www.cgdev.org/publication/ft/publishing-government-contracts-addressing-concerns-and-easing-implementation
227 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.

Kotak 3: Konsultasi Publik Pada Tahap Perencanaan

Standar internasional, seperti Prinsip-Prinsip Ekuator, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku di banyak negara, mewajibkan perwakilan proyek untuk melakukan analisis dampak serta konsultasi publik yang komprehensif.

Kedua kegiatan tersebut bertujuan meminimalkan dan memitigasi dampak lingkungan dan sosial apa pun yang dapat timbul di tingkat warga serta mencegah perampasan lahan ilegal atau pengusiran yang tidak sah. Dalam beberapa kasus, proyek juga harus meminta persetujuan di awal, atau *prior informed consent* [228] komunitas terdampak (misalnya, jika proyek berdampak pada masyarakat adat).

Kegiatan analisis dampak biasanya meliputi penilaian terhadap lokasi proyek alternatif. Terkadang, konsultasi menghasilkan pilihan lokasi proyek alternatif (dan lebih baik) atau penyesuaian proyek.

Jika diketahui bahwa sebuah proyek tidak direncanakan dengan benar, proyek dapat ditunda, bahkan dibatalkan, hingga tercapai hasil konsultasi berikutnya. Hal ini tidak serta merta merupakan sesuatu yang negatif, melainkan kesempatan untuk mengevaluasi kembali siapa yang akan menerima manfaat atau kerugian dari sebuah proyek pembangunan berdasarkan informasi yang lebih baik.

Membuka rencana PBJ pemerintah dan dokumen penawaran untuk proyek infrastruktur besar terkadang dianggap memiliki dampak buruk, seperti perpindahan penduduk ke lokasi sekitar proyek dan kenaikan harga tanah. Berharap dapat memetik keuntungan, warga pindah ke dan/atau membeli lahan di area yang diusulkan. Bisa jadi, mereka berharap akan mendapatkan pembayaran pembebasan lahan dengan harga yang tinggi agar proyek dapat berjalan.

Pada kenyataannya, sebagian besar rencana proyek infrastruktur dibahas di forum nasional dan daerah agar bisa mendapatkan persetujuan anggaran. Warga yang akan terdampak proyek pembangunan umumnya akan mendengar informasi proyek melalui forum-forum itu, bukan melalui keterbukaan informasi yang terperinci.

Namun demikian, pertimbangan yang matang mengenai waktu dan lingkup konsultasi, khususnya pada tahap awal perencanaan, bisa memperkecil risiko spekulasi.

Hampir semua perencanaan dan pembahasan akan berlangsung internal di pemerintah (dan, di beberapa situasi, melibatkan juga kontraktor pelaksana studi proyek)—yaitu saat studi pelingkupan, studi pra-kelayakan, dan studi kelayakan pendanaan. Analisis dampak dan konsultasi publik dilaksanakan setelah kelayakan proyek selesai dipastikan.

Informasi tertentu yang dibuka pada tahap awal perencanaan (mis. dokumen yang menunjukkan rencana akuisisi lahan) perlu dikelola dengan hati-hati untuk menghindari spekulasi mengenai uang ganti rugi atas tanah, perkebunan, dan infrastruktur. Pihak berwenang setempat, misalnya, bisa menentukan jadwal (tanggal maksimal) kompensasi bagi infrastruktur yang baru dibangun, perkebunan yang baru dikembangkan, dan pembelian tanah yang baru dibeli untuk mencegah pembangunan dan membatasi spekulasi pada awal proyek.

Singkat kata, proyek yang berdampak besar pada isu-isu sensitif, seperti lahan dan mata pencaharian, sangat perlu dipertimbangkan dan dikonsultasikan dengan cermat.

228 — *Prior informed consent*, yaitu persetujuan yang diberikan atas kehendak sendiri tanpa paksaan pihak mana pun (*free*), diberikan sebelum pelaksanaan suatu kegiatan (*prior*), dan atas dasar pertimbangan informasi yang baik dan lengkap (*informed*).

MITOS #9: Membuka informasi proses PBJ tidak membongkar atau menurunkan tindak korupsi

Pendahuluan

Setiap tahun, pemerintah membelanjakan dana bernilai luar biasa besar melalui pengadaan barang dan jasa: secara global, nilai belanja melalui PBJ pemerintah mencapai US$9,5 triliun per tahun, atau setara dengan 15 persen produk domestik bruto global. PBJ pemerintah juga memiliki risiko korupsi terbesar, karena di bidang inilah uang dan diskresi pemerintah bertemu: sekitar 57 persen kasus suap asing yang dituntut secara hukum menurut Konvensi Anti-Suap OECD melibatkan suap untuk memenangkan PBJ pemerintah.[229] Analisis OECD mengenai suap di lingkup internasional menemukan bahwa hampir separuh (43%) kasus suap asing melibatkan pembayaran kepada pejabat pemerintah di negara-negara dengan tingkat pembangunan manusia tinggi atau sangat tinggi. Dengan kata lain, permasalahan ini bukan permasalahan negara berkembang.[230]

Menurut survei Eurobarometer tahun 2017 yang dilaksanakan oleh Komisi Eropa, hampir sepertiga perusahaan Eropa menganggap korupsi sebagai sebab kegagalan mereka mendapatkan kontrak PBJ pemerintah.[231] Di negara-negara dengan skor yang baik dalam Indeks Persepsi dari Transparency International sekalipun, terdapat banyak perusahaan yang merasa telah mengalami korupsi saat berkompetisi mendapatkan kontrak pemerintah, sejumlah 14% perusahaan di Denmark dan 26% perusahaan di Swedia.

Setiap tahap pengadaan rentan terhadap korupsi: mulai dari manipulasi spesifikasi tender, pengaturan kriteria evaluasi, dan pembengkakan nilai penagihan saat pelaksanaan kontrak[232]. Studi dari Bank Dunia menyatakan bahwa nilai proyek rekonstruksi jalan di negara-negara dengan tingkat korupsi tinggi adalah satu setengah kali lebih mahal.[233]

Semua pihak sepakat bahwa korupsi PBJ pemerintah adalah masalah berat yang harus diberantas, namun setiap pihak punya pendapat sendiri mengenai caranya. Ada yang menyatakan bahwa membuka informasi PBJ pemerintah tidak akan mengungkap atau menurunkan tingkat korupsi, karena praktik korupsi terjadi di luar sistem resmi, sehingga tidak terlihat dalam proses pengadaan resmi dan mustahil diketahui hanya dengan membuka informasi kontrak.[234] Pertanyaannya, jika tidak berpengaruh apa-apa terhadap pengungkapan dan penurunan tingkat korupsi, untuk apa informasi dibuka?

229 — OECD. Desember 2014. The OECD Foreign Bribery Report. An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials. www.oecd.org/corruption/oecd-foreign-bribery-report-9789264226616-en.htm, p.8.
230 — OECD. Desember 2014. Scale of international bribery laid bare by new OECD report. http://www.oecd.org/newsroom/scale-of-international-bribery-laid-bare-by-new-oecd-report.htm
231 — European Commission. December 2017. Businesses' attitudes towards corruption in the EU. http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2177
232 — OECD. 2007. Bribery in Public Procurement. Methods, Actors, and Counter-Measures. http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/44956834.pdf
233 — C. Kenny. 2010. Publish Construction Contracts and Outcome Details. World Bank Policy Research Working Paper 5247. http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-5247.
234 — A. Furnas. 2013. Transparency Case Study: Public Procurement in the Slovak Republic. Sunlight Foundation. http://sunlightfoundation.com/blog/2013/08/12/case-study-public-procurement-in-the-slovak-republic/

Mitos Terpatahkan

Gratifikasi lebih jarang terjadi dan dalam jumlah lebih kecil di negara-negara dengan sistem pengadaan yang transparan dan mekanisme pengaduan yang independen.

Studi Bank Dunia menemukan bahwa di negara-negara dengan sistem PBJ pemerintah yang transparan, yang mewajibkan justifikasi terperinci jika terjadi tender non-kompetitif, perusahaan cenderung lebih bersedia berpartisipasi dalam pasar PBJ pemerintah.[235] Selain itu, di negara dengan sistem yang transparan, mekanisme pengaduan yang efektif dan independen, dan sistem audit eksternal yang efektif, gratifikasi lebih jarang terjadi dan dalam jumlah kecil.

Terdapat bukti-bukti kuat yang menunjukkan peningkatan transparansi terkait PBJ pemerintah menurunkan risiko korupsi

Sebagaimana disebutkan di dalam Mitos #7, penelitian akademis terbaru yang menganalisis 4 juta tender di Uni Eropa dari 2009 hingga 2016 menemukan kaitan kuat antara peningkatan transparansi dengan penurunan risiko korupsi (diukur sebagai risiko terjadi tender dengan peserta tunggal), terutama jika terdapat praktik proaktif membuka informasi sebelum atau selama pengadaan—bukan setelahnya.[236]

Di banyak negara, keterbukaan informasi PBJ digunakan untuk mengungkap korupsi.

Selain mengungkap tindakan korupsi, membuka informasi PBJ pemerintah juga berkontribusi menghasilkan penuntutan hukum dan reformasi kebijakan.[237] Beberapa contohnya adalah:

- Di Georgia, keterbukaan PBJ pemerintah turut mengungkap bahwa perusahaan-perusahaan yang memenangkan kontrak sebagai penyedia tunggal juga memberikan pendanaan besar kepada partai politik di negara itu.[238] Transparency International Georgia menganalisis 430.000 PBJ pemerintah dengan penyedia tunggal dan mencocokkan data dengan register perusahaan, laporan harta kekayaan penyelenggara negara, dan register donasi partai. Ditemukan bahwa PBJ dengan total nilai setidaknya US$150 juta (+/- Rp 2,1 miliar) diberikan kepada perusahaan-perusahaan milik anggota parlemen dan pejabat publik atau pasangan mereka. Selain itu, 60 persen donasi yang diterima partai penguasa berasal dari orang-orang yang terkait dengan perusahaan pemenang tender sebagai penyedia tunggal.[239] Sistem pengadaan elektronik yang baru, yang bertujuan membuka informasi PBJ pemerintah dan memudahkan peserta tender memasukkan penawaran telah menurunkan tingkat korupsi. Pada tahun 2012, PBB mengakui sistem ini sebagai salah satu alat terbaik di dunia untuk "mencegah dan melawan korupsi di sektor pelayanan publik".[240]
- Pada tahun 2007, Kementerian Pembangunan Slovakia memasang pengumuman tender untuk proyek konstruksi bernilai total EUR 119,5 juta (Rp 1,8 miliar) di papan kecil yang terletak di sebuah lorong di dalam gedung kementerian. Gedung ini tidak terbuka untuk masyarakat umum, sehingga hanya perusahaan yang punya hubungan khusus dengan kementerian yang bisa melihat pengumuman itu. Proyek pun dimenangkan oleh perusahaan yang diketahui memiliki hubungan

235 — S. Knack, N. Biletska dan K. Kacker. 2017. Deterring Kickbacks and Encouraging Entry in Public Procurement Markets Evidence from Firm Surveys in 88 Developing Countries. Policy Research Working Paper 8078, World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/817871496169519447/Deterring-kickbacks-and-encouraging-entry-in-public-procurement-markets-evidence-from-firm-surveys-in-88-developing-countries
236 — M. Bauhr, A. Czibik, M. Fazekas and J. de Fine Licht. 2017. Lights on the Shadows of Public Procurement. Transparency in government contracting as an antidote to corruption? http://digiwhist.eu/publications/lights-on-the-shadows-of-public-procurement-transparency-in-government-contracting-as-an-antidote-to-corruption/
237 — United Nations Office on Drugs and Crime. 2013. Good practices in ensuring compliance with article 9 of the United Nations Convention against Corruption www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf, dan OECD. 2007 Bribery in Public Procurement. Methods, Actors, and Counter-Measures. www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/44956834.pdf, dan Transparency International. 2014. Curbing Corruption in Public Procurement. A Practical Guide. www.acec.ca/source/2014/november/pdf/2014_AntiCorruption_PublicProcurement_Guide_EN.pdf
238 — Center for Global Development. 2014. Publishing Government Contracts: Addressing Concerns and Easing Implementation. www.cgdev.org/publication/ft/publishing-government-contracts-addressing-concerns-and-easing-implementation
239 — Transparency International Georgia. 2013. Simplified procurement - Corruption risks in non-competitive government contracts. www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Simplified%20procurement%20-%20Eng%20%E2%80%93%20Dec%209.pdf
240 — United Nations Office on Drugs and Crime. 2013. Good practices in ensuring compliance with article 9 of the United Nations Convention against Corruption www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf

dekat dengan partai penguasa. Begitu terungkap, proyek itu menjadi salah satu simbol paling nyata dari penyelewengan kekuasaan dan salah satu pemicu reformasi PBJ pemerintah pada tahun 2010. Reformasi ini meliputi pelaksanaan sistem pengadaan elektronik daring yang komprehensif, yang mewajibkan semua tender pemerintah dan dokumen tender dibuka.[241]

- Pada tahun 2014, rumah sakit pemerintah di Slovakia menerbitkan kontrak EUR 1,6 juta (Rp 25 miliar) untuk membeli alat pindai CT. Setelah mempelajari informasi pengadaan itu di sistem pengadaan elektronik pemerintah, media menemukan bahwa sebuah rumah sakit lain membeli alat CT serupa dengan harga hampir separuh lebih rendah. Penyedia alat CT bernilai mahal diketahui merupakan perusahaan cangkang di Belize dan pemiliknya terkait dengan partai penguasa. Kalangan masyarakat sipil kemudian menemukan kontrak-kontrak lain yang melibatkan perusahaan cangkang yang berkaitan dengan partai politik. Selain itu, ditemukan pula rumah sakit-rumah sakit lain yang membeli barang/jasa jauh lebih banyak daripada kebutuhan dan membayar barang/jasa yang diadakan dalam nilai jauh lebih besar. Hasilnya, menteri kesehatan dan tiga direktur rumah sakit dipecat, dan parlemen mengesahkan undang-undang yang mencegah keterlibatan perusahaan cangkang dalam PBJ pemerintah.
- Dengan menggunakan informasi yang tersedia di publik, Transparency International Ukraina[242] dan Corruption Research Centre Budapest[243] melakukan penelitian terhadap penetapan pemenang kontrak dan tender terkait kontrak, kemudian menemukan pola kolusi. Terdapat satu contoh yang secara khusus menonjol: Transparency International Ukraina menemukan sebuah rumah sakit pusat kanker daerah membeli alat pel seharga US$100 (Rp 1,4 juta) per unit melalui tender dengan satu peserta dan deskripsi produk yang samar, “alat dengan gagang dan moncong.” Pengadaan ini disidik dan akhirnya dibatalkan.[244]
- Setelah menerbitkan data terbuka mengenai PBJ pemerintah dalam bentuk OCDS, jurnalis di Paraguay mulai menganalisis penggemukan biaya yang signifikan untuk produk-produk umum seperti kursi kerja, makanan, dan minuman. Investigasi terhadap selisih harga berperan penting dalam mobilisasi protes masyarakat yang berakhir dengan pemecatan menteri pendidikan. Lembaga pengadaan publik Paraguay juga mengeluarkan kebijakan baru, yang berlaku di seluruh pemerintahan, yang menetapkan rentang batas maksimal harga pengadaan barang/jasa. Tindakan ini menghasilkan penghematan (1,5 persen).[245]

Keterbukaan informasi yang mencakup seluruh tahap PBJ pemerintah menciptakan kesempatan terbesar untuk mengungkap dan menurunkan korupsi.

Para ahli dan praktisi setuju bahwa kecurangan dalam PBJ pemerintah berpindah ke tahap-tahap pengadaan yang berada ‘di balik layar’ dan yang tidak dituntut untuk seterbuka tahap-tahap lainnya.[246]

Contoh: jika suatu negara hanya mewajibkan membuka kontrak, maka kemungkinan besar risiko ada di proses tender atau tahap pelaksanaan kontrak. Jika suatu negara membuka hanya kontrak awal, tetapi tidak membuka amandemen atau renegosiasi kontrak, maka sangat mungkin terjadi penawaran agresif pada tahap tender dengan tujuan melakukan renegosiasi, kemudian korupsi pada tahap renegosiasi itu sendiri.

Singkat kata, jika informasi PBJ pemerintah di seluruh siklus pengadaan dibuka, maka risiko korupsi dapat ditekan dan kemungkinan korupsi terungkap dapat dimaksimalkan.

241 — Transparency International. 2014 Curbing Corruption in Public Procurement. A Practical Guide. www.acec.ca/source/2014/november/pdf/2014_AntiCorruption_PublicProcurement_Guide_EN.pdf and A. Furnas. August 12, 2013. Transparency Case Study: Public Procurement in the Slovak Republic. Sunlight Foundation. http://sunlightfoundation.com/blog/2013/08/12/case-study-public-procurement-in-the-slovak-republic/
242 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.
243 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.
244 — Lihat Open Contracting Partnership. 2016. Everyone Sees Everything. https://medium.com/open-contracting-stories/everyone-sees-everything-fa6df0d00335.
245 — Lihat Open Contracting Partnership. 2017. Paraguay’s Transparency Alchemists. https://medium.com/@opencontracting/paraguays-transparency-alchemists-623c8e3c538f
246 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini, dan Transparency International. 2014. Curbing Corruption in Public Procurement. A Practical Guide. www.acec.ca/source/2014/november/pdf/2014_AntiCorruption_PublicProcurement_Guide_EN.pdf, dan M. Kamenik dkk. 2011. Transparency of the public procurement system in the Czech Republic. www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2011/10/Transparentnost_VZ-EN.pdf

MITOS #10: Tidak ada yang membaca informasi PBJ; kalaupun ada, pemahaman mereka biasanya salah atau informasi digunakan untuk mempermalukan pihak pemerintah

Pendahuluan

Mitos ini dapat dikatakan mengandung dua premis. Mitos berasal dari anggapan bahwa pihak-pihak yang 'tepat' (yang memerlukan informasi PBJ pengadaan) tidak membaca informasi, sementara akan ada pihak-pihak lain yang keliru memahami atau menyalahgunakan informasi itu. Anggapan ini bercampur dengan kekhawatiran luar biasa bahwa pemerintah akan dipermalukan jika masyarakat menemukan inefisiensi.

Mitos tersebut berasumsi bahwa pemangku kepentingan tertentu (seperti masyarakat umum, masyarakat sipil, media) enggan membaca isi kontrak karena sifat konten yang teknis dan rumit. Sementara itu, pemangku kepentingan lain, seperti pemerintah, secara teori tidak perlu mengunduh informasi karena sudah memiliki akses ke informasi PBJ. Jika tidak akan dibaca, untuk apa informasi dibuka?

Kompleksitas informasi PBJ pemerintah juga membuatnya rentan disalahartikan. Wawancara untuk laporan ini mengindikasikan bahwa pejabat pemerintah khawatir bahwa kesalahan interpretasi akan menimbulkan kritik terhadap pemerintah, baik yang berdasar ataupun tidak. Untuk menghindarinya, timbul pemikiran bahwa informasi PBJ pemerintah sebaiknya tidak dibuka sama sekali.

Sebuah contoh kejadian dapat ditemukan di negara bagian Minas Gerais di Brasil. Unit KPBU pemerintah membuka seluruh kontrak secara utuh, berikut dengan informasi lain seperti Indikator Kinerja Utama (IKU) untuk mengukur dan mengevaluasi kemajuan pelaksanaan kontrak. Seorang jurnalis mempelajari IKU untuk suatu proyek dalam kontrak dan menyimpulkan bahwa "hanya" 80 persen pekerjaan selesai. Ia kemudian menulis artikel berisi kritik tajam terhadap pemerintah karena gagal melaksanakan proyek. Faktanya, ia salah membaca angka; proyek itu sebenarnya berjalan sesuai jadwal.[247]

Mitos Terpatahkan

Kita tahu bahwa tidak semua orang tertarik atau memiliki waktu untuk membaca informasi proses PBJ. Mayoritas penduduk tidak mungkin diharapkan membaca dokumen PBJ pemerintah di waktu senggangnya. Namun, hal ini bukanlah alasan untuk menghindari keterbukaan informasi. Informasi perlu disediakan bagi mereka yang menaruh minat dan punya waktu untuk membaca—bukti-bukti menunjukkan bahwa ada cukup banyak pemangku kepentingan yang secara teratur mengakses informasi PBJ pemerintah, khususnya pelaku usaha yang ingin bisa mendapatkan kontrak pemerintah (lihat Mitos #7). Nyatanya, membuka informasi dalam rangka meningkatkan kompetisi juga memiliki manfaat transparansi untuk pihak-pihak lain, meskipun mereka bukan kelompok target utama.

247 —The World Bank Group. 2017. Disclosure Practices in Public-Private Partnerships in Minas Gerais, Brazil. Webinar https://olc.worldbank.org/content/disclosure-practices-public-private-partnerships-minas-gerais-brazil

Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini menunjukkan bahwa potensi dipermalukan adalah salah satu, mungkin bahkan alasan utama, di balik keengganan pejabat pemerintah untuk membuka informasi. Sebab, informasi yang terbuka bisa memperlihatkan kompetensi yang rendah dan kesalahan manajemen, serta menimbulkan kritik. Ada pula kemungkinan terburuk, yaitu menjalani proses hukum dan kehilangan pekerjaan.

Praktik manajemen proyek dan kontrak di sektor pemerintah sebenarnya tidak serta-merta lebih buruk dibandingkan sektor swasta. Namun, benar bahwa pengawasan publik terhadap pemerintah lebih besar. Wacana publik pun dapat membantu pemerintah mengambil keputusan untuk memperbaiki kebijakan dan masyarakat.

Dengan demikian, risiko kesalahpahaman dan dipermalukan bukan alasan mempertahankan kerahasiaan informasi, khususnya mengingat potensi kerugian yang mungkin ditanggung masyarakat. Yang perlu dilakukan pemerintah dalam hal ini adalah menjelaskan dan mengedukasi masyarakat sipil, media, dan masyarakat luas.

Informasi PBJ diakses oleh publik secara teratur.

Pada tahun 2012, survei oleh TI Slovakia menemukan bahwa 9 persen penduduk Slovakia melihat kontrak atau faktur penagihan pemerintah secara daring pada tahun sebelumnya. Sebagai perbandingan, sepanjang satu dasawarsa sebelum reformasi PBJ pemerintah dilaksanakan pada 2011, hanya 4 persen penduduk yang pernah melakukan permohonan informasi.[248,249]

Di Paraguay, jumlah pengunjung ke situs portal PBJ pemerintah naik sebesar 32 persen dari 2,5 juta pada 2015 ke 3,4 juta pada 2016—kenaikan terjadi sejak pemerintah mulai membuka informasi PBJ pemerintah dalam format yang mudah diakses dan menyediakan sejumlah *dashboard* dan aplikasi untuk pengguna, khususnya usaha kecil dan menengah.[250]

Di Ukraina, jumlah pencarian di Google dengan 43 kata kunci terkait PBJ pemerintah naik dari 680 pencarian per Januari 2015 ke lebih dari 191.000 per Februari 2017, yaitu setelah sistem ProZorro digunakan di Ukraina. Hal ini menunjukkan animo publik terhadap informasi PBJ pemerintah yang mudah diakses.[251]

Informasi PBJ diakses oleh masyarakat sipil secara teratur.

Masyarakat sipil bisa menjadi pengguna informasi PBJ pemerintah yang efektif dan penting, terutama jika diberikan dukungan dan pelatihan. Di Ukraina, proyek pemantauan PBJ pemerintah Dozorro.org yang diinisiasi masyarakat sipil menyatukan 22 LSM—semuanya aktif memantau data keterbukaan PBJ pemerintah. Kurang dari setahun sejak diluncurkan pada tahun 2017, Dozorro.org mencatat 122.000 kunjungan dan 14.000 penyerahan informasi.[252] Ada sekitar 5.000 pengadaan yang ditandai membutuhkan investigasi lebih jauh oleh otoritas. Sekitar separuhnya telah dituntaskan, termasuk lebih dari 1.200 kasus yang diselesaikan dengan pengubahan terhadap tender. Artinya, tingkat kasus diselesaikan adalah 48% atau 25% dari semua kasus yang masuk. Selain itu, pemantauan ini juga menghasilkan 22 penuntutan pidana dan 79 putusan sanksi. Di Kolombia, masyarakat sipilnya mengakses dan mengunduh informasi dari sistem PBJ pemerintah yang baru sebanyak lebih dari 480 kali per bulan.[253]

248 — Furnas, Alexander. 12 Agustus 2013. Transparency Case Study: Public Procurement in the Slovak Republic. Sunlight Foundation. http://sunlightfoundation.com/blog/2013/08/12/case-study-public-procurement-in-the-slovak-republic/
249 — Transparency International Slovakia. 2015. Not in force until published online: What the radical transparency regime of public contracts achieved in Slovakia. www.transparency.sk/wp-content/uploads/2015/05/Open-Contracts.pdf
250 — Lihat Open Contracting Partnership. 2017. Paraguay's transparency alchemists. https://medium.com/@opencontracting/paraguays-transparency-alchemists-623c8e3c538f
251 — Lihat Open Contracting Partnership. 2017. Learning Insights: Measuring results from open contracting in Ukraine. https://www.open-contracting.org/2017/04/19/learning-insights-measuring-results-ukraine/
252 — Open Contracting Partnership. January 2018. Learning insights: The latest impacts emerging from Ukraine's Prozorro reforms. www.open-contracting.org/2018/01/12/learning-insights-latest-impacts-emerging-ukraines-prozorro-reforms/
253 — Menurut situs keterbukaan data resmi Kolombia, antara January dan Februari 2017, set data di dalam sistem PBJ pemerintah diakses masyarakat sipil sebanyak lebih dari 480 kali.

Masyarakat sipil pun menggunakan data tidak hanya untuk mendeteksi korupsi dan kolusi, tetapi juga memantau pelaksanaan proyek. Di Afganistan dan Filipina, anggota masyarakat sipil memantau ratusan proyek infrastruktur jalan, sekolah, dan klinik kesehatan. Di Afganistan, kelompok masyarakat sipil mampu menyelesaikan 80 persen dari seluruh masalah yang terungkap.[254] Di Filipina, harga pengiriman buku-buku teks untuk para pelajar turun separuhnya. Sementara itu, Indonesia Corruption Watch membuat platform daring untuk memantau dan menandai PBJ pemerintah dengan risiko korupsi dan kecurangan. Inisiatif serupa juga dilakukan di Uganda dan Nigeria.

Selanjutnya, kelompok-kelompok yang berisi para ahli telah mengembangkan disiplin pengetahuan tentang pemantauan kontrak dan umpan balik oleh penerima manfaat, seperti metodologi Development Check dari Integrity Action.[255]

Informasi PBJ diakses oleh media secara teratur.

Di banyak negara, termasuk Kolombia, Georgia, Slovakia, dan Ukraina[256], liputan media tentang PBJ pemerintah naik drastis seiring dengan semakin tersedianya informasi PBJ melalui sistem pengadaan elektronik.

Di Slovakia, misalnya, liputan media tentang PBJ pemerintah naik 25 persen. Jurnalis menyatakan bahwa melakukan pengawasan secara *real-time* sekarang dapat dilakukan dan waktu yang dibutuhkan untuk melakukan investigasi bisa dihemat hingga beberapa bulan.[257]

Informasi PBJ diakses oleh pelaku usaha secara teratur.

Kebutuhan mengakses informasi PBJ pemerintah juga datang dari pelaku usaha. Hal yang ingin mereka ketahui, di antaranya, adalah isi kontrak terdahulu dan proposal yang memenangkan tender; perusahaan ingin menggunakan informasi ini untuk berpartisipasi dalam tender (atau memutuskan tidak berpartisipasi, jika merasa tidak bisa berkompetisi).

Sejumlah besar permohonan informasi berasal dari perusahaan yang ingin menggali informasi tentang tender terdahulu.[258] Di Amerika Serikat, sebuah perusahaan bernama DelTek bekerja memproses permohonan informasi atas kontrak pemerintah untuk membantu klien-klien swasta memenangkan lebih banyak kontrak pemerintah. Basis data kelompok swasta berisi kontrak-kontrak migas dan tambang pun tersedia dan dapat diakses oleh pelaku usaha dengan biaya tertentu.[259]

Di Inggris, pejabat pemerintah mengindikasikan bahwa membuka informasi PBJ pemerintah akan meningkatkan daya saing: "Terdapat dua penyedia untuk daerah pemilihan saya dan di wilayah sekitarnya. Masing-masing penyedia melaporkan usaha mereka berjalan baik dan menyebutkan angka-angka mereka. Tetapi, mereka juga ingin mengetahui keadaan satu sama lain. Hal ini akan mendorong persaingan di pasar, jadi saya melihat [keterbukaan proses PBJ] sebagai hal yang positif."[260]

Sejumlah perusahaan membangun bisnisnya menggunakan data pengadaan yang terbuka. OpenOpps.com[261] di Inggris, misalnya, mengumpulkan data PBJ pemerintah yang dibuka sebagai data OCDS oleh lebih dari 300 instansi pemerintah berbeda di Eropa dan Amerika Serikat, kemudian menyediakannya untuk pengguna. Dengan tarif tertentu, perusahaan ini juga menyediakan informasi pasar dan membantu peserta tender membuat keputusan yang matang. Sejalan dengan hal ini, ada pula SpendNetwork.com yang membantu lembaga pengadaan pemerintah menggunakan data untuk menganalisis potensi penghematan.

254 — Lihat Open Contracting Partnership. 2015. The More the Merrier? How much information on government contracts should be published and who should use it? www.open-contracting.org/2015/08/21/the_more_the_merrier/
255 — Lihat www.developmentcheck.org/
256 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.
257 — Transparency International Slovakia. 2015. Not in force until published online: What the radical transparency regime of public contracts achieved in Slovakia. www.transparency.sk/wp-content/uploads/2015/05/Open-Contracts.pdf
258 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.
259 — Lihat Open Contracting Partnership. 2015. The More the Merrier? How much information on government contracts should be published and who should use it? www.open-contracting.org/2015/08/21/the_more_the_merrier/
260 — House of Commons Committee of Public Accounts. 2014. Contracting out public services to the private sector. Forty-seventh report of session 2013 - 2014. www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubacc/777/777.pdf
261 — Lihat Spend Network website www.spendnetwork.com/about/

Informasi PBJ diakses oleh pemerintah secara teratur.

Pemerintah perlu mengakses informasi PBJ dari kawasan atau negara lain agar dapat bernegosiasi dengan lebih baik mengenai isi kontrak. Di industri ekstraktif, misalnya, negosiasi kontrak diwarnai oleh ketimpangan antara informasi yang dimiliki oleh perusahaan migas dan tambang dengan informasi yang dimiliki oleh negara tuan rumah. Sementara perusahaan punya akses ke basis data dan penasihat hukum yang mahal, pihak pemerintah biasanya hanya mengandalkan kontrak-kontraknya yang terdahulu. Akses kepada kontrak di negara-negara lain bisa membantu menyeimbangkan keadaan ini dan memungkinkan pemerintah menegosiasikan ketentuan kontrak yang lebih baik.[262] Dari Peru, bukti-bukti menunjukkan bahwa keterbukaan PBJ pemerintah membuat pemerintah bisa meningkatkan pendapatan fiskalnya dalam kontrak-kontrak lain seiring dengan peningkatan rata-rata royalti dari 5 ke 26 persen.[263]

Pada tahun 2013, dalam suatu dengar pendapat tentang penyedia pemerintah, pejabat pemerintah Inggris menyebutkan perlunya membandingkan informasi PBJ pemerintah di negara lain (dalam hal ini di Amerika Serikat) yang melibatkan penyedia Inggris, agar pemerintah bisa menegosiasikan kesepakatan yang lebih baik.[264]

Di Slovakia, seorang guru geografi mengungkap beberapa kejadian pemborosan anggaran (seperti pembelian minuman beralkohol *cognag* dan penyewaan seri mewah kendaraan merek Audi) oleh kementerian pendidikan setelah memeriksa kontrak dan tanda terima pembayaran secara daring. Informasi ini ia gunakan untuk menegosiasikan kenaikan gaji guru di seluruh Slovakia—tuntutan yang sebelumnya ditolak oleh menteri pendidikan dengan alasan ketiadaan anggaran.[265]

Keterlibatan publik naik saat data mudah diakses melalui sistem pengadaan elektronik, dalam format data terbuka, dan saat didukung dengan kegiatan edukasi dan sosialisasi.

Di Brasil, jumlah *click* di situs proyek-proyek KPBU di negara bagian Minas Gerais naik empat kali lipat setelah pemerintah mulai memperbarui informasi dan menyajikan ringkasan serta penjelasan tentang proyek secara daring. Bukti-bukti dari Ukraina dan Paraguay, sebagaimana ditunjukkan oleh uraian terdahulu, menunjukkan hal yang sama.

Untuk mendorong keterlibatan dan kesadaran tentang informasi PBJ pemerintah, beberapa pihak pemerintah (seperti di Kolombia dan Ukraina) menyelenggarakan pelatihan dan lokakarya untuk masyarakat sipil dan media tentang cara menemukan dan membaca informasi pengadaan. Di Kolombia, kementerian pertahanan menambahkan fitur *chat box* pada situsnya agar pengguna situs dapat mengajukan pertanyaan secara langsung, termasuk tentang pengadaan pertahanan. Di Paraguay, pemerintah menyelenggarakan kompetisi pembuatan program komputer, *hackathon*, untuk mendorong pemanfaatan data pengadaan. Salah satu hasil kegiatan ini adalah aplikasi yang memberikan notifikasi adanya tender baru kepada perusahaan.[266]

Terakhir, mengolah dataset, menganalisis tren, dan mengenali ketidakwajaran akan lebih mudah dilakukan oleh perusahaan, masyarakat sipil, dan media jika data dibuka dalam format data terbuka. Open Contracting Partnership mendukung kolaborasi antar-pemangku kepentingan dan mengutamakan kebutuhan pengguna saat berencana membuka informasi untuk meningkatkan kemungkinan informasi itu digunakan dalam analisis dan ditindaklanjuti.[267]

262 — Lihat Open Contracting Partnership. 2015. The More the Merrier? How much information on government contracts should be published and who should use it? www.open-contracting.org/2015/08/21/the_more_the_merrier/, and Contracts Confidential report
263 — Peru Petro. Contracting in Peru Evolution. www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/perupetro/site-en/Investors/Contracting/Contracting%20in%20Peru%20Evolution
264 — House of Commons Committee of Public Accounts. 2014. Contracting out public services to the private sector. Laporan ke-47 sidang 2013 - 2014. www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubacc/777/777.pdf
265 — Transparency International Slovakia. 2015. Not in force until published online: What the radical transparency regime of public contracts achieved in Slovakia. www.transparency.sk/wp-content/uploads/2015/05/Open-Contracts.pdf
266 — Contrataciones PY www.codium.com.py/portfolio/contrataciones-py/ Aplikasi dapat diunduh melalui: https://play.google.com/store/apps/details?id=py.gov.dncp.sicp.android
267 — Lihat, misalnya, OCP's 2016 Open Contracting Step-by-Step. www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2017/01/7-steps-guidance.pdf

Tidak ada kasus merahasiakan informasi PBJ karena khawatir akan potensi salah paham atau menyebabkan pemerintah dipermalukan, terutama mengingat kerugian publik yang bisa muncul.

Pemerintah Australia dan Inggris, misalnya, secara terbuka menyatakan bahwa tindakan menahan informasi tidak bisa dibenarkan dengan alasan informasi yang diminta melalui permohonan informasi bersifat teknis, rumit, bisa menimbulkan kesalahpahaman, menyebabkan pejabat dipermalukan, atau menyebabkan kebingungan.[268]

Di samping itu, informasi selalu bisa memasuki ranah publik melalui jalan lain, mulai dari permohonan informasi ke badan publik, investigasi jurnalis, hingga mekanisme pelaporan (*whistleblowing*), dan akan jauh lebih memalukan jika terkesan ada informasi yang ditutup-tutupi.

Pemerintah perlu menjelaskan informasi dan mengedukasi masyarakat sipil, media, dan masyarakat luas.

Pemerintah yang berwenang perlu memberikan penjelasan informasi PBJ pemerintah yang dibuka agar pengguna informasi mudah memahami konten dan konteks.[269] Semakin proaktif, semakin baik. Sikap proaktif juga merupakan salah satu kunci utama dalam mengelola citra negatif.[270]

Saat melaporkan kinerja kontrak, misalnya, pemerintah bisa melengkapi informasi itu dengan keterangan tentang konteks. Informasi bisa disajikan dalam format yang membantu masyarakat luas memahami relevansi dan kelengkapan informasi yang diterbitkan. Data juga bisa dilengkapi dengan deskripsi naratif mengenai kinerja untuk memastikan masyarakat mendapatkan keterangan yang adil, akurat, dan sejauh mungkin, dapat diperbandingkan.[271]

Dalam hal Minas Gerais, unit KPBU di negara bagian ini mulai menerbitkan informasi latar belakang, ringkasan, dan penjelasan tentang proyek-proyek KPBU untuk mencegah kesalahan interpretasi terhadap informasi PBJ pemerintah. Unit ini juga mulai berinteraksi dengan masyarakat dengan merespons komentar dan pertanyaan. Upaya ini menghasilkan keterlibatan warga yang lebih aktif.[272] Sebagian besar upaya ini juga dianggap sebagai bagian penting manajemen kontrak dan perlu dilaksanakan oleh lembaga pengadaan pemerintah.[273]

Suatu proyek juga mungkin saja menjadi bagian dari pembahasan politik di parlemen—misalnya, saat penyusunan anggaran dan perencanaan. Hal ini bisa dijadikan kesempatan untuk mengedukasi masyarakat. Hal yang sama berlaku untuk dengar pendapat publik—di beberapa negara, kegiatan ini wajib dilakukan sebagai bagian dari siklus pengadaan.

Cara lain mengedukasi masyarakat sipil dan khalayak luas adalah memberikan mereka pelatihan tentang aspek teknis, hukum, dan finansial dari informasi PBJ pemerintah. Di Filipina, Dewan Kebijakan Pengadaan (*Procurement Policy Board*) mengadakan pelatihan tentang pengadaan pemerintah dan peraturan perundang-undangan terkait untuk organisasi masyarakat sipil yang bertindak sebagai pemantau independen pengadaan.[274] Di Ukraina, Transparency International melatih perusahaan dan lembaga pemerintah cara menggunakan sistem pengadaan elektronik dan memantau pengadaan untuk masyarakat sipil.[275]

268 — Information Commissioner's Office. 2016. The Public Interest Test. https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1183/the_public_interest_test.pdf, dan Bagian 11B UU KI Australia www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/foia1982222/s11b.html
269 — Information Commissioner's Office. 2016. The Public Interest Test. https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1183/the_public_interest_test.pdf
270 — Lihat, misalnya, Forbes' 13 Golden Rules for PR Crisis Management. www.forbes.com/sites/forbesagencycouncil/2017/06/20/13-golden-rules-of-pr-crisis-management/#b886e9b1bcf3
271 — Institute for Government https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Contracting%20for%20Transparency%20-%20Final.pdf
272 — Jumlah *click* pada situs naik empat kali lipat. Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.
273 — The World Bank Group. 2016. A Framework for Disclosure in Public-Private Partnerships. http://pubdocs.worldbank.org/en/143671469558797229/FrameworkPPPDisclosure-071416.pdf
274 — L. Marchessault. 2013. Open Contracting: A New Frontier for Transparency and Accountability. The World Bank Institute. www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2016/02/OCP2013_Paper-NewFrontierforTransparency.pdf
275 — Wawancara yang dilaksanakan untuk laporan ini.

KESIMPULAN

Membuka dan menyampaikan data mengenai PBJ pemerintah dan menerbitkan kontrak pemerintah dengan penyedia barang dan jasa tampak sebagai lompatan besar. Kehati-hatian dalam menanggapi gagasan ini dapat dipahami, terutama mengingat dunia PBJ pemerintah cenderung menghindari risiko. Kami berharap bahwa laporan ini bisa membangun keyakinan pihak-pihak reformis di seluruh dunia, di mana pun mereka berada. Dalam laporan ini, kami telah berupaya mengangkat bukti-bukti kuat bahwa perubahan dan hasil yang lebih baik bisa dicapai jika keraguan, stagnasi, dan kepentingan bisa diatasi.

Kami percaya bahwa proses yang lebih terbuka bisa dihadirkan dan bahwa keterbukaan PBJ pemerintah akan membawa banyak manfaat bagi pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat, terlebih jika upaya reformasi dijadikan upaya perubahan sistemis yang lebih luas dan dibangun oleh kolaborasi antar-pemangku kepentingan.

Dapat dikatakan, temuan yang paling di luar dugaan dalam penelitian ini adalah sedikitnya bukti yang mendukung *status quo* yang berlaku saat ini. Kami menemukan sangat sedikit bukti bahwa keterbukaan informasi merugikan, terutama jika dikaitkan dengan 3K: kolusi, kerahasiaan, dan kompetisi. Bagi poin-poin yang perlu diperhatikan, kami telah memberikan penjelasan bahwa terkait proses yang memungkinkan permintaan penyuntingan informasi untuk dikaji berdasarkan kepentingan publik dan bahwa keputusan bisa dicapai dengan cepat dan efisien.

Bagi kami, masa depan ada pada keterbukaan informasi. Namun, tentu saja, mungkin ada pihak-pihak lain yang berpendapat berbeda. Silakan sampaikan masukan Anda ke info@open-contracting.org. Kirimkan ide, saran tentang mitos baru, dan bukti-bukti yang mendukung, atau menyanggah, mitos-mitos yang kami patahkan di dalam laporan ini.

Bagi Anda yang mendukung keterbukaan PBJ pemerintah dan menginginkan nasihat atau dukungan yang lebih sesuai dengan kebutuhan Anda, email kami selalu siap menerima pertanyaan atau permintaan informasi.

DEFINISI dan SINGKATAN

ISTILAH	DEFINISI
Alat pindai CT	*Computerized tomography*, atau alat pindai CAT
AS	Amerika Serikat
Dokumen PBJ pemerintah	Dokumen yang mengandung informasi PBJ pemerintah terkait semua tahap dalam siklus pengadaan pemerintah, termasuk analisis dampak, anggaran, pernyataan minat, proposal, kontrak, evaluasi, dll.
EUR	Euro, mata uang yang berlaku di zona Uni Eropa
ICO	Information Commissioner's Office (Kantor Komisioner Informasi)
Informasi sensitif secara komersial	Informasi komersial yang tidak ada di domain publik dan, jika diketahui pihak lain, bisa menguntungkan pesaing serta merugikan "pemilik" informasi itu.
Informasi sensitif secara komersial	Informasi komersial yang bisa ditunjukkan potensinya dalam merugikan kepentingan perusahaan atau daya saing jika dibuka.
Informasi PBJ pemerintah	Semua data tentang semua tahap dalam siklus pengadaan pemerintah
Kartel	Perkumpulan tidak resmi para peserta tender dengan tujuan menjaga harga pada level yang tinggi sekaligus membatasi kompetisi.
Klasifikasi	Proses meninjau data yang mengandung informasi sensitif, kemudian memberikan keterangan mengenai pihak yang dapat mengakses data dan cara penanganan data.
Kerugian	Di sebagian besar negara, dibutuhkan bukti-bukti yang cukup mengenai potensi kerugian di masa yang akan datang untuk memutuskan bahwa informasi komersial boleh dikecualikan.
KI	Kebebasan Informasi
Kolusi	Kombinasi, konspirasi, atau kesepakatan di antara peserta tender untuk menaikkan atau menetapkan harga dan menurunkan keluaran (*output*) dalam rangka meraih keuntungan yang lebih besar.
Korupsi	Penyalahgunaan mandat kekuasaan untuk keuntungan pribadi.
KPBU	Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha
Model Skema Publikasi	Skema yang distandardisasi untuk penerbitan informasi yang membimbing otoritas untuk membuat penyediaan informasi publik sebagai bagian dari proses kerjanya sehari-hari. Skema publikasi ini bisa mencakup informasi keuangan terkait proyek dan realisasi pendapatan dan pengeluaran, tender, pengadaan, dan kontrak.
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisasi Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan)
PBB	Perserikatan Bangsa-Bangsa
Pengadaan pemerintah	Akuisisi barang/jasa untuk konsumsi atau investasi oleh pemerintah
PDB	Produk Domestik Bruto
PSE	Pengadaan secara elektronik
Register kontrak	Sistem pengadaan elektronik
Siklus pengadaan	Tahap-tahap utama dalam proses pengadaan mencakup perencanaan, tender, kontrak, dan pelaksanaan kontrak.
Sistem PSE	Dikenal juga dengan istilah register kontrak
Uji kepentingan publik	Di beberapa negara, keputusan untuk membuka informasi PBJ pemerintah dicapai melalui uji kepentingan publik. Artinya, pemerintah harus menimbang faktor-faktor kepentingan publik dibandingkan faktor-faktor yang menolak informasi dibuka.
UE	Uni Eropa
UU KI	UU Kebebasan Informasi

DAFTAR PUSTAKA

Arnold, Bryan. 2010. A Survey of Public Record Laws - Issues Affecting State and Local Contractors, Bidders, and Contractors. ABA, Section of Public Contract Law.

Australian Government Solicitor. 2009. Freedom of Information Guidelines. Exemption Sections in the FOI Act. www.ag.gov.au/RightsAndProtections/FOI/Documents/Disc%20from%20PMC%20website%20info%20-%20FOI%20-%20Guidelines%20on%20exemptions%20in%20the%20Act%20PDF.pdf (diakses pada 9 Agustus 2016)

Banisar, David. 2002. Freedom of Information. International Trends and National Security. Paper presented at the Workshop on "Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services." Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/articles/foia_intl_trends_and_nat_sec.pdf (diakses pada 9 Agustus 2016)

Banisar, David. 2006. Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws. Privacy International.
http://ssrn.com/abstract=1707336 (diakses pada 9 Agustus 2016)

Batheja, Aman. 2015. Texas Supreme Court Ruling Shields Contract Details. The Texas Tribune. www.texastribune.org/2015/09/25/government-contracts-less-public-under-ruling/ (diakses pada 23 Agustus 2016)

Beresford-Jones, Jenny. 2010. Disclosure in Procurement Cases - a delicate balance. Mills & Reeve Procurement Portal Public Procurement Law Blog www.procurementportal.com/blog/blog.aspx?entry=25 (diakses pada 10 Agustus 2016)

Boehm, Frédéric dan Olaya, Dr. Juanita. 2006. Corruption in Public Contracting Auctions: The Role of Transparency in Bidding Processes. Annals of Public and Cooperative Economics, Vol. 77, No. 4, pp. 431-452, December 2006. http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8292.2006.00314.x/full (diakses pada 22 Agustus 2016)

CBI. 2013. License to operate. Winning trust in public service markets. www.cbi.org.uk/media/2350136/licence_to_operate_final.pdf (diakses pada 9 Agustus 2016)

CBI. 2014. Open Access. Delivering quality and value in our public services. www.cbi.org.uk/media/1768027/open_access_report.pdf (diakses pada 9 Agustus 2016)

Center for Global Development. 2014. Publishing Government Contracts: Addressing Concerns and Easing Implementation. www.cgdev.org/publication/ft/publishing-government-contracts-addressing-concerns-and-easing-implementation (diakses pada 8 Agustus 2016)

CoST Initiative. 2009. A Study of Anti-Corruption Initiatives in the Philippines' Construction Sector http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan047823.pdf (diakses pada 19 Oktober 2016)

CoST Initiative. 2011. Transparency and corruption in public contracting in Colombia www.constructiontransparency.org/documentdownload.axd?documentresourceid=38 (diakses pada 19 Oktober 2016)

Darbishire, Helen. 2009. Proactive Transparency: The future of the right to information? World Bank Institute Governance Working Paper Series http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire_Proactive_Transparency.pdf (diakses pada 9 Agustus 2016)

Dančíková, Zuzana. 2013. Public Procurement Monitoring In Azerbaijan and Abroad. Presentation. Transparency International Slovakia http://megaslides.com/doc/54626/opening-public-procurement-in-slovakia (diakses pada 10 Agustus 216).

Department of Finance, Australia. 2014. Confidentiality throughout the procurement cycle. www.finance.gov.au/procurement/procurementpolicyandguidance/buying/contractissues/confidentialityprocurementcycle/principles.html (diakses pada 10 Agustus 2016)

European Parliament. 2014. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32014L0024 (diakses pada 10 Agustus 2016)

Furnas, Alexander. August 12, 2013. Transparency Case Study: Public Procurement in the Slovak Republic. Sunlight Foundation. http://sunlightfoundation.com/blog/2013/08/12/case-study-public-procurement-in-the-slovak-republic/ (diakses pada 10 Agustus 2016)

REFERENCES

Gash, Tom & Panchamia, Nehal & Sims, Sam & Hotson, Louisa. 2012. Making public service markets work. Professionalising government's approach to commissioning market stewardship. The Institute for Government. www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Making_public_service_markets_work_final_0.pdf (diakses pada 8 Agustus 2016)

Goncharov, Igor and Peter, Caspar. 2016. Does reporting transparency affect industry coordination? Evidence from the duration of international cartels. LUMS Department of Accounting and Finance Working Paper Series AF2014/15WP04 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2530385 (diakses pada 19 Oktober 2016)

Government Legal Service. 2016. Model Services Agreement v. 1.02 www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/526358/Model_Services_Contract_v1.02.pdf (diakses pada 24 Agustus 2016)

Grahn, Ralf. 2008. EU Procurement: Confidentiality. Grahnlaw http://grahnlaw.blogspot.co.uk/2008/12/euprocurementconfidentiality.html (diakses pada 10 Agustus 2016)

Guasch, Jose-Luis. 2014. The Renegotiation of PPP Contracts: An Overview of its Recent Evolution in Latin America", International Transport Forum Discussion Papers, 2014/18, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/5jrw2xxlks8v-en (diakses pada 10 Agustus 2016)

Harrington, Joseph Jr. 2006. How Do Cartels Operate? Foundations and Trends in Microeconomics Vol. 2, No 1 (2006) 1–105 http://assets.wharton.upenn.edu/~harrij/pdf/fnt06.pdf (diakses pada 19 Oktober 2016)

Harrington, Joseph dan Skrzypacz, Andrzej. 2011. Private Monitoring and Communication in Cartels: Explaining Recent Collusive Practices. American Economic Review 101 (Oktober 2011): 1–25 www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/aer.101.6.1

Hasan, Ibrahim. 2004. Freedom of Information and Procurement. Information Law Training and Resources for the Public Sector. Act Now Training Ltd www.actnow.org.uk/media/articles/Freedom_of_Information_and_Procurement_Scotland.pdf (diakses pada 10 Agustus 2016)

Heuvel, van den Grat. 2005. The parliamentary enquiry on fraud in the Dutch construction industry collusion as concept between corruption and state-corporate crime. Crime, Law & Social Change (2005) 44: 133–151 DOI: 10.1007/s10611-006-9009-5 C

HM Government. 2011. Open Public Services White Paper. The Stationery Office: Norwich. www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/255288/OpenPublicServices-WhitePaper.pdf (diakses pada 8 Agustus 2016)

House of Commons Committee of Public Accounts. 2014. Contracting out public services to the private sector. Laporan ke-47 untuk masa persidangan 2013 - 2014. www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubacc/777/777.pdf (diakses pada 10 Agustus 2016)

Independent Commission on Freedom of Information. 2015. Freedom of information: International comparisons. www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/481591/FOI_International_Comparisons.pdf (diakses pada 9 Agustus 2016)

Information Commissioner's Office. 2014. Conducting Privacy Impact Assessments https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1595/pia-code-of-practice.pdf (diakses pada 19 Oktober 2016)

Information Commissioner's Office. 2015. Outsourcing and freedom of information - guidance document. https://ico.org.uk/media/1043530/outsourcing-and-freedom-of-information.pdf (diakses pada 8 Agustus 2016)

Information Commissioner's Office. 2015. Requests where the cost of compliance exceeds the appropriate limit https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1199/costs_of_compliance_exceeds_appropriate_limit.pdf (diakses pada 24 Agustus 2016)

Information Commissioner's Office. 2015. Transparency in outsourcing: a roadmap. https://ico.org.uk/media/1043531/transparency-in-outsourcing-roadmap.pdf (diakses pada 8 Agustus 2016)

Information Commissioner's Office. 2013. Public Contract Regulations. https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1212/public-contract-regulations-foi-eir.pdf (diakses pada 10 Agustus 2016)

Information Commissioner's Office. 2008. Freedom of Information Act Awareness Guidance No. 5 https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1178/awareness_guidance_5_v3_07_03_08.pdf (diakses pada 9 Agustus 2016)

Information Commissioner's Office. 2013. The Prejudice Test. https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1214/the_prejudice_test.pdf (diakses pada 9 Agustus 2016)

Information Commissioner's Office. 2016. The Public Interest Test. https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1183/the_public_interest_test.pdf (diakses pada 10 Agustus 2016)

Information Commissioner's Office. 2016. How exceptions and the public interest test work in the Environmental Information Regulations https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1629/eir_effect_of_exceptions_and_the_public_interest_test.pdf (diakses pada 10 Agustus 2016)

Information Commissioner's Office. 2008. Freedom of Information Act Awareness Guidance No. 5 - Annexe https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1185/awareness_guidance_5_annexe_v3_07_03_08.pdf (diakses pada 9 Agustus 2016)

Information Commissioner's Office. 2012. Confidentiality of commercial or industrial information (regulation 12(5)(e)) https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1624/eir_confidentiality_of_commercial_or_industrial_information.pdf (diakses pada 10 Agustus 2016)

Information Tribunal. 2014. Case No. EA/2015/0022: North Bristol NHS Trust v. The Information Commissioner's Office https://informationrights.decisions.tribunals.gov.uk/DBFiles/Decision/i1829/North%20Bristol%20NHS%20Trust%20EA-2015-0022%20(26.06.16).pdf (diakses pada 24 Agustus 2016)

Information Tribunal. 2006. Case No. EA/2006/0014: Derry City Council v IC www.informationtribunal.gov.uk/DBFiles/Summary/i69/Derry2.pdf (diakses pada 24 Agustus 2016)

Institute for Government. 2015. Enhancing transparency in public service contracts. Recommendations for a new default. https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Contracting%20for%20Transparency%20-%20Final.pdf (diakses pada 10 Agustus 2016)

Kamenik, Martin, dkk. 2011. Transparency of the public procurement system in the Czech Republic. Published by Oživení www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2011/10/Transparentnost_VZ-EN.pdf (diakses pada 19 Oktober 2016)

Kamenik, Martin, dkk. 2012. More than public procurement act: economy, transparency and accountability in public purchases. Published by Oživení www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2012/09/Analyza_en_fin.pdf (diakses pada 19 Oktober 2016)

Local Government Association. 2015. Local transparency guidance - publishing spending and procurement information. www.local.gov.uk/documents/10180/11655/Transparency+guidance+2014+-+spending+and+procurement++20141201.pdf/b4ef3ce9-7f2a-4e5b-86b2-aa417f803e44 (diakses pada 10 Agustus 2016)

Malewitz, Jim. 2016. Texas High Court Carves «Monstrous Loophole» for Government Secrets. The Texas Tribune www.texastribune.org/2016/08/05/lawmakers-eye-monstrous-loophole-keeps-contract-de/ (diakses pada 23 Agustus 2016)

Marchessault, Lindsey. 2013. Open Contracting: A New Frontier for Transparency and Accountability. The World Bank Institute. www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2016/02/OCP2013_Paper-NewFrontierforTransparency.pdf (diakses pada 9 Agustus 2016)

Messick, Rick. 2016. Two Questions for the Open Contracting Partnership. The Global Anticorruption Blog https://globalanticorruptionblog.com/2015/06/17/two-questions-for-the-open-contracting-partnership/ (diakses pada 10 Agustus 2016)

McDermott, Will. 2008. Confidentiality or disclosure: who is a better mate for competition and fair play? Lexology www.lexology.com/library/detail.aspx?g=469b2c4c509340479112387866f131f3 (diakses pada 10 Agustus 2016)

McDonagh, Maeve. The public interest test in FOI legislation. Faculty of Law, University College Cork, Ireland. www.right2info.org/resources/publications/eu-mcdonagh-maeve-the-public-interest-test-in-foi-legislation/view (diakses pada 9 Agustus 2016)

Ministry of Justice. 2013. Freedom of Information Guidance. Working assumptions - Procurement. Annex A http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130128112038/http:/www.justice.gov.uk/downloads/information-access-rights/foi/foi-assumption-procurement-annex-a.pdf (diakses pada 24 Agustus 2016)

Ministry of Justice. 2013. Freedom of Information Guidance. Working assumptions - Procurement. Annex B - worked examples http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130128112038/http:/www.justice.gov.uk/downloads/information-access-rights/foi/foi-assumptions-procurement-annex-b.pdf (diakses pada 24 Agustus 2016)

Møllgaard and Overgaard. 2006. Transparency and Competition Policy. http://www.konkurrensverket.se/globalassets/english/research/peter-mollgaard-copenhagen-business-school-and-per-baltzer-overgaard-university-of-aarhus-denmark-transparency-and-competition-policy.pdf (diakses pada 22 Agustus 2016)

Montana Department of Justice. Confidentiality guide. https://dojmt.gov/wp-content/uploads/2011/06/guidanceconfidentiality.pdf (diakses pada 6 Agustus 2016)

Mulgan, Richard. 2015. Transparency and the Performance of Outsourced Government Services. Occasional Paper of the Queensland Office of the Information Commissioner and the Australia and New Zealand School of Government. www.anzsog.edu.au/media/upload/publication/149_5-Mulgan-Transparency-and-Outsourced-Government-Services.pdf (diakses pada 8 Agustus 2016)

National Assembly of Vietnam. 2013. Law on Bidding and Tender, No. 43/2013/QH13

REFERENCES

New South Wales Department of Education. 2015. Procurement Manual. User Guide for Understanding and Managing Confidentiality in the Procurement Process – DOC13/82724. www.decprocurementnsw.com.au/wp-content/uploads/Managing_Confidentiality_in_Procurement_Guidelines.pdf (diakses pada 9 Agustus 2016)

OECD. 2007 Bribery in Public Procurement. Methods, Actors, and Counter-Measures. www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/44956834.pdf (diakses pada 19 Oktober 2016)

OECD. 2009. Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement. Helping Governments to Obtain Best Value for Money. www.oecd.org/competition/cartels/42851044.pdf (diakses pada 22 Agustus 2016)

OECD. 2010. Collusion and Corruption in Public Procurement. Policy Roundtable. www.oecd.org/competition/cartels/46235884.pdf (diakses pada 22 Agustus 2016)

OECD. 2012. Recommendation of the OECD Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement. www.oecd.org/daf/competition/RecommendationOnFightingBidRigging2012.pdf (diakses pada 10 Agustus 2016)

OECD. 2014. Fighting bid rigging in public procurement in Colombia. www.oecd.org/daf/competition/Booklet_SIC%20Procurement%20Report_16X23_REV_web.pdf (diakses pada 19 Agustus 2016)

OECD. 2015. Fighting bid rigging in public procurement in Mexico. www.oecd.org/daf/competition/FightingBidRigging-Mexico-CFE-Report-2015.pdf (diakses pada 19 Oktober 2016)

Office of Government Commerce. FOI (Civil Procurement) Policy and Guidance Version 1.1 www.cirruspurchasing.co.uk/FOI_guide.pdf (diakses pada 31 Agustus 2016)

Open Government Guide. 2016. In Slovakia, government contracts are published online www.opengovguide.com/country-examples/in-slovakia-government-contracts-are-published-online/ (diakses pada 10 Agustus 2016)

Open Data Institute. Guide - How to embed open data into the procurement of public services http://training.theodi.org/Procurement/Guide/ (diakses pada 9 Agustus 2016)

Outlaw. 2012. Commercial confidentiality clauses allowing private firms to avoid disclosing public information, say MPs www.outlaw.com/en/articles/2012/august/commercialconfidentialityclausesallowingprivatefirmstoavoiddisclosingpublicinformationsaymps/ (diakses pada 10 Agustus 2016)

Potters, Jan. 2007. Transparency about past, present and future conduct. Experimental evidence on the impact on competitiveness. Tilburg University. https://www.tilburguniversity.edu/upload/c9dfb90a-cb27-4076-9d69-c570d0cea593_Potters_2007_Transparency.pdf (diakses pada 19 Oktober 2016)

PriceWaterhouseCoopers. 2011. Public procurement in Europe. Cost and effectiveness http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/cost-effectiveness_en.pdf (diakses pada 22 Agustus 2016)

Public-Private Infrastructure Advisory Facility. 2009. Contract renegotiation and adaptation. Toolkit for public-private partnerships in roads & highways. www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/6/pdf-version/4-37.pdf (diakses pada 10 Agustus 2016)

Right2Info. 2013. Private Bodies and Public Corporations. www.right2info.org/scope-of-bodies-covered-by-access-to-information/private-bodies-and-public-corporations (diakses pada August 8, 2016)

Rosenblum, Peter & Maples, Susan. 2009. Contracts Confidential: Ending secret deals in the extractive industries. Revenue Watch Institute http://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/files/contracts.pdf (diakses pada 23 Agustus 2016)

Scottish Procurement Directore. 2004. Scottish Public Sector Procurement & Freedom of Information Guidance. www.gov.scot/Resource/Doc/1265/0006892.pdf (diakses pada 9 Agustus 2016)

Smith, Nancy. 2013. Confidentiality Issues in Government Contracting: Promoting Open Government and Fair Competition. Infra-insight blog. www.infrainsightblog.com/2013/02/articles/policy/confidentiality-issues-in-government-contracting-promoting-open-government-and-fair-competition/ (diakses pada 10 Agustus 2016)

Strong, John & Guasch, Jose-Luis & Benavides, Juan. Managing Risks of Infrastructure Investment in Latin America: Lessons, Issues, and Prescriptions. Working Paper. Inter-American Development Bank, Washington DC www.alide.org.pe/download/CEDOM/Infraestructura_AS2003/Riesgos%20y%20Garantias/69riskinfraStructuresBID.pdf (diakses pada 10 Agustus 2016)

Stigler, J. 1964. A Theory of Oligopoly. The Journal of Political Economy, Volume 72, Issue 1 (Feb. 1964), 44-61.

The Wall Street Journal. May 19, 2016. Ukraine looks to unmask corruption with Pro-Zorro E-procurement http://blogs.wsj.com/riskandcompliance/2016/05/19/ukrainelookstounmaskcorruptionwithprozorroeprocurement/ (diakses pada 6 Agustus 2016)

The World Bank Group. 2016. A Framework For Disclosure in Public-Private Partnerships. http://pubdocs.worldbank.org/en/143671469558797229/FrameworkPPPDisclosure-071416.pdf (diakses pada 9 Agustus 2016)

The World Bank Group. 2016. Framework for Disclosure in Public-Private Partnerships (PPPs) Public Consultations: Matrix of Feedback and Responses http://pubdocs.worldbank.org/en/616131464363398212/Final-Website-Matrix-of-comments-and-responses-Version-Disclosure-Framework.pdf (diakses pada 9 Agustus 2016)

The World Bank Group. 2015. Disclosure in Public-Private Partnerships: Jurisdictional Studies. http://pubdocs.worldbank.org/en/910311448299077946/Disclosure-in-PPPs-Jurisdictional-Studies.pdf (diakses pada 9 Agustus 2016)

The World Bank Institute. 2013. Disclosure of Project and Contract Information in Public-Private Partnerships. World Bank Working Paper. http://documents.worldbank.org/curated/en/190901468159906133/pdf/762780WP0Box370osure0of0Project0PPP.pdf (diakses pada 10 Agustus 2016)

Toth, Bence & Fazekas, Mihaly & Czibik, Agnes & Toth, Istvan Janos. 2015. Toolkit for detecting collusive bidding in public procurement, with examples from Hungary. Working Paper series: CRC-WP/2014:02 Corruption Research Center Budapest www.crcb.eu/wp-content/uploads/2015/04/Toth-et-al_CRCB_WP_v2_150413.pdf (diakses pada 10 Agustus 2016)

Transparency International Slovakia. 2015. Not in force until published online: What the radical transparency regime of public contracts achieved in Slovakia. www.transparency.sk/wp-content/uploads/2015/05/Open-Contracts.pdf (diakses pada 23 Agustus 2016)

Transparency International. 2014 Curbing Corruption in Public Procurement. A Practical Guide. www.acec.ca/source/2014/november/pdf/2014_AntiCorruption_PublicProcurement_Guide_EN.pdf (diakses pada 19 Oktober 2016)

Trilateral Research & Consulting. 2013. Privacy impact assessment and risk management. https://ico.org.uk/media/1042196/trilateral-full-report.pdf (diakses pada 19 Oktober 2016)

Ukraine. 2015. Law on Public Procurement. via: www.cms-lawnow.com/ealerts/2015/12/ukraine-law-on-public-procurement (diakses pada 9 Agustus 2016)

UK Cabinet Office. 2015. Transparency of suppliers and government to the public. Policy paper www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/416421/Transparency_of_suppliers_and_government_to_the_public.pdf (diakses pada 23 Agustus 2016)

United Nations Office on Drugs and Crime. 2013. Good practices in ensuring compliance with article 9 of the United Nations Convention against Corruption www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf (diakses pada 19 Oktober 2016)

Wells, James & Vernick, Scott & Colvin, David. 2009. Protecting your company's trade secrets and confidential information in government contracting. ACC Docket. www.foxrothschild.com/publications/protecting-your-companys-trade-secrets-and-confidential-information-in-government-contracting/ (diakses pada 10 Agustus 2016)

HUBUNGI KAMI

Open Contracting Partnership menghubungkan pemerintah, masyarakat sipil, dan sektor swasta untuk membuka dan mentransformasi pengadaan barang jasa pemerintah agar menjadi lebih cerdas, lebih baik, dan lebih adil.

www.open-contracting.org
@opencontracting
info@open-contracting.org

Kami ucapkan terima kasih banyak kepada konsultan Cindy Kroon dan Alice Garlands. Tanpa mereka, laporan ini tidak akan terwujud. Terima kasih bagi para ahli di pemerintah, sektor swasta, masyarakat sipil dan banyak ahli hukum yang terlibat. Kami tidak dapat menyebutkan satu persatu, namun kami sangat berterima kasih atas keahlian yang telah dibagikan.

Open Contracting Partnership, 2018

Graphic Design: FrenchBK

OPEN
CONTRACTING
PARTNERSHIP