



Manuscript Title: PENGUKUHAN INTEGRITI DALAM PENGURUSAN PEROLEHAN
KERAJAAN MELALUI PELAN ANTIRASUAH NASIONAL (NACP) 2019-
2023

Authors: Muhammad Firdaus Azizan, Sity Daud and Jamaie Hamil

Accepted Date: 20-August-2024

This is a provisional PDF file of an article that has undergone enhancements after acceptance, such as the addition of a cover page and metadata, and formatting for readability, but it is not yet the definitive version of record. This version will undergo additional copyediting, typesetting and review before it is published in its final form, but we are providing this version to give early visibility of the article.

Kajian Malaysia (early view)

**PENGUKUHAN INTEGRITI DALAM PENGURUSAN PEROLEHAN
KERAJAAN MELALUI PELAN ANTIRASUAH NASIONAL (NACP) 2019-
2023**

***STRENGTHENING INTEGRITY IN PUBLIC PROCUREMENT
MANAGEMENT THROUGH THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION PLAN
(NACP) 2019-2023***

Muhammad Firdaus Azizan*, Sity Daud and Jamaie Hamil

Pusat Pengajian Sejarah, Politik dan Strategi, Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan,
Universiti Kebangsaan Malaysia.

*Corresponding author: firdaus800628@gmail.com

ABSTRACT

The Malaysian government prioritizes good governance and created a comprehensive plan that consolidates efforts on governance, integrity and anti-corruption through National Anti-Corruption Plan (NACP) 2019-2023. One of the focus is to increase the efficiency and transparency in public procurement. This study analyze the performance of this strategy specifically in three initiatives towards integrity in public procurement which are creating comprehensive procurement policy on disclosure of conflicts of interest; strengthening the Integrity Pact; and introducing a more transparent mechanism in preventing information leakages in procurement process. This research leverages on qualitative approach via document review on the NACP Progress Report as well as in-depth interviews with 26 individuals who are directly

Kajian Malaysia (early view)

involved in public procurement management. By 2022, the three initiatives should have been completed at the output stage but further evaluation is yet to be done on the outcome and impact. Among the issues during the process are inter-agency coordination, active participation between all parties, resource and budget sufficiency as well as organizational leadership. It is recommended that stakeholders take a serious participation in monitoring and evaluating the performance of the initiatives and gather all relevant parties to be united by translating it through effective and structured action at all levels.

Keywords : Governance, integrity, Integrity Pact, National Anti-Corruption Plan, public procurement.

ABSTRAK

Kerajaan Malaysia meletakkan keutamaan kepada tadbir urus baik dan telah mewujudkan pelan komprehensif yang mengintegrasikan usaha meningkatkan kecekapan tadbir urus, integriti dan pencegahan rasuah melalui Pelan Antirasuah Nasional 2019-2023. Salah satu strategi yang diketengahkan ialah meningkatkan kecekapan dan ketelusan dalam perolehan awam. Kajian ini bertujuan untuk menganalisis pencapaian dalam tiga inisiatif yang berkaitan dengan integriti dalam perolehan awam iaitu mewujudkan dasar perolehan komprehensif mengenai pendedahan konflik kepentingan; memperkukuh Integrity Pact agar selaras dengan piawaian yang berkuatkuasa; dan mengatasi masalah kebocoran maklumat dalam proses perolehan. Penyelidikan ini mengambil pendekatan kualitatif melalui analisis ke atas Laporan Kemajuan NACP serta temu bual mendalam dengan 26 orang

Kajian Malaysia (early view)

individu yang terlibat secara langsung dengan pengurusan perolehan. Sehingga penghujung tahun 2022, ketiga-tiga inisiatif berkenaan telah selesai di peringkat output tetapi penilaian lanjut masih perlu dilakukan bagi menilai impak dan keberhasilannya. Terdapat beberapa isu dalam pelaksanaan strategi ini antaranya penyelarasan antara agensi, penyertaan aktif antara semua pihak, kecukupan sumber dan peruntukan serta kepimpinan organisasi. Berdasarkan penemuan yang dinyatakan, adalah disarankan agar pemegang taruh mengambil bahagian secara aktif dalam memantau dan menilai prestasi setiap inisiatif terlibat dan menggabungkan jalinan peranan semua pihak berkepentingan agar sama-sama menjayakan inisiatif ini dengan menterjemahkannya melalui tindakan yang berkesan dan tersusun di semua peringkat.

Kata Kunci : integriti, *Integrity Pact*, Pelan Antirasuah Nasional, perolehan kerajaan, tadbir urus.

Pengenalan

Integriti dalam perolehan awam adalah bahagian penting tadbir urus kerajaan dan perlu dikawal agar tidak dieksploitasi bagi kepentingan peribadi oleh mereka yang tidak bertanggungjawab (Beth 2007:9). Ia juga membantu meningkatkan sistem penyampaian perkhidmatan dan memastikan pertumbuhan ekonomi yang lebih mampan (Siti Zurina et al. 2019:25-26). Walau bagaimanapun, integriti diancam oleh pelbagai bentuk tarikan materialistik yang mendorong kepada penyelewengan. Melalui tinjauan oleh Suruhanjaya Pencegahan Rasuah Malaysia (SPRM) pada 2018, didapati

Kajian Malaysia (early view)

bahawa hampir 11% responden di kalangan penjawat awam menyatakan mereka tidak menolak rasuah sekiranya wujud peluang. Pada 2018 juga, SPRM merekodkan 22.1% penjawat awam bersedia melakukan rasuah dalam Kajian Persepsi Keberkesanan Tindakan Pencegahan Rasuah. Ini memberi isyarat perlunya integriti diperkukuh bagi menangani ancaman rasuah. Ia telah dilaksanakan melalui langkah seperti pelaksanaan Modul Pengukuhan Governans, Integriti dan Antirasuah; pengisytiharan harta; dan mewujudkan *Integrity Pact* dalam perolehan kerajaan. Bagi mengintegrasikan langkah pengukuhan integriti, tadbir urus dan antirasuah, Kerajaan Malaysia telah mewujudkan Pelan Antirasuah Nasional (NACP) 2019-2023. Sesebuah polisi integriti perlu dirangka atas dasar pemahaman yang terbaik tentang masalah dan cabaran yang wujud melalui pembuktian (Anis Yusal 2019) dan ini menjadi asas NACP. Melalui NACP, perolehan kerajaan telah diberi perhatian khusus melalui strategi ketiga iaitu mempertingkatkan keberkesanan dan ketelusan perolehan awam. Kajian ini bertujuan untuk menganalisis pencapaian dalam strategi berkenaan dengan tumpuan khusus kepada tiga inisiatif yang berhubung dengan integriti dalam perolehan awam iaitu menangani isu konflik kepentingan; memperkukuh *Integrity Pact* dalam perolehan; dan mengatasi isu kebocoran maklumat perolehan.

Malaysia sebagai sebuah negara pembangunan telah menyaksikan peranan aktif pemerintah dalam ekonomi (Sity Daud 2004:36). Ini mendorong kepada perbelanjaan yang tinggi dalam perolehan awam bagi memacu pertumbuhan ekonomi (Kim 1999). Perolehan kerajaan sebagaimana takrifan The Organisation for Economic and Development (OECD), merujuk kepada sebarang bentuk dan cara bagi kerajaan atau pihak yang mewakili kerajaan untuk mendapatkan barangan, perkhidmatan atau pelaksanaan kerja. Integriti dalam perolehan kerajaan pula merujuk kepada pengurusan pembelian, mendapatkan perkhidmatan dan pelaksanaan projek

pembangunan melalui dana awam yang diuruskan dengan kualiti moral individu yang unggul serta dipandu oleh kod etika dan proses kerja yang sistematik. OECD melalui hasil kajian yang diterbitkan pada 2007 telah meletakkan perolehan kerajaan sebagai aktiviti kerajaan yang paling terdedah kepada rasuah (OECD 2007:3-9). Ia disumbangkan oleh jumlah besar yang diperuntukkan dalam perbelanjaan penggunaan termasuk perolehan. Ini dapat dilihat melalui Jadual 1 yang menunjukkan peratusan perbelanjaan penggunaan oleh seluruh kerajaan di dunia berbanding nilai Keluaran Dalam Negara Kasar (KDNK) bagi tempoh 10 tahun terkini iaitu di antara tahun 2013 sehingga tahun 2021.

Berdasarkan data Bank Dunia ini, secara purata, kerajaan dunia berbelanja sebanyak 15.18% daripada keseluruhan nilai KDNK. Malaysia adalah antara negara yang turut membuat perbelanjaan yang besar berbanding nilai KDNK dan ini ditunjukkan melalui Jadual 2.

Berdasarkan data di Jadual 2, Malaysia telah membelanjakan secara purata sebanyak 11.44% dari keseluruhan nilai KDNK bagi perbelanjaan penggunaan, Menurut Jones (2018:4), Malaysia telah membelanjakan peratusan yang besar dari keseluruhan perbelanjaan negara bagi perbelanjaan perolehan iaitu kira-kira 31%. Menurut laporan khas Bank Dunia pada 2020, peratusan perbelanjaan perolehan adalah lebih tinggi bagi negara yang terlibat secara aktif dalam aktiviti ekonomi dan menyediakan perkhidmatan secara langsung. Walau bagaimanapun, kira-kira 10%-30% dari perbelanjaan itu mengalami ketirisan akibat pelbagai bentuk penyelewengan dan juga kecuaiian pengurusan (World Bank 2020:4). Ini menunjukkan bahawa integriti dalam perolehan awam perlu diberi keutamaan kerana melibatkan peruntukan dana awam yang besar. Pengukuhan integriti adalah langkah bersifat pencegahan yang wajar

Kajian Malaysia (early view)

dijadikan tumpuan kerana dapat mengelakkan penyelewengan dari berlaku di mana risiko dan impak kewangan daripadanya adalah besar (Mohd Roslan & Mohd Fairuz 2022:28). Ia juga satu bentuk kawalan moral dan membimbing organisasi mencapai matlamatnya dengan lebih berkesan (GAO 1999; COSO 2013). Rendon & Rendon (2016) berpandangan, integriti adalah mekanisme kawalan dalaman yang wajar bagi memastikan perbelanjaan dengan nilai terbaik dari peruntukan yang disalurkan. Megat Ayop & Abdul Halim (2016) memperincikan strategi pemantapan integriti kepada beberapa lapisan iaitu individu, organisasi dan negara.

Antara kajian terawal mengenai integriti di Malaysia adalah laporan Report of a Commission to Enquire Into Matters Affecting The Integrity of The Public Services oleh Suruhanjaya Tylor pada 1955. Ini diikuti dengan laporan oleh Shah Nazir Alam pada 26 April 1958. Kedua-dua laporan ini menyimpulkan wujudnya rasuah dalam pentadbiran awam dan ia mesti dikawal secara strategik. Selepas kemerdekaan, Tunku Abdul Rahman melaksanakan pengukuhan integriti melalui penubuhan Suruhanjaya Perkhidmatan Awam (SPA) pada 1957 dan Development Administration Unit (DAU) hasil daripada Laporan Montgomery-Esman pada tahun 1965 (Veerasamy & Raja 2014:150-163). Integriti kemudian dijenamakan sebagai slogan “Bersih, Cekap, Amanah” semasa pentadbiran Tun Dr. Mahathir Mohamad (1981-2003). Era pentadbiran Tun Abdullah Ahmad Badawi (2003-2009) pula menyaksikan penggubalan Pelan Integriti Nasional (PIN). Kesenambungan pengukuhan integriti ini diteruskan oleh Dato’ Seri Mohd Najib Tun Razak (2009-2018) melalui pelaksanaan Bidang Keberhasilan Utama Negara (NKRA) Membasmi Rasuah di bawah Pelan Transformasi Kerajaan (GTP). Selepas Pilihanraya Umum ke-14 pada 2018 yang menyaksikan perubahan lanskap politik, langkah mengukuhkan integriti menjadi lebih agresif dengan bermatlamatkan penginstitutionan tadbir urus baik di segenap peringkat

Kajian Malaysia (early view)

(Abu Kassim & Anis Yusal 2020 :3). Ini antaranya didorong oleh skandal mega 1MDB dan juga beberapa penemuan mengejutkan melibatkan integriti dalam perolehan projek kerajaan oleh sebuah jawatankuasa khas yang dibentuk pada 30 Mei 2018 bagi menyiasat ketirisan dana awam dari pelaksanaan beberapa projek kerajaan.

Lanjutan itu, satu kajian komprehensif dibuat melalui analisis ke atas 20,000 senarai aduan berkaitan rasuah bagi tempoh enam tahun bermula dari tahun 2013 sehinggalah tahun 2018. Hasil analisis adalah seperti pada Jadual 3.

Jadual 3 menunjukkan 10 punca rasuah di Malaysia dan tiga punca utama iaitu kelemahan pentadbiran; konflik kepentingan; dan kelemahan kawalan dalaman adalah elemen di dalam tadbir urus kerajaan. Analisis berkenaan dilanjutkan dengan mengesan sektor yang paling terdedah dengan rasuah seperti di Jadual 4.

Jadual 4 menunjukkan bahawa pengurusan perolehan adalah sektor yang paling terdedah dengan rasuah iaitu mewakili 42.8%. Oleh yang demikian, mengukuhkan integriti dalam perolehan awam adalah sangat kritikal. Dapatan ini telah menjadi asas kepada penggubalan NACP yang melibatkan pihak kerajaan, swasta, masyarakat sivil dan pemain industri perniagaan (Anis Yusal 2021 :368).

Berbanding PIN dan NKRA Membasmi Rasuah sebelum ini yang hanya menyentuh aspek integriti dalam perolehan awam secara umum, NACP 2019-2023 memberi tumpuan khusus kepada pengurusan perolehan awam apabila menjadi teras ketiga dari enam bidang keutamaan yang digariskan. Justeru, kajian ini bermatlamat untuk melihat pencapaian tiga inisiatif khusus mengenai integriti dalam perolehan awam;

Kajian Malaysia (early view)

mengenal pasti isu dan cabaran yang dihadapi; dan bentuk langkah susulan untuk memastikan pelan ini benar-benar memberi impak sebagaimana yang diharapkan.

Bahagian berikutnya adalah ulasan karya yang menyentuh kajian terdahulu mengenai integriti dalam perolehan awam bagi menjelaskan kewujudan jurang yang diisi oleh kajian ini. Ini diikuti dengan kerangka teoritikal dan seterusnya metodologi yang diaplikasikan. Kajian dilanjutkan dengan membentangkan dapatan kajian dan perbincangan serta isu dan cabaran yang timbul. Kajian diakhiri dengan kesimpulan dan cadangan kajian masa hadapan.

ULASAN KARYA

Kajian mengenai integriti dalam pengurusan perolehan boleh dibahagikan kepada dua pecahan utama iaitu pertama, isu-isu; dan kedua, langkah-langkah yang diambil bagi mengukuhkan integriti dalam pengurusan perolehan. Tiga isu utama dalam integriti pengurusan perolehan adalah ketelusan, perundangan dan kecekapan pengurusan.

Ketelusan

Ketelusan penting dalam pengurusan perolehan bagi mengekang ketirisan dan manipulasi. Perbandingan sistem perolehan Malaysia dengan tatacara global bagi mengukur ketelusan menjadi fokus kajian antaranya oleh McCrudden & Gross (2006) melalui perbandingan dengan perundangan World Trade Organisation (WTO); Stolfi & Murniati (2014) yang membuat perbandingan dengan amalan di Kesatuan Eropah (EU) dan Xavier & Xavier (2016) yang membuat perbandingan dengan The UNCITRAL Model Law of Procurement 2011. Kajian secara perbandingan ini

Kajian Malaysia (early view)

merumuskan bahawa masih terdapat ruang bagi elemen ketelusan ditingkatkan walaupun mengakui keperluan untuk tindakan afirmatif kerajaan berdasarkan Perlembagaan Persekutuan. Isu peranan individu yang masih mendominasi keseluruhan proses dalam perolehan disentuh oleh Cheung & Scott (2003), Othman et al. (2010) dan Wee et al. (2011).

Kaitan etika dan ketelusan serta peranan penting pengurus perolehan disentuh oleh Jones (2018). Ketelusan sebagai kunci kepada persaingan terbuka pula menjadi isi penting dalam kajian Halonen (2017) dan Bauhr et al. (2020). Ketelusan dalam pengurusan perolehan turut disentuh dalam Laporan Jawatankuasa Kira Kira Wang Negara (PAC) dan Laporan Ketua Audit Negara (LKAN) serta menjadi fokus Jawatankuasa Siasatan Tadbir Urus, Perolehan dan Kewangan Kerajaan (JKSTUPKK) yang menerbitkan hasil kajian selepas turun ke lapangan di pelbagai agensi kerajaan.

Kajian mengenai ketelusan secara umumnya menyimpulkan bahawa wujud kelonggaran dalam proses tender dan sebut harga. Kelemahan dalam ketelusan membuka ruang kepada pemanipulasian kos dan penyelewengan. Penyelewengan menafikan matlamat ekonomi iaitu nilai bagi wang atas perbelanjaan dan matlamat bukan ekonomi iaitu memastikan amalan tadbir urus baik.

Perundangan Dan Penguatkuasaan

Isu perundangan dan penguatkuasaan disentuh dalam IDEAS (2020) yang merumuskan bahawa pengurusan perolehan di Malaysia perlu diperkukuh melalui perundangan yang menyeluruh dan dikuatkuasakan bersama mekanisme sokongan yang jitu. Ia boleh dimulakan dengan pemurnian terhadap perundangan yang

berkuatkuasa iaitu Akta SPRM 2009 khususnya dari sudut kebebasan SPRM selaku agensi penguatkuasa. Ini disentuh antaranya oleh Beh (2011) dan Wan Murshida & Mazlena (2019). Inisiatif dalam bentuk perundangan mampu menjadikan pengurusan perolehan lebih teratur dan ia mesti disokong oleh sistem elektronik bagi mengurangkan peluang manipulasi oleh individu sebagaimana dapatan Marlina & Jamaliah (2015).

Najih & Wiryani (2020) menyifatkan pengukuhan perundangan akan memberi lebih impak kepada aspek penguatkuasaan dalam membanteras rasuah. Kebebasan agensi penguatkuasaan turut berperanan penting sebagaimana dapatan Yeung (2000). Kepentingan perundangan juga menjadi fokus kajian Nik Ahmad (2013) yang menyatakan kedaulatan undang-undang memberi legitimasi dan autoriti kepada kepimpinan untuk menjalankan peranan. Ketidakecakapan dalam pengurusan perolehan menjadi isu perundangan apabila wujud elemen kecuaiian sebagaimana yang dilaporkan dalam Laporan Ketua Audit Negara saban tahun. Siti Mariam & Suhaiza (2022) melihat ia sebagai isu penting yang perlu diberi perhatian oleh pengurus perolehan. Yap et al (2022) pula menyarankan tumpuan khusus kepada perolehan dalam sektor pembinaan kerana melibatkan kos yang besar dan mudah dimanipulasi.

Secara amnya, para pengkaji bersetuju bahawa perundangan yang kuat perlu disokong oleh penguatkuasaan yang mantap serta mekanisme pemantauan dan pengauditan yang baik. LKAN telah menjadi asas bagi menunjukkan wujudnya isu integriti dalam pengurusan perolehan kerajaan. Ia perlu ditangani melalui pemantauan yang lebih berkesan dan tindakan yang lebih tegas terhadap pembekal dan kontraktor yang memungkirkan kontrak yang ditandatangani.

Kecekapan Pengurusan Dan Kepimpinan

Kecekapan pengurusan dan kepimpinan menjadi peringkat akhir dalam rantaian tindakan. Sistem yang telus dan perundangan yang tegas tidak akan mampu berfungsi dengan baik tanpa pengurusan dan kepimpinan yang melaksanakannya dengan berkesan. Dalam hal ini, Tuan Zainun et al. (2013) menyarankan pihak pengurusan berbelanja lebih dalam aspek pencegahan terhadap penyelewengan melalui latihan dan penyelenggaraan sistem. Peranan pengurusan juga disentuh Ishak Ismail et.al (2016) yang menyeru kepimpinan organisasi kerajaan untuk memanfaatkan keberadaan pegawai integriti dan memberi kebebasan kepada mereka menjalankan tanggungjawab. Aida Maria et.al. (2018) melihat peranan pegawai di peringkat penilaian dan pengesahan dalam carta alir pengurusan perolehan perlu diperkembangkan kerana menjadi punca berlakunya fraud.

Pendekatan yang digunakan oleh kepimpinan menjadi dapatan penting kajian Ridzuan Kushairi (2019) di mana secara perbandingan dengan beberapa negara Asia lain, pendekatan Malaysia dalam menangani isu tadbir urus perolehan kerajaan masih perlu diperbaiki. Kemampuan pengurus perolehan untuk membuat keputusan yang tepat dan berintegriti bergantung kepada ilmu, pengalaman dan faktor sampingan lain mengikut keutamaan kerajaan dan ini menjadi hasil penting dari kajian Kan & Khalid (2021) dan Lerusse (2021). Siddiquee & Zafarullah (2022) pula menekankan iltizam dan kemahuan politik yang tinggi oleh kepimpinan adalah faktor utama dalam memastikan keberkesanan dasar perolehan.

Langkah Pengukuhan Integriti

Pengukuhan integriti dalam perolehan awam menurut Thai (2001) boleh dilakukan dengan meletakkan ia sebagai satu bidang keutamaan untuk diurus secara professional oleh kerajaan. Wan Mohd et al. (2020) menyarankan penekanan kepada sumber manusia melalui latihan dan pembangunan nilai. Ini disokong oleh Nur Syafiqah & Nafsiah Mohamed (2019) dan Nurisyal Muhamad & Norhaninah A. Gani (2020) yang menyenaraikan langkah-langkah signifikan yang diambil oleh Kerajaan Malaysia dalam mengukuhkan integriti di mana antara faktor utama ia kurang berhasil adalah kurangnya tumpuan kepada pembangunan insan. Sitti Hasinah et al. (2020); dan Shadiya & Siti Hawa (2021) menekankan keperluan dasar perolehan yang menitikberatkan jangkaan masa hadapan agar lebih berkesan untuk jangka masa panjang .

Mewujudkan persaingan terbuka yang membolehkan kerajaan mendapat nilai terbaik yang ditawarkan oleh pembekal adalah asas kepada perolehan awam . Namun masih banyak ruang bagi penyelewengan dan manipulasi berlaku terutamanya melibatkan tahap ketelusan yang masih rendah dan kelonggaran dalam sistem pelaporan dan akauntabiliti antara pihak-pihak berkepentingan. Wujudnya amalan pilih kasih dan campur tangan politik dalam pengurusan perolehan memberi kesan langsung kepada kualiti barangan, perkhidmatan dan projek yang akan dibekalkan kepada rakyat selaku penerima manfaat.

Sintesis

Bertitik tolak dari kajian-kajian mengenai integriti dalam perolehan awam ini, jelas bahawa ia masih perlu terus diteliti dan diberi perhatian. Didapati bahawa terdapat jurang dalam membincangkan tadbir urus baik dalam pengurusan perolehan melalui NACP 2019-2023 yang tempoh pelaksanaannya berakhir pada tahun 2023. Justeru, kajian ini bakal mengisi jurang yang wujud ini melalui analisis khusus kepada tiga inisiatif memperkukuh integriti dalam perolehan awam yang digariskan di dalam NACP 2019-2023.

KERANGKA TEORITIKAL

Kajian ini mengaplikasikan Teori Birokrasi Weber (1978:956-1002) bagi menggambarkan fenomena pengukuhan integriti dalam perolehan awam yang dilegitimasikan melalui perundangan rasmi iaitu NACP. Dalam hal ini, NACP sebagai satu bentuk legitimasi perundangan tidak akan menjadi realiti tanpa sokongan birokrasi awam kerana setiap dasar yang digariskan akan digerakkan oleh birokrasi awam (Ahmad Atory & Malike 2006:93). Birokrasi awam di Malaysia sebagaimana pandangan Puthuchearry (1978:40) bertanggungjawab menjayakan misi kerajaan. Integriti menjadi bahagian penting di dalam birokrasi kerana ia menyumbang kepada peningkatan profesionalisme dan kecemerlangan organisasi (Anuar Puteh et al 2021:183). Integriti turut berperanan memastikan keselamatan insan melalui penyediaan peluang sama rata dalam ekonomi dan persaingan secara sihat tanpa manipulasi sistem dan amalan rasuah (Rashila et al. 2012:584-586). Integriti menurut Clark & Payne (1997:207-208) adalah kebolehpercayaan individu dalam mendapatkan kepercayaan orang lain dengan mempamerkan nilai-nilai yang baik. Integriti mengandungi lapan dimensi sebagaimana pandangan Huberts (2018) iaitu keutuhan;

Kajian Malaysia (early view)

kesepaduan; tanggungjawab profesional; refleksi moral; nilai baik, undang-undang dan peraturan; norma moral; dan tingkah laku yang boleh dicontohi. Montefiore & Vines (1999:9) melihat keutuhan sebagai elemen paling dominan di dalam integriti dan mentafsirkan ia sebagai kualiti unggul yang wujud hasil daripada sikap jujur dan nilai moral yang tinggi. Integriti mendorong individu bertindak selaras dengan bidang kuasa tanpa melangkauinya (Asmar et al. 2021:50). Di peringkat organisasi, pelaksanaan kod etika, keakuran kepada piagam pelanggan dan usaha mewujudkan amalan kerja terbaik adalah cara bagaimana integriti diimplimentasikan (Izawati et al. 2022:44-45).

Kaitan birokrasi dan integriti boleh dilihat melalui pembahagian autoriti yang setiap satunya terdedah kepada penyelewengan. Melalui autoriti rasional, perundangan organisasi boleh diselewengkan untuk kepentingan sendiri sementara autoriti tradisional pula mewujudkan rasuah dalam bentuk amalan pilih kasih dan nepotisme bagi memastikan kesinambungan kesetiaan yang dijelmakan melalui penaungan (Rubinstein & Maravic 2010:28-30). Birokrasi yang dibina tanpa integriti akan menghakis kepercayaan masyarakat bukan sahaja di dalam negara malah juga oleh komuniti antarabangsa melalui penarafan yang kurang baik di peringkat global oleh badan-badan antarabangsa (Beh 2011:171-175; Yeoh 2011:201-207).

METODOLOGI KAJIAN

Kajian ini dijalankan secara kualitatif dengan analisis dokumen dan temubual secara mendalam sebagai metodologi. Analisis dibuat terhadap kesemua dokumen mengenai NACP dengan tumpuan kepada Strategi Ketiga NACP. Data primer juga diperolehi melalui temubual mendalam bersama 25 orang informan yang terlibat secara langsung

dengan pelaksanaan NACP melibatkan pegawai dari agensi pusat dan juga pegawai yang melaksanakan pengurusan perolehan di lapangan. Pemilihan informan dilakukan melalui kaedah persampelan bertujuan (*purposive/judgement sampling*). Menurut Gay, Mills & Airasian (2000:141), kaedah persampelan bertujuan adalah proses pemilihan sampel yang diyakini dapat mewakili maksud kajian berdasarkan pengetahuan dan kemahiran yang dimiliki. Temu bual dijalankan secara temu bual mendalam dan separa berstruktur. Menurut Adams (2010:493), temu bual separa-berstruktur adalah temubual secara konvensional yang dijalankan secara seorang informan pada satu-satu masa dengan menggunakan gabungan soalan yang bersifat tertutup dan soalan bersifat terbuka.

Informan dari agensi pusat melibatkan Kementerian Kewangan, Suruhanjaya Pencegahan Rasuah Malaysia (SPRM), Jabatan Audit Negara (JAN) dan Pusat Governans, Integriti dan Anti-Rasuah Nasional (GIACC). Informan dari kalangan pegawai yang melaksanakan perolehan pula melibatkan pegawai di tiga buah kementerian, tiga Pejabat Kewangan Negeri, dua Pihak Berkuasa Tempatan (PBT) dan juga tiga buah badan berkanun. Maklumat turut diperolehi melalui temu bual bersama pemimpin pertubuhan bukan kerajaan (NGO) yang terlibat dalam agenda antirasuah. Temubual dijalankan secara berhadapan dan mengambil masa di antara 45 minit hingga dua jam 30 minit bagi setiap informan. Setiap sesi temu bual telah dirakam dengan persetujuan daripada informan. Catatan terhadap maklumat-maklumat penting turut dibuat sepanjang sesi temubual bagi melancarkan penganalisan data. Bagi tujuan rekod, perakam suara telah digunakan dan hasil temubual telah ditranskrip dalam format *Word*. Draf transkrip telah dihantar kepada informan untuk semakan dan persetujuan. Ringkasan mengenai informan adalah seperti Jadual 5.

DAPATAN KAJIAN DAN PERBINCANGAN

Kepentingan Inisiatif NACP 2019-2023 Bagi Pengukuhan Integriti Dalam Perolehan Kerajaan

Perolehan awam menjadi salah satu daripada enam bidang keutamaan di dalam NACP dan diletakkan sebagai Strategi Ketiga. Senarai inisiatif di bawah Strategi Ketiga NACP ini adalah seperti di Jadual 6.

Sebagaimana yang tertera di dalam Jadual 6, terdapat 16 inisiatif di bawah Strategi Ketiga NACP. Tiga inisiatif yang berkait secara langsung dengan pengukuhan integriti menjadi fokus kajian iaitu:

1. Inisiatif 3.1.1 bagi menangani isu konflik kepentingan melalui dasar yang mewajibkan pengisytiharan semasa proses perolehan berjalan;
2. Inisiatif 3.1.2 mengenai usaha memperkukuh *Integrity Pact* supaya lebih selaras dengan keperluan yang digariskan di peringkat global dan menjadi alat yang lebih berkesan menangani rasuah; dan
3. Inisiatif 3.2.1 iaitu langkah mengatasi isu kebocoran maklumat dalam proses perolehan.

Inisiatif pertama berhubung pengisytiharan konflik kepentingan bermatlamat memastikan pegawai yang terlibat di dalam perolehan awam tidak mempunyai konflik kepentingan yang ditakrifkan oleh Bank Dunia (2020:3) sebagai keadaan di mana individu yang terlibat mempunyai kepentingan lain yang boleh mempengaruhi tanggungjawabnya untuk bertindak tanpa berpihak. Konflik kepentingan adalah jalan mudah kepada rasuah dan memerlukan integriti yang tinggi oleh individu untuk

Kajian Malaysia (early view)

mengisytiharkannya kerana selain terjadi secara nyata, ia juga berpotensi terjadi berdasarkan situasi semasa atau melalui persepsi umum akibat hubungan yang wujud.

Inisiatif kedua iaitu memperkemas pelaksanaan *Integrity Pact* adalah bermatlamat untuk menjadikan ia sebagai mekanisme yang lebih berkesan menangani rasuah dan penyelewengan dalam perolehan. *Integrity Pact* dibangunkan oleh Transparency International (TI) pada era 1990-an untuk membantu kerajaan, entiti perniagaan dan masyarakat sivil untuk memerangi rasuah khususnya dalam penyediaan kontrak perolehan (Transparency International 2002:3). Ia merupakan satu dokumen rasmi secara bertulis yang menyatakan komitmen oleh kedua-dua pihak iaitu kerajaan dan pembida untuk tidak menawar dan menerima rasuah sepanjang proses perolehan. *Integrity Pact* ini mula dilaksanakan dalam perolehan kerajaan di Malaysia bermula pada tahun 2010 melalui Surat Pekeliling Perbendaharaan Bil.10 Tahun 2010. Selepas beberapa tahun pelaksanaannya, didapati terdapat beberapa kelompangan dalam *Integrity Pact* sedia ada yang memerlukan semakan dan penambahbaikan agar lebih selaras dengan piawaian antarabangsa.

Isu ketiga ialah kebocoran maklumat dalam pengurusan perolehan. Maklumat tender khususnya anggaran harga jabatan adalah maklumat penting dan perlu dipelihara kerahsiaannya. Kebocoran maklumat tender membuka ruang kepada penyelewengan dan rasuah apabila petender sanggup menawarkan harga yang tinggi kepada pegawai perolehan untuk membocorkan maklumat tender. Menurut Ferwerda et al (2017:250), kebocoran maklumat perolehan berlaku dari peringkat perancangan perolehan apabila pegawai perolehan yang menentukan keperluan jabatan berisiko untuk menawarkan tender yang direkabentuk untuk menyebelahi kontraktor atau petender tertentu berbanding memenuhi keperluan sebenar agensi pengguna. Ini menjadi dapatan

penting di dalam kes melibatkan perolehan Kapal Peronda Generasi Kedua – *Littoral Combatant Ship* (LCS) Bagi Tentera Laut Diraja Malaysia yang dibentangkan di dalam Laporan Jawatankuasa Kira-Kira Wang Negara (PAC). Laporan berkenaan pada halaman 16-35 menyatakan bahawa perolehan bagi kapal peronda berkenaan dibuat mengikut kehendak kontraktor dan mengabaikan apa yang dimohon oleh pihak Tentera Laut Diraja Malaysia (TLDM) sebagai pihak yang akan menggunakan kapal berkenaan. Menurut Anderson (2011:681-718), kerahsiaan dalam pengurusan maklumat perolehan mencerminkan aspek ketelusan yang akan meningkatkan persaingan secara sihat tanpa sebarang campur tangan pihak yang berkepentingan.

Pencapaian Dalam Pengukuhan Integriti Perolehan Melalui NACP 2019-2023

Inisiatif yang telah ditetapkan di dalam NACP memerlukan pemantauan yang teliti dan dilaporkan pencapaiannya secara berkala. Pencapaian bagi tiga inisiatif yang menjadi fokus kajian adalah seperti Jadual 7.

Bagi inisiatif pertama iaitu Inisiatif 3.1.1. berkenaan pengisytiharan konflik kepentingan, empat perkara telah dikuatkuasakan di dalam Pekeliling Perbendaharaan. Pertama, adalah Pekeliling Perbendaharaan PK 2.1-Kaedah Perolehan Kerajaan melalui perenggan 10(vii)(a)(9) yang mensyaratkan pengisytiharan oleh ahli lembaga perolehan sekiranya individu berkenaan mempunyai apa-apa kepentingan dalam tender yang dibincangkan. Beliau juga mesti menarik diri daripada perbincangan dan hal berkenaan perlulah diminitkan secara rasmi. Kedua, Pekeliling Perbendaharaan PK 4.2-Surat Setuju Terima, Pesanan Kerajaan dan Inden Kerajaan di mana wujud klausa bebas rasuah sama ada menawarkan atau menerima sebagai ganjaran untuk dipilih dalam tender. Ketiga, Pekeliling Perbendaharaan WP 7.5- Peraturan Perolehan Badan

Berkanun Persekutuan melalui perenggan 3.1(c) (ii) dan (iii). Pekeliling tersebut melarang individu dari lantikan politik untuk menjadi Pengerusi atau Pengerusi Ganti bagi Lembaga Perolehan Badan Berkanun Persekutuan (BBP) berkenaan. Keempat, Pekeliling Perbendaharaan WP 7.5 perenggan 3.9 (b) telah menetapkan pengisytiharan kepentingan oleh ahli lembaga pengarah dalam jawatankuasa perolehan dan larangan untuk mereka terlibat sekiranya wujud konflik kepentingan.

Walau bagaimanapun, dari sudut pelaksanaan terutamanya individu lantikan politik di dalam badan berkanun, didapati ia kembali menjadi amalan biasa terutamanya selepas pertukaran tampuk kepimpinan negara hasil daripada beberapa peristiwa politik domestik. Peraturan yang digariskan hanya melarang individu lantikan politik ini dari menjadi Pengerusi atau Pengerusi Ganti dalam Lembaga Perolehan di dalam badan berkanun. Perlu ada sistem kuota dalam lantikan politik ini dan berteraskan kepada merit dan kelayakan. Peranan mereka di dalam Lembaga Perolehan juga memerlukan pemantauan agar tidak mempengaruhi keputusan Pengerusi atau Pengerusi Ganti dengan kepentingan tertentu yang tidak selaras dengan penilaian harga dan teknikal.

Bagi inisiatif memperkukuh *Integrity Pact* dalam perolehan kerajaan, penambahbaikan dengan tumpuan mengekang isu kartel perolehan melalui amalan tipuan bida dan pakatan di kalangan petender telah dibuat. Selain itu, tindakan perundangan akan turut diambil terhadap syarikat yang diwakili oleh individu yang terlibat dengan rasuah semasa proses perolehan berlangsung. Ini bagi memastikan syarikat pembida yang terlibat mengawal tingkah laku individu yang mewakili mereka selaras dengan Seksyen 17A Akta SPRM 2009 (Pindaan 2018) yang memperuntukkan kesalahan rasuah oleh organisasi komersial yang mula berkuat kuasa pada 1 Jun 2020. Melalui peruntukan tersebut, hukuman di bawah kesalahan rasuah akan turut melibatkan

syarikat yang diwakili oleh individu yang terlibat dengan jenayah berkenaan. Walau bagaimanapun, satu ciri khas *Integrity Pact* iaitu penglibatan masyarakat awam selaku pihak ketiga dalam proses perolehan sebagai pemantau belum dilaksanakan. Ketua Pesuruhjaya SPRM melalui kenyataan akhbar pada 2 Oktober 2022 menyatakan bahawa negara tidak terikat untuk melaksanakannya dan ia bukan jaminan kepada ketelusan. Hal ini juga tidak diikat secara perundangan lalu menjadikan pelaksanaannya adalah bersifat pilihan semata-mata. Beliau juga berpandangan bahawa *Integrity Pact* versi baharu yang dikeluarkan oleh Kementerian Kewangan mempunyai sistem dan garis panduan yang cukup jelas. Dalam hal ini, kajian yang lebih menyeluruh perlu dibuat khususnya dengan melihat pelaksanaan penglibatan pemantau bebas di beberapa buah negara yang telah melaksanakannya. Keputusan Mesyuarat Jawatankuasa Khas Kabinet Mengenai Anti-Rasuah (JKKMAR) pada 2021 yang mengesyorkan kajian lanjut bagi projek rintis pemantau bebas perlu diambil perhatian dan tindakan susulan secara serius.

Bagi inisiatif ketiga iaitu mengelakkan kebocoran maklumat perolehan, Pekeliling Perbendaharaan PK 2.2- Kaedah Pelaksanaan Perolehan/ Projek Kerajaan telah menggariskan tatacara pelaksanaan Mesyuarat Lembaga Tender yang boleh dilaksanakan secara *hybrid* tanpa kehadiran secara fizikal di lokasi mesyuarat, namun individu berkenaan mestilah hanya berada di pejabat dan bukan di lokasi lain selain pejabat kerajaan. Penggunaan telefon bimbit di dalam mesyuarat adalah dilarang kecuali dengan kebenaran khas pengerusi. Selain itu, tumpuan khusus diberi kepada penjagaan maklumat sensitif perolehan terutamanya Anggaran Harga Jabatan (AHJ) yang sering menjadi punca berlakunya rasuah.

Isu Dan Cabaran Dalam Inisiatif Pengukuhan Integriti Perolehan Kerajaan Melalui NACP

Tiga inisiatif yang menjadi fokus kajian secara amnya telah mencapai sasaran secara output. Namun, ia masih perlu diperhalusi di peringkat keberhasilannya. Beberapa penemuan dan isu telah dikenal pasti dalam melaksanakan setiap satu inisiatif ini.

Mengelakkan konflik kepentingan

Dalam inisiatif mengelakkan konflik kepentingan, terdapat jabatan yang mengambil langkah pro-aktif dengan mengoptimumkan peranan pegawai dalam pengurusan perolehan seperti di sebuah Pejabat Setiausaha Kerajaan Negeri (SUK) :

“Permohonan bagi perolehan dari mana-mana jabatan atau bahagian akan dilaksanakan oleh pegawai yang berada di bahagian yang berlainan. Ini bagi mengelakkan berlakunya konflik kepentingan”. (Temubual Pegawai SUK Negeri 13 Jun 2022).

Terdapat jabatan yang cuba mengoptimumkan peranan Unit Audit Dalam untuk menangani konflik kepentingan, namun ia berdepan dengan isu kemahiran pegawai dari unit tersebut untuk benar-benar berfungsi sebagaimana pandangan responden berikut:

“Pegawai dari Unit Audit Dalam dan Integriti kurang memberi tumpuan kepada pengurusan perolehan kerana kurang mahir mengenai tatacara pengurusan perolehan dan kewangan kerajaan. Bagaimana mereka boleh mengaudit dengan baik jika

Kajian Malaysia (early view)

mereka sendiri kurang kepakaran dalam perkara yang mahu diaudit?" (Temu bual pegawai badan berkanun 5 Jun 2022).

Selain itu, kekerapan pegawai dari kedua-dua unit ini bertukar menyebabkan pegawai perolehan sukar untuk mendapat nasihat dan panduan yang tepat apabila pegawai baharu perlu mengambil masa untuk membiasakan diri sebagaimana maklumat responden yang berikut:

"Pegawai audit dan juga pegawai integriti dari SPRM yang ditempatkan di sini diberi pusingan kerja yang agak kerap. Selepas berkhidmat dalam tempoh dua atau tiga tahun, mereka akan berpindah keluar dan digantikan dengan pegawai baharu. Pegawai baharu pula memerlukan masa untuk memahami bidang tugas mereka".(Temu bual pegawai SUK 13 Jun 2022).

Situasi yang lebih rumit dirasai di Pihak Berkuasa Tempatan (PBT) dan badan berkanun di mana lantikan pegawai adalah secara *closed service* dan sukar untuk menempatkan pegawai berkelayakan di Unit Integriti dan Unit Audit Dalam. Pengisian pegawai di kedua-dua unit berkenaan adalah dengan mengguna pakai pegawai sedia ada sahaja secara giliran dan pusingan kerja :

"Pegawai di PBT dan badan berkanun dilantik secara *closed service* melalui pihak PBT dan badan berkanun itu sendiri. Jadi, ia tidak seperti di peringkat Persekutuan di mana pegawai dari SPRM ditempatkan di Unit Integriti di setiap Kementerian. Kekangan pegawai memaksa kami mengoptimumkan seseorang pegawai dengan beberapa tanggungjawab termasuklah peranan sebagai pegawai integriti dan pegawai audit walaupun tanpa latar belakang yang sesuai dan tidak dapat pula memberi tumpuan khusus kepada tanggungjawab integriti dan audit

Kajian Malaysia (early view)

kerana terlibat juga dengan tugas hakiki yang lain”. (Temu bual pegawai PBT 27 Mei 2022 dan 8 Jun 2022).

Informan dari SPRM dan JAN pula menjelaskan bahawa peranan kedua-dua unit ini hanya dapat dioptimumkan jika mendapat kerjasama dan “lampu hijau” dari pengurusan tertinggi organisasi khususnya Pegawai Pengawal :

“Kedua-dua unit ini berada secara langsung di bawah Pegawai Pengawal, maka atas kebijaksanaan beliau untuk mengoptimumkan peranan mereka. Sering terjadi Pegawai Pengawal tidak memanfaatkan keberadaan kedua-dua unit ini, malah tidak memberi kebebasan kepada mereka untuk menjalankan peranannya”. (Temu bual pegawai SPRM 21 September 2022 & Pegawai JAN 28 September 2022).

Berdasarkan penemuan ini, didapati bahawa isu konflik kepentingan dalam pengurusan perolehan memerlukan tindakan pro-aktif sesebuah agensi melalui komitmen kepimpinan dalam melihat konflik kepentingan sebagai isu yang serius.

Penambahbaikan *Integrity Pact*

Bagi inisiatif penambahbaikan *Integrity Pact*, ia diterima dengan baik bagi pelaksanaan di peringkat negeri. Salah seorang informan di negeri memberitahu bahawa *Integrity Pact* baharu yang dikeluarkan oleh Kementerian Kewangan telah dilaksanakan tanpa masalah.

“Kami mengikuti apa yang digariskan oleh Kementerian Kewangan termasuk pekeling berkenaan penggunaan *Integrity Pact* sebagai usaha meningkatkan integriti dalam pengurusan perolehan. Ia juga diterjemahkan dalam bentuk tindakan

Kajian Malaysia (early view)

melalui majlis angkat sumpah di hadapan pegawai tertinggi Kerajaan Negeri dan turut dihadiri pegawai dari SPRM”. (Temu bual pegawai sebuah Pejabat Kewangan Negeri, 8 Jun 2022).

Walaupun telah diberi beberapa penambahbaikan, *Integrity Pact* baharu yang berkuatkuasa mulai Jun 2022 dilihat mempunyai beberapa isu dari sudut pelaksanaan sebagaimana maklumat oleh informan dari Kementerian Kewangan :

“Pelaksanaan *Integrity Pact* yang telah dikemaskini melibatkan lebih ramai pihak yang perlu menandatangani pengisytiharan dan ini menimbulkan kekangan khususnya di Pusat Tanggungjawab (PTJ) yang kecil”.(Temu bual pegawai Kementerian Kewangan, 22 Jun 2022).

Salah seorang informan dari sebuah NGO Antirasuah memaklumkan bahawa *Integrity Pact* yang dibangunkan oleh kerajaan melalui Kementerian Kewangan tidak mengambil sepenuhnya model yang diperkenalkan oleh Transparency International (TI). Dua elemen yang tidak dimasukkan adalah penglibatan masyarakat sivil sebagai pemantau dan mewujudkan pusat timbang tara apabila berlaku sebarang pertikaian. Dalam hal ini, beliau berpandangan bahawa tiada alasan jelas mengapa kerajaan tidak memasukkan elemen berkenaan sedangkan ia adalah signifikan dalam membantu meningkatkan tahap ketelusan pengurusan perolehan :

“*Integrity Pact* yang dibangunkan Kerajaan Malaysia secara amnya baik walaupun tidak memenuhi sepenuhnya model oleh TI. Namun, tanpa elemen penting seperti satu pusat timbang tara khusus bagi menilai sebarang pertikaian akan menyebabkan ia tidak dipandang serius dan menyukarkan untuk pihak yang melanggar ikrar untuk dihukum. Selain itu, aspek penglibatan masyarakat sivil sebagai pihak ketiga adalah

Kajian Malaysia (early view)

penting. Tiada alasan kukuh mengapa kerajaan tidak mengaplikasikan perkara ini kerana jika semuanya mengikut peraturan, tiada apa yang perlu disembunyikan atau perlu diklasifikasikan sebagai sulit”.(Temu bual ahli lembaga pengarah NGO Antirasuah,2 November 2022).

Berdasarkan penemuan ini, penambahbaikan *Integrity Pact* masih belum memenuhi sepenuhnya kriteria yang digariskan oleh TI terutamanya penglibatan masyarakat sivil sebagai badan pemantau. Namun ia memenuhi matlamat utama *Integrity Pact* agar pihak kerajaan dan kontraktor sama-sama berikrar menjauhi rasuah dalam proses perolehan.

Mengatasi kebocoran maklumat perolehan

Dalam inisiatif mengatasi kebocoran maklumat perolehan, isu yang berlaku adalah status maklumat perolehan sebagai dokumen sulit tidak dihayati oleh pengurusan tertinggi organisasi menyebabkan ia mudah tersebar. Maklum balas salah seorang informan boleh menjelaskan situasi ini:

“Banyak maklumat sulit seperti anggaran harga jabatan dan senarai syarikat yang membuat tawaran diketahui oleh pihak luar. Ini berlaku apabila pengurusan tertinggi meminta maklumat mengenai perolehan yang sulit dan ia dikemukakan atas dasar mematuhi arahan pihak atasan. Namun didapati bahawa maklumat tersebut turut diketahui oleh pegawai lain malah dibincangkan pula dalam mesyuarat pengurusan tertinggi apabila anggaran harga jabatan ini ditanyakan secara terbuka di dalam mesyuarat”. (Temu bual pegawai sebuah badan berkanun, 5 Jun 2022).

Selain itu, isu kebocoran maklumat juga dikesan berlaku kerana pendigitalan sistem perolehan yang tidak menyeluruh dengan masih wujud peranan manusia untuk menjalankannya secara manual. Sistem e-Perolehan yang dilancarkan oleh kerajaan sejak tahun 1999 hanya digunakan oleh agensi kerajaan di peringkat persekutuan sahaja. Pegawai Kementerian Kewangan memaklumkan bahawa pentadbiran kerajaan negeri, pihak berkuasa tempatan dan badan berkanun tidak disyaratkan menggunakan sistem berkenaan. Ketiga-tiga entiti tersebut diberikan budi bicara untuk melaksanakan pengurusan perolehan mengikut kaedah mereka sendiri. Melalui pemerhatian dan temu bual dengan pegawai dari tiga buah pejabat kewangan negeri, dua pihak berkuasa tempatan dan tiga badan berkanun, kesemuanya tidak menggunakan sistem e-Perolehan dalam pengurusan perolehan dan menjalankannya secara manual kecuali dua pejabat kewangan negeri yang mempunyai sistem perolehan berkomputer sendiri. Ini membuka ruang kepada kebocoran maklumat untuk berlaku. Ini dinyatakan oleh pegawai JAN berdasarkan pengauditan yang dijalankan di beberapa agensi kerajaan yang melaksanakan perolehan.

“Pengurusan perolehan berkomputer dapat mengurangkan kebocoran maklumat yang lazimnya berpunca daripada peranan individu. Namun, sistem e-P tidak dimanfaatkan sepenuhnya dan masih melibatkan banyak peranan individu. Selain itu, pegawai integriti dan pegawai audit perlu dilibatkan dari awal apabila sesuatu sistem dibangunkan supaya wujud mekanisme kawalan dari awal”. (Temu bual pegawai JAN, 28 September 2022).

Berdasarkan penemuan ini, isu kebocoran maklumat perolehan masih tidak dipandang serius di beberapa agensi kerajaan terutamanya di peringkat PBT dan badan berkanun di mana pengurusan agensi mempunyai kuasa budi bicara yang agak besar.

Kajian Malaysia (early view)

Penggunaan sistem perolehan berkomputer yang belum meluas dan masih memberi ruang kepada peranan individu secara manual boleh membuka ruang kepada kebocoran maklumat perolehan.

Selain daripada isu dan cabaran yang berkait langsung dengan tiga inisiatif berkenaan, terdapat juga isu dan cabaran secara umum oleh agensi yang bertanggungjawab terhadap penyeliaan tadbir urus baik dan integriti. Antara yang disuarakan adalah isu penyelarasan maklumat antara agensi :

“Terdapat situasi di mana kelulusan di peringkat Jemaah Menteri telah diperolehi bagi sesuatu inisiatif berkaitan tadbir urus dan integriti dan kami perlu memohon secara rasmi kepada Kementerian Kewangan. Namun akhirnya, kami diberitahu bahawa tiada peruntukan yang tersedia”. (Temu bual pegawai SPRM 21 September 2022).

Pegawai JAN pula menyuarakan mengenai peruntukan yang tidak mencukupi bagi usaha pengauditan :

“Kerajaan sewajarnya mengoptimumkan peranan JAN untuk menyelamatkan dana awam dengan memberi lebih peruntukan kepada usaha audit. Pengauditan dapat menyelamatkan ketirisan dana awam berbanding tindakan punitif selepas insiden berlaku. Dalam banyak kes, wang yang dibazirkan atau diselewengkan, tidak dapat diperolehi semula”. (Temu bual pegawai JAN, 28 September 2022)

Hal yang hampir serupa mengenai kekangan peruntukan juga diluahkan oleh pegawai GIACC :

Kajian Malaysia (early view)

“GIACC diberikan peruntukan yang sangat minimum. Fungsi sebenar agensi ini khususnya dalam aspek penyelidikan tidak dapat dilaksanakan sewajarnya tanpa peruntukan yang mencukupi”. (Temu bual pegawai GIACC, 3 November 2022).

Pandangan oleh para informan ini menjelaskan realiti pelaksanaan pengurusan perolehan di mana aspek pematuhan terhadap tadbir urus baik masih belum mencapai tahap yang memuaskan dan disumbangkan oleh faktor yang disengajakan atau tidak disengajakan. Ia perlu terus diperbaiki melalui pemantauan dan penguatkuasaan yang lebih ketat.

KESIMPULAN

Kajian ini menjelaskan bahawa pengukuhan integriti di dalam perolehan awam perlu dijalankan secara berterusan. Pendekatan yang diambil harus bersifat dinamik dan selari dengan keperluan semasa. NACP 2019-2023 telah mengorak langkah bagi pemantapan integriti secara bersasar apabila meletakkan perolehan awam sebagai salah satu bidang keutamaan kerana risiko besar kepada penyelewengan jika tidak dikawal secara berkesan. Tiga inisiatif di bawah NACP yang menjurus kepada pengukuhan integriti dalam perolehan awam iaitu pengisytiharan konflik kepentingan; penambahbaikan *Integrity Pact*; dan mengatasi masalah kebocoran maklumat telah dirangka sebagai garis panduan untuk memperbaiki proses pengurusan perolehan.

Secara keseluruhannya, pencapaian bagi setiap inisiatif ini belum dicapai sepenuhnya dari sudut pelaksanaan. Apa yang tertera lebih menjurus kepada penambahbaikan secara pentadbiran ke atas peraturan yang telah sedia ada. Aspek hukuman atas ketidakpatuhan tidak disentuh sedangkan ia menjadi satu wadah penting bagi

memastikan keberkesanan dalam pelaksanaan NACP ini. Dalam mengatasi isu konflik kepentingan dan campur tangan politik, hakikat dari sudut pelaksanaan adalah kurang setara dengan apa yang tertera. Lantikan politik dalam badan berkanun dan syarikat berkepentingan kerajaan (GLC) telah kembali menjadi amalan biasa. Pekeliling yang ada hanya melarang individu lantikan politik dari menjadi Pengerusi atau Pengerusi Ganti bagi Lembaga Perolehan. Dari sudut amalan, tidak dapat dipastikan sejauh mana individu lantikan politik ini tidak mempengaruhi keputusan Lembaga Perolehan walaupun tidak menjadi Pengerusi atau Pengerusi Ganti. Sistem merit berasaskan kelayakan perlu menjadi asas utama pelantikan ahli lembaga pengarah dan lantikan politik jika tidak dapat dihapuskan sepenuhnya, harus digantikan dengan kuota yang minimum dan tetap perlu kepada merit yang perlu dipatuhi. Pelaksanaan *Integrity Pact* pula, walaupun telah dikemaskini terutamanya bagi mengekang isu kartel perolehan dan tipuan bida, masih dianggap lompong kerana belum memenuhi dua kriteria utama iaitu penglibatan masyarakat sivil sebagai pihak ketiga untuk memberi teguran dan pewujudan entiti khas sebagai badan timbang tara terhadap aduan sepanjang proses perolehan berlangsung. Ini menunjukkan bahawa perolehan kerajaan masih belum terbuka sepenuhnya kepada aspek ketelusan. Kebocoran maklumat perolehan pula masih terus menjadi isu di agensi kerana tidak ada peruntukan khusus bagi menghukum kesalahan berkenaan di samping kawalan dalaman dan pemantauan oleh pihak pengurusan yang masih lemah.

Kelemahan dalam pelaksanaan ketiga-tiga strategi di dalam NACP ini sedikit sebanyak disumbangkan oleh perubahan lanskap politik Malaysia yang begitu ketara sejak dari pelancaran NACP pada tahun 2019 sehingga ke tahun 2023 yang menyaksikan beberapa siri pertukaran Perdana Menteri hingga akhirnya Malaysia memiliki empat orang Perdana Menteri dalam tempoh berkenaan. Ini telah memberi

Kajian Malaysia (early view)

kesan dalam pelaksanaan pelan ini di mana perhatian yang diberikan kepada keberkesanan pelaksanaan NACP semakin menurun seiring dengan berubahnya keutamaan yang digariskan oleh setiap Perdana Menteri. Hal ini membuka ruang untuk satu kajian lebih mendalam terhadap perbezaan pendekatan oleh setiap Perdana Menteri terhadap pelaksanaan NACP. Selain itu, kajian akan datang juga boleh menumpukan kepada tahap pematuhan dan kadar keberkesanan inisiatif yang telah dirangka selepas tempoh pelaksanaan NACP berakhir sebelum ia memasuki fasa baharu iaitu Strategi Pembanterasan Rasuah Nasional (NACS) sebagaimana yang diumumkan oleh Perdana Menteri kesepuluh pada 6 Julai 2023.

RUJUKAN

- Abu Kassim Mohamed & Anis Yusal Yusoff.2020.*Recentring Governance, Integrity & Anti-Corruption in Malaysia: New Institutions, New Policies & The Will To Change*.Putrajaya:GIACC.
- Adams,W.C.2010. Conducting semi-structured interviews.Dlm.Wholey,J.S., Hatry,H.P. & Newcomer,K.E. (pnyt.). *Handbook Of Practical Program Evaluation*.San Francisco:Jossey-Bass.
- Ahmad Atory Hussain & Malike Brahim.2006. Politik pentadbiran di Malaysia: penilaian pegawai awam terhadap dasar politik & kepimpinan nasional.*Jurnal Kemanusiaan* 4(2):92-112.
<https://jurnalkemanusiaan.utm.my/index.php/kemanusiaan/article/view/164>.
- Aida Maria Ismail, Mohammad Rizal Hasan, Colin Clark & Raziah Bi Mohamed Sadique.2018. Public sector procurement: the effectiveness of monitoring mechanism.

Asia-Pacific Management Accounting Journal 13(2):147-172.
<http://arionline.uitm.edu.my/ojs/index.php/APMAJ/article>.

- Anderson, R.D., Kovacic,W.E. & Muller,A.C.2011. Ensuring integrity and competition in public procurement markets: a dual challenge for good governance.Dlm. Arrowsmith,S.& Anderson,R.D.(pnyt.) *The WTO Regime on Government Procurement Challenge and Reform*.Cambridge University Press.
- Anis Yusal Yusoff.2019. Defence Procurement and Budget – Assessing Needs, Increasing Transparency Transparency.Input to defence white paper.Malaysian Institute of Defence and Security.
- Anis Yusal Yusoff.2021.Malaysia’s reform agenda and it’s role in ocean and maritime governance. Dlm Harun,R. & Jaafar,S. (Pnyt.) *Malaysia A Maritime Nation*. Institut Maritim Malaysia.
- Anuar Puteh, Nor Akrimi Mohd Ali & Abdul Ghafar Don.2021. Kefahaman Kakitangan Jabatan Imigresen Malaysia Negeri Kedah Terhadap Konsep Integriti. *BITARA International Journal of Civilizational Studies and Human Sciences* 4(2):182-191.
- Arrowsmith,S.L., Linarelli,J & Wallace,D.J.2000.*Regulating Public Procurement:National & International Perspectives*.Kluwer Law International.
- Asmar Abdul Rahim, Nurli Yaacob, Nor Anita Abdullah & Aida Razak.2021. Ketirisan skim subsidi baja : punca dan peruntukan perundangan di Malaysia. *Jurnal Undang-Undang dan Masyarakat* 28(1):46-56. <https://ejournal.ukm.my/juum/issue/view/1378>
- Bauhr,M., Czibik,A.,Fazekas,M. & Licht,J.2020. Lights on the shadows of public procurement transparency as an antidote to corruption.*An International Journal of Policy,Administration & Institutions* 33(3): 495-523.
<https://doi.org/10.1111/gove.12432>.
- Beh,L.S.2011. Public Ethics and Corruption in Malaysia.Dlm.Berman,E.M.(pnyt.).*Public Administration In Southeast Asia Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong, And Macao*.CRC Press.
- Beth,E.2007. *Integrity in Public Procurement :Good Practice From A to Z*.OECD Publishing.

- Cheung, A. B-L & Scott, I. 2003. *Governance and Public Sector Reform in Asia: Paradigm Shift or Business as Usual?* Routledge.
- Clark, M.C. & Payne, R.L. 1997. The nature and structure of workers trust in management. *Journal of Organizational Behavior* 18(1997):205-224. [https://psycnet.apa.org/doi/10.1002/\(SICI\)1099-1379\(199705\)18:3%3C205::AID-JOB792%3E3.0.CO;2-V](https://psycnet.apa.org/doi/10.1002/(SICI)1099-1379(199705)18:3%3C205::AID-JOB792%3E3.0.CO;2-V).
- Ferwerda, J., Deleanu, I. & Unger, B. 2017. Corruption in public procurement: finding the right indicators. *European Journal on Criminal Policy & Research* 23(1):245–267. <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9312-3>.
- Flynn, A. & Davis, P. 2014. Theory in public procurement research. *Journal of Public Procurement* 14(21): 139-180. <https://doi.org/10.1108/JOPP-14-02-2014-B001>.
- Fong, C.M. 2011. Goals of public procurement: a fine balancing act for Malaysia. *Jurnal Undang Undang* 38(1):9-24.
- Gay, L.R., Mills, G.E. & Airasian, P. 2000. *Educational Research Competencies for Analysis and Applications*. New Jersey: Pearson Education.
- Gelderman, C.J., Ghijsen, P.W. & Brugman, M.J. 2006. Public procurement and EU tendering directives-explaining non-compliance. *International Journal of Public Sector Management* 19(7):37-70. <https://doi.org/10.1108/09513550610704716>.
- Government Accountability Office. (2013). *Standards for Internal Control in the Federal Government: 2013 Exposure Draft*. Washington DC.
- Halonon, K.M. 2017. Disclosure rules in EU public procurement: Balancing between competition and transparency. *Journal of Public Procurement* 16(4): 528-553. <https://doi.org/10.1108/JOPP-16-04-2016-B005>.
- Huberts, L.W.J.C. 2018. Integrity: What it is and Why it is Important. *Public Integrity* 20(1):S18-S32. <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404>.
- Institute for Democracy and Economic Affairs. 2020. *Procurement Legislation Compliance Transparency and Accountability in Malaysia*. IDEAS Policy Research.

- Ishak Ismail, Hasnah Haron & Asmawati Sajari.2016. A Case Study on the Role of Chief Integrity Unit (CIU) as a Control Mechanism in Malaysian Public Sector Organizations.*Kertas Kerja Persidangan New Zealand Management Accounting Symposium*. Auckland, 24-25 November.
- Izawati Wook, Arif Fahmi Md. Yusof & Hasnah Haron.2022. Rasuah dan integriti dalam pentadbiran awam di Malaysia:sorotan literatur. *Voice of Academia* 18(2):41-58.
- Jones, D.S.2018. *Public Procurement in Malaysia,2018*.EU-Malaysia Chamber of Commerce and Industry.
- Kan, F-K. and Abdul Ghani Khalid.2021. Public procurement in Malaysian local authorities: antecedents of procedural rationality in decision making. *International Journal of Construction Supply Chain Management* 11(2):121-143. <http://dx.doi.org/10.14424/ijscsm110221-121-143>.
- Kim, Y.T. 1999. Neoliberalism and the decline of the developmental state. *Journal of Contemporary Asia* 29(4):441-461. <https://doi.org/10.1080/00472339980000231>.
- Laporan Jawatankuasa Kira-Kira Wang Negara (PAC) Parlimen Keempat Belas.2022. Berhubung Perolehan Kapal Peronda Generasi Kedua – Littoral Combatant Ship (LCS) Bagi Tentera Laut Diraja Malaysia.
- Lerousse, A. & Walle, V.D.S.2021. Public manager's valuation of secondary policy objectives in public procurement – results from a discrete choice experiment. *Journal of Behavioral Public Administration* 4(1):1-22. <http://dx.doi.org/10.30636/jbpa.41.206>.
- Marlina Wati Ishak & Jamaliah Said.2015. Assessing the role of anti-corruption initiatives in reducing lobbyist involvement in e-procurement: a case study of Mardi.*Procedia Economics and Finance* 31(2015): 485 – 494. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(15\)01182-X](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(15)01182-X).
- McCrudden, C. & Gross, S.G. 2006. WTO Government Procurement Rules and the local dynamics of procurement policies: a Malaysian case study. *European Journal of International Law* 17(1):151-185. <http://dx.doi.org/10.1093/ejil/chi162>.

- Megat Ayop Megat Arifin & Abd. Halim Ahmad. 2016. Kepentingan budaya integriti dan etika kerja dalam organisasi di Malaysia: Suatu tinjauan umum. *Geografia Malaysian Journal of Society and Space* 12(9):138-149.
- Mohd Roslan Ismail & Mohd Fairuz Md Salleh. 2022. Ketidakpatuhan standard kualiti kawalan dalaman dalam pengurusan perolehan kerajaan: faktor penyebab berlakunya fraud. *Asian Journal of Accounting and Governance* 17(1): 27–46.
- Montefiore, A. & Vines, D. 1999. *Integrity In The Public And Private Domains*. Routledge.
- Najih, M. & Wiryani, F. 2020. Learning the social impact of corruption: a study of legal policy and corruption prevention in Indonesia and Malaysia. *Journal of Social Studies Education Research* 11 (4):175-189.
- Nik Ahmad Kamal Nik Mahmud. 2013. Good governance and the rule of law. *UUM Journal of Legal Studies* 4(2013): 1–31.
- Nurisyal Muhamad & Norhaninah A. Gani. 2020. A decade of corruption studies in Malaysia. *Journal of Financial Crime* 27(2):423-436. <https://doi.org/10.1108/JFC-07-2019-0099>.
- Nur Syafiq Kapeli & Nafsiah Mohamed 2019. Insight of anti-corruption initiatives in Malaysia. *Procedia Economics and Finance* 31(15):525-534. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(15\)01197-1](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(15)01197-1).
- OECD. 2007. *Integrity in Public Procurement : Good Practice From A to Z*. OECD Publishing.
- OECD. 2016. *Preventing Corruption in Public Procurement*. OECD Publishing.
- Pusat Governans, Integriti & Antirasuah Nasional. 2019. *Pelan Antirasuah Nasional 2019-2023*.
- Puthuchery, M. 1978. *The Politics Of Administration: The Malaysia Experience*. Oxford University Press.
- Rashila Ramli, Zarina Othman, Nor Azizan Idris & Sity Daud. 2012. Towards a modified approach to human security in Southeast Asia - A perspective from Bangi. *Pertanika Journal Of Social Sciences & Humanities* 20 (3): 577 – 588.

- Rendon, J.M. & Rendon, R.G. 2016. Procurement fraud in the US Department of Defense: Implications for contracting processes and internal controls. *Managerial Auditing Journal* 31(6/7): 748-767. <http://dx.doi.org/10.1108/MAJ-11-2015-1267>.
- Ridzuan Kushairi. 2019. An organizational approach to sustainable public procurement. *International Journal of Procurement Management* 12(3): 298–320. <https://doi.org/10.1504/IJPM.2019.099552>.
- Rohana Othman, Husein Zakaria, Norlaili Nordin, Zamzam Shahidan & Kamaruzaman Jusoff. 2010. The Malaysian public procurement's prevalent system and its weaknesses. *American Journal of Economics and Business Administration* 2(1):6-11. <https://doi.org/10.3844/ajebasp.2010.6.11>.
- Rubinstein, W.D. & Maravic, P.V. 2010. Max Weber, bureaucracy, and corruption. In: Graaf, G.D., Maravic, P.V. & Wagenaar, P. (Pnyt.) *The Good Cause: Theoretical Perspectives On Corruption*. Germany: B. Budrich.
- Shadiya Mohamed Baqutayan & Siti Hawa Mayati. 2021. Insight of recent strategies and initiatives in managing integrity in Malaysia. *International Journal of Academic Research in Economics and Management and Sciences* 10(3):271–286. <http://dx.doi.org/10.6007/IJAREMS/v10-i3/10824>.
- Siddiquee, N.A. & Zafarullah, H. 2022. Absolute Power, Absolute Venality: The Politics of Corruption and Anti-corruption in Malaysia. *Public Integrity* 24(1):1-17. <https://doi.org/10.1080/10999922.2020.1830541>.
- Siti Mariam Mohamad Azmi & Suhaiza Ismail. 2022. Weaknesses of Malaysian public procurement: a review of auditor general's reports. *Journal of Financial Reporting and Accounting*. <http://dx.doi.org/10.1108/JFRA-05-2021-0132>.
- Siti Zurina Aziz, Amizawati Mohd Amir & Sofiah Md Auzair. 2019. Tadbir urus baik dan peranan amalan perakaunan pengurusan: tinjauan di Organisasi Pelancongan Negara. *Asian Journal of Accounting and Governance* 11(3): 25–38. <http://dx.doi.org/10.17576/AJAG-2018-11-03>.

- Sitti Hasinah Abul Hassan, Suhaiza Ismail &, Hawa Ahmad.2020.Public procurement in Malaysia: Objectives and procurement principles.*Journal of Economic and Administrative Sciences* 37(4):694-710.
<http://dx.doi.org/10.1108/JEAS-03-2020-0033>.
- Sity Daud. 2004. Globalisasi dan negara pembangunan. *Akademika: Journal of the Social Sciences and Humanities* 64(1):27-41.
- Stolfi, F. and Murniati, S. 2014. Transparency in European Public Procurement : Benefits and Lessons for Malaysia, Institute for Democracy and Economic Affairs (IDEAS), Kuala Lumpur, available at: [http://ideas.org.my/wp-content/uploads/2014/01/policy-ideas-10-15-Jan.pdf.\(18\)\(PDF\)](http://ideas.org.my/wp-content/uploads/2014/01/policy-ideas-10-15-Jan.pdf.(18)(PDF))
- Suruhanjaya Pencegahan Rasuah Malaysia.2022.Laporan Tahunan Jawatankuasa Khas Mengenai Rasuah 2020.
- Thai,K.V.2001.Public procurement re-examined.*Journal Of Public Procurement*1(1):9-50.
<https://doi.org/10.1108/JOPP-01-01-2001-B001>.
- Transparency International.2013. *Integrity Pacts in Public Procurement Implementation Guide*.Berlin: Transparency International International Secretariat.
- Tuan Zainun Tuan Mat, Sharifah Nazatul Faiza Syed Mustapha Nazri, Fadzlina Mohd Fahmi,Aida Maria Ismail & Malcom Smith.2013. Assessing the fraud prevention mechanisms in Malaysian government agencies. *Malaysian Accounting Review* 12 (2):141-169. <http://dx.doi.org/10.24191/mar.v12i2.194>.
- Veerasamy,L. & Raja,S.S.2014. Integriti dalam perkhidmatan awam pada era Tunku Abdul Rahman Putra Al-Haj, 1957-1970.*Jurnal Sejarah* 23(1):147-173.
<http://dx.doi.org/10.22452/sejarah.vol23no1.7>.
- Wan Mohammad Taufik Wan Abdullah, Salina Daud & Zulkefli Muhamad Hanapiyah.2020. Human governance and corruption risk in Malaysia public sector.*Global Business and Management Research: An International Journal* 12(4):721-731.

- Wan Murshida Wan Hashim & Mazlena Mohamed. 2019. Combating corruption in Malaysia: an analysis of the Anti-Corruption Commission Act 2009 with special reference to legal enforcement body. *Journal of Administrative Science* 16(2):11-26.
- Weber, M. 1978. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Terj. Roth, G. & Wittich, C. Los Angeles: University of California Press.
- Wee, S.H., Radiah Othman, Normah Omar, Rashidah Abdul Rahman & Nurul Husna Haron. 2011. Procurement Issues in Malaysia. *International Journal of Public Sector Management* 24(6):567-593. <https://doi.org/10.1108/09513551111163666>.
- World Bank. 2020. *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*. World Bank Group.
- World Bank. 2020. *Procurement Guidance Conflict of Interest*. World Bank Group.
- Xavier, G. & Xavier, J.A. 2016. Public procurement in Malaysia: is there a need for reform? a look at the objectives of public procurement principles with particular emphasis on transparency and accountability. *Kertas Kerja The International Public Procurement Conference*. Bali, 4-6 Ogos.
- Yap, J.B., Lee, K.Y., Rose, T., Skitmore, M. 2022. Corruption in the Malaysian construction industry: investigating effects, causes, and preventive measures. *International Journal of Construction Management* 22(8):1525-1536. <https://doi.org/10.1080/15623599.2020.1728609>.
- Yeung, J.A. 2000. Fighting corruption - The Hong Kong experience. *Kertas Kerja Seminar on International Experiences on Good Governance and Fighting Corruption*. Bangkok, 17 Februari.
- Yeoh, T. 2011. Performance management reforms in Malaysia. In Berman, E.M. (Pnyt.). *Public Administration in Southeast Asia*. Routledge.