

Budaya integriti dalam pengurusan tender dan perolehan kerajaan – satu tinjauan umum

Abdul Latiff Mohd Ibrahim

Pengenalan

Budaya dilihat sebagai apa sahaja perlakuan, tindakan atau amalan berterusan yang dibuat oleh individu, kelompok atau masyarakat diasaskan pada sistem kepercayaan dan nilai.

Para sarjana sebenarnya telah memberikan berbagai takrif mengenai budaya; antara yang terawal oleh E.B. Tylor yang menyatakan ia adalah “suatu keseluruhan kompleks yang mengandungi ilmu, kepercayaan,, seni, moral, undang-undang, adat, dan apa jua kebolehan dan tingkahlaku yang diperolehi seseorang sebagai anggota masyarakat” (diakses daripada: ocw.mit.edu/courses/anthropology/21a-01-how-culture-works-fall-2012/readings). Selain itu terdapat lagi definisi klasik diberikan oleh Kroeber dan Kluckhohn (1952) dan juga Talcott Parsons dan Edward Shils (1951) yang memberikan gambaran budaya yang hampir sama. Kemudian sarjana yang agak kontemporari ialah Hofstede yang menggagaskan konsep “budaya nasional” (national cultures) dalam bukunya pada tahun 2001 di mana beliau mengutarakan 8 jenis hubungan sebagai sifat budaya nasional yang terdapat dalam masyarakat-masyarakat yang dikajinya.

Dalam kesemua takrifan mengenai budaya tidak dapat diketepikan peri pentingnya elemen kepercayaan dan nilai yang menjadi asas budaya dan di mana kedua-dua elemen ini juga boleh berubah untuk membawa kepada set budaya yang baru. Bagi memastikan sesuatu budaya itu terus kekal, nilai yang dipegang juga mestilah kekal bagi jangka masa panjang. Ini juga bermakna pemupukan nilai-nilai tertentu dalam budaya sesuatu masyarakat akan turut mempengaruhi budaya masyarakat tersebut dan seterusnya membawa kepada satu cara hidup yang diinginkan.

Integriti pula merujuk kepada “sahsiah individu...iaitu ciri-ciri individu seperti bertimbang rasa, telus, amanah dan beretika. Malah ciri amanah adalah paling hampir kepada integriti” (Duggar, 2009:1). Selain itu integriti juga dilihat sebagai “satu aspek peribadi yang membawa kita untuk berpegang sungguh-sungguh kepada komitmen-komitmen beretika dan menurutinya secara berterusan” (diakses daripada www.cii.co.uk/media/4824442/ethical_guidance_building_a_culture_web.pdf). Menurut OECD pula, integriti merujuk kepada “pelaksanaan nilai, prinsip dan norma dalam urusan harian organisasi-organisasi sektor awam. Semua kerajaan kini semakin didesak oleh orang awam agar menggunakan maklumat, sumber dan kuasa hanya untuk tujuan yang telah dimaklumi” (Dokumen OECD “Public Sector Integrity Reviews” diakses daripada <http://www.oecd.org/gov/ethics/publicsectorintegrityreviews.htm>).

Dan daripada gabungan antara integriti dan budaya secara umumnya gambaran budaya integriti boleh dibentuk. Ini bermakna nilai integriti mesti diwujudkan terlebih dahulu dalam masyarakat dan organisasi – dalam konteks ini sektor awam – agar budaya itu nanti dikira dapat direalisasikan. Namun pada hakikatnya memupuk dan membentuk budaya integriti adalah sesuatu yang agak sukar. Ia memerlukan bukan sahaja usaha luaran individu terutama daripada persekitaran kerja dan organisasi tetapi juga pembentukan sahsiah berintegriti pada individu-individu dalam organisasi serta ditambah dengan peranan yang mesti dimainkan oleh masyarakat awam.

Persoalannya di sini ialah apakah sahsiah integriti dapat dibentuk dalam kalangan kakitangan awam atau organisasi kerajaan yang dengan itu akan dapat membawa kepada budaya integriti kakitangan tersebut seterusnya memastikan perolehan dan tender kerajaan dikendalikan secara berintegriti?

Bagi menjawab persoalan ini salah satu faktor yang perlu diambilkira ialah sistem politik yang diamalkan dalam negara. Dalam konteks Malaysia sudah tentu ia merujuk kepada praktis demokrasi yang sepatutnya memberi ruang kepada penglibatan semua pihak dalam urusan-urusan utama negara sekaligus memastikan pentadbiran baik (*good governance*) dapat direalisasikan.

Namun apakah ini benar-benar terjadi di Malaysia?

Demokrasi dan Urusan Kerajaan

Sebahagian besar daripada peranan dan tanggungjawab untuk memastikan budaya integriti hidup subur dalam sektor awam dan memberi kesan juga kepada urusan-urusan kerajaan seperti pengendalian perolehan dan tender adalah menerusi penyuburan nilai-nilai demokratik dan keterbukaan dalam masyarakat dan negara.

Ini bermakna sistem demokrasi yang dikatakan menjadi sistem negara mestilah diperkasakan lagi supaya rakyat boleh dan semestinya terlibat dalam urusan-urusan perjalanan kerajaan, pada peringkat minimumnya menerusi badan-badan yang dibentuk mereka. Malah peranan rakyat adalah amat penting bagi memastikan urusan-urusan kerajaan berjalan seperti yang digariskan dan memenuhi objektif yang telah ditentukan. Untuk itu badan-badan pemantau khasnya badan-badan bukan kerajaan (NGOs) dan kumpulan-kumpulan berkepentingan, ringkasnya masyarakat sivil, perlu berperanan aktif bagi sentiasa memantau perjalanan kerajaan yang melibatkan isu-isu besar seperti perolehan dan tender.

Dari sudut kerajaan pula, sesebuah kerajaan yang dikatakan demokratik mempunyai obligasi terhadap rakyat kerana sifat demokratisnya itu dan mestilah mempraktikkan kebenaran sebagai nilai utama terhadap rakyat. Ini bermakna kerajaan dalam sistem demokrasi semestinya menjadikan kepentingan rakyat menerima maklumat sahih tentang urusan kerajaan sebagai salah satu keutamaannya. Kerajaan tidak boleh merahsiakan apa-apa urusan berkaitan urus tadbir negara di mana salah satu aspek berkaitan kewangan negara melibatkan tender dan perolehan perlu diketahui rakyat – maknanya proses perolehan dan tender mestilah telus.

Namun perbincangan mengenai amalan demokrasi di Malaysia tentunya akan menimbulkan polemik berpanjangan kerana sifat demokrasi di Malaysia itu sendiri yang telah disebut oleh ramai sarjana sebagai tidak lengkap – dengan ungkapan-ungkapan seperti ‘demokrasi separuh’, quasi-democracy’ dan ‘statist democracy’ (Case, 1992, Zakaria, 1989, Jesudason, 1995) - membantut hasrat rakyat melihat demokrasi yang dinamik dan cergas di Malaysia. Hasilnya ia juga membataskan peranan rakyat menerusi kumpulan-kumpulan berkepentingan untuk menegur kerajaan secara sihat terutama apabila melibatkan perkara-perkara yang boleh memberi impak negatif ke atas rakyat.

Ini bukan bermakna amalan demokrasi di negara ini tidak langsung boleh diperkasakan oleh rakyat. Situasi yang diberikan di atas adalah disebabkan oleh amalan oleh parti pemerintah sedia ada, ia bukan sesuatu yang dihajati rakyat. Andaikata rakyat sendiri mahu membuat perubahan kepada

sikap 'apathy' mereka dan melibatkan diri dalam isu-isu yang membabitkan salah laku, penyelewengan atau kecenderungan untuk 'tidak bercakap benar' dalam kalangan pemimpin-pemimpin negara, keadaan ini sudah tentu akan berubah.

Selain daripada itu, rakyat juga mampu membuat perubahan dengan tindakan memilih pemerintah yang akur dengan kehendak rakyat dari segi keterbukaan dan ketelusan. Sekurang-kurangnya pilihanraya untuk memilih pemimpin dan kerajaan masih wujud dalam demokrasi 'separuh' ini dan opsyen memilih parti pemerintah yang dikehendaki masih ada. Sekiranya berlaku perubahan politik kemungkinan peranan rakyat lebih berkesan untuk melihat sistem governans yang jauh lebih baik daripada apa yang wujud sekarang sekaligus meningkatkan integriti dalam kerajaan. Apapun jika kerajaan baru juga tidak memenuhi kriteria 'pemerintah baik' rakyat terus boleh mencuba yang lain bagi merealisasi hasrat pemerintahan yang dikatakan ideal itu.

Organisasi dan Integriti

Andaikata isu integriti tidak diberi perhatian dalam mana-mana organisasi ia akan menyebabkan merebaknya budaya salah laku, ketidaktelusan, rasuah dan lain-lain amalan yang tidak berintegriti. Akhirnya ia akan menjadi amat sukar untuk mencabut budaya perosak ini daripada organisasi tersebut. Dalam konteks kerajaan ia akan lebih parah lagi kerana sifat kompleks kerajaan itu sendiri yang akan menyukarkan sebarang usaha untuk menghapuskan amalan-amalan buruk yang disebutkan ini. Untuk itu sudah tentu pembentukan budaya integriti adalah amat penting.

Bagaimana membentuk budaya integriti?

Melihat kepada persoalan pembentukan integriti dalam mana-mana organisasi termasuk kerajaan adalah sukar untuk memastikan apakah budaya integriti ini dapat dibentuk dan boleh kekal lama dalam organisasi tersebut.

Seperti yang telah dinyatakan di atas, pembentukan budaya berkenaan bukan sahaja bergantung kepada persekitaran organisasi – iaitu dalam konteks di sini kerajaan – malah sama penting ialah pembentukan budaya tersebut semestinya terjadi juga pada individu. Selain itu bagi memelihara budaya integriti dalam organisasi kesedaran dan kesungguhan rakyat juga perlu diambilkira dalam konteks rakyat memahami tuntutan demokrasi dan bertindak bagi memastikan amalan-amalan bertintegriti sentiasa wujud dalam sektor kerajaan. Ringkasnya pembentukan budaya integriti melibatkan tiga unsur – individu, organisasi dan masyarakat (rakyat).

Perolehan Kerajaan

Secara umum perolehan kerajaan boleh ditakrif sebagai apa jua pembelian barangan, perkhidmatan atau pelaksanaan kerja oleh pihak kerajaan. Boleh dikatakan bahawa peruntukan yang besar selalu akan diberikan kepada sektor kerajaan untuk menguruskan perolehan termasuk tender.

Disebabkan sektor awam (kerajaan) merupakan sektor yang lebih besar peruntukan perbelanjaannya tidak dapat dinafikan bahawa sektor inilah yang sering terdedah kepada amalan-amalan pembaziran, penipuan dan lebih tegas lagi rasuah, disebabkan aliran dan penggunaan wang yang begitu besar berlaku dalam sektor ini.

Apabila lebih banyak wang digunakan dalam urusan, lebih banyak pula ruang terbuka untuk berlaku pelbagai bentuk penyelewengan dan menjadikan sektor ini sebagai sektor berisiko tinggi untuk segala bentuk salah laku.

Integriti dalam perolehan kerajaan adalah kunci utama bagi pemerintahan baik (*good governance*), kerana tanpa integriti ia akan menghilangkan keyakinan rakyat terhadap kerajaan di samping menyebabkan kerugian besar kepada ekonomi negara yang akhirnya akan memberi impak ke atas rakyat juga.

Sebelum melihat apakah terdapat integriti dalam perolehan kerajaan di Malaysia, kaedah bagi mengurangkan atau menghapuskan kegiatan tidak berintegriti perlu diteliti. Pengalaman negara lain atau peranan badan-badan antarabangsa boleh memberi panduan kepada kaedah membentuk budaya integriti dalam negara seperti Malaysia.

OECD sebagai badan pemantau contoh integriti sektor awam

Salah satu organisasi terkenal yang berperanan di peringkat global dalam isu-isu pembangunan dan kewangan ialah OECD iaitu Organization for Economic Development and Cooperation.

OECD yang terdiri daripada 34 negara di kesemua benua kebanyakannya negara maju dan beberapa ekonomi membangun seperti Mexico, Chile dan Turki ditubuhkan pada 1960 bagi memajukan ekonomi dunia dengan tujuan untuk “membina dunia yang lebih kuat, bersih dan adil” (lihat OECD, diakses daripada www.oecd.org)

OECD telah menggariskan kaedah atau tatacara dan prinsip-prinsip tadbir urus baik bagi pelaksanaan perolehan dan tender oleh sektor awam khusus bagi negara-negara ahli. Ia juga telah menyediakan piawaian yang lengkap bagi negara ahli supaya urusan perolehan berjalan lancar dan menepati objektif yang dikehendaki.

Menurut OECD, bagi membina budaya integriti langkah-langkah yang perlu ialah usaha bersungguh-sungguh untuk mengemaskini piawai, memberi panduan dan memantau serta menguatkuasakannya dalam amalan harian (diakses daripada <http://www.oecd.org/govt/ethics/publicsectorintegrityreviews.htm>). Bagi memastikan amalan ini menjadi praktis umum di dunia, OECD membantu negara-negara lain untuk mengkaji semula dan memodenkan rangkakerja integriti melalui pembentukan amalan-amalan baik (*good practices*) serta membangunkan prinsip, panduan dan alat (*tools*) dengan memberikan fokus kepada urusan-urusan yang dikira mempunyai risiko tinggi terjadinya salah urus, penipuan dan korupsi (diakses daripada <http://www.oecd.org/govt/ethics/publicsectorintegrityreviews.htm>).

Antara lain OECD telah mengeluarkan satu rangka kerja penilaian bagi sektor awam (*Public Sector Integrity – A Framework for Assessment*) yang mengandungi kaedah penilaian yang komprehensif

yang boleh digunakan oleh mana-mana negara untuk meningkatkan integriti dalam sektor awam khususnya dalam soal perolehan dan tender.

Cara atau kaedah yang dikemukakan oleh OECD jatuh di bawah cara bagaimana memupuk budaya integriti dalam sektor awam yang dibincangkan di atas iaitu tentang peranan persekitaran kerja atau organisasi. Dalam dokumen OECD tersebut apa yang penting ialah kaedah penilaian dapat memaparkan bukti bagi mencapai *good governance*. Walaupun banyak negara sudah berusaha untuk membangunkan institusi, sistem dan mekanisme untuk memupuk dan mengembangkan integriti dan mengurangkan korupsi namun dari segi mengemukakan bukti impak usaha-usaha ini ia masih tidak mencukupi. Justeru itu OECD telah menyediakan satu kaedah penilaian khusus yang mampu memenuhi keperluan organisasi – sektor awam kerajaan- untuk tujuan integriti.

Di samping itu OECD juga telah mengeluarkan panduan terperinci tentang prinsip-prinsip integriti dalam urusan perolehan dan tender kerajaan (lihat *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*). Beberapa objektif seperti yang digariskan dalam dokumen tersebut adalah:

- Ketelusan
- Pengurusan Terbaik
- Sekatan kepada salah laku, Pematuhan dan Pemantauan
- Akauntabiliti dan Kawalan

Bagi ketelusan prinsip pertama yang perlu diberi perhatian ialah ‘menyediakan sebaik mungkin ruang ketelusan dalam keseluruhan putaran perolehan supaya layanan sama rata dan adil diberikan kepada para pembekal. Prinsip kedua pula ialah memaksimumkan ketelusan ketika berlaku pemberian tender dan mengambil langkah berjaga-jaga apabila tender tidak melibatkan pembida ramai (lihat *OECD Principles for Integrity in Public Procurement* di).

Pengurusan terbaik memerlukan agar segala wang awam yang digunakan dalam perolehan awam digunakan menurut tujuan yang telah ditetapkan. Ia juga menetapkan supaya pegawai yang terlibat dengan perolehan memenuhi kriteria profesionalisme yang tinggi dari segi ilmu, kemahiran dan integriti.

Bagi menyekat amalan salah laku, memastikan pematuhan dan pemantauan prinsip-prinsipnya ialah dengan wujudnya mekanisme untuk menghalang risiko pada integriti ketika urusan perolehan awam dibuat, mengalakkan kerjasama erat antara kerajaan dan sektor swasta bagi mengekalkan integriti pada tahap tinggi terutama dalam pengurusan kontrak dan menyediakan mekanisme spesifik bagi memantau perolehan awam serta mengesan apa jua salah laku yang jika berlaku dikenakan hukuman setimpal.

Dari segi akauntabiliti dan kawalan pula, tiga prinsip yang diberi penekanan ialah pertama pewujudan satu garisan tanggungjawab yang jelas yang disertai mekanisme kawalan yang berkesan. Kedua keperluan untuk bertindak ke atas apa-apa aduan daripada bakal pembekal dengan cara yang adil dan cepat. Ketiganya, memperkasa badan-badan masyarakat sivil, media dan masyarakat awam selainnya supaya sentiasa mengawasi dan meneliti urusan perolehan awam.

Amalan-amalan yang terdapat dalam kalangan beberapa negar Asia dan Pasifik turut menjadi perhatian badan-badan antarabangsa seperti OECD dan Asian Development Bank (ADB). Dalam satu

laporan yang dikeluarkan oleh ADB dan OECD pada 2006 misalnya, banyak kelopongan telah dikesan dalam kalangan negara-negara yang dilawati dari segi pematuhan kepada kriteria amalan baik dalam sistem perolehan awam (lihat 'Curbing Corruption in Public Procurement in Asia and the Pacific di www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/37575976.pdf) .

Antara lain dalam membincangkan undang-undang atau peraturan yang mengawasi urusan perolehan di Malaysia, laporan ini menyebut bahawa "peraturan-peraturan berhubung perolehan awam di Cambodia, Malaysia dan Nepal masih tidak bersepadu dan diletak dalam banyak sangat dokumen perundangan" (www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/37575976.pdf) hal 11).

Mengenai ketelusan dan keadilan, laporan tersebut menyebut betapa bagi memastikan ketelusan dan keadilan dalam proses perolehan "memerlukan langkah-langkah legislatif dan pentadbiran dalam empat dimensi iaitu : ketelusan dalam prosiding, perlindungan daripada manipulasi yang didorong rasuah ketika perolehan dikendalikan, prosedur kelayakan awal yang adil dan pemilihan pembida secara telus dan adil." (www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/37575976.pdf hal 14)

Kebanyakan daripada amalan rasuah semasa proses tender dan perolehan terjadi kerana salah laku yang jelas. Bagi mengurangkan risiko ini pelwaan patut dibuat secara terbuka sekurang-kurangnya di hadapan para pembida atau proksi mereka bagi menjamin dokumen-dokumen tidak diubah atau dimusnahkan atau memberi ruang untuk manipulasi dokumen. Kesemua ini dapat dikesan pada peringkat awal lagi. Sebaik mungkin bagi mengelak pembocoran maklumat mengenai bidaan, dokumen perlu dibuka sejurus selepas tarikh tutup atau masa ditutup.

Salah satu isu besar dalam perolehan ialah kemungkinan berlakunya runding terus atas alasan tiada penender atau pembida yang mencukupi untuk melaksanakan proses perolehan. Walaupun keadaan seperti ini boleh terjadi tetapi bagi mengelak daripada berlakunya salah laku, seeloknya langkah pencegahan perlu diambil. Satu daripada langkah tersebut ialah dengan meletakkan syarat-syarat yang ketat dalam prosedur tender dan perolehan dalam pentakrifan "tender yang gagal" dan keduanya mengurangkan kemungkinan tiada penender dengan menyebarkan maklumat seluas mungkin dalam kalangan semua pembekal yang diketahui (www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/37575976.pdf hal 16-17).

Isu Perolehan di Malaysia

Di Malaysia secara umumnya terdapat langkah-langkah positif yang telah doleh kerajaan untuk menangani salah laku atau salah urus dalam tender dan perolehan awam termasuk langkah-langkah bagi meningkatkan integrity pegawai awam dalam perkhidmatan. Antara langkah yang diambil ialah bersifat legislative di mana urusan perolehan diletak di bawah kerangka undang-undang seperti Akta Prosedur Kewangan 1957, Akta Kontrak Kerajaan 1949, Arahan-arahan Perbendaharaan, Akta Audit 1957, dan pelbagai pekeliling yang dikeluarkan oleh Perbendaharaan.

Tatacara pembelian dan penerimaan servis bagi kerajaan adalah agak jelas. Namun jika kayu ukur badan-badan antarabangsa digunakan masih terdapat banyak ruang untuk diperbaiki bagi meningkatkan integrity dalam urusan perolehan kerajaan di Malaysia.

Kajian yang dilakukan oleh kumpulan UTM¹ mendapati wujud kesangsian yang jelas dalam kalangan pembekal perkhidmatan kepada kerajaan bahawa berlaku perkara yang tidak diinginkan dalam proses perolehan. Antaranya walaupun mempunyai potensi memenangi projek amat tinggi, secara tiba-tiba perunding yang membuat bidaan mendapati pihak luar yang tidak disangka mendapat projek mendapatinya. Selain itu mereka juga melihat kelonggaran dalam proses tender atau perolehan apabila pihak yang mendapat sesuatu projek didapati adalah orang yang mempunyai kaitan dengan sesebuah parti politik. Malah persepsi umum – tidak kira dalam kalangan perunding, kontraktor atau pembekal, mahu pun orang ramai – adalah proses perolehan awam banyak dicemari unsur-unsur politik.

Terdapat juga kajian atau penulisan lain yang membincangkan isu perolehan ini. Antaranya oleh Rosmayati dan lain-lain (2013), Aliza Hassim dan lain-lain(2010) dan Wee Shu Hui dan lain-lain(2011).

Kajian Rosmayati tidak ditujukan kepada persoalan integrity secara khusus, namun

¹ Kumpulan kajian ini telah menjalankan kajian mengenai perolehan dan tender kerajaan bermula 2014 dan berakhir 2015. Kumpulan ini berada di bawah kumpulan kajian VCE (Values, Culture and Ethics). Tajuk kajian ialah “Laws relating to Corruption in Government tender management and procurement and its implementation in Malaysia”

Rujukan

Alfred L Kroeber dan Clyde Kluckhohn (1952) **Culture: a critical review of concepts and definitions Papers, 47 (1)**. Cambridge, Mass.: Peabody Museum of Archaeology and Ethnology.

Aliza A Hassim, Stephen Kajewski, Bambang Trigunaryah (2010) Factors contributing to ethical issues in project procurement planning: a case study in Malaysia. 8th International Conference on Construction and Real Estate Management, Brisbane, Australia

Geert Hofstede, (2001). **Culture's Consequences: comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations** (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

J.W. Duggar (2009) The Role of Integrity in Individual and Effective Corporate Leadership, **Journal of Academic and Business Ethics, Jld 3**, Special Section, (1-7)

J.V. Jesudason, (1995) *Statist Democracy and Limits to Civil Society in Malaysia* **Journal of Commonwealth and Comparative Politics, 33, 3**, (335-356)

OECD, www.oecd.org diakses 25 Nov 2015

William Case (1992) "*Semi Democracy in Malaysia : Pressures and Prospects for Change*" dlm **Regime Change and Regime Maintenance in Asia and the Pacific**, Discussion Paper Series No 8, The Australian National University

Zakaria Ahmad (1989) "*Malaysia: Quasi Democracy in a Divided Society*" dlm **Democracy in Developing Countries, Jilid 3**: Asia, peny. Larry Diamond, Juan J Linz and Seymour Martin Lipset (Boulder, CO: Lynne Rienner) 347-381

Rosmayati Mohamad dan lain-lain (2013) Model Keputusan Tender untuk menyokong Proses Membuat Keputusan dalam Pengurusan Tender

Talcott Parsons dan Edward Shils (peny) (1951) **Toward a General Theory of Action**, Cambridge, Mass.

Wee Shu Hui dan lain-lain (2011) Procurement Issues in Malaysia dlm *International Journal of Public Sector Management*, Jld 24, No 6, (567-593)