

Nota Makluman Akta Perolehan Kerajaan

Disediakan oleh Pusat Memerangi Korupsi dan Kronisme (Pusat C4)

LATAR BELAKANG

Perolehan kerajaan di Malaysia telah lama tercemar dengan skandal-skandal berprofil tinggi yang mengakibatkan kerosakan dan penyelewengan kewangan dan infrastruktur, seperti perolehan kapal-kapal selam Scorpene, kapal-kapal tempur pesisir (LCS), dan ventilator-ventilator rosak semasa pandemik Covid-19. Pusat C4 telah mengadakan sesi libat urus bersama Kementerian Kewangan antara 2023 dan 2024 untuk memberikan syor mengenai unsur-unsur penting yang perlu dimasukkan dalam undang-undang perolehan kerajaan. **Antara kelemahan utama sistem perolehan pada masa itu ialah:**

- **Peraturan perolehan tidak boleh dikuatkuasakan.** Sebelum ini, peraturan-peraturan mengenai perolehan terkandung dalam Arahan dan Pekeliling Perbendaharaan yang tidak mempunyai kuasa mengikat dan tidak boleh dikuatkuasakan di sisi undang-undang;
- **Maklumat mengenai perolehan tidak diterbitkan secara telus atau menyeluruh** dan tiada piawaian minimum yang wajib bagi penerbitan maklumat pada laman-laman perolehan;
- **Kuasa Menteri kerajaan persekutuan** mempengaruhi keputusan tender melalui penjawat-penjawat awam dalam kementerian;
- **Keperluan untuk sistem aduan dan semakan berkesan** yang mempunyai kuasa untuk menggantung, mengakas, atau membatalkan perolehan yang tidak dilaksanakan mengikut peraturan perolehan.

Pada 25 Ogos 2025, Rang Undang-Undang Perolehan Kerajaan (RUU PK) dibentangkan untuk bacaan pertama di Dewan Rakyat dan hanya diterbitkan bagi tatapan awam pada hari itu. Bacaan kedua dan ketiga RUU PK berlangsung hanya dua hari selepas bacaan pertama, iaitu pada 27 Ogos. Seorang Ahli Parlimen pembangkang menyatakan bahawa keseluruhan proses pembentangan RUU PK, daripada pengemukakan oleh Jabatan Peguam Negara kepada Kabinet hingga undian di Parlimen, hanya mengambil selama 15 hari. Tempoh masa yang singkat antara bacaan pertama dan kedua tidak mencukupi untuk RUU PK (91 muka surat dan 93 klausa) diteliti dan dibincangkan secara menyeluruh, khususnya kerana RUU PK meliputi suatu aspek tadbir urus yang begitu penting.

Namun begitu, RUU PK diluluskan oleh Dewan Rakyat pada 28 Ogos 2025, dan kemudian diluluskan oleh Dewan Negara pada 8 September 2025. Setelah diluluskan oleh kedua-dua Majlis Parlimen, Akta Perolehan Kerajaan (APK) kini perlu diwartakan sebelum ia berkuat kuasa. Aspek-aspek penting Akta ini, serta sebarang kelemahan yang mungkin berbangkit, diuraikan di bawah.

Apakah yang diperkenalkan oleh Akta Perolehan Kerajaan?

1. Pihak berkuasa yang meluluskan perolehan kerajaan

Akta ini menyenaraikan pihak-pihak yang diberi kuasa meluluskan perolehan kerajaan, yang termasuk Menteri Kewangan ('Menteri'), lembaga perolehan, jawatankuasa yang ditubuhkan oleh pegawai pengawal yang bertanggungjawab bagi perolehan tersebut, atau pegawai pengawal itu sendiri,¹ tertakluk kepada nilai ambang kelulusan berdasarkan nilai kontrak.² Menteri turut diberi kuasa menetapkan tatacara bagi kelulusan.³

Lembaga perolehan ditubuhkan oleh Menteri bagi setiap Kementerian.⁴ Jika terdapat konflik kepentingan, ahli lembaga perolehan tersebut mesti menzahirkan kepada lembaga perolehan jenis kepentingan itu⁵ dan hendaklah menarik diri daripada sebarang proses pertimbangan atau keputusan berkenaan dengan perolehan tersebut.⁶ Selain itu, jika lembaga perolehan gagal mencapai keputusan sebulat suara, lembaga hendaklah merujuk perkara tersebut kepada Menteri bagi suatu keputusan.⁷

Bagi perolehan yang diluluskan oleh Menteri sebelum keputusan dibuat, pihak Menteri perlu merujuk kepada lembaga perolehan berkaitan, yang hendaklah mengemukakan syor kepada Menteri dengan mengambil kira peruntukan-peruntukan Akta ini.⁸ Menteri tidak terikat dengan syor yang dikemukakan oleh lembaga perolehan dan masih boleh membuat keputusan berlainan,⁹ dan keputusan tersebut adalah muktamad.¹⁰

Isu: Peruntukan-peruntukan APK menumpukan kuasa membuat keputusan yang keterlaluan dalam tangan Menteri, yang diberi kuasa sendiri meluluskan kategori perolehan yang bernilai paling tinggi (lebih daripada RM50 juta bagi barangan dan perkhidmatan, atau lebih daripada RM100 juta bagi kerja). Ini menjadikan Menteri sebagai pembuat keputusan dan pengawal selia dalam pentadbiran perolehan kerajaan.

2. Penubuhan Daftar dan tugas Pendaftar

Mana-mana pembekal yang ingin menyertai perolehan kerajaan mesti didaftar di bawah APK.¹¹ Permohonan pendaftaran hendaklah dibuat kepada Pendaftar Perolehan Kerajaan,¹² iaitu seorang pegawai awam Perbendaharaan yang dilantik oleh Ketua Setiausaha Perbendaharaan.¹³ Pendaftar diberi kuasa meluluskan atau menolak sesuatu permohonan jika berpuas hati (antara kriteria lain) bahawa pemohon ialah orang yang "layak dan sesuai".¹⁴ Sesiapa yang tidak puas hati dengan keputusan Pendaftar boleh mengemukakan permohonan kajian semula kepada Ketua Setiausaha Perbendaharaan,¹⁵ tetapi Akta ini tidak mewajibkan pihak berkuasa menjawab kepada sebarang permohonan sebegitu.

Isu: Pendaftar menjadi "penjaga pintu" (gatekeeper) yang membenarkan atau menghalang pembekal daripada mengambil bahagian dalam perolehan kerajaan, dan pembekal hampir tiada kaedah pemulihan. Ketua Setiausaha Perbendaharaan yang melantik Pendaftar juga berkhidmat di bawah Menteri, yang membolehkan kawalan tidak terus ke atas pendaftaran pembekal. Lebih-lebih lagi, Ketua Setiausaha Perbendaharaan turut diberikan kuasa sama seperti Pendaftar.¹⁶

3. Larangan pemindahan kontrak tanpa kelulusan

Akta ini melarang mana-mana orang berdaftar memindahkan, menyerahkan, atau membuat novasi terhadap kontrak yang diberikan di bawah Akta ini kepada mana-mana orang lain tanpa kelulusan pegawai pengawal yang bertanggungjawab bagi perolehan kerajaan tersebut terlebih dahulu.¹⁷

Isu: Pemberian subkontrak yang tidak terkawal telah membawa kepada situasi di mana para kontraktor utama mengagihkan projek-projek kerajaan kepada pelbagai subkontraktor, dan setiap pihak mengambil sebahagian daripada bajet tersebut. Amalan ini menyebabkan pihak pelaksana terakhir terpaksa menjalankan tugas dengan dana terhad, yang membawa kepada kerja yang kurang berkualiti dan kos projek yang melambung disebabkan kerja pembaikpulihan atau penggantian. Walaupun Akta ini kini mengawal selia amalan subkontrak, hanya seorang pegawai perlu membuat keputusan bagi meluluskan subkontrak – ini menambahkan risiko penyalahgunaan kuasa, terutamanya apabila tatacara semakan masih lemah. Budaya subkontrak ini turut terikat dengan penubuhan kartel dalam proses bidaan perolehan, yang tidak terhalang oleh peruntukan ini.

4. Mekanisme semakan

Bantahan mesti dikemukakan kepada entiti perolehan terlebih dahulu.¹⁸ Menteri diberi kuasa menetapkan tatacara pentadbiran aduan, syarat bagi bantahan, serta orang yang dikehendaki mentadbir aduan dan bantahan.¹⁹ Bantahan tersebut akan dikaji semula oleh suatu panel kajian semula yang ditubuhkan oleh pegawai pengawal.²⁰

Sekiranya pengadu masih tidak berpuas hati dengan keputusan panel kajian semula, rayuan boleh dibuat kepada Tribunal Rayuan Perolehan Kerajaan.²¹ Ahli Tribunal ini dilantik oleh Menteri.²² Bidang kuasa Tribunal terhad kepada perkara-perkara yang berhubung dengan keputusan dan proses bagi keputusan panel kajian semula, dan tidak termasuk perkara-perkara yang berhubung dengan pelanggaran APK, antara lainnya.²³ Prosiding terbuka kepada orang awam kecuali apabila Pengerusi berpuas hati bahawa prosiding terbuka akan bertentangan dengan kepentingan awam.²⁴

Isu: Proses semakan ini tidak bebas daripada pengaruh Menteri atas kedua-dua mekanisme semakan, sama ada melalui pengaturan tatacara aduan ataupun melalui pelantikan ahli-ahli Tribunal Rayuan. Skop Tribunal Rayuan juga agak terhad dan tidak mungkin memberikan penyelesaian berkesan kepada pihak-pihak yang membawa bantahan, walaupun rasuah dan penyelewengan dapat dibuktikan dengan nyata.

5. Penzahiran maklumat dan ketelusan

Akta ini meletakkan tanggungjawab am untuk menzahirkan sebarang kepentingan dalam suatu perolehan (termasuk pemunyaan benefisial) pada sesiapa yang mentadbir, menjalankan atau melaksanakan perolehan tersebut.²⁵ Pendaftar juga diberi kuasa menyiarkan maklumat berkaitan dengan pihak-pihak berdaftar di bawah Akta atau mengenai proses pendaftaran jika difikirkan berkepentingan awam.²⁶

Isu: Penzahiran kepentingan ini tidak perlu diterbitkan secara awam, dan kuasa Pendaftar untuk menyiarkan maklumat adalah atas budi bicaranya sendiri dan hanya berkaitan dengan pihak-pihak berdaftar atau proses pendaftaran. Akta ini secara amnya tidak memperuntukkan sebarang obligasi atau piawaian minimum kepada entiti perolehan untuk menerbitkan maklumat berkaitan dengan tender, seperti kriteria kelayakan atau hasil kerja (deliverables).

6. Kuasa penyiataan dan penguatkuasaan

Ketua Setiausaha Perbendaharaan atau pihak berkuasa kewangan Negeri boleh memberi kuasa kepada mana-mana pegawai awam di bawah bidang kuasanya untuk melaksanakan kuasa-kuasa penyiataan dan penguatkuasaan.²⁷ Pegawai boleh diberi kuasa pengeledahan dan penyitaan,²⁸ akses kepada data berkomputer,²⁹ dan pelucuthakan.³⁰ Waran geledah yang dikeluarkan di bawah Akta ini boleh dikuatkuasakan walaupun terdapat kecacatan,³¹ dan mahkamah dihalang memberikan ganti rugi atau relif lain berkenaan dengan pengeledahan dan penyitaan kecuali dalam beberapa keadaan terhad.³²

Isu: Peruntukan-peruntukan ini memberikan kuasa-kuasa serupa dengan polis kepada pegawai-pegawai Perbendaharaan, tanpa semak dan imbang yang termaktub di bawah Kanun Tatacara Jenayah. Pegawai-pegawai berpangkat rendah boleh diberi kuasa untuk melaksanakan pengeledahan, menyita dokumen, dan mengakses sistem digital dengan kawal selia minimum.

7. Pengecualian kepada pemakaian Akta

Menteri diberi kuasa mengecualikan sebarang peruntukan dana sekali beri daripada pemakaian Akta ini³³ dan kuasa mengecualikan mana-mana individu daripada kehendak mendaftar.³⁴ Entiti perolehan boleh mengeluarkan Sijil Perolehan Demi Kepentingan Awam untuk mengisytiharkan mana-mana perolehan sebagai “penting oleh sebab kepentingan awam”, dan suatu perolehan yang dilaksanakan begini tidak boleh dilengahkan atau digantung disebabkan apa-apa bantahan atau rayuan di bawah Akta ini.³⁵ Tindakan atau prosiding lembaga perolehan tidak boleh ditidaksahkan meskipun seorang ahli lembaga perolehan telah melanggar tatacara sedia ada.³⁶

Isu: Peruntukan-peruntukan pengecualian ini tidak mengehendaki alasan bagi penggunaannya. Apabila dilihat bersama isu-isu mengenai kuasa membuat keputusan dan tahap kawalan yang tinggi oleh Menteri atas perolehan kerajaan, ia jelas bahawa APK tidak mencegah isu rasuah dan penyelewengan dengan menyeluruh.

KESIMPULAN

Akta Perolehan Kerajaan merupakan cubaan pertama Malaysia merangka suatu sistem kawal selia perolehan yang mengikat di bawah undang-undang. Walaupun Akta ini mengandungi peruntukan yang bertujuan mengawal selia dan memperkemas proses perolehan, kekurangannya yang berganda meniadakan sebarang kebaikan yang mungkin tercapai. Pemusatan kuasa membuat keputusan dalam tangan Menteri Kewangan, mekanisme aduan dan penyelesaian yang terhad, ketiadaan ketelusan, dan pelbagai peruntukan pengecualian membangkitkan kesangsian sama ada Akta ini mampu membanteras gejala rasuah dalam perolehan kerajaan dengan berkesan. Dalam melaksanakan Akta baharu ini dan membangunkan undang-undang subsidiari, kerajaan harus berusaha menegakkan semangat dan prinsip *United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) Model Law on Public Procurement* demi memastikan kerangka perundangan Malaysia adil, berintegriti, dan telus selaras dengan piawaian antarabangsa.

Untuk maklumat lanjut mengenai perolehan awam di Malaysia, sila rujuk kepada laporan Pusat C4:

Policy Proposal to the Malaysian Government: The Procurement Act:

<https://c4center.org/policy-proposal-to-the-malaysian-government-the-procurement-act/>

RUJUKAN

1. Seksyen 10(1)
2. Jadual Pertama
3. Seksyen 10(4)
4. Seksyen 11(1) dibaca bersama Jadual Kedua
5. Seksyen 12(5)
6. Seksyen 12(6)
7. Seksyen 12(8)
8. Seksyen 13(2)
9. Seksyen 13(3)
10. Seksyen 13(4)
11. Seksyen 17
12. Seksyen 18
13. Seksyen 14(1)
14. Seksyen 18(4)
15. Seksyen 26
16. Seksyen 14(5)
17. Seksyen 35
18. Seksyen 61(1)
19. Seksyen 61(6)
20. Seksyen 62
21. Seksyen 68(1)
22. Seksyen 63(2)
23. Seksyen 67
24. Seksyen 79
25. Seksyen 37(1)
26. Seksyen 25
27. Seksyen 45(1)
28. Seksyen 47
29. Seksyen 50
30. Seksyen 53
31. Seksyen 49
32. Seksyen 55
33. Seksyen 2(2)
34. Seksyen 24(1)
35. Seksyen 32(1)
36. Seksyen 12(7)