

Kejatuhan CPI – Di mana silapnya?

Khoo Chai Lee

Indeks Persepsi Rasuah (CPI) 2010 yang diumumkan pada 26 Oktober 2010 memperlihatkan skor Malaysia jatuh 0.1 mata dari 4.5 pada tahun 2008 ke skor 4.4. Dari segi kedudukan pula, Malaysia kekal di kedudukan 56 berbanding 178 negara yang terlibat.

Walaupun kejatutan skor 0.1 dianggap kurang signifikan, namun merenung kepada pelbagai usaha yang telah dilaksanakan oleh Kerajaan, timbul persoalan apakah lagi penambahbaikan yang perlu dibuat oleh Kerajaan untuk menjadikan CPI ini kembali ke takuk 5.0 sebagaimana dalam tahun 1995 hingga 2001 yang lalu.

Berbanding negara-negara jiran tetangga, khususnya Hong Kong, Singapura dan Brunei langkah dan inisiatif yang kita laksanakan jauh lebih banyak dan lebih baik, namun di mana kurangnya lagi? Apakah tidak cukup inisiatif, dasar, program dan tindakan yang telah dilaksanakan oleh Kerajaan Malaysia selama ini? Bagaimana dan apakah bentuk, kaedah mahupun pendekatan lain yang harus diguna pakai bagi meningkatkan tahap persepsi masyarakat antarabangsa terhadap negara ini?

Apa itu CPI?

CPI merupakan indeks persepsi rasuah yang telah dikeluarkan oleh Transparency International (TI), sebuah badan bukan Kerajaan (NGO) yang berpangkalan di Berlin, Jerman sejak dari tahun 1995. Indeks ini hanya mengkhususkan kepada isu persepsi tahap rasuah sesebuah negara di mana kedudukan sesebuah negara akan disenaraikan mengikut skor yang diperoleh dan bukannya berdasarkan realiti sebenar tahap rasuah di negara terbabit..

CPI dikeluarkan berdasarkan pengumpulan kajian-kajian oleh pelbagai pihak, terutamanya berdasarkan soal selidik yang dijalankan ke atas ahli-ahli perniagaan luar negara dengan penekanan diberi kepada elemen rasuah.

Namun begitu, hasil kajian yang dijalankan oleh TI dan metodologi yang digunakan menimbulkan persoalan dan ketidakpuasan banyak pihak termasuk beberapa tokoh dalam TI sendiri. Mantan Perdana Menteri, Tun Mahathir Mohamed pernah menyatakan CPI merupakan satu bentuk "*western cultural imperialism*". Jeremy Pope yang mengasaskan TI pada tahun 1993 menyatakan:

"...It's quite plain on the TI website that you cannot compare the score one year with a previous year and there are all sorts of technical reasons for this. The samples change, questions change. The whole thing is so very rough and ready because there're surveys in the mix in which the people have not even been asked about corruption, they've

been asked about something close to corruption but not actually corruption. It's a very imperfect measure and it's not a time series".

Persoalan-persoalan yang ditimbulkan ini masih banyak tidak terjawab, malah oleh pihak TI sendiri. Bahkan pada tahun 2004 Frederik Galtung, antara orang yang bertanggungjawab memperkenalkan CPI telah mempertikaikan kaedah atau metodologi kajian tersebut dan penggunaannya. Galtung merujuk kesilapan kaedah kajian ini sebagai *The CPI's Seven Failings* iaitu:

1. *Only punishing the takers, not the givers or abettors;*
2. *Irregular and uncontrolled country coverage;*
3. *Biased sample: more than 90% of the world is missing;*
4. *Imprecise and sometimes ignorant sources;*
5. *Far too narrow and imprecise a definition of corruption;*
6. *Does not measure trends: Cannot reward genuine reformers; dan*
7. *Guilty by association – aid conditionality.*

Mengulas isu yang sama, Advig, Jens et al. (2000) dalam *Research on Corruption - A Policy Oriented Survey* (Report Commissioned by NORAD) menyatakan:

"...CPI is not based from the survey conducted by TI itself but it is mainly a "poll of polls", based on different polls and surveys conducted by independent organizations. In fact, none of these surveys are dealing with corruption only, but they cover a number of issues of relevance for development and business confidence."

Kajian yang dijalankan oleh TI tidak berasaskan kajian dan pengumpulan data oleh mereka sendiri. Sebaliknya TI mengitar semula kajian atau kerja yang dilakukan oleh organisasi-organisasi lain dalam membentuk indeks komposit. Ini dinyatakan sendiri oleh Prof. Johann Graf Lambsdorff, pengkaji yang bertanggungjawab menyediakan indeks CPI di mana:

"...the CPI is mainly a "poll of polls", reflecting the impressions of business people and risk analysts who have been surveyed in a variety of ways".

Menurut kenyataan TI, sumber kepada penghasilan CPI pada tahun 2010 ini diambil daripada 13 kajian yang telah dijalankan oleh 10 institusi yang bebas. Bagi Malaysia, sebanyak 9 kajian telah digunakan sebagai sumber utama dalam penetapan CPI pada tahun 2010 ini, iaitu seperti berikut:

Jadual 1
Sumber-Sumber Kajian Yang Digunakan
Corruption Perception Index 2010

Bil.	Sumber Kajian
1.	Bertelsmann Transformation Index 2009
2.	Country Risk Service 2010
3.	Global Risk Service 2010
4.	Asian Intelligence by Political and Economic Risk Consultancy 2009
5.	Asian Intelligence by Political and Economic Risk Consultancy 2010
6.	World Global Competitiveness Report 2009
7.	World Global Competitiveness Report 2010
8.	Global Competitiveness Report 2009
9.	Global Competitiveness Report 2010

Apabila CPI diperkenalkan pada tahun 1995, Malaysia berada di kedudukan ke-23 daripada 41 yang dikaji dengan skor mata 5.28. Kedudukan negara dalam CPI mula menurun ke tangga ke-26 (1996), tangga ke-32 (1997) dan terus merosot ke kedudukan 56 dalam tempoh 15 tahun sejak CPI diperkenalkan.

Dari segi skor pula, skor terbaik yang pernah dicapai adalah dalam tahun 1996 iaitu skor 5.32 manakala skor yang paling rendah pula adalah pada tahun 2010 iaitu skor 4.4. Walaupun Malaysia merosot dari segi kedudukannya, secara umumnya skor Malaysia masih berada di peringkat pertengahan. Di samping itu bilangan negara yang dikaji perlu juga diambil kira di mana 178 negara terlibat dalam CPI 2010 berbanding 41 negara pada tahun 1995. Kedudukan Malaysia dalam CPI, bilangan negara yang terlibat dan skor mata yang diperolehi dari tahun 1995 hingga 2009 adalah sebagaimana dalam Jadual 1.

Jadual 2
Kedudukan Malaysia
Corruption Perception Index
(1995-2010)

Tahun	Skor	Kedudukan	Bil. Negara Dikaji
1995	5.28	23	41
1996	5.32	26	54
1997	5.01	32	52
1998	5.3	29	85
1999	5.1	32	99
2000	4.8	36	90
2001	5.0	36	91
2002	4.9	33	102
2003	5.2	37	133
2004	5.0	39	146
2005	5.1	39	159
2006	5.0	44	163
2007	5.1	43	180
2008	5.1	47	180
2009	4.5	56	180
2010	4.4	56	178

Inisiatif Kerajaan dalam Memerangi Rasuah

Seperti mana yang diakui oleh Presiden Transparency International (Malaysia) Dato' Paul Low, Kerajaan Malaysia sebenarnya tidak berdiam diri dalam hal ini malahan telah melaksanakan pelbagai inisiatif untuk memerangi jenayah rasuah di negara ini. Antara inisiatif yang telah dilaksanakan Kerajaan termasuk:

- Penubuhan Institut Integriti Malaysia
- Pelan Integriti Nasional
- Menaiktarafkan BPR kepada Suruhanjaya Pencegahan Rasuah Malaysia
- Menjadikan usaha memerangi rasuah sebagai tumpuan dalam Bidang Keberhasilan Utama Negara (NKRA)
- Menubuhkan lima panel/lembaga dan jawatankuasa bebas untuk menasihati dan memantau perjalanan SPRM agar wujud ketelusan dan kebebasan
- Memperkenalkan *Integrity Pact* dalam sistem perolehan Kerajaan
- Memperkenalkan e-perolehan bagi mewujudkan ketelusan dalam pemberian tender dan kontrak kerajaan
- Mewujudkan Mahkamah Khas bagi membicarakan kes-kes rasuah

- Mewujudkan Unit Pematuhan di setiap agensi Kerajaan berisiko
- Mewujudkan pangkalan data pesalah rasuah
- Mewujudkan undang-undang berkaitan perlindungan saksi
- Meratifikasi United Nations Convention Against Corruption
- Wujudnya Akta Pengubahan Wang Haram, Akta Bantuan Bersama Dalam Hal-Hal Jenayah
- Wujudnya Pemudah
- Wujudnya kerajaan berorientasikan ICT seperti e-tanah, e-government dan sebagainya

Kejatuhan CPI wajar direnungi semua pihak

Pelbagai sasaran ditetapkan untuk memastikan CPI ini berada di skor yang lebih baik. Antaranya, Pelan Integriti Nasional yang menetapkan sasaran menaikkan skor ke tahap 6.5. Manakala NKRA yang menetapkan sasaran untuk memperbaiki CPI 2010 ke tahap 4.9. Kesemua sasaran ini tersasar dan tidak mencapai objektif yang dihasratkan. Kenapa dan di manakah silapnya?

Di antara kelemahan-kelemahan yang dikenal pasti adalah seperti berikut:

- Usaha untuk menaikkan skor CPI ini hanya diletakkan di tanggungjawab entiti tertentu sahaja seperti SPRM, Institut Integriti Malaysia (IIM) dan NKRA;
- Untuk mencapai sasaran skor CPI yang ditetapkan, IIM dan NKRA dilihat tidak fokus kepada usaha mengenal pasti, menganalisis dan mendekati 9 bentuk kajian yang digunakan oleh CPI (sepagaimana jadual 1) untuk dijadikan asas bagi membentuk strategi dan pendekatan meningkatkan persepsi dan imej negara;
- Strategi dan pendekatan yang diguna pakai IIM dan NKRA wajar dikaji semula;
- Kumpulan sasaran iaitu golongan peniaga dan pelabur domestik dan antarabangsa yang merupakan sampel kajian tidak pernah didekati dan dijelaskan berhubung inisiatif dan pembaharuan yang dilaksanakan Kerajaan;
- Lain-lain agensi Kerajaan yang terlibat dalam pelaburan dalam dan luar negara yang berurusan dengan peniaga dan pelabur tidak memainkan peranan mereka dan menganggap kempen meningkatkan integriti dan memerangi rasuah tidak penting dan bukan tanggung jawab mereka;

- Keseriusan Kerajaan dalam memerangi rasuah dengan memperkenalkan pelbagai inisiatif sebenarnya tidak disambut secara bersungguh-sungguh oleh sebahagian besar agensi Kerajaan. Dalam erti kata lain, ketua-ketua jabatan masih dilihat tidak serius menangani masalah rasuah dan rasuah masih kerap dilaporkan dalam agensi-agensi tertentu;
- Terlalu banyak publisiti berhubung kes-kes rasuah di media massa menyebabkan wujud persepsi bahawa rasuah amat berleluasa di negara ini;
- Perlakuan segelintir ahli-ahli politik yang suka memburuk-burukkan Malaysia di negara luar turut mempengaruhi tahap persepsi ini;
- Perlakuan wakil-wakil pertubuhan bukan kerajaan (NGO) yang ketika membentangkan kertas kerja di persidangan antarabangsa mengkritik dan memburuk-buruk Kerajaan;
- Beberapa dasar khususnya yang melibatkan pelaburan perlu dikaji semula iaitu berkaitan peranan konsultan atau pengaruh *middleman* dalam melobi projek atau peluang-peluang pelaburan di negara ini.
- Ketidakstabilan politik juga dilihat sebagai elemen yang menggugat kedudukan CPI kerana semua isu berkaitan rasuah dijadikan alat politik untuk menabur fitnah dan menanamkan rasa benci rakyat terhadap pemerintah.

Cadangan Penambahbaikan CPI

Sekiranya pihak terbabit benar-benar serius dengan usaha untuk menaikkan CPI pada masa-masa akan datang maka berikut adalah antara cadangan yang boleh diambil untuk dijadikan panduan:

- Menganalisis secara menyeluruh kesembilan kajian yang digunakan oleh TI untuk menghasilkan CPI;
- Mengenal pasti secara spesifik apakah permasalahan rasuah yang dikatakan berlaku, sektor-sektor yang terlibat, peraturan-peraturan yang berkaitan berdasarkan hasil kajian tersebut;
- Mengadakan pertemuan dengan institusi-institusi terlibat seperti Bertelsmann Foundation, Economist Intelligent Unit, PERC Consultancy, World Economic Forum, Asian Development Bank HIS Global Insight dan lain-lain yang berkaitan termasuk

Transparency International. Ianya bertujuan untuk mendapatkan gambaran dan penjelasan serta menjelaskan inisiatif-inisiatif yang telah diambil Kerajaan Malaysia;

- MITI, Kementerian Luar, Ambassador, Perwakilan Malaysia di luar negara dan lain-lain agensi berkaitan pelaburan wajar mempunyai dasar penerangan berhubung prinsip dan ketegasan Kerajaan memerangi rasuah;
- Mendekati pertubuhan bukan kerajaan (NGO) yang memperjuangkan integriti, hak asasi manusia dan ahli-ahli akademik agar diberikan pendedahan dan maklumat secukupnya bagi membantu menjelaskan peranan Malaysia dalam memerangi rasuah dalam forum atau persidangan antarabangsa;

CPI Panduan Pelaburan Asing

TI sendiri mengakui bahawa CPI tidak boleh dijadikan sebagai satu-satunya indikator untuk mengukur pencapaian atau kedudukan rasuah setiap negara itu. Walaupun paras sebenar rasuah di sesebuah negara tidak dapat diukur statusnya secara mutlak selagi mana rasuah dianggap sebagai *shaddy transaction*, kita harus menerima hakikat bahawa CPI adalah antara salah satu daripada kaedah pengukuran yang diterima pakai pada masa kini untuk mengukur persepsi peniaga dan pelabur tentang tahap rasuah di sesebuah negara.

Sebagaimana ditegaskan oleh Tun Mahathir Mohammed “sungguhpun CPI dipertikaikan kesahihannya dan tidak mencerminkan keadaan sebenar permasalahan rasuah di negara ini, laporan persepsi kali ini adalah sebagai peringatan bagi menyedarkan dan menyuntik semangat kepada semua untuk berusaha dengan lebih gigih lagi bagi menjayakan usaha jangka panjang untuk membasmi rasuah dan melahirkan lebih ramai insan berhati mulia dan berjiwa luhur di dalam negara”.

CPI perlu diterima secara rasional dan usaha akan tetap diteruskan untuk memerangi rasuah di semua sektor untuk memperbaiki kedudukan berkenaan melalui pelbagai langkah memperkukuh integriti di kalangan agensi awam dan sektor swasta di negara ini, sekali gus memelihara imej Malaysia di persada antarabangsa.