

## Meninjau Model Pentadbiran Awam : Dari Pentadbiran Awam Tradisional (PAT) ke Perkhidmatan Awam Baru (PeAB)

Mazlan bin Che Soh<sup>1</sup> & Makmor bin Tumin<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Faculty of Administrative Science and Policy Studies, Universiti Teknologi MARA, Seremban

<sup>2</sup>Department of Administrative Studies and Politics, Faculty of Economics and Administration, University Malaya

---

### Abstrak

*Pentadbiran awam sebagai disiplin ilmu mempunyai kepentingan ketara khususnya apabila perbincangan terhadap sistem kerajaan dan negara dilakukan. Pentadbiran awam mencorakkan bagaimana sesebuah negara itu ditadbir dan digerakkan ke arah mencapai suatu tahap yang berkesan demi kesejahteraan rakyat. Pentadbiran awam yang mantap serta cekap merupakan prasyarat penting demi mencapai objektif berkerajaan dan bernegara. Dalam hal ini, pentadbiran awam telah melalui suatu proses perkembangan yang begitu lama sejak dari zaman peradaban manusia di era Mesopotomia dan Greek purba, Rom, China, Mesir dan sehinggalah hari ini. Dalam masa itu, beberapa model pentadbiran awam telah dibangunkan dan berkembang, khususnya pada akhir abad ke 18 dan 19. Antara model-model tersebut adalah model Pentadbiran Awam Tradisional (PAT) telah diperkenalkan. Perubahan dan dinamika yang melibatkan urusan bernegara menyaksikan model ini telah melalui beberapa perubahan dengan beberapa model baru diperkenalkan. Meksipun terdapat beberapa model berkaitan seperti Pentadbiran Awam Baru, Teori Kritikal dalam Pentadbiran Awam, hinggalah kepada “New Public Governance”, namun kertas ini hanya membincangkan tiga model sahaja iaitu Pentadbiran Awam Tradisional (PAT), Pengurusan Awam Baru (PAB) dan Perkhidmatan Awam Baru (PeAB). Artikel berasaskan paradigma kualitatif serta menggunakan kaedah analisis tematik ini akan membincang dan membanding ketiga-tiga model berkenaan dari beberapa sudut. Kupasan yang dilakukan antara lain akan meneliti latar belakang model, prinsip, dimensi asas, kritikan serta kaedah pengoperasiannya. Adalah diharapkan ianya akan dapat meningkatkan kefahaman terhadap kewujudan model-model berkenaan dan bagaimanakah ianya memainkan peranan dalam pentadbiran awam.*

Kata kunci : Pentadbiran Awam, Pentadbiran Awam Tradisional (PAT), Pengurusan Awam Baru (PAB), Perkhidmatan Awam Baru (PeAB), Model

---

### PENGENALAN

Received: 11 July 2020  
Accepted: 30 November 2020  
Published: 31 December 2020

Amalan pentadbiran awam dipercayai telah wujud sejak bermulanya peradaban manusia. Ini semakin ketara apabila manusia mula menguasai antara satu sama lain menerusi pelbagai kaedah seperti penaklukan dan peperangan dimana akhirnya suatu struktur kekuasaan terbentuk. Dari situ, maka wujud suatu model pentadbiran yang terdiri daripada raja, pembesar dan organ pentadbiran melibatkan para

pegawai. Model ini didapati semakin berkembang dan diselarikan dengan perkembangan semasa serta mengambilkira tuntutan dan kehendak rakyat.

Sesuai dengan perkembangan semasa ianya turut mempengaruhi pentadbiran awam. Daripada kaedah yang memberi penekanan kepada sistem feudal, menyaksikan ianya semakin fleksibel apabila kuasa raja semakin diminimakan, dengan rakyat berpatisipasi secara lebih aktif dalam mencorakkan pemerintahan negara. Ini mengakibatkan pengkajian serta pembaharuan terhadap model dan disiplin pentadbiran awam terus berlaku secara dinamik, sehinggalah sekarang.

Mulai tahun 1980an, kebanyakan kerajaan berdepan dengan masalah ketidakberkesanan dan ketidakceapan yang sekaligus menyebabkan terpaksa membelanjakan peruntukan yang besar bagi melaksanakan sesuatu program. Kemelesetan ekonomi ekoran kejatuhan komoditi utama dunia seperti petroleum pada penghujung tahun 1970an menambahkan lagi kesulitan yang dialami kebanyakan negara. Oleh yang demikian, bagi mengatasi isu ini, maka, suatu pendekatan baharu dalam bidang pentadbiran awam dengan mengambil konsep pengurusan sektor swasta bagi menggantikan model tradisional yang disifatkan kurang lagi sesuai telah dicadangkan. Usaha memperkenalkan model baru ini sebenarnya bermula sejak awal tahun 70an lagi. Niskanen (1971) yang terkenal dengan teori pilihan awam serta Osborne dan Gaebbler (1992) adalah antara sarjana yang mempelopori perkembangan menerapkan model pentadbiran awam ini. Model tersebut yang juga dikenali sebagai Pengurusan Awam Baru (PAB) didapati semakin ketara terutama menjelang awal tahun 1980an. Ini khususnya berlaku di Amerika Syarikat dibawah pemerintahan Ronald Reagan sebagai Presiden dan United Kingdom pula dibawah Margaret Thatcher sebagai Perdana Menteri. Kedua-dua pemimpin ini telah melaksanakan PAB sebagai teras utama pemerintahan negara mereka. Model pentadbiran awam ini didapati berkembang di beberapa negara lain seperti Australia, New Zealand, Kanada, negara-negara Skandivinia, sebahagian negara Asia dan lain-lain.

Penerapan dan aplikasi model pentadbiran awam didapati berubah mengikut masa. Penggunaan model ini misalnya telah mencetuskan pelbagai persoalan dikalangan pengkaji disiplin pentadbiran awam. Apakah dengan memperkenalkan model baru seperti PAB bagi menggantikan Pentadbiran Awam Tradisional (PAT) akan dapat menyelesaikan masalah dihadapi kerajaan. PAB yang didakwa terlalu menumpukan terhadap aspek “*managerialistic*” berbanding model tradisional yang dilihat agak rigid dan “*mechanistic*” mendorong untuk model baru terus diteroka. Dalam hal ini, model Perkhidmatan Awam Baru (PeAB) yang juga tergolong dalam model pasca-PAB telah diperkenalkan sebagai alternatif. Pun demikian, persoalan terus wujud sama ada model-

model ini mampu memberi penyelesaian tuntas kepada permasalahan yang melingkari pentadbiran awam.

Dalam hal ini, terdapat beberapa pendekatan dan model dalam pentadbiran awam. Beberapa model antaranya Pentadbiran Awam Baru yang banyak dipengaruhi oleh Dwight Waldo, Teori Awam Kritikal Pentadbiran Awam yang dipengaruhi oleh Jurgen Habermas, “*New Public Governance*” (Osborne, 2006, 2010; Klijn & Koppenjan, 2012), “*Public Value Management*” (Bennington dan Moore, 2010) dan “*Digital Era Governance*” (Dunleavy, Margetts, Tinkler, & Bastow, 2006) telah diperkenalkan. Walau bagaimanapun bukanlah menjadi hasrat artikel ini untuk membincangkan semua model tersebut. Sebaliknya, artikel ini yang menggunakan kaedah kualitatif dengan berdasarkan kepada analisis tematik akan memfokuskan kepada tiga model sahaja iaitu Pentadbiran Awam Tradisional (PAT), Pengurusan Awam Baru (PAB) dan Perkhidmatan Awam Baru (PeAB).

## METODOLOGI

Kajian ini menggunakan pendekatan secara kualitatif dengan kaedah analisis tematik. Memetik Kiger dan Vapio (2020), sebagaimana dibincangkan Braun dan Clarke (2006), analisis tematik didefinisikan sebagai satu kaedah dalam menganalisa data kualitatif khususnya dalam mencari satu data set bagi mengenalpasti, menganalisa dan melaporkan corak yang berulang. Ianya adalah merupakan satu kaedah bagi memberikan deskripsi terhadap data, dan dalam masa yang sama turut melibatkan proses intepretasi melibatkan kod dan tema. Penggunaan kaedah analisis tematik adalah sangat baik khusus bagi penyelidik novis dalam menguasai paradigma kualitatif (Braun dan Clarke, 2006; Clarke dan Braun, 2017; Nowell et al., 2017). Dalam konteks kajian ini, kaedah analisis tematik sesuai digunakan memandangkan ianya bertujuan untuk mencari kefahaman terhadap pengalaman, pemikiran atau tingkahlaku suatu data set (Braun dan Clarke, 2012). Pemahaman dalam konteks ini adalah meliputi kepada aspek bagaimanakah tiga model pentadbiran awam utama yang menjadi teras kepada perbincangan utama artikel ini mengalami evolusi dan perkembangannya.

Perbincangan terhadap model-model pentadbiran utama di dalam kajian ini merujuk kepada model dan kerangka yang dibangunkan oleh Dernhardt dan Dernhardt (2011). Pembacaan dan penelitian terhadap artikel ini turut dilakukan bersama-sama dengan data sekunder lain yang bersesuaian. Setelah itu, proses pengkodan dihasilkan dan lanjutan dari tu beberapa tema yang berkaitan telah dibentuk. Proses untuk menyemak dan memberi makna kepada tema ini dilakukan dimana peringkat terakhir

analisis tematik adalah menerusi penghasilan manuskrip ini. Langkah-langkah yang dinyatakan ini adalah sebagaimana yang disarankan oleh Braun dan Clarke (2006) dalam melaksanakan analisis tematik.

Sebagaimana proses tersebut, beberapa tema utama telah dikenalpasti. Model pentadbiran awal tradisional misalnya membawa tema “*top down*” dan pendekatan elitist dengan pegawai awam dititikberatkan dengan nilai seperti hierarki dan meritokrasi serta ketidakbergantungan, integriti dan tema pemusatan kuasa yang tinggi. Penekanan tema adalah melibatkan struktur dan kecekapan dan keberkesanan organisasi terutama dalam pengurusan kewangan dan sumber manusia. Model Pengurusan Awam Baru pula menggunakan premis pasaran dan persaingan ekonomi pasaran. Tema utama model ini adalah menyuntik dan mengadaptasikan prinsip pengurusan sektor swasta dengan pengurusan prestasi dan konsep “*let’s manager manager*” dalam perkhidmatan awam. Model terakhir yang menjadi tajuk perbincangan artikel ini iaitu Perkhidmatan Awam Baru (PeAB) yang merupakan antara model yang tergolong dalam model pasca-PAB. Model PeAB memberikan penekanan terhadap aplikasi prinsip demokrasi dengan tema partisipasi daripada kalangan warganegara, komuniti dan masyarakat sivil sebagai fokus utamanya dalam pencapaian matlamat sesuatu perkhidmatan awam dan kehendak rakyat.

## **KONSEP DAN DEFINISI PENTADBIRAN AWAM**

Pentadbiran awam adalah merupakan proses menyusun dan mengurus sumber tenaga manusia dan lain-lain sumber dengan tujuan untuk mencapai matlamat yang ditetapkan oleh kerajaan. Idea utamanya adalah tindakan rasional yang dilakukan secara bersama. Ianya adalah berkait dengan perjalanan urusan awam, pengurusan urusan awam dan pelaksanaan dasar awam. Menurut Caiden (1982), pentadbiran awam “merujuk kepada pelaksanaan pernyataan yang dibuat oleh pihak berkuasa awam yang diakui, organisasi jentera penguatkuasaan untuk memastikan kesesuaian dan hubungan masyarakat antara orang awam dan pegawai awam yang dilantik untuk kepentingan kolektif yang selanjutnya. Ini termasuk organisasi bagi urusan awam, tujuan sosial dan pengambilan keputusan kolektif, pengelolaan institusi awam, pejabat awam dan harta benda awam, dan administrasi masyarakat oleh pegawai, meliputi sikap dan tingkah laku serta tindakan.”

Pentadbiran awam, sebagai satu proses, terdiri daripada tindakan yang terlibat dalam melaksanakan niat atau keinginan kerajaan dan dasar awam. Oleh itu, ianya boleh ditafsirkan sebagai suatu urusan kerajaan yang secara berterusan terlibat dengan menjalankan undang-undang seperti yang dibuat oleh badan-badan perundangan (atau

ejen-ejen lain yang berwibawa) dan ditafsirkan oleh mahkamah, melalui proses organisasi dan pengurusan. Dalam erti kata yang lebih luas, pentadbiran awam menandakan kerja yang terlibat dalam urusan sebenar urusan kerajaan, tanpa mengira cawangan tertentu kerajaan yang berkenaan. Manakala dalam erti yang lebih sempit, ianya menandakan operasi pentadbiran di peringkat eksekutif sahaja. Bahagian yang berikut ini akan mengupas mengenai model pentadbiran awam tradisional.

## **PENTADBIRAN AWAM TRADISIONAL (PAT)**

### **Prinsip Asas**

Pentadbiran awam tradisional berkembang secara pesat di Amerika Syarikat pada akhir tahun 1900 dan mula mencapai tahap kematangan pada pertengahan abad kedua puluh (Stoker 2006; Waldo, 1948). Kematangan ini adalah ekoran dari tindakbalas yang dihadapi pada masa itu melibatkan industrialisasi, urbanisasi, peningkatan perbadanan kerajaan yang lebih moden, kepercayaan terhadap sains, kepercayaan terhadap kemajuan serta keprihatinan terhadap kegagalan pasaran.

Asas teoritikal utama dalam model PAT adalah sebagai suatu bidang yang berkait dengan inkuiri saintifik. Ianya bermula apabila Wilson (1856-1924) (1887) membentangkan kertas seminal beliau bertajuk "*the study of administration*". Dalam hujah beliau Wilson menyatakan bahawa adalah amat sulit untuk menguruskan suatu kerajaan moden yang kompleks tanpa mempunyai pengetahuan yang mendalam serta suatu kepercayaan yang kuat terhadap dikotomi politik-pentadbiran. Dalam pentadbiran awam, sebagaimana dalam perkataan Wilson, ianya adalah "pelaksanaan undang-undang awam secara terperinci dan sistematik" dan beliau percaya harus ada pemisahan politik yang ketat dari pentadbiran kerana pentadbiran terletak di luar bidang politik dan administrasi yang tepat bukan soal politik. Hasil pemikiran Wilson didapati telah diikuti oleh beberapa orang sarjana seperti F.W. Taylor, Max Weber, Luther Gulick, Herbet Simon, Buchanan, Williamson dan lain-lain yang menyumbang pelbagai aspek tertentu berhubung pentadbiran awam.

Antara individu penting dalam membincangkan tentang model PAT adalah Frederick W. Taylor (1856-1925). Beliau bertanggungjawab memperkenalkan antara teori paling penting dalam model pentadbiran awam klasik. Asas kepada teori tersebut adalah merupakan pemindahan aplikasi dan teknik yang diamalkan oleh organisasi swasta kepada organisasi awam. Teori yang dikenali sebagai "*Scientific Management*" atau pengurusan saintifik ini terhasil pada tahun 1911 apabila beliau menerbitkan karya

utamanya bertajuk “*Principles and Methods of Scientific Management*” (Taylor, 2011). Pada masa itu terdapat usaha bagi mencari teknik-teknik pentadbiran secara umum yang diamalkan di sektor swasta yang mungkin dapat digunakan untuk meningkatkan kecekapan dalam operasi kerajaan Amerika Syarikat. Pengurusan saintifik telah mendapat sokongan daripada pegawai kerajaan, yang percaya teknik-tekniknya, secara langsung bersangkutan dengan persoalan kecekapan, boleh digunakan di sektor awam. Ini menunjukkan pada masa ini elemen-elemen sebagaimana di dalam PAB telah mula wujud.

Selain itu antara tokoh penting yang memberikan sumbangan kepada PAT adalah Luther Gulick (1892-1993). Beliau telah memperkenalkan suatu prinsip penting yang menerangkan tentang fungsi yang sewajarnya dilaksanakan iaitu meliputi “*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting dan Budgeting*” atau lebih terkenal dengan akronim POSDCORB (Gulick, 1937). Membincangkan model PAT tidak lengkap jika tidak menyentuh gagasan yang dikemukakan oleh Max Weber (1864-1920), seorang ahli sosiologi dari Jerman. Weber (2015) bukan sahaja membincangkan ciri-ciri dan kriteria birokrasi moden tetapi juga turut menggariskan terma penggajian pekerja dalam suatu organisasi birokratik iaitu seperti berikut:-

- i) Pegawai secara peribadi adalah bebas dan dilantik atas dasar kontrak;
- ii) Pegawai adalah dilantik dan bukan dipilih. Weber berhujah bahawa pemilihan akan mengubah ketegasan dari segi “*hierarchical subordination*”;
- iii) Pegawai dilantik berdasarkan kelayakan profesional;
- iv) Pegawai mempunyai gaji yang tetap dan hak pencen;
- v) Jawatan pegawai adalah tertakluk hanya baginya sebagai pekerjaan utama beliau;
- vi) Struktur kerjaya wujud dengan kenaikan pangkat adalah berasaskan merit; dan
- vii) Pegawai adalah tertakluk kepada kawalan dan sistem disiplin yang seragam dengan apa jua bentuk tindakan pemecatan dan sebagainya dinyatakan secara jelas.

## **Dimensi Utama**

Perbincangan terhadap dimensi adalah sebagaimana dicadangkan Denhardt dan Denhardt (2011). Antara komponen dimensi tersebut adalah skop dan konteks intelektual, ruang awam serta kerajaan dan pentadbiran awam. Bagi dimensi PAT ianya dapat diringkaskan seperti dalam Jadual 1, iaitu:-

Jadual 1: Dimensi PAT

Dimensi	PAT
<b>Skop yang Luas dan Konteks Intelektual</b>	
Material dan kondisi ideologi	Industrialisasi, urbanisasi, kebangkitan kepada kewujudan perbadanan kerajaan yang lebih moden, pengkhususan, kepercayaan terhadap sains, kepercayaan terhadap kemajuan, keprihatinan terhadap kegagalan pasaran, pengalaman dengan “ <i>Great Depression</i> ” dan Perang Dunia kedua, serta kepercayaan tinggi terhadap kerajaan
Teoritikal utama dan asas epistemologi	Teori politik, pengurusan saintifik, “sains sosial yang naif” dan pragmatism
Pandangan terhadap rasionaliti dan model manusia tingkah laku	Rasionaliti sinoptik, “ <i>administrative man</i> ”
<b>Ruang Awam</b>	
Definisi terhadap kebaikan bersama, nilai awam dan kepentingan awam	Ditentukan oleh pegawai yang dipilih dan kepakaran teknikal
Peranan politik	Gabenor/pemerintah yang dipilih, siapa yang menentukan objektif dasar
Peranan warganegara	Pengundi, pelanggan dan penyokong
<b>Kerajaan dan Pentadbiran Awam</b>	
Peranan agensi kerajaan	Mendayung atau “ <i>rowing</i> ”, dilihat sebagai perancangan dan pelaksanaan dasar dan program sebagai tindak balas untuk mencapai matlamat politik
Objektif utama	Matlamat yang diberikan secara politik; pelaksanaannya diuruskan oleh penjawat awam; pemantauan dilakukan melalui birokrasi dan pengawasan oleh pegawai yang dipilih
Nilai utama	Kecekapan
Mekanisme kearah mencapai objektif polisi	Mengurus program secara berpusat, agensi awam yang diuruskan secara hierarki atau “ <i>self-regulating professions</i> ”/ profesion sendiri
Peranan pengurus awam	Memastikan bahawa peraturan dan prosedur yang sesuai diikuti; responsif kepada pegawai yang dipilih, penyokong, dan pelanggan; budi bicara terhad dibenarkan kepada pegawai pentadbir
Pendekatan terhadap akauntabiliti	Hierarki, di mana pentadbir bertanggungjawab kepada pegawai yang dipilih secara demokratik
Sumbangan terhadap proses demokratik	Menyampaikan tujuan politik yang ditentukan dan akauntabiliti; persaingan antara pemimpin yang dipilih bagi menyediakan akauntabiliti menyeluruh; sektor awam mempunyai monopoli terhadap etos perkhidmatan awam

Sumber: Diadaptasi dari Denhardt and Denhardt (2011, 28–29), dengan adaptasi lanjut dari Stoker (2006, 44); Kelly, Mulgan, dan Muers (2002); dan Boyte (2011).

## Kritikan

Pun begitu, selepas Perang Dunia Kedua, ahli akademik mula mempersoalkan prinsip PAT. Antara pengkritik paling utama adalah Herbert Simon (1916-2001) yang mana menerusi hasil kerja beliau telah mencetus kepada aliran pentadbiran awam neo-klasikal. Disertasi beliau bertajuk “*Administrative Behavior: A Study of Decision Making in Administrative Organisation*” antara lain mengandungi konsep-konsep penting pada era tersebut iaitu: tingkah laku, keputusan dan organisasi. Menurut Simon, prinsip pentadbiran bukanlah saintifik, tetapi sebaliknya merupakan sesuatu yang tidak konsisten yang terhasil dari “*common sense*” (Simon, 1983). Dalam hal ini beliau mencadangkan pentadbiran awam itu berasas kepada pemerhatian saintifik yang mendalam dan secara induktif berpunca dari undang-undang tingkahlaku manusia. Beliau percaya kepada pemisahan antara fakta dari penilaian terhadap nilai dan membahagikan sains kepada dua cabang iaitu tulin dangunaan (Simon, 1983).

Mishra (1984) menyenaraikan lima faktor mengapa PAT tidak lagi relevan iaitu; a) terlalu menitikberatkan aspek penyeragaman prosedur; b) pemisahan antara pemikiran dan tindakan; c) pemisahan di antara penggubalan dan pelaksanaan polisi; d) dikotomi politik-pentadbiran dan e) kerajaan bertanggungjawab terhadap penghasilan produk awam. Dunleavy dan Hood (1994) dan Sarker (2006) pula berpandangan kegagalan PAT disebabkan ianya tidak bersifat anjal serta responsif terhadap persekitaran. Selain itu, model ini turut didakwa gagal dalam menangani pelbagai kehendak dan permintaan rakyat yang semakin kompleks.

Menurut perspektif yang lain, Minogue (2000) menyenaraikan beberapa faktor yang mendorong kepada perlunya model baru bagi menggantikan model tradisional ini. Antaranya adalah penglibatan kerajaan secara meluas dalam transformasi sosio-ekonomi, pembaharuan berasaskan pasaran, pengeluaran, penyediaan perkhidmatan dan aktiviti regulatori yang telah dikritik hebat memandangkan ia menyumbang kepada berlakunya beberapa isu. Antaranya adalah krisis fiskal, kerenah birokrasi, prestasi buruk dan kurangnya akauntabiliti dalam organisasi awam, korupsi yang semakin berleluasa, perubahan terhadap pengharapan masyarakat awam serta terdapatnya alternatif penyampaian perkhidmatan yang lebih baik. Faktor-faktor ini dipercayai antara pendorong kepada berkembangnya suatu model baru dalam pentadbiran awam yang dikenali sebagai Pengurusan Awam Baru (Sarker, 2006).



## Aplikasi PAT: Kajian Kes

Pendekatan model PAT yang memfokuskan kepada “*command and control*”, serta memperkenalkan sistem birokratik menjadikan ianya suatu model yang amat secocok untuk dilaksanakan di kalangan negara yang mempunyai banyak tanah jajahan yang luas di seluruh dunia pada era tersebut. Negara kolonial seperti United Kingdom, Perancis dan Jepun misalnya begitu ketara menggunakan model PAT, dimana faktor politik mempengaruhi perantikan pegawai awam dibawah suatu model birokratik berpusat. Pendekatan ini disifatkan amat berjaya dilaksanakan di beberapa buah negara, contohnya Singapura pada peringkat awal mencapai kemerdekaan. Pentadbiran awam Singapura berasaskan prinsip meritokrasi dalam perantikan dan kenaikan pangkat, serta menekankan konsep hierarki birokratik dan pentadbiran yang tidak berpihak. Ini terlihat menerusi pencapaian yang baik oleh negara ini terhadap skor yang tinggi dalam indeks urustadbir antarabangsa. Pencapaian ini disokong oleh empat dasar utama pentadbiran awam Singapura; iaitu reform yang komprehensif terhadap Perkhidmatan Awam Singapura, langkah penguatkuasaan yang tegas terhadap rasuah, desentralisasi Suruhanjaya Perkhidmatan Awam dan bayaran upah yang kompetitif terhadap kadar upah pasaran, dalam usaha mengekalkan pekerja terbaik di sektor awam (Quah, 2013).

Pendekatan yang sama turut diambil oleh China, terutama dalam konteks negara satu parti yang menjadi amalannya. Pun demikian, masalah yang dihadapi oleh kebanyakan negara pasca-kolonial adalah merosotnya kualiti urustadbir dan keberkesanan pentadbiran, ditambah dengan tekanan dialami disebabkan isu sumber, perantikan awam dipengaruhi pemimpin politik dan pengikut telah menjadikan model PAT dilihat menyumbang pelbagai masalah (Bayart, 2009; McCourt, 2013). McCourt (2013) dan Rao (2013) dalam kajian mereka mengenalpasti empat cabaran utama dihadapi oleh negara membangun, khusus melibatkan pelaksanaan model PAT. Cabaran berkenaan adalah, pertama, kurangnya perhatian diberikan kepada dinamika politik dan ekonomi, kedua percubaan untuk pemindahan sesuatu amalan dan struktur di satu negara lain ke negara yang lain tanpa mengambilkira pertimbangan kontekstual. Cabaran ketiga adalah terlalu menekankan pengurangan pekerja dan pemotongan kos dan keempat gagal untuk mengintegrasikan aktiviti reform dalam kerangka dasar dan organisasi yang lebih luas. Kegagalan dan kelemahan PAT telah mendorong model baru dalam pentadbiran awam seperti Pengurusan Awam Baru (PAB) diperkenalkan.

## **PENGURUSAN AWAM BARU (PAB)**

### **Andaian Utama, Konsep dan Prinsip**

PAT beroperasi dengan beberapa andaian iaitu persekitaran adalah statik dan stabil serta boleh dijangka. Walaubagaimanapun dari segi realiti ianya tidak berlaku sedemikian rupa, bilamana fungsi dan aktiviti kerajaan yang semakin kompleks serta ekpektasi rakyat yang semakin tinggi. Persekitaran global, samada dari segi politik dan ekonomi juga didapati semakin kompleks berbanding semasa PAT dilaksanakan. Oleh yang demikian, pendekatan berasaskan model tradisional ini perlu ditransformasi terutama dalam menangani perubahan geopolitik dan cabaran ekonomi yang semakin kompleks.

PAB lahir ekoran daripada tindakbalas terhadap beberapa faktor persekitaran yang dihadapi oleh kerajaan sejak beberapa dekad yang lalu (Sarker and Pathak 2000: 57). Pertama, sektor awam dilihat terlalu besar serta menelan kos yang tinggi dan ini telah memberi tekanan serta mengakibatkan program tertentu perlu dipotong dengan tujuan untuk meningkatkan kecekapan dan keberkesanan. Kedua, sejajar dengan perkembangan semasa, adalah didapati sejak beberapa tahun yang lepas telah meledak inovasi dalam bidang teknologi. Ketiga, globalisasi dalam bidang ekonomi disertakan dengan peningkatan persaingan telah menjadi sesuatu yang tidak dapat dielakkan. Keempat, sesuatu yang tidak dapat dielakkan oleh kerajaan adalah bagi meliberalisasikan sektor ekonomi ekoran daripada bebanan kewangan besar yang terpaksa dihadapi lantaran salah pengurusan, rasuah, ketidakcekapan dalam pengurusan sumber, kerenah birokrasi dan lain-lain. Lebih penting dari itu, peningkatan kecekapan dalam pengurusan sumber juga diharapkan untuk berlaku akibat dari kemelesetan ekonomi dan persaingan. Kelima, dalam dunia yang semakin kompetitif ini, rakyat didapati lebih mendesak dari segi permintaan terhadap barang dan perkhidmatan yang berkualiti. Mereka kini lebih bersedia untuk membandingkan perkhidmatan dikalangan pelbagai organisasi (Borins, 1995; Minogue, Polidano & Hulme, 1998; Hughes, 2003).

Perubahan ke arah suatu pengurusan awam yang lebih fleksibel dan menggunakan asas pasaran didapati mula menggantikan model tradisional. Keadaan ini semakin ketara pada pertengahan tahun 80an. Ini bukanlah suatu pembaharuan yang kecil yang melibatkan gaya pengurusan, sebaliknya ianya merupakan suatu perubahan besar terhadap peranan yang dimainkan oleh kerajaan dalam masyarakat serta perhubungan diantara kerajaan dan rakyat. Pada awal tahun 80an, Garson and Overman (1983) mendefinisikan konsep ini sebagai “kajian interdisiplin mengenai aspek generik

pentadbiran - gabungan perancangan, penyusunan, dan pengendalian fungsi pengurusan dengan pengurusan sumber manusia, kewangan, fizikal, maklumat dan politik.”

Kemudian, pada pertengahan tahun 90an, Borins (1995) mendefinisikan PAB sebagai, “konseptualisasi normatif pentadbiran awam terdiri daripada beberapa komponen yang saling berkaitan; menyediakan perkhidmatan berkualiti tinggi yang dihargai oleh rakyat; meningkatkan autonomi pengurus awam; memberi penghargaan kepada organisasi dan individu berdasarkan sama ada mereka memenuhi sasaran prestasi yang telah ditetapkan; menyediakan sumber manusia dan teknologi yang sewajarnya diperlukan oleh pengurus bagi memberi khidmat dengan baik; dan menghargai kebajikan persaingan, dan mempertahankan sikap berfikiran terbuka tentang tujuan awam yang harus dilaksanakan oleh sektor swasta, bukan sektor awam.”

Meskipun terdapat pelbagai pandangan yang berbeza dengan pelbagai pendapat dan definisi yang dikemukakan terhadap makna dan implikasi disebalik doktrin ini, namun tidak dapat dinafikan bahawa ianya memberikan pengaruh yang besar terhadap teori dan amalan pentadbiran awam, terutama sejak tahun 80an. Sejak awal tahun 90an, suatu model baru pengurusan sektor awam telah berkembang terutama di negara maju dan juga negara sedang membangun. Model baru ini telah dikenali dengan pelbagai nama antaranya adalah: “*managerialism*” (Pollitt, 1993); “*new public management*” (Hood, 1991); “*market-based public administration*”; “*post-bureaucratic paradigm*” (Barzelay, 2001) atau “*entrepreneurial government*” (Osborne and Gaebler, 1992). Meskipun menggunakan pelbagai nama, falsafah utama di sebalik PAB adalah ianya merupakan suatu ideologi yang berasaskan kepada aplikasi dan amalan di sektor swasta yang dibawa ke sektor awam (Hood, 1991). Kerangka utama bagi model pentadbiran baru ini adalah ke arah menyusun semula kaedah dan pelaksanaan kerja di sektor awam dengan matlamat adalah untuk mencapai kecekapan dan keberkesanan yang lebih baik.

De Araujo (2001) telah membahagikan ciri utama PAB kepada enam aspek utama. Pertama adalah dari segi organisasi kerajaan, PAB memisahkan struktur tradisional kepada unit separa autonomi. Dari segi kawalan terhadap organisasi awam, pengurusan yang profesional secara “*hands on*” dengan pernyataan matlamat yang jelas dan pengukuran prestasi menjadi antara ciri terpenting PAB. Kawalan terhadap output dalam PAB adalah tertumpu kepada hasil dan kawalan output berbanding prosedur. Manakala dari segi amalan pengurusan pula, PAB telah menceduk gaya pengurusan sektor swasta dalam sektor awam. Terakhir, disiplin dalam penggunaan sumber mendapati PAB meneliti secara terperinci permintaan terhadap sumber dan “*do more with less*”. Menurut Pollit (2007) terdapat dua konsep utama dalam PAB iaitu pasaran dan pengurusan. Pasaran merujuk kepada aspek persaingan dengan tujuan utama untuk

meningkatkan kecekapan penyampaian perkhidmatan. Manakala konsep kedua iaitu pengurusan adalah suatu aspek kearah merancang sumber seperti manusia dan teknologi bagi mencapai objektif ditetapkan.

Kearney dan Hays (1998) pula mendapati dalam kebanyakan kajian mengenai PAB lima prinsip utama menjadi asas kepada model pentadbiran ini iaitu: (1) “*downsizing*” – mengecilkan saiz dan skop kerajaan; (2) “*managerialism*” – menggunakan protokol perniagaan dalam sektor swasta dalam sektor awam; (3) desentralisasi – memindahkan pembuatan keputusan secara lebih hampir dengan penerima perkhidmatan; (4) “*debureaucratisation*” – menstrukturkan kerajaan bagi memastikan pencapaian hasil berbanding proses; dan (5) penswastan – memindahkan urusan penyediaan pekrhidmatan oleh kerajaan kepada firma di luar kerajaan (Hughes, 2003).

Menurut Wilson dan Doig (1996), PAB boleh dibahagikan kepada tiga prinsip dogmatik utama: pengurusan adalah melebihi pentadbiran; pengurusan sektor swasta melebihi pengurusan sektor awam; pengurusan yang baik meliputi integriti terhadap pengetahuan yang seragam dan diterima secara universal. Begitu juga dengan Hood (1991) yang telah mengemukakan beberapa ciri asas PAB iaitu: pengurusan sektor awam yang profesional dan “*hands-on*”; piawaian yang jelas serta pengukuran prestasi; penekanan terhadap kawalan output; peralihan kepada pengecilan unit dalam sektor awam; peralihan kepada persaingan yang ketara dalam sektor awam; penekanan kepada gaya pengurusan sektor swasta; penekanan kepada disiplin yang lebih ketat terhadap penggunaan sumber. Tambahan kepada ini, menerusi artikel mereka berhubung transformasi sektor awam yang bercirikan semangat keusahawanan, Osborne and Gaebler (1992) telah menggariskan sepuluh garis panduan terhadap struktur pengurusan yang menggunakan pendekatan PAB iaitu: kerajaan pemangkin; kerajaan kompetitif; kerajaan berteras misi; kerajaan berorientasi keputusan; kerajaan berteraskan pelanggan; kerajaan berdaya keusahawanan; kerajaan terpencah/ternyahpusat; kerajaan hak komuniti; kerajaan antisipatori; kerajaan berteraskan pasaran.

## **Kritikan**

Pengurusan Awam Baru diakui telah mencetuskan suatu revolusi yang besar, dari hanya memberikan fokus kepada kawalan menerusi birokrasi dan penyampaian perkhidmatan sebagai amalan Pentadbiran Awam Tradisional, sehinggalah kepada elemen keusahawanan dan amalan sektor swasta didalamnya. Tidak dapat dinafikan bahawa usaha ini didakwa menghasilkan beberapa output positif dan ini telah dibincang oleh (Osborne and Gaebler 1992; Osborne and Plastrik 1997; Kettl 1993; Kettl and

DiIulio 1995; Kettl and Milward 1996; Lynn 1996). Namun begitu, dalam begitu ghairah melaksanakan PAB, suatu yang mungkin dilupakan adalah terhadap konteks siapakah sebenarnya memiliki kerajaan ini.

King dan Stivers (1998) menerusi buku mereka "*Government Is Us*" telah mengingatkan kepada kita tentang perkara ini. Kerajaan adalah milik rakyat (lihat juga Box 1998; Cooper 1991; King, Feltey, & O'Neill 1998; Stivers 1994; Thomas 1995). Sesungguhnya bagi Denhardt dan Denhardt (2000) fokus sebenar kerajaan dalam mengurus organisasi awam dan melaksana dasar awam hendaklah kepada memenuhi tanggungjawab untuk berkhidmat dan mengupayakan rakyat. Dalam lain perkataan, rakyat hendaklah berada dalam pertimbangan paling hadapan dalam apa jua tindakan yang diambil oleh kerajaan.

Disebalik kelebihan PAB sebagaimana dibincangkan oleh sarjana, terdapat juga yang melahirkan kekhuatiran mereka terhadap model ini. Misalnya menerusi suatu simposium berkaitan kepimpinan, demokrasi dan pengurusan awam anjuran jurnal "*Public Administration Review*" pada tahun 2000, beberapa sarjana telah menulis dan menghujahkan terhadap cabaran yang dihadapi PAB. Antaranya adalah seperti "*inherent contradictions in the movement*" (Fox 1996), aspek nilai yang dipromosikan didalamnya (deLeon and Denhardt 2000; Frederickson 1996; Schachter 1997); ketegangan antara penekanan terhadap desentralisasi dalam pasaran dan keperluan untuk koordinasi didalam sektor awam (Peters and Savoie 1996); peranan dan hubungan antara cabang eksekutif dan legislatif (Carroll and Lynn 1996); dan implikasi penswastaan terhadap nilai demokrasi dan kepentingan awam (McCabe and Vinzant 1999). Sarjana seperti Terry (1993,1998) pula mengemukakan hujah bahawa konsep utama PAB iaitu "*entrepreneurship*" atau "*neomanagerialism*" mengancam dan merendahkan demokrasi dan nilai perlembagaan seperti keadilan, kesaksamaan, perwakilan dan penyertaan. Kritikan terhadap PAB juga boleh diteliti menerusi hasil kerja oleh Mathiassen (1999), Dunleavy, Margetts, Bastow dan Tinkler (2006) dan O'Flynn (2007).

Leland dan Smirnova (2009), Lenkowsky dan Perry (2000), Moynihan (2006) serta Thompson (2000) juga mengkritik PAB kerana gagal untuk mencapai tahap kecekapan dan keberkesanan sebagaimana yang diharapkan. Sebagaimana diujahkan oleh Van Slyke (2003) dan Williams (2000), PAB didakwa sebagai terpisah di antara teori dan amalan. Kritikan juga turut melibatkan aspek pengabaian terhadap akauntabiliti kepada warganegara dan masyarakat sivil (Eikenberry & Kliver, 2004; Kelly, 2005; Romzek & Johnston, 2005).

PAB turut dikritik kerana melihat objek kerajaan sebagai pelanggan berbanding warganegara. Denhardt dan Denhardt (2000) antara lain menyenaraikan tujuh faktor apabila mengkritik PAB iaitu, (a) berkhidmat kepada pelanggan berbanding warganegara; b) kepentingan awam sepatutnya adalah matlamat berbanding hasil atau produk; c) sepatutnya meletakkan kepentingan warga berbanding semangat keusahawanan; d) pemikiran strategik dan tindakan demokratik; e) tanggungjawab bukanlah mudah; f) berkhidmat, bukan memandu semata-mata; dan g) meletakkan kepentingan yang utama kepada rakyat, bukan hanya kepada aspek produktiviti.

Kesemua kritikan dan kelemahan Pengurusan Awam Baru (PAB) ini telah menyebabkan model baru dalam pentadbiran awam telah diteroka, khusus bagi menyelesaikan beberapa isu yang kritikal iaitu melibatkan peranan kerajaan kepada rakyat.

## Dimensi

Menggunakan dimensi-dimensi dibcadangkan oleh Denhardt dan Denhardt (2011), berikut adalah dimesni melibatkan PAB, iaitu:-

Jadual 2: Dimensi PAB

Dimensi	PAB
<b>Skop yang Luas dan Konteks Intelektual</b>	
Material dan kondisi ideologi	Prihatin terhadap kegagalan kerajaan, ketidakyakinan terhadap sebuah kerajaan yang terlalu besar, percaya terhadap kecekapan dan keberkesanan serta rasionaliti dan juga devolusi
Teoritikal utama dan asas epistemologi	Teori ekonomi, aliran sains sosial positifis
Pandangan terhadap rasionaliti dan model manusia tingkah laku	Rasionaliti terhadap aspek ekonomi dan teknikal, “ <i>economic man</i> ”, pembuatan keputusan yang tiada kepentingan diri
<b>Ruang Awam</b>	
Definisi terhadap <i>common good</i> , nilai awam dan kepentingan awam	Ditentukan oleh pegawai yang dipilih atau oleh sekumpulan individu yang disokong oleh bukti dari pilihan pengguna
Peranan politik	Memilih kerajaan, yang akan menentukan objektif polisi, mengupayakan pengurus, pentadbiran politik dengan menggunakan alat yang spesifik
Peranan warganegara	Pelanggan
<b>Kerajaan dan Pentadbiran Awam</b>	
Peranan agensi kerajaan	“ <i>Steering</i> ”, dilihat sebagai penentu objektif dan menjadi pemangkin penyediaan perkhidmatan menerusi alat tertentu dan pergantungan terhadap pasaran, perniagaan dan organisasi tidak bermotifkan keuntungan

Objektif utama	Menetapkan matlamat, pengurus menguruskan input dan output dalam keadaan untuk memastikan ianya responsif terhadap pengguna
Nilai utama	Kecekapan dan keberkesanan
Mekanisme kearah mencapai objektif polisi	Mewujudkan mekanisme dan struktur insentif untuk mencapai objektif dasar tertentu terutamanya melalui penggunaan daripada pasaran
Peranan pengurus awam	Menentukan persetujuan terhadap pencapaian objektif prestasi; responsif terhadap pegawai yang dipilih dan pelanggan; budi bicara yang luas dibenarkan
Pendekatan terhadap akauntabiliti	Dipacu pasaran, dimana apa yang dikehendaki akan ditentukan oleh sebahagian besar warganegara yang dilihat sebagai pelanggan
Sumbangan terhadap proses demokratik	Menyempurnakan objektif yang ditentukan secara politik, pengurus menetapkan kaedah dan cara; keraguan mengenai etos perkhidmatan awam; mengutamakan pelanggan

Sumber: Diadaptasi dari Denhardt and Denhardt (2011, 28–29), dengan adaptasi lanjut dari Stoker (2006, 44); Kelly, Mulgan, dan Muers (2002); dan Boyte (2011).

### Model Pengurusan Prestasi dalam PAB

Salah satu daripada ciri penting yang digagaskan oleh Pengurusan Awam Baru (PAB) adalah berkait dengan pengurusan prestasi. Model PAB itu sendiri berteraskan kepada beberapa prinsip utama yang antara lain sangat berkait rapat dengan soal pengukuran prestasi. Ini sebagaimana dibincangkan oleh Hood (1991) dan Osborne et al., (1995) yang berhujah bahawa PAB amat terkait dengan piawaian yang jelas dan pengukuran prestasi. Perkara pokok yang diberikan perhatian adalah berkait dengan kawalan output, sistem ganjaran serta hasil kesan daripada peraturan dan prosedur pentadbiran dengan orientasi model PAB telah menyediakan pengurus awam dengan segala “peralatan” dalam mencapai prestasi paling optimum.

PAB telah membawa dimensi baru dalam model pengurusan prestasi dalam sektor awam. Ianya tidak hanya tertumpu kepada aspek input dan proses sebagaimana model tradisional, sebaliknya ianya memberi penekanan juga terhadap keputusan operasional dan keputusan proses (Pollitt dan Bouckaert, 2011). Selain itu, inovasi dalam PAB turut mempengaruhi aspek pengurusan prestasi. Bouckaert dan Halligan (2007) menyatakan bahawa penekanan PAB adalah terhadap beberapa aspek. Model pengurusan prestasi dalam PAB memberi penekanan kepada fokus ke arah menghasilkan proses, iaitu output dan hasil. Output akan menterjemahkan keputusan aktiviti organisasi (contoh sijil dihasilkan, wang dibelanjakan); dimana hasil akan menjelaskan “segala-galanya melampaui output” serta kesan atau impak aktiviti terhadap konteks luaran. Satu lagi dimensi model pengurusan prestasi PAB adalah melibatkan kecekapan dalaman yang

mengukur kebolehan agensi untuk “menukar input kepada output” (Talbot, 2009), dan ini boleh dikaitkan dengan peningkatan maksimum dalam hasil organisasi (Van Dooren et al., 2015). Dari segi tahap, pengurusan prestasi dalam PAB memberi fokus terhadap analisis di tahap mikro (atau tahap organisasi) (Voets et al., 2008). Pun begitu, analisis turut juga berlaku di peringkat makro dan meso (Bianchi, 2010; Fukuyama, 2013; Van Dooren et al., 2015).

Hasratnya adalah untuk meningkatkan tahap prestasi jabatan awam dalam memberi khidmat kepada rakyat. Sebagaimana dicadangkan oleh Bouckaert dan Halligan (2007), terdapat tujuh komponen utama dalam model pengurusan prestasi di sektor awam iaitu input, aktiviti, output hasil dan kepercayaan yang didasari oleh keperluan, objektif dan persekitaran. Tentu sekali ini amat jelas membuktikan betapa pengurusan prestasi adalah merupakan antara komponen yang terpenting dalam PAB.

### **Aplikasi PAB: Kajian Kes**

Pengurusan Awam Baru mula mendapat tempat di kalangan negara-negara *The Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) pada tahun 1980an. Sebagaimana perbincangan di atas, PAB adalah respon terhadap limitasi PAT terutama dalam hal melakukan pengubahsuaian terhadap persaingan ekonomi pasaran yang semakin kompleks. Selain pengawalan kos menjadi tema utama PAB, prinsip persaingan dan pendekatan oleh sektor swasta ke sektor awam turut menjadi intipati utamanya. PAB dari segi sejarahnya berakar di negara-negara Anglo-Saxon seperti United Kingdom dan New Zealand, sebelum berkembang ke negara-negara lain terutama dikalangan negara maju dalam OECD (Clifton dan Dfaz-Fuentes, 2011), dengan beberapa perbezaan di lain-lain negara (Pollitt dan Bouckaert, 2017).

Whitcombe (2008) misalnya telah menganalisis sumbangan dan cabaran pelaksanaan PAB di New Zealand. Dalam pengkajian beliau berhubung pelaksanaan PAB di New Zealand dari tahun 1984-2008, beliau telah mengenalpasti beberapa gelombang pelaksanaan PAB, iaitu yang pertama mulai tahun 1984, serta gelombang ke dua pada lewat tahun 1999. Beberapa pembaharuan terhadap perkhidmatan awam dengan mengambil kira prinsip PAB telah berlaku. Whitcombe (2008) telah menyenaraikan inisiatif tersebut antaranya kewujudan syarikat milik negara dan penstrukturan jabatan kerajaan. Beberapa sumbangan yang signifikan hasil dari model PAB juga telah disentuh, misalnya fokus terhadap pengurusan dan prestasi kini dilakukan secara menyeluruh terhadap sektor awam berbanding sebelum ini yang bersifat sektoral. Namun persoalan juga mula berbangkit terhadap kualiti dari segi operasi yang diberikan.



PAB di lain-lain negara didapati telah dibincangkan oleh ramai sarjana. Antaranya adalah Cameron (2009) yang meneliti pengaruh PAB di Afrika Selatan dengan penelitian dilakukan meliputi tempoh 1999-2009. Beberapa reform seperti pengurangan staf pada tahun 1990an, pengkorporatan, perlantikan kakitangan kontrak dan komponen pengurusan prestasi. Sarker (2006) pula meneliti pelaksanaan PAB di Singapura dan Bangladesh. Penelitian dibuat terhadap data sekunder dengan beberapa penemuan telah dikenalpasti. Beberapa faktor kritikal seperti tahap pembangunan ekonomi, ekonomi pasaran formal yang wujud, kedaulatan undang-undang, infrastruktur pentadbiran yang maju dan kecekapan negara amat penting dalam menjayakan PAB. Dalam konteks ini, beliau berhujah Singapura memenuhi syarat tersebut dengan Bangladesh agak terkebelakang. Kajian terhadap pelaksanaan PAB banyak dilakukan di beberapa buah negara lain seperti India. Lain-lain kajian empirikal berhubung pelaksanaan PAB di seluruh dunia antaranya oleh Pérez-López, G., Prior, D., & Zafra-Gómez (2015) yang meninjaunya dari sudut kerajaan tempatan di Sepanyol. Jidwin dan Mail (2015) pula meninjau pelaksanaan PAB dalam sektor awam di Malaysia. Kajian perbandingan aplikasi PAB juga dibincangkan oleh beberapa sarjana seperti Schedler dan Proeller (2002) melibatkan negara-negara di Eropah. Manakala Cheung (2002) pula melakukannya melibatkan negara Asia Timur dan Hope (2002) pula membuat penelitian di Afrika. Pengkajian ini adalah termuat dalam buku yang disunting oleh McLaughlin, Osborne, & Ferlie (2002).

Pun demikian, hasil tinjauan empirikal turut mendapati bahawa PAB mempunyai beberapa kelemahan. Hood dan Dixon (2015) dalam kajian mereka mendapati, sepanjang tiga puluh tahun pelaksanaan PAB, disebalik pengurangan dari segi jumlah perkhidmatan awam sehingga satu pertiga, namun masalah peningkatan kos masih juga tidak dapat diatasi. Malahan, menurut Van Mierlo (1998), meskipun reform yang dibawa PAB di Eropah Barat dan lain-lain negara OECD ditonjolkan sebagai berjaya dalam sesetengah aspek, namun terdapat bukti ianya juga gagal. Kegagalan ini antara lain sebagaimana dibincangkan mengenai pengalaman penswastaan sistem keretapi di New Zealand yang dilihat meliputi aspek pembangunan ekonomi, pelaburan dan inovasi Drechsler (2009). Noordhoek dan Saner (2005) pula menyentuh bagaimana Switzerland berdepan dengan referendum untuk menggantung reform berteraskan PAB dengan mereka memberikan rumusan berikut: *“Improving efficiency, effectiveness or quality cannot be attributed to NPM reforms”*.

Kegagalan secara amalan di kebanyakan negara yang mengamalkan PAB telah melahirkan suatu aliran baru dalam pentadbiran awam dikenali sebagai post-PAB. Dalam konteks ini Perkhidmatan Awam Baru (PeAB) adalah salah satu darinya dan perbincangan berikutnya adalah mengenai model ini.

## PERKHIDMATAN AWAM BARU (PeAB)

### Matlamat dan Fokus

Justeru, setelah mengambilkira kritikan-kritikan ini serta sebagai alternatif kepada pentadbiran awam agar lebih memberikan penekanan kepada warganegara dan masyarakat, maka suatu model baru iaitu Perkhidmatan Awam Baru (PeAB) antara lain telah dipelopori oleh Dernhardt dan Dernhardt (2000; 2011; 2015).

Matlamat utama PeAB adalah bagi menangani permasalahan yang tercetus dari PAB khususnya dari segi pendekatan terhadap matlamat sebenar sebuah kerajaan dan sektor awam. PeAB adalah bertujuan untuk memastikan “*core questions about the nature of public service, the role of administration in governance and the value tensions surrounding bureaucracy, efficiency, responsiveness and accountability*” (Dernhardt & Dernhardt, 2015: 664). Keutamaan PeAB adalah menjurus kepada orientasi sivik terhadap prinsip pasaran dalam sektor awam. Selanjutnya, PeAB menekankan aspek nilai awam, iaitu suatu terminologi yang mula diperkenalkan oleh Moore (1995) dari Kennedy School of Government, Universiti Harvard.

Sebagaimana ditegaskan oleh Dernhardt dan Dernhardt (2000), rakyat, komuniti dan masyarakat sivil adalah merupakan fokus utama dalam PeAB. Penciptaan nilai awam dalam PeAB antara lain termasuklah galakan yang diberikan kepada kelompok masyarakat sivil dan rakyat untuk terlibat secara langsung kearah penggubalan dasar dan sekaligus bersama-sama mencapainya. Ini menunjukkan elemen demokrasi substantif mendapat tempat yang istimewa dalam PeAB. Ini bermakna PeAB berpegang teguh kepada penglibatan yang tulin dari rakyat (termasuklah masyarakat sivil) dalam proses politik dan dasar awam negara. Ianya disarankan untuk dilakukan dengan memberikan tempat dan wadah kepada masyarakat diperingkat komuniti untuk bersama-sama terlibat membuat keputusan. Didapati skop dan pendekatan dengan rakyat didapati lebih luas didalam PeAB berbanding PAB yang fokus kepada elemen kecekapan. PeAB sebaliknya lebih fokus kepada aspek kebertanggungjawaban demokratik dan penyertaan warganegara.

Penglibatan masyarakat sivil menerusi PeAB akan dapat dicapai menerusi suatu proses dikenali sebagai urustadbir secara berunding dimana polisi dan keputusan pentadbiran dicapai secara konsensus berasaskan perbincangan antara rakyat dan pegawai kerajaan, pakar polisi, ahli perniagaan dan lain-lain pihak berkepentingan (Theodoulou & Roy, 2016). Dibawah PeAB, rakyat dan masyarakat sivil dilayan sebagai pihak

berkepentingan yang mempunyai peranan secara langsung dalam mengenalpasti permasalahan dan membantu mencari jalan penyelesaian.

## **Asas Teori**

Seperti juga PAT dan PAB, PeAB juga berpaksikan kepada beberapa teori serta amalan oleh pengurus awam (Denhardt dan Denhardt, 2000). Antara lain PeAB juga turut dipengaruhi oleh hasil kerja Dwight Waldo (1948) dalam aspek teori politik dan kerja Sheldon Wolin (1960). Pun demikian, Denhardt dan Denhardt (2000) dalam penelitian terhadap PeAB menggunakan literatur berikut dengan memberikan fokus kepada tiga aspek utama, sebagaimana perbincangan berikut:-

### a) Teori Kewarganegaraan Demokrasi

Denhardt dan Denhardt (2000) telah meneliti pandangan yang dikemukakan oleh Sandel (1996). Pandangan tersebut antara lain mencadangkan bahawa suatu model yang melibatkan hubungan antara negara dan rakyat hendaklah berasaskan kepada kewujudan sebuah kerajaan yang menjamin kebebasan dalam membuat pilihan dikalangan rakyatnya. Pilihan ini pula hendaklah selari dengan kepentingan peribadi mereka. Ini misalnya dilaksanakan menerusi beberapa pendekatan seperti hak mengundi dan hak asasi manusia.

Meskipun pandangan Sandel (1996) didapati mempunyai persamaan dengan model PAB (lihat Kamensky, 1996), namun Sandel telah menawarkan suatu pandangan alternatif berkait dengan kewarganegaraan demokrasi. Pandangan tersebut adalah bilamana rakyat sewajarnya didapati mempunyai peranan yang lebih aktif untuk terlibat dalam aspek urustadbir. Disini, setiap warga meletakkan kepentingan umum melebihi kepentingan diri, serta mengambilkira perspektif yang lebih luas dan bersifat jangka panjang yang memerlukan pengetahuan mengenai pentadbiran awam. Sandel (1996: 5-6; lihat juga Schubert, 1957) memberikan penekanan kepada lahirnya suatu komuniti yang mementingkan aspek kebersamaan dan prihatin, serta meletakkan nilai moral komuniti sebagai antara yang utama.

Ini didapati konsisten dengan pandangan oleh King dan Strivers (1998) yang memberikan penegasan bahawa pentadbiran awam wajar melihat rakyat bukan sebagai “pelanggan”, sebagaimana perspektif PAB, sebaliknya rakyat hendaklah dilihat sebagai warganegara. PeAB merupakan model pentadbiran awam yang memberikan penekanan terhadap aspek kewarganegaraan dan demokrasi dengan penyertaan rakyat secara aktif dalam proses pentadbiran negara amat dititikberatkan (Barber, 1984; Mansbridge, 1990;

Mansbridge, 1992; Pateman, 1970; Sandel, 1996). Matlamat unggul PeAB adalah untuk memastikan wujud kepercayaan dikalangan warganegara kepada negara.

b) Model Komuniti dan Masyarakat Sipil

Idea terhadap komuniti dan kesopanan didapati mula diberikan perhatian oleh pelbagai pihak, khususnya di Amerika Syarikat. Ini dilakukan dengan mengambilkira bahawa ianya merupakan antara komponen yang didapati tidak diberikan perhatian sebelum ini. Komuniti dilihat sebagai unit penting kepada elemen perpaduan dan sintesis (Bellah et al., 1985, 1991; Etzioni, 1988, 1995; Gardner, 1991; Selznick, 1992). Malah, dalam konteks pentadbiran awam, usaha kearah mewujudkan suatu komuniti telah tergambar menerusi peranan kerajaan, khususnya di peringkat kerajaan tempatan. Justeru, ianya adalah berkait dengan fokus kearah menyediakan suatu institusi pengantaraan yang berupaya melahirkan kelompok warganegara yang mampu memelihara kepentingan mereka.

Melihat kepada tradisi negara Amerika Syarikat, sebagaimana yang diketengahkan oleh Putnam (1995), ianya bergantung kepada kewujudan warga yang terlibat secara aktif dalam pelbagai kumpulan, persatuan dan juga unit kerajaan. Secara kolektif, kumpulan kecil ini membentuk apa yang dikenali sebagai masyarakat sivil dimana setiap individu hendaklah menterjemahkan kepentingan diri mereka dalam konteks yang lebih besar, iaitu dalam perspektif komuniti. Hanya dengan ini maka rakyat dapat melibatkan diri dalam pelbagai bentuk program seperti dialog dan perbincangan yang merupakan asas penting dalam membina komuniti dan menyuburkan demokrasi. Ianya didapati selari dengan pandangan King dan Strivers (1988) bahawa kerajaan boleh memainkan peranan yang kritikal dan penting dalam mencipta, membantu dan menyokong perhubungan antara warganegara dengan komuniti.

c) Teori Wacana dan Kemanusiaan Organisasi

Marini (1971) menulis bahawa ahli teori pentadbiran awam yang dikaitkan dengan teori pentadbiran awam yang radikal diakhir tahun 1960an dan 70an telah bersama-sama dengan rakan-rakan dari lain-lain disiplin mencadangkan bahawa pendekatan hierarki tradisional dalam organisasi sosial dan pendekatan positivis terhadap sains sosial yang digunakan dalam organisasi adalah saling menguatkan antara satu sama lain. Sebelum itu, mereka secara bersama mengkritik birokrasi dan positivism, yang kemudian membawa kepada usaha bagi mencari pendekatan alternatif terhadap pengurusan dan organisasi serta penerokaan pendekatan baru dalam pemerolehan pengetahuan. Ini antara lain termasuklah teori intepretatif (untuk contoh lihat Harmon,

1981), teori kritikal (Denhardt, 1981) dan *postmodernism* (Farmer, 1995; Fox & Miller, 1995; McSwite, 1997; Miller & Fox, 1997).

Pendekatan-pendekatan ini telah mengubah organisasi awam kepada suatu bentuk baru yang kurang didominasi oleh autoriti dan kawalan. Sebaliknya ia lebih kepada usaha untuk memenuhi keperluan dan lebih prihatin kepada pekerja didalam organisasi awam dan juga yang diluar, terutama rakyat. Intipati utama adalah urustadbir hendaklah berasaskan kepada kejujuran dan perbincangan terbuka dikalangan semua pihak yang terlibat, termasuklah rakyat dan pentadbir. Sungguhpun dikalangan ahli teori pascamoden pentadbiran awam adalah agak skeptikal terhadap penyertaan awam, namun terdapat suatu persefahaman bahawa dialog awam adalah sesuatu yang diperlukan dalam usaha untuk mengukuhkan birokrasi awam dan memelihara legitimasi pentadbiran awam. Pandangan ini didapati setara dengan PeAB.

Ringkasan terhadap penerangan teori dan idea utama yang mendasari PeAB adalah sebagaimana ditunjukkan dalam (Jadual 3) di bawah:-

Jadual 3: Idea Utama dalam PeAB

Idea Utama	Penerangan	Sarjana
“ <i>Theories of Democratic Citizenship</i> ”	Prihatin terhadap penglibatan warganegara dengan melihat hubungan kerajaan-rakyat. Warganegara harus dilihat dalam perspektif sebagai warganegara yang sebenar	Barber 1984; Mansbridge 1990; Mansbridge 199; Pateman 1970; Sandel 1996; King and Stivers (1998)
“ <i>Models of Community and Civil Society</i> ”	Peranan komuniti dan masyarakat sivil dalam dialog dan pelbagai bentuk	Bellah et al. 1985, 1991; Etzioni 1988, 1995; Gardner 1991; Selznick 1992; Putnam 1995; King and Stivers 1998
“ <i>Organisational Humanism and Discourse Theory</i> ”	Penglibatan wacana dalam membincang dan menghuraikan perkara berkaitan kerajaan dan kepentingan umum	Marini 1971; Denhardt 1981; Farmer 1995; Fox and Miller 1995; McSwite 1997; Miller and Fox 1997

Sumber: Denhardt dan Denhardt, 2000.

## Dimensi

Manakala dari sudut dimensi pula, sebagaimana dibincangkan oleh Denhardt dan Denhardt (2000) ianya adalah seperti di Jadual 4 iaitu:-

Jadual 4: Dimensi PeAB

Dimensi	Pentadbiran Awam Tradisional
<b>Skop yang Luas dan Konteks Intelektual</b>	
Material dan kondisi ideologi	Prihatin terhadap pasaran, kerajaan, badan bukan bermotif keuntungan dan kegagalan “ <i>civic</i> ”; prihatin terhadap apa yang dikenali sebagai “ <i>wicked problem</i> ”, ketidaksamarataan yang memburuk; “ <i>hollowed</i> ” atau “ <i>thinned state</i> ”, “ <i>downsized citizenship</i> ”, rangkaian dan kolaboratif governan, kemajuan maklumat dan teknologi komunikasi
Teoritikal utama dan asas epistemologi	Teori demokratik, teori pengurusan badan bukan bermotif keuntungan dan awam serta pelbagai pendekatan kearah mengetahui
Pandangan terhadap rasionaliti dan model manusia tingkah laku	Rasionaliti formal; pelbagai bentuk ujian terhadap rasionaliti (politik, pentadbiran, ekonomi, perundangan, etika), kepercayaan dalam semangat kepentingan awam melebihi kepentingan diri yang sempit, “ <i>reasonable person</i> ” dan terbuka kepada dialog dan perbincangan
<b>Ruang Awam</b>	
Definisi terhadap kebaikan bersama, nilai awam dan kepentingan awam	Apa yang dilihat oleh orang awam adalah jauh diluar kerajaan, walaupun kerajaan mempunyai peranan khusus sebagai penjamin nilai awam; kebaikan bersama ditentukan secara dialog dan perbincangan inklusif yang dimaklumkan oleh keterangan dan nilai-nilai demokrasi serta perlembagaan
Peranan politik	“ <i>Public work</i> ” termasuklah menentukan objektif dasar menerusi dialog, dan perbincangan; demokrasi adalah “sebagai cara hidup”
Peranan warganegara	Warganegara dilihat sebagai penyelesaian masalah dan pencipta bersama serta aktif terlibat dalam mewujudkan apa yang dinilai oleh orang awam sebagai baik untuk mereka
<b>Kerajaan dan Pentadbiran Awam</b>	
Peranan agensi kerajaan	Kerajaan bertindak sebagai <i>convener</i> , pemangkin, kolaborator; kadang-kadang sebagai pemandu “ <i>steering</i> ”, kadang-kadang, pendayung “ <i>rowing</i> ”, kadang-kadang rakan kongsi, kadang-kadang menjauhkan diri
Objektif utama	Mewujudkan nilai masyarakat yang sedemikian rupa sehingga orang ramai peduli ianya ditangani secara berkesan dengan apa yang ada baik untuk orang awam menjadi keutamaan
Nilai utama	Kecekapan, keberkesanan, dan pelbagai nilai demokratik serta perlembagaan
Mekanisme kearah mencapai objektif polisi	Pemilihan dari menu mekanisme peyampaian alternatif berdasarkan kriteria pragmatik; dan ini bermakna sering membantu membina kolaborasi rentas sektor dan melibatkan rakyat untuk mencapai matlamat yang dipersetujui
Peranan pengurus awam	Memainkan peranan aktif dalam membantu mewujudkan dan membimbing rangkaian perbincangan dan penyampaian, membantu mengekalkan dan meningkatkan keberkesanan, akauntabiliti total, dan kapasiti sistem; responsif kepada orang yang dipilih, warganegara, dan pelbagai pemegang kepentingan lain; budibicara

	diperlukan tetapi dikekang oleh undang-undang, demokratik dan nilai perlembagaan, dan pendekatan yang luas
Pendekatan akauntabiliti terhadap	Pelbagai fungsi, sebagai penjawat awam mesti mematuhi undang-undang, masyarakat nilai, norma politik, piawaian profesional, dan kepentingan rakyat
Sumbangan terhadap proses demokratik	Melaksanakan dialog dan pemangkin kepada penglibatan aktif warganegara dalam mengejar nilai-nilai awam dan apa baik untuk orang ramai; tiada sektor yang mempunyai monopoli etos perkhidmatan awam; mengekalkan hubungan berdasarkan nilai awam yang dikongsi adalah penting

Sumber: Diadaptasi dari Denhardt and Denhardt (2011, 28–29), dengan adaptasi lanjut dari Stoker (2006, 44); Kelly, Mulgan, dan Muers (2002); dan Boyte (2011).

Berdasarkan kepada perincian terhadap prinsip dan nilai utama yang dipegang oleh PeAB adalah amat jelas bahawa ianya merupakan suatu model pentadbiran awam yang amat menitik beratkan penglibatan dan penyertaan pelbagai kumpulan masyarakat. Dalam hal ini, bagi pendokong PeAB kakitangan awam itu tidaklah hanya berperanan untuk memandu pentadbiran itu semata-mata, malahan lebih penting adalah berkhidmat kepada rakyat, memandangkan rakyatlah “tuan punya” sebenar sesebuah negara. Justeru, sebagai “tuan punya” maka pandangan dan pendirian mereka amat lah penting untuk dilibatkan.

### Prinsip-prinsip Utama

Selanjutnya, prinsip-prinsip asas Perkhidmatan Awam Baru, sebagaimana yang diperincikan oleh Denhardt dan Denhardt (2000; 2011; 2015) adalah berpaksikan kepada tujuh prinsip utama. Perincian ringkas terhadap prinsip-prinsip ini adalah sebagaimana berikut:-

- a) Prinsip pertama yang diketengahkan adalah “Berkhidmat, berbanding memandu”. Disini penekanan utama adalah melibatkan peranan asas yang dimainkan oleh kakitangan awam adalah untuk membantu meningkatkan kesedaran dikalangan rakyat terhadap kepentingan bersama sesuatu perkara. Ianya bermaksud kakitangan awam tidak lagi hanya bertindak sebagai “pemandu”, sebaliknya memainkan peranan yang lebih ketara dalam memastikan rakyat lebih sensitif terhadap pengartikulasian terhadap sesuatu isu;
- b) “Kepentingan awam adalah matlamat paling utama, dan bukan berkait dengan produk” merupakan prinsip kedua PeAB. Pentadbiran awam hendaklah mewujudkan ekosistem secara lebih efektif menerusi penglibatan kolektif dan perkongsian bersama terhadap meletakkan kepentingan awam sebagai matlamat paling utama. Objektif disini adalah bukan untuk mencari penyelesaian segera yang dipacu oleh pilihan individu,

sebaliknya adalah berpaksikan kepada kepentingan dan tanggungjawab yang dikongsi secara bersama;

c) “Berfikir secara strategik, bertindak secara demokratik” merupakan prinsip PeAB yang ketiga. Kejayaan sesuatu pelaksanaan dasar itu bukan hanya terhad kepada tanggungjawab yang dilaksanakan oleh pihak kerajaan semata-mata. Sebaliknya bagi PeAB ianya merupakan tanggungjawab semua pihak yang berkepentingan, termasuk kumpulan masyarakat madani. Kerajaan dibantu pemimpin politik mampu memacu kumpulan komuniti untuk bersama-sama membantu menjayakan program dan dasar bagi memenuhi keperluan awam secara lebih efektif dan bertanggungjawab menerusi usaha secara bersama dan proses kolaborasi;

d) “Berkhidmat kepada warganegara, dan bukan pelanggan”. Dalam prinsip yang keempat ini, PeAB mengiktiraf terdapat perbezaan diantara kerajaan dan warganegara serta perniagaan dengan pelanggan. Merujuk pengguna perkhidmatan awam sebagai seorang “pelanggan” sebagaimana yang digunakan oleh PAB didapati tidak sesuai, kerana ianya adalah suatu konsep yang diamalkan oleh entiti komersial atau perniagaan. Sebaliknya bagi PeAB, konteks pengguna dalam perkhidmatan awam adalah lebih luas skopnya. Justeru, bagi PeAB kepentingan awam itu adalah merupakan suatu hasil yang tercapai dari sesi dialog tentang nilai bersama yang dikongsi, berbanding kepentingan agregat individu. Oleh itu, penjawat awam tidak hanya memberikan fokus untuk memenuhi kehendak “pelanggan” tetapi lebih menekankan kepada usaha membina perhubungan serta kepercayaan dan kolaborasi dari rakyat;

e) Prinsip kelima adalah berkait dengan “Akauntabiliti itu bukan mudah”. Penjawat awam hendaklah patuh kepada kehendak statutori perundangan dan perlembagaan, nilai masyarakat, norma politik, piawaian profesional dan kepentingan rakyat;

f) “Memberi nilai kepada manusia, bukan sekadar produktiviti” adalah prinsip keenam PeAB. Pendekatan yang diberikan penekanan oleh PeAB dalam menguruskan organisasi adalah kepentingan mengurus menerusi manusia. Kakitangan awam hendaklah dilayan dengan penuh hormat oleh pihak atasan. Mereka tidak sekadar dilayan berdasarkan kawalan dan struktur rigid (sebagaimana dalam model pentadbiran awam tradisional) atau peserta dalam pasaran (saranan PAB), tetapi sebaliknya adalah mereka yang penuh dengan motivasi serta sekelompok manusia yang bercita-cita untuk melakukan kelainan dalam hidup (Dernhardt, 1993; Perry & Wise, 1990; Vinzant, 1998); dan



g) Prinsip terakhir PeAB adalah “Memberi nilai kepada warganegara dan sektor awam melebihi keusahawanan”. Disini kepentingan awam itu adalah lebih bermakna apabila kakitangan sektor awam dan warganegara komited untuk memberi sumbangan yang bermakna kepada masyarakat berbanding tingkah laku pengurus awam yang memberi fokus kepada aspek keusahawanan awam dalam menguruskan perkhidmatan awam, seolah-olah wang awam itu milik mereka.

### **Aplikasi PeAB – Kajian Kes**

Perkhidmatan Awam Baru merupakan model pentadbiran awam yang berteraskan teori demokratik, dengan premis dimana berlaku partisipasi yang aktif daripada rakyat. Sebagaimana dibincangkan diperingkat awal makalah ini, tema utama PeAB berkisar kepada suatu pentadbiran awam yang menekankan aspek demokrasi dan penglibatan masyarakat, komuniti dan masyarakat sivil. Ini adalah selari dengan konsep “*democratic citizenship*” yang digunakan Bourgon (2007) dimana elemen seperti kolaboratif, tanggungjawab bersama, penyebaran maklumat untuk membangkitkan wacana awam serta peluang untuk melibatkan rakyat dalam aktiviti kerajaan. Selain itu lain-lain elemen sebagaimana dikemukakan oleh Bourgon (2007) melibatkan PeAB adalah berkembangnya wacana awam melibatkan sesuatu isu awam sekaligus memberi peluang yang lebih luas kepada rakyat untuk terlibat dalam aktiviti kerajaan. Selain itu antara dimensi penting PeAB adalah kerjasama inter-organisasi sebagaimana dibincangkan oleh Perry (2007). Pendekatan ini didapati mula berkembang di beberapa buah negara dengan Malaysia antara contohnya apabila “*New Blue Ocean Strategy*” (NBOS) telah dilancarkan dan dilaksanakan secara meluas semasa era pemerintahan Najib.

Sesungguhnya dari segi praktis, sebagaimana digagaskan oleh konsep seperti partisipasi rakyat didapati mempunyai persamaan ketara dengan elemen PeAB. Molokwana dan Lukamba (2017) misalnya meneliti pendekatan ini di negara Bostwana. Penelitian dalam konteks ini banyak dikaji misalnya oleh Cuthill (2002) yang meneliti aspek ini di Australia.

### **Model Pentadbiran Awam: Kemanakah Kita?**

Berdasarkan perbincangan diatas, menggunakan analogi perahu besar sebagai sebuah kerajaan, dengan rakyat merupakan penumpang didalamnya, dapat difahami bahawa model pentadbiran tradisional menggunakan pendekatan “*rowing*”, manakala pengurusan awam baru mengambil pendekatan “*steering*”, dan perkhidmatan awam baru menekankan “*servicing*”. Walau apapun modelnya, kepentingan penumpang perahu tersebut iaitu rakyat sebagai “tuan sebenar” sesebuah negara hendaklah dipenuhi.

Asas normatif dalam pentadbiran awam adalah sekitar nilai demokratik, kewarganegaraan serta melindungi dan memberi khidmat demi kepentingan rakyat. Meneliti kepada konteks PAB, maka penjawat awam dilihat tidak menyampaikan khidmat kepada pelanggan, berbanding penyampaian konteks demokrasi. Perubahan terhadap fungsi birokratik menerusi peraturan dan prosedur sebagaimana penekanan model tradisional (yang bersifat “*rowing*”) didakwa tidak akan membawa perahu besar itu kemana pun, melainkan destinasi perahu itu adalah jelas dan dipandu (“*steering*”) dengan jelas. Dan ini hanya akan dapat dicapai menerusi elemen “*managerial entrepreneurship*” dan elemen-elemen kuantitatif dalam setiap jangkaan program dan aktiviti kerajaan. Apabila model pentadbiran awam tradisional dilihat kurang memberi penekanan terhadap melindungi kepentingan awam, dan PAB pula dilihat terlalu cenderung kepada kepentingan perniagaan, maka PeAB dilihat sebagai alternatif serta mempunyai keupayaan untuk memberikan khidmat (“*servicing*”) kepada kepentingan awam.

Dalam era serba moden ini, dengan teknologi maklumat menjadi sebahagian penting kehidupan, komuniti dan masyarakat sivil kini menjadi antara bahagian terpenting sebuah masyarakat moden, yang saling penyayang, percaya mempercayai, kerja berpasukan, dengan fungsi modal sosial menjadi “*gam*” yang membina dan mengukuhkan rangkaian interaksi dikalangan warganegara dan tahap tertinggi dalam kepercayaan sosial. Rakyat kini semakin kritikal dan bukan suatu yang luar biasa apabila mereka lebih terbuka mengkritik dan mencabar institusi dalam sesebuah negara. Justeru, menggunakan pendekatan Perkhidmatan Awam Baru yang menekankan aspek wacana secara terbuka antara kerajaan dan rakyat dilihat mampu mencapai matlamat pentadbiran awam. Media baru didapati telah menjadi sebahagian dari budaya dunia hari ini dan ianya menyebabkan hampir mustahil kepada kerajaan untuk tidak mengendahkan pandangan dan idea rakyat.

Walau bagaimanapun, terlalu menekankan kepada wacana terbuka bagi mencari solusi terhadap sesuatu perkara juga mempunyai kelemahannya bilamana ianya mungkin menyebabkan sesuatu dasar atau program yang dibincangkan menemui jalan buntu untuk memuktamadkan persetujuan atau konsensus. Dalam satu perspektif yang lain, PeAB mungkin dilihat terlalu idealistik. Dalam konteks ini, perahu yang besar itu mungkin tidak kemana dan bakal karam dan rakyat akan lemas. Justeru, dalam menyampaikan khidmat kepada rakyat, apa yang kita perlukan adalah lebih banyak perahu yang lebih kecil, dimana ianya membolehkan setiap orang bercakap secara langsung antara satu sama lain berhubung kepentingan masing-masing, secara bersemuka serta melibatkan halatuju yang dipersetujui secara kolektif.

## KESIMPULAN

Pentadbiran awam tradisional banyak dipengaruhi oleh pemikiran dan hasil kerja Max Weber, seorang ahli sosiologis Jerman menerusi model birokrasi yang bertunjangan kepada dua prinsip utama, iaitu, hierarki dan meritokrasi. Model ini yang diperkenalkan pada akhir kurun ke sembilan belas ini di United Kingdom dan Prussia bertujuan untuk mengatasi masalah yang dihadapi dalam sistem pentadbiran awam apabila penaungan (*patronage*) dan *favouritism* terhadap keputusan kerajaan dan perlantikan pegawai awam begitu berleluasa. Perkembangan terhadap pentadbiran awam tradisional pada abad ini banyak dipengaruhi oleh revolusi industri dan juga peranan kerajaan yang semakin berkembang. Keperluan untuk mengkoordinasi operasi dan fungsi kerajaan yang semakin kompleks, ditambah pula dengan saiz sektor awam dan swasta yang semakin besar telah menjadi pemangkin kepada perubahan terhadap struktur organisasi masing-masing.

Sebagaimana dinyatakan diatas, asas utama pentadbiran awam tradisional adalah berkisar kepada teori birokrasi. Bagi Weber, organisasi awam hendaklah beroperasi diatas landasan dan proses birokratik dan prosedur yang berasaskan kepada beberapa prinsip utama, iaitu seperti undang-undang dan peraturan formal, pengklasifikasian kakitangan yang dilantik secara meritokrasi dan atas kepakaran dan kemahiran serta suatu pembahagian kuasa yang berstruktur dan jelas. Pun demikian, sebagaimana dibincangkan menerusi artikel ini PAT tidak terlepas dari kritikan, sehingga lahirlah PAB.

PAB sebagaimana telah dikupas menerusi artikel ini telah mula berkembang pada awal tahun 80an disebabkan oleh dakwaan terhadap kegagalan model PAT menangani beberapa isu pasaran dan ekonomi bebas. Hood (1991) melihat bahawa PAB sebagai suatu pendekatan menguruskan organisasi awam dengan pendekatan dan usaha untuk menjadikan sektor awam sebagai lebih berorientasikan sektor swasta. Ini adalah dengan tujuan untuk meningkatkan kecekapan dengan menggunakan model pengurusan sektor swasta, dengan kata lain PAB meletakkan rakyat sebagai pelanggan dalam fokusnya. Sebagaimana PAT juga, PAB turut dikritik kerana dilihat terlalu memberi penekanan kepada aspek dan elemen pengurusan swasta didalamnya dan mengabaikan aspek warganegara. Justeru, alternatif baru telah dibangunkan dan lahirlah Perkhidmatan Awam Baru (PeAB).

Pada awal abad ke 21, PeAB telah diperkenalkan oleh Janet Denhardt dan Robert Denhardt sebagai satu lagi pendekatan dalam menguruskan sektor awam. PeAB wujud sebagai respon terhadap dakwaan kegagalan PAB dengan mengambilkira beberapa aspek

penting berhubung peranan sebenar sektor awam. PeAB mendakwa PAB terlalu menumpukan aspek kecekapan dan keberkesanan pentadbiran awam dengan pendekatan neoliberal dan pasaran bebasnya sehingga mengabaikan kepentingan orientasi melibatkan penglibatan masyarakat dalam proses penggubalan dan pelaksanaan dasar awam. Ini adalah antara intipati utama dalam PeAB yang antara lain mementingkan nilai awam dapat terhasil daripada penyampaian perkhidmatan awam kepada masyarakat secara keseluruhannya.

Sungguhpun kritikan-kritikan didapati begitu ketara diberikan terhadap Pentadbiran Awam Tradisional dan Pengurusan Awam Baru, namun dalam konteks dan skop tertentu tidak dapat dinafikan bahawa amalan dan dimensi kedua-dua model ini masih relevan untuk diaplikasikan dalam pentadbiran moden hari ini. Teori birokratik oleh Weber misalnya masih relevan dengan melibatkan beberapa prinsip asasnya yang masih munasabah untuk diteruskan. Pemikiran dan tingkahlaku penjawat awam dengan menggunakan model Pengurusan Awam Baru terutama melibatkan aspek kecekapan dan keberkesanan sumber awam juga masih sesuai dalam konteks dan perspektif tertentu. Perkhidmatan Awam Baru meskipun dilihat sebagai ideal dalam menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi oleh model terdahulu, turut tidak terlepas dari beberapa kelemahan.

Pentadbiran awam sebagai suatu disiplin akan terus kekal dinamik dan luwes. Ciri-ciri seumpamanya ini begitu penting apa lagi bidang pentadbiran awam itu sifatnya berinteraksi secara langsung dengan rakyat. Partisipasi dan penyertaan kumpulan masyarakat dalam pentadbiran awam dilihat semakin mendapat tempat dan itu yang dapat dirumuskan daripada model Perkhidmatan Awam Baru (PeAB). Pun begitu, elemen-elemen dari model Pentadbiran Awam Tradisional dan Pengurusan Awam Baru (PAB) juga tidak wajar diketepikan. Aplikasi secara hibrid dimana yang sesuai adalah amat perlu. Walau apa pun model dan pendekatan pentadbiran awam yang akan dibangunkan di masa hadapan, meletakkan kepentingan rakyat sebagai antara intipati utama adalah sesuatu yang amat penting untuk diingati sentiasa. Mengambil kira fakta ini, model pentadbiran awam sebagaimana dibincangkan dalam makalah ini iaitu PAT, PAB dan PeAB didapati mempunyai kekuatan dan kelemahan yang tersendiri. Tidaklah dapat untuk disimpulkan manakah model yang terbaki, sebaliknya pengaplikasiannya banyak sekali bergantung kepada situasi-situasi yang berbeza yang dihadapi oleh pentadbiran awam, dengan mengambil kira konteks politik, ekonomi, sosial, budaya sesebuah negara.

## RUJUKAN

- Barber, B. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Barzelay, M. (2001). *The new public management: Improving research and policy dialogue* (Vol. 3). Univ of California Press.
- Bayart, J-F. (2009). *The State in Africa: The Politics of the Belly*. 2nd Edition. Cambridge: Polity Press.
- Bellah, R. N., Madsen, R., Sullivan, W. M., Swidler, A., & Tipton, S. M. (1985). *Habits of the heart*. Berkeley, Cal., *University of California Press*.
- Bellah, R.N. (1991). *The Good Society*. New York: Knopf.
- Benington, J., & Moore, M. H. (Eds.). (2010). *Public value: Theory and practice*. Macmillan International Higher Education.
- Bianchi, C. (2010). Improving performance and fostering accountability in the public sector through system dynamics modelling: from an 'external' to an 'internal' perspective. *Systems Research and Behavioral Science*, 27(4), 361-384.
- Borins, S. (1995). The new public management is here to stay. *Canadian Public Administration*, 38(1), 122-132.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2007). *Managing performance: International comparisons*. Routledge. New York.
- Bourgon, J. (2007). Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New Public Administration Theory. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), 7-26.
- Box, R. (1998). *Citizen Governance*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Boyte, H. C. (2011). Constructive politics as public work: Organizing the literature. *Political Theory*, 39(5), 630-660.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.
- Braun, V., & Clarke, V. (2012). Thematic analysis. In: Cooper H, editor. *APA handbook of research methods in psychology*. Vol. 2, research designs. Washington (DC): American Psychological Association.
- Caiden, G. E. (1982). Reform or Revitalization. *Strategies for Administrative Reform*. Lexington, MA: Heath, 85-92.
- Cameron, R. (2009). New public management reforms in the South African public service: 1999-2009. *Journal of public administration*, 44(Special issue 1), 910-942.
- Carroll, J. D., & Lynn, D. B. (1996). The future of federal reinvention: Congressional perspectives. *Public Administration Review*, 299-304.

- Cheung, A. (2002). The politics of New Public Management: some experience from reforms in East Africa. In K. McLaughlin, SP. Osborne, and E. Ferlie (Eds.), *New public management: Current trends and prospects* (pp.243.273). London: Routledge.
- Clarke, V., & Braun, V. (2017). Commentary: Thematic analysis. *Journal of Positive Psychology, 12*(3), 297-298.
- Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D. (2011). From ‘Club of the Rich’ to ‘Globalisation à la carte’? Evaluating Reform at the OECD. *Global Policy, 2*(3), 300-311.
- Cooper, T. (1991). *An Ethic of Citizenship for Public Administration*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Cuthill, M. (2002). Exploratory research: citizen participation, local government and sustainable development in Australia. *Sustainable development, 10*(2), 79-89.
- De Araújo, J. F. F. E. (2001). Improving public service delivery: the crossroads between NPM and traditional bureaucracy. *Public Administration, 79*(4), 915-932.
- DeLeon, L., & Denhardt, R. B. (2000). The political theory of reinvention. *Public Administration Review, 60*(2), 89-97.
- Denhardt, R.B. (1981). *In the Shadow of Organization*. Lawrence, KS: Regents Press of Kansas.
- Denhardt, R. B. (1993). *The pursuit of significance: Strategies for managerial success in public organizations*. Wadsworth Publishing Company.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review, 60*(6), 549-559.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2011). *The New Public. Service: Serving Not Steering, 3rd ed* (Armonk, NY: ME Sharpe).
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). The new public service revisited. *Public Administration Review, 75*(5), 664-672.
- Drechsler, W. (2009). The rise and demise of the new public management: Lessons and opportunities for Southeast Europe. *Uprava, 7*(3), 7-27.
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public money & management, 14*(3), 9-16.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead-long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory, 16*(3), 467-494.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Tinkler, J., & Bastow, S. (2006). *Digital era governance: IT corporations, the state, and e-government*. Oxford University Press.
- Eikenberry, A. M., & Kluver, J. D. (2004). The marketization of the nonprofit sector: civil society at risk?. *Public administration review, 64*(2), 132-140.
- Etzioni, A. (1988). *The Moral Dimension*. New York: The Free Press.

- Etzioni, A. (1995) *The New Communitarian Thinking*. Charlottesville, VA: University of Virginia Press.
- Farmer, J.D. (1995). *The Language of Public Administration*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.
- Fox, C, and Miller, H. (1995). *Postmodern Public Administration*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Fox, C. J. (1996). Reinventing government as postmodern symbolic politics. *Public Administration Review*, 256-262.
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347–368.
- Frederickson, H. G. (1996). Comparing the reinventing government movement with the new public administration. *Public administration review*, 56(3), 263-270.
- Gardner, J. (1991). *Building Community*. Washington, DC: Independent Sector.
- Garson, G. D., & Overman, E. S. (1983). *Public management research in the United States* (p. 275). New York: Praeger.
- Gulick, L. (1937). Notes on the Theory of Organization. *Classics of Organization Theory*, 3(1937), 87-95.
- Harmon, M. (1981). *Action Theory for Public Administration*. New York: Longman.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, 3–19.
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). What we have to show for 30 years of new public management: Higher costs, more complaints. *Governance*, 28(3), 265-267.
- Hughes, O.E. (2003). *Public Management and Administration*. Palgrave Macmillan, New York.
- Hope Sr, K.R. (2002). The New Public Management: A perspective from Africa. In K. McLaughlin, SP, Osborne, & E. Ferlie (Eds.), *New public management: Current trends and prospects* (pp.227-242). London: Routledge.
- Jidwin, A. P., & Mail, R. (2015, April). The Concept of New Public Management: The Adoption Case in Malaysian Public Sector. In *Proceedings of 4th European Business Research Conference* (pp. 9-10).
- Kamensky, J. M. (1996). Role of the "reinventing government" movement in federal management reform. *Public administration review*, 56(3), 247-255.
- Kearney, R. C., & Hays, S. W. (1998). Reinventing government, the new public management and civil service systems in international perspective: The danger of throwing the baby out with the bathwater. *Review of Public Personnel Administration*, 18(4), 38-54.
- Kelly, J. M. (2005). The dilemma of the unsatisfied customer in a market model of public administration. *Public Administration Review*, 65(1), 76-84.
- Kettl, D.F. (1993). *Sharing Power*. Washington, DC: The Brookings Institution.

- Kettl, D.F, and DiIulio, J.J (eds). (1995). *Inside the Reinvention Machine*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Kettl, D. F., Kettl, D. F., & Milward, H. B. (Eds.). (1996). *The state of public management*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). Creating Public Value: An analytical framework for public service reform. *London: Strategy Unit, Cabinet Office*.
- King, C, and Stivers, C. 1998. *Government Is Us: Public Administration in an Anti-government Era*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Kiger, M. E., & Varpio, L. (2020). Thematic analysis of qualitative data: AMEE Guide No. 131. *Medical Teacher*, 1-9.
- King, C. S., Feltey, K. M., & Susel, B. O. N. (1998). The question of participation: Toward authentic public participation in public administration. *Public administration review*, 58(4), 317-326.
- Klijin, E. H., & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 587-606.
- Leland, S., & Smirnova, O. (2009). Reassessing privatization strategies 25 years later: Revisiting Perry and Babitsky's comparative performance study of urban bus transit services. *Public Administration Review*, 69(5), 855-867.
- Lenkowsky, L., & Perry, J. L. (2000). Reinventing government: The case of national service. *Public Administration Review*, 60(4), 298-307.
- Lynn, L. E. (1996). *Public Management as Art, Science, and Profession*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Mansbridge, J. (ed). (1990). *Beyond Self-Interest*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mansbridge, J. (1992). Public Spirit in Political Systems. In *Values and Public Policy*, edited by Henry J. Aaron, Thomas Mann, and Timothy Taylor. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Marini, F. (1971). *Toward a New Public Administration*. San Francisco: Chandler.
- Mathiasen, D. G. (1999). The new public management and its critics. *International public management journal*, 2(1), 90-111.
- McCourt, W. (2013). Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach. Policy Research Working Paper, No. 6428. Washington D.C: The World Bank.
- McCabe, B. C., & Vinzant, J. C. (1999). Governance lessons: The case of charter schools. *Administration & Society*, 31(3), 361-377.
- McLaughlin, K., Osborne, SP., & Ferlie, E. (Eds.). (2002). *New public Management: Current trend and prospects*. Routledge, London.
- McSwite, O.C. (1997). *Legitimacy in Public Administration*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Miller, H, and Fox, C. (1997). *Postmodern "Reality" and Public Administration*. Burke, VA: Chatelaine Press.



- Minogue, M. (1998), 'Changing the State: Concepts and Practice in the Reform of the Public Sector'. In M. Minogue, C. Polidano and D. Hulme (Eds.), *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance* (17-37). Cheltenham: Edward Elgar.
- Minogue, M. (2000). *Should flawed models of public management be exported? Issues and practices*. Manchester: Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.
- Mishra, R. (1984). *The welfare state in crisis*. Brighton: Wheatsheaf.
- Molokwane, T. & Lukamba, M.T. (2018). Citizen involvement in the formulation of public policy. Paper presented at the 3<sup>rd</sup> Annual International Conference on Public Administration and Development Alternatives (IPADA). on 4-6th July 2018, Stellenbosch university, Saidahna Bay, South Africa.
- Moynihan, D. P. (2006). Managing for results in state government: Evaluating a decade of reform. *Public Administration Review*, 66(1), 77-89.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Transaction Publishers.
- Noordhoek, P., & Saner, R. (2005). Beyond new public management: Answering the claims of both politics and society. *Public Organization Review*, 5(1), 35–53.
- Nowell, L. S., Norris, J. M., White, D. E., & Moules, N. J. (2017). Thematic analysis: Striving to meet the trustworthiness criteria. *International journal of qualitative methods*, 16(1), 1609406917733847.
- O' Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, 66(3), 353-366.
- Osborne, D, and T. Gaebler. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, S., Bovaird, T., Martin, J., Tricker, M. and Waterston, P. (1995). Performance management and accountability in complex public programmes. *Financial Accountability and Management*, 11(1), 1–18.
- Osborne, D., & Plastrik, P. (1997). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1 Jacob Way, Reading, MA 01867.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-388.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance*. London: Routledge.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Peters, B. G., & Savoie, D. J. (1996). Managing incoherence: The coordination and empowerment conundrum. *Public Administration Review*, 56(3), 281-290.
- Pérez-López, G., Prior, D., & Zafra-Gómez, J. L. (2015). Rethinking new public management delivery forms and efficiency: Long-term effects in Spanish local government. *Journal of public administration research and theory*, 25(4), 1157-1183.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the public services: Cuts or cultural change in the 1990s?*. Blackwell Business.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public administration review*, 50 (3), 367-373.
- Perry, J. L. (2007). Democracy and the New Public Service. *The American Review of Public Administration*, vol. 37, No. 1, pp. 3-16.
- Pollitt, C., Birchall, J., & Putman, K. (1998). *Decentralising public service management*. Basingstoke, UK: Macmillan.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press, USA.
- Pollitt, C. (2007). The new public management: An overview of its current status. *Administratie si management public*, 8, 110-115.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford University Press.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling alone, revisited. *Responsive community*, 5(2), 18-33.
- Quah, J. S. T. (2013). Ensuring Good Governance in Singapore: Is This Experience Transferable to Other Asian Countries? *International Journal of Public Sector Management*, 26(5), 401-420.
- Rao, S. (2013). *Civil service reform: Topic guide*. Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.
- Romzek, B. S., & Johnston, J. M. (2005). State social services contracting: Exploring the determinants of effective contract accountability. *Public Administration Review*, 65(4), 436-449.
- Sandel, M. (1996). *Democracy's Discontent*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- Sarker, A., & Pathak, R. D. (2000). New public management: an analytical review. *Productivity*, 41(1), 56-65.
- Sarker, A. E. (2006). New public management in developing countries: An analysis of success and failure with particular reference to Singapore and Bangladesh. *International Journal of Public Sector Management*, 19(2), 180-203.
- Schachter, H. L. (1997). *Reinventing government or reinventing ourselves: The role of citizen owners in making a better government*. SUNY press.
- Schedler, K., & Proeller, I. (2002). The New Public Management: A perspective from mainland Europe. In K. McLaughlin, SP Osborne, and E. Ferlie (Eds.), *New*

- public management: Current trends and prospects* (pp.163-180). London: Routledge.
- Schubert, G. A. (1957). "The Public Interest" In *Administrative Decision-Making: Theorem, Theosophy, or Theory?*. *The American Political Science Review*, 51(2), 346-368.
- Selznick, P. (1992). *The Moral Commonwealth*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Simon, H. (1983). *Reason in Human Affairs*. Oxford: Blackwell.
- Stivers, C. (1994). Citizenship Ethics in Public Administration. In *Handbook of Administrative Ethics*, edited by Terry Cooper. New York: Marcel Dekker.
- Stoker, G. (2006). Public value management: a new narrative for networked governance?. *The American review of public administration*, 36(1), 41-57.
- Talbot, C. (2009). Performance management. In: Ferlie E, Lynn LE, Pollitt C (Eds.), *The Oxford handbook of public management* (pp. 491-520). Oxford University Press, Oxford, UK.
- Taylor, F. W. (1911). *Scientific management*. Happer & Bros. Publishers.
- Terry, L. D. (1998). Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement. *Public Administration Review*, 58(3), 194-200.
- Terry, K.D. (1995). *Leadership of Public Bureaucracies*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Theodoulou, S. Z., & Roy, R. K. (2016). *Public administration: A very short introduction*. Oxford University Press.
- Thomas, J.C. (1995). *Public Participation in Public Decisions*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Thompson, J. R. (2000). Reinvention as reform: assessing the National Performance Review. *Public Administration Review*, 60(6), 508-521.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector*. Routledge, London.
- Van Mierlo, H. (1998). Lessons from the experience of OECD countries. In T Verheijen, & D. L. Coombes (Eds.), *Innovations in public management: Perspectives from East and West Europe* (pp. 388-403). Northampton, UK: Edward Elgar.
- Van Slyke, D. M. (2003). The mythology of privatization in contracting for social services. *Public Administration Review*, 63(3), 296-315.
- Vinzant, J. C. (1998). Where values collide: Motivation and role conflict in child and adult protective services. *The American Review of Public Administration*, 28(4), 347-366.
- Voets J, Van Dooren W, De Rynck F (2008) A framework for assessing the performance of policy networks. *Public Manage Rev*, 10(6), 773–790.

- Waldo, D. (1948). *The administrative state: A study of the political theory of public administration*. New York: Ronald.
- Weber, M. (2015). Bureaucracy. In *Working in America* (pp. 29-34). Routledge.
- Whitcombe, J. (2008). Contributions and challenges of 'new public management': New Zealand since 1984. *Policy Quarterly*, 4(3), 7-13.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.
- Wilson, E., & Doig, A. (1996). The shape of ideology: Structure, culture and policy delivery in the new public sector. *Public Money & Management*, 16(2), 53- 61.
- Williams, D. W. (2000). Reinventing the proverbs of government. *Public Administration Review*, 60(6), 522-534.
- Wolin, S. (1960). *Politics and Vision*. Boston: Little-Brown.