

POLITIK PENGUKURAN PRESTASI DALAM SEKTOR AWAM: PERSPEKTIF KETUA JABATAN

Ahmad Faiz Yaakob^{1*} & Mohammad Bastyan Mahmud²

^{1,2}Fakulti Sains Pentadbiran dan Pengajian Polisi, Universiti Teknologi MARA (UiTM),
Seremban, Negeri Sembilan, Malaysia

*E-mail: ahmad405@uitm.edu.my

“There is some cause for concern with accountability, but there is also a need to balance that with enhanced performance. Accountability needs to be compared. It is not the case that a perfectly accountable system is being replaced by one that is not. As Romzek argues, ‘de-emphasizing inputs and processes and emphasising outcomes and outputs does not necessarily mean more or less accountability from government administrators...

....“If public servants are responsible for the performance of their objectives, this may diminish the accountability of the whole political system” (Owen Hughes 2013)

1. PENGENALAN

Fokus kajian ini meninjau kesan daripada satu pembaharuan pentadbiran yang agak jelas berlaku dalam sektor awam Malaysia sejak awal 1990an dan semakin ketara sehingga ke hari ini iaitu pengurusan awam. Satu daripada idea pengurusan awam baru ini ialah ia menekankan kepada pengukuran, berlaku apabila pendekatan sebelumnya iaitu pentadbiran awam tradisional kurang menumpukan kepada aspek pengukuran disebabkan penekanan lebih terhadap aspek input dan proses (kakitangan, latihan, peruntukan, pembahagian tugasan).

Perlu dingatkan juga pertama, evolusi yang berlaku berubah mengikut keadaan semasa dan tuntutan zaman dan kedua, ianya adalah western-centric, yang mana pendekatannya bersesuaian dengan suasana politik, ekonomi dan sosial di barat (Haque 1998). Di Britain iaitu pada penghujung 1970an, di bawah kepimpinan Margaret Thatcher, antara perintis awal yang memulakan gerakan berasaskan pengukuran telah menggesa sektor awam Britain dipulihkan memandangkan keadaan sektor awam sejak beberapa tahun kebelakangan itu dilihat semakin lembab dan tidak bermaya. Antara lain satu persoalan yang besar dibangkitkan, benar, sektor awam selama ini telah melaksanakan peranannya, namun adakah benar-benar ia mencapai apa yang dicita-citakan, adakah selama tugas yang dilaksanakan oleh penjawat awam, benar-benar yang disepatutnya dilakukan? Benar, selama ini jabatan kerajaan telah membelanjakan peruntukannya, tetapi apa sebenarnya dibelanjakan, adakah ianya dibelanjakan berbaloi, dan berhemah! Jelas sekali kesemua persoalan ini menjurus kepada perlukan kepada pengukuran.

Berdasarkan literatur mengenai pemakaian pengukuran prestasi dalam sektor awam di Malaysia, ia sebenarnya bermula seawal 1968, melalui pengenalan Perancangan Pemrograman Pembelanjawan (PPBS). Apa yang berlaku program sebenarnya tidak berjalan seperti yang diharapkan. Menurut Esmen, pegawai-pegawai dalam kementerian dan jabatan perbehdaraan sebenarnya tidak mempunyai idea bagaimana hendak meneruskan dan dalam

masa yang sama mereka tidak diberi arahan yang diperincikan malah tidak juga diberi latihan⁶ (Dohl 1981). Rentak dominasi bagi tujuan kawalan dan automi tidak salah cuma cara dan kesediaan melaksanakan satu-satu program itu yang dipersoalkan. Kewujudan elemen pempolitan sebegini yang terhasil daripada usaha pembaharuan termasuk yang berorientasikan pengurusan dan output ini menarik untuk dilihat dan dikaji.

Insiden yang berlaku ini bukan peristiwa terpencil atau case-by-case malah di negara membangun suatu yang lazim, tidak seperti di barat. Di barat, terciptanya keperluan pendekatan berasaskan pengukuran atau output ini adalah yang menjadi kemestian, tercipta kerana kekurangan yang dirasakan oleh sistem dan budaya kerja sedia ada. Jadi bilamasa ia diperkenalkan dan dilaksanakan ia efektif kerana ianya sesuai dan berpadanan (Pierre & Peters, Rouban 2010). Hal ini bagaimanapun tidak semestinya berlaku dalam pentadbiran awam di Malaysia. Program dan inisiatif yang diambil atau dipindahkan terutamanya yang asalnya dari luar negara kadang-kadang hanya terus diterap tanpa berfikir secara mendalam dari segi budaya dan politik. Bila itu berlaku, sudah pasti akan ada kesan yang diluar jangka yang berlaku dalam pentadbiran. Menariknya mengenai kajian kajian ini ialah data yang diperolehi adalah dalam kalangan ketua jabatan yang masih berkhidmat di kementerian atau agensi pusat. Berdasarkan andaian di atas yang mengandaikan berlakunya pempolitan yang tidak menyenangkan kesan yang terhasil daripada pembaharuan berasaskan pengurusan telah menandatangani tema, antara KPI jabatan, KPI for its own sake, NKRA, pengurusan kewangan dan penilaian prestasi.

2. KAEDAH KAJIAN

Kajian yang menggunakan kaedah kualitatif ini berasaskan kajian kes tertumpu kepada pegawai tadbir diplomatik iaitu di kalangan ketua jabatan yang bertaraf JUSA, TURUS, dan KSN. Data diperolehi menerusi temubual intensif dengan 35 orang, dipilih secara purposive berdasarkan pengalaman, tempoh perkhidmatan dan kesediaan mereka. Mereka adalah aktor-aktor penting, paling hampir dengan menteri dan terlibat secara langsung dalam menggubal serta juga recipient kepada pelaksanaan pembaharuan. Sebahagian besar informan juga adalah pesara kerajaan dan ini membantu lagi meningkatkan kadar keterbukaan dan kejujuran maklumat yang diberikan. Suara dan pandangan informan ini telah ditaip secara verbatim sementara teknik analisa data pula adalah berdasarkan tema, terbentuk berdasarkan luahan rasa mereka secara langsung.

⁶ Hanya dengan mengambil nasihat dari Mugford yang meminta latihan hanya ditumpu kepada pegawai-pegawai perbehendaraan, bagi menyesuaikan program belanjawan itu disesuaikan dengan konteks di Malaysia, Perhendaraan terpaksa tergesa-gesa memperkenalkan elemen dalam sistem baru, tanpa dilaku penyesuaian, latihan sebelum, dan arahan yang mencukupi.

3. HASIL PENEMUAN DAN PERBINCANGAN

Sebagai pemula bicara, apabila informan ditanya mengenai sistem pengukuran, beberapa informan melihat sistem pengukuran ini membantu pentadbir dalam beberapa aspek pengurusan. Informan pertama yang pernah menjadi KSU pada tahun 1960an dan 1970an yang mana ketika beliau berkhidmat belum lagi diperkenalkan dengan sistem berasaskan output ini melihat pengenalan sistem ini sebagai satu langkah yang bijak. Seorang lagi informan melihat membantu informan mengemblem usaha-usaha bagi mencapai sasaran dana hala tuju kementerian yang dibawa. KPI selalunya akan mencerminkan kandungan kerja sebenar, membezakan keutamaan dan bukan keutamaan. Seorang informan cuba menganalogi sistem KPI seperti juga ajaran Islam, iaitu membezakan amalan rukun, wajib dan sunat. Pencapaian tersebut kemudiannya disusuli dengan ganjaran dan hukuman sepertimana syurga dan neraka bersama tingkatnya setimpal dengan prestasi yang dilakukan.

3.1 KPI Jabatan dan Pempolitikan

Bagaimanapun, beberapa informan lain melihat pelaksanaan pengukuran prestasi adalah sebaliknya. Pertama sekali mengenai KPI ketua jabatan. Menurut seorang informan, sistem KPI bukannya semakan terhadap apa yang akan dibuat tetapi semakan terhadap apa yang telah dibuat. Pada hemat pengkaji, jika kaedah ini digunapakai, maka sudah tentu penjimatan menjadi pilihan. Namun berbeza daripada sektor swasta, penjimatan dalam sektor awam tidak semestinya menyelesaikan banyak masalah tetapi mungkin juga mencipta banyak lagi masalah. Bagaimanapun pada hari ini KPI lebih kepada apa yang pegawai akan lakukan esok dan akan datang dan ini lebih mirip kepada gaya sektor swasta kerana tumpuannya adalah untuk memperoleh keuntungan.

Selain itu, seorang lagi informan memberi amaran bahawa sistem ini tidak boleh hanya ditadbir oleh nombor sahaja kerana ia boleh memperdayakan (*misleading*). Menurut seorang lagi informan, menetapkan dan membentuk sasaran selalunya dibuat secara satu hala iaitu oleh ketua jabatan sahaja walhal sepatutnya dilakukan melalui perbincangan dan mesyuarat. Dalam pada itu, kecenderungan untuk mengubahsuai indikator atau memilih indikator yang mudah dicapai dengan tujuan memberi pelaporan yang cantik kepada menteri juga berlaku. Menurut informan pelaporan ini berupa satu kecenderungan dan ia bergantung pada siapa yang menggubal dan menyelaras atau dari mana sumber dana itu diperoleh. Selain itu, informan juga sempat menasihati agar dapatan yang diperolehi dari KPI itu perlu diambil dan diterima secara positif untuk tujuan penambahbaikan atau jika tidak ia boleh menjadi punca kepada ketidakpuasan hati dan pertelingkahan.

Masih lagi mengenai KPI ketua jabatan, dan kali ini segelintir informan mengingatkan pegawai atasan berhati-hati melaksanakan sistem pengukuran tersebut. Seorang informan berhujah mengenai sistem pengukuran dalam kerajaan adalah sesuatu yang cukup sukar dan mencabar kerana bidang kerja dan kumpulan sasaran yang cukup kompleks dan luas. Satu lagi perkara mengenai kelemahan sistem pengukuran ini adalah tidak semua bidang perkara boleh diukur, namun tidak bermakna yang tidak boleh diukur itu tidak bermakna. Informan membangkitkan juga mengenai sistem KPI ini yang sebenarnya mendorong pegawai kerajaan bersifat lebih selektif dalam erti kata mengambil kesempatan dengan menumpu hanya kepada aspek yang boleh diukur dan mengesamping bidang kerja yang lain yang sukar diukur walhal ia penting bagi organisasi. Contoh petikan adalah seperti berikut:

I-35 “*Pensyarah yang menumpukan kepada penyelidikan, sebabnya ia adalah sebahagian dari KPI, pengajaran tidak berapa dititikberatkan.*”

Menurut seorang informan, sistem KPI itu sendiri mendorong seseorang untuk mempamerkan kehebatan diri. Ini kerana pencapaian adalah berdasarkan sesuai yang *tangible*. KPI juga mencipta manusia oportunist kerana ia mendorong seseorang untuk menumpu hanya kepada suatu yang boleh diukur dan dilihat dan mengabaikan tugas lain walaupun jelas satu yang penting. Contohnya ahli akademik yang berebut mendapatkan geran tetapi dalam masa yang sama mengabaikan tanggungjawabnya mengajar di dewan kuliah.

I-35 “*Apa peranan utama pensyarah? hari ini ada profesor sebuk geran je..jadi apa kesannya, kelas pun dia tuang.. teaching is not a KPI..padahal teaching change men. Sistem make people selfish. Semua berlaku sebab KPI tadilah..*”

Kedua pula mengenai objektiviti dan kesungguhan pelaksanaan sistem KPI sebenarnya banyak dipengaruhi oleh siapa yang memperkenalkan dan menyelarasnya. Dengan kata lain faktor manusia mempengaruhi objektiviti dan ketepatan indikator yang dipilih.

I-30 “*Diapun (KSU) tak tahu KPI dia..and then, pada masa yang sama siapa yang draft KPI tu? itu masalah besar..Itulah masalah sekarang.*”

3.2 KPI for its Own Sake

Pempolitan melalui KPI iaitu apabila ianya dilaksanakan bukan untuk memenuhi tujuan yang sebenar, seperti mengubah budaya kerja tetapi *for its own sake*. Ini berlaku apabila KPI dilihat lebih kepada memenuhi keperluan tujuan dan bukannya cara. Contoh pertama, kebanyakan jabatan kerajaan kini mempunyai KPI masing-masing kerana tren semasa atau ikut-ikutan dan sikap dan budaya kerja masih kekal seperti biasa dan tidak berubah. Contoh kedua iaitu berlaku dalam sesetengah jabatan yang mana banyak borang dan prosedur yang perlu diisi tetapi produktiviti organisasi jabatan tidakpun berubah. Contoh ketiga, sikap jabatan yang menggalakkan kakitangan berusaha mencapai KPI, tetapi setelah berjaya dicapai tidak boleh diberi ganjaran seperti yang diuar-uarkan sebelum itu. Implikasinya, tiada perbezaan yang wujud di antara bagi ketua jabatan yang mencapai KPI dengan yang tidak mencapai KPI. Ia merosakkan tujuan asal KPI dibina iaitu mahu memupuk budaya kerja berprestasi tinggi.

I-35 “*KSU yang dapat capai dan tak dapat capai KPI, mana ada difference..depa kata ada difference, but it means nothing, patut KPI ends with the rewards asalnya. You dapat better KPI, so you dapat ni ni ni kan?Tak ada. KPI just for the KPI, for its own sake, nothing. Macam saya kata, tak pergi syurga tak pergi neraka..saya buat apa KPI, saya buat lah KPI, dia suruh buat saya buatlah..but nothing, you redah pun nothing, so just foranget for it la, buat lah apa dia nak, saya isi borang, dia nak borang ha buat but nothing..*”

3.3 KPI sebagai Alat Kepentingan

Selain itu KPI juga dikaitkan dengan pempolitan melalui *rebranding* atau *corporate flavor*. Ia kelihatan seperti pembaharuan namun hakikatnya bukan satu yang baru. KPI dan KRA misalannya kelihatan moden tetapi sebenarnya adalah mengenai perkara sama iaitu

tujuan, objektif, dan pelan. Berikut petikannya:

I-8 *“Namun penyediaan RMK10 sekarang ini, banyak pegawai kerajaan panik, kalut dengan hadirnya konsep KRA dan KPI. Mereka nampak kalut dalam memahami KRA dan KPI, tiada bezanya sebenarnya. KRA dan KPI sama saja dengan objektif, teras dan sasaran. apa sebenarnya yang berlaku dewasa ini hanyalah 'rebranding of approach' atau 'corporate flavoring of the approach'! Itu saja, dan keputusan akhirnya tetap sama.”*

Pempolitan melalui KPI dalam kalangan ketua jabatan juga boleh dilihat apabila KPI dijadikan alat bagi ketua jabatan untuk mengawal tingkah laku pegawai lain. Secara demokrasi iainya adalah prinsip yang wujud dalam garis akauntabiliti dalam kerajaan. Bagaimanapun, yang menjadi masalah apabila ia telah disempitkan untuk mencapai kepentingan diri. Dalam kes-kes sebegini, lazimnya jabatan berjaya mencapai KPI mereka hasil dari penat lelah kakitangannya sementara ketua jabatan beroleh ganjaran.. Pempolitan juga berlaku menerusi tindak- tanduk ketua jabatan yang memilih indikator yang mudah dicapai, mengeneipkan indikator utama kerana susah hendak dicapai. Apa yang penting laporan tersebut apabila dibentangkan ia mestilah kelihatan cantik dan seterusnya disukai oleh menteri. Contoh analogi ialah KSU Kementerian Pertanian yang menetapkan bilangan 8000 pokok sebulan sebagai KPInya jelas sekali tidak sesuai.

3.4 NKRA

Berdasarkan hasil temubual, NKRA juga adalah tema lain yang dibentuk di bawah pengurusan prestasi. Pertama dari segi rasional dan sebab ia ditubuhkan, telah menjadi tanda tanya sama ada ia benar-benar satu keperluan dalam pentadbiran atau niat lain yang terselindung. Perkara ini dibangkitkan sendiri dalam kalangan pentadbir yang merasakan kewujudannya sebagai satu yang tidak munasabah apatah lagi dipegang oleh satu badan khas yang mana entitinya juga tidak jelas dan dalam masa yang sama menyisihkan kepakaran dan guna tenaga penjawat awam yang sedia ada. Kedua tugas PEMANDU yang menyelaras keseluruhan pencapaian bermakna juga mengawal peruntukan keseluruhan kementerian dan secara tidak langsung mengeneipkan juga pelan pembangunan yang telah dirancang oleh kementerian-kementerian yang lain. Menurut penyelidik, program ini sebenarnya adalah kaedah yang sama yang diterapkan di bawah Obama melalui National Performance Review (NPR). NPR adalah bertujuan mahu lebih mengawal peruntukan kerajaan bagi menyanyingi parti lawannya, Republikan dan dengan kata lain bukannya untuk kepentingan rakyat AS. Ketiga, objektiviti pelaporan adalah diragui kerana penglibatan oleh ahli-ahli politik yang terdiri daripada mereka yang tewas dalam pilihan raya. Keempat, manipulasi data boleh berlaku malah sudah terbukti. Misalnya NKRA rasuah, yang menyaksikan output atau jumlah tangkapan yang meningkat yang mudah sebenarnya dilakukan hanya dengan meningkatkan input iaitu tangkapan.

3.5 Pengurusan Kewangan

Seorang informan mengaitkan perlaksanaan pengukuran pencapaian melalui pengurusan kewangan yang bersifat terpilih, tidak menyeluruh atau dalam beberapa kes terutamanya yang berprofil tinggi diketepikan begitu sahaja. Contohnya satu projek bekas Menteri Besar Kedah di Langkawi, yang mana telah diberikan peruntukan sebagai RM25 juta ringgit tetapi kesudahannya kerajaan pula yang menanggung terpaksa menanggung kerugiannya yang

berlipat kali ganda. Kedua, tindak-tanduk Perbendaharaan yang mempamer sikapnya yang kurang tekad politik menguatkuasakan SPD atau OBB sebaliknya memihak pula kepada sistem kewangan yang lama dilihat juga satu bentuk pempolitan. Secara tidak disedari ia seolah-olahnya membenarkan kepincangan terus berlaku tanpa mahu menghentikan. Ketiga, tindak-tanduk Perbendaharaan yang secara konsisten menyekat dan tidak mahu melonggarkan kawalannya ke atas agensi pelaksana yang lain jelas mempamerkan keinginan untuk mengekalkan status quo. Antara petikannya seperti berikut:

I-1 “Cadangan supaya kita decentralization dari segi empower, ownership, kita hanya guide..samada dia orang faham dia buat begitu atau tidak..i tak tau la...I cannot say much la..sebabnya dia tak begitu terang..dia hanya terang kepada konsepnya, ia menular atau tidak kepada..asasnya kepada bajet..bajet mesti dia pegang, kalau federal treasury pegang hah.. macam ceti.I panggil dia ceti. Haah ceti sudah datang. Sebab dia treasury, bila dia release bajet, lokek betul..yang ni tak boleh..yang ni tak boleh..pandai sangat korang, kau tau kau betul. Jadi, patutnya konsepnya people on the ground they know what they want, you just examine whether they are in line with the broad policy.”

3.6 Penilaian Prestasi

Berdasarkan hasil temubual, penilaian prestasi tahunan pencapaian juga dikatakan antara sasaran dalam model pengurusan yang membawa kepada pempolitan. Ia merujuk kepada tindak-tanduk penilai yang mengenepi faktor pencapaian dalam membuat penilaian. Bagi informan, sesuatu yang lazim bagi jabatan kerajaan di mana mereka mengiktiraf yang layak tetapi yang mengecewakan, mereka mengiktiraf juga yang tidak layak. Amalan pilih kasih ini suatu yang memberi kesan buruk kepada persekitaran kerja. Seorang lagi informan menyebut tentang faktor luaran sebagai satu tingkah laku pempolitan. Misalnya menggunakan emosi, peribadi dan perkauman dalam menilai kakitangan. Berikut adalah petikannya:

I-35 “awak tanya macam mana kat PTD, kalau universiti macamna..saya ingat sama saja. Ada profesor yang tak menulis dapat juga profesor kan..itu yang di Malaysia, bagus kini yang perform kat ikhtiraf, tapi yang tak perform pun kita ikhtiraf, dia bercampur.”

I-1 “ kita bukan macam American. Dia tak suka you tapi kerja bagus dia rate bagus. Malaysian Melayu ke Cina ke India ke. Dia hati dia emotion dia kuat. Dia tak suka you sekali you mahu tegurkan ditak semuanya tak best dah. Hah private sektor pun macam tu, anak aku kena. ... big boss will punish the senior management on the report on the junior..macamna? yang pertama, junior ni tak tau total policy. Dia tau am, detail tak tau.”

4. KESIMPULAN

Sesungguhnya perubahan dan pembaharuan yang dilaksanakan dalam sektor awam perlu dilihat, dikaji dan diteliti dan tidak boleh diambil mudah. Sikap mengambil mudah atau sekadar mengikut syarat atau format boleh mengundang kepada pempolitan bentuk negatif seperti yang dibincangkan di atas. Perlu jelas dibarat mengaplikasi pembaharuan ini tidak mendatangkan masalah seberat yang dihadapi dalam sektor awam di Malaysia. Pengkaji bukannya memandang barat itu hebat tetapi sesuatu yang perlu akui budaya dan cara bekerja dalam sektor kerajaan barat punya piawaian dan profesionalisme yang tinggi ditambah lagi

dengan saiz sektor awam yang kecil yang memungkinkan pelaksanaan stail pengurusan berasaskan pengukuran atau output dalam sebuah negara bertunjangkan kapitalis tentunya kurang berisiko berbanding dengan Malaysia yang masih sarat bergelumang dengan masalah-masalah asas seperti politik yang tidak matang, penjawat awam yang masuh kabur tentang urusan rasmi dan peribadi, perkauman dan sebagainya. Lantaran ini jugalah yang membezakan sains pentadbiran di barat dan di Asia- teknik perlu disesuaikan dalam konteks budaya, sosial dan politik lokal. Jika tidak sisi pempolitan yang buruk seperti di atas pasti berlaku.

5. RUJUKAN

- Ahmad F., & Kartini A. T. (2020). *Pengurusan awam baru dan pempolitan dalam sektor awam* Malaysia. Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Hughes, O. E. (2003). *Public management in developing countries*. Hughes, O. E. (pnyt.) *Public management and administration an introduction* (Edisi ke-3). New York: Palgrave Macmillan.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). *The politicisation of the civil service in comparative perspective the quest for control*. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Rouban, L. (2003). The politicisation of civil service. Dlm. Peters, B.G & Pierre, J. (pnyt.) *Handbook of public administration*. Los Angeles: SAGE Publications Ltd.
- Shamsul M. Haque. (1998). The paradox of bureaucratic accountability in developing countries under a promarket State. *International Political Science Review*, 199(4), 357-372.