

## REFORMASI PENTADBIRAN DARI PERSPEKTIF KETUA SETIAUSAHA KEMENTERIAN: SATU PENELITIAN

Ahmad Faiz Yaakob<sup>1\*</sup> & Mohd Zulhilmi Mohd Yunus<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Fakulti Sains Pentadbiran dan Pengajian Polisi, Universiti Teknologi MARA (UiTM),  
Malaysia

\*E-mail: [ahmad405@uitm.edu.my](mailto:ahmad405@uitm.edu.my)

### 1. PENGENALAN

Kajian ini menjurus kepada perkara paling asas dalam reformasi pentadbiran iaitu makna reformasi pentadbiran itu sendiri. Berdasarkan litratur mengenai reformasi pentadbiran awam di Malaysia, pandangnya terhadapnya bermacam-macam, ada yang melihatnya dalam sisinya yang hanya bersifat procedural, ada juga disisi yang fundamental. Selain itu dengan suasana politik kini sering bertukar lanskapnya, seringkali juga reformasi institusi disebut, namun untuk reformasi pentadbiran, ia jarang atau tidak langsung disebut. Padahal pentadbir jugalah yang menggerakkan institusi penting negara seperti parlimen, SPR, SPRM, agensi pusat dan operational. Tidak sepatutnya ia dikesampingkan, mereka tiang belakang kepada kerajaan, jatuh bangunnya kerajaan semuanya adalah kerana mereka<sup>1</sup>. Menarik apabila ia dibandingkan di barat kerana kedudukan pentadbir diletak saksama dengan ahli politik, kedua-duanya aktor politik. Kefahaman ini selari dengan teori pentadbiran awam baru (new public administration) atau secara khusus pengurusan awam (public management) yang menekankan dan mengiktiraf peranan politik atau karektor (politik) pentadbir dalam dasar awam (Pollitt & Bouckaert 2011, Rouban: 2010, Peters & Pierre 2004), menolak langsung peranan pentadbir sebagai alat atau tool kepada pemerintah seperti yang ditekankan di bawah pentadbiran awam tradisional yang melihat politik dan pentadbiran sebagai terpisah. Sementara itu, kesan daripada itu reformasi pentadbiran yang berlangsung yang mengalami perubahan yang lebih dari masa ke sama yang berlaku kekal dan berterusan tidak lain berpuncak oleh peranan pentadbir (functional role).

Menarik tentang kajian ini ialah data yang diperolehi adalah individu yang sekian lama berada dalam lapangan kerja, iaitu di kalangan pemimpin pentadbir yang sedang dan pernah berkhidmat sebagai ketua jabatan di kementerian atau agensi pusat. Apakah yang mereka faham tentang reformasi pentadbiran. Adakah pandangan mereka seiring dengan tujuan dan harapan yang diuar-uarkan? Pandangan tersebut penting kerana disitu tergambarinya apa mereka faham tentang peranan mereka yang seterusnya dimanifestasikan dalam pentadbiran dan program kerajaan pada hari ini.

### 2. KAEADAH KAJIAN

Kajian ini menggunakan kaedah kualitatif yang berasaskan kaedah kajian kes tertumpu kepada kumpulan pegawai atasan kerajaan. Data diperolehi menerusi temubual intensif dengan 35 orang secara temubual separa struktur. Informan dipilih secara *purposive* berdasarkan

<sup>1</sup> Kajian sebenarnya menggesa kepada mengiktiraf dan mengembali peranan pentadbir di kedudukan yang sepatutnya, iaitu kedudukan yang saksama dengan ahli politik. Isu pentadbir merampas kuasa ahli politik dan kerisauan terhadap sifat negara Malaysia yang akan menjadi *bureaucratic state'* sepatutnya tidak timbul langsung di kala lanskap politik ketika ini yang semakin lesu dan sukar untuk berubah, berpuncak kerana sempadan kuasa politik yang secara perlahan-lahan menceroboh masuk ke sempadan pentadbiran tanpa kawalan dan sekatan.

pengalaman, tempoh perkhidmatan dan kesediaan secara sukarela. Mereka adalah di kalangan pegawai pentadbir yang paling hampir dengan menteri (KSN, KSU, KP) selain aktor penting yang terlibat secara langsung dalam menggubal dan melaksanakan pembaharuan dalam sektor awam. Latar belakang informan pula adalah terdiri dalam kalangan pegawai atasan secara umum dan ketua jabatan secara khusus. Tambahan lagi, sebahagian besar informan yang terdiri daripada pesara kerajaan membantu lagi meningkatkan kadar keterbukaan dan kejujuran maklumat yang diberikan, juga sudah tidak terikat syarat dan terma peraturan perkhidmatan seperti Akta Rahsia Rasmi (OSA) dan sebagainya. Suara dan pandangan informan ini telah dinyatakan secara kata demi kata (*verbatim*) dan teknik analisa data pula adalah berdasarkan tema, terbentuk berdasarkan luahan rasa mereka secara langsung.

### 3. HASIL PENEMUAN DAN PERBINCANGAN

#### 3.1 Apakah itu Reformasi Pentadbiran?

Sebagai pemula bicara, soalan pertama yang diajukan menjurus kepada terma reformasi pentadbiran awam itu sendiri. Berdasarkan penemuan, dari segi pengistilahan, terma ‘reformasi’ tersebut dilihat kurang sesuai kerana ia mirip seperti reformasi politik. Istilah yang lebih sesuai adalah improvement atau penambahbaikan atau modernisasi.

*I-27 “We don’t call it reform lah..Change, anyway la, macam reformasi tu...reform tu penambahbaikan. Satu masa lalu orang tak gemar menguna perkataan reformasi. kerana mungkin nama perkataan tu, dikaitkan dengan politik dari segi political reform dan kita gunakan nama improvement..tapi dia punya makna dan dia punya hakikat tak lari lah...macam mana kita nak bawa perubahan kepada pentadbiran awam..supaya dapat ditingkatkan dari satu tingkat ke satu tingkat yang lebih tinggi. Jadi kalau essencenya pun tak berubah, susahlah la kerajaan.”*

Sementara itu, seorang lagi bekas pegawai atasan<sup>2</sup> pula melihat istilah reformasi adalah besar yang meliputi perubahan ke atas perlumbagaan dan peranan SPA. Contohnya reformasi yang menjadikan sektor awam lebih terbuka. Terbuka disini merujuk kepada jawatan pegawai atasan yang dibuka, tidak lagi membatasi kalangan PTD sahaja.

Informan yang sama juga melihat istilah reformasi adalah besar yang meliputi perubahan ke atas perlumbagaan dan peranan SPA. Contohnya reformasi yang menjadikan sektor awam lebih terbuka. Terbuka disini merujuk kepada jawatan pegawai atasan yang dibuka, tidak lagi membatasi kalangan PTD sahaja.

*I-8 “Kalau pun kita panggil transformation, reformasi, modernization. Modernization maknanya kita nak memodenkan dengan cara alternatif, peralatan yang lebih moden. Dan kita tengok juga system how membangunkan suasana di tempat kerja.”*

Perbezaan makna kepada istilah itu sebenarnya signifikan. Ini kerana ia memberi makna terhadap peranan yang dimainkan oleh pentadbir. Jika pentadbir menggambarkan ianya terma yang sinonim dengan penambahbaikan, maka begitu jugalah yang akan terserlah perjalanan dan impak inisiatif pembaharuan yang dibawa. Bagaimanapun, pada hemat pengkaji, reformasi sudah tentunya adalah perubahan yang bukanlah kecil-kecilan atau sempit tetapi

<sup>2</sup> Tan Sri Elyas Omar. Bekas Pesuruhjaya Sukan Malaysia. Juga merupakan bekas Datuk Bandar Kuala Lumpur (1983-1992). Pengkaji menyifatkan seorang tokoh pemikir pentadbir.

yang bersifat substantif dan political yang mana sepatutnya dapat mengubah sikap dan budaya pentadbir itu sendiri dan seterusnya mempengaruhi Berikut petikan-petikannya:

Beberapa informan yang lain menceritakan pula tentang latar kepada reformasi pengurusan awam di Malaysia. Menurut seorang informan, reformasi pentadbiran merujuk kepada usaha menubuhkan badan-badan berkanun. Tujuan sebalik penubuhan itu adalah untuk memastikan perkhidmatan lebih cekap dan cepat selain menjana pendapatan melalui sektor awam.

*I-3 “Banyak lagi jabatan yang di peringkat persekutuan, negeri, badan berkanun, lembaga. Ingat tak? Tu pun reform, pasal pa? nak bagi kerja lebih cepat.”*

Seorang lagi mengaitkan perkembangan yang berlaku itu sebagai era yang berteraskan politik-perniagaan dan bukan lagi era politik-pentadbiran. Idea tersebut cuba menyamai keadaan dan ciri-ciri sektor awam di barat yang mana nilai-nilai cuba beralih kepada orientasi mirip perniagaan.

*I-10 “The development era now was called political era, political-business era and no more political-administrative system but political-business. Why many of the civil servants. I started so I felt a lot of them was sent, a thousand to America, UK, Canada to do business administration, economy, computer. I was also involved in the attending all those..sending the civil service to study business administration. I sent them for the MBA.”*

Sementara itu, PAB juga merujuk kepada pengurusan mikro iaitu bentuk pengurusan yang menjurus kepada pengurusan dalam jabatan dan bukannya di luar jabatan. Informan yang sama juga mengesahkan reformasi pengurusan ini yang dimaksudkan itu sudah bermula sejak Tun Abdul Razak lagi iaitu melalui operasi bilik gerakan yang menekankan kepada aspek pengurusan dan penyelarasaran kerja sambil dipandu oleh tujuan dan objektif program.

*I-15 “What you mean actually not new, I started masa Tun Razak lagi. What we call buku merah, operation room..all these about micro manement. One time that time dah ada apa indikator that basic ok masa Tun Abdul Razak we have agenda DEB and we follow that objective. So kerja-kerja kita jelas menuju kepada objektif yang telah ditetapkan.”*

Seorang lagi informan menjelaskan reformasi pentadbiran awam di Malaysia tidak dapat lari dari laporan Esman-Montgomery. Ianya adalah turning point kepada reformasi pentadbiran di Malaysia. Berikut adalah petikannya:

*I-3 “Itu peringkat mula. Tahun 65 - 66. Itu usaha pertama, dokumen pertama Esman-Montgomery yang turut melahirkan INTAN, ICU apa lagi masa tu. MAMPU semua kan. Itu yang pertamalah. Banyak badan ditubuhkan, badan berkanun diwujudkan. Tu sebahagian dari reform perkhidmatan awam tu.”*

### 3.2 Reformasi Pengurusan Awam

Masih dalam soalan yang sama, beberapa informan telah menjelaskan tentang reformasi pengurusan secara konseptual. Penyelidik agak teruja apabila salah seorang informan iaitu bekas Pengarah MAMPU<sup>3</sup> menyebut beberapa istilah akademik. Antaranya ‘reinventing government’ dan ‘steering not rowing’<sup>4</sup>, iaitu konsep yang dilaung-laungkan sekitar penghujung tahun 1980an di Malaysia ketika era Tun Ahmad Sarji. Konsep tersebut menekankan kepada desentralisasi kuasa iaitu yang merujuk kepada bagaimana kuasa perlu diturunkan dari pihak politik atasan kepada pengurusan pertengahan dan bawah atau political decentralization. Beliau juga menyebut tentang bureaucratic decentralization atau ‘let the people on the ground responsible’ bermakna apabila kuasa sampai kepada pentadbir, mereka akan merasa pemilikan atau ownership dan berikutnya itu akan timbul rasa bertanggungjawab. Berikut petikan-petikannya:

*I-1 “decentralization, during my time sebenarnya dah mula . JPA masa Ahmad Sarji lagi dah mula, .tapi kita tak mula secara drastik..we are talking about reinventing masa Ahmad Sarji, apal tu” steering not rowing”..kita talk about ownership, let the people on the ground own dia punya responsibility. You feel ownership, kalau dia pegawai kanan biar dia take ownership, handle the ownership, kita buat macamtu mula during those days. Sampai 1990 in the middle lepas tu, I tak tau lah.”*

### 3.3 Tokoh-Tokoh Pentadbir dan MAMPU

Mengenai latar belakang mengenai reformasi pengurusan, ada yang menjelaskannya dari segi tahun ianya dilaksanakan, nama-nama atau tokoh-tokoh penting yang dikaitkan dengan reformasi. Rata-rata informan merujuk pada penghujung tahun 1980an dan awal 1990an sebagai fasa perlaksanaan PAB di Malaysia. Nama-nama seperti tokoh seperti Tun Dr Mahathir, Tun Ahmad Sarji sangat tidak asing lagi dalam reformasi pengurusan di Malaysia.

Tokoh pentadbir lain yang disebut adalah (Allahyarham) Dato’ Dr Abdullah Rahman atau dikenali juga Dato’ Dollah iaitu bekas Ketua Pengarah MAMPU. Beliau seorang pegawai kanan yang idealis, bekerja pantas dan tegas dengan anak buah yang lembab dan perlahan ketika menjalankan tugas. Dianggap juga sebagai ‘orang kuat’ di belakang usaha reformasi pentadbiran, beliau juga pernah disenarai antara calon KSN sebaris Tun Ahmad Sarji. Individu lain yang turut disebut adalah Tan Sri Abdullah Sanusi dan Dr Mohd Nor Ghani. Dr Mohd Ghani disifatkan seorang yang bijak dan antara individu yang bertanggungjawab memperkenalkan sistem penarafan prestasi di MAMPU.

*I-6 “Quality dia, you talk about TQM banyaklah lagilah..I tak ingat dah..berbelas-belas .he is the chief..sampaila dia tak tahan, kalau budak lembab dia akan jerit..sampai*

<sup>3</sup> Datuk Dr Abdullah Rahman, Pengarah MAMPU (Allahyarham). Beliau disebut antara ‘mastermind’ di belakang KSN- Tun Ahmad Sarji (Allahyarham)

<sup>4</sup> *Steering not rowing* adalah antara konsep yang diperkenalkan oleh Osborne. Ia menjurus kepada kepimpinan catalyst yang berfokus kepada pengarahan (kebijaksanaan dan regulasi) dan bukan kepada fungsi ‘mengayuh (pemberian layanan dan compliance) . Peranan pemerintah lebih kepada fasilitator daripada melakukan semua kerja secara operasional. Metod-metod yang boleh digunakan seperti penswastaan, konsesi, kontrak, insentif pajak dsbnya. Pemerintah juga memfokus kepada pemberian arahan, sedangkan penghasilan layanan diserahkan kepada pihak ketiga atau sektor swasta.

*macamtu. Dia nak cepat, dia nak..diani idealist. 100% best baru dia submit pada KSN. Yang banyak zaman dia..ha sebelum dia Abdullah Sanusi<sup>5</sup> arwah.”*

*I-1 “Performance rating pada tahun dia dah ubah dah dulu 80an sampai ke hari ini I ingat kita sama tak da ubah apa sikit dalam content dia punya content tu MAMPU yang buat. Masa tu Dr Mohd Nor Ghani, dia yang buat tu..dia is a smart guy, seminggu dia buat dissertation you believe it? di US. Dia very smart la.”*

Dalam pada itu, reformasi pentadbiran di Malaysia juga tidak akan lengkap tanpa menyebut peranan MAMPU. MAMPU adalah antara lain mengkhusus dalam bidang kerajaan elektronik.

### **3.4 Tujuan Reformasi Pentadbiran**

Beberapa informan yang lain menjelaskan tujuan reformasi pengurusan awam diperkenalkan. Pertama ia bertujuan untuk menjadikan penjawat awam bekerja lebih cepat, lebih berkesan. Ianya dianggap sebagai satu keperluan yang mendesak memandangkan bilangan orang awam yang semakin meningkat dalam masa yang sama mutu perkhidmatan juga mesti diurus secara lebih baik dan berkesan.

Selain itu, interaksi kerajaan dengan pelbagai sektor, institusi, dunia luar juga akan turut meningkat yang sesungguhnya menuntut juga kepada sistem penyampaian perkhidmatan yang baru. Seorang lagi informan menyatakan tujuan reformasi tersebut adalah untuk memodenkan pentadbiran. Ia penting bagi mempermudahkan undang-undang sedia ada iaitu menyingkir red tape serta peraturan-peraturan yang tidak penting.

*I-7 “Seingat saya this reformasi pentadbiran pada zaman Dr Mahathir..sebab apa, saya ingat penduduk di Malaysia pun dah bertambah ramai kalau masa merdeka dulu dulu berapa tah 7 juta now we are reaching 27 million and then along the way, they invent technology, banyak menggerakkan idea-idea untuk baiki lagi mutu perkhidmatan awam ni. Masa tu timbulnya electronic goverment dalam pelbagai aspek.”*

Dalam aspek kewangan pula, inovasinya menjurus bukan lagi kepada berapa banyak peruntukan yang ada tetapi bagaimana baiknya suatu peruntukan diurus dan dibelanjakan. Inovasi-inovasi baru adalah seperti petunjuk prestasi, penambahbaikan kualiti, TQM, KMK, piagam pelanggan, ISO 9000 serta pengkontrakan luar adalah antara yang diperkenalkan. Semua inisiatif diselia oleh teknologi menjadikan proses kerja dan membuat keputusan menjadi lebih cepat. Apapun sudut pandang yang diberikan mengenai reformasi pentadbiran, ia perlulah berbalik kepada kepentingan orang awam dan itulah kemuncak disebalik reformasi pentadbiran.

### **3.5 Reformasi Pentadbiran dan Pentadbir**

Justeru, beberapa langkah telah diambil oleh kerajaan untuk mencapai tujuan tersebut dan implikasi membawa kesan kepada pentadbir terutamanya pemimpin pentadbir dan hubungan mereka dengan ahli politik.

<sup>5</sup> Tan Sri Abdullah Sanusi Ahmad adalah bekas Naib Canselor Universiti Malaya dan Presiden Universiti Terbuka Malaysia (OUM).

Perkara ini disentuh oleh beberapa informan. Informan yang pertama misalnya menekankan kepada peranan pentadbir iaitu sebagai entrepreneur atau explorer of development. Menjana pendapatan negara adalah antara tugas penting yang perlu ada pada pemimpin pentadbir.

*I-5 “Bureaucrats kerjanya fasilitator, entrepreneur the explorer of pembangunan. This cabang you kena faham. Kalau you spend much kat sini, you did not spend much kat sana. You are just pleasing the people. Yes in the short run, but we want to build the government. You kena faham dia punye. Birokrat you spend banyak kat kerajaan betul la kan, you cuma nak meningkatkan efficiency, profit you atau the fund yang ada itu untuk investment, you tak buat duit semua di sana you? Put the country forward..”*

Seorang lagi informan menjelaskan sikap dan pandangan pentadbir terhadap sektor swasta yang perlu mesra dan pragmatik. Sikap hati-hati dan mencurigai terhadap sektor swasta sepetimana yang wujud pada tahun 1960an perlu dikikis.

*I-18 “There is a turning point, Mahathir punya dialogue private partnership. Tu dia kata itu dia cooperation public and private, Malaysia Incorporated, is like the Japan Inc, Korea Inc. private sector it is big change, dulu kita macam suspicious for private sector. So Malaysia Inc it was in line to, if you look up Malaysia inc the initiatives was then in order to promote corporation.”*

Sementara itu, seorang lagi informan menekankan kepada peranan pentadbir pada awal 1980an perlu lebih kehadapan. Sejak 1980an, pentadbir adalah sebagai pemudahcara kepada sektor swasta. Jika sebelum ini hubungan pentadbir terhadap sektor swasta agak berhati-hati dan mencurigai, namun pandangan dengan sektor swasta kini perlu mesra dan pragmatik.

Sesungguhnya, perubahan peranan ini sememangnya sesuatu yang sukar apatah lagi pentadbir sendiri masih belum bersedia mengurus dan mentadbir negara. Untuk pentadbir yang cekap di mata pemerintah namun kapasiti yang ada masih terbatas akan hanya menyebabkan satu-satu program itu mungkin secara zahirnya berjaya namun hakikatnya adalah gagal. Berikut adalah petikannya:

*I-4 “ Once dia datang, dia kata dia yang mula bincang the role of public administration..then saya tanya, apa benda ni Malaysia Incorporated, maknanya sektor swasta was the engine of growth, I kata we have to change, need to transform bukan biasa-biasa tu, it has to transform the management system, I think dia tak faham. I tak sangka benda tu berlaku begitu.”*

#### 4. KESIMPULAN

Kedudukan dan kepentingan pentadbir dan reformasi pentadbiran tidak boleh disisihkan dalam agenda pembangunan dan pertumbuhan ekonomi negara. Reformasi pentadbiran menuntut pentadbir faham akan peranan yang merentasikan perubahan masa dan zaman, yang seterusnya dipraktis dan ditambahbaik. Institusi kerajaan di era 1960an dan 1970an dikatakan perkasa walauapun ketika itu sifat dan ciri-ciri teknologi ketika itu yang jauh kebelakang berbanding masa kini. Bermakna pentadbir ketika itu punya kapasiti yang mencukupi, dan bersesuaian ketika itu dan persoalan pada hari ini- adakah pentadbir kita juga punya

pengetahuan, kemahiran dan political will yang sesuai dengan zaman ketika ini. Sesuatu yang amat menarik untuk dikaji.

## 5. RUJUKAN

- Ahmad F., & Kartini, A. T. (2020). *Pengurusan awam baru dan pempolitikan dalam sektor awam Malaysia*. Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Common, R. (2001). *Public management and policy transfer in Southeast Asia*. Aldershot: Ashgate
- Hughes, O. E. (2003). Public management in developing countries. Dalam Hughes, O. E. (pnyt.). *Public management and administration an introduction*. Edisi ke-3. hlm. 218-238. New York: Palgrave Macmillan.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New Delhi: Prentice-Hall of India Private Limited.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). Conclusion: Political control in a managerialist world. Dlm. Peters, B. G. (pnyt.). *Politicization of the civil service in comparative perspective the quest for control*. hlm. 283-290. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis* (Edisi ke-2.). Oxford: Oxford University Press.
- Rouban, L. (2003). Politicization of civil service. Dlm. Peters, B.G & Pierre, J. (pnyt.) *Handbook of public administration*. Los Angeles: SAGE Publications Ltd.