

## Etika Kerja dalam Kalangan Penjawat Awam Malaysia: Perbincangan Makro dan Mikro ke atas Pembuatan Keputusan Etika

Mohd Koharuddin Mohd Balwi<sup>a\*</sup>, Rosman Md Yusoff<sup>a</sup>, Mohd Azhar Abd. Hamid<sup>a</sup>, Muhammad Fauzi Othman<sup>a</sup>, Nasir Markom<sup>a</sup>

<sup>a</sup>Jabatan Pembangunan Sumber Manusia, Fakulti Pengurusan dan Pembangunan Sumber Manusia, Universiti Teknologi Malaysia, 81310 UTM Johor Bahru, Johor, Malaysia

\*Corresponding author: koharuddinbalwi@yahoo.com

### Article history

Received: 21 Oktober 2010  
Received in revised form: 30  
September 2011  
Accepted: 12 March 2012

### Abstract

This article discusses various issues of work ethics among public servants in Malaysia. Among the discussion in this article is a macro approach on the development efforts in developing the work ethics in this country since the 1980s to this day. It will also examine the micro view of the work ethics practice among civil servants in the principles of neutrality and public interests, which are the two core principles of public servants. Therefore this article will critically examines the efforts of public service reforms, better known as the New Trends in Public Management or New Public Management (NPM) implemented since the 1980s.

*Keywords:* Work ethics; public servant; neutrality; public interests; New Public Management (NPM)

### Abstrak

Artikel ini membincangkan pelbagai isu yang menjadi perhatian masyarakat berkaitan etika kerja di kalangan penjawat awam di Malaysia. Antara perbincangan dalam artikel ini ialah meneliti secara makro perkembangan usaha pembangunan etika kerja di negara ini sejak tahun 1980an hingga ke hari ini, di samping meneliti secara mikro cabaran-cabaran ke atas pengamalan etika kerja di kalangan penjawat awam dalam mempraktikkan prinsip neutraliti dan menjaga kepentingan awam yang menjadi prinsip teras sebagai penjawat awam. Sehubungan itu artikel ini juga secara umumnya meneliti secara kritis usaha-usaha pembaharuan perkhidmatan awam yang lebih dikenali sebagai Pengurusan Awam Aliran Baru atau New Public Management (NPM) yang dilaksanakan sejak tahun-tahun 1980an lagi.

*Kata kunci:* Etika kerja; penjawat awam; neutraliti; kepentingan awam; Pengurusan Awam Aliran Baru

© 2012 Penerbit UTM Press. All rights reserved.

### 1.0 PENDAHULUAN

Artikel ini akan membincangkan isu etika kerja penjawat awam di negara ini secara makro dan mikro. Pendekatan secara makro melihat perkembangan etika kerja perkhidmatan awam secara umum terutama melihat perkembangan beberapa pembaharuan yang telah dan sedang dilaksanakan serta kritikan-kritikan ke atas pencapaiannya terutama kepada pengukuhan etika kerja di sektor awam negara ini. Sebaliknya pendekatan secara mikro melihat peranan penjawat awam terutama yang berkhidmat di dalam pelbagai jabatan sama ada yang berkhidmat dalam kerajaan persekutuan, negeri atau Pihak Berkuasa Tempatan (PBT) dalam mempraktikkan pembuatan keputusan etika. Pembuatan keputusan ini dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti faktor individu, faktor organisasi dan jangkaan masyarakat yang menyebabkan berlakunya dilema etika semasa penjawat awam ini berusaha menjalankan tugas supaya selari dengan etika kerja yang telah ditetapkan dalam

organisasi melalui pelbagai garis panduan, peraturan-peraturan, undang-undang, pekeliling dan kod etika.

Keperihatinan masyarakat ke atas etika kerja penjawat awam begitu tinggi sekali dinegara ini. Keadaan ini dapat dilihat apabila tuntutan dan kritikan masyarakat yang semakin meningkat ke atas sektor awam terutamanya tuntutan peningkatan etika kerja seperti ketelusan, akauntabiliti dan kecekapan sektor awam. Semua ini serba sedikit mempengaruhi kesedaran dan penghayatan etika kerja penjawat awam itu sendiri.

### 2.0 ANALISIS ETIKA KERJA PENJAWAT AWAM SECARA MAKRO

Usaha kerajaan untuk meningkatkan kualiti kecekapan perkhidmatan awam dan etika kerja telah mengalami perubahan besar mulai tahun 1980an apabila kerajaan melaksanakan

pembaharuan perkhidmatan awam yang lebih dikenali sebagai Pengurusan Awam Aliran Baru atau New Public Management (NPM) (Siddique, 2006) dengan tujuan utama untuk mengukuhkan profesionalisme, kecekapan dan etika kerja yang tinggi di kalangan penjawat awam. Mengikut Ahmad Atory (1998) pembaharuan ini dikenali juga dengan nama pembaharuan pentadbiran yang merupakan satu usaha bersepadu untuk membawa perubahan dalam pentadbiran awam demi meningkatkan keupayaan pentadbiran bagi mencapai matlamat pembangunan nasional yang melibatkan dua usaha pembaikan iaitu pembaikan organisasi dari segi struktur dan prosedur serta pembaikan tingkah laku pegawai awam.

Pembaharuan ini juga dikenali sebagai pembaharuan kepada pentadbiran dan ke atas faktor manusia dalam pentadbiran awam (Triantafillou, 2002). Penjawat awam digalakkan bukan hanya memiliki integriti dan menjalankan tugas dengan setia tetapi juga seorang yang proaktif, inovatif dan memikul tanggungjawab untuk memberikan perkhidmatan yang memenuhi kehendak masyarakat umum. Mereka mestilah memiliki profesionalisme dalam keperibadian meliputi semua perlakuan dan tingkah laku sama ada dalaman atau luaran sebagai satu cara menunjukkan tanggungjawab sosial. Mereka tidak sahaja diharap bertindak balas ke atas keperluan-keperluan dan masalah-masalah awam seperti perpaduan negara, kehidupan manusia, pemeliharaan alam sekitar dan sebagainya tetapi juga berperanan untuk mengenal pasti dalam mencari permasalahan dan mampu menyediakan penyelesaian serta pertolongan atau perkhidmatan kepada masyarakat awam. Kegagalan melakukannya dianggap sebagai tanda-tanda kegagalan menjalankan tugas secara profesional (Triantafillou, 2002). Dengan kata lain usaha pembaharuan ini merupakan usaha ke arah perubahan tingkah laku dan sikap penjawat awam (Ahmad Atory, 1998).

Lantaran itu sejak tahun 1980an usaha yang berterusan telah diambil bagi menanamkan nilai-nilai positif dan etika kerja di kalangan penjawat awam (Ahmad Atory, 1998). Melalui pelbagai program antaranya pengenalan sistem perakam waktu (1981), kepimpinan melalui teladan (1983), penggunaan tanda nama (1985), kempen kerajaan yang bersih, cekap dan amanah (1989), dan gerakan budaya kerja cemerlang (1989). Kerajaan telah menjalankan dasar penerapan nilai-nilai dan norma-norma Islam (1985) seperti nilai amanah, bertanggungjawab, jujur, dedikasi, sederhana, cekap, bersih, disiplin, kerjasama dan pemurah agar dijadikan pegangan utama pegawai kerajaan. Seterusnya usaha pengukuhan nilai dan etika itu diteruskan dengan pengenalan 'Tongkok Dua Belas' yang juga mengandungi senarai nilai-nilai asas yang penting untuk diamalkan oleh semua pegawai kerajaan. Usaha transformasi perkhidmatan awam yang dilakukan di atas sebenarnya berdasarkan pengukuhan nilai-nilai identiti asas dalam kalangan setiap individu penjawat awam di negara ini (Triantafillou, 2002).

Usaha pengukuhan etika kerja ini terus dikembangkan menerusi peningkatan kualiti perkhidmatan dengan pengenalan budaya kerja yang menekankan kecekapan, kualiti, produktiviti dan responsif terhadap pelanggan. Lantaran itu kerajaan telah memperkenalkan Kumpulan Kawalan Kualiti (QCC), Unit Jaminan Kualiti, Pengurusan Kualiti Keseluruhan, Perancangan Strategik dan Piagam Pelanggan pada tahun 1993. Kerajaan juga telah memperkenalkan e-government yang mempunyai matlamat utama untuk memperkukuhkan kualiti dan prestasi perkhidmatan awam menerusi penggunaan teknologi maklumat dan multimedia menerusi pembangunan Multimedia Super Corridor (MSC) pada 1996.

Usaha pengukuhan ini diteruskan melalui pelancaran program Islam Hadhari yang antara lain bertujuan meningkatkan modal insan di negara ini termasuklah pengukuhan budaya dan etika di kalangan kakitangan awam, swasta dan masyarakat secara keseluruhannya. Sehubungan dengan itu Pelan Integriti Nasional telah dilancarkan pada tahun 2004 bagi meningkatkan integriti dan kualiti perkhidmatan awam. Institut Integriti Negara ditubuhkan bagi menyelia semua usaha pengukuhan etika dan integriti di negara ini (Pelan Integriti Nasional, 2004).

Apabila kita melihat perkembangan usaha pengukuhan budaya organisasi dan etika kerja di negara ini sebagaimana dibincangkan di atas, jelas sekali usaha telah dijalankan bagi mempertingkatkan perkhidmatan awam negara ini melalui usaha perubahan pemikiran atau anjakan paradigma dan tingkah laku atau budaya kerja. Sehubungan dengan itu tentu sekali kita mengharapkan hasil yang setimpal dengan usaha yang telah dicurahkan.

Bagaimanapun, jika ditinjau dari segi persepsi masyarakat umum dan antarabangsa terhadap tahap kecekapan dan integriti di kalangan pegawai kerajaan adalah sebaliknya. Kebimbangan masyarakat dimanifestasikan menerusi peningkatan aduan-aduan yang diterima oleh agensi atau jabatan kerajaan. Dilihat dari segi bentuk aduan yang diterima mendedahkan perkhidmatan yang lambat, tindakan atau keputusan yang tidak adil oleh sebahagian pentadbir kerajaan, penyalahgunaan kuasa, perlakuan tidak beretika pegawai-pegawai dan kegagalan menguatkuasakan peraturan, di antara aduan yang biasa diterima oleh Biro Pengaduan Awam (PCB, 2003). Laporan ini tidak jauh berbeza dengan Laporan Biro Pengaduan Awam tahun 2004 yang menunjukkan aduan yang paling banyak diterima oleh biro tersebut ialah mengenai pegawai yang lembab dan tidak cekap. Masalah prestasi dan etika kerja yang dialami oleh pelbagai jabatan dan agensi kerajaan ini merupakan satu sindrom yang dikenali sebagai sindrom SILAP iaitu sindrom individu lemah prestasi (A. Bakar Sarpan, 2006).

Di samping itu amalan rasuah dalam pentadbiran kerajaan seringkali menjadi kayu ukur sejauhmana kejayaan pelaksanaan ketelusan dan akauntabiliti di kalangan penjawat awam negara ini. Dapatan dari satu kajian yang dijalankan oleh Badan Pencegah Rasuah (BPR) memperakukan bahawa rasuah dalam agensi kerajaan adalah tinggi dengan 31.6 peratus daripada responden melaporkan wujudnya amalan rasuah di tempat kerja mereka (BPR, 2003).

Keadaan ini juga menyebabkan kedudukan Malaysia dalam *Transparency International Corruption Perceptions Index* (CPI) dalam kedudukan 37 dengan score 5.2 pada tahun 2003. Keadaan ini tidak jauh berbeza dengan apa yang telah dicapai pada tahun 1995 dan 1996 masing-masing sekitar 5.28 dan 5.32. Kedudukan negara ini semakin merosot kepada kedudukan 39, bagi negara yang paling banyak rasuah di dunia pada tahun 2005. Kejatuhan kedudukan ini berterusan dan bertambah buruk kepada kedudukan 44 pada tahun 2006 dari 163 negara. Pada tahun 2006 score negara ini ialah 5.0 kejatuhan dari 5.1 tahun sebelumnya. Purata score negara ini dari tahun 1995 hingga 2006 ialah sekitar 4.8 dan 5.28 sahaja.

Kedudukan negara ini pada kajian CPI menampakkan ciri-ciri penurunan yang konsisten sejak tahun 2001 hingga 2006 : tahun 2001 : tangga ke 36 ; 2002 tangga ke 33 ; 2003: tangga ke 37 ; 2004 dan 2005 : tangga ke 39 dan tahun 2006 : tangga ke 44 (TI Malaysia, 2007) sedangkan dalam masa yang sama, kerajaan berusaha menerusi pelbagai langkah dan dasar untuk peningkatan etika kerja dan integriti kakitangan perkhidmatan awam. Malaysia dalam Pelan Integriti Negara telah meletakkan matlamat bagi mendapatkan score 6.5 peratus pada 2008. Bagaimanapun jika dilihat trend pencapaian negara, angka ini sesuatu yang sukar untuk dicapai. Pada tahun 2008 matlamat

bagi mencapai score yang lebih baik tidak dicapai sebaliknya berada pada tahap yang sama. Lebih membimbangkan lagi score negara ini menjunam kepada di bawah 5.0 iaitu kepada 4.5 pada tahun 2009, dan terus jatuh ke 4.4 pada tahun 2010. Kedudukan negara juga merudum dari tangga ke 44 pada tahun 2008 ke tangga 56 bagi dua tahun berturut-turut iaitu tahun 2009 dan 2010. Kedudukan negara kita setaraf dengan Namibia dan Turkey yang mendapat score 4.4 pada tahun 2010. Malahan negara Afrika Selatan dan Kuwait lebih baik kedudukannya berbanding negara kita pada tahun 2010 dengan kedudukan di tangga 54. Keadaan yang telah sedia buruk masih tidak dapat diperbaiki lagi apabila kedudukan terbaru bagi tahun 2011 makin menjunam ke tangga 60. Malahan skor 4.3 untuk tahun 2011 merupakan pencapaian terendah dalam sejarah negara ini sejak terlibat dengan Indeks Persepsi Rasuah pada tahun 1997. Kedudukan negara yang makin memburuk bagi pencapaian CPI ini mencerminkan wujudnya masalah rasuah yang agak serius di negara ini.

**Jadual 1** Kedudukan Malaysia dalam Indeks Persepsi Rasuah (CPI) bagi tahun 2000–2011

Tahun	Jumlah negara yang terlibat dalam kajian	Kedudukan negara	Skor CPI
2000	90	36	4.80
2001	91	36	5.00
2002	102	33	4.90
2003	133	37	5.20
2004	146	39	5.00
2005	159	39	5.10
2006	163	44	5.00
2007	179	43	5.10
2008	180	47	5.10
2009	180	56	4.50
2010	178	56	4.40
2011	178	60	4.30

Sumber: Transparency International 2012

Pihak yang dituduh antara penyumbang utama kepada kejatuhan kedudukan negara pada indeks CPI ini ialah pihak berkuasa tempatan (PBT). Kaji selidik pertubuhan anti rasuah Ketelusan Antarabangsa (TI) Malaysia mendapati pihak berkuasa tempatan (PBT) adalah antara agensi paling terdedah kepada amalan rasuah, salah guna kuasa dan penyelewengan di negara ini (TI Malaysia, 2003).

Malahan perdebatan terhadap peranan PBT dan rasuah telah berpanjangan dari tahun 2003 hingga ke hari ini. Di antara sebab-sebab keadaan ini berlaku ialah wujudnya kelemahan sistem pentadbiran, peraturan dan prosedur kerja di semua PBT di negara ini (TI Malaysia, 2003). Bagaimanapun bukan hanya PBT yang terlibat atau memberi pengaruh kepada CPI tetapi juga melibatkan agensi-agensi kerajaan lain. Rasuah dipercayai menjadi satu amalan biasa terutama bagi kakitangan peringkat bawahan dalam agensi seperti Polis, Jalan dan Pengangkutan, Tanah, Imigresen, Kastam dan Excise serta kerajaan tempatan (Siddique, 2006). Penubuhan Suruhanjaya Penambahbaikan Perjalanan dan Pengurusan Polis DiRaja Malaysia (PDRM) mempunyai kaitan terhadap kritikan dan gesaan masyarakat supaya ketelusan, integriti dan akauntabiliti di kalangan anggota Polis dapat ditingkatkan. Suruhanjaya ini mengakui wujudnya masalah disiplin yang ketara di kalangan pegawai dan anggota

Polis (Laporan Suruhanjaya Penambahbaikan Perjalanan dan Pengurusan Polis Diraja Malaysia, 2005).

Pendedahan Ketua Audit Negara dalam Laporan Audit Negara 2006 tentang berlakunya salah urus dana awam hingga menyebabkan berlakunya lebih perbelanjaan dana negara (Laporan Audit Negara 2006) tidak jauh berbeza dengan laporan Ketua Audit Negara sepanjang 10 tahun yang lepas. Laporan itu antara lain mendedahkan berbagai-bagai kesalahan yang dilakukan penjawat awam yang diamanahkan untuk menguruskan kewangan agensi kerajaan. Sebagai contoh dalam laporan tersebut menyatakan kawalan dalaman ke atas pengutipan hasil dalam kerajaan yang tidak memuaskan, terdapat agensi yang mengeluarkan tabung tanpa mendapat kebenaran dari pihak yang sepatutnya dan membelanjakannya kepada perkara yang tidak bersangkutan dengan mereka. Laporan itu juga menyatakan terdapatnya amalan perakaunan yang tidak memenuhi standard perakaunan antarabangsa (Siddique, 2006 : 53). Walaupun setiap tahun laporan Ketua Audit Negara didedahkan, namun dari segi tindakan balas bagi usaha pembaikan tidak menampakkan hasil yang memuaskan.

Sehubungan dengan itu timbul persoalan apakah yang telah berlaku kepada budaya kerja dan etika kerja yang selama ini diperkukuhkan melalui pelbagai perubahan dan usaha modenisasi perkhidmatan awam. Mengikut kajian Ho (1999) berlaku kelemahan ketara dalam kawalan dalaman dalam organisasi kerajaan. Di antaranya pegawai-pegawai kanan dalam herarki kepimpinan memiliki motivasi kerja yang lemah dan tiada kesungguhan dalam mengawal secara ketat dan mengambil hukuman ke atas pegawai-pegawai bawahan yang tidak beretika. Mereka cenderung membiarkan pelanggaran dan kegagalan tugas dan hanya meminta penjelasan kepada perkara yang menjadi perhatian awam.

Siddique (2006) melihat usaha penanaman nilai-nilai universal dan usaha mempromosi profesionalisme dalam perkhidmatan awam memberikan impak yang kecil. Komitmen dan prestasi di kalangan pegawai-pegawai masih rendah jika dibandingkan dengan usaha yang telah dijanakan oleh kerajaan bagi meningkatkan mutu kerja dan budaya kerja penjawat awam. Walaupun usaha peningkatan etika kerja telah dijalankan dan peringatan yang berterusan dari pegawai atasan serta pemimpin politik telah dilakukan, tahap profesionalisme dikalangan penjawat awam terus mengalami kemerosotan (Siddique, 2006). Selain itu terdapat pandangan bahawa pegawai kerajaan selalu gagal menguruskan masa dalam mengatasi pelbagai kes yang penting yang memerlukan tindakan segera, suka kepada mesyuarat yang panjang, suka kepada perayaan-perayaan, terbiasa dengan rutin kerja harian yang menyebabkan mengganggu tugas utama mereka untuk memberi perkhidmatan kepada masyarakat (Ahmad Atory, 2003).

### ■3.0 ANALISIS ETIKA KERJA PENJAWAT AWAM SECARA MIKRO

Rasa tidak puas hati masyarakat sebagai pelanggan perkhidmatan awam, banyak berkisar kepada sikap penjawat awam yang dilihat memiliki etika kerja yang rendah. Sikap penjawat awam banyak ditentukan oleh tahap kesedaran dan pertimbangan etika yang dibina melalui pembangunan etika dan moral yang menjadi asas kepada penerimaan pelbagai sumber pengetahuan, norma-norma, nilai-nilai dan pemikiran-pemikiran yang pelbagai (Hyppolite, 2003). Sebahagian jawapan kepada masalah etika penjawat awam ini terletak ke atas pembangunan etika dan moral individu-individu yang membentuk entiti pentadbiran awam (Hyppolite, 2003). Kesedaran etika membolehkan setiap penjawat awam memiliki pertimbangan

etika atau pembuatan keputusan etika yang tepat dalam berhadapan dengan dilema etika. Walaupun kerajaan sering dilihat sebagai unit kolektif dalam menguruskan perjalanan pentadbirannya, perlakuan egoistik dan individualistik kadangkala mengatasi prosedur dalaman, struktur dan sistem organisasi. Perlakuan egoistik boleh menyebabkan seseorang penjawat awam atau pekerja untuk mendapat manfaat bagi kepentingan peribadi (Hyppolite, 2003) yang menyumbang kepada perlakuan tidak beretika. Malahan mengikut Montgomery (1996) kepentingan diri seringkali lebih menguasai dan berkuasa berbanding keupayaan penjawat awam untuk bersikap berkecuali atau diistilahkannya sebagai tidakberkepentingan terutama apabila seseorang itu memiliki kuasa yang berlebihan, disokong oleh majoriti yang agresif dan kumpulan-kumpulan berkepentingan yang kuat.

Salah satu nilai penting seorang penjawat awam semasa membuat keputusan ialah memegang prinsip kekecualian atau neutral dengan tidak memihak kepada mana-mana kepentingan sama ada kepentingan politik, ekonomi dan sebagainya. Prinsip kekecualian etika ini suatu yang penting dalam tradisi sistem kerajaan Westminster yang menghendaki penjawat awam patuh kepada set nilai yang dikenali sebagai etika kekecualian (Len Pullin dan Ali Haidar, 2003). Etika kekecualian ini telah diberi pelbagai nama lain seperti doktrin kekecualian (Spann, 1973), tidak berkepentingan (Montgomery, 1996), kekecualian rasmi (Parker, 1964), kekecualian politik (Kernaghan, 1976; Svava, 2006; Overemm, 2005), kekecualian kecekapan (Hecllo, 1975; Kaufman, 1956; Rourke, 1992) dan kekecualian birokrasi (Williams, 1985).

Bagi memastikan tidak timbulnya dilema etika, penjawat awam misalnya sepatutnya mampu membuat keputusan tanpa dipengaruhi oleh tekanan atau pengaruh daripada ahli-ahli politik bagi memastikan mereka dapat bertindak dengan adil dengan memegang prinsip menjaga kepentingan awam dan berintegriti. Salah satu prinsip tersebut adalah mereka tidak sepatutnya terlibat dalam politik kepartian (Svava, 2006). Keadaan ini dikemukakan bagi mengelak timbulnya apa yang dipanggil oleh penyokong pembaharuan perkhidmatan awam supaya penjawat awam terhindar dari kontroversi politik (Svava, 2006).

Bagaimana pun penjawat awam di negara ini menghadapi cabaran yang bukan sedikit bagi melaksanakan prinsip ini kerana hubungan birokrat dengan ahli politik khususnya UMNO adalah erat dan telah dibentuk sejak dari sejarah pembentukan negara ini sendiri (Crouch, 1996). Ahli Majlis dalam PBT misalnya sebelum ini seringkali hanya dilantik daripada kalangan ahli parti kerajaan yang memenangi pilihanraya di sesebuah negeri. Di Malaysia sejak dari tahun 1967 tidak lagi dijalankan pilihanraya di peringkat kerajaan tempatan (Ahmad Atory, 2002).

Selama ini pentadbiran kerajaan tempatan di negara ini hanya diketuai oleh pentadbir-pentadbir yang didakwa kurang memiliki rasa kebertanggungjawaban untuk memenuhi kehendak penduduk dalam kawasan pentadbiran mereka (Kuppusamy Singaraveloo, 2006). Walaupun terdapat pergerakan untuk melaksanakan agenda tempatan, dasar-dasar yang telah dilakarkan dibuat tanpa berunding terlebih dahulu dengan pihak awam. Pihak kerajaan tempatan sebaliknya mempunyai pendirian dan pandangan bahawa ahli-ahli majlis yang dilantik itu berperanan sebagai wakil-wakil masyarakat atau penduduk. Keadaan ini dikatakan antara penyebab kepada terdapatnya projek-projek yang dilaksanakan telah tidak dapat digunakan secara optimum malahan ada yang terbiar begitu sahaja hingga ia bertukar menjadi gajah putih (Kuppusamy Singaraveloo, 2006).

Sehubungan dengan itu terdengar dakwaan di negara ini, bahawa semasa negara-negara di dunia sedang bergerak ke arah desentralisasi pentadbiran, Malaysia sebaliknya bergerak ke arah yang bertentangan. Proses pengurusan negara banyak berasaskan kepada pendekatan dari atas ke bawah. Di masa lepas banyak keputusan yang berkaitan dengan perkara-perkara tempatan misalnya diputuskan dengan ketidakhadiran imput-imput tempatan (Kuppusamy Singaraveloo, 2006). Sehubungan dengan itu, Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan menggambarkan keinginan untuk mengkaji kemungkinan mewujudkan kembali pilihanraya dalam kerajaan tempatan. Begitu juga kerajaan Selangor, Perak dan Pulau Pinang misalnya selepas pilihanraya ke 12, tahun 2008, membuat pertimbangan untuk mewujudkan semula pilihan raya bagi kerajaan tempatan.

Ekoran dengan itu kemahiran penjawat awam untuk melakukan pertimbangan etika atau pembuatan keputusan etika apabila berhadapan dengan dilema etika penting kerana mereka akan menghadapi pelbagai pilihan nilai semasa menjalankan tugas. Nilai-nilai yang seringkali menjadi dominan ialah nilai yang telah diterima dan dijadikan pegangan dalam organisasi. Nilai-nilai yang menjadi kelaziman yang dikongsi bersama ini akhirnya membentuk budaya organisasi. Dalam hal ini pimpinan organisasi berperanan menanam, menyubur dan menyerapkan nilai-nilai kerja positif dan beretika kepada pekerjanya. Pengukuhan kemahiran pertimbangan etika mewujudkan iklim kondusif yang membina budaya kerja cemerlang dalam organisasi kerana budaya organisasi merupakan alat penting untuk memperkukuhkan etika kerja dan integriti dalam organisasi (Sinclair, 1993). Selain itu budaya organisasi juga dapat membantu menjelaskan perlakuan tidak beretika dan dapat diurus serta diperbetulkan melalui kecekapan, dan kemahiran pengurusan (Gagliardi, 1991).

#### ■4.0 KESIMPULAN

Di barat terutama pada tahun-tahun 1990an dan sebelumnya, melihat pertimbangan dan autonomi pentadbir awam sebagai kurang penting kerana pentadbir awam dianggap sebagai objek pembuatan keputusan bukannya sebagai subjek bagi pembuatan keputusan. Oleh itu penjawat awam umumnya diminta untuk bertindak atas keputusan yang dibuat oleh organisasi atau pihak atasan hirarki yang menekankan soal-soal kecekapan organisasi (Do Lim Choi, 2003). Birokrasi Max Weber dan pengurusan saintifik Frederick Taylor menjadi panduan utama. Menurut pandangan pembaharuan ini penjawat awam tidak perlu menjadi agen moral yang memiliki autonomi kehendak (Do Lim Choi, 2003).

Di negara ini juga aliran pemikiran yang sama dipegang melalui usaha pembaharuan pentadbiran awam aliran baru yang menekankan soal-soal kecekapan pentadbiran. Pembaharuan pentadbiran di negara ini dilakukan dengan mentransformasikan perkhidmatan awam menjadi lebih cekap, dinamik dengan pentadbiran yang berteraskan pasaran melalui pelbagai dasar dan langkah yang diperkenalkan (Siddiquee, 2006). Di antara nilai yang diutamakan ialah nilai profesional yang menekankan prinsip kekecualian atau keneutralan. Pandangan ini mengatakan bahawa penjawat awam mempunyai tanggungjawab untuk mematuhi dan melaksanakan segala keputusan atau dasar organisasi (Stewart and Sprinthall, 1991).

Kepatuhan ini dikaitkan dengan sifat neutral iaitu setiap penjawat awam bukan bertindak atas kepentingan atau pertimbangan etika mereka sendiri dalam melaksanakan tugas sebaliknya mestilah bertindak dengan mematuhi apa sahaja keputusan dan dasar yang telah ditetapkan oleh organisasi atau

kerajaan. Prinsip ini juga dikenali sebagai etika kekecualian (Thompson, 1985). Melalui prinsip ini pelanggaran etika oleh penjawat awam boleh dikawal melalui pengukuhan struktur organisasi yang dipanggil oleh Dennis Thompson sebagai struktur etika..

Sebaliknya dewasa ini terutama sejak akhir tahun 1990an dan 2000an para sarjana barat (Hyppolite, 2003; Holian, 2002; Glover et al., 2002; Dempster et al., 2004; Stewart, Sprinthall, 2002) dan pentadbiran awam mereka, mula memfokuskan kepada etika dan moral serta perlakuan pentadbiran awam. Pengawasan tingkah laku penjawat awam tidak hanya terhad dengan peraturan-peraturan tetapi dalam masa yang sama, setiap hari mereka diawasi dan diingatkan tentang tingkah laku beretika. Lantaran itu pembangunan kesedaran etika seperti persoalan tentang dilema etika, penghakiman etika, agensi etika, agen moral dan pertimbangan merupakan perkara-perkara penting dalam kehidupan seorang penjawat awam dalam perkhidmatan awam hari ini (Stewart dan Sprinthall, 2002). Pentadbir awam yang beretika mempunyai tanggungjawab untuk menggunakan atau mengukuhkan keupayaan pertimbangan etika.

Penjawat awam bukan hanya mesti memegang prinsip neutral tetapi dalam masa yang sama memiliki tanggungjawab untuk berkhidmat bagi menjaga kepentingan awam. Dalam mempraktikkan kepentingan awam atau masyarakat mereka akan melakukan pertimbangan dalam usaha memenuhi tugas sebagai pentadbir dengan melakukan autonomi etika. Bagi melaksanakan peranan ini, mereka bertindak selaku individu yang memiliki tanggungjawab yang berperanan sebagai agen moral yang mempraktikkan atau mengamalkan sepenuhnya 'pertimbangan etika' (Stewart and Sprinthall, 1991, 2002). Agen moral ialah seseorang yang menggunakan kekangan moral ke atas diri mereka melalui alasan mereka sendiri, bukan melalui tekanan atau kuasa luaran seperti autoriti sekular dan tradisi (Hill Jr., 2001). Agen moral ialah keupayaan seseorang untuk mengamalkan autonomi kehendak (Hill Jr., 2001). Autonomi kehendak ini melibatkan bagaimana penjawat awam ini memiliki pandangan atau tafsiran tersendiri dalam menterjemahkan prinsip menjaga kepentingan awam ini. Penterjemahan atau penterjemahan ini dipengaruhi pelbagai faktor sama ada faktor dalaman individu itu sendiri, struktur dan budaya organisasi serta pengaruh atau jangkaan masyarakat (Cooper, 1998).

Dalam melaksanakan kepentingan awam ini penjawat awam tidak dapat mengelakkan diri dari berhadapan dengan dilema etika sebagaimana dinyatakan dalam buku Sistem Integriti Nasional : Asas-Asas Panduan (Mohd Nazri, 2007:89):

Situasi konflik kepentingan tidak boleh dielakkan kerana sememangnya dari semasa ke semasa, kepentingan peribadi sesiapa jua akan berselisih dengan keputusan atau tindakan kerja mereka. Maka, perkara ini perlulah dikenal pasti dari mula lagi jika kekeliruan dan salah faham mahu dikurangkan. Seseorang pegawai awam yang berpegang kepada etika akan sedaya upaya menghindari anggapan yang menyatakan dia terbabit dalam konflik kepentingan.

Sehubungan dengan itu keupayaan penjawat awam melakukan pertimbangan etika yang betul amat penting dalam memelihara kepentingan awam kerana falsafah atau misi utama perkhidmatan awam ialah memenuhi kepentingan awam. Ini satu-satunya sebab mengapa rakyat memberikan kuasa kepada mereka. Dalam menjaga kepentingan awam ini keupayaan penjawat awam menjadi pentadbir yang bijak dalam pengambilan keputusan etika penting supaya keputusan yang diambil adalah keputusan yang adil dan berkesan.

## Rujukan

- Ahmad Atory Hussain. 1993. *Pentadbiran dan politik pembangunan: satu analisis terhadap pembangunan masyarakat di Malaysia*. Kuala Lumpur: Dewan bahasa dan Pustaka.
- Ahmad Atory Hussain. 2002. *Kerajaan Tempatan Teori dan peranan di Malaysia*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Ahmad Atory Hussain. 2004. *Pengantar Pentadbiran Awam paradigma baru*. Kuala Lumpur: Utusan Publication.
- A. Bakar Sarpan. 2006. Kemelut Prestasi-pendekatan mapan ke arah memperkasa prestasi kakitangan awam di Malaysia. *Intan Management Journal*. 8(1).
- Anti Corruption Agency (ACA). 2003. *Public Perception in Malaysia 2003* (Final Report). Anti Corruption Agency Malaysia.
- Cooper, T. L. 2004. Big Questions in Administrative Ethics: A Need for Focused, Collaborative Effort. *Public Administration Review*. Washington: Jul/Aug 2004. 64(4): 395.
- Cooper, T. L. 1990. *Responsible administrator*. San Francisco CA.: Jossey-Bass Inc.
- Crouch, H. 1996. *Government and society in Malaysia*. St Leonards: Allen & Unwin.
- Do Lim Choi. 2003. Moral Reasoning in Public Service: Individual, Organizational, and Societal Determinations. *Phd Dissertation*. University of Illinois.
- Glover S. H et al., 2002. Gender differences in ethical decision making. *Women in Management Review*. 17(5): 217-227.
- Hill, Jr., Thomas, E. 2001. Autonomy of Moral Agents. In Lawrence C. Becker & Charlotte B. Beker (eds.). *Encyclopedia of Ethics*. Routledge.
- Ho, K. L., 1999. Bureaucratic Accountability in Malaysia: Control Mechanisms and Critical Concerns, in HoipKwok Wong and Hon S. Chan, (eds.). *Handbook of Comparative Public Administration in The Asia Pacific Basin*. New York: Marcel Dekker. 23–45.
- Hyppolite, 2003. The Influence of Organizational Culture, Ethical Views and Practices in Local Government, A Comparative Moral Development Study. *Phd Dissertation*. Nova Southeastern University.
- Kaufman, H. 1956. Emerging conflict in the doctrines of public administration. *American Political Science Review*. 50(Disember): 1057–1073.
- Kernaghan, K. 1976. Politics, policy and public servants: political neutrality revisited. *Canadian Public Administration*. 19(3): 432–456.
- Kuppasamy Singaravelloo. 2006. The shrinking of local government services and functions in Peninsular Malaysia. *Intan Management Journal*. 8.(1): 99–122.
- Laporan TEKAD 2008: Pelan Integriti Nasional, Penilaian dan Hala Tuju*. Institut Integriti Malaysia.
- Laporan Suruhanjaya Penambahbaikan Perjalanan dan Pengurusan Polis Diraja Malaysia, 2005.
- Mohd Nazri. 2007. *The National Integrity System: The Basic Guidelines*. Kuala Lumpur: Institut Integriti Malaysia.
- Overeem, P. 2005. The value of the dichotomy: Politics, administration, and the political neutrality of administrator. *Administrative Theory & Praxis*. 27: 311–329.
- Siddiquee, N. A. 2006. Public management reform in Malaysia: recent initiatives and experiences. *International Journal of public Sector Management*. 19(4).
- Sinclair, A. 1993. Approaches to organizational culture and ethics. *Journal of Business Ethics*. 12: 63–73.
- Spann, R. N. 1973. *Public Administration in Australia*. 3<sup>rd</sup> ed. Sydney: Government Printer.
- Stewart and Sprinthall. 1991. Theoretical foundation of ethics in public administration: approaches to understanding moral action. *Administration & Society*. 23(3). 357–373.
- Stewart, Norman A Sprinthall. 2002. Moral Reasoning in the Context of Reform: A Study of Russian Officials. *Public Administration Review*. 62(3): 282–297.
- Svara H. J. 2006. Complexity in political-administrative relations and the limits of the dichotomy concept. *Administrative Theory & Praxis*. 28(1): 121–139.
- Thompson, D. F. 1985. The possibility of administrative ethics. *Public Administration Review*. 45(5): 555–561.
- Triantafillou, P. 2002. Machinating the responsive bureaucrat: Excellent Work Culture in the Malaysian public sector. *Asian Journal of Public Administration*. 24(December 2002): 185–209.
- Public Complaints Bureau (PCB). 2003. Annual Report, Public Complaints Bureau, Port Louis. Mauritius.

Parker, R. S. 1964. Official neutrality and the right of public comment: the vow of silence. *Public Administration*. 23(3): 193-211.

Williams, C. 1985. The concept of bureaucratic neutrality. *Australian Journal of Public Administration*. 44(1): 46-58.