

BAB 5:

AMALAN PENGURUSAN DI MALAYSIA:

TUNTUTAN PERUBAHAN

Pengenalan

Perbincangan sebelum ini telah membuktikan bahawa budaya dan agama mempunyai pengaruh yang kuat terhadap kehidupan khususnya terhadap kelakuan dan gelagat organisasi. Perkara ini sudah menjadi lumrah terutamanya di kalangan negara-negara yang sedang membangun termasuklah Malaysia. Keupayaan nilai dan budaya dalam memperkembangkan sistem pengurusan sudah tidak dinafikan khususnya di negara-negara maju seperti Jepun dan Korea. Dalam tahun 1980an, kecenderongan Kerajaan Malaysia mewujudkan beberapa dasar khususnya menilai dan memerhati tentang budaya kerja dan kejayaan sesuatu bangsa dan negara lain seperti Jepun dan Korea adalah bukti keupayaan tersebut.¹ Kejayaan negara-negara tersebut bukanlah diperolehi secara mudah, kerana apa yang berlaku di Jepun sebagai contoh, selepas meledaknya peristiwa bom atom yang telah memusnahkan Hiroshima dan Nagasaki dalam Perang Dunia ke 2 sekaligus

¹ Antara dasar yang dimaksudkan ialah "Dasar Pandang Ke Timur" yang telah diperkenalkan diperkenalkan oleh Perdana Menteri Malaysia pada tahun 1983 dengan matlamat, menjadikan Jepun dan Korea sebagai model dalam pembinaan budaya kerja dan pengurusan. Kejayaan negara tersebut adalah berasaskan kepada sikap dan budaya mereka dan keadaan inilah yang menarik kerajaan Malaysia menjadikannya sebagai model pengurusan.

telah meranapkan pembangunan ekonominya secara keseluruhan.² Namun berbekalkan semangat dan budaya kerja yang jitu dan berkesan telah membolehkan mereka bangun semula sebagai kuasa besar ekonomi dunia seterusnya menjadi contoh kepada negara-negara lain dalam merangka pembangunan ekonomi secara menyeluruh.

Dalam konteks Malaysia, masyarakat berbilang kaum mempunyai budaya kerja dan pegangan agama tersendiri, sebagaimana yang dibincangkan sebelum ini.³ Keupayaan budaya yang pelbagai ini juga tidak perlu dinafikan kekuatannya dalam mempengaruhi sistem pengurusan. Oleh yang demikian, perbincangan bab ini akan dikhususkan kepada pengaruh persekitaran antaranya budaya dan sistem birokrasi barat, serta intipati ajaran Islam dalam mempengaruhi pengurusan di Malaysia. Pendekatan ke arah pembaikan dan peningkatan budaya kerja dan proses Islamisasi sebagai alternatif yang telah dikemukakan oleh kerajaan dalam pelbagai sektor akan dibincangkan secara kritikal. Perbincangan ini dianggap penting dalam usaha mencari dan mengenalpasti kelemahan dan kekuatan seterusnya merangka

² Perang Dunia Ke 2, telah memberikan kesan yang parah kepada Jepun di mana struktur ekonominya telah musnah. Etika dan budaya kerja masyarakat menjadikan mereka bangsa yang mampu bangun tanpa meniru mana-mana bangsa yang berjaya di dunia dan keadaan inilah yang menjadikan mereka sebuah negara yang unik. Ini membuktikan bahawa, budaya yang diamalkan oleh sesuatu bangsa tetap mempunyai kebaikan bahkan ianya akan menjadi suatu kelebihan kepada mereka kerana berjaya dalam acuan rangka kerja mereka sendiri. Kejayaan negara Timur Jauh tersebut membina semula negara dan ekonomi sehingga meletakkan mereka antara negara terkemuka dunia sebenarnya adalah hasil daripada kerjasama yang telah ditunjukkan oleh kerajaan dan rakyatnya

³ Perbincangan yang telah dikemukakan dalam bab sebelum ini membuktikan bahawa, kepelbagaian corak kehidupan, agama dan budaya yang wujud, sebenarnya mempunyai persamaan yang jelas dan tidak menghalang pelaksanaan pembangunan sesebuah Negara.

pembentukan model budaya kerja pilihan atau budaya kerja menurut acuan sendiri, sebagai alternatif kepada pengurusan moden di Malaysia.

5.1 Islam, Peradaban Barat dan Pengurusan Malaysia: Satu Analisa

Di Malaysia, Islam dan masyarakat Melayu adalah dianggap sebagai dua komponen yang berkait rapat antara satu sama lain. Identiti yang tidak dapat dipisahkan ini telah termaktub dalam Perlembagaan Malaysia sebagai suatu yang mutlak.⁴ Fenomena Melayu-Islam ini dapat dibuktikan dengan terbentuknya sebuah kerajaan Melayu Melaka pada awal abad ke 15 dan sejarah inilah yang merupakan titik tolak kepada pertapakan Islam secara kukuh.⁵ Malaysia menerima naungan penjajahan barat semenjak pendudukan Portugis di Melaka pada 1511M. Penglibatan kuasa-kuasa asing di Negara-Negara Asia Tenggara khususnya di kepulauan Melayu melalui beberapa cara antaranya seperti perjanjian damai, peperangan dan sebagainya.⁶ Pada peringkat awalnya, campurtangan kuasa asing tersebut adalah didorong oleh keperluan ekonomi, perluasan kuasa politik dan pentadbiran dan pelajaran.

⁴ Perlembagaan Malaysia meletakkan Islam sebagai agama rasmi dan perbincangan lanjut berkenaan perkara tersebut dalam konteks kedudukannya, sila lihat Ahmad Ibrahim (1978). 'The Position of Islam in the Constitution of Malaysia', dlm. Tun Mohammad Suffian et.al. (eds), *The Constitution of Malaysia: Its Development 1957-1977*, Kuala Lumpur: Oxford University Press.

⁵ Lihat S.M Naquib al-Attas (1969), *Preliminary Statement on a General Theory of the Islamization of the Malay-Indonesia Archipelago*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka. h. 4-7., S. Hussin al-Attas. *op.cit.* h. 46-70, dan lihat juga Ismail Hamid. (1982). "Islamic Influence on Malay Culture in Malaysia and Indonesia." *IC*, Vol.56. h. 273-282.

⁶ Lihat penjelasan lanjut dalam Khoo Kay Kim (1966). "The Origin of British Administration in Malaya", *JMBRAS*, Vol. 39/1, 1966, hal. 52-91. dan lihat juga N.J Ryan (1965). *The Making of Modern Malaya*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

Penguasaan mereka dalam bidang berikut telah berjaya merubah dan mempengaruhi rupabentuk budaya yang diamalkan dalam masyarakat.

Islam dan budaya adalah suatu yang wujud dan beroperasi dalam masyarakat. Kedatangan penjajah khususnya British adalah pada ketika masyarakat telah berpegang kukuh kepada kedua-dua perkara tersebut. Persoalannya, bagaimanakah Kerajaan British telah berjaya meletakkan asas-asas pentadbiran dan pengurusan di Tanah Melayu serta meninggalkan kesan yang mendalam hingga ke hari ini?. Perkara ini akan dibincangkan secara terperinci lanjutan dari bab sebelumnya bagi melihat keperluan asas budaya dan persekitaran dalam pembentukan model budaya pengurusan yang akan dikemukakan kemudian.

5.1.1 Islam dan Budaya Masyarakat Malaysia

Secara keseluruhannya, masyarakat Melayu adalah beragama Islam dan keduanya adalah sinonim. Perlembagaan Malaysia, ada menyatakan bahawa agama Islam adalah agama rasmi dan ini menunjukkan bahawa Islam adalah agama yang dominan di Malaysia.⁷ Pertapakan Islam dalam masyarakat Melayu berlaku pada saat masyarakat sudah mempunyai budaya mereka sendiri. Namun ini tidak bermakna bahawa penerimaan sesuatu yang baharu

⁷ Perlembagaan Malaysia Perkara 160 (2) mentakrifkan orang melayu sebagai penganut Islam dan bertutur bahasa Melayu dan beramal dengan adat istiadat Melayu. Dalam perkara lain Perkara 3 (2) menyatakan bahawa agama rasmi persekutuan adalah agama Islam. Lihat Tun Mohammad Suffian Hashim (1987). *Mengenal Perlembagaan Malaysia*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.

dalam kehidupan merupakan suatu yang sukar. Beberapa pemikir sejarah dan budaya Islam Nusantara menjelaskan bahawa penerimaan masyarakat secara meluas terhadap ajaran Islam adalah berdasarkan kepada nilai-nilai kebaikan yang diterapkan.⁸ Konsep Islam terhadap persamaan taraf, kasih sayang, memupuk kerjasama dan kesejagatan telah berjaya menolak sistem kasta yang telah bertapak sekian lama.⁹ Syed Husein al-Attas, menjelaskan bahawa Islam diterima disebabkan *"it emphasized a democratic ideology as apposed to the caste-bound pre-Islamic traditions"*.¹⁰ Pegangan orang Melayu terhadap Islam sebagai identiti penyatuan mereka telah menjadikannya suatu yang terus wujud hingga sekarang. Syed Husin Ali melihat perkara ini dalam tulisannya:

"From the time they discarded their animistic beliefs and embraced Islam during the days of the Melaka Kingdom (15th century) the Malays have never changed their religion".¹¹

Penerimaan Islam oleh masyarakat Melayu tidak bermakna mereka menolak budaya Melayu yang telah sekian lama diamalkan. Walaubagaimanapun, satu proses penyesuaian (*sinkretisme*) antara budaya dan agama telah berlaku tanpa menafikan persoalan hukum yang dikemukakan oleh Islam. Islam telah meninggalkan kesan yang positif terhadap kehidupan berorganisasi masyarakat, tidak hanya bersifat

⁸ Lihat Mohd Taib Osman (1980), *"Islamization of the Malays: A Transformation of Culture"*, dlm. *Tamadun Islam di Malaysia*, Kuala Lumpur: Persatuan Sejarah Malaysia, hlm. 1-8, lihat juga Moshe Yegar (1979), *Islam and Islamic Institution in British Malaya*, Jerusalem: The Hebrew University Press, hlm. 6-7.

⁹ Lihat *al-Qur'an*, (49):13 dan Mohd Taib Osman, *op.cit.* h. 4-8.

¹⁰ Syed Hussein al-Attas, (1963) *"On the Need for a Study of Malaysian Islamization"*, *JSAH*, 4/3, March, h. 68-41.

¹¹ Lihat bukunya (1981) *The Malays: Their Problem and Future*. Petaling Jaya: Heinemann Educational Book Ltd. h. 42.

kepercayaan bahkan mengemukakan nilai-nilai baru dan memperkenalkan struktur berkeluarga, bermasyarakat dan bernegara.¹² Islam telah berjaya mengenyapkan kepercayaan bersifat metos. kepada dunia intelek dan akhirnya telah melahirkan golongan intelek yang telah berjaya merubah pemikiran masyarakat Melayu.¹³ Undang-undang yang berasaskan *Shariah* telah diterima dalam undang-undang Kesultanan Melaka pada abad ke 15.¹⁴ Kerajaan Melaka telah memperkenalkannya dengan baik dalam pemerintahan dan peraturan Islam telah dilihat sebagai asas keadilan dalam perundangan. *The Malacca Digest* yang telah disusun pada 1450 telah memperlihatkan pengaruh Islam yang meluas dalam Sistem Perundangan Melayu (*Malay Legal System*) dan menuntut supaya pentadbiran kerajaan dilaksanakan berlandaskan al-Qur'an;

*'Concerning all the ministers and the court officers and the fighting men, they should act in accordance with the word of Allah Most High in the Qur'an; they should obey the command to do good, the injunction forbidding to do evil.'*¹⁵

¹² Perkara ini adalah suatu yang kontroversi dikalangan sarjana Islam dan Barat kerana sebahagian mereka melihat pengaruh Islam keatas masyarakat adalah terlalu kecil dan tidak merubah perkara-perkara dasar sebagaimana diatas. Lihat J. M. Gullick (1958). *Indigenous Political System*. h. 138-139. K. P. London. (1949). *Southeast Asia: Crossroad of Religions*. h. 134-164., R. O. Winstedt. *The Malay Magician*. h. 72-73. Namun apa yang jelas, perubahan yang berlaku tersebut adalah tinggalan Islam yang tidak dinafikan lagi. Lihat penafian ini dalam S.M Naquib al-Attas (1969). *Preliminary Statement*. h. 4-7., S. Hussin al-Attas. *op.cit.* h. 46-70, A. C. Milner.(1981). *Islam and Malay Kingship*", *JRAS.*, hlm.46-70, N. J. Ryan.(1971). *The Cultural Heritage of Malaya*. Kuala Lumpur: Longman. h. 43 dan lihat juga Ismail Hamid. (1982). "Islamic Influence on Malay Culture in Malaysia and Indonesia." *IC*, Vol.56. h. 273-282.

¹³ S. Muhammad Naquib al-Attas. *op.cit.* h. 67.

¹⁴ Lihat A.C Milner (1981). "*Islam and Malay Kingship*". h.48-49 dan S. Hussin al-Attas. "*On the Need for the Study of Malaysian Islamization*", h. 66-68.

¹⁵ Dipetik dari Ismail Husin (1982). "*Islamic Influence on Malay Culture in Malaysia and Indonesia*". hlm. 278.

Jelasnya, pengaruh Islam adalah meliputi semua aspek kehidupan termasuklah persoalan etika berpolitik dan berorganisasi dan perundangan dan tidak hanya melibatkan masyarakat bawahan bahkan juga pihak atasan.

Mohd Taib Osman menjelaskan;

"Islam introduced to Malay society not only a monotheistic religion but also an ethical system which made a demand not only on the rakyat (citizen-people) but also the rulers".¹⁶

Sistem perundangan sebelum campurtangan British adalah berdasarkan kepada perundangan Islam dan budaya Melayu. Dalam persoalan ini Syed Naquib al-Attas menyimpulkan;

"Islam set in motion the process of revolutionizing the Malay outlook, turning it away from a crumbling world of mythology...to the world of intelligense, reason and order...the most momentous event in the history of the Archipelago."¹⁷

Penerimaan Islam oleh masyarakat telah dicorakkan oleh adat dan kepercayaan tradisi yang berasaskan kepercayaan agama Hindu-Buddha. Kemasukan orang Melayu ke dalam Islam telah disertai dengan adat (*custom*) sebagaimana Gullick melihat;

"...a conversion which permitted the retention of much of the Hindu ritual which had been practiced in the pre-Islamic period together with a still older stratum of Indonesian paganism. The result of this mixing of creeds was rich and various. It was by no means uniform in texture but it constituted a common amalgam by which the Malays of all classes were united rather than divided."¹⁸

¹⁶ Mohd Taib Osman, *The Islamization of the Malays*, h. 4.

¹⁷ Syed Muhammad Naquib al-Attas (1969), *Preliminary Statement*, h. 2-5.

¹⁸ Lihat bukunya (1958), *Indigenous Political Systems*, h. 139.

Apa yang berlaku 'the syncretic parallelism' antara sistem rohani dan jasmani yang dikemukakan oleh Islam dan adat yang merupakan arahan logik dan nature akal manusia telah dilihat sebagai suatu yang sehati.¹⁹

Jelasnya, kedatangan Islam telah membawa satu perubahan kepada masyarakat Melayu termasuklah dalam persoalan nilai sosial dan organisasi.²⁰ Sistem muafakat (*mutual agreement*) dan gotong royong (*mutual cooperation*).²¹ dilihat sebagai sebahagian daripada amalan kehidupan masyarakat dalam membantu antara satu sama lain dan memperkukuhkan perpaduan sesama anggota masyarakat. Walau apa pun analisa yang dibuat terhadap persoalan agama Islam dan budaya di Tanah Melayu, satu perkara yang tidak dinafikan ialah, Islam telah meninggalkan kesan yang mendalam dalam pemikiran masyarakat, mempengaruhi segenap ruanglingkup kehidupan dan merupakan satu anutan yang berkekalan hingga ke hari ini.

5.1.2 Peradaban Barat dan Pembangunan Pengurusan di Malaysia

Proses kemasukan dan penjajahan Barat ke atas Tanah Melayu secara umumnya bermula sekitar 1511 M, dan penjajahan British ke atas Tanah

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Lihat Syed Husin Ali. 1968. *Patterns of Rural Leadership in Malaya*, *JMBRAS*, Vol. 41/1, h. 95-145.

²¹ *Ibid* dan Lihat *al-Qur'an* (5): 2, dan lihat perbincangan sebelum ini dalam bab 4.

Melayu pada dasarnya bermula pada 1874.²² Pada 1909, semua Negeri Negeri Melayu telah berada di bawah naungan Kerajaan British secara keseluruhannya.²³ Sejarah penjajahan ini telah banyak mempengaruhi corak pengurusan dan pentadbiran di Malaysia samada di sektor awam dan swasta. Di bawah pemerintahan Sistem Residen, setiap negeri Melayu menerima seorang penasihat British untuk menjadi penasihat Raja dalam semua perkara yang melibatkan pentadbiran kecuali hal yang berkaitan dengan keagamaan dan adat istiadat.²⁴ Di peringkat kampung, Penghulu telah diletakkan di bawah penyeliaan British dan Penghulu akan memainkan peranan dalam menyampaikan maklumat dan dasar British kepada masyarakat dan sebaliknya. Paul Kratoska (1984) menjelaskan perkara ini;

*"In Malaya, the British Administration opted to use colonial institutions and foreign personnel down to the sub-district level, and were of two minds whether sub-district officials, the Penghulu should be agents of the local population in the government or agents of the government at the local level".*²⁵

Di bawah terma 'protectorate treaties' Sultan hanya diiktiraf sebagai Ketua kepada Hal Ehwal Agama Islam sahaja. Penubuhan beberapa institusi agama

²² Fakta ini adalah berdasarkan kepada perjanjian Pangkor yang ditandatangani pada tahun tersebut diantara kerajaan British dan Raja raja di Tanah Melayu dan bermulanya Sistem Residen di tanah Melayu. Terdapat perdebatan yang berlaku kerana aada diantara ahli sejarah mengatakan bahawa sebenarnya penjajahan British telah mengalami masa yang panjang iaitu bermula sejak 1786 lagi sehinggalah Malaysia mencapai kemerdekaan.

²³ N.J Ryan.(1965). *The Making of Modern Malaya*. Kuala Lumpur: Oxford University Press. hlm. 38 dan lihat juga Khoo Kay Khim. (1966). *"The Origin of British Administration in Malaya"*. *JMBRAS*. Vol.39/1. h.52-91.

²⁴ Lihat penjelasan mengenai penguasaan British melaui Sistem residen yang diperkenalkan ini dalam Khoo Kay Kim. *"The Pangkor Engagement of 1874."* *JMBRAS*. Vol. 47/1. hlm 1-12 dan lihat juga Emily Sadka (1968). *The Protected Malay States 1874-1895*. Kuala Lumpur: University Of Malaya Press. h. 47-48.

²⁵ Lihat tulisanya *"Penghulu In Perak and Selangor: The Rationalization and Decline of a Traditional Malay Office."* *JMBRAS*. Vol 57/2. h. 50.

seperti Majlis Agama Islam (*Council of Religion*) dan Jabatan Agama Islam (*Department of Religion*) di negeri-negeri adalah tertakluk kepada kawalan kerajaan British bahkan perlantikan pegawai-pegawai juga perlu mendapat nasihat British.²⁶ Di bawah sistem ini, pentadbiran Islam secara efektifnya telah diletakkan sebagai sebahagian sistem birokrasi yang diasaskan oleh penjajah ini.

Campurtangan British di Tanah Melayu telah meninggalkan kesan yang besar ke atas sistem pentadbiran. Bermula dengan penubuhan *Malayan Civil Service* (MCS) di Negeri Negeri Melayu Bersekutu, maka pada tahun 1910 Kerajaan British telah memperkenalkan satu skim latihan perkhidmatan kepada anak-anak Melayu menceburkan diri dalam bidang pentadbiran yang dikenali sebagai '*the higher subordinate class scheme*' dan kemudiannya dikenali sebagai '*Malay Administrative Service*' (MAS).²⁷ MAS memainkan peranan yang besar sebagai '*junior partner*' kepada pegawai British dalam

²⁶ Keadaan ini berlarutan sehinggalah pada tahun 1915, dimana Majlis Agama Islam telah diletakkan terus dibawah penyeliaan Sultan. Fungsinya adalah melibatkan hal ehwal kekeluargaan, pendidikan Islam dan perkara yang berkaitan dengan keagamaan. Lihat W.R Roff (1967). *The Origin of Malay Nationalism*. h. 67-68 dan lihat juga W.R Roff. "*The Origin and Early Years of the Majlis Ugama*," dalam W.R Roff (1974). *Kelantan: Religious Society and Politics in Malay State*. h. 101-152. Lihat juga Emily Sadka (1984). *op.cit.* h.48

²⁷ Bagi tujuan ini ini, kerajaan British telah menubuhkan Malay College di Kuala Kangsar khusus untuk anak-anak raja dan golongan atasan melayu dan melatih mereka dalam bidang pentadbiran. Kolej ini kemudiannya telah dibuka secara meluas dalam konteks pendidikan dan sekarang telah kekal sebagai sebuah sekolah tang terkemuka. Lihat penjelasan lanjut dalam W.R Roff. *The Origin of Malay Nationalism*. h. 100-113, dan lihat perbincangan secara terperinci dalam Khasnor Johan (1984). *The Emergence of The Modern Malay Administrative Elite*. Singapore: Oxford University Press. Lihat juga artikelnya (1982) "*Perkhidmatan Tadbir Melayu: Tradisi dan Peranan Dalam Konteks Keajaan Penjajah*", dlm. *Malaysia: Sejarah dan Proses Pembangunan*. Persatuan Sejarah Malaysia, h. 134-148.

Malayan Civil Service.²⁸ Keterbukan British dalam hal ini telah membuka ruang pengiktirafan penjajah kepada masyarakat tempatan, walaupun tugas mereka hanyalah sebagai '*subordinate to British Officers*'.²⁹ Sebagai kakitangan kerajaan, MAS dan MCS telah mengorak langkah ke arah yang lebih jauh dan bukan sekadar sebagai kakitangan kerajaan bahkan atas '*the Malay Traditional Elite*'.³⁰ mereka juga telah meletakkan diri dalam struktur politik dan melibatkan diri secara langsung dalam politik di samping sebagai pegawai kerajaan.

Sistem pendidikan yang diperkenalkan di Tanah Melayu oleh penjajah pada dasarnya bukan untuk melahirkan golongan professional Melayu atau politik, tetapi hanya "*to educate the rural population in a suitable rural manner and equip them to continue to live a useful, happy rural life*".³¹ dan mereka tidak digalakkan terlibat aktif dalam bidang pembangunan ekonomi.³² Keadaan ini telah berterusan sehinggalah selepas Perang Dunia Kedua dengan terbentuknya *The Federation Of Malaya* pada tahun 1948, dan sehingga Tanah Melayu mencapai kemerdekaan pada tahun 1957. Keadaan

²⁸ Lihat Khasnor Johan (1984), *op.cit.*, h. 173-176.

²⁹ Lihat Robert O. Tilman (1964), khususnya dalam Chapter 4 dalam bukunya *Bureaucratic Transition in Malaya*. Durham: Duke University Press, dan lihat juga J.D Vere Allen. (1970) "*Malayan Civil Service, 1874-1941: Colonial Bureaucracy/ Malaysian Elite*". Dlm. *CSHS*. Vol. 12, h. 149-187.

³⁰ Penglibatan golongan elite melayu dalam MAS telah mendorong kepada berlakunya protes terhadap cadangan Malayan Union, dan membawa kepada tertubuhnya United Malay Nation Organization (UMNO) pada tahun 1946. Lihat James P Ongkili. (1985). *Nation-Building in Malaysia*. Singapore: Oxford University Press. h. 38-67 dan Kkhasnor Johan (1984). *The Emergence of Modern Malay Administrative Elite*. h. 176.

³¹ O.T Dussek, dipetik dari W.R Roff. *The Origin of Malay Nationalism*, hal. 28.

³² Lihat Chai Hon Chan. 1967. *The Development of British Malaya 1896-1909*. Kuala Lumpur: Oxford University Press, h. 60-61.

ini telah mencetuskan kesedaran di mana "*British and Malayan Leaders were in agreement that the expatriate officers should be replaced through indigenous recruitment*", dan hasil daripada persepakatan ini telah menyebabkan "*Malayanization Scheme*" telah ditubuhkan.³³ Selepas merdeka, fungsi pentadbiran kerajaan telah diperkemaskan untuk memenuhi perkembangan ekonomi dan tuntutan pembangunan dan pekerjaan yang agak kompleks dalam masyarakat Melayu. Pekerjaan di sektor awam telah meluas dan dilihat sebagai sumber pekerjaan utama dan popular di kalangan masyarakat Melayu.³⁴ Pekerjaan di sektor awam dilihat sebagai berprestij dan sebagaimana Syed Hussein al-Attas menyebutkan:

*"The British in Malaysia had absorbed the aristocracy into the civil service, strengthened their position and privileges, and guaranteed their continuation and consolidation as it had never been in the past. The absorption of the aristocracy into the government service had made that service a place where two mutually reinforcing status systems met. Hence the prestige accorded to government service is enormous. Economically and socially, the civil service provided the only opportunity for comfortable life and rapid upward mobility for the aspiring educated Malays."*³⁵

Sepanjang penjajahan British sehingga mencapai kemerdekaan, kerajaan British telah berjaya meletakkan asas sistem birokrasi yang kukuh dalam sistem pengurusan atau dengan kata lain, pendekatan budaya pengurusan barat telah diterima secara meluas dalam pengurusan dan

³³ Penjelasan lanjut berkenaan perkara ini, pra-syarat dan kaedah perlaksanaannya sila lihat R.O Tilman, *Bureaucratic Transition in Malaya*, h. 63-81.

³⁴ Ini adalah asas kepada kelahiran golongan '*middle class*' dalam masyarakat dan kerja dengan kerajaan dianggap sebagai terjamin menyebabkan pekerjaan disektor swasta tidak menjadi pilihan dikalangan masyarakat Melayu. Lihat Syed Hussin al-Attas, (1968). "*The Grading of Occupational Prestige amongst the Malays in Malaysia*". *JMBRAS*, h. 93.

³⁵ *Ibid.*

pentadbiran kerajaan Malaysia. Perkembangan pembangunan pentadbiran kerajaan tidak berakhir disitu sahaja, bahkan selepas Malaysia mencapai kemerdekaan, pelbagai dasar telah diperkenalkan oleh kerajaan dalam usaha merangsang dan mempertingkatkan kecemerlangan dan budaya kerja dikalangan kakitangan kerajaan. Bagi menjelaskan perkembangan tersebut, perbincangan akan dibahagikan kepada tiga bahagian mengikut tahap-tahap berikut:

a) Era Pertama: Selepas Merdeka Hingga Akhir 1960an

Sebagaimana yang telah dibincangkan di atas, bahawa amalan pengurusan dan pentadbiran di Malaysia adalah warisan peninggalan penjajah yang bermakna kepada perkembangan sejarah Malaysia. Dalam konteks pentadbiran, pengaruh birokrasi telah ditinggalkan dengan struktur dan budaya kerja, di samping rupabentuk organisasi yang berasaskan kepada jenis kerja, pangkat, status, kedudukan, pemusatan kuasa, disiplin, formaliti dan protokol dan anugerah pangkat tertentu dan tempat bekerja. Apa yang jelas, era pentadbiran ketika ini adalah lebih kepada pentadbiran penyelenggaraan dan penjagaan dan bukan bersifat pentadbiran pembangunan. Hakikat ini telah diakui sendiri oleh Tun Abdul Razak ketika beliau menjadi Menteri Pembangunan Negara dan Luar Bandar dengan katanya:

"Kita di Malaysia bernasib baik kerana kita mewarisi perkhidmatan awam yang baik daripada kerajaan penjajah; tetapi perkhidmatan awam di bawah kerajaan penjajah cuma sebuah perkhidmatan

*penjagaan dan penyelenggaraan, dengan menumpukan kebanyakan masanya kepada kerja rutin untuk mengekalkan 'status quo' dan bukan untuk menjalankan pembangunan lebih daripada perlu...*³⁶

Walaubagaimanapun, pentadbiran awam telah mengalami perubahan yang besar semasa Tun Abdul Razak dilantik sebagai Timbalan Perdana Menteri pada November 1959, apabila beliau memperkenalkan sifat-sifat pentadbiran pembangunan berpunca daripada wawasan pembangunan yang dikemukakan oleh beliau. Menurut Tun Abdul Razak, masalah-masalah yang dihadapi oleh pentadbiran awam di Malaysia ialah sebagaimana yang disebutkan '*The Seven Deadly Sins of Bureaucracy*' (Tujuh Penyakit Utama Birokrasi)³⁷ yang dapat dijelaskan seperti berikut:

- i. Sifat cemburu di kalangan jabatan kerajaan dan wujud dasar dasar yang bertentangan.
- ii. Kurangnya penyelarasan
- iii. Kurangnya kerjasama di antara pegawai-pegawai kerana masing masing tidak jelas mengenai tugas diantara mereka.
- iv. Mementingkan diri sendiri dan menaggap jabatan mereka lebih penting dari yang lain.
- v. Kurangnya perancangan yang teliti.
- vi. Ketiadaan satu Pelan Induk.

³⁶ Tun Abd Razak sendiri pernah menjawat jawatan dalam MCS dimana beliau menganggap "*MCS lough and the MCS cough*" dalam ucapannya pada tahun 1970. Sebaik sahaja beliau dilantik sebagai Perdana Menteri Kedua, perubahan besar telah dilakukan dalam pentadbiran kerajaan dan mengasaskan gagasan pembaharuan sehinggalah pada pandangan beliau "*they could do without the MCS lough and the MCS cough*" sebagaimana yang pernah disebutkan sebelum ini. Lihat Khasnor Johan (1984), *op.cit.*, h. 186.

³⁷ *Ibid.*

vii. Kurangnya arahan dan pengawalan.

Menyedari hakikat ini, pada tahun 1965 Tun Abdul Razak telah memohon bantuan daripada pihak Yayasan Ford di Amerika untuk membantu dan menyiasat serta mencadangkan reformasi yang sesuai terhadap perkhidmatan awam atau pentadbiran awam amnya. Hasrat Tun Abdul Razak ialah perubahan daripada pentadbiran penjagaan kepada pentadbiran pembangunan. Pada tahun 1966, Milton Esman dan John Montgomery,³⁸ mencadangkan beberapa pendekatan reformasi pentadbiran, kerana pada pandangan mereka, Malaysia mempunyai potensi yang baik untuk menerima nasihat dan pandangan luar mengenai aktiviti pembaikan pentadbiran; sistem birokrasi yang sedia ada adalah stabil dan bertahan sejak Darurat sehinggalah tahun 1965; dan pentadbiran Malaysia hanya kurang bersedia dari segi sikap, pendefinisian tugas dan keupayaan operasional.

Oleh yang demikian, cadangan yang dikemukakan atau pengenalan sesuatu sistem atau kaedah budaya kerja yang baru mestilah dilihat sebagai proses belajar dan latihan dalam organisasi, dan bukan sebagai pakej teknologi baru dalam pentadbiran. Falsafah cadangan yang dikemukakan adalah bertujuan meningkatkan kecekapan bekerja, mengurangkan kos perkhidmatan dan meningkatkan kualiti perkhidmatan kerajaan. Antara agenda penting yang dikemukakan ialah;

³⁸ Milton J. Esman (1972), *Administration and Development in Malaysia*, h. 25

i) **Pembentukan Unit Pentadbiran Pembangunan (*Development Administration Unit – DAU*)**

Pembentukan DAU pada tahun 1966 di bawah Jabatan Perdana Menteri adalah untuk merancang dan membimbing program utama yang dicadangkan untuk pembaikan pentadbiran antaranya melibatkan hal-hal personnel, pembangunan kerjaya, belanjawan dan perolehan, kawalan perbelanjaan dan kontrak. Dalam hal ini banyak pegawai dan kakitangan kerajaan telah dihantar ke Amerika Syarikat khususnya untuk mengikuti kursus pengurusan dan pentadbiran.³⁹ Pada awal tahun 1970, Tun Abd Razak telah membuat pengubahsuaian menjadikan DAU sebagai ICDAU (*Implementataion and Coordinating Development Administrative Unit*) atau Unit Penyelarasan Pelaksanaan dan Pentadbiran Pembangunan dengan focus utama ialah untuk pembangunan luar Bandar.⁴⁰

ii) **Pembaikan Program Latihan dan Pendidikan**

Latihan dan pendidikan adalah ditujukan kepada kakitangan perkhidmatan awam di segenap peringkat, di samping menyokong program-program pengajian peringkat siswazah khususnya bidang pentadbiran di Universiti Malaya. Latihan juga diwujudkan khusus untuk kakitangan teknikal dan

³⁹ Lihat Khasnor Johan (1984), *op.cit.* h. 173-175.

⁴⁰ *Ibid.*

sokongan. Lanjutan daripada ini, pada tahun 1972, Institut Tadbiran Awam Negara (INTAN) telah ditubuhkan dengan motonya 'Latihan Untuk Pembangunan'.

iii) Menguatkan keterampilan golongan professional (MCS)

Program latihan juga ditumpukan khusus untuk pegawai pegawai MCS, dan usaha usaha ke arah permodenan pentadbiran awam perlu dilakukan secepat mungkin dan berterusan, dan dari sini lahirlah Unit Permodenan Tadbiran Malaysia (MAMPU), khusus untuk merancang dan melaksanakan usaha permodenan pentadbiran.

b) Era Kedua: Awal 1970an hingga 1980an

Era kedua bermula selaras dengan pelancaran Dasar Ekonomi Baru (DEB) pada tahun 1970 di bawah Rancangan Malaysia Kedua. Pengenalan DEB adalah usaha untuk megimbangi pengagihan ekonomi antara kaum hasil tercetusnya 13 Mei 1969. Era kedua memperlihatkan secara mikronya pada tahun 1977, apabila Timbalan Perdana Menteri Dato' Seri Dr. Mahathir Mohammad inginkan reformasi pada era ini untuk menghasilkan perkhidmatan awam yang mampu memberikan perkhidmatan yang lebih cepat kepada rakyat. Penyelarasan telah dilakukan antara pembangunan dan penyelarasan tenaga kerja manusia di sektor awam.

Dekad 80an merupakan era yang sangat penting terhadap reformasi perkhidmatan awam Malaysia setelah Dato' Seri Dr. Mahathir Mohammad dilantik sebagai Perdana Menteri pada tahun 1982. Pelbagai dasar telah diperkenalkan antaranya Dasar Pandang Ke Timur,⁴¹ Dasar Bersih, Cekap dan Amanah;⁴² Kempen Kepimpinan Melalui Teladan;⁴³ dan Dasar Penerapan Nilai-Nilai Islam.⁴⁴ Segala dasar yang dikemukakan ini adalah memberikan penekanan terhadap prestasi kerja dan mengelakkan daripada berlakunya gejala yang tidak sihat dalam perkhidmatan. Apa yang jelas di sini telah berlaku penyesuaian sistem pentadbiran birokrasi dengan nilai nilai tempatan yang positif. Selaras dengan dasar yang diperkenalkan, pada tahun 1986 Panel Memajukan Pentadbiran Awam Negara (PANEL) telah ditubuhkan.⁴⁵ Tujuannya adalah untuk mencari idea-idea dan program bagi

⁴¹ Dasar Pandang ke Timur diumumkan oleh Perdana Menteri pada 8 Februari 1982 dengan tujuan mencontohi dua negara di timur iaitu Jepun dan Korea. Tumpuan adalah terhadap aspek nilai dan etika kerja yang positif, kerajinan, disiplin, kesetiaan kepada negara dan organisasi dan kerjasama yang dapat meningkatkan produktiviti. Langkah yang dilakukan ialah dengan menghantar pelajar ke Jepun dan Korea. Selianitu sector swasta juga dikehendaki menjalin hubungan dagang dengan kedua dua negara tersebut. Untuk Keteangan Lanjut lihat, *Dasar Dasar Utama Keajaian Malaysia*, INTAN, Kuala Lumpur.

⁴² Program BCA telah dilancarkan pada pertengahan April 1982 merangkumi sektor awam dan swasta dengan harapan dapat memupuk nilai-nilai murni universal dan dapat diterima oleh semua kaum di Malaysia. Bersih merujuk kepada moral dan disiplin yang tinggi untuk mengelakkan penyelewengan, diskriminasi, nepotisme dan rasuah. Cekap dikhususkan kepada kecekapan pengurusan, membuat keputusan, keyakinan diri, berpandangan jauh, pengetahuan dan pengalaman dalam bidang yang berkaitan. Amanah adalah tanggungjawab menjalankan tugas, jujur terhadap diri, rakan dan organisasi. *Ibid.*

⁴³ Kempen ini secara rasminya dilancarkan pada 19 Mac 1983 dengan tujuan menanam dan memupuk sifat-sifat kepimpinan yang berkesan dan boleh dicontohi, dihayati dan diamalkan oleh segenap lapisan masyarakat. Kempen ini adalah sokongan kepada dasar yang telah dikemukakan sebelum ini seperti BCA dan sebagainya.

⁴⁴ Dasar Penerapan Nilai-nilai Islam dalam pentadbiran telah dilancarkan pada tahun 1985 untuk melahirkan pekerja-pekerja yang dapat menghayati nilai Islam yang mulia sekaligus menjauhkan sifat yang boleh merosakkan organisasi. 11 nilai utama diperkenalkan antaranya amanah, bertanggungjawab, ikhlas, dedikasi, sederhana, tekun, bersih, berdisiplin, bekerjasama, berbudi mulia dan bersyukur. Nilai-nilai ini dianggap positif dalam memacu pentadbiran awam dan swasta ke arah lebih cemerlang.

⁴⁵ Keanggotaannya terdiri daripada Ketua Setiausaha Negara (KSN), Ketua Pengarah JPA, Timbalan Ketua Setiausaha 1, Kementerian Kewangan, ketua Pengarah MAMPU,

memajukan sistem pentadbiran awam dan seterusnya mencari langkah perlu untuk melaksanakannya. Hasilnya pentadbiran awam semakin mantap untuk menempuh cabaran zaman moden.

c) Era Ketiga: 1990an hingga Wawasan 2020.

Era ketiga menampakkan lahirnya paradigma baru dan reformasi dalam pentadbiran dan pengurusan di Malaysia khususnya dalam hasrat kerajaan mencapai negara maju pada tahun 2020.⁴⁶ Perkhidmatan awam terus memberikan tumpuan kepada perlaksanaan program pembaharuan dan kemajuan sebagai asas kepada pembangunan negara. Perubahan ini adalah ekoran daripada perkembangan teknologi maklumat yang canggih di barat. Ketua Setiausaha Negara, Tan Sri Ahmad Sarji sendiri merasakan bahawa sudah sampai masanya pentadbiran awam Malaysai melalui reformasi berasaskan perkembangan dalam negara dan arus permodenan di barat.⁴⁷ Maka beberapa bentuk perubahan telah dicadangkan iaitu; perubahan terhadap prosedur pengurusan; sistem saran dan pendapatan; dan penilaian

Pengarah INTAN dan Pengarah Pasukan Petugas Khas Produktiviti. JPM. Manakala urusetia pelaksana ialah MAMPU.

⁴⁶ Wawasan 2020 adalah misi pemerintahan Perdana Menteri Malaysia, Dr. Mahathir Mohammad yang meletakkan wawasan Malaysia akan menjadi negara maju pada tahun 2020. Bagi merealisasikan wawasan ini kerajaan telah memperkenalkan pelbagai kaedah termasuklah dalam bidang pentadbiran awam. Lihat Koleksi ucapan Ahmad Sarji Abd Hamid (1993). "Manager In The Public Sector In The Year 2020" dlm. *Penerapan Nilai dan Budaya Kerja Cemerlang Dalam Pentadbiran Awam Malaysia*. Kuala Lumpur: Institut Tadbiran Awam Negara, h. 41-56.

⁴⁷ Lihat Koleksi ucapan Ahmad Sarji Abd Hamid (1993). *Penerapan Nilai dan Budaya Kerja Cemerlang Dalam Pentadbiran Awam Malaysia*. Kuala Lumpur: Institut Tadbiran Awam negara.

terhadap kakitangan dengan tujuan memantapkan dua komponen pengurusan iaitu personnel dan organisasi.

Rentetan daripada itu, beberapa pembaharuan telah dilaksanakan iaitu;

- a. Skim Saraan Baru (SSB) – menggantikan kaedah lama yang dianggap tidak adil dan sebagai mengiktiraf sumbangan para pekerja di setiap peringkat. SSB menilai prestasi dengan lebih objektif dan memberikan ganjaran yang bersesuaian dengan pencapaian pegawai. SSB juga telah berjaya memperbetulkan hirarki organisasi dan menjadikannya lebih mendatar, manakala skim perkhidmatannya disusun semula supaya lebih sistematik dan seragam. Walaupun Skim ini telah dilaksanakan semenjak 1991, namun ia tetap menjadi perdebatan hangat dan perasaan tidak puashati dikalangan kakitangan khususnya terhadap sistem penilaian dan kenaikan pangkat yang terlalu bergantung kepada ketua jabatan. Oleh yang demikian, penyelidikan dan pembangunan adalah perlu dalam menilai kebaikan dan keburukan skim tersebut.
- b. Sistem Belanjawan Baru Diubahsuai (*Modified Budgeting System* – MBS) – diperkenalkan sebagai usaha memberikan lebih kuasa autonomi kepada para pengurus di sektor awam khususnya dalam proses membuat keputusan yang sebelum ini terlalu dikongkong oleh peraturan yang menyebabkan banyak keputusan yang tertangguh.
- c. Pengurusan Kualiti Menyeluruh (*Total Quality Management* TQM) – yang menjadi kemuncak penerapan budaya kualiti yang diterapkan semenjak

tahun 80an lagi.⁴⁸ Sepanjang tahun 1993, kualiti menjadi agenda penting dengan pelbagai pekeliling yang menyentuh beberapa aspek seperti urusan kaunter, fail meja, telefon, strategi peningkatan kualiti, pendekatan pengurusan kualiti menyeluruh dan sebagainya.⁴⁹ Penggubalan piagam pelanggan telah berlaku dalam usaha memberikan lebih perhatian terhadap pelanggan sebagai asas utama TQM. Fungsi perkhidmata awam kini adalah lebih bersifat penggerak dan pemudahcara dan pengawal dalam mencapai wawasan negara. Menurut Ahmad Sarji, perkhidmatan awam telah membawa suatu peralihan paradigma, dengan objektif keseluruhannya menjadikan perkhidmatan lebih berorientasikan misi, dinamik dan mempunyai ketahanan dalam menangani persekitaran semasa yang sentiasa berubah. Penekanan utama adalah untuk memperkukuhkan budaya kerja cemerlang berteraskan kualiti, produktiviti, inovasi, integriti, akauntabiliti dan profesionalisme.⁵⁰

Pelbagai kaedah baru, kod etika kerja dan sebagainya telah diperkenalkan, persoalannya, sudahkah mutu perkhidmatan awam Malaysia telah mencapai standard yang diimpikan? Apakah masalah yang mungkin timbul ekoran daripada dasar yang telah dikemukakan ini, hasil dari

⁴⁸ TQM merupakan agenda besar perkhidmatan awam Malaysia kearah '*quality as a way of life in the public sector*', dan rentetan dari itu dua Pekeliling Kemajuan Perkhidmatan Awam (PKPA) diterbitkan khusus kearah menggerakkan TQM iaitu PKPA Bil. 4/1991 berkaitan strategi pelaksanaan kualiti dalam perkhidmatan dan PKPA Bil. 1/1992 berkenaan TQM juga yang akan dilaksanakan di Universiti tempatan. Lihat Ahmad Sarji (1993), *op. cit.*, h 22-23.

⁴⁹ *Ibid.*, h. 184-194. Lihat juga ucapannya di Kementerian Pertahanan, h. 115-122.

⁵⁰ *Ibid.*, h. 105.

pembaikan yang dilakukan terhadap sistem birokrasi yang ditinggalkan oleh penjajah? Apakah ada cadangan dan kaedah lain yang lebih baik dalam menentukan lahirnya budaya kerja yang cemerlang dalam pentadbiran dan pengurusan?. Semua persoalan ini akan dibincangkan dalam bahagian berikutnya.

5.2 Nilai Budaya Tradisi, Sistem Birokrasi Barat dan Krisis Etika Dalam Pengurusan Di Malaysia

Perbincangan dalam bahagian sebelum ini, jelas menunjukkan bahawa Islam dan peradaban barat telah menampakkan pengaruh yang besar terhadap perkembangan budaya dan hal ehwal pengurusan dan pentadbiran di Malaysia. Daripada perbincangan yang dikemukakan, tiga perkara utama yang dapat disimpulkan di sini iaitu:

- (i) budaya adalah suatu yang tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan dan sistem pengurusan kerana masyarakat sejak asalnya dilahirkan dalam budayanya yang tersendiri;
- (ii) Kedatangan Islam telah membawa satu pembaharuan dalam kehidupan dan budaya masyarakat, dan telah berjaya memperbetulkan beberapa nilai-nilai dan norma masyarakat kearah yang lebih bertamadun; dan
- (iii) walau bagaimanapun, penjajahan yang dilakukan oleh masyarakat Barat menampakkan lebih keberkesanannya kerana mereka yang menguasai pemerintahan Tanah Melayu. Peninggalan mereka

khususnya dalam bidang pentadbiran ini telah menjadi warisan yang sentiasa diperbaharui dan diikuti sehingga sekarang.

Merujuk kepada perkembangan pengurusan semenjak selepas merdeka sehingga sekarang sebagaimana yang dijelaskan dalam kronologinya sebelum ini, ternyata bahawa pelbagai pembaharuan telah dilakukan dalam konteks meningkatkan kecemerlangan dalam budaya kerja pengurusan. Secara ringkasnya tahap perkembangan yang berlaku adalah menjuruskan kepada:

- i) pengenalan dan penerimaan pelbagai teori yang dikemukakan penjahat hanya dalam konteks pentadbiran *per-se* dan tidak merujuk kepada pentadbiran pembangunan (*Development Administration*);
- ii) menerima pandangan dan nasihat barat dalam konteks memperkemaskan hal ehwal pentadbiran dalam negara, penstrukturan semula berlaku dan budaya kerja barat turut sama diperkenalkan;
- iii) proses pembaikan budaya kerja dilakukan dengan beberapa penerapan rasional budaya kerja tempatan dan nilai-nilai Islam yang dikatakan dapat membantu meningkatkan kecemerlangan pengurusan.

Sekiranya diteliti ketiga-tiga perkara tersebut, ternyata bahawa kerajaan telah mengambil sikap yang serius dalam memajukan pentadbiran dan pengurusan awam. Perkembangan di zaman mutakhir ini telah menampakkan kecenderongan kerajaan untuk kembali kepada budaya kerja Islam khususnya dasar 'Penerapan Nilai-Nilai Islam Dalam Pentadbiran', namun

apa yang dilakukan adalah lebih merujuk kepada persoalan etika kerja dan tidak kepada kerangka budaya kerja yang menyeluruh. Oleh yang demikian, pegenalan beberapa dasar sebagaimana yang dijelaskan, belum mampu menangani segala permasalahan yang berlaku dalam pentadbiran.

5.2.1 Pengaruh Nilai Budaya Tempatan (*Local Culture*) Dalam Organisasi.

Malaysia sebagaimana kebanyakan negara lain di dunia menerima banyak kesan akibat penjajahan khususnya dalam hal ehwal pentadbiran negara. Namun, kajian terhadap birokrasi di negara sedang membangun telah menunjukkan bahawa persekitaran budaya telah mencorakkan gelagat organisasi, dengan kata lain, pengurus di negara sedang membangun telah banyak dipengaruhi oleh nilai budaya tradisi (*traditional cultural values*) dalam corak pengurusan (*style management*) mereka.⁵¹ Budaya yang wujud ini tidak dapat tidak telah menyumbangkan kepada kebaikan dan permasalahan yang wujud dalam pengurusan. Perbincangan ini akan merujuk kepada beberapa perkara yang menampakkan kebaikan dan keburukan budaya tempatan itu sendiri khususnya dalam konteks pembangunan pengurusan.

⁵¹ Dalam konteks Malaysia, lihat M.J Esman. (1972). *Administration and Development In Malaysia*; James Scott. (1968). *Political Ideologi In Malaysia*; dan lihat juga Asma Abdullah (1992). *Cultural Dimensions in Malaysian Management System* h. 28.

Kelebihan budaya tempatan dapat dilihat dalam kerjasama yang wujud berdasarkan prinsip timbal balik khususnya dalam mencapai 'commitment and loyalty in organization'.⁵² Dalam prinsip ini, pengurus akan bertindak sebagai 'father figure' dan melihat orang bawahan sebagai anggota keluarga. Semangat ini adalah suatu yang baik dalam memelihara keharmonian budaya dan persekitaran kerja. Jika sebaliknya berlaku disebabkan hubungan kekeluargaan yang berlebihan, pengaruh ini akan membuahkan hasil yang sebaliknya dan bercanggah dengan norma-norma etika dalam pengurusan. Wilson (1967) yang melihat perkara ini menyebutkan:

*"...for most Malays fulfillment of kin obligations take first place in relation to fulfillment of the conditions of an impersonal contract such as that existing between employer and employee..."*⁵³

Keadaan ini adalah suatu yang tidak dapat dielakkan, hubungan baik antara keluarga, rakan dan sahabat handai dikenalpasti sebagai asas kepada penyelewengan yang berlaku.⁵⁴ Inilah yang disebutkan sebagai 'the conflicts of interest' dalam pengurusan. Sebagaimana yang dijelaskan sebelum ini, kesetiaan terhadap kekeluargaan juga banyak meninggalkan kesan yang positif antaranya semangat kerjasama dan muafakat yang ditunjukkan adalah antara asas yang banyak membantu meningkatkan kecemerlangan dalam

⁵² Lihat Syed Husin Ali (1975). *Malay Peasant Society and Leadership*. h. 78

⁵³ Lihat bukunya (1967). *A Malay Village and Malaysia*. h. 97-98

⁵⁴ Dalam istilah moden hari ini menyebutkan persoalan ini sebagai nepotisme dan kronisme yang membawa maksud mengutamakan orang yang dekat dengannya, rakan dan sahabat handai khususnya dalam perlantikan, tender dan pelbagai tawaran yang berkaitan dengan pengurusan dan perniagaan. Fenomena ini dianggap sebagai penggerak utama kepada amalan rasuah yang berlaku dalam sesebuah negara.

pengurusan.⁵⁵ Kebaikan juga lahir daripada sikap tersebut ialah semangat tolong menolong dan muafakat dalam menyelesaikan sesuatu kerja. Kaedah ini merupakan budaya yang murni sekiranya diterimapakai dalam pengurusan secara berterusan.

Penyelesaian terhadap persoalan ini adalah suatu yang sukar berdasarkan semangat yang telah sekian lama tertanam dalam pemikiran dan jiwa masyarakat. Persekitaran budaya ini akan melahirkan pelbagai sifat negatif dalam pengurusan antaranya, penyelewengan dalam pembuatan keputusan (*decision making*), penilaian prestasi kerja (*performance appraisal*); rasuah dan pecah amanah; diskriminasi dan nepotisme. Sifat-sifat ini lahir ekoran '*the absolute loyalty to the kinship ties*' yang akhirnya membawa keburukan kepada pengurusan.⁵⁶ Walaubagaimanapun, sikap positif yang ditonjolkan dalam budaya tempatan adalah sesuatu yang murni dan kelahiran beberapa sifat negatif tidak bermakna bahawa budaya yang diamalkan adalah sesuatu yang tidak berfaedah. Mengambil kira beberapa perkara yang dikemukakan di atas, nilai budaya tradisi telah banyak menyumbangkan sesuatu yang positif disamping tidak dinafikan kelemahannya.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Lihat Syed Husin Ali (1975), *op.cit.* h. 73

5.2.2 Kerenah dan Pengaruh Birokrasi Dalam Organisasi

Kerenah birokrasi dan pengaruh perhubungan peribadi (*personal relation*) adalah merupakan persoalan yang agak serious terhadap kelahiran permasalahan etika dalam pengurusan samada di sektor awam atau swasta. Teori Birokrasi Weber dengan hirarki yang mewujudkan lapisan pengurusan yang dilihat sebagai tersusun telah melahirkan pelbagai andaian terhadap keberkesanannya dalam organisasi. Perbezaan status di kalangan kakitangan dan ketidaksamarataan antara anggota masyarakat juga sebenarnya wujud dalam struktur sosial masyarakat Melayu. M.J Esman juga melihat kewujudan perkara ini dengan katanya. *'Malaysian administrations are strong believers in the legitimacy of status differences and in the superiority of some men over others.'*⁵⁷ Maka sikap tradisional ini telah diperkukuhkan lagi dengan struktur birokrasi moden, bahkan polisi penjajah juga telah melatih golongan atasan dan pertengahan Melayu ini untuk mengisi kekosongan pentadbiran seterusnya melahirkan status yang agak ketara dalam sistem sosial masyarakat.⁵⁸ Perbezaan kelas yang wujud ini tidak dapat tidak telah menghasilkan permasalahan etika yang khususnya dalam konteks pembuatan keputusan (*decision making*).

⁵⁷ Lihat bukunya (1972) *Administration and Development in Malaysia*, h. 120.

⁵⁸ Perbincangan dalam konteks ini hanyalah merujuk kepada sikap masyarakat Melayu terhadap pihak berkuasa dan hubungan peribadi yang wujud sesama mereka berasaskan kels yang wujud. Keadaan ini adalah terkecuali daripada hubungan *'father figure'* sebagaimana yang dibahasakan sebelum ini.

Dalam konteks pentadbiran di Malaysia, adalah tidak keterlaluan sekiranya dikatakan bahawa, sesuatu keputusan dibuat adalah berdasarkan kepada latarbelakang dan status atau dengan kata lain, keperibadian dan hubungan dengan seseorang pemohon. Hubungan politik (*political connection*) dan pentadbiran adalah antara agenda penting dalam pembuatan keputusan. Serentak dengan itu, *'the political nature of decision-making has further strengthened the position of the administrative elite, because this the area in which they work closely with the political elite'*.⁵⁹ Akibatnya, para pentadbir banyak menghabiskan masa mereka memperkukuhkan kedudukan dan hubungan dengan pihak berkuasa lebih daripada memperkemaskan bidang pentadbiran yang diceburi. Ini adalah dilema besar dalam pentadbiran Malaysia hingga sekarang, dan persoalan ini pastinya akan berterusan sekiranya tidak ada usaha dan peraturan yang kukuh untuk mengatasinya.

Tegasnya, birokrasi dan kuasa politik telah banyak mempengaruhi sistem pentadbiran di Malaysia, meskipun terdapat beberapa kod etika yang diperkenalkan, namun dalam konteks pelaksanaannya agak terhad dan terbatas. Walaupun pelbagai kaedah kecemerlangan pengurusan dan kod etika yang diperkenalkan, sekiranya sandaran utama adalah kepada akal pemikiran manusia semata, maka penyelesaiannya secara mutlak adalah suatu yang sukar dicapai. Persoalan ini akan dibincangkan secara terperinci di bawah.

⁵⁹ Lihat Khasnor Johan (1984), *op.cit.*

5.2.3 Krisis Moral dalam Pengurusan di Malaysia

Sumbangan Kerajaan British terhadap sistem pentadbiran di Malaysia adalah besar dan tidak hanya dalam persoalan struktur birokrasi dan fungsinya, bahkan meninggalkan satu set pentadbiran yang sistematik dalam pengurusan negara. Daripada sinilah, kepimpinan Melayu telah mula belajar dan memahami struktur, disiplin, kuasa dalam kepimpinan, arahan dan ketaatan dalam perkhidmatan dan penilaian terhadap perkhidmatan yang diberikan kepada masyarakat. Akibat daripada pengaruh yang besar ini, lahirnya falsafah dan kepercayaan, *'that only Western management concept could be applied efficiently in Malaysia'*.⁶⁰ Maka, segala nilai dan adat resam budaya Melayu dan nilai-nilai keagamaan dilihat sebagai tidak berkaitan dalam model pengurusan dan dinafikan perlaksanaannya. Keadaan inilah yang menyebabkan tahun 1980an menyaksikan berlakunya krisis moral dan nilai dalam kepimpinan pengurusan di Malaysia. Hasilnya, pelbagai kaedah dan dasar-dasar baru telah diperkenalkan dalam usaha meningkatkan dan mengembalikan kegemilangan dalam pengurusan.

Isu-isu budaya kerja dan penyelewengan etika dalam perkhidmatan dan pengurusan adalah isu yang sentiasa dibincangkan dalam media massa dan penulisan ilmiah khususnya di Malaysia. Persoalan ini tetap menjadi pokok perbincangan kerana ianya melibatkan kepentingan menyeluruh seperti

⁶⁰ M.J Esman (1972), *Administration and Development in Malaysia*, h. 120.

kuasa, tanggungjawab dan orang-orang awam, sehingga tahun 1970an dianggap sebagai *'ethics decade'* dalam sejarah perkembangan pengurusan.⁶¹ Kepentingan etika dan budaya kerja dalam menjamin kecemerlangan organisasi memang tidak dinafikan. Oleh yang demikian, isu-isu yang dikemukakan seperti penyelewengan tanggungjawab pegawai, salah guna kuasa dan pangkat, rasuah dan sebagainya adalah merupakan perkara yang sering diperdebatkan khususnya dalam mencari punca berlakunya dan kaedah penyelesaiannya. Malaysia adalah tidak terkecuali dalam menghadapi masalah pelanggaran etika dalam perkhidmatan dan pengurusan. Beberapa contoh yang bersesuaian untuk kepentingan kajian ini, akan dikemukakan bagi menjelaskan perbincangan.

Secara umumnya, peluang untuk kakitangan samada di sektor awam atau swasta terjebak ke dalam penyalahgunaan dan penyelewengan etika dan budaya kerja adalah disebabkan oleh kuasa yang ada dan dipraktiskan, tuntutan berurusan dengan masyarakat dan pelanggan, begitu juga keinginan untuk mendapat keuntungan cepat dan habuan dari apa yang telah dilakukan. Ketua Setiausaha Negara (KSN) pernah menjelaskan beberapa aktiviti yang dikenal pasti sebagai tidak beretika dan kerap kali berlaku dalam perkhidmatan, antaranya ialah:

"(not only those which are unquestionably unethical like) bribery...nepotisme, influence peddling (but also) conflict of interest

⁶¹ Lihat perbincangan Kenneth Kernaghan (1980), *"Codes of Ethics and Public Administration: Progress, Problems and Prospects"*, dlm. *Public Administration*, 58/1980, h. 207-223, dan lihat juga Geoffrey Y. Cornog, 1962, *"Developments in Public Administration"*, dlm. *Public Administration Review*, 22/Spring, h. 98-105.

including such activities as financial transactions to gain personal advantage, ~ accepting outside employment during tenure in government...misuse of inside knowledge, for example, favouring relatives and friends in awarding contracts or arranging loans and subsidies...regulating trade practices or lowering standards in such a manner as to give advantage to oneself or to family members...and the use and abuse of official and confidential information for private purposes".⁶²

Apa yang dikemukakan itu adalah beberapa perkara yang menjadi rutin kesalahan dalam perkhidmatan dalam konteks pengurusan awam. Muhammad Kamal Hassan telah mengenal pasti sekurang-kurangnya tiga perkara yang agak ketara penyebab kepada penyelewengan dan pencetus krisis moral dalam pengurusan, iaitu:

- (a) Penyalahgunaan kuasa, harta kerajaan dan kemudahan yang tersedia khususnya bagi pegawai kanan yang tinggi kuasanya di mana perkara ini adalah disebabkan oleh:
 - i) konsep profesionalisme yang difahami adalah tidak memberatkan persoalan moral dan spiritual.
 - ii) konsep pembangunan diri tidak mengutamakan persoalan pembinaan manusia sebagai sepadu melibatkan moral, spiritual dan material.
- (b) Kekurangan penguatkuasaan terhadap pelaksanaan undang-undang yang secara umumnya memisahkan undang-undang daripada moral dan etika.

⁶² Lihat Ahmad sarji Abd Hamid. 1990. "Ethics and Public Service", kertaskerja dibentangkan di *Seminar Etika Pengurusan*. Kuala Lumpur, hlm.2, dan satu laporan yang dikemukakan oleh IASA juga menekankan perkara yang sama dalam permasalahan etika dan budaya kerja dalam pengurusan, lihat O.P Dwivedi. 1978. *Public Service Ethics: Report of the Study Group on Ethics in the Public service*. Brussel: IASA, h.2.

- (c) Kekurangan penguatkuasaan terhadap kod etika dan penggubalan kod itu sendiri tidak mengambil kira prinsip-prinsip ketuhanan.⁶³

Jelasnya keterlibatan para pegawai dalam pelanggaran etika adalah disebabkan oleh sikap 'self-interest' yang lahir daripada cubaan untuk mendapat kepentingan diri, rakan dan saudara-mara. Budaya Melayu sebenarnya telah meletakkan persoalan moral dan akhlak pada tempat yang cukup istimewa dan semangat kekeluargaan yang dipamerkan di kalangan masyarakat sepatutnya menjadikan para pegawai begitu berhemat dan bermoral dalam melaksanakan tugas. Tetapi sebaliknya yang berlaku seperti yang dinyatakan oleh Ketua Setiausaha Negara bahawa persoalan kepentingan diri, nepotisme dan pilih kasih adalah asas dalam membuat keputusan kerajaan, dan keadaan ini sebenarnya telah menyebabkan lahirnya kesalahan rasuah dalam semua peringkat kakitangan.⁶⁴ Pandangan J.G Jabra dalam hal ini mungkin boleh diberikan perhatian:

*"...bureaucratic corruption is created by attitudes and patterns of behaviour interwoven not only throughout the bureaucratic structures of emerging nations, but also throughout the whole of their social fabrics. In other words, bureaucratic corruption is shaped and conditioned by defective cultural attitudes and patterns of behaviour deeply rooted and profoundly institutionalized in the hearts and minds of both public servants and their clients."*⁶⁵

⁶³ Untuk perbincangan lanjut berkenaan perkara ini, sila lihat Muhammad Kamal Hassan (1991) *Moral and Ethical Issues In Human Resource Development: Old Problems and New Challenges*. Kuala Lumpur: IKD Monograph.

⁶⁴ Ahmad Sarji (1990). *op. cit.*

⁶⁵ Lihat J.G Jabra. (1976). "Bureaucratic Corruption in the Third World: Causes and Remedy", dlm. *Indian Journal of Public Administration*. Vol.22, h. 691 dan dipetik dari Gerald E. Caiden. (1983). "Public Service Ethics: What Should Be Done?", dlm. Kenneth Kernaghan and O.P Dwivedi (eds) *Ethics in The Public Service: Comparative Perspectives*. Brussel: Int. Inst. Of Administration Sciences, h. 166.

Rasuah, walaupun bukan merupakan gejala yang agak serius dalam pentadbiran di Malaysia berbanding dengan negara-negara lain di dunia, tetapi ia telah meletakkan banyak asas untuk mengarahkan kepada berlakunya gejala tersebut. Kerajaan sendiri telah memperkenalkan beberapa enakmen (selain daripada kod etika perkhidmatan seperti yang terkandung dalam 'Perintah Am' khusus Bab D: Kelakuan dan Tata tertib) untuk kakitangan awam seperti Ordinan Pencegahan Rasuah 1950.⁶⁶ Selepas merdeka, beberapa tambahan dikenakan sehingga lahirnya Akta Pencegahan Rasuah 1961, dan pada tahun 1967, Badan Pencegah Rasuah (BPR) ditubuhkan. Tugas badan tersebut adalah melibatkan penyiasatan, pendakwaan, penyelidikan dan pencegahan.⁶⁷ Menurut Zulkifli (Pegawai BPR), BPR terpaksa menghadapi pelbagai masalah dalam menjalankan tugas terutamanya untuk mendakwa pesalah rasuah disebabkan sikap masyarakat yang enggan bekerjasama dan penglibatan golongan yang berpendidikan tinggi dan berkuasa.⁶⁸ Keadaan ini bertambah kusut lagi apabila;

- (i) keengganan saksi-saksi utama untuk bekerjasama atau datang ke mahkamah untuk menjadi saksi atas sebab-sebab tertentu;

⁶⁶ Penjelasan lanjut berkenaan perkara ini, lihat kajian yang dilakukan oleh Ahmad Bashir Aziz et.al (1998), *Kesedaran dan Kefahaman dalam pelaksanaan peraturan mengenai Kelakuan dan Tata tertib dalam Perintah Am (Bah D)*, Universiti Utara Malaysia.

⁶⁷ Tiga fungsi utama Badan Pencegah Rasuah ialah; (i) menyiasat dan mendakwa pesalah rasuah di bawah Akta Pencegahan Rasuah 1961 (pindaan 1967 dan revised in 1971); (ii) memperkenalkan beberapa ukuran pencegahan untuk mengekang dari berlakunya rasuah di jabatan kerajaan dan swasta; dan (iii) menyiasat dan mendakwa kakitangan kerajaan yang melakukan kesalahan bertentangan dengan Perintah Am Bab D: Kelakuan dan Tata tertib. Lihat BPR.

⁶⁸ Lihat kertaskerjanya 1990 'Pencegahan Rasuah dari Pengalaman Badan Pencegah Rasuah' dibentangkan di *Seminar Etika Pengurusan*, Kuala Lumpur. Beliau adalah Ketua Pegawai BPR pada tahun 1990.

- (ii) pandangan masyarakat bahawa rasuah dalam keadaan tertentu adalah perlu bagi mempercepatkan perjalanan pengurusan; dan
- (iii) apabila tinggi pendidikan dan pengaruh yang ada pada kakitangan dan pegawai tertentu maka lebih licik penyelewengan dilakukan dan semakin bijak undang-undang di salahgunakan.

Ini lah di antara beberapa perkara besar yang menyumbang kepada berlakunya penyelewengan etika dan budaya rasuah di kalangan kakitangan. Keadaan ini telah menyebabkan BPR dilihat tidak begitu efektif dan berkesan dalam melaksanakan tugasnya, atau badan yang tidak mampu bertindak dalam mengurangkan gejala rasuah lantaran masalah yang telah disebutkan di atas.

Mansor Marican dalam kesimpulan artikelnya menyebutkan bahawa BPR hanya berjaya menangkap 'small-fishes' atau pegawai bawahan yang menerima habuan yang kecil tetapi gagal menangkap 'big-fishes' yang melibatkan sindiket, ahli perniagaan, ahli politik yang berpengaruh dan sebagainya.⁶⁹ Menurut Marican, keadaan ini berlaku disebabkan oleh kuasa BPR yang agak terhad kerana sebagai agensi kerajaan, BPR;

*"has to obtain clearance from the Minister before initiating action and that clearance is not easily given because most big fish are very influential people and closely linked to the government".*⁷⁰

⁶⁹ Lihat artikelnya (1979) "Combating Corruption: The Malaysian Experience", dlm. *Asian Survey*, Vol. 19/6, June 1979, h. 597-610. Beliau banyak menyentuh tentang perkembangan rasuah di Malaysia dan kaedah yang digunakan dalam membentersanya, dan beliau banyak mengkritik BPR yang dilihat sebagai tidak bebas dalam menjalankan tugasnya disebabkan gangguan kuasa politik dan sebagainya.

⁷⁰ *Ibid.*

Struktur birokrasi barat yang menjadi model pengurusan sekarang juga adalah di antara penyebab kepada berlakunya gejala rasuah dan kesukaran dalam pencegahannya kerana struktur dan hierarki pengurusan dan pemusatan kuasa yang berlebihan kepada pihak berkuasa. Kuasa pentadbiran kerajaan pula kebiasaannya di kawal oleh ahli politik dan ini menyebabkan dalam keadaan tertentu hubungan pegawai kerajaan dan tokoh politik menjadi rapat. Keadaan ini juga akhirnya mendorong pegawai-pegawai tersebut terlibat secara langsung dan aktif dalam politik. Fenomena ini telah melahirkan masalah baru dalam pentadbiran seperti yang disebutkan oleh Esman: "*politics and administration should be separate spheres of activity, though they inevitably and unfortunately overlap*".⁷¹

Sebenarnya keterlibatan ahli politik dalam pentadbiran adalah tidak dipertikaikan kepentingannya kerana merekalah yang bertanggungjawab menggubal dasar-dasar dan menjadi contoh kepimpinan kepada pegawai bawahan seterusnya membimbing pegawai ke arah lebih beretika. Namun, keterlibatan ahli politik dalam perbuatan yang tidak beretika hanya akan menghancurkan bukan sahaja organisasi bahkan kerajaan secara keseluruhannya seperti kata Esman;

*"...the petty and corrupt politics of aggressive individual and small-group interests may destroy both legitimate politics and administration, and in the hand of greedy, ambitious but ignorant politicians may even destroy the country".*⁷²

⁷¹ Lihat bukunya (1972) *Administration and Development in Malaysia*, h. 125.

⁷² *Ibid.*

Keperihatinan terhadap kecelaruan pentadbiran yang sudah sekian lama akibat campur tangan yang berlebihan dan di luar batasan peraturan antara ahli politik dan kakitangan kerajaan juga di kemukakan oleh Caiden:

*"For nearly a century administrative scientists have tried to take public administration out of partisan politics and partisan politics out of public administration. They have sought to create a value-free, neutral, objective science of the art of public management, to remove public servants from the corrupting influences of the political arena and to transform public servants into professional practitioners of nomothetic management principles"*⁷³

Perkara yang telah dikemukakan di atas adalah sebahagian daripada permasalahan etika yang dihadapi oleh perkhidmatan dan pengurusan di Malaysia. Analisis ini adalah penting dalam mengenalpasti punca masalah dan proses pembaikan akan dapat dicadangkan. Walau bagaimanapun kerajaan telah mengemukakan pelbagai akta dalam usaha mengawal kakitangan daripada terjebak kedalam kancah gejala keji tersebut. Akta Rahsia Rasmi 1972, Akta Pencegah Rasuah (Pindaan 1971), dan yang lebih spesifik terhadap etika perkhidmatan ialah Perintah Am dan Panduan Perkhidmatan Cemerlang. Kerajaan juga telah melancarkan beberapa kempen seperti Kepimpinan Melalui Teladan, Budaya Kerja Cemerlang, Bersih Cekap dan Amanah, dan Penerapan Nilai-Nilai Islam.⁷⁴ Semua polisi ini adalah bertujuan untuk melahirkan kesedaran terhadap kepentingan kerja, kualiti, kecekapan, nilai dan etika diterapkan dalam pengurusan.

⁷³ Lihat G. E Ceiden. (1983) *op.cit.* h. 160.

⁷⁴ Lihat sejarah perkembangan pentadbiran Malaysia di Era selepas 1980an dalam bahagian yang lalu.

Penerapan nilai-nilai Islam adalah di antara agenda yang penting dikemukakan oleh Kerajaan semata ingin mengembalikan semula kegemilangan suasana kerja dengan meletakkan nilai ajaran agama sebagai sandaran dalam melakukan sesuatu. Penguatkuasaan tidak akan bermakna sekiranya pekerja dan kakitangan tidak memahami tugas dan kepentingan tanggungjawab yang dilakukan. Kod Etika yang dikemukakan dalam pentadbiran khususnya Perintah Am (Bab D: Disiplin dan Tata tertib) tidak akan bermakna sekiranya perlaksanaannya tidak mengambil kira kemanusiaan dan tugas sebagai amanah dari Allah.⁷⁵ Kebanyakan peraturan yang dikemukakan adalah menekankan persoalan '*conflicts of interest*' kebiasaannya melibatkan kepentingan individu mempergunakan kuasa yang ada dalam pentadbiran untuk mendapat keuntungan diri seperti amalan-amalan yang telah disebutkan sebelum ini. Kod etika mempunyai hadnya tersendiri dalam rangka perlaksanaannya.⁷⁶ Walaupun ia menyediakan satu kerangka yang lengkap, namun pengalaman dalam melaksanakan menunjukkan bahawa ia masih gagal dalam mengawal kesalahan yang dilakukan oleh kakitangan awam.⁷⁷ Kod adalah perlu khususnya dalam mempertingkatkan kecekapan dan mempertingkatkan produktiviti, namun ia tidak mencukupi untuk mengawal salah laku kakitangan.⁷⁸ Agama adalah yang terbaik dalam mendidik etika manusia bagi mengelakkan daripada

⁷⁵ Lihat Ahmad Bashir Aziz et.al (1998), *op.cit.*, 73-88.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Lihat perbincangan yang dikemukakan oleh Rubiah Abdul Rahman mengenai pengalaman melaksanakan Kod Etika dalam artikelnya (1992) '*Pengalaman dalam Melaksanakan Kod Etika Perkhidmatan Awam*' dlm *Buletin Nilai dan Etika*, Vol 1/1, 1992.

⁷⁸ *Ibid.*

terjebak dalam salah laku etika. Ajaran agama adalah pedoman daripada Tuhan dan semestinya bersesuaian dengan sikap dan tingkah laku manusia. Bekas Ketua Polis Negara, Tun Hanif Omar dengan mengambil kira permasalahan ini telah menyatakan bahawa peraturan umum dan kod etika secara bersendirian tidak akan dapat mengawal kelakuan manusia. Sebaliknya untuk mengawal 'white-collar crime' dan yang seumpamanya ialah dengan kita perlu kembali kepada agama.⁷⁹ Beliau menambah:

"If man follow the commandments of God, he can't go wrong. Too many people with authority such as directors, managers, lawyers and others have let the basic religious truth out of their sight. That's our trouble".⁸⁰

Kesimpulannya, kesalahan yang dilakukan oleh manusia dalam apa jua bidang yang diceburinya adalah disebabkan oleh sifat mementingkan diri sendiri yang seharusnya menjadi agenda bersama dalam membentarnya. Kepentingan ini adalah bersifat dalaman dan peribadi, oleh yang demikian kita perlu menyedarkan setiap individu sama ada dalam organisasi atau masyarakat bahawa perbuatan dan sifat tersebut adalah buruk dan keji di sisi agama. Kembali kepada agama dalam mendidik manusia adalah langkah yang terbaik sekiranya kita ingin melihat masyarakat dan organisasi berada pada tahap yang cemerlang dan mampu bertahan lama.

⁷⁹ Lihat kertas kerjanya "Commercial Crimes: A Question of Ethics", di bentangkan di *Seminar Etika Pengurusan*, Kuala Lumpur, hlm. 20.

⁸⁰ *Ibid.*

5.3 Amalan Pengurusan di Malaysia: Tuntutan Perubahan

Pengalaman Malaysia berada lebih dari empat abad bebas daripada naungan penjajah seharusnya telah memberikan banyak pengalaman kepada masyarakat dan pemimpinnya. Kefahaman terhadap permasalahan yang ditinggalkan oleh penjajah khususnya dalam konteks pengurusan telah difahami dengan jelas. Oleh yang demikian, kerajaan telah memperkenalkan beberapa perubahan dan pendekatan dalam usaha meningkatkan keupayaan dan kecemerlangan budaya kerja di kalangan kakitangan dalam perkhidmatan awam dan swasta. Apa yang dapat dilihat daripada beberapa pendekatan dalam era perkembangan pengurusan di Malaysia, penyesuaian kepada beberapa teori pengurusan peninggalan penjajah telah dilakukan selaras dengan pembangunan ekonomi negara. Penerapan nilai-nilai Islam dalam pentadbiran juga diperkenalkan sebagai penyelesaian terhadap beberapa persoalan moral dan etika yang berlaku. Minat kerajaan dalam hal ini dilihat sebagai bersungguh-sungguh, namun apakah yang dilakukan ini selaras dengan tuntutan perubahan masakini.⁸¹

⁸¹ Tuntutan perubahan yang dimaksudkan ialah, meminda dan mencipta satu paradigma baru, dasar dan teori baru dengan nafas baru yang lebih segar berlandaskan ajaran Islam yang syumul dan bersesuaian dengan masyarakat dan kepelbagaian budaya yang wujud. Perubahan yang dikehendaki bukan sekadar peningkatan kualiti dan produktiviti, tetapi hendaklah meliputi seluruh pandangan hidup manusia, nilai, sikap budaya kerja, jiwa dan kelakuan bagi seluruh anggota organisasi. Lihat Wan Liz Ozman Wan Omar (1996). *op.cit.*

Lantaran itu beberapa persoalan timbul dalam menilai dan membincangkan perkara berikut, mungkin ianya agak baik untuk dibincangkan di sini, iaitu;

- i) Adakah pendekatan penerapan nilai ini memadai dalam usaha memartabatkan model Islam dalam pengurusan?;
- ii) Adakah kebaikan ajaran Islam itu terletak dalam persoalan nilai moral dan etika semata tanpa dasar-dasar lain yang lebih bermanfaat?;
- iii) Adakah penerapan nilai hanya perlu dalam perkara yang menguntungkan dan meningkatkan produktiviti semata tanpa melihat persoalan kebajikan yang lain?;
- iv) Adakah tidak wujud pendekatan mutlak Islam dalam pengurusan atau adakah masyarakat Malaysia yang berbilang bangsa belum bersedia untuk menerima pendekatan ini? .

Jawapan kepada setiap persoalan ini ialah, tuntutan perubahan atau anjakan paradigma,⁸² daripada amalan pengurusan tradisional warisan penjajah kearah satu bentuk budaya kerja pengurusan yang berteraskan kepada ajaran agama, yang diharap dapat membantu meredakan segala permasalahan yang telah dikemukakan di atas. Penerapan nilai-nilai Islam adalah sesuatu yang murni, namun untuk menjadikan kenyataan adalah suatu yang sukar. Apatah lagi sekiranya kegagalan kerajaan untuk mendapat kerjasama daripada pegawai di semua peringkat dalam perlaksanaannya. Pelaksanaannya memerlukan kepada persekitaran dan suasana budaya yang mantap, disertai

⁸² Anjakan paradigma adalah bermaksud '*rethink*', '*remould*', '*rework*', '*recreate*', '*reshape*', dan '*reinvent*' falsafah dan pendekatan sistem nilai sesebuah organisasi. *Ibid*.

dengan kefahaman yang jelas terhadap persoalan asas dan falsafah sesuatu dasar tersebut. Samada di sektor awam atau swasta, persoalan budaya kepimpinan yang berteraskan budaya kerja cemerlang adalah menjadi asas kejayaan samada di peringkat individu maupun organisasi dalam mencapai keredaan Tuhan. Ketua Setiausaha Negara, Tan Sri Ahmad Sarji Abdul Hamid telah menggariskan empat perkara yang menjadi asas dan prinsip pentadbiran yang kukuh dan berkesan dengan menekankan persoalan berikut:

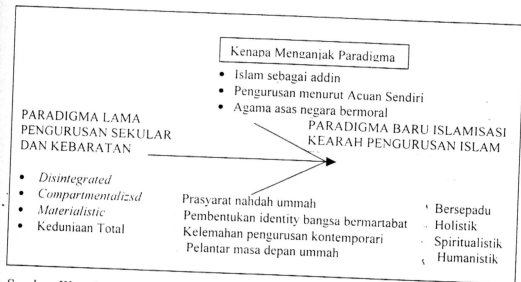
- i. kecekapan dan kebolehan menyusun kerja
- ii. kebolehan mengawal kelakuan anggota sesebuah organisasi agar mereka mematuhi segala prinsip dan peraturan budaya kerja
- iii. kemampuan memahami perasaan dan mendorong kakitangan bekerja dengan penuh semangat
- iv. keupayaan membentuk wawasan masa depan dan mewujudkan perubahan yang perlu bagi mencapai matlamat wawasan dan yang diimpikan.⁸³

Apa yang nyata daripada saranan yang dikemukakan tersebut, ialah kemampuan dan budaya kerja yang diutamakan. Persoalannya adalah melibatkan kawalan dalam pengurusan, dorongan dan semangat, dan wawasan dalam memajukan organisasi. Tiga prinsip ini tidak akan dapat dicapai hanya melalui peraturan dan dasar etika yang bergerak di atas kertas semata kerana ia merupakan persoalan dalaman dan kerohanian. Budaya

⁸³ Berita Harian, 8 Ogos 1994, h.2

kerja berteraskan agama dan disokong oleh beberapa institusi pengurusan Islam mungkin boleh menjawab persoalan ini. Wan Liz Ozman (1996) telah mengemukakan tujuh perkara yang menyebabkan perlunya menganjak pargidma sebagaimana yang digambarkan dalam Rajah 5.1 di bawah:

Rajah 5.1: Pengurusan Awam – Korporat: Satu Anjakan Paradigma



Sumber: Wan Liz Ozman Wan Omar (1996), *Pengurusan Islam Abd Ke 21*, hlm.28

Kemunculan pakar-pakar pengurusan yang sentiasa peka dengan perubahan semasa, bersama dengan saranan yang bernas, idea-idea yang memberangsangkan dan canggih sebenarnya belum mampu untuk membangunkan dan menyelesaikan segala permasalahan yang wujud dalam dunia pengurusan. Selama mana teori yang dikemukakan masih bersifat kebendaan dan mencari keuntungan dunia semata, tidak meletakkan persoalan kemanusiaan kepada tempat yang selayaknya, selama itulah teori

yang dianggap fleksibel dan terbuka ini tidak akan dapat membantu ke arah peningkatan pembangunan sumber daya manusia.

Oleh yang demikian, sudah sampai masanya untuk kita melihat dan mengkaji semula kelemahan yang ditinggalkan dalam pengurusan warisan penjajah dan perkembangan semasa ini, meneroka dan mencari kekuatan dan kelemahan seterusnya mencari alternatif yang terbaik sebagai penyelesaiannya. Maka tuntutan kepada perubahan ini haruslah berpaksikan kepada ajaran agama yang menjadi nadi sebenar kejayaan kehidupan manusia dalam apa jua bidang.

Kesimpulan

Malaysia adalah salah sebuah negara yang sedang membangun yang tidak terlepas daripada menerima penjajahan Barat. Akibat daripada penjajahan yang panjang menyebabkan pelbagai perubahan telah berlaku samada dalam konteks budaya atau cara hidup maupun sistem sosial yang lain melibatkan pendidikan, politik dan sebagainya. Pertembungan antara amalan tradisi dan pendekatan kebaratan yang dikemukakan oleh penjajah telah meninggalkan kesan yang mendalam dalam semua aspek kehidupan masyarakat. Dualisme dalam pendidikan, antara tradisional dan agama dan pendekatan pendidikan barat telah mencorakkan pemikiran masyarakat untuk menerima pendekatan konvensional yang dianggap cemerlang dan diketepikan persoalan agama dalam kehidupan. Walaupun dikatakan penjajah tidak membelenggu dalam

konteks kepercayaan, namun hasil pendidikan yang diterima oleh masyarakat telah meletakkan mereka di persimpangan antara menerima pembangunan acuan barat atau amalan tradisional yang berasaskan agama.

Namun, kebenaran yang dikemukakan oleh Islam dan kesamaran idea yang dihasilkan oleh pemikiran manusia yang tidak berasaskan kepada sumber yang jelas pasti akan lahir dan menembusi zaman. Kelemahan idealisme yang dikemukakan di barat, dibuktikan dengan berlakunya pelbagai penyelewengan dan keruntuhan moral masyarakat dan organisasi telah meletakkan pendekatan tersebut kepada dilema dan perlu difikirkan semula. Keadaan inilah yang berlaku di negara-negara umat Islam yang sedang membangun, dengan kemunculan golongan intelektual Islam yang kritis telah berusaha merubah dan meletakkan ajaran Islam pada tempat yang sebenarnya. Proses Islamisasi telah dikembangkan pada peringkat awalnya, namun keadaan ini telah berubah ke arah pembentukan idealisme Islam yang lebih bersifat komprehensif dan bersesuaian dengan keperluan pembangunan kemanusiaan.

Kesedaran ini telah menggerakkan golongan pemikir Islam memperluaskan skop perbincangan dalam persoalan pembangunan dan pengurusan. Meneroka bidang professional yang sebelum ini hanya dimonopoli oleh masyarakat barat dengan pendekatan yang tidak seimbang. Oleh yang demikian, pendekatan Islam seharusnya menjadi persoalan asas yang perlu diberikan perhatian yang sewajarnya. Malaysia juga adalah

sebuah negara yang tidak terkecuali, menerima perubahan pemikiran khususnya dalam bidang pembangunan pengurusan. Tuntutan perubahan adalah suatu desakan yang dibincangkan di mana-mana, cuma pendekatan yang spesifik amatlah diperlukan dalam membentuk perubahan yang dimaksudkan. Menepati maksud kajian ini, pembentukan satu model alternatif khususnya berkaitan budaya pengurusan berteraskan Islam akan cuba dikemukakan dalam bahagian yang berikutnya. Model ini dianggap akan dapat menyelesaikan beberapa persoalan yang sering ditimbulkan dalam pengurusan sebagaimana yang telah dibincangkan sebelum ini.

BHG 3:

BUDAYA PENGURUSAN ISLAM MENYELURUH: ALTERNATIF PENGURUSAN MODEN DI MALAYSIA

Perbincangan dalam kedua-dua bahagian sebelum ini adalah merujuk kepada latarbelakang dan hubungan antara Islam, budaya dan pengurusan di Malaysia, dan hasil akhir perbahasan tersebut menunjukkan bahawa perlunya satu model yang bersendikan agama dan dapat diterima oleh segenap masyarakat. Sebagai alternatifnya, satu model budaya pengurusan Islam yang menyeluruh akan dikemukakan dalam bahagian ini. Pendekatan yang digunakan adalah sebagaimana dalam kerangka teori melibatkan elemen budaya tempatan di samping kekuatan sistem pengurusan konvensional dan beberapa sistem dan Institusi pengurusan Islam akan digabungkan sebagai asas model utama.¹ Perbincangan awal model ini lebih bersifat menyeluruh memandangkan kajian ini melihat persoalan pembinaan budaya kerja adalah suatu yang menyeluruh dan bermula daripada perletakan asas awal pengurusan itu sendiri. Tafsiran yang menyeluruh terhadap kerangka model akan diberikan keutamaan (dibahagikan kepada beberapa bab), khususnya melibatkan beberapa kerangka model berikut;

¹ Perkara ini adalah asas perbincangan bahagian ini dan model yang dikemukakan adalah merujuk kepada teori dan pelaksanaan berpandukan kepada sumber asal pengurusan Islam. Namun apa yang dikemukakan tidaklah dianggap sebagai satu sistem yang sempurna memandangkan ianya adalah antara perbincangan awal yang cuba dikemukakan.

- i) Definisi asas dan falsafah pengurusan: Penunjuk ini adalah asas kefahaman awal dalam pengurusan, yang merupakan pembeza antara pengurusan konvensional dan Islam. Bagi memastikan pengamal pengurusan mendapat tasawwur yang jelas, maka definisi akan diberikan secara terperinci dalam konteks ilmu pengurusan dan perlaksanaanya, dengan penekanan kepada hubungan yang jelas antara ajaran Islam khususnya dengan perkembangan pengurusan dunia moden hari ini. Hasilnya, satu takrifan yang menyeluruh akan menjadi pemangkin kepada kefahaman model yang akan dibincangkan berikutnya.
- ii) Kerangka kedua yang akan diberikan tumpuan adalah berkisar kepada persoalan asas pelaksanaan model. Satu gariskasar model pengurusan yang merujuk kepada "Pengurusan Dengan *Syura* (*Management By Syura*)"², atau "Etika Dalam Proses Pembuatan Keputusan (*Ethics of Decision Making*)" akan dikemukakan. Institusi *al-Hisbah* dilihat sebagai antara institusi kawalan pengurusan terawal dikemukakan dalam Islam khususnya dalam merencanakan dan mengawal setiap perjalanan dan geraklaku manusia.³ Persoalan ini jarang sekali dilihat dalam

² Idea asas perkara ini telah dikemukakan oleh Mohd Affandi Hasan (1992) dalam *The Tawhidic Approach in Management and Public Administration*, dalam bgh 3, h. 59-73. Walaupun tafsiran yang dikemukakan agak ringkas namun beliau telah meletakkan asas awal kepada para pemikir pengurusan Islam dalam meneruskan penerokaan ilmu dalam persoalan ini.

³ Tafsiran awal berkenaan institusi ini telah dikhususkan hanya terhadap persoalan kawalan dalam hal ehwal peribadatan semata, namun dalam bahagian ini kajian adalah lebih menyeluruh khususnya berkaitan persoalan "kawalan dalam pengurusan (*Management Control*)". Pembentukan sebuah badan *Hisbah* adalah diperlukan bagi memastikan perjalanan pengurusan dapat dikawalselia secara bijak dan saksama.

konteks pengurusan yang sistematik. Lanjutan daripada ini, individu sebagai peserta, pemimpin dan pengurus organisasi akan diberikan beberapa garis panduan asas bagi melengkapkan model.

- iii) Bab seterusnya adalah lebih mengkhusus dalam persoalan cadangan pelaksanaan model yang telah dikemukakan. Perbincangan adalah merujuk kepada pengenalan model tersebut dalam konteks Malaysia dengan mengambilkira beberapa kelemahan yang telah dibincangkan sebelum ini. Beberapa cadangan kearah pelaksanaan model akan dibahaskan secara terperinci.

Perbincangan dalam bahagian ini diharap akan dapat memperjelaskan beberapa persoalan yang dikemukakan khususnya berkaitan beberapa budaya pengurusan sebelum ini. Kerana ini adalah persoalan dasar dan asas utama dalam pelaksanaan model yang berasaskan Islam dalam pengurusan.