

KONSEP DAN PELAKSANAAN SISTEM PENYAMPAIAN AWAM: PENCAPAIAN DAN CABARAN DI MALAYSIA

Nor Azizah Zainal Abidin, Zuriana Zahrin, Malike Brahim
Universiti Utara Malaysia

Abstrak: Sistem penyampaian awam merupakan elemen penting dalam menjayakan pelaksanaan dasar-dasar kerajaan. Kredibiliti sesebuah kerajaan lazimnya diukur berdasarkan kecekapan sistem penyampaian yang digunakan. Walau bagaimanapun, sistem penyampaian merupakan mekanisme dasar yang sangat abstrak sifatnya dan bergantung kepada faktor-faktor lain untuk menjadikannya berfungsi dengan sempurna. Di Malaysia, transformasi sistem penyampaian telah berlaku pada tahun 1970-an apabila kerajaan mengubah polisi kepada Dasar Ekonomi Baru (DEB). Keputusan tersebut menjadikan sistem penyampaian awam berubah kepada bentuk yang lebih kompleks berbanding dengan sebelumnya. Selepas itu, sistem penyampaian awam mengalami beberapa perubahan sejajar dengan keperluan semasa. Sehingga hari ini, kerajaan masih berusaha meningkatkan kualiti sistem penyampaian agar rakyat dapat menikmati pembangunan dan kemajuan yang berterusan. Kertas kerja ini akan membincangkan tentang konsep sistem penyampaian awam dan perkembangannya. Seterusnya, ia akan membincangkan tentang perkembangan dan pencapaian sistem penyampaian di Malaysia serta cabaran pada masa hadapan agar ruang kepada kegagalan sistem penyampaian dapat diminimakan.

PENGENALAN

Kerajaan merupakan sebuah entiti yang bertanggungjawab memastikan pembangunan dan kesejahteraan rakyat sesebuah negara dapat dicapai menerusi dasar awam yang dilaksanakan. Dasar-dasar yang diputuskan oleh kerajaan lazimnya bersifat menyeluruh dan menyentuh pelbagai aspek kehidupan masyarakat khususnya bidang ekonomi, politik, sosial, agama, pendidikan dan sebagainya. Pelaksanaan dasar yang seimbang (antara kemajuan ekonomi dan sosial) adalah penting kepada sesebuah negara kerana kemajuan fizikal sahaja tidak akan memberi sebarang erti jika masyarakat dibelenggu oleh pelbagai masalah sosial yang kronik. Malaysia sememangnya menyedari akan hal ini sejak lama dahulu. Ini boleh dilihat semasa negara mengumumkan sasaran untuk mencapai status negara maju menerusi Wawasan 2020 pada tahun 1991. Pembangunan dan kemajuan yang diingini menjelang tahun 2020 ialah pembangunan yang seimbang antara fizikal dan sosial. Hasrat tersebut telah diterjemahkan dengan jelas menerusi sembilan cabaran strategik Wawasan 2020.

Seiring dengan hasrat itu, pemimpin negara tidak pernah lupa memberikan tumpuan kepada pembangunan sosial agar keseimbangan pembangunan seperti yang diimpikan dapat dicapai. Dasar Pembangunan Sosial (DSN) yang dilancarkan pada 19 Ogos 2003 boleh dianggap sebagai titik tolak kepada usaha ini dan kesinambungannya boleh diperhatikan menerusi usaha pembangunan modal insan yang makin diperhebatkan menerusi Rancangan Malaysia Kesembilan (RMK-9). DSN ialah dasar payung yang merangkumi falsafah dan semua dasar pembangunan sosial yang berteraskan kepada perlembagaan. DSN merupakan dasar yang berteraskan nilai-nilai murni dan peningkatan keupayaan insan bagi mencapai kesepaduan dan kestabilan sosial, ketahanan nasional dan kesejahteraan hidup masyarakat Malaysia yang maju serta mantap (www.pensabah.gov.my/dasar/dasar_sosial.negara.htm). Perspektif 'sosial' merujuk kepada kehidupan serta jalinan hubungan dalam kalangan individu serta keluarga dengan anggota masyarakat yang lain dalam persekitaran yang baik dan memberangsangkan. Justeru, DSN telah diiktiraf sebagai dasar utama negara yang mempunyai fungsi dan peranan yang sama penting dengan Dasar Ekonomi Baru (DEB), Dasar Pembangunan Nasional (DPN) dan Wawasan 2020.

Walaupun bagaimanapun, keputusan mewujudkan DSN tidak bermakna masalah sosial yang berlaku telah berkurangan atau berjaya diselesaikan. Sebaliknya, kejayaan dasar yang diputuskan ini amat bergantung kepada peranan agensi-agensi yang terlibat. Ini kerana proses memberikan khidmat sosial memerlukan kakitangan yang mempunyai kemahiran sosial dan teknologi terkini serta berupaya

berhubung secara langsung dengan kumpulan sasaran. Jika perkara ini tidak diberikan perhatian yang serius, matlamat dan objektif keseluruhan DSN mungkin sukar dicapai dan boleh mengundang kepada kegagalan dan pembaziran kos serta sumber. Pengkaji percaya DSN memerlukan sokongan dalam bentuk sistem penyampaian awam yang berkesan bagi membolehkan matlamat dan objektifnya direalisasikan.

Kertas kerja ini akan membincangkan tentang tentang konsep sistem penyampaian awam dan perkembangannya. Seterusnya, penulis akan membincangkan tentang perkembangan dan pencapaian sistem penyampaian di Malaysia serta cabaran pada masa hadapan agar ruang kepada kegagalan sistem penyampaian dapat diminimakan.

KONSEP SISTEM PENYAMPAIAN AWAM

Sistem penyampaian awam merupakan satu mekanisme penting yang mempertalikan hubungan antara kerajaan dan rakyat. Ini kerana dasar-dasar yang diputuskan oleh kerajaan akan disampaikan kepada rakyat menerusi sistem penyampaian awam. Menurut Parson (1995), sistem penyampaian awam dalam pengertian yang mudah merujuk kepada proses menyediakan dan mengagihkan sumber-sumber dan perkhidmatan untuk memenuhi keperluan dan kepentingan orang awam. Proses berkenaan melibatkan peranan pihak kerajaan sebagai entiti yang berkuasa dalam mengawal dan menguruskan hasil negara serta agensi-agensi pelaksana yang berada di setiap peringkat kerajaan.

Hoetink (1998) menjelaskan bahawa sistem penyampaian awam tradisional memperlihatkan dominasi kerajaan dalam menentukan keputusan dasar kerana kerajaan menganggap sistem penyampaian awam ialah pelaksanaan dasar. Oleh sebab yang demikian, kerajaan seringkali tidak memberi perhatian kepada hubungan antara perkhidmatan dengan orang awam. Pada peringkat ini, kerajaan hanya mementingkan proses mereka bentuk dasar kerana percaya bahawa reka bentuk dasar yang baik akan menjamin kesan dasar yang baik. Lee (2001) pula menyifatkan sistem penyampaian awam tradisional sebagai satu proses linear mudah secara bandingannya. Ini kerana selepas keputusan dasar dibuat melalui proses yang teliti dan rigid, pembuat dasar hanya berharap polisi berkenaan akan berjaya dilaksanakan. Justeru, Lennan (2006) berpendapat sistem penyampaian awam merupakan satu proses politik kerana ia menggambarkan penggunaan kuasa oleh institusi-institusi kerajaan bagi memastikan keberkesanan sesuatu dasar.

Walau bagaimanapun, kebanyakan pengkaji bersetuju bahawa sistem penyampaian awam tradisional ini mempunyai banyak kelemahan. Hoetink (1998) mendapati sistem penyampaian tradisional menyebabkan hubungan antara orang awam dan pentadbir seperti tidak wujud dan mereka seringkali dianggap oleh pembuat dasar sebagai kumpulan sasaran yang pasif. Lee (2001) pula berpendapat model ini hanya akan berjaya jika dasar berkenaan dilaksana secara rigid dan sekadar menerima gangguan dalam bentuk yang kecil semasa ia dijalankan. Lee (2001) juga turut menjelaskan bahawa pelaksanaan sesuatu dasar menggunakan pendekatan sistem penyampaian tradisional boleh dipastikan kejayaannya jika ia dilakukan oleh individu yang tepat bagi kerja yang betul dan memperolehi peruntukan kewangan yang mencukupi. Namun, realiti mendapati perkara tersebut adalah sukar untuk dipastikan. Tambahan pula, model penyampaian tradisional yang agak rigid menjadi kekangan utama untuk mewujudkan sistem penyampaian yang berkesan.

Kelemahan dalam sistem penyampaian tradisional telah menyebabkan kerajaan dianggap gagal menyempurnakan janji-janjinya kepada rakyat. Situasi ini tidak hanya mengundang tekanan di pihak kerajaan malah turut menjejaskan kredibiliti kerajaan sebagai pemerintah. Justeru, selepas tahun 1970an, kerajaan terutamanya di negara-negara maju mula menukar pemahaman mengenai sistem penyampaian (Hoetink, 1998). Sistem penyampaian awam tidak lagi dilihat sebagai pelaksanaan dasar kerajaan, sebaliknya kerajaan mula memberi perhatian ke atas nilai-nilai kecekapan dalam proses pelaksanaan dasar. Penentuan standard kecekapan dan keberkesanan yang telah dibuktikan oleh pengurusan swasta cuba diterapkan dalam sistem penyampaian sektor awam. Orang awam tidak lagi dilihat sebagai peminta atau pengguna perkhidmatan sebaliknya mereka diangkat sebagai pelanggan yang perlu diutamakan dalam sistem penyampaian awam.

Kemunculan gelombang globalisasi turut menjadikan sistem penyampaian tradisional semakin tidak relevan dengan peranan kerajaan. Globalisasi telah mewujudkan persaingan yang sengit di peringkat global dan kerajaan dijangka tidak mampu untuk berhadapan dengan cabaran globalisasi jika masih mengekalkan bentuk sistem penyampaian tradisional (Osborne & Gaebler, 1993). Kehadiran globalisasi yang mewujudkan sistem pasaran global turut mengubah perkembangan sektor swasta dalam sesebuah negara. Osborne dan Gaebler (1993) menjelaskan bahawa kemunculan pasaran global telah meningkatkan permintaan ke atas kualiti input-input pengeluaran seperti tenaga buruh yang lebih berkemahiran dan bijak, infrastruktur industri yang terbaik, modal yang rendah dan sebagainya. Perubahan ini secara tidak langsung juga memberi kesan kepada kerajaan sebagai penyedia pendidikan, pembiayaan penyelidikan, penggubal undang-undang dan operator infrastruktur dalam sesebuah negara. Kerajaan memerlukan sistem penyampaian yang lebih komprehensif jika mahu memenuhi tuntutan-tuntutan ini dengan lebih berkesan.

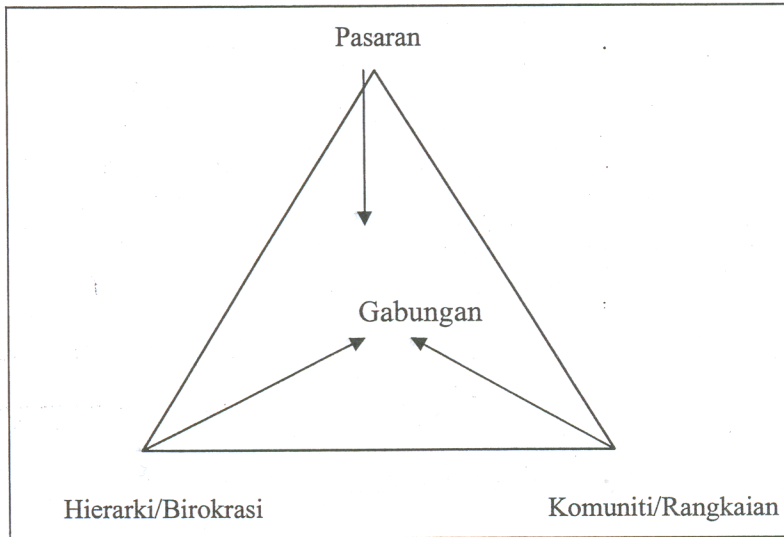
Menjelang tahun 1990an, gerakan reformasi yang semakin kuat seperti “*New Public Management*”, “*Reinventing Government*”, dan “*Entrepreneurial Government*” telah memberi tekanan kepada kerajaan untuk mengubah strategi sistem penyampaian sedia ada. Konsep sistem penyampaian yang baru lebih menekankan tentang pengurusan yang efektif dan efisien, ketinggian nilai-nilai akauntabiliti terhadap pelanggan, ketelusan dan lebih keprihatinan ke atas pembangunan sosial dan ekonomi (Lennan, 2006). Untuk merealisasikan konsep sistem penyampaian yang baru ini, kerajaan tidak boleh melaksanakannya secara sendirian. Sebaliknya, kerajaan memerlukan beberapa rakan pelaksana untuk menjayakan pelaksanaan sistem penyampaian yang lebih berkesan. Unsur-unsur *governance* mula mengambilalih peranan kerajaan dalam melaksanakan dasar kerajaan. Menurut Parson (1995), faktor ini telah menjadikan pelaksanaan dasar sebagai satu proses komposisi plural yang terdiri daripada aktor, institusi dan organisasi. Justeru, sistem penyampaian yang efisien digambarkan sebagai satu sistem yang mengamalkan campuran atau padanan hubungan di antara kerajaan, masyarakat awam dan pihak swasta. Gabungan peranan dan fungsi tersebut boleh digambarkan seperti rajah 1.

Berdasarkan rajah 1, birokrasi mewakili kerajaan dan sektor awam yang berfungsi sebagai sumber kepada sistem penyampaian. Kerajaan dan sektor awam merupakan pemegang amanah kepada sumber-sumber yang ada dan bertanggungjawab untuk mengagihkan sumber tersebut dengan adil dan saksama agar dapat memenuhi keperluan masyarakat dan orang awam. Namun pihak birokrasi tidak mampu menguruskan pengagihan tersebut secara sendirian. Mereka memerlukan sektor swasta yang berada di pasaran kerana sektor tersebut mempunyai gambaran atau maklumat yang lengkap tentang keadaan keperluan ekonomi semasa. Ini kerana agihan kerajaan sebenarnya turut dipengaruhi oleh keadaan pasaran semasa. Buktinya, agihan sumber atau peranan yang dimainkan oleh kerajaan akan berbeza jika ekonomi berada di dalam keadaan inflasi atau sebaliknya.

Walau bagaimanapun, gabungan antara birokrasi dan pasaran masih belum sempurna, kerana kedua-dua elemen tersebut masih belum dapat menentukan keperluan sebenar masyarakat. Di sinilah pihak masyarakat sivil ataupun rangkaian komuniti memainkan peranan membuat tuntutan dengan memaklumkan kepada birokrasi apakah bentuk-bentuk agihan atau keperluan yang dikehendaki. Pada masa yang sama rangkaian komuniti juga berperanan sebagai pelindung kepentingan masyarakat awam dengan bertindak sebagai pemeriksa kepada keputusan kerajaan bagi memastikan kerajaan menjalankan proses agihan secara adil dan saksama.

Boleh dirumuskan bahawa pendekatan sistem penyampaian baru memberikan ruang kepada sektor-sektor penting dalam sesebuah negara membentuk kerjasama yang erat bagi menjamin agihan sumber dan perkhidmatan dengan lebih cekap dan adil.

Rajah 1: Komposisi Plural Sistem Penyampaian



Sumber : Diubahsuai daripada Parsons, 1995: 493.

SISTEM PENYAMPAIAN AWAM DI MALAYSIA: PERKEMBANGAN DAN PENCAPAIAN

Sistem penyampaian awam di Malaysia tidak pernah terkecuali daripada melalui perubahan bagi memenuhi kehendak dan jangkaan orang awam. Perubahan dalam sistem penyampaian awam bukan sahaja didorong oleh trend yang berlaku di peringkat global tetapi juga disebabkan oleh perubahan tuntutan oleh masyarakat ke atas sektor awam. Menurut Bundred (2006), perubahan tuntutan dan keperluan masyarakat perlu diberi perhatian kerana orang awam bukan sekadar pengguna perkhidmatan, tetapi juga merupakan pembayar cukai.

Umum mengetahui bahawa sektor awam merupakan sektor yang dominan dalam pengurusan awam negara. Kewujudannya bermula seawal negara mencapai kemerdekaan dan pertumbuhannya amat berkait rapat dengan proses politik dan birokrasi (Norma, 2006). Transformasi sistem penyampaian awam di Malaysia bermula selepas kerajaan memutuskan untuk menukarkan polisi kepada dasar campur tangan dalam sistem ekonomi menerusi Dasar Ekonomi Baru (DEB) pada tahun 1970. Keputusan tersebut telah menyebabkan berlaku perubahan peranan secara besar-besaran ke atas sektor awam dan seterusnya kepada bentuk sistem penyampaian.¹ Perubahan dasar itu telah menukarkan peranan sektor awam yang sebelum ini berfungsi sebagai penyedia perkhidmatan (*service provider*) kepada pemangkin pembangunan negara (Abdullah, Norma & Abdul Kuddus, 2004). Perubahan tersebut menjadikan sektor awam semakin kompleks dan sistem penyampaian tidak lagi beroperasi dalam konteks linear mudah.

Penglibatan sektor awam dalam pembangunan telah menyebabkan saiz sektor awam bertumbuh dengan pesat. Bilangan guna tenaga sektor awam telah bertambah daripada 9.4 peratus tahun 1957 kepada 11.9 peratus pada tahun 1970 dan 15.0 peratus pada tahun 1981 sejajar dengan pertambahan bilangan perusahaan awam. Statistik menunjukkan perbelanjaan ke atas sektor awam semasa tempoh tersebut telah mencecah kepada 30 peratus daripada jumlah KNK negara (Norma, 2006). Berbanding dengan tahap

¹ Kerajaan memilih untuk meneruskan falsafah ekonomi pasaran bebas atau *laissez faire* apabila membangunkan ekonomi sejurus selepas merdeka (Crouch, 1996; Fong, 1989). Keadaan ini adalah selaras dengan saranan Bank Dunia pada tahun 1955 yang menghadkan campur tangan kerajaan di dalam ekonomi kecuali untuk mewujudkan suasana yang sesuai bagi pengumpulan modal yang lebih pesat (Gomez & Jomo, 1999: 14). Pada ketika itu sektor awam berperanan sebagai kustodian keamanan dan undang-undang sahaja.

pembangunan pada waktu itu, Malaysia boleh dikatakan mempunyai saiz sektor awam yang terbesar di dunia (Ismail & Osman, 1991). Saiz sektor awam yang besar telah menjejaskan kecekapan sistem penyampaian awam pada ketika itu. Hal ini disebabkan oleh struktur birokrasi yang kompleks akibat daripada pertumbuhan saiz sektor awam.

Akibatnya, sektor awam menerima kritikan yang hebat akibat daripada kegagalannya menyediakan perkhidmatan yang berkualiti dan efisien. Keadaan ini telah menyebabkan kerajaan mengkaji semula penglibatan perusahaan awam sebagai mekanisme pembangunan. Data menunjukkan daripada 1,113 buah perusahaan awam yang direkodkan pada tahun 1987, didapati hanya 847 buah sahaja yang aktif dan selebihnya menghadapi masalah di dalam operasi. Ketidakupayaan perusahaan awam beroperasi dengan baik bukan sekadar mewujudkan masalah dalam sistem penyampaian awam tetapi juga menyebabkan kerajaan menanggung beban kewangan yang tinggi. Chee (1990) menyatakan bahawa bilangan perusahaan awam antara 525 hingga 882 buah sahaja memerlukan pelaburan tidak kurang daripada 78 peratus daripada kerajaan. Pada tahun 1987, jumlah hutang luar bagi 525 buah perusahaan awam adalah sebanyak RM14.9 bilion dan 74 peratus daripadanya dijamin oleh kerajaan. Statistik ini menunjukkan perusahaan awam tidak efisien dan tidak dapat membantu kerajaan mencapai matlamat dasar seperti yang diharapkan.

Justeru, pada tahun 1983, kerajaan telah mengubah orientasi sistem penyampaian dengan memperkenalkan Dasar Penswastan dan Dasar Pensyarikatan Malaysia. Menurut Norma (2006: 205):

"...Prime Minister Tun Dr. Mahathir Mohamad saw the problems and realized the need to downsize the bureaucracy and to reshape the civil service in order to be more efficient and effective to support the private sector which is supposed to be the engine of growth."

Reformasi yang dibawa oleh Tun Dr. Mahathir menyaksikan pengaruh "*New Public Management*" dan etika kerja Weber dalam pengurusan awam negara. Menerusi Dasar Penswastan, beberapa agensi kerajaan telah diswastakan dan menerusi Dasar Pensyarikatan pula, kerajaan menggalakkan kerjasama yang erat antara sektor awam dan sektor swasta. Pelaksanaan kedua-dua dasar tersebut telah mewujudkan kesan yang positif kepada ekonomi negara. Untuk mengukuhkan sistem penyampaian, kerajaan turut melaksanakan reformasi tingkah laku ke atas kakitangan awam melalui pelaksanaan dasar-dasar seperti Etika Perkhidmatan Awam dan Konsep Perkhidmatan Cemerlang (1980), Dasar Bersih Cekap dan Amanah (1982), Dasar Penerapan Nilai-Nilai Islam (1982), Kepimpinan Melalui Teladan (1983), Budaya Kerja Cemerlang (1989), Gerakan Kualiti (1989) dan Tonggak 12 (1992) (Zainal Yang, 2003). Penerapan budaya kerja korporat bukan sahaja memperbaiki kecekapan dan produktiviti kakitangan awam tetapi pada masa yang sama turut menggalakkan pertumbuhan sektor swasta. Perkembangan ini menyebabkan sistem penyampaian awam tidak lagi didominasi oleh sektor awam semata-mata sebaliknya wujud kerjasama antara sektor awam dengan pihak swasta. Perubahan tersebut telah menyebabkan negara menikmati kadar purata pertumbuhan ekonomi sebanyak 8 peratus sehingga 1997 (Norma, 2006).

Usaha kerajaan diteruskan lagi di bawah kepimpinan Datuk Seri Abdullah Ahmad Badawi. Ini boleh dilihat menerusi komitmen kerajaan dalam memerangi gejala rasuah, ketidakcekapan dan ketidaktelusan dalam pentadbiran kerajaan. Penubuhan Institut Integriti Malaysia dan pelaksanaan Pelan Integriti Nasional, kempen berbudi bahasa yang bermula pada tahun 2005 dan penambahbaikan sistem penyampaian menerusi peranan PEMUDAH dan MAMPU adalah manifestasi yang jelas akan komitmen kerajaan. Dasar-dasar berkenaan bertujuan untuk menyuntik elemen-elemen seperti kecekapan, keberkesanan, akauntabiliti dan tanggungjawab dalam kalangan penjawat awam. Perkara ini penting kerana sistem penyampaian awam amat bergantung kepada kualiti sumber manusia yang dipunyai oleh sesebuah agensi awam.

Walau bagaimanapun, sehingga hari ini harapan untuk mewujudkan satu sistem penyampaian yang efisien dan efektif menerusi kerjasama sektor awam dan sektor swasta masih belum dapat dicapai sepenuhnya. Sehingga hari ini sektor awam di negara ini masih dianggap tidak cekap dan tidak berkesan seperti yang sepatutnya walaupun nisbah penjawat awam dengan jumlah penduduk pada ketika ini

bersamaan 1:19 (RMK-9). Laporan *The World Bank's Worldwide Governance Indicators (WGI)* yang mengukur tahap urus tadbir di negara-negara Asia yang terpilih mendapati prestasi urus tadbir Malaysia adalah rendah (80.6 peratus) berbanding Korea Selatan dan Singapura iaitu masing-masing 82.9 peratus dan 99.5 peratus pada tahun 2006. Berdasarkan enam dimensi yang diukur iaitu (1) kebebasan bersuara dan akauntabiliti (2) kestabilan politik dan ketiadaan keganasan (3) keberkesanan kerajaan (4) kualiti penguatkuasaan (5) pelaksanaan undang-undang dan (6) kawalan terhadap rasuah, hanya dimensi keberkesanan kerajaan mencatat peningkatan. Walau bagaimanapun, peningkatan tersebut hanya merekodkan peratusan yang kecil sahaja iaitu 1.0 peratus bagi tempoh 1996 hingga 2006. Laporan sedemikian secara amnya menggambarkan tahap prestasi sistem penyampaian awam negara masih kurang memberangsangkan dan memerlukan penambahbaikan dari segi pemantapan nilai dan profesionalisme kakitangan awam.

Jadual 1: Prestasi Urus Tadbir di Negara-Negara Asia Terpilih bagi Tahun 1996 dan 2006

Dimensi Urus tadbir	Tahun	Korea Selatan (%)	Malaysia (%)	Singapura (%)
Kebebasan bersuara dan akauntabiliti	1996	61.2	39.2	46.4
	2006	70.7	38.0	46.6
Kestabilan politik dan ketiadaan keganasan	1996	47.1	65.4	89.4
	2006	60.1	58.7	88.5
Keberkesanan kerajaan	1996	80.6	79.6	99.5
	2006	82.9	80.6	99.5
Kualiti penguatkuasaan	1996	65.9	80.0	99.5
	2006	70.7	69.8	99.5
Pelaksanaan undang-undang	1996	71.4	71.0	94.3
	2006	72.9	65.7	95.2
Kawalan terhadap rasuah	1996	73.8	73.3	97.6
	2006	64.6	68.0	98.1

Sumber: Diubah suai daripada Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2007

Jadual 2 pula menunjukkan pencapaian Malaysia berdasarkan Indeks Persepsi Rasuah sejak 13 tahun lalu. Indeks Persepsi Rasuah atau *Corruption Perception Index (CPI)* yang dikeluarkan oleh *Transparency International* (sebuah badan bukan kerajaan (NGO) antarabangsa yang berfungsi untuk meningkatkan kesedaran tentang rasuah dan menggalakkan penambahbaikan dasar-dasar yang menolak rasuah). Indeks Rasuah disusun daripada beberapa tinjauan yang dilakukan oleh pelbagai pertubuhan bagi mendapatkan persepsi rasuah mengikut pandangan peniaga dan penganalisis sesebuah negara. Skor yang diberikan oleh *Transparency International* kepada setiap negara dikaji ialah di antara nilai mata skor 1 hingga 10. Negara yang memperolehi nilai mata skor kurang daripada 5 adalah negara yang mengalami masalah rasuah sementara negara yang memperolehi nilai mata skor lebih daripada 5 adalah negara yang bebas atau bersih daripada amalan rasuah. Jumlah skor yang dicatatkan menunjukkan tahap amalan rasuah dalam sesebuah negara.

Rekod menunjukkan Indeks Persepsi Rasuah Malaysia mengalami penurunan yang amat ketara dengan kedudukan dari tangga 23 (tahun 1995) kepada tangga 43 (tahun 2007) dengan jumlah skor yang menyusut daripada 5.28 mata kepada 5.1 mata. Penurunan mata skor dan kedudukan negara memberi gambaran bahawa tahap amalan rasuah dalam negara berada ditahap yang agak kritikal. Penurunan yang berterusan pada masa hadapan akan meletakkan negara sebaris dengan negara-negara lain yang mempunyai masalah rasuah yang serius. Keadaan ini seterusnya akan menjejaskan daya saing negara di peringkat antarabangsa. Penambahbaikan sistem penyampaian merupakan satu cara yang perlu dilaksanakan kerana sistem penyampaian yang efisien akan mengurangkan amalan rasuah dalam pentadbiran awam.

Jadual 2: Corruption Perception Index (CPI) Malaysia oleh Transparency International (TI) 1995-2007

Tahun	Kedudukan Malaysia	Bilangan Negara Yang Dikaji	Mata (Skor) Malaysia
1995	23	41	5.28
1996	26	54	5.32
1997	32	52	5.01
1998	29	85	5.3
1999	32	99	5.1
2000	36	90	4.8
2001	36	91	5.0
2002	33	102	4.9
2003	37	133	5.2
2004	39	146	5.0
2005	39	158	5.1
2006	44	163	5.0
2007	43	180	5.1

Sumber: Diubah suai laporan Transparency International 1995-2007

Seterusnya, prestasi sistem penyampaian negara boleh diukur menerusi jumlah aduan yang diterima oleh kerajaan. Peningkatan bilangan aduan yang diterima menggambarkan bahawa sistem penyampaian awam belum mencapai tahap kecekapan yang sepatutnya. Jadual 3 menunjukkan Kategori Aduan dalam Perkhidmatan Awam 2004 hingga 2007. Secara keseluruhannya, didapati jumlah aduan yang diterima sejak tahun 2004 hingga 2007 menunjukkan keadaan turun naik yang ketara. Sedikit sebanyak statistik ini menggambarkan bahawa kualiti sistem penyampaian awam di negara ini tidak stabil dan berubah-ubah. Walaupun, jumlah aduan yang diterima pada tahun 2007 lebih rendah berbanding tahun 2006, namun aduan berkenaan kelewatan dan ketiadaan tindakan selepas aduan dibuat didapati meningkat secara berterusan sejak daripada tahun 2004. Statistik ini menggambarkan bahawa darjah responsif kakitangan awam terhadap aduan pengguna agak rendah. Perkara ini perlu diberi perhatian kerana jika keadaan ini dibiarkan berlarutan ia bukan sahaja akan menggagalkan kecekapan sistem penyampaian malah akan menggagalkan dasar-dasar penting kerajaan.

Jadual 3: Kategori Aduan Terhadap Perkhidmatan Awam

Kategori Aduan	Jumlah Aduan 2007	Jumlah Aduan 2006	Jumlah Aduan 2005	Jumlah Aduan 2004
Kelewatan/tiada tindakan	1335	1296	1130	1271
Tindakan tidak adil	309	369	337	337
Kekurangan kemudahan awam	227	661	181	188
Kepincangan pelaksanaan dasar dan kelemahan undang-undang	19	33	14	22
Salah guna kuasa/penyelewengan	48	85	86	132
Salah laku anggota awam	63	103	77	103
Kegagalan mengikut prosedur yang ditetapkan	98	111	96	101
Kegagalan penguatkuasaan	266	350	339	334
Kualiti perkhidmatan yang tidak memuaskan	351	573	292	172
Pelbagai aduan	162	185	155	126
JUMLAH	2878	3766	2707	2786

Sumber: Biro Pengaduan Awam, Laporan Tahunan 2004-2007

SISTEM PENYAMPAIAN AWAM DI MALAYSIA: CABARAN PADA MASA HADAPAN

Sistem penyampaian awam pada masa hadapan dijangka berdepan dengan situasi yang lebih kompleks dan mencabar. Kemunculan globalisasi bersama-sama kemajuan dalam bidang teknologi komunikasi maklumat (ICT) memberi impak yang besar ke atas bentuk sistem penyampaian awam. Perkembangan ICT telah berjaya mengubah cara dan jangka masa manusia membuat, melaksana dan mengunjurkan keputusan mengenai pelbagai isu yang berkaitan dengan politik, ekonomi dan sosial (Mohd Shafiq & Zulkapli, 2007). Perkembangan ICT juga akan mewujudkan masyarakat yang lebih bermaklumat dan akan menggalakkan penyertaan awam dalam sistem penyampaian. Pelaksanaan ICT di negara-negara maju seperti United Kingdom, Amerika Syarikat, Perancis dan Jepun menunjukkan bahawa aplikasi ICT dalam pentadbiran awam telah mengurangkan rungutan birokrasi rakyat terhadap mutu perkhidmatan kerajaan.

Malaysia juga komited membangunkan ICT dengan menubuhkan Koridor Raya Multimedia (MSC) pada tahun 1996 dengan peruntukan sebanyak RM556.22 juta untuk membangunkan web dan email, jaringan Local Area Network (LAN), Wide Area Network (WAN) sistem pengurusan dokumen kerajaan (Zuriana, 2006). Sehingga September 2006, dilaporkan bahawa jumlah pengguna internet di Malaysia telah mencecah 13 juta orang dan jumlah itu mewakili hampir 50 peratus daripada jumlah penduduk. Peningkatan penggunaan internet dalam kalangan penduduk merupakan perkembangan yang positif kepada negara. Namun, kerajaan dan sektor awam, perlu memastikan maklumat-maklumat di laman web agensi kerajaan sentiasa dikemas kini dan perkhidmatan yang diperkenalkan secara atas talian membantu pengguna. Sekiranya kerajaan dan sektor awam tidak memanfaatkan perkembangan penggunaan internet dengan baik, sistem penyampaian awam akan dianggap tidak berkesan dan cekap.

Cabaran lain yang perlu dihadapi oleh penjawat awam ialah perubahan corak permintaan dan ciri pelanggan-pelanggan yang berurusan di sektor awam. Menurut Abdullah Sanusi et al. (2004), pertambahan peluang pendidikan tinggi di dalam dan luar negara, peningkatan bilangan kawasan bandar dan pembangunan negara yang berterusan akan mempengaruhi corak pemikiran dan kematangan rakyat pada masa hadapan. Abdullah Sanusi et al. (2004) menjangkakan pelanggan pada masa hadapan merupakan pelanggan yang bermaklumat dan bukan mudah dipujuk dengan hanya memberikan penerangan yang mudah atau tidak berasas. Sebaliknya, golongan ini akan mengemukakan pelbagai soalan balas jika mereka tidak berpuas hati dengan sesuatu perkara. Keadaan ini ditambah lagi dengan kebangkitan sektor ketiga (masyarakat sivil) yang terdiri daripada pelbagai Pertubuhan Bukan Kerajaan (NGO) yang muncul sebagai pelindung kepentingan awam. Justeru, penjawat awam pada masa hadapan bukan sekadar perlu mempunyai kelayakan akademik yang tinggi dan latihan yang mencukupi tetapi pada masa yang sama mesti mempunyai etika dan profesionalisme yang tinggi.

Rakyat yang matang turut mempunyai jangkaan yang tinggi terhadap apa yang ditawarkan oleh kerajaan melalui kakitangan awam. Rakyat dilihat menginginkan pulangan yang lebih terhadap wang yang dilaburkan kepada kerajaan melalui cukai, berkehendakkan lebih pilihan, penawaran perkhidmatan awam yang berkualiti serta penjawat awam yang bertanggungjawab dan jujur dalam menggunakan wang rakyat (Jabatan Perdana Menteri, 2007). Kegagalan dalam memenuhi jangkaan tersebut mendorong kepada rasa tidak puas hati rakyat terhadap perkhidmatan yang ditawarkan, seterusnya rasa tidak percaya rakyat terhadap kerajaan (Sims, 2001). Cabaran ini perlu diatasi, apatah lagi dengan peranan media massa yang semakin berpengaruh dalam mencorakkan persepsi rakyat terhadap pentadbiran kerajaan.

KESIMPULAN

Sistem penyampaian telah wujud sejak daripada kewujudan kerajaan dalam sesebuah pentadbiran. Sistem penyampaian awam telah mengalami transformasi sesuai dengan perubahan dan perkembangan semasa. Sistem penyampaian awam di Malaysia juga tidak terkecuali daripada menghadapi perubahan ekoran daripada tekanan di peringkat global dan nasional. Oleh kerana sistem penyampaian awam tidak bersifat statik, kerajaan dan sektor awam perlu peka kepada perubahan-perubahan yang akan berlaku pada masa

hadapan. Kegagalan kerajaan berbuat demikian akan merencatkan keberkesanan sistem penyampaian pada masa akan datang dan menjejaskan kredibiliti kerajaan sebagai pemerintah.

RUJUKAN

- Abdullah Sanusi Ahmad, Norma Mansor & Abdul Kuddus Ahmad. 2003. *The Malaysian bureaucracy: four decades of development*. Kuala Lumpur: Pearson Prentice Hall.
- Bundred, S. 2006. "The future of regulation in the public sector." *Journal of Public Money and Management*: 181-189.
- Crouch, H. 1996. *Government and society in Malaysia*. Itacha: Cornell University Press
- Fong, Chan Onn. (1989). *The Malaysian economy challenge in the 1990's: Transformation for growth*. Singapura: Longman
- Gomez, E. T. & Jomo, K. S. 1999. *Malaysia's political economy: Politics, patronage and profits*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoetink, P. P. 1998. "Visions on ICT: Induced dynamics in intergovernmental relations." Dalam *Public administration in an information age: A hand book*, ed. Snellen, I. Th. M & Van de Donk, W. B. H. J. Amsterdam: 101 Press.
- Ismail Salleh & Osman Rani. H. 1991. *The growth of the public sector in Malaysia*. Kuala Lumpur: Institute of Strategic and International Studies.
- Kaufmaan, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. 2007. "Governance Matters VI: Governance indicators for 1996-2006." <<http://papers.ssrn.com/so13/papers.cfm?Abstract-id=999979>> (22 Oktober, 2007)
- Lee, Andrea. 2001. *Better policy delivery and design: A discussion paper*. London: Performance and Innovation Unit.
- Lennan, A. M. 2007. "Unmasking delibery: Revealing the politics." *Progress in Development Studies* 7: 5-20.
- Mohd Shafiq Abdullah & Zulkapli Mohamed. 2007. "E-demokrasi dan e-kerajaan: Analisis konsep dan pelaksanaan di peringkat kerajaan tempatan di negara Jepun." <www.intanbk.intan.my/psimr/articles/Articles4%20-%20Full.Pdf> (10 Julai 2008)
- Norma Mansor. 2006. "Public Management: reconciling the past and realigning with the future. Dalam *Social sciences in Malaysia: Intellectual perspective*, ed. Hashim Yaacob, Hamed Mohd Adnan & Agnes Yeow. Kuala Lumpur: University Malaya Press, 203-210.
- Osborne, D. & Gaebler, T. 1993. *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: A Plum Book.
- Parsons, Wayne. 1995. *Public policy : An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Edward Elgar : Aldershort, UK
- Sims, H. 2001. "Public confidence in government, and government service delivery" <<http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/SC94-119-2001E.pdf>> (27 Jun, 2008)
- Zuriana Zahrin. 2006. "Aplikasi perdana kerajaan elektronik dalam sektor awam di Malaysia: satu penelitian." Dalam *Isu-isu profesional ICT di Malaysia: Pengurusan dan kemasyarakatan*, ed. Abdul Manaf Bohari . Selangor: IBS Book.