

## **Pentadbiran Awam dan Proses-proses Pengurusan: Satu Kerangka Konseptual**

Saadon Awang\*

*Fakulti Pengurusan Awam dan Undang-undang Universiti Utara Malaysia*

\*Corresponding author; email: saadon@uum.edu.my

### **ABSTRAK**

*Bagi sesetengah orang, bidang pentadbiran dan bidang pengurusan merupakan satu bidang yang sama walaupun pada hakikatnya konsep kedua-dua bidang itu adalah berbeza. Kekeliruan ini sebenarnya lahir ekoran daripada kekaburan tentang konsep sebenar bidang-bidang berkenaan. Keadaan ini menyebabkan di dalam beberapa keadaan tertentu, perkataan-perkataan ‘pentadbiran’ dan ‘pengurusan’ telah digunakan secara bersilih ganti (interchangeably). Kertas ini cuba menjelaskan dari segi konseptual asal usul bidang-bidang berkenaan supaya dapat menghuraikan kekaburan yang timbul, dan memberi pemahaman tentang kedudukan dan hubungan di antara kedua-dua bidang tersebut. Dengan mengambil konteks pentadbiran awam sebagai subjek kajian, kertas ini mengutarakan satu kerangka konseptual untuk menjelaskan secara operasional konsep-konsep pentadbiran dan pengurusan itu.*

**Katakunci:** *pentadbiran, pengurusan, konseptual, kekaburan, operasional*

## **Public Administration and Management Processes: A Conceptual Framework**

### **ABSTRACT**

*To some people, the scopes of administration and management are similar although in actual fact both concepts are actually different. This confusion emerges from the vagueness of the true meanings of both concepts. This leads to the situation where, in some particular cases, the terms administration and management have been used interchangeably. This paper attempts to clarify from the point of view of the original concept of both scopes so as to explain the confusion and offer an understanding of the situation and their relationships. By referring to the public administration as a subject of study, this paper proposes a conceptual framework to operationally explain the concepts of administration and management.*

**Keywords:** *administration, management, confusion, conceptual, operational*

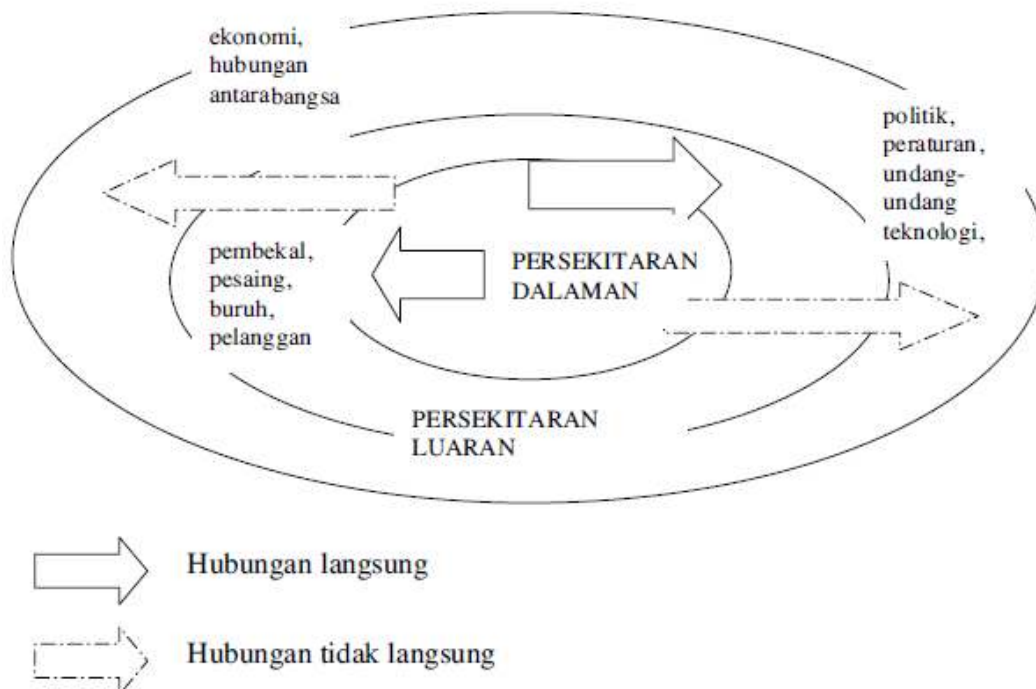
### **PENDAHULUAN**

Pentadbiran dan pengurusan merupakan dua konsep yang berbeza. Bagaimanapun, bagi sesetengah orang, konsep-konsep ini sukar dinyatakan perbezaannya. Malahan, di dalam forum-forum akademik, ataupun tugas-tugas ilmiah pelajar, perkataan-perkataan ‘pentadbiran’ dan ‘pengurusan’ sering digunakan secara bersilih ganti (*interchangeably*). Contohnya, perkataan “pengurusan awam” dan “pentadbiran awam” sering digunakan untuk merujuk kepada sesuatu subjek yang sama, manakala perkataan daripada Bahasa Inggeris “*business administration*” itu kadang kala diterjemahkan menjadi “pengurusan perniagaan”, bukannya “pentadbiran perniagaan”. Sebenarnya, persoalan ini lahir ekoran daripada kekaburan dalam memahami makna sebenar kedua-dua bidang berkenaan.

Kertas ini cuba menghuraikan kekeliruan yang wujud ekoran ketidakjelasan letak kedudukan bidang pentadbiran dan pengurusan secara konseptualnya. Dengan mengambil contoh pentadbiran awam sebagai subjek kajian, kesimpulan kertas ini menganjurkan kerangka-kerangka konseptual di mana kita boleh memahami asal usul dan letak kedudukan bidang-bidang berkenaan.

## DEFINISI KONSEP

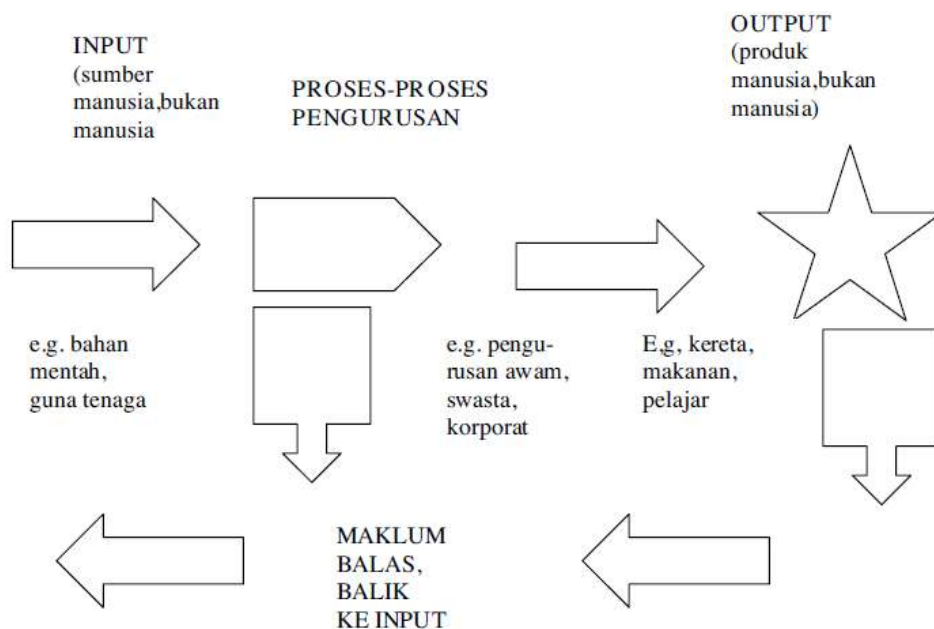
Langkah awal untuk memahami konsep-konsep pentadbiran dan pengurusan ialah dengan terlebih dahulu memahami konsep organisasi secara umum. Ini adalah kerana kedua-dua bidang berkenaan mempunyai hubungan dari segi struktur dan prosesnya dengan hayat dan operasi sesebuah organisasi. Beberapa definisi yang diutarakan menggambarkan bahawa sesebuah organisasi itu merupakan satu usaha secara sengaja oleh sekumpulan manusia yang melaksanakan fungsi mereka ke arah mencapai matlamat tertentu (Steers, 1985; Shafritz & Ott, 1992). Menurut Lawton (1998) pula, organisasi dibahagikan kepada lima bentuk umum iaitu: (i) organisasi milikan awam (*publicly-owned*); (ii) organisasi milikan persendirian (*privately-owned*); (iii) organisasi milikan bersama (*jointly-owned*); (iv) organisasi secara kerjasama (*cooperatively-owned*), dan; (v) organisasi bukan milikan (*non-owned*). Satu lagi perkara penting yang perlu diketahui adalah bahawa sesebuah organisasi itu merupakan satu struktur yang dinamis, iaitu *flexible* dan terbuka untuk bertindak secara *responsive* kepada persekitarannya yang terdiri daripada dua bentuk, persekitaran dalaman dan persekitaran luaran. Persekitaran-persekitaran inilah yang akan menghasilkan input, proses dan output sesebuah organisasi sama ada dalam bentuk manusia dan bukan manusia. Contohnya, sesuatu input mungkin dalam bentuk manusia (seperti tenaga kerja) dan bukan manusia (seperti bahan mentah, teknologi, dan modal). Proses pula akan melibatkan sumber manusia (kakitangan organisasi berbagai peringkat) dan bukan manusia (termasuk peralatan, pengurusan kewangan dan projek -projek). Manakala output boleh dikeluarkan oleh organisasi dalam bentuk manusia (seperti pelajar-pelajar sebagai produk institusi-institusi pengajian atau tenaga kerja oleh institusi-institusi latihan) dan bukan manusia (iaitu kebanyakan barangan keluaran seperti kenderaan, makanan, pakaian dan sebagainya). Ini menjelaskan tentang sistem dan proses-proses yang melengkapkan sesebuah organisasi, iaitu komponen-komponen manusia dan sumber bukan manusia, serta elemen-elemen proses yang meliputi pekerjaan dan organisasi, manusia, dan pengeluaran dan operasinya. Struktur organisasi yang lengkap dapat ditunjukkan seperti dalam Rajah 1.



Sumber: Diubahsuai daripada rajah dalam Donnelly et al. (1992). *Fundamental of Management*, Boston, MA: Irwin, m.s. 45

**Rajah 1**  
**Gambarajah struktur organisasi yang lengkap**

Rajah ini dapat menggambarkan hubungan di antara sebuah organisasi dengan persekitarannya, terdiri daripada persekitaran dalaman dan persekitaran luaran. Persekitaran-persekitaran ini dapat diklasifikasikan kepada dua bentuk, iaitu manusia dan bukan manusia. Jika diterjemahkan kepada perspektif sistem, ia dapat ditunjukkan seperti dalam Rajah 2.



Sumber: Diubahsuai daripada rajah dalam Donnelly et al. (1992). *Fundamentals of Management*. Boston, MA: Irwin, m.s.12 dan 29.

**Rajah 2**  
**Proses-proses dalam Sistem yang lengkap sesebuah organisasi**

Konsep pentadbiran pula secara umumnya adalah bertujuan untuk “melaksanakan sesuatu tugas”. Ini menggambarkan luasnya bidang pentadbiran itu kerana skop fungsinya adalah sehingga terlaksananya sesuatu tugas yang ditetapkan itu. Pengukuran terlaksananya sesuatu tugas itu pula diukur dengan berbagai cara mengikut perspektif dan kepentingan pihak-pihak yang ingin melihat hasil perlaksanaannya. Contohnya, pelaksanaan pentadbiran ini mungkin untuk tujuan mencapai kesejahteraan dan kestabilan negara, atau untuk mencapai keuntungan organisasi, ataupun sekecil-kecilnya, untuk mencapai keharmonian rumahtangga.

Manakala pengurusan didefinisikan sebagai proses atau “seni yang menggunakan pengetahuan manusia” (DuBrin, 1988) untuk mengurus sumber manusia dan bukan manusia untuk mencapai sesuatu matlamat. Ini merujuk kepada kenyataan bahawa pengurusan itu “melibatkan proses penyelarasan berbagai aktiviti untuk mencapai sesuatu yang tidak mampu dicapai oleh individu yang bertindak secara sendirian” (Donnelly et al., 1992). Oleh itu, ia memberi gambaran tentang skop sesuatu tugas bagi mencapai matlamat yang telah ditetapkan. Sebagai satu proses, “aktiviti-aktiviti” pengurusan akan tamat apabila input telah diterjemahkan kepada output. Bagaimanapun, proses-proses pengurusan akan berterusan mengikut hayat dan matlamat organisasi berkenaan. Contohnya, pengurusan sumber manusia dalam sesebuah organisasi adalah untuk mencapai matlamat mewujudkan kakitangan yang terbaik dalam organisasi, dan proses ini berterusan selagi organisasi berkenaan wujud. Begitu juga dengan proses pengeluaran barangan yang menjadi produk organisasi akan berterusan sebagai langkah mencapai matlamat keuntungan dan *survival* sesebuah organisasi.

## PENTADBIRAN AWAM DAN PROSES-PROSES PENGURUSAN

Kedudukan bidang-bidang pentadbiran dan pengurusan ini dapat dijelaskan dengan mengambil pentadbiran awam sebagai contoh kajian kes. Pentadbiran awam didefinisikan oleh *Gordon dan Milokovich (1995:6)* sebagai,

*“all processes, organizations, and individuals associated with carrying out laws and other rules adopted or issued by legislatures, executives, and courts”*

yang menggambarkan ia sebagai badan yang melaksanakan tugas mentadbir negara bagi pihak kerajaan. Ini sesuai dengan pendapat *Woodrow Wilson* seperti yang dipetik oleh *Dimock and Dimock (1964)*, bahawa fungsi pentadbiran awam itu adalah untuk “melaksanakan atau menjalankan urusan kerajaan demi mencapai matlamat memberikan perkhidmatan untuk memenuhi kehendak dan cita rasa rakyat”.

Perlaksanaan fungsi yang sangat luas oleh pentadbiran awam ini biasanya dilakukan oleh ejen-ejen yang melaksanakan tanggung jawab mereka melalui tiga pendekatan, iaitu pendekatan yang menekankan perkhidmatan dan kebajikan sosial, pendekatan yang menekankan keuntungan dan pendekatan yang mengaplikasikan adunan kedua-dua pendekatan awal tadi.

Pendekatan yang menekankan kepada perkhidmatan dan kebajikan sosial biasanya dilaksanakan melalui proses yang dinamakan “pengurusan awam”. Ejen yang melaksanakan pengurusan awam ini dikenali sebagai “perkhidmatan awam”. Entiti-entiti perkhidmatan awam ialah agensi-agensi kerajaan seperti kementerian, jabatan, badan-badan berkanun, dan pihak berkuasa tempatan. Pengukuran kepada kejayaan bagi pendekatan ini ialah sejauh mana berkesannya perkhidmatan yang ditawarkan untuk memberi kebahagiaan dan kesejahteraan (*wellness and wellbeing*) kepada golongan yang teramai.

Pendekatan yang menekankan kepada keuntungan pula dilaksanakan melalui proses yang dinamakan “pengurusan swasta” atau “pengurusan perniagaan”. Manakala ejen yang melaksanakan pengurusan swasta itu dinamakan ‘firma-firma perniagaan’. Entiti-entiti dalam klasifikasi firma perniagaan adalah seperti syarikat, kilang-kilang dan juga agensi-agensi perniagaan lain. Pengukuran kepada pendekatan ini ialah kecekapan menggunakan sumber untuk menghasilkan pulangan (keuntungan) yang paling maksimum.

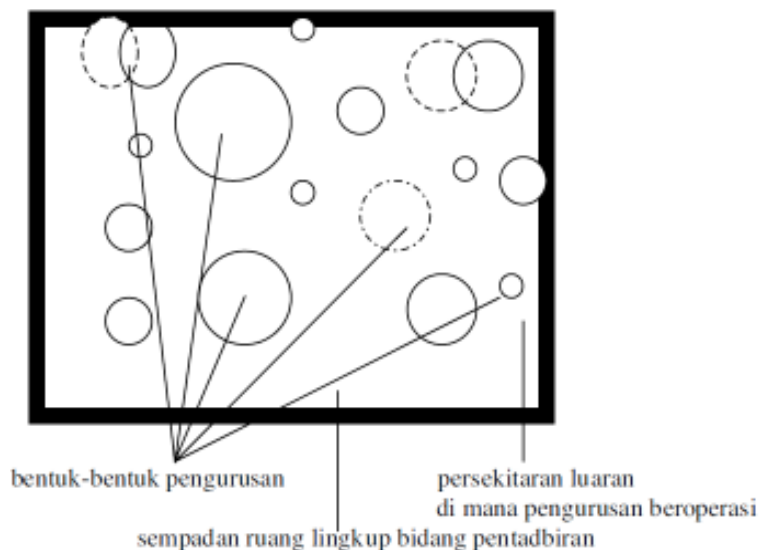
Manakala pendekatan ketiga yang mengaplikasikan adunan kedua-dua pendekatan awal itu dilaksanakan melalui proses yang dinamakan “pengurusan awam-swasta” atau “pengurusan korporat”. Ejen-ejen yang melaksanakan pengurusan korporat ini dikenali sebagai “badan-badan korporat” atau “firma-firma korporat”. Badan-badan korporat ini boleh diklasifikasikan sebagai badan-badan korporat awam atau badan-badan korporat swasta, bergantung kepada elemen mana (awam atau swasta) yang mempunyai lebih pengaruh dalam pentadbiran organisasi berkenaan. Entiti-entiti korporat adalah seperti perbadanan-perbadanan, syarikat-syarikat, dan agensi-agensi perniagaan. Pengukuran kepada pendekatan ini biasanya melihat kepada kombinasi keberkesanan dan kecekapan yang menjadi adunan pencapaian matlamat sektor awam dan sektor swasta.

## BIDANG YANG MENAUNGI DAN BIDANG YANG DINAUNGI

Perbincangan tentang konsep-konsep tadi memberikan satu gambarajah tentang letak kedudukan kedua-dua bidang yang menjadi topik perbincangan. Gambarajah ini adalah seperti di dalam Rajah 3.

Gambarajah umum ini meletakkan bidang pentadbiran sebagai badan yang menaungi pelaksanaan sesuatu tugas. Ianya umpama satu sistem yang lengkap. Di dalam melaksanakan tugas ini pentadbiran memerlukan ejen-ejen sebagaimana sebuah sistem menaungi proses-proses (aktiviti-aktiviti) untuk menghasilkan satu sistem yang lengkap. Ejen-ejen ini merupakan bentuk-bentuk pengurusan untuk mencapai matlamat pelaksanaan tugas pentadbiran itu. Umpamanya, Torrington dan Hall (1987:145) membezakan di antara fungsi luas organisasi ke atas pentadbiran buruh (*manpower administration*) dan proses khusus menguruskan personelia (*personnel management*) seperti berikut:

*“Among manpower administration functions are fitting the people to the work and fitting the work to the people”*



Sumber: Gambaran penulis untuk penjelasan konsep (belum diterbitkan)

### Rajah 3 Gambarajah umum letak kedudukan bidang pentadbiran dan bidang pengurusan

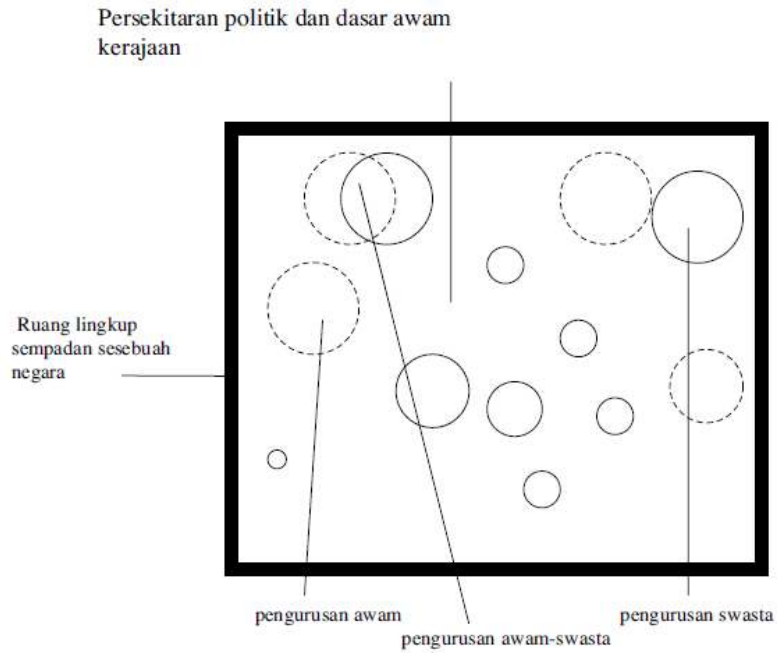
yang bukan hanya melibatkan kakitangan dalam organisasi tetapi juga tenaga kerja yang berada di pasaran buruh. Manakala pengurusan personelia itu ditakrifkan oleh Torrington dan Hall (1987:14) sebagai:

*“activity which is directed mainly at the organization’s employees, finding and training them, arranging for them to be paid, explaining management’s expectations, justifying management’s actions, satisfying employees’ work-related needs, dealing with their problems and seeking to modify management action that could produce unwelcome employee response”*

yang menunjukkan fungsi pengurusan sebagai proses menterjemahkan input kepada input yang akan digunakan untuk mencapai matlamat organisasi.

Melalui gambarajah umum di dalam Rajah 3, kita dapat melihat berbagai kedudukan bagi pendekatan-pendekatan pengurusan yang merupakan proses untuk mencapai matlamat sesuatu sistem pentadbiran.

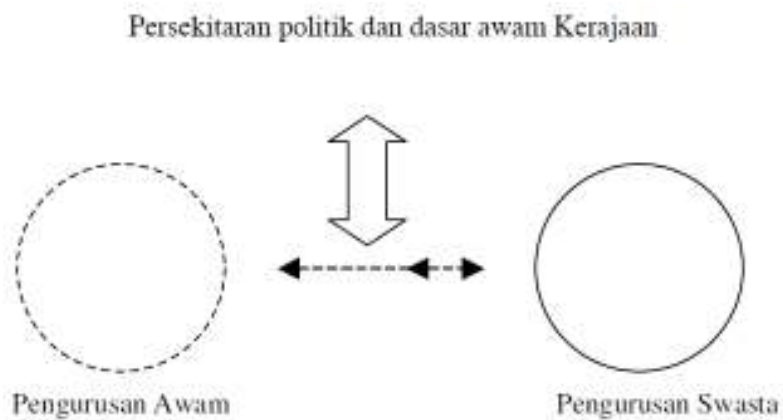
Apabila diaplikasi dalam konteks sesebuah negara, kedudukan pendekatan-pendekatan pengurusan ini dapat dijelaskan melalui gambarajah seperti di dalam Rajah 4.



Sumber: Gambaran penulis untuk penjelasan konsep (belum diterbitkan)

**Rajah 4**  
**Gambarajah Letak Kedudukan Pentadbiran Awam dan Pendekatan Pengurusan**

Daripada Rajah 4, dapat ditunjukkan bahawa sistem pentadbiran awam yang menjalankan tanggung jawab pentadbiran dasar-dasar negara akan dijalankan melalui beberapa bentuk pengurusan. Ini dapat dijelaskan seperti di dalam Rajah 5 dan penjelasan yang seterusnya.



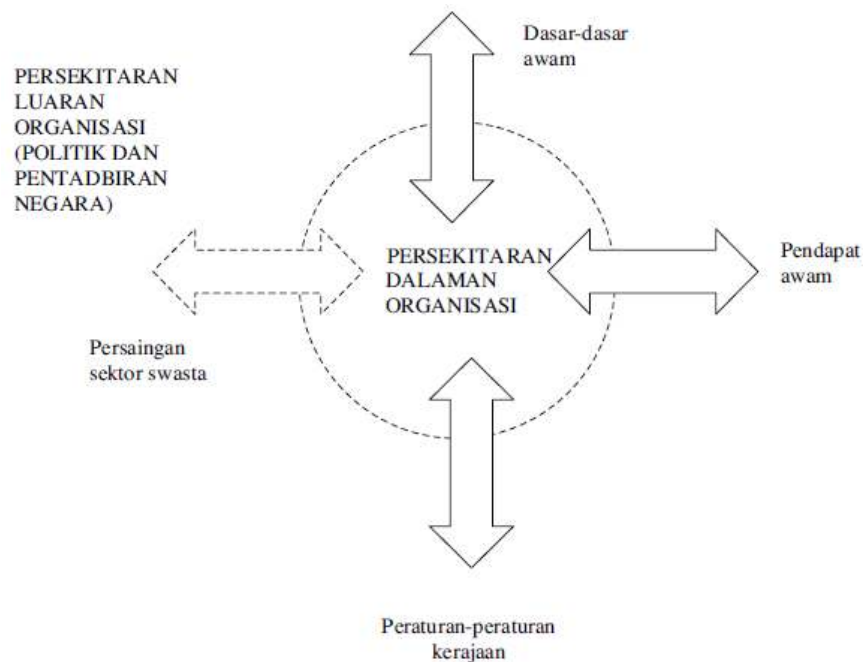
Sumber: Gambaran penulis untuk penjelasan konsep (belum diterbitkan)

**Rajah 5**  
**Gambarajah hubungan antara pengurusan sektor awam dan pengurusan sektor swasta**

## Pengurusan awam

Seperti yang dijelaskan terdahulu, pengurusan awam dijalankan melalui ejen yang dinamakan perkhidmatan awam. Gordon dan Milokovich (1995: 7) mendefinisikan pengurusan awam sebagai sesuatu yang:

*“...concerned with implementing policies and programs enacted through authoritative institutions of government”*



Sumber: Gambaran penulis untuk penjelasan konsep (belum diterbitkan)

### Rajah 6

#### Hubungan dan pengaruh organisasi awam dengan persekitaran politik dan dasar awam sesebuah negara

Secara ringkasnya perkhidmatan awam adalah agensi kerajaan yang bertanggungjawab merealisasikan segala dasar kerajaan, undang-undang, arahan, peraturan dan tindakan-tindakan kerajaan. Penggubalan atau pemilihan dasar-dasar ini dibuat sepenuhnya oleh kerajaan walaupun terdapat juga input yang diambil dari pendapat umum (*public opinion*) dan pihak swasta.

Pengurusan bentuk ini sering disamakan sebagai kerajaan. Ini bukanlah sesuatu yang aneh kerana kakitangan yang menjalankan tanggung jawab dalam bidang ini juga dikenali sebagai kakitangan kerajaan. Rainey (1991: ii) pernah meringkaskan tentang kedudukan pegawai-pegawai awam sebagai yang:

*“always faced with political pressures, restrictive administrative procedure, and elaborative accountability requirements”*

Kakitangan kerajaan adalah mereka yang mendapat imbuhan (gaji dan upah) daripada kumpulan wang kerajaan sebagai balasan kepada kerja yang dilaksanakan. Hubungan di antara organisasi awam dengan persekitaran politik dan dasar awam sebuah negara dapat ditunjukkan seperti di dalam Rajah 6.

### **Pengurusan swasta (pengurusan perniagaan)**

Pengurusan swasta secara ilmiahnya disebut juga sebagai pengurusan perniagaan. Operasi firma-firma perniagaan sebagai ejen-ejen di bawah pengurusan bentuk ini dilaksanakan dengan berdasarkan kepada peraturan dan garis panduan yang dibuat oleh mereka sendiri. Bagaimanapun peraturan-peraturan dan garis panduan ini mestilah beroperasi di dalam kerangka (*framework*) dasar-dasar yang ditentukan oleh kerajaan. Rainey (1991: iii) mendapati:

*“Business executives spend more time handling governmental relations and issues than anything else. They and managers in nonprofit organizations often serve as integral components of governmental policies and service delivery. Their roles can become analogues to those of public managers in that they must pursue social or public service goals under governmental regulatory oversight or funding”*

Contohnya, firma Malaysia yang menjalankan aktiviti import-eksport dengan firma luar negara. Mereka ini perlulah mematuhi dasar-dasar kerajaan seperti berkaitan cukai dengan Kementerian Kewangan, dan juga hal-hal berkaitan permit kemudahan dengan Kementerian Perdagangan Antarabangsa dan Industri (*MITI*). Ini berada dalam lingkungan kawalan secara langsung dan secara tidak langsung pentadbiran awam yang melaksanakan dasar-dasar kerajaan itu.

Fungsi sebenar sektor swasta di dalam sistem ekonomi sebuah negara ialah untuk menawarkan barangan dan perkhidmatan yang tidak mampu ditampung oleh sektor awam. Bagaimanapun, sebagai organisasi yang tertakluk kepada keupayaan sumber dan hukum permintaan, kerajaan sentiasa membuat pemantauan dan campur tangan di dalam operasi organisasi sektor swasta. Sebagaimana dijelaskan oleh Le Grand dan Robinson (1984: 29):

*“Given the likelihood that a market system will be able only partially to meet the objectives set for it (equity distribution of resources or promote altruism and a sense of community), we have anticipated methods of government intervention that may be used to meet these aims more fully viz, regulation, taxes, and subsidies, and direct provision”*

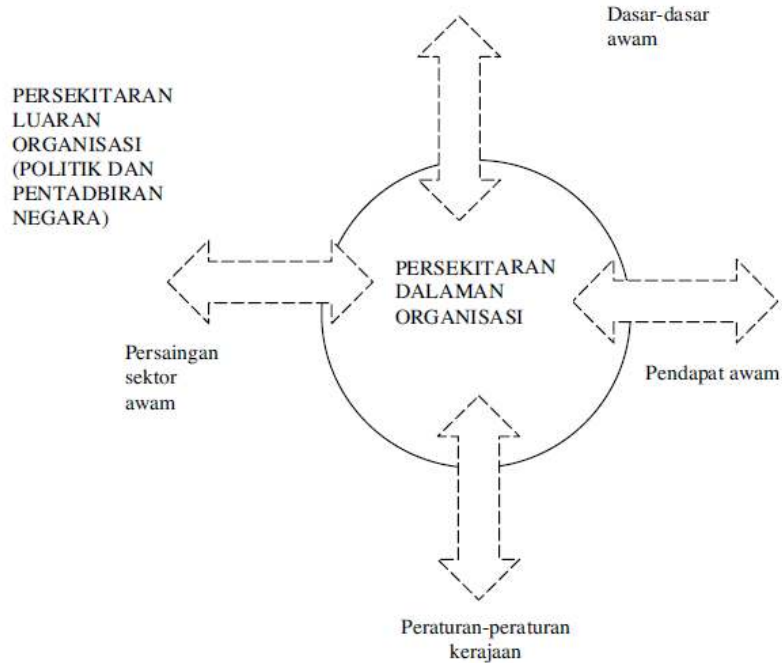
Kakitangan yang melaksanakan tanggung jawab di dalam pengurusan bentuk ini dikenali sebagai kakitangan sektor swasta. Kakitangan sektor swasta adalah mereka yang mendapat imbuhan (gaji dan upah) daripada organisasi yang menjalankan operasi secara persendirian itu. Hubungan di antara operasi sektor swasta dengan persekitaran politik sesebuah negara dapat ditunjukkan seperti di dalam Rajah 7.

### **Pengurusan awam-swasta**

Pengurusan awam-swasta ini adalah satu pendekatan pengurusan yang menggunakan kedua-dua orientasi, iaitu menekankan keuntungan di samping menyumbang perkhidmatan untuk faedah kebajikan sosial. Hubungan di antara operasi organisasi-organisasi bentuk ini dengan persekitaran luarannya adalah seperti ditunjukkan dalam Rajah 8.

Pengurusan bentuk ini biasanya mengekalkan punca kewangan perkhidmatan awam tetapi struktur tadbir urus (*governance*) dan pelaksanaan operasinya mengikut pengurusan swasta. Walaupun ianya sebuah agensi kerajaan, budaya kerja yang diamalkan adalah seperti di dalam sebuah agensi swasta. Walaupun tidak mustahil berlaku di mana kerajaan boleh mengambilalih sesuatu industri swasta melalui proses pemilikan negara (*nationalization*), kebiasaannya pengurusan awam-swasta ini bergerak daripada pengurusan awam kepada pengurusan swasta. Proses yang melahirkan pengurusan awam kepada pengurusan awam-swasta ini dinamakan proses pengkorporatan (*corporatization*). Apabila proses ini berlaku, akan muncul sesebuah agensi kerajaan dengan budaya korporatnya tersendiri, dan pengurusan organisasinya dinamakan pengurusan korporat.





Sumber: Gambaran penulis untuk penjelasan konsep (belum diterbitkan)

**Rajah 7**  
**Hubungan dan Pengaruh Persekitaran Luaran Ke atas Organisasi Swasta**



Sumber: Gambaran penulis untuk penjelasan konsep (belum diterbitkan)

**Rajah 8**  
**Gambarajah Kedudukan Pengurusan Awam-Swasta**

Perkembangan dunia hari ini turut mengalihkan paradigma (*paradigm-shift*) sektor awam daripada yang berorientasikan perkhidmatan untuk kebajikan sosial (Wan Azmi, 1991), kepada orientasi yang boleh membawa keuntungan kepada negara. Amalan perkongsian pintar (*smart-partnership*) di antara sektor awam dan sektor swasta menjadi satu pendekatan baru ke arah mencapai pembangunan negara. Maka, organisasi-organisasi korporat ini sukar dikenali melalui nama korporatnya, tetapi melalui pengaruh yang ada untuk menentukan orientasi perlaksanaannya. Badan-badan korporat akan dikenali sebagai Badan Korporat Awam apabila kerajaan mempunyai pegangan saham yang majoriti di dalamnya. Sebaliknya, organisasi akan dikenali sebagai Badan Korporat Swasta jika individu atau kumpulan individu persendirian mempunyai pegangan saham yang lebih besar daripada kerajaan. Contohnya, *Government-linked Companies (GLCs)* merupakan Badan-badan Korporat Awam, di mana kerajaan mempunyai pegangan majoriti dan mempunyai kuasa melantik lembaga pengarah untuk merealisasikan dasar-dasar kerajaan.

Kakitangan yang bekerja di dalam sesebuah organisasi korporat boleh mendapat imbuhan daripada dua punca, iaitu gaji dan upah asas mengikut garis panduan kerajaan yang menyediakan dananya, dandari pada agihan keuntungan (seperti bonus, dividen) hasil daripada aktiviti-aktiviti perniagaan yang bercorak swasta.

## KERANGKA OPERASI

Bolman dan Deal (1991) di dalam analisisnya membahagikan corak kepimpinan organisasi kepada 4 kerangka (*framework*), iaitu: *structural*, *political*, *symbolic* dan *human resource*.

Organisasi-organisasi awam sebenarnya banyak dipengaruhi oleh corak kepimpinan sesebuah negara kerana ianya juga alat mencapai matlamat politik sesebuah kerajaan yang memerintah. Oleh yang demikian, satu kerangka yang pasti bagi organisasi-organisasi awam ialah kerangka *structural*. Ini digambarkan dengan wujudnya arahan-arahan dan peraturan-peraturan bagi kakitangan awam dalam melaksanakan tugas-tugas mereka. Pegawai-pegawai awam pula tidak mempunyai kebebasan penuh kerana doktrin *ultra-vires* yang menghadkan bidang kuasa tertentu menyebabkan mereka cuma melaksanakan tugas mentadbir sumber-sumber organisasi mengikut apa yang telah ditentukan (*intra-vires*). Peranan ini dikenali sebagai peranan ‘*do the right things*’. Oleh yang demikian, di dalam satu-satu masa, keseluruhan perkhidmatan awam akan berada di bawah hanya satu kerangka iaitu mengikut aspirasi kerajaan yang memerintah.

Organisasi-organisasi swasta pula tidak dipengaruhi oleh corak kepimpinan negara secara langsung. Operasi mereka adalah bermotifkan keuntungan maksimum, jadi, ia bergantung sejauh mana segala sumber dalam organisasi diurus dengan cekap supaya mencapai matlamat berkenaan. Bagi mencapai matlamat tersebut, setiap organisasi swasta mempunyai strategi-strategi tersendiri. Untuk tujuan itu, pengurus-pengurus biasanya diberi autonomi dan autoriti yang luas dan dikehendaki menyelaras sumber-sumber dengan efisien untuk memastikan organisasi dapat terus bersaing dan lebih panjang hayatnya. Peranan pengurus-pengurus swasta dalam konteks ini dilihat sebagai peranan “*do the things right*”.

Fungsi hanya “*do the right things*” bagi pengurusan awam sebenarnya bukanlah satu kekurangan kerana ia sebaliknya memperkasakan organisasi-organisasi awam melalui satu *standard* yang boleh menyatukan mereka. Dengan penyatuan ini menyebabkan fungsi perkhidmatan awam menjadi begitu luas meliputi fungsi membuat dasar, melaksana atau menguatkuasa, dan juga menterjemahkan dasar-dasar negara. Jadi, ia melengkapkan ketiga-tiga fungsi pemerintahan negara dalam doktrin pengasingan kuasa (cetusan idea Montesquieu (1698-1755), ahli falsafah Perancis, seperti dalam Rodee et al. (1987). Menurut doktrin ini, fungsi pentadbiran negara mestilah dibahagikan kepada tiga badan atau institusi yang

berasingan, iaitu membuat undang-undang oleh Badan Legislatif, melaksana undang-undang oleh Badan Eksekutif dan menterjemahkan undang-undang oleh Badan Judisiari (Kehakiman). Dari perspektif ekonomi, kedudukan pengurusan awam perlu bagi suasana pasaran yang menawarkan barangan atau perkhidmatan secara *monopolistic*. Contohnya seperti pendidikan awam, pertahanan dan fungsi keamanan negara. Peralihan daripada satu corak kepimpinan pengurusan awam kepada corak yang lain mungkin selama tempoh sesebuah kerajaan yang dilantik selepas pilihanraya ataupun sehingga berlaku peralihan pucuk pimpinan dalam parti kerajaan yang memerintah. Walau bagaimanapun, hayat pekerjaan kakitangan perkhidmatan awam lebih panjang dibandingkan dengan mereka yang memegang jawatan berasaskan politik. Operasi pengurusan awam secara keseluruhannya adalah untuk menjaga kepentingan nasional sesebuah negara.

Sebaliknya fungsi “*do the things right*” adalah sesuai bagi organisasi secara individu yang bersaing di dalam konteks persekitaran pengurusan swasta. Organisasi secara individu perlu memilih strategi-strategi terbaik untuk mengatasi pihak lain dalam konteks pasaran persaingan sempurna (*perfect competition*). Salah satu strategi yang boleh diambil ialah dengan memilih gaya pengurusan mengikut mana yang sesuai pada masa tertentu. Operasi organisasi-organisasi swasta bukan saja berbeza di antara satu organisasi dengan yang lain, tetapi juga berlaku persaingan secara dalaman organisasi pada masa yang tertentu mengikut kesesuaian pasaran. Oleh yang demikian, walaupun organisasi swasta memiliki lebih autonomi, perkembangan mereka lebih menjurus kepada *individualistic* dengan masing-masing bersaing antara satu dengan yang lain. Peralihan corak kepimpinan dalam organisasi boleh berlaku bila-bila masa yang sesuai dengan kehendak persekitaran organisasi. Jadi, operasi organisasi swasta adalah demi kepentingan mereka secara individu, dengan keuntungan menjadi matlamat utama.

## **BIDANG PENTADBIRAN DAN ASAS DISIPLIN BIDANG**

Perbincangan awal menggambarkan kedudukan bidang pentadbiran sebagai asas kepada disiplin-disiplin akademik lain. Khususnya, bidang pentadbiran awam menjadi tonggak dan penyokong (*core and feeder*) kepada bidang-bidang lain disebabkan oleh beberapa faktor yang tertentu.

Faktor utama ialah pentadbiran awam itu sendiri merupakan sebahagian daripada badan kerajaan yang memerintah. Ia membuat, melaksana dan menilai segala dasar kerajaan, iaitu seperti menurut Dye (1978), keputusan-keputusan atau tindakan-tindakan kerajaan sama ada untuk membuat atau tidak membuat sesuatu. Seperti yang kita ketahui, dasar-dasar kerajaan adalah meliputi bidang sosial, ekonomi dan politik sesebuah negara, Manakala proses dan kesan daripada tindakan oleh pentadbiran awam akan melibatkan berbagai pihak, sama ada di pihak kerajaan ataupun orang awam (Dunn, 1994; Theodoulou, 1995). Jadi, bagi seseorang yang ingin memilih bidang pentadbiran awam, beliau perlu melengkapkan diri dengan komponen pengetahuan sosial, ekonomi dan politik tadi. Manakala bidang pengurusan adalah satu bidang yang khusus, di mana ia menjuruskan seseorang kepada disiplin tertentu. Contohnya, seseorang itu boleh memilih bidang pengurusan awam atau pengurusan swasta sebagai operasi mencapai matlamat pentadbiran awam negara.

Kedua, secara aplikasi, pentadbiran awam dapat dikaitkan dengan bidang-bidang lain seperti perakaunan, kewangan, harta benda dan sumber manusia yang boleh diuruskan samada melalui pendekatan pengurusan awam atau pengurusan swasta, atau kedua-duanya sekali.

Ketiga, fungsi kerajaan boleh sampai kepada orang awam melalui berbagai cara di bawah tanggung jawab dan pemantauan pentadbiran awam. Cara-cara tersebut adalah melalui operasi perkhidmatan awam, pengurusan swasta, perkhidmatan kerja sosial dan juga dalam bentuk hubungan di antara orang awam dengan pihak-pihak lain di dalam dan luar negara.

Seterusnya, jangkauan kawalan (*spa of control*) pelanggan perkhidmatan awam ialah keseluruhan orang awam, manakala jangkauan kawalan bagi sektor swasta ialah pengguna yang membeli barangan dan perkhidmatan yang mereka tawarkan.

Berdasarkan faktor-faktor berkenaan dapat kita simpulkan bahawa bidang pentadbiran awam boleh menjadi teras dan penyokong kepada berbagai bidang lain. Ini bermakna seseorang pemegang kelayakan bidang pentadbiran itu akan mengecilkkan skop disiplinnya apabila menjuruskan diri ke dalam bidang pengurusan atau bidang-bidang lain. Contohnya, katakan seseorang itu memilih bidang pengurusan perniagaan, ekonomi, matematik, perakaunan, politik sosial atau sejarah. Maka, akan berlaku tumpuan bidang seseorang kepada hanya sesuatu pendekatan tulen (*pure*) seperti kualitatif, kuantitatif, ekonomi, politik atau sosial sahaja sedangkan skop kerajaan yang dilaksanakan oleh pentadbiran awam merangkumi kesemua disiplin berkenaan

### **KEKUATAN DAN KELEMAHAN BIDANG PENTADBIRAN AWAM**

Bidang pentadbiran merupakan satu skop yang luas dan matlamatnya bergantung kepada satu tanggung jawab yang besar. Contohnya, pentadbiran awam yang melaksanakan tanggungjawab pemerintahan negara bagi pihak sesebuah kerajaan yang memerintah.

Bagi pentadbiran awam, kekuatan dan kelemahannya banyak bergantung kepada pemilihan proses melaksanakan tanggung jawab berkenaan. Ini pula ditentukan berdasar kepada ideologi politik sesebuah negara. Contohnya, di negara Britain. Ideologi politik parti Buruh adalah berasaskan pemilikan negara (*nationalization*) manakala ideologi politik parti saingannya, Konservatif, berasaskan kepada penswastaaan (*privatization*). Oleh itu, pergelutan politik di antara dua parti terbesar yang bersilihganti memegang kuasa pemerintahan negara Britain ini telah diterjemahkan dalam bentuk pengurusan dalam negara, samada keutamaan kepada pengurusan awam atau pengurusan swasta. Bagi bidang-bidang yang tidak pasti (*grey area*) konsep perkongsian awam-swasta (*public-private partnership (PPP)*) diperkenalkan. Contohnya perkhidmatan keretapi Britain, di mana jalan keretapi (*rail*) adalah di bawah pemantauan pengurusan awam, manakala operasi keretapi (*train operator*) diuruskan oleh pihak swasta.

Di Malaysia pula, bentuk pengurusan negara sering dipengaruhi oleh tahap kebergantungan kepada negara luar. Contohnya, di era selepas merdeka sehingga akhir 1970an, negara masih banyak bergantung kepada Britain, bekas penjajah yang banyak menentukan system dalam negara dan cara hidup masyarakat Malaysia. Maka, bentuk pentadbiran negara banyak dipengaruhi oleh gaya Britain yang menginstitusikan berbagai perkhidmatan menjadi milik kerajaan. Contohnya, Keretapi Tanah Melayu (KTM), *Malaysia Singapore Airlines (MSA)*, kemudiannya menjadi *Malaysian Airlines System (MAS)*, dan Lembaga-Lembaga Pelabuhan di seluruh negara. Di era 1980an hingga 1990an, pergantungan kita beralih kepada Amerika Syarikat bersesuaian dengan peralihan pucuk pimpinan yang berwawasan untuk menuju ke arah sebuah negara maju. Pendekatan Amerika, terutamanya apabila Presiden ataupun Dewan Kongresnya dikuasai oleh Parti Republikan, adalah berasaskan ideologi unitaris yang lebih sesuai bagi organisasi-organisasi swasta yang perlu *responsive* terhadap persekitaran yang kompetitif. Parti Republikan berpegang kepada ideologi yang setara dengan ideologi Parti Konservatif, manakala ideologi saingan utamanya, Parti Demokrat, adalah setara dengan ideologi Parti Buruh di Britain. Walaupun amalan penswastaaan di Malaysia banyak mengikut model Britain, asas penswastaaan itu sendiri sebenarnya mula muncul di Amerika Syarikat. Maka, di era kita menghala ke arah Amerika Syarikat ini, penswastaaan telah menjadi satu dasar yang utama di negara ini.

Apabila kedua-dua bentuk pengurusan ini tidak dapat menyelesaikan masalah-masalah tertentu dengan sepenuhnya, kerajaan Malaysia telah menguji (*experimenting*) pula model-model lain yang menyaksikan

pihak awam dan swasta sama-sama menggembling tenaga untuk memajukan negara. Contohnya, pengenalan Dasar Pensyarikatan Malaysia dan Dasar Pandang Ke Timur telah menjadi asas kepada Malaysia untuk mencontohi model negara-negara lain seperti Jepun dan Korea.

Jadi, ideologi politik merupakan penyumbang terbesar terhadap kekuatan atau kelemahan bidang pentadbiran awam. Bentuk keutamaan pengurusan yang dipilih berasaskan ideologi politik yang dipegang akan menentukan besar atau kecilnya saiz perkhidmatan awam sesebuah negara. Ideologi yang mengutamakan penswastaan sudah tentu akan mengecilkan saiz perkhidmatan awam dan begitulah sebaliknya. Ideologi ini juga boleh mewujudkan ibarat permusuhan dalam keluarga kerana kuasa politik yang memerintah negara mungkin terpaksa mengurangkan kuasa “saudaranya sendiri” daripada menjadi terlalu besar semata-mata untuk mencapai matlamat keuntungan politik masing-masing. Kedudukan ini juga menjadi satu ancaman kepada pentadbiran awam kerana sepatutnya kerajaan membela perkhidmatan awam daripada menjawab (*answerable*) kepada pihak, yang mendapatkan perkhidmatannya. Sebaliknya, apabila kerajaan sendiri menganggap perkhidmatan awam sebagai satu proses pengurusan yang kurang efisien berbanding pengurusan swasta, maka kedudukan perkhidmatan awam adalah seperti ditikam dari dua arah, iaitu oleh majikan dan oleh pelanggan (kerajaan dan rakyat).

### **DILEMA PENTADBIRAN DAN PENTADBIR AWAM**

Berdasarkan bidang tugas dan tanggung jawab yang begitu luas, bidang pentadbiran sepatutnya muncul sebagai satu bidang yang kukuh dan lengkap kerana mengumpulkan berbagai disiplin di dalamnya. Bagaimanapun, pergelutan untuk menonjolkan kelebihan di antara disiplin-disiplin itu menyebabkan masing-masing bergerak menuju haluan tersendiri. Ketiadaan kompromi antara disiplin-disiplin ini menyebabkan sukar bagi bidang-bidang pengkhususan ini menerima hakikat bahawa mereka asalanya datang dari satu punca yang sama, melaksanakan proses untuk mencapai matlamat system pentadbiran yang luas itu. Ini tidak menghairankan kita kerana ada pendapat yang mengatakan bahawa semakin menjurus bidang-bidang akademik itu, maka akan semakin menjauh jarak di antara individu di dalam disiplin yang sama mahupun di antara disiplin yang berbeza.

Bidang tugas dan tanggung jawab yang berbagai juga menyebabkan bidang pentadbiran lebih dikenali sebagai satu bidang umum (*generic*) daripada kedudukan sebagai satu bidang yang khusus (*specialize*). Ini menyebabkan bidang pentadbiran awam dilihat di sesetengah negara (seperti Malaysia) sebagai bukan bidang profesional. Ia memberi implikasi kepada pegawai-pegawai di dalam organisasi-organisasi awam sehingga mereka lebih dikenali sebagai “pentadbir awam kerajaan” (*public administrator*) berbanding dengan “pengurus” (*manager*) di sektor swasta. Jika diteliti, faktor sifat pentadbir awam yang *generic* inilah yang menyebabkan wujudnya idea-idea baru di negara-negara maju Barat (terutamanya Amerika Syarikat) untuk menggantikan perkataan pentadbiran awam dengan pengurusan awam. Sekurang-kurangnya pegawai awam ini akan dilihat lebih berimej profesional dengan panggilan sebagai “pengurus awam” (*public manager*) daripada secara tradisionalnya sebagai pentadbir awam kerajaan.

Max Weber (dalam Donnelly et al., 1992) memperkenalkan Model Birokratik secara umum bagi organisasi-organisasi yang mempunyai ciri-ciri seperti pembahagian tugas yang jelas, hubungan manusia berdasarkan hirarki organisasi, wujudnya peraturan-peraturan dan garis panduan dalam menentukan disiplin, mengambil kakitangan dan juga mengelakan berlakunya sebarang unsur ketidakadilan. Organisasi-organisasi awam berada dalam satu hirarki yang luas, dan kerana itu ia hanya boleh diurus dengan menggunakan satu set peraturan yang *standard*. Manakala organisasi-organisasi swasta yang beroperasi dalam pasaran persaingan terpaksa menggunakan pendekatan pengurusan dan strategi yang berbeza-beza supaya lebih kompetitif untuk menjamin hayat (*survival*) yang lebih panjang. Faktor

ini menyebabkan *Model Birokratik Weber* lebih tepat menggambarkan organisasi awam hinggalah perkhidmatan awam itu sendiri dikenali sebagai birokrasi. Dengan kedudukan sebagai ejen kerajaan, bermakna bukan sahaja peranannya menjadi begitu besar, malahan tanggungjawab dan akauntabilitinya juga begitu tinggi pada pandangan rakyat sesebuah negara. Setiap tindakan oleh pegawai-pegawai awam sering diperhatikan (*scrutinized*) oleh orang awam. Oleh sebab itu, segala tindakan mereka perlu dibuat dengan teliti dan mengikut peraturan kerana pengoditan kemudian hari boleh menyebabkan pegawai-pegawai awam dihukum kerana melanggar peraturan yang telah ditetapkan. Faktor inilah yang sering menyebabkan kelewatan dalam apa-apa tindakan oleh sektor awam dalam memenuhi kehendak orang awam sebagai pelanggan dan pihak yang mendapatkan perkhidmatan. Ketidakterkesan inilah yang menyebabkan wujudnya terma ‘kerenah birokrasi’ sebagai merujuk kepada budaya dan proses pengurusan di sektor awam. Pandangan Rainey (1991: 34) mengesahkan kenyataan ini apabila beliau merumuskan bahawa:

*“numerous assertions that public organizations are subject to more red tape, more elaborate bureaucratic structures”*

Terdahulu telah dibincangkan bahawa pengurusan awam adalah ejen yang melaksanakan proses ke arah mencapai matlamat pelaksanaan pentadbiran awam yang luas. Pentadbiran awam itu pula merujuk pelaksanaan tugas memerintah negara bagi pihak kerajaan. Apabila pentadbiran awam itu adalah kerajaan, maka pentadbir-pentadbir awam mempunyai tanggungjawab yang besar dan akauntabiliti yang sangat luas. Pertama, pegawai-pegawai awam adalah bertanggungjawab kepada kerajaan yang telah melantik atau mengesahkannya. Pegawai-pegawai awam melaksanakan tugas untuk memastikan segala dasar kerajaan itu sampai kepada golongan sasaran. Keberkesanan tindakan pegawai-pegawai awam atau sebaliknya, adalah mencerminkan tindakan kerajaan yang memerintah. Kedua, pegawai-pegawai awam juga mempunyai akauntabiliti kepada rakyat sesebuah Negara tertentu. Kerajaan biasanya dilantik atau “disahkan” oleh rakyat untuk memegang kuasa, sama ada melalui pilihanraya, pungutan suara, ataupun dengan tindakan “tidak” menggulingkan sesebuah kerajaan. Jadi, pegawai-pegawai awam mempunyai akauntabiliti yang tinggi kepada rakyat yang telah memilih atau menyokongnya untuk berada di tampuk kuasa.

Di dalam satu konsep yang dinamakan sebagai “*politics-administration dichotomy*”, Woodrow Wilson, bekas Presiden Amerika Syarikat (1887), telah mencadangkan agar politik dipisahkan daripada pentadbiran awam untuk mewujudkan satu jentera pentadbiran kerajaan yang bersih dan bebas (*neutral*). Ini sesuai dengan prinsip tidak memihak (*neutrality*) yang berlandaskan kepada “Doktrin Kedaulatan” pentadbiran awam sebagai mewakili kerajaan untuk memerintah seluruh rakyat. Bagaimanapun, dengan kedudukan pentadbiran awam sebagai sebahagian daripada kerajaan itu juga, konsep ini sukar direalisasikan. Malahan, seperti yang disebut oleh Waldo (1990) di dalam penilaiannya ke atas idea Wilson, kedua-dua bidang politik dan pentadbiran awam sebenarnya berdiri di atas satu asas yang sama. Apabila keadaan ini berlaku, dilema yang mungkin wujud ialah untuk menentukan keputusan dalam sesuatu tindakan kerajaan, samada ianya adalah “keputusan politik” atau “keputusan pentadbiran”. Campurtangan politik boleh menyebabkan keputusan pentadbiran yang sepatutnya *neutral* menjadi *bias* dan “*double-standard*” yang menjurus kepada kepentingan-kepentingan tertentu.

Perbincangan-perbincangan awal juga meletakkan pentadbiran awam sebagai institusi yang unggul di dalam sesebuah negara kerana disokong oleh kerajaan dan rakyat. Jika doktrin kedaulatan dan prinsip *neutrality* itu dipatuhi, sewajarnya pentadbiran awam menjadi institusi yang kukuh kerana ia adalah jentera kerajaan, bukannya parti politik. Ia boleh menjalankan fungsinya memberi khidmat (*to serve*) di bawah mana-mana kuasa politik yang memegang kuasa pemerintahan Negara pada satu-satu masa. Hayat perkhidmatan kakitangan-kakitangan awam biasanya terjamin lebih panjang sehingga ke usia persaraan berbanding ahli politik yang sentiasa datang dan pergi. Di Malaysia, jaminan ini tertulis di bawah peruntukan Perlembagaan Persekutuan. Contohnya, Bahagian-Bahagian III dan IV Perlembagaan

menjelaskan proses-proses pemilihan ahli-ahli eksekutif dan dewan perundangan yang berasaskan pilihanraya. Manakala Perkara-Perkara 132 hingga 148 pula menerangkan proses-proses pemilihan dan penamatan seseorang pegawai perkhidmatan awam.

Bagaimanapun, hubungan pentadbiran awam yang begitu rapat dengan politik (*fusion of power*) menyebabkan peranannya menjadi sebagai alat mencapai matlamat politik. Pergelutan untuk mendapat dan mengukuhkan kuasa menyebabkan institusi pentadbiran awam itu kelihatan tercemar. Contohnya, hubungan berbentuk “*patron-client*” dengan parti-parti politik menyebabkan berlakunya amalan-amalan tidak sihat seperti “*favouritism*”, “*patronage*”, “*nepotism*”, dan rasuah yang menjejaskan keberkesanan, konsistensi, dan integriti perkhidmatan awam atau birokrasi yang ideal seperti yang sebenarnya disarankan oleh *Weber*.

## KESIMPULAN

Tidak dapat dinafikan bahawa terdapat kekeliruan bagi sesetengah orang untuk memahami konsep pentadbiran dan pengurusan. Dengan mengambil contoh pentadbiran awam, ia dapat menjelaskan kedudukan sebenar kedua-dua bidang berkenaan

Pentadbiran sepatutnya dilihat sebagai satu sistem pelaksanaan tugas yang luas. Pengurusan pula merupakan proses-proses yang dipilih untuk memenuhi pelaksanaan tugas tadi. Jika diambil contoh pentadbiran awam, maka proses-proses di dalamnya adalah terdiri daripada pengurusan awam, pengurusan swasta, dan kombinasi pengurusan awam-swasta. Kenyataan ini sepatutnya boleh menolak saranan Henry (1990: 3) bahawa:

*“Public administration is a field with two parents: Political Science and Management. Perhaps a more accurate description is that public administration has had a parent and a foster parent...”*

Apabila mengkaji kedudukan ini, dapat kita simpulkan bahawa proses-proses pengurusan adalah dipengaruhi oleh matlamat pentadbiran yang luas itu. Contohnya, jika pentadbiran awam diterajui oleh ideologi yang menjurus kepada penswastaan, maka pengurusan swasta akan menjadi keutamaan. Sebaliknya, jika ia diterajui oleh ideologi yang menjurus kepada pemiliknegeraan, maka pengurusan awam akan mendapat tempat yang begitu luas dalam sesebuah negara itu.

Kedudukan pentadbiran awam itu pula adalah sebagai institusi yang melaksanakan dasar-dasar kerajaan. Malahan ia adalah sebahagian daripada kerajaan yang memegang tampuk pemerintahan, yang dicapai melalui proses-proses politik. Ini menyebabkan pentadbiran awam terpaksa menanggung dua bebanan, iaitu bertanggungjawab (*responsible*) kepada kerajaan yang melantik, dan kebertanggungjawaban (*accountable*) kepada orang awam yang memilih atau menyokong mereka melalui pembentukan kerajaan berkenaan.

Pentadbiran awam sepatutnya menjadi satu bidang yang luas dan menaungi semua bidang yang lain kerana kedudukannya sebagai ejen kerajaan perlu mengambilkira faktor-faktor sosial, ekonomi dan politik sesebuah negara. Ini bagi menjamin dasar-dasar yang dibuat oleh kerajaan menjadi satu tindakan yang menyeluruh (*comprehensive*). Bagaimanapun, kedudukannya yang begitu rapat dengan kuasa politik yang memerintah negara menyebabkan ia dilihat sebagai sebahagian daripada institusi yang berlandaskan kepada politik.

## RUJUKAN

- Bolman, Lee G., & Deal, Terrence E., (1991). *Reframing Organizations: Artistry, Choice and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Dimock, M.E., & Dimock, G.O., (1964). *Public Administration*. New Delhi: Oxford University Press.
- Donnelly, James H., Gibson, James L., & Ivancevich, John M., (1992). *Fundamentals of Management*. Boston MA: Irwin.
- DuBrin, Andrew J., (1988). *Human Relations: A Job Oriented Approach*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Dunn, William N., (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Dye, Thomas R., (1978). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall
- Gordon, George J., & Milakovich, Michael E., (1995). *Public Administration in America*. New York: St. Martin's Press.
- Henry, Nicholas L., (1990). 'Root and Branch: Public Administration's Travail Toward the Future', in *Public Administration: The State of the Discipline*, edited by Naomi B. Lynn and Aaron Wildavsky. Chatam, NJ: Chatam House Publishing.
- Lawton, Alan, (1998). *Ethical Management for the Public Services*. Buckingham: Open University Press.
- Le Grand, Julian & Robinson, Ray, (1984). *The Economics of Social Problems: The Market versus The State*. London: MacMillan.
- Rainey, Hal G., (1991). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.
- Rodee, C.C., Anderson, T.J., Christol, C.Q., & Greene, T.H., (1987). *Introduction to Political Science*. New York: McGraw-Hill.
- Shafritz, Jay M., & Ott, Steven J., (1992). *Classics of Organizations Theory*. Belmont, CA: Sadsworth Publishing.
- Steers, Richard M., (1985). *Introduction to Organization Behavior*. Glenview, IL: Scott-Foresman.
- Theodoulou, Stella Z., (1995). 'How Public Policy Is Made', in *Public Policy: The Essential Readings*, edited by Stella Z. Theodoulou and Mathew A. Cahn. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Torrington, Derek, & Hall, Laura, (1987). *Personnel Management: A New Approach*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Waldo, Dwight, (1990). 'A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also', in *Public Administration: the State of the Discipline*, edited by Naomi B. Lynn and Aaron Wildavsky. Chatam, NJ: Chatam House Publishers, Inc.
- Wan Azmi Ramli, (1991). *Dasar Awam di Malaysia*. Kuala Lumpur: Pustaka Cipta.