

# PERKHIDMATAN AWAM MALAYSIA DAN MODEL BIROKRATIK WEBER

*Saadon Awang*

## PENDAHULUAN

Model Birokratik Weber merupakan salah satu cabang teori yang dianggap penting berkaitan struktur organisasi. Model ini adalah antara teori klasik yang sering dirujuk oleh para sarjana sains politik dan pengurusan. Menurut Kingdon (1990);

*“the study of civil service (bureaucracy) is unambiguously structural rather than functional. However, the notion of function remain present since the underlying rationale of the structures is essentially functional”*

Malahan, dengan isu-isu ketidakberkesanan dan ketidakcekapan yang melanda agensi-agensi awam serta dikaitkan pula dengan proses-proses birokrasi yang wujud, ianya turut menarik perhatian para pengkaji dan pakar-pakar bidang lain seperti perakaunan, ekonomi dan sebagainya. Tujuannya adalah untuk menambahbaik lagi, di samping terus mengiktiraf keperluan untuk mematuhi kepada prinsip-prinsip birokratik itu.

Di Malaysia sekurang-kurangnya, perkataan birokrasi adalah sinonim dengan agensi-agensi awam yang melaksanakan fungsi-fungsi kerajaan. Pandangan ini dikongsi oleh Kingdon (1990) yang berpendapat bahawa;

*“civil service are characteristically organised as bureaucracies, indeed, the terms are almost synonymous”*

Lebih daripada itu, kebanyakan orang merujuk birokratik sebagai punca masalah dalam sistem penyampaian perkhidmatan yang diberikan. Kedudukan atau status kakitangan awam di mana-mana sahaja sering membawa imej yang negatif. Umpamanya, di dalam karya Drawry dan Butcher (1988), mereka menggambarkan;

*“The civil servant portrayed will often be presented in an unflattering light, as being staffy and arrogant and possessing a world-weary cynicism, and insensitivity to ordinary people’s feelings and remarkable thirst for cups of tea. The archetypal civil servant or ‘mandarin’, depicted in so many political cartoons and newspaper articles, work*

*rigidly 'according to the book' and is bound up in time-consuming 'red tape'. The words 'bureaucracy' and 'bureaucrat' (common but misleading synonyms for civil service and civil servant) are implicitly terms of abuse, suggesting something both inefficient and antithetical to electoral democracy"*

Sebelum usul periksa lagi, kerenah birokrasi biasanya menjadi punca yang dipersalahkan apabila berlaku sesuatu kelemahan atau masalah dalam proses penyampaian perkhidmatan kerajaan itu. Persoalannya, mengapakah kita meletakkan struktur birokrasi sebagai punca kepada segala masalah di sektor berkenaan? Adakah benar struktur birokrasi hanya boleh wujud dalam perkhidmatan awam?

## **LATAR BELAKANG MODEL BIROKRATIK WEBER**

Model Birokratik Weber telah diperkenalkan oleh Max Weber, seorang ahli sosiologi berbangsa Jerman. Weber telah melalui kehidupan ketika negaranya sedang melalui zaman peperangan, dengan pembangunan ketenteraan dilihat begitu pesat sekali.

Weber melihat dan tertarik dengan keupayaan organisasi-organisasi ketenteraan mengeluarkan arahan, dan memastikan arahan-arahan itu dipatuhi oleh anggota-anggotanya dalam melaksanakan tanggung jawab mereka. Beliau telah menyelidik apakah faktor sebenarnya yang menyebabkan organisasi ketenteraan dapat melaksanakan dengan jayanya proses-proses komunikasi organisasi mereka. Beliau menemui beberapa prinsip yang telah menyebabkan organisasi demikian dapat melaksanakan tanggung jawab mereka dengan berkesan (Donnelly *et al.*, 1992). Prinsip-prinsip tersebut adalah;

### **Satu arahan yang bersepadu**

Arahan yang bersepadu penting supaya tidak berlaku percanggahan dan konflik. Ia dapat menggambarkan adanya sumber kuasa yang berwibawa untuk mengawal organisasi dan sumbernya. Ia juga boleh menunjukkan satu arah rujukan apabila arahan diberikan ataupun kuasa diperturunkan kepada pihak yang lebih bawah.

### **Wujud hierarki organisasi yang jelas**

Hierarki juga penting untuk menggambarkan kedudukan dan autoriti individu dalam organisasi. Struktur ini dapat membantu dari segi kejelasan arahan dan tanggung jawab yang harus diberikan oleh setiap individu. Setiap individu tahu di

mana mereka berada di dalam organisasi mereka. Aliran komunikasi juga akan lancar apabila organisasi memiliki struktur organisasi yang jelas.

### Ada peraturan-peraturan yang seragam untuk mengawal kaki tangan

Peraturan merupakan satu perkara penting untuk memastikan kerja dilaksanakan dan arahan dipatuhi. Melalui peraturan, ahli organisasi akan terikat untuk mengawal tingkah laku dan memfokuskan kepada tanggung jawab masing-masing. Peraturan yang seragam akan menjelaskan kedudukan individu dengan tugas masing-masing. Individu akan faham kesan-kesan daripada mematuhi dan melanggar peraturan, dan ianya terpakai ke atas semua ahli organisasi. Jadi, tidak ada individu yang akan merasa tidak dilayan dengan adil dan saksama dalam organisasi mereka. Peraturan-peraturan yang seragam ini juga boleh menjadi satu ikatan kontrak yang akan menentukan bentuk-bentuk ganjaran dan hukuman (*reward and punishment*) bagi setiap tindakan anggota dalam organisasi.

### Prosedur pengambilan yang standard

Salah satu cara untuk mendapatkan sumber manusia yang konsisten ialah melalui prosedur pengambilan yang juga konsisten dengan mengikut satu standard yang ditetapkan. Prosedur ini bukan sahaja menghalang berlakunya ketidakadilan, malahan dapat mengelak daripada berlakunya amalan korupsi, kronisme, nepotisme, dan terambil kakitangan dari kalangan calon yang kurang berkelayakan.

Weber berpendapat amalan ini amat baik jika dapat diterapkan ke dalam organisasi untuk mencapai matlamat yang ditetapkan. Beliau mencadangkan model organisasi yang mengikut prinsip organisasi ketenteraan ini sebagai Model Birokratik. Model ini dipadankan dengan perkataan 'birokrasi' (*bureaucracy*), yang membawa maksud asal "pelaksanaan fungsi kerajaan melalui pegawai-pegawainya", atau "*government by official*" (Finer, 1937). Ia juga mungkin merujuk kepada perkataan 'bureau' yang sering digunakan untuk merujuk kepada sayap politik negara-negara sosialis yang dijalankan oleh pihak tentera. Organisasi yang dapat mematuhi prinsip-prinsip ini dianggap sebagai organisasi dengan Model Birokratik yang ideal. Bagaimanapun, keseragaman hanya boleh dilihat dengan jelas di dalam organisasi-organisasi yang besar.

Secara kebetulan, perkembangan organisasi pada masa teori ini diutarakan oleh Weber, menunjukkan peranan besar kerajaan dalam memenuhi kehendak rakyat. Umpamanya, fungsi-fungsi pertahanan dan kesihatan. Tanggungjawab-tanggungjawab utama ini hanyalah dilaksanakan oleh pentadbiran awam melalui jenteranya perkhidmatan awam. Perkhidmatan awam merupakan satu badan yang mempunyai keseragaman dari segi struktur, sistem dan prosesnya, bermula di peringkat atas hinggalah ke peringkat bawahan organisasi kerajaan itu. Keseragaman

ini memudahkan perkhidmatan awam untuk mengaplikasikan prinsip-prinsip Model Birokratik *Weber* untuk membolehkan ianya berfungsi mencapai matlamat seperti yang ditetapkan. Bertolak dari sinilah fungsi perkhidmatan awam sering disalahertikan dengan amalan prinsip birokratik *Weber*. Perkataan birokrasi bukan sahaja digunakan untuk merujuk badan perkhidmatan awam, tetapi juga untuk menjelaskan keseragaman struktur, sistem dan proses-proses yang digunakan dalam menggambarkan penyampaian perkhidmatan itu.

## BIROKRASI DAN MASALAH DI SEKTOR AWAM

Di Malaysia, kita sering mendengar rungutan daripada orang ramai terhadap beberapa perkhidmatan yang ditawarkan oleh agensi-agensi kerajaan kepada mereka. Rungutan-rungutan ini adalah merujuk kepada kelemahan-kelemahan dan masalah-masalah yang timbul dalam proses penyampaian perkhidmatan kerajaan itu. Satu di antara rungutan yang sering kedengaran ialah wujudnya halangan-halangan birokrasi hingga menghalang kelancaran proses perkhidmatan yang dilaksanakan itu.

Adalah kurang wajar untuk terus menyalahkan sesuatu itu sepenuhnya tanpa mengkaji sama ada ia benar-benar menjadi punca masalah itu. Demikianlah kedudukan faktor birokrasi dan Model Birokratik *Weber*. Bagaimanapun, pandangan orang awam dan para pengkritik juga tidak boleh diketepikan.

Kita tahu bahawa istilah birokrasi adalah merujuk nama asal bagi perkhidmatan awam seperti dibincangkan terdahulu. Ia adalah satu badan yang seragam walaupun terdiri daripada berbagai kumpulan, kelompok atau tahap jawatan (*heterogeneous*), seperti yang disebut oleh *Critchley* (1951);

*“The civil service is a heterogeneous collection of persons drawn from all ranks of life, engaged in all manner of occupations, and possessing only this in common – that they are all paid out of money by Parliament”*

Keseragaman ini diaturkan melalui prosidur yang dikenali sebagai “panduan dan peraturan” kerajaan (*rules and regulations*). Ini selaras dengan anjuran *Banks* dan *Hislop* (1968) bahawa;

*“There is no comprehensive legal or statutory definition of a civil servant, for his employment and status are governed rather by traditional practice, agreements, and regulations, than by statute”*

Oleh itu, mudah bagi kerajaan untuk menyampaikan arahan atau menerima maklum balas daripada semua kaki tangan awam. Dari sinilah *Weber*

mengetengahkan idea birokratiknya, yang menggambarkan bagaimana sesebuah organisasi mencapai satu tahap pentadbiran yang ideal.

Weber menjangkakan proses pentadbiran organisasi akan menjadi berkesan sekiranya semua prinsip birokratiknya itu dipatuhi sepenuhnya. Kelemahannya ialah, beliau tidak menamakan bentuk organisasi yang boleh atau tidak boleh mematuhi prinsip-prinsipnya itu. Apabila bentuk ini lebih mirip dengan organisasi ketenteraan, yang kebetulan sebahagian daripada perkhidmatan kerajaan, maka ia menjadi seolah-olah organisasi yang paling sesuai untuk mengamalkan model ini. Akhirnya, perkhidmatan awam mendapat sinonimnya itu.

Masalah halangan birokrasi atau kerenah birokrasi dalam proses penyampaian perkhidmatan sektor awam boleh berlaku disebabkan oleh dua faktor utama, iaitu faktor kuasa dan faktor peraturan. Faktor kuasa yang utama ialah kuasa budi bicara. Biasanya, kakitangan awam mendapat kuasa dan autoriti untuk melaksanakan tanggung jawab daripada kerajaan. Kerajaan pula mempunyai matlamat yang tersendiri dan tidak ingin menyerahkan kuasanya dengan sewenang-wenangnya untuk dilaksanakan oleh pihak lain. Pegawai-pegawai awam hanya diminta menjalankan tanggung jawab yang telah ditetapkan oleh kerajaan. Seperti yang disebut oleh Politt *et al.* (1998);

*“they were essentially creatures of statute, dependent on the government for the space in which they operated..”*

Penurunan kuasa, terutamanya kuasa budi bicara dibuat dengan berhati-hati dan amat terhad. Kuasa budi bicara yang terhad ini menyebabkan pegawai-pegawai awam tidak dapat membuat keputusan dengan segera sekiranya terkeluar daripada bidang kuasa mereka. Pegawai-pegawai awam amat berhati-hati dalam membuat sebarang keputusan atau tindakan kerana tidak mahu melanggar prinsip “di luar bidang kuasa”, atau dikenali secara perundangan sebagai “*ultra vires*”. Mereka akan membiarkan individu yang berada di tempat yang sebenar dalam struktur hierarki untuk membuat keputusan-keputusan tertentu. Proses ini akan mengambil masa dan menyebabkan perkhidmatan yang diberikan akan tergendala. Pihak yang akan menanggung kesulitan sudah tentulah orang awam yang menggunakan perkhidmatan-perkhidmatan itu. Finer (1937) mempersoalkan tentang kuasa budibicara pegawai-pegawai awam dengan mengatakan;

*“...the root question is whether the width of discretion, which even a detailed and strictly worded statute leaves necessarily to the officials, is exercised by them wisely and liberally, or narrowmindedly and despotically”*

Faktor peraturan organisasi juga menjadi punca utama perkhidmatan organisasi-organisasi awam tidak dapat diberikan dengan berkesan. Memang benar peraturan-peraturan dan garis panduan diwujudkan untuk memastikan perjalanan organisasi sentiasa teratur dan mengikut ketetapan-ketetapan yang dibuat. Bagaimanapun, peraturan yang rigid juga boleh mengikat individu-individu dalam melaksanakan tugas-tugas mereka. Kakitangan awam tidak dapat mengeluarkan idea-idea kreatif untuk menyelesaikan masalah dalam tugas mereka kerana takut menyalahi peraturan, walaupun idea-idea tersebut mungkin baik jika diaplikasikan dalam situasi penuh persaingan. Namun, keadaan turut tidak membantu kerana sektor awam dikatakan beroperasi dalam situasi monopoli atau separa monopoli. Jadi, peraturan yang mengikat atau mengongkong tidak akan memberi kesan terhadap masalah kehilangan pekerja kepada organisasi lain.

Jika diteliti pada kedua-dua faktor tersebut, didapati punca sebenar masalah dalam proses penyampaian perkhidmatan dan pembuatan keputusan oleh pegawai-pegawai awam adalah datangnya daripada sumber yang memberi kuasa dan yang merangka peraturan, iaitu kerajaan sendiri. Birokrasi hanya menjadi kerangka untuk kerajaan meletakkan kuasa dan mengenakan peraturan-peraturan berkaitan pekerjaan. Sekiranya kerajaan sanggup berkompromi dan sentiasa bertolak ansur dalam kerangka yang lebih fleksibel, mungkin pegawai-pegawai awam akan benar-benar dapat beroperasi dalam Model Birokratik yang ideal itu.

## **BIROKRASI DALAM ORGANISASI BUKAN KERAJAAN**

Seperti yang telah dibincangkan, Weber mencadangkan Model Birokratik sebagai satu struktur organisasi secara umum. Beliau tidak menamakan organisasi-organisasi yang sesuai atau yang wajar untuk mengaplikasikan modelnya itu. Bagaimanapun, disebabkan penekanan utama idea beliau adalah terhadap keseragaman, para sarjana dan pengkritik menyimpulkan bahawa hanya organisasi besar yang dapat menunjukkan dengan jelas kesan mengaplikasikan prinsip-prinsip yang beliau utarakan.

Apabila Weber tidak menamakan bentuk organisasi mana yang paling sesuai atau wajar untuk mengaplikasikannya, kita boleh simpulkan di sini bahawa ianya tidak semestinya untuk perkhidmatan awam sahaja. Ia juga boleh diaplikasikan dalam organisasi di sektor swasta dengan syarat organisasi itu besar dan pekerjaannya ramai untuk diseragamkan melalui amalan prinsip-prinsip birokratik tadi. Organisasi-organisasi besar multi-nasional seperti Coca-Cola, Kentucky Fried Chicken, McDonald's, Mitsubishi dan Toyota dilihat mengamalkan ciri-ciri birokrasi tersebut. Organisasi-organisasi itu juga menghadapi masalah-masalah birokratik seperti kelewatan dalam membuat keputusan atau tindakan terhadap aduan pengguna kerana terpaksa menunggu keputusan daripada ibu pejabat atau organisasi induk (*parent*

*company*). Bagaimanapun, disebabkan oleh konotasi dan sinonim perkataan birokrasi itu lebih merujuk kepada sektor awam, pengguna-pengguna biasanya boleh memaafkan sektor swasta dan menganggap kelemahan-kelemahan itu sebagai “kesilapan-kesilapan yang jarang berlaku” (*isolated cases*).

## **PERKHIDMATAN AWAM DAN KERANGKA BIROKRASI DI MALAYSIA**

Adalah tidak keterlaluan jika dikatakan bahawa masih ramai di kalangan kita yang tidak dapat menunjukkan dengan tepat di mana letaknya birokrasi dalam sistem pentadbiran awam di Malaysia. Malahan, perkataan “perkhidmatan awam” dan ‘birokrasi’ kadang kala menjadi dua perkataan yang berasingan. Contohnya, ramai yang merujuk seseorang Pegawai Tadbir dan Diplomatik (PTD) sebagai seorang pegawai tinggi perkhidmatan awam tetapi tidak merujuknya sebagai ‘birokrat’. Ini dapat dilihat dengan jelas dalam persidangan-persidangan atau seminar-seminar kebangsaan yang diadakan di Malaysia. Di institusi-institusi pengajian tinggi juga, tidak ramai pelajar yang dapat membezakan atau menyamakan kedua-dua perkataan itu. Contohnya, tenaga pengajar boleh cuba menanyakan tentang cita-cita para pelajar selepas tamat pengajian mereka kelak. Mungkin tidak ada jawapan bahawa menjadi seorang ‘birokrat’ adalah salah satu cita-cita di masa depan mereka.

Keadaan ini agak berbeza dari perspektif para penulis dan sarjana Barat. Mereka lebih suka merujuk jawatan pegawai awam itu sebagai birokrat. Contohnya, di halaman pengenalan sebuah karya mereka, Kellner dan Crowther-Hunt (1981) telah memperkenalkan diri sebagai;

*“(Peter Kellner) is a journalist on the Sunday Times, where a vigorous scepticism towards all bureaucrats and most politician is encouraged by its editor, Harold Evans”*

Dalam kebanyakan penulisan akademik pula, kedua-dua konsep ini dilihat wujud secara berasingan. Penjelasan tentang asal-usul kedua-dua konsep yang boleh menjelaskan persamaan itu jarang digambarkan di dalam penulisan. Keadaan ini sebenarnya menjadi suatu trend yang universal. Umpamanya, di dalam tulisan Downing (1995) ada menyatakan;

*“There are many books on the civil service and on bureaucratic theory. There are not many which combine explanation of both bureaucratic theory and civil service”*,

Di mana,

*".....most of the books which provide easy introduction to readers merely describe the civil service and do not consider, other than in passing, the theories of bureaucracy which help us to explain the way the civil service work. They are too full of descriptions, opinions, anecdotes and personalities with not enough theoretical analysis explaining how these elements all fit together"*

Oleh itu, apabila pembaca membaca tentang latar belakang perkhidmatan awam, mereka tidak dapat menggambarkan konsep birokrasi. Sebaliknya, apabila mereka membaca penulisan mengenai birokrasi, pembaca tidak sedar akan persamaannya dengan perkhidmatan awam.

Mungkin tidak ramai juga di kalangan kita yang dapat menggambarkan kedudukan sebenar struktur birokrasi di negara ini. Umumnya, orang awam sebagai pelanggan sukar membezakan di antara perkhidmatan awam dan birokrasi. Memang benar, mereka pernah mendengar kedua-dua perkataan itu. Atau pun, kebanyakan orang juga sedar apabila mereka sedang mendapatkan perkhidmatan daripada mana-mana agensi awam. Sebaliknya, mereka mungkin tidak tahu bahawa perkhidmatan itu disediakan oleh birokrasi kerajaan. Malahan, ramai yang lebih mengenali birokrasi sebagai satu perkara yang membawa masalah. Sebab itulah, apabila perkhidmatan yang diterima adalah baik, maka kerajaan yang mendapat nama dan pujian. Sebaliknya, jika perkhidmatan kerajaan yang diterima tidak memuaskan, maka birokrasi yang dipersalahkan.

Ringkasnya, bagi seorang biasa, tahap pemahaman kita tentang kedudukan kedua-dua konsep perkhidmatan awam dan birokrasi masih lagi rendah. Ini dapat disimpulkan daripada perbincangan-perbincangan latar belakang, struktur dan juga proses perkhidmatan yang diberikan oleh kerajaan. Hingga setakat ini, ramai lagi yang tidak dapat meletakkan persamaan di antara perkhidmatan awam dan birokrasi.

## **PENUTUP**

Model Birokratik Weber merupakan satu cabang teori berkaitan struktur organisasi yang penting. Pengaruh teori ini dapat dilihat melalui berbagai rujukan yang dibuat oleh para sarjana, pengamal dan pengkritik, serta penggunaan nama itu sendiri sama ada untuk merujuk kepada struktur, sistem atau proses organisasi yang dijalankan.

Walaupun model ini merupakan satu cabang teori yang penting, ia turut mengundang banyak kekeliruan dan percanggahan dari segi pemahamannya. Penganjur model birokratik, Max Weber pula tidak mengkhususkan apa-apa jenis organisasi yang paling wajar dan sesuai untuk mengamalkan prinsip-prinsip



birokratik yang dicadangkan. Ini telah membuka satu ruang kepada berbagai tafsiran mengikut pandangan mereka yang mempunyai kepentingan untuk mengkaji atau mengaplikasikannya. Satu toleransi yang boleh dicapai ialah melalui penekanan kepada elemen keseragaman dalam organisasi seperti yang dianjurkan oleh *Weber*. Ini boleh memberi satu kesimpulan umum bahawa prinsip-prinsip model birokratik adalah paling sesuai bagi organisasi yang besar seperti perkhidmatan awam di sektor kerajaan. Kebetulan model ini diperkenalkan oleh *Weber* dengan berpandukan cabang perkhidmatan kerajaan, khususnya organisasi ketenteraan yang menjadi satu instusi paling berjaya dari sudut pengurusan dan pengawalan struktur, dan sumber-sumbernya. Walau bagaimanapun, ini tidak bermakna bahawa prinsip-prinsip birokratik tidak boleh dipakai dalam organisasi swasta, dengan syarat organisasi-organisasi itu mempunyai saiz dan bilangan ahli yang besar untuk melihat keberkesanan dari segi penyelerasan yang dianjurkan itu.

Di dalam kekaburan itu, penggunaan model ini terus berkembang sebagai satu cabang teori yang mendasari ilmu tentang organisasi, khususnya sektor awam. Malahan, rujukan yang keterlaluan menyebabkan model ini menjadi sinonim dengan sektor awam sehinggakan segala kelemahan dan permasalahan dalam sektor awam dikaitkan dengan amalan prinsip-prinsip birokratik ini.

Umumnya, perkataan birokrasi adalah membawa maksud perkhidmatan awam. Bagaimanapun, masih ramai di kalangan kita yang tidak dapat menjelaskan hubungan di antara birokrasi dengan pemakaian prinsip-prinsip dalam Model Birokratik Weber. Menurut Weber, sesebuah birokrasi yang ideal hanya boleh wujud apabila ia dapat mengaplikasikan semua prinsip birokratik yang dicadangkan itu.

## RUJUKAN

- Banks, L.A. dan Hislop, J.A. (1968). *The art of administration*. London: University Tutorial Press Ltd.
- Critchley, T.A. (1951). *The civil service today*. London: Victor Gollancz Ltd.
- Downing, Keith (1995). *The civil service*. London: Routledge.
- Drewry, G. dan Butcher, T. (1988). *The civil service today*. Oxford: Basil Blackwell.
- Finer, H. (1937). *The British civil service*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Garrett, J. (1972). *The management of government*. Aylesbury, Bucks: Hazell Watson & Viney Ltd.
- Jones, B. Dan Kavanagh, D. (2003). *British politics today (7th ed.)*. Manchester: Manchester University Press.
- Kellner, P. dan Crowther-Hunt, L. (1981). *The civil servants: an inquiry into Britain's ruling class*. London: MacDonald Futura Publishers.

- Kingdon, J.E. (1990)(ed.). *The civil service in liberal democracies: an introductory survey*. London: Routledge.
- Pollitt, C.B.J. dan Putman, K. (1998). *Decentralizing public service management*. London: MacMillan.
- Pyper, R. (1995). *The British civil service*. London: Prentice-Hall.
- Smith, M.J. (1999). *The core executive in Britain*. London: MacMillan.
- Watts, D. (2006). *British government and politics*. Edinburgh: Edinburgh University Press Ltd.