Abdullah Sanusi Ahmad

KERAJAAN PERTADBIRAN DAN RAKYAT

OL
M
PM
595
P.
350
ABD

DEWAN BAHASA DAN PUSTAKA

KERAJAAN PERTADBIRAN DAN RAKYAT

PERPUSTAKAAN TUN ABDUL RAZAK,
Tarikh
Penerima
10/5/84
MALAYSIA.

KERAJAAN PERTADBIRAN DAN RAKYAT

(Kumpulan Esei)

Oleh:
Abdullah Sanusi bin Ahmad B.A. (Hons.)
Cert. Govt. & Development (Oxon.), M.C.S.

DEWAN BAHASA DAN PUSTAKA
KEMENTERIAN PELAJARAN MALAYSIA
KUALA LUMPUR
1982

Access No: 4415 9/85
Class. No: U. Perdana 354-595 ABD

KK 335 - 716 0202
K K 335-1818-0202

Hakcipta terpelihara. Tidak dibenarkan mengeluar ulang mana-mana bahagian, artikel, ilustrasi, isi kandungan buku ini dalam apa juga bentuk dan dengan apa cara pun sama ada secara eletronik, fotokopi, mekanik, rakaman atau lain-lain sebelum mendapat izin bertulis daripada Ketua Pengarah, Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur. Perundingan tertakluk kepada perkiraan royalti atau honorarium.

© **Abdullah Sanusi Ahmad 1970**

Edisi Pertama
Cetakan Pertama 1970
Cetakan Kedua
Cetakan Pertama 1978
Edisi Kedua
Cetakan Kedua 1982

Dicetak oleh
Percetakan Dewan Bahasa dan Pustaka
Kuala Lumpur
$3.00

Untuk ayah dan ibuku
yang banyak memberikan perangsang hidup kepadaku

K K 355:1818-0202

© Abdullah Sanusi Ahmad 1970

Edisi Pertama
Cetakan Pertama 1970
Cetakan Kedua
Cetakan Pertama 1978
Edisi Kedua
Cetakan Pertama 1982

Untuk ayah dan ibuku
yang banyak memberikan pengorbanan hidup kepadaku

Dicetak oleh
Percetakan Dewan Bahasa dan Pustaka
Kuala Lumpur
$3.00

PENDAHULUAN

BUKU yang mengandungi kumpulan esei ini ditujukan kepada rakyat jelata amnya dan kepada para penuntut dalam lapangan pertadbiran dan kerajaan khasnya.

Perbincangan berkenaan dengan perjalanan kerajaan dan pertadbiran di mana-mana negeri pun sentiasa mendapat perhatian umum kerana wujudnya kerajaan dan pertadbiran ialah untuk kebajikan penduduk di dalam sesuatu negara. Sungguhpun ideologi yang dianut dan corak pertadbiran yang wujud di dalam sesuatu negara itu berlainan, tetapi nyatalah kerajaan dan pertadbiran yang wujud sangat rapat hubungannya dengan rakyat jelata.

Dalam hubungan yang disebutkan itu, timbul pula soal peranan ahli politik dan peranan pentadbir dan kakitangan kerajaan yang lain. Institusi seperti Kementerian, Jabatan dan Perbadanan Awam adalah institusi yang tidak asing lagi bagi rakyat yang sentiasa mengharapkan bimbingan, panduan dan bantuan secara berkesan dalam banyak segi kehidupan mereka melalui institusi tersebut.

Di negara kita yang baru saja mencapai kemerdekaan, pandangan rakyat umum kepada kerajaan dan pertadbiran sebagai pembimbing kemajuan dan sebagai pelaksana rancangan kerajaan yang bertujuan memberi kemudahan dan meninggikan taraf hidup rakyat amnya adalah sangat tinggi. Kerapkali timbul pula salah faham di kalangan rakyat tentang peranan kerajaan dan pertadbiran. Salah faham ini timbul kerana rakyat tidak tahu dan tidak mengenal apa sebenarnya peranan Kerajaan dan peranan pertadbiran. Sering didapati orang biasa menyuarakan perasaan tidak puas hati terhadap perjalanan kerajaan dan pertadbiran. Mungkin juga tuduhan yang disuarakan itu betul dan tepat kerana adanya perjalanan kerajaan dan pertadbiran yang agak lembap. Tetapi

mungkin juga tuduhan itu timbul oleh sebab mereka yang menimbulkannya tidak benar-benar mengetahui tujuan atau maksud sesuatu tindakan kerajaan.

Jika diambil banci sekarang tentang berapa ramai antara warganegara kita yang tahu serba sedikit, misalnya, berkenaan dengan perlembagaan negara kita, sudah tentu akan didapati bahawa sangat sedikit bilangan rakyat yang mempunyai pengetahuan yang agak luas berkenaan dengannya, sungguhpun perlembagaan merupakan asas segala undang-undang dan pecahan undang-undang yang wujud di negara kita ini. Barangkali kerana perkara ini tidak diberi perhatian sebagai matapelajaran di sekolah menengah, di maktab mahupun di universiti.

Oleh itu adalah diharapkan buku ini akan dapat memberi pengetahuan serba sedikit dalam bidang yang telah disebutkan, dan agar ia dapat sama ditatap dan dimenungkan tentang perkara yang dibincangkan. Barangkali juga akan didapati setengah-setengah ide yang dikemukakan tidak mendapat persetujuan dari setengah-setengah pembaca; tetapi kiranya rencana ini sudah mendapat perhatian dan minat umum, maka itu pun sudah memadai bagi diri penulis.

Abdullah Sanusi Ahmad

9hb. Ogos, 1969.

KANDUNGAN

Muka

1. Peranan Kerajaan Dan Hubungannya Dengan Masyarakat 1
2. Perlembagaan Dan Kaitannya Dengan Kerajaan 5
3. Perlembagaan Dan Rakyat 13
4. Pegawai Pentadbir Dan Kerajaan 30
5. Cara Rakyat Mendapat Keadilan Dari Keputusan Pertadbiran Yang Tidak Memuaskan 32
6. Perbadanan Awam dan Cara Perjalanannya 48
7. Pertadbiran Dan Pembangunan 58
8. Mempercekapkan Perjalanan Pertadbiran Kerajaan ... 70
9. Masalah Pertadbiran di Peringkat Kampung 82

PERANAN KERAJAAN DAN HUBUNGANNYA DENGAN MASYARAKAT

KERAJAAN dan masyarakat tidak dapat dipisahkan. Wujudnya kerajaan disebabkan wujudnya masyarakat. Kita tidak perhitungkan di sini sama ada Kerajaan Barat atau Kerajaan Timur ataupun Kerajaan Komunis. Sama ada kerajaan jenis demokrasi atau jenis komunis, setiap kerajaan mempunyai tugas dan peranan yang tertentu dalam masyarakat. Kalau kita soal apa yang patut dibuat oleh kerajaan supaya rakyat yang diperintah berpuas hati dengan pemerintah, maka jawabnya bergantung kepada beberapa faktor seperti apa corak masyarakat yang diperintah dan bila kerajaan yang dimaksudkan itu memerintah. Corak masyarakat yang berlainan di masa yang berlainan berkehendakkan cara pemerintahan yang berlainan. Bagaimanapun, dalam proses pemerintahan, cara apapun jenis pemerintahan dan corak masyarakatnya serta bila pun masa pemerintahan itu berlaku, kita tetap akan bersua dengan unsur fungsi yang sama.

Misalnya, pada zaman kuno corak pemerintahan masyarakat kita berlainan dari pemerintahan dalam masa penjajahan, dan membawa pula kepada zaman merdeka sekarang yang berbeza lagi corak dan jenis pemerintahannya. Sama ada pemerintahan itu secara sedar atau tidak sedar, pemerintahan masing-masing terpaksa memainkan peranan atau *role* yang dapat dikatakan mempunyai unsur yang sama. Ada peranannya yang sama; baik masyarakat yang diperintah itu masyarakat kuno atau masyarakat yang dijajah ataupun masyarakat yang sudah mencapai kemerdekaan.

Mengikut setengah-setengah sarjana politik, sesuatu kerajaan mempunyai empat tujuan utama. Pertamanya, hasrat hendak men-

capai sesuatu kebajikan. Umpamanya, hendak meninggikan taraf hidup rakyat dan mempelbagaikan lagi ekonomi negara. Ini ialah contoh hasrat kerajaan hendak mencapai sesuatu kebajikan.

Kedua, kerajaan bertanggungjawab membaiki kedudukan negara yang mengalami sesuatu bencana atau mengalami keadaan yang tidak seimbang. Misalnya, Semenanjung Malaysia mengalami banjir di semua kawasan pantainya sehingga dua batu ke daratan. Ini akan mengubah bentuk semenanjung itu. Kerajaan terpaksa mengambil tindakan membuat peruntukan bagi mengatasi banjir dan menolong mangsa banjir. Mungkin juga kerajaan akan cuba memulihkan semula tanah yang tenggelam dan mendirikan sesuatu bentuk perlindungan seperti di negeri Belanda supaya tanah yang rendah tidak dibanjiri lagi. Dengan perkataan lain kerajaan cuba membuat perubahan mengikut keadaan.

Ketiga, kerajaan mesti bertujuan mengeratkan pertalian antara penduduk negeri supaya masyarakat tidak berpecah-belah yang boleh membawa kepada keadaan huru-hara. Unsur mengeratkan perpaduan masyarakat diberi keutamaan kerana jika tidak ada masyarakat, maka tidak ada kerajaan.

Keempat, kerajaan mesti mempunyai hasrat mententeramkan keadaan semasa. Jika sekiranya keadaan negara aman dan damai, rakyat mewah serta puas hati maka ini adalah keadaan yang hendak dikekalkan oleh kerajaan. Tidak dapat ditekankan betapa pentingnya sesebuah kerajaan itu mesti menjayakan fungsi keadaan baik di dalam sesuatu negara itu, kerana jika tidak hati-hati tentu anasir yang tidak diingini akan timbul mengancam ketenteraman negara.

Mengikut pendapat setengah-setengah sarjana politik, ada empat fungsi yang mesti dimainkan oleh mana-mana kerajaan jika hendak kekal memerintah.

Di dalam sesuatu negeri dapat kita lihat wujudnya dua sistem, iaitu sistem sosial dan sistem politik. Peranan kerajaan ialah dalam sistem politik. Sistem sosial berlainan daripada sistem politik. Dalam sistem sosial termasuk hal adat istiadat, agama, pelajaran, kebiasaan, pertubuhan, kesatuan dan lain-lain lagi yang memberi kesan kepada sistem politik. Malahan tuntutan dan kemahuan yang disuarakan oleh sistem sosial itulah yang ditimbangkan oleh sistem politik yang di dalamnya kerajaan memainkan peranannya. Jadi, peranan kerajaan ialah dalam tindakan yang berunsur politik.

Boleh dimisalkan kerajaan sebagai sebuah kilang raksaksa di

mana bahan mentah melalui proses pembuatan dan selepas itu hasilnya didapati dalam bentuk satu barang buatan yang siap. Tuntutan dan sokongan boleh disifatkan sebagai bahan mentah itu. Dalam perkataan *tuntutan* termasuk kemahuan rakyat dan kemahuan pertubuhan untuk mencapai perkara kebajikan masyarakat, pelajaran tinggi, penyertaan dalam hal politik, mendapatkan taraf hidup yang lebih tinggi dan sebagainya. Dalam perkataan *sokongan* termasuk maksud sokongan yang diberi oleh rakyat dalam ertikata mereka semua menganggap diri mereka sebagai rakyat yang taat setia kepada negara. Hanya apabila ada taat sedia terhadap negara baru boleh kerajaan membuat rancangan. Dengan perkataan lain kerajaan tidak dapat memainkan peranannya sekiranya beberapa kelompok rakyat negeri tidak mempunyai taat setia kepada negara. Maksud kedua yang termasuk dalam perkataan *sokongan* tadi ialah adanya kemahuan antara semua rakyat untuk bersefahaman dan patuh kepada peraturan hidup, dan akhirnya maksud yang ada dalam perkataan *sokongan* yang digunakan tadi ialah adanya kemahuan antara semua rakyat untuk menerima keputusan yang dibuat oleh kerajaan dalam menimbangkan tuntutan yang dibuat. Dengan perkataan lain, ini boleh dikatakan menghormati kerajaan yang berkuasa. Hanya apabila ada "sokongan" seperti yang dijelaskan di atas, baru dapat kerajaan bertindak membuat keputusan mengenai tuntutan rakyat.[1]

Tuntutan rakyat diterima, diselidik, ditimbang, dipinda, ditambah ataupun diganti dengan yang lain. Mungkin tuntutan itu dikumpul, diselaraskan dan ditimbangkan selepas memikirkan akibatnya, bukan saja bagi masa sekarang tetapi bagi masa yang lama di hadapan. Segala ini dibuat berasaskan tiga perkara. Pertama, wujudnya undang-undang dan peraturan. Kedua, wujudnya cara menguatkuasakan undang-undang itu dan ketiga, penghakiman ke atas perkara yang berbangkit dari penguatkuasaan undang-undang tadi.

Sesebuah kerajaan mesti sentiasa waspada dan menyedari betapa pentingnya mengukuhkan tali perpaduan rakyat dengan menghasilkan keputusan yang saksama dari tuntutan yang dibuat oleh rakyat melalui persatuan atau melalui parti politik. Penghasilan keputusan itu hendaklah seimbang dengan tuntutan yang dibuat. Tuntutan hendaklah diberi pertimbangan saksama

---

1 Almond, G.A. dan Coleman, J.S. "The Politics of Developing Areas" (1960).

sebelum keputusan dibuat. Apa-apa keputusan yang dibuat kelak oleh kerajaan hendaklah mendapat sokongan dari semua rakyat jelata. Sekalipun tidak semua yang patuh kepada keputusan, kemungkinan menerima denda atau penghinaan melalui penguatkuasaan undang-undang akan membuat rakyat patuh kepada keputusan itu.

Oleh kerana keputusan yang dibuat melalui sistem politik adalah merupakan dasar kerajaan maka ia perlu mendapat perimbangan setakat yang boleh, antara keputusan dengan tuntutan yang dibuat melalui sistem politik itu.

Bagaimanapun, ini tidak bermakna kerajaan mesti menghasilkan sesuatu keputusan pada tiap-tiap tuntutan. Untuk mendapat sokongan dari rakyat bagi memegang tampuk pemerintahan, kerajaan mesti menimbangkan apa tuntutan yang patut diberi keutamaan. Seperti kata David Easton[1], setidak-tidaknya tuntutan dari pihak rakyat yang berpengaruh hendaklah diberi keutamaan. Jika tidak, sudah tentu pihak yang menuntut akan mengambil jalan yang haram untuk mendapatkan sesuatu hasil dari tuntutan mereka.

Oleh itu dapat dilihat betapa pentingnya peranan yang dimainkan oleh sesuatu kerajaan dalam sistem politik sesebuah negara. Tuntutan yang dikemukakan memberi kesan ke atas sistem politik dan jika tidak mendapat pertimbangan dan layanan yang saksama ia akan menjejaskan kedudukan kerajaan yang memegang kuasa. Pendek kata sesebuah kerajaan yang hendak kekal berkuasa hendaklah pandai memainkan peranan dalam proses jentera politik supaya dapat menghasilkan keputusan yang berupa dasar yang dapat disokong oleh rakyat jelata.

---

1 David Easton, World Politics, April 1957, "An Approach to the Analysis of Political System".

PERLEMBAGAAN DAN KAITANNYA DENGAN KERAJAAN

SEBELUM dibincangkan perlembagaan negara secara meluas, ada baiknya diperkatakan tentang perlembagaan secara am. Apa yang dikatakan perlembagaan? Mengapa ia dikehendaki? Apa undang-undang yang terkanun di dalamnya? Mestikah sesuatu negara itu mempunyai perlembagaan? Adakah negeri yang tidak mempunyai perlembagaan negara? Apa kaitan perlembagaan sesuatu negara dengan rakyatnya?

Apa yang dikatakan perlembagaan?

Perlembagaan ialah buku yang mengandungi undang-undang agung negara. Di dalam perlembagaan ada dinyatakan keunggulan politik, ekonomi, sosial dan kebudayaan sesebuah negara. Wujudnya perlembagaan adalah dari hasrat hendak mengendalikan pertadbiran kerajaan dengan licin dan saksama. Oleh itu perlembagaan bukanlah undang-undang yang usang, tetapi undang-undang yang terkanun, undang-undang yang mengikut kehendak keadaan semasa. Dengan perkataan lain perlembagaan boleh dikatakan wujud dari kehendak keadaan semasa dan diasaskan atas kebolehan kerajaan menjamin apa yang terkandung di dalamnya. Jika undang-undang yang dikanunkan tidak dapat dijalankan atau jika hak yang dijanjikan di dalamnya tidak dapat ditunaikan, maka tidak ada gunanya perlembagaan. Oleh itu perlembagaan mesti dapat dipegang teguh dan seimbang dengan hasrat orang ramai. Apa yang ternyata di dalam perlembagaan bukan merupakan buah fikiran atau syor ataupun dasar tetapi undang-undang agung negara.

Mengapa perlu ada perlembagaan?

Perlembagaan seperti yang telah dinyatakan bermula dengan

perlembagaan Amerika Syarikat pada tahun 1787, diberi nama *Constitutional Convention.* Perlembagaan yang lebih khusus wujud pada tahun 1791. Selepas itu banyak negara lain muncul dengan perlembagaannya pula. Dengan adanya perlembagaan maka negara mempunyai haluan. Perlembagaan perlu ada kerana ia mengandungi undang-undang dasar yang menentukan ke arah mana politik negara berjalan. Dengan adanya perlembagaan maka arena politik dapat ditentukan dan parti politik tahu ke jalan mana hendak dituju untuk memegang kuasa. Selain dari itu hak asasi rakyat ada terjamin di dalamnya. Oleh itu rakyat tahu akan hak dan tanggungjawabnya di dalam negara berpolitik. Sebagai panduan untuk hidup berpolitik maka perlembagaan ini perlu ada di dalam negara yang ingin maju.

Apa yang terkanun di dalam perlembagaan?

Jawapan kepada soalan ini akan juga memberi penjelasan mengapa perlembagaan sangat diperlukan. Di dalam buku ini tentu tidak dapat dinyatakan segala yang terkandung di dalam sesuatu perlembagaan, tetapi memadai kiranya disebutkan secara kasar bidang kerja dan undang-undang yang menjadi teras kepada sesuatu perlembagaan. Sebelum itu hendaklah kita hati-hati apabila membincangkan sesuatu perlembagaan. Secara kasar boleh dikatakan ada dua jenis perlembagaan yang boleh dibuat perbandingan, iaitu perlembagaan negara tunggal dan perlembagaan negara bersekutu. Contoh perlembagaan negara tunggal ialah perlembagaan negara-negara Perancis, Belanda, Sweden dan Norway di Eropah; Sri Lanka, Hong Kong, Burma, Negara Thai di Asia, dan Malawi, Ghana, Sierra Leone di Benua Afrika. Ada banyak lagi yang tidak dinyatkan tetapi sebagai contoh ini adalah memadai. Contoh perlembagaan negara bersekutu pula ialah negeri-negeri seperti perlembagaan Malaysia, Amerika Syarikat, Australia, India dan lain-lain lagi. Tidakkah ada perlembagaan corak lain selain daripada dua jenis yang besar itu? Sebenarnya ada. Cara negara Britain diperintah dari segi undang-undang adalah agak ganjil sedikit daripada apa yang biasa kita ketahui. Di Britain perlembagaan dalam ertikata senaskhah buku undang-undang dasar negara sebenarnya tidak ada. Ini agak anih sedikit jika dipandang dari segi sejarah. Penjajah yang terakhir menjajah negara kita ialah Britain dan banyak unsur pertadbiran dan susunan jabatan kerajaannya diwarisi oleh kerajaan kita sekarang. Boleh dikatakan unsur yang baik tinggal kekal dan yang tidak sesuai telah dikikis.

Bagaimanapun ada terdapat perbezaan yang besar antara kedua. Pertama, negara kita ialah negara bersekutu; negara Britain ialah negara tunggal. Kedua, negara kita mempunyai senaskah perlembagaan dalam ertikata yang sebenarnya tetapi negara Britain tidak mempunyai senaskhah perlembagaan seperti perlembagaan kita. Jadi, timbul soalan bagaimana undang-undang Britain dicipta dan di mana serta bagaimana undang-undang agung itu disimpan? Sebenarnya negara Britain, pada mula menyusun sejarah kerajaannya, tidak mengadakan senaskah buku yang mengandungi semua undang-undang agung negara. Apa yang dicipta ialah undang-undang besar yang diberi nama statut. Parlimen negara Britain dari semasa ke semasa meluluskan statut ini yang dikuatkuasakan seperti undang-undang agung yang ada di dalam sesuatu perlembagaan. Dari semasa ke semasa, mengikut kehendak pertadbiran dan kerajaan, undang-undang agung yang dikenal sebagai statut itu telah bertambah dan disimpan di Parlimen. Maka statut inilah yang mengambil tempat perlembagaan seperti yang kita ketahui.

Rasanya elok dihuraikan sedikit hal 'Perlembagaan' negara Britain ini supaya kita dapat membuat perbandingan dengan Perlembagaan kita atau dengan Perlembagaan negara lain. Pernah dikatakan bahawa 'Perlembagaan' negara Britain itu hanya wujud di dalam kepala rakyatnya sahaja. Seperti telah disebutkan tadi, 'Perlembagaan' bagi negara itu adalah *statut*nya. Agaknya setengah-setengah sebab mengapa senaskhah Perlembagaan seperti yang kita ketahui tidak difikirkan mustahak diadakan ialah kerana rakyat negara itu tidak terdiri dari bangsa yang berlainan. Rakyat negara kita, misalnya, adalah terdiri dari berbagai bangsa, tetapi rakyat negara Britain pada asalnya tidak banyak bercampur-aduk dalam ertikata terdiri dari berbagai bangsa yang amat berlainan keturunan dan kebudayaan. Oleh itu satu faktor mengapa senaskhah Perlembagaan tidak dikehendaki adalah kerana adanya kebulatan dan kepaduan rakyatnya. Tetapi mungkin satu sebab yang lain adalah semata-mata mengikut keadaan sejarah iaitu pada mulanya dulu negara berparlimen tidak memikirkan senaskah perlembagaan itu mustahak. Mengikut pendapat setengah-setengah ahli sejarah, 'Perlembagaan' negara Britain wujud dalam tahun 1659. Tentulah pada masa itu penduduk negara itu belum begitu besar bilangannya (sekarang sudah lebih dari 50 juta). Lagi pula negara itu tidak besar, ia hanya sebuah pulau sahaja. Satu faktor lain ialah kejujuran dan ketaat-setiaan rakyat kepada rajanya semenjak berkurun-kurun lamanya. Oleh itu senaskhah perlembagaan tidak difikirkan

mustahak diadakan untuk menentukan hak rakyat atau untuk menentukan kuasa kerajaan pusat dan kerajaan negeri seperti di negara kita, ataupun untuk menentukan hak asasi rakyat seperti yang ada di dalam Perlembagaan kita.

Apa yang terkandung di dalam Perlembagaan?

Sekarang elok dilihat secara mendalam apa yang terkandung di dalam sesuatu perlembagaan. Kita ambil perlembagaan negara kita sebagai contoh dan kita selidiki di mana adanya kaitan erat antara rakyat dengan perlembagaan itu.

Pernah disebut bahawa kuasa sesuatu perlembagaan itu datangnya dari rakyat *('The People')*. Benar juga jika dikatakan kuasa undang-undang yang terkanun di dalam sesuatu perlembagaan adalah datangnya dari sebuah badan atau perhimpunan atau majlis yang telah diberi kuasa membuat undang-undang — biasanya sekumpulan pemimpin rakyat. Tetapi tidak semua perlembagaan dicipta seperti ini. Misalnya, setengah-setengah perlembagaan negara Komanwel mendapat kuasanya dari *'The Queen in Council'* (oleh Menteri-Menteri Negeri Britain dan Rajanya) atau oleh parlimen di Westminster, Britain. Contoh negara yang mendapat kuasa perlembagaannya seperti itu ialah Canada, Australia, New Zealand, Malta, Sri Lanka, Jamaica dan lain-lain. Jadi, bagi negara ini pemberi undang-undang dasar ialah negara Britain. Tetapi seperti yang telah dinyatakan tidak semua negara Komanwel yang mendapat kuasa perlembagaan dari negara Britain. Perlembagaan negara India iaitu sebuah negara Komanwel, misalnya, dengan jelas menyebut bahawa kuasa perlembagaannya diperolehi dari rakyat. Perlembagaannya (1950) bermula dengan kalimat, *"We, the people of India ...."* dan seterusnya menyebut rakyat mencipta perlembagaan. Di dalam perlembagaan kita pula kalimat permulaan terus menyebut nama negara dengan tidak ada apa-apa kata pujian. Kalimat pertama berbunyi, *"The Federation shall be known, in Malay and in English, by the name Malaysia."* (Persekutuan ini dikenal dengan nama Malaysia dalam bahasa Inggeris dan dalam Bahasa Melayu"). Ternyata dalam kedua-dua perlembagaan negara Komanwel yang baru disebut itu kuatkuasa undang-undang dasar negaranya tidak datang dari Britain atau dari negara lain. Di India seperti yang telah disebutkan kuatkuasa undang-undang dinyatakan dari 'rakyat'. Rakyat yang telah memberi persetujuan mengenai undang-undang dasar yang dikanunkan itu. Oleh kerana rakyat memberi kuatkuasa kepada perlembagaan

maka perlembagaan menjadi undang-undang dasar yang tunggal *(Supreme Law)* bagi sesebuah negara. Selepas perang dunia pertama, banyak negara lain yang menyatakan dengan tegas bahawa kuatkuasa perlembagaannya datangnya dari rakyat. Ini boleh kita saksikan di dalam perlembagaan negara lain seperti Poland yang bermula seperti berikut: *"We the Polish people. ..."* (Kami rakyat Poland ...) dan seterusnya menyebut bahawa rakyat mencipta perlembagaan mereka. Juga negara Amerika Syarikat menyebut, *"We the people of the United States ..."* ("Kami rakyat Amerika Syarikat ....") dan seterusnya menyebut bahawa rakyat mencipta perlembagaan mereka.

Oleh itu banyak negara yang menyebut bahawa rakyat yang mencipta perlembagaan mereka dan perlembagaan itu adalah undang-undang dasar yang agung. Undang-undang lainnya adalah pecahan dari undang-undang dasar atau hanya tambahan dan penjelasan kepada undang-undang dasar itu. Benarkah rakyat negara semuanya yang mencipta perlembagaan itu? Menasabahkah ini berlaku? Sebenarnya perlembagaan dicipta atas nama rakyat oleh pemimpin rakyat yang telah diberi kuasa oleh rakyat. Misalnya, apabila Malaysia ditubuhkan, perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu dipinda oleh Parlimen. Dengan perkataan lain Parlimen telah diberi kuasa membuat undang-undang dan ahli parlimen adalah wakil rakyat. Wakil rakyat mendapat kuasa dari rakyat yang telah melantik mereka sebagai wakil rakyat untuk bersuara di dalam Parlimen. Jadi, tepat juga dikatakan bahawa kuatkuasa yang ada pada perlembagaan adalah datangnya dari rakyat. Di dalam negara yang mengamalkan faham demokrasi penciptaan perlembagaan seperti ini sudah semestinya berlaku. Sungguhpun ada ahli parti pembangkang dan sebulat suara kemungkinannya tidak didapati dalam persoalan meluluskan sesuatu rang undang-undang di parlimen, tetapi proses demokrasi di Parlimen menghasilkan persetujuan ramai atau persetujuan dua pertiga dari ahli Parlimen, iaitu mengikut peratus undi yang telah dipersetujukan apabila, misalnya, membawa usul menambah atau meminda perlembagaan.

Berbalik kepada cara perlembagaan kita mendapat kuatkuasanya, kita telah perhatikan tadi dalam ayat permulaan perlembagaan Malaysia bahawa ia tidak jelas menyebut bahawa kuatkuasa perlembagaan Malaysia datangnya dari rakyat atau dari kuasa yang maha besar iaitu 'Allah'. Setengah-setengah perlembagaan ada menyebut pada kalimat awalnya yang perlembagaan negara itu mendapat kuatkuasanya bukan dari rakyat tetapi dari

Tuhan. Misalnya, di dalam perlembagaan negara Republik Ireland dalam tahun 1922, perlembagaannya disebut mendapat kuatkuasa dari Tuhan. Nampaknya sama ada sesuatu perlembagaan itu mendapat kuatkuasanya dari rakyat atau dari Tuhan boleh menjadi persoalan akademi. Tetapi, apa yang penting dan sangat diperlukan ialah sama ada sesuatu perlembagaan itu mendapat tempat yang agung antara semua undang-undang seperti yang semestinya di dalam sesebuah negara itu.

Kebanyakan perlembagaan negara moden mengambil perlembagaan Amerika Syarikat sebagai contoh dari segi prinsip, undang-undang dan politik. Rakyat atau majlis perhimpunan yang dilantik oleh rakyat berkuasa mencipta perlembagaan iaitu atas nama rakyat seluruhnya. Jadi, kalimah yang biasa didapati dalam perlembagaan moden di bahagian pendahuluannya *(preamble)* berbunyi bahawa rakyat mencipta perlembagaan; bahawa perlembagaan itu sah dan diterima oleh undang-undang. Oleh itu nyatalah bahawa dari segi undang-undang, perlembagaan sesebuah negara itu berkuatkuasa oleh sebab badan yang mencipta perlembagaan itu diterima oleh rakyat dan mempunyai kuasa mencipta perlembagaan. Badan itu boleh dimisalkan sebagai satu dewan undang-undang luar negeri seperti Parlimen di negara Britain, atau rakyat di sesebuah negara itu sendiri atau satu badan yang dilantik oleh rakyat dan yang diiktiraf mempunyai kuasa menggubal perlembagaan itu. Dengan ini ternyata bahawa perlembagaan dibandingkan dengan undang-undang lain adalah undang-undang yang tertinggi. Kerapkali rakyat biasa tidak sedar akan hakikat ini. Undang-undang yang biasa ditemui ialah undang-undang yang dikuatkuasakan oleh pihak polis atau jabatan kerajaan seperti yang berkait dengan tanah, lesen perniagaan, cukai dan sebagainya. Tetapi semua undang-undang ini tidak dapat mengatasi atau melebihi undang-undang yang terkanun di dalam perlembagaan. Ini bermakna bahawa undang-undang di dalam perlembagaan adalah kukuh dan agung dan kedudukannya tidak boleh diragukan. Hakikat ini sering tidak mendapat perhatian orang ramai selain dari mereka yang berkecimpung dalam perdebatan undang-undang seperti peguam dan pegawai undang-undang. Ditinjau dari sudut lain boleh dikatakan bahawa perlembagaan menentukan batas kuasa sesuatu institusi kerajaan dan sesuatu undang-undang yang dikeluarkan oleh sesebuah badan kerajaan.

Jika kita baca perlembagaan kita dengan teliti maka akan nyata kaitan undang-undang agung yang terkanun di dalam

perlembagaan dengan undang-undang lain seperti yang telah disebutkan tadi. Perkara patuh kepada perlembagaan tidak menjadi soal. Bagaimana patuhnya rakyat kepada undang-undang biasa begitulah juga patuhnya mereka kepada perlembagaan. Malahan pandangan rakyat terhadap undang-undang perlembagaan hendaknya lebih lagi kerana undang-undang di dalam perlembagaan adalah undang-undang dasar *(fundamental law)*. Sebelum ada undang-undang lain, undang-undang perlembagaan digubal dahulu. Dengan terkanunnya perlembagaan, maka terjaminlah bentuk dan corak politik negara. Oleh itu jika rakyat tidak patuh dan tidak taat setia serta tidak memberi perhatian yang wajar terhadap perlembagaan negara, maka kucar-kacir dan simpang perenanglah haluan pertadbiran kerajaan dan proses politik negara. Anarki, darurat serta keganasan akan bermaharajalela. Tetapi gambaran huru-hara yang buruk ini mungkin dapat dielakkan kerana dari proses penciptaan perlembagaan itu sudah ada penawar yang mujarab — iaitu perlembagaan itu dicipta oleh rakyat. Oleh itu undang-undang yang dicipta tentulah undang-undang yang menjamin bentuk dan corak kerajaan yang boleh dipercayai dan diikuti oleh penciptanya iaitu rakyat. Sungguhpun begitu, banyak negara di dunia sekarang yang pada zahirnya mempunyai perlembagaan yang dibukukan dengan begitu molek dan tebal, tetapi pada hakikatnya tidak dapat tempat yang wajar dalam politik negara oleh kerana tekanan sesuatu pihak yang berkuasa. Yang dimaksudkan ialah setengah-setengah negara di Timur Tengah dan negara lain di merata dunia yang pada zahirnya mempunyai perlembagaan terkanun tetapi kebanyakan undang-undang di dalamnya tidak dikuatkuasakan oleh pihak yang berkuasa. Oleh itu perlembagaan di negara tersebut tidak lagi menjadi tulang-belakang undang-undang negara, tetapi sebaliknya menjadi alat bagi pihak yang berkuasa mengabui mata rakyat sahaja bahawa negara ditadbir melalui senaskah perlembagaan. Perkara seperti ini sering berlaku dalam negara di mana parti politiknya tidak begitu subur dan tidak giat ataupun di mana parti pembangkang tidak begitu kuat. Dengan perkataan lain di mana parti yang berkuasa teguh kukuh dan dapat mempengaruhi keseluruhan kehidupan rakyat maka perkara tersebut biasa berlaku. Pernah kita dengar pembentuk '*one party state*' (negara yang ada satu parti politik saja). Di dalam negara seperti ini parti yang berkuasa boleh dengan sewenang-wenangnya membuat, meminda atau mengubah apa-apa undang-undang untuk keperluan mengekalkan kuasa politiknya dalam negara itu. Keadaan begini

tentulah lebih merbahaya daripada keadaan dalam negara di mana ada parti pembangkang tetapi tidak mempunyai pengaruh yang kuat. Dengan adanya pihak pembangkang maka tentulah pihak berkuasa tidak dapat menganggap sepi sahaja pendapat dan syor yang dikemukakan oleh pihak pembangkang. Agaknya pembaca pernah mendengar ungkapan *'one dominant party state'* (negara yang mempunyai satu parti politik yang besar pengaruhnya). Susunan parti politik begini banyak wujud selepas perang dunia kedua. Misalnya, di India parti yang terbesar mempunyai pengaruh ialah parti Kongres India. Semenjak negara itu dijajah oleh British parti itu telah mula bertapak dan ia memberi kesan kuasa politiknya dalam pertadbiran British di India. Sungguhpun ada parti politik lain, tetapi parti lain itu tidak dapat mengatasi kekuatan parti Kongres itu hingga ke masa selepas India mendapat kemerdekaan. Kedudukan ini serupalah juga dengan kedudukan parti Perikatan yang kemudiannya dibesarkan menjadi Barisan Nasional di Malaysia yang berkuasa dengan agak teguh dalam arena politik dari mula kemerdekaan tercapai hingga sekarang. Hendaklah jangan dikelirukan antara *'one party state'* dengan *'one dominant-party state'* kerana ada perbezaan antara kerajaan yang boleh mengiktiraf parti pembangkang dengan kerajaan yang tidak ada parti pembangkang sama sekali. Penulis tidak mengsyorkan di sini susunan politik mana yang lebih baik tetapi hanya menunjukkan perbezaan yang ada dalam bentuk dan corak kerajaan berparti dan berparlimen. Contoh yang dapat diberi bagi *one party state* ialah negara Zambia, Malawi dan Ghana di benua Afrika. Boleh dikatakan semua negara itu mempunyai perlembagaan tetapi sejauh mana undang-undang perlembagaan diberi tempat yang sewajarnya adalah terserah kepada kerajaan yang memerintah dan yang berkuasa membentuk undang-undang dan sejauh mana penghargaan diberi terhadap undang-undang itu.

PERLEMBAGAAN DAN RAKYAT

PERLEMBAGAAN sesebuah negara adalah pedoman hidup berpolitik rakyat negara itu; sama seperti agama menjadi pedoman hidup penganut sesuatu agama. Di dalam negara yang sedang membangun salah satu aspek pembangunan yang mendapat perhatian ialah perlembagaan negara. Buruk baiknya nasib rakyat ditentukan oleh isi perlembagaan yang terkanun. Tetapi sedikit sangat bilangan orang Melayu yang berminat dalam hal perlembagaan ini. Setengah-setengah golongan masyarakat kita menganggap perlembagaan sebagai Quran sahaja — iaitu naskahnya diagungkan tetapi tidak mahu mengkaji lebih dalam tentang isinya. Agaknya sudah banyak cerdik-pandai kita yang berkelulusan yang boleh mengkaji atau memberi pandangan tentang isi perlembagaan. Tetapi secara positif belum ada sebuah badan pun yang aktif yang mahu memberi pendapat apabila sesuatu hal berkenaan dengan undang-undang atau perlembagaan dibahaskan. Hanya yang kerap didapati ialah komen yang dibuat di Parlimen oleh ahli politik pihak pembangkang. Mengapa tidak ada satu pertubuhan perundangan yang mengandungi ahli yang berkelulusan dan para peminat politik dan undang-undang yang boleh menjadi satu kumpulan yang berkesan dalam lapangan perundangan? Walaupun ada terdapat sebuah pertubuhan iaitu *Malaysian Bar Council,* (Majlis Peguam Malaysia) tetapi pertubuhan ini nampaknya tidak menjalankan kegiatan yang telah disebutkan itu.

Perlembagaan kita telah pun diterjemahkan ke dalam Bahasa Malaysia dan sepatutnya naskah terjemahan ini sudah tersebar luas untuk pengetahuan rakyat yang ingin mengkajinya. Yang hendak diperkatakan di dalam bab ini hanya sedikit sahaja daripada isinya. Dan diharap ini akan dapat memberi minat kepada pembaca untuk

membaca sendiri segala isi kandungan undang-undang perlembagaan kita.

Sekarang ada baiknya diperkatakan tentang bahagian perlembagaan kita yang patut diketahui dan disedari oleh semua rakyat.

Pertama, tentang Hak Asasi *(Fundamental Liberties)*. Ada sembilan fasal yang berkenaan iaitu Fasal 5 hingga Fasal 13 di dalam perlembagaan kita. Penulis akan hanya membicarakan sedikit sebanyak daripada apa yang terkandung di dalam fasal yang difikirkan mustahak.

Di permulaan perlembagaan kita ada dinyatakan hak asasi yang memberi jaminan kepada penduduk di dalam negara. Perlembagaan yang bersumberkan perlembagaan Amerika Syarikat, ada mengisytiharkan hak asasi di dalam perlembagaannya. Penggubahan butir-butir hak asasi ini memang menjadi satu kesulitan kepada penggubal undang-undang. Sungguhpun begitu banyak negara yang baru muncul dan baru mencapai kemerdekaan telah terikut mengisytiharkan kedudukan kerajaannya berkenaan dengan hak asasi manusia. Antara hak asasi manusia yang dimaksudkan ialah:

(i) Kebebasan untuk hidup,
(ii) Kedudukan yang sama bagi semua manusia di sisi undang-undang,
(iii) Kebebasan untuk bergerak ke mana-mana di dalam negara,
(iv) Kebebasan berucap mengeluarkan pendapat atau kebebasan berkumpul untuk berunding, berdebat atau untuk apa-apa keramaian dan keraian, dan
(v) Kemerdekaan menubuhkan sesuatu pertubuhan.

Inilah antara lain hak asasi manusia yang dimaksudkan. Penggubalannya sebagai undang-undang perlembagaan bukan saja menempuh banyak kesulitan tetapi juga mendapat teguran kemudiannya dari rakyat negara sekiranya undang-undang berkenaan dengan hak itu direka sedemikian cara yang akhirnya tidak benar-benar memberi kemerdekaan yang disebutkan itu.

Ada perlembagaan yang mengandungi undang-undang hak asasi manusia, tetapi tidak sepenuhnya menjamin hak itu untuk rakyat. Mari saya berikan contoh. Kita ambil Fasal 5 dalam perlembagaan kita yang menyebut tentang jaminan nyawa seseorang dan kebebasannya: *"No person shall be deprived of his life or personal liberty save in accordance with the law"*. (Nyawa dan kebebasan

seseorang tidak boleh diambil atau disekat melainkan mengikut undang-undang). Ungkapan yang menyatakan hakikat yang dikemukakan ialah *'save in accordance with the law'* (melainkan mengikut undang-undang). Ini terang kepada kita bahawa hak yang dijamin itu tidak mutlak. Dengan perkataan lain ada undang-undang lain yang boleh memansukhkan ungkapan itu. Jika difikirkan sebentar, ini sudah semestinya. Misalnya, seseorang yang sabit dalam pembunuhan orang tentu dihukum dan mengikut undang-undang sekarang dihukum gantung. Jadi, dalam contoh ini ternyata bahawa tentu tidak betul jika hak asasi yang dibincangkan di atas digubal sewenang-wenangnya seperti: "Nyawa dan kebebasan seseorang tidak boleh diambil dan disekat", dengan tidak ada ungkapan lain yang menjelaskan hakikat itu — 'melainkan mengikut undang-undang', dan dalam contoh ini mengikut undang-undang jenayah. Seimbas pandang undang-undang seperti ini memberi jaminan kepada warganegara tetapi dalam kalimat yang berikutnya jaminan itu seolah-olah ditarik balik. Inilah kesulitan yang didapati oleh penggubal undang-undang. Tetapi ini juga menjadi kebanggaan kepada rakyat bahawa jaminan seperti itu dikanunkan. Pengisytiharan undang-undang seperti ini patut dan tentu mencelikkan mata penduduk negeri bahawa ia bebas tinggal di dalam negaranya yang merdeka; ia tidak menjadi alat bagi orang ternama atau raja tetapi bebas untuk menentukan nasibnya sendiri. Ini sudah tentu jauh sekali keadaannya dibandingkan dengan zaman feudal bila kebebasan masyarakat terbelenggu di bawah kuasa para aristokrat dan puak ternama. Sejajar dengan negara yang baru merdeka Fasal seperti ini sangat secocok dengan nada dan semangat baru rakyat. Hanya apa yang diharapkan ialah rakyat akan membuat rekod baru untuk maju ke hadapan dengan hati yang tenang dan tabah serta tidak menaruh syak wasangka di dalam sanubarinya bahawa kebebasan nyawa dan dirinya tidak tergantung kepada golongan yang lain daripada apa yang terkandung di dalam perlembagaan.

Fasal yang menyebut berkenaan dengan kedudukan yang sama bagi rakyat di sisi undang-undang ada disebut dalam Fasal 8 di dalam perlembagaan Malaysia. Ayatnya berbunyi seperti berikut: *All persons are equal before the law and are entitled to equal protection of the law"* (Semua orang adalah sama di sisi undang-undang dan berhak mendapat perlindungan yang sama dari segi undang-undang). Hak asasi yang dijamin ini amat penting maknanya kepada rakyat jelata. Persamaan kedudukan manusia yang disebut

itu mempunyai persamaan dengan kedudukan manusia di sisi Tuhan seperti yang kita ketahui. Hakikat ini sering disalah-fahamkan oleh setengah-setengah golongan rakyat. Ini adalah hak asasi yang mesti diisytihar dan dipertahankan serta dilaksanakan. Jika tidak sudah tentu tidak ada keadilan. Golongan hartawan mesti dikenakan undang-undang yang sama dengan golongan bangsawan atau dengan rakyat jelata. Darjah kehidupan dan golongan apapun tunduk kepada satu undang-undang keadilan yang sama. Sangkaan yang mungkin timbul bahawa kalau si polan dari golongan orang besar itu membuat salah tidak akan ditangkap, adalah sangkaan yang tidak bijak sama sekali kerana Fasal 8 di dalam perlembagaan kita jelas menyatakan hakikat bahawa rakyat jelata adalah sama di sisi undang-undang dan semua rakyat mendapat perlindungan yang sama dari undang-undang itu. Pendek kata, seorang petani mendapat layanan yang sama dengan seorang menteri di sisi undang-undang. Jika petani membuat salah dia dihukum; jika menteri membuat salah, dia juga dihukum di bawah undang-undang yang sama. Petani dan menteri juga mendapat perlindungan yang sama di bawah undang-undang yang sama. Hal ini sudah kita saksikan. Dipandang dari segi rakyat biasa, hendaknya apa-apa perasaan rendah diri *(inferiority complex)* yang ada terhadap kedudukannya dengan kedudukan golongan yang lebih mewah dan golongan yang berada hendaklah disingkirkan kerana jika kita tahu undang-undang yang ada di dalam perlembagaan kita, maka sudah nyata tidak ada bezanya antara satu dengan lain di sisi undang-undang. Semangat baru inilah yang patut ditanam supaya masyarakat kita dapat duduk sama rendah dan berdiri sama tinggi dengan golongan masyarakat lain yang sudah lebih awal mengenal hak asasi mereka serta faham akan falsafah yang terkandung di dalamnya. Dengan sikap yang betul terhadap kedudukan diri sendiri, maka ini boleh membawa seseorang itu maju untuk bersaing, untuk bekerja atau untuk mencari pengetahuan mengikut kebolehan semulajadi yang ada pada tiap-tiap diri masing-masing.

Hak asasi yang ketiga yang hendak dibincangkan sedikit ialah berkenaan dengan Fasal 10 di dalam perlembagaan iaitu berkenaan dengan kebebasan seseorang:

(i) Berucap mengeluarkan pendapat
(ii) Berhimpun atau berkumpul, dan
(iii) Kebebasan untuk menubuhkan persatuan, pertubuhan atau apa-apa organisasi.

Perkara (i) ini adalah salah satu kebebasan asasi yang telah sering dibahaskan dan tidak jerih-jerih dititikberatkan bagaimana pentingnya hak ini kepada manusia bebas. Dari lembaran sejarah kita tahu bahawa dengan adanya kebebasan ini, sesuatu negeri itu boleh mendapat manfaat. Dalam kerajaan purba seperti negara bandaran Athens, pada suatu ketika kebebasan yang diberi itu telah menghasilkan pada umumnya buah fikiran yang matang dalam falsafah negara. Negara bandaran Athens memang termasyhur dalam hal membincang dan menurunkan secara bertulis pendapat dan fikiran yang bercorak akademi. Tidak hairanlah kalau di Athens ini bibit kerajaan berdemokrasi mula wujud. Kebebasan ini bukan terhad kepada perbicaraan akademi sahaja. Kebebasan bercakap adalah yang menjadi asas. Kebebasan bercakap ini secara sekali pandang seolah-olah tidak menjadi persoalan. Kita tentu boleh menyatakan apa-apa pendapat sama ada secara lisan atau melalui siaran atau terbitan. Tetapi yang tidak jelas ialah batasan bagi seseorang itu menyatakan pendapatnya. Bolehkah dia membuat ucapan yang menyindir atau yang menentang dasar kerajaan? Dan bolehkah anggota masyarakat mengemukakan pendapat yang berlainan daripada pendapat yang dianuti oleh kerajaan yang memerintah, iaitu dari segi falsafah kenegaraan? Juga, adakah anggota masyarakat itu bebas menyatakan sesuatu hal yang berbau politik atau yang tidak berbau politik di dalam akhbar dengan menulis rencana ataupun dengan melalui sebaran am?

Sejarah menunjukkan bahawa ada banyak kerajaan yang telah tidak bercorak demokrasi atau kerajaan yang bercorak penjajahan. Ini jelas menunjukkan perampasan kebebasan asasi dari anggota masyarakat. Misalnya, pada zaman feudal dengan adanya struktur kerajaan feudal seperti kerajaan Louis XIV di Negeri Perancis, rakyat yang tertindas hidupnya tidak diberi kebebasan bersuara. Mereka yang cuba menentang larangan ini telah disiksa yang kadang-kadang hingga membawa maut. Agaknya sudah menjadi suatu kebiasaan hidup bahawa apabila hak asasi seperti ini dirampas, maka mereka yang kehilangan hak itu tidak akan duduk diam mengenang nasibnya, tetapi sebaliknya akan menyuarakan lagi perasaan yang tertindas itu hingga mungkin mengakibatkan pertempuran darah seperti yang berlaku dalam sejarah Perancis semasa meletusnya Revolusi Perancis. Banyak peristiwa sejarah yang menunjukkan bahawa bila kerajaan yang bercorak tentera tidak memberikan hak asasi rakyatnya, maka rakyat yang berani akan menentang kerajaan itu. Tetapi mereka ini akan dimusnahkan

ataupun ditahan di dalam penjara. Di negara yang masih diperintah oleh penjajah di mana kuku penjajah masih memeras kedudukan pemerintahan sesuatu kerajaan itu, biasanya kebebasan bercakap dan bersuara tidak dirasai benar-benar oleh anggota masyarakat. Sering pemimpin bumiputera terkandas dalam cita-cita mereka kerana disekat oleh pihak pemerintah yang menganggap perbuatan begitu boleh mengancam pemerintahan mereka. Dalam sejarah kita sendiri pun semasa negara kita berada di bawah pemerintahan kerajaan penjajah, perkara ini pernah berlaku. Jika difikir secara mendalam, maka hak asasi ini ternyata mempunyai kaitan yang rapat dengan hak anggota masyarakat memiliki undi. Biasanya dalam kerajaan yang bercorak demokrasi, anggota masyarakat mempunyai undi untuk menentukan corak pemerintahan yang disukainya. Ertinya, mereka bebas memilih corak kerajaan yang mereka kehendaki melalui catatan yang dibuat pada kertas undi.

Sungguhpun begitu, kadangkala sesuatu negara itu pada zahirnya sahaja menunjukkan bentuk kerajaan yang bersifat demokrasi, tetapi amalan hak asasinya terbatas dalam masyarakatnya. Perkara ini terdapat dengan kerajaan Amerika Syarikat, juga dengan kerajaan lain seperti kerajaan Afrika Selatan dan kerajaan Rhodesia. Di Amerika Syarikat, misalnya hak asasi ini diberikan kepada warganegara Amerika. Tetapi di bahagian selatan Amerika Syarikat orang kulit hitam didapati hak asasinya disekat oleh kerajaan negeri. Apa yang hendak dititikberatkan di sini ialah kebiasaan yang didapati dengan setengah-setengah pemerintahan yang mencanangkan bahawa ia menjamin hak asasi tetapi pada praktiknya hak itu dapat disekat secara tidak langsung. Dalam sistem pemerintahan kerajaan yang moden sekarang banyak didapati perlembagaan yang menjamin hak asasi ini untuk anggota masyarakat merdeka. Tetapi sejauh mana hak itu terjamin adalah terpulang kepada corak pemerintahan yang benar-benar berkuasa di sesuatu negara itu.

Di negara kita hak asasi ini nampaknya terjamin. Sungguhpun begitu tentulah tidak menasabah jika hak ini diberi secara mutlak. Kita diberi kebebasan mengemukakan pendapat dalam segala hal, mengkritik secara membina dasar dan projek kerajaan serta bebas membuat komen tentang pertadbiran yang difikirkan tidak berjalan untuk kebajikan masyarakat amnya. Tetapi tentulah tidak baik dan berlawanan dengan pendapat yang waras bagi seseorang anggota masyarakat, misalnya, membuat syarahan atau menulis rencana yang membangkitkan perasaan benci atau marah antara satu kaum

dengan kaum yang lain atau yang membangkitkan perasaan perkauman hingga mengakibatkan satu ancaman kepada ketenteraman negara yang mungkin membawa kepada hancurnya asas keamanan dan ketenteraman negara. Juga tentulah tidak menasabah jika hak asasi ini dijamin dengan maksud bahawa anggota masyarakat boleh bercakap untuk mengkhianati undang-undang negara dan proses yang berkaitan dengannya atau mencemuh dan mengeji proses perjalanan keadilan mahkamah dan sebagainya. Oleh itu hak asasi bersuara ini sungguhpun terjamin di dalam perlembagaan kita, tidaklah mutlak dalam ertikata bahawa ada syarat yang dikenakan seperti yang telah disebutkan di atas.

Tidaklah benar jika dikatakan bahawa kebebasan ini hapus apabila saja diketahui sesuatu kerajaan itu telah mengharamkan sesuatu penerbitan. Mungkin penerbitan itu mengkhianati ketenteraman negara melalui ungkapan yang memarakkan api perasaan yang tidak bertanggungjawab di kalangan rakyat. Yang menjadi persoalan ialah batasan kebebasan ini. Siapa yang boleh menjadi hakim untuk menentukan sesuatu rencana atau sesuatu ucapan itu telah melebihi batasan? Mahkamah sekalipun akan menghadapi kesusahan untuk menentukannya kerana kadangkala bahasa yang digunakan dalam sesuatu undang-undang itu tidak dapat dicipta dengan begitu tepat. Ini memang menjadi satu kesusahan bagi penggubal undang-undang untuk mengambil balik hak asasi sekiranya didapati sesuatu tindakan atau ugutan diselenggarakan oleh sekumpulan manusia yang "mengakibatkan rakyat takut ataupun dengan tujuan membuat kejahatan ke atas rakyat jelata atau dengan tujuan membinasakan harta benda". Ungkapan seperti ini boleh dijadikan syarat dalam pemberian hak asasi berkumpul. Yang menjadi persoalan ialah siapa yang dapat menentukan yang sesuatu itu "mengakibatkan rakyat takut". Bolehkah diukur banyak-sedikitnya "ketakutan" rakyat itu? Satu contoh lagi mengenai syarat seperti ini ialah tentang kuasa yang ada pada Parlimen untuk menggubal undang-undang bagi menarik balik hak asasi jika sesuatu tindakan atau ugutan diselanggarakan oleh sekumpulan manusia dengan tujuan "menamakan perasaan permusuhan dan sakit hati antara kaum atau antara kasta di kalangan penduduk yang akan mengakibatkan tercetusnya huru-hara." Lagi sekali yang menjadi persoalan ialah setakat mana ucapan yang "baik" dan bila pula "mulanya" pertuturan dan tingkahlaku yang boleh "menanamkan perasaan permusuhan." Batasnya amat samar-samar dan di sini kuasa kumpulan yang

memerintah sangat besar dan boleh disalahgunakan jika tidak berhati-hati.

Hak asasi lain yang tercatat di dalam perlembagaan ialah berkenaan dengan kebebasan seseorang warganegara yang bermastautin di mana-mana tempat di Malaysia; berkenaan dengan kebebasan mengamalkan agama; berkenaan dengan kebebasan warganegara menuntut ilmu dan berkenaan dengan hak memiliki harta benda. Segala yang di atas itu ada dikanunkan dan jika rakyat sedar akan hak asasi mereka maka ini adalah satu kemajuan dari segi kesedaran kerana dengan kesedaran yang ada itu, seseorang warganegara akan lebih berusaha bagi negaranya, malah ia sendiri akan menjadi warganegara yang benar-benar tahu akan harga dirinya dan dapat berdiri dengan tenaganya sendiri. Negara akan maju dengan pesat kalau rakyatnya berfikir maju.

Seperti yang telah dinyatakan bukan itu sahaja isi undang-undang perlembagaan kita. Hal-hal kerakyatan, lambang negara, kedudukan raja-raja Melayu, badan penguatkuasa serta batas kuasa Dewan Perundangan Persekutuan dan cara perjalanan politik berparlimen, semuanya dicatatkan secara teratur di dalam perlembagaan kita. Juga perkara kerajaan negeri dan kaitannya dengan hal kewangan dan tanah antara kerajaan negeri dengan kerajaan pusat ada dihuraikan. Proses perundangan dan hal pilihanraya serta cara pemilihan anggota pertadbiran awam ada dikanunkan. Ada banyak lagi perkara yang berupa rangka asas bagi undang-undang yang kecil yang menjadi isi kepada perlembagaan yang patut diketahui umum.

Satu jalan yang baik untuk mengenal dan mendekatkan lagi kaitan perlembagaan dengan rakyat ialah melalui kursus sivik yang boleh dilancarkan melalui pertubuhan belia, kumpulan sukarela serta persatuan ibu bapa dan persatuan lain. Hendaknya kursus sivik seperti ini tidak dijalankan di bandar sahaja, tetapi juga dan lebih penting lagi di peringkat daerah di mana rakyat yang kekurangan bahan bacaan dapat bimbingan dan panduan yang positif.

PEGAWAI PENTADBIR DAN KERAJAAN

APA perbezaan antara politik dengan pertadbiran? Apa perbezaan pendirian seorang ahli politik dengan seorang pegawai pentadbir? Adakah pegawai pentadbir berkecimpung juga dalam hal politik? Dan sejauh mana ahli politik juga merupakan seorang pentadbir? Jawapan kepada soalan-soalan ini akan menjelaskan kepada kita tentang pertalian dan hubungan antara pegawai pentadbir dengan ahli politik dan sikap mereka antara satu sama lain.

Rakyat sebagai orang biasa dalam pertadbiran sehari-hari sering salah anggap terhadap peranan seseorang pentadbir. Selalu kita dengar sungutan rakyat kita terhadap pertadbiran dan pegawainya, dan tuduhan yang ditujukan kepada pegawai pentadbir iaitu tidak adil dan bersikap angkuh. Tuduhan ini mungkin timbul kerana salah anggap mengenai kedudukan atau pendirian pentadbir kerajaan amnya.

Memang benar batasan antara politik dengan pertadbiran itu tidak tegas. Sebagai Menteri, Menteri Besar dan Ketua Menteri, ahli politik adalah berdamping rapat dengan pertadbiran, malahan membuat kerja pertadbiran. Sebagai pencipta rang undang-undang, sebagai penasihat kepada Menteri dan sebagai perangka rancangan kerajaan, pegawai pentadbir pula berkisar dalam lapangan politik.

Tetapi seperti kita ketahui politik pada asasnya adalah kegiatan yang berkaitan dengan parti politik dan tidak lain dan tidak bukan maksudnya ialah hendak mencari kuasa politik dan bagaimana menggunakan kuasa itu. Pertadbiran pula pada hakikatnya adalah berkenaan dengan perjalanan kerajaan sehari-hari dan berkenaan dengan keamanan supaya negara tidak kacau-bilau. Pendeknya pertadbiran memelihara ketenteraman keadaan

semasa dan tidak ada kaitan secara langsung dengan parti politik.

Di negara kita jelas ada pembahagian antara kedua-dua ini. Pegawai pentadbir dikehendaki tidak campurtangan dalam hal politik. Sikap berkecuali dimestikan untuk mencapai ketenteraman dalam pertadbiran. Ini adalah satu cara mentadbir negara dan negara seperti United Kingdom, Canada, Australia, New Zealand, India, Sri Lanka mengendalikan pertadbiran mereka secara ini sungguhpun di sana sini ada sedikit perbezaan antara satu sama lain — tetapi pada asasnya sama iaitu perkecualian kakitangan kerajaan dalam hal politik secara tegas.

Apa pentingnya pegawai pentadbir kita menganut sikap berkecuali dan bagaimana mulanya? Sebelum tertubuh sebuah badan bebas untuk memilih kakitangan kerajaan dalam tahun 1957, berbagai cara pemilihan telah dijalankan. Boleh kita buat satu perbandingan di sini. Mengikut dalam amalan pertadbiran di bawah raja-raja Melayu dalam kurun-kurun sebelum kita dijajah oleh penjajah Eropah, mereka yang memegang jawatan di dalam lingkungan istana hanya terdiri dari kerabat diraja, orang kaya dan mereka yang ada hubungan rapat dengan raja yang memerintah. Pendek kata mereka yang mendapat jawatan adalah mereka yang mendapat pandangan dari raja dan orang yang ternama tadi. Jika hendak diberi nama amalan ini (tidak boleh dikatakan sistem) bolehlah disebut satu amalan pilih kasih *(patronage)*. Hakikat ini berlaku bukan di negeri kita sahaja tetapi wujud di banyak negeri pada masa dulu. Misalnya, di United Kingdom amalan pilih kasih tidak dianggap salah pada masa itu. Mereka yang mendapat jawatan baik adalah mereka yang ada hubungan rapat dengan raja dan dengan pembesar seperti *Lord, Duke dan Marquis*. Hanya selepas satu badan pemilihan bebas ditubuhkan dalam tahun 1885 barulah jawatan kerajaan benar-benar terbuka kepada rakyat yang mempunyai kelayakan. Di negeri kita sebelum tahun 1924, lantikan secara pilih kasih berleluasa. Kerajaan British yang memegang teraju kerajaan telah berhubung rapat dengan raja-raja Melayu. Dalam pemerintahan Negeri-negeri Bersekutu masih terdapat sistem feudal dan pilih kasih ini dijalankan. Di masa itu mereka yang dapat masuk ke dalam Perkhidmatan Tadbir Melayu adalah anak pentadbir yang kanan dan anak raja serta anak kerabat diraja. Mereka yang dapat pelajaran di Kolej Melayu Kuala Kangsar ialah anak orang ternama dan anak raja. Ini memang menjadi satu cara pemerintahan pada masa itu untuk mendapat pegawai Melayu. Kebanyakan yang masuk belajar diberi biasiswa

pula dengan janji yang mereka akan dipilih masuk ke dalam Perkhidmatan Tadbir Melayu atau apa yang lebih terkenal dengan nama M.A.S. *(Malay Administrative Service)* Inilah cara pertadbiran penjajah mendapat sokongan orang kenamaan dan raja tanpa apa-apa kerugian kepadanya. Pemilihan seperti ini tentunya tidak menyenangkan dan hanya dalam tahun 1924 peperiksaan untuk masuk ke dalam Perkhidmatan Tadbir Melayu itu dibuka kepada semua penuntut yang mempunyai kelulusan *Cambridge* pada masa itu. Peluang ini dibuka dan diberi tahu kepada pihak pelajaran. Dengan wujudnya pemilihan secara peperiksaan maka prinsip pilih kasih diubah menjadi prinsip kebolehan *(merit)*.

Bagaimanapun hanya dalam tahun 1957, baru tertubuh sebuah suruhanjaya untuk mengendalikan semua hal pengambilan, bukan sahaja bagi pengambilan Perkhidmatan Tadbir Melayu tetapi juga bagi jawatan lain kerajaan. Suruhanjaya Perkhidmatan Awam adalah satu badan bebas dan dengan ini ternyata pemilihan untuk memenuhi apa-apa jawatan kerajaan adalah dikendalikan atas prinsip kelayakan dan kebolehan. Mungkin kena pada tempatnya disebutkan dengan panjang sedikit di sini tentang corak dan cara perjalanan badan ini.

Suruhanjaya Perkhidmatan Awam ditubuhkan dengan kuatkuasa satu undang-undang yang ada dalam Perlembagaan kita. Bab X di dalam Perlembagaan kita dicatatkan penubuhan satu Suruhanjaya yang bebas yang dikenal sebagai Suruhanjaya Perkhidmatan Awam. Ahli-ahli Suruhanjaya itu dilantik dengan diperkenankan oleh D.Y.M.M. Seri Paduka Baginda Yang Dipertuan Agung. Ahli-ahli itu memegang jawatan selama 2 tahun dan kadang-kadang tempoh itu disambung satu atau dua tahun lagi jika diperkenankan lagi oleh Seri Paduka Baginda. Syarat jawatan mereka khas ditentukan dan dengan ini bermakna Parlimen kita tidak berhak menetapkan gaji atau menyoal atas kerja Ahli-ahli Suruhanjaya itu. Hakikat ini sangat penting jika sekiranya Ahli-ahli itu dikehendaki bertugas dengan bebas. Dengan perkataan lain peruntukan tahunan bagi Ahli-ahli ini tidak dibahaskan oleh Parlimen seperti juga peruntukan bagi hakim kita. Ini bermakna tidak sesiapa pun, sama ada orang biasa ataupun ahli politik yang boleh mempengaruhi mereka. Ini akan menjamin kebebasan perjalanan tugas mereka kerana jawatan mereka tidak boleh dihapuskan ataupun mereka dibuang kerja oleh kuasa lain. Hanya Yang Dipertuan Agung sahaja yang boleh menamatkan perkhidmatan mereka sebagai Ahli Suruhanjaya Perkhidmatan

Awam. Ahli-ahli itu bertugas bagi pihak Yang Dipertuan Agung memilih kakitangan kerajaan Duli Yang Maha Mulia.

Tidak dapat ditekankan bagaimana pentingnya kebebasan perjalanan tugas Ahli-ahli ini. Mereka dikehendaki menjalankan tugas mereka dengan adil, saksama dan tidak pilih kasih, dan tujuan ini hanya dapat dicapai jika mereka tidak terikat kepada sesiapa pun. Maka dengan tujuan ini mereka dilantik terus oleh Duli Yang Maha Mulia dan peruntukan gaji mereka dan sebagainya tidak boleh dibahaskan oleh Parlimen dengan tujuan supaya ahli politik tidak dapat mempengaruhi mereka.

Di negara yang ada Suruhanjaya seperti ini, kedudukan kebebasan Ahli-ahlinya adalah terjamin kerana sebab yang diberi tadi. Bagaimanapun bidang kuasa kerja tiap-tiap satu Suruhanjaya tentulah berlainan sedikit dari satu negara dengan satu negara yang lain. Di negara kita bidang kuasa kerja Suruhanjaya Perkhidmatan Awam sangat luas kerana Suruhanjaya ini bukan sahaja bertanggungjawab atas pengambilan untuk mengisi semua jawatan yang berpencen, tetapi juga bertanggungjawab atas kenaikan pangkat tiap-tiap seorang kakitangan kerajaan dari satu tingkat ke satu tingkat dan juga bertanggungjawab mengambil tindakan tatatertib ke atas seseorang kakitangan kerajaan yang telah melanggar peraturan perkhidmatan. Selain dari itu Suruhanjaya kita membuat tugas pengambilan bagi mengisi jawatan berkontrak dari calon yang bukan warganegara persekutuan, misalnya untuk mengisi jawatan dalam bidang yang kita tidak ada atau yang kekurangan calon yang layak untuk mengisi jawatan itu seperti jawatan Pegawai Perubatan, jawatan Pegawai Penyiasat di Jabatan Cukai Pendapatan, jawatan Pegawai Laut dan lain-lain lagi. Suruhanjaya ini juga ialah tempat bagi semua kakitangan kerajaan yang dilantik untuk mengemukakan rayuan mereka berkenaan dengan syarat jawatan mereka, atau berkenaan dengan hal kenaikan pangkat atau tindakan tatatertib yang diambil ke atas mereka.

Oleh kerana luasnya bidang tugas Ahli-ahli Suruhanjaya kita itu maka mereka terpaksa membahagikan kerja di antara mereka. Dalam hal pengambilan calon untuk mengisi jawatan kerajaan umpamanya, beratus-ratus calon mungkin memohon sesuatu jawatan dan mungkin beribu-ribu calon memohon jawatan yang diiklankan. Jadi, dua atau tiga orang Ahli akan menemuduga semua calon bagi sesuatu jawatan dan dua atau tiga orang Ahli lain akan menemuduga calon yang memohon jawatan yang lain pula. Kemudian semua laporan temuduga yang dibuat oleh Ahli-ahli itu

akan dibentangkan dalam mesyuarat penuh di mana semua Ahli akan hadir dan boleh membuat pindaan atau teguran ke atas laporan-laporan itu. Temuduga untuk kenaikan pangkat juga dijalankan dengan cara yang hampir sama dan akhirnya semua laporan berkenaan dengan pengambilan, kenaikan pangkat dan tatatertib dibentangkan di mesyuarat penuh untuk mendapat keputusan muktamad. Ini adalah keterangan secara yang sangat ringkas yang diberi untuk menunjukkan bagaimana Ahli-ahlinya bekerja. Patut diingat ada berbagai kerja berkaitan dengan perjalanan Suruhanjaya Perkhidmatan Awam ini.

Hal pengiklanan berpuluh-puluh jawatan dan penerimaan beratus-ratus dan kerapkali beribu-ribu surat permohonan adalah antara kerja yang dibuat oleh pegawai-pegawai yang menjadi kakitangan sekretariat Suruhanjaya itu. Kerja menyemak butir-butir permohonan dan memanggil serta menetapkan hari dan waktu temuduga adalah setengah-setengah daripada kerja yang dijalankan oleh sekretariat itu setiap hari. Perlu ditegaskan di sini bahawa apa-apa keputusan yang dibuat bukanlah keputusan sekretariat Suruhanjaya tetapi ialah keputusan Ahli-ahli Suruhanjaya Perkhidmatan Awam. Pendeknya, Kerja Sekretariat Suruhanjaya pada umumnya ialah untuk memudahkan Ahli-ahli Suruhanjaya supaya senang mengendalikan tugas mereka dengan adil dan saksama, dengan tidak dipengaruhi oleh mana-mana pihak. Sudah jelas agaknya kepada pembaca bahawa kuasa yang ada pada Suruhanjaya itu sangat banyak dan luas kerana ia menentukan sama ada seseorang itu dapat diambil masuk bekerja dalam perkhidmatan kerajaan, atau dinaikkan pangkat atau dibuang kerja.

Dalam hal pengambilan kakitangan Suruhanjaya akan menimbangkan kelayakan dan kecekapan dan begitu juga dalam hal kenaikan pangkat. Faktor yang diambil kira ialah kelayakan, kecekapan dan pengalaman seseorang itu. Jadi, tidak kira siapa pun sama ada seorang itu anak seorang pembesar atau anak seorang petani, semuanya akan mendapat pertimbangan yang sama. Dan apabila seseorang itu telah dilantik maka ia mesti mengikut undang-undang Perlembagaan, memegang jawatan itu atas urusan Yang Dipertuan Agung dan jika tindakan hendak diambil oleh Suruhanjaya untuk memecatnya, maka dia hendaklah diberi peluang membela dirinya.

Dengan ini ternyata bahawa seseorang kakitangan kerajaan tidak terlibat dengan sesiapa. Dia tidak menyebelahi pihak yang

bertentangan dengan kerajaan. Pendek kata sikap seorang kakitangan kerajaan, terutama pegawai kerajaan ialah tidak mengambil bahagian dalam politik, tegasnya dia bersikap berkecuali.

Akan diperkatakan dengan panjang lebar tentang pentingnya sikap berkecuali yang ada pada pegawai kerajaan. Ini adalah untuk mengukuhkan kedudukan kerajaan yang mana mereka menjadi tulang-belakang pertadbiran kerajaan.

Lazimnya, pegawai kerajaan[1] menganggap diri mereka sebagai golongan yang bertanggungjawab mempertahankan kedudukan pertadbiran, tidak kira apa parti politik yang memegang tampuk kerajaan. Seolah-olah boleh dikatakan bahawa pegawai kerajaan ialah golongan yang menjaga keamanan negara dan ahli politik merupakan golongan yang agak mengancam ketenteraman masyarakat. Ahli politik mungkin mendapat kuasa melalui rakyat dan memegang teraju kerajaan tetapi tempoh memegang kuasa itu tidak pula dapat ditentukan. Seperti orang yang belayar, bila angin baik majulah pelayarannya dan bila angin tidak baik mungkin terancam pelayaran kapalnya dan buruk pula padahnya. Tetapi dalam arena politik seperti ini pertadbiran kerajaan yang dijalankan oleh pegawai kerajaan tetap setia kepada negara. Mereka setia kepada Yang Dipertuan Agung dan memegang jawatan mereka dengan diperkenankan oleh Duli Baginda. Kalau parti A terguling, pegawai kerajaan yang berkhidmat di bawah parti A tidak terguling sama kerana bukan parti A yang memberi mereka jawatan. Dengan ini jelas diterangkan mengapa pegawai kerajaan tidak dibenarkan mengambil bahagian dalam politik.

Sekiranya pegawai kerajaan dibenarkan menjadi ahli politik maka akan kucar-kacirlah pertadbiran. Jika pegawai kerajaan misalnya, menganut faham politik yang tidak sama dengan kerajaan yang dengannya mereka berkhidmat, maka mereka boleh menggulingkan kerajaan dengan tidak menjalankan dasar kerajaan dan menyalahgunakan kuasa yang ada pada mereka. Sebagai pegawai mereka mendapat tempat yang rapat dengan kedudukan tampuk kerajaan. Oleh itu mereka mendapat semua rahsia yang boleh disalahgunakan untuk mencapai maksud mereka. Mungkin pegawai seperti itu akan belot dan menjadi unsur bahaya kerana mereka mungkin mencabul peraturan perkhidmatan dan menjual

---

1 Pegawai kerajaan — kakitangan kerajaan yang mempunyai banyak kuasa *(higher civil servants)*.

rahsia kerajaan kepada musuh negara. Jika mereka sendiri tidak menggulingkan kerajaan, mereka boleh menjadi ejen musuh kerajaan dan menjadi musuh di dalam selimut. Jadi, nyatalah jika pegawai kerajaan mengambil bahagian dalam politik seperti yang disebutkan tadi, mereka sekali-kali tidak bertindak lagi sebagai golongan yang menjaga ketenteraman negara. Sebaliknya mereka bukan sahaja menjadi perosak ketenteraman negara tetapi juga mungkin membawa perubahan kepada kerajaan secara tidak berperlembagaan dan mengakibatkan perpecahan perpaduan masyarakat dan negara amnya. Kerajaan demokrasi kita akan terancam kerana salah satu syarat bagi kerajaan berdemokrasi ialah wujudnya sifat berkecuali pegawai kerajaan dalam hal politik.

Mungkin pembaca akan bertanya bahawa "mengambil bahagian dalam politik" boleh bermaksud juga menganut faham politik yang sama alirannya dengan yang dianut oleh kerajaan. Bolehkah ini menjadi bahaya kepada pertadbiran negara? Jawabnya memang boleh. Jika pegawai kerajaan campurtangan dalam hal politik negara kerana mereka bersefahaman dengan aliran kerajaan yang mereka berkhidmat dengannya, maka mereka mungkin melebihi bidang kuasa mereka dalam hal mempraktikkan dasar kerajaan. Ini bermaksud mencari sanjungan dan pujian dari kerajaan supaya mereka mendapat lebih kuasa dan pandangan tinggi dan mungkin juga mendapat jawatan yang lebih tinggi. Dengan perkataan lain mereka akan berusaha mencari keuntungan diri sendiri dan bukan berkhidmat untuk kepentingan rakyat. Pertadbiran negara akan menjadi alat bagi mereka mencari kuasa untuk kepentingan diri sendiri. Ini tentu sekali jauh dari maksud pertadbiran. Nasib rakyat jelata menjadi permainan politik. Jelaslah bahawa pegawai pentadbir tidak dapat mengambil bahagian dalam politik dan mereka hanya boleh menjalankan kerja pertadbiran.

Tetapi semua ini tidak pula bermakna bahawa pegawai pentadbir adalah anggota masyarakat yang tidak mempunyai minat dalam hal politik kerana seseorang itu memang tidak dapat dipisahkan dari pengaruh politik. Lapangan politik seperti yang kita tahu ialah berkenaan dengan penggunaan kuasa dalam berbagai lapisan jentera pertadbiran kerajaan. Oleh itu pegawai pentadbir, sebagai anggota masyarakat, mungkin mempunyai minat yang kuat dalam politik dan menganut sesuatu aliran politik. Sebagai anggota masyarakat yang bertanggungjawab mereka mengambil berat tentang hal negara. Jikalau runtunan hati mereka

kuat hendak berkecimpung dalam politik negara maka jalan yang baik bagi pegawai kerajaan ialah meletakkan jawatan dan bertanding dalam pilihanraya untuk mendapat tempat di Parlimen.

Mungkin pembaca masih ragu-ragu lagi bagaimana pegawai pentadbir dapat bersifat berkecuali memandangkan hakikat bahawa setengah-setengah pegawai pentadbir menjadi penasihat kepada ahli politik; setengah-setengahnya menjadi perancang projek kerajaan dan yang lain pula sentiasa berhubung rapat dengan para Menteri dari berbagai kementerian apabila menjalankan pertadbiran negara. Pada anggapan setengah-setengah orang biasa, tentu pegawai yang memegang jawatan seperti penasihat, perancang projek dan penggubal undang-undang kerajaan dapat mempengaruh dan mengemukakan buah fikiran mereka yang diwarnakan dengan fahaman politik yang mereka sendiri anuti. Dengan perkataan lain mereka boleh membuat perakuan yang berbau politik yang dianuti oleh mereka sendiri kepada Menteri, dan dengan ini boleh dianggap oleh setengah-setengah orang bahawa pegawai pentadbir itu tidak berkecuali sikapnya. Sangkaan ini adalah salah. Pegawai pentadbir menyelidiki segala jalan yang ada untuk mengatasi sesuatu masalah. Dengan kelayakan dan pengalaman yang ada pada mereka, pegawai ini menyusun, membanding dan menimbangkan baik buruknya sesuatu jalan bagi memecahkan masalah yang dikemukakan itu. Apa-apa perakuan yang dibuat kepada pihak yang berkuasa, sekalipun berbau politik, adalah perakuan dalam ertikata yang sebenarnya dan bukanlah penyelesaian yang muktamad dan mesti diterima oleh seseorang Menteri atau pihak berkuasa. Sama ada diterima atau ditolak ataupun hendak dipinda terpulanglah kepada Menteri atau pihak yang berkuasa — pegawai pentadbir hanya membuat perakuan. Sungguhpun begitu ada juga penulis dalam hal pertadbiran yang mengatakan bahawa perkataan *pertadbiran* menunjukkan kerja pegawai pentadbir yang tidak berbau politik dan perkataan "dasar" menunjukkan kerja pegawai pentadbir yang berbau politik. Profesor Brian Chapman mengatakan *"Policy is nothing more than the political activity of civil servants"*.[1] (Dasar adalah tidak lain dari aktiviti politik pegawai pentadbir.) Saya kurang setuju dengan pendapat ini. Mungkin dasar yang dimaksudkannya ialah kerja pegawai pen-

---

1 Brian Chapman, *The Profession of Government*, Unwin University Books, London m.s. 275.

tadbir yang ada hubungan rapat dengan tujuan kerajaan. Tetapi jika "dasar" dimaksudkan pegawai kerajaan campurtangan dalam politik kerajaan, tentulah tidak tepat dan tidak benar. Ini adalah berasaskan alasan yang telah saya berikan di atas. Adalah tidak tepat juga jika dikatakan bahawa pegawai pentadbir campurtangan dalam politik.

Dengan adanya satu perkhidmatan pertadbiran yang tetap maka perjalanan perkhidmatan sosial untuk rakyat terpelihara. Tidak kira parti politik mana yang memegang kuasa. Inilah caranya negara mententeramkan kedudukan pertadbiran negeri. Ia wujud dalam masyarakat di mana parti politik bertanding untuk memegang kuasa mengikut hukum yang terkanun di dalam perlembagaan.

Misalnya, di United Kingdom kedudukan pegawai pentadbir dan hubungan mereka dengan parti politik dan dengan ahli politik adalah sama dengan kedudukan di Malaysia. Mereka dilantik oleh satu badan bebas dan mereka mempunyai taat setia kepada raja yang memerintah *(Queen)* dan bukan kepada parti yang memegang kuasa[1].

Jika dilihat di Amerika Syarikat pula kita dapati bahawa corak pertadbiran awamnya adalah berlainan. Di Amerika Syarikat kerajaan mempunyai presiden bukan raja. Kerajaannya berbentuk demokrasi dan dalam arena politik ada banyak parti. Tetapi ada pegawai pentadbirnya yang mendapat jawatan kerana mereka menyokong parti yang memegang teraju kerajaan. Misalnya, jika *Parti Demokratik* berkuasa maka setengah-setengah jawatan penting dalam pertadbiran diisi oleh penyokong parti itu atau oleh anggota parti yang telah banyak berbakti kepada parti itu. Sistem ini dinamakan dalam bahasa Inggeris *"The spoils system"*. Sebagai pegawai pentadbir mereka ini tentu tidak berkecuali dalam hal politik. Mereka menyokong teguh kerajaan dalam semua hal pertadbiran. Tetapi agak jelas bahawa mereka ini hanya dapat berkuasa sebagai pegawai pentadbir semasa Parti Demokratik memegang kuasa kerajaan. Apabila, misalnya, Presiden Parti Demokratik itu dikalahkan dalam pilihanraya oleh Parti Republikan dan seorang Presiden baru dilantik, maka pegawai pentadbir tadi tentu tidak dikehendaki lagi. Presiden baru akan melantik pegawai pentadbir yang sesuai aliran fikiran politik

---

1 Suruhanjaya Perkhidmatan Awam di United Kingdom ditubuhkan pada tahun 1855. Suruhanjaya di negeri kita ditubuhkan pada tahun 1957.

mereka dengan kerajaannya. Jadi, akan tergambar oleh kita keadaan yang tidak diingini seperti yang telah disebutkan. Pembaca juga mungkin meramalkan bahawa jika pegawai pentadbir tidak memegang jawatan mereka secara tetap, bagaimana rekod jabatan dapat dijaga dengan teratur, kemaskini dan lengkap? Memang inilah salah satu kecaman yang dibuat oleh para pengkritik pertadbiran terhadap corak pertadbiran di Amerika Syarikat. Tetapi sebenarnya gambaran yang diberi itu tidak tepat — selain daripada pegawai pentadbir yang diberi jawatan oleh Presiden, ada segolongan pegawai pentadbir yang dilantik oleh sebuah Suruhanjaya Perkhidmatan Awam yang bebas. Kedudukan dan tugas mereka adalah sama dengan kedudukan pegawai pentadbir yang ada di United Kingdom dan di Malaysia. Oleh itu secara kasar boleh dikatakan ada dua jenis pegawai pentadbir: satu memegang jawatan oleh kerana menganut fahaman politik yang sealiran dengan kerajaan dan yang satu lagi memegang jawatan secara tetap. Mereka tidak memegang jawatan yang sama dan mereka mempunyai bidang kuasa yang berlainan.

Di Perancis jenis pertadbiran seperti yang di Amerika Syarikat boleh didapati. Tetapi di negara yang berpresiden ini, selain daripada pegawai pentadbir yang memegang jawatan secara tetap, jenis yang satu lagi yang memegang jawatan adalah ahli politik yang berkelayakan dan berkebolehan dalam hal pertadbiran — bukan mendapat jawatan seperti di Amerika Syarikat melalui "*spoils system*" yang boleh dianggap sebagai hadiah kerana berbakti kepada parti politik.

Di Sweden pula setengah-setengah jawatan awam adalah jawatan yang dianggap perlu dipegang oleh pegawai yang sealiran dengan dasar kerajaan. Mereka ini juga tidak memegang jawatan secara tetap dan bekerja rapat membantu Menteri. Tugas mereka tidak bercanggah dengan tugas pegawai pentadbir yang memegang jawatan secara tetap, malahan saling membantu.

Jadi, corak pertadbiran antara sebuah negara dengan sebuah negara lain mempunyai sedikit perbezaan iaitu mengikut corak politik yang ada di dalam negara itu. Bagaimanapun, dapat dilihat bahawa peranan yang dimainkan oleh pegawai pentadbir yang memegang jawatan secara tetap dan yang berkecuali dalam proses politik adalah penting. Tugas mereka untuk menjamin pembekalan perkhidmatan sosial untuk rakyat tidak dapat diperkecilkan. Jika mereka terlibat dalam proses politik untuk mencari kuasa politik maka pertadbiran akan kucar-kacir. Mereka merupakan tulang-

belakang rangka kerajaan yang kelak diwujudkan oleh mana-mana parti politik yang berjaya mendapat kuasa memerintah negara. Perkecualian mereka dalam hal politik sangat penting.

Peringatan: Mulai dari 1.7.67 kuasa untuk menaikkan pangkat dan mengambil tindakan tatatertib diambil alih oleh Ketua-ketua Jabatan dari Suruhanjaya Perkhidmatan Awam. Ini bermakna undang-undang di dalam Bab X dalam Perlembagaan dipinda dan berkuatkuasa mulai dari tarikh 1.7.67. Sebabnya perubahan ini dibuat adalah supaya ia akan memberikan semangat yang lebih untuk bekerja kuat dan menambah semangat taat setia di dalam hati sanubari pekerja kerajaan. Bagaimanapun, pekerja yang tidak puas hati di atas tindakan Ketua Pejabat boleh membuat rayuan kepada Suruhanjaya Perkhidmatan Awam.

CARA RAKYAT MENDAPAT KEADILAN DARI PERTADBIRAN YANG TIDAK MEMUASKAN

DI NEGARA kita yang sentiasa maju ke hadapan dalam berbagai lapangan, kita dapati urusan pertadbiran kerajaan semakin meluas dari semasa ke semasa. Telah pula diperhatikan bahawa di mana negara telah menitikberatkan kemajuan industri, maka pertadbiran kerajaan lebih meluas lagi dalam berbagai segi kehidupan masyarakat. Apabila pertadbiran meluas maka kuasa pertadbiran pun meluas bersama.

Para pentadbir mendapat kuasa mereka dari Parlimen. Dalam kerajaan yang bersistem demokrasi, Parlimen mempunyai kuasa yang luas. Tetapi nyata sekali kuasa utama Parlimen ialah mencipta undang-undang dan juga meminda undang-undang untuk negara. Tetapi, siapa yang menjalankan undang-undang yang telah diluluskan oleh Parlimen dan yang telah diperkenankan oleh ketua negara, iaitu D.Y.M.M. Seri Paduka Baginda Yang Dipertuan Agung? Yang menjalankan undang-undang yang telah terkanun ialah orang yang lain daripada yang mencipta undang-undang — iaitu Majlis Kerja *(The Executive).* Jika ada pembahagian kerja dalam hal menjalankan kerja untuk rakyat, maka Parlimen mencipta undang-undang dan Majlis Kerja *The Executive* menjalankan undang-undang. Apa yang dikatakan Majlis Kerja? Seperti yang kita tahu, Majlis Kerja ialah Kabinet dan Kabinet ialah tampuk kerajaan yang memerintah negara pada sesuatu masa. Menteri-menteri Kabinet, masing-masing diberi kuasa mentadbir sesuatu lapangan pertadbiran seperti Menteri Kesihatan, bertanggungjawab atas kesihatan negara; Menteri Kewangan bertanggungjawab atas kewangan negara; Menteri Buruh atas hal ehwal buruh, dan demikianlah seterusnya. Tiap-tiap menteri mempunyai kemen-

teriannya sendiri untuk menjalankan tugas dan tanggungjawabnya. Oleh itu kita tidak hairan kalau sesuatu kementrian itu diisi oleh pegawai kerajaan yang memegang berbagai jawatan dan diberi beraneka tugas. Pegawai pentadbir dan penolongnya menjalankan kerja sesebuah kementerian. Tetapi mereka tidak ada sedikit pun kuasa dalam hal dasar kementerian itu.

Dasar kementerian dirangka oleh Menteri dengan persetujuan Kabinet. Pegawai pentadbir menjalankan dasar itu. Mungkin sekarang timbul satu soalan. Bagaimana kuasa yang telah diberi oleh Parlimen kepada Kabinet dan kepada menteri untuk menjalankan tugas negara melalui undang-undang diberi pula kepada pegawai pentadbir untuk menjalankannya? Sepatutnya menteri sendiri menjalankan kerja negara kerana kuasa adalah dalam tangan mereka. Di sini sebenarnya kita menimbulkan satu soalan yang berkaitan dengan undang-undang. Dalam rangka pertadbiran negara pada masa ini, menteri sudah tentu berkehendakkan kakitangan yang banyak untuk menjalankan tugas kerajaan. Oleh itu pertadbiran telah diberi kuasa untuk menjalankan undang-undang. Ada pula peraturan yang dibuat untuk mewakilkan kuasa itu melalui perundangan perwakilan kuasa *(delegated legislation)*. Contoh undang-undang seperti ini ialah kuasa yang diberi kepada Ketua Jabatan atau kepada Lembaga Tatatertib di sesebuah kementerian untuk mengambil tindakan tatatertib atau untuk membuang seseorang kakitangan kerajaan.

Apa yang patut dikaji sekarang ialah bagaimana para pentadbir menjalankan tugas mereka dan setakat mana pertadbiran yang dibuat oleh mereka berkaitan dengan rakyat yang ditadbir. Negara kita telah lama mengalami pertadbiran penjajahan — tidak kurang dari 80 tahun lamanya. Unsur pertadbiran Barat meresap ke dalam masyarakat kita dalam tahun 1770. Rakyat di masa itu merasa bahawa pertadbiran kerajaan ialah pertadbiran yang seadil-adilnya. Perjalanan pertadbiran dalam semua segi adalah dianggap baik untuk rakyat pada masa itu sama ada ia dipandang dari segi pertahanan ataupun dari segi pemberian perkhidmatan masyarakat. Dengan perkataan lain, dalam zaman pertadbiran penjajahan dahulu, soal mencaci urusan pertadbiran jarang-jarang timbul kerana tugas pertadbiran yang terpenting pada masa itu ialah berusaha mewujudkan keamanan dan memberi sedikit kesenangan dari segi perkhidmatan sosial.

Tetapi dari semasa ke semasa pertadbiran kerajaan berkembang meluas dan meresap lebih dalam lagi ke dalam semua

kegiatan rakyat. Dan rakyat pula dari semasa ke semasa berdamping lebih rapat dengan pertadbiran. Lebih luas pertadbiran dan pengaruh rakyat, lebih banyak pula soalan baru yang timbul berkaitan dengan pertadbiran rakyat *(administrative citizen relationship)*. Selepas negara mencapai kemerdekaan, pertadbiran kerajaan yang merdeka menambah lagi kerjanya untuk rakyat supaya seimbang dengan cita-cita kemerdekaan. Maka pertadbiran menjadi semakin besar, semakin luas dan seolah-olah semakin bebas bertindak. Rakyat pula semakin celik, semakin kuat bersuara, semakin bernafas bebas dan semakin ingin mengetahui sesuatu tindakan yang diambil oleh kerajaan walaupun tindakan itu untuk kebaikan mereka. Soalan seperti mengapa kerajaan membuat ini dan membuat itu; apa sebabnya kerajaan membuat undang-undang ini dan membuat bayaran itu; mengapa dikenakan bayaran demikian tinggi dan mengapa si anu tidak dikenakan bayaran dan soalan yang seumpamanya selalu timbul dan ditanya oleh rakyat. Pendek kata, ada kalanya rakyat tidak berpuas hati dengan tindakan yang diambil oleh pentadbir ke atas diri mereka.

Di sini ada satu soalan yang hendak dikemukakan. Berapa orang dari rakyat yang tahu dan dapat membuat tindakbalas di atas sesuatu tindakan kerajaan apabila mereka tidak puas hati dengan sesuatu arahan pertadbiran? Selain dari membuat rayuan terus kepada pertadbiran, tentu tidak ada jalan lain untuk mendapat pertimbangan di atas sesuatu perkara yang dimusykilkan itu. Tentu tidak ramai antara kita yang tahu jalan lain untuk mendapat keterangan atau penjelasan atas sesuatu perkara yang tidak adil dan tidak memuaskan hati berbangkit dari sesuatu tindakan yang diambil oleh seseorang pegawai pentadbir.

[1] Melalui wakil bebas atau menulis terus

Satu cara ialah dengan menulis terus kepada sesebuah pejabat kerajaan yang difikirkan menjalankan pertadbiran yang tidak saksama. Mungkin satu siasatan akan dibuat oleh ketua pejabat itu untuk memberi jawapan yang memuaskan kepada rakyat yang menulis itu. Sebelum diteruskan hal ini elok dinyatakan perkara yang menjadi sesuatu rayuan itu. Ada dua perkara yang sering kali menjadi rayuan di atas tindakan seseorang pentadbir: (a) rayuan mengenai keputusan yang dibuat oleh seorang pegawai pentadbir mengikut kuasa budibicaranya *(discretionary powers/decisions)*, (b) rayuan mengenai tindakan yang sengaja salah dibuat *(maladministration)*. Sekarang berbalik kepada hal rayuan secara

terus yang telah disebutkan tadi. Mungkin jawapan yang diberi tidak memuaskan dan masalahnya tidak dapat diselesaikan. Mungkin pertimbangan semula di atas keputusan itu tidak dibuat sama sekali dan rayuannya terus ditolak. Maklum sajalah yang membuat keputusan ialah pegawai pentadbir, yang menimbangkan semula ialah pegawai pentadbir juga (mungkin Ketua Pejabat) di jabatan yang sama. Dengan perkataan lain pejabat itu menjadi hakim tindakannya sendiri. Oleh itu tentu sekali pertimbangan tidak dibuat dengan saksama. Sekiranya seseorang itu merayu dengan menghadirkan dirinya sendiri dan membawa rayuannya, mungkin jawapan yang didapati tidak berbeza dari jawapan yang didapati melalui surat. Kerana yang menyemak rayuannya ialah pegawai di jabatan yang sama. Ini bermakna seseorang itu telah membuat sesuatu tindakan menghakim dirinya sendiri. Lagi pula sudah tentu bagaimana keputusan itu dibuat tidak dapat diketahui oleh seseorang yang merayu itu kerana tentu sekali ia tidak diberi melihat surat atau fail pejabat itu. Hendaklah diingat juga bahawa tidak ramai antara orang kampung yang mampu atau yang ada kelapangan untuk datang merayu sendiri di pejabat kerajaan yang bertempat di bandar yang jauh dari kampung atau desa. Kepada seseorang yang jarang-jarang berpeluang berdamping rapat dengan jabatan kerajaan dan pegawai birokrasi tentu sulit sedikit hendak tahu cara hendak merayu kepada pegawai kerajaan kerana golongan birokrasi mempunyai kuasa dan rakyat biasa tentu merasa segan silu dan takut terhadap mereka. Mungkin dengan setengah-setengah rakyat biasa, membuat rayuan seperti ini hanya membazir saja. Tidak ramai pula antara kita yang memahami selok-belok pertadbiran.

[2] Merayu melalui Wakil Rakyat

Pada masa sekarang kebanyakan orang lebih suka membawa rayuan mereka kepada Wakil Rakyat. Ini ialah satu saluran baru untuk membuat rayuan semenjak negara kita mencapai kemerdekaan dan rakyat diberi hak melantik Wakil Rakyat. Wakil Rakyat ini dikunjungi dengan berbagai masalah dan kemuskilan dari pengundi mereka. Cara birokrasi seperti ini adalah satu cara keadilan yang memuaskan. Sebenarnya di negara yang lebih maju dalam lapangan politik seperti United Kingdom, Norway, Sweden, Denmark, Perancis dan Amerika Syarikat, cara ini telah lama digunakan oleh rakyat untuk mengatasi rasa sangsi dan rasa tidak puas hati mereka.

Apabila seorang wakil rakyat mendapat sesuatu rayuan dia akan mencuba sedaya-upayanya (jika hendak mendapat undi lagi) mencari jalan untuk mengatasi kemusykilan itu melalui beberapa cara:

Dia mungkin menulis kepada ketua jabatan kerajaan yang telah membuat keputusan yang tidak memuaskan itu. Mungkin dia kenal ketua pejabat itu dan surat yang dikirimnya agak mesra bunyinya supaya dapat layanan yang lebih cepat dan baik. Kadang-kadang ada surat dari Wakil Rakyat yang ditulis dengan suara dan nada yang keras dan ini memberi kesan yang tidak baik kepada jabatan yang tertentu. Ada kalanya terdapat negara kita ini perang dingin berlaku antara Wakil Rakyat dengan para birokrat kerana Wakil Rakyat menunjukkan sikap yang angkuh dan melebihi kuasa mereka dengan terus campurtangan membuat penyiasatan di jabatan itu. Jika Wakil Rakyat tahu batas kuasa mereka tentu sekali perkara ini tidak berlaku. Ketua Pejabat tentu sekali menghormati Wakil Rakyat dan seboleh-bolehnya mencari jalan bagi mengatasi kemusykilan yang timbul itu. Para birokrat yang berkhidmat di bawah menteri tentu sekali tidak mahu ada hubungan yang tegang dengan Wakil Rakyat iaitu seperti hubungan dengan Ahli Dewan Rakyat, kerana Ahli Dewan Rakyat boleh membuat hubungan terus dengan menteri. Menteri dan para birokrat di sesebuah kementerian tentu sahaja mahu menyelesaikan perkara tersebut. Ini adalah disebabkan bahawa apa saja tindakan dan keputusan yang dibuat oleh para birokrat adalah menjadi tanggungjawab birokrat itu. Di negara yang mengamalkan sistem kerajaan berparlimen beginilah cara dan bidang tanggungjawab menteri. Sungguhpun para birokratik membuat keputusan di atas sesuatu tindakan tetapi keputusan itu dibuat atas nama Menteri. Oleh itu menteri lebih suka perkara ini diselesaikan dalam bidang kuasa kementerian sahaja.

Tetapi sekiranya Wakil Rakyat tidak dapat peluang mengemukakan hal ini melalui pegawai kementerian maka dia boleh membawa perkara itu ke persidangan dewan parlimen. Peluang ini akan timbul semasa Dewan bersidang. Apabila tiap-tiap kali Dewan bersidang, biasanya satu jam dikhaskan untuk Wakil Rakyat mengemukakan berbagai pertanyaan dan berbagai tuduhan terhadap kerajaan di atas segala perjalanan atau dasar kerajaan. Masa ini dinamakan Masa Pertanyaan *(Question Time)*. Kebanyakan Parlimen di negara yang telah disebutkan itu ada memberikan masa untuk pertanyaan ini.

Biasanya pertanyaan dibuat secara bertulis dan apabila sampai Masa Pertanyaan, Menteri yang bertanggungjawab dalam hal yang dipersoalkan itu atau wakilnya, biasanya Timbalan Menteri, akan bangun memberi jawapan kepada soalan yang dikemukakan itu. Soalan yang berbangkit boleh dibuat oleh Wakil Rakyat yang membuat pertanyaan atau Wakil Rakyat lain tetapi masa percakapan dihadkan kerana banyak soalan lain yang perlu dijawab. Wakil Rakyat yang membuat soalan mungkin puas hati dengan jawapan yang diberi ataupun mendapat jaminan bahawa Menteri akan membuat penyiasatan yang lebih lanjut dan mengulangkaji keputusan yang telah dibuat oleh kementeriannya dan jika terdapat kesilapan, ia akan dibaiki. Dengan cara ini Wakil Rakyat akan dapat memberi jawapan kepada pengundinya yang telah mengemukakan soalan itu. Sekiranya jawapan yang diberi oleh Menteri itu tidak memuaskan Wakil Rakyat, dia boleh membuat pertanyaan yang lebih lanjut lagi di suatu masa yang diperuntukkan kemudiannya. Di Parlimen kita masa yang diperuntukkan ini dinamakan Masa Bahas Tangguhan *(Adjournment Debate)*. Pada masa ini soalan yang lebih lanjut mengenai sesuatu perkara boleh dibuat dan Menteri atau Wakilnya akan diminta membuat penyiasatan untuk mendapatkan keputusan yang saksama di atas perkara yang disoal tadi. Banyak kemusykilan rakyat telah dapat diatasi dengan cara begini. Menteri bertanggungjawab atas dasar dan tindakan di kementeriannya. Oleh itu apa-apa cacian yang dibuat sama ada dibuat di parlimen ataupun di dalam akhbar maka cacian itu cepat diterima lalu diselidik, dan satu keputusan dibuat dan penerangan diberi supaya dapat menghilangkan rasa tidak puas hati. Yang bertanggungjawab ialah Menteri; Menteri mesti menyedari hakikat ini, jika dia tidak mahu bertanggungjawab, maka dia patut dilucutkan dari jawatannya.

(3) **Rayuan melalui Jawatankuasa Khas**

Kadangkala ada persoalan besar yang ditimbulkan di dalam dewan perundangan. Kiranya kerajaan yang berkuasa tidak dapat memberi keputusan atas sesuatu masalah yang dikemukakan kerana siasatan yang lebih lanjut dikehendaki dan kerana besarnya perkara yang telah dibentangkan, maka kerajaan biasanya akan menubuhkan satu tribunal atau satu jawatankuasa khas ataupun sering juga disebut sebagai Suruhanjaya Penyiasat yang bebas. Seperti telah dinyatakan tadi cara ini ialah cara yang dipandang berat oleh kerajaan dan di negara kita sudah banyak suruhanjaya

seperti ini yang ditubuhkan. Satu daripadanya ialah Suruhanjaya Gaji. Suruhanjaya ini ditubuhkan dalam tahun 1963 berbangkit dari rasa tidak puas hati dari kalangan kakitangan kerajaan mengenai tangga gaji mereka yang ada pada masa itu. Rasa tidak puas hati telah disuarakan melalui Wakil Rakyat dan melalui akhbar hingga kerajaan terpaksa menubuhkan Suruhanjaya ini supaya ia dapat menimbangkan tangga-gaji yang baru bagi kakitangan kerajaan. Maklum saja tangga-gaji yang ada sekarang dibentuk lama dulu dan sudah tentu banyak perbezaan didapati dalam berbagai segi kehidupan yang berkaitan dengan taraf hidup. Satu lagi contoh ialah Suruhanjaya Diraja Kerajaan Tempatan. Suruhanjaya ini ditubuhkan oleh kerajaan kerana banyak sungutan dibuat mengenai perjalanan sistem kerajaan tempatan yang ada di negara kita. Biasanya, ahli Suruhanjaya seperti ini terdiri dari ahli bebas iaitu dalam ertikata mereka ini diberi tugas yang tertentu oleh Dewan Rakyat untuk membuat penyiasatan. Mereka yang dipilih adalah biasanya orang yang ternama dan mempunyai pengalaman yang luas dalam perkara yang hendak disiasat. Misalnya, dalam Suruhanjaya Gaji pegawai yang dipilih sebagai pengerusi ialah Hakim Suffian dan pengerusi Suruhanjaya Kerajaan Tempatan ialah Senator Athi-Nahappan (juga seorang peguam).

Jadi, cara rakyat mendapat keadilan dari proses seperti ini adalah sangat penting dan ia boleh memuaskan sebilangan besar rakyat. Tetapi tidak dapat dinafikan bahawa cara ini memakan masa dan belanja yang banyak. Hanya perkara yang besar-besar sahaja yang mendapat layanan melalui cara ini. Misalnya, Suruhanjaya Gaji[1] telah berkhidmat hampir 3 tahun dan Suruhanjaya Kerajaan Tempatan[2] yang mula menjalankan tugasnya dalam bulan September, 1964 telah menyampaikan laporannya kepada kabinet hanya dalam bulan Mac, 1969 iaitu lebih dari 4 tahun.

[4] Melalui Tindakan Mahkamah

Ada beberapa jalan untuk mendapat keputusan yang dibuat oleh para pegawai kerajaan yang difikirkan tidak betul ataupun

---

1 Justice Suffian, Report of the Royal Commission on the Revision of Salaries And Conditions of Service in the Public Services. Vol. 1, July 1967; stencilled copy, Prime Minister's Department, Kuala Lumpur.

2 Senator Dato' Athi Nahappan, Report of the Royal Commission of Inquiry to Investigate into the Working of Local Authorities in West Malaysia; stencilled copy, Min. of Local Govt. & Housing 1969.

salah. Cara mendapat keadilan melalui mahkamah adalah rumit bagi orang biasa. Ia berkehendakkan seorang peguam yang pintar dalam hal guaman sivil. *(civil suit).*

(a) Satu cara ialah dengan meminta *order of 'certiorari'*, iaitu mahkamah boleh mengenepikan *(quash)* keputusan yang diberi oleh pegawai kerajaan jika didapati bahawa keputusan yang dibuat oleh pegawai kerajaan itu terkeluar dari kuasanya.

(b) Juga si penuntut keadilan boleh mendapat perintah mahkamah supaya menjatuhkan hukum larangan *(prohibition).* Dengan ini dimaksudkan tindakan yang dibuat oleh seorang pegawai kerajaan atau sebuah jabatan ditahan oleh kuasa mahkamah.

(c) Jalan yang lain ialah dengan meminta mahkamah mengenakan kuasa *'mandamus'* iaitu mahkamah boleh menuntut supaya sesuatu tindakan mesti dilakukan oleh pegawai atau jabatan atau pihak yang berkuasa jika tindakan itu tidak dibuat dan orang yang menuntut dapat memberi bukti bahawa pihak yang berkuasa enggan menjalankan tugasnya. Dengan perkataan lain, yang menuntut A, misalnya, tidak mendapat sesuatu kemudahan seperti bekalan air sungguhpun dia telah membayar wang untuk bekalan air itu, maka dia boleh meminta mahkamah membuat perintah *'mandamus'*. Satu lagi contoh ialah sekiranya seseorang itu telah diberi jaminan mendapat semburan minyak DDT di sekeliling rumahnya oleh pihak berkuasa tempatan tetapi kemudiannya perkhidmatan ini tidak dijalankan oleh pihak berkuasa tempatan, maka dia boleh meminta mahkamah mengenakan perintah *'mandamus'* ke atas pihak berkuasa tempatan itu. Di sini boleh dilihat bahawa tindakan mahkamah seperti ini ternyata tidak begitu senang untuk dibuat oleh orang biasa, tetapi patut diingat bahawa memang ada jalan untuk mendapat keadilan melalui mahkamah. Orang biasa hendaklah menyedari hakikat ini supaya hak mereka terjamin dan tidak boleh dipermainkan sahaja. Seyogia diingat bahawa arahan *'mandamus'* hanya dapat diperintahkan oleh mahkamah untuk faedah seseorang yang merayu, iaitu seseorang yang telah kehilangan hak dan bukan untuk orang lain.

(d) Untuk kumpulan orang dan syarikat yang telah kehilangan hak atau ingin tahu batasan hak mereka. Mereka boleh meminta mahkamah menentukannya melalui satu cara yang dinamakan hukuman penetapan *(declaratory judgement)*.

(e) Sekiranya seseorang memikirkan bahawa dia telah ditahan oleh pihak yang berkuasa dan dimasukkan ke dalam penjara dengan tidak ada sebab yang difikirkannya adil maka dia (peguamnya) boleh meminta mahkamah mengeluarkan *'writ of habeas corpus'* iaitu meminta dirinya dikeluarkan dari penjara dengan serta merta. Di sini nyatalah bahawa proses mencari keadilan dengan jalan ini ialah satu proses yang amat penting kerana ia berkaitan rapat dengan kebebasan seseorang di sisi undang-undang negara.

Rasanya cukuplah untuk menunjukkan sedikit sebanyak bagaimana seseorang itu boleh mendapat keadilan dari tindakan pihak yang berkuasa yang difikirkan tidak adil.

Di negara yang maju seperti yang telah disebutkan, selain daripada proses yang dinyatakan di atas ada satu institusi baru yang bebas dari kongkongan kerajaan dalam menjalankan tugasnya. Badan ini diberi kuasa untuk menyiasat dan mengendalikan semua tuduhan dan rayuan terhadap tindakan yang dibuat oleh pertadbiran kerajaan. Di Scandinavia dan di Denmark pegawai yang mempunyai kuasa yang besar begini dinamakan *'Ombudsman'*, di Perancis badan yang berkuasa mengendalikan semua tuduhan seperti ini ialah *'Counseil d' Etat'*; badan ini diberi kuasa menyiasat sesuatu tuduhan bila saja ia mendapatnya dari orang yang merayu. *'Counseil d' Etat'* ini lebih merupai satu tribunal dan ia boleh dikatakan *'Administrative Tribunal'* (tribunal untuk menyelesaikan hal pertadbiran). Para hakimnya terdiri dari mereka yang berpengalaman dalam hal pertadbiran dan setengah-setengah daripada mereka ialah peguam. Ini berlainan sedikit daripada institusi *Ombudsman* kerana dalam institusi ini kerja itu terserah kepada seorang sahaja iaitu *Ombudsman*.

Apa yang hendak ditegaskan di sini ialah tentang kesedaran yang ada di negara yang merdeka, dan bagaimana pentingnya diadakan satu badan yang berasingan dari badan kerajaan. Badan ini mempunyai anggota yang bebas untuk menerima, menyiasat dan menghakimkan tiap-tiap rayuan dan tuduhan yang dibuat oleh sesiapa sahaja terhadap kuasa pentadbir.

Di negara kita belum ada dilantik seorang Ombudsman atau sesuatu badan yang menjalankan tugas seperti itu. Setengah-setengah negara Komanwel pun belum ada institusi ini lagi. Malahan di United Kingdom hanya pada awal tahun 1967 baru Parlimen bersetuju melantik seorang *Ombudsman* tetapi ia diberi nama lain iaitu Pesuruhjaya Parlimen *(Parliamentary Commissioner)*. Perbezaan hanya pada nama saja tetapi tugasnya adalah lebih kurang sama. Terpulanglah kepada kerajaan di sesebuah negara untuk memberi seluas mana bidang tugas seseorang *Ombudsman*.

Institusi *Ombudsman* ini bermula di Sweden dalam kurun yang kelapan belas dan *Ombudsman* yang kemudiannya seperti yang dilantik di Denmark adalah tiruan daripada yang bermula di Sweden itu. Seterusnya Pesuruhjaya Parlimen yang dilantik di New Zealand adalah tiruan dari *Ombudsman* Denmark. Tetapi, di tiap-tiap negara bidang kuasa *Ombudsman* ini berlainan mengikut sejauh mana kerajaan yang memegang tampuk kuasa pada masa itu mahu memberi kuasa kepadanya. Misalnya, di United Kingdom penubuhan institusi ini telah, dari semasa ke semasa, tidak mendapat sokongan dari kerajaan kerana ahli politik yang memegang kuasa enggan memberi kuasa kepada satu badan yang bebas untuk memecat kerjanya, dan juga kerana pegawai penting kerajaan menunjukkan sikap enggan membenarkan kerja di pejabatnya diawasi oleh seorang penyelia yang bebas seperti seorang *Ombudsman*. Elok juga dinyatakan di sini sedikit tentang kuasa yang telah diberi kepada Pesuruhjaya Parlimen di United Kingdom. Ini adalah untuk menunjukkan sama ada tujuan asas bagi penubuhan *Ombudsman* ini telah benar-benar diikut oleh kerajaan United Kingdom. Hanya garis kasarnya sahaja akan diberi di sini.

Berbanding dengan *Ombudsman* yang ada di Sweden dan di Denmark dan jika dibandingkan juga dengan kuasa yang ada pada *Counseil d' Etat*, Pesuruhjaya Parlimen United Kingdom mempunyai bidang tugas yang tidak begitu luas. Setengah-setengah bidang kuasa yang tidak masuk dalam bidang kuasa Pesuruhjaya Parlimen United Kingdom adalah seperti berikut:

(1) Dalam pertadbiran yang berkaitan dengan badan-badan berkanun.
(2) Dalam pertadbiran yang berkaitan dengan pertahanan.
(3) Dalam pertadbiran yang berkaitan dengan perkhidmatan pasukan bersenjata.

(4) Dalam pertadbiran yang berkaitan dengan kerajaan tempatan.

Keempat-empat bahagian pertadbiran yang agak besar ini tidak dapat disentuh oleh rakyat biasa. Rakyat biasa mungkin tidak mendapat layanan yang sewajarnya jika mereka membuat rayuan dan tuduhan terhadap pertadbiran jabatan tersebut. Teranglah sekarang bahawa kuasa seorang *Ombudsman* di negara yang mempunyai institusi ini adalah berlainan antara satu sama lain.

Di negara kita, selain dari Biro Pengaduan Awam, Parlimen kita belum lagi berura-ura hendak melantik seorang pegawai yang begitu penting. Tidak dapat disangsikan betapa baik dan sesuai bagi kerajaan yang mengamalkan sistem demokrasi melantik seorang pegawai seperti ini ataupun menubuhkan sebuah Tribunal Pertadbiran *(Administrative Tribunal)* seperti yang dibuat di Perancis di bawah nama *Counseil d' Etat*. Mungkin juga elok dicuba penubuhan sebuah Jawatankuasa Merayu Parlimen seperti yang telah dibuat oleh Parlimen New Zealand di bawah nama *'Public Petitioning Committee'* pada suatu masa dahulu. (Sekarang New Zealand telah melantik pula seorang Pesuruhjaya Parlimen). Jawatankuasa Merayu hendaklah terdiri dari beberapa orang Wakil Rakyat yang dipilih dan mereka hendaklah seelok-eloknya mempunyai pengalaman dalam bidang pertadbiran, dan jika dapat elok juga sekiranya seorang dua antara mereka mempunyai pengalaman atau kelayakan dalam bidang undang-undang. Mereka ini boleh diberi kuasa untuk menerima rayuan atau tuduhan terhadap pertadbiran kerajaan dari rakyat ataupun melalui Wakil Rakyat seperti yang telah dibuat di New Zealand pada suatu masa dahulu. Dalam jawatankuasa seperti ini mereka boleh mengatasi masalah pihak yang merayu atau memberi penjelasan atau memberi sesuatu keputusan yang memuaskan jika didapati sesuatu rayuan atau tuduhan itu mempunyai asas dan didapati benar pula. Sebaliknya mereka boleh menolak sebarang rayuan yang didapati tidak benar atau yang tidak berasas. Ataupun mereka boleh mencadangkan kepada kerajaan untuk membuat pertimbangan yang saksama ke atas sesuatu rayuan itu. Jadi, kerajaan sekarang boleh *menimbang* untuk mengambil tindakan melantik seorang *Ombudsman* atau menubuhkan Tribunal Pertadbiran atau menyusun atau Jawatankuasa Parlimen seperti yang dicadangkan itu.

Tidak ada sebab mengapa kerajaan tidak mahu mencontohi apa yang telah kita lihat di negara yang mengamalkan sistem

demokrasi untuk kepentingan rakyat. Harus diingat bahawa kerajaan demokrasi ialah kerajaan rakyat. Juga, tidak ada sebab mengapa pegawai kerajaan memandang serong terhadap institusi seperti ini. Malahan pertadbiran kerajaan dan institusi baru ini boleh bekerjasama untuk kepentingan rakyat. Lebih baik lagi jika institusi baru ini bukan sahaja dapat menyelesaikan perkara yang dimusykilkan, tetapi juga dapat memberi pandangan dan nasihat tentang bagaimana sesuatu proses pertadbiran patut disusun semula supaya dapat mengelakkan timbulnya kesilapan dan kesalahan. Ini akan dapat melicinkan perjalanan pertadbiran kerajaan. Untuk menjalankan tugas ini Suruhanjaya Parlimen atau Tribunal Pertadbiran hendaklah bebas dan bertanggungjawab hanya kepada Parlimen. Seperti dengan perlantikan Juruodit Negara, perlantikannya juga hendaklah dibuat oleh Duli Yang Maha Mulia Seri Paduka Baginda Yang Dipertuan Agung melalui usul Parlimen. Hanya Parlimen yang boleh melucutkan jawatannya.

Dalam sistem kerajaan demokrasi sekarang seorang menteri adalah bertanggungjawab di atas dasar dan tugas Kementeriannya. Ini merupakan satu hakikat dalam kerajaan berparlimen. Pernah berlaku di beberapa buah negara yang mengamalkan pemerintahan berparlimen apabila menteri terpaksa meletakkan jawatan kerana didapati tidak cekap menjalankan tanggungjawabnya ataupun didapati menyalahgunakan kuasa yang ada padanya. Satu kes yang selalu disebut dalam pengajian undang-undang pertadbiran *(administrative law)* ialah 'Kes Crichel Down' yang terjadi di United Kingdom. Kes ini berlaku dalam tahun 1954 dan yang terlibat ialah Menteri Pertanian, Lord Dudrege. Kes ini berkaitan dengan pencabulan hak rakyat biasa. Sebidang tanah kepunyaan seorang rakyat telah diambil oleh kerajaan untuk kegunaan Kementerian Pertahanan. Tetapi kemudiannya apabila Kementerian Pertahanan tidak menggunakan tanah itu lagi pegawai di Kementerian Pertahanan telah menjual tanah itu kepada orang lain. Mengikut undang-undang tanah British yang ada pada masa itu, tanah yang diambil oleh kerajaan seperti ini hendaklah dijual balik kepada tuan punya asalnya jika dia mahu. Tetapi dalam kes ini tuan punya asalnya tidak diberitahu. Tindakan ini telah mencabul hak rakyat dan perkara ini telah dibawa ke Parlimen. Seperti yang telah disebutkan, Menteri adalah bertanggungjawab di atas segala tindakan pegawai yang berkhidmat di bawahnya. Menteri Pertanian telah mendapat serangan hebat dan akhirnya beliau terpaksa meletakkan jawatannya.

Di sini dapat dilihat bagaimana pentingnya diwujudkan proses yang memberi peluang kepada rakyat untuk menuntut hak mereka. Mungkin di negara kita banyak perkara seperti ini berlaku tetapi rakyat tidak tahu dan oleh itu tidak merayu untuk menuntut hak mereka. Boleh jadi juga satu sebabnya ialah institusi yang ada sekarang tidak cukup. Oleh itu penubuhan satu institusi yang baru boleh membawa manfaat yang diinginkan.

Mungkin timbul satu soalan jika menteri yang bertanggungjawab kepada Parlimen atas segala tindakan dan perjalanan kerja di dalam kementeriannya, mengapa mustahak pula diadakan seorang *Pesuruhjaya Parlimen* atau *Ombudsman*. Jika ada sesuatu perkara yang difikirkan oleh Parlimen tidak betul dijalankan oleh seorang Menteri tentu Parlimen boleh mengambil tindakan ke atas menteri itu. Tetapi tindakan apa yang boleh dibuat oleh Parlimen ke atas seorang menteri? Dalam perjalanan politik berparlimen kita tahu bahawa yang mempunyai suara ramai dalam parlimen ialah pihak kerajaan. Oleh itu tentu senang sahaja bagi seseorang menteri memberi keterangan tentang sesuatu tuduhan yang dihadapkan kepadanya. Dia menjawab dengan tidak berasa takut atau mungkin dengan tidak bertanggungjawab kerana dia tahu kebanyakan ahli Parlimen adalah ahli partinya. Hanya Kabinet saja yang boleh mengambil tindakan disiplin yang keras ke atasnya. Tetapi ahli Kabinet juga adalah ahli partinya.

Jadi, nampaknya dalam sistem demokrasi berparlimen seperti yang dijalankan di negara kita, hanya pada teori sahaja yang parlimen boleh mengambil sesuatu tindakan ke atas menteri kerana menteri bertanggungjawab kepada Parlimen. Tetapi pada praktiknya seperti yang telah diterangkan tadi, ini tidak pernah berlaku. Ini salah satu kelemahan kerajaan demokrasi. Jika seseorang menteri merasa dirinya bertanggungjawab dalam ertikata bahawa dia mengaku kesalahannya dan seperti dalam 'Kes Crichel Down, dia sanggup pula meletakkan jawatan — tentu perlaksanaan keadilan berjalan dengan baik. Tetapi berapa orang menterikah yang sanggup berbuat begitu dan berapa keskah yang dapat benar-benar menggegarkan kementerian atau jabatan? Dalam satu penyelidikan yang dibuat oleh S.E. Finer[1] , didapati selama 100 tahun kerajaan berparlimen berjalan di United Kingdom (1855-1954), hanya 20 orang menteri sahaja yang meletakkan jawatan

---

1 Finer S.E., The Individual Responsibility of Ministers, Public Administration — Winter 1956.

kerana perkara yang berkaitan seperti yang disebutkan itu; itu pun dua orang daripadanya ialah menteri muda. Ternyata bahawa kuasa menteri dalam kerajaan berparlimen adalah amat luas. Sungguhpun dikatakan menteri bertanggungjawab kepada parlimen tetapi pada hakikatnya menteri cuma menjawab soalan di Parlimen. Ungkapan menteri 'bertanggungjawab kepada Parlimen' hanya merupakan Menteri memberi jawapan kepada Parlimen. Ini berlaku bukan di Parlimen di negara kita sahaja tetapi juga di dalam Parlimen di mana parti yang berkuasa mempunyai suara yang terbanyak di dalamnya dan juga di mana sistem Kabinetnya berkuasa. Selama 21 tahun kita merdeka dan selama itu kerajaan berparlimen berjalan, belum ada lagi perkara tuntutan hak asasi yang menggemparkan berlaku. Perletakan jawatan Allahyarham Abdul Rahman Talib (bekas Menteri Pelajaran) adalah berpunca dari rasa tidak puas hati yang timbul dari suatu tindakan yang diambil dalam pertadbiran.

Jadi, seolah-olah di dalam Parlimen di mana sebuah parti sahaja berkuasa, seseorang menteri yang mempunyai kuasa luas, walaupun dia menyalahgunakan kuasanya dia tidak dapat dicabar di Parlimen di mana bilangan dan kuasa Wakil Rakyat parti pembangkang tidak banyak. Pada teorinya sahaja memang betul bahawa menteri bertanggungjawab secara individu *(individual responsibility)* dalam semua perlaksanaan tugas dalam kementeriannya, tetapi pada hakikatnya dia boleh lepas dari cabaran dan tuduhan yang dihadapkan kepadanya di Parlimen.

Memang benar Wakil Rakyat dipilih oleh rakyat untuk memerintah negara dan untuk menjaga kepentingan rakyat. Ini satu asas proses demokrasi. Tetapi sebaliknya tindakan yang kurang demokrasi mungkin dilakukan (dengan sengaja atau dengan tidak sengaja) oleh pegawai dalam berbagai kementerian dan rakyat. Rakyat yang melantik kerajaan tidak pula dapat berbuat apa-apa dalam sistem kerajaan yang demokrasi seperti ini. Hal ini memang berlaku di banyak negara yang mengamalkan sistem kerajaan demokrasi berparlimen.

Jadinya, dalam melaksanakan keadilan ke atas rakyat melalui tindakan pegawai kerajaan, maka tidak dapat disangsikan lagi tentang eloknya jika seseorang Ombudsman atau seorang Pesuruhjaya Parlimen atau sebuah Mahkamah Pertadbiran diwujudkan di negara kita.

Kita tidak boleh tergesa-gesa dalam hal ini. Mungkin ada baiknya jika sebuah Suruhanjaya bebas dilantik dahulu untuk

mengkaji bagaimana corak institusi baru yang kita kehendaki ini. Mungkin Majlis Peguam Malaysia dengan inisiatifnya sendiri dapat mengkaji selok-belok hal ini dan kemudian membuat syor kepada kerajaan tentang kajian mereka. Rakyat tentu berpuas hati jika majlis ini dapat menjalankan kajian mereka dengan bebas.

Sudah memang menjadi kebiasaan kepada semua kerajaan bahawa seboleh-bolehnya ia tidak mahu disoal atas tindakan yang dibuat olehnya. Kerajaan yang memegang kuasa sekarang mungkin enggan menerima cadangan seperti ini dan parti pembangkang tentu sahaja senang hati sekiranya institusi ini ditubuhkan, tetapi sekiranya parti pembangkang sekarang memegang kuasa pada esok hari tentu ia juga enggan mengadakan institusi ini. Bagaimanapun, apa yang patut menjadi asas perbahasan dalam hal ini bukanlah kepentingan siapa yang terlibat tetapi hendaklah memandang perkara ini dari segi keadilan dan dari segi sistem kerajaan demokrasi.

Keadilan bukan sahaja patut dijalankan di dalam sesebuah organisasi kerajaan tetapi ia mesti juga dapat dipelihara. Lebih banyak institusi yang ditubuhkan untuk kepentingan rakyat, lebih berjasa lagi kerajaan yang mengamalkan sistem demokrasi kepada rakyat.

Harus dinyatakan sekali lagi bahawa institusi yang ditubuhkan itu tidak boleh dianggap oleh pihak pentadbir sebagai *'watchdog'* yang sentiasa hendak mencari kesalahán pertadbiran. Penyiasatan hanya dijalankan sekiranya terdapat sungutan atau rayuan dari rakyat dalam sesuatu tindakan pertadbiran. Pertadbiran dan institusi baru ini boleh berdamping rapat dan bekerjasama untuk kepentingan rakyat.

Sir Iwor Jennings pernah berkata, *"The act of every Civil Servant is by convention regarded as the act of his Minister"*[1] (Apa-apa tindakan yang dibuat oleh tiap-tiap seorang kakitangan kerajaan adalah pada lazimnya dianggap sebagai tindakan Menterinya). Menteri pula menjalankan tugasnya dengan kuasa yang diberikan oleh Kabinet. Dia dilantik oleh Yang Dipertuan Agung. Oleh itu kerajaan ialah kerajaan Yang Dipertuan Agung. Seperti kata S.E. Finer, *"Thus the exercise of the administration is normally the Crown's but in actual fact carried out by the Minister.*[2]

---

1 Jennings, W.J. Parliment, 2nd. ed., Cambridge University Press, 1957.
2 Finer S.E., The Individual Responsibility of Ministers, Public Administration — Winter 1956.

(Perjalanan pertadbiran adalah atas nama Raja yang memerintah, tetapi sebenarnya dijalankan oleh Menteri). Oleh itu apa yang hendak dibaiki ialah kerajaan Yang Dipertuan Agung dan tentulah tidak tepat sekiranya pegawai pentadbir dan ahli politik membangkang penubuhan institusi ini.

Apa sahaja corak institusi yang hendak ditubuhkan kelak patut diberi pertimbangan yang saksama oleh cerdik-pandai kita supaya dapat berjalan dengan baik dan benar-benar dapat bertugas untuk kepentingan rakyat yang tinggal di dalam negara yang mengamalkan dasar demokrasi.

PERBADANAN AWAM DAN CARA PERJALANANNYA

SATU aspek pertadbiran awam yang mendapat perhatian utama ialah Perbadanan Awam *(Public Corporation)*. Apa yang dikatakan Perbadanan Awam? Bila mulanya bentuk pertadbiran seperti ini digunakan? Dan bagaimana cara perjalanannya? Ini tentulah soalan yang mungkin timbul dari penuntut ilmu pertadbiran; juga dari rakyat biasa yang ingin tahu apa perbezaannya dengan pertadbiran biasa yang dijalankan oleh jabatan kerajaan.

Sekali pandang jabatan kerajaan sudah pun banyak dan semuanya ditubuhkan untuk mentadbir kepentingan rakyat. Dari dahulu lagi iaitu selepas negara kita dijajah oleh kerajaan British dan pengaruhnya mula meresap ke dalam Kerajaan Negeri-Negeri Bersekutu dan ke dalam kerajaan Negeri-Negeri Selat dalam tahun 1870-1880. Inilah sistem pertadbiran yang diketahui. Memang benar sebelum ini ada terdapat kerajaan feudal di mana rakyat jelata telah ditadbir oleh cara pertadbiran yang dijalankan oleh pembesar dan Raja zaman dahulu yang tidak adil. Pada masa itu kerajaan hanya memandang rakyat di bawah jajahannya sebagai anggota untuk kepentingan Raja dan kepentingan kerabat diraja. Malahan banyak yang menjadi abdi atau mereka adalah terdiri dari golongan hamba tebusan atau petani dan nelayan biasa yang terkongkong di sesebuah wilayah diraja. Mengikut sejarah kita, pada masa itu (abad ke-14 hingga ke pertengahan abad ke-19) kerajaan beraja hanya memberi satu sahaja unsur pertadbiran yang diperlukan oleh rakyat iaitu pertadbiran pertahanan. Rakyat dikenakan cukai dan ada yang dikerah bekerja untuk pertahanan negara. Pendek kata unsur pertadbiran yang ada pada masa itu ialah pertadbiran istana, pertadbiran pertahanan dan pertadbiran cukai terhadap rakyat. Tidak payah disebutkan dengan panjang

lebar lagi mengenai cara hidup rakyat di masa itu, kerana perkara ini senang sahaja didapati dari buku kesusasteraan dan dari buku sejarah kita.

Pertadbiran moden yang kita ketahui sekarang seperti yang telah dinyatakan tadi wujud setelah kerajaan British campurtangan dalam pertadbiran jajahan Raja-raja Melayu dan kemudian menjajah negara ini secara langsung. Seterusnya negara kita mencapai kemajuan setelah melangkah dan menempuh berbagai rintangan dan halangan politik dan ekonomi. Selepas kemerdekaan, kemajuan yang dicapai oleh kerajaan yang merdeka makin pesat dan makin berkesan. Seperti yang kita tahu, ekonomi negara kita bergantung sangat kepada dua hasil utama iaitu getah dan bijih timah. Semenjak awal abad ke-20, dan sumber ekonomi inilah yang dititikberatkan. Pendapatan dari dua sumber ekonomi ini sangat lumayan dan memberi negara kita wang pertukaran asing yang sungguh banyak.

Sekarang negara kita mengamalkan dasar mempelbagaikan ekonomi. Sungguhpun daya pengeluaran negara kita dari hasil dua sumber ekonomi ini masih baik lagi, namun proses perindustrian terus berkembang agar keadaan ekonomi kita menjadi lebih stabil. Jadi, lapangan pertadbiran kerajaan semakin meluas dan semakin meresap ke dalam semua segi kehidupan rakyat, terutamanya dalam lapangan ekonomi.

Oleh yang demikian proses pertadbiran kerajaan terpaksa diubah supaya seimbang dengan keadaan baru. Setengah-setengah proses pertadbiran berkehendakkan kemahiran, misalnya dalam usaha meninggikan taraf hidup rakyat, melalui rancangan pembangunan ekonomi dan melalui sistem pertadbiran yang cekap. Juga, semakin luas bidang pertadbiran yang terpaksa dibuat oleh kerajaan, maka semakin penting lagi cara pertadbiran yang lebih cekap dikehendaki wujud. Semakin negara bertambah maju, semakin kompleks lagi tanggungjawab kerajaan dalam lapangan perkhidmatan sosial untuk meninggikan lagi taraf hidup rakyat.

Di kebanyakan negara yang maju perkhidmatan sosial diuruskan oleh negara dengan menggunakan berbagai cara pertadbiran. Satu daripadanya ialah dengan menubuhkan satu pertubuhan bebas yang dikenal dengan nama Perbadanan *(Corporation)*. Organisasi seperti ini telah lama digunakan di negara yang maju dan di negeri kita perbadanan ini telah pun mendapat perhatian dan telah ditubuhkan juga. Satu lagi cara mentadbir perkhidmatan sosial ialah dengan menubuhkan Suruhanjaya

seperti Suruhanjaya Keretapi ataupun menubuhkan sebuah Lembaga seperti Lembaga Letrik Negara. Dari banyak segi, cara pertadbiran institusi yang disebutkan ini mempunyai banyak persamaan sungguhpun terdapat perbezaan di sana sini.

Yang akan dibincangkan di sini ialah perbadanan atau apa yang lebih dikenal dengan nama Perbadanan Awam. Apa yang dikatakan Perbadanan Awam? Dan bagaimana sebuah Perbadanan Awam disusun dan ditadbirkan? Bagaimana sesebuah Perbadanan Awam dapat dikawal pertadbirannya? Ini adalah soal-soal yang akan dijawab bagi menjelaskan institusi seperti ini yang ditubuhkan di negara kita.

Sebuah Perbadanan Awam ialah sejenis institusi yang ditubuhkan untuk mentadbir perusahaan awam negara atau perkhidmatan awam dan perkhidmatan sosial negara. Dengan definisi yang diberikan itu, jelaslah bahawa perusahaan yang telah dimiliknegarakan adalah termasuk dalam takrif Perbadanan Awam. Banyak lagi perusahaan negara yang boleh ditadbirkan melalui Perbadanan Awam. Perkhidmatan Awam seperti pengangkutan dan perhubungan boleh ditadbir melalui sebuah perbadanan awam. Di negara kita Perkhidmatan Keretapi telah ditadbirkan melalui jabatan yang bukan jabatan kerajaan iaitu melalui suruhanjaya — sebuah institusi yang mempunyai banyak dasar yang sama dengan sebuah lembaga negara. Tetapi di kebanyakan negara banyak jenis perkhidmatan pengangkutan telah dimiliknegarakan dan ini bermakna urusan pengangkutan ditadbirkan melalui sebuah perbadanan awam. Di dalam bab ini kebanyakan contoh yang diambil dan kebanyakan perbandingan yang dibuat adalah apa yang didapati di Britain kerana penulis telah dapat melihat sendiri keadaan yang ada di sana dan telah juga mempelajari sedikit sebanyak mengenainya. Elok disebutkan di sini jenis bidang yang boleh dilaksanakan melalui perbadanan awam. Selain dari pengangkutan dan perhubungan; bank, institusi kredit dan syarikat insurans boleh diselenggarakan juga melalui perbadanan awam. Misalnya, di negara kita Bank Negara boleh dikatakan ditubuh atas dasar yang seolah-olah sama dengan dasar yang ada dalam penyelenggaraan sebuah perbadanan awam. Bank Negara di negara kita adalah di bawah pengurusan seorang gabenor yang menjadi Pengurus Badan Berkanun itu. Selain dari itu rancangan pembangunan pernah dijalankan melalui sebuah lembaga negara di beberapa buah negara seperti di Amerika Syarikat di mana didapati beberapa rancangan pembangunan yang dijalankan

melalui sebuah lembaga negara seperti Perbadanan Lembah Tenesse; juga di India seperti rancangan membuat baja yang diusahakan melalui perubahan institusi yang seperti itu juga. Lain-lain lapangan pertadbiran yang boleh dimasukkan di dalam bidangan ini ialah seperti usaha memperkaya kebudayaan dan kesenian. Misalnya, di Britain perkhidmatan radio tidak dijalankan melalui jabatan kerajaan tetapi diselenggarakan melalui sebuah perbadanan awam.

Secara kasar lembaga negara seperti ini boleh dibahagikan kepada tiga jenis:

(i) Jenis perusahaan dan perdagangan dan ini termasuk perusahaan yang telah dimiliknegarakan.
(ii) Jenis pengurusan.
(iii) Jenis *regulatory* — cuma menjalankan serta mengatur pekerjaan yang tertentu.

Bagi tiap-tiap jenis institusi tersebut, cara susunannya adalah berlainan terutama dari segi kewangan. Dalam jenis (i) di atas iaitu jenis perusahaan dan perdagangan, semua yang berkaitan dengan pertadbiran dan penyelenggaraan kerja perusahaan adalah dijalankan sendiri oleh organisasi itu dan wang yang dikehendaki untuk penyelenggaraan datang dari perusahaan dan perdagangan yang dibuat. Misalnya, di negara kita Lembaga Letrik Negara boleh disebut sebagai sebuah perbadanan awam jenis perusahaan. Lembaga Letrik Negara ialah sebuah pertubuhan yang tersendiri dan kakitangannya bukan anggota kerajaan. Wang yang dikehendaki untuk membayar gaji kakitangannya, untuk jenteranya, untuk janakuasanya, untuk mesinnya dan untuk pengangkutannya adalah didapati dari penjualan kuasa elektrik kepada orang ramai.

Dalam jenis (ii) iaitu perbadanan awam, organisasi ini hanya mentadbir dan mengurus rancangan yang khas ada dalam organisasi itu seperti pengurusan yang dibuat oleh Bank Negara kita. Semua kakitangannya bukan anggota kerajaan dan gaji serta syarat lantikan mereka ditentukan oleh Lembaga bebas itu.

Dalam jenis (iii) iaitu jenis 'menyelenggara' tugas dikhaskan kepada tugas melaksanakan kerja yang tertentu di bawah bidang kuasa yang diberi kepada organisasi itu. Contoh yang agak baik di negara kita ialah Lembaga Perancang Keluarga Negara yang ditubuhkan dalam tahun 1966. Peraturan khas untuk penubuhannya diberi oleh satu Akta Parlimen dan Lembaga ini menjalankan kerjanya tertakluk kepada syarat dan bidang tugas

yang diberi. Misalnya, Lembaga ini dikhaskan memberi nasihat merancang keluarga dan membuat dakyah mempopularkan ide rancangan keluarga di semua lapisan rakyat di negara kita, dengan tujuan menjarangkan anak. Juga ia ditugaskan memberi alat atau pil yang diperlukan untuk menjayakan rancangan itu.

Biasanya semua perbadanan negara diberi satu kuasa di bawah satu Undang-Undang Parlimen, yang menentukan bidang tugas, kuasa, corak serta susunan sesuatu perbadanan.

Di dalam negara yang lebih maju seperti di United Kingdom perbadanan bebas seperti ini sudah lama diwujudkan dan mempunyai berbagai corak dan susunan. Dari semasa ke semasa pertadbiran dan susunan kerja badan itu telah diubah hingga ke corak yang ada sekarang. Perbadanan negara yang ada sekarang boleh dibezakan daripada badan pertadbiran bebas yang dahulu kerana ia mempunyai sifat yang berlainan daripada yang dahulu. Selepas perang, corak pertadbiran melalui perbadanan negara telah meluas. Seperti diketahui di masa itu parti politik yang berkuasa ialah Parti Buruh yang mempunyai dasar sosialis. Banyak perkhidmatan sosial yang diselenggarakan secara perdagangan telah dihaknegarakan antara tahun 1945 dan tahun 1950.

Negara Britain sekarang sedang berusaha menghaknegarakan berbagai-bagai perkhidmatan sosial dan perusahaan besar. Institusi yang digunakan untuk mentadbir perkhidmatan dan perusahaan yang dihaknegarakan itu ialah institusi perbadanan negara. Dari segi sejarah perkembangan perbadanan negara di Britain memang banyak berlaku. Tetapi untuk contoh tinjauan sepintas lalu mengenai perkembangan itu memadailah disebutkan beberapa perkhidmatan dan perusahaan sahaja yang penting yang telah dijadikan kepunyaan rakyat. Misalnya, salah satu perusahaan yang mula-mula dijadikan haknegara ialah perusahaan arang batu. Perusahaan ini pada mulanya dijalankan dengan secara kecilan dan mereka yang mempunyai perusahaan itu enggan menanam modal yang banyak untuk memoden dan meluaskan perusahaan itu secara besar-besaran. Ini bermakna perusahaan itu diusahakan dengan menggunakan teknik yang usang. Lagi pun pengurusan pertadbirannya tidak efisyen. Beberapa usaha telah dibuat oleh kerajaan untuk membaharui dan membesarkan perusahaan itu. Akhirnya kerajaan terpaksa menghaknegarakan perusahaan itu dalam tahun 1946. Dengan ini perusahaan itu dapat dijalankan secara besar-besaran dan teknik dan pertadbirannya dimodenkan. Buruh yang bekerja mendapat layanan yang lebih baik. Patut

diingat bahawa perusahaan ini amat penting dan berguna bagi negara kerana arang batu amat berguna terutama di negara berhawa sejuk. Kerana bahanapi (fuel) seperti gas dan bekalan letrik belum dapat dibekalkan secara meluas.

Perlu dinyatakan sedikit berkenaan dengan pengangkutan dan perhubungan. Di Britain pengangkutan boleh dikatakan semuanya telah dihaknegarakan. Pertadbiran keretapi pada mulanya tidak dijalankan oleh kerajaan, tetapi oleh berbagai badan berkuasa. Maka selalu sahaja keretapi mendapat kerugian terutama dalam tahun-tahun 1930-an. Antara sebabnya ialah kerana adanya persaingan di dalam perkhidmatan pengangkutan. Akhirnya Kerajaan Buruh terpaksa menghaknegarakan perkhidmatan ini untuk menyelamatkannya. Kemudian kerajaan juga mengambil alih pertadbiran perjalanan perkhidmatan pengangkutan yang lain seperti perkhidmatan bas, lori dan pengangkutan melalui air di seluruh negara. Semuanya dihaknegarakan dan ditadbirkan secara perbadanan negara. Satu perusahaan yang lain, iaitu pembekalan gas (sejenis bahanapi yang kita gunakan untuk dapur moden), sudah juga dihaknegarakan di Britain. Bahanapi ini sangat-sangat berguna kerana dikehendaki bukan sahaja digunakan di dalam perusahaan kecil dan besar tetapi juga dikehendaki digunakan di dalam tiap-tiap rumah untuk memasak dan memanaskan rumah dalam musim sejuk. Pembekalan bahanapi ini sebelum dihaknegarakan telah dibekalkan oleh syarikat perdagangan dan separuhnya oleh badan yang berkuasa. Kerajaan telah memikirkan bahawa cara persaingan seperti ini kurang memuaskan dan mungkin merugikan. Tentunya jika pembekalan bahanapi ini diusahakan secara besar-besaran akan dapat mengurangkan belanja dan akan dapat berkhidmat membekalkan gas ini kepada rakyat dengan lebih memuaskan lagi.

Maka jelaslah dari contoh yang telah diberi di atas bahawa kerajaan telah menghaknegarakan perkhidmatan yang dianggap penting untuk negara — iaitu untuk kepentingan rakyat seluruhnya.

Elok disebutkan di sini dasar yang dengannya sesebuah perbadanan negara itu dijalankan.

Pertama, sebuah perbadanan negara hendaklah bebas daripada kongkongan kerajaan. Maksudnya dalam hal pengurusan lembaga itu Parlimen tidak boleh campurtangan. Elok dijelaskan lagi hal ini. Dalam perjalanan jabatan kerajaan Parlimen boleh campurtangan dalam pengurusan pertadbiran sesuatu kementerian, misalnya melalui menteri yang bertanggungjawab di kementerian itu. Dalam masa yang diuntukkan bagi membuat soalan kepada pihak kerajaan

Parlimen *(Question Time),* ahli-ahli Parlimen boleh menyoal dan meminta penjelasan berkenaan dengan pertadbiran sesuatu jabatan kerajaan atau kementerian. Menteri yang bertanggungjawab kemudian mesti memberi keterangan yang diminta. Tetapi dalam pertadbiran sesebuah perbadanan negara, Parlimen tidak dapat campurtangan dalam pertadbirannya. Sungguhpun ada seorang menteri yang bertanggungjawab di atas sesebuah lembaga negara tetapi menteri itu hanya diberi kuasa dalam perkara yang berkaitan dengan dasar perbadanan negara itu. Selain dari itu hal pertadbiran dan pengurusan sesebuah perbadanan negara tidak terletak di bawah kuasa seorang menteri. Jadi, apa yang menjadi tanggungjawab menteri sahaja yang boleh disoal dan disemak perjalanannya oleh Parlimen.

Prinsip yang kedua seperti yang disebut oleh W.A. Robson[1] di dalam bukunya ialah prinsip tidak pilih kasih. Dengan ini dimaksudkan, iaitu, sesuatu undang-undang yang telah digubal untuk mewujudkan sesebuah perbadanan negara telah ditentukan tugasnya untuk kepentingan rakyat. Dengan perkataan lain perbadanan negara wujud untuk kepentingan rakyat dan bukan untuk kepentingan sebahagian dari rakyat sahaja. Misalnya, Lembaga Kemajuan Selangor diwujudkan oleh satu undang-undang dengan tugasnya membuat kemajuan yang pesat dan baik di dalam negeri Selangor untuk kepentingan rakyat seluruhnya, dan untuk mencepatkan lagi pembangunan dan kemajuan dalam hal-hal yang berkaitan dengan tanah, rumah, dan perkhidmatan sosial dan perusahaan ringan *(light industry)* dan sebagainya.

Prinsip yang ketiga yang boleh disebut ialah kakitangan dan pegawai di dalam sesebuah perbadanan negara tidak dilantik oleh kerajaan. Mereka dilantik oleh perbadanan itu sendiri. Di sini boleh dilihat juga sebabnya Parlimen tidak boleh campurtangan dalam pengurusan sesebuah perbadanan negara itu. Ini juga bermakna Suruhanjaya Perkhidmatan Awam tidak bertanggungjawab atas lantikan kakitangan perbadanan negara itu kerana Suruhanjaya ini hanya ditugaskan untuk melantik calon yang bakal menjadi pegawai dan kakitangan kerajaan. Semua syarat jawatan seperti tangga gaji, cuti, ganjaran *(gratuity)* dan lain-lain syarat perkhidmatan dan hal perjawatan adalah tanggungjawab Perbadanan itu.

Satu lagi prinsip yang ada pada perbadanan negara (bukan semuanya ada sifat ini), ialah ianya boleh membayar sendiri segala

---

1 W.A. Robson; Nationlised Industry and Public Ownership — George Allan & Unwin Ltd., London.

perbelanjaan pertadbirannya, dengan tidak payah mendapat peruntukan wang dari kerajaan. Satu contoh yang tepat ialah Lembaga Letrik Pusat Negara di negara kita. Pengguna dikenakan bayaran apabila dibekalkan dengan kuasa elektrik. Bayaran yang dikenakan tidak terlalu tinggi untuk mencari keuntungan tetapi setakat memadai membayar perbelanjaan pertadbiran dan pembekalan kuasa elektrik itu. Tetapi nampaknya di dalam negara kita sifat ini belum jelas di dalam semua perbadanan negara. Misalnya perbadanan seperti MARA, DBP, FLDA dan perbadanan lain bergantung berat kepada kewangan yang diberi oleh kerajaan. Di dalam negara yang sedang meningkat maju seperti di negara kita memang susah hendak menubuhkan perbadanan atau lembaga negara yang boleh menanggung segala perbelanjaan pertadbiran dan perjalanan tugasnya. Sebabnya ialah perkhidmatan memang diperlukan. Tetapi hanya segelintir sahaja rakyat yang benar-benar mampu membayar perkhidmatan yang diberi. Jadi kerapkali mereka hanya dikenakan bayaran yang sangat rendah. Tetapi perbadanan terpaksa berbelanja lebih dari pendapatannya. Jadi, terpaksalah kerajaan membantu perbadanan negara ini.

Satu sifat lagi yang ada pada perbadanan negara ini ialah Pengerusi atau Pengarahnya adalah dilantik berkhidmat untuk tempoh yang tertentu. Jawatan itu tidak berunsur politik — iaitu pegawai yang dilantik bukan ahli politik tetapi biasanya dia dilantik oleh kerana dia mempunyai pengetahuan dan pengalaman yang luas serta mempunyai kelulusan dalam pekerjaan perbadanan atau lembaga itu.

Dengan keterangan dan penjelasan yang diberi di atas nyatalah salah satu cara kerajaan dapat berbakti dalam menjalankan tugasnya kepada rakyat ialah dengan menubuhkan perbadanan atau lembaga negara ataupun suruhanjaya bebas yang diberi tugas dan ciri yang telah disebutkan tadi. Harus diingat bahawa sesebuah perbadanan negara mendapat kuasanya dari undang-undang yang diluluskan oleh Parlimen; untuk berbakti kepada rakyat bukan dengan tujuan membuat perdagangan atau perusahaan untuk mencari keuntungan tetapi untuk berkhidmat. Dengan perkataan lain dorongan yang ada pada perbadanan negara bukanlah dorongan untuk mendapat keuntungan tetapi untuk memberikan perkhidmatan.

Sekarang elok dilihat pula perhubungan yang terdapat antara perbadanan negara dengan Menteri dan dengan Parlimen supaya dapat kita tahu sejauh mana bebasnya sesebuah perbadanan negara

itu dapat menjalankan tugasnya. Seperti yang telah dinyatakan, satu ciri yang mesti ada ialah kebebasan mentadbirkan diri dengan tidak ada campurtangan dari seseorang Menteri. Seorang Menteri yang bertanggungjawab di atas sesuatu perbadanan hanya dapat memberi arahan yang berupa umum. Dasar sesuatu perbadanan tentunya telah terkandung di dalam sesuatu undang-undang. Bagaimanapun selain daripada kuasa yang telah disebutkan itu Menteri ada juga kuasa dalam hal-hal penting seperti merancangkan penubuhan semula sesebuah perbadanan atau dalam hal memajukan lagi perbadanan kiranya berkehendakkan modal tambahan. Juga perkara membeli tanah untuk kegunaan perbadanan dan sebagainya adalah kuasa yang ada pada Menteri.

Untuk mengelola sesuatu perusahaan dengan teratur dan berjaya, sesebuah perbadanan atau lembaga negara tentulah berkehendakkan kebebasan dalam hal perjalanannya sehari-hari. Tetapi ini tidak bermakna perbadanan itu bebas sama sekali dari kuasa Parlimen. Menteri yang bertanggungjawab terpaksa mempertahankan diri di dalam Parlimen terhadap semua arahan berkenaan dengan dasar sesuatu perbadanan di dalam Parlimen. Inilah yang boleh disoal di dalam Parlimen. Lembaga pentadbir dikehendaki membentangkan Penyata Tahunannya kepada Parlimen dan pada masa itu bolehlah Parlimen membuat pandangan dan teguran terhadap kecekapan sesebuah perbadanan negara itu.

Nyatalah sekarang bahawa sesebuah perbadanan negara adalah merupakan alat pertadbiran dan kedudukannya tercatat di dalam undang-undang Parlimen. Untuk dapat berbakti demi kepentingan rakyat ia diberi bidang kebebasan yang agak luas seperti dalam hal pertadbiran, pengeluaran, kira mengira dan membuat inisiatif. Kerajaan sekali-kali tidak bermaksud memberi kebebasan yang mutlak kepada sesebuah perbadanan. Adalah didapati bahawa apabila ada pengawasan dari Menteri seperti yang telah disebutkan dan ada kebebasan di dalam beberapa perkara maka barulah dapat sesebuah lembaga negara itu berkhidmat sebagai satu alat pertadbiran yang dinamik. Cuma apabila ada kebebasan dari Parlimen dan dari Perbendaharaan baru sesebuah perbadanan negara itu dapat bergerak maju, membuat tindakan yang tegas, memberi kepuasan kepada pengguna serta dapat menjalankan dasar kerajaan dalam sesuatu perkhidmatan.

Perbadanan negara ialah satu alat pertadbiran yang penting yang telah dicipta dalam kurun dua puluh ini. Ia dan yang seumpama dengannya ada digunakan oleh kerajaan di banyak negara

yang maju, seperti di United Kingdom, Amerika Syarikat, Australia, New Zealand, Canada, Perancis, Belgium dan di negara yang sedang membangun seperti India, Sri Lanka dan termasuk negara kita.

Pada masa sekarang ada banyak negara yang menggunakan cara pertadbiran seperti ini. Dan cara ini telah didapati berjaya berbakti kepada rakyat. Tetapi di setengah-setengah negara ia menghadapi satu masalah — sejauh mana kerajaan dan Parlimen patut diberi kuasa dalam perjalanan pertadbirannya.

PERTADBIRAN DAN PEMBANGUNAN

PERTADBIRAN adalah satu aspek kegiatan Kerajaan. Kegiatan kerajaan inilah yang sentiasa mempunyai hubungan yang amat rapat dengan kehidupan rakyat jelata.

Boleh dikatakan pertadbiran memainkan peranan penting dalam kehidupan rakyat oleh kerana rakyat terlibat di dalamnya awal-awal lagi iaitu sejak seseorang itu lahir hinggalah dia meninggal dunia. Misalnya, kelahiran seorang bayi perlu dilaporkan untuk didaftarkan namanya. Malahan di dalam zaman yang serba berubah ini, seorang ibu yang mengandung perlu mendapat perhatian kerajaan, khususnya pertadbiran kerana ibu itu terpaksa diberi nasihat dan pertolongan berkenaan dengan kesihatan ibu dan anak yang akan dilahirkannya. Oleh itu klinik kesihatan didirikan oleh pertadbiran Kementerian Kesihatan. Seterusnya bila anak itu besar, pertadbiran kerajaan akan menyediakan kemudahan persekolahan dan selanjutnya peluang pekerjaan untuknya. Berhubung dengan hal pekerjaan, perkara seperti perumahan, insuran, kumpulan simpanan wang pekerja dan sebagainya perlu diadakan. Untuk mereka yang sudah tua dan yang tidak mempunyai tempat kediaman yang tetap, maka pertadbiran mengadakan rumah kebajikan masyarakat.

Bukan perkara yang tersebut di atas sahaja yang dikelolakan oleh pertadbiran kerajaan. Kegiatan yang berkaitan dengan pemberian kemudahan untuk rakyat keseluruhannya adalah juga termasuk di bawah kelolaan pertadbiran. Kegiatan seperti pembinaan jalan raya, jalan keretapi, pusat pembekalan lektrik, juga pembekalan air serta kemudahan seperti perhubungan dan pengangkutan. Semua ini termasuk dalam urusan pertadbiran kerajaan. Dengan perkataan lain pertadbiran mengadakan segala

kemudahan ini dengan tujuan mewujudkan suasana yang sesuai untuk pembangunan negara.

Oleh itu ternyata bahawa peranan pertadbiran di zaman lampau, iaitu menjaga keamanan negara, sudah jauh berubah kepada peranan yang lebih luas iaitu seperti yang dinyatakan di atas.

Pertadbiran yang ada di Malaysia boleh dibahagikan kepada beberapa peringkat iaitu pertadbiran peringkat pusat, pertadbiran peringkat negeri, pertadbiran peringkat daerah, pertadbiran badan berkanun dan pertadbiran pertubuhan sukarela yang ada antaranya mendapat bantuan dari kerajaan. Harus diingat bahawa semua bergerak untuk memberi perkhidmatan kepada rakyat. (Sila lihat rajah A).

Yang menjalankan pertadbiran dan pengurusan dalam pemerintahan kita ialah kakitangan kerajaan yang dikenali dengan istilah perkhidmatan awam. Memandang kepada tugas yang semakin bertambah yang dipikul oleh perkhidmatan awam sekarang ini kita akan tertanya-tanya sejauh mana pegawai yang menjalankan pertadbiran dan pengurusan sekarang sudah mendapat latihan yang seimbang dengan tugas mereka dan sejauh mana corak dan susunan pertadbiran sudah berubah yang membolehkannya benar-benar memikul beban mengikut kehendak pertadbiran dan pengurusan moden. Harus diingat bahawa susunan dan corak pertadbiran yang ada sekarang berasaskan pertadbiran tahun-tahun 1880-an iaitu pertadbiran penjajah British dahulu.

Jelas ternyata bahawa kerajaan yang membangun sekarang semuanya membuat rancangan untuk memajukan ekonomi dan masyarakat. Sudah ada kesedaran hendak meninggikan taraf hidup rakyat dan usaha mengurangkan perbezaan pendapatan rakyat sedang dijalankan untuk mencapai pembentukan masyarakat yang lebih adil. Ini bermakna rakyat mengharapkan layanan yang berlainan daripada apa yang pernah dialami di dalam masa pemerintahan lama. Rakyat berkehendakkan tenaga para pentadbir yang dinamik dalam ertikata dapat memenuhi harapan mereka untuk meninggikan taraf hidup dari segi kedudukan ekonomi dan sosial.

Tetapi pada masa sekarang ini susunan pertadbiran kita belum lagi banyak berubah corak. Pertadbiran sekarang ini pernah dibidas sebagai pertadbiran yang ketinggalan zaman yang menggunakan cara dan sistem kerja yang sudah lapuk. Sebuah kerajaan yang merdeka seperti Malaysia berkehendakkan satu sistem pertadbiran yang boleh memberi perkhidmatan yang cepat dan berkesan. Rakyat

berkehendakkan pertadbiran yang lebih berkebolehan untuk menghasilkan kerja yang lebih bermutu. Sudah jelas bahawa pembangunan ekonomi dan sosial dengan kadar yang ada sekarang berkehendakkan para pentadbir dan memerlukan organisasi pertadbiran yang lebih sesuai dengan tugasnya. Tetapi walaupun usaha membangun ekonomi dan sosial dijalankan dengan pesat, malangnya sistem dan corak pertadbiran tidak banyak berubah.

Pada masa sekarang beberapa teknik baru dalam pertadbiran seperti menggunakan perkakas pejabat yang moden dan mesin moden seperti komputer sudah diterima. Tetapi cara bekerja *(work procedures)* dan kebiasaan bekerja *(office practices)* yang sudah berpuluh-puluh tahun lamanya masih digunakan lagi. Kajian yang mendalam tidak ada dibuat untuk menentukan setakat mana usangnya sistem pertadbiran yang lama itu. Dengan perkataan lain rancangan ekonomi dan sosial kita sekarang adalah dikelolakan oleh satu susunan pertadbiran yang sudah ketinggalan zaman. Untuk dibuat contoh ambil sahaja kedudukan pejabat daerah sekarang. Pernahkah dipersoalkan organisasi dan cara bekerja seperti yang ada sekarang sesuai atau tidak untuk zaman pembangunan ini? Pertadbiran ialah institusi kerajaan yang rapat sekali dengan rakyat. Pejabat Daerah tidak lagi merupakan hanya tempat di mana rakyat mendapat surat denda dan tempat membayar cukai tanah. Keadaan sudah berubah. Pada masa dahulu rancangan raksaksa pembangunan tanah tidak ada dan penduduk pun belum begitu banyak. Tetapi sekarang adalah sebaliknya. Rakyat melalui wakilnya mengambil bahagian untuk mengadakan rancangan pembangunan yang sesuai dengan kehendak rakyat. Tetapi organisasi yang mengelolakan rancangan seperti itu belum berubah secara dinamik. Apa gunanya ada rancangan yang indah dan besar sekiranya tidak dapat dijalankan untuk kebajikan rakyat di setiap daerah? Rancangan tidak patut tinggal rancangan sahaja. Di peringkat daerahlah dapat dilihat sama ada usaha dan tenaga yang digunakan untuk membuat sesuatu rancangan itu benar dapat berkesan dan berhasil. Untuk maksud ini, satu struktur dan corak baru hendaklah dijalankan di peringkat daerah.

Di peringkat negeri dan di peringkat kementerian juga pembaharuan struktur dan corak perlu diadakan. Perhubungan pertadbiran negeri dengan pertadbiran pusat juga perlu diselaraskan. Dan di bahagian dan di aspek mana perhubungan kedua jenis pertadbiran ini perlu dibaiki serta dieratkan untuk mendapat tenaga pertadbiran yang cekap? Jika tidak ada penyelarasan maka sudah

tentu banyak tenaga dan wang ringgit yang terbuang. Juga adakah kajian secara sistematik dibuat ke atas susunan pertadbiran Negeri dan pertadbiran Kementerian sejak diwarisi dari penjajah? Selain dari itu ada banyak lagi persoalan yang berkaitan dengan pertadbiran yang sewajarnya mendapat kajian semula. Beribu-ribu peraturan dan borang berkanun *(statutory forms)* telah diwujudkan selama ini. Tetapi adakah percubaan yang teratur dibuat untuk menyemak semula peraturan ini sama ada masih sesuai dengan keperluan sekarang?

Selain daripada soal organisasi dan soal sistem dan cara bekerja, ada pula (i) soal kelulusan, (ii) soal kebolehan mengurus *(management skill)*, (iii) soal sikap pentadbir, dan (iv) soal menyedari peranan seseorang pentadbir di dalam jawatan dan tugasnya.

Soal Kelulusan

Berkenaan dengan soal kelulusan maka yang dimaksudkan ialah pengambilan pegawai dan penempatan mereka di jawatan yang sesuai. Pada masa yang sudah-sudah tidak banyak dipertimbangkan soal penempatan. Setengah-setengah jawatan berkehendakkan pegawai yang mempunyai kelulusan khas. Misalnya, jawatan di dalam Perbendaharaan di dalam Bahagian Perancang Ekonomi berkehendakkan sebaik-baiknya pegawai yang berijazah ekonomi dan mempunyai pengalaman. Tentu tidak begitu sesuai jika jawatan itu diisi oleh orang yang mempunyai ijazah di dalam matapelajaran yang lain daripada ekonomi. Di sini tidak dimaksudkan bahawa mereka yang berijazah *Arts* yang lain tidak mempunyai tempat di dalam perkhidmatan. Mereka ini boleh dimasukkan di dalam bahagian *generalist*. Banyak jawatan yang perlu diisi oleh *generalist* ini. Yang menjadi persoalan ialah menentukan sebanyak mana *specialist* dan sebanyak mana *generalist* dikehendaki dalam pertadbiran yang dinamik. Perkara ini memang menjadi persoalan rumit bukan sahaja di negara yang sedang membangun, tetapi juga di negara yang maju. Di Britain misalnya, lebih 75% daripada pentadbir tinggi adalah dari golongan *generalist*, biasanya mereka yang mendapat kelulusan dari Universiti Oxford dan Universiti Cambridge *(Oxbridge)* dan dari Universiti London. Mereka ini adalah kebanyakannya dari golongan *generalist*. Keadaan ini memang tidak memuaskan kepada pihak yang berkuasa dan satu perubahan baru mungkin berlaku di dalam perkhidmatan pertadbiran di United Kingdom. Pada masa ini sebuah jawatankuasa

besar yang bernama *Fulton Committee* sedang mengkaji perjalanan pertadbiran sekarang dengan tujuan membuat perubahan kepada keadaan yang lebih sesuai.

Setengah-setengah jawatan memerlukan latihan khas. Misalnya dalam perkara yang berkaitan dengan pengurusan perindustrian dan lain-lain. Bagi para pentadbir di dalam bahagian ini mereka mungkin berkehendakan latihan khas ini. Oleh itu satu sistem latihan khas sangat sesuai diadakan.

Soal Kebolehan Mengurus

Kebanyakan pentadbir kita di masa yang lepas tidak mendapat latihan formal berkenaan dengan pertadbiran. Mereka terus masuk berkhidmat. Oleh itu mereka terpaksa belajar berkenaan dengan kerja mereka dari pegawai yang sedia ada di pejabat *(on the job training).* Sedikit sahaja yang dapat peluang diberi latihan di tempat latihan tempatan atau di luar negeri. Tidak dapat disangsikan lagi bahawa kebolehan mengurus akan dapat ditinggikan dengan adanya latihan yang tertentu. Nampaknya kerajaan sekarang sudah sedar betapa mustahaknya aspek latihan ini dan semakin banyak pegawai dihantar berlatih tiap-tiap tahun. Pegawai yang terlatih sudah tentu akan dapat mencapai ketinggian mutu pekerjaan *(improved levels of performance).* Selain dari itu pegawai yang matang di dalam latihan akan dapat menjimatkan perbelanjaan di dalam menjalankan pekerjaannya sambil dapat menghasilkan kecekapan pekerjaan.

Sikap Pentadbir

Dalam menjalankan tugas soal yang penting ialah sikap pentadbir terhadap tugasnya. Setiap pentadbir diberi tugas yang tertentu. Ada dua jenis tugas ini. Satu jenis membuat pekerjaan sehari-hari *(routine work)* mengikut peraturan yang sedia ada; yang satu lagi ialah jenis yang lebih menggunakan fikiran iaitu membuat pekerjaan dengan memberi pertimbangan sama ada kerja itu boleh dibuat dengan lebih baik dan sempurna daripada yang biasa. Dengan perkataan lain pentadbir harus mempunyai pemikiran yang suka menyoal *(inquiring mind)* dan tidak takut mengemukakan ide baru untuk membaiki pekerjaan keseluruhannya. Juga dalam menjalankan tugas jangan hendaknya berputus asa kalau tidak ada cukup bekalan itu dan ini untuk pejabat. Dengan apa yang ada pentadbir yang bijak harus dapat mengeluarkan hasil kerja yang memuaskan. Yang penting ialah sikap dan semangat mahu berbakti

dengan jujur. Seseorang pekerja menerima gaji pada tiap-tiap bulan sama ada dia bekerja seperti biasa atau bekerja dengan lebih tekun dan cekap. Di sinilah timbulnya soal sikap tadi. Yang patut diingat ialah pegawai dan pekerjaan bukan untuk pemerintahan penjajah tetapi untuk pemerintahan kerajaan kita yang merdeka.

Soal Menyedari Peranan

Yang hendak diperkatakan ialah peranan yang dimainkan oleh pegawai tinggi dalam pertadbiran. Dalam pertadbiran kerajaan yang merdeka sekarang, tidak boleh lagi disokong pendapat bahawa peranan terpenting para pentadbir ialah "membuat apa yang disuruh" *(to do what he is told to do)* oleh pihak yang berkuasa. Ini adalah pendapat lama. Dalam banyak aspek, kerajaan mesti mendapatkan tenaga pentadbir, bukan sahaja dalam hal pertadbiran tetapi juga dalam hal membuat dasar dan dalam menjalankan dasar itu.

Oleh yang demikian peranan yang dimainkan oleh para pentadbir tinggi di dalam kerajaan yang sedang membangun sangat besar. Rancangan raksaksa kerajaan serta dasar yang berkaitan dengannya, penilaian atas projek yang sedang berjalan adalah tanggungjawab para pentadbir tinggi. Tetapi adakah negara kita sekarang memiliki pentadbir tinggi ini dengan bilangan yang mencukupi? Jika tidak, apa jalan yang sebaik-baiknya untuk menambah bilangan yang ada sekarang? Dalam merancang ekonomi negara sekarang kita masih menggunakan pakar dari luar negeri yang membantu para pentadbir yang ada di dalam lapangan perancangan ekonomi. Juga dalam beberapa pertadbiran yang berkaitan dengan perkara teknik ada diambil pakar. Tentu sekali kita tidak hendak menggunakan pakar ini buat selama-lamanya. Kadangkala pakar ini pula tidaklah terlalu lebih mahir daripada pegawai kita yang ada. Jadi yang menarik perhatian sekarang ialah meninggikan taraf kemahiran para pentadbir kita supaya dapat seimbang dengan kemahiran pakar itu dan mengambil alih tempat mereka. Buat sekarang ini rancangan yang meluas belum ada untuk memberi latihan dalam ilmu yang tertentu. Sungguhpun begitu kerajaan memang sudah mula berikhtiar meninggikan taraf kemahiran para pentadbir dalam hal pertadbiran, pengurusan, perancangan dan lain-lain lagi. Yang diharap-harapkan ialah supaya tenaga yang lebih ditumpukan ke arah ini kerana hanya dengan latihan tertentu sahaja baru boleh diharapkan pertadbiran yang lebih cekap.

Pada peringkat pertadbiran yang bekerja rapat dengan ketua setiausaha kementerian, peranan yang dimainkan oleh mereka adalah sangat penting untuk mendapatkan kerjasama dari pegawai yang di bawah supaya matlamat Kementerian itu berhasil. Mereka bertanggungjawab lebih-lebih lagi atas soal mendorong wujudnya sikap yang baru, menanamkan sifat kreatif, menyelaraskan kerja di jabatan supaya terhasil satu pasukan di bawahnya yang bertugas untuk maksud mencapai tujuan kementerian itu.

Jadi, anggapan umum ¸bahawa apabila seseorang pegawai menjadi ketua jabatan atau ketua setiausaha kementerian, pegawai itu tidak banyak bekerja kerana dia menjadi "*boss*" adalah sangkaan yang salah. Mungkin rakyat biasa membuat anggapan ini dari keangkuhan sifat dan sikap pentadbir yang terdapat di zaman sebelum merdeka dulu, iaitu pada zaman penjajahan. Tidak pula dinafikan sekarang bahawa mungkin jenis ketua jabatan yang dianggap itu masih ada lagi. Golongan inilah yang hendak disingkirkan kerana seperti telah diperkatakan di atas tadi bahawa pembangunan negara dalam lapangan ekonomi dan sosial berkehendakkan tenaga para pentadbir yang tekun, jujur, cekap, mempunyai inisiatif dan berusaha melakukan pembaharuan untuk mendapatkan hasil yang lebih baik, mahu memikul beban kerja dan tahu pula membahagikan kerja dan mewakilkan kuasa kepada pegawai di bawahnya dan dapat mengawal kerja untuk mencapai matlamat jabatan. Sepatutnya kita tidak ada lagi pentadbir tinggi yang hanya pandai membahagikan kerja dan kuasa kepada pegawai di bawahnya tetapi dia sendiri tidak memainkan peranan yang penting di dalam Jabatannya. Pegawai seperti ini tidak memahami tugas mereka atau tidak lagi sesuai dengan kehendak zaman pembangunan sekarang *(dead-wood).*

Secara kasar apa yang dikehendaki daripada ketua Jabatan dan Ketua Setiausaha Kementerian ialah memainkan peranan yang penting dari segi dasar dan dari segi pengurusan institusi di bawah pertadbirannya.

Sebagai penasihat kepada Menteri dia mesti sentiasa berdamping rapat dengan segala tugas dalam kawalannya supaya dia dapat memberi nasihat bila sahaja dikehendaki. Segala masalah Jabatan/Kementeriannya hendaklah dianalisa dan pada setengah-setengah perkara dia dikehendaki membuat keputusan. Peranan membuat keputusan *(decision making)* adalah satu peranan yang amat penting. Untuk memainkan peranan ini dengan sempurna dia memerlukan segala butir-butir dan penerangan serta laporan

berkenaan dengan sesuatu projek. Dan segala ini harus sampai kepadanya pada masa yang ditentukan *(timely flow of information)*. Tidak ada gunanya mengumpulkan maklumat yang banyak serta berguna tetapi tidak siap pada masa hendak membuat keputusan. Oleh itu sistem penerangan *(information system)* hendaklah teratur, sempurna dan boleh didapati bila dikehendaki.

Sebagai ketua dia harus pandai mengumpulkan bahan untuk mencapai kejayaan tugasnya. Dia harus tahu mengatur organisasi, kakitangan dan alat pejabat.

Selain dari itu dia harus mempunyai rancangan tertentu untuk lebih menjayakan lagi projeknya serta untuk dapat membuat perubahan mengikut kehendak Menterinya. Dia juga hendaklah kerap memberi perhatian kepada kehendak golongan tertentu yang berkuasa *(pressure groups)* kerana kehendak mereka boleh mempengaruhi dasar dan rancangan kerajaan.

Jelaslah bahawa tugas pentadbir tinggi bukan untuk menjadi "*boss*" di dalam ertikata yang selalu dianggap. Amat besar peranan yang dimainkan oleh mereka. Soalnya ialah sudahkah kita cukup mempunyai pegawai tinggi yang mempunyai kebolehan dan kesanggupan seperti yang dikehendaki? Secara keseluruhan taraf hidup rakyat dikehendaki berubah kepada yang lebih tinggi. Oleh itu tugas mereka bertambah rumit lagi kerana masalah yang dihadapi bertambah banyak dan berbagai jenis.

Mujur juga masalah ini sudah pun dikenali oleh kerajaan sekarang. Langkah-langkah telah pun diambil untuk mengatasinya. Kursus dan seminar kerap diadakan untuk menitikberatkan pentingnya peranan yang dimainkan oleh golongan pentadbir ini. Tetapi usaha ke arah ini rasanya masih belum mencukupi dan belum begitu kuat kesannya. Usaha yang lebih giat perlu dijalankan.

PENTADBIR DAN AHLI POLITIK

Hubungan para pentadbir dengan ahli politik sangat erat di peringkat kementerian. Di peringkat negeri dan daerah hubungan ini masih kuat tetapi tidak meliputi soal-soal yang berat seperti tujuan dan dasar negara seluruhnya. Tidak dapat dinafikan bahawa kesefahaman yang tegas dikehendaki antara peranan yang dimainkan oleh para pentadbir dengan ahli politik. Di negara kita perkhidmatan awam bersikap berkecuali *(neutrality of the civil service)*. Keadaan ini berlainan sedikit, misalnya, dari keadaan perkhidmatan awam di Amerika Syarikat dan di Sweden di mana setengah-setengah pegawai tinggi pertadbiran terdiri dari mereka

yang kuat menyokong parti yang memerintah. Oleh itu perjalanan pertadbiran di negara kita, di setengah-setengah peringkat boleh membawa salah faham antara pentadbir dengan ahli politik. Apa yang dimaksudkan di sini ialah campurtangan setengah-setengah ahli politik *(political interference)* di peringkat daerah dalam pertadbiran daerah yang kadang-kadang meruncing menjadi pertelingkahan. Puncanya ialah kerana tidak mengetahui batas kuasa dan peranan yang dimainkan oleh pertadbiran. Sudah tentu pertelingkahan seperti ini tidak membawa apa-apa faedah dari segi pembangunan. Malahan ia mungkin menelurkan sikap tidak menghargai satu sama lain dan mensia-siakan usaha pembangunan.

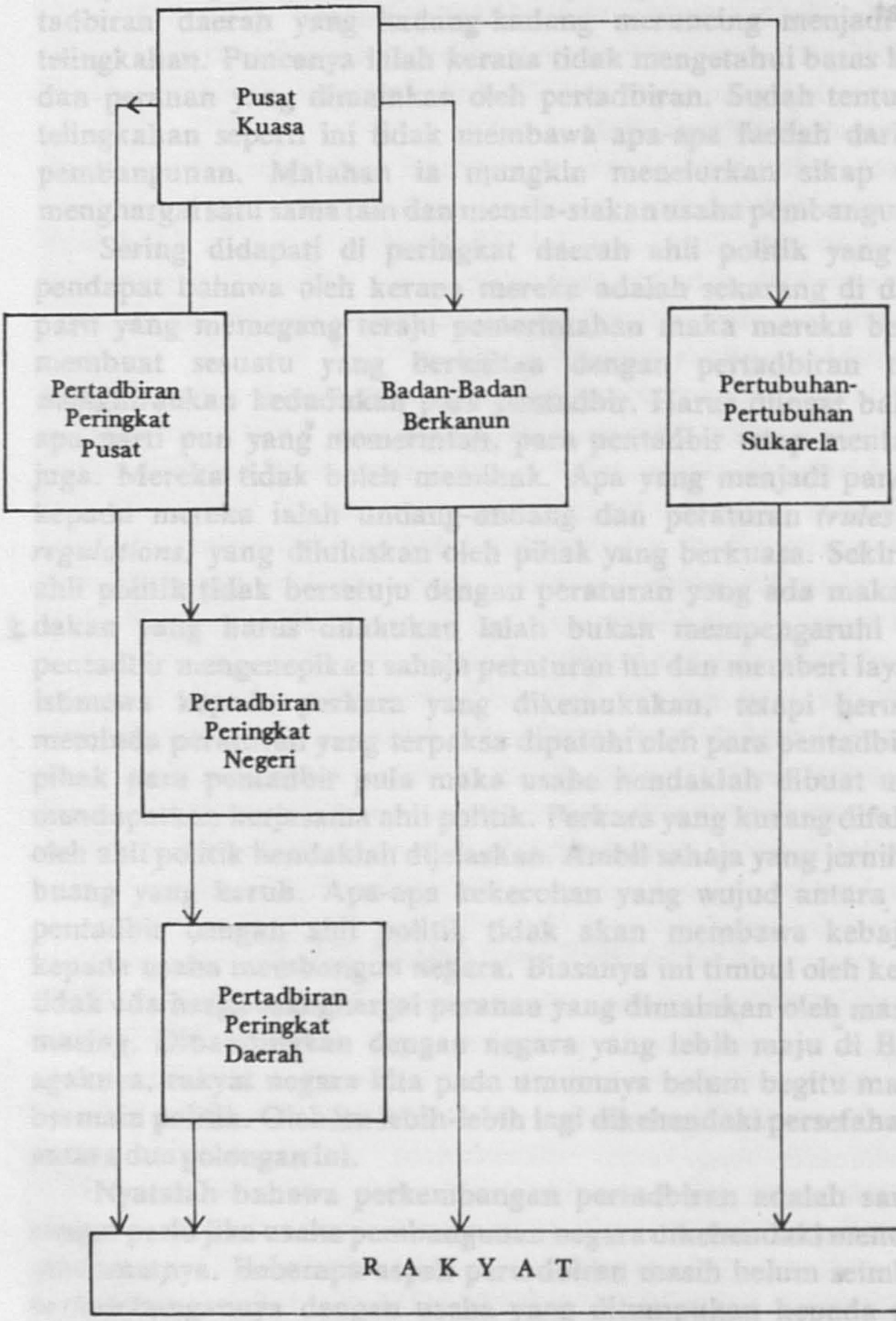
Sering didapati di peringkat daerah ahli politik yang berpendapat bahawa oleh kerana mereka adalah sekarang di dalam parti yang memegang teraju pemerintahan maka mereka berhak membuat sesuatu yang berkaitan dengan pertadbiran tanpa menghiraukan kedudukan para pentadbir. Harus diingat bahawa apa parti pun yang memerintah, para pentadbir tetap mentadbir juga. Mereka tidak boleh memihak. Apa yang menjadi panduan kepada mereka ialah undang-undang dan peraturan *(rules and regulations)* yang diluluskan oleh pihak yang berkuasa. Sekiranya ahli politik tidak bersetuju dengan peraturan yang ada maka tindakan yang harus dilakukan ialah bukan mempengaruhi para pentadbir mengenepikan sahaja peraturan itu dan memberi layanan istimewa kepada perkara yang dikemukakan, tetapi berusaha meminda peraturan yang terpaksa dipatuhi oleh para pentadbir. Di pihak para pentadbir pula maka usaha hendaklah dibuat untuk mendapatkan kerjasama ahli politik. Perkara yang kurang difahami oleh ahli politik hendaklah dijelaskan. Ambil sahaja yang jernih dan buang yang keruh. Apa-apa kekecohan yang wujud antara para pentadbir dengan ahli politik tidak akan membawa kebajikan kepada usaha membangun negara. Biasanya ini timbul oleh kerana tidak ada harga-menghargai peranan yang dimainkan oleh masing-masing. Dibandingkan dengan negara yang lebih maju di Barat, agaknya, rakyat negara kita pada umumnya belum begitu matang bermain politik. Oleh itu lebih-lebih lagi dikehendaki persefahaman antara dua golongan ini.

Nyatalah bahawa perkembangan pertadbiran adalah sangat-sangat perlu jika usaha pembangunan negara dikehendaki mencapai matlamatnya. Beberapa aspek pertadbiran masih belum seimbang perkembangannya dengan usaha yang ditumpukan kepada pembangunan. Lebih maju perkembangan pertadbiran lebih berjaya lagi

usaha pembangunan akan bergerak. Sementara itu golongan yang ada kaitan rapat dengan pertadbiran dan pembangunan hendaklah lebih-lebih lagi mengeratkan hubungan supaya tenaga tidak terbuang kepada usaha yang tidak produktif. Tujuan besar pertadbiran dan pembangunan ialah meninggikan taraf hidup kedudukan rakyat.

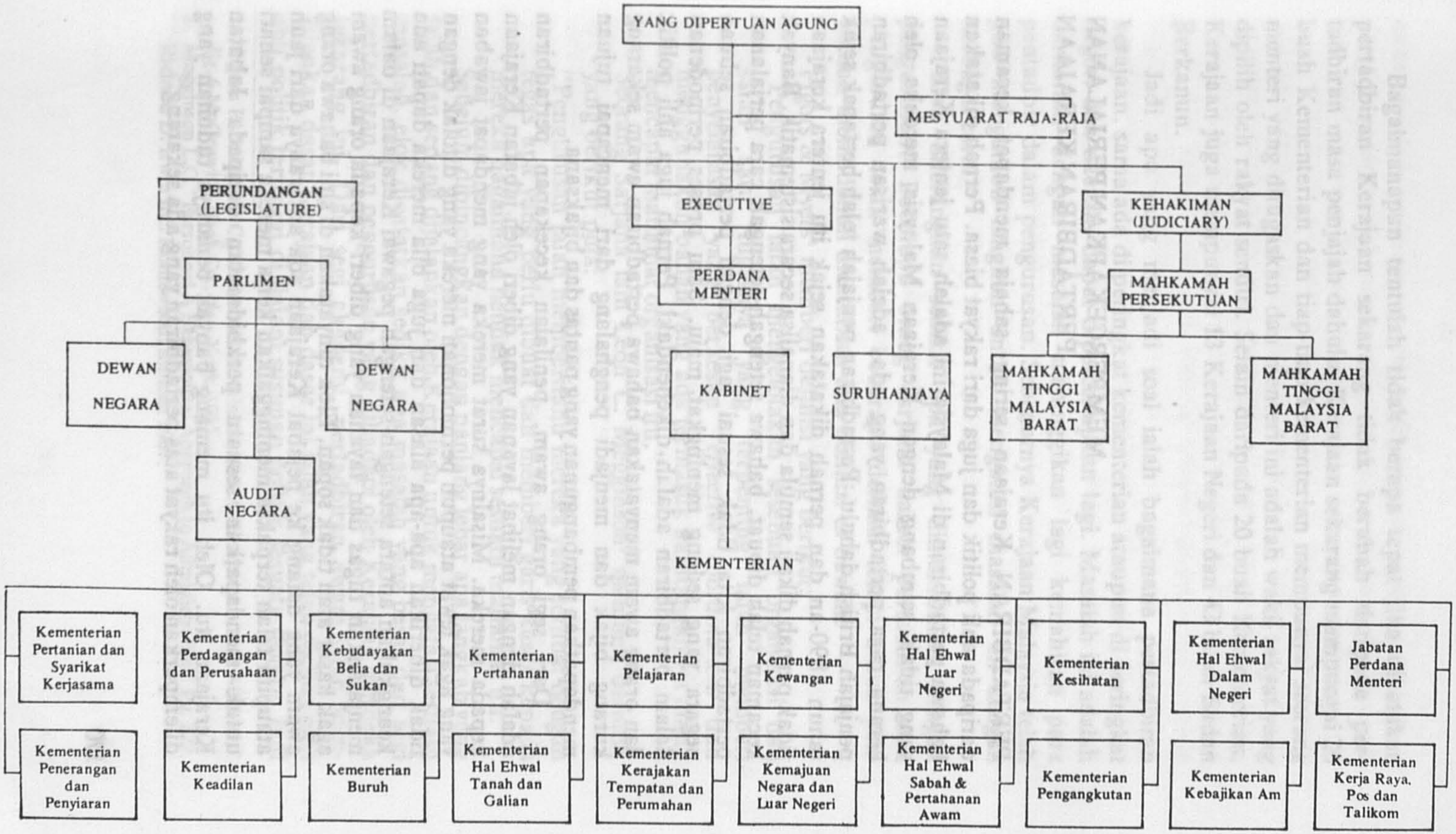
RAJAH A

SISTEM PERTADBIRAN MALAYSIA



KERAJAAN MALAYSIA

RAJAH B



MEMPERCEKAPKAN PERJALANAN PERTADBIRAN KERAJAAN

PERTADBIRAN Kerajaan sering sahaja mendapat kecaman daripada ahli politik dan juga dari rakyat biasa. Pernah dikatakan bahawa pertadbiran di Malaysia ini adalah satu jentera Kerajaan yang tidak seimbang dengan Kerajaan Malaysia merdeka oleh kerana cara pertadbiran yang ada, adalah warisan pertadbiran penjajah British dahulu. Pertadbiran penjajah telah bertapak sejak tahun 1890-an dan pernah dikatakan sejak itu jentera kerajaan tidak pernah dikaji semula dan dianalisa secara sistematik. Banyak kecaman telah dibuat, bahawa setengah-setengah cara perjalanan pertadbiran kita tidak sesuai lagi dengan pertadbiran sebuah negara yang sedang meningkat maju. Satu proses permodenan dalam pertadbiran adalah dikehendaki. Pernah juga ahli politik dan orang awam menyatakan bahawa pertadbiran awam sekarang kurang bijak dan menjadi penghalang dari mencapai tujuan mendapatkan pembangunan yang pantas dan bijaksana.

Dari segi orang awam, penilaian kecekapan pertadbiran adalah dengan melihat layanan yang diberi oleh jabatan Kerajaan kepada mereka. Misalnya surat mereka yang mendapat jawaban yang agak lewat ataupun permohonan mereka yang ditolak dengan tidak diberikan apa-apa alasan dan juga bila mereka dapati ada keangkuhan antara setengah-setengah pegawai Kerajaan di dalam menjalankan tugas dan layanan yang diberi kepada orang awam agak kasar atau tidak sopan. Elok dinyatakan di sini bahawa orang awam yang datang ke pejabat Kerajaan ada antaranya dari jauh ataupun telah terpaksa meninggalkan kerja mereka sampai sehari untuk mendapatkan sesuatu perkhidmatan daripada Jabatan Kerajaan itu. Oleh itu memang banyak benarnya tuduhan yang dilemparkan oleh rakyat atas pertadbiran yang ada sekarang.

Bagaimanapun tentulah tidak berapa tepat jika dikatakan pertadbiran Kerajaan sekarang tidak berubah daripada pertadbiran masa penjajah dahulu. Kerajaan sekarang mempunyai 20 buah Kementerian dan tiap-tiap kementerian mempunyai seorang menteri yang ditugaskan dan menteri ini adalah wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat sendiri. Selain daripada 20 buah Kementerian, Kerajaan juga mempunyai 13 Kerajaan Negeri dan 43 buah Badan Berkanun.

Jadi apa yang menjadi soal ialah bagaimana pertadbiran kerajaan, sama ada di peringkat kementerian ataupun di peringkat negeri dan daerah, dapat dipercekapkan lagi. Masalah ini adalah berkaitan dengan masalah meninggikan lagi kemahiran para pentadbir dalam pengurusan. Sebenarnya Kerajaan Malaysia telah pun mengambil langkah untuk mengatasi masalah ini dengan berbagai cara.

Elok diterangkan sedikit apa yang dimaksudkan dengan pengurusan? Beberapa orang sarjana dalam pertadbiran dan pengurusan telah memberi beberapa definisi tetapi untuk penjelasan memadailah dicatatkan dua definisi di bawah.

Pigors & Myers[1] memberi definisi yang berikut:

"Pengurusan ialah mengelolakan sesebuah organisasi dan salah satu tugasnya yang terpenting ialah memberi penyelarasan yang berkesan *(effective coordination)* dan menggunakan bahan yang ada termasuk kakitangannya untuk mencapai matlamat organisasi itu."

Seorang Sarjana lain Leon C. Megginson[2] memberi definisi yang berikut pula:

"Pengurusan ialah memberitahu mereka yang terlibat dengan tegas apa yang perlu dibuat dan memberi garis kasar kepada mereka bagaimana hendak mencapai sesuatu matlamat itu."

Sebelum dibincangkan dengan panjang lebar apa langkah yang telah dan sedang dijalankan oleh Kerajaan untuk mengatasi sesuatu masalah, elok dicatatkan sedikit apa masalah yang besar dari segi pertadbiran dan pengurusan yang dihadapi oleh Kerajaan merdeka sekarang ini. Dari segi akademi, pertadbiran awam ialah menjalankan dasar Kerajaan dan dasar ini ialah yang telah dicipta oleh ahli politik tertinggi di dalam susunan politik sesuatu negara. Jadi

---

1 Pigors P. & Myers, C, "Personnel Administration A Viewpoint and A Method," Pg. 6 McGrawhill Book Co., New York, 1965.

2 Mogginson L.C. "Personnel A Behavioural Approach to Administration" Pg. 222. Richard D. Irwin Inc. Homewood, Illinois, 1967.

pertadbiran awam menjalankan kuatkuasa dan melaksanakan dasar dan rancangan negara mengikut kehendak rakyat yang telah menyuarakan kehendak mereka melalui wakil mereka, iaitu ahli politik.

Kakitangan Kerajaan ialah pekerja yang bertugas dengan tidak menghiraukan apa corak Kerajaan yang wujud. Dengan perkataan lain biasanya di dalam negara yang pernah dijajahi oleh British pertadbiran negara adalah mengikut corak ini, iaitu kakitangan Kerajaan tidak menyertai politik negara. Dengan perkataan lain kakitangan Kerajaan adalah berpendirian *'neutral'*. Tetapi nampaknya dalam tahun-tahun yang belakangan ini dan juga mengikut keadaan, didapati di dalam negara yang sedang membangun seperti di negara kita, kakitangan Kerajaan dikehendaki memainkan peranan yang lebih dinamis dan lebih inisiatif, serta meyakini segala objektif Kerajaan. Pegawai Kerajaan hendaklah seratus-peratus patuh dan meyakini segala rancangan Kerajaan dan mereka hendaklah berusaha bersungguh-sungguh dan tidak membelah-bahagikan perhatian mereka daripada tugas yang dibebankan.

Seperti yang telah dinyatakan di atas Kerajaan Malaysia sekarang ini sudah mempunyai berpuluh-puluh kementerian dan jabatan serta badan berkanun dan ini bermakna bahawa corak dan bidang tugas kerajaan dan pertadbiran sudah berubah dan bertambah besar semakin negara maju setapak demi setapak. Adalah diketahui bahawa Kerajaan Pusat serta 13 Kerajaan Negeri yang ada sekarang mempunyai belanjawan tahun ke tahun lebih daripada $2,500 juta setahun. Jumlah ini tidak masuk belanjawan pembangunan yang agak banyak juga. Juga Kerajaan Pusat bersama Kerajaan Negeri mempunyai 240,000 kakitangan. Angka ini sudah cukup memberikan betapa besarnya dan betapa kompleksnya pertadbiran dan pengurusan dalam jentera Kerajaan sekarang.

Seorang penganjur negara yang terkenal dalam lapangan pembangunan, iaitu Tun Abdul Razak pernah mengemukakan pendapatnya tentang jentera Kerajaan yang sesuai. Beliau berkata:

> "Matlamat saya berkenaan dengan jentera pembangunan Kerajaan ialah menjadikan tiap-tiap pegawai Kerajaan di dalam tiap-tiap jabatan yang berkaitan dengan pembangunan menjadi sebahagian dari jentera pembangunan yang tegas dan berkesan, semuanya bekerja bersama-sama dengan satu hati dan satu matlamat iaitu, memberi perkhidmatan kepada

rakyat dan mempunyai taat setia kepada tujuan negara kita iaitu mencapai kemajuan dan kestabilan ekonomi.''[1]

Sebenarnya di merata-rata tempat di dalam negara yang sedang membangun, masalah memperbaiki dan memperlicin serta mempercekapkan birokrasi supaya kakitangan kerajaan lebih jujur, setia dan memberi perhatian yang tidak berhelah-bahagi terhadap dasar dan tujuan Kerajaan, masih menjadi soal besar yang belum betul-betul dapat diatasi.

Negara yang sedang membangun berlumba-lumba di dalam segala segi pembangunan oleh kerana telah tertinggal di dalam masa negara itu dijajahi di masa yang lepas. Juga penganjur yang baru muncul sungguh giat dan merasa bertanggungjawab untuk menunjukkan kepada rakyat yang dibimbingnya bahawa bangsanya sendiri boleh memimpin ke arah kemajuan dan ke arah hidup yang baru, lebih baik daripada pemerintahan penjajah. Maka dalam hal yang demikian seringkali banyak terdapat rancangan yang besar yang menelan belanja berjuta-juta ringgit mengambil masa yang lama untuk diatur dan diselenggarakan untuk dikemukakan sebagai rancangan negara yang penting. Tetapi seringkali juga didapati bahawa perlaksanaan rancangan itu tidak dapat perhatian yang saksama dan ini mengakibatkan kegagalan dalam mencapai matlamat. Sudah semestinya rancangan akan tinggal sebagai rancangan sahaja sekiranya jentera untuk melaksanakan rancangan itu tidak diatur dan disusun rapi dan tidak dijalankan oleh kakitangan kerajaan yang mempunyai tanggungjawab dan semangat pengorbanan. Oleh itu sangatlah penting jentera kerajaan dimodenkan dan kakitangan kerajaan diberi latihan kemahiran di mana perlu supaya jentera kerajaan seimbang kecekapannya dengan tanggungjawab yang dipikul.

Mujurlah di dalam negara kita ini terdapat beberapa penganjur yang sedar akan masalah ini dan beberapa langkah penting telah diambil untuk membaiki lagi corak pertadbiran dan mempertinggikan lagi kemahiran kakitangan kerajaan. Kerajaan Malaysia telah meluluskan di dalam tahun 1966 satu rancangan yang diharap dapat membaiki jentera pertadbiran kerajaan dengan menubuhkan satu Badan Kerajaan yang diberi nama Bahagian Kemajuan Pertadbiran di bawah Jabatan Perdana Menteri.

---

1 Ucapan Tun Abdul Razak bin Datuk Hussein, Timbalan Perdana Menteri Malaysia di Pembukaan Seminar Pertanian Negara yang Pertama di Maktab Serdang, 15hb. April, 1968.

Laporan[1] yang telah dibuat berkenaan dengan penubuhan Bahagian ini memberi secara ringkas tujuan dan cadangan tugas Bahagian baru itu. Antara lain laporan itu mengesyorkan:

> "..... Perubahan yang besar dan berkesan hendaklah dibuat dalam pertadbiran dan usaha ini hendaklah diberi keutamaan oleh negara tidak kurang pentingnya dari keutamaan yang diberikan kepada pembangunan ekonomi dan sosial. Keutamaan dan usaha yang diberi kepada perkara yang pertama ada kaitan yang rapat dengan perkara yang kedua. Kedua-duanya akan saling membantu apabila didapati semakin lama semakin banyak bahagian bahan pembangunan ditumpukan di dalam usaha pembangunan."

Laporan itu juga menyebut bahawa jabatan baru itu bukan sahaja ditugaskan untuk menyediakan rancangan jangka panjang bagi membaiki pertadbiran, tetapi juga ia hendaklah mendampingkan diri mengambil bahagian dalam rancangan pembangunan negara. Di dalam hal lain apabila rancangan ekonomi dibuat maka jabatan baru ini hendaklah mengambil bahagian di dalam perundingan itu supaya dapat rancangan pertadbiran yang sesuai dapat diwujudkan bagi melaksanakan rancangan ekonomi itu dengan teratur dan tersusun. Ini satu pembaruan di dalam pertadbiran yang agak luar biasa yang belum pernah didengar di negara lain yang sedang membangun.

Elok dicatatkan dengan ringkas di sini apa tugas yang telah dibebankan kepada jabatan baru ini selain dari tugas yang penting yang telah dinyatakan itu. Unit baru ini mempunyai empat cawangan dan secara kasar bidang tugas cawangan ini adalah seperti berikut:

(a) Cawangan Latihan dan Pertadbiran Kakitangan — yang bertanggungjawab di atas perkara yang mengenai cara dan pertadbiran kakitangan, latihan kakitangan, perancangan tenaga pekerja *(manpower planning)*. Cawangan ini adalah bertugas rapat dengan satu lagi cawangan Kerajaan iaitu Jabatan Latihan dan Kerjaya di bawah Jabatan Perkhidmatan Awam.

(b) Satu cawangan yang membuat kerja berkaitan dengan pertadbiran kewangan dan anggaran perbelanjaan, per-

---

1 Montgomery John D. & Esman Milton J. — Development Administration in Malaysia, Report to the Government of Malaysia. Government Printer, K.L. 1966.

tadbiran belanjawan dan hasil, pengurusan setor, kontrek dan harga kerajaan dan lain-lain lagi. Cawangan ini bertugas rapat dengan Perbendaharaan memandangkan kepada tugasnya yang ada sekarang.

(c) Cawangan Perkhidmatan Pengurusan — yang membuat penyelidikan di atas cara, sistem dan organisasi jabatan kerajaan dan ia juga menganalisa masalah pertadbiran. Cawangan ini juga melatih beberapa pegawai kanan kerajaan dalam satu kursus yang bernama Kursus Analisa Pengurusan. Tujuan kursus ini ialah meninggikan kemahiran pengurusan pegawai supaya kelak mereka dapat menyelidik, menganalisa dan mengemukakan pembaharuan dalam perjalanan pertadbiran di Jabatan dan di Kementerian.

(d) Cawangan Pertadbiran Tempatan dan Negeri — membuat kajian mengenai penyelarasan pertadbiran negeri dan pertadbiran Pusat dan juga pihak berkuasa tempatan *(Local Authorities)* serta juga mengambil bahagian dalam pertadbiran rancangan pembangunan.

Seperti yang telah dinyatakan tadi satu segi kerja yang amat menarik ialah kaitan kerja Bahagian ini dengan kerja rancangan ekonomi negara. Sungguhpun Bahagian ini memberi perhatian yang berat kepada rancangan pembaharuan yang patut diadakan di dalam sistem pertadbiran dan di dalam hal kakitangan dan kerjaya dan juga meninggikan lagi kemahiran pegawai kerajaan dalam pengurusan, ia juga terpaksa memberi perhatian kepada kesulitan yang dihadapi oleh Jabatan/Kementerian Kerajaan yang meminta pertolongan Bahagian ini dari semasa ke semasa. Sebagai contoh bolehlah dikemukakan beberapa projek atau penyiasatan yang telah dibuat untuk memenuhi permohonan yang diterima dari Kementerian/Jabatan Kerajaan bagi mendapatkan pertolongan dalam pengurusan supaya jabatan mereka dalam beberapa aspek perjalanannya dapat diawasi dan diperlicinkan lagi. Contoh yang boleh diberi adalah sebagai berikut:

(a) membuat penyiasatan dan perakuan dalam pertadbiran tanah dan penyusunan semula pejabat tanah di seluruh Tanahair;

(b) menolong Jabatan Perangkaan dalam hal memproses perangkaan melalui alat komputer;

(c) menolong Ibu Pejabat Talikom dalam hal memoden dan mempercekapkan hal kira-mengira telefon melalui alat komputer.

(d) menolong menyusun semula beberapa bahagian pendaftaran Jabatan/Kementerian serta juga sistem pengurusan fail dan penyimpanan fail pejabat;

(e) memperkemas dan memperbaiki lagi hal-hal setor dan kontrek kerajaan;

(f) membuat beberapa perubahan dalam perjalanan kira-mengira di dalam Jabatan Kerajaan dengan menggunakan mesin kira yang moden.

(g) menyiasat dan membaiki beberapa pejabat Kerajaan di dalam hal peraturan kedudukan pejabat *(office layout);*

(h) menolong menyusun semula Kementerian Pertanian dan Syarikat Kerjasama dan juga Kementerian Penerangan dan Penyiaran, dan banyak lagi projek yang berkaitan dengan pengurusan yang dijalankan dari semasa ke semasa.

Bagaimanapun adalah menjadi hasrat Bahagian ini supaya dapat bertugas secara lebih berkesan dalam lapangan pembangunan dan ekonomi. Lapangan yang difikirkan itu adalah seperti berikut:

(i) **Pertadbiran Rancangan Pembangunan**

Seperti yang telah dinyatakan, Bahagian ini sudah pun mula membuat kajian dan perakuan yang telah pun dilaksanakan dalam hal pertadbiran tanah. Usaha sedang ditumpukan juga dalam sektor pembangunan luar bandar dan dalam lapangan pelajaran. Misalnya di dalam lapangan pelajaran Bahagian ini telah pun mengemukakan satu memorandum kepada Suruhanjaya Aziz berkenaan dengan pelajaran. Usaha juga telah digiatkan untuk menolong Kementerian/Jabatan untuk meninggikan mutu pekerjaan dan membaiki lagi cara melaksanakan rancangan mereka.

(ii) **Pengurusan Projek Pembangunan dan Perusahaan**

Yang dimaksudkan di sini ialah menolong di dalam rancangan projek pembangunan yang besar dari segi memperakukan jentera pertadbiran yang sesuai untuk melaksanakan projek itu. Juga yang dikaji ialah

cara sistem dan peraturan yang dibuat untuk menguruskan projek supaya semuanya adalah baik dan sesuai. Jadi ada pertalian yang amat rapat antara tugas merancang ekonomi negara dengan tugas membaharui pertadbiran dari segi mendapat perlaksanaan yang baik mengenai rancangan ekonomi itu. Tugas yang saling membantu ini akan menghasilkan perlaksanaan rancangan ekonomi yang lebih baik, teratur dan tersusun kerana hal-hal pertadbiran dan perusahaan projek ekonomi itu telah difikirkan dan dirancangkan bersama-sama hal-hal ekonomi rancangan itu. Dengan adanya perhubungan yang erat ini Bahagian Kemajuan Pertadbiran sentiasa menunggu peluang yang ada untuk membarui segala cara bekerjasama yang wujud di dalam Ibu Pejabat ataupun di luar Pejabat di mana projek itu dilaksanakan. Di mana sesuai teknik baru seperti menggunakan mesin dan jentera yang diperakukan hendaklah digunakan dalam tugas melaksanakan rancangan pembangunan. Perkara ini dapat dibuat oleh kerana ada pegawai yang terlatih dalam beberapa hal pengurusan moden. Tetapi pegawai yang terlatih dalam pertadbiran kerajaan sekarang amatlah kurang. Kerajaan kita memang sedar akan hal ini dan baru-baru ini (Januari, 1969) kerajaan telah meluluskan satu rancangan yang bertujuan hendak melatih semua kakitangan kerajaan. Antara lain laporan[1] yang telah diluluskan oleh kerajaan itu menyatakan:

'Latihan adalah satu proses yang tidak berkesudahan dalam banyak hal dan hendaklah diberi kepada semua lapisan pekerja dari kakitangan yang serendah-rendahnya hingga kepada mereka yang memegang tampuk pengurusan. Sejak Rancangan Lima Tahun, sudah banyak usaha pembangunan yang dibuat oleh Kerajaan Malaysia. Dengan munculnya Rancangan Malaysia Kedua tidak lama lagi latihan patutlah dapat memperlengkapkan

---

1 *"Training for Development in West Malaysia" by Development Administrative Unit and Staff Training Centre,* 1969, Jabatan Perdana Menteri.

pegawai kerajaan dan pegawai di dalam Badan Berkanun dengan kebolehan yang dapat mereka gunakan untuk menerima pembaruan teknik dan sains juga kemahiran yang tertentu supaya dapat mereka menjalankan tugas kerajaan yang kompleks dan semakin banyak. Juga latihan harus membawa ke satu haluan yang lebih memen-tingkan pertimbangan saksama dan teliti *(analytical)* dalam mentadbirkan kerja kerajaan. Di samping itu latihan juga patut memberi satu titik pertemuan di mana pengalaman dan pengetahuan pegawai profesional dan yang bukan profesional serta pegawai khas *(specialist)* dan yang tidak khas *(generalist)* dapat dipertemukan."

Setengah-setengah perakuan yang sedang dilaksanakan sekarang ialah:

a. Pegawai iktisas dalam pertadbiran kerajaan hendaklah diberi latihan pengurusan yang lebih dan yang tinggi mutunya di peringkat *Post-Graduate*, terutama kepada mereka yang bertanggungjawab dalam hal merancang dan melaksanakan projek pembangunan.

b. Rancangan kerjaya *(Career Development)* dan latihan yang dirancang secara luas dan intensif hendaklah diadakan bagi semua golongan pegawai kerajaan bagi tujuan melengkapkan mereka dalam kemahiran tertentu supaya dapat mereka menjalankan tanggungjawab dengan lebih baik dan memuaskan.

Kursus Diploma Pertadbiran Awam

Bersama dengan perkembangan rancangan latihan yang sedang dilaksanakan sekarang, kerajaan juga telah bekerja rapat dengan pihak Universiti Malaya untuk mengadakan satu kursus baru di Fakulti Ekonomi dan Pertadbiran di Universiti itu. Kursus baru ini adalah Kursus Diploma dalam Pertadbiran Awam. Adalah menjadi keazaman kerajaan untuk melatih pegawai mendapatkan ijazah dalam sesuatu matapelajaran sebelum memasuki lapangan pertadbiran tetapi mereka hendaklah mengikuti kursus yang mendalam dalam hal pertadbiran dan pengurusan seperti mendapatkan Diploma dalam Pertadbiran Awam ataupun ijazah tinggi yang lain

dalam hal pertadbiran dan pengurusan, sama ada di universiti tempatan ataupun di universiti seberang laut. Bermula pada tahun pengkajian tahun ini seramai 25 orang pegawai kanan telah pun diterima oleh Universiti Malaya untuk mengikuti kursus baru itu.

Ini satu pembaruan yang belum pernah dibuat dalam masa yang sudah dan tujuan Kursus itu seperti yang dinyatakan ialah untuk memberi pegawai bukan sahaja pengetahuan tentang pertadbiran dalam teori, tetapi juga pengetahuan tentang pertadbiran dalam praktiknya. Kursus itu menitikberatkan hal-hal pertadbiran dan pengurusan sehari-hari. Penuntutnya dikehendaki membuat latihan ilmiah sebelum mendapat Diploma dan penyiasatan tentang latihan ilmiah dibuat di dalam jabatan kerajaan atau kementerian.

Ini satu pembaruan dalam cara meninggikan pengetahuan pertadbiran dan pengurusan pegawai kerajaan yang boleh dibanggakan kerana banyak negara yang sedang membangun sekarang yang tidak ada rancangan seperti ini. Memang sudah semestinya universiti di sesuatu negara itu patut bekerja rapat dengan pihak kerajaan dan juga pihak lapangan awam, tetapi seperti yang telah dinyatakan, hubungan yang rapat sering tidak terdapat di banyak negara. Di negara kita, nampaknya satu langkah baru yang amat menggalakkan telah diambil.

Kursus Analisa Pengurusan

Satu lagi rancangan kerajaan untuk meninggikan dan mempercekapkan lagi pertadbiran kerajaan ialah dengan melatih beberapa pegawai kanan dalam hal perkhidmatan pengurusan *(Management Services)*. Adalah dijangka beberapa pegawai kanan akan dilatih dari semasa ke semasa dalam hal pengurusan perkhidmatan dan selepas mereka mendapat latihan, mereka akan ditempatkan di kementerian atau di jabatan yang besar supaya dapat membaiki mutu dan mempercepatkan kerja di tempat itu. Adalah dijangka beberapa buah Unit Perkhidmatan Pengurusan *(Management Services Unit)* akan ditubuhkan bagi membantu Setiausaha Tetap, Ketua Jabatan dan Ketua Badan Berkanun bagi membaiki perjalanan pertadbiran di samping mengurangkan perbelanjaan di mana yang boleh. Dengan memberi sebilangan kecil kakitangan yang terlatih semata-mata untuk tugas melicinkan dan mempercekapkan pertadbiran akan membolehkan ketua jabatan yang sibuk membaiki dan mengurangkan kerja di jabatannya dengan mengadakan sistem baru yang telah dipersetujui.

Unit Perkhidmatan Pengurusan ini mengandungi sekurang-

kurangnya dua orang pegawai yang terlatih sebagai Penganalisa Pengurusan *(Management Analyst)* yang biasanya ditugaskan di jabatan yang besar sebagai tangan perancang pertadbiran kepada ketua jabatan itu. Mungkin elok disebutkan di sini apa kerja yang dibuat oleh Unit Perkhidmatan Pengurusan ini. Atas permintaan atau dengan kelulusan Ketua Pejabat, Unit Perkhidmatan Pengurusan mengkaji dasar organisasi dan peraturan kerja di pejabat tersebut, dengan menggunakan teknik pengurusan yang telah diuji untuk:

(i) menjelaskan matlamat, tujuan dan dasar,
(ii) menimbangkan sama ada berkesan atau tidak cara yang digunakan untuk mencapai matlamat tersebut,
(iii) memperakukan cara bekerja yang lebih berkesan atau yang dapat mengurangkan perbelanjaan,
(iv) menganggarkan perbelanjaan yang dapat dijimatkan. Unit ini membantu mengadakan sistem baru dan cara bekerja yang baru yang telah diluluskan oleh Ketua Jabatan.

Kursus analisa Pengurusan ini sekarang sedang giat dijalankan dan adalah dijangka beberapa tahun yang akan datang beberapa pegawai kanan kerajaan akan dapat dilengkapi dengan pengetahuan yang dikehendaki supaya mereka dapat berkhidmat dalam lapangan yang disebutkan itu. Lebih ramai lagi pegawai yang mendapat latihan dalam lapangan ini lebih baik oleh kerana tidak dapat disangsikan lagi bahawa jabatan kerajaan sekarang ini telah semakin hari semakin besar dan yang demikian memikul tugas yang bertambah. Kajian untuk melicinkan perjalanan, organisasi dan cara, serta sistem yang ada di dalam sesebuah jabatan itu sangat-sangat diperlukan.

Biasa berlaku bahawa orang awam mendapat layanan yang lewat ataupun mendapat perkhidmatan yang tidak memuaskan daripada jabatan kerajaan. Juga kadang-kadang peraturan yang usang yang tidak sesuai lagi dengan zaman masih diikut dan banyak kerja pertadbiran tergendala oleh kerana ada peraturan yang banyak dan terlampau ketat yang hanya melewatkan satu-satu perkhidmatan yang diberi. Ini disebut dalam Bahasa Inggeris sebagai *"red tape"*. Sudah semestinya dari semasa ke semasa aturan dan cara bekerja yang lama mesti dibarui mengikut masa. Adalah diharapkan rancangan yang tersebut di atas itu dapat mengatasi segala kelemahan yang disebut yang ada di dalam jabatan kerajaan.

Baru-baru ini banyak disebut di dalam akhbar tempatan oleh penganjur dan menteri kerajaan bahawa banyak kerja hendak dibuat dalam usaha membarui, mempercekap dan melicinkan jentera pertadbiran kerajaan. Harus diingat bahawa pembaruan organisasi dan susunan jabatan kerajaan tidak memadai untuk mencapai tujuan mewujudkan pertadbiran yang cekap dan dinamis. Apa yang penting rasanya ialah perubahan sikap pekerja dan sikap pentadbir di dalam jabatan kerajaan, iaitu sikap sanggup menghadapi cabaran, memikul beban dan mengatasi masalah negara yang menjadi tugas kementerian/jabatan itu. Di dalam Malaysia yang merdeka ini sudah semestinya tiap-tiap pekerja di dalam jabatan kerajaan hendaklah mengubah sikap dan mengorak langkah baru dalam menghadapi tugas masing-masing. Apa yang patut diingat ialah kakitangan kerajaan sekarang adalah berkhidmat untuk kerajaan yang mereka sendiri memilihnya dan untuk rakyat yang diperintah oleh kerajaan yang rakyat sendiri sudah menentukan corak kerajaan itu. Oleh itu satu sikap baru patut diwujudkan oleh semua kakitangan kerajaan dalam pertadbiran negara. Mereka mesti mempunyai sikap mahu bekerja, jujur, saling membantu, sedia berkorban masa dan tenaga dan mempunyai satu hati dalam menghadapi semua tugas yang dipikul oleh mereka.

Sikap bertanggungjawab dalam menjalankan tugas *(sense of dedication to duty)* dan menjalankan tugas dengan pantas *(sense of urgency in the discharge of responsibility)* harus ada pada kakitangan dan pentadbir kerajaan Malaysia yang merdeka ini.

Hanya apabila ada jentera pertadbiran yang baru dan mempunyai corak yang lebih tersusun dan dinamis serta dilengkapi dengan kakitangan yang cekap, jujur dan bertanggungjawab dalam menjalankan tugas mereka, dan kakitangan ini mempunyai kemahiran yang sesuai, baru boleh diharapkan satu birokrasi yang dinamis untuk dapat berbakti kepada rakyat. Nampaknya langkah yang diambil baru-baru ini oleh kerajaan untuk mencapai matlamat itu sudah memberikan kepercayaan bahawa matlamat ini akan dapat dicapai. Malahan usaha yang telah dijalankan setakat ini sudah pun menghasilkan manfaat yang dapat dirasai oleh rakyat jelata.

MASALAH PERTADBIRAN DI PERINGKAT KAMPUNG
(satu kajian)

KAJIAN ini bertujuan untuk melihat beberapa perkara berikut:

a. Hubungan pertadbiran dengan kampung di peringkat daerah.
b. Peranan ketua kampung dalam pertadbiran moden.
c. Masalah yang wujud di kampung dalam usaha pembangunan dan
d. Menghadapi masalah perubahan di peringkat kampung.

Peringkat Pertadbiran

Elok disebutkan sedikit di sini peringkat pertadbiran yang ada dalam susunan pertadbiran sekarang yang boleh dikatakan umumnya terdapat di seluruh negara kita ini. Peringkat pertadbiran yang paling kecil dalam susunan pertadbiran yang ada sekarang ialah pertadbiran di peringkat kampung. Adalah didapati bahawa beberapa kampung yang mempunyai penduduk yang ramai dianggap, dari segi pertadbiran menjadi satu Unit yang dikelolakan di bawah satu Qariah. Biasanya, jika sesebuah kampung itu mempunyai antara 100-150 keluarga maka kampung itu dianggap satu qariah di bawah jagaan seorang Ketua Kampung. Qariah itu mungkin mempunyai beberapa kampung kecil ataupun ia mungkin merupakan satu kampung yang besar. Bagaimanapun Qariah ini adalah di bawah jagaan ataupun "pertadbiran" seorang Ketua Kampung.

Peringkat pertadbiran yang tinggi sedikit daripada pertadbiran kampung ialah peringkat yang disebut peringkat pertadbiran

mukim. Mukim ialah satu wilayah yang mempunyai beberapa qariah atau kampung. Misalnya, di Mukim di mana kajian ini dibuat, iaitu Mukim Ulu Muar mempunyai 9 qariah termasuk Qariah Jemapuh sendiri. Seperti yang telah diketahui, sebuah mukim adalah di bawah "jagaan" seorang penghulu mukim yang dilantik oleh kerajaan. Oleh itu penghulu adalah mendapat gaji bulanan dan peranan dan tarafnya berlainan daripada ketua kampung yang bukan kakitangan kerajaan.

Yang tinggi lagi daripada peringkat pertadbiran mukim ialah peringkat pertadbiran daerah. Di dalam sistem birokrasi kita sekarang pertadbiran daerah inilah pertadbiran yang agak penting memandang dari segi tugas yang terdapat di bawah pertadbiran ini. Di bawah tiap-tiap pertadbiran daerah ada beberapa mukim, misalnya di daerah di mana kajian ini dibuat, iaitu Daerah Kuala Pilah, ada terdapat 17 buah mukim. Oleh itu peringkat pertadbiran yang terbesar yang ada hubungan rapat dengan rakyat biasa ialah peringkat pertadbiran daerah. Jentera pertadbiran kerajaan di peringkat inilah yang selalu mendapat tumpuan dan perhatian orang ramai. Bagaimanapun peringkat pertadbiran mukim dan kampung tidak kurang pentingnya jika difikirkan bahawa tugas dan kerja pejabat daerah tentu sekali tidak akan dapat dijalankan sekiranya peringkat pertadbiran mukim dan kampung tidak berjalan dengan licin.

Tidak jelas kepada orang ramai dan juga kepada pegawai pentadbir sendiri di mana letaknya sempadan antara satu kampung dengan satu kampung atau antara satu qariah dengan satu qariah. Kepada umum ini mungkin menimbulkan satu masalah penentuan bidang kuasa seorang ketua kampung dengan seorang ketua kampung lain yang berdekatan, oleh kerana tidak ada tanda sempadan yang memisahkan satu kampung dengan satu kampung yang lain. Tetapi dalam pekerjaan sehari-hari nampaknya masalah ini tidak timbul oleh kerana ada terdapat antara ketua kampung itu perhubungan dan persefahaman dalam menjalankan tugas mereka. Bagaimanapun adalah dirasai masalah ini mungkin timbul pada suatu masa kelak kiranya bidang tugas ketua kampung semakin besar, semakin luas dan tanggungjawab mereka semakin banyak.

Pemilihan Ketua Kampung

Pada masa sekarang kampung yang letaknya jauh dari bandar tidak mempunyai penduduk berbilang bangsa. Boleh dikatakan semua penduduknya orang Melayu. Dalam keadaan seperti ini,

pemilihan ketua kampung tidak susah dijalankan. Tetapi sekarang ini ada kampung yang dekat dengan bandar, yang mempunyai penduduk orang bukan Melayu, seperti pekedai kecil orang Cina dan orang India dan peraih yang bukan Melayu. Dalam corak kampung seperti ini mungkin timbul sedikit masalah dalam pemilihan ketua kampung. Dan seorang ketua kampung antara lain bertugas menjaga ketenteraman kampung yang penduduknya mungkin terdiri dari berbilang bangsa. Maka yang demikian tugasnya akan menjadi lebih rumit lagi.

Rasanya elok dinyatakan di sini perubahan cara pemilihan ketua kampung yang didapati di tempat kajian itu dari semasa ke semasa, sebelum dibincangkan dengan panjang lebar apa tugas di dalam bidang kuasa yang ada pada seseorang ketua kampung.

Di Daerah Kuala Pilah, cara pemilihan ketua kampung seperti dalam tahun 1946 ialah dengan cara pencalonan yang disahkan oleh pegawai daerah. Biasanya seseorang penghulu mukim akan mencalonkan seorang yang agak tua dan dikenali serta disegani oleh penduduk. Dia juga mempunyai pengetahuan yang lebih dari segi agama ataupun mempunyai pengaruh yang luas di kampung itu serta mempunyai harta yang memberinya taraf hidup yang agak mewah dibandingkan dengan penduduk yang lain.

Mungkin satu soalan timbul, perlunya dilantik seorang ketua kampung kiranya sudah ada penghulu mukim. Tujuan perlantikan ketua kampung sebenarnya ialah menolong pertadbiran awam dalam segala aspek pertadbiran yang ada hubungan rapat dengan penduduk di dalam sesebuah kampung. Seorang penghulu mukim mungkin mempunyai lebih 10 qariah/kampung dalam jagaannya dan yang demikian tidak dapat mengadakan hubungan rapat dan mesra dengan penduduk sesebuah kampung. Juga penghulu itu tentu tinggal di sebuah kampung sahaja. Dengan perkataan lain dia tidak boleh tinggal di semua kampung. Oleh itu dia tidak boleh mengetahui segala masalah dan kesulitan setiap kampung dalam jagaannya. Lagipun penghulu mukim ialah orang yang digaji oleh kerajaan. Dia mendapat gaji bulanan. Ini berbeza dengan seorang ketua kampung yang dipilih di antara penduduk kampung untuk memberi panduan dan pimpinan kepada orang kampung itu. Tentulah orang yang dipilih itu lebih dapat merapati serta memahami masalah kampung itu kerana dia sendiri tinggal, bekerja dan menjalankan usaha di dalam kampung itu sendiri. Oleh sebab itulah ketua kampung dilantik untuk menolong pertadbiran awam.

Dalam tahun 1946 seorang ketua kampung yang dipilih diberi saguhati ataupun apa yang disebut oleh mereka bonos sebanyak $15/- satu tahun.

Tugas Ketua Kampung

Seseorang yang berjaya dilantik sebagai seorang ketua kampung adalah diberi satu surat kuasa yang dinamakan "Tauliah" yang satu masa dahulu ditulis di dalam tulisan Jawi dan di dalam surat Tauliah ini tercatat segala tugas yang dikehendaki dijalankan oleh seseorang ketua kampung.

Antara tugas itu ialah:

a. memberitahu penghulu mukim atau pegawai daerah, kesulitan orang kampung;
b. memberi penjelasan mengenai undang-undang dan peraturan kerajaan yang ada kaitan dengan orang kampung;
c. menasihatkan orang kampung menjelaskan pembayaran cukai dengan cepat;
d. memberitahu penghulu mukim atau balai polis yang berdekatan mengenai sesuatu kematian atau sesuatu wabak yang berlaku:
e. memberitahu penghulu mukim ataupun melaporkan ke balai polis yang berdekatan sesuatu kejadian jenayah di bawah Penal Code atau sesuatu kerosakan ampangan atau taliair;
f. menasihatkan orang kampung menghantar anak mereka belajar ke sekolah kerajaan;
g. membantu pegawai kerajaan yang datang ke kampung itu dalam menjalankan kerja mereka kiranya memerlukan bantuan;
h. memberitahu penghulu mukim atau pegawai daerah tentang kematian seseorang yang meninggalkan harta atau memberitahu saudara si mati itu tentang harta yang ditinggalkan si mati;
i. menggalakkan penduduk mengusahakan sawah mereka dan menanam tanaman yang menghasilkan makanan;
j. menasihatkan orang kampung membersihkan rumah mereka dan membersihkan kampung;
k. menasihatkan orang kampung dan keluarga mereka pergi ke rumah sakit untuk berubat.

Selain daripada tugas yang disebutkan, ketua kampung juga dikehendaki menyelesaikan secara saksama apa-apa pergaduhan yang berlaku di dalam kampung itu dan juga menyelesaikan hal seperti kerbau makan padi dan lain-lain.

Memandang kepada bidang tugas Ketua Kampung yang dinyatakan itu, maka tidak menasabah tanggungjawab itu dijalankan secara sambilan sahaja. Tetapi dari dahulu sampai sekarang, Ketua Kampung dilantik menjalankan tugasnya secara sambilan sahaja. Oleh itu dia terpaksa mencari nafkahnya sama ada dengan jalan bertani di kampung itu ataupun membuat kerja kampung yang lain. Adalah diperhatikan sekiranya seseorang Ketua Kampung benar-benar hendak menjalankan tanggungjawab yang dibebankan ke atasnya sebagai seorang Ketua Kampung, dia mesti memberi perhatian yang menyeluruh kepada tugasnya kerana seperti yang telah dinyatakan, bidang tugasnya meliputi perkara yang besar-besar seperti menasihatkan orang kampung dalam semua segi kehidupan serta memberitahu pihak Polis di dalam apa-apa kejadian jenayah di bawah Panel Code dan lain-lain.

Juga adalah diambil perhatian bahawa sagu hati yang diberi kepada Ketua Kampung iaitu $15/- setahun (dalam tahun 1946) adalah sangat sedikit dan jika benar-benar diamati perkara ini, tentulah bonos yang didapati itu tidak seimbang dengan tanggungjawab yang dibebankan. Adalah disedari bahawa Ketua Kampung di berbagai tempat di negara kita ini mendapat kadar bayaran bonos yang berlainan. Bagaimanapun, sagu hati yang dibayar setakat ini masih tidak seimbang dengan tugas yang diberikan kepada Ketua Kampung untuk menjalankannya.

Di tempat di mana kajian itu dibuat ada didapati perubahan berlaku dalam hal perlantikan Ketua Kampung dalam tahun 1957. Bagi pertama kali, orang kampung mengundi memilih Ketua Kampungnya secara undi sulit. Nama calon diberi oleh orang kampung sendiri dalam pilihan yang dijalankan biasanya di surau atau di masjid dan dikelolakan oleh Penghulu Mukim dan Pegawai Daerah. Calon yang mendapat undi terbanyak diisytiharkan sebagai calon yang memenangi jawatan Ketua Kampung itu. Kemudian daripada itu, dalam tahun 1966, satu perubahan lagi dibuat manakala kegiatan pembangunan pesat bertambah banyak di peringkat pertadbiran daerah dan di peringkat mukim. Pada masa itu, Ketua Kampung tidak lagi dipilih secara undi sulit tetapi seseorang Ketua Kampung itu dicalonkan oleh wakil rakyat daerah itu dan pencalonan ini seterusnya disahkan oleh Pegawai Daerah.

Dari segi Tauliah pula, sangat jauh bezanya dari yang dahulu kerana tauliah yang baru itu berupa satu surat jawatan yang agak umum yang antara lain berbunyi seperti berikut:

> "Adalah menjadi kewajipan tuan menjalankan tugas tuan dengan memberi kerjasama sepenuh-penuhnya kepada semua pegawai Kerajaan, kepada anak buah dan lain-lain. Selain daripada menjaga hal ehwal penduduk di kampung tuan, tuan dikehendaki juga menyempurnakan arahan yang akan diberi dari semasa ke semasa oleh Pegawai Daerah atau Penolong-nya dan juga daripada Penghulu Mukim."

Nampaknya selain daripada tugas biasa yang hendak dijalankan oleh seseorang ketua kampung, dia juga sekarang menjadi anggota kampung yang berhubung rapat dengan pegawai-pegawai di Pejabat Daerah.

Dengan wujudnya satu institusi baru di peringkat kampung, iaitu Jawatankuasa Kemajuan Kampung, seorang Ketua Kampung dikehendaki menjadi Pengerusi Jawatankuasa itu. Biasanya Ketua Kampung yang dilantik itulah menjadi pengerusi juga kepada Jawatankuasa Kemajuan Kampung yang ada di daerah itu. Tiap-tiap satu Jawatankuasa Kemajuan Kampung mengandungi tidak lebih daripada 10 orang ahli yang dilantik oleh Jawatankuasa Pembangunan Luar Bandar Daerah. Harus diingat bahawa lantikan ahli itu hendaklah disahkan oleh Menteri Besar/Ketua Menteri, seperti yang dikehendaki mengikut Arahan No. 3 Pembangunan Luar Bandar. Mengikut Panduan Arahan No. 3 itu, sebelas alasan diberi mengapa Jawatankuasa Kemajuan Kampung perlu ditubuhkan:

1. Bergerak sebagai satu BADAN untuk menyatupadukan seluruh tenaga rakyat di kampung bagi kemajuan dan faedah mereka sendiri.
2. Mengambil tahu kedudukan latar belakang kampung yang sebenarnya seperti tanah, penduduk pertanian, ternakan, pelajaran, kesihatan, perusahaan kecil dan yang lain-lain di kampung itu.
3. Melaksanakan rancangan kemajuan di kampung masing-masing berpandu kepada nasihat Pegawai Kerajaan yang menjalankan tugas — Gerakan MAJU (Pembangunan Masyarakat).
4. Merancang serta menjalankan kerja GOTONG-ROYONG dalam semua bidang kemajuan masyarakat di kampung.

5. Memimpin rakyat supaya menimbulkan daya utama dan keyakinan mereka dalam usaha mencapai kebahagiaan.
6. Berusaha mengubah sikap rakyat di kampung kepada satu cara hidup yang lebih dinamis.
7. Menggalakkan rakyat supaya menggunakan dengan sepenuhnya kemudahan yang diberi oleh Kerajaan di kampung serta sentiasa berusaha memelihara kemudahan ini dengan baik untuk faedah mereka sendiri.
8. Memberikan kerjasama yang penuh kepada Jabatan Kerajaan dalam memajukan usaha perkhidmatan lanjutan di kampung.
9. Menjadi perantaraan atau perhubungan antara penduduk kampung dengan pihak yang berkuasa dalam urusan Pembangunan.
10. Menyedia dan menghantarkan penyata kemajuan rancangan Pembangunan yang dilaksanakan di kampung itu kepada Jawatankuasa Pembangunan Daerah sebagaimana yang dikehendaki.
11. Melaksanakan arahan dan panduan yang dikeluarkan oleh Jawatankuasa Pembangunan Daerah dari semasa ke semasa.

Memandang kepada tugas Jawatankuasa Kemajuan Kampung itu, ternyata sangat luas bidangnya dan sudah semestinya Jawatankuasa itu dipimpin dan dipandu oleh seorang pengerusi yang cergas dan mempunyai inisiatif. Pengerusi ini mesti faham segala usaha pembangunan yang disalurkan dari atas iaitu daripada Jawatankuasa Pembangunan Daerah dan juga dia harus boleh memimpin dan menunjukkan orang kampung secara praktik bagaimana usaha pembangunan itu hendak dilaksanakan di peringkat kampung. Dia dan Jawatankuasanya mesti tahu cara membuat laporan kemajuan yang telah dicapai dan menyampaikan rancangan kecil pembangunan di peringkat kampung ke peringkat daerah. Dia dan ahli Jawatankuasanya sudah semestinya mempunyai azam dan pandangan berat terhadap perkara yang mengenai kemajuan kampung. Mereka terpaksa berhubung rapat dan bekerjasama dengan pegawai dari Pejabat Daerah dan dengan pegawai Kerajaan lain dan juga dengan wakil rakyat di tempat mereka. Barangkali sekarang agak nyata mengapa wakil rakyat diberi peluang mencalonkan Ketua Kampung dan seperti yang telah dinyatakan, pencalonannya hendaklah disahkan oleh Pegawai

Daerah. Sekarang ini seorang Ketua Kampung diberi honorarium sebanyak $168/- setahun.

Peranan Baru

Peranan Ketua Kampung tidak banyak berubah jika dibandingkan peranannya sebelum tahun 1966 dengan peranannya selepas tahun 1966. Sebelum tahun 1966, bidang tugas Ketua Kampung berkisar dalam lapangan memberi pandangan terhadap kebaikan dan ketenteraman kampung dan menolong orang kampung dalam hal sehari-hari. Tetapi selepas tahun 1966, dengan wujudnya rancangan pembangunan luar bandar secara besar-besaran maka satu perubahan berlaku dalam peranan Ketua Kampung. Sekarang ketua kampung dikehendaki, melalui Jawatankuasa Kemajuan Kampung, mengambil bahagian yang tegas dan berkesan dalam usaha pembangunan luar bandar.

Nampaknya Ketua Kampung yang ada sekarang ini tidak dapat, secara berkesan, menjalankan tugas yang dibebankan ke atasnya kerana bidang tanggungjawabnya telah begitu luas. Sebab yang boleh diberi mengapa dia tidak dapat memainkan peranan yang positif adalah seperti berikut:

(a) Pengalamannya dalam lapangan pembangunan agak terbatas. Biasanya Ketua Kampung yang dilantik ialah orang tempatan yang mempunyai latar belakang pelajaran yang terhad.

(b) Usaha menjaga keamanan kampung pun sudah cukup berat jika dijalankan dengan sepenuhnya. Ketua Kampung ialah orang yang mesti mencari nafkahnya sendiri, sebagai bertani atau bekerja kampung. Hendaklah diingat bahawa mungkin di dalam sesuatu Qariah di bawah jagaannya ada beberapa buah kampung dan jarak antara satu kampung dengan yang lain agak jauh. Ini bermakna bahawa untuk Ketua Kampung menyebarkan apa-apa pengumuman atau peraturan, dia terpaksa mengambil masanya sendiri untuk menjalankan tugas itu.

(c) Dia mungkin tidak faham sepenuhnya rancangan pembangunan dan sosial yang dijalankan di kampung itu. Ini adalah disebabkan latar belakang pendidikan dan pengetahuannya yang terhad dan juga oleh kerana dia tidak mendapat latihan yang tertentu dalam tugasnya itu.

(d) Setengah-setengah perkara yang patut difahami olehnya

ialah perkara baru seperti Gerakan Maju dan Jayadiri. Dia sendiri tidak berapa mahir dengan konsep baru itu dan ini menghalangnya menjalankan tugas secara berkesan dan berhasil. Oleh itu orang kampung di bawahnya tidak faham sepenuhnya tujuan konsep baru itu.

(e) Ketua Kampung dan Jawatankuasa Kemajuannya tidak mendapat bimbingan yang sewajarnya dalam hal merancang dan mengemukakan projek baru untuk kampungnya. Di tempat di mana kajian ini dibuat, Pegawai Daerah Tempatan telah menyatakan peri mustahak memberikan panduan kepada Ketua Kampung dan Jawatankuasa Kemajuannya tentang cara mengambil minit mesyuarat dan cara mengemukakan laporan bulanan.

Oleh itu nyatalah bahawa Ketua Kampung pada masa ini mesti memainkan peranan yang berlainan daripada peranan yang telah dimainkan oleh mereka selama ini. Ini bermakna beberapa pembaruan hendaklah dibuat dalam perlantikan Ketua Kampung. Seperti yang ternyata sekarang ini, cara Ketua Kampung dilantik dan cara dia menjalankan tugasnya tidak akan dapat menghasilkan kesan yang benar-benar diingini. Pegawai Kerajaan yang berdamping agak rapat sedikit dengan Ketua Kampung dan ahli Jawatankuasa Kemajuan Kampung ialah Penghulu Mukim tetapi tiap-tiap mukim ada mempunyai beberapa Jawatankuasa Kemajuan Kampung. Jadi bermakna Penghulu Mukim pun tidak mempunyai masa dan tenaga yang mencukupi untuk memimpin dan mengawasi perjalanan pertadbiran di peringkat kampung.

Dalam zaman pembangunan ini, pembaruan pertadbiran di peringkat kampung sudah semestinya mendapat perhatian dan salah satu caranya ialah memilih dengan bijak Ketua Kampung yang boleh membimbing dan memasukkan semangat baru kepada orang kampung, dan sifat yang dikehendaki ini hanya boleh didapati sekiranya Ketua Kampung itu mempunyai latar belakang pelajaran yang agak mencukupi dan pengalaman yang agak luas serta juga dia mempunyai sifat peramah dan dihormati oleh orang kampung di mana dia sendiri tinggal.

Oleh itu adalah difikirkan bahawa Ketua Kampung hendaklah dilantik oleh Kerajaan sendiri dan dijadikan sebagai seorang kakitangan Kerajaan yang tetap, tetapi orang yang dipilih itu harus orang di dalam kampung itu juga. Dengan perkataan lain, seseorang Ketua Kampung hendaklah dilantik dari calon di dalam sebuah

kampung dan dilantik memandang kepada pengetahuan, pengalaman dan kebolehannya dari segi memimpin dan memandu masyarakat kampungnya. Di dalam daerah di mana kajian ini dibuat, beberapa orang kampung yang agak dihormati dan disegani serta yang ada mempunyai pengalaman dan pelajaran yang agak luas telah ditemui. Tetapi ada antara mereka yang tidak dilantik menjadi ahli Jawatankuasa Kemajuan Kampung dan tidak mendapat pencalonan sebagai Ketua Kampung. Peraturan perlantikan Ketua Kampung sekarang secara pencalonan oleh wakil rakyat dan Penghulu Mukim dan seterusnya dipersetujui oleh Pegawai Daerah dan disahkan oleh Majlis Mesyuarat Negeri, ada eloknya ditimbangkan semula dan satu peraturan bagi mencalonkan ketua kampung mengikut cara dan peraturan yang disebutkan tadi patut ditimbangkan supaya seseorang yang dilantik itu betul-betul dapat menumpukan sepenuh perhatian dan tenaga serta mempunyai tekad dan azam untuk bertugas, memimpin dan membangunkan semangat orang kampung yang di bawahnya supaya dapat rancangan pembangunan di dalam semua lapangan dapat dilaksanakan, dan dirasai manfaatnya oleh seluruh penduduk sesebuah kampung itu.

Peraturan perlantikan yang ada sekarang sudah pun mendapat kecaman dari setengah-setengah pihak. Peraturan yang membolehkan wakil rakyat di sesuatu daerah mencalonkan seorang calon yang menyokong partinya untuk menjadi Ketua Kampung tentu tidak begitu sihat jika difikirkan bahawa rakyat yang hendak dibimbing ke arah kemajuan tidak mengenal corak parti yang baik baginya. Apa yang penting ialah memberi satu jenis pimpinan yang baru dan dinamis. Dengan perkataan lain, seelok-eloknya permainan politik tidak dibesar-besarkan di peringkat kampung kerana ia akan menyekat dan menyimpangkan usaha ke arah kemajuan. Sekiranya Ketua Kampung itu, seorang kakitangan Kerajaan yang mempunyai kebolehan yang telah dinyatakan, tentu sekali dia akan dapat memberi pimpinan dan panduan yang baik dengan tidak berat sebelah ke mana-mana pihak yang tertentu yang menyokong sesuatu parti politik.

Dengan adanya perlantikan Ketua Kampung secara baru ini, maka bolehlah diharapkan Ketua Kampung menjadi agen perubahan yang dapat memasukkan semangat dan perasaan baru ke dalam masyarakat kampung yang dibimbingnya. Dia akan benar-benar dapat menumpukan seluruh tenaga, usaha dan masanya untuk menukarkan sikap orang kampung ke arah satu sikap yang

baru dan yang lebih berusaha, menggunakan inisiatif dan tenaganya sendiri bagi kemajuan dan kesenangan mereka bersama. Harus diingat segala rancangan yang besar dan memakan belanja yang banyak yang dibuat di peringkat Kementerian ataupun di peringkat Kerajaan Negeri dan di peringkat daerah bagi kebajikan masyarakat di kampung mungkin tinggal menjadi rancangan sahaja sekiranya kakitangan dan jentera pertadbiran di peringkat kampung tidak dibaharui dan disesuaikan dengan kehendak rancangan yang ada itu. Jentera pertadbiran sudah semestinya diseimbangkan corak dan tarafnya dengan jentera perancangan sekiranya rancangan itu dikehendaki menghasilkan kemudahan dan kesenangan yang menjadi tujuan besar rancangan itu dibuat.

BUKU RUJUKAN

(1) Almond, G.A. and Coleman, J.S.: *The Politics of Developing Areas. Princeton University Press. 1960.*

(2) World Politics, Vol. IX, April 1957, Easton, D.: *An Approach to the Analysis of Political System.*

(3) World Politics, Vol. XVII, Jan. 1965, Almon, G.A.: *A Developmental Approach to the Political System.*

(4) Chapman, B.: *The Profession of Government. Unwin University Books. London.*

(5) Gladden, E.N.: *An Introduction to Public Administration. Staple Press. London. 1966.*

(6) Gladden, E.N.: *Approach to Public Administration. Staple Press. London. 1966.*

(7) Stewart, M.: *Modern Forms of Government. George Allen & Unwin Ltd., London.*

(8) Robson (ed.): *Civil Service in British and France.*

(9) Griffith, E.S.: *The American System of Government. Methue & Co. Ltd., London 1965.*

(10) The Federal Constitution, *Attorney-General's Chambers. Kuala Lumpur. 1964.*

(11) The Straits Budget, Wednesday, July 5, 1967.

(12) A Report by Justice: *The Citizen and the Administration — Sir John Whyatt — Stevens & Sons Ltd., London. 1961.*

(13) Griffith, J.A.G. & Street, H: *Principles of Administrative Law — Sir Issac Pitman & Sons. 1959.*

(14) Utley, T.E.: *Occasion for Ombudsman — Christopher Johnson. London. 1961.*

(15) Finer, S.E.: *The Individual Responsibility of Ministers. (Public Administration — Winter 1956).*

(16) Jennings, W.J.: *Parliament. 2nd ed., Cambridge University Press. 1957.*

(17) Robson, W.A.: *Nationalised Industry and Public Ownership. George Allen & Unwin Ltd., London.*

(18) Hanson, A.H.: *Parliament and Public Ownership — Hansard Society by Cassel. London.*

(19) Shanks, M. (ed.): *Lessons of Public Enterprise, Jonathan Cape, London.*

(20) Wheare, K.C.: *Modern Constitution, Oxford University Press, 1966.*

(21) Wheare, K.C.: *Government by Committee, The Clarendon Press, Oxford, 1955.*

(22) Wheare, K.C.: *Federal Government Oxford University Press, 1963.*

(23) Makenzie & Groove: *Central Administration in Britain, Longmans Green & Co., Ltd., London 1963.*

(24) Carter & Hertz: *Government and Politics, Thomes & Hudson, London, 1961.*

(25) Ivor Jennings: *The Queen's Government, Penguin Books, 1965.*

(26) Maud & Finer *Local Government in England & Wales, Oxford University Press, London, 1964.*

(27) Friedrich, J.A.: *Man and His Government, McGraw-Hill Book Co. Ltd. Inc. 1963.*

(28) Finer, H: *The Theory & Practice of Modern Government, Methuen & Co. Ltd., London, 1961.*

K
KO
35