

BAB III

KAWALAN PUSAT TERHADAP PENTADBIRAN NEGERI-NEGERI

Tajuk yang diberi di atas mungkin tidak berapa tepat, kerana samada ia sebenarnya Kerajaan Pusat mengawal Kerajaan Negeri ataupun ianya hanya suatu kemungkinan adalah masih dapat dipersoalkan. Untuk mengelakkan sebarang perdebatan biarlah di sini dimaksudkan kemungkinan Kerajaan Pusat melakukan kawalan ke atas pentadbiran Negeri-negeri. Namun demikian dalam setengah-tengah perkara yang akan dinyatakan nanti ternyata bahawa Kerajaan Negeri tiada pilihan selain dari menaati nasihat Pusat. Mengenai setengah-tengah perkara pula sekalipun peruntukkan Perlembagaan jelas, tetapi berdasarkan temuduga yang dijalankan didapati bahawa keputusan yang diambil dalam Majlis Tanah Negara adalah berdasarkan kebulatan suara (unanimity), biarlah sekarang dilihat satu persatu.

A. Kuasa Pusat Atas Pertanian Dan Kehutanan

Perkara 94(1) Perlembagaan memperuntukkan:

"Kuasa pemerintah bagi Persekutuan adalah

meliputi kuasa menjalankan penyelidikan,

mengadakan serta menyenggara pusat-pusat

percubaan dan pertunjukkan, memberi nasihat dan

bantuan teknik kepada kerajaan mana-mana Negeri, dan mengadakan pelajaran, penyertaan dan pertunjukan untuk penduduk-penduduk mana-mana Negeri, berkenaan apa-apa perkara yang Badan Perundangan Negeri boleh membuat undang-undang mengenainya; dan pegawai-pegawai pertanian dan pegawai-pegawai hutan bagi mana-mana Negeri hendaklah menerima apa-apa nasihat profeshen yang diberi kepada Kerajaan Negeri itu di bawah Fasal ini."

Perkataan hendaklah di atas adalah bermakna wajib dan Pegawai-pegawai Pertanian dan Hutan Negeri mestilah menerimanya sekalipun andainya nasihat profeshen (ikhtisas) itu bertentangan dengan pendapat ikhtisas (kerana pegawai itu sendiri adalah juga orang ikhtisas) pegawai itu ataupun berlawanan dengan kepentingan negeri.

Peruntukkan yang demikian adalah berdasarkan pada asalnya, syor-syor Suruhanjaya Perlembagaan (Reid).¹ Walau bagaimanapun Laporan Suruhanjaya itu menyatakan:²

¹ Syor Suruhanjaya Perlembagaan, Bab V, terutama sekali perenggan-perenggan 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 97, 98, 99, 100 dan 101.

² Sumber yang sama, halaman 41 perenggan 98.

"At present each state has its own agricultural department which is not subject to directions by the Federal Department. Under Heads 105 and 108 of the Second Schedule to the Federation Agreement, (Perjanjian 1948), the Federation has power to legislate with regard to agriculture, control of agricultural pests and animal husbandry to the extent of ensuring common policy and common system of administration, but the whole executive authority is conferred on the states.

In fact the functions performed by the Federal Department, apart from research, are almost wholly advisory in character. The Federal Department advises the state authorities with regard to a wide variety of matters and it also has experimental and demonstration stations in most, if not all the states, and has a large number of officers who give advice and assistance to those who cultivate the land."

Berdasarkan laporan itu jelas pada asalnya ia hanyalah berbentuk khidmat nasihat sahaja, tetapi yang didapati dalam Perlembagaan sekarang ini ialah adalah kewajipan pegawai-pegawai pertanian dan perhutanan untuk menaati nasihat profesional pegawai Pusat (termasuk juga disini nasihat pakar-pakar luar negeri yang diberikan kepada Kerajaan Malaysia).

Walaupun bagaimanapun tujuan peruntukkan itu adalah seperti kata Encik Abdul Aziz Isahak (Menteri Pertanian masa rangka Perlembagaan dibincangkan):

"In order that the best possible use can be made of technical resources available to the Federal Government in the fields of agriculture and forestry it has been concluded that state agricultural and forestry officers should be required to accept the professional advice of the Federal Departments."³

Walaupun apapun peruntukkan dalam Perlembagaan adalah tidak wajar untuk membolehkan Kerajaan Pusat sama bertindak "mau fide" disini, tetapi hakikat harus diakui iaitu sehingga sekarang ini sektor pertanian masih menyumbangkan jumlah yang besar kepada Perbendaharaan Negara, oleh yang demikian perlulah kemertapan pengeluaran hasil-hasil pertanian ini diawasi, barangkali juga caranya ialah dengan memberikan nasihat kepada Negari-negeri untuk menjamin bahawa hasil-hasil pertanian sentap pengeluarannya. Tanpa nasihat dari pakar-pakar adalah dikawatiri

³ Perlembagaan Dewan Undangan (Jurnal Tahun) Oktober 1956 hingga 2
Ogos 1957, ruangan-ruangan 2923 - 2924.

bahasa akan berlaku pembaziran sumber-sumber semula jadi alam. Jajannya pula dilupakan untuk sebuah Negeri seperti Perlis atau Melaka tentulah tidak akan mampu untuk menyewa pakar-pakar dari Pertubuhan Makanan dan Pertanian Bangsa-bangsa Berkemajuan atau mana-mana pakar dari negara yang maju, oleh yang demikian adalah lebih mudah jika Kerajaan Pusat mengambil perkhidmatan pakar-pakar luar negeri dan nasihatnya ini nanti disalurkan kepada Negeri-negeri melalui Pegawai Pertanian Negeri tanpa sesuatu Negeri itu perlu membayar kepada pakar itu.

B. Kawalan Kewangan

Menyikut Jadual Ke 10 Bahagian 3 Perlembagaan hanya ada empat belas jenis hasil yang diserahkan kepada Negeri-negeri. Dari jumlah itu hanya air dan tanah sahaja yang dapat menyumbangkan hasil dalam jumlah yang bermakna, sementara harta karun berangkali kecanggihannya untuk memperolehinya tidaklah sampai satu peratus. Keadaan yang seperti ini menyebabkan negeri-negeri sentiasa bergantung kepada sumber pinjaman dari Institusi Kewangan Tempatan, Pinjaman dari Pusat ataupun pemberian (Grant-in-aid) dari Kerajaan Pusat. Pendapatan dari tanah untuk Kerajaan Selangor bagi tahun 1976 adalah dianggarkan sebanyak \$15,900,00.00⁴, sementara dari sumber air ialah

⁴ Negeri Selangor: Anggaran Hasil dan Perbelanjaan 1976, halaman

\$33,211,840.00,⁵ jumlah bucuana sekali pendapatan negeri dari pance-puncanya sendiri ialah \$97,455,250.00. Angka-angka itu menunjukkan bahwa pendapatan dari lain-lain pance adalah begitu kecil berbanding dengan air dan tanah.

Tentang sentiasa bergantungnya Negeri-negeri kepada Pusat dapat digambarkan dari Laporan Suruhanjaya Reid:⁶

"The resources of many of states and settlements in finance and power of administration are restricted and all must continue to depend in varying degrees on assistance from the Federation."

Kedudukan kewangan ini dapat digambarkan dengan lebih jelas lagi dengan Jadual (disertakan), dari semua Negeri-negeri di Malaysia pada tahun 1970 hanya Johor, Pahang, Pulau Pinang, Perak dan Selangor sahaja yang mempunyai anggaran pendapatan yang mencukupi untuk menampung anggaran perbelanjaan. Dalam keadaan yang begini maka Perlembagaan 111(2) dan 112B berkuatkuasa.

Perlembagaan 111(2) melarang Negeri-negeri meminjam dari

⁵Sumber yang sama, halaman 7.

⁶Laporan Suruhanjaya Perlembagaan, perincian 31, halaman 34.

JADUAL 1**KEJUDUKAN KEWANGAN NEGERI-NEGERI**

LINIPIK TAHUN 1970

Negeri-negeri	Anggaran	Peruncutan	Jumlah Hasil	Anggaran
	musyt (1)	musyt (2)	Semua Sumber (Ruangan-ruangan 2 dan 3)	berbelanjaan (3)
MALAYSIA BARAT				
Johor	42,309,040	12,423,004	57,732,924	50,040,093
Kedah	15,623,907	9,724,051	26,408,758	33,542,757
Kelantan	8,070,174	6,023,518	14,093,692	21,860,983
Melaka	6,572,935	5,012,719	11,684,654	13,542,512
Negeri Sembilan	13,257,072	6,358,791	24,611,663	26,450,361
Pahang	42,703,538	12,319,243	55,094,881	42,336,699
Pulau Pinang	14,038,346	6,469,278	20,522,323	20,522,323
Perak	21,823,959	20,340,157	72,234,107	72,031,102
Perlis	1,893,063	1,070,110	3,703,778	4,366,521
Selangor	47,522,491	13,406,883	61,009,379	60,261,014
Terengganu	6,230,569	5,072,076	15,370,645	17,371,425
MALAYSIA TIMUR				
Sabah	151,379,691	1,602,300	152,980,091	169,697,710
Sarawak	48,525,575	21,353,000	70,448,575	74,768,203
FEDERAL	2,066,398,930	-	-	2,292,230,292

Sumber: Suffian, An Introduction to the Constitution of Malaysia, Percetakan Kerajaan, 1971, 121.

Institusi Kewangan untuk tempoh lebih dari dua belas bulan atau jika melebihi dua belas bulan hanyalah dari Kerajaan Pusat sahaja. Mengenai Sabah dan Sarawak kelulusan untuk suatu pinjaman itu mestilah dari Bank Negara Malaysia. Perlu disedari disini Gabenor Bank Negara adalah dilantik oleh Kerajaan Pusat, jadi jika polisi Negeri dengan Pusat berbeza, mungkin Gabenor akan diarahkan supaya enggan meluluskan pinjaman.

Kerajaan Pusat wajib merundingi Majlis Kewangan Negara andainya sesebuah Negeri itu meminta pinjaman dari Pusat,⁷ ataupun jika sesebuah negeri itu meminta pemberian.⁸ Tetapi tiada peruntukkan yang menatakan bahawa naibah Majlis Kewangan Negara itu mengikat (binding) pada Kerajaan Pusat untuk menatuh pendapat Majlis itu, ini meninggalkan lacuna dalam Perlembagaan dan nampaknya Pusat boleh menjalankan bulihcara disini.

Berdasarkan temakanya di Perbendaharaan diketahui bahawa untuk Kerajaan Pusat memberikan pinjaman kepada sesebuah Negeri, permohonan pertama sekali adalah dimajukan kepada Perbendaharaan, dan kemudian kepada Unit Perancang Ekonomi,

⁷ Perkara 108(4)(d).

⁸ Ibid. (a).

andainya Unit Perancang Ekonomi di Jabatan Perdana Menteri itu berpendapat bahawa sebuah Kerajaan Negeri itu memohon pinjaman untuk membiayai suatu projek tetapi kerana Unit itu berpendapat bahawa projek itu tiada ekonomik, maka permohonan untuk pinjaman itu ditolak. Jadi dalam keadaan seperti ini nampaknya bukanlah golongan executive yang menolak permohonan itu tetapi adalah Penjawat Awam (Civil Servants), ini bermakna Penjawat Awamlah yang menentukan samada suatu projek Kerajaan Negeri itu akan berjalan seperti yang dirancang oleh Kerajaan Negeri atau tiada.

Dalam keadaan di atas dimana pinjaman dipohon oleh Kerajaan Negeri dan andainya Unit Perancang Ekonomi berpendapat bahawa pinjaman itu patut diluluskan, maka kelulusan Unit itu akan diberitahu kepada Perbendaharaan, jika Perbendaharaan menyatakan bahawa tiada wang untuk membiayai sesuatu rancangan yang dimaksudkan itu, maka biasanya Kerajaan Pusat akan mengidhtiarikan pinjaman dari samada sumber tempatan atau Institusi Kewangan luar negeri, dan syarat-syarat yang sama akan dikenakan kepada Kerajaan Negeri sepertimana syarat itu telah diberikan oleh pemberi hutang (creditor) kepada Kerajaan Pusat.

Contoh yang jelas mengenai pinjaman ini ialah bila

Kelantan⁹ yang diperintah oleh Parti Islam Setengah Melayu memohon pinjaman dari Kerajaan Pusat untuk pembinaan Jambatan Sultan Yahya Purora, tetapi disini Kerajaan Kelantan enggan menyerahkan plan (plan) untuk pembinaan jambatan itu. Akuntansi Negara¹⁰ dalam laporannya menyatakan bahawa cara jambatan itu dibina adalah tiada mungkin dapat menajarin Kewangan Negeri Kelantan, kerana alasan-alasan itu maka permohonan itu telah ditolak.¹¹ Dalam menjalankan tugasnya untuk menentukan samada sesuatu pinjaman itu patut diberi atau tiada, tiadalah perhitungan politik disini.¹²

Selain dari kes Kelantan itu kita dapati bahawa permohonan pinjaman oleh Kerajaan Selangor kepada Pusat juga pernah ditolak. Disini bukan pula dikaji dari segi samada ekonomik atau tidak sesuatu projek itu, yang berlaku disini ialah prioritas

⁹Sebelum itu Dewan Negeri Kelantan telah meluluskan Enakmen No. 10 Tahun 1961 untuk membenarkan Kerajaan Negeri meminjam dari Pusat tidak melebihi lima juta ringgit. Enakmen itu dibuat berdasarkan Perkara 111(2) dan juga Jadual ke 8 Bahagian I Seksyen 16(a). Lihat juga Perlembagaan Kelantan Perkara LVI(b). Enakmen itu telah dipinda dengan Enakmen 14 Tahun 64. Enakmen itu membolehkan Kerajaan meminjam dari Bank-bank atau Kerajaan Pusat. Terutama sekali yang berkaitan disini ialah Seksyen 2 Enakmen itu dan juga jadual kepada seksyen itu.

¹⁰Straits Times, December 11, 1964.

¹¹Selanjutnya akan dibicarakan dalam bahagian Senate.

¹²Terutama dengan seorang pegawai di Jabatan Akuntansi Negara.

Kerajaan Negeri berbeza dengan Kerajaan Pusat. Dalam usahanya untuk menolong rakyat gulung, miskin yang secara kebetulan tinggal diluar-bandar ataupun berhampiran dengan polan-polan kecil Kerajaan Selangor melalui Perbadanan Kerajaan Negeri Selangor (P.K.N.S.) membuat Rancangan Perumahan berhampiran dengan luar-bandar, dengan ini diharapkan bahawa rakyat luar-bandar akan sama-sama dapat menohon rumah itu dan menjadi penghuninya. Dengan ini juga diharapkan akan dapat mencapai matlamat Kerajaan untuk menyeras semua masyarakat, tetapi berbeza dengan polisi P.K.N.S. (Kerajaan Selangor), Kementerian Kerajaan Tempatan dan Perumahan (nama Kementerian itu pada masa itu) adalah lebih menitikkan keuntungan, oleh yang demikian Kementerian yang berkenaan lebih suka membuat rancangan perumahan di bandar-bandar besar (yang peratus penduduk bumiputernya sedikit) kerana lebih menguntungkan dari segi ekonomi. Oleh hal yang demikian maka politikanya perumahan oleh Negeri Selangor ditolak.¹³

Mengenai Pemberian Untuk Menolong (Grant-in-Aid) pula jika diminta oleh sesebuah Kerajaan Negeri maka yang biasanya dibunt oleh Pusat ialah Jabatan Akuntan Negara akan menghantar pegawainya ke Negeri yang berkenaan, pegawai ini ditugaskan untuk memerikha akaun Kerajaan Negeri itu. Pegawai itu akan meneliti

¹³ Didapati dari sumber warware dengan pegawai kerajaan.

sebab kelangkaan uang Negeri itu.¹⁴ Andainya didapati bahwa wang yang sepatutnya digunakan untuk belanja mengurus (operating cost) dipindahkan kepada anggaran pembangunan, maka wang itu akan dipindahkan semula kepada kira-kira belanja mengurus. Akan diteliti juga samada Kerajaan Negeri (atau sebenarnya disini pegawai-pegawai Kerajaan Negeri) bertugas seperti yang sepatutnya atau tiada iaitu samada hasil-hasil Kerajaan samada dalam bentuk cukai atau lain-lain telah dipungut atau bolus. Saya juga diberitahu oleh pegawai yang diwawancara bahwa ada kes dimana hasil tanah untuk sebuah Negeri telah tidak dikutip dengan sepenuhnya hingga ketamputi orang tanah. Dalam keadaan yang seperti ini jika sebuah kerajaan Negeri meminta Grant-in-Aid akan ditolak oleh Kerajaan Pusat setelah mendengar laporan pegawai dari Jabatan Akuntan Negara.

Pernah ada kejadian disatu ketika, sebuah Kerajaan Negeri meminta Grant-in-Aid dari Kerajaan Pusat, tetapi bila di semak didapati bahwa Kerajaan itu laksana sahaja menjalankan tugas-tugas pentadbiran tetapi juga membuat tabungas (saving), tabungas disini tidak dianggap sebagai perbelanjaan tetapi tabungas, oleh yang demikian permohonan oleh Negeri itu untuk Grant-in-Aid ditolak. Kerajaan Negeri yang berkenaan didapati juga menghantar orang-orang Islam pergi menunaikan haji ke Mekah dengan

¹⁴Wawancara dengan pegawai yang pernah memeriksa kira-kira Negeri yang berkenaan.

belanja Kerajaan dan juga ia membeli kapal terbang Boeing. Dapat disimpulkan disini bahwa Grant-in-Aid hanya diberi untuk operating cost dan dengan syarat bahawa ia tidak boleh diluar kemampuan sesebuah Negeri untuk menampung perbelanjaannya.

Kerana Grant-in-Aid hanya diberi untuk operating cost, maka ia bermakna Kerajaan Kelantan yang tiada pernah cukup wang untuk mengawas pentadbirannya tiada boleh mengadakan sebarang rancangan pembangunan. Ini juga bermakna rancangan di Negeri-negeri yang miskin di Malaysia seperti Malaka, Perlis, Kedah, Terengganu dan Kelantan tiada dapat berjalannya, melainkan rancangan itu adalah rancangan pembangunan Kerajaan Persekutuan.

Selain dari itu Negeri-negeri yang mengeluarkan bijeh tanah hanya diberi 10% sahaja daripada duti eksport tanah¹⁵, ini menyebabkan negeri-negeri yang sepatutnya boleh lebih kaya dan lebih bebas dari bergantung kepada Pusat terpaksa sentiasa mengalami kekurangan wang dan bergantung kepada Pusat.¹⁶ Untuk Negeri-negeri di Semenanjung maka mereka adalah berhak dibayar

¹⁵Perlembagaan Persekutuan, Perincian 110(3).

¹⁶Selangor kekurangan \$16,701,000.00 untuk tahun 1976 sahaja. Lihat Anggaran Hasil dan Perbelanjaan Selangor 1976 - kulit hadapan.

50% daripada duti eksport untuk galian-galian yang berikut:
bauxite, wolframite, scheelite, columbite (manganose).¹⁷

Malapunt untuk bijih-bijih galian yang tersebut kadar yang diperuntukkan kepada negeri-negeri agak menasabah, namun kerana jumlah pengeluaran hasil-hasil galian ini bukanlah dalam jumlah yang besar, maka ini menjadikan kedudukan kewangan negeri tidaklah berubah dengan menasabah.

C. Kawalan Ke atas Tanah

Tanah adalah satu-satunya punca pendapatan negeri-negeri yang utama, kenyataan ini terutamanya sekali benar bagi negeri-negeri seperti Terengganu, Kelantan, Kedah dan Perlis. Oleh yang demikian ia adalah begitu bernilai sekali kepada negeri-negeri. Jadual ke 9 Senarai II, memperuntukkan bahawa tanah adalah merupakan perantara negeri, namun kerana sumbangan tanah kepada ekonomi negara (i.e. nilai eksport ke atas tanah) amat besar, maka telah diwujudkan bahawa perantara diwujudkan sebagai Majlis Tanah Negara. Oleh yang demikian Perlembagaan 91 mewajibkan kepada Kerajaan Pusat untuk menubuhkan Majlis Tanah Negara. Adalah menjadi tugas Majlis itu untuk membentuk dasar-dasar untuk memajukan dan mengawal penggunaan tanah diseluruh Persekutuan. Dasar tersebut adalah

¹⁷ Akta Panyerahan Duti Eksport (Bijih-bijih Galian) 1964 (No. 27 of 1964) (Assignment of Export Duty (Mineral-Ores) Act, 1964).
Lihat Seksyen 2, dan Jadual. Untuk Sabah dan Sarawak lihat Seksyen 1(2) dan Seksyen 4. Lihat Perlembagaan 110(3A) Perlembagaan.

sejauh yang bersangkutan dengan perlonbon an, pertanian, perikanan atau apa-apa maksud lain. Majlis ini juga bertanggungjawab untuk mentadbirkan sebarang undang-undang yang berkaitan dengan tanah.

Dalam melaksanakan tugasnya Majlis ini adalah wajib berunding dengan Kerajaan Persekutuan, Kerajaan-kerajaan Negeri dan Majlis Kewangan Negara, perlu disebut disini bahawa adalah wajib bagi kedua-dua Kerajaan Persekutuan dan Kerajaan-kerajaan Negeri untuk mengikuti dasar yang dibentuk oleh Majlis Tanah Negara.¹⁸ Ahli-ahli dalam Majlis itu ialah wakil-wakil Kerajaan Negeri iaitu seorang wakil tiap-tiap negeri dan selebih-lebihnya sepuluh orang wakil Kerajaan Pusat. Walaupun demikian hingga sekarang ini kerajaan Sabah dan Sarawak enggan menaati dasar-dasar yang dibentuk oleh Majlis itu, maka wakil mereka tidaklah dapat menaungi dalam mesyuarat atau dalam pembentukan sesuatu polisi.¹⁹

Yang ingin ditunjukkan disini ialah bahawa wakil-wakil Kerajaan Persekutuan dan Kerajaan-kerajaan Negeri adalah sama banyak bilangannya iaitu 11:11, oleh yang demikian tiada kemungkinan pada teorinya, yang Persekutuan akan cuba menaksakan dasar-dasarnya ke atas Negeri-negeri menaati tanah, walaupun demikian

¹⁸Perkara 91(5).

¹⁹Perkara 95(2).

Perbelanjaan tidak dapat diperoleh persetujuan Negeri-negeri kerana sehingga pada hari ini diketahuinya ramai wakil-wakil Negeri yang benci dengan Perbelanjaan. Ini bermakna jika mengikat Perbelanjaan dengan ketat tiada Negeri yang boleh engkar dari menaati dasar-dasar yang telah diputuskan oleh Majlis itu. Tetapi pada akhirnya dasar-dasar yang dibentuk adalah dipersetujui dengan sebulat suara dan tanpa persetujuan sebulat suara sesuatu policy (dasar) itu tiada akan diikuti.²⁰ Ini dengan sendirinya menghilangkan kemungkinan untuk Pusat menguasai dan memaksakan pengaruhnya ke atas Negeri-negeri.

Selain dari itu pada tiap-tiap bulan Pesuruhannya-pesuruhannya Tanah dan Galian Negeri mengadakan mesyuaratnya di Kuala Lumpur, sebarang keputusan akan dihantar kepada Majlis Tanah Negara, dari sini di bawa kepada Kementerian Tanah, dari sini keputusan itu dihantar kepada Majlis-majlis Kerja Negeri (State Executive Councils), Majlis-majlis Kerja Negeri berpeluang meneliti, mengkaji, meninda, mencadang dan membuat syor-syor baru, dan segala pinjaman, cadangan dan syor-syor ini akan di bawa kepada Majlis Tanah Negara, akhirnya terpulang kepada Majlis itu untuk memutuskannya secara sebulat suara.²¹

²⁰ Wawancara dengan Pesuruhannya Tanah dan Galian Belangor.

²¹ Sumber yang sama seperti notis No. 20.

D. Kawalan Ke Atas Kerajaan Negeri

Seperti diperuntukkan oleh Perkara 95A, Kerajaan Pusat wajib menubuhkan Majlis Negara bagi Kerajaan Terpujan. Keanggotaan Majlis ini adalah juga seperti Majlis Tanah Negera. Fasal 5, Perkara itu menuguhkan (mewajibkan) Kerajaan Pusat dan Kerajaan Negeri untuk menutuh dasar-dasar yang dibentuk oleh Majlis itu.

Perbezaan Perkara 95A ini dengan Perkara 91 ialah disini Perancang (seorang Menteri Kerajaan Persekutuan) bertanggungjawab untuk penutuh²² sedangkan dalam Perkara 91 Perancang tidak bertanggungjawab untuk penutuh.²³ Soalan timbul disini sejauh mana peruntukkan ini telah dijalankan, bagaimana kerucunya dan apakah akibatnya negeri-negeri terdahulu?

Untuk menjawab soalan-soalan tersebut di atas saya berpaling ke wawancara dengan Mohd. Abdil Kadir iaitu Ketua Kemolong Ketiawahin, Kerajaan Kelantan yang bertanggungjawab terhadap Kerajaan Terpujan. Mengikut beliau keputusan dalam Majlis ini juga dibuat secara serikat suara, jadi sekalipun

²²Perkara 95A(2).

²³Perkara 91(2).

Kelantan, Pulau Pinang dan Terengganu pernah diperintah oleh Parti Perikatan, namun kemungkinan untuk timbulnya perbezaan pendapat atau dasar adalah kecil. Suatu hakikat yang tidak harus dilupakan ialah pada dasarnya Kerajaan-Kerajaan Tempatan²⁴ adalah kelengkapan wang untuk menjalankan kegiatannya, jadi Kerajaan-Kerajaan Tempatan terpaksa bergantung kepada Kerajaan Negeri. Kerajaan-Kerajaan Negeri ini juga pada dasarnya kelengkapan wang dan terpaksa bergantung pula kepada Pusat. Dalam keadaan seperti ini jika dasar-dasar Kerajaan-Kerajaan Tempatan berbeza dari Pusat maka kemungkinan untuk mendapatkan bantuan kewangan adalah berbeza. Bina ini yang ada mungkin hanyalah kawalan secara tidak langsung. Tidak harus dilupakan juga bahawa setengah-setengah Kerajaan-Kerajaan Tempatan adalah ditadbir oleh Pegawai-Pegawai Kerajaan, ini menyebabkan boleh dijangka bahawa Pegawai-Pegawai Kerajaan ini tidak akan untuk membuat dasar-dasar yang tersendiri. Setengah-setengah Pegawai Kerajaan ini adalah Pegawai-Pegawai Kerajaan Pusat, oleh itu mereka adalah terikat dengan suruhan jawatan untuk terus taat dan setia kepada Kerajaan Pusat.

Harus juga diingat bahawa pilihanraya untuk Kerajaan-

²⁴Juga dikenali dengan nama-nama lain seperti Majlis Tempatan, Majlis Daerah, Majlis Bandar, dll.

Kerajaan Tempatan telah diangkat sejak beberapa tahun yang lalu, disini dengan jelas menunjukkan kedudukan pihak Pusat untuk mengawal kegiatan-kegiatan Kerajaan-Kerajaan Tempatan.

5. Kawalan Ke Atas Peminatan Awam Negeri

Perlemba 112 berbunyi:

1) Bertakluk kepada Pasal (2), tiada sesuatu Negeri boleh, dengan tidak diluluskan oleh Pengerusi, membuat apa-apa tambahan kepada perjawatan atau perjawatan bagi mana-mana jawatannya, atau mengubah kadar-kadar gaji dan pentadbiran yang ditetapkan jika dengan berbuat demikian itu tanggungan Pengerusi mengenai pemohon, perjawatan atau lain-lain elemen yang bersangkutan akan bertambah.

2, Perlemba ini tidaklah dipakai bagi:

- (a) jawatan-jawatan tidak berpencen yang gaji maksimumnya tidak lebih daripada empat ratus ringgit sebulan; atau
- (b) jawatan-jawatan berpencen yang gaji maksimumnya tidak lebih daripada seratus ringgit sebulan.

Peruntukan di atas dengan jelas dapat menghalang belia-belia pentadbiran Kerajaan-Kerajaan Negeri, ini kerana jika

ia mahu melantik seseorang pegawai dari kalangan pegawai-pegawai teknik ke atas maka ia harus menunggu persetujuan Pusat. Satu cara yang dapat dijalankan adalah membayar dengan melantik pegawai-pegawai yang gajinya 2,000.00 ke bawah secara sementara (attachment) kepada dari dalam pejabat atau tanah kotamadya iaitu sementara menunggu kelulusan Pusat.

Di sini Kerajaan Kelantan yang pernah mendalawa memperjuangkan Islam akan menghadapi kesukaran yang besar jika ia mahu menaikan taraf gaji Negeri Kelantan kotamadya gaji maksimum pegawai dalam perkhidmatan kerajaan iaitu 4,500.00 sebulan. Tentu sahaja uru-uru ini akan dibantah oleh rakyat (di sini beranggapan lebih tepat jika ditentukan sebagai Perbendaharaan Malaysia). Perikhasa akan memperuntukkan demikian kerana pada akhirnya pencek akan terpaksa beranggapan taraf dalam Negeri. Di sini jika tiada persetujuan antara Pusat dan Negeri maka pentadbiran Negeri akan pincang kerana Negeri tidak dapat mengisi kekosongan tanpa persetujuan Pusat terlebih dahulu. Kalaupun sesuatu Negeri itu boleh mengambil perkhidmatan juru-juru terampil ataupun kerani-kerani sementara, mereka-mereka ini tidak akan bekerja dengan bertanggung-jawab kerana tidak galakan untuk mereka berbuat demikian, iaitu peluang untuk diceruk ke dalam perkhidmatan tetap dan berponen adalah bergantung kepada Pusat dan bukan Negeri. Ini menyebabkan mereka

akan sentiasa menunggu-nunggu peluang untuk meninggalkan perkhidmatan mereka.

Untuk menajukakan semua pola amalnya peruntukan itu digunakan atau tidak, maka disini disertakan surat Jabatan Perkhidmatan Awam Malaysia.²⁵ Surat ini adalah juga dihantar kepada Setiausaha-setiausaha Kerajaan Negeri.²⁶ Tetapi nyatalah surat ini dihantar semasa inflasi sedang dipuncaknya, dalam keadaan biasa Kerajaan-kerajaan Negeri adalah juga memberitahu Pusat tentang sebarang perlantikan dan persetujuan Pusat adalah suatu perkara yang mesti sebelum sesuatu perlantikan itu dapat disahkan.²⁷

F. Kawalan Melalui Pegawai-pegawai Persekutuan
(Kawalan secara tidak langsung)

Setengah-setengah jawatan dalam Perkhidmatan Negeri-negeri adalah dikekalkan untuk pegawai-pegawai yang di dalam perkhidmatan Persekutuan. Ini adalah mengikut Perjanjian Persekutuan 1955.²⁸ Jawatan-jawatan berikut adalah dikekalkan

²⁵ JPA. 3424/Rhg. 7/44, surat dilampirkan.

²⁶ Menurut Y.M. Raja Effendi, Timbalan Pengarah Unit Penyelarasan dan Pelaksanaan di Jabatan Perdana Menteri dan juga seorang pegawai di Pejabat Setiausaha Kerajaan Selangor.

²⁷ Temulaga dengan seorang pegawai di Bahagian Kewangan, Pejabat Setiausaha Kerajaan Selangor.

²⁸ Diulanghaji hingga 1hb Julai 1959. Perjanjian ini tidak meliputi Sabah dan Sarawak.

kepada pegawai-pegawai Persekutuan iaitu: Pengeruhjaya Tanah dan Galian Negeri-negeri, Pegawai-pegawai Hai-Haiwan China, Pegawai-pegawai Pertanian, Pegawai-pegawai Pirit dan Tali Air, Pegawai-pegawai Perhutanan Negeri dan Pegawai-pegawai Kerja Raya. Di Kedah jawatan Pengeruhjaya Tanah dan Galian dipanggil Penasihat Tanah. Selain dari Negeri-negeri Johor, Kedah, Kelantan, Perlis dan Terengganu, Negeri-negeri lain adalah mempunyai Setiausaha Kerajaan yang merupakan Pegawai Persekutuan yang mengisi jawatan Persekutuan di Negeri-negeri itu (Federal Officers filling Federal Posts in those States). Tetapi di Johor, Penolong Setiausaha Kerajaan yang bertanggungjawab mengenai Hai-Haiwan Dalam Negeri adalah semestinya seorang Pegawai Persekutuan, di Kedah Penolong-penolong Setiausaha Kerajaan II dan IV mestilah Pegawai-pegawai Persekutuan.

Kecuali di Negeri Kelantan, di Negeri-negeri yang lain ada mempunyai Pegawai Pentadbir dengan jumlah yang paling ramai untuk Negeri Perak dan yang paling sedikit sekali di Perlis. Di Johor ada Pegawai Perancang Bandar dan Kampong, sementara di Kelantan, Pahang, Pulau Pinang, Perak dan Selangor masing-masing mempunyai Pegawai Perancang Bandar. Mengenai Perkhidmatan Haiwan hanya Perlis sahaja yang tiada mempunyai Pegawai Haiwan. Seperti juga keadaannya dengan Perkhidmatan Haiwan, Negeri Perlis tiada mempunyai Pegawai Kebajikan. Dalam Negeri-negeri

Melayu Bersolutu, iaitu Negeri Sembilan, Pahang, Perak dan Selangor wajib pula mengambil Pegawai Perkhidmatan Ar dan Perkeranian. Negeri Perak dan Negeri Sembilan mempunyai keanihan masing-masing yang tersendiri, iaitu Perak kena mengambil seorang Pegawai Mengastua sementara Negeri Sembilan wajib mengambil perkhidmatan Pegawai Bomba. Sekali lagi Negeri Sembilan, Pahang, Perak dan Selangor wajib mengambil perkhidmatan Pegawai-pegawai Tadbir Melayu (M.A.S.), peruntukan yang demikian tiada untuk Negeri-negeri lain. Untuk Perkhidmatan Korja (Executive Service) pula hanya bebas Negeri-negeri Melayu Bersolutu dan Negeri-negeri Selat yang wajib mengambil perkhidmatan Pegawai-pegawai dari Perkhidmatan tersebut. Selain dari Perlis²⁹ semua Negeri-negeri lain adalah wajib mengambil perkhidmatan pegawai Tingkatan Tertinggi (Superscale Scale).

Pegawai-pegawai Persekutuan yang mengial jabatan Persekutuan tetapi berkhidmat di Negeri-negeri adalah kekal dengan statusnya (tarafnya) sebagai Pegawai Persekutuan. Tetapi kerana mereka mencebarkan perkhidmatan di Negeri tempat mereka berkhidmat, maka gaji dan lain-lain ganjaran lagi adalah dilayar

29 Di Perlis sebenarnya ada pegawai Tingkatan Tertinggi (Tingkatan Tertinggi II) iaitu Pegawai Intan Negeri, tetapi Pegawai itu berkhidmat juga untuk Negeri Kedah dan Pulau Pinang dan Seberang Perai.

oleh Negeri tempat mereka berkhidmat.

Pegawai-pegawai Kewangan untuk Negeri-negeri Melaka, Negeri Sembilan, Pahang, Pulau Pinang, Perak dan Selangor adalah juga Pegawai-pegawai Perserikutan. Perlu diambil perhatian disini iaitu Pegawai-pegawai Kewangan Negeri dan Setiausaha-setiausaha Kerajaan adalah Pegawai Pontadbir yang terjamin dalam tiap-tiap Negeri, dengan kerana kedudukan jawatan mereka, maka mereka adalah dilantik sebagai Ahli Ex-Officio dalam Majlis Kerja Negeri (Executive Council) di tiap-tiap Negeri.³⁰

Pengenali kedudukan mereka ini dapat disimpulkan dengan peranan Residen British dimasa penjajah dahulu, iaitu

³⁰Perlembagaan Johor Bahagian Kedua, Perkara VI(3), Perlembagaan Kelantan, Perkara XIII(3), Perlembagaan Negeri Sembilan, Bab Kedua, Bahagian Kedua, Perkara XXVII(3), Perlembagaan Perak, Perkara XXVIC(3), Perlembagaan Perlis Bahagian III, Perkara 36(3), Perlembagaan Selangor Bahagian II, Bab III, Perkara LI(3), Perlembagaan Terengganu iaitu tambahan (supplement) kepada Perlembagaan 1911, tambahan ini dibuat pada 1948 dan beberapa Enam-men Pindaan hingga Enam-men 8/66. Di Negeri Kedah tidaklah masti seorang Setiausaha Kerajaan dan seorang Pegawai Kewangan itu menganbil bahagian di Dewan Negeri atau Majlis Kerja Negeri, ini kerana peruntukan Perlembagaan berbunyi 'may' sahaja, Perlembagaan Pahang Bahagian II, Perkara 11(3) dan Perkara 13(3). Sementara itu Perlembagaan-perlembagaan Melaka dan Pulau Pinang tiada menyebut tentang ini.

sebagai mereka mendahului dan para-pegawai Pusat dan berada di Negara yang berkhidmat untuk Negara. Jika timbul perbelahian pendapat antara Pusat dan Negara timbul perbelahian disini. Kepentingan Pusatlah atau kepentingan Negerilah akan dipertahankan oleh Pegawai-pegawai ini?³¹

Persoalan ini timbul kerana pada akhirnya mereka adalah bergantung kepada Pihak Berkuasa Pusat untuk kenaikan pangkat. Kalau benarlah kerana mereka sendiri adalah Pegawai Pusat dan kepentingan mereka sendiri yang lebih diutamakan maka mereka akan cuba mempengaruhi Pihak Berkuasa tempat mereka bertugas, supaya menasihati dasar-dasar Pusat, jika yang dominan terjadi, maka ini bermakna kepentingan-kepentingan Negara telah diabaikan sahaja kepada Negara itu. Walau bagaimanapun masih ada lagi Pegawai-pegawai yang penuh tanggung jawab telah dengan seberapa boleh mempertahankan kepentingan Negeri-
negara.³²

Walaupun adanya Pegawai-pegawai itu di Negeri-

³¹R.S. Milne: Government and Politics in Malaysia, terbitan University of British Columbia, Cetakan Houghton Mifflin Company, 1967, halaman 77 dan 86.

³²Wawancara dengan Paraleltar INIA, Penolong Setiausaha Kewangan, Selangor dan Ketua Penolong Setiausaha Kewangan Selangor.

negeri, bermakna ujud karalan tidak langsung dari Pusat ke atas Pentadbiran di Negeri-negeri, tetapi sekahat ini tidaklah diketahai bagaimana berkesan karalan dengan cara ini ke atas Pentadbiran Negeri-negeri. ^{32a} Yang yang jelas ialah kerana mereka ini adalah Ahli-ahli Dewan Negeri dan Majlis Kerja Negeri maka sedikit sebanyak mereka ini dapat mempengaruhi dasar-dasar yang akan dibuat oleh sesebuah Kerajaan Negeri. Tentang Pentadbiran dan kewangan Negeri tentulah mereka ini lebih mahir dari mana-mana satu Ahli-ahli Dewan ataupun Ahli-ahli Majlis Kerja Kerajaan Negeri, oleh yang demikian tentulah sebarang pendapat dan fikiran mereka tidak dapat ditentang oleh mana-mana satu Badan itu. Keadaan ini bertolak jalar lagi dimana Ahli-ahli Majlis Kerja dan Ahli-ahli Dewan Negeri masih lagi dianggotai oleh orang-orang yang tidak mempunyai pendidikan rasmi (formal) yang memuaskan.

Selain dari di atas harus jangan dilupakan iaitu mengenai pertencian dan keketuhan adalah wajib bagi sesebuah Negeri itu menerima nasihat profesional dari Pegawai-pegawai Pusat. Tetapi tidak jelas pula samada jika dibuat penerimaan nasihat itu sesebuah Kerajaan Negeri mengalami kerugian, ³³ samada pegawai yang

dimaksudkan
^{32a} Mereka disini hanya/untuk Setiausaha Kerajaan Negeri, Penasihat Undang-undang Negeri dan Pegawai Kerangan Negeri.

³³ Bagaimanya Pegawai Pusat nasihatkan sebuah Negeri supaya membuat Pertanian Berkelompok (collective farming), usaha itu dibuat tetapi gagal kerana faktor-faktor sosial dan alam sekitar tiada dipertimbangkan terlebih dahulu.

berkenaan yang akan bertanggungjawab dalam Fort ataupun Kerajaan Pusat juga akan bertanggungjawab kepada dalam Vicarious Liability, ataupun Master and Servant.

Perlu disebut disini tentang kedudukan Pensiilat Undang-undang Negeri (di Sabah dan Sarawak dipanggil Pegawai Negara (State Attorney General).

Pensiilat-pensiilat Undang-undang Negeri dapat mewakili kerajaan perundangan Negara-negeri. Ini ialah kerana ia menjadi Ahli Dewan Negeri dan Majlis Kerja Kerajaan. Tindakan pula suatu ransia bahwa tiap-tiap Bill di negeri-negeri adalah digubal oleh Pegawai Pensiilat Undang-undang Negeri, jadi tidaklah kemungkinan Dewan-Dewan Undangan Negeri akan cuba membuat undang-undang yang bertentangan dengan Senarai I, Jadual Keempat.

Kalaupun Pensiilat Undang-undang Negeri tiada turut terlibat dalam pengubahan sesuatu Bill (umpamanya untuk Private Bill), ia masih dapat menyuarakan pendapatnya di Dewan Negeri.³⁴

³⁴ Untuk penerangan yang lebih panjang tentang kedudukan Pensiilat Undang-undang Negeri lihat Perlembagaan Negeri-negeri dan Organisation of the Government of Malaysia 1967, halaman 157. Lihat juga Perlembagaan Persekutuan Perikatan.

G. Masalah Melalui Masyarakat

Selain dari yang telah diteliti oleh kami juga terdapat dalam seterusnya sekurang-kurangnya ^{tiga kali} di antara Menteri Menteri dan Menteri-menteri Besar (atau Ketua-ketua Menteri), dalam masyarakat ini bukanlah suatu keanehan jika Perdana Menteri menggunakan Menteri-menteri supaya mengemudikan jentera pentadbiran.³⁵ Biasanya juga perubahan-perubahan-perubahan Monarki Negeri dituntun melalui cara ini.³⁶

H. Masalah Melalui Politik

Masalah melalui politik ini dapat dilancarkan dalam keadaan dimana tiap-tiap Negeri dan Pusat adalah dikuasai oleh Parti politik yang sama. Oleh itu jika Pusat menjangkakan supaya

³⁵ Berita Harian, Kuala Lumpur, 28th April 1976, halaman 1, petikan:

"Datuk Hussein dan hari ini menggunakan semua Menteri Besar dan Ketua Menteri menggunakan jentera Pentadbiran Negeri masing-masing bagi menjamin pelaksanaan Rancangan Malaysia Ketiga berjalan lancar dan menghidupkan jangka-masa yang ditetapkan."

³⁶ Johor: Enakmen 4/1960; Kedah: Enakmen 5/1965; Kelantan: Enakmen 10/1966; Melaka: Enakmen 1/1971; Negeri Sembilan: Enakmen 4/1969; Pahang: Enakmen 12/1965; Pulau Pinang: Enakmen 10/1971; Perak: Enakmen 3/1967; Perlis: Enakmen 6/1973; Selangor: Enakmen 4/1964; Terengganu: Enakmen 5/1965; Sabah: Enakmen 30/1971; Lihat juga Alias Muhammad: Politik dan Bilangan Pembangunan - Utusan Melayu, Setapak Portane, halaman 32:
"...Perajaan Pusat telah menyerahkan Kerajaan Negeri supaya menubuhkan Perbadanan Kerajaan Monarki Negeri."

Kerajaan Negeri mengambil satu dasar ataupun jangan mengambil
satu dasar, maka ini masih dilanda dengan agutan akan
menyimpang seseorang Menteri Besar jika ia enggan patuh kepada
Pusat. Keputusan dapat diturunkan kerana selepas Pilihanraya
Masa 1959 dan 1964, tiap-tiap orang yang dilantik menjadi Menteri
Besar atau Ketua Menteri di Negeri-negeri yang dituai oleh
Perikatan Perikatan terdahulu dahulu disetujui oleh Perdana
Menteri. Perantaraan Setiausaha-setiausaha politik kepada
Menteri-menteri Besar atau Ketua-Mentua Menteri juga mesti mendapat
keputusan yang sama.³⁷

Secara ringkas dapat dinyatakan iaitu Kerajaan
Pusat menjalankan kawalan ke atas pentadbiran Negeri-negeri mengi-
kut dua bentuk kategori, iaitu legal dan extra-legal. Bentuk
legal adalah dari A hingga F, sementara kawalan extra-legal
dari G hingga H.

³⁷ Straits Times, May 6, 1964.