

SISTEM DAN KUASA PENTADBIRAN DALAM PERKHIDMATAN TADBIR NEGERI KEDAH*

Oleh

MD. NOR BIN HASHIM

SEJAK ditubuhkan, Perkhidmatan Tadbir Negeri Kedah (PTNK) sering mengalami perubahan dalam struktur pentadbirannya.¹ Perubahan ini kadang-kadang kecil dan kadang-kadang besar. Rombakan ke atas struktur PTNK yang paling besar sekali berlaku semasa pendudukan Jepun. Pemerintah tentera Jepun telah merombaknya terus dan sebagai ganti, satu sistem pentadbiran baru dibentuk.

Kecuali perubahan pentadbiran semasa pendudukan Jepun, semua perubahan susunan dalam PTNK adalah bertujuan memperkemas birokrasi tersebut supaya Negeri Kedah mendapat faedah maksima daripadanya. Satu trend dari perubahan-perubahan tersebut ialah PTNK beransur-ansur menjadi sebuah badan yang benar-benar bersifat "pentadbiran". Bidang-bidang kegiatan lain seperti Professional, teknikal dan perkeranian yang sebelum ini turut dikendalikan oleh PTNK beransur-ansur dikeluarkan.²

Dalam menjalankan tugasnya — mentadbir negeri — pegawai-pegawai PTNK dipecahkan ke dalam jabatan-jabatan/pejabat-pejabat/badan-badan kerajaan yang penting. Sebelum Merdeka PTNK memecahkan pegawai-pegawainya ke dalam empat kumpulan utama. Kumpulan pertama mentadbir urusan tanah (Pejabat Tanah); kumpulan kedua mengurus pentadbiran daerah (Pejabat Daerah); kumpulan ketiga mentadbir urusan kewangan (Pejabat Perbendaharaan); dan Kumpulan keempat mentadbir pejabat-pejabat atau badan-badan kerajaan negeri yang lain yang dianggap penting. Di samping itu terdapat satu kumpulan lagi PTNK yang diletak di sekretariat (Pejabat Setiausaha Kerajaan) yang fungsinya mengenali semua pentadbir-pentadbir dalam empat kumpulan utama di atas supaya menjalankan tugas masing-masing dengan teratur.

Jika dibahagikan kesemua pegawai-pegawai PTNK, menjelang Merdeka dari 49 orang, 16 terlibat dalam pentadbiran tanah, 12 pentadbiran daerah, 8 pentadbiran bersama tanah — daerah, 3 kewangan, 4 sekretariat dan selebihnya (10 orang)

* Makalah ini adalah merupakan sebahagian dari Latihan Ilmiah yang dikemukakan kepada Jabatan Sejarah, Universiti Kebangsaan Malaysia, sesi 1977/78, bertajuk 'Sejarah Perkhidmatan Pentadbiran Negeri Kedah'. Makalah ini telah disesuaikan untuk diterbitkan di sini—pengerang.

1 Sehingga merdeka empat rombakan dalam struktur PTNK telah dilakukan (selain daripada semasa Jepun). Sistem asal yang dibentuk oleh Sultan Abdul Hamid telah mula-mula dirombak/perkemas oleh Penasihat Siam (1905—1909) diikuti kemudiannya oleh Penasihat Inggeris (mulai 1909). Rombakan ketiga berlaku selepas penubuhan Persekutuan Tanah Melayu (1948) dan akhir sekali rombakan menjelang kemerdekaan.

2 Pengasingan ini akan dihurai di bawah.

di badan-badan kerajaan yang lain.³

Seluruh pegawai tadbir Negeri Kedah bertugas mengikut jabatan/pejabat masing-masing dan bertanggungjawab kepada ketua mereka – Setiausaha Kerajaan Negeri (SKN) yang sebelum pecah Perang Dunia Kedua jawatan ini dikenali dengan Setiausaha kepada Kerajaan (Secretary to Government). SKN memikul tanggungjawab memastikan pentadbiran negeri berjalan lancar dan ia bertanggungjawab kepada DYMM Sultan. Rajah di bawah menunjukkan pentadbiran yang dijalankan oleh PTNK sebelum Merdeka.

Rajah I: STRUKTUR PENTADBIRAN NEGERI OLEH PTNK

Sultan

Pejabat Setiausaha Kerajaan (Sekretariat)

Pejabat Tanah	Pejabat Daerah	Pejabat Perbendaharaan	Lain-Lain Pejabat/ Badan negeri yang penting
---------------	----------------	---------------------------	--

Pejabat Setiausaha Kerajaan (PSUK)⁴

Pejabat ini diketuai sendiri oleh SKN. Seperti yang disebut di atas, pejabat ini merupakan ibu pejabat pentadbiran negeri keseluruhannya. Dalam maksud yang lain, pejabat SKN berfungsi mengator, menyelaraskan dan menyusun perjalanan keempat-empat pejabat utama dalam sistem pentadbiran PTNK.

Tugas-tugas SKN dibantu oleh sekumpulan pegawai PTNK yang digelar "Penolong Setiausaha Kerajaan" (Assistant State Secretary).⁵ Bilangan mereka pada sesuatu masa ditentukan oleh beban pentadbiran yang dipikul oleh SKN. Sebelum 1950 Pejabat SKN hanya mempunyai dua orang penolong:⁶ "Under Secretary" dan

3 Fail PSUK 1787/1367.

4 Pejabat ini dari segi fizikalnya terletak dalam Kawasan Kompleks pentadbiran, Alor Star. Dalam kawasan inilah terdapat bangunan-bangunan penting kerajaan seperti Balai Besar, Mahkamah Tinggi dan Bangunan Pejabat-Pejabat Kerajaan.

5 Sebelum 1929 PSUK ditempatkan bersama-sama pejabat lain di Bangunan Pejabat-Pejabat Kerajaan (selepas ini menjadi Mahkamah Tinggi Alor Star). Perkembangannya PTNK menyebabkan ia memerlukan sebuah ibu pejabat sendiri yang lebih besar kearna bangunan lama tidak lagi mampu menampung perkembangan PTNK. Mulai 1929 sebuah bangunan sendiri untuk PTNK dibina. Di sinilah ditempatkan PSUK tetapi di kalangan pegawai-pegawai kerajaan, ia lebih dikenali dengan "Office Dalam". Gelaran seperti ini menunjukkan betapa tingginya status PSUK dipandang oleh pegawai-pegawai kerajaan.

6 Sebelum Perang Dunia Kedua jawatan ini dikenali dengan nama "Setiausaha Rendah" (Under Secretary). Perubahan berlaku pada 1948.

Fail PSUK 1787/1367.

“Second Under Secretary”. Selepas itu seorang lagi penolong dilantik dengan gelaran “Penolong Setiausaha Kerajaan Cawangan Perkhidmatan” (Assistant Under Secretary Service Branch).⁷

Sementara itu selepas 1948, gelaran “Under Secretary” telah diubah menjadi “Penolong Setiausaha Kerajaan I” (Assistant State Secretary I) manakala “Second Under Secretary” diubah menjadi “Penolong Setiausaha Kerajaan III” (Assistant State Secretary III). Perubahan taraf “Second Under Secretary kepada Penolong SKN III adalah disebabkan beban jawatan Penolong SKN – Cawangan Perkhidmatan – yang baru ditubuh itu lebih tinggi darinya. Pegawai PTNK yang menjawat jawatan Penolong SKN Cawangan Perkhidmatan berada pada kedudukan yang rendah sedikit saja daripada Penolong SKN I. Oleh itu antara ketiga-tiga penolong SKN itu, Penolong SKN I berada di peringkat paling kanan dan Penolong SKN III berada di peringkat paling bawah.

Pejabat Tanah:

Pejabat ini berpusat di Alor Star – dalam kawasan Komplek Pentadbiran. Pentadbirannya diketuai oleh seorang pegawai bergelar “Pengarah Tanah” (Director of Lands). Dalam menjalankan tugasnya, Pejabat Tanah membentuk cawangan-cawangan di seluruh negeri Kedah dan tiap-tiap cawangan ditadbir oleh seorang pegawai bergelar “Pegawai Tanah” (Land Officer). Tiap-tiap cawangan di seluruh negeri itu berkhidmat dan bertanggungjawab kepada Pejabat Tanah Alor Star yang menjadi ibupejabat kepada pentadbiran tanah.

Di ibupejabat, Pengarah Tanah dibantu oleh sekumpulan pegawai bergelar Penolong Pengarah Tanah (Assistant Director of Lands). Bilangan penolong ini bergantung kepada beban kerja di ibupejabat; jika berat, bilangan pegawai penolong itu akan ditambah. Sehingga merdeka terdapat dua orang Penolong Pengarah Tanah. Mereka ialah Penolong Pertama Pengarah Tanah (First Assistant Director of Lands) dan Penolong Kedua Pengarah Tanah (Second Assistant Director of Lands). Di samping itu PTNK pernah menempatkan seorang lagi pegawainya di Ibupejabat Tanah ini untuk menjawat jawatan Pembantu Pejabat Kepada Pengarah Tanah (Office Assistant to Director of Lands) tetapi menjelang 1955 jawatan ini telah dikeluarkan dari senarai PTNK.⁸ Tindakan ini diambil kerana fungsi Pembantu Pejabat bukan tergolong dalam bidang “Pentadbiran”; ia lebih mirip kepada fungsi-fungsi kumpulan perkeranian.

Di peringkat daerah sehingga 1957 sejumlah 10 buah Pejabat Tanah telah di-

7 Jawatan ini ditubuhkan kerana berkembangnya perkhidmatan Awam di Negeri Kedah. Semenjak jumlah kakitangan kerajaan semakin membesar, satu cawang khas perlu dibentuk di PSUK untuk mengendalikan tugas-tugas mereka. Antara tugas cawangan ini ialah menyusun dan menukar pegawai-pegawai kerajaan (bukan pegawai PTNK saja) dari satu tempat ke tempat yang lain.

8 Fajl PSUK 1787/1367.

tubuh. Dasar penubuhannya ialah satu untuk tiap-tiap sebuah daerah: Kota Star, Kuala Muda, Baling, Kubang Pasu, Kulim, Bandar Baru, Langkawi, Yan, Sik dan Padang Terap.

Walaupun dinyatakan pentadbiran tanah di peringkat daerah diketuai oleh Pegawai Tanah tetapi ini tidak semuanya berlaku. Setengah-setengah daerah seperti Langkawi, Yan, Sik dan Padang Terap tidak dilantik Pegawai Tanah. Urusan tanahnya dikendalikan secara bersama oleh pegawai-pegawai PTNK yang bertugas di Pejabat Daerah dalam daerah-daerah tersebut. Pegawai bersama ini dikenali dengan "Pegawai Daerah dan Pegawai Tanah" manakala penolongnya dikenali dengan "Penolong Pegawai Daerah dan Penolong Pegawai Tanah".

Sebenarnya dasar perlantikan seseorang pegawai ke dalam sesuatu jawatan adalah berdasar kepada beban yang ditimbulkan oleh jawatan berkenaan. Ertinya, lihat beban dulu sebelum pegawai dilantik. Justeru itu mana-mana daerah yang pentadbiran tanahnya ringan atau terlalu ringan—kerana tiada pembangunan tanah—penempatan Pegawai Tanah tidak perlu. Untuk daerah-daerah berkenaan Peraturan Am (General Orders) memerintah supaya Pegawai Daerah menjalankan sama pentadbiran tanah.⁹

Dibandingkan dengan daerah-daerah yang mempunyai pentadbiran tanah sendiri, empat daerah di atas amat mundur. Enam daerah yang lain terutama Kota Star, Kubang Pasu, Kulim dan Kuala Muda jauh lebih maju dan kaya. Estet getah telah dibuka oleh pemodal-pemodal Eropah dan China di samping lain-lain hasil semulajadi seperti bijihtimah. Jadi tidak hairanlah di daerah-daerah tersebut dilantik Pegawai Tanah untuk mengendalikan urusan tanah yang sedang berkembang.

Kesan daripada dasar di atas ialah daerah yang sudah maju akan bertambah maju manakala daerah mundur akan bertambah mundur. Ini ternyata benarnya. Sehingga selepas 20 tahun kemerdekaan daerah-daerah yang mundur di atas itu terus mundur. Tumpuan pembangunan infrastruktur diutamakan di daerah yang sudah maju, daerah yang tiada pelaburan dibiarkan. Infrastruktur tidak diberatkan sehingga pelaburan susah hendak dilakukan.

Akibat daripada dasar seperti di atas, setengah daerah mempunyai pentadbir yang ramai sedangkan di daerah yang lain, jumlahnya begitu kurang. Daerah Kota Star — daerah yang paling maju di Negeri Kedah masa itu — mempunyai tiga orang pentadbir tanah (Pegawai Tanah, Penolong Pegawai Tanah I dan Penolong Pegawai Tanah II).¹⁰ Begitu juga dengan daerah Kubang Pasu dan Kuala Muda pernah dilantik tiga orang pentadbir tanah.¹¹ Berbanding dengan Daerah-daerah Langkawi,

9 Government of Kedah, *General Orders (Revised up to December 1925)*, Kedah Government Press, 1926, p. 58.

10 Fail PSUK 1787/1367.

11 Surat Pengarah Tanah kepada SKN 22/12/1360 H.

Yan, Sik dan Padang Terap bukan saja pentadbir tanahnya kurang malah lebih dari itu ia langsung tidak ada pentadbir tanah tersendiri.

Sepatutnya untuk mengwujudkan kemajuan yang sama bagi semua daerah, kaedah yang dipakai itu harus ditukar kepada bentuk lain iaitu "Lantik dahulu, beban diberi selepasnya". Melalui kaedah ini pegawai-pegawai yang telah dilantik itu akan bertugas memajukan sektor-sektor di bawahnya. Contohnya, Pegawai Tanah akan memajukan penggunaan tanah. Jika ia tidak dilantik, sedangkan Pegawai Daerah sebek dengan tugas-tugasnya, pembangunan tanah tentulah terabai.

Walaupun ditunjukkan di atas adanya kerjasama antara Pejabat Tanah dan Daerah tetapi fenomena ini hanya berlaku selepas 1909. Inilah yang dikatakan sekali air pasang sekali pantai berubah. Di bawah pentadbiran Sultan Abdul Hamid dan Penasihat Siam kedua-dua bahagian itu diasingkan¹² tetapi di bawah Penasihat Inggeris (mulai 1909) ia beransur-ansur disatukan.

Sebelum 1909 penubuhan Pejabat Tanah tidak semestinya mengikut daerah. Ia ditubuh mengikut keperluan setempat. Dalam sesuatu daerah yang urusan tanahnya terlalu mendesak mungkin akan ditubuh lebih dari sebuah Pejabat Tanah, sebaliknya daerah yang urusan tanahnya tidak berat kemungkinan pejabat itu tidak ditubuh langsung. Daerah Kota Star pernah mempunyai empat buah pusat pentadbiran tanah — di Alor Changleh, Sungai Korok, Simpang Empat dan Alor Star sendiri. Ini tidak menghairankan kerana daerah ini merupakan kawasan padi yang luas yang memerlukan pentadbiran tanah yang luas juga. Pada masa yang sama Daerah Padang Terap tidak mempunyai walau sebuah pun Pejabat Tanah. Ini terjadi kerana kawasan tersebut merupakan kawasan hutan belantara yang tebal. Penduduk tidak ramai kerana ketika itu kegiatan ekonomi utama ialah pertanian padi. Selain daripada empat buah Pejabat Tanah di atas, sebelum 1909 terdapat enam buah lagi pejabat tersebut iaitu di Seputeh, Kuala Muda, Krian, Langkawi dan Sungai Limau.

Apabila Inggeris mencampuri urusan pentadbiran Negeri Kedah, ia telah beransur-ansur mencantumkan pentadbiran daerah dan tanah. Pejabat Tanah dipindahkan ke ibu-ibu daerah dan bagi daerah-daerah yang dirasa tidak perlu ditubuh Pejabat Tanah, urusan tanahnya dijaga — bukan dikawal¹³ — oleh Pejabat Daerah. Inilah langkah pertama percantuman tersebut.

Langkah Inggeris boleh dilihat dari dua sudut. Pertama: untuk mengurang kos kerajaan. Semenjak hasil negeri bergantung kuat kepada pertanian (padi dan candu) dan hutan — galian kurang — pendapatan negeri tidaklah terlalu tinggi. Lebih-lebih lagi hutang kepada Siam belum selesai dijelaskan lagi. Justeru itu penjimatan perbelanjaan adalah perlu. Kedua: kerjasama antara urusan daerah dan tanah

12 *Kedah Annual Report 1327 H.*, Kuala Lumpur 1910.

13 *Kedah Annual Report 1327 H.*, Kuala Lumpur 1910, p. 19.

memang mudah dilakukan. Oleh kerana kedua-duanya berada dalam satu kawasan, kerjasama tidak sukar untuk dilaksanakan.

Menjelang 1957 kerjasama ini dieratkan lagi hingga ke peringkat percantuman. Syor telah dibuat oleh satu jawatankuasa penyemak pentadbiran PTNK supaya perkhidmatan Pejabat Tanah yang berasingan dihapuskan sebaliknya dicantumkan dengan Pejabat Daerah di bawah pentadbiran seorang Pegawai Daerah.¹⁴ Alasan untuk percantuman tersebut ialah sistem yang sedia ada tidak meluas. Dalam satu masa pegawai-pegawai di Pejabat Tanah hanya menghadkan perhatian kepada urusan tanah padahal sebagai seorang pegawai PTNK di peringkat daerah mereka sepatutnya melibatkan diri dalam semua urusan pentadbiran daerah seluruhnya.

Walaupun sehingga 1957 syor itu belum sempat dilaksanakan kerana masih dalam pertimbangan kerajaan (Majlis Negeri) tetapi kesimpulan yang dapat dibuat ialah wujudnya satu bentuk pemusatan pentadbiran daerah. Ini terbukti selepas ini di mana pada tiap-tiap daerah, di ibu-ibu daerah, dibangunkan pusat-pusat pentadbiran di mana di dalamnya diwujudkan berbagai cawangan pentadbiran untuk daerah tersebut. Kesemua pentadbiran di situ diketuai oleh seorang Pegawai Daerah.

Pejabat Daerah

Peranan pejabat ini telah disentuh sepintas lalu pada bahagian awal bab ini. Dalam sistem pentadbiran Negeri Kedah, pejabat inilah yang paling pesat perkembangannya. Kerjasama dan kemudian percantuman pentadbiran tanah dengan pejabat ini menambahkan lagi kepesatan perkembangan tersebut.

Tidak seperti pentadbiran tanah, pentadbiran daerah tidak mempunyai sebuah Ibupejabat di Alor Star. Kesemua Pejabat-pejabat Daerah tersebut masing-masing bertanggungjawab terus kepada SKN di Pejabat Setiausaha Kerajaan.¹⁵

Pada tiap-tiap daerah sebuah Pejabat Daerah akan ditubuh. Biasanya ia ditubuh di ibudaerah.¹⁶ Pentadbiran pejabat-pejabat ini diketuai oleh seorang pegawai

14 Fail PSUK 1787/1367. Dengan percantuman tersebut adalah disyorkan juga penukaran nama jawatan-jawatan pentadbir. Jawatan Pegawai Tanah disyor ditukar kepada Ketua Penolong Pegawai Daerah iaitu satu kedudukan yang lebih tinggi dari kesemua Penolong-penolong Pegawai Daerah di dalam daerah ia berkhidmat. Sementara itu nama jawatan Penolong Pegawai Tanah disyor ditukar kepada Penolong Pegawai Daerah sama seperti kedudukan lain-lain Penolong Pegawai Daerah yang sedia ada.

15 Kekecualian daripada kenyataan di atas ialah pentadbiran Pejabat Daerah yang turut menadbir hal ehwal tanah (seperti Langkawi, Yan, Sik dan Padang Terap). Di pejabat-pejabat ini soal-soal yang berkaitan dengan tanah tidak dibawa terus oleh Pegawai Daerah kepada SKN tetapi ia disalur dulu melalui Pengarah Tanah yang kemudian memanjangkannya pula kepada SKN.

16 Untuk Daerah Kota Star, sebelum Perang Dunia Kedua, ia tidak mempunyai sebuah Pejabat Daerah sendiri. Ketika itu ia ditadbir terus oleh kerajaan pusat Alor Star tetapi perkembangan pesat daerah itu selepas perang memerlukan perhatian yang lebih mendalam, sedangkan kerajaan pusat juga bertambah bebannya kerana daerah-daerah lain pun sedang

tadbir bergelar Pegawai Daerah.¹⁷ Sehingga merdeka terdapat seramai 10 orang Pegawai Daerah dengan mengetuai 10 buah Pejabat Daerah. Jumlah ini sebenarnya adalah hasil daripada pertambahan bilangan daerah dari semasa ke semasa. Misalnya sebelum 1948 Negeri Kedah hanya mempunyai sembilan buah daerah saja tetapi selepasnya daerah ke 10, Sik, telah ditubuhkan. Sebelum itu Sik menjadi sebahagian daripada Daerah Baling tetapi kerana terlalu luas sehingga menyusahkan kawasan Pegawai Daerahnya; ia dipecahkan dan Sik menjadi daerah tersendiri dengan ibu-daerahnya di Bandar Sik.

Seperti juga urusan pentadbiran tanah, pentadbiran daerah juga mempunyai barisan penolong bergelar Penolong Pegawai Daerah. Biasanya seorang Pegawai Daerah memadai dengan seorang Penolong Pegawai Daerah untuk mentadbir daerahnya tetapi tiada halangan, jika diperlu, untuk menambah—atau dikurangkan—bilangan tersebut. Semuanya bergantung kepada beban tugas yang dipikul dalam setiap daerah. Namun begitu sebelum merdeka tidak ada sebuah daerah pun yang pernah mempunyai lebih dari seorang Penolong Pegawai Daerah.

Ketika itu jalan keluar yang diambil untuk mengatasi pertambahan beban pentadbiran bukan menambah bilangan pegawai tetapi memecah daerah-daerah berkenaan. Ini mudah dilakukan kerana daerah-daerah masa itu kebanyakannya masih besar kawasannya. Ini terbukti dengan pertambahan daerah awal Negeri Kedah dari 3 buah pada 1905 kepada 10 buah pada 1948. Walau bagaimanapun, selepas merdeka kaedah tersebut telah tidak dilakukan lagi. Cara yang pernah dibuat ialah menambah bilangan pentadbir bagi mengatasi pertambahan beban kerja sesuatu daerah.

Sebenarnya langkah mencantum (mula-mulanya bekerjasama) pentadbiran daerah dengan tanah membawa kesan yang kurang menggalakkan kepada Pejabat Daerah dan daerah itu sendiri. Tugas Pejabat Tanah dan Pejabat Daerah adalah dua bidang tugas yang berbeza sama sekali.¹⁸ Kedua-duanya merangkumi bidang tugas

berkembang pentadbirannya. Kerana itu pentadbiran Kota Star dipisahkan dari kerajaan pusat dan sebuah Pejabat Daerah tersendiri untuknya ditubuhkan.

- 17 Sebelum merdeka nama jawatan Pegawai Daerah dikenali dengan Pegawai Jajahan. Ini sejajar dengan nama "daerah" masa itu ialah "jajahan". Selepas merdeka istilah itu tidak digemari lagi dan tidak sesuai dengan semangat nasionalisme yang sedang hebat. Kerana itu "jajahan" ditukar kepada "daerah" dan nama jawatan pegawai-pegawainya pun ditukar kepada "Pegawai Daerah" dan penolongnya, "Penolong Pegawai Daerah".
- 18 Tugas utama Pejabat Daerah ialah menguruskan perjalanan hal ehwal awam di dalam daerahnya. Di samping itu seseorang Pegawai Daerah dikehendaki juga mengendali perjalanan Mahkamah Daerah dan Perbendaharaan Daerah. Semua perkara-perkara awam yang timbul hendaklah dilaporkan kepada Majlis Negeri. Bidang tugas di atas amat luas. Dalam urusan mahkamah, seseorang Pegawai Daerah dikehendaki membicarakan kes-kes mahkamah, memeriksa penjara atau lain-lain tempat tahanan di daerahnya. Dalam urusan perbendaharaan, Pegawai Daerah mesti mengambil berat hal-hal wang tunai yang ada dan juga meneliti buku-buku resit di pejabatnya. Dalam urusan awam pula beban Pegawai Daerah amat berat dan tidak terhad. Ia dikehendaki memerhati semua perkara dalam daerahnya seperti kesihatan masalah rakyat, tugas penghulu, perjalanan Majlis Bandaran (jika ada), membantu polis dan melawat seluruh kawasan daerahnya (Lihat lampiran F

yang amat luas dan berat. Akibat daripada percantumannya dua tugas yang sepatutnya dipikul oleh dua orang pegawai kini dibebankan ke atas tanggungjawab seorang pegawai saja. Ini akan menambah kerumitan pentadbiran dan kesannya kelancaran perkhidmatan akan terganggu. Pegawai Daerah yang sedia sibuk dengan pentadbiran daerah, kewangan dan mahkamah ditambah pula dengan pentadbiran tanah. Banyak kes-kes tanah orang ramai tergendala atau kadang-kadang memakan masa yang terlalu panjang untuk diselesaikan. Salah satu sebab perkara ini berlaku ialah kerumitan dan kesibukan urusan Pejabat Daerah.

Hakikat kelemahan penyatuan itu memang nyata. Seperti yang disebut di atas daerah-daerah yang tidak ada Pegawai Tanah — malah tidak pernah diwujudkan — seperti Yan, Sik, Langkawi dan Padang Terap adalah empat daerah yang paling mundur.¹⁹ Di daerah-daerah tersebut Pegawai Daerah memikul tanggungjawab yang begitu luas sehingga tidak dapat menumpu perhatian kepada pentadbiran tanah. Biasanya seorang Pegawai Daerah lebih menumpukan perhatian kepada urusan mahkamah dan perbenjeharaan. Tugas-tugas seperti melawat daerah tidak dibertakan dan tidak digemari sangat kerana masalah kesukaran pengangkutan. Masalah-masalah kesukaran rakyat pun jarang diketahui (kerana jarang keluar melawat) kerana rakyat “tidak berani” mengadu. Ketika itu rakyat menganggap pegawai-pegawai tadbir malah sebarang orang yang makan gaji — walaupun budak pejabat — sebagai golongan yang cukup tinggi statusnya dan kerana segan kepada mereka, masalah-masalah yang timbul lebih suka tidak dibawa ke pihak pentadbiran.

Sememangnya pun pemerintah masa itu yang dinasihati oleh Penasihat Inggeris tidak berminat sangat dalam soal pertanian atau perikanan kerana faedah sektor itu kepada kerajaan tidak besar. Sektor yang diberi perhatian ialah perlombongan dan perladangan — dua kegiatan ekonomi wang yang mendapat galakan British di Tanah Melayu. Selain daripada hasil yang diperolehi oleh kerajaan dari sektor ini, sektor ini sendiri, terutama perladangan yang sebahagian besarnya dimiliki oleh

untuk melihat tugas penuh seorang Pegawai Daerah).

Sementara itu pentadbiran Pejabat Tanah pula meliputi semua urusan yang berkaitan dengan tanah. Pegawai Tanah ditugas memungut cukai tanah (untuk semua jenis penggunaan tanah seperti pertanian, kediaman, perniagaan, perlombongan dan perladangan), menyukat tanah, mendaftar tanah pemilikan perseorangan. Pejabat ini mempunyai bahagian-bahagian tersendiri untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Salah satu daripada bahagian tersebut ialah bahagian ukur. Kerana kuasanya ke atas urusan tanah yang begitu luas, di kalangan masyarakat Pegawai Tanah dikenali dengan panggilan “Raja Tanah”

- 19 Kemunduran daerah-daerah tersebut sebenarnya boleh ditinjau dari aspek-aspek lain juga seperti kekurangan hasil dari galian dan pertanian. Daerah Yan misalnya, tiada hasil-hasil lombong manakala Langkawi tidak begitu sesuai dengan penanaman padi. Walau bagaimanapun, tidaklah bermakna kegiatan-kegiatan lain turut tidak sesuai. Getah adalah sesuai ditanam di mana-mana saja di Negeri Kedah. Soalnya, pentadbiran negerilah yang patut menyediakan infrastruktur di daerah-daerah yang mundur supaya perusahaan itu boleh dijalankan. Apa yang hendak ditekan di sini ialah ketiadaan Pegawai-pegawai Tanah di daerah tersebut telah menyebabkan tumpuan mendalam kepada urusan memaju kegiatan yang boleh dijalankan, seperti getah, telah terbengkalai. Jika ada Pegawai Tanah tentulah ia dapat sedikit sebanyak memikirkan soal tersebut kerana semua kegiatan itu berkaitan dengan urusan tanah.

orang-orang Inggeris. Estet-estet getah luas dibuka di Sungai Petani, Kulim dan Jitra. Atas alasan-alasan di atas kemajuan sektor ini amat diberatkan. Pegawai Daerah ditugaskan juga melihat masalah ini:

“He (District Officer) is to travel about his district and visit the principal estates and mines and become acquainted with the owners or managers and pay attention complaint made by them or against them by other persons, and is to report to the President of the State Council cases which he cannot settle satisfactory himself.”²⁰

Arahan di atas tidak pun menyebut masalah petani atau nelayan turut diberi perhatian. Itulah gambaran pengabaian pentadbiran masa sebelum merdeka. Penasihat Inggeris mengguna kedudukannya untuk melindungi pengusaha-pengusaha Inggeris (dan China) di Negeri Kedah. Dalam erti yang lain, pentadbiran masa itu lebih bersifat melindungi kepentingan ekonomi. Keamanan dan ketenteraman ditekankan bukan semata-mata untuk melihat negeri aman tetapi di sebalik motif tersebut, tujuannya ialah supaya kegiatan ekonomi wang dapat berjalan dengan lancar tanpa gangguan. Untuk itu Pegawai Daerah diperintah mengendali Mahkamah-mahkamah Daerah dan mengambil berat keadaan tempat-tempat tahanan:

“He (District Officer) is . . . to see that the cases in the court are heard quickly and that prisoners are not kept a long time in prison awaiting trial.

He is to visit constantly the lockup where prisoners are kept to serve a sentence”²¹

Pejabat Perbendaharaan

Pejabat ini bertanggungjawab mentadbir kewangan negeri. Kecekapannya menentukan supaya semua hasil pungutan cukai yang dibuat oleh pejabat-pejabat kerajaan (seperti Pejabat Tanah, Kastam, Pelabuhan dan candu) sampai ke Perbendaharaan akan membawa kejayaan kepada negeri. Sebaliknya jika gagal negeri akan muflis. Ini telah berlaku pada tahun-tahun 1900an apabila banyak hasil negeri terseleweng dari sampai ke Perbendaharaan, akibatnya Negeri Kedah telah muflis dan terpaksa berhutang dari Siam.

Urusan kewangan negeri melibatkan tiga orang pegawai tadbir: Pegawai Kewangan Negeri (State Financial Officer), Bendahari Negeri (State Treasurer) Juruodit Negara (Auditor General). Pegawai Kewangan Negeri bertugas menyelaras seluruh pentadbiran kewangan negeri dari peringkat daerah hingga ke pusat (Alor Star). Bendahari Negeri bertanggungjawab ke atas keluar-masuk wang dari dan ke Perbendaharaan. Ketua-ketua pejabat yang memerlukan wang untuk sesuatu

20 Kedah General Order, p. 57.

21 *Ibid.*, p. 57.

rancangan bolehlah dibuat kepada Bendahari Negeri dan jika diluluskan Bendahari bertanggungjawab menguruskan pengeluaran wang tersebut seperti menandatangani bucher dan sebagainya. Juruodit akan memastikan semua urusan kewangan negeri samada di peringkat pejabat, jabatan atau ibupejabat tidak terseleweng.

Itulah gambaran betapa rapinya pentadbiran kewangan. Segala hasil negeri akan dikawal supaya sampai ke Perbendaharaan. Sistem Revenue farm yang pada zaman Sultan berkuasa mutlak dulu dipajak kepada pedagang-pedagang China dan bayarannya dibuat kepada Sultan di mana wang tersebut belum tentu akan sampai ke Perbendaharaan, kini diambilalih oleh kerajaan.

Dipandang dari segi kelayakan, Bendahari dan Juruodit tidak sesuai bagi pegawai PTNK. Kedua-dua jawatan tersebut memerlukan kelayakan Professional sedangkan PTNK mementingkan kelayakan umum. Menyedari hakikat itu pada 1948 jawatan Juruodit telah dikeluarkan dari senarai PTNK. Berikutnya menjelang merdeka jawatan Bendahari juga disyor dikeluarkan dari kumpulan "Pentadbiran":

"It is considered that the services of such an officer would be more useful to the state in some other appointment. The post of a State Treasurer should be filled by a person with accounting ability and considerable Treasury experience, and we therefore recommend that the State Treasurer should be replaced by a member of the Corp of Accountants."²²

Namun begitu sehingga akhir period kajian ini dibuat (1957) jawatan Bendahari Negeri masih terkumpul dalam Kumpulan Pentadbiran dan dikendali oleh PTNK. Perubahan berlaku selepas merdeka.

Lain-lain Institusi/Jabatan Kerajaan

Pentadbiran dalam jabatan-jabatan dalam kumpulan ini tidak tetap. Ia berubah-ubah mengikut masa. Pada satu ketika sebuah jabatan mungkin ditadbir oleh PTNK tetapi pada masa yang lain itu tidak akan berlaku lagi. Justeru itu, jumlah jabatan/institusi ini (yang ditadbir oleh PTNK) berubah-ubah. Pada tahun 1949 jumlahnya 10 buah: Mahkamah, Kastam, Pelabuhan, Pos, Undang-undang Negeri, Majlis Bandaran Alor Star, sekolah-sekolah Ugama, Badan Koperatif, Majlis Negeri dan Pejabat DYMM Sultan.²³ Sebaliknya pada 1955 dari 10 buah jabatan/institusi di atas hanya 4 buah saja masih dikendali oleh PTNK: Majlis Bandaran Alor Star, Pelabuhan, Majlis Negeri dan Pejabat DYMM Sultan. Pada masa yang sama 3 buah institusi/jabatan baru telah diletak di bawah pentadbiran PTNK: Pejabat Menteri Besar, State Liaison Office dan Settlement Officer.²⁴

22 Fail PSUK 1787/1367.

23 Fail PSUK 1787/1367.

24 Jabatan/institusi ini adalah baru ditubuhkan.

Menjelang kemerdekaan urusan Pelabuhan dikeluarkan pula dari PTNK. Ertinya, sehingga merdeka tinggal enam buah sahaja institusi/pejabat yang dikendalikan oleh PTNK (selain dari pejabat-pejabat dalam urusan tanah, daerah dan kewangan).

Pengeluaran jabatan/institusi Mahkamah, Kastam, Pos, Undang-Undang Negeri, Sekolah Ugama dan Badan Koperatif boleh dilihat dari aspek yang berlainan. Selain dari Institusi/Jabatan Pos, dan Sekolah Ugama lain-lain institusi lebih sesuai dengan kelayakan profesional. Pentadbiran Pos pula telah diserahkan kepada Kerajaan Persekutuan Kuala Lumpur kerana satu perkhidmatan pos seluruh Tanah Melayu akan ditubuhkan. Supaya tidak timbul halangan atau kerumitan akibat perkhidmatan Pos yang berlainan, sewajarnya Perkhidmatan Pos Negeri Kedah dimansuhkan.

Perkara yang menarik perhatian di sini ialah pengeluaran pentadbiran sekolah ugama dari PTNK. Sebenarnya dari segi pentadbiran, Sekolah Ugama memang boleh dan layak ditadbir oleh PTNK. Ini adalah akibat trend pentadbiran moden — bukan saja di Negeri Kedah — yang cuba memisahkan pihak berkuasa ugama dari hal-hal duniawi. Prose ini telah lama berlaku di Eropah di mana pemisahan berlaku antara apa yang dipanggil "Church" dan "State". Sebelum itu kedua-duanya bersatu.

Di Negeri Kedah proses ini bukan baru berlaku. Sebelum ini jawatan-jawatan keagamaan lain juga telah dikeluarkan dari perkhidmatan pentadbiran. Jawatan tersebut ialah Sheikh-al-Islam (Mufti) dan untuknya dibentuk satu perkhidmatan yang berasingan — Pejabat Ugama. Implikasi daripada proses seperti ini dapat dilihat betapa sistem pentadbiran moden lebih bercorak sekular. Pegawai-pegawai dilantik dari yang berpendidikan sekular, golongan pendidikan Ugama tidak pernah diterima. Islam yang sebenarnya merupakan satu cara hidup yang di dalamnya turut mengandungi sistem pentadbiran telah diketepikan.

Penerimaan secara meluas sistem pentadbiran barat di Negeri Kedah boleh dipertanggungjawab kepada Raja Muda Tunku Abdul Aziz. Beliau yang berkuasa ketika itu kerana Sultan telah tidak begitu menghiraukan lagi pentadbiran negeri. Sultan gering. Betapa mudahnya Tunku Abdul Aziz memberi kerjasama kepada pihak Inggeris hingga tidak pernah ia menentang nasihat Penasihat Inggeris menyebabkan ia digelar Bapa Pemodenan Negeri Kedah. Ia dianggap seorang yang bijak dan berkebolehan.²⁵ Sebaliknya Pemangku Raja, Tunku Mahmud yang dalam kebanyakan hal menentang tindakan-tindakan Penasihat Inggeris tidak pernah dipuji seperti itu.

Penyusunan Pegawai-pegawai Tadbir Negeri Kedah

Setelah kita melihat bagaimana pentadbiran negeri dijalankan dalam sistem perkhidmatan tadbir — secara membahagikannya mengikut jabatan/institusi—sekarang bahagian ini akan meninjau kedudukan pegawai-pegawainya dan sejauh mana mereka berkuasa dalam pentadbiran.

25 R. Emerson, *Malaysia: Satu Pengkajian dalam Pemerintahan Secara Langsung dan Tidak Langsung*, trans. Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur, 1974, h. 295.

Seluruh pegawai PTNK disusun mengikut sistem klas. Sebelum merdeka sebanyak 5 klas telah dibentuk: Klas I, II, III, IV dan V. Penentuan seseorang pegawai ke dalam klas ini adalah mengikut kenaikan pangkat. Di samping klas-klas tersebut terdapat satu kumpulan pegawai PTNK yang tidak tergolong di dalamnya. Mereka terdiri dari pegawai yang paling tinggi dan paling rendah dalam penyusunan taraf PTNK. Pegawai paling tinggi, lebih tinggi dari klas I, dikenali dengan "Staff appointment" manakala pegawai paling rendah, lebih rendah dari klas V, dikenali dengan "Kedet".

Pembentukan klas ini bukan berdasar kepada individu (pegawai) tetapi berdasar kepada jawatan yang diwujudkan dalam senarai PTNK – dalam semua jabatan. Dalam erti yang lain klas bersifat tetap (kecuali diubah) manakala pegawai akan bergerak dari satu klas ke satu klas dan ia akan ditetapkan ke dalam satu jawatan yang sesuai dengan kedudukannya. Penentuan klas sesuatu jawatan ditentukan mengikut beban yang dipikul oleh jawatan tersebut. Semakin berat beban dan tanggungjawab sesuatu jawatan semakin tinggilah klasnya.

Pada tahun 1955 1 jawatan PTNK diletak pada kedudukan "Staff appointment", 8 jawatan dalam klas X, 8 jawatan dalam klas II, 9 jawatan dalam klas III, 7 jawatan dalam klas IV dan 16 jawatan dalam klas V. Jadual II menunjukkan pembahagian tersebut.

Penyusunan klas jawatan-jawatan ini tidak mutlak. Jumlah jawatan dalam sesuatu klas berubah-ubah mengikut masa. Pada tahun 1947 susunannya adalah seperti berikut: —²⁶

Staff appointment	1 jawatan
Klas I	2 jawatan
Klas II	4 jawatan
Klas III	10 jawatan
Klas IV	12 jawatan
Klas V	20 jawatan
Kedet	5 jawatan

JADUAL II: KLAS-KLAS JAWATAN PTNK

I. Staff Appointment

1. Setiausaha Kerajaan Negeri

Klas IA

1. Pegawai Kewangan Negeri
2. Pengarah Tanah
3. Penolong Setiausaha Kerajaan Negeri I

26 Fail PSUK 2181/1347.

Klas IB

1. Bendahari Negeri
2. Pegawai Daerah Kulim
3. Pegawai Daerah Kota Star
4. Pegawai Daerah Kuala Muda
5. Pengerusi Lembaga Bandaran Alor Star

Klas II

1. Penolong Setiausaha Kerajaan Negeri III
2. Penolong Setiausaha Cawangan Perkhidmatan
3. Pegawai Daerah Kubang Pasu
4. Pegawai Daerah Baling
5. Pembantu Pertama Pengarah Tanah
6. Pembantu Kedua Pengarah Tanah
7. Pegawai Tanah Kota Star
8. State Liaison Officer

Klas III

1. Syahbandar
2. Pegawai Tanah Kuala Muda
3. Pegawai Tanah Baling
4. Pegawai Tanah Kubang Pasu
5. Pegawai Daerah Bandar Baru
6. Clerk of Councils
7. Setiausaha Menteri Besar
8. Pegawai Penempatan
9. Setiausaha Sulit DYMM Sultan

Klas IV

1. Pegawai Tanah Kulim
2. Pegawai Tanah Bandar Baru
3. Pegawai Daerah dan Pegawai Tanah Langkawi
4. Pegawai Daerah dan Pegawai Tanah Yan
5. Pegawai Daerah dan Pegawai Tanah Padang Terap
6. Pegawai Daerah dan Pegawai Tanah Sik
7. Setiausaha Majlis Bandaran Alor Star

Klas V

1. Penolong Pegawai Daerah Kuala Muda
2. Penolong Pegawai Daerah Kota Star
3. Penolong Pegawai Daerah Kubang Pasu
4. Penolong Pegawai Daerah Baling

5. Penolong Pegawai Daerah Kulim
6. Penolong Pegawai Tanah Kuala Muda
7. Penolong Pegawai Tanah Kulim
8. Penolong Pegawai Tanah Kota Star I
9. Penolong Pegawai Tanah Kota Star II
10. Penolong Pegawai Tanah Kubang Pasu
11. Penolong Pegawai Tanah Bandar Baru
12. Penolong Pegawai Tanah Baling
13. Penolong Pegawai Daerah dan Penolong Pegawai Tanah Langkawi
14. Penolong Pegawai Daerah dan Penolong Pegawai Tanah Padang Terap
15. Penolong Pegawai Daerah dan Penolong Pegawai Tanah Yan
16. Penolong Pegawai Daerah dan Penolong Pegawai Tanah Sik

Sebelum perang (Perang Dunia Kedua) jawatan Penolong Setiausaha Kerajaan Negeri I tidak berada dalam Klas 1A, ia hanya ditempatkan dalam Klas 1B.²⁷

Begitu juga dengan jawatan-jawatan Bendahari Negeri, Pegawai Daerah Kulim, Pegawai Daerah Kuala Muda dan Pengerusi Lembaga Bandaran Alor Star yang sewaktu menjelang Merdeka berada dalam Klas 1B, dulu (sebelum Merdeka) berada dalam Klas II.²⁸

Berdasarkan penyusunan dalam Jadual II jelas, kesemua jawatan penolong di Pejabat Daerah dan Pejabat Tanah berada pada klas terendah sekali, Klas V. Ini menunjukkan semua pegawai penolong dalam Pejabat Daerah dan Pejabat Tanah berada pada taraf kedudukan yang sama. Namun begitu jawatan-jawatan Pegawai Daerah dan Pegawai Tanah tidak sama tarafnya. Ada yang berada dalam Klas 1B dan ada pula yang berada dalam Klas IV. Pegawai Daerah Kulim, Kota Star dan Kuala Muda ditempatkan dalam Klas 1B sebaliknya jawatan-jawatan yang sama di Langkawi, Yan, Padang Terap, dan Sik begitu rendah tarafnya; mereka diletak dalam Klas IV.

Pengangkatan jawatan Pegawai Daerah Kulim, Kota Star dan Kuala Muda ke taraf yang begitu tinggi ialah kerana tanggungjawab pentadbir-pentadbirnya yang jauh lebih berat dari lain-lain daerah. Selain dari tugas-tugas biasa, kecuali Pegawai Daerah Kota Star, mereka juga dipikulkan tanggungjawab menjadi Pengerusi Majlis Bandaran di daerah masing-masing. Bandar Sungai Petani dan Kulim adalah cukup besar selepas bandar Alor Star. Sementara itu Pegawai Daerah Kota Star walaupun terlepas dari tanggungjawab ke atas Majlis Bandaran (Majlis Bandaran Alor Star mempunyai Pengerusi yang berasingan) tetapi ia ditimbang dari sudut lain; Antaranya, ini ialah daerah di mana terletaknya ibunegeri Kedah. Dari alasan-alasan di atas sepatutnyalah ketiga-tiga daerah tersebut diletak pada taraf yang lebih tinggi dari

27 Fail PSUK 1787/1367. Harus diingat jawatan Pegawai Kewangan Negeri hanya ditubuh pada 1949.

28 Jawatan Bendahari Negeri dan Pengerusi Lembaga Bandaran Alor Star juga baru ditubuh pada 1949.

lain-lain daerah. Ketiga-tiga daerah ini dikenali dengan "Daerah Kanan".²⁹

Sementara itu Klas I telah dibahagi kepada dua: Klas IA dan Klas IB di mana Klas IA lebih tinggi tarafnya dari IB. Pembahagian ini sebenarnya adalah untuk menggolongkan satu kumpulan pegawai PTNK dalam satu kumpulan yang dipanggil "Pegawai Kanan Negeri". Oleh kerana jumlah pegawai dalam Klas I agak ramai, lapan orang, adalah tidak wajar jumlah yang begitu ramai dianggap pegawai kanan. Justeru itu dari 8 jawatan, 3 jawatan telah dipilih (berdasar tanggungjawab dan kekananan untuk menjadi jawatan kanan kerajaan negeri iaitu Pegawai Kewangan Negeri, Pengarah Tanah, dan Penolong Setiausaha Kerajaan I dan mereka diletak dalam Klas IA. Ketiga-tiga pegawai yang menjawat jawatan-jawatan ini adalah "orang kuat" PTNK dan harapan untuk mencapai kedudukan SKN cerah terbuka kepada mereka.

Kekuasaan Dalam PTNK

Berdasar kepada susunan pegawai-pegawai PTNK dalam mana SKN berada di puncaknya timbul persoalan sejauh mana perkhidmatan ini berkuasa menguruskan pentadbiran negeri. Jika dalam zaman kemerdekaan, perkhidmatan tadbir tidak dapat lari dari pengaruh golongan pemerintah, apakah pada zaman sebelum Merdeka, perkhidmatan ini tidak menerima sebarang tekanan? Apakah SKN bebas berkuasa dalam urusannya?

Sehingga pecah Perang Dunia, di Negeri Kedah terdapat tiga pihak yang mempunyai kuasa dalam sistem pemerintahan. Ketiga-tiganya ialah Sultan, Majlis Negeri dan Penasihat Inggeris (sebelum 1909, Penasihat Siam). Pentadbiran negeri sebagai alat untuk tercapainya kehendak pemerintah tidak dapat lari dari pengaruh ketiga-tiga pihak di atas.

Teorinya, Sultan tidak lagi berkuasa dalam urusan perkhidmatan awam (termasuk pentadbiran). Kuasa itu diserahkan — Mulai 1905 — kepada Majlis Negeri. Namun begitu ini tidaklah bermakna Sultan terpisah terus dari Majlis Negeri. Rakyat masih menerima Sultan sebagai raja mereka dan pandangan atau tegoran Sultan tidak dapat dikesampingkan dengan begitu saja. Justeru Majlis Negeri itu sendiri diketuai oleh keluarga Sultan dan ahli-ahlinya terdiri dari samada keluarga Sultan atau pembesar-pembesar yang sememangnya rapat dengan Sultan, maka hubungan duahala antara Sultan — Majlis Negeri tetap berlaku. Pandangan Sultan mengenai pentadbiran tetap berlaku dan sepanjang penubuhan Majlis itu konflik antara Sultan dengan Majlis tidak pernah berlaku. Sementelahan pula, anggota-anggota Majlis sendiri, selain dari Penasihat Inggeris, adalah dilantik oleh Sultan. Ertinya Majlis Negeri adalah bayang-bayang Sultan sendiri. Tindakan atau keputusan Majlis sentiasa sejajar dengan kehendak Sultan.

29 Pada tahun 1956, daerah Kubang Pasu dengan alasan yang ada di daerah-daerah Kuala Muda dan Kulim, telah dinaikkan ke taraf "Daerah Kanan" ini menjadikan jumlah daerah kanan menjelang Merdeka kepada empat buah.

Sebenarnya perlantikan Penasihat asing ke Negeri Kedah tidak melumpuhkan kuasa Kesultanan Sultan Negeri Kedah. Dalam sistem baru itu kuasa Sultan hanya dihadkan dan bergerak atau dilaksanakan menurut penasihat — tidak sewenang-wenang.³⁰ Ertinya tindakan Sultan sejajar dengan sistem pemerintahan masa itu.

Lazimnya campurtangan Sultan dalam pentadbiran adalah melalui pengaruh kesultannya yang masih lagi diakui oleh rakyat termasuk pentadbir-pentadbir. Apabila Sultan campurtangan, ia akan mempengaruhi keputusan pihak pentadbir. Misalnya dalam perlantikan seseorang calon ke dalam PTNK. Proses ini dilakukan oleh Majlis Negeri tetapi sekiranya Sultan “menunjuk” sesiapa di antara calon-calon itu tidak dapat dinafi kehendak Sultan itu akan ditunai/diturut.

Hakikat ini menunjukkan kekuasaan PTNK dalam menjalankan urusannya tidak sebenar-benarnya bebas. Sememangnya campurtangan Sultan boleh ditolak tetapi kalangan pentadbir yang masih menerima konsep Kesultanan dalam masyarakatnya tidak dapat menolak campurtangan tersebut.

Pihak kedua yang mempengaruhi perjalanan PTNK ialah Majlis Negeri. Campurtangan Majlis ini memang sah kerana fungsinya: mengurus hal ehwal awam. Majlis-lah yang membuat dasar: melulus undang-undang; melantik, menaik pangkat dan membuang pentadbir-pentadbir. Malah, sebelum 1948 peranan Majlis lebih besar dari peranan SKN (ketika itu disebut “Under Secretary”). Kuasa SKN tidak jelas. Ia hanya mengetuai sekumpulan pegawai negeri tetapi dalam kebanyakan hal ia bertindak bagi pihak Majlis Negeri.

Betapa tidak jelasnya kekuasaan SKN masa itu boleh dilihat dari perhubungan yang ujud antara pentadbir dengan pihak atasan. Ia tidak melalui SKN tetapi terus kepada Presiden Majlis Negeri. Perintah-perintah Am Negeri Kedah membuktikan hal tersebut:

Perkara 278: The principal work of a District Officer is to look after the Court and Treasury . . . and report to the President of the State Council anything which he considers is not right and any unusually occurrence in his district.³¹

Perkara 292: He (District Officer) is to keep a diary in which to enter up everything of importance that occurs from day to day and what he has does doing each day and is to send the diary to the President of the State Council at the end of each month.³²

30 Perkara ini telah dibincang oleh J. Steven dalam tulisannya “SK Pillai lawan Negeri Kedah” yang dilapur oleh Lapuran Undang-undang NBM VI (1931) p. 162–169 (lihat R. Emerson, *op. cit.*, h. 300).

31 *Kedah General Orders*, p. 57.

32 *Ibid.*, p. 58.

Perkara 298: If it appears that an officer has misappropriated Government money he (District Officer) should cause him to be arrested at once and report the case to the President of the State Council.³³

Ternyata sekali kuasa utama dalam PTNK terletak di tangan Presiden Majlis Negeri. Persoalannya apakah kuasa itu mutlak atau benar-benar datang dari Presiden Majlis Negeri? Apakah tidak mungkin keputusan-keputusan Presiden itu datangnya dari Penasihat Inggeris yang turut duduk dalam Majlis Negeri sebagai Penasihat?

Sebenarnya campurtangan Penasihat Inggeris (sebelum 1909, Penasihat Siam) dalam pentadbiran memang nyata. Birokrasi itu sendiri mengalami perubahan kerana pandangan-pandangan Penasihat tersebut. Mereka yang terdiri dari pentadbir-pentadbir Inggeris mempunyai pengetahuan dan pengalaman pentadbiran yang luas dan ini semuanya cuba diamalkan dalam sistem pentadbiran di Negeri Kedah. Contoh adanya campurtangan ini ialah perubahan dalam urusan tanah. Semasa di bawah Penasihat Siam, pentadbiran itu dijalankan berasingan tetapi semasa Penasihat Inggeris, urusan tanah disatukan dengan urusan daerah.

Penasihatannya oleh Penasihat ini berlaku dalam dua bentuk. Pertama: penasihatannya dalam membentuk dasar. Ini berlaku dalam Majlis Negeri di mana Penasihat akan memandu ahli-ahli Majlis ke arah membuat dasar-dasar dan sebagainya mengikut kaedah yang dipakai oleh lain-lain negeri yang mempunyai birokrasi seperti itu. Kedua: penasihatannya dalam proses pentadbiran harian. Oleh kerana Presiden Majlis Negeri mempunyai kuasa atas urusan pentadbiran, Penasihat Inggeris akan menasihatinya apabila timbul sesuatu masalah yang pula hendak diselesaikan.

Sebenarnya Penasihat Inggeris telah cuba melampaui batas-batas penasihatannya; tetapi pihak Sultan (Majlis Negeri) segera menyedarinya lalu usaha itu dipatahkan. Penasihat Inggeris pertama, W.G. Maxwell, pernah meminta supaya ia dilantik menjadi Penolong Presiden Majlis Negeri. Maxwell sedar kuasa Presiden yang besar dalam mengawal pentadbiran negeri tetapi motif tersebut telah disedari oleh pihak Majlis Negeri. Presiden Majlis, Tunku Mahmud, menentang niat Maxwell tersebut.

Konflik hebat pernah berlaku antara pihak Penasihat Inggeris dengan Presiden Majlis Negeri apabila didapati Penasihat Inggeris cuba membelakangi kuasa Majlis Negeri. Penasihat Inggeris telah bertindak bersendirian tanpa kelulusan Majlis Negeri. Maxwell cuba mengamalkan cara-cara pentadbiran yang dijalankan oleh Residen-residen di Negeri-negeri Melayu Bersekutu di mana residenlah yang menjalankannya. Tetapi di Negeri Kedah amalan seperti itu telah ditentang. Pentadbir-pentadbir Melayu telah memulau Majlis Negeri, menuntut Maxwell disingkir dari Negeri Kedah. Konflik ini tamat pada 1923 apabila Gabenor Negeri-negeri Selat memberi jaminan bertulis yang pentadbiran Negeri Kedah tetap di-kendalikan oleh orang-orang Melayu.

33 *Ibid.*, p. 58. Lain-lain Ketua pejabat juga dikehendaki melapor perkara yang sama kepada President State Council jika pegawai yang melakukan kesalahan itu bergaji antara \$240/= – \$900/=; jika kurang dari itu, ketua pejabat boleh bertindak membuangnya sendiri (lihat Kedah General Orders, p. 60).

Sebenarnya pihak Sultan tidak menganggap Negeri Kedah diperintah atau dijajah oleh Inggeris. Majlis Negeri pernah membantah apabila Penasihat Inggeris mengibar bendera Union Jack di perkarangan rumahnya. Kedah adalah merdeka dan bebas — tidak ditakluk oleh mana-mana kuasa. Justeru itu bendera asing tidak boleh dinaikkan di bumi Kedah. Peranan pegawai Inggeris di Negeri Kedah ialah menasihati, bukannya mengongsi pentadbiran.³⁴ Nasihatnya pula tidak mesti diterima — seperti di Negeri-negeri Melayu Bersekutu — kerana Sultan tidak pernah menandatangani perjanjian seumpama itu. Perjanjian tahun 1923 tidak langsung menyentuh soal tersebut. Kalau adapun hanyalah perjanjian Kedah-Siam 1905, itupun terhad dalam soal penasihat kewangan saja. Article IV perjanjian tersebut menyatakan:

“. . . the borrower further undertakes on behalf of himself as Sultan of Kedah, his successors and assigns to follow the advice of such Adviser in all matters relating to finance.”³⁵

Perjanjian di atas tidak sama sekali serupa dengan perjanjian yang dibuat oleh Inggeris dengan negeri-negeri di bawah sistem Residen. Perjanjian mereka berbunyi:

“Resident advice must be asked and acted upon on all question other than those touching Malay (Islamic) Religion and custom.”³⁶

Jelaslah bahawa Penasihat tidak begitu luas kononnya di Negeri Kedah. Dari segi undang-undang ia tidak boleh memaksa pentadbir Melayu menerima nasihatnya. Namun begitu memang tidak dinafikan bahawa pihak Penasihat dan Presiden Majlis Negeri memang sentiasa bekerjasama dan ini dilakukan dalam bentuk muhibbah. Nasihat pegawai Inggeris memang diminta atas kesedaran dialah yang lebih tahu dalam selok belok pentadbiran baru itu. Betapa wujudnya hubungan itu boleh dilihat dari kedudukan pejabat kedua-duanya yang sebelah-menyebelah.³⁷ Tujuan dilakukan itu ialah supaya mereka senang berhubung dari semasa ke semasa untuk menyelesaikan atau berbincang sesuatu masalah pentadbiran yang berbangkit.

Selepas 1948, beberapa perubahan dalam kekuasaan pentadbiran telah berlaku. Majlis Negeri telah dibubar dan digantikan dengan dua buah badan yang lain; Majlis

34 Sharom bin Ahmat, ‘Transition and Change In A Malay State: A Study of the Economic and Political Development of Kedah 1879–1923’ (Tesis Ph. D., University of London, June, 1969).

35 Lihat Perjanjian Hutang Dengan Siam dalam Lampiran A dalam Md Nor bin Hashim, ‘Sejarah Perkhidmatan Pentadbiran Negeri Kedah,’ Latihan Ilmiah, Universiti Kebangsaan Malaysia, sesi 1977/78.

36 Hugh Tinker, ‘Structure of the British Heritage’, Braibenti and Associates (ed)., *Asian Bureaucratic systems Emergent from the British Imperial Tradition*, Duke University Press, Durham N.C., 1966, p. 46.

37 *Kedah Annual Report, September 1906–February 1908*, p. 4.

Mesyuarat Kerja (Executive Council) dan Dewan Undangan Negeri (State Legislative Assembly). Tugas-tugas melulus undang-undang atau peraturan diserahkan kepada Dewan Undangan Negeri manakala soal-soal yang menyentuh dasar kerajaan diserahkan kepada Majlis Mesyuarat Kerja. Ahli-ahli Dewan Undangan Negeri semuanya dipilih (melalui pilihanraya) manakala ahli-ahli Majlis Mesyuarat Kerja — dikenali dengan Exco — dilantik. Dalam sistem baru ini SKN adalah salah seorang daripada ahli Exco.

Peranan SKN sebagai ketua pentadbir hanya jelas dalam sistem selepas 1948 ini. Tugas-tugas pentadbiran yang dulunya dijalankan oleh Presiden Majlis Negeri tetapi setelah jawatan itu dihapuskan (ekoran dari penghapusan Majlis itu sendiri), kini diserahkan sepenuhnya kepada SKN. Segala tanggungjawab SKN adalah terus kepada Sultan.

Pengurusan pentadbiran yang dijalankan oleh SKN adalah sama seperti yang dilaksanakan oleh Presiden Majlis Negeri dulu. SKN sentiasa bekerjasama dengan Penasihat Inggeris dalam menyelesaikan sesuatu masalah pentadbiran. Selain dari meminta nasihat dalam masalah pentadbiran hairan, kerjasama juga berlaku dalam Majlis Mesyuarat Kerja atau dalam perkataan yang selalu diguna "masuk council".

Kadang-kadang, jika perkara yang timbul itu kecil perbincangan hanya dibuat dengan Penolong Penasihat saja. Rundingan-rundingan biasanya dilakukan secara "minute paper".³⁸ Rundingan-rundingan yang dibuat melalui telefon atau oral pun akan dicatat dalam "minute paper".

Ketertipan pentadbiran oleh PTNK selepas 1948 itu menandakan ia sudah matang. Semua perkara berhubung dengan urusannya direkodkan. Ini berbeza sekali dengan urusan sebelum itu lebih-lebih lagi di awal peringkat penubuhannya. Jika diselidiki, ternyata rekod-rekod mengenai sesuatu masalah yang timbul tidak dicatat dengan lengkap. Kadang-kadang tiada penyelesaian.

Selain daripada pengaruh pihak-pihak di atas dalam urusan pentadbiran negeri ini, beberapa pihak tertentu juga memainkan peranannya. Antara pihak-pihak tersebut ialah kerajaan Persekutuan Kuala Lumpur, lain-lain Perkhidmatan Tadbir Negeri, dan Kesatuan Perkhidmatan Tadbir Negeri Kedah (Kedah Civil Service Association).

38 Dalam cara ini sesuatu masalah atau perkara yang timbul akan direkodkan dalam sebuah fail khas. Maknanya lain masalah lain failnya. Fail tersebut akan diisi dengan semua dokumen, atau surat yang berkaitan dengannya. Fail tersebut akan diedar dari peringkat bawah hingga ke SKN dan SKN — jika perlu — akan memanjangkannya kepada Penasihat Inggeris untuk mendapat pandangan sebelum keputusan muktamad dibuat.

Catitan-catitan dalam "minute paper" itu biasanya bertulis jawi tetapi akhir-akhir menjelang kemerdekaan ia diterjemah ke dalam tulisan rumi oleh kerani-kerani di Pejabat SKN. Walau bagaimanapun "Minute paper" yang datangnya dari pihak Penasihat menggunakan Bahasa Inggeris dan minute itu akan diterjemah (oleh kerani) ke Bahasa Melayu tulisan rumi.

Selepas Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu 1948 ditandatangani PTNK telah kehilangan banyak hak-haknya. Selain daripada kehilangan beberapa jawatan yang terpaksa diserahkan kepada pentadbiran MCS,³⁹ yang nyata sekali ialah kerajaan Negeri Kedah kehilangan kuasa kewangan dalam menguruskan perkhidmatan-perkhidmatan negeri, termasuk PTNK.

Dari perjanjian itu, pihak pentadbiran negeri tidak lagi mempunyai kuasa menambah sebarang jawatan negeri, termasuk PTNK, tanpa izin kerajaan Persekutuan.⁴⁰ Ini adalah satu halangan yang tidak pernah berlaku. Sekatan ini bukan saja setakat menambah jumlah kakitangan tetapi juga lain-lain pertambahan seperti gaji, elaun dan pencen yang membawa kepada pertambahan perbelanjaan. Dalam erti-kata yang lain kerajaan negeri tidak mempunyai otonomi kewangan dalam urusan perkhidmatannya.

Namun begitu jika perlu kerajaan negeri memang boleh meminta izin dari Kuala Lumpur untuk menambah atau menaikkan gaji dalam urusan perkhidmatannya dan jika menasabah permohonan itu akan diluluskan. Misalnya pada 1956 pihak Persekutuan telah meluluskan permintaan SKN menaikkan taraf empat jawatan PTNK — bermakna menaikkan gaji, pencen dan lain-lain urusan. Jawatan-jawatan tersebut ialah Pegawai Daerah Kuala Muda (dari Klas IB kepada IA), Pegawai Daerah Kubang Pasu (dari Klas II kepada IB), dan Penolong Pengarah Tanah (dari Klas II kepada IB).

Berkaitan dengan pengaruh kerajaan Persekutuan ini, satu trend yang wujud selepas 1946 ialah semakin rapatnya PTNK dengan MCS. Walaupun PTNK menolak sebarang cadangan supaya ia dicantum ke dalam MCS⁴¹ tetapi beberapa bentuk kerjasama telah berlaku. Amalan-amalan MCS telah beransur-ansur diserap ke dalam PTNK. Masalah-masalah besar yang timbul tidak lagi diselesai secara menubuh jawatankuasa penyiasat atau sebagainya tetapi banyak dirujuk kepada Kuala Lumpur untuk melihat bagaimana perkara itu dikendalikan. Contoh paling nyata ialah soal-soal skim pentadbiran (scheme of service), skil gaji (salary scale) dan perintah-perintah am (General Orders) di mana PTNK telah menggantikannya dengan sistem yang dipakai dalam MCS.⁴²

39 Antara jawatan-jawatan tersebut ialah Juruodit, Pendaftar Koperatif, Penguasa Pos dan Bendahari Negeri.

40 Lihat di atas, h. 43.

41 Lihat di atas, h. 44. Di Negeri Kedah Sultan sendiri menentang penghapusan PTNK. Pendirian ini menampakkan betapa kuatnya faham kenegerian pihak Sultan di samping tujuan Sultan mahu mengawal sendiri urusan negeri baginda. Selain dari pihak negeri tokoh-tokoh Inggeris juga ada yang tidak bersetuju percantuman itu. Emerson dalam bukunya *Malaysia*. . . h. 446 berkata "adalah diharap . . . kesempatan akan diberi kepada Negeri-negeri Melayu tidak Bersekutu itu untuk meneruskan percubaan mengikut garis-garis mereka sendiri".

42 Kedah General Orders telah diganti secara beransur-ansur dengan Federation of Malaya General Orders. Skil Gaji yang asalnya disusun sendiri oleh kerajaan negeri telah diganti dengan skil-skil yang disusun oleh pihak kerajaan persekutuan. Antara skil-skil yang di-

Berlainan dengan pengaruh dari Kuala Lumpur yang antaranya berunsur tekanan (seperti kewangan), pengaruh dari lain-lain Perkhidmatan Tadbir Negeri adalah dalam bentuk pandangan. Kerjasama antara PTN memang ada. Sesuatu masalah pentadbiran yang timbul di Negeri Kedah sekiranya pihak dalam negeri itu sukar menyelesaikannya, SKN akan merujuk kepada masalah yang sama dalam PTN yang lain; begitu juga juga sebaliknya. Misalnya pada tahun 1952 SKN Kelantan telah bertukar pandangan. Ini pernah berlaku dalam soal gaji pegawai PTN masing-masing.⁴³

Implikasi dari pandangan antara SKN di Negeri-negeri Melayu tidak Bersekutu itu menunjukkan walaupun tiada tekanan tetapi kekuasaan pentadbiran antara negeri-negeri tersebut turut mempengaruhi sistem pentadbiran di negeri yang lain.

Akhirnya, pihak Kesatuan Perkhidmatan Tadbir Negeri Kedah adalah juga sebuah organisasi yang mempengaruhi perjalanan pentadbiran negeri itu. Kesatuan ini menjadi Kumpulan Pendesak (pressure group) dalam sistem PTNK, sebagai sebuah pertubuhan yang ditubuh oleh pegawai-pegawai tadbir, ia banyak memperjuangkan kepentingan pentadbir-pentadbir seperti soal-soal sosial dan ekonomi. Sebarang rancangan yang dibuat oleh pihak negeri untuk dijalankan dalam PTNK akan diperhati oleh Kesatuan ini supaya kepentingan mereka terpelihara. Sewaktu penyemakan semula klas-klas jawatan PTNK pada 1955 pihak Kesatuan telah menulis surat kepada SKN menekankan haknya untuk memberi ulasan mengenai penyemakan tersebut.⁴⁴ Walaupun Jawatankuasa penyemakan itu antaranya mengandungi pegawai-pegawai PTNK sendiri (5 dari 6 orang terdiri dari pegawai PTNK – Pegawai Kewangan Negeri, Ismail bin Harun, Pegawai Daerah Kulim, Penolong SKN III, dan Penolong SKN II. Seorang ahli lagi ialah Penasihat Pejabat Tanah (Inggeris) tetapi ternyata kesatuan tersebut sentiasa memainkan peranannya sebagai wakil pentadbir-pentadbir dalam menghadapi perkara-perkara yang menyentuh kepentingan mereka.

terima ialah "The Trusted Timescale" (Jawatankuasa gaji 1946 dipengerusi oleh Harry Trusted dan "Benham Scale" (Jawatankuasa tahun 1950 dipengerusi oleh P.C. Benham).

- 43 Pada 1.12.1951 SKN Kelantan telah menghubungi SKN Kedah mengenai masalah gaji pentadbir-pentadbir. Suratnya:

"Sir,

State Civil Service Schemes

I am directed to refer you to the model schemes of services (A) and (B) on pages 57–60 of the model schemes of service 1950 and to enquire whether your government has adopt scheme (A) for application to serving officers inspite of their non-possession of the requisite entry qualifications as now laid down under Scheme (A) . . . "

Jawapan SKN Kedah pada 30.1.1952:

". . . to inform you that all KCS officers do not accept the Benham Scales and so they are not governed by the conditions laid down under Scheme (A) and (B) . . . However future recruits will be governed by these conditions. . . "

- 44 Fail PSUK 1787/1367.

Pendeknya, perancangan dan perjalanan sistem pentadbiran di Negeri Kedah tidaklah begitu mudah malah kadang-kadang diganggu oleh beberapa pihak tertentu. Sebahagian daripada gangguan itu boleh diatasi tetapi sebahagian yang lain, seperti campurtangan Sultan dan Kerajaan Persekutuan selepas 1948, sukar diatasi.