

**KEARIFAN TEMPATAN DALAM TADBIR URUS:
KAJIAN KES INSTITUSI PENGGAWA DI
DAERAH BEKELAM, KELANTAN**

Oleh

MOHD IZZUDDIN BIN RAMLI

**Tesis yang diserahkan untuk memenuhi keperluan
bagi Ijazah Sarjana Sains Kemasyarakatan**

FEBRUARI 2015

PENGHARGAAN

Setinggi-tinggi penghargaan dirakamkan kepada penyelia saya, Dr. Mohamad Zaini Abu Bakar yang telah banyak memberi bimbingan dalam menyiapkan tesis ini. Sesungguhnya, memiliki beliau sebagai pembimbing ada sebuah penghormatan yang besar buat saya. Sudah pasti, kajian ini juga tidak akan berjaya disiapkan tanpa adanya sokongan daripada kedua ibu bapa saya, Ramli Bin Hassan dan Khazanah Binti Deris. Kehadiran kedua-dua insan ini menjadi sinar dalam setiap kesukaran yang datang sepanjang tempoh berkelana.

Setinggi-tinggi penghargaan juga saya ucapkan kepada Geran Universiti Sains Malaysia DE2012 1002/PSOSIAL 910333 serta kepada Kementerian Pendidikan Malaysia di atas penajaan biasiswa MyBrain15. Penajaan ini telah membantu saya untuk menyiapkan tesis ini dengan baik.

Sekalung penghargaan juga saya titipkan kepada para pensyarah dan ahli akademik yang secara langsung dan tidak langsung menjadi rakan diskusi, pengkritik dan penyumbang masa serta ilmu kepada saya. Saya sembahkan setalam terima kasih kepada Prof. Kamarulzaman Askandar (USM), Dr. Azeem Fazwan Ahmad Farouk (USM), Dr. Noreha Hj. Hashim (USM) dan Dr. Soon Chuan Yean (USM). Tidak dilupakan juga kepada Dr. Himawan Bayu Patriadi dan Pak Budhy Santoso daripada Universitas Jember (UNEJ), Dr. Sri Yunanto (Universitas Indonesia), Dr. Abubakar Eby Hara (UUM) dan juga Dr. Suyatno (UUM).

Kepada para staf sokongan Pusat Pengajian Sains Kemasyarakatan, saya hুলurkan tangan tanda kasih kepada En. Abdul Aziz Razak selaku Pembantu Pentadbir Kanan bahagian penyelidikan yang banyak membantu saya menyelesaikan

segala urusan teknikal berkaitan dengan tesis ini. Begitu juga kepada Pn. Rosni Md Yusoff yang tidak pernah jemu menghulurkan tangan, menadahkan telinga dan menunjuk arah kepada saya sepanjang perjalanan. Sesungguhnya, segala apa yang telah diberikan amatlah besar bagi pengembara kecil ini.

Tesis ini juga tidak akan menemui titik kejayaan tanpa adanya kerjasama daripada para responden yang sudi meluangkan masa dan tenaga kepada penyelidik. Penyelidik ingin menghadaiahkan ucapan terima kasih dan penghargaan kepada Mustafa Ahmad (Penggawa Daerah Bekelam), Tengku Kamaruddin Tengku Alias (Timbalan Ketua Jajahan Bachok), Marjan Mohamad Nawi (Penghulu Mukim Temu Rangas), Mohd Zainuddin Bin Awang (Pengerusi JKKKP Kampung Kuchelong), Jamaluddin Ishak (Pengaroh Urusetia Hal Ehwal Penghulu Kelantan), Sulaiman Bin Omar, Ismail Bin Awang, Rohafizi Abas dan Zaharah Binti Awang.

Tidak hanya dalam hati, pada lembaran kertas ini saya taburkan bunga penghargaan kepada Allahyarham Jasmadey Bin Jamaluddin, sahabat pelajar yang memilih untuk berkelana bersama namun telah pergi menemui Tuhan di saat akhir penyerahan hasil kajiannya. Semoga Tuhan mencucuri rahmat ke atas arwah. Kepada Nurul Fadilah Ismawi, Hariszuan & Noraisah Yusop, Nor Rafidah Khairuddin & Nur Fadhilah Othman, Mohd Noor Shahril Bashah, Shaik Mohd Fitri, Ismail Ibrahim, Akmal Zakaria & Rosnadia Ruslan, Rozaimin Elias dan ramai lagi, saya ucapkan jutaan terima kasih kerana telah banyak membantu dari segala sudut selama saya menyiapkan tesis ini. Semoga Tuhan membalas jasa baik kalian.

Pulau Pinang
Februari 2015

Mohd Izzuddin Ramli

ISI KANDUNGAN

	Halaman
PENGHARGAAN	ii
SENARAI KANDUNGAN	iv
SENARAI JADUAL	viii
SENARAI RAJAH	ix
SINGKATAN DAN KEPENDEKAN	x
ABSTRAK	xi
ABSTRACT	xii
BAB 1 – PENGENALAN	
1.1. Pengenalan	1
1.1.1 Manusia dan Proses Perkembangan	1
1.1.2 Perkembangan Proses Rasionalisasi-Birokratik Dalam Kehidupan	6
1.1.3 Implikasi Terhadap Sistem Politik Tempatan di Negeri Kelantan	10
1.1.4 Institusi Penggawa: Fenomena Perubahan Bentuk dan Peranan	14
1.2. Pernyataan Masalah	22
1.3. Persoalan Kajian	25
1.4. Objektif Kajian	25
1.5. Definisi Operasional	26
1.5.1. Kearifan Tempatan	26
1.5.2. Tadbir Urus	26
1.5.3. Penggawa	27
1.6. Skop dan Batasan Kajian	27
1.7. Kepentingan Kajian	28
1.8. Justifikasi Pemilihan Tajuk dan Lokasi Kajian	28
1.9. Organisasi Tesis	32
BAB 2 – SOROTAN KARYA	
2.1. Pengenalan	35

2.1.1. Kajian Institusi Penggawa	35
2.1.2. Kajian Perubahan Bentuk Politik dan Masyarakat Kelantan	46
2.1.3. Kajian Kearifan Tempatan	53
2.2. Kerangka Teori	57
2.2.1. Kearifan Tempatan	57
2.2.2. Tadbir Urus	68

BAB 3 – KAEDAH PENYELIDIKAN

3.1. Pengenalan	73
3.2. Reka Bentuk Kajian	73
3.3. Kaedah Pengumpulan Data	75
3.3.1. Pengumpulan Data Primer	75
3.3.2. Profil Responden	77
3.3.3. Pengumpulan Data Sekunder	79
3.4. Analisis Data	79
3.5. Kesimpulan	83

BAB 4 – DAERAH BEKELAM: PERSEKITARAN POLITIK DAN PENTADBIRAN

4.1 Pengenalan	84
4.2 Latar Belakang Kawasan	84
4.3 Komposisi Penduduk	87
4.4 Struktur Politik dan Pentadbiran	89
4.4.1 Dasar dan Undang-Undang Pentadbiran Penggawa	89
4.4.2 Syarat-Syarat Pelantikan Penggawa	95
4.5 Proses Pentadbiran Penggawa	98
4.6 Mekanisme Dalam Institusi Penggawa	102
4.7 Politik dan Strategi Penggawa Kelantan	105

4.8 Kesimpulan	113
BAB 5 – POLA KEARIFAN TEMPATAN DAN INSTITUSI PENGGAWA	
5.1 Pengenalan	115
5.2 Penggawa Sebagai Pemimpin Masyarakat Kampung	115
5.2.1 Syarat Tempatan Pelantikan Penggawa	124
5.2.2 Undang-Undang dan Peraturan Tempatan	131
5.3 Proses Dalam Institusi Penggawa	136
5.4 Mekanisme Pengambilan Keputusan Tempatan	141
5.5 Kesimpulan	148
BAB 6 – PRESTASI PENGGAWA DALAM MENGRUS MASYARAKAT	
6.1 Pengenalan	151
6.2 Konsep Penentangan Masyarakat Kampung	152
6.3 Penentangan Terhadap Penggawa	157
6.4 Amalan-Amalan Penentangan	162
6.4.1 Pemuluan	163
6.4.2 Gosip	168
6.4.3 Berbahasa Sinis	169
6.5 Strategi Penggawa	170
6.6 Kesimpulan	176
BAB 7 – KESIMPULAN DAN CADANGAN	
7.1 Pengenalan	179
7.2 Bentuk Pentadbiran Moden Dan Tradisional Dalam Masyarakat	181

7.3 Pengaruh dan Prestasi Kearifan Tempatan Ke Atas Pembangunan dan Pentadbiran Peringkat Setempat	184
7.4 Cabaran Kearifan Tempatan dan Keberadaan Institusi Penggawa	186
7.5 Sumbangan Terhadap Kajian Politik, Pentadbiran dan Implikasi Dasar	188
7.6 Cadangan Kajian Masa Depan	190
BIBLIOGRAFI	192
LAMPIRAN	208

SENARAI JADUAL

	Halaman
1.1 Industri Kampung dan Kraftangan	32
3.1 Rekabentuk Penyelidikan	81
4.1 Taburan Penduduk Mengikut Mukim Dalam Daerah Bekelam	88

SENARAI RAJAH

	Halaman
1.1 Skema Struktur Pentadbiran Negeri Kelantan	16
2.1 Kerangka Analisis	71
4.1 Peta Daerah Bekelam	85
4.2 Struktur Kerajaan Tempatan	91

SINGKATAN DAN KEPENDEKAN

ADUN	Ahli Dewan Undangan Negeri
BN	Barisan Nasional
DO	District Officer (Pegawai Jajahan)
JKK	Jawatankuasa Kemajuan Kampung
JKKK	Jawatankuasa Kemajuan dan Keselamatan Kampung
JKKKP	Jawatankuasa Kemajuan dan Keselamatan Kampung Persekutuan
JKM	Jabatan Kemajuan Masyarakat
JKT	Jabatan Kerajaan Tempatan
JPA	Jabatan Perkhidmatan Awam
JPP	Jabatan Pembangunan Persekutuan
KADA	Lembaga Kemajuan Pertanian Kemubu
KPKT	Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan
KPSL	Kenaikan Pangkat Secara Lantikan
MAIK	Majlis Agama Islam Kelantan
MKN	Majlis Keselamatan Negara
NGO	Badan Bukan Kerajaan
PAS	Parti Islam Se-Malaysia
PPM	Penyelia Pembangunan Mukim
PPRT	Projek Perumahan Rakyat Termiskin
PTJ	Pejabat Tanah dan Jajahan
PTK	Penilaian Tahap Kecekapan
PENDIKIR	Persatuan Pendikir Barat Kelantan
SPA	Suruhanjaya Perkhidmatan Awam
SPM	Sijil Pelajaran Malaysia
SPN	Suruhanjaya Perkhidmatan Negeri
STPM	Sijil Tinggi Pelajaran Malaysia
UMNO	United Malay National Organization

**KEARIFAN TEMPATAN DALAM TADBIR URUS:
KAJIAN KES INSTITUSI PENGGAWA DI DAERAH BEKELAM,
KELANTAN**

ABSTRAK

Tesis ini bertujuan untuk mengkaji pengaruh kearifan tempatan terhadap tadbir urus institusi penggawa dengan memberi tumpuan khusus kepada institusi penggawa di daerah Bekelam negeri Kelantan. Bahagian awal tesis ini menjelaskan bahawa perubahan bentuk masyarakat dan politik yang berlaku di negara ini secara tidak langsung telah memberi kesan kepada keberadaan institusi penggawa. Institusi penggawa merupakan sebuah institusi tradisional yang telah diwarisi sejak zaman kesultanan Melayu lagi. Namun, ia tetap wujud sehingga ke hari ini sekalipun sedang berhadapan dengan cabaran-cabaran kemodenan. Pertanyaan mendasar dalam tesis ini adalah, pengekalan institusi penggawa ini adakah semata-mata dikekalkan sekadar sebuah formaliti ataupun masih diperlukan oleh masyarakat dan didokong oleh dimensi-dimensi kearifan tempatan. Penyelidikan ini merupakan sebuah penyelidikan berbentuk kualitatif yang menggunakan kaedah pengumpulan data kepustakaan serta temubual mendalam. Dengan menggunakan kerangka analisis tadbir urus dan kearifan tempatan, tesis ini mengemukakan beberapa penemuan penting. Pertama, kearifan tempatan dalam tadbir urus institusi penggawa hari ini tidak mengalami proses penghilangan ataupun kekal dalam bentuk yang lama, sebaliknya telah bersentuhan dan melalui proses penyesuaian dengan bentuk tadbir urus moden yang berpaksikan kepada konsep rasionaliti-birokratik. Kedua, kearifan tempatan memberi implikasi yang besar terhadap struktur, proses, mekanisme dan strategi institusi penggawa. Kewujudan kearifan tempatan dalam masyarakat di daerah Bekelam telah berfungsi sebagai pelincir ketika tadbir urus moden gagal untuk berinteraksi dengan dinamik masyarakat tempatan yang relatif tradisional.

LOCAL KNOWLEDGE IN GOVERNANCE: A CASE STUDY OF THE HEADMAN INSTITUTION IN THE BEKELAM DISTRICT, KELANTAN

ABSTRACT

This thesis investigates the influence of local knowledge on governance by focusing on the headman institution in the district of Bekelam, Kelantan. The beginning of this thesis describes how changes in society and politics in the country has indirectly affected the existence of the headman institution. The headman institution is a traditional institution that has been passed down since the time of the Malay sultanate. Nevertheless, the institution remains despite challenged by modernity. The fundamental question in this thesis is whether the persistence of the headman institution is solely attributed to formality, or if it is still required by society and supported by local knowledge's dimensions. This research was conducted using qualitative research methods comprising library research and in-depth interviews as means of data collection. By utilising the analytical frameworks of governance and local knowledge, this thesis had made several important findings. Firstly, the application of local knowledge in the governance of the headman institutions today has not been made redundant or has continued to assume its old form, but has been adapted because of the interactions with the modern form of governance based on the bureaucratic rationality concept. Secondly, local wisdom has had significant implications on the structures, processes, mechanisms and strategies of the headman institution. The existence of local knowledge in the Bekelam community has functioned as a lubricant where methods of modern governance have failed to engage with local dynamics which are still relatively traditional.

BAB 1

PENGENALAN

1.1 Pengenalan

Bahagian ini menghuraikan latar belakang kajian yang menjadi sebuah pengantar dalam mendapatkan gambaran umum tentang penyelidikan yang akan dijalankan. Perbincangan dipecahkan kepada empat bahagian bermula dengan penjelasan umum tentang bentuk masyarakat dan proses perkembangannya. Kemudian diikuti dengan penghuraian tentang perkembangan proses rasionalisasi-birokratik yang mengekori bersama-sama proses perubahan masyarakat. Bahagian ketiga kemudian dihuraikan implikasi fenomena rasionalisasi-birokratik terhadap sistem politik tempatan khususnya di Kelantan dan diakhiri dengan penghuraian tentang kesan langsung terhadap institusi penghulu/penggawa yang membawa kepada berlakunya perubahan bentuk dan peranan.

1.1.1 Manusia dan Proses Perkembangannya

Dalam masyarakat moden yang kompleks sifatnya, tata kehidupan manusia amnya adalah lebih teratur jika dibandingkan dengan kehidupan masyarakat mudah yang kurang tersusun dalam banyak hal baik dalam aspek perekonomian, politik pemerintahan ataupun organisasi sosial (Maryati & Suryawati, 2002). Saiz kelompok masyarakat yang relatif masih kecil, hidup di kawasan geografi yang khusus, perkembangan ilmu pengetahuan dan tahap teknologi yang masih rendah mengakibatkan banyak aktiviti kehidupan dalam masyarakat mudah hanya mampu dijalankan dalam skala yang kecil. Matlamat ataupun tujuan hidup bukan untuk memenuhi keperluan masyarakat luas secara bersama, tetapi cukup untuk memenuhi

keperluan asasi pada tingkat individu mahupun keluarga. Aktiviti pemburuan binatang untuk keperluan makanan bagi masyarakat primitif contohnya hanya akan dijalankan bagi memenuhi keperluan kelompok kecil seperti keluarga. Begitu juga dengan aktiviti perpindahan manusia dari satu kawasan ke kawasan lain hanya berlaku dalam kadar yang sangat kecil.

Kehidupan masyarakat mudah atau primitif dalam banyak hal masih dekat dan terikat dengan alam sekelilingnya. Tahap keupayaan untuk mengatasi alam, diri sendiri ataupun terhadap kejadian-kejadian alam adalah masih rendah. Umumnya, masyarakat primitif secara sistematik adalah berbeza dalam banyak aspek daripada masyarakat perindustrian moden, terutamanya saiznya yang kecil, teknologi yang mudah, perekonomian jenis sara diri, kepentingan institusi yang berasaskan prinsip-prinsip warisan kekeluargaan, susunan kelahiran, ritual keagamaan sehingga kepada struktur politik (Hallpike, 2011).

Aristotle sebagaimana dipetik oleh Kuper (2005) dalam *The Reinvention of Primitive Society: Transformations of a Myth* telah memberi lakaran tentang sejarah perkembangan politik manusia. Asal masyarakat awal yang terbentuk adalah bermula dengan kewujudan keluarga. Setiap keluarga akan diperintah oleh ahli keluarga yang lebih tua (Afifuddin, 1973). Ketua keluarga amnya akan mengenakan peraturan-peraturan kepada setiap ahli keluarga dalam urusan kehidupan harian. Syed Husin (2008) dalam penjelasannya tentang struktur masyarakat Melayu pada zaman Mesolitik dan Neolitik juga membicarakan persoalan yang sama. Masyarakat Melayu baik pada tingkat keluarga mahupun komuniti tidak memiliki struktur dan cara hidup yang kompleks.

Dalam *The Malays, Their Problem and Future*, beliau menerangkan bahawa komuniti tempatan yang saiznya adalah kecil tidak memerlukan struktur politik pentadbiran yang kompleks dengan jumlah kakitangan yang besar untuk memastikan mereka berfungsi. Sepertimana yang telah dijelaskan sebelumnya, ketua dalam setiap komuniti adalah merupakan ahli yang paling tua. Mereka akan memilih ketua dan setiap ketua tidak mempunyai apa-apa hubungan antara satu sama lain dalam apa jua bentuk struktur yang berpusat. Ketua komuniti ini adalah individu yang dihormati dan berpengaruh. Hal ini demikian kerana, masyarakat tradisional seperti ini memiliki kepercayaan bahawa kebijaksanaan dan kewibawaan seseorang pemimpin adalah diukur berdasarkan kepada usianya (Syed Husin, 2008).

Proses pembentukan keluarga dan kelompok komuniti ini terus berlaku dan berkembang. Keluarga terdekat yang berkaitan dan mempunyai hubungan antara satu sama lain mula berkumpul di kawasan yang sama dan membentuk kampung. Apabila beberapa buah kampung telah terbina dan kemudiannya bersatu dalam sebuah masyarakat yang lengkap, cukup besar untuk diurus, maka kota-kota, bandar-bandar republik, empayar dan akhirnya negara kemudian muncul sebagai konskuensi logik terhadap keinginan manusia untuk terus hidup dan menguruskan keperluan demi kehidupan yang baik (Kuper, 2005).

Negara sepertimana yang dijelaskan oleh Morris (1998) adalah merupakan organisasi politik sesebuah masyarakat yang memiliki cara pengawalan dan pentadbiran yang sangat berpusat. Ia turut merangkumi ketetapan daripada bentuk tadbir urus dan masyarakat secara umum, peningkatan pemusatan kuasa politik, wilayah yang semakin boleh ditetapkan dan juga pengintegrasian komuniti-komuniti yang berbeza. Negara sebagai sebuah organisasi politik juga dibezakan kepada tiga

bahagian, negara, kerajaan dan juga undang-undang. Kerajaan sebagai agen di mana ia bertindak manakala undang-undang sebagai kenderaan di mana banyak daripada kuasa kerajaan dilaksanakan (Joseph Raz, 1986). Kewujudan negara hasil daripada perkembangan masyarakat ini telah menjadi penamat kepada bentuk masyarakat awal yang semulajadi. Manusia mula hidup dalam dunia yang mempunyai sempadan-sempadan dan wilayah-wilayah negara yang semakin khusus dan jelas.

Fenomena perubahan dan transisi perkembangan dalam masyarakat primitif yang mudah kepada masyarakat moden yang kompleks ini umumnya berlaku secara berterusan melalui banyak gelombang dan dipengaruhi oleh beberapa hal. Di Eropah misalnya telah menampakkan berlangsungnya suatu revolusi peralihan terhadap jenis dan sifat masyarakat mereka. Ramai sarjana telah menawarkan teori-teori dan pendefinisian lanjut tentang bentuk masyarakat yang kompleks dan semakin berkembang ini. Karl Marx menghuraikan definisi tentang masyarakat kapitalis yang muncul daripada masyarakat feodal (Cornforth, 1971). Tonnies (1955) tentang perpindahan daripada masyarakat berk komuniti kepada masyarakat berpersatuan, Durkheim (1947) tentang perubahan masyarakat daripada mekanikal kepada bentuk perpaduan yang organik dan Max Weber tentang rasionalisasi, birokrasi serta ketidakpuashatian terhadap dunia lama (Gerth & Mills, 1948). Penjelasan bentuk-bentuk masyarakat ini memberi gambaran bahawa kehidupan manusia ketika melalui proses perkembangannya semakin lama menjadi semakin kompleks dan terpecah.

Hasil daripada wujudnya keanekaragaman pilihan dalam kehidupan masyarakat moden serta perbezaan kepentingan dan keperluan, manusia dari ini juga mula menempatkan diri dalam organisasi-organisasi sosial yang memiliki struktur dan matlamat yang lebih jelas. Keperluan hidup manusia tidak lagi hanya cukup

dengan makanan, pakaian dan tempat tinggal, akan tetapi semakin luas mencakup keperluan untuk pendidikan, kesihatan, perkhidmatan sosial dan sebagainya. Bertitik tolak daripada terbentuknya organisasi-organisasi sosial, keanekaragaman keperluan dan kompleksiti permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat moden inilah maka kemudiannya muncul pula pengkhususan tugas-tugas dan regimentasi dalam pentadbiran, pengurusan, pembangunan dan juga pemerintahan masyarakat.

Perubahan bentuk masyarakat, pengkhususan bidang kerja, perkembangan teknologi ini pada sisi lain turut menyumbang kepada pembentukan tamadun-tamadun asas manusia. Khaldun (2001) dalam bukunya, *Muqaddimah* menjelaskan bahawa untuk hidup manusia perlu membentuk komuniti. Setiap komuniti yang terbentuk mungkin berbeza-beza antara satu sama lain bergantung kepada pelbagai faktor, antaranya adalah seperti pengaruh alam sekitar ataupun cuaca. Setelah komuniti-komuniti ini berkembang, ahli-ahli komuniti akan cenderung untuk membentuk kepakaran dalam setiap kerja yang mereka lakukan. Pengkhususan tugas yang wujud ini akan membantu untuk memperkembangkan ekonomi dengan mewujudkan pelbagai bidang dan sektor profesional yang lain. Kerja-kerja juga akan menjadi lebih seragam dan masyarakat akan menjadi saling bergantung antara satu sama lain.

Dalam perspektif yang berbeza, kehidupan manusia semakin hari semakin berubah dan terus melalui usaha peningkatan. Kegagalan dan kesulitan hidup yang dihadapi oleh masyarakat sehari-hari telah menyebabkan mereka berusaha untuk mencari penyelesaian dan kemudian menghasilkan pelbagai idea dan konsep baru yang didakwa mampu menjadi pemecah kepada kemaslahatan yang dihadapi. Proses perubahan sosial ini berlaku dalam pelbagai keadaan seperti melalui proses

penyesuaian nilai-nilai mahupun berlaku akibat daripada konflik yang akan menghasilkan kompromi-kompromi yang berbeza daripada keadaan masyarakat sebelumnya (Waluya, 2007). Tampak jelas bahawa dialektika perubahan sosial ini akan terus-menerus berlaku dalam sejarah tamadun manusia.

1.1.2 Perkembangan Proses Rasionalisasi-Birokratik Dalam Kehidupan

Dalam masyarakat yang semakin moden, kompleks dan rencam ini, darjah rasionaliti juga menjadi semakin tinggi. Dapat diperhatikan bahawa hampir semua aktiviti harian manusia telah disandarkan kepada nilai dan pola yang objektif dan juga efektif (Humphreys, 2004). Nilai-nilai yang bersifat primordial dan tradisional dilihat beransur-ansur menjadi tidak relevan dan perlahan-lahan dihindari. Setiap individu dalam masyarakat serta setiap institusi dalam pemerintahan mempunyai peranan dan mula membentuk set peraturan-peraturan sendiri yang harus dipatuhi. Proses pelaksanaan dan penguatkuasaan peraturan-peraturan dalam masyarakat ini adalah sah secara sosial. Bentuk kepatuhan juga tidak lagi diberikan kepada individu-individu tertentu, tetapi terhadap satu set prinsip yang seragam melalui apa yang dikenali sebagai birokrasi.

Bermula dengan Weber (1958), birokrasi telah dianggap sebagai mekanisme yang merasionalisasikan kuasa dan proses membuat keputusan dalam masyarakat. Ia adalah merupakan suatu bentuk kuasa yang boleh ditemui dalam negara dan masyarakat moden serta dalam pelbagai pertubuhan dan organisasi awam mahupun swasta. Weber menegaskan, pembangunan negara moden adalah serupa dengan organisasi birokratik moden, sama seperti perkembangan kapitalisme moden yang serupa dengan pembirokratisasian dalam aktiviti ekonomi. Sebagai salah sebuah cara yang paling berkesan dan rasional dalam pengurusan, birokrasi menjadi bahagian

utama daripada autoriti legal-rasional. Tambahan lagi, Weber melihat ia sebagai proses utama dalam rasionalisasi berterusan dalam masyarakat (Swedberg, 2005).

Kemunculan birokrasi menurut Weber (1958) amnya telah melalui beberapa prasyarat, antaranya ialah, pertambahan ruang dan jumlah manusia yang diurus, pertambahan dalam pembahagian-pembahagian tugas dalam masyarakat, pembangunan dalam bidang telekomunikasi dan teknologi pengangkutan serta demokratisasi dan rasionalisasi budaya yang menuntut bahawa sistem baru memberi perkhidmatan kepada setiap orang secara saksama. Birokrasi ideal Weber juga dicirikan oleh organisasi yang berhierarki, sesuatu tindakan diambil adalah berdasarkan kepada peraturan dan prosedur yang telah tertulis, setiap orang dalam sistem birokrasi memerlukan latihan dan kepakaran yang tertentu, peraturan dilaksanakan oleh pegawai yang neutral, adanya pembahagian tugas serta kemajuan kerjaya bergantung kepada kelayakan teknikal yang diadili oleh organisasi dan bukannya oleh individu (Allan, 2005).

Birokrasi menurut Weber (1946) merupakan suatu sudut pandang teknikal, mampu untuk mencapai darjah kecekapan tertinggi dan merupakan kaedah yang paling rasional dalam mengawal manusia. Peranan-peranan yang terdapat di dalam sistem birokrasi perlu dibahagikan secara rasional kepada unit-unit tertentu yang boleh dikendalikan oleh individu mahupun kumpulan dengan berkesan. Bentuk-bentuk yang berhierarki adalah penting untuk membezakan antara kelas atasan dengan kelas bawahan, begitu juga dengan peraturan bukan-peribadi (*impersonal*) yang menjadi sifat utama birokrasi adalah untuk memastikan para aktor bertindak berdasarkan undang-undang dan peraturan yang ditetapkan. Selain mampu untuk

mewujudkan kawalan keatas pihak bawahan, birokrasi yang rasional juga mampu untuk menghadkan kecenderungan-kecenderungan bias subjektif individu.

Habermas (1984) dan Kalberg (1980) menjelaskan terdapat empat jenis rasionaliti di dalam konsep rasionaliti Weber seperti rasionaliti praktikal, rasionaliti teoritikal, rasionaliti substantif dan rasionaliti formal. Rasionaliti praktikal boleh ditemui dalam kehidupan seharian manusia dan menggambarkan kepentingan mereka. Rasionaliti teoritikal pula bermaksud suatu peningkatan terhadap keupayaan teoritikal yang merangkumi konsep-konsep yang jelas dan juga abstrak. Rasionaliti substantif bermaksud nilai-nilai yang memandu manusia dalam kehidupan harian terutamanya dalam pilihan kaedah untuk mencapai sesuatu dan rasionaliti formal pula melibatkan suatu perkiraan rasional kaedah serta matlamat berdasarkan peraturan-peraturan dan undang-undang universal. Rasionaliti formal diinstitusikan dalam skala besar birokrasi, undang-undang moden dan ekonomi kapitalis.

Namun begitu, birokrasi legal-rasional tetap sahaja memiliki sisi kelemahannya sendiri. Merton (1952) mengkritik birokrasi legal-rasional Weber dengan mengamati bahawa sifat-sifat birokratik yang dipercayai oleh Weber mampu meningkatkan rasionaliti dan kecekapan, mungkin juga cenderung untuk tidak rasional dan tidak cekap. Birokrasi legal-rasional Weber menurutnya hanya memberi tumpuan kepada hubungan formal masyarakat, tetapi tidak mengambil kira peranan penting hubungan tidak formal yang turut wujud dalam mana-mana komuniti manusia. Pengkhususan, peraturan yang konsisten dan lengkap, struktur hierarki yang formal, hubungan yang tidak bersifat pribadi serta pembahagian peranan dan tugas berdasarkan kelayakan teknikal adalah merupakan ciri-ciri asas yang ada dalam jenis ideal (*ideal type*) birokrasi legal-rasional (Hummel, 1998). Elemen-elemen

yang tidak formal seperti hubungan manusia, kepemimpinan, rangkaian komunikasi, mahupun motivasi dikesampingkan.

Bagi sesetengah pengamat, pemisahan elemen-elemen tidak formal dalam proses birokrasi dan tadbir urus masyarakat ini akan menyebabkan ia cenderung untuk tidak berfungsi dengan baik. Hal ini dapat dijelaskan dengan meneliti pengalaman di Nigeria misalnya. Eames (1997) memerhatikan bahawa birokrasi yang terdapat dalam tadbir urus di Nigeria memiliki sifat yang berbeza dengan apa yang terdapat di negara barat. Jika birokrasi di negara barat diaturkan melalui prinsip sepertimana yang digelar oleh Weber sebagai *legal domination*, namun ia berlainan di Nigeria. Birokrasinya berputar di sekitar dominasi patrimonial (*patrimonial domination*), di mana hubungan adalah sangat bergantung kepada penetapan dan pemupukan hubungan sosial dan personal yang umumnya berlaku secara tidak formal.

Sementara itu, Nwaka (2005) misalnya mengenalpasti konsep-konsep yang terdapat dalam “kearifan tempatan” yang berpotensi untuk diimplementasikan dalam proses tadbir urus di Nigeria. Tradisi tempatan dan adat resam yang wujud di Nigeria selama ini tegasnya telah disalahertikan sebagai tidak rasional dan tidak sesuai dengan strategi konvensional dalam pembangunan ekonomi, atau dalam tingkat apapun adalah tidak berkesan dalam menghadapi cabaran dan keperluan semasa. Namun, selepas berlakunya krisis pembangunan sekitar tahun 1980 hingga 1990, telah wujud ketidakpercayaan terhadap model pembangunan gaya antarabangsa yang dikatakan mampu untuk membawa pembangunan dalam masyarakat Nigeria.

Beliau mempertimbangkan bagaimana kearifan tempatan dan amalannya dapat dimanfaatkan dengan baik dalam mendukung kerajaan tempatan dan

pentadbiran awam di Nigeria. Pemanfaatan kearifan tempatan ini misalnya dalam bidang kegiatan yang mana kerajaan tempatan memiliki tanggungjawab konstitusional yang eksklusif seperti, pertanian dan kesihatan, kebersihan dan perlindungan alam sekitar, pengurusan sumber dan tanah, pendidikan asas dan kewangan luar bandar, pembaharuan undang-undang dan penyelesaian konflik, pengurangan kemiskinan serta penyediaan perkhidmatan asas.

Aspek perkhidmatan awam dalam peranannya kepada masyarakat turut juga dibincangkan bersama dalam wacana politik. Salah satunya ialah kajian perkhidmatan awam di Indonesia. Larasati (2010) menimbulkan persoalan bahawa perkhidmatan awam di Indonesia walaupun selepas era reformasi, tetap sahaja memperlihatkan wujudnya banyak kelemahan dari segi pengurusan sehinggalah perkhidmatan. Beliau bermula dengan premis bahawa perkhidmatan awam sebenarnya boleh bergerakbalas ke atas kehendak masyarakat dengan baik jika mengambil kira aspek kearifan tempatan sesebuah masyarakat. Dengan ini, masyarakat tidak lagi hanya dilihat sebagai kelompok yang diberikan perkhidmatan sahaja, malah turut sama berpartisipasi dalam proses pentadbiran. Walaupun kajian ini meneliti aspek perkhidmatan awam, namun ia turut sama melihat perkembangan kearifan tempatan sebagai elemen yang mempengaruhi antara satu sama lain.

1.1.3 Implikasi Terhadap Sistem Politik Tempatan di Negeri Kelantan

Jelas sekali, dalam masyarakat yang semakin kompleks hari ini, birokrasi dan konsep tadbir urus semakin berkembang dan beroperasi dalam ruang kehidupan manusia. Sistem politik yang dilaksanakan di Kelantan khususnya dan Malaysia secara umum juga tidak terlepas untuk menerima hal yang sama. Sebelum

kedatangan British, sistem politik yang terdapat di Tanah Melayu¹ ialah berbentuk feodal (J. M. Gullick, 1965). Sultan merupakan ketua pemerintah yang menduduki tempat teratas dalam hirarki politik.

Sejarah awal kerajaan Kelantan serta perkembangan negara moden dan monarki pula dicatatkan telah bermula sejak tahun 1762 lagi dengan pelantikan Long Yunus sebagai Sultan. Kemudian diikuti dengan zaman pemerintahan Tengku Muhammad pada tahun 1795, dan digantikan dengan pemerintahan Long Muhammad atau Sultan Muhammad I pada tahun 1801. Pada tahun 1839 sehingga tahun 1842 Tuan Senik Mulut Merah ataupun Sultan Muhammad II pula dilantik menjadi ketua kerajaan (Saripan, 1979). Bentuk pentadbiran tradisional di Kelantan sehinggalah abad ke-19 telah mengikuti corak yang amnya boleh ditemui negeri-negeri Melayu yang lain (W. Hashim, 1998). Ia adalah merupakan jenis pentadbiran yang bersifat patrimonial di mana fungsi dan kuasa diwakilkan oleh Sultan kepada para kerabatnya atau kepada para bangsawan tradisional.

Kedatangan British ke Tanah Melayu sekitar abad ke-19 awalnya melalui proses campurtangan telah membawa perubahan yang besar baik secara demografi, pentadbiran, pendidikan mahupun ekonomi (Syed Husin, 1968). Masyarakat di Tanah Melayu sebelum kedatangan British amnya adalah terdiri daripada kelompok masyarakat pertanian. Mereka tinggal di kawasan perkampungan, mengamalkan agama dan kepercayaan yang sama, serta diperintah oleh suatu bentuk pentadbiran tradisional yang terpecah-pecah (J. M. Gullick, 1965). Perbezaan yang wujud dari segi jenis masyarakat antara masyarakat tradisional² Tanah Melayu dengan jenis

¹ Tanah Melayu adalah merujuk kepada negara Malaysia.

² Istilah masyarakat “tradisional” yang digunakan dalam penyelidikan ini merujuk kepada bentuk masyarakat yang hidup dengan tradisi-tradisi tertentu dan masih kuat mengamalkan budaya dan cara hidup tradisional kampung.

masyarakat perindustrian telah menciptakan suatu bentuk hubungan atasan-bawahan (*superior-inferior*) antara British dengan masyarakat tempatan yang amnya adalah orang Melayu (Syed Husin, 1968).

Pada tahun 1874, sebuah perjanjian telah dimeterai antara kerajaan British dengan pegawai-pegawai Melayu di Pulau Pangkor, Perak. Perjanjian ini menjadi peristiwa genting dalam sejarah feudalisme dan imperialisme Barat ke atas Tanah Melayu (Maaruf, 1988). Perjanjian yang dikenali sebagai “Perjanjian Pangkor”³ ini telah menjadi tanda bahawa pihak British secara rasminya telah memulakan campurtangannya dalam hal ehwal pentadbiran. Dalam Perjanjian Pangkor, pihak British dan pegawai-pegawai Melayu telah mempersetujui bahawa negeri-negeri Melayu perlu menerima penasihat dan pentadbiran British dalam hal ehwal pentadbiran negeri kecuali hal-hal yang berkaitan dengan agama dan juga adat istiadat Melayu (Syed Husin, 1975).

Bentuk pemerintahan British yang diperkenalkan di Tanah Melayu wujud dalam pelbagai bentuk, antaranya ialah melalui pemerintahan secara langsung dan tidak langsung (Maaruf, 1988). Melalui pemerintahan secara langsung, kerajaan British mewujudkan pengawalan politik dan mentadbir wilayah-wilayah yang terpilih dengan melantik pegawai-pegawainya sendiri sebagai ketua pentadbir. Bagi mengelakkan berlakunya penentangan daripada pegawai-pegawai tempatan yang umumnya bernaung di bawah Sultan, maka British turut mengekalkan kewujudan institusi politik tradisional dan mentadbir secara tidak langsung melalui para pegawai tempatan.

³ **Perjanjian Pangkor** merupakan satu perjanjian yang ditandatangani pada 20 Januari 1874 di antara Gabenor Negeri-Negeri Selat Sir Andrew Clarke di pihak Inggeris dan Raja Muda Abdullah yang berkuasa di Hilir Perak. Perjanjian ini memberi kebenaran untuk Inggeris mencampuri urusan negeri-negeri di Tanah Melayu terutamanya di Perak.

Kedua-dua bentuk pemerintahan ini walau bagaimanapun tetap menjadikan kuasa yang dimiliki oleh Sultan semakin berkurang. Sultan tidak lagi bertindak sebagai ketua kerajaan yang akan memerintah negeri, akan tetapi dinasihati oleh seorang Residen dan seorang Pembantu Residen yang dilantik dalam kalangan pegawai British.⁴ Baginda Sultan juga selain daripada perlu menerima nasihat, dalam masa yang sama turut mendapat perlindungan dan jaminan kedudukan oleh pihak British melalui Residen (Khong, 1984). Sistem baru yang diperkenalkan untuk tujuan mentadbir hal ehwal negeri dan juga sistem kehakiman secara meluas telah diperkenalkan di setiap negeri di Tanah Melayu tidak terkecuali negeri Kelantan.

Di Kelantan perjanjian diperkukuhkan lagi antara pihak British dan kerajaan Siam pada tahun 1910. Memandangkan pada ketika itu negeri-negeri seperti Perlis, Kedah, Terengganu dan Kelantan berada di bawah Jajahan takluk kerajaan Siam, maka hasil daripada perjanjian secara rasmi telah mengehendaki kerajaan Siam untuk melepaskan Kelantan dan negeri-negeri yang lain kepada kekuasaan British (Suwannathat-Pian, 1982). Dalam konteks pentadbiran, pihak British telah memperkenalkan bentuk baru kerajaan yang berfungsi atas prinsip pentadbiran berpusat. Bagi memudahkan pihak British dalam urusan pentadbiran, perlunya dilakukan satu pemecahan sempadan untuk kawasan yang memiliki tingkat pentadbiran yang berbeza, penetapan birokrasi yang berpusat serta penubuhan jabatan-jabatan khusus bagi menguruskan aspek-aspek spesifik dalam pentadbiran. Secara teori, residen British seharusnya bertanggungjawab dalam menasihati Sultan,

⁴ Residen merupakan jawatan perwakilan diplomatik yang bertindak menasihati Sultan di dalam hal ehwal pentadbiran. British telah melantik beberapa Residen di Negeri-negeri Melayu Bersekutu sebagai penasihat kepada Sultan negeri-negeri tersebut. Antaranya di Perak, Selangor, Negeri Sembilan dan Pahang. British telah menyatukan pentadbiran semua negeri itu menjadi gabungan Negeri-negeri Melayu Bersekutu yang diketuai oleh Residen Jeneral. Residen Jeneral bertanggungjawab kepada Pesuruhjaya Tinggi British Negeri-negeri Selat, antaranya ialah, Sir Frank Athelstane Swettenham (1896-1901), William Hood Treacher (1901-1904), Sir William Thomas Taylor (1904-1910) dan Arthur Henderson Young (1910-1911).

namun secara kaedah, semua kawalan legislatif diletakkan kepada kuasa penasihat British, sepertimana yang berlaku di negeri-negeri persekutuan lain.

1.1.4 Institusi Penggawa: Fenomena Perubahan Bentuk dan Peranan

Perubahan besar yang berlaku ini tidak hanya memberi kesan kepada sistem politik serta institusi kesultanan di Tanah Melayu sahaja. Institusi penggawa di Kelantan secara tidak langsung turut di tarik untuk menerima tempas yang sama. Sepertimana yang telah dinyatakan oleh Weber, salah satu keperluan utama bagi kemunculan negara moden ialah meningkatnya dominasi ke atas pegawai tempatan (*local functionaries*) oleh birokrasi pusat (Gerth & Mills, 1948). Institusi penggawa daripada ini telah beralih daripada sebuah institusi tradisional kepada sebuah institusi birokratik moden yang dikompromi ke dalam struktur pentadbiran kerajaan negeri. Proses memperbadankan (*incorporate*) institusi penggawa sebagaimana diistilahkan oleh Rahman (1994) dan Shamsul (2004) ini berlaku akibat daripada kuasa jentera pentadbiran kerajaan negeri yang cenderung mengalami pemusatan.

Penghulu atau penggawa dalam pengalaman sejarahnya merupakan sebuah institusi yang telah lama wujud dalam struktur politik tradisional di Tanah Melayu. Institusi ini telah diwarisi sejak zaman kesultanan Melayu lagi dan merupakan salah satu unit dalam struktur pentadbiran feudal (Afifuddin, 1973). Di Kelantan misalnya, penggawa sebelum kedatangan British telah dikenali sebagai *Tok Kweng*⁵ (Mohamed, 1974; Rahman, 1985). Walau bagaimanapun, terdapat perbezaan istilah yang digunapakai di Kelantan dalam memberi rujukan kepada penggawa. Penghulu di negeri ini dipanggil sebagai Penggawa. Manakala istilah penghulu di Kelantan

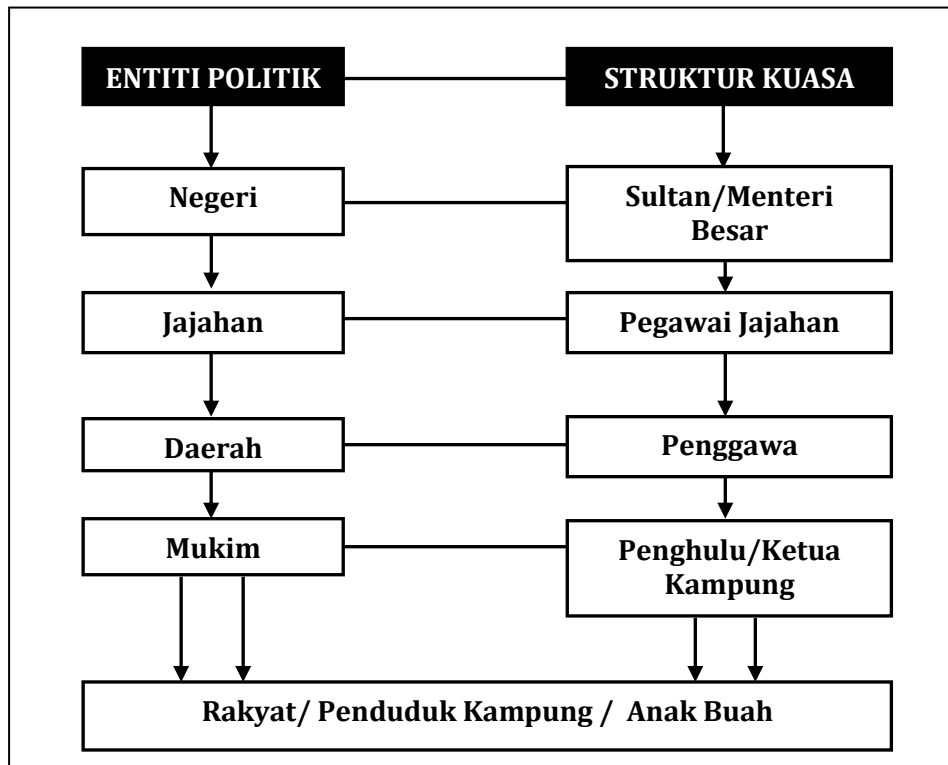
⁵ Istilah ini berasal daripada Siam. Sekitar tahun 1860 ke 1870, dengan meningkatnya pengaruh Siam yang kuat pada ketika itu, terdapat beberapa jenis sistem pentadbiran Siam telah diperkenalkan termasuklah sistem *Tok Nebeng* yang merujuk kepada *Penghulu* pada hari ini. (lihat Beaglehole, 1976: 13).

apabila digunakan adalah merujuk kepada ketua kampung yang bertanggungjawab kepada penggawa.⁶ Di Kerbau, Negeri Sembilan misalnya, ketua kampung dikenali dengan istilah *tok empat*, manakala *sidang* digunakan oleh komuniti Jawa di Selangor (Syed Husin, 1975). Secara tradisional, kedudukan Penghulu atau Penggawa adalah melalui pelantikan oleh Sultan seterusnya menjadi wakil di peringkat mukim ataupun daerah.⁷

⁶ Untuk penyelidikan ini, istilah umum akan digunapakai iaitu “penggawa daerah” Kelantan merujuk kepada “penghulu mukim”, manakala “penghulu kampung” Kelantan merujuk kepada “ketua kampung”. Bagi istilah “daerah” bagi Kelantan pula, istilah umum akan digunapakai iaitu merujuk kepada “mukim”.

⁷ Secara umum, terdapat sedikit perbezaan dari segi struktur pentadbiran peringkat tempatan di negeri Kelantan. Apa yang dikenali sebagai “mukim” di negeri-negeri lain seperti Kedah, Johor ataupun Negeri Sembilan adalah sama dengan kawasan yang dikenali sebagai *daerah* di negeri Kelantan. Peringkat pentadbiran *daerah* di negeri-negeri lain pula adalah sama dengan apa yang dipanggil *Jajahan* di negeri Kelantan. Oleh itu, kawasan yang terletak di bawah bidang kuasa penggawa di Kelantan dikenali sebagai daerah dan bukannya mukim seperti di negeri-negeri lain. (Rujuk Syed Husin, 1975).

Rajah 1.1 Skema Struktur Pentadbiran Negeri Kelantan



Fungsi utama penghulu/penggawa adalah melibatkan urusan pentadbiran tanah dan pembangunan kampung (Syed Husin, 1975). Penggawa juga memainkan peranan sebagai “*broker*” (Wan Hashim, 1978) ataupun “*jurucakap kampung*” (M. R. Rashid, 1993) dalam menghubungkan kelas subjek, antara, anak buah atau orang kampung dengan Sultan dan Orang Besar Daerah (Selat, 1983). Tidak terkecuali, dengan memiliki batas tugas yang luas, penggawa dalam masa yang sama turut bertanggungjawab dalam urusan memungut hasil, menguatkuasakan undang-undang dan arahan, menjaga kebajikan umum dan juga menjadi “mata dan telinga” kerajaan pada peringkat kampung (Beaglehole, 1976). Dalam menjalankan peranan ini, penggawa dikurniakan autoriti yang dimanifestasikan melalui penganugerahan *surat*

kuasa atau *surat tauliah*⁸ daripada Sultan. Dengan adanya *surat kuasa* ini, pegawai dengan sah boleh melaksanakan tanggungjawabnya sebagai pemimpin.

Di Pahang misalnya, kedatangan British pada tahun 1888 juga telah membawa beberapa perubahan sosial yang penting ke atas masyarakat luar bandar, institusi pegawai dan juga pemimpin-pemimpin tradisional yang lain. Dalam aspek pentadbiran, banyak daripada kerja pentadbiran sehari-hari diambilalih oleh residen British (Bahari, 1977). Jika sebelumnya kedudukan pegawai dianggap sebagai kedudukan yang diperolehi secara warisan (*ascribed status*), namun selepas berlakunya pembaharuan, ia bertukar kepada kedudukan yang berdasarkan pencapaian (*achieved status*).

Penetapan syarat-syarat pelantikan pegawai atau penghulu di Pahang juga turut dilakukan oleh pihak British. Namun perbezaannya ialah, pihak British masih mementingkan syarat-syarat seperti memiliki kelayakan setempat, keturunan yang baik dan juga kebolehan yang menyeluruh. Ciri-ciri ini ditekankan kerana kerajaan British memikirkan faktor kepandaian dan kesetiaan penghulu atau pegawai adalah penting disamping tidak mahu mengeneipkan unsur-unsur pengaruh peribadi dan keabsahan yang berhubung dengan jawatan lama itu. Begitu juga penghulu/pegawai di Johor, semasa zaman tradisional kepentingan keturunan atau warisan adalah sangat diutamakan. Hal ini demikian kerana, pada ketika itu pandangan umum mempercayai bahawa “darah penghulu juga boleh atau berkemampuan untuk menjadi penghulu”(Tarip, 1982).

⁸ Surat tauliah atau nama lainnya surat pelantikan diberikan kepada seseorang setelah dilantik menjadi penghulu atau pegawai. Surat tauliah menjadi penanda atau simbol autoriti penghulu atau pegawai.

Hal yang sama juga turut ditegaskan oleh M. R. Rashid (1993) dalam pembicaraannya mengenai penghulu/penggawa di Perak. Pihak pentadbir British menyedari bahawa adalah penting untuk mengekalkan pemimpin tradisional seperti penghulu/penggawa pada jawatan asalnya kerana ia adalah merupakan sebuah institusi yang sangat berpengaruh dalam pentadbiran negeri. Atas perkiraan ini, maka institusi penghulu/penggawa diberi ruang untuk terus melibatkan diri dalam membantu pentadbiran kerajaan negeri. Ciri-ciri tradisi yang sedia menjadi amalan dalam urusan pentadbiran penghulu/penggawa juga turut dikekalkan sebagai cara untuk menghindari daripada berlakunya penentangan oleh penghulu/penggawa dan penduduk kampung terutamanya terhadap sistem residen yang baru diperkenalkan di Perak.

Swettenham sebagaimana dipetik oleh J. M. Gullick (1987) telah merumuskan beberapa kelayakan tradisional yang umum terdapat dalam institusi penggawa. Selain daripada kaedah pelantikan secara warisan, simpati para penduduk kampung juga mestilah dicurahkan kepadanya. Penggawa haruslah secara peribadi dikenali dan mempunyai hubungan dengan ramai orang. Tidak kurang pentingnya juga untuk seseorang penggawa memiliki prestasi yang baik dari segi watak yang dipikul, tempoh masa dia menjawat jawatan dan juga jumlah harta peribadi yang dimiliki.

Perkembangan proses pembirokratisasian dalam pentadbiran kerajaan negeri bukanlah satu-satunya fenomena yang pada akhirnya telah melemahkan peranan serta merubah sikap masyarakat kampung terhadap institusi penggawa. Faktor lain yang turut berpengaruh ialah berkembangnya proses demokratisasi dan kemunculan parti politik sebagai bentuk baru penyertaan politik (lihat misalnya, M. R. Rashid,

1993; Syed Husin, 1975; Wan Hashim, 1978). Fenomena ini tidak semata-mata wujud di Kelantan sahaja, malah turut berlangsung di Malaysia secara keseluruhan. Perubahan politik dan sosial yang berlaku pada peringkat nasional ini dimanifestasikan melalui pembentukan beberapa entiti baru yang mempunyai tujuan-tujuan politik pada peringkat tempatan.

Pembangunan pasca-perang di Tanah Melayu telah memperlihatkan bahawa terbentuknya beberapa buah parti politik yang berjuang untuk mencapai kemerdekaan. Parti-parti politik yang ada pada ketika itu misalnya Pertubuhan Kebangsaan Melayu Bersatu (UMNO)⁹ dan Parti Islam Se-Malaysia (PAS)¹⁰ telah menubuhkan cawangan-cawangan kecilnya di kawasan kampung sebagai cara untuk mendapatkan sokongan (M. R. Rashid, 1993). Dengan kehadiran parti politik ini, untuk kali pertamanya masyarakat kampung diberi peluang memilih ketua mereka sendiri ataupun lebih dikenali sebagai *wakil rakyat* melalui prosedur “satu orang satu undi”¹¹ (Wan Hashim, 1978). Kesetiaan dan penghormatan penduduk kampung kepada pemimpin dapat dilihat sudah mula beralih kepada wakil-wakil baru ini. Sedangkan sebelumnya, sikap kepatuhan dan tunduk terhadap penggawa ditunjukkan oleh masyarakat kampung kerana mereka berada di bawah naungan pemerintah yang secara nominalnya mempunyai hak ke atas pemilikan tanah.

Peluang yang telah diberikan untuk memilih pemimpin dalam pilihanraya ini secara tidak langsung menjadikan mereka cenderung untuk mula menyatakan secara

⁹ United Malay National Organization (UMNO) atau Pertubuhan Kebangsaan Melayu Bersatu merupakan antara parti politik yang tertua dan terbesar di Malaysia. Ditubuhkan sejak sebelum Malaysia mencapai kemerdekaan iaitu pada tahun 1946. Parti ini merupakan pelopor kepada parti gabungan Barisan Nasional yang terdiri daripada UMNO, MCA dan MIC. Keahlian UMNO terdiri daripada orang Melayu sesuai dengan penubuhan asal parti ini untuk mengangkat suara orang Melayu.

¹⁰ PAS atau Parti Islam Se-Malaysia adalah sebuah parti politik Islam di Malaysia dan kini diketuai oleh Dato' Seri Abdul Hadi Awang. Kedudukan PAS sendiri sebagai sebuah parti politik yang bertujuan untuk menjadikan Malaysia sebagai sebuah negara yang berdasarkan teori undang-undang Islam yang diperolehi daripada sumber-sumber utama Islam, al-Quran, Sunnah dan juga Hadis.

¹¹ Sistem satu orang satu undi

jasas sikap samada menyukai atau tidak terhadap pemimpin atau wakil mereka. Proses sosialisasi politik masyarakat kampung ini turut membuatkan mereka menjadi lebih peka terhadap peripenting peranan dan kuasa yang dimiliki. Melalui wakil rakyat, mereka telah dihubungkan secara langsung dengan pemimpin negeri dan nasional pada peringkat pusat. Setiap pandangan dan permintaan masyarakat kampung diketengahkan melalui perwakilan sementara kekecewaan mereka terhadap pemerintah disalurkan melalui wakil rakyat daripada parti politik pembangkang yang dirasakan boleh mewakili kepentingan mereka.

Begitu juga dengan pembentukan pertubuhan-pertubuhan bukan kerajaan (NGO) yang bertindak sebagai sebahagian daripada kumpulan berkepentingan serta agensi-agensi kerajaan dalam persekitaran politik masyarakat kampung turut memberi kesan kepada kedudukan institusi penggawa (Mazenah, 1966). Pertubuhan-pertubuhan yang berlandaskan kepentingan politik, ekonomi, sosial mahupun agama ini sekurang-kurangnya telah membuka peluang kepada penduduk kampung untuk terlibat secara aktif dan langsung dalam mengenengahkan kepentingan mereka tanpa lagi merujuk kepada penggawa sebagai wakil. Kewujudan Jawatankuasa Kemajuan dan Keselamatan Kampung Persekutuan (JKKKP)¹² di Kelantan misalnya telah menyebabkan wakil pemimpin utama pada bahagian mukim terpecah menjadi dua. Kedua-duanya memiliki tugas masing-masing dan kadang-kala berlaku juga pertindihan bidang kuasa (KESEDAR, 2010). Fenomena ini merupakan fenomena umum yang berlaku seiring dengan perubahan bentuk-bentuk masyarakat hari ini baik pada peringkat kampung mahu bandar.

¹² Jawatankuasa ini diwujudkan oleh kerajaan persekutuan Malaysia selepas 8 Mac 2008. Selepas pilihan raya Malaysia 2008, parti Pakatan Rakyat berjaya menguasai lima negeri iaitu Kelantan, Kedah, Pulau Pinang, Perak dan Selangor. Oleh yang demikian pentadbiran peringkat kampung yang diuruskan oleh JKKK kini di bawah seliaan dan pentadbiran kerajaan negeri. Pakatan Rakyat tidak bersetuju dengan penubuhan JKKKP kerana kewujudan jawatankuasa ini akan menyebabkan pertindihan dari segi fungsi, projek, pertelagahan sesama anggota masyarakat kampung.

Perubahan yang melingkari pentadbiran utama peringkat negeri kini mula dirasai walaupun di kampung-kampung. Di daerah Bekelam, Kelantan, kewujudan pelbagai jabatan dan agensi kerajaan, badan-badan bukan kerajaan (NGO), persatuan-persatuan penduduk, parti politik dan lain-lain secara tidak langsung telah melemahkan kedudukan penggawa sebagai pemimpin pada peringkat daerah.

Melemahnya kedudukan dan peranan penggawa antaranya adalah berakibat daripada fungsi-fungsi spesifik sebagaimana ditawarkan oleh entiti-entiti politik baru ini yang telah menghakis bidang tugas penggawa. Kesannya, urusan-urusan pentadbiran dan pembangunan pada peringkat kampung kini boleh dilakukan sendiri oleh penduduk kampung ataupun melalui wakil-wakil kerajaan yang lain tanpa perlu melibatkan penggawa secara langsung. Urusan yang berkaitan dengan pengurusan tanah contohnya akan dilakukan secara terus oleh para penduduk di Pejabat Tanah dan Jajahan ataupun di Pejabat Majlis Daerah.¹³ Begitu juga dengan urusan hal ehwal keagamaan telah dilakukan sendiri di pejabat-pejabat agama. Tidak terlepas urusan yang berkait dengan bantuan kebajikan kebiasaannya akan diajukan kepada wakil rakyat yang menyediakan pusat khidmat di kawasan setempat.

Kewujudan agensi-agensi kerajaan dan persatuan-persatuan penduduk ini juga pada akhirnya menjadikan bidang tugas penggawa daerah Bekelam hanya tertakluk kepada aspek-aspek tertentu sahaja. Jika sebelumnya, bidang tugas penggawa tradisional adalah tidak terbatas apabila tidak terdapatnya spesifikasi tugas yang harus diikuti oleh penggawa. Namun kini, penggawa hanya dilihat menonjol apabila terdapatnya tugas-tugas seperti membuat pengesahan borang-borang yang

¹³ Kedua-dua jabatan ini merupakan jabatan yang bertanggungjawab di dalam menguruskan hal ehwal pembangunan peringkat tempatan khususnya di dalam pembangunan fizikal. Huraian lanjut dilakukan pada bab empat.

dibawa oleh penduduk kampung atau merasmikan program-program kemasyarakatan yang dianjurkan pada peringkat tempatan.¹⁴

Dengan berlakunya perubahan-perubahan sepertimana yang telah dibincangkan, institusi penggawa di daerah Bekelam yang dikatakan sebagai sebuah institusi tradisional hanya kekal tradisional pada nama namun hakikatnya adalah moden. Sebagaimana yang digambarkan oleh Syed Husin (1968) bahawa penghulu/penggawa yang sedang mengalami pelemahan tugas serta perubahan bentuk ini telah menjadi sebuah roda penggerak kecil dalam jentera pentadbiran yang besar. Peranan penggawa awalnya dianggap sebagai *raja kecil*,¹⁵ orang tengah ataupun *broker* antara Sultan dengan rakyat, kini sebahagiannya berubah menjadi *cultural broker* (Selat, 1983) atau agen modenisasi untuk mengekalkan perubahan-perubahan sosial dalam kehidupan masyarakat kampung.

1.2 Pernyataan Masalah

Proses pembirokratisasian dalam pentadbiran dan perkembangan proses pendemokrasian yang mengarah kepada kemunculan parti serta kumpulan-kumpulan berkepentingan sebagai bentuk baru politik telah mengambil tempat dalam kehidupan masyarakat kampung (Rahman, 1994; Syed Husin, 1975; Wan Hashim, 1978). Setelah melalui pelbagai zaman serta mendepani pelbagai cabaran yang telah mengancam kedudukan serta menghakis bentuk dan peranan yang dimilikinya

¹⁴ Maklumat ini diperolehi daripada hasil temubual awal penyelidik dengan penggawa daerah Bekelam iaitu Mustafa Ahmad pada 1 Jun 2013. Berlakunya degradasi ke atas bidang tugas penggawa sehingga menyebabkan penggawa secara umum dilihat hanya menjalankan tugas-tugas yang kecil.

¹⁵ Istilah *raja kecil* merupakan istilah tidak formal yang digunakan oleh masyarakat kampung bagi merujuk kepada penggawa atau penghulu yang memiliki peranan seakan-akan raja namun terbatas kepada wilayah daerah atau mukim sahaja.

sebelum ini (Rahman, 1985), dapat dilihat bahawa institusi penggawa tetap sahaja kekal wujud dalam persekitaran masyarakat yang umumnya semakin berubah.

Perubahan bentuk institusi penggawa dapat dirumuskan berlaku melalui dua jenis pergeseran sepertimana yang dinyatakan oleh Syed Husin (1968). Pertama, pergeseran tanggungjawab terhadap Sultan kepada tanggungjawab terhadap pentadbiran. Manakala kedua, pergeseran daripada tanggungjawab terhadap anak buah kepada tanggungjawab terhadap pihak kerajaan. Begitu juga dari aspek peranan, dahulunya penggawa bertindak sebagai wakil kepada pihak Sultan dalam pelbagai hal ehwal pembangunan kampung, namun kini peranannya banyak diambil alih oleh pelbagai jabatan yang memiliki bidang tugas tersendiri (Bahari, 1977; Mzenah, 1966). Kewujudan penggawa kini hanya terhad menjalankan tanggungjawab-tanggungjawab yang khusus dan telah ditetapkan sahaja.

Keberadaan institusi ini dalam persekitaran politik kontemporari juga terpaksa berhadapan dengan kenyataan bahawa kearifan dan nilai-nilai tradisi tempatan yang dahulunya menjadi asas dalam urusan kehidupan dan pentadbiran kini kian terancam dengan kehadiran proses pemodenan yang mula menjadi pencabar utama (Bahari, 1977; Tarip, 1982). Hubungan yang bersifat peribadi antara penggawa, anak buah dan penduduk kampung misalnya (lihat, R. E. Downs, 1967; Wilson, 1967), telah diganti dengan hubungan dua hala yang bentuknya sangat birokratik (Afifuddin, 1973). Begitu juga dengan sifat kesetiaan, kepatuhan dan penghormatan sebagaimana dijelaskan oleh Wan Hashim (1978) yang menjadi pengikat antara kedua-dua subjek ini, kini beralih kepada hubungan yang bersandarkan tanggungjawab spesifik diberikan kepada penggawa di bawah sistem pengagihan fungsi yang rasional (Beaglehole, 1976).

Mengingat isu-isu yang telah dibincangkan pada bahagian sebelumnya, adalah penting bagi penyelidikan ini untuk mengetahui bagaimanakah penggawa yang semakin hilang peranan ini menyesuaikan diri dan kewujudannya kekal relevan dalam persekitaran masyarakat yang semakin moden. Apakah keberadaan institusi penggawa daerah pada masa ini hanya sekadar sebuah formaliti atas jaminan kerajaan dan dipandu semata-mata oleh birokrasi, atau kewujudannya turut dipengaruhi oleh dokongan masyarakat dan juga dipandu oleh nilai kearifan setempat. Sejauhmana perspektif kearifan tempatan sepertimana yang digunakan oleh para pengkaji (Lihat misalnya, Eames, 1997; Larasati, 2010; Nwaka, 2005) melalui kajian dalam konteks masyarakat yang berbeza sebelum ini memiliki peranannya bagi menjelaskan dinamik tadbir urus dalam masyarakat moden. Apakah pendekatan yang sama juga penting untuk diambil kira dalam meneliti dinamik tadbir urus penggawa pada zaman moden di daerah Bekelam.

Sejauhmanakah kedudukan, peranan dan signifikan kearifan tempatan dalam tadbir urus institusi penggawa zaman moden. Apakah ia secara keseluruhannya telah hilang, kekal dalam bentuk lama ataupun telah melalui proses penyesuaian dengan bentuk tadbir urus semasa yang berpaksi kepada konsep rasionaliti-birokratik sesuai dengan penjelasan Sunaryo dan Laxman (2003) bahawa kearifan tempatan boleh berevolusi dengan bertambahnya kearifan dan berkembangnya situasi-situasi baru dalam masyarakat. Oleh itu, untuk menjadikan penyelidikan ini lebih fokus dan terarah, maka akan dikemukakan beberapa persoalan kajian. Persoalan kajian yang ditimbulkan adalah bersifat jelas agar usaha penyelidik untuk menjalankan penyelidikan menjadi lebih mudah dan terarah.