

PENTADBIRAN LAPANGAN: SATU PERSPEKTIF KONSEPTUAL

(FIELD ADMINISTRATION: A CONCEPTUAL PERSPECTIVE)

Mazlan Ismail¹
Nadzman Mustaffa²

Abstrak

Pentadbiran lapangan adalah sistem pentadbiran kerajaan purba yang masih diamalkan sehingga kini. Perubahan masa dan keperluan telah menjadikan konsep pentadbiran lapangan telah mengalami pelbagai fasa reformasi. Artikel ini membincangkan konsep asas amalan pentadbiran lapangan yang telah dilaksanakan oleh beberapa kerajaan sejak sebelum Masihi sehingga kini. Amalan sistem pentadbiran lapangan oleh kerajaan purba di China, Mesir dan India menunjukkan autoriti pentadbiran lapangan adalah luas dan berperanan sebagai agen kerajaan pusat yang bertanggungjawab menjaga status quo kerajaan. Pada kurun ke-20 amalan ini masih berterusan di kebanyakan negara di dunia termasuk India, Malaysia, Thailand dan Indonesia. Namun fungsi dan autoriti pentadbiran lapangan telah berubah dan berbeza mengikut tujuan ia diwujudkan oleh negara-negara tersebut. Kemunculan konsep-konsep baru seperti desentralisasi dan lokal governans turut memberi kesan kepada amalan pentadbiran lapangan. Amalan yang pada asalnya bersifat eksklusif mula berubah kepada sifat yang lebih inklusif dan menjadi platform interaksi antara rakyat dan kerajaan.

Kata kunci: *Pentadbiran Lapangan, Autoriti, Desentralisasi, Lokal Governans*

Abstract

Field administration is the ancient government's administrative system which is still practised until now. Time changes and needs has made the original concept of field administration has undergone various phases of reforms. This article discusses the basic concepts of field administration carried out by government since before A.D until now. The practice of field administration in ancient China, Egypt and India shows the authority of field administration are spacious and serves as an agent of the Central Government which is responsible for keeping the status quo of the present government. In the 20th century this practice persists in many countries of the world including India, Malaysia, Thailand and Indonesia. But the functions and their authority had changed and vary according to the purpose it was created by those countries. The emergence of new concepts such as decentralization and local governance also affects the original practise of field administration. It started to change it exclusiveness nature to be more inclusive approach and obviously now become a platform of interaction between citizens and government.

Keywords: *Field Administration, Authority, Decentralization, Local Governance*

2015 GBSEJournal

¹ Senior Lecturer, School of Government, Universiti Utara Malaysia, Tel: +6019 477 4666 E-mail: lan1441@uum.edu.my

² PhD Candidate, School of Government, Universiti Utara Malaysia, Tel: +6019 444 7116 E-mail: nadzman12@gmail.com

Pengenalan

Keberkesanan pelaksanaan dasar-dasar kerajaan diukur berdasarkan impaknya kepada rakyat yang menjadi sasaran dasar-dasar tersebut. Proses penggubalan dasar biasanya dibuat diperingkat atasan kerajaan dan diluluskan pelaksanaannya oleh badan-badan yang berautoriti. Kerangka pelaksanaannya disusun berdasarkan bidang kuasa jentera kerajaan yang berkaitan. Diperingkat pusat terdapat kementerian yang bertanggungjawab memastikan dasar-dasar berkenaan dilaksanakan dengan cekap oleh agensi-agensi dibawahnya. Walaupun agensi berkenaan beribupejabat di peringkat pusat, namun pelaksanaan sebenarnya berlaku diperingkat yang lebih rendah iaitu peringkat negeri dan tempatan. Oleh kerana rakyat yang menjadi sasaran utama dasar-dasar berkenaan berada di peringkat paling rendah, jentera kerajaan yang berada di lapangan ini sebenarnya yang benar-benar memantau keberkesanan dasar-dasar tersebut. Rakyat juga lebih mudah mengadu dan memberi maklumbalas kepada agensi di lapangan terhadap keputusan yang dibuat oleh kerajaan di peringkat pusat dan negeri.

Tujuan artikel ini adalah untuk (a) memahami definisi konseptual dan perkembangan pentadbiran lapangan (*field administration*) dan, (b) memahami amalan pentadbiran lapangan di beberapa buah negara di Asia. Bahagian pertama artikel ini akan membincangkan perkembangan amalan pentadbiran lapangan oleh kerajaan purba yang wujud sebelum Masihi seperti di China, Mesir dan India. Turut disentuh adalah amalan pentadbiran lapangan dalam sistem pemerintahan awal Islam. Perbincangan yang lebih mendalam akan menyentuh amalan pentadbiran lapangan di Perancis pada kurun ke-14 yang mendapat perhatian para sarjana untuk membincangkan konsep pentadbiran lapangan selepas Masihi. Konsep asas desentralisasi dan lokal governans turut disentuh bagi melihat perkembangan pentadbiran lapangan di kurun ke-21. Bahagian kedua artikel ini membincangkan amalan pentadbiran lapangan di India, Malaysia, Thailand dan Indonesia yang mempunyai latarbelakang dan urustadbir yang tersendiri.

Defnisi Konseptual Pentadbiran Lapangan

Perbincangan mengenai sesuatu konsep banyak dipengaruhi oleh sudut pandang seseorang. Sudut pandang boleh terbentuk berdasarkan "*image or symbolic representation of an abstract idea*" ataupun "*complex mental formulation of experience*" (Liehr & Smith, 1999; Chinn & Kramer, 1999 dipetik oleh Imenda, 2014). Oleh kerana konsep diasaskan kepada sesuatu yang abstrak dan dipengaruhi oleh pengalaman adalah sukar untuk mendapat persepakatan dalam membincangkan sesuatu konsep. Abstrak dan pengalaman adalah bersifat individu. Artikel ini membincangkan konsep pentadbiran lapangan berasaskan kepada laporan para penyelidik terhadap pengalaman kerajaan purba sehingga kini. Ini mengundang pelbagai perbezaan konsep dan artikel ini meraikan setiap pengalaman dan perbezaan yang wujud.

Fesler (1962) mendefinisikan pentadbiran lapangan sebagai "*the national government's administration outside the capital city, - the instrument by which the center carries its function to the people of the country*". Atory (1991) menjelaskan pentadbiran lapangan sebagai "satu cara kebanyakan kerajaan di dunia mentadbir wilayah yang jauh dari pusat bandar". Kamus Dewan (1992) mendefinisikan perkataan "*instrument*" yang digunakan oleh Fesler sebagai "alat". Sementara perkataan "cara" yang digunakan oleh Atory bermaksud "aturan (sistem, jalan) membuat sesuatu" dan perkataan "alat" yang digunakan oleh Fesler adalah bermaksud "barang apa yang diperlukan atau digunakan untuk membuat (mengerjakan dan menghasilkan) sesuatu" (Kamus Dewan, 2007). Berdasarkan kedua-dua definisi ini

pentadbiran lapangan adalah satu alat atau cara untuk mentadbir wilayah yang jauh dari pusat pentadbiran sesebuah negara. Ia merupakan konsep terbuka yang membolehkan setiap negara mengenalpasti alat atau cara yang sesuai bagi mentadbir setiap pelusuk wilayah yang dinaunginya.

Alat atau cara pentadbiran lapangan yang paling popular digunakan oleh kerajaan di dunia adalah mewujudkan sistem pentadbiran kerajaan secara berhierarki yang terdiri dari kerajaan pusat, kerajaan negeri/wilayah dan pentadbiran tempatan. Kerajaan pusat adalah kerajaan yang mempunyai autoriti untuk mentadbir seluruh negara dengan kuasa-kuasa yang diperuntukkan oleh perlembagaan negara tersebut. Sementara kerajaan negeri/wilayah adalah unit pentadbiran yang mentadbir negeri/wilayah yang telah dibahagikan sebagai sebahagian dari negeri/wilayah yang membentuk sesebuah negara. Pentadbiran tempatan adalah unit pentadbiran yang paling rendah dalam sistem pentadbiran sesebuah negara.

Berdasarkan definisi pentadbiran lapangan yang dikemukakan oleh Fesler (1962) dan Atory (1991) serta sistem pentadbiran negara yang diamalkan oleh kebanyakan negara di dunia, pentadbiran lapangan adalah unit-unit pentadbiran yang diwujudkan oleh kerajaan pusat dibawahnya untuk membolehkan fungsi kerajaan dilaksanakan kepada seluruh rakyat. Unit ini adalah merangkumi kedua-dua lapisan pentadbiran dibawah kerajaan pusat iaitu kerajaan negeri/wilayah dan pentadbiran tempatan. Penggunaan pentadbiran lapangan didalam artikel ini adalah merujuk kepada unit-unit berkenaan.

Perkembangan Amalan Pentadbiran Lapangan

Amalan mewujudkan agensi di lapangan telah lama dilaksanakan oleh kerajaan di dunia. Konsep pentadbiran lapangan diamalkan di China sejak zaman Dinasti Shang (1600-1050 SM). Dinasti Shang dianggap oleh para sarjana sebagai dinasti yang meninggalkan banyak kesan arkeologi dan rekod bertulis yang membuktikan kewujudannya selama 600 tahun. Antara sumbangan besar Dinasti Shang adalah teknologi penulisan yang tersusun dan sistem pentadbiran kerajaan secara hierarki dan pembentukan masyarakat yang berstrata. Pentadbiran peringkat tempatan dikenali sebagai "Tien". Diantara fungsi utama "Tien" adalah mengutip cukai bagi meningkatkan pendapatan kerajaan dalam bentuk bijirin dan ternakan seperti lembu (Lin, 1982).

Sistem pentadbiran yang sama ditemui telah dilaksanakan di zaman Kerajaan Mesir Kuno. Firaun telah melantik wakilnya yang dikenali sebagai *nomarchs* untuk mentadbir wilayah pentadbiran yang jauh dari pusat utama pentadbiran. *Nomarchs* adalah nama jawatan yang kurniakan oleh Firaun kepada seseorang yang dipercayainya untuk mentadbir sesebuah wilayah yang dikenali sebagai *nome*. Terdapat bukti yang menunjukkan *nomarchs* adalah dilantik dari kalangan pembesar tempatan yang berpengaruh. Bukti kewujudan *nomarchs* adalah berdasarkan artifak yang dijumpai semasa proses ekskavasi tapak-tapak arkeologi. Namun peranan sebenar *nomarchs* masih belum dapat dijelaskan dengan tepat oleh para sarjana (Willems, 2013).

India adalah diantara negara Asia yang mempunyai sistem pentadbiran lapangan yang kukuh. Sistem ini diwarisi dari Britain yang menduduki India selama hampir 200 tahun. Namun sistem pentadbiran lapangan sebenarnya dikesan telah diamalkan di India sejak zaman Kerajaan Maurya (322-128 SM). Pada masa tersebut telah wujud sistem pentadbiran peringkat tempatan yang dikenali sebagai *Rajuka*. Peranan *Rajuka* adalah merangkumi soal-

soal kehakiman, kewangan, pengurusan jalan raya, saliran dan mempromosikan pembangunan industri dan perdagangan (Mishra, 1996).

Perbincangan ilmiah mengenai konsep pentadbiran lapangan hanya berkembang pada kurun ke-20 apabila para sarjana membincangkan konsep pentadbiran lapangan yang diamalkan di Eropah terutama di Perancis, Itali dan Britain pada awal kurun-14. Perbahasan mengenai peranan pentadbiran lapangan dalam sistem pentadbiran kerajaan menarik minat pada sarjana apabila mereka mengkaji jatuh bangunnya sesuatu sistem kerajaan. Dalam konteks Perancis, peranan pentadbiran lapangan dikaitkan dengan agenda kerajaan untuk mengawal setiap struktur pentadbiran termasuk di peringkat paling bawah. *Philip The Fair* menjelaskan tujuan kerajaan Perancis mewujudkan pentadbiran lapangan dengan kata-katanya

“We cannot be everywhere. That is why we sent our men to province”

Secara konsepnya pentadbiran lapangan merupakan agen kerajaan pusat yang beroperasi di luar pusat pentadbiran utama. Ini bermakna pentadbiran lapangan memainkan peranan kerajaan pusat dalam skala yang lebih kecil di peringkat tempatan atau wilayah. Ekoran Revolusi Perancis pada kurun ke-6, pentadbiran lapangan dibentuk dari kalangan para bangsawan yang rapat dengan pihak istana. Mereka dikenali sebagai *bailiff* dan *seneschals*. Sistem ini mula diperkenalkan pada akhir kurun ke-12 dan dimantapkan pada kurun ke-13. Pada peringkat awal kewujudannya *bailiff* hanya berperanan memantau dan membuat laporan kepada Raja di Paris. Namun selepas itu peranannya diperluaskan kepada pelbagai urusan pentadbiran seperti kehakiman, kewangan dan politik (Fesler, 1962).

Fried (1963) melaporkan pada abad ke-18 Napoleon telah memperkenalkan sistem *prefectoral* bagi memperkukuhkan kawalannya ke atas wilayah-wilayah yang bernaung dibawahnya. Terdapat dua sistem *prefect* yang diamalkan di beberapa buah negara di dunia. Pertama adalah sistem *prefect* bersepadu (*integrated system*) seperti yang diamalkan oleh Perancis. Melalui sistem bersepadu autoriti kerajaan pusat diperturunkan secara meluas kepada *prefect* yang menjadi agen politik kerajaan pusat di peringkat tempatan. Dengan adanya autoriti yang luas *prefect* mempunyai kuasa untuk mengawal dan mengurus pelbagai agensi kerajaan yang beroperasi di peringkat lapangan. *Prefect* berperanan sebagai pengantara diantara pentadbiran lapangan dengan kerajaan pusat. Antara kelebihan sistem bersepadu adalah ia dapat mengurangkan beban kerajaan pusat untuk mewujudkan pelbagai agensi teknikal di peringkat tempatan secara berskala penuh bagi menjalankan tugas mereka. Peranan agensi teknikal adalah melaksanakan aktiviti bersifat teknikal sahaja tanpa perlu menguruskan aspek pengurusan am yang lain. Ini membolehkan mereka memberi tumpuan terhadap tugas khusus yang perlu mereka laksanakan. Namun sistem ini juga boleh mewujudkan pertindihan penyeliaan (*dual supervision*) yang mungkin boleh menjejaskan pelaksanaan sesuatu aktiviti.

Kedua adalah sistem *prefect* tidak bersepadu (*unintegrated system*) seperti yang diamalkan di Itali. Melalui sistem tidak bersepadu autoriti tidak dipusatkan kepada *prefect*. Setiap agensi yang beroperasi di peringkat tempatan diberikan autoriti untuk melaksanakan tugas masing-masing. Peranan *prefect* adalah terhad kepada penyeliaan umum sahaja tanpa boleh mencampuri dengan mendalam fungsi agensi berkenaan. Kawalan penuh terhadap agensi tempatan adalah dibawah ketua jabatan masing-masing yang beroperasi di peringkat pusat. Antara kelebihan sistem ini adalah *prefect* hanya perlu memberi perhatian terhadap aktiviti yang benar-benar penting dan memberi impak yang besar kepada pembangunan di peringkat tempatan. Ini boleh mengurangkan beban *prefect* yang memerlukan terlibat dalam aspek-aspek am yang bersifat operasi. Namun sistem ini meningkatkan kos perbelanjaan kerajaan

yang terpaksa menampung kos pengurusan am secara berasingan dimana setiap agensi tempatan menguruskan sendiri pelbagai aspek pengurusan am.

Pada dasarnya peranan pentadbiran lapangan adalah untuk melaksanakan fungsi-fungsi kerajaan pusat atau mewakili Raja di peringkat wilayah atau tempatan. Fungsi tradisional pentadbiran lapangan berkisar pada urusan penguatkuasaan undang-undang, kutipan cukai dan memastikan rakyat tidak bangkit menentang kerajaan. Kebiasaannya agen kerajaan di peringkat tempatan ini dilantik dari kalangan kerabat Raja atau bangsawan yang taat setia kepada Raja. Mereka diberikan kedudukan yang penting diperingkat tempatan dan dibekalkan dengan autoriti yang agak luas. Malah dizaman Maurya autoriti mereka merangkumi kuasa untuk “*awarding reward or punishment*” (Sharma, 2011)

Pentadbiran Lapangan Dalam Sistem Pemerintahan Awal Islam

Sejarah Islam turut memaparkan konsep pentadbiran lapangan telah diamalkan seawal tahun ke-7 Hijrah apabila Rasulullah SAW melantik Amr bin Sa'id untuk mentadbir kawasan Wadi al-Qura. Beliau memegang jawatan ini sehingga Rasulullah SAW wafat. Adiknya yang bernama Abdullah bin Sa'id turut dilantik untuk mentadbir wilayah Qura 'Arabiyah (Mazhar, 1993) Pada tahun ke-8 Hijrah Rasulullah melantik Utab bin Usaid sebagai gabenor Mekah selepas berjaya menawannya semula selepas berhijrah. Seramai 16 orang gabenor telah dilantik oleh Rasulullah untuk mentadbir wilayah-wilayah yang berlandung dibawah kerajaan Madinah (Abdul Rahman, 2007). Sistem pentadbiran wilayah di zaman Rasulullah turut dilengkapi dengan pelantikan seorang Qadhi yang berperanan melaksanakan tugas dalam hal-hal berkaitan pelaksanaan hukum dan undang-undang. Kedudukan Qadhi adalah berasingan dengan kedudukan gabenor bagi mewujudkan konsep pengasingan kuasa dan tidak berlaku pemusatan kuasa yang berlebihan sehingga memungkinkan berlakunya kezaliman kepada rakyat. Seorang guru turut dilantik bagi mengajar ilmu-ilmu Islam dan mendidik penduduk tempatan supaya mematuhi ajaran Islam (AlMaududi, n.a)

Diperingkat tempatan Rasulullah SAW turut memperkenalkan sistem pentadbir tempatan dan pentadbir pasar. Pentadbiran tempatan dilaksanakan bagi memenuhi keperluan tempatan yang berbeza-beza mengikut kesesuaian sesuatu kabilah. Ini disebabkan sistem sosial masyarakat arab adalah terbentuk berdasarkan kaum dan puak yang tertentu. Adalah sukar bagi pentadbir diperingkat pusat dan wilayah untuk memahami keperluan yang bersifat tempatan. Pentadbir tempatan biasanya dilantik dari kalangan pemimpin tempatan yang memenuh dua syarat iaitu (a) kebolehan mentadbir, dan (b) kefahaman mengenai Islam.

Bagi menguruskan pasar Rasulullah SAW melantik seorang penguasa yang bertanggungjawab memantau urusan niaga yang berjalan di kawasan pasar. Ini bagi mengawal kegiatan urusan niaga yang tidak adil dan penipuan dalam timbangan. Antara barang kawalan yang diberikan perhatian adalah penjualan bijirin. Penjualan bijirin di Madinah adalah dilarang di kawasan ianya dibeli. Ia hendaklah dijual di kawasan yang telah dihaskan. Umar al-Khattab pernah dilantik oleh Rasulullah sebagai penguasa pasar di Madinah (Mazhar, 1993)

Desentralisasi

Abad ke-20 menyaksikan perubahan yang agak ketara apabila membincangkan fungsi pentadbiran lapangan. Konsep asas pentadbiran lapangan yang berkisar pada persoalan

mempertahankan status quo kerajaan pusat atau institusi Raja telah dianalisis dalam dimensi yang baru. Ia mula diperluaskan merangkumi persoalan mempromosikan demokrasi dan penglibatan rakyat untuk membuat keputusan bagi menjaga kepentingan mereka. Dengan itu muncul pula konsep desentralisasi kuasa dari kerajaan pusat kepada peringkat yang lebih bawah. Ini bagi mengelakkan pemusatan kuasa yang terlalu luas kepada kerajaan pusat sehingga memungkinkan berlaku amalan *authoritarian*. Perkataan desentralisasi mula diperkenalkan oleh Alexis de Tocqueville pada sekitar tahun 1800 berikutan Revolusi Perancis. Beliau menyatakan

“in the beginning, invariably, a push towards decentralization... in the end, an extension of centralization. In starting one follows the logic of one’s principles; in finishing one follows that of one’s habits, of one’s passion, of power.”

Frasa ini membayangkan ketidakpuasan hati Alexis terhadap ahli-ahli politik yang gagal melaksanakan amalan desentralisasi di Perancis. Walaupun amalan desentralisasi telah dilaksanakan di Perancis sebelum berlakunya revolusi, namun ia tidak mencapai matlamat pemecaran kuasa apabila ahli-ahli politik cenderung untuk memusatkan kuasa kepada kerajaan pusat bagi tujuan mengekalkan kuasa mereka (Schmidt, 1990).

Konsep desentralisasi dibincangkan dalam pelbagai perspektif. Adalah sukar untuk mendapat definisi yang tepat bagi menjelaskan konsep desentralisasi. Namun pada dasarnya desentralisasi adalah proses penurunan kuasa untuk membuat keputusan kepada badan yang lebih rendah. UNDP (1990) menggariskan sekurang-kurangnya desentralisasi dibahagikan kepada lima bentuk iaitu (a) *administrative decentralization*, (b) *fiscal or financial management decentralization*, (c) *political or democratic decentralization*, (d) *services delivery decentralization*, dan (e) *decentralization of participatory mechanism and citizen feed-back system*.

Dalam bidang pengurusan awam, *administrative decentralization* dianggap bentuk desentralisasi yang paling banyak dibahaskan terutama apabila membincangkan sistem pentadbiran kerajaan di negara-negara sedang membangun. World Bank (2001) menjelaskan penurunan kuasa melalui pendekatan *administrative decentralization* dibahagikan kepada tiga bentuk iaitu (a) *devolution*, (b) *deconcentration*, dan (c) *delegation*.

Selain agensi induk yang mengetuai pentadbiran, terdapat juga agen kerajaan pusat atau negeri yang beroperasi di peringkat tempatan. Agen ini merupakan wakil agensi kerajaan pusat atau negeri yang memberikan perkhidmatan dalam bidang-bidang yang khusus kepada penduduk tempatan. Mereka tidak dibekalkan dengan autoriti yang luas dalam melaksanakan tugas-tugas mereka. Dalam banyak keadaan mereka terpaksa mendapatkan kelulusan dan sumber seperti kewangan, peralatan dan tenaga kerja dari ibu pejabat masing-masing. Pendekatan desentralisasi seperti ini dikenali sebagai “*deconcentration*”.

Lokal Governans

Konsep pentadbiran lapangan tidak terhenti dengan kewujudan struktur pentadbiran di peringkat tempatan sahaja. Selaras dengan perkembangan dunia yang lebih moden, pendekatan yang lebih inklusif mula diperkenalkan bagi membolehkan setiap rakyat di peringkat tempatan turut terlibat dalam pembangunan di kawasan masing-masing. Kewujudan pelbagai segmen yang membentuk sesuatu sistem masyarakat dilihat sebagai satu kekuatan kepada masyarakat tersebut. Dengan itu konsep “*local governance*” (lokal

governans) mula diperkenalkan pada penghujung abad ke-20. Pendekatan lokal governans memberi fokus kepada mempromosikan kerangka interaksi diantara pelbagai segmen yang wujud didalam masyarakat bagi mewujudkan masyarakat yang sejahtera. Pendekatan ini mula mendapat tempat dikalangan pentadbir dan sarjana ekoran perkembangan globalisasi dan revolusi maklumat yang sangat pesat. Keadaan ini menuntut supaya konsep hubungan kerajaan-rakyat perlu didefinisikan semula melangkaui konsep kerajaan itu sendiri (Anwar Shah & Sana Shah, 2006)

Berdasarkan perbincangan diatas agak sukar untuk mewujudkan satu kerangka yang mutlak bagi menjelaskan konsep pentadbiran lapangan. Ia kelihatan berkembang dari sifatnya yang eksklusif kepada sifat yang lebih inklusif. Amalan pentadbiran lapangan dikalangan empayar terdahulu yang rigid dan bermotifkan untuk mengekalkan status quo mula mencair kepada sifat yang lebih anjal. Pentadbiran lapangan bukan lagi berperanan sebagai agen yang melaksanakan dasar-dasar kerajaan pusat tetapi ia telah berubah menjadi platform interaksi diantara rakyat dan kerajaan. Interaksi ini pula berlaku secara *bottom up* dimana rakyat diberikan ruang untuk memberi maklumbalas dan membuat keputusan bagi memastikan kesejahteraan hidup mereka sendiri. Keadaan ini memungkinkan dalam konteks pengurusan awam pentadbiran lapangan didefinisikan semula sebagai “**proses pentadbiran tempatan yang inklusif bagi mencapai kesejahteraan hidup rakyat**”. Perkataan proses digunakan bagi menggambarkan aktiviti interaksi, komunikasi, *engagement* dan pembuatan keputusan yang berlaku diantara rakyat dan kerajaan. Ia bertujuan membuka ruang kepada rakyat terlibat dalam pembuatan keputusan untuk kesejahteraan hidup mereka sendiri.

Amalan Pentadbiran Lapangan Di Beberapa Buah Negara Asia

India

India yang merupakan negara kedua terbesar di Asia mempunyai sistem pentadbiran lapangan yang agak kukuh. Kepentingan pentadbiran lapangan dalam sistem kerajaan di India disebabkan saiznya yang luas dan penduduknya yang ramai. Agak sukar untuk kerajaan pusat mentadbir kawasan seluas 3.2 juta km persegi dengan penduduk berjumlah 1.2 billion (UNDP, 2015). Seperti yang telah dinyatakan diatas sistem pentadbiran lapangan sebenarnya telah diamalkan oleh kerajaan purba di India pada tahun 322 SM. Selepas kemerdekaan pada tahun 1947, sistem ini terus diwarisi dari penjajah British yang menduduki India selama hampir 200 tahun.

British memperkenalkan sistem pentadbiran lapangan bagi memperkukuhkan *status quo* mereka di India. Walaupun agen British di lapangan turut melaksanakan dasar-dasar pembangunan bagi meningkatkan kualiti hidup masyarakat tempatan, namun peranan utama mereka adalah mengutip cukai dan memastikan tiada penentangan terhadap kedudukan British. Dengan itu pentadbiran lapangan dibekalkan dengan autoriti yang agak luas dalam aspek keselamatan dan penguatkuasaan undang-undang. Agen British dilapangan dikenali dengan pelbagai gelaran seperti *District Collector (DC)*, *District Commissioner* dan *District Magistrate*.

Menjelang pasca perang dunia pertama kerajaan British di India memperkenalkan reformasi pentadbiran Montagu-Chelmsford Reforms 1919-1920 yang memberikan penekanan kepada pembentukan kerajaan tempatan yang lebih kukuh. Reformasi ini telah menstrukturkan semula peranan *District Collector (DC)* dengan mengurangkan autoriti dalam bidang perundangan dan penguatkuasaan undang-undang. DC diberikan peranan yang baru sebagai

agen kerajaan bagi melaksanakan pelbagai program pembangunan sosio ekonomi di peringkat tempatan. Namun apabila apabila tercetus perang dunia kedua (1939-1945) peranan DC telah diperkukuhkan semula dengan diberikan tanggungjawab yang lebih luas dalam aspek keselamatan dan pertahanan awam seperti merekrut pasukan tentera (Mishra, 1996).

Struktur pentadbiran daerah di India diklasifikasikan oleh Rai (2007) kepada kepada empat bentuk. Bentuk pertama dikenali sebagai **Sistem Bengal**. Dalam sistem ini pegawai di peringkat tempatan dikurangkan autoriti yang telah dinikmati oleh mereka sebelum ini. Pendekatan ini diambil oleh seorang reformis pentadbiran yang dipelopori oleh Cornwallis. Beliau berpendapat autoriti yang terlalu luas yang diberikan kepada Pegawai Daerah dianggap boleh membawa kepada amalan *authoritarian*. Apabila Bengal Code 1793 diperkenalkan, autoriti Pegawai Daerah dalam bidang penguatkuasaan undang-undang, kehakiman dan kutipan hasil telah ditarik balik dan diletakkan kepada agensi-agensi yang berlainan. Ini menyebabkan Pegawai Daerah telah kehilangan autoriti dalam bidang-bidang utama yang telah meletakkannya sebagai agensi kerajaan yang paling berwibawa di peringkat daerah. Malah pemecahan autoriti kepada agensi-agensi yang berlainan ini telah menjadikan tiada agensi tempatan yang benar-benar berwibawa dan menjadi pusat rujukan penduduk di peringkat akar umbi.

Bentuk kedua dikenali sebagai **Sistem Munro**. Sistem ini diperkenalkan oleh Sir Thomas Munro Gabenor Madras pada tahun 1820 akibat kelemahan yang wujud dalam Sistem Bengal. Beliau telah mempersoalkan penarikan balik autoriti Pegawai Daerah dalam Sistem Bengal yang menurutnya telah melemahkan kecekapan sistem pentadbiran tempatan seperti yang telah dilaksanakan sejak zaman Monghul. Dalam sistem Munro Pegawai Daerah dianggap sebagai agen kerajaan yang paling penting dan berpengaruh di peringkat tempatan. Semua aktiviti yang berlaku di peringkat tempatan adalah dibawah kawalan dan seliaan Pegawai Daerah. Pengalaman Pegawai Daerah yang berhadapan dengan pelbagai masalah dan isu tempatan setiap hari dianggap oleh Munro sebagai "*training ground*" yang lebih berharga berbanding mempelajari "*Regulations and Codes of Calcutta and Madras together*". Munro turut menegaskan pendiriannya bahawa di peringkat lapangan kerajaan hanya memerlukan Pegawai Daerah sebagai agen tunggal yang menjadi penghubung antara kerajaan dan rakyat. Untuk itu Pegawai Daerah hendaklah dibekalkan dengan segala keperluan autoriti dan sumber yang mencukupi bagi membolehkannya berperanan dengan berkesan.

Bentuk ketiga adalah **Sistem Deccan**. Sistem ini merupakan penambahbaikan kepada Sistem Munro. Ia dijadikan prototaip oleh Mountstuart Elphinstone apabila kerajaan Bombay telah berkembang mentadbir wilayah yang lebih luas merangkumi kawasan Deccan. Pada tahun 1818 Elphinstone telah dilantik sebagai Pesuruhjaya di kawasan Deccan. Beliau telah memperkenalkan model baru sistem pentadbiran tempatan yang dikenali sebagai Sistem Deccan. Pada dasarnya sistem ini menggunakan prinsip pentadbiran yang digunakan dalam sistem Munro yang memberi autoriti yang luas kepada Pegawai Daerah. Malah dalam sistem Deccan, perubahan kepada sistem pentadbiran diterima sebagai sesuatu yang tidak boleh dihalang. Oleh itu Pegawai Daerah perlu diberikan kedudukan yang sesuai supaya ia dapat menguruskan perubahan dengan cekap. Ini bermakna Pegawai Daerah adalah pusat pentadbiran peringkat daerah yang tidak boleh digugat peranannya. Malah ia perlu diperkukuhkan bagi menerima apa saja perubahan yang bakal berlaku. Disamping itu sistem ini juga turut memperkukuhkan sistem pentadbiran peringkat kampung seperti yang pernah diwujudkan semasa pemerintahan Maratha. Seperti kedudukan Pegawai Daerah, sistem ini juga meletakkan pentadbiran ketua-ketua puak di peringkat kampung sebagai penting.

Bentuk yang keempat adalah **Sistem Delhi**. Seperti sistem Muro dan Deccan, sistem ini juga mempertahankan tradisi memusatkan kuasa kepada Pegawai Daerah. Ia diperkenalkan oleh Charles Metcalfe yang menjadi Residen Wilayah Delhi pada tahun 1811 sehingga 1819. Sistem ini memperkukuhkan pentadbiran undang-undang dan pungutan hasil. Beliau menganggap Delhi adalah sebuah wilayah dan beliau adalah bertaraf gabenor. Dalam aspek pentadbiran undang-undang hanya dua mahkamah ditubuhkan iaitu mahkamah jenayah dan mahkamah sivil. Tiada mahkamah daerah yang ditubuhkan. Mahkamah jenayah di kawasan bandar diketuai oleh superintenden polis bandar. Diperingkat kampung juga diwujudkan mahkamah yang dikendalikan oleh panchayat. Rayuan terhadap keputusan panchayat boleh dibawa ke peringkat Delhi atau kepada majistret yang akan melawat ke kawasan kampung secara berkala. Pembantu gabenor pula tidak ditempatkan di kawasan-kawasan tertentu. Sebaliknya mereka diberikan tugas untuk memantau seluruh wilayah dengan mengadakan lawatan bagi mendengar dan menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh rakyat. Sistem ini dianggap oleh para sarjana bersifat “naungan”. Dari segi pentadbiran lapangan sistem ini berbentuk ketenteraan, tetapi dari segi orientasinya ia bersifat “sentuhan peribadi”.

Kini autoriti Pegawai Daerah di India terus diperkukuhkan dengan diberikan pelbagai fungsi yang mencakupi hampir keseluruhan aktiviti yang beralku di peringkat tempatan. Fungsi asas Pegawai Daerah dalam bidang penguatkuasaan undang-undang dan pungutan hasil terus dikekalkan dengan tambahan pelbagai fungsi penyelarasan dan pembangunan sosio ekonomi. Sekurang-kurangnya terdapat 31 tugas Pegawai Daerah yang perlu dilaksanakan. Ini selaras dengan hasrat untuk meletakkan Pegawai Daerah sebagai pusat pentadbiran di peringkat tempatan seperti yang diinspirasikan dalam Pindaan ke-73 dan 74 Perlembagaan India.

Malaysia

Sistem pentadbiran lapangan di Malaysia telah wujud dalam sistem pentadbiran kerajaan Melayu lama sebelum kedatangan Inggeris lagi. Kerajaan Melayu Melaka (1262-1511) telah mewujudkan pentadbiran wilayah yang dibahagikan kepada (a) Kota Melaka, (b) Wilayah Pegangan, (c) Wilayah Taklukan dan, (d) Jajahan-jajahan takluk. Pentadbiran wilayah pegangan diserahkan kepada Pembesar Empat yang dibahagikan secara berasingan. Bendahara mentadbir wilayah Bentan dan Muar. Laksamana mentadbir wilayah Siantan dan Sungai Raya. Penghulu Bendahari mentadbir wilayah Kampar dan Sening Hujung. Seri Bija Diraja mentadbir wilayah Singapura.

Penghulu yang digelar “Mandulika” diberikan tanggungjawab mentadbir wilayah yang lebih kecil seperti Kelang, Jeram dan Selangor. Sementara pentadbiran wilayah yang dikategorikan sebagai wilayah jajahan takluk tidak ditadbir secara langsung oleh Kerajaan Pusat di Melaka. Wilayah ini diberikan autonomi kepada pentadbiran tempatan yang sedia ada dengan pengawasan oleh kerajaan pusat. Namun pentadbiran tempatan ini perlu membayar cukai kepada kerajaan pusat. Antara wilayah jajahan takluk adalah Kedah, Kelantan, Perak dan Pahang (Mardiana & Hasnah, 2014)

Walaupun kerajaan Kedah Tua wujud 600 tahun lebih awal dari kerajaan Melayu Melaka, namun tidak terdapat laporan yang jelas tentang sistem pentadbiran tempatan yang diamalkan pada ketika itu. Hikayat Merong Mahawangsa yang melaporkan kewujudan pentadbiran tempatan di kawasan Kuala Kilah (Kuala Merbuk sekarang) yang diketuai oleh Tun Derma Dewa dan Tun Maha Perkasa semasa ketibaan Maharaja Derbar Raja pada tahun 630 Masihi tidak menceritakan dengan jelas sistem pentadbiran pada masa tersebut. Namun Shariff (2010) menjelaskan semasa ketibaan Maharaja Derbar Raja telah wujud sistem pentadbiran daerah dimana kerajaan Kedah dibahagikan kepada empat buah daerah iaitu Kuala Kilah

(Kuala Merbok), Kuala Bahang (Kuala Kedah), Kuala Merpah (Pulau Panjang berhampiran Perlis), dan Kuala Bara (kawasan sempadan Perlis).

Sistem pentadbiran lapangan menggunakan model Inggeris hanya bermula pada kurun ke-18 masihi apabila Francis Light menduduki Pulau Pinang pada tahun 1786. Inggeris menggunakan pendekatan sistem pentadbiran daerah yang sama seperti yang diamalkan di India oleh kerajaan British India. Peranan utama pentadbiran daerah adalah untuk menguatkuasakan undang-undang dan kutipan cukai dengan pendekatan *integrated*. Pegawai Daerah diberikan autoriti yang luas dan menjadi ketua pentadbiran daerah yang mengawasi semua aktiviti di peringkat daerah. Bagi mengukuhkan lagi cengkaman Inggeris, Pegawai Daerah dilantik dari kalangan pegawai Eropah yang menyertai skim perkhidmatan Malaya Civil Service (MCS) iaitu skim yang sama seperti Indian Civil Service (ICS) yang diwujudkan di India. Penglibatan pegawai tempatan berbangsa Melayu hanya berlaku pada tahun 1910 apabila skim perkhidmatan Malay Administrative Service (MAS) diwujudkan. Skim perkhidmatan ini juga adalah menyamai skim India Administrative Service (IAS) di India (Shakila & Khadijah, 2007)

Selepas mencapai kemerdekaan, peranan pentadbiran lapangan menjadi nadi yang menggerakkan pembangunan sebuah negara baru. Pegawai Daerah adalah agen kerajaan dilapangan yang melaksanakan pelbagai program pembangunan sosio ekonomi yang dilancarkan oleh kerajaan. Pegawai Daerah dibekalkan dengan autoriti yang luas merangkumi hampir semua aspek pentadbiran daerah seperti pentadbiran tanah, kutipan hasil, keselamatan, pembangunan infrastruktur, pendidikan dan pembangunan ekonomi terutama sektor pertanian dan keusahawanan. Pelaksanaan konsep pentadbiran secara Bilik Gerakan dan Buku Merah meletakkan Pegawai Daerah dipuncak kekuasaan yang tinggi di peringkat tersebut (Shamsul A, 1988)

Namun perkembangan perbandaran dan pembangunan ekonomi berteraskan sektor perindustrian dan pembuatan pada era 1980an telah meningkatkan peranan pihak berkuasa tempatan yang telah dipisahkan dari pentadbiran beberapa daerah utama pada tahun 1976. Malah dibeberapa buah negeri pentadbiran tanah turut dipisahkan dari pentadbiran daerah. Penyusutan autoriti ini telah memberi kesan yang besar kepada peranan Pegawai Daerah yang mengetuai pentadbiran peringkat daerah. Pendekatan bersifat *integrated* yang diamalkan pada peringkat awal telah berubah kepada sifat *unintegrated* yang menyaksikan Pegawai Daerah semakin kehilangan autoriti dan kurang berkesan dalam menjalankan peranannya.

Thailand

Chardchawarn (2010) menjelaskan Thailand mengamalkan sistem pentadbiran lapangan yang bersifat *centralised*. Ini bagi memastikan kerajaan pusat mempunyai kawalan yang luas terhadap pentadbiran peringkat tempatan terutama di luar bandar. Sejak penstrukturan semula sistem pentadbiran awam oleh King Chulalongkorn pada tahun 1892, pentadbiran lapangan Thailand telah mengalami pelbagai fasa reformasi. Pindaan Perlembagaan pada tahun 1997 dianggap oleh para sarjana sebagai titik tolak yang penting kepada amalan desentralisasi dalam sistem pentadbiran kerajaan Thailand berbanding pentadbiran ala ketenteraan sebelum ini. Melalui pindaan ini penglibatan rakyat dalam proses pembuatan keputusan di peringkat tempatan telah dibuka dan kerajaan tempatan telah diberikan nafas baru. Malah province yang besar dicadangkan supaya dinaik taraf kepada status kerajaan tempatan. Bagi memperkukuhkan amalan desentralisasi *Determining Plan dan Process of Decentralization Act of 1999* telah diluluskan. Akta ini memperuntukkan pemindahan beberapa kuasa dan tanggungjawab kerajaan pusat kepada kerajaan tempatan.

Kemenangan parti Thai Rak Thai pimpinan Thaksin pada tahun 2001 telah mengembalikan sifat *centralization* yang telah dipudarkan oleh pindaan perlembagaan pada tahun 1997. Walaupun autoriti pentadbiran lapangan telah diperluaskan dalam proses pembangunan tetapi Thaksin telah memusatkan sebahagian besar proses pembuatan keputusan kepada kerajaan pusat khususnya kepada Perdana Menteri. Sebagai contoh dalam proses penyediaan bajet kerajaan Thaksin telah menubuhkan Suruhanjaya Bajet yang dipengerusikan olehnya sendiri. Suruhanjaya ini telah mengambil alih peranan Biro Bajet (*Bureau of Budget*) yang berkuasa untuk memeriksa, memperaku dan mengawal perbelajaan kerajaan sebelum ini.

Di peringkat province Thaksin memperkenalkan CEO Governors yang berperanan seperti perdana menteri di peringkat wilayah dan bertanggungjawab kepada kabinet. CEO Governors dilantik oleh Kementerian Dalam Negeri dengan autoriti yang luas merangkumi aspek mengawalselia urustadbir semua agensi di wilayah, pengurusan peruntukan kewangan, pengurusan prestasi dan perancangan pembangunan. Sungguhpun dasar yang baharu ini kelihatan memperkukuhkan autoriti pentadbiran province tetapi hakikatnya ia telah mengembalikan sifat *centralization* kerana CEO Governors adalah bertanggungjawab kepada kerajaan pusat dan bukan lagi mewakili suara rakyat di peringkat tempatan.

Pelantikan Pegawai Daerah juga terletak dibawah bidangkuasa Kementerian Dalam Negeri. Kebiasaannya calon-calon Gubernur dan Pegawai Daerah terdiri dari kalangan pegawai-pegawai yang berkhidmat di Jabatan Pentadbiran Tempatan kementerian berkenaan. Ini menjadikan pentadbiran lapangan di Thailand adalah dibawah kawalan penuh kerajaan pusat di Bangkok. Namun usaha mengembangkan amalan desentralisasi telah cuba diterapkan oleh kerajaan diperingkat yang paling bawah iaitu diperingkat kampung (Wongpreedee & Mahakanjana, 2011). Pindaan perlembagaan yang terkini pada tahun 2014 telah memperkasakan pentadbiran lapangan dengan memberi kuasa kepada Pegawai Daerah untuk melantik Kamnan (Ketua Mukim).

Kamnan mengetuai beberapa mukim. Ia dipilih dari kalangan Ketua Kampung (Phuyaibun) yang turut dipilih secara undian oleh penduduk kampung. Setelah dipilih Kamnan dan Phuyaibun akan menjalankan tugas mereka sehingga bersara pada umur 60 tahun. Bagi membolehkan mereka kekal menjawat jawatan berkenaan prestasi mereka dinilai oleh Kementerian Dalam Negeri bagi setiap lima tahun. Penilaian ini turut mengambilkira pandangan dari penduduk tempatan. Walaupun amalan desentralisasi di Thailand menunjukkan penglibatan yang agak luas oleh rakyat dalam proses pembuatan keputusan, namun pada setiap peringkat proses tersebut golongan birokrat masih mempunyai autoriti yang agak kukuh terutama Gubernur dan Pegawai Daerah.

Indonesia

Sistem pentadbiran kerajaan Indonesia terdiri dari lima peringkat hierarki iaitu (a) kerajaan pusat, (b) pentadbiran propinsi, (c) pentadbiran *regency* (kabupaten) dan bandar (kota), (d) pentadbiran mukim (dikenali sebagai daerah/kecamatan) dan (e) kampung. Diperingkat pentadbiran lapangan kabupaten merupakan struktur pentadbiran yang berpengaruh dan memainkan peranan yang penting untuk memantau, menyelaras dan menilai fungsi yang dimainkan oleh badan pentadbiran yang berada dibawahnya. Kabupaten diketuai oleh seorang pentadbir yang dikenali sebagai bupati.

Jawatan bupati telah wujud dalam sistem pentadbiran di Indonesia sebelum kedatangan penjajah Belanda lagi. Cribb (2000) menjelaskan kerajaan Mataram telah mewujudkan sistem pentadbiran wilayah bagi mengawal wilayah-wilayah yang bernaung dibawahnya. Pentadbiran wilayah ini diketuai oleh seorang ketua yang dikenali sebagai *bupati*. Pada

asalnya *bupati* adalah ketua masyarakat tempatan yang diangkat menjadi wakil kerajaan pusat (dikenali sebagai *negara agung*). Sementara pentadbiran wilayah dikenali sebagai *mancanegara*. Penguasaan Belanda pada awal kurun ke-17 telah mengekalkan sistem pentadbiran wilayah yang telah sedia ada. Dengan itu jawatan *bupati* dikekalkan sebagai pentadbiran lapangan. Kedudukan *bupati* adalah dibawah pengawasan Penolong Residen yang biasanya dari kalangan pegawai Belanda (Sutherland, 1973)

Menjelang kemerdekaan pada tahun 1945, kedudukan bupati terus dikekalkan sebagai agen pentadbiran kerajaan pusat dilapangan. Dasar pemusatan kuasa oleh kerajaan pimpinan Presiden Sukarno dan Soharjo meletakkan bupati sebagai agen kerajaan pusat yang bertanggungjawab menjaga kepentingan kerajaan. Bupati dilantik oleh Kementerian Dalam Negeri yang berpusat di Jakarta. Pada zaman Presiden Sukarno *bupati* biasanya dilantik dari kalangan pegawai tentera. Begitu juga dengan pelantikan Gubernur yang mengetuai sesebuah propinsi (wilayah) (Ziegenhein, 2015)

Reformasi pentadbiran yang dijalankan oleh kerajaan pada tahun 1999 telah merubah sepenuhnya sistem pentadbiran lapangan di Indonesia. Undang-undang No 22/1999 telah memperkasakan urustadbir pentadbiran wilayah dengan memberikan autoriti yang lebih luas kepada Gubernur di peringkat propinsi. Berdasarkan Undang-undang No. 32/2004 pentadbiran propinsi dan *regency* telah diberikan fungsi yang agak luas merangkumi hampir semua bidang berkaitan keperluan rakyat kecuali perhubungan luar negara, pertahanan, dasar keselamatan, kehakiman dan perundangan, dasar kewangan dan ekonomi makro dan hal ehwal agama. Malah peruntukan kewangan bagi membiyai pembangunan wilayah juga turut ditambah (Anwar Shah & Eckardt, 2006).

Undang-undang No. 1 Tahun 2015 telah menjadikan sistem pentadbiran lapangan di Indonesia benar-benar “dipolitikkan” apabila pelantikan bupati hendaklah dibuat secara pilihanraya. Meletakkan institusi kabupaten sebagai entiti politik membawa kepada perbahasan terhadap keberkesanan peranan bupati dalam memberikan perkhidmatan kepada rakyat. Ziegenhein (2015) berkeyakinan pendemokrasian pentadbiran lapangan di Indonesia boleh meningkatkan kecekapan urustadbir pentadbiran diperingkat tempatan. Rakyat boleh menentukan kepimpinan tempatan yang memenuhi aspirasi mereka. Namun persekitaran pentadbiran awam yang dibentuk dalam kerangka politik juga boleh merencatkan perancangan pembangunan peringkat tempatan kerana pemilihan pemimpin tempatan seperti bupati adalah tertakluk kepada tempoh selama lima tahun. Pertukaran pemimpin dalam tempoh yang singkat boleh menjejaskan kesinambungan pelaksanaan program-program pembangunan.

Kesimpulan

Perbincangan mengenai konsep pentadbiran lapangan sukar mencapai titik persamaan yang konkrit yang dapat menjelaskan dengan terperinci amalan tersebut. Pelbagai faktor yang mempengaruhi amalan pentadbiran ini dipelbagai negara di dunia. Namun para sarjana bersetuju bahawa konsep pentadbiran lapangan adalah amalan lama yang telah dipraktikkan oleh hampir semua kerajaan di dunia sejak sebelum Masihi lagi. Struktur pentadbiran secara berlapis ini merupakan suatu keperluan bagi sesebuah organisasi atau kerajaan kerana adalah mustahil pentadbiran di peringkat pusat dapat mengawal institusinya sampai ke peringkat yang paling rendah. Untuk itu agen atau wakil adalah diperlukan bagi menjadi penghubung antara pentadbiran pusat dan peringkat tempatan.

Kecekapan dan keberkesanan fungsi pentadbiran lapangan adalah bergantung kepada sistem yang digunakan (termasuk tujuan ia diwujudkan) serta autoriti yang dimiliki oleh agen atau wakil berkenaan. Disinilah para sarjana menguji pelbagai teori bagi melihat pelbagai pembolehubah yang terhasil dari amalan ini. Malah hasil penyelidikan ini telah memperluaskan lagi konsep pentadbiran lapangan melangkaui tujuan asal kewujudannya sebagai agen kutipan hasil dan penguatkuasaan undang-undang. Pendekatannya mulai berubah dari sifatnya yang eksklusif kepada lebih inklusif. Ia tidak lagi dilihat sebagai alat pengurusan semata-mata tetapi mulai berubah menjadi penjana kepada konsep yang lebih luas seperti urustadbir dan pembentukan masyarakat madani (civil society).

Mungkin terlalu awal untuk meramalkan masa depan pentadbiran lapangan dengan perkembangan dunia digital yang mula mencairkan komunikasi secara bersemuka (*face to face communication*) dan semakin menghakis sifat manusia seperti yang didefinisikan oleh para sarjana sebagai haiwan yang berkata-kata dan bersosial. Namun perkembangan ini harus diteliti dengan lebih empirikal melalui pelbagai disiplin ilmu. Tentunya kita mahu masyarakat masa kini dan akan datang benar-benar dapat membentuk satu cara hidup yang sejahtera dengan disokong oleh pentadbiran lapangan yang cekap dan berkesan.

Bibliografi

- Abdullah, A. R. (2007). *Sejarah dan Tamadun Islam*. Kedah: Pustaka Darussalam.
- Chardchawarn, S. (2010). *Local Governance in Thailand: The Politics of Decentralization and the Roles of Bureaucrats, Politicians, and the People*. Tokyo: Institute of Developing Economies.
- Cribb, R. (2000). *Historical Atlas of Indonesia*. Surrey: Curzon Press.
- DBP. (1992). *Kamus Inggeris-Melayu Dewan*. Kuala Lumpur: DBP.
- DBP. (2007). *Kamus Dewan*. Kuala Lumpur: DBP.
- Eckardt, S., & Shah, A. (2006). Local Government Organization and Finance: Indonesia. In A. Shah, *Local Governance in Developing Countries* (pp. 233-263). Washington: The World Bank.
- Fesler, J. W. (1962). French Field Administration: The Beginnings. *Comparative Studies in Society and History*, 76-111.
- Fried, R. C. (1963). *The Italian Prefects: A Study in Administrative Politics*. London: Yale University Press.
- Hussain, A. A. (1991). *Kerajaan Tempatan: Teori dan Peranan di Malaysia*. Kuala Lumpur: DBP.
- Imenda, S. (2014). Is There a Conceptual Difference between Theoretical and Conceptual Frameworks. *Journal of Social Science*, 185-195.
- Lin, C. (1982). The Socio-Political Systems of the Shang Dynasty. *Academia Sinica*.
- Mardiana, N., & Hasnah, H. (2014). *Pengajian Malaysia*. Shah Alam: Oxford Fajar Bakti.
- Maududi, S. A. (n.a). *System of Government under the Holy Prophet*. Lahore: Islamic Publication.
- Mazhar, M. Y. (1993). *Organisasi Kerajaan Pimpinan Rasulullah*. Kuala Lumpur: DBP.
- Mishra, S. (1996). *Changing Pattern of District Administration*. New Delhi: Mittal Publications.
- Rai, H. (2008). Politico-Administrative Base on Indian Administration. In R. Hooja, & S. Dutt, *District Administration: Redefining the Development Role* (pp. 171-206). New Delhi: Kanishka Publishers.

- Schmidt, V. A. (1990). *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Shah, A., & Shah, S. (2006). The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Government. In A. Shah, *Local Governance in Developing Countries* (pp. 1-46). Washington: World Bank.
- Shakila, Y., & Khadijah, M. K. (2007). *Tiang Seri Tadbir: PTD 50 Tahun Gemilang Bersama Malaysia*. Kuala Lumpur: JPA.
- Shamsul, A. (1988). Development and change in Rural Malaysia: The Role of the Village Development Committee. *Southeast Asian Studies*, 26(2), 218-228.
- Shariff, A. S. (2012). *Modenisasi Pentadbiran Negeri Kedah 1895-1957*. Sintok: UUM Press.
- Sharma, R. (2011). *District Collector in India: A Study in Role-Analysis*. New Delhi: Kanishka Publishers.
- Sutherland, H. (1973). Notes on Java's Regent Families. *Indonesia*, 113-147.
- UNDP. (1999). Decentralization: A Sample of Definition. *Joint UNDP-Government of Germany Evaluation of the UNDP Role in Decentralization and Local Governance*, (pp. 8-11).
- Willems, H. (2013). Nomarchs and Local Potentates: The Provincial Administration in the Middle Kingdom. In J. C. Garcia, *Ancient Egypt Administration* (pp. 341-392). Boston: Brill.
- Wongpreedee, A., & Mahakanjana, C. (2011). Decentralization and Local Governance in Thailand. In E. M. Berman, *Public Administration in Southeast Asia: Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong and Macao* (pp. 53-77). New York: CRC Press.
- Ziegenhein, P. (2015). *Institutional Engineering and Political Accountability in Indonesia, Thailand and the Philippines*. Singapore: ISEAS Publishing.