

KUASA DAN AUTORITI INSTITUSI PENGAJIAN TINGGI AWAM MENURUT UNDANG-UNDANG: ISU DAN PROSPEK

Oleh:

Fariza Romli¹, Nuarrual Hilal Md Dahlan², Rusniah Ahmad³

Abstrak

Institusi Pengajian Tinggi Awam (IPTA) merupakan antara institusi yang memainkan peranan penting dalam memenuhi dasar pendidikan negara dan lebih khusus lagi dalam menjamin kejayaan Pelan Strategik Pengajian Tinggi Negara. IPTA merupakan sebuah badan berkanun persekutuan yang ditubuhkan tertakluk kepada akta tubuh/induk yang memperbadankannya dan berfungsi mengikut tujuannya. Sebagai sebuah badan berkanun, IPTA dan staf IPTA tertakluk kepada Akta Universiti & Kolej Universiti 1971(AUKU) dan Akta Badan-Badan Berkanun [Tatatertib & Surcaj] 2000 (Akta 605) sebagai undang-undang utama. Secara praktis, IPTA masih lagi tertakluk kepada dasar-dasar Jemaah Kabinet (pihak berkuasa persekutuan), Kementerian Pendidikan Malaysia (KPM) dan Jabatan Perkhidmatan Awam (JPA). Isunya adalah sejauhmana IPTA sebagai sebuah badan berkanun tertakluk kepada Jemaah Kabinet (pihak berkuasa persekutuan), KPM dan JPA ? Kertas akademik ini akan menganalisis kuasa dan otoriti IPTA sebagai sebuah badan berkanun, had-had dan isu-isu yang timbul. Kertas kerja ini akan mengkaji undang-undang yang sedia ada bagi mengenalpasti kuasa dan had IPTA, isu, cabaran dan prospek bagi memperkasakan IPTA itu sendiri dalam mendepani cabaran dunia global-SCOPUS-ISI dan hak-hak staf yang semakin kompetitif. Metodologi yang digunakan adakah berdasarkan kajian perpustakaan berpandukan kepada analisa undang-undang terhadap akta-akta, peraturan-peraturan dan kes undang-undang terpakai ke atas IPTA.

Kata kunci: Institusi pengajian tinggi awam (IPTA); Akta Universiti & Kolej Universiti 1971(AUKU); Akta Badan-Badan Berkanun (Tatatertib dan Surcaj) 2000 (Akta 605); kuasa.

PENGENALAN

Institusi Pengajian Tinggi Awam(IPTA) adalah merupakan Badan Berkanun Persekutuan yang ditubuhkan tertakluk kepada Akta Universiti dan Kolej Universiti (AUKU) 1970 sebagai akta tubuh atau akta induk yang memperbadankannya dan berfungsi mengikut tujuannya. Sebagai sebuah badan berkanun, selain dari (AUKU), kuasa IPTA untuk mentadbir dan menguruskan stafnya terdapat di dalam beberapa undang-undang dan peraturan tertentu termasuklah Akta Badan-badan Berkanun (Tatatertib dan Surcaj)(Akta 605). Secara praktisnya IPTA juga perlu mematuhi Perlembagaan Persekutuan Malaysia sebagai undang-undang tertinggi di Malaysia⁴ dan juga undang-undang lain yang berkaitan termasuklah arahan pentadbiran dari kementerian.

¹ Pensyarah kanan di Pusat Pengajian Undang-undang, Koej Undang-undang, Kerajaan dan Pengajian Antarabangsa, Universiti Utara Malaysia, 06010 Sintok, Kedah. Tel: 04-9284201. E-mel: arfariza@uum.edu.my.*

² Profesor Madya di Pusat Pengajian Undang-undang, Koej Undang-undang, Kerajaan dan Pengajian Antarabangsa, Universiti Utara Malaysia.

³ Profesor Madya di Pusat Pengajian Undang-undang, Koej Undang-undang, Kerajaan dan Pengajian Antarabangsa, Universiti Utara Malaysia.

⁴ Perkara 4 Perlembagaan Persekutuan: "Perlembagaan ini adalah undang-undang utama Persekutuan dan apa-apa undang-undang yang diluluskan selepas Hari Merdeka dan yang berlawanan dengan Perlembagaan ini hendaklah terbatal setakat yang berlawanan itu."

Kesemua undang-undang ini mempunyai perkaitan secara tidak langsung ke atas kuasa, prosedur, tanggungjawab dan imuniti sesebuah universiti.⁵

Sehingga hari ini, walaupun IPTA mempunyai entitinya sendiri dari segi perundangan tetapi IPTA masih tidak memiliki autonomi yang penuh. Ini kerana banyak perkara mengenai badan berkanun dikawal oleh kerajaan, sebagai contoh IPTA dikawal oleh Kementerian Pendidikan Malaysia dan masih mendapat dana atau peruntukan dari kerajaan setiap tahun walaupun dibenarkan untuk mencari sumber dana sendiri.⁶ Manakala skim kakitangan badan berkanun kebanyakannya adalah sama dengan skim kakitangan perkhidmatan awam persekutuan yang dikeluarkan oleh Jabatan Perkhidmatan Awam walaupun ia tidak mengikat badan-badan berkanun termasuklah IPTA untuk mematuhi secara automatik melainkan apa yang dipilih oleh ahli lembaga pengarah setiap IPTA.

Secara umum matlamat penubuhan badan-badan berkanun adalah untuk melaksanakan dasar kerajaan melalui program dan aktiviti yang ditetapkan secara professional dan berkesan. IPTA sebagai sebuah Badan Berkanun Persekutuan juga perlu bersedia mendepani cabaran dunia global SCOPUS- ISI disamping menjaga hak-hak staf yang semakin kompetitif. Justeru kertas akademik ini akan menganalisa kuasa dan otoriti IPTA sebagai sebuah badan berkanun dengan cara mengkaji undang-undang yang sedia ada dan yang berkaitan seperti Perlembagaan Persekutuan, Perlembagaan Universiti, AUKU, Akta 605 serta peraturan-peraturan lain yang berkenaan.

BADAN-BADAN BERKANUN

Badan-badan berkanun ialah satu organisasi separa kerajaan yang terbahagi kepada Badan Berkanun Persekutuan yang ditubuhkan di bawah Akta Parlimen dan Badan Berkanun Negeri yang ditubuhkan di bawah enakmen atau ordinan negeri. Ini bersesuaian dengan peruntukan yang terdapat di dalam Seksyen 4 Akta 605, yang memberi tafsiran seperti berikut:

“badan berkanun” ertinya suatu badan, walau dengan nama apa pun disebut, yang diperbadankan oleh undang-undang persekutuan bagi maksud Kerajaan Persekutuan, tetapi tidak termasuk pihak berkuasa tempatan”.

Berdasarkan peruntukan di atas, secara tidak langsung menjelaskan kepada kita bahawa pihak berkuasa tempatan atau perbadanan yang diperbadankan di bawah Akta Syarikat 1965 tidak termasuk dibawah kategori Badan Berkanun Persekutuan. Badan-badan berkanun atau Perbadanan Awam ini terbahagi kepada 3 kategori yang berperanan dalam bidang ekonomi, bidang perkhidmatan dan bidang pelajaran.⁷ Setiap Badan Berkanun Persekutuan diletakkan di bawah Menteri yang bertanggungjawab seperti yang ditetapkan oleh akta tubuh atau mengikut Akta Tugas- Tugas Menteri 1969 (Akta 2). Ini berdasarkan maksud ‘menteri’ di dalam Akta 605 yang menyebut:

“Menteri”, berhubung dengan sesuatu badan berkanun, ertinya Menteri yang dipertanggungjawabkan dengan tanggungjawab bagi badan berkanun itu di bawah undang-undang pemerbadanannya atau di bawah Akta Tugas-Tugas Menteri 1969 [Akta 2].

⁵ Shad Saleem Faruqi, *The Laws Relating to Staff Discipline At Malaysian Universities*, Kertas Kerja Seminar Perundangan Sumber Manusia, Universiti Sains Malaysia pada 13 Julai 2011.

⁶ Seksyen 11 AUKU 1971: “(1) Parlimen boleh dari semasa ke semasa memberikan bantuan wang kepada sesuatu Universiti.”

⁷ Ahmad Atory Hussain, (2001) *Pengantar Pentadbiran Awam*, Utusan Publication & Distributors Sdn Bhd, Kuala Lumpur, m/s 184.

Peruntukan di atas jelas menunjukkan bahawa akta tubuh bagi setiap badan-badan berkanun termasuk IPTA mempunyai autonomi di bawah kuasa menteri yang dipertanggungjawabkan di bawah Akta Tugas-Tugas Menteri 1969.⁸

Penubuhan Badan-badan berkanun ini adalah bertujuan untuk memberikan kebebasan yang lebih luas untuk bergerak dan mengendalikan program oleh jabatan-jabatan Kerajaan yang biasa dan yang bersesuaian dengan organisasi masing-masing. Badan-badan berkanun ini memperolehi kuasa daripada akta atau enakmen yang berkenaan dan diterajui oleh badan pengurus yang tersendiri seperti Lembaga, Majlis dan sebagainya.

Menurut Laporan Ketua Audit Negara,⁹ 'Badan Berkanun Persekutuan mempunyai kuasa autonomi seperti yang ditetapkan oleh akta tubuhnya. Namun, Lembaga Pengarah perlu diwujudkan untuk melaksanakan fungsi, pentadbiran, pengurusan dan aktiviti. Lembaga Pengarah mempunyai kuasa untuk membuat keputusan mengenai aspek pentadbiran dan pengurusan Badan Berkanun Persekutuan. Bidang kuasa Badan Berkanun Persekutuan adalah luas dan antaranya boleh membuat pinjaman, memberi pinjaman, melabur menubuhkan syarikat subsidiari, kumpulan wang, akaun amanah dan melaksanakan program atau aktiviti tertakluk kepada akta tubuhnya. Sebahagian Badan Berkanun Persekutuan bergantung kepada geran kerajaan untuk melaksanakan aktiviti manakala sebahagian lagi membiayai operasinya daripada sumber dana sendiri.'

Selain daripada kuasa yang disebut di atas, Badan Berkanun Persekutuan boleh menggubal peraturan kewangan, sistem dan prosedur sendiri serta menetapkan polisi perakaunan selagi tidak bercanggah dengan piawaian perakaunan yang diterima umum. Ia juga tidak tertakluk kepada Arahan Perbendaharaan dan sebarang pekeliing kerajaan kecuali yang khusus berkaitannya. Akta yang sama juga memperuntukkan pengauditan penyata kewangan Badan Berkanun Persekutuan adalah tertakluk kepada Akta Audit 1957¹⁰ yang menghendaki Badan berkanun ini mengemukakan penyata kewangan yang telah diaudit beserta aktiviti kepada Menteri dalam tempoh sebulan selepas pengesahan Audit sebelum dibentangkan di Parlimen.

Faktor kewujudan Badan-Badan Berkanun

Penubuhan badan-badan berkanun dan perusahaan awam di kalangan negara-negara membangun termasuk Malaysia adalah disebabkan beberapa faktor:

Pertama- difikirkan bahawa sesuatu program kerajaan yang khusus lebih cepat dan berkesan jika dapat dikendalikan melalui sesuatu organisasi yang tertentu seperti badan berkanun. Tumpuan khusus dapat diberikan oleh badan berkanun yang dipertanggungjawabkan bagi mencapai matlamat yang diberi dengan lebih baik dan pantas.

Kedua- mempertanggungjawabkan sesuatu tugas kepada badan berkanun dipercayai dapat mengelakkan birokrasi yang agak ketat berlaku dalam jabatan-jabatan kerajaan kerana ia boleh membebaskan serta melambatkan sesuatu kerja.

Ketiga- badan berkanun mempunyai satu Lembaga Pengarah seumpama firma swasta yang bertanggungjawab memberi perhatian yang sebaiknya terhadap perkhidmatan, matlamat serta dapat membuat keputusan dasar yang cepat dan cekap agar matlamat dan sasaran tercapai.

⁸ Sekarang dikenali sebagai Akta Fungsi-Fungsi Menteri 1969

⁹ Laporan Ketua Audit Negara- Badan Berkanun Persekutuan Tahun 2008, Pengesahan Kewangan & Prestasi kewangan, Jabatan Audit Negara Malaysia, m/s vii

¹⁰ Laporan Ketua Audit Negara- Badan Berkanun Persekutuan Tahun 2008, Pengesahan Kewangan & Prestasi kewangan, Jabatan Audit Negara Malaysia, m/s vii

Keempat- penubuhan badan-badan berkanun ini dijangkakan dapat memberi kebaikan apabila sesuatu dasar dan program kerajaan itu dapat dilaksanakan lebih cepat daripada yang boleh dilaksanakan oleh organisasi biasa kerajaan seperti kementerian-kementerian dan jabatan-jabatan.¹¹

Penubuhan sesebuah IPTA sebagai sebuah Badan Berkanun Persekutuan adalah menepati objektif di atas kerana IPTA, sebuah gedung ilmu yang dipenuhi dengan ilmuan dari pelbagai bidang merupakan aset penting negara dan perlu bergerak pantas seiring dengan perkembangan dunia akademik yang berlaku di luar negara dari aspek pengajaran, penulisan, kajian dan juga pengurusan. Cuma persoalannya, sejauh mana objektif ini telah di penuhi. Pada pandangan penulis, ianya bergantung kepada cara pelaksanaannya dan ini melibatkan isu yang dibincang seterusnya di dalam penulisan ini .

Kedudukan badan berkanun dalam Perlembagaan Persekutuan Malaysia

Perlembagaan Persekutuan tidak menyebut mengenai kedudukan badan-badan berkanun yang wujud di Malaysia. Secara legal, pekerja yang bekerja dengan mana-mana badan berkanun pula 'bukannya 'penjawat awam' dan tidak termasuk di bawah kategori 'Perkhidmatan Awam Persekutuan' di dalam konteks Perlembagaan seperti yang didefinisikan di bawah Perkara 132 Fasal (1) Perlembagaan Persekutuan Malaysia.¹²

Kenyatan ini bersesuaian dengan keputusan Hakim Ajaib Singh dalam kes *Ramalingam V Chong Kim Fong*,¹³ iaitu:

"Under section 3 of the Interpretation Act 1967 a public officer is a person lawfully holding, acting in or exercising the functions of a public office and public office itself is defined in the Act as an office in any of the public services. Public services under the Interpretation Act means the public services mentioned in Article 132(1) of the Federal Constitution. Article 132(1) of the Federal Constitution sets out a list of public services but the Federal Land Development Authority is not one of the services mentioned therein..."

Menurut kes di atas, Hakim Ajaib Singh hanya merujuk kepada senarai yang termaktub dalam Perkara 132 Fasal (1) bagi menentukan sama ada sesuatu organisasi itu dikategorikan dibawah perkhidmatan awam ataupun tidak. Kes di atas menunjukkan Lembaga Kemajuan Tanah Persekutuan (FELDA) tidak terdapat di dalam senarai di bawah Perkara 132 Fasal(1) Perlembagaan dan begitulah juga dengan kedudukan badan-badan berkanun yang lain termasuklah IPTA.

Memandangkan Perlembagaan sendiri tidak menyebut mengenai kedudukan Badan-badan Berkanun di Malaysia, maka tiada sebarang peruntukan mengenai had atau kuasa badan berkanun termasuklah had dan kuasa IPTA yang terkandung di dalam Perlembagaan Persekutuan Malaysia.

¹¹ Ahmad Atory Hussain,(2001) Pengantar Pentadbiran Awam,Utusan Publication & Distributors sdn bhd, Kuala Lumpur, m/s 184.

¹² Shad Saleem Faruqi, "The Laws Relating To Staff Discipline At Malaysian Universities" Kertas Kerja Seminar Perundangan Sumber Manusia, Universiti Sains Malaysia pada 13 Julai 2011 dan Abdul Aziz Bari (2003) Malaysian Constitution- A Critical Introduction,The Other Press, Kuala Lumpur.

¹³ [1978]1MLJ 83

AKTA BADAN-BADAN BERKANUN (TATATERTIB & SURCAJ) 2000 (AKTA 605)

Akta Badan-Badan Berkanun (Tatatertib & Surcaj) 2000 atau Akta 605 telah diluluskan oleh Parlimen pada 31 Julai 2000 dan mula berkuatkuasa pada 1 November 2000. Akta 605 ini merupakan undang-undang paling utama dalam proses pengurusan tatatertib bagi badan-badan berkanun termasuklah IPTA. Tujuan Akta 605 ini digubal:

- a) untuk mengatasi masalah yang dihadapi oleh Badan-Badan Berkanun Persekutuan yang tiada peraturan Tatatertib;
- b) untuk menyeragamkan peraturan-peraturan tatatertib di semua badan berkanun Persekutuan.
- c) untuk membantu semua Badan-Badan Berkanun Persekutuan dalam melaksanakan urusan tatatertibnya sendiri dengan cara yang teratur dari segi undang-undang.¹⁴

Bagi mengatasi masalah-masalah di atas, Akta 605 ini mengandungi peraturan tentang kelakuan yang 'di bolehkan dan yang di larang'. Akta ini digubal bagi mengatasi masalah yang dihadapi oleh Badan-Badan Berkanun Persekutuan yang tiada peraturan tatatertib kerana sebelum wujudnya Akta 605 ini setiap badan berkanun mempunyai peraturan yang berbeza dan tidak seragam dan ada yang tiada langsung peraturan tatatertib, selain dari itu ada badan-badan berkanun yang tiada peruntukan yang jelas dalam akta tubuh mereka yang membolehkan diadakan peraturan-peraturan tatatertib. Huraian di atas menunjukkan Akta 605 diwujudkan khusus berkaitan dengan tatatertib dan pengenaan surcaj ke atas pegawai-pegawai badan berkanun yang diperbadankan oleh undang-undang persekutuan. Kuasa dan autonomi dalam perkara lain tidak terdapat di dalam Akta 605, hanya dalam Jadual Ketiga Akta berkenaan menjelaskan mengenai keanggotaan dan bidang kuasa Jawatankuasa Tatatertib dan Jawatankuasa Rayuan Tatatertib bagi badan berkanun.

Selain dari itu terdapat tafsiran di dalam seksyen 4 Akta 605 bagi maksud 'badan berkanun', 'lembaga', 'menteri', 'undang-undang pemerbadanan' dan 'undang-undang persekutuan' seperti yang telah diperjelaskan sebahagiannya dalam huraian di atas. Maksud perkataan lain adalah lebih sesuai kepada aspek pengurusan tatatertib di bawah akta 605.

KUASA IPTA DI BAWAH AKTA UNIVERSITI DAN KOLEJ UNIVERSITI 1971 (AUKU)

Seperti mana badan-badan berkanun lain yang telah ditubuhkan di bawah statut atau akta tertentu, IPTA yang merupakan sebuah badan berkanun telah ditubuhkan melalui Akta Universiti dan Kolej Universiti 1971 (AUKU) yang merupakan akta induk atau *parent act*. AUKU merupakan antara undang-undang utama kepada IPTA selain dari Akta 605. Ia merupakan salah satu undang-undang awam yang diluluskan oleh parlimen bertujuan untuk mengawal dan mentadbir IPTA di Malaysia. Wujudnya AUKU menyebabkan adanya kawalan secara langsung oleh kerajaan ke atas IPTA. Kelahiran AUKU secara tidak langsung menjadikan pengurusan dan pentadbiran universiti di kawal oleh pihak pemerintah dan autonomi universiti menjadi kurang.¹⁵

¹⁴ Modul Kursus Pengurusan Tatatertib Akta 605, dengan kerjasama Jabatan Perkhidmatan Awam Malaysia, Anjuran Yayasan Amanah Latihan Berkanun pada 27-29 Julai 2011, Grand Pacific Hotel, Kuala Lumpur.

¹⁵ Rohani Abd Rahim, Anisah Che Ngah, Kamal Halili Hassan, Aishah Hj Bidin, Raja Rohana Raja Mamat (1992) Hak dan tanggungjawab Akta Universiti dan Kolej Universiti, Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia, Bangi, Selangor m/s 15 dan Junaidi Abu Bakar (1993) Mahasiswa dan Undang-undang, Dewan Bahasa Dan Pustaka, Kuala Lumpur m/s vii.

Melalui AUKU, kerajaan boleh mengawal dan menguasai pengurusan universiti berdasarkan peruntukan dalam seksyen 3 dan seksyen 4 agar dasar universiti tidak bertentangan dengan kehendak dan keperluan kerajaan. Seksyen 3 dan seksyen 4 AUKU adalah seperti berikut :

Tanggungjawab Menteri

3. "Tertakluk kepada peruntukan Akta ini, Menteri bertanggungjawab bagi pengarahannya terhadap pelajaran tinggi dan pentadbiran Akta ini yang hendaklah selaras dengan dasar, strategi dan garis panduan kebangsaan mengenai pendidikan tinggi yang dibentuk atau yang ditentukan oleh suatu pihak berkuasa yang ditubuhkan di bawah mana-mana undang-undang bertulis bagi maksud itu."

Kuasa menteri untuk melantik orang atau badan untuk menyalurkan

4. " Bagi maksud membolehkan Menteri menjalankan tanggungjawabnya dengan lebih berkesan terhadap pelajaran tinggi dan pentadbiran akta ini, Menteri boleh, dari semasa ke semasa, melantik mana-mana orang atau badan bagi menyalurkan apa-apa kegiatan atau pentadbiran mana-mana institusi pelajaran tinggi dan melaporkan kepadanya keputusan penyaluran itu serta syor yang berhubungan dengannya."

Perintah Perbadanan oleh Yang di-Pertuan Agong ke atas IPTA di bawah Seksyen 6 memberi kesan dan kuasa am kepada institusi pelajaran tinggi yang merupakan suatu universiti dan kekal turun temurun dengan kuasa penuh:

- a) Untuk membawa guaman dan dibawa guaman dalam semua mahkamah;
- b) Untuk memiliki dan menggunakan suatu meterai perbadanan dan mengubah meterai itu mengikut kehendaknya;
- c) Untuk membeli apa-apa harta alih atau harta tak alih dan mengambil, menerima dan memegang apa-apa harta yang terletak hak padanya oleh sebab sesuatu pembelian itu atau menurut apa-apa pemberian atau derma, pajakan, subsidi, legasi, pemberian berwasiat atau selainnya;
- d) Untuk menjual, memajakkan, menukar atau pun selainnya melupuskan mana-mana harta itu dengan apa-apa cara yang tidak berlawanan dengan apa-apa syarat atau sekatan yang dikenakan oleh Perlembagaan; dan
- e) Untuk menjalankan, menyempurnakan dan melaksanakan semua kuasa, kewajipan dan fungsi yang diberikan atau ditanggungkan ke atas universiti itu oleh Akta ini atau Perlembagaan.¹⁶

Kuasa di atas yang diberikan kepada setiap universiti hendaklah di laksanakan oleh Lembaga Pengarah Universiti yang ditubuhkan mengikut Perlembagaan Universiti melainkan jika terdapat peruntukan lain oleh Akta ini atau Perlembagaan universiti masing-masing.

Kuasa yang diberi di dalam AUKU membolehkan setiap universiti menggubal Perlembagaan Universiti masing-masing dengan mematuhi syarat-syarat di dalam Seksyen 8 seperti berikut:

"(1) Perlembagaan sesuatu Universiti hendaklah mengandungi peruntukan bagi semua perkara yang dinyatakan dalam Jadual Pertama kepada Akta ini.¹⁷

¹⁶ Peruntukan yang sama perlu ada dalam Perlembagaan setiap universiti seperti yang termaktub dalam Jadual Pertama AUKU.

¹⁷ Jadual Pertama AUKU merupakan peruntukan-peruntukan yang wajib ada dalam Perlembagaan setiap universiti seperti syarat-syarat penubuhan universiti, kuasa universiti, pegawai universiti dan pihak berkuasa universiti seperti Lembaga pengarah, jawatankuasa pengurusan universiti termasuk fungsi dan kuasa mereka.

(2) Jika pada bila-bila masa Perlembagaan sesuatu Universiti tidak mengandungi peruntukan yang dinyatakan dalam Jadual Pertama kepada Akta ini, Lembaga hendaklah mengambil langkah yang perlu bagi mengadakan peruntukan tersebut atau membuang peruntukan yang berlawanan dalam Perlembagaan itu.

(3) Dengan tidak menyentuh subseksyen (2), Yang di-Pertuan Agong boleh, pada bila-bila masa, meminda Perlembagaan sesuatu Universiti supaya sesuai dengan peruntukan dalam Jadual Pertama kepada Akta ini.

(4) Peruntukan Perlembagaan itu hendaklah berkuat kuasa dari tarikh yang ditetapkan oleh Yang di-Pertuan Agong dan hendaklah mempunyai kuat kuasa undang-undang dalam Malaysia.

(5) Apa-apa perkara yang dilakukan atau apa-apa pelantikan yang dibuat untuk dan bagi pihak Universiti sebelum tarikh Perlembagaan itu mula berkuatkuasa hendaklah, pada dan selepas tarikh itu, disifatkan sebagai telah dibuat untuk, oleh atau bagi pihak Universiti itu."

Berdasarkan peruntukan di atas jelas menunjukkan perlembagaan bagi setiap universiti di mestikan mempunyai peruntukan-peruntukan yang sama seperti di dalam Jadual Pertama AUKU dan tidak boleh mengadakan peruntukan yang berlawanan atau bertentangan dengannya. Kuasa diberi kepada Lembaga pengarah setiap universiti untuk memastikan peruntukan dalam Perlembagaan Universiti masing-masing adalah bersesuaian. Sama ada tindakan di ambil atau tidak oleh pihak Lembaga Universiti, Yang di-Pertuan Agong sendiri mempunyai kuasa yang luas dan boleh pada bila-bila masa meminda Perlembagaan mana-mana universiti agar bersesuaian dengan peruntukan dalam Jadual Pertama AUKU.

Perlembagaan Universiti

Setiap IPTA mempunyai perlembagaan masing-masing. Perlembagaan setiap universiti merupakan sumber rujukan penting dalam mengurus dan mengawal tadbir setiap universiti. Kandungan dalam perlembagaan setiap universiti mestilah mengandungi peruntukan bagi semua perkara yang dinyatakan dalam Jadual Pertama AUKU.¹⁸

Seksyen 3 Jadual Pertama AUKU mengesahkan bahawa universiti adalah sebuah pertubuhan perbadanan dan mempunyai kuasa seperti di bawah Seksyen 6 AUKU seperti yang dijelaskan sebelum ini. Kuasa universiti pula terdapat di dalam Seksyen 4 dan Seksyen 4A Jadual Pertama AUKU. Kuasa yang luas diberi kepada universiti dalam seksyen 4(1)(a)-(r) Jadual Pertama AUKU seperti berikut:

- a) Menyediakan kursus pengajaran, peperiksaan, peruntukan untuk penyelidikan dan mengambil apa-apa langkah yang lain yang perlu dan mustahak untuk memajukan dan menyebarkan pengetahuan;
- b) Memberi ijazah, diploma, sijil dan kepujian akademik kepada orang yang telah mengikuti kursus pengajian yang diluluskan oleh universiti dan memenuhi kehendak-kehendak lain seperti yang ditetapkan oleh kaedah-kaedah;
- c) Mengiktiraf ijazah dan diploma institusi pengajian tinggi lain untuk memasuki kursus pengajian dan peperiksaan universiti dan mengurniakan ijazah atau diploma yang lebih tinggi mengikut syarat yang ditetapkan;
- d) Memberi ijazah kepada guru universiti yang memenuhi undang-undang yang ditetapkan;

¹⁸ Seksyen 8 AUKU 1971

- e) Memberi ijazah kehormat kepada orang lain yang memberi sumbangan terhadap kemajuan, penyebaran pengetahuan atau berjasa kepada awam;
- f) Memberi sijil kepada orang yang telah mencapai kecekapan dalam mana-mana cawangan pengetahuan;
- g) Mengadakan kerusi, jawatan pensyarah, dan jawatan lain dan jabatan, dan membuat pelantikan;
- h) Menubuhkan suatu percetakan universiti dan menerbitkan buku dan bahan lain;
- i) Mendirikan, melengkapkan dan menyelenggarakan perpustakaan, makmal, muzium, dewan kuliah, bangunan, tempat tinggal dan segala bangunan lain yang dikehendaki oleh universiti;
- j) Mengadakan dan mengurniakan fellowship, biasiswa, bantuan, dermasiswa, pingat, hadiah dan gelaran, kepujian, kurniaan lain dan jenis bantuan lain ke arah kemajuan dan penyebaran pengetahuan.
- k) Melabur wang;
 - Ka) memberikan pinjaman atau pendahuluan kepada pegawai dan pekerjanya;
 - Kb) memberi pinjaman atau bantuan kewangan kepada pelajar sebagaimana yang diluluskan menteri.
- l) Menjalankan penyelidikan yang bersifat komersil;
- m) Membuat kontrak, melantik pekerja dan menubuhkan amanah sebagaimana yang dikehendaki;
- n) Mengawal selia syarat perkhidmatan pekerja universiti, termasuk skim perkhidmatan, tangga gaji, peminjaman, pertukaran, cuti dan tatatertib;
- o) Menubuhkan skim pencen atau skim persaraan atau skim kumpulan wang simpanan bagi faedah pekerjanya, dan membuat perkiraan dengan pertubuhan atau orang lain bagi menubuhkan skim itu;
- p) Membuat peraturan-peraturan dan peruntukan mengenai tempat tinggal bagi pegawai, guru, pekerja dan pelajar universiti dan mengenai kebajikan dan tatatertib guru, pekerja dan pelajar;
- q) Menuntut dan menerima apa-apa fi sebagaimana yang ditetapkan oleh Kaedah-Kaedah dari semasa ke semasa dan
- r) Untuk melakukan segala perbuatan dan perkara lain, sama ada bersangkutan atau tidak dengan kuasa yang tersebut di atas itu, sebagaimana yang diperlukan untuk memajukan pengajaran, penyelidikan, kewangan, pentadbiran, kebajikan dan tatatertib di Universiti.

Seksyen 4A memperuntukan kuasa tambahan kepada universiti dalam aspek mengadakan perkongsian, usaha sama, menubuhkan atau menganjurkan penubuhan syarikat atau syarikat subsidiari, pinjaman, menubuhkan perbadanan, memperoleh dan memegang syer, saham, debenture, bon dan sebagainya.

Selain Naib Canselor yang menjadi ketua pegawai eksekutif universiti dan bertanggungjawab bagi keseluruhan fungsi pentadbiran, akademik dan pengurusan harian universiti¹⁹, lembaga pengarah universiti memainkan peranan yang lebih penting dalam menentukan dasar, misi dan hala tuju universiti. Seksyen 16 Jadual Pertama, AUKU 1971 menetapkan fungsi dan kuasa lembaga adalah seperti berikut:

“(1) Lembaga hendaklah menjadi badan yang mengelola, membuat dasar dan mengawasi universiti, dan boleh menjalankan segala kuasa yang diberikan kepada universiti kecuali setakat yang kuasa itu diberikan oleh Perlembagaan ini atau Statut, Kaedah-Kaedah dan Peraturan-Peraturan kepada Pihak Berkuasa, badan atau kepada pegawai lain universiti.

(2) Tiada ketetapan boleh diluluskan oleh Lembaga berhubung dengan apa-apa perkara dalam kuasa Senat, tetapi Lembaga boleh menghantar pendapatnya kepada Senat mengenai apa-apa perkara dalam Senat, bagi pertimbangan Senat.

¹⁹ Seksyen 9(3) &(5) Jadual Pertama AUKU 1971.

(3) Sebagai tambahan kepada fungsi dan Kuasa di bawah subseksyen (1), Lembaga hendaklah:

- a) Mengadakan perancangan pengawasan yang strategik yang bercirikan pendidikan dan misi universiti;
- b) Menggalakkan pengurusan yang cekap dan berkesan dan mengadakan kajian semula yang menyeluruh mengenai operasi universiti;
- c) Membangunkan hubungan dengan masyarakat, sektor korporat dan industri;
- d) Memupuk hubungan global dan keantarabangsa berhubung dengan pelajaran tinggi dan penyelidikan;
- e) Memastikan pelaksanaan Perlembagaan, undang-undang dan dasar universiti dan untuk memastikan bahawa tiap-tiap Pihak Berkuasa, Jawatankuasa, Pegawai atau jawatankuasa sentiasa bertindak menurut kuasanya dan bidang tugasnya.”

Sejajar dengan peranan Lembaga Pengarah bagi sesebuah Badan Berkanun Persekutuan, maka Lembaga Pengarah universiti juga di pertanggungjawabkan dengan amanah yang besar bagi memajukan sesebuah universiti. Cuma sejauhmana kuasa itu diguna pakai adalah tertakluk kepada universiti itu sendiri.

Seterusnya Bahagian IV Jadual Pertama AUKU 1971 memberi kuasa kepada universiti untuk mengadakan statut, Kaedah-kaedah dan Peraturan-Peraturan sendiri bagi melicinkan lagi perjalanan sesebuah universiti tertakluk kepada peruntukan dalam Perlembagaan Universiti. Seksyen 25 Jadual Pertama, Statut boleh dibuat untuk menguruskan mana-mana atau perkara-perkara berikut:

- a) Kuasa dan kewajipan pegawai Universiti;
- b) Keanggotaan, kuasa, kewajipan dan tatacara Pihak Berkuasa Universiti²⁰;
- c) Cara pelantikan dan syarat perkhidmatan bagi pegawai dan guru universiti²¹, kecuali yang berhubungan dengan tatatertib mereka;
- d) Menetapkan ijazah, diploma, sijil dan kepujian akademik lain yang akan diberikan oleh universiti;
- e) Syarat bagi kemasukan dan tempat tinggal dan kebajikan pelajar;
- f) Pengurusan perpustakaan;
- (f a) pengurusan Kampus Cawangan yang terletak di luar Malaysia;
- g) Segala perkara lain yang boleh dikawal selia dengan Statut di bawah Perlembagaan ini; dan
- h) Perkara yang bersampingan dengan atau berbangkit daripada perkara yang tersebut di atas.

Peruntukan dalam seksyen 25(c) dan Seksyen 27(e) dan (f) mengenai perkara-perkara yang membolehkan Kaedah-Kaedah di wujudkan dan bersangkutan dengan perjawatan dan juga skim untuk persaraan yang memberi kuasa dan kebebasan kepada universiti untuk mengadakannya. Seksyen 27 (e): “cara pelantikan dan syarat perkhidmatan bagi orang yang bekerja dengan universiti, kecuali yang

²⁰ Seksyen 12(1) Jadual Pertama AUKU 1971: “Pihak Berkuasa Universiti ialah Lembaga, Senat, Jawatankuasa Pengurusan Universiti atau dengan apa-apa jua nama ia disebut, Fakulti, Sekolah, Pusat, Akademi, Institut, Jawatankuasa Pengajian, Jawatankuasa Pemilihan, Jawatankuasa Kebajikan Pekerja, Jawatankuasa Kebajikan Pelajar, dan badan lain sebagaimana yang ditetapkan oleh Statut sebagai Pihak Berkuasa Universiti”.

²¹ Seksyen 2 Jadual Pertama AUKU 1971: Tafsiran “Guru”: ertinya seseorang yang dilantik menjadi guru oleh Lembaga mengikut Perlembagaan ini, dan termasuklah professor kanan, professor, professor madya, fellow, penolong professor, reader, pensyarah kanan, pensyarah, penolong pensyarah, guru bahasa dan matrikulasi, dan tutor.

berhubungan dengan tata tertib mereka"; dan (f): "menubuhkan dan membuat peraturan mengenai skim pencen, skim persaraan dan skim kumpulan wang simpanan bagi faedah pekerja Universiti atau mana-mana golongan daripada mereka".

Dalam hal ini, sekali lagi kuasa yang luas diberikan kepada Lembaga Pengarah Universiti untuk menyediakan atau memberi cadangan bagi membuat sesuatu statut atau Kaedah-Kaedah dan Peraturan-Peraturan atau untuk membatalkan atau meminda sesuatu Statut, Kaedah-Kaedah atau Peraturan-Peraturan berkenaan.

ISU DAN PELAKSANAAN

Pada masa ini IPTA dijadikan sama seperti jabatan-jabatan kerajaan persekutuan yang lain walaupun akta badan berkanun menjanjikan autonomi kepadanya. Peraturan atau isu seperti urus tadbir, kewangan, perjawatan telah mengguna pakai pekeliiling-pekeliiling umum, Arahan-Arahan Kementerian atau Perintah Am yang dikeluarkan oleh Jabatan perkhidmatan Awam dan juga perbendaharaan. Menurut Prof Shad Saleem Faruqi²²;

" Directive of the Ministry: The formal provisions of the law are supplemented by periodic directives from the Government and by informal understandings, usages and traditions that "supply the flesh to clothe the dry bones of the law. Some of these traditions may be common to all universities in the country. It is noteworthy, however, that directives, circulars, instructions and schemes framed by JPA are not automatically binding on the university because we are a separate statutory body and are not part of the 'public services of the Federation' as defined by Article 132(1) of the Federal Constitution. Only such directives from the JPA are applicable as are adopted by the University's Board of Directors/Governors".

"General Orders not applicable: University employees are not 'government servants' and are not part of the public services of the Federation as defined by Article 132 of the Federal Constitution. The General Orders of the federal government do not apply to us unless adopted by our Board of Directors/Governors.

Hakikatnya, IPTA sebagai sebuah Badan Berkanun Persekutuan mempunyai sepenuh kebebasan untuk menentukan urus tadbir, perjawatan, menggubal peraturan kewangan sendiri serta menetapkan polisi perakaunan selagi tidak bercanggah dengan piawai perakaunan yang diterima umum. Ini kerana badan berkanun Persekutuan adalah tidak tertakluk kepada Arahan Perbendaharaan dan sebarang pekeliiling kerajaan kecuali yang khusus berkaitannya.²³ Apa yang diaplikasikan sekarang oleh universiti masih tidak memenuhi matlamat dan faktor penubuhan universiti sebagai sebuah Badan Berkanun Persekutuan.²⁴ IPTA masih mengikat diri dengan arahan-arahan serta pekeliiling umum yang dikeluarkan oleh Jabatan Perkhidmatan Awam tanpa kembali kepada matlamat asal penubuhannya serta autoriti yang dimilikinya sebagai sebuah badan berkanun.

²² Shad Saleem Faruqi, "The Laws Relating To Staff Discipline At Malaysian Universities" Kertas Kerja Seminar Perundangan Sumber Manusia, Universiti Sains Malaysia pada 13 Julai 2011, m/s 3.

²³ Iaitu pekeliiling yang khusus kepada badan berkanun, bukan pekeliiling umum kepada semua jabatan kerajaan persekutuan. Contoh: Surat Pekeliiling Am Bil. 3/1998 - Garis Panduan Mengenai Peranan Dan Tanggungjawab Kementerian, Lembaga Pengarah dan Ketua Eksekutif Dalam Pengurusan Badan Berkanun Persekutuan dan Pekeliiling Kemajuan Pentadbiran Awam Bil. 1/1996 - Pelaksanaan Sistem Perakaunan Berkomputer Yang Standard di badan-badan Berkanun Persekutuan (SAGA).

²⁴ Rujuk matlamat atau faktor penubuhan Badan Berkanun Persekutuan pada m/s 3.

Pemberian kuasa autonomi universiti seperti yang diidam-idamkan sekarang sebenarnya ada yang telah lama wujud dalam setiap IPTA semenjak ditubuhkan. IPTA yang telah mendapat kuasa autonomi, mempunyai kuasa dan kebebasan dalam menentukan sendiri urus tadbir, keewangan, sumber manusia, pengurusan akademik dan pengambilan pelajar.²⁵ Kuasa-kuasa ini telah ada pada setiap universiti sekiranya IPTA betul-betul menikmati statusnya kembali di bawah undang-undang sebagai sebuah badan berkanun persekutuan.

Hasil penelitian yang dibuat oleh penulis terhadap peruntukan akta-akta yang berkaitan dengan IPTA atau universiti mendapati, tiada sebarang peruntukan yang mengikat universiti untuk mengikut Pekeliling-pekeliling umum JPA atau dasar-dasar lain yang tidak berkaitan dengan Badan-Badan Berkanun Persekutuan, malahan akta tubuh badan berkanun mempunyai autonomi di bawah kuasa menteri mengikut Akta Fungsi-Fungsi Menteri 1969(Akta 2) di mana setiap Badan Berkanun Persekutuan diletakkan di bawah Menteri yang bertanggungjawab seperti yang ditetapkan oleh akta tubuh atau Akta Fungsi-Fungsi Menteri 1969 tersebut.

Penulis juga mendapati AUKU, Akta 605 dan Perlembagaan Universiti telah menetapkan fungsi yang besar kepada Pihak Berkuasa Universiti terutama kepada Lembaga Pengarah untuk mengurus dan mentadbir sesebuah universiti bersesuaian dengan dasar-dasar yang dipertanggungjawabkan. IPTA juga mempunyai kuasa untuk membuat statut-statut, kaedah-kaedah atau peraturan-peraturan sendiri sekiranya diperlukan seperti yang diperuntukan di bawah Jadual Pertama AUKU 1971 dan khususnya di bawah Perlembagaan Universiti itu sendiri.

KESIMPULAN

Penulis berpandangan sudah tiba masanya Lembaga Pengarah setiap IPTA bertindak seperti lembaga korporat serta berani membuat keputusan tidak mengguna pakai pekeliling-pekeliling umum yang dikeluarkan Jabatan Perkhidmatan Awam dengan mengadakan undang-undang yang bersesuaian dengan ciri-ciri IPTA masing-masing sama ada universiti penyelidikan, universiti komprehensif atau universiti berfokus.²⁶ Kementerian Pendidikan serta menteri sendiri hendaklah yakin dan memberi sepenuh kepercayaan dan tanggungjawab kepada Lembaga Pengarah setiap IPTA yang telah dipilih dan dilantik dengan memberikan autoriti untuk mengurus, menggubal undang-undang dan seterusnya memantau Indeks Prestasi Utama (KPI) universiti masing-masing. KPI umum yang dikeluarkan oleh kementerian berkemungkinan tidak sesuai dengan ciri-ciri atau 'niche' setiap IPTA yang berbeza-beza.²⁷ Dalam hal-hal tertentu seperti perjawatan dan persaraan mungkin dapat diselaraskan bagi semua IPTA. Ini bersesuaian dengan input dan rumusan yang di perolehi dalam Persidangan Kebangsaan Pengurusan Kepimpinan²⁸ anjuran bersama Gabungan Majlis Presiden dan Setiausaha Kehormat Kakitangan Universiti (GAKUM) dan Akademi Kepimpinan Tinggi Malaysia (AKEPT) yang antara lain mencadangkan agar IPTA memantapkan sistem pengurusan sumber manusia dan urus tadbir yang lebih baik serta mewujudkan skim perkhidmatan dan kenaikan pangkat sendiri mengikut *timebase* tanpa kuota untuk semua jawatan. Perubahan adalah perlu ke arah

²⁵ A Guide to Assessing Good Governance In Malaysian Universities (2011), Penerbit UKM, Bangi, m/s 1.

²⁶ <http://www.mohe.gov.my/portal/institusi/ipta.html>, dirujuk pada 18 Ogos 2013.

²⁷ Nordin Kardi, IPTA, Kuasa Badan Berkanun, Rencana Utusan Malaysia, 25 Oktober 2007, http://www.utusan.com.my/utusan/info.asp?y=2007&dt=1025&pub=Utusan_Malaysia&sec=Rencana&pg=re_02.htm, dirujuk pada 18 Ogos 2013.

²⁸ Persidangan Kebangsaan Pengurusan Kepimpinan- Transformasi Kepimpinan Menjulung Kualiti Pengajian Tinggi pada 25-27 Oktober 2009, di Grand Season, Kuala Lumpur, anjuran bersama Gabungan Majlis Presiden dan Setiausaha Kehormat Kakitangan Universiti Malaysia (GAKUM) dan Akademi Kepimpinan Tinggi Malaysia (AKEPT). <http://pkpk-gakum.blogspot.com/> dirujuk pada 18 Ogos 2013.

yang lebih baik selain bersedia dengan cabaran dunia akademik yang semakin mencabar di samping memenuhi hak-hak staf atau pekerja yang semakin kompetitif.

RUJUKAN

- Ahmad Atory Hussain, (2001) Pengantar Pentadbiran Awam, Utusan Publication & Distributors Sdn Bhd, Kuala Lumpur.
- A Guide to Assessing Good Governance In Malaysian Universities (2011), Penerbit UKM, Bangi.
- Akta Universiti dan Kolej Universiti 1971.
- Akta Badan-Badan Berkanun (Tatatertib & Surcaj) 2000.
- Akta Fungsi-Fungsi Menteri 1969.
- Abdul Aziz Bari (2003) Malaysian Constitution- A Critical Introduction, The Other Press, Kuala Lumpur.
- <http://www.mohe.gov.my/portal/institusi/ipta.html>, dirujuk pada 18 Ogos 2013.
- Junaidi Abu Bakar(1993) Mahasiswa dan Undang-undang, Dewan Bahasa Dan Pustaka, Kuala Lumpur.
- Laporan Ketua Audit Negara- Badan Berkanun Persekutuan Tahun 2008, Pengesahan Kewangan & Prestasi kewangan, Jabatan Audit Negara Malaysia.
- Modul Kursus Pengurusan Tatatertib Akta 605, dengan kerjasama Jabatan Perkhidmatan Awam Malaysia, Anjuran Yayasan Amanah Latihan Berkanun pada 27-29 Julai 2011, Grand Pacific Hotel, Kuala Lumpur.
- Nordin Kardi, IPTA, Kuasa Badan Berkanun, Rencana Utusan Malaysia, 25 Oktober 2007, http://www.utusan.com.my/utusan/info.asp?y=2007&dt=1025&pub=Utusan_Malaysia&sec=Rencana&pg=re_02.htm, dirujuk pada 18 Ogos 2013.
- Perlembagaan Persekutuan Malaysia 1957.
- Persidangan Kebangsaan Pengurusan Kepimpinan- Transformasi Kepimpinan Menjulung Kualiti Pengajian Tinggi pada 25-27 Oktober 2009, di Grand Season, Kuala Lumpur, anjuran bersama Gabungan Majlis Presiden dan Setiausaha Kehormat Kakitangan Universiti Malaysia (GAKUM) dan Akademi Kepimpinan Tinggi Malaysia (AKEPT). <http://pkpk-gakum.blogspot.com/> dirujuk pada 18 Ogos 2013.
- Rohani Abd Rahim, Anisah Che Ngah, Kamal Halili Hassan, Aishah Hj Bidin, Raja Rohana Raja Mamat (1992) Hak dan tanggungjawab Akta Universiti dan Kolej Universiti, Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia, Bangi, Selangor
- Shad Saleem Faruqi, The Laws Relating to Staff Discipline At Malaysian Universities, Kertas Kerja Seminar Perundangan Sumber Manusia, Universiti Sains Malaysia pada 13 Julai 2011.