

9

Kuasa dan Autoriti Universiti Awam Menurut Undang-Undang: Isu dan Prospek

Fariza Romli

Nuarrual Hilal Md Dahlan

Rusniah Ahmad

Secara umumnya, universiti awam di Malaysia merupakan Badan Berkanun Persekutuan yang ditubuhkan tertakluk kepada Akta Universiti dan Kolej Universiti 1970 (AUKU 1970) sebagai akta tubuh atau akta induk yang memperbadankannya dan berfungsi mengikut tujuannya. Walau bagaimanapun, Universiti Islam Antarabangsa Malaysia (UIAM) dan Universiti Teknologi MARA (UiTM) adalah terkecuali kerana masing-masing ditubuhkan di bawah Akta Syarikat 1965 dan Akta UiTM 1976 (Akta 173).

Sebagai sebuah badan berkanun, selain daripada AUKU, kuasa universiti awam untuk mentadbir dan menguruskan pekerjaanya terdapat di dalam beberapa undang-undang dan peraturan tertentu termasuklah Akta Badan-badan Berkanun (Tatatertib dan Surcaj) 2000 (Akta 605). Secara praktisnya, universiti awam juga perlu mematuhi Perlembagaan Persekutuan sebagai undang-undang tertinggi di Malaysia di samping undang-undang lain yang berkaitan, termasuklah arahan pentadbiran daripada kementerian. Kesemua undang-undang ini mempunyai perkaitan secara tidak langsung ke atas kuasa, prosedur, tanggungjawab dan imuniti sesebuah universiti (Shad Saleem Faruqi, 2011).

Sehingga hari ini, walaupun mempunyai entiti sendiri dari segi perundangan tetapi universiti awam masih tidak memiliki autonomi yang penuh. Ini kerana banyak perkara mengenai badan berkanun dikawal oleh kerajaan. Sebagai contoh, universiti

awam dikawal oleh Kementerian Pendidikan Malaysia dan masih mendapat dana atau peruntukan daripada kerajaan setiap tahun walaupun dibenarkan untuk mencari sumber dana sendiri. Manakala skim kakitangan badan berkanun kebanyakannya adalah sama dengan skim kakitangan perkhidmatan awam persekutuan yang dikeluarkan oleh Jabatan Perkhidmatan Awam walaupun tidak mengikat badan-badan berkanun termasuklah universiti awam untuk mematuhi secara automatik melainkan apa yang dipilih oleh ahli lembaga pengarah setiap universiti awam.

Secara umum, matlamat penubuhan badan-badan berkanun adalah untuk melaksanakan dasar kerajaan melalui program dan aktiviti yang ditetapkan secara profesional dan berkesan. Universiti awam sebagai sebuah Badan Berkanun Persekutuan juga perlu bersedia mendepani cabaran dunia global di samping menjaga hak-hak pekerja yang semakin kompetitif. Justeru, bab ini akan menganalisis kuasa dan autoriti universiti awam sebagai sebuah badan berkanun dengan mengkaji undang-undang sedia ada dan yang berkaitan seperti Perlembagaan Persekutuan, Perlembagaan Universiti, AUKU, Akta 605 serta peraturan-peraturan lain yang berkenaan.

Badan Berkanun di Malaysia

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 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”.

Peruntukan ini secara tidak langsung menjelaskan bahawa pihak berkuasa tempatan atau perbadanan yang diperbadankan di bawah Akta Syarikat 1965 tidak termasuk dalam kategori Badan Berkanun Persekutuan. Badan-badan berkanun atau Perbadanan Awam ini terbahagi kepada tiga kategori yang berperanan dalam bidang ekonomi, perkhidmatan dan pelajaran (Ahmad Atory, 2001). Setiap Badan Berkanun Persekutuan diletakkan di bawah menteri yang bertanggungjawab seperti yang ditetapkan oleh akta tubuh atau mengikut Akta Fungsi-Fungsi 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].

Peruntukan ini jelas menunjukkan bahawa menteri yang bertanggungjawab adalah mengikut akta tubuh bagi setiap badan-badan berkanun, termasuk universiti awam, di samping kuasa menteri yang dipertanggungjawabkan di bawah Akta Fungsi-Fungsi Menteri 1969. Penubuhan badan berkanun ini 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 memperoleh kuasa daripada akta atau enakmen yang berkenaan dan diteraju oleh badan pengurus yang tersendiri seperti Lembaga, Majlis dan sebagainya. Menurut Laporan Ketua Audit Negara (2009),

“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. 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 aktivitinya manakala sebahagian lagi membiayai operasinya daripada sumber dana sendiri.”

Selain daripada kuasa yang disebut, Badan Berkanun Persekutuan boleh menggubal peraturan kewangan, sistem dan prosedur sendiri serta menetapkan polisi perakaunan selagi tidak bercanggah dengan piawai perakaunan yang diterima umum. Ia juga tidak tertakluk kepada Arahan Perbendaharaan dan sebarang pekeling kerajaan kecuali yang khusus berkaitannya. Akta yang sama juga memperuntukkan pengauditan penyata kewangan Badan Berkanun Persekutuan adalah tertakluk kepada Akta Audit 1957 yang mengkehendaki badan berkanun ini mengemukakan penyata kewangan yang telah diaudit berserta aktivitinya kepada menteri dalam tempoh sebulan selepas pengesahan audit sebelum dibentangkan di Parlimen.

Faktor Kewujudan Badan-Badan Berkanun

Menurut Ahmad Atory (2001), penubuhan badan-badan berkanun dan perusahaan awam dalam kalangan negara-negara membangun termasuk Malaysia adalah disebabkan beberapa faktor berikut:

- (a) Sesuatu program kerajaan dapat dikendalikan dengan lebih cepat dan berkesan jika melalui sesuatu organisasi yang tertentu seperti badan berkanun. Ini kerana tumpuan khusus dapat diberikan oleh badan berkanun yang dipertanggungjawabkan bagi mencapai matlamat yang diberi dengan lebih baik dan pantas.

- (b) Birokrasi yang sering berlaku di jabatan-jabatan kerajaan dapat dielakkan melalui tugas dan tanggungjawab khusus kepada badan berkanun.
- (c) Badan berkanun mempunyai Lembaga Pengarah yang bertanggungjawab memberi perhatian yang sebaiknya terhadap perkhidmatan, matlamat serta dapat membuat keputusan dasar yang cepat dan cekap agar matlamat dan sasaran tercapai.
- (d) Dasar dan program kerajaan dapat dilaksanakan lebih cepat melalui penubuhan badan-badan berkanun berbanding organisasi biasa kerajaan seperti kementerian dan jabatan-jabatan.

Sehubungan ini, penubuhan sesebuah universiti awam sebagai sebuah Badan Berkanun Persekutuan adalah menepati objektif di atas kerana universiti sebagai sebuah gedung ilmu yang dipenuhi dengan ilmuan daripada pelbagai bidang merupakan aset penting negara dan perlu bergerak pantas seiring dengan perkembangan dunia akademik yang berlaku di luar negara, baik dari aspek pengajaran, penulisan, kajian dan juga pengurusan. Cuma persoalannya, sejauhmana objektif ini dipenuhi? Jawapan ini bergantung kepada cara pelaksanaan yang mana ia melibatkan isu yang akan dibincangkan seterusnya di dalam penulisan ini.

Kedudukan Badan Berkanun dalam Perlembagaan Persekutuan

Perlembagaan Persekutuan tidak menyebut mengenai kedudukan badan-badan berkanun yang wujud di Malaysia. Menurut undang-undang, 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 ditafsirkan di bawah Perkara 132 Fasal (1) Perlembagaan Persekutuan (Shad Saleem Faruqi, 2011). Kenyataan ini bersesuaian dengan keputusan Hakim Ajaib Singh dalam kes *Ramalingam lwn Chong Kim Fong* [1978] 1 MLJ 83 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...”

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

Memandangkan Perlembagaan sendiri tidak menyebut mengenai kedudukan badan berkanun di Malaysia, maka tiada sebarang peruntukan yang terkandung mengenai had atau kuasa badan-badan berkanun dan universiti awam di dalam Perlembagaan Malaysia.

Universiti Awam di bawah Akta Badan-Badan Berkanun (Tatatertib & Surcaj) 2000 (Akta 605)

Akta Badan-Badan Berkanun (Tatatertib & Surcaj) 2000 atau Akta 605 diluluskan oleh Parlimen pada 31 Julai 2000 dan mula berkuat kuasa pada 1 November 2000. Akta 605 merupakan undang-undang paling utama dalam proses pengurusan tatatertib bagi badan-badan berkanun termasuk, menurut Modul Kursus Pengurusan Tatatertib Akta 605 yang dikeluarkan oleh Jabatan Perkhidmatan Awam Malaysia, tujuan Akta ini digubal adalah untuk:

- (a) Mengatasi masalah yang dihadapi oleh Badan-Badan Berkanun Persekutuan yang tiada peraturan Tatatertib;
- (b) Menyeragamkan peraturan tatatertib di semua badan berkanun Persekutuan; dan
- (c) Membantu Badan-Badan Berkanun Persekutuan melaksanakan urusan tatatertibnya sendiri dengan cara yang teratur dari segi undang-undang.

Akta 605 diwujudkan khusus berkaitan dengan tatatertib dan penganan surcaj terhadap pegawai-pegawai badan berkanun yang diperbadankan oleh undang-undang persekutuan. Secara umumnya, akta ini digubal bagi mengatasi masalah yang dihadapi oleh Badan-Badan Berkanun Persekutuan yang tiada peraturan tatatertib. Ini kerana sebelum wujudnya Akta 605, setiap badan berkanun mempunyai peraturan yang berbeza dan tidak seragam malah ada badan berkanun yang tiada langsung peraturan tatatertib. Selain itu, ada badan berkanun yang tiada peruntukan jelas dalam akta tubuh mereka yang membolehkan diadakan peraturan tatatertib. Untuk mencapai tujuan di atas, Akta 605 mengandungi peraturan tentang kelakuan yang 'dibolehkan dan yang dilarang'. Kuasa dan autonomi dalam perkara lain tidak terdapat di dalam Akta 605 kecuali dalam Jadual Ketiga yang menjelaskan keanggotaan dan bidang kuasa Jawatankuasa Tatatertib dan Jawatankuasa Rayuan Tatatertib.

Terdapat beberapa kes yang telah diputuskan di mahkamah melibatkan universiti awam seperti kes *Dr. Chandra Muzaffar lwn Universiti Malaya* [2002] 2 CLJ 449, kes *Suhaizan Kaiat lwn Universiti Teknologi Malaysia* [2005] MLJU 591 dan juga kes *Dr. Che Wan Fadhil Che Wan Putra & Yang Lain lwn Universiti Teknologi Malaysia* [2010] 9 MLJ 736.

Kuasa Universiti Awam di Bawah Akta Universiti dan Kolej Universiti 1971 (AUKU)

Seperti mana badan-badan berkanun lain yang ditubuhkan di bawah statut tertentu, universiti awam yang merupakan sebuah badan berkanun ditubuhkan melalui Akta Universiti dan Kolej

Universiti 1971 (AUKU) yang merupakan akta induk atau *parent act*. AUKU merupakan undang-undang utama kepada IPTA selain daripada Akta 605. Ia merupakan salah satu undang-undang awam yang diluluskan oleh parlimen bertujuan untuk mengawal dan mentadbir semua universiti awam di Malaysia (kecuali UiTM dan UIAM). Wujudnya AUKU menyebabkan adanya kawalan secara langsung oleh kerajaan ke atas universiti awam. Kelahiran AUKU secara tidak langsung menjadikan pengurusan dan pentadbiran universiti dikawal oleh pihak pemerintah dan autonomi universiti menjadi kurang (Rohani, Anisah, Kamal Halili, Aishah & Raja Rohana, 1992).

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

Tanggungjawab menteri

3. “Tertakluk kepada peruntukan Akta ini, Menteri bertanggungjawab bagi pengarahannya am 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 menyasiat

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 menyasiat apa-apa kegiatan atau pentadbiran mana-mana institusi pelajaran tinggi dan melaporkan kepadanya keputusan penyiasatan itu serta syor yang berhubungan dengannya.”

Perintah Perbadanan oleh Yang di-Pertuan Agong ke atas universiti awam 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 ataupun 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.

Peruntukan yang sama perlu ada dalam Perlembagaan setiap universiti seperti yang termaktub dalam Jadual Pertama AUKU. Selain itu, kuasa di atas yang diberikan kepada setiap universiti hendaklah dilaksanakan oleh Lembaga Pengarah Universiti yang ditubuhkan mengikut Perlembagaan Universiti melainkan jika terdapat peruntukan lain oleh Akta ini atau Perlembagaan universiti masing-masing.

Kuasa yang diberikan oleh 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.
- (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 berkuat kuasa hendaklah, pada dan selepas tarikh itu, disifatkan sebagai telah dibuat untuk, oleh atau bagi pihak Universiti itu.”

Berdasarkan peruntukan di atas jelas menunjukkan perlembagaan setiap universiti mesti mempunyai peruntukan yang sama seperti yang terkandung dalam Jadual Pertama AUKU. Jadual Pertama AUKU merupakan 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. Universiti awam tidak boleh mengadakan peruntukan yang berlawanan atau bertentangan dengannya. Kuasa turut diberi kepada Lembaga Pengarah setiap universiti untuk memastikan peruntukan dalam Perlembagaan Universiti masing-masing adalah bersesuaian. Sama ada tindakan diambil 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 universiti awam mempunyai perlembagaan masing-masing. Perlembagaan setiap universiti merupakan sumber rujukan penting dalam mengurus dan mengawal tadbir setiap universiti. Kandungan dalam perlembagaan setiap universiti mesti mengandungi peruntukan bagi semua perkara yang dinyatakan dalam Jadual Pertama AUKU seperti yang diperuntukkan dalam seksyen 8 AUKU.

Seksyen 3 Jadual Pertama AUKU mengesahkan bahawa universiti adalah sebuah pertubuhan perbadanan dan mempunyai kuasa seperti yang dijelaskan di bawah seksyen 6 sebelum ini. Kuasa universiti pula terdapat di dalam seksyen 4 dan 4A Jadual Pertama AUKU. Kuasa yang luas diberi kepada universiti dalam seksyen 4(1) (a)-(r) Jadual Pertama adalah 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;
- (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 dengan kelulusan menteri kewangan dalam aspek mengadakan perkongsian, usaha sama, menubuhkan atau menganjurkan penubuhan syarikat atau syarikat subsidiari, pinjaman, menubuhkan perbadanan, memperoleh dan memegang syer, saham, debentur, bon dan sebagainya.

Menurut seksyen 9(3) dan (5) Jadual Pertama, selain Naib Canselor yang menjadi ketua pegawai eksekutif universiti dan bertanggungjawab bagi keseluruhan fungsi pentadbiran, akademik dan pengurusan harian universiti, lembaga pengarah universiti memainkan peranan yang lebih penting dalam menentukan dasar, misi dan hala tuju universiti. Seksyen 16 Jadual Pertama menetapkan fungsi dan kuasa lembaga 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.
- (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 keantarabangsaan 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, Lembaga Pengarah Universiti juga dipertanggungjawabkan dengan amanah yang besar bagi memajukan sesebuah universiti. Cuma sejauh mana kuasa itu diguna pakai tertakluk kepada universiti itu sendiri.

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

- (a) Kuasa dan kewajipan pegawai Universiti;
- (b) Keanggotaan, kuasa, kewajipan dan tatacara Pihak Berkuasa Universiti;
- (c) Cara pelantikan dan syarat perkhidmatan bagi pegawai dan guru universiti, 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.

Secara ringkasnya, pihak berkuasa Universiti di atas adalah merujuk kepada seksyen 12(1) Jadual Pertama AUKU, yakni “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". Manakala takrifan guru universiti oleh Seksyen 2 Jadual Pertama AUKU adalah termasuk "profesor kanan, profesor, profesor madya, fellow, penolong profesor, *reader*, pensyarah kanan, pensyarah, penolong pensyarah, guru bahasa dan matrikulasi, dan tutor".

Peruntukan dalam seksyen 25(c) dan Seksyen 27(e) dan (f) memberi kuasa dan kebebasan kepada universiti untuk mengadakan perkara-perkara yang membolehkan kaedah-kaedah diwujudkan bersangkutan dengan perjawatan dan juga skim untuk persaraan. Seksyen 27(e) menyebut "cara pelantikan dan syarat perkhidmatan bagi orang yang bekerja dengan universiti, kecuali yang berhubungan dengan tatatertib 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.

Perbincangan di atas melibatkan kuasa universiti awam sebagai sebuah Badan Berkanun Persekutuan. Ia berbeza dengan undang-undang yang terpakai bagi perkhidmatan awam. Undang-undang mengenai perkhidmatan awam boleh didapati dalam Peraturan Am dan Peraturan Kewangan yang dibuat oleh Yang di-Pertuan Agong. Arahan juga boleh dikeluarkan dalam surat pekeliling yang dikeluarkan oleh Jabatan Perkhidmatan Awam, Perbendaharaan, Suruhanjaya Perkhidmatan Awam, Jabatan Perdana Menteri dan beberapa kementerian serta jabatan lain. Setiap kakitangan perkhidmatan awam hendaklah mematuhi peraturan-peraturan dan surat-surat pekeliling ini sebagai undang-undang (Mohd. Salleh Abas, 2003).

Isu dan Pelaksanaan

Pada masa ini universiti awam adalah sama seperti jabatan-jabatan kerajaan persekutuan yang lain walaupun akta badan berkanun menjanjikan autonomi kepadanya. Peraturan atau isu seperti urus tadbir, kewangan dan perjawatan masih mengguna pakai pekeliling-pekeling umum, arahan-arahan kementerian atau perintah am yang dikeluarkan oleh Jabatan perkhidmatan Awam dan juga perbendaharaan. Menurut Shad Saleem Faruqi (2011):

“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.

Shad Saleem Faruqi dalam petikan di atas menjelaskan bahawa universiti tidak secara automatik tertakluk kepada sebarang pekeling, arahan, perintah am atau apa-apa yang dikeluarkan oleh Jabatan Perkhidmatan Awam (JPA) kecuali apa yang dipilih untuk diterima pakai oleh Lembaga Pengarah Universiti masing-

masing. Ini kerana universiti adalah sebuah badan berkanun dan bukan merupakan sebahagian daripada Perkhidmatan Awam Persekutuan seperti yang ditafsirkan di bawah Perkara 132 Fasal (1) Perlembagaan Malaysia Malaysia.

Hakikatnya, universiti awam sebagai sebuah Badan Berkanun Persekutuan mempunyai sepenuh kebebasan untuk menentukan urusan tadbir, perjawatan, menggubal peraturan kewangan sendiri serta menetapkan polisi perakaunan selagi tidak bercanggah dengan piawai perakaunan yang diterima umum. Ini kerana badan berkanun Persekutuan tidak tertakluk kepada Arahan Perbendaharaan dan sebarang pekeliling kerajaan seperti dalam Perkhidmatan Awam kecuali yang khusus berkaitannya. Contoh pekeliling yang khusus kepada badan berkanun adalah seperti Surat Pekeliling Am Bil. 3/1998 berhubung dengan Garis Panduan Mengenai Peranan dan Tanggungjawab Kementerian, Lembaga Pengarah dan Ketua Eksekutif dalam Pengurusan Badan Berkanun Persekutuan; dan Pekeliling Kemajuan Pentadbiran Awam Bil. 1/1996 yang berkaitan dengan Pelaksanaan Sistem Perakaunan Berkomputer yang Standard di Badan-badan Berkanun Persekutuan (SAGA).

Apa yang diaplikasi sekarang oleh universiti masih tidak memenuhi matlamat dan faktor penubuhan universiti sebagai sebuah Badan Berkanun Persekutuan seperti perbincangan di atas. Universiti awam masih mengikat diri dengan arahan serta pekeliling umum yang dikeluarkan oleh Jabatan Perkhidmatan Awam tanpa kembali kepada matlamat asal penubuhannya serta autoriti yang dimilikinya sebagai sebuah badan berkanun. Penerimaan beberapa arahan dan pekeliling umum oleh mana-mana Lembaga Pengarah Universiti harus dilaksanakan dengan berhati-hati supaya tidak bertentangan dengan Perlembagaan Malaysia dan juga prinsip *ultra vires* di dalam undang-undang pentadbiran. Sebagai contoh, jika pekeliling berkenaan berasal daripada statut, ia dikategorikan sebagai Undang-Undang Kecil dan mengikat universiti untuk mematuhi dengan syarat tidak bertentangan dengan mana-mana Akta yang terpakai kepada universiti awam, tetapi sekiranya pekeliling tersebut sekadar arahan pentadbiran biasa yang tidak berasaskan kepada mana-mana statut, maka ia tidak mengikat

universiti untuk mematuhiya melainkan diterima oleh Lembaga Pengarah Universiti. Walau bagaimanapun, penerimaan tersebut dikhuatiri *ultra virus* atau melampaui kuasa sekiranya pekeliling berkenaan bertentangan dengan mana-mana akta yang terpakai kepada universiti awam.

Pemberian kuasa autonomi universiti seperti yang diidam-idamkan sekarang sebenarnya telah lama wujud dalam setiap universiti awam semenjak ditubuhkan. Universiti Awam yang mendapat kuasa autonomi mempunyai kuasa dan kebebasan dalam menentukan sendiri urus tadbir, kewangan, sumber manusia, pengurusan akademik dan pengambilan pelajar (Jabatan Pengajian Tinggi, 2011). Kuasa-kuasa ini telah ada pada setiap universiti sekiranya universiti awam betul-betul menikmati statusnya di bawah undang-undang sebagai sebuah Badan Berkanun Persekutuan.

Hasil penelitian yang dibuat oleh penulis terhadap peruntukan akta-akta yang berkaitan dengan universiti awam mendapati, tiada sebarang peruntukan yang mengikat universiti untuk mengikut pekeliling-pekeliling umum Jabatan Perkhidmatan Awam (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 iaitu setiap Badan Berkanun Persekutuan diletakkan di bawah Menteri yang bertanggung jawab seperti yang ditetapkan oleh akta tubuh atau Akta Fungsi-Fungsi Menteri tersebut.

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

Sudah tiba masanya Lembaga Pengarah setiap universiti awam bertindak seperti lembaga korporat serta berani membuat

keputusan untuk tidak mengguna pakai pekeliling-pekeling umum yang dikeluarkan JPA dengan mengadakan peraturan yang bersesuaian dengan ciri-ciri universiti masing-masing, sama ada universiti penyelidikan, universiti komprehensif atau universiti berfokus. Kementerian Pendidikan serta menteri sendiri hendaklah yakin dan memberi sepenuh kepercayaan dan tanggungjawab kepada Lembaga Pengarah yang dipilih dan dilantik di setiap universiti dengan memberikan kuasa 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 kerana 'niche' setiap universiti yang berbeza-beza (Nordin, 2007). Dalam hal-hal tertentu seperti perjawatan dan persaraan seharusnya dapat diselaraskan bagi semua universiti awam. Ini bersesuaian dengan input dan rumusan yang diperolehi dalam Persidangan Kebangsaan Pengurusan Kepimpinan pada tahun 2009 anjuran bersama Gabungan Majlis Presiden dan Setiausaha Kehormat Kakitangan Universiti (GAKUM) dan Akademi Kepimpinan Tinggi Malaysia (AKEPT) yang antara lain mencadangkan agar universiti awam 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 yang lebih baik selain bersedia dengan cabaran dunia akademik yang semakin mencabar di samping memenuhi hak dan kehendak pekerja yang semakin kompetitif.

Bibliografi

- Ahmad Atory Hussain. (2001). *Pengantar pentadbiran awam*. Kuala Lumpur: Utusan Publication & Distributors.
- Abdul Aziz Bari. (2003). *Malaysian constitution-A critical introduction*. Kuala Lumpur: The Other Press.
- Junaidi Abu Bakar. (1993). *Mahasiswa dan undang-undang*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.

- Jabatan Perkhidmatan Awam. (2011). *Pengurusan Tatatertib. Kursus pengurusan tatatertib Akta 605*. 27-29 Julai, Grand Pacific Hotel, Kuala Lumpur.
- Jawatankuasa Sementara. (2009). *Rumusan dan penutup. Persidangan Kebangsaan Pengurusan Kepimpinan - Transformasi Kepimpinan Menjulung Kualiti Pengajian Tinggi*. 25-27 Oktober, Grand Season, Kuala Lumpur. Dicapai daripada <http://pkpk-gakum.blogspot.com>
- Kementerian Pendidikan Malaysia. (2013). *Institusi pengajian tinggi awam (IPTA)*. Dicapai daripada <http://www.moe.gov.my/v/ipta>
- Kementerian Pengajian Tinggi. (2011). *A guide to assessing good governance in Malaysian universities*. Bangi: Penerbit UKM.
- Laporan Ketua Audit Negara. (2009). *Badan berkanun persekutuan tahun 2008: Pengesahan kewangan & prestasi kewangan*. Kuala Lumpur, Malaysia: Jabatan Audit Negara.
- Mohd. Salleh Abas. (2003) *Prinsip perlembagaan & pemerintahan di Malaysia*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Nordin Kardi. (2007). *IPTA, kuasa badan berkanun*. Dicapai daripada <http://www.utusan.com.my>
- Rohani Abd Rahim, Anisah Che Ngah, Kamal Halili Hassan, Aishah Hj. Bidin, Raja Rohana Raja Mamad. (1992). *Hak dan tanggungjawab akta universiti dan kolej universiti*. Bangi: Penerbit UKM.
- Shad Saleem Faruqi. (2011). *The laws relating to staff discipline at Malaysian universities*. Seminar Perundangan Sumber Manusia. 13 Julai, Universiti Sains Malaysia.