

6

ISU BERKAITAN KEBAJIKAN SOSIAL KANAK-KANAK PADA ZAMAN KOLONIAL

Fuziah Shaffie

F

PENGENALAN

Perkhidmatan kebajikan di Tanah Melayu pada zaman sebelum perang lebih menjurus kepada peranan utama yang dimainkan oleh orang perseorangan dan badan sukarela. Idea awal penubuhan perkhidmatan kebajikan di Tanah Melayu adalah dengan tertubuhnya Jabatan Perlindungan Cina (1877) dan Jabatan Buruh (1911) yang memberi perhatian khusus kepada kebajikan kaum buruh Cina dan India. Hanya selepas zaman pendudukan Jepun yang mengakibatkan masalah kekurangan makanan, kebuluran, perpecahan keluarga dan sebagainya, kerajaan Inggeris mula memberi perhatian kepada hal kebajikan sosial masyarakat keseluruhannya. Sehubungan itu, juga kerajaan British telah mengambil alih tugas menjaga kebajikan masyarakat tanpa mengira kaum dengan menubuhkan Jabatan Kebajikan Masyarakat Malaya pada tahun 1946.

Menurut laporan Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu (PBB), istilah kebajikan kanak-kanak merujuk kepada kesemua jenis perkhidmatan yang dibuat untuk faedah kanak-kanak merangkumi bidang kesihatan, nutrisi, pendidikan dan kebajikan sosial (CO 859/373). Penulis merujuk perkhidmatan kebajikan kanak-kanak dalam kertas ini kepada isu berkaitan perkhidmatan yang disediakan oleh agensi kerajaan khususnya Jabatan Kebajikan Masyarakat (JKM), dan pertubuhan sukarela, daripada perspektif kebajikan sosial, kesihatan, dan nutrisi pendidikan yang wujud selepas Perang Dunia Kedua. Ini termasuk aspek-aspek yang diambil oleh kerajaan

kolonial untuk menjaga dan menyediakan perkhidmatan kepada kanak-kanak yang memerlukan penjagaan dan perlindungan. Seseorang kanak-kanak itu dikatakan memerlukan penjagaan dan perlindungan sekiranya mereka terdedah kepada bahaya moral atau berada di luar kawalan. Kanak-kanak dalam tulisan ini bermaksud seorang yang berumur di bawah 16 tahun yang tidak mempunyai ibu bapa (yatim piatu) atau penjaga. Ibu bapa atau penjaga kanak-kanak ini tidak berupaya menjaga dan memberi perlindungan kepada mereka atau kanak-kanak yang menjadi mangsa seperti diabaikan, mendapat sakit, menjadi miskin/papa, ataupun kanak-kanak yang dipergunakan untuk menjadi peminta sedekah (RCP/WEL/179/47; P/PEG1 Children and Young Persons Ordinance, 1947; CO 828/5).

ZAMAN SELEPAS PERANG DAN ISU KEBAJIKAN KANAK-KANAK

Malaysia telah berada di bawah kuasa penjajah pada suatu tempoh yang cukup lama iaitu selama 446 tahun. Bermula dengan kuasa Portugis (1511), Belanda (1641), Inggeris (1786), Jepun (1941) dan kemudiannya Inggeris kembali semula ke Tanah Melayu mengambil alih pentadbiran Tanah Melayu selepas kekalahan Jepun dan tamatnya Perang Dunia Kedua pada tahun 1945. Jangka masa pemerintahan Inggeris ketika ini berlarutan sehingga Tanah Melayu berjaya mencapai kemerdekaan pada tahun 1957.

Tempoh selepas perang (1945) merupakan suatu tahap yang mengalami banyak perubahan penting di negara kita dengan pelbagai isu yang perlu ditangani oleh pihak pentadbir Inggeris, seperti memuncaknya kesedaran kebangsaan dalam kalangan masyarakat tempatan khususnya kaum Melayu untuk memerintah negara mereka sendiri, kekacauan yang dilakukan oleh pihak komunis sehingga perintah darurat terpaksa dikeluarkan, kemajmukan negara yang terdiri daripada tiga kaum utama iaitu Melayu, Cina dan India, sehinggalah kepada usaha berat kerajaan untuk membangunkan negara dan masyarakat yang mengalami trauma selepas Jepun

meninggalkan Tanah Melayu. Kesemua situasi ini saling berkait rapat antara satu dengan yang lain dan paling penting memberi impak yang cukup berpengaruh dan mencabar kewibawaan pihak Inggeris melaksanakan polisi sedia ada dan merancang polisi baharu pentadbiran Tanah Melayu selepas perang.

Berdasarkan isu-isu yang disebutkan di atas, bab ini hanya akan menengahkan tentang masyarakat majmuk dan juga kesan pendudukan Jepun. Seperti yang diketahui, kerajaan British telah bertanggungjawab membawa masuk kaum Cina dan India bagi memenuhi sektor perladangan dan perlombongan yang mendesak kepada keperluan tenaga buruh yang banyak. Dalam jangka masa tahun 1946 sehingga tahun 1957, ketiga-tiga kaum etnik ini termasuk kaum Melayu telah semakin berkembang pesat dari segi kepadatan penduduk. Oleh yang demikian, isu perkhidmatan kebajikan di Tanah Melayu harus dilihat juga dalam konteks masyarakat pelbagai kaum. Keduanya ialah kesan pendudukan Jepun sebagai salah satu faktor yang sedikit sebanyak mempengaruhi perkembangan perkhidmatan kebajikan negara memandangkan satu pendekatan yang tersusun telah mula diambil oleh kerajaan bagi mengatasi masalah-masalah sosial yang timbul ketika selepas perang (Sushama, 1985:215). Di sinilah bermulanya kesedaran dan perhatian pihak kerajaan dalam menyediakan perkhidmatan kepada kanak-kanak yang memerlukan penjagaan dan perlindungan memandangkan salah satu kesan perang yang ketara ialah terdapat sejumlah besar kanak-kanak yang menjadi yatim piatu dan kehilangan tempat tinggal.

Merujuk kepada tulisan Jones tentang kebajikan sosial di Malaya, perkhidmatan yang dibentuk oleh kerajaan British pada sekitar tahun 1950-an melalui agensinya JKM adalah untuk memenuhi keperluan individu atau kumpulan tertentu yang memerlukan perhatian istimewa. Menurutnya, mereka yang termasuk dalam golongan yang harus dibantu pada ketika itu ialah:

- (i) Kanak-kanak yang tidak mengalami persekitaran hidup yang normal di rumah; terabai, ditinggalkan atau tidak dilayan dengan baik.

- (ii) Orang yang cacat dari segi fizikal dan mental.
- (iii) Pesakit yang kronik atau penganggur yang kronik, termasuk peminta sedekah.
- (iv) Orang tua, jika tiada rumah, memerlukan kewangan atau tidak berdaya disebabkan usia.
- (v) Pesalah yang dibebaskan dan masih dalam perhatian pihak berkuasa, pesalah remaja dan orang yang dibebaskan dari penjara.
- (vi) Komuniti kecil yang memerlukan keistimewaan, seperti mereka yang tinggal di kawasan kurang membangun, orang asli, dan mereka yang menderita akibat bencana alam seperti banjir dan kebakaran.

Mereka yang disenaraikan terdiri daripada pelbagai latar belakang dan keperluan. Jika golongan ini tidak dibantu, sebahagian daripada mereka tidak dapat meneruskan kehidupan normal seperti orang lain (Jones, 1958; ii). Berdasarkan senarai ini juga, kanak-kanak merupakan salah satu kumpulan yang mendapat perhatian JKM pada ketika itu. Walaupun kanak-kanak merupakan salah satu kumpulan sasaran jabatan, penting diberi perhatian bahawa kebajikan kanak-kanak saling berkait rapat dengan kumpulan sasaran yang lain khususnya ibu atau keluarga. Kebajikan sosial kanak-kanak juga sangat dipengaruhi secara langsung atau tidak langsung oleh perkhidmatan yang disediakan oleh jabatan kepada kumpulan sasaran yang lain juga. Sebelum meninjau secara terperinci perkhidmatan yang disediakan oleh JKM, biarlah kita memahami terlebih dahulu sejarah awal penubuhannya.

PENUBUHAN JABATAN KEBAJIKAN MASYARAKAT MALAYA (JKMM)

Jabatan Kebajikan Masyarakat Malaya (JKMM) merupakan salah sebuah jabatan kerajaan yang utama, ditubuhkan untuk menyediakan perkhidmatan kepada kanak-kanak khususnya bagi menjaga dan melindungi mereka daripada segala ancaman yang memudaratkan

kehidupan mereka. Walau bagaimanapun, idea awal perkhidmatan kebajikan di Tanah Melayu adalah dengan tertubuhnya Jabatan Perlindungan Cina dan Jabatan Buruh. Semenjak tahun 1877 lagi, buruh-buruh Cina di Tanah Melayu diletakkan di bawah penjagaan Jabatan Perlindungan Orang Cina (*Chinese Protectorate*) yang dikendalikan oleh para pegawai Inggeris. Pekerja India pula dilindungi oleh pelbagai aspek perundangan sejak tahun 1824 (Leong, 1999) sebelum ditubuhkan jabatan buruh.

Jabatan Perlindungan Orang Cina telah ditubuhkan khusus untuk mengendalikan usaha menghapuskan kegiatan pelacuran sebagai satu perniagaan dan untuk melindungi wanita serta gadis daripada penindasan. Selain itu, jabatan ini turut mengendalikan keadaan kerja buruh imigran Cina termasuk mengawasi penghijrahan buruh ini ke Tanah Melayu. Dengan adanya jabatan perlindungan ini, kebajikan buruh Cina terbelah. Namun, akibat kekurangan kakitangan, jabatan ini terpaksa ditutup pada tahun 1945 (Leong, 1999).

Walaupun bagaimanapun, perlu dinyatakan bahawa sebelum penubuhan Jabatan Kebajikan Masyarakat, sehingga Perang Dunia Kedua, Jabatan Buruh Malaya masih meneruskan perkhidmatan kebajikan di Tanah Melayu. Tanah Melayu merupakan antara negara jajahan British yang awal menubuhkan Jabatan Buruh (Mair, 1944). Mair dalam bukunya *Welfare in the British Colonies*, telah menyatakan bahawa Jabatan Buruh Malaya ditubuhkan pada tahun 1912 dan menamakannya sebagai *special department* (Mair, 1944). Matlamat awal penubuhan Jabatan Buruh Malaya adalah untuk mengawal dan menjaga kebajikan buruh India. Ekoran daripada perkembangan semasa, jabatan ini kemudiannya telah mengambil alih tugas umum memperbaiki kesejahteraan buruh imigran Cina dan India.

Bahagian Perkhidmatan Kebajikan telah ditubuhkan dalam Jabatan tersebut yang dikenali juga sebagai Jabatan Buruh dan Kebajikan Masyarakat. Perubahan ini dibuat oleh pihak *British Military Administration* (BMA) yang bertanggungjawab memulihkan Malaya selepas Jepun menyerah kalah. BMA telah bertindak

menubuhkan sebuah badan khas secara *ad hoc* yang bertujuan untuk memberi bantuan segera terutamanya usaha pembekalan dan pengalihan makanan, pakaian dan ubat-ubatan (Arkib, 1996). Tugas ini diselenggarakan oleh badan pusat seperti pertubuhan kawalan dan catuan makanan serta pegawai pentadbiran awam. Kedudukan pegawai-pegawai ini boleh disamakan seperti pegawai daerah.

Namun, seperti yang dinyatakan segala usaha ini bersifat sementara sahaja dan tidak kekal. Badan *ad hoc* ini kemudian dimansuhkan apabila Pentadbiran Awam mengambil alih BMA. Berikutan itu, JKM telah dibentuk di Tanah Melayu, selepas penguatkuasaan Surat Pekeliling Setiausaha Tanah Jajahan, pada 11 Februari 1946 iaitu tentang Skim Perkhidmatan dan syarat lantikan Pegawai Kebajikan Masyarakat (Arkib, 1996).

Berikutan dengan perkembangan tersebut, satu pejabat khas telah dibentuk bagi menyelesaikan masalah kebajikan masyarakat terutamanya memberi bantuan kepada mangsa-mangsa perang. Bantuan diberi kepada mangsa-mangsa tragedi pembinaan 'Landasan Keretapi Maut' termasuk juga mereka yang kehilangan rumah atau keluarga mangsa perang. Antara lain Jabatan Kebajikan Masyarakat turut menyediakan perkhidmatan penjagaan kanak-kanak, mengendalikan kes berkaitan kenakalan juvenil, menjaga kebajikan orang buta dan pesakit kusta serta memberi bantuan kewangan kepada sesiapa yang memerlukannya. Pejabat tersebut ditubuhkan atas nama Biro Penasihat Rakyat (*Citizens Advice Bureau*) yang diketuai oleh seorang pegawai tentera Inggeris iaitu Lt. F.M. Smith. Pejabat kecil ini kemudiannya diberi nama Pejabat Beri Bantuan (*Relief Department*) yang diketuai oleh Awang Omar dan selepas itu ia dinamakan pula sebagai Pejabat Kebajikan (*Welfare Department*) (Wan Azmi, 1992:296).

JKMM telah ditubuhkan secara rasminya oleh pihak BMA yang beribu pejabat di Jalan Batu (kini Jalan Tunku Abdul Rahman) Kuala Lumpur, pada 10 Jun 1946. Jabatan ini diketuai oleh J.A. Harvey yang dilantik untuk memangku tugas sebagai Ketua

Pengarah Kebajikan Masyarakat (Annual Report, 1946). Tidak diketahui sebab kerajaan British hanya melantik Harvey sebagai pemangku untuk menjalankan tugas pegawai kebajikan Malaya yang begitu berat tanggungjawabnya khususnya pada zaman sejurus selepas tamat perang. Sedangkan jika dilihat latar belakang Harvey, beliau merupakan seorang yang berpengalaman luas kerana pernah menjadi pegawai kadet Negeri-Negeri Melayu Bersekutu dan telah berkhidmat di Tanah Melayu semenjak tahun 1925. Selain itu, antara tugas penting yang pernah dijalankan oleh beliau adalah sebagai pegawai daerah di beberapa daerah seperti di Kota Bharu, Kelantan dan Kinta (Perak), dan juga Pegawai Penasihat Inggeris di negeri Pahang.

Harvey telah dibantu oleh Kapten Mohamed Salleh iaitu bumiputera pertama yang dilantik ke jawatan tersebut pada 12 November 1946 (Wan Azmi, 1992). Beberapa cawangan telah berjaya ditubuhkan seperti di Pulau Pinang, Ipoh, Kuala Lumpur dan Johor Bharu. Selain itu, Pegawai-Pegawai Bantuan Awam Palang Merah yang masih menjalankan tugas kebajikan dan bantuan di Kota Bharu, Alor Setar, Kuantan dan Seremban turut dilantik sebagai pegawai-pegawai JKM (Annual Report, 1946).

Pada masa itu juga terdapat pangkat *State Rural Welfare Officer* di peringkat negeri yang diketuai oleh Miss Enid M.L. Fernandes. Beliau merupakan pegawai kebajikan masyarakat terlatih yang pertama ditugaskan di negeri Johor. Di negeri Johor, beliau sangat mengambil berat dan melawat ke seluruh negeri, ke kampung di pedalaman termasuk bermalam di rumah penghulu, menjaga dan mengambil berat kebajikan kanak-kanak kurang upaya dan orang asli ataupun dikenali sebagai orang-orang sakai pada ketika itu.

Setelah setahun memangku tugas Ketua Pengarah Kebajikan Masyarakat Tanah Melayu, Harvey telah digantikan oleh Dr. C.P. Rawson pada 18 Jun 1947. Berbanding Harvey, Rawson langsung tidak mempunyai pengalaman bertugas di Malaya sebelum ini. Tanggungjawab yang dipikul oleh Rawson juga agak lama iaitu

sehingga tahun 1952, berikutnya J.C. McDoull pula dilantik menggantikan tempat beliau. McDoull ialah bekas Penolong Setiausaha di Jabatan Perlindungan Orang Cina pada tahun 1936 dan Penolong Pegawai Buruh pada tahun 1945. McDoull telah memegang jawatan sebagai Ketua Pengarah Jabatan Kebajikan Masyarakat sehingga Tanah Melayu mencapai kemerdekaan pada tahun 1957.

JUMLAH KANAK-KANAK DI TANAH MELAYU

Menurut sumber daripada arkib dan bahan sekunder yang berjaya dikumpul oleh penulis, dianggarkan bahawa jumlah penduduk Tanah Melayu pada tahun 1947 telah menjangkau sebanyak 4.908 juta orang dan jumlah ini dikatakan telah meningkat kepada 6.279 juta orang pada tahun 1957 (McGhee, 1964). Pada tahun yang sama, jumlah kanak-kanak dalam golongan yang berusia enam hingga 12 tahun dianggarkan berjumlah 431,000 orang. Pada tahun 1948 sebanyak 175,078 orang kanak-kanak lelaki, manakala kanak-kanak perempuan pula berjumlah 44,787 orang, kesemuanya yang sedang mengikuti sesi persekolahan ketika itu (CO 859 859/225/2; CO 997/16). Jadual 6.1 menunjukkan jumlah populasi kanak-kanak pada tahun 1947 yang berumur antara 0 hingga 14 tahun mengikut kategori kaum dan yang dibahagikan kepada tiga kumpulan umur iaitu 0-4 tahun, 5-9 tahun, dan 10-14 tahun. Jumlah keseluruhan populasi ialah sebanyak 19.456 juta orang.

Berdasarkan laporan tahun 1953 pula, kanak-kanak yang berumur antara enam hingga 13 tahun pula dianggarkan berjumlah 1,141,000 (P/PM 3 *Federation of Malaya Annual Report 1953*). Walaupun laporan tahun 1953 ini tidak menyatakan jumlah kanak-kanak yang berusia selain daripada yang disebutkan, namun daripada data yang ditunjukkan pada tahun 1947 dan tahun 1953 boleh memberikan gambaran umum tentang bilangan kanak-kanak pada ketika tempoh penulisan ini dibuat.

Jadual 6.1

Jumlah Kanak-Kanak di Tanah Melayu Pada Tahun 1947 (dalam Ribu)

Kaum	0-4 tahun	5-9 tahun	10-14 tahun
Melayu	339.1	363.3	286.2
Cina	225.1	283.8	238.5
India	60.8	65.0	61.9
Lain-lain	7	7.9	7
Jumlah	632.1	719.9	593.6

Sumber: P/PER 5.

PERKHIDMATAN KEBAJIKAN KANAK-KANAK

Semenjak awal penubuhannya, JKM tidak mempunyai bahagian tertentu yang dibentuk khusus untuk kanak-kanak. Ini disebabkan objektif JKM yang utama adalah untuk membantu mangsa perang dan mereka yang kehilangan tempat tinggal (Abdullah, 1979), dengan perhatian ditumpukan kepada beberapa perkhidmatan yang lebih serius seperti membantu kanak-kanak yang berada dalam keadaan bahaya moral. Setiap kanak-kanak yang kesnya dibawa kepada perhatian jabatan, dipindahkan daripada sumber yang membahayakan dan diletakkan di bahagian jagaan dan perlindungan.

Sungguhpun terdapat banyak kes yang diletakkan di bawah kendalian JKM, namun kerja-kerja berkaitannya masih terhad disebabkan ketiadaan pegawai kanak-kanak yang terlatih pada ketika itu (FS 12948/1950). JKM masih terus cuba mengendalikan pelbagai kes yang dilaporkan bagi memastikan kesejahteraan kanak-kanak, namun sehingga tahun 1950 jabatan belum mempunyai pegawai kanak-kanak yang khusus untuk mengendalikan pelbagai kes yang dilaporkan terutamanya yang melibatkan kuasa peruntukan dalam Ordinan Kanak-Kanak dan Orang Muda (*Children and Young Persons Ordinance – CYPO*) (P/PM3 *Federation of Malaya Annual*

Report 1950; Department of Social Welfare Annual Report 1950 dalam FS 12948/1950).

Jadual 6.2

Ringkasan Kes yang Ditangani oleh Bahagian Kanak-Kanak Pada Tahun 1955 dan 1958

Jenis-Jenis Kes	Jumlah (1955)	Jumlah (1958)
Permohonan masuk ke rumah kanak-kanak	160	291
Pengangkatan	66	338
Pemindahan kanak-kanak	220	228
Permohonan keluar ke rumah-rumah angkat	14	616
Kes-kes berpenyakit	29	77
Kanak-kanak kurang upaya (bukan di rumah kanak-kanak)	13	82
Penjagaan dan perlindungan (di bawah arahan mahkamah sahaja)	-	80
Pertelingkahan hak penjagaan kanak-kanak	-	113
Penyeliaan sukarela	106	378
Kes-kes baharu yang lain (tidak direkodkan jenis kes berkaitan)	146	960
Jumlah (kes-kes yang didaftarkan)	754	7094

Sumber: P/PM3 Federation of Malaya Annual Report 1955; P/KEB1 Department of Social Welfare Annual Report, 1958.

Perubahan berlaku menjelang tahun 1953 ketika JKM berada di bawah portfolio Perusahaan dan Perhubungan Sosial. Sudah ada pengkhususan yang melibatkan bahagian khas kanak-kanak di JKM. Ketika ini, pegawai khas kanak-kanak yang telah ditugaskan di negeri Johor melakukan beberapa kerja yang berkaitan rumah kanak-kanak di bawah pengendalian JKM di negeri Selangor dan Johor.

Tugas bahagian khas kanak-kanak di JKM diteruskan dan nampaknya semakin bertambah. Tugasnya telah dibahagikan kepada dua negeri

berkenaan. Pada penghujung tahun 1953, terdapat sebanyak 1500 kes berkaitan kanak-kanak yang harus ditangani oleh JKM. Salah satu tugas penting yang dijalankan termasuklah meneruskan kerja mendaftar dan mengawasi pemindahan kanak-kanak di bawah Ordinan Kanak-Kanak dan Orang Muda tahun 1947.

Jadual 6.2 memberikan beberapa contoh kes yang telah ditangani oleh pegawai kanak-kanak dan pembantu kebajikan kanak-kanak sepenuh masa di negeri Selangor dan Johor antara tahun-tahun 1955 dan 1958 (*P/PM3 Federation of Malaya Annual Report, 1955*). Dalam jangka masa ini, kes seperti permohonan memasuki ke rumah kanak-kanak, permohonan keluar ke rumah angkat, penjagaan dan perlindungan, serta kes baharu yang lain semakin menunjukkan pertambahan. Situasi ini jelas menunjukkan bahawa Bahagian Kanak-Kanak di JKM semakin memainkan peranan penting dalam menyediakan perkhidmatan kebajikan kepada golongan kanak-kanak.

Jadual 6.3 pula menunjukkan beberapa perkhidmatan kebajikan sosial yang utama mengikut aktiviti dan tugas yang diperkenalkan di bawah JKM antara tahun 1946 dan 1952. Perkhidmatan yang disediakan oleh JKM di Tanah Melayu tidak merangkumi kesemua penduduk berbanding dengan senarai yang telah dinyatakan oleh Jones.

Jadual 6.3

Perkembangan Perkhidmatan Kebajikan Berdasarkan Aktiviti dan Tugas (1946–1952)

Tahun	Aktiviti yang Diperkenalkan
1946	Skim bantuan Burma/Siam (tamat 1971). Pelarian dan orang yang hilang tempat tinggal/Kem Bantuan. Restoran rakyat (tamat 1952). Institusi untuk anak-anak yatim, janda, warga tua dan orang sakit. Perlindungan wanita dan gadis (<i>mui tsai</i>).

(sambungan)

