

# SATU TINJAUAN MENGENAI LATAR BELAKANG KERJA SOSIAL DI MALAYSIA

**Fuziah Shaffie**

Sekolah Pembangunan Sosial  
Universiti Utara Malaysia  
Tel: 04-7003828, Fax: 04-7005754  
email: [fuzi484@webmail.uum.edu.my](mailto:fuzi484@webmail.uum.edu.my)

**ABSTRAK:** Kertas kerja ini cuba meninjau beberapa isu berkaitan kerja sosial merangkumi tempoh pada abad ke 19 sehingga pertengahan abad ke 20 sehingga tahun 1946. Tumpuan akan diberikan kepada tiga bahagian utama. Bahagian pertama membincangkan konsep kerja sosial dari segi maksud, bidang tumpuan dan juga pihak yang terlibat. Bahagian kedua mengenai latarbelakang bermulanya kerja-kerja kemasyarakatan di kalangan masyarakat Melayu tradisional. Bahagian ketiga pula akan memberi tumpuan terhadap pentadbiran Inggeris sehingga membawa perubahan dan pembentukan sebuah jabatan yang dikenali sebagai Jabatan Kebajikan Masyarakat Malaya.

## PENGENALAN

Kerja sosial sebenarnya bukanlah merupakan satu amalan yang baru di Malaysia. Ia sebenarnya telah lama menjadi amalan masyarakat Melayu sejak di zaman tradisional lagi. Pada masa dahulu kerja sosialnya merangkumi segala usaha yang dilaksanakan samada untuk kepentingan anggota masyarakat itu sendiri mahu pun untuk kepentingan golongan pemerintah. Lazimnya setiap orang melakukan kerja-kerja ini dengan sukarela tanpa melibatkan sebarang bentuk bayaran. Kemasukan imigran Cina dan India membawa perubahan besar kepada corak pentadbiran dan penyediaan perkhidmatan kebajikan yang ternyata lebih tertumpu dan memihak kepada mereka yang dirasakan tertindas. Situasi ini sekaligus membayangkan pendekatan ke arah kesejahteraan sosial masyarakat ketika itu. Bagi menjadikan kerja-kerja kemasyarakatan lebih formal dan tersusun, kerajaan Inggeris telah menubuhkan Jabatan Kebajikan Masyarakat Malaya pada tahun 1946.

## KONSEP KERJA SOSIAL

Menurut Persatuan Kebangsaan Kerja Sosial (NASW), kerja sosial bermaksud: *...is the professional activity of helping individuals, groups or communities to enhance or restore their capacity for social functioning and to create societal conditions favorable to their goals. (Charles Zastrow, 1996)*

Berdasarkan definisi tersebut, kerja sosial merupakan satu aktiviti profesional yang membantu individu, kelompok atau komuniti untuk membolehkan mereka mempertingkatkan atau memperbaiki kapasiti bagi memenuhi keperluan sosial serta mewujudkan keadaan-keadaan yang kondusif untuk mencapai matlamat

mereka. Kerja sosial menitikberatkan kepada segala fungsi perkhidmatan sosial untuk membantu semua golongan di dalam masyarakat memenuhi keperluan kesejahteraan hidup. Dengan adanya perkhidmatan yang disediakan dari adalah dijangkakan masyarakat tersebut akan bebas dari unsur-unsur gejala yang tidak sihat sehingga boleh merosakkan diri sendiri, keluarga dan seterusnya negara.

Berdasarkan Encyclopedia Britannica (1992: 923) perkhidmatan sosial juga dikenali sebagai perkhidmatan kebajikan atau kerja sosial. Ia melibatkan perkhidmatan-perkhidmatan yang disediakan oleh pihak awam dan persendirian bagi membantu individu atau kumpulan yang kurang bernasib baik, tidak berkeupayaan, dan berada di dalam kesusahan. Perkhidmatan sosial sering dikaitkan dengan dengan istilah 'kebajikan' yang merupakan bentuk penawaran perkhidmatan khususnya oleh kerajaan dengan tujuan untuk memperbaiki kualiti hidup rakyat secara umum. Antara perkhidmatan yang disediakan seperti kemudahan infrastruktur, taman rekreasi, perpustakaan awam, pendidikan, kesihatan, perumahan dan rekreasi.

Kerja sosial di negara-negara maju sudah lama bertapak secara formal berbanding dengan negara-negara sedang membangun. Di Malaysia, aspek kebajikan sosialnya tidak setanding dengan negara-negara maju kerana kerja kebajikannya lebih dikenali dan merupakan kerja kemasyarakatan sahaja. Sebenarnya kerja kemasyarakatan telah menjadi satu amalan di kalangan masyarakat Melayu sejak di zaman tradisional lagi. Kertas kerja ini cuba meninjau kerja-kerja kemasyarakatan yang dilakukan oleh masyarakat Melayu tradisional. Masyarakat Melayu tradisional di sini bermaksud keadaan atau sifat masyarakat yang belum menerima pengaruh peradaban Barat dan ia dihubungkan dengan cara-cara hidup masa lampau. Walau bagaimanapun, kedatangan Inggeris telah mencetuskan satu perubahan besar terhadap aspek kerja kemasyarakatan di Tanah Melayu. Pada tempoh ini, tinjauan dilakukan secara lebih khusus lagi kepada usaha-usaha yang dilakukan oleh pertubuhan-pertubuhan sukarela seperti badan-badan amal dan pertubuhan misionari. Dengan pembentukan Jabatan Kebajikan Masyarakat Malaya pada tahun 1946, segala aktiviti berkaitan kebajikan masyarakat diambil alih secara formal oleh pihak kerajaan.

## **KERJA-KERJA KEMASYARAKATAN MASYARAKAT MELAYU TRADISIONAL**

Masyarakat Melayu tradisional dari segi strukturalnya terbahagi kepada golongan pemerintah iaitu terdiri daripada raja dan para pembesar negeri dan golongan diperintah iaitu rakyat. Hubungan antara golongan pemerintah dengan golongan diperintah adalah diasaskan kepada hubungan yang bertimbal-balas. Pemerintah menyediakan keselamatan, kepimpinan, dan juga keperluan asas lain seperti makanan, pakaian dan tempat tinggal, manakala rakyat pula akan memberikan /menyerahkan perkhidmatan taat setia dan tenaga kepada pemerintah sebagai balasan. Perlakuan rakyat menyerahkan perkhidmatan mereka adalah merupakan tindakan yang unggul selaras dengan nilai masyarakat. Di sini jelas

bahawa aspek kerjasama timbul dan terjalin atas dasar memberi dan menerima khidmat. (Hanapi, 1982).

Jika ditinjau dari aspek perkhidmatan lain, wujud satu bentuk usaha seperti kerja kerah yang menghendaki rakyat menyumbangkan tenaga mereka kepada golongan pemerintah, tanpa balasan dan upahan. Kerja kerah ini boleh dilakukan tanpa perundingan terlebih dahulu dengan pihak yang hendak dikerah kerana lazimnya ia datang sebagai perintah yang tidak boleh diingkari. Maka timbullah pepatah mengatakan 'titah raja dijunjung kerja sendiri dikelek'. Mengikut sistem ini, rakyat misalnya disuruh membaiki jalan, membina tambak, membina benteng pertahanan dan sumbangan tenaga dalam peperangan.

Pada umumnya, jika diperhatikan masyarakat Melayu memang sudah terkenal dengan budaya tolong menolong dalam melakukan sesuatu pekerjaan. Aktiviti ini dilakukan secara beramai-ramai atau lebih dikenali sebagai bergotong royong. Di antara kerja-kerja yang dilakukan termasuklah ketika di dalam upacara majlis perkahwinan, kematian, membersihkan kawasan tanah perkuburan, membina jalan dan sebagainya. Kerja-kerja kemasyarakatan ini telah menjadi satu amalan tradisi sejak turun temurun dan ia sudah menjadi satu kelaziman dalam kehidupan masyarakat seharian. Amalan ini masih diteruskan sehingga hari ini walaupun tidak dinafikan banyak pembaharuan telah dilakukan seiring dengan keperluan dan perubahan zaman.

Dalam upacara majlis perkahwinan misalnya, dari urusan membuat bangsal penangguh hinggalah kepada menyediakan jamuan bagi meraikan tetamu, kesemuanya saling bantu-membantu di antara satu sama lain. Di kawasan kampung yang mempunyai hubungan kekeluargaan yang rapat ia dilakukan atas dasar bergotong royong di kalangan masyarakat. Mereka saling tolong menolong memasak nasi, menyediakan lauk pauk sehingga mengangkat air. Sesiapa yang menerima bantuan akan berbuat demikian kepada pemberi bantuan tadi sebagai cara membalas jasa yang telah disumbangkan dan begitulah selanjutnya. (Md. Fadzil, 1980; 130-133) Apabila berlakunya sesuatu kematian, orang-orang kampung akan datang beramai-ramai menziarahi jenazah dan lazimnya tanpa diminta mereka akan sembahyang jenazah beramai-ramai hinggalah urusan pengebumian selesai. Di sini jelaslah bahawa masyarakat di kampung bersama-sama membantu bagi memastikan urusan berkenaan berjalan dengan lancar.

Hubungan kekeluargaan dalam kampung adalah rapat di kalangan anggota-anggotanya. Kampung yang sama dan hubungan kekeluargaan yang rapat memberi dorongan yang kuat untuk menggalakkan kerjasama di antara mereka. Banyak aktiviti sosial dan ekonomi dalam bentuk seperti tolong menolong, gotong royong dan berderau. Kerjasama dalam bidang sosial dan ekonomi menimbulkan hidup bermuafakat. Kaum lelaki sama-sama mengusahakan tanaman manakala kaum wanita pula membantu menuai padi, memasak, memelihara serta mendidik anak-anak. Sementara anak-anak pula berperanan membantu pekerjaan supaya boleh mengurangkan dan meringankan beban tugas yang dilakukan oleh ibu

bapa mereka seperti melakukan kerja-kerja mudah sesuai dengan usia mereka. Dalam bidang pentadbiran, permuafakatan kelihatan dalam kebiasaan-kebiasaan berunding dahulu sebelum mengambil aktiviti-aktiviti ataupun mengambil sesuatu keputusan yang melibatkan anggota-anggota kampung. Jalan muafakat selalu dicari, dan oleh kerana itulah jika timbul sebarang masalah, maka penyelesaian akan dicari melalui perundingan. Nilai-nilai ini mencerminkan sebahagian daripada adat orang Melayu. Adat ini mempunyai peranan sebagai kawalan sosial pada sebahagian besarnya menentukan cara perlakuan anggota-anggota masyarakat tidak bersikap dan bertindak berlawanan dengan adat, kerana ia boleh menimbulkan porak peranda.

Dalam bidang pendidikan pula, atas kesedaran di kalangan alim ulamak akan kepentingan penyampaian dakwah Islam, telah menimbulkan idea kepada mereka untuk mengadakan suatu tempat khusus untuk tujuan pengajaran yang dinamakan pondok. Sistem pengajian pondok adalah lanjutan daripada perkembangan pendidikan Islam yang diadakan di rumah, surau dan masjid. Kemunculan institusi pondok di Tanah Melayu dipercayai bermula seawal abad ke-18 sehingga abad ke-19, malah mungkin lebih awal lagi, seawal pertapakan Islam di Semenanjung Malaysia. (Mohamad, 1995). Apa yang penting di sini ialah peranan dan sumbangan yang telah diberikan oleh alim ulamak di sekolah pondok adalah sangat besar. Selain mengajar, mereka juga turut memberi perkhidmatan sampingan seperti syarahan agama di masjid atau di surau, sembahyang jenazah, mengendalikan tahlil dan sebagainya. Mereka tidak menerima sebarang bayaran kecuali bayaran zakat atau sedekah dari orang ramai. Tok guru berkhidmat secara sukarela dan sepenuh masa kepada institusi pondok termasuk masyarakat sekelilingnya. Jadi tidak hairanlah mereka begitu dihormati dan disanjung tinggi bukan sahaja di kalangan para pelajarnya malah di kalangan masyarakat setempat.

## **PERKHIDMATAN KEBAJIKAN SEMASA TANAH MELAYU DI BAWAH PEMERINTAHAN INGGERIS**

Para pelaksana mahu pun pengkaji kerja sosial di negara kita sehingga kini masih kurang memberikan tumpuan terhadap sejarah perkhidmatan kebajikan. Antara alasannya ialah dokumentasi mengenainya yang agak terhad kepada perkhidmatan yang dibentuk oleh *British Military Administration* (Pentadbiran Tentera British) selepas Perang Dunia Kedua. Adalah dipercayai bahawa kebanyakan dokumen berkaitan program yang terperinci dan rasional pengujudan aktiviti yang dijalankan pada masa tersebut masih banyak yang belum diselidiki. Ia masih lagi disimpan di *British Colonial Office* di London. Apa yang nyata ialah perkhidmatan kebajikan semasa Tanah Melayu di bawah pemerintahan Inggeris sering digambarkan melalui pelbagai program-program dan aktiviti-aktiviti yang dijalankan oleh Jabatan Kebajikan Masyarakat khususnya selepas merdeka. (Sayed Rahman, 1999).

Peluasan kuasa Inggeris ke atas negeri-negeri Melayu bermula dengan Perak pada tahun 1874, membolehkannya memerintah menerusi sistem penasihat atau lebih dikenali sebagai Residen. Sungguhpun sultan dan para pembesar Melayu masih mengekalkan kedudukan, tetapi pada hakikatnya kuasa dan peranan tradisional yang dahulunya dipegang oleh mereka sudah terhapus. Residen British yang dilantik, diberikan kuasa menasihati Sultan dalam semua perkara kecuali yang berkaitan adat dan agama Islam. Residenlah yang merintis peraturan, merangka dasar dan menguruskan pentadbiran negeri dan daerah. Untuk melicinkan pentadbiran setiap negeri, dibahagikan pula kepada beberapa daerah. Pentadbiran daerah berada di bawah jagaan seorang Pegawai Daerah British. Pada peringkat awal, Pegawai Daerah dikenali dengan gelaran sebagai Pemungut Cukai dan Majistret. Beliau berperanan untuk memungut hasil dan menjadi Majistret di peringkat daerah. Selain itu, Pegawai Daerah bertanggungjawab menjaga perbendaharaan daerah dan memungut cukai. Pegawai Daerah yang kemudiannya dikenali sebagai Majistret Daerah di samping menjaga daerahnya, dia juga sebagai Majistret, Ketua Polis, *Public Works and Survey and land officer*, Bendahari, Koroner, Penguasa Penjara dan juga *Inspector of mines in a mining District or a Harbour Master in a coast district*. (Emerson, 1974).

Keadaan yang sama juga berlaku di negeri Sarawak. Menurut Naimah (1999), tugas-tugas sebenar seseorang Residen dan Pegawai Daerah sukar ditentukan dengan tepat, tetapi secara umumnya ia berperanan sebagai seorang penyelia am bagi daerahnya. Pada peringkat awal tugasnya adalah mengekalkan keamanan dan memelihara peraturan dengan cara membentasi atau mengawal aktiviti *head hunting* yang dijalankan secara haram di samping menghapuskan kegiatan lanun. Justeru itu, sebahagian besar masanya dihabiskan dengan melawat ke kawasan-kawasan pedalaman di seluruh negeri bagi memastikan jaminan keselamatan penduduk tempatan di samping membolehkan mereka berinteraksi dan meneruskan hubungan baik dengan penduduk tempatan. Selain itu, tugas mereka juga meliputi dibidang kehakiman sebagai ketua hakim dan sebagai pengerusi kepada Majlis Bahagian dan Daerah, masing-masing berfungsi membolehkan rakyat meluahkan pendapat mereka berkaitan hal-hal kebajikan dan pembangunan mereka. Jelaslah bahawa sebelum terbentuknya sebuah jabatan yang khusus bagi mengendalikan urusan berkaitan kebajikan masyarakat, peranan penting diambilalih sepenuhnya oleh pegawai Inggeris ketika itu.

Jika ditinjau mengenai isu pada sekitar abad ke-19, aspek pendidikan sangat mendapat perhatian terutamanya peranan yang disumbangkan oleh para misionari Kristian. Golongan ini cuba mempelopori bentuk persekolahan yang berbeza berbanding dengan yang sedia ada. Mereka telah membuka sekolah-sekolah Melayu di Negeri-negeri Selat, di sekolah-sekolah Inggeris dan juga di sekolah-sekolah Cina. Walau bagaimanapun, pendidikan Melayu sekular yang dianjurkan oleh misionari Kristian dan kerajaan Inggeris agak kurang mendapat sambutan yang baik kerana menimbulkan kesangsian di kalangan ibu bapa Melayu. Ini kerana, sekolah-sekolah tersebut tidak mengutamakan pengajian sedia

yang ada yang lebih mementingkan ilmu akhirat. Masalah ini cuba diatasi oleh A.M. Skinner dengan mencantumkan sistem pendidikan Melayu sekular yang diajar di sebelah pagi dengan sistem pendidikan al-Quran pada sebelah petang di sekolah-sekolah Melayu. Tindakan beliau ini mendapat sambutan yang baik di kalangan ibu bapa pelajar-pelajar Melayu.

Christine Doran (1996: 100-111) menulis tentang peranan misionari Kristian khususnya wanita Inggeris di Negeri-negeri Selat pada sekitar tahun 1815-1845 di bawah naungan *London Missionary Society* (LMS) yang dibentuk pada tahun 1795. Pertubuhan ini dianggap sebagai salah sebuah daripada pelbagai pertubuhan misionari yang terdapat di Britain pada penghujung abad ke-18 yang telah banyak menyumbangkan tenaga dan wang kepada usaha yang dilakukan oleh para misionari yang bertugas bukan sahaja di Tanah Melayu tetapi juga di negeri China, India dan negara-negara lain. Menurut Christine, para misionari banyak melibatkan diri terutamanya di dalam bidang pendidikan dan kerja-kerja kebajikan lain seperti membesarkan anak-anak yatim dan kanak-kanak miskin. Untuk menambahkan pendapatan dan mengembangkan lagi pengaruh agama Kristian, misionari wanita juga turut mengusahakan sekolah-sekolah berasrama dan kadangkala membawa para pelajar sekolah berasrama pulang ke rumah mereka. Selain itu, mereka juga menjalankan kutipan derma seperti menjual barang-barang yang didermakan untuk menambahkan lagi pendapatan dalam meneruskan usaha ke arah kebajikan.

Manakala di Sarawak pada zaman pemerintahan Dinasti Brooke, perkhidmatan pendidikannya dianjurkan oleh pihak-pihak swasta dan persendirian khususnya para misionari. Brooke beranggapan bahawa golongan misionari sebenarnya yang lebih bertanggungjawab dan lebih layak mengendalikan soal-soal pendidikan. Pada tahun 1847, iaitu lebih kurang enam tahun selepas bertapak di Sarawak, James Brooke kembali ke England dengan tujuan mendapat pengiktirafan Baginda Victoria tentang kekuasaannya di Sarawak dan mencari kakitangan dalam urusan pentadbiran. Bagi tujuan yang kedua ini, beliau mempelawa paderi-paderi yang terdiri daripada pelbagai pertubuhan untuk menjalankan kegiatan di Sarawak. Walaupun pada mulanya usaha beliau gagal, akhirnya beliau berjaya meyakinkan rakan karibnya Rev. A.D. Brereton yang bertindak menubuhkan satu jawatankuasa tersendiri yang dinamakan The Borneo Church Mission. Maka bermulalah pergerakan misionari di Sarawak di dalam bidang pendidikan.

Pada umumnya, perkhidmatan kebajikan sosial sebelum Perang adalah sangat terhad dan kebanyakannya disokong secara sukarela oleh pertubuhan amal atau pertubuhan yang lebih kurang serupa dengannya. Ia dijalankan sekali sekala di segi menguruskan anak yatim, fakir miskin dan orang tua. Peranan kerajaan sekadar menyusun kegiatan-kegiatan yang dijalankan oleh masyarakat supaya ia menjadi lebih teratur dan bukan bertindak menghapuskannya. Contohnya kegiatan yang dijalankan oleh masyarakat Cina seperti berjudi, candu dan rumah pelacuran. Pihak kerajaan pada masa itu sememangnya tidak berupaya untuk

mengawal segala kegiatan ini. Kegiatan pelacuran umpamanya di dapati semakin merumitkan di mana ia dibenarkan wujud dan pelacur dibenarkan masuk ke Tanah Melayu sehingga tahun 1927. Namun kemasukan pelacur diharamkan tiga tahun berikutnya. Semenjak tahun 1870an, Jabatan Perlindungan Orang Cina telah ditubuhkan khusus bagi melindungi buruh Cina di Tanah Melayu. Antara lain Jabatan ini mengambil langkah membentaras kegiatan memperniagakan hamba abdi wanita dan perempuan muda serta menghapuskan kegiatan pelacuran sebagai satu perniagaan dan untuk melindungi wanita dan gadis daripada penindasan. Sementara pekerja-pekerja India pula dilindungi oleh berbagai akta sejak tahun 1824. Jadi, dapatlah dianggap bahawa idea awal perkhidmatan sosial di Tanah Melayu bermula dengan bentuk perkhidmatan yang disediakan oleh kerajaan Inggeris kepada golongan pekerja imigran Cina dan India. Pada masa itu, aspek kebajikan yang sangat ditekankan ialah mengenai kesihatan pekerja-pekerja yang merupakan aset penting kerajaan.

Perkhidmatan kebajikan juga diberikan oleh pertubuhan sukarela. Pertubuhan ini berperanan secara aktif dalam menyediakan bentuk perkhidmatan kepada ahli-ahlinya. Penglibatan mereka di dalam kerja-kerja kebajikan bermula lebih awal daripada Jabatan Perkhidmatan Sosial semasa jangkamasa pemerintahan kolonial. Penghijrahan golongan imigran Cina dan India ke Tanah Melayu pada penghujung abad ke 19 dan awal abad ke 20 sedikit sebanyak turut memberi ruang kepada mereka untuk meneruskan kegiatan yang telah sedia wujud di negara asal mereka ke Tanah Melayu pula. Sebagai contoh, penubuhan Jawatankuasa Po Leung Kok yang di Pulau Pinang dan Singapura dalam tahun 1878. Jawatankuasa ini berperanan menyediakan tempat kediaman bagi mereka yang memerlukan perlindungan dan juga melindungi gadis dan wanita Cina yang dipaksa melacur. Ia merupakan satu-satunya organisasi bukan kerajaan yang awal pernah didokumentasikan.

Bagi masyarakat Cina, tradisi berpersatuan memang sudah lama bermula dengan penubuhan kongsi-kongsi gelap (*kinship*) dan Huay Kwan (*regional*). Tradisi ini kemudiannya telah diperkembangkan ke Tanah Melayu dan Negeri-negeri Selat seiring dengan penghijrahan mereka. Penubuhan persatuan sebegini adalah bertujuan untuk menjaga dan melindungi sebarang permusuhan, *punishing injustice* dan bertujuan melindungi ahli-ahlinya apabila berlaku konflik dengan kerajaan dan persatuan-persatuan lain yang di dapati bertentangan dengan mereka. Persatuan-persatuan ini kebanyakannya bergantung kepada sumbangan wang tertentu yang diwajibkan (*compulsory subscription*) dari masyarakat Cina sebagai sumber pendapatan. (Douglas & Pederson, 1974).

Ketiadaan polisi pemerintahan yang berkesan di pihak pemerintah Inggeris telah memungkinan kemunculan persatuan-persatuan bagi menjaga kebajikan dan menyelaraskan kehidupan khususnya di kalangan masyarakat imigran. Bagi masyarakat Cina, terdapat dua kumpulan yang agak popular iaitu Ghee Hin dan Hai San yang memainkan peranan yang penting terhadap perkembangan perkhidmatan kebajikan di Tanah Melayu. Persatuan Ghee Hin di Pulau Pinang

misalnya telah dikenali sebagai sebuah persatuan yang memberikan sejumlah besar wang ke arah kebajikan, menyediakan bantuan kepada ahlinya yang miskin, menguruskan kematian mereka yang daif dan papa – contohnya mengendalikan urusan pengebumian, menyelesaikan pertelingkahan, menghalang gangguan. Pada peringkat awal, konsep pertubuhan sulit seperti kongsi gelap ini adalah baik atas dasar menjaga kebajikan ahli dan berlandaskan keagamaan. Namun, lama kelamaan persatuan ini kemudiannya telah mendatangkan masalah kepada kerajaan apabila mereka mula bergiat dalam bidang politik dan terus merosot menjagi kumpulan yang cenderung melakukan jenayah seperti melakukan pemogokan, merompak dan rusuhan perdagangan. Malah seringkali berlaku pertikaian dan keganasan sesama kongsi gelap, bahkan sebagai satu manifestasi perebutan untuk menguasai kawasan perlombongan bijih timah. Persatuan orang Cina dikatakan berusaha membentuk 'empayar dalam empayar' yang ingin menikmati faedah pemerintahan Inggeris dan dalam masa yang sama, mereka mengabaikan undang-undang yang di dapati tidak sesuai dengan mereka. Berikutan dengan itu, kerajaan Inggeris mengambil keputusan untuk mengadakan kawalan dan langkah-langkah mewajibkan setiap persatuan atau apa sahaja kumpulan didaftarkan secara rasmi mengikut peraturan dan undang-undang tertentu. Tindakan ini diambil bagi mengawal keamanan di Tanah Melayu.

Selain itu, di kalangan masyarakat India dan Melayu juga terdapat persatuan yang tidak berdaftar atau dikenali sebagai *secret societies*. Oleh kerana persatuan ini tidak berdaftar maka ia dianggap sebagai tidak sah dari segi undang-undang. Lazimnya bila disebut pertubuhan sulit, tumpuan kita adalah kepada kaum imigran sahaja. Menurut Khoo Kay Kim, pada abad ke-19, sudah ada 'Bendera Putih dan Bendera Merah' iaitu pertubuhan sulit yang dianggotai oleh orang Islam dan pengasasnya adalah terdiri daripada orang India yang beragama Islam. Pertubuhan berkenaan adalah berasaskan agama dan ditubuhkan dengan mempunyai tujuan lain seperti untuk saling bantu membantu, menentang ketidakadilan, penindasan politik dan membantu ahlinya yang mengalami kesusahan dan kesengsaraan hidup di samping membantu ketika upacara perkahwinan diadakan. Pada pertengahan abad ke-19, Bendera Putih Merah di Singapura dan Pulau Pinang adalah terdiri daripada Jawi Peranakan, orang Jawa, Bawean, India Muslim dan juga Melayu. Ia dikatakan lenyap pada penghujung abad ke-19, apabila Inggeris memperkenalkan undang-undang khas mengharamkan pertubuhan-pertubuhan sulit. Walau bagaimanapun, adalah dipercayai bahawa pengaruh persatuan ini telah merebak ke negeri-negeri lain di Semenanjung Tanah Melayu.(63-39).

Pada umumnya, perkhidmatan sosial sebelum Perang adalah sangat terhad dan kebanyakannya disokong secara sukarela oleh pertubuhan amal atau pertubuhan yang lebih kurang serupa dengannya. Perkhidmatan sosial dijalankan sekali sekala di segi menguruskan anak yatim, fakir miskin dan orang tua. Selepas Perang, perlindungan bagi anak-anak yatim dan penjagaan orang tua dan orang miskin adalah diselenggarakan oleh badan-badan sukarela dan individu. Segala usaha



ini dibiayai oleh hasil pungutan dan derma orang ramai. Pada masa itu, kerajaan belum menubuhkan badan-badan kebajikan tertentu, walaupun di setengah negeri di Tanah Melayu telah dibentuk beberapa buah jabatan seperti Jabatan Buruh dan Jabatan Perlindungan Orang Cina.

Jabatan Buruh (1911) misalnya, dibentuk bagi mengatasi kesulitan yang dihadapi berhubung dengan kemasukan buruh-buruh Cina dan India ke Tanah Melayu. Jabatan ini telah menggariskan dengan jelasnya peruntukan seperti tempat tinggal, sanitasi, bantuan perubatan dan makanan kepada pekerja-pekerja tersebut. Pada tahun 1923, kemudahan-kemudahan berkenaan telah dikaji semula, majikan-majikan dikehendaki menyediakan tempat penjagaan kanak-kanak, sekolah, elaun bersalin dan upah yang tetap (Mair, 1944). Menjelang tahun 1933, majikan di ladang getah telah diarah oleh jabatan ini untuk memberi 1/6 ekar tanah kepada pekerja-pekerja supaya boleh digunakan untuk bercucuk tanam dan mengekalkan keluarga. Selain itu, jabatan ini turut mengadakan perkhidmatan kepada orang cacat, orang tua dan anak-anak yatim serta membayar saguhati dan gratuiti kepada balu-balu.

Banyak perubahan yang ketara berlaku di antara tahun 1937 hingga tahun 1940 dalam polisi Pejabat Kolonial. Pada masa ini buruh tidak lagi dianggap sebagai isu yang ad-hoc sahaja, malah ia memerlukan perancangan yang lebih teratur dan sistematik khususnya dari segi keselesaan tempat bekerja. Pada tahun 1939, Jabatan Perkhidmatan Sosial telah ditubuhkan. Pegawai kebajikan dianggap sama seperti pegawai buruh. Mereka boleh dipinjamkan daripada jabatan pentadbiran atau jabatan lain atau mereka yang mempunyai pengalaman menjalankan kerja-kerja kebajikan (Mair, 1944). Perkhidmatan kebajikan telah dipertanggungjawabkan kepada Jabatan Buruh. Antara tugas yang perlu dilaksanakan oleh pegawai buruh ketika itu ialah menyelia perkhidmatan kebajikan pekerja-pekerja di ladang-ladang dan di kawasan perlombongan bijih timah.

Walaupun perkembangan awal Jabatan Perkhidmatan Sosial Pejabat Kolonial lebih menumpukan kepada aspek menjaga kebajikan buruh-buruh, ini merupakan permulaan kepada perkhidmatan sosial yang lebih sistematik di Tanah Melayu ketika itu. Ia merupakan satu jangkamasa apabila kerja sosial mula dikenali sebagai satu profesion yang berbeza yang memerlukan kepakaran dan pengetahuan yang tertentu atau istimewa.

Pendudukan Jepun dalam jangka masa lebih kurang tiga setengah tahun (1942-1945) mendatangkan kesengsaraan hidup masyarakat keseluruhannya. Rakyat mengalami kekurangan makanan berzat sehingga mengakibatkan berlakunya kebuluran dari kematian. Barang-barang keperluan lain sukar diperoleh. Perkhidmatan kesihatan mengalami nasib yang serupa disebabkan kekurangan bekalan ubat-ubatan dan peralatan. Ini kerana pihak Jepun melakukan penyelewangan apabila bekalan perubatan dan rumah sakit telah diambil alih untuk keperluan pihak tentera. Keadaan ini mengakibatkan wabak penyakit

mudah merebak dan akibatnya ramai yang terkorban. Antara kesan lain seperti yang dibincangkan oleh Kratoska (1998; 204) ialah pemansuhan institusi kebajikan yang telah beroperasi semenjak tahun 1914 yang menyediakan perkhidmatan kepada mereka yang tidak bekerja, anak-anak yatim dan orang sakit, seperti di Selangor – *Old Women's Home, Catholic Convent Orphanage* dan *Government Choultry for Indian Labourers*.

Pemerintah Jepun juga telah memaksa tenaga-tenaga buruh yang terdiri dari pelbagai kaum di Tanah Melayu untuk bekerja di daerah-daerah yang dikuasai oleh mereka seperti di pangkalan kapal terbang, kubu-kubu pertahanan dan membina jalan keretapi dari Siam hingga ke sempadan Burma dengan India yang lebih dikenali sebagai 'Jalan Keretapi Maut'. Mengenai projek pembinaan jalan keretapi ini, tentera Jepun berharap apabila siap kelak, ia akan memberi kemudahan kepada mereka untuk membawa tentera, senjata dan makanan untuk menyerang India. Pihak Jepun telah menggunakan orang tawanan perang yang terdiri dari beribu-ribu tentera British, Australia dan juga orang-orang awam untuk memenuhi maksud mereka. Di kalangan orang-orang awam, ada yang bekerja secara sukarela, malah ada yang ditipu oleh Jepun dengan janji-janji manis dan tidak kurang ada yang diambil secara paksa. Hingga bulan Jun tahun 1943, adalah dianggarkan lebih kurang 70, 000 orang awam dari Tanah Melayu telah diambil menjadi buruh. Beribu-ribu orang tawanan perang dan orang awam mati semasa membina jalan keretapi ini.

Menjelang tahun 1945, kemiskinan di kalangan rakyat semakin berleluasa. Pertubuhan-pertubuhan amal tidak dapat mengambil tindakan sewajarnya. Ketua aktiviti propaganda di Perak misalnya telah mencadangkan supaya orang miskin dibantu samada di hantar ke rumah kebajikan, hospital mahupun rumah tahanan/akhlak. Presiden kepada Malai Kosei Kyokai (Persatuan Kebajikan) Larut dan Matang pula merayu kepada kerajaan membantu dengan memberikan sekurang-kurangnya sekampit beras setiap bulan kepada golongan miskin yang memerlukan. (Kratoska, 1998; 205) Selepas pendudukan Jepun, masalah-masalah yang timbul telah diletakkan kepada tanggungjawab kerajaan Inggeris berikutan kegagalan pertubuhan sukarela menyelesaikan masalah sosial yang sangat serius.

Selepas Perang Dunia Kedua, Tanah Melayu diletakkan di bawah sebuah kerajaan bersifat sementara yang dikenali sebagai *British Military Administration (BMA)* setelah Jepun kalah. Tempoh pemerintahan BMA adalah singkat dan banyak melibatkan program pemulihan selepas perang. Di bawah pentadbiran BMA, sebuah badan khas ditubuhkan bertujuan untuk memberi bantuan segera terutamanya bantuan pakaian, makanan dan ubat-ubatan yang diselenggarakan oleh badan-badan pusat seperti pertubuhan-pertubuhan kawalan dan catuan makanan dan pegawai-pegawai pentadbiran awam. Kedudukan pegawai-pegawai ini bolehlah disamakan seperti pegawai-pegawai daerah. Namun, seperti yang dinyatakan segala usaha ini adalah bersifat sementara sahaja dan tidak kekal.

Berikutan dengan perkembangan tersebut, satu pejabat khas telah dibentuk bagi menyelesaikan masalah berkaitan kebajikan masyarakat. Ia bagi membantu mangsa akibat peperangan yang mengalami *social dislocation* dan kesengsaraan ketika peperangan. Kebanyakan mereka ini adalah terdiri daripada buruh-buruh paksa semasa di bawah pemerintahan Jepun. Pejabat tersebut dinamakan *Citizen Advice Bureau* yang diketuai oleh seorang pegawai tentera Inggeris iaitu Lt. F.M Smith. Pejabat kecil ini kemudiannya diberi nama *Relief Department* yang diketuai oleh Encik Awang Omar. Pada masa itu terdapat pangkat *State Rural Welfare Officer* di peringkat negeri yang diketuai oleh Miss Enid M.L. Fernandes, iaitu seorang pegawai kebajikan terlatih yang pertama ditugaskan di negeri Johor. Antara usaha-usaha yang dilakukan oleh beliau ialah melawat ke seluruh pelusuk negeri Johor, melawat ke kampung-kampung di pedalaman, menjaga dan mengambil berat kebajikan kanak-kanak dan orang kurang upaya.

Pada 23 Mei tahun 1946, Gabenor Malayan Union telah mengisytiharkan perlantikan *Central Welfare for Malaya*. Berikutan dengan itu, pada 10 Jun tahun 1946, sebuah *Welfare Department* (Jabatan Kebajikan) telah ditubuhkan oleh BMA yang diketuai oleh J.A. Harvey dengan dibantu oleh Kapten Mohamed Salleh iaitu Bumiputera pertama yang dilantik ke jawatan tersebut. Pada peringkat awal, jabatan ini berperanan sebagai *Public Restaurant* (Restoran Awam) bertujuan mengatasi masalah kebuluran, memberi bantuan berupa makanan kepada masyarakat yang kurang bernasib baik dan juga memberi bantuan kepada tanggungan mangsa pembinaan Landasan Keretapi Maut di Burma/Siam.

BMA mula menubuhkan perkhidmatan kebajikan pada tahun 1946 dengan tujuan asalnya untuk menangani masalah yang timbul akibat perang dunia kedua. Perkhidmatan ini menjadi lebih stabil dan mantap di bawah pengawasan Kementerian Jabatan Kebajikan Masyarakat Malaya (1946 – 1951). Perkhidmatan Bantuan Awam dan Skim Bantuan Mangsa telah diadakan pada tahun 1946 bertujuan memberikan bantuan kepada mangsa tragedi pembinaan landasan keretapi Burma-Siam. Bantuan Awam telah diwujudkan dengan berasaskan perkhidmatan *Elizabethan Poor Law 1619* (Undang-undang Kemiskinan Elizabeth). Undang-undang ini merupakan langkah-langkah awal pihak di England mengendalikan masalah sosial secara komprehensif, iaitu melalui langkah-langkah perundangan dan pentadbiran. Jenis bantuan berbentuk kebajikan yang ditawarkan ialah bantuan bentuk tunai, bentuk benda, dan bentuk institusi.

Bantuan bentuk tunai merupakan bantuan berbentuk kewangan. Kelulusan bantuan ini adalah di bawah kuasa pejabat kebajikan. Bantuan ini boleh dipohon dan pihak pejabat kebajikan akan mempertimbangkan permohonan berkenaan. Sumber sumbangan ini adalah daripada tabung kerajaan negeri yang bertanggung jawab melaksanakan bantuan bentuk tunai ini. Jumlah bantuan ialah sebanyak \$10.00 sebulan kepada mereka yang mempunyai tanggungan ringan dan sebanyak \$40.00 sebulan pula diberikan kepada mereka yang mempunyai bebanan atau tanggungan yang lebih berat, iaitu sama dengan purata separuh gaji bulanan buruh mahir.

Bantuan dalam bentuk benda melibatkan bantuan dalam bentuk material atau barangan keperluan asas seperti beras, susu untuk orang dewasa dan juga susu untuk bayi serta gula dan keperluan-keperluan lain. Bantuan ini disalurkan melalui Persatuan Palang Merah dan klinik jabatan kesihatan. Bantuan ini tidak diberikan untuk jangka masa yang berterusan tetapi hanya diberikan untuk jangka masa tertentu sahaja memandangkan barang-barang makanan dalam tin adalah mahal.

Bantuan institusi (penjagaan) pula dilaksanakan dengan menjadikan *English General Mixed Work House* sebagai modelnya. Bantuan ini diberikan kepada golongan orang tua yang diabaikan, janda-janda yang ditinggalkan oleh anak-anak, pesakit kusta, pesakit mental, orang kurang upaya dan orang yang bertingkah laku ganjil. Terdapat lapan institusi atau rumah yang diwujudkan untuk golongan-golongan ini dengan pemberian kadar bantuan hanya sebanyak \$1.11 seorang. Bantuan sebanyak 87 sen seorang sehari diberikan untuk tujuan menampung kos pembangunan dan pembaikan.

Berikutan dengan itu, perkhidmatan dalam jabatan kebajikan semakin berkembang dengan pembentukan perkhidmatan akhlak, perkhidmatan *Probation* Perlindungan Wanita dan Gadis, kebajikan kepada orang sakai, orang tua dan orang buta serta Mahkamah Juvana 1947 (Akta 90). Selain itu, turut diadakan pentadbiran Rumah Kanak-kanak dan Rumah Orang Tua. (Sayed Rahman dan Wan Azmi, 1992; 296-297).

Bagi melaksanakan tugas-tugas berkaitan kerja-kerja kebajikan, Pegawai Kebajikan Masyarakat memerlukan latihan dan kelayakan yang bersesuaian. Di dapati kebanyakan pegawai pada masa pentadbiran Inggeris, telah diambil di kalangan mereka yang mempunyai dua tahun pengalaman latihan di Sekolah Ekonomi London. Tiga bidang utama latihan tersebut merangkumi perkhidmatan belia, kebajikan industri dan kebajikan luar bandar. Kebanyakan pelatih personal adalah terdiri daripada orang Inggeris (Ismail Baba, 1992; 509-512) Justeru itu, tidak hairanlah perkhidmatan-perkhidmatan kebajikan di Tanah Melayu adalah diasaskan kepada pengalaman dan bentuk program yang berjaya dilaksanakan di England. Selain itu, latihan kerja sosial yang aktif juga dijalankan di Universiti Singapura di mana kebanyakan para pekerja sosial termasuk pegawai Jabatan memperoleh latihan di Singapura. Mengikut Sayed Rahman, tidaklah salah diandaikan bahawa dasar dan program dipengaruhi dengan falsafah dan pemikiran yang terdapat di Britain dan lain-lain tanah jajahan ketika itu. Ia banyak mempengaruhi pendekatan, program dan aktiviti kebajikan yang ada di Singapura dan England. Misalnya melalui pelaksanaan program-program pemutihan untuk orang kurang upaya, kanak-kanak, juvana dan kebajikan belia.

## PENUTUP

Perkembangan kerja sosial di Malaysia bermula dengan kerja kemasyarakatan yang sudah menjadi amalan masyarakat sejak di zaman tradisional lagi. Ia dilakukan secara beramai-ramai berdasarkan konsep kerjasama tanpa melibatkan sebarang bayaran. Namun, dengan kedatangan Inggeris pada abad ke-19 telah membawa perubahan besar terhadap perkembangan kerja kemasyarakatan. Dasar pemerintahan Inggeris pada abad ke-19 adalah untuk menentukan supaya keadaan aman bagi mengelakkan sebarang bentuk pergolakan sosial yang tidak diingini berlaku kerana ia mungkin akan menjejaskan pelaburan dan kepentingan mereka di sini. Ternyata bahawa penjajahan Inggeris hanyalah untuk menjajah dan mengaut keuntungan ekonomi Tanah Melayu tanpa mengambil kira kebajikan masyarakat Melayu. Mereka memberikan perhatian yang lebih kepada imigran asing. Tidak hairanlah jika Inggeris telah menubuhkan Jabatan Perlindungan Orang Cina yang berfungsi melindungi buruh-buruh Cina dari sebarang penindasan. Dalam sebuah akhbar *Malay Mail* (kepunyaan pemodal Inggeris) dalam lidah pengarangnya keluaran 8 Mac 1901 membuat saranan supaya pemerintahan kolonial Inggeris bertanggungjawab ke atas keadaan masyarakat pribumi yang taat setia, tetapi dibiarkan melarat. Pada masa yang sama golongan imigran asing menikmati segala kekayaan sedangkan taat setia mereka masih diragui. Akhbar ini juga mencadangkan supaya Inggeris menubuhkan Jabatan Perlindungan Orang Melayu. (Malik Munip, 1977).

Pada umumnya kerja sosial sebelum Perang lebih menjurus kepada peranan utama yang dimainkan oleh individu dan pertubuhan sukarela. Selepas Perang barulah kesedaran timbul di pihak kerajaan untuk mengambilalih tugas dan peranan terhadap kebajikan masyarakat iaitu bermula dengan penubuhan Restoran Rakyat dan seterusnya Jabatan Kebajikan Masyarakat Malaya. Semenjak tahun 1946 sehingga tahun 1960, perkhidmatan yang disediakan oleh Jabatan Kebajikan Masyarakat adalah lebih menumpukan kepada perkhidmatan tradisional iaitu semata-mata perkhidmatan-perkhidmatan yang memberi bantuan kepada mereka yang bermasalah dan kurang bernasib baik, orang kurang upaya dan sebagainya. Namun kini, Jabatan Kebajikan dengan sokongan padu pihak swasta, individu dan pertubuhan sukarela bersama-sama menunjukkan kesungguhan dalam menyediakan perkhidmatan kebajikan yang sempurna kepada golongan sasaran yang memerlukan.

## RUJUKAN

- Abdul Malik Munip. (1977). Perancangan Pentadbiran Kolonial Inggeris: Kesannya Ke atas Ekonomi Melayu dalam Zainal Kling. **Masyarakat Melayu Antara Tradisi dan Perubahan**. Kuala Lumpur: Utusan Publications and Distributors.
- Cho Kah Sin dan Ismail Muhd Salleh (eds) (1990). **Caring Society: Emerging Issues and Future Directions**. Kuala Lumpur: Institute of Strategic and International Studies (ISIS).
- Doran, C. (1996). A Fine Sphere for Female Usefulness: Missionary Women in the Straits Settlements 1815-45 in **Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society** . vol.69 (h. 100-111).
- Douglas & Pederson. (1974). Voluntary Association in Malaysia in **Voluntary Action Research**. Smith, D.H. (ed) Massachuset: Lexington Books.
- Emerson, R. (1974). *Malaysia*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Hanapi Dollah (1982). Institusi Perhambaan dalam Masyarakat Melayu Tradisional: Satu Analisa dari Segi Teori Nilai dalam *MALAYSIA dari segi SEJARAH*. Jurnal Persatuan Sejarah Malaysia. Bil. 11 (h.6-14)
- Jones, K. (1958). **Social Welfare in Malaya**. Singapore: Donald Moore, Ltd.
- Kratoska, Paul H.(1998). **The Japanese Occupation of Malaya A Social History**. London: Hurst & Company.
- Md. Fadzil Othman. (1980). **Kisah Pelayaran Mohd Ibrahim Munsi**. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Mohzan Ibrahim. (1977) **Pengenalan Kepada Perkhidmatan Kerja Sosial di Malaysia: Sejarah dan Perkembangannya**. Syarahan Kerja Sosial Universiti Utara Malaysia. 16 November.
- Mohamad Abu Bakar. (1995) Dari Pusat ke Pinggiran: Institusi Pondok di Malaysia dalam Ismail Hussein, A.Aziz Deraman dan Abd. Rahman Al-Ahmadi. (peny.) *Tamadun Melayu* (Jilid Tiga). Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Mair, L.P. (1944) **Welfare in the British Colonies**. Great Britain: The Broadwater Press.
- Naimah S. Talib. (1999) **Administrators and Their Service: The Sarawak Administrative Service Under the Brooke Rajahs and British Colonial Rule**. United States: Oxford University Press.

Sayed A. Rahman Sayed Mohd. (1998). Perkhidmatan Kebajikan Masyarakat Tanah Melayu di bawah Pemerintahan British. Syarahan Kerja Sosial Universiti Utara Malaysia, 13 November.

**The New Encyclopedia Britannica.** (1992). Vol. 10, 12 & 27. USA: Encyclopedia Britannica Inc.

Wan Azmi Ramli. (1992). **Pembangunan Masyarakat: Dari Perspektif Kebajikan.** Kuala Lumpur: Utusan Publications and Distributors Sdn. Bhd.

Zastrow, C. (1996). **Introduction To Social Work And Social Welfare.** Sixth Edition. California: Brooks/Cole Publishing Company.