

SEJARAH DAN PERKEMBANGAN BADAN BUKAN KERAJAAN (NGO) DI MALAYSIA

Makmor Tumin
Robi Nurhadi

Abstract

The term Non-Governmental Organizations or NGOs in academic writings is relatively new and discussions on its history and development still receive scant attention. This article discusses the concept of NGOs and identifies factors that lead to its establishment in order to understand the dynamics of their history and development in Malaysia. This article explains how communal elements have been influential as a basis of establishing the NGOs and in organizing their activities, both before and after independence. It was only after the 1970s that cross communal issues such as consumerism, environmentalism, women and human rights started to be a trend of the objectives of NGOs establishment. Some approaches employed by NGOs to achieve their objectives were against the Government approaches. This created both confrontational and cooperative patterns of relationship between NGOs and the Government. The cooperative NGOs are more involved in policy formulation process related to public interests that they represent while the confrontational ones are more involved at creating public awareness on issues that have been marginalized by development.

Pengenalan

Pada dua dekad terakhir abad ke-20, Non-Governmental Organization (NGO) atau Badan Bukan Kerajaan didapati mula memainkan peranan di arena politik di kebanyakan negara walaupun pada peringkat awal

kewujudannya, badan ini lebih berfungsi di dalam arena kebajikan masyarakat. Hampir serentak dengan itu, minat akademik terhadap NGO juga semakin meningkat. Dalam tempoh sepuluh tahun sahaja, iaitu antara 1987 hingga 1997, terdapat pelbagai kajian empiris mengenai NGO dilakukan.¹ Sepanjang jangka masa sepuluh tahun itulah pelbagai isu yang berkaitan dengan NGO seperti hubungan antara NGO dengan kerajaan, demokratisasi, pembentukan masyarakat madani dan NGO dalam sistem global menjadi fokus utama kajian. Seiring dengan itu juga, pelbagai isu masyarakat yang kompleks seperti kepenggunaan, wanita, alam sekitar dan hak asasi mula diungkap dan diketengahkan kepada kerajaan dan masyarakat di kebanyakan negara.

Definisi Badan Bukan Kerajaan atau Non-Governmental Organization (NGO)

Istilah NGO dirujuk kepada hampir semua pertubuhan yang diwujudkan di luar badan kerajaan, kecuali parti politik dan pertubuhan swasta. Pertubuhan itu haruslah berciri sukarela dan menganjurkan aktiviti secara sah mengikut undang-undang yang ada di dalam sesebuah negara. Gerard Clarke² ada menyatakan tentang penggunaan beberapa istilah yang berbeza bagi merujuk kepada NGO di sesebuah negara. Ini termasuklah *Non-Profit Organisations (NPOs)*, *Private Voluntary Organisations (PVOs)* atau *Intermediate Organisations (IOs)* di Amerika Syarikat, *Voluntary Organisations (VOs)* atau *charities* di United Kingdom dan *Voluntary Agencies (Volags)* di India.

Walaupun tiada definisi tepat yang diterima umum tentang NGO, namun secara amnya terdapat empat ciri utama NGO tersebut. Ciri-ciri itu ialah bersifat sukarela, bukan kepartian, bukan bermatlamatkan keuntungan dan tidak menjalankan kegiatan jenayah. Salamon dan Anheier³ menggunakan tujuh ciri utama untuk menjelaskan tentang NGO dan membezakannya dengan pertubuhan lain. Tujuh ciri tersebut ialah *Formal* (iaitu berdaftar secara rasmi dan mempunyai peraturan-peraturan organisasi), *Private* (iaitu mempunyai organisasi yang berasingan daripada kerajaan), *Non-profit distributing* (iaitu berbeza dengan objektif penubuhan organisasi perniagaan), *Self-governing* (diurus secara persendirian), *Voluntary* (iaitu diusahakan secara sukarela), *Non-religious* (iaitu bukan bermotifkan dakwah) dan *Non-political* (iaitu tidak terlibat secara langsung dalam mempromosi calon dalam pilihan raya).

Ciri-ciri di atas amat berguna untuk mengenalpasti dan membezakan NGO dengan pertubuhan-pertubuhan yang lain. Namun begitu, terdapat juga NGO-NGO yang tidak menepati keseluruhan ciri-ciri tersebut. Ini kerana terdapat sesetengah NGO yang bersifat

tidak formal dan *religious*. Sebagai contoh, ciri *non-religious* tidak terdapat pada NGO-NGO keagamaan di Malaysia seperti Angkatan Belia Islam Malaysia (ABIM), *Young Women's Christian Association* (YWCA) dan Jamaah Islah Malaysia (JIM).

Bagi membantu memudahkan pemahaman tentang NGO ini, Peter Willets⁴ telah pula membahagikan NGO kepada dua kategori umum (berdasarkan kegiatan-kegiatan anjurannya), iaitu *operational* dan *campaigning*. *Operational NGOs* merujuk kepada pertubuhan yang aktiviti utamanya ialah menjalankan projek-projek pembangunan bagi kumpulan-kumpulan sasarannya seperti golongan miskin, cacat, orang tua dan golongan yang tertindas. *Campaigning NGOs* pula merujuk kepada pertubuhan yang aktiviti-aktiviti utamanya ialah mempengaruhi proses penggubalan polisi di sesebuah negara.

Daripada perbincangan Willets itu dapat difahami bahawa bagi menggerakkan aktiviti-aktivitinya, *operational NGOs* memerlukan sumber dalam bentuk pembiayaan kewangan, peralatan atau pekerja sukarela bagi menjalankan projek dan program anjurannya. Berbanding dengan *operational NGOs*, *campaigning NGOs* pula lebih memerlukan sumber-sumber yang *intangible* bagi menggerakkan aktiviti-aktiviti kelolaannya seperti sumbangan idea, pengalaman, kepakaran dan masa daripada ahli-ahli dan individu-individu yang lain.

Selain perbincangan mengenai ciri dan kategori NGO di atas, beberapa sarjana lain pula ada menyentuh tentang kemunculan NGO ini. J. J. Lador-Lederer⁵ misalnya, menerangkan bahawa NGO telah muncul mulai pertengahan abad ke-19. Antara lain menurut beliau, kemunculan kelas menengah di Eropah telah menyumbang kepada penubuhan NGO dan seterusnya pembentukan masyarakat sivil (*civil society*). Menurut Lador-Lederer lagi, di Eropah, NGO memainkan peranan penting apabila sistem 'kuasa pengimbang' (*countervailing powers*) menggantikan absolutisme (pemerintah berkuasa mutlak).

Penggunaan istilah NGO yang meluas pada hari ini telah berakar tunjang sejak di pertengahan tahun-tahun 1940-an. Secara rasminya, istilah ini telah digunakan dalam Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu (PBB) mulai tahun 1945. NGO turut telah terlibat secara tidak rasmi sebagai penasihat kepada beberapa delegasi negara (terutamanya Amerika Syarikat) dalam konvensyen di San Francisco, Amerika Syarikat dalam tahun 1945, bagi merangka *United Nations Charter*. Dalam Artikel 71 Piagam PBB 1945 itu ada dinyatakan secara jelas peranan NGO dalam sistem PBB tersebut.⁶

Mulai penghujung tahun-tahun 1980-an, istilah NGO ini mula dikelirukan dengan istilah *social movement* dan *civil society*. NGO ialah sebahagian daripada *social movement* dan *civil society*. Tidak semua

social movement merupakan NGO kerana beberapa kegiatan dalam *social movement* itu ada melibatkan keganasan dan parti politik. Istilah *civil society* pula merujuk kepada konsep yang lebih kompleks, ia mencakupi konsep masyarakat yang lebih luas termasuk pertubuhan, institusi keluarga dan individu-individu yang aktif dalam masyarakat di dalam sesebuah negara. Bagi maksud penulisan ini, NGO didefinisikan sebagai sebuah pertubuhan sukarela yang bertujuan membela kepentingan masyarakat, tanpa keganasan, tiada maksud mengaut keuntungan dan tiada maksud menduduki jawatan-jawatan Kerajaan.

Sejarah dan Perkembangan NGO di Malaysia

Sehingga 31 Disember 2002, terdapat 33,512 buah pertubuhan yang berdaftar dengan Jabatan Pendaftaran Pertubuhan Malaysia, seperti yang ditunjukkan dalam Jadual 1.1. Daripada 33,512 pertubuhan itu, bilangan NGO yang berdaftar sehingga tarikh tersebut ialah sebanyak 33,478 (jumlah keseluruhan pertubuhan, tolak jumlah parti politik).⁷

Secara am, sejarah dan perkembangan NGO-NGO ini boleh dibahagikan kepada dua tahap utama, iaitu tahap pramerdeka (sebelum 1957) dan tahap pasca pengisytiharan kemerdekaan (1957 hingga 2000).

Tahap Pramerdeka (Sebelum 1957)

Latar belakang NGO-NGO yang ada pada hari ini dapat dikesan bermula dengan penubuhan beberapa persatuan di Tanah Melayu sejurus selepas penubuhan Negeri-negeri Selat pada tahun 1826, khasnya persatuan-persatuan Cina. Penubuhan Negeri-negeri Selat telah sekaligus membuka pintu Tanah Melayu kepada penghijrahan masuk lebih ramai masyarakat pelbagai etnik terutamanya Cina, India dan bangsa Eropah.

Ini membawa kepada penubuhan pelbagai kumpulan atau persatuan yang bertujuan menjaga kepentingan, kebajikan dan menyediakan perkhidmatan kepada ahli-ahlinya. Penubuhan persatuan-persatuan berkenaan, terutamanya persatuan-persatuan Cina yang berasaskan ikatan primodial seperti *kongsi* (seketurunan) dan *huay kuan* (sewilayah) dari satu segi telah mengancam ketenteraman awam pada ketika itu. Ini kerana persatuan-persatuan Cina berkenaan sebahagiannya terlibat dengan pelbagai kegiatan yang boleh mengancam ketenteraman awam dan kerugian ekonomi seperti pergaduhan, rompakan dan kegiatan-kegiatan 'bawah tanah'.⁸

Jadual 1.1: Jumlah Pertubuhan Berdaftar Mengikut Negeri dan Kategori Sehingga 31 Disember 2002

NEGERI/ KATEGORI	PERLIS	KEDAH	P.P	PERAK	SEL	W.P	N.S.	MEL	PHG	KEL	TRG	JOHOR	S'WAK	SABAH	JUMLAH
AGAMA	34	228	881	897	690	618	236	266	227	47	36	1221	268	186	5835
KEBAJIKAN	34	185	372	221	386	436	77	170	462	127	90	578	373	331	3842
MASYARAKAT															
SOSIAL DAN REKREASI	77	44	117	545	920	688	83	162	325	111	180	694	438	243	4627
WANITA	3	0	8	7	34	60	5	5	5	3	9	10	28	35	212
KEBUDAYAAN	12	77	113	127	86	241	45	73	100	46	27	163	90	107	1307
FAEDAH BERSAMA	39	328	120	397	121	143	168	131	160	12	60	260	39	37	2015
PERDAGANGAN	25	129	225	283	252	420	83	88	75	87	65	436	287	265	2720
SUKAN	4	171	131	339	689	692	60	158	55	67	50	353	296	243	3308
BELIA	24	160	104	441	199	80	165	70	430	101	120	468	9	116	2487
PENDIDIKAN	5	8	3	25	89	82	1	7	21	8	8	1	14	6	278
POLITIK	0	0	0	0	7	10	1	0	0	2	0	0	6	8	34
PEKERJAAN	1	3	29	7	198	276	10	5	45	50	18	18	24	13	697
AM 24	398	870	941	533	1368	405	361	160	131	82	297	330	250	6150	
JUMLAH	282	1731	2973	4230	4204	5114	1339	1496	2065	792	745	4499	2202	1840	33512

Sumber: Jabatan Pendaftaran Pertubuhan Malaysia (2002). *Laporan Tahunan 2002*. Kuala Lumpur: Jabatan Pendaftaran Pertubuhan Malaysia.

Sebagai langkah mengawal selia dan menyekat aktiviti-aktiviti organisasi-organisasi tersebut terutamanya yang melibatkan pertubuhan-pertubuhan Cina, Kerajaan British telah kemudiannya memperkenalkan beberapa langkah dan peraturan kawalan yang kemudiannya disusuli dengan pengenalan pelbagai ordinar, misalnya Ordinar Pertubuhan, seperti yang diperkenalkan di Pulau Pinang dan Melaka (1869). Beberapa tahun kemudiannya, bagi maksud pemantauan dan sekatan terhadap kegiatan-kegiatan berpersatuan itu, Kerajaan British kemudiannya telah memperkenalkan Ordinar Pertubuhan yang sama di beberapa buah negeri lain seperti Selangor (1881), Perak dan Negeri Sembilan (1900), Pahang (1901), Johor (1915) dan Kedah (1919). Sebagai instrumen tambahan, *Banishment Ordinance* juga ada diperkenalkan bagi mengenakan tindakan buang negeri kepada individu-individu yang melakukan kes-kes jenayah berat.

Peningkatan penghijrahan masyarakat imigran ke Tanah Melayu, terutamanya di penghujung abad ke-19 dan awal abad ke-20 bukan sahaja telah meningkatkan bilangan pertubuhan-pertubuhan masyarakat imigran tetapi juga mendorong kepada berkembangnya penubuhan organisasi masyarakat tempatan (Melayu). Penguasaan masyarakat imigran dalam sektor ekonomi dan pendidikan telah mendatangkan pelbagai impak sosial, khususnya kesedaran keterciciran di pelbagai bidang kepada masyarakat tempatan. Faktor ini dan perkembangan-perkembangan lain telah mendorong kepada penubuhan NGO-NGO di kalangan masyarakat tempatan pada ketika itu. Ini termasuklah penubuhan Kesatuan Melayu Singapura (KMS, 1926) dan Kesatuan Guru-guru Wanita Melayu Johor (1929).⁹ KMS dianggap sebagai salah sebuah perintis pertubuhan *political* yang mewakili kepentingan Melayu pada ketika itu.

Dalam perkembangan yang lain, persatuan-persatuan bagi masyarakat imigran etnik India juga ditubuhkan. Pada amnya, selain bertujuan menjaga kebajikan ahli, persatuan-persatuan ini juga ditubuhkan bagi menyahut seruan memerdekakan negara India dan mengadakan reformasi terhadap agama Hindu. Beberapa langkah telah diambil bagi menyatukan seberapa banyak persatuan-persatuan etnik India berkenaan di bawah satu gabungan yang lebih besar. Antara gabungan-gabungan utama pada ketika itu termasuklah *Malayan Indian Association* (1936) dan *Central Indian Association of Malaya* (1937).

Buat seketikanya, organisasi-organisasi yang telah ditubuhkan pada ketika itu beku disebabkan oleh pendudukan Jepun di Tanah Melayu (1942-1945). Walaupun pemerintahan tentera Jepun ada menggalakkan penubuhan organisasi-organisasi, namun hampir kesemua organisasi berkenaan dikerah menganjurkan aktiviti-aktiviti

yang berkaitan dengan pemulihan ekonomi Jepun kesan peperangan dan bagi menyokong semangat 'Asia Raya' tajaan Jepun. Beberapa pertubuhan yang dimaksudkan itu ialah *Epposho* (persatuan-persatuan Cina) dan *Hodosho* (persatuan-persatuan etnik lain).¹⁰

Terdapat dua perkembangan penting yang mempengaruhi corak gerakan dan kegiatan berpersatuan di Malaysia dengan kembalinya pemerintahan British ke Tanah Melayu pada September 1945. Perkembangan-perkembangan itu ialah pengenalan dasar kebebasan berpersatuan dan rancangan penubuhan *Malayan Union*. Pengenalan dasar berkenaan antara lain bertujuan untuk meningkatkan kesedaran berpolitik di kalangan masyarakat tempatan melalui kegiatan-kegiatan berpersatuan, misalnya melalui penubuhan parti-parti politik. Dalam membincangkan sebab-sebab keperluan pemerintah British memperkenalkan dasar kebebasan berpersatuan berkenaan, Stephen A. Douglas dan Paul Pedersen¹¹ antara lainnya ada menyatakan:

...The new "freedom of association" was tried (1) as an experimental alternative to regulating "friendly" societies; (2) because control might inhibit the formation of political parties, now being encouraged by the government; and (3) possibly because of secret agreements with the Malayan Communist Party during the Japanese occupation, promising "freedom of association" ...

Dengan pengenalan dasar ini juga, pemerintah British menggantung semua Ordinan Pertubuhan dan Ordinan Buang Negeri yang pernah dikuatkuasakan di beberapa buah negeri di Tanah Melayu sebagaimana yang telah dibincang tadi. Langkah British ini telah mendorong meningkat dengan pesatnya penubuhan persatuan-persatuan, terutamanya yang dipengaruhi oleh gerakan radikalisme dan komunisme.¹²

Perkembangan penting lain pula ialah rancangan penubuhan *Malayan Union* (1946). Rancangan ini telah menimbulkan rasa tidak puas hati di kalangan pelbagai golongan masyarakat, terutamanya komuniti Melayu. Bagi menyatukan suara-suara mereka untuk membantah rancangan penubuhan *Malayan Union* itu, beberapa langkah diambil termasuk menggerakkan semula pelbagai sumber yang beku semasa pendudukan Jepun sebelumnya. Dasar kebebasan berpersatuan dan rancangan penubuhan *Malayan Union* telah sekaligus memberikan pelbagai kesan terhadap corak kegiatan berpersatuan di negara ini. Antara kesan terpenting ialah meningkat dengan drastiknya kesedaran kegiatan-kegiatan berpersatuan dan sekaligus kesedaran berpolitik dan bermulanya pembahagian pertubuhan secara

legal mengikut pertubuhan-pertubuhan yang *political* dan *non-political* (*friendly*). Dalam tahun 1947, ada direkodkan bahawa terdapat 15 buah pertubuhan yang didaftarkan sebagai parti politik pada ketika itu.¹³

Peningkatan kegiatan dan jumlah organisasi serta kesedaran berpolitik pada jangka masa tersebut telah menimbulkan pelbagai masalah kepada pemerintah British, terutamanya kesan pengaruh radikalisme dan komunisme. Selanjutnya, apabila mendapati pengaruh gerakan radikal semakin sukar dikawal dan ancaman komunisme semakin dirasakan, Darurat diisytiharkan dalam tahun 1948. Pengisytiharan dan penguatkuasaan Darurat (1948-1960) dari satu segi telah mengekang gerakan pertubuhan-pertubuhan berunsur radikalisme dan komunisme di Tanah Melayu. Bagi memantau kegiatan-kegiatan pertubuhan-pertubuhan yang ada, Ordinan Pertubuhan yang pernah dikuatkuasakan sebelum pendudukan Jepun kembali dikuatkuasakan dengan beberapa pindaan.

Peningkatan jumlah parti-parti politik "aliran sederhana" yang mengambil pendirian bekerjasama dengan pemerintah British selepas penubuhan Persekutuan Tanah Melayu (1948) dan langkah-langkah menyediakan prasarana ke arah kemerdekaan telah buat seketikanya menjadikan kegiatan-kegiatan pertubuhan-pertubuhan bukan politik (NGO) pada ketika itu termarginal. Ini bukan sahaja kerana tumpuan masyarakat pada ketika itu lebih kepada parti-parti politik tetapi juga pelbagai sumber pertubuhan yang ada juga dimanfaatkan untuk kegiatan-kegiatan parti-parti politik. Sumber-sumber yang dimaksudkan itu termasuklah kepimpinan, kewangan, tenaga fikiran dan tenaga kerja. Hanya selepas negara mencapai kemerdekaan kegiatan-kegiatan NGO kembali menjadi penting dan mendapat perhatian.

Tahap Pascapengisytiharan Kemerdekaan (1957 hingga 2000)

Apabila negara mencapai kemerdekaan, ramai aktivis mengambil langkah untuk mengembangkan lagi kegiatan NGO. Berakhirnya pelbagai larangan berkaitan kegiatan berpersatuan dalam tempoh Darurat (1960) telah menggiatkan lagi langkah-langkah bagi mengembangkan persatuan-persatuan berkenaan. Antara langkah terpenting yang diambil termasuklah menggabungkan seberapa banyak pertubuhan yang mempunyai matlamat yang sama di bawah satu 'payung' atau persekutuan. Sebagai contoh, *Federation of Women Teachers Union* telah ditubuh dalam tahun 1960 dan *National Council of Women's Organizations (NCWO)* dalam tahun 1963.

Bagi memantau dan menyelia NGO-NGO yang ada pada ketika itu serta berikutan kebimbangan meningkatnya pengaruh pertubuhan-

pertubuhan berunsur radikalisme dan komunisme, Ordinan Pertubuhan yang dipinda semasa Darurat dikemaskini dan Akta Pertubuhan 1966 diperkenal. Di negara kita, sehingga tahun 1967 terdapat sekurang-kurangnya 7,961 NGO, sebagaimana yang ditunjukkan dalam Jadual 1.2.

Seperti yang terdapat dalam Jadual 1.2 berkenaan, dalam tahun 1967 itu sahaja sudah terdapat sepuluh kategori NGO yang mana dua daripada kategori tersebut – sosial dan belia – jumlahnya melebihi 1,000 iaitu 1,534 dan 1,009 masing-masingnya.¹⁴ Ini dari satu segi menunjukkan NGO di negara ini telah berkembang pada masa itu (1967), terutamanya persatuan-persatuan belia dan sosial.

Jadual 1.2: Jumlah NGO di Malaysia dalam Tahun 1967, Mengikut Kategori

Kategori NGO	Jumlah
1. Agama	509
2. <i>Kongsi</i>	210
3. <i>Huay Kuan</i>	621
4. Sosial	1,534
5. Belia	1,009
6. Sukan	969
7. Faedah Bersama	929
8. <i>Guild</i>	887
9. Kesenian	381
10. Am	912
JUMLAH	7,961

Sumber: Ubahsuai daripada Douglas, Stephen A. dan Pedersen, Paul (1973), 'Blood, Believer and Brother: The Development of Voluntary Associations in Malaysia', *Papers in International Studies*. Southeast Asia Series No. 29, Ohio: Center for International Studies, Ohio University, hlm. 94.

Selain perkembangan NGO di atas, gerakan-gerakan NGO di peringkat antarabangsa telah mempengaruhi penubuhan dan kegiatan NGO di Malaysia selanjutnya. Gerakan-gerakan yang dimaksudkan itu termasuklah *human rights*, *women's liberation*, *consumerism* dan *religious revivalism*. Perkembangan ini telah mendorong penubuhan beberapa buah NGO tempatan seperti *Consumers' Association of Penang* (1969) (*consumerism*), Angkatan Belia Islam Malaysia (ABIM, 1971) (*religious revivalism*) dan Aliran Kesedaran Negara (ALIRAN, 1977) (*human rights*).

Perkembangan ini dari satu segi telah mengubah lanskap peranan dan kegiatan NGO-NGO di Malaysia. Ini kerana, sebelum daripada perkembangan-perkembangan di atas, selain bersifat perkauman, NGO rata-ratanya lebih berfungsi menjaga kebajikan dan menyediakan perkhidmatan kepada ahli-ahli dan kumpulan masyarakat sasarannya. Berikutan perkembangan di atas, NGO mula semakin melibatkan diri dalam kegiatan-kegiatan berkempen untuk mempengaruhi proses politik, terutamanya dalam penggubalan sesuatu dasar dan akta serta pemantauannya.

Akta Pertubuhan (1966) sering dianggap oleh sesetengah pemimpin NGO sebagai menyekat kebebasan aktiviti mereka. Menurut mereka, sekatan dan kongkongan itu didapati semakin kuat terutama apabila kerajaan membuat cadangan untuk meminda akta itu pada tahun 1981. Oleh itu, satu bantahan secara kolektif dan besar-besaran dianjurkan oleh NGO pada tahun berkenaan. Mereka mahukan supaya kerajaan lebih liberal dan memberikan lebih banyak kebebasan terhadap aktiviti NGO. Pindaan akta itu dari satu segi bolehlah ditafsirkan bertujuan mencegah pengaruh komunis antarabangsa daripada mencampuri hal-ehwal Malaysia melalui NGO tempatan. Dari satu segi yang lain pula, dapat ditafsirkan pindaan itu bertujuan menyekat pengaruh dari Timur-Tengah, khususnya kesan dari Revolusi Iran 1979.

Antara pertubuhan yang terbabit dalam bantahan itu ialah ABIM, CAP, ALIRAN, Persatuan Kebangsaan Pelajar Islam Malaysia (PKPIM), *Environment Protection Society of Malaysia (EPSM)*, Persatuan Ulama Malaysia (PUM), *Selangor Graduate Society (SGS)*, Persatuan Siswazah Universiti Malaya, Persatuan Siswazah ITM (SISTEM), Kumpulan Pengajian Islam ITM (KPIITM), Jamaah Dakwah Selangor dan Wilayah Persekutuan, Persatuan Orang Buta Malaysia dan *Young Christian Workers*.

Berikutan daripada bantahan itu, usaha dibuat untuk mendapatkan sokongan semua masyarakat. Akhirnya usaha itu bukan sahaja mendapat sokongan daripada ratusan NGO yang lain, malah pertubuhan yang lain juga seperti kesatuan sekerja dan golongan profesional. Hasilnya, lebih daripada 70,000 tanda tangan diperolehi bagi menunjukkan sokongan terhadap bantahan itu.

Kesan daripada bantahan tersebut, Kerajaan telah memutuskan untuk mempertimbangkan beberapa tuntutan tertentu mengenai akta berkenaan dengan melakukan sembilan pindaan kecil terhadap beberapa seksyen daripada akta tersebut.¹⁵ Namun beberapa pemimpin NGO pada ketika itu, khususnya Gurmit Singh, antara lain, menganggap tidak terdapat banyak perubahan dalam Akta Pertubuhan itu melainkan pemotongan di sana sini beberapa seksyen

dan definisi mengenai pertubuhan-pertubuhan politik dan sedikit kompromi mengenai mengadakan hubungan dengan pihak luar.¹⁶

Selain Akta Pertubuhan, beberapa akta yang lain juga menjadi tumpuan bantahan dan kritikan NGO sepanjang tahun 1980-an. Akta-akta itu termasuklah Akta Keselamatan Dalam Negeri (ISA), Akta Rahsia Rasmi (OSA), Akta Percetakan dan Penerbitan dan *Importation of Foreign Act*. Kerjasama juga dilakukan antara NGO dengan pihak-pihak yang lain bagi membantah akta-akta yang dianggap drakonian itu. Sebagai contoh, dengan kerjasama antara NGO, kumpulan wartawan, beberapa ahli akademik serta aktivis yang lain, *Freedom of Information Act* telah diusulkan dalam tahun 1986 bagi membantah OSA.

Bantahan-bantahan tersebut telah memberi tekanan kepada Kerajaan sehingga akhirnya ramai pemimpin NGO ditahan di bawah ISA ketika 'Operasi Lalang' 1987. Aktiviti-aktiviti NGO dikecam hebat oleh kerajaan, malah dalam kertas putihnya, kerajaan menjelaskan isu penangkapan beramai-ramai 1987 itu adalah disebabkan NGO dipengaruhi dan mempunyai pakatan dengan komunis serta gerakan subversif.¹⁷ Seperti yang dilaporkan oleh media pada ketika itu, kerajaan telah menamakan lima NGO termasuk dua parti politik sebagai kumpulan yang menimbulkan keadaan kacau bilau dan mengganggu ketenteraman awam. NGO dan parti politik yang dimaksudkan itu ialah ALIRAN, CAP, Majlis Peguam Malaysia, EPSM, SGS serta *Democratic Action Party* (DAP) dan Parti Islam SeMalaysia (PAS).

Pemimpin NGO seperti Gurmit Singh, Chandra Muzaffar, S.M. Idris serta Hamdan Adnan dianggap sangat kontroversi. Namun, hubungan kontroversi itu semakin berubah selepas kerajaan menubuhkan Majlis Perundingan Ekonomi Negara (MAPEN) dalam tahun 1989. Dalam Majlis itu, kira-kira 50 aktivis dijemput menyertai dan memberi pandangan masing-masing. Walau pun ada beberapa aktivis masyarakat dan pemimpin NGO seperti Chandra Muzaffar, Jomo K.S., Dr. Sanusi Osman, Tan Sri Ahmad Nordin dan Chooi Mun Sou sudah menarik diri kerana tidak berpuas hati dengan kerajaan, namun bolehlah disifatkan mulai dari tahun itu sudah terbentuk kerjasama antara NGO dengan kerajaan.

Mulai tahun-tahun itu juga, kerajaan sering bekerjasama dengan pihak NGO dalam proses pembuatan dasar dan juga pelaksanaannya. Misalnya, dalam merumuskan isu mengenai kepenggunaan, pandangan dan sumbangan *Federation of Malaysian Consumer Association (FOMCA)* dan CAP khususnya, sering diminta. Malah, dalam tahun 1991, Kementerian Perdagangan Dalam Negeri dan Hal Ehwal Pengguna diwujudkan bagi menyelaras aktiviti kepenggunaan di

Malaysia. Di bawah Kementerian itu, Majlis Penasihat Perlindungan Pengguna Kebangsaan (MPPPK) ditubuhkan, bertujuan merumus dasar dan akta mengenai pengguna, hasil daripada pandangan pelbagai golongan, khususnya pemimpin NGO. Melalui kerjasama itu, pelbagai akta mengenai pengguna digubal seperti Akta Jualan Langsung 1991 dan Akta Perlindungan Pengguna 1996 serta pelbagai isu lagi telah ditangani.

Kerjasama antara NGO dengan kerajaan juga dapat dilihat dalam isu lain seperti isu wanita, alam sekitar dan isu hak asasi manusia. Pelbagai usaha dibuat bagi meningkatkan status wanita, misalnya melalui Dasar Wanita Negara (1989) dan Akta Keganasan Rumah Tangga (1994). Penggubalan Akta Kualiti Alam Sekitar (1989) dan pelaksanaannya turut membabitkan kerjasama antara kedua-dua pihak berkenaan. Malah sesuatu yang sukar dijangka sebelumnya dalam isu hak asasi manusia ialah apabila persidangan mengenai hak asasi manusia kelolaan Chandra Muzaffar pada Disember 1994 di Pusat Dagangan Dunia Putra (PWTC) telah dirasmikan oleh Perdana Menteri pada ketika itu, Dato' Sri Dr. Mahathir Mohamed dan ditutup oleh Timbalannya, Datuk Seri Anwar Ibrahim.

Hasil kerjasama dan sumbangan yang diberi oleh pemimpin NGO, idea dan falsafah mereka bukan sahaja diterima dan diiktiraf, malah ramai di kalangan mereka telah dikurniakan pelbagai anugerah, contohnya, Hamdan Adnan (Tokoh Pengguna 1993) dan Gurmit Singh, seorang tokoh alam sekitar (Anugerah Langkawi).

Sesuai dengan perkembangan perjuangan isu hak asasi manusia di peringkat antarabangsa yang melibatkan gerakan NGO (terutamanya di pertengahan tahun 1990-an), perkembangan yang hampir sama juga berlaku di Malaysia. Didapati, lebih banyak NGO yang bergiat cergas dalam isu-isu hak asasi dan kebanyakan organisasi berkenaan berkonfrontasi dengan kerajaan. Misalnya, ketika diberitakan ada NGO yang tidak bertanggungjawab membekalkan gambar pembunuhan pendatang tanpa izin di kem tahanan sementara Semenyih kepada media asing (Perbadanan Penyiaran British - BBC), Dr. Mahathir Mohamed (Perdana Menteri pada ketika itu) dengan lantang mengecam NGO-NGO yang didakwa membekalkan gambar-gambar berkenaan.¹⁸

Beberapa isu kontroversial lain yang melibatkan NGO termasuklah isu Empangan Bakun, Persidangan tentang Timor Timur (APCET II), Tribunal Rakyat dan kemasukan Myanmar ke dalam ASEAN. NGO yang dikategorikan sebagai 'konfrontasional' itu termasuklah ALIRAN, SUARAM, HAKAM, CENPEACE, Tenaganita, MINSOC, CAP, Sahabat Alam Malaysia, EPSM, Majlis Peguam Malaysia dan berpuluh-puluh lagi yang lain.

Sebenarnya, jumlah NGO yang mengadakan hubungan secara 'konfrontasional' dengan kerajaan amatlah kecil jika hendak dibandingkan dengan 29, 534 NGO yang ada di Malaysia (yang berdaftar dengan Jabatan Pendaftaran Pertubuhan Malaysia) pada ketika itu. Namun begitu, oleh kerana kegiatan kegiatannya begitu menonjol dan impaknya sangat besar terhadap dasar-dasar Kerajaan, NGO-NGO berkenaan lebih popular daripada beribu-ribu NGO yang lain.

Perkembangan perjuangan hak asasi di Malaysia digiatkan lagi dengan adanya isu pemecatan dan pengguguran Dato' Seri Anwar Ibrahim daripada kerajaan dan UMNO (1998). Isu ini sekaligus telah menjadikan jumlah NGO yang 'konfrontasional' semakin bertambah. Bagi memperkukuhkan tuntutan-tuntutan untuk mewujudkan sebuah negara Malaysia yang lebih telus dan adil, NGO-NGO hak asasi itu telah bergabung dengan parti politik atau NGO-NGO lain di bawah Majlis Gerakan Keadilan Rakyat Malaysia (GERAK).

Keterlibatan NGO-NGO hak asasi dan NGO-NGO lain semakin *intense* menjelang dan semasa Pilihan Raya Umum yang Ke-10 (1999). Selain menganjurkan kegiatan bagi menentang kerajaan kepimpinan Dr. Mahathir yang dianggap semakin diktator di bawah slogan 'Reformasi', sebahagian mereka melibatkan diri dalam kegiatan-kegiatan *electoral politics*. Sebagai contoh, dalam pilihan raya Ke-10 itu, ramai pemimpin NGO turut bertanding dalam pilihan raya. Kebanyakan mereka bertanding sebagai calon parti pembangkang, khususnya Parti Keadilan Nasional (KeAdilan) dan DAP. Antara pemimpin NGO terbabit ialah Dr. Chandra Muzaffar (JUST) yang bertanding di Bandar Tun Razak atas tiket KeAdilan, Irene Fernandez (TENAGANITA) di Subang (DAP), Zaiton Kassim (AWAM) di Selayang (DAP), Sivarasa Rasiyah (SUARAM) di Ampang Jaya (KeAdilan) dan Fan Yew Teng (CENPEACE) di Tebing Tinggi (DAP). Namun begitu, tidak seorang pun daripada mereka memenangi kerusi yang ditandingi, sama ada di peringkat Parlimen mahu pun di peringkat Dewan Undangan Negeri (DUN).

Selain itu juga, ramai antara mereka terbabit secara langsung dalam Jawatankuasa Pemantauan Pilihan Raya bagi memastikan sistem pilihan raya lebih telus dan adil. Selepas daripada musim pilihan raya itu, terutama bermulanya Abad Ke-21, didapati hubungan yang konfrontasional sebelumnya tidak begitu *intense* sebagaimana sebelumnya. Ramai pemimpin NGO yang sebelumnya aktif dalam kegiatan-kegiatan parti politik pembangkang kembali bergiat hanya dalam kegiatan-kegiatan NGO dalam memperjuangkan isu-isu berdasarkan objektif pertubuhan masing-masing.

Kesimpulan

Sepanjang perbincangan di atas, dapat disimpulkan bahawa kegiatan NGO di Malaysia sebelum dan selepas pengisytiharan kemerdekaan dapat difahami mengikut tema-tema tertentu. Tema-tema tersebut antara lainnya termasuklah *communalism*, *welfarism*, *non-communalism/universalism*, *cooperative* dan *confrontational*.

Semasa zaman penjajahan misalnya, penubuhan NGO amat dipengaruhi oleh sentimen perkauman atau *communalism* bagi mewakili kepentingan kaum utama iaitu Melayu, Cina dan India. Selain itu juga, khas bagi masyarakat imigran pada ketika itu, NGO-NGO kebajikan ditubuhkan bagi menampung masalah-masalah yang sebahagiannya disebabkan oleh kesan penghijrahan dari negara asal (China dan India) ke Tanah Melayu.

Ini tidaklah bermakna selepas pengisytiharan kemerdekaan kedua-dua tema memahami NGO berkenaan tidak lagi menonjol, bahkan sebelum tahun 1969 isu perkauman merupakan isu yang kerap dan lantang diperkatakan, baik oleh pemimpin parti-parti politik mahu pun pemimpin-pemimpin NGO. Namun begitu, selepas pengisytiharan kemerdekaan itu, didapati selain terbentuk organisasi payung bagi menaungi NGO-NGO yang memperjuangkan isu yang sama, mulai tahun 1970-an, isu-isu yang *non-communalistic* dan universalistik seperti *consumerism*, *environmentalism* dan *feminism* semakin menjadi fokus aktiviti-aktiviti NGO.

Oleh kerana NGO terlibat dalam mempengaruhi proses penggubalan dasar sebagaimana juga parti-parti politik, badan-badan Kerajaan, media dan tokoh-tokoh tertentu, kadangkala ada NGO yang mempunyai matlamat perjuangan dan nilai yang berbeza atau bertentangan. Hubungan yang konfrontasional sering terjadi antara NGO dengan kerajaan apabila terdapat perbezaan atau pertentangan pandangan dalam sesuatu isu yang diperjuangkan oleh NGO, misalnya dalam beberapa isu hak asasi dan alam sekitar yang ada disentuh sebelumnya.

Sungguhpun begitu, banyak juga NGO yang menjalin hubungan kooperatif (kerjasama) dan kolaboratif (usahasama) dengan kerajaan dalam mengetengahkan sesuatu isu. Kebiasaannya, wakil NGO seumpama ini akan dijemput menganggotai majlis-majlis penasihat tertentu bersama-sama wakil pihak yang lain seperti institusi-institusi pengajian tinggi, media dan sektor swasta. Perbincangan di atas menampakkan bahawa di masa hadapan, NGO-NGO di Malaysia akan terus mendapat tempat di sisi kerajaan dan masyarakat.

Nota

- ¹ Lihat misalnya; David C. Korten, 'Third Generation NGO Strategies: A Key to People Centred Development', dalam A.G. Drabek (ed.), 'Development Alternatives: The Challenge for NGOs', *World Development*, Vol. 15 (Special Supplement), 1990; Michael Edwards dan David Hulme (eds.), *Making a Difference: NGOs and Development in a Changing World*, London: Earthscan, 1992; dan Alan Fowler, *Striking a Balance: A Guide to Enhancing the Effectiveness of Non-Governmental Organisations in International Development*, London: Earthscan, 1997. Kajian mengenai NGO di Malaysia turut dilakukan, misalnya oleh Chandra Muzaffar, 'Public Interest Societies, Democracy and Social Change', kertas kerja yang dibentangkan di Persidangan The Malaysian Constitution After 30 Years, 22-23 Ogos 1987; Lim Teck Ghee, 'Non-Government Organisation and Human Development: The ASEAN Experience', dalam Lim Teck Ghee (ed.), *Reflection and Development in Southeast Asia*. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 1988; Tan Boon Kean dan Bishan Singh, 'Uneasy Relations: The State and NGOs in Malaysia', dalam *Monograf 1, The Role of NGOs in Development: Malaysian Case Study*, Kuala Lumpur: Gender and Development (GAD) Programme, Asian and Pacific Development Centre, 1994; dan Meredith L. Weiss, 'Malaysian NGOs: History, Legal Framework and Characteristics', dalam Meredith L. Weiss dan Saliha Hassan (eds.), *Social Movements in Malaysia: From Moral Communities to NGOs*, London: Routledge Curzon, 2003.
- ² Gerard Clarke, *The Politics of NGOs in South-East Asia: Participation and Protest in the Philippines*, London: Routledge, 1998, hlm. 2.
- ³ Lester M. Salamon dan Helmut K. Anheier, *The Emerging Non-profit Sector: An Overview*, Manchester: Manchester University Press, 1995, hlm. 14-5.
- ⁴ Peter Willets, What is a Non-Governmental Organisation? Kertas kerja yang dihasilkan dari Research Project on Civil Society Networks in Global Governance, City University, London, 2002.
- ⁵ J.J. Lador-Lederer, *International Non-Governmental Organizations and Economic Entities*, Leyden: A.W. Sythoff, 1963, hlm. 17 dan 61.
- ⁶ Artikel 71 itu berbunyi, 'The Economic and Social Council may make suitable arrangements for consultation with non-governmental organisations which are concerned with matters within its competence. Such arrangements may be made with international organisations, and where appropriate, with national organisations after consultation with the member of the United Nations concerned'.
- ⁷ Jumlah NGO sebanyak 33,478 itu tidak termasuk pertubuhan-pertubuhan yang berdaftar dengan jabatan-jabatan lain. Ini termasuklah koperasi-koperasi, kesatuan-kesatuan sekerja, Kelab-kelab Diraja, masumi (*freemason*), persatuan-persatuan pelajar universiti dan sekolah, termasuk persatuan-persatuan ibu bapa dan guru-guru.

- ⁸ Stephen A. Douglas dan Paul Pedersen, *Blood, Believer, and Brother: The Development of Voluntary Associations in Malaysia*, Papers in International Studies, Southeast Asia Series No. 29, Ohio: Center for International Studies, Ohio University, 1973, hlm. 25, 26 dan 31.
- ⁹ Virginia H. Dancz, *Women and Party Politics in Peninsular Malaysia*, Singapura: Oxford University Press, 1987, hlm. 24 dan 26.
- ¹⁰ Yoichi Itagaki, 'Some Aspects of the Japanese Policy to Malaya under the Occupation, with Special Reference to Nationalism', dalam K.G. Tregonning (ed.), *Papers on Malayan History*, Singapura: Journal of South East Asian History, 1962, hlm. 256-67.
- ¹¹ Stephen A. Douglas dan Paul Pedersen, *Blood, Believer, and Brother: The Development of Voluntary Associations in Malaysia*, hlm. 35.
- ¹² Ibid.
- ¹³ Ibid.
- ¹⁴ Dalam tahun itu (1967) terdapat 12 kategori pertubuhan yang berdaftar dengan Jabatan Pendaftaran Pertubuhan Malaysia. Dua kategori lain yang tidak dimasukkan ke dalam Jadual tersebut ialah politik dan peladang. Pertubuhan kategori politik (parti politik) tidak dimasukkan ke dalam jadual kerana bukan NGO manakala pertubuhan peladang pula tidak dimasukkan kerana jumlahnya bagi tahun itu tidak diperolchi. Mulai tahun itu juga, sebahagian pertubuhan peladang didaftar di Jabatan Pendaftaran Pertubuhan.
- ¹⁵ Perbincangan terperinci tentang sembilan pindaan berkenaan ada dibahaskan oleh Gurmit Singh dalam bukunya *Malaysian Societies: Friendly or Political?*, Petaling Jaya: Environmental Protection Society Malaysia (EPSM), 1984, hlm. 6-8.
- ¹⁶ Gurmit Singh KS, *Malaysian Societies: Friendly or Political?* Petaling Jaya: Environmental Protection Society Malaysia and Selangor Graduates Society, 1984, hlm. 30.
- ¹⁷ Kertas Putih Kerajaan 1988, "Ke Arah Mengekalkan Keselamatan Negara" mengenai Operasi Lalang.
- ¹⁸ Kemudiannya telah dikenal pasti bahawa gambar itu sebenarnya telah dibekalkan oleh jurufoto dan wartawan, bukannya NGO seperti yang didakwa.