

BAB SATU

PENDAHULUAN

PENGENALAN

Sebelum Krisis Mata Wang Asia berlaku pada pertengahan tahun 1997, kebanyakan negara di Asia boleh berbangga dengan pertumbuhan ekonomi yang melebihi 5 peratus setiap tahun sepanjang dua dekad yang lalu. Ramai pengkaji, termasuk Bank Dunia, mengakui bahawa pertumbuhan ekonomi negara-negara di Asia bukan sahaja menakjubkan malah merupakan pertumbuhan yang benar kerana pertumbuhan ekonomi yang tinggi telah berjaya mengurangkan kadar kemiskinan dan memperbaiki taraf hidup masyarakat.

Namun apabila Krisis Mata Wang Asia berlaku, pertumbuhan dan kemakmuran ekonomi yang dikehapi oleh kebanyakan negara-negara di Asia telah musnah. Ibarat dikejutkan daripada tidur yang panjang, krisis tersebut telah mendedahkan beberapa kelemahan pengurusan ekonomi termasuk standard pengurusan korporat yang rendah. Malaysia adalah di antara negara yang tidak terkecuali di dalam hal ini.

Akur dengan peristiwa tersebut, reformasi di dalam pengurusan korporat telah dibuat oleh kerajaan dan sektor swasta selepas tahun 1998. Krisis kewangan telah menyebabkan istilah *corporate governance*, atau tadbir urus korporat, mula mendapat perhatian dan diangkat menjadi agenda penting di dalam pengurusan korporat negara. Malah sebuah institut tadbir urus korporat telah ditubuhkan sebagai respons kepada usaha-usaha untuk meningkatkan tahap pengurusan korporat negara.

Isu tadbir urus korporat telah dibincang dengan meluas, terutama oleh badan-badan yang terlibat secara langsung sebagai pelaksana undang-undang seperti

Kementerian Kewangan, Bursa Saham Kuala Lumpur (BSKL), Suruhanjaya Sekuriti dan Pendaftar Syarikat. Isu-isu seperti perlantikan, peranan dan tanggungjawab para pengarah dan pemegang saham juga turut diperjelaskan dengan terperinci. Syarikat senarai awam juga diwajibkan mematuhi beberapa peraturan yang ditetapkan oleh BSKL dan Suruhanjaya Sekuriti sebagai langkah mempraktiskan prinsip-prinsip tadbir urus korporat seperti ketelusan, kejujuran dan keadilan di dalam pengurusan syarikat.

Kajian ini, walau bagaimanapun, akan membincangkan tadbir urus korporat dari sudut yang berlainan. Pengkaji akan melihat konsep tadbir urus korporat dari aspek politik ekonomi. Kajian ini cuba menilai sejauh mana peraturan yang telah ditetapkan di bawah konsep tadbir urus korporat dilaksanakan ke atas syarikat-syarikat yang mempunyai hubungan baik dengan kerajaan.

Di Malaysia, hubungan baik di antara kerajaan dan perniagaan bukan lagi rahsia. Kajian Gomez (1990, 1994) telah mendedahkan bahawa di antara kerajaan dan perniagaan wujud hubungan yang bertindanan dan saling menyimpan kepentingan. Terdapat beberapa firma yang dimiliki dan dikawal oleh parti-parti politik yang memerintah. Justeru itu, pengkaji ingin mengetahui adakah syarikat-syarikat tersebut akan dikenakan tindakan sekiranya mereka tidak mematuhi peraturan seperti yang telah ditetapkan di bawah konsep tadbir urus korporat.

Untuk memudahkan perbincangan, kajian ini akan menyorot sejarah atau latar belakang pertumbuhan sektor korporat di Malaysia sebelum menyentuh tentang konsep tadbir urus korporat dengan terperinci. Tinjauan sejarah ini penting untuk dibincangkan agar dapat mendedahkan bagaimana hubungan di antara kerajaan dan perniagaan wujud. Apakah kesan hubungan tersebut ke atas sektor korporat dan orang awam

keseluruhannya? Bagaimana hubungan tersebut boleh menghalang kepada pelaksanaan tadbir urus korporat yang baik? Definisi dan konsep tadbir urus korporat akan dibincang dengan terperinci di dalam Bab Dua. Pengkaji juga turut membincangkan senario tadbir urus korporat di Malaysia di dalam bab ini. Untuk mengukuhkan hipotesis pengkaji, kajian kes ke atas beberapa buah syarikat yang mempunyai kepentingan kerajaan akan dibincangkan di dalam Bab Tiga. Kajian kes tersebut membuktikan bahawa pelaksanaan tadbir urus korporat masih menampakkan amalan pilih kasih di kalangan syarikat-syarikat yang mempunyai hubungan rapat dengan kerajaan. Bab Empat akan membentangkan analisa kajian berdasarkan kajian kes yang telah dibincangkan di dalam Bab Tiga. Akhir sekali, Bab Lima akan menyimpulkan perbincangan keseluruhan kajian.

LATAR BELAKANG PERTUMBUHAN SEKTOR KORPORAT DI MALAYSIA

Pertumbuhan sektor korporat di Malaysia pada peringkat awal kemerdekaan dipengaruhi oleh dasar penjajahan British di Malaya. Usaha pihak British untuk memajukan perusahaan bijih timah dan getah sejak tahun 1930an, telah meningkatkan kecenderungan mereka membawa buruh asing daripada negara China dan India. Keadaan ini telah mengubah komposisi penduduk Malaya menjadi sebuah kawasan jajahan yang berbilang kaum

Dasar pemerintahan British pada ketika itu adalah ‘*divide and rule*’, atau dasar ‘pecah dan perintah’. Di bawah dasar ini, British mengamalkan diskriminasi dengan membahagikan penduduk Malaya mengikut kaum, geografi dan kegiatan ekonomi. British seboleh-bolehnnya mahu mengekalkan orang Melayu di kawasan luar bandar dan terus menjalankan kegiatan ekonomi sara diri dan pertanian tradisional. Hanya

sebilangan kecil orang Melayu mendiami kawasan bandar dan bekerja sebagai kakitangan kerajaan. Kebanyakan orang Cina tinggal di kawasan bandar dan terlibat di dalam kegiatan perlombongan, perniagaan dan perusahaan kecil. Selain daripada mendominasi perdagangan kecil dan sederhana, ada di antara mereka juga menjadi pemilik lombong. Bilangan buruh India pula adalah lebih kecil jika dibandingkan dengan bilangan buruh Cina. Majoriti orang India bekerja sebagai buruh dan tinggal di kawasan estet. Ada juga di antara mereka yang bekerja sebagai kakitangan kerajaan (Crouch, 1996). Tujuan pihak British mengamalkan dasar sedemikian adalah untuk menjaga kepentingan ekonomi penjajah agar tidak timbul persaingan modal di antara penduduk tempatan dengan pihak British.

Pihak British telah menjalankan kegiatan perindustrian asas dengan mengeksport bahan mentah ke Britain dan menggalakkan import barang British di Tanah Melayu. Syarikat-syarikat swasta yang kebanyakannya dimiliki oleh pemodal British¹ memainkan peranan penting di dalam hal ini. Menurut Fazilah (2002), pemodal British menguasai kira-kira 65 hingga 75 peratus daripada jumlah perdagangan eksport dan 60 hingga 70 peratus daripada jumlah perdagangan import. Pemilikan pemodal Cina mencecah kira-

¹ Pemodal-pemodal British terdiri daripada syarikat-syarikat besar seperti London Tin, Guthrie and Harrisons & Crosfield. Syarikat-syarikat sebegini melombong bijih timah dengan menggunakan teknologi yang tinggi dan menghasilkan getah dengan menggunakan asas ladang atau estet yang besar. Hasilnya dieksport ke pasaran antarabangsa melalui pelabuhan-pelabuhan utama seperti Singapura dan Pulau Pinang. Syarikat-syarikat ini juga mempunyai anak-anak syarikat yang ditubuhkan untuk menguruskan pengimportan barang modal dan barang pengguna. Pihak syarikat juga mempunyai saham yang diniagakan di Bursa Saham London dan tempat-tempat lain. Pengendalian mereka disokong oleh bank-bank yang kuat seperti Chartered Bank dan Hong Kong and Shanghai Bank. Syarikat begini merupakan pertumbuhan perintis di dalam sektor ekonomi moden di Malaysia. Lihat Faaland *et al.* (1990).

kira 10 peratus daripada agensi import, sementara pemilikan modal India adalah sebanyak 2 peratus. Pemodal-pemodal British mengawal kira-kira 60 peratus pengeluaran bijih timah negara, sementara baki 40 peratus lagi diuruskan oleh orang-orang Cina. Keadaan yang sama boleh dilihat dalam sektor pertanian. Dianggarkan 83 peratus sektor tersebut dikuasai oleh pemodal-pemodal British dan bakinya dimiliki oleh orang Cina. Pemilikan modal Melayu adalah terlalu kecil dan boleh dikatakan hampir tidak ada (Gomez & Jomo, 1999: 14).

Menurut Faaland *et al.* (1990), kebanyakan orang Eropah, Cina dan India terlibat di dalam sektor moden dengan daya pengeluaran yang tinggi iaitu sebagai usahawan, pengurus dan pekerja di dalam firma, ladang dan syarikat perniagaan. Orang Cina dan India boleh dikatakan membentuk lapisan ekonomi di bawah lapisan orang Eropah di dalam sektor ekonomi moden. Mereka mendapat faedah daripada pembangunan ekonomi begini dan berkebolehan mengambil alih daripada orang asing apabila pihak asing meninggalkan kepentingan mereka selepas kemerdekaan negara. Orang Melayu terus terperangkap dan ketinggalan dalam sektor pertanian tradisional. Satu-satunya penglibatan orang Melayu di dalam sektor moden adalah dalam perkhidmatan awam di peringkat persekutuan dan negeri.

Apabila Tanah Melayu mencapai kemerdekaan pada tahun 1957, kerajaan Perikatan² mewarisi struktur sosioekonomi yang telah dibentuk semasa penjajahan British. Komposisi penduduk yang berbilang kaum merupakan cabaran paling besar kepada kerajaan Perikatan. Untuk menjaga kepentingan semua pihak, perancangan

² Parti Perikatan terdiri daripada United Malays National Organization (UMNO), Malayan Chinese Association (MCA) dan Malayan Indian Congress (MIC). Setiap parti komponen Perikatan memperjuangkan kepentingan kaum masing-masing. Perikatan dibentuk sebagai memenuhi syarat British yang mahu menyerahkan pentadbiran Malaya kepada parti politik yang berbilang kaum.

pembangunan bergantung kepada tolak ansur dan persefahaman yang dicapai oleh setiap pemimpin yang mewakili parti komponen masing-masing. Tolak ansur ini menyebabkan kerajaan Perikatan mengekalkan kepentingan pemodal British di Malaya dan pada masa yang sama membenarkan pemodal Cina mengukuhkan kedudukan mereka.

Kerajaan Perikatan juga meneruskan falsafah ekonomi pasaran bebas atau *laissez faire* apabila membangunkan ekonomi (Crouch, 1996; Fong, 1989). Keadaan ini adalah selaras dengan saranan Bank Dunia pada tahun 1955 yang menghadkan campurtangan kerajaan di dalam ekonomi kecuali untuk mewujudkan suasana yang sesuai bagi pengumpulan modal yang lebih pesat (Gomez & Jomo, 1999: 14). Sebaliknya, penyertaan sektor swasta di dalam ekonomi lebih diutamakan dengan andaian ia dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

Dasar kerajaan yang sedemikian telah menyebabkan sebahagian besar sektor korporat negara dikuasai oleh pelabur asing. Dianggarkan jumlah pemilikan ekuiti korporat asing mencecah sehingga 70 peratus (Fong, 1989: 202). Sementara itu, pemodal Cina pula memonopoli sebahagian besar Industri Kecil dan Sederhana (IKS) seperti industri pemprosesan makanan, industri berdasarkan kayu dan industri berdasarkan barang plastik. Pada tahun 1960an, boleh dilihat kemunculan pemodal Cina seperti Kuok Brothers Sendirian Berhad, kumpulan Cheng Ming Tien dan kumpulan Hong Leong (Fong, 1989: 203) di dalam industri tempatan seperti industri pemprosesan makanan, industri pembuatan kayu dan papan lapis dan industri bahan pembinaan. Sebenarnya, terdapat juga orang Melayu yang melibatkan diri di dalam IKS seperti memproses makanan ringan, pembuatan batik dan kraftangan tetapi penyertaan mereka

adalah sangat kecil jika dibandingkan dengan kaum lain, walaupun kerajaan telah menyediakan pelbagai bantuan kepada mereka.

Keadaan ini telah mewujudkan jurang pendapatan di antara kaum sangat luas. Menurut Osman (1990), agihan pendapatan didapati tidak seimbang dari segi kawasan dan kaum walaupun pendapatan purata di antara kaum meningkat. Misalnya, pada tahun 1957, purata pendapatan tahunan individu bagi orang Melayu adalah sebanyak RM367, sementara orang Cina dan India masing-masing adalah sebanyak RM583 dan RM667. Pada tahun 1967, pendapatan purata orang Melayu telah meningkat kepada RM1,770 tetapi pendapatan purata orang bukan Melayu telah meningkat pada kadar yang lebih tinggi berbanding peningkatan pendapatan purata orang Melayu iaitu sebanyak RM3,200 (Okposin *et al.*, 1999: 27). Jomo *et al.* (1986) menyifatkan bahawa cabaran besar terhadap dasar pembangunan Malaysia bukanlah dari segi kekurangan sumber atau kadar pertumbuhan daya pengeluaran yang terhad tetapi sebenarnya dari segi agihan pendapatan dankekayaan terutama mengikut kaum.

Keadaan ini telah menimbulkan reaksi kurang senang di kalangan orang Melayu. Menurut Jesudason (1989), orang Melayu merasakan dominasi orang Cina di dalam ekonomi semakin kuat. Pada pertengahan tahun 1960an, beberapa bantahan telah disuarakan oleh golongan tertentu di dalam UMNO berhubung masalah tersebut. Mereka mendesak agar kerajaan memainkan peranan yang lebih berkesan untuk membantu orang Melayu di dalam perniagaan (Gomez, 1990: 5). Hasil desakan tersebut, Kongres Ekonomi Bumiputera Pertama dan Kedua yang diadakan pada tahun 1965 dan 1968 telah membawa kepada penubuhan Majlis Amanah Rakyat (MARA) dan Bank Bumiputra. MARA adalah RIDA yang telah disusun semula yang bertanggungjawab memulakan

projek perniagaan kecil dalam bidang perdagangan, perindustrian dan pengangkutan. Projek tersebut akan dijual kepada usahawan Bumiputera apabila setelah ia dapat berjalan dengan baik. Bank Bumiputra puia ditubuhkan untuk menyediakan sokongan kewangan kepada peniaga-peniaga Bumiputera. Namun, usaha ini tidak menunjukkan perubahan yang ketara. Sehingga tahun 1969, pemilikan orang Melayu hanya berjumlah 1.5 peratus sahaja.

Ketegangan hubungan di antara kaum akibat daripada kegagalan kerajaan mewujudkan agihan yang seimbang di dalam ekonomi telah mencetuskan rusuhan kaum pada 13 Mei 1969. Menurut Gale (1981), tunjuk perasaan yang diadakan oleh orang Melayu di sepanjang jalan di Kuala Lumpur menggambarkan kekecewaan mereka di atas penguasaan orang Cina yang berterusan di dalam sektor ekonomi moden. Ia juga membuktikan bahawa walaupun strategi pasaran bebas menggalakkan pertumbuhan ekonomi, tetapi dasar tersebut sangat perlahan dalam menangani ketidakseimbangan ekonomi mengikut kaum, khasnya dari segi pemilikankekayaan. Peristiwa 13 Mei telah mempercepatkan pelaksanaan Dasar Ekonomi Baru (DEB) pada tahun 1970 dan sekaligus mengubah polisi utama kerajaan. Falsafah ekonomi pasaran bebas tidak lagi menjadi asas pentadbiran kerajaan sebaliknya kerajaan menggunakan kuasa politik untuk memindahkan sebahagian besar pemilikan, pengurusan dan kawalan kewangan komersil dan sumber produktif ke tangan orang Melayu (Gale, 1981).

DEB merupakan Rancangan Jangka Panjang Pertama (RRJ1) yang dilancarkan pada tahun 1970. Objektif DEB adalah untuk mencapai perpaduan kebangsaan melalui usaha membasmi kemiskinan tanpa mengira kaum dan menyusun semula masyarakat bagi menghapuskan pengenalan kaum menerusi kegiatan ekonomi. Kerajaan cuba

mengurangkan kadar kemiskinan daripada 49 peratus pada tahun 1970 kepada 16 peratus menjelang tahun 1990. Penyusunan semula masyarakat pula merujuk kepada usaha untuk mencapai keseimbangan kaum di dalam pekerjaan dan pemilikan kekayaan korporat. Di bawah DEB juga, kerajaan cuba meningkatkan ekuiti Bumiputera kepada 30 peratus, sementara ekuiti asing cuba dikurangkan kepada 30 peratus dan ekuiti bukan Bumiputera kepada 40 peratus menjelang tahun 1990.

Semasa pelaksanaan DEB, kerajaan juga menetapkan beberapa polisi baru seperti Dasar Perindustrian Berat dan Dasar Penswastaan. Menurut Fazilah (2002), DEB telah membawa perubahan besar yang sangat penting di dalam struktur ekonomi negara. Pelaksanaan DEB menandakan bermulanya campurtangan kerajaan secara langsung di dalam ekonomi dan menghakiskan amalan ekonomi terbuka secara beransur-ansur.

Kerajaan telah membentuk sistem pemegangan amanah untuk mencapai objektif keseluruhan DEB. Konsep ini merujuk kepada pemberian kepercayaan kepada seseorang atau sebuah badan demi untuk menjayakan sesuatu tugas atau dasar. Menurut Jomo *et al.* (1986: 5), terdapat dua ciri asas strategi pemegangan amanah di Malaysia. Pertama, keputusan mengenai peruntukan belanjawan dan sumber serta keutamaan pelaburan dilakukan mengikut peraturan dan cara yang ditetapkan oleh pemegang amanah. Kedua, kuasa terhadap sumber ekonomi ada di dalam tangan pemegang amanah dan terpisah daripada pihak yang memilikinya. Pemegang amanah pula terdiri daripada dua lapisan. Lapisan pertama merupakan lapisan atasan yang terdiri daripada sekumpulan kecil individu yang membuat keputusan politik. Lapisan kedua pula merupakan sekumpulan besar pegawai dan kakitangan perkhidmatan awam yang bertindak sebagai orang tengah

yang melaksanakan dan mengawal berbagai program dan projek yang dibentuk di bawah sistem pemegangan amanah.

Di bawah sistem ini, kekayaan dan kemiskinan sangat bergantung kepada keputusan pemegang amanah dan cara keputusan tersebut dilaksanakan. Sekiranya keputusan-keputusan dibuat dengan cekap dan saksama, maka matlamat pembangunan iaitu pengeluaran dan agihan dapat dicapai dengan lebih berkesan berbanding dengan sistem kapitalisme atau sosialisme. Di dalam hal ini, sektor awam dan perusahaan awam boleh dikategorikan sebagai alat pemegangan amanah yang digunakan oleh kerajaan bagi mencapai maksud DEB.

Sepuluh tahun pertama pelaksanaan DEB, sistem pemegangan amanah telah membawa kepada perkembangan birokratik yang pesat yang bertujuan untuk mengurus dan mengawal kapitalis pemerintah yang baru muncul. Bilangan guna tenaga sektor awam telah bertambah daripada 9.4 peratus tahun 1957 kepada 11.9 peratus pada tahun 1970 dan 15.0 peratus pada tahun 1981. Ia juga melibatkan pertambahan yang besar dalam perbelanjaan kerajaan. Misalnya, jumlah perbelanjaan kerajaan pada tahun 1966 adalah sebanyak 23.2 peratus daripada KDNK dan ia telah meningkat kepada 23.7 peratus pada tahun 1970 dan 47.8 peratus pada tahun 1981. Berbanding dengan tahap pembangunan pada waktu itu, Malaysia boleh dikatakan mempunyai saiz sektor awam yang terbesar di dunia (Ismail & Osman, 1991).

Pelaksanaan DEB juga telah membawa kepada pertumbuhan perusahaan awam³ yang pesat. Sebenarnya, perusahaan awam telah diperkenalkan sejak tahun 1950an bagi meiakanan diskriminasi positif yang bertujuan untuk membantu orang Melayu meningkatkan ekonomi mereka. Menurut Ismail dan Osman (1991), penubuhan perusahaan awam adalah respons atau tindakbalas kerajaan kepada kegagalan ekonomi pasaran bebas. Pada masa yang sama, kerajaan cuba meningkatkan ekuiti Bumiputera di dalam sektor swasta. Kerajaan juga cuba untuk merangsang pertumbuhan di kawasan-kawasan yang kurang menjadi tumpuan sektor swasta di samping menstruktur semula pembangunan kawasan dan sosial. Bilangan perusahaan awam bertambah dengan pesat sejurus selepas pelancaran DEB. Daripada 10 buah pada tahun 1957 dan 22 buah pada tahun 1960, bilangan perusahaan awam telah meningkat kepada 109 buah pada tahun 1970, 656 buah pada tahun 1980 dan 1,014 buah pada tahun 1985 (Gomez & Jomo, 2000: 288).

Kewujudan perusahaan awam bukan sahaja memberi peluang kepada kaum Bumiputera untuk terlibat secara langsung di dalam pengurusan ekonomi moden, tetapi juga menandakan bermulanya hubungan di antara kerajaan dengan perniagaan. Ini kerana kebanyakan perusahaan awam bergantung penuh kepada kerajaan di dalam mendapatkan pelaburan modal menerusi pinjaman dari dalam dan luar negeri selain daripada

³ Perusahaan awam adalah berbeza daripada sektor awam. Ia dirujuk sebagai Agensi Luar Belanjawan atau *Off Budget Agencies* yang beroperasi secara bebas dan bersaing dengan sektor swasta di dalam pasaran. Hanya selepas Rancangan Malaysia Kelima (1986-1990), perusahaan awam mula dikenali sebagai Perusahaan Awam Bukan Kewangan dengan mengecualikan Majlis Daerah atau Perbandaran. Perusahaan awam merupakan perbadanan kerajaan yang mempunyai status undang-undang tersendiri dan diletakkan di bawah kementerian tertentu. Ia juga terdiri daripada syarikat awam seperti kebanyakan swasta lain atau jabatan kerajaan yang diintegrasikan ke dalam perkhidmatan awam. Di Malaysia, perusahaan awam boleh dikelaskan kepada empat bentuk iaitu *departmental enterprise*, *public corporation*, *state owned enterprise* dan *government-private joint venture* (Ismail dan Osman, 1991).

mengharapkan kontrak kerajaan untuk membangunkan syarikat mereka. Kebanyakan pinjaman yang dibuat oleh perusahaan awam dijamin oleh kerajaan.

Walau bagaimanapun, perusahaan awam tidak banyak membantu kerajaan mencapai matlamat DEB. Ini kerana objektif penubuhan perusahaan awam itu sendiri pada awalnya adalah bertujuan untuk memenuhi objektif-objektif bukan komersil. Tinjauan mendapati daripada 1,113 buah perusahaan awam yang ada pada tahun 1987, hanya 847 buah sahaja yang aktif. Selebihnya menghadapi masalah di dalam operasi. Penubuhan perusahaan awam yang banyak bukan sahaja meningkatkan jumlah perbelanjaan kerajaan tetapi pada masa yang sama turut meningkatkan jumlah hutang luar negara.

Menurut Chee (1990), bilangan perusahaan awam di antara 525 hingga 882 sahaja memerlukan pelaburan tidak kurang daripada 78 peratus daripada kerajaan. Pada tahun 1987, jumlah hutang luar bagi 525 buah perusahaan awam adalah sebanyak RM14.9 bilion dan 74 peratus daripadanya dijamin oleh kerajaan. Sebelum tahun 1980, kadar hutang negara per KDNK adalah di antara 6 hingga 11 peratus sahaja. Sebaliknya, kadar tersebut telah meningkat kepada 14 hingga 39 peratus selepas tahun 1981 sehingga 1986 (rujuk Jadual 1).

Jadual 1
Komposisi Hutang Kerajaan Persekutuan

Tahun	Hutang Kerajaan Persekutuan		Hutang Dalam Negeri			Hutang Luar Negeri		
	Jumlah RM (juta)	per KDNK (%)	Jumlah RM (juta)	Hutang Dalam Negeri (%)	per KDNK (%)	Jumlah RM (juta)	Hutang Luar Negeri (%)	per KDNK (%)
1965	2598	29	2134	82	24	464	18	5
1970	5028	40	4283	85	34	745	15	6
1975	11387	51	8963	79	40	2424	21	11
1980	23439	44	18578	79	35	4861	21	9
1981	31129	54	22851	73	40	8278	27	14
1982	41869	67	28711	69	46	13158	31	21
1983	51683	74	33955	66	49	17728	34	25
1984	57924	73	37075	64	47	20849	36	26
1985	63882	82	40812	64	53	23070	36	30
1986	74008	403	45698	62	64	28310	38	39
1987	82425	104	54976	66	69	27629	34	35

Sumber: Kementerian Kewangan, Laporan Ekonomi, berbagai isi

Keadaan ini berpunca daripada kepincangan pengurusan perusahaan awam dan tidak ada keseimbangan di antara autonomi pengurusan dengan tanggungjawab politik serta terlalu bergantung kepada kerajaan terutama apabila berlaku kerugian. Pengurusan perusahaan awam juga bersikap ambil mudah serta tidak mengamalkan budaya korporat dan etika kerja yang sepatutnya (Ismail & Osman, 1991). Peningkatan jumlah hutang dan kerugian yang terkumpul akibat ketidakcekapan pengurusan telah membazirkan sumber pelaburan negara dan meningkatkan beban kewangan kerajaan.

Perlantikan Datuk Seri Dr Mahathir Mohamad sebagai Perdana Menteri Malaysia yang keempat pada bulan Julai 1981 telah membawa perubahan yang lebih ketara dalam sistem pemegangan amanah. Secara asasnya, beliau bersetuju dengan peranan perusahaan awam dan agensi amanah di dalam mengumpul aset bagi pihak Bumiputera, namun usaha tersebut masih belum mencukupi. Sehingga tahun 1980, statistik menunjukkan bahawa pemilikan ekuiti korporat Bumiputera hanya 12.5 peratus dan peratusan tersebut menunjukkan matlamat 30 peratus pemilikan Bumiputera masih jauh

daripada yang ditetapkan oleh DEB. Kajian Lim (1981) mendapati bahawa sehingga pertengahan tahun 1970an, tidak ada satu firma pun yang dimiliki oleh kerajaan atau kaum Bumiputera secara individu. Oleh yang demikian, Mahathir berharap satu kumpulan kapitalis Melayu yang dinamik dan boleh bersaing di peringkat antarabangsa dapat dibentuk.

Langkah pertama yang diambil oleh Perdana Menteri bagi mencapai tujuan tersebut ialah dengan melantik Daim Zainuddin sebagai Menteri Kewangan pada tahun 1984. Daim pada ketika itu merupakan seorang ahli perniagaan yang berjaya dan mempunyai hubungan baik dengan beberapa orang tokoh politik tertentu di dalam UMNO. Penyertaan beliau di dalam politik telah meningkatkan penglibatan UMNO di dalam perniagaan menerusi perusahaan awam. Walau bagaimanapun, beberapa tindakan Daim telah mewujudkan pertindanan di antara kepentingan kerajaan dengan kepentingan peribadi. Pada satu ketika, beliau dikatakan mempunyai tiga kepentingan di dalam tiga peringkat perniagaan yang berlainan. Pertama, sebagai pemegang amanah UMNO, beliau mengawal Fleet Holdings. Kedua, sebagai pemegang amanah kerajaan, beliau merupakan penggerusi Peremba iaitu anak syarikat milik Perbadanan Pembangunan Bandar (UDA). Ketiga, sebagai ahli perniagaan, beliau mengawal syarikat-syarikat milik perniagaan keluarganya. Kepentingan kerajaan, parti dan peribadi bercampur aduk apabila kebanyakan perjanjian perniagaan yang dilakukan oleh Fleet Holdings yang diketuai oleh Daim melibatkan syarikat-syarikat yang mempunyai kepentingan peribadi Daim (Gomez, 1990: 42).

Selepas tahun 1980, kerajaan tidak lagi berupaya untuk menanggung kos pentadbiran yang tinggi akibat amalan ‘kerajaan besar’ (*big government*) yang dibentuk

pada peringkat awal pelaksanaan DEB berikutan kejatuhan harga petroleum pada tahun 1981 dan 1986 serta beberapa komoditi eksport utama seperti bijih timah, koko, kelapa sawit dan getah. Perdagangan juga telah merosot sepanjang tempoh tersebut dan secara tidak langsung telah meningkatkan defisit di dalam akaun semasa (Gomez & Jomo, 1999: 77).

Keadaan bertambah buruk apabila kerajaan melancarkan dasar perindustrian berat⁴ pada saat-saat ekonomi tenat. Menurut Mahathir, perindustrian berat adalah perlu kerana pergantungan yang terlalu lama kepada industri penggantian import ringan dan pemprosesan bahan mentah serta perkilangan bertujuan eksport ringan untuk membangunkan ekonomi tidak akan membawa Malaysia ke mana-mana, malah ia menghalang proses perindustrian yang berterusan (Jomo, 1990: 129).

Keputusan kerajaan untuk terlibat dalam perindustrian berat telah meningkatkan pelaburan sektor awam di dalam bidang perdagangan dan industri. Kadar pelaburan sektor awam telah meningkat daripada RM0.3 bilion pada tahun 1978-1980 kepada RM0.9 bilion pada tahun 1982 dan RM1.5 bilion pada tahun 1984. Untuk menampung kos pelaburan tersebut, kerajaan terpaksa membuat pinjaman daripada luar negeri terutama daripada Jepun. Namun, kemelesetan ekonomi yang berlaku pada pertengahan tahun 1980an telah menyebabkan beban hutang kerajaan semakin bertambah.

Untuk memperbaiki keadaan, kerajaan telah mengumumkan penswastaan sebagai dasar awam pada awal tahun 1983 dan diikuti oleh arahan kepada semua jabatan kerajaan

⁴ Kerajaan telah menubuhkan Heavy Industries Corporation of Malaysia Berhad (HICOM) untuk merancang, mengenalpasti, memulakan, melabur dan mengurus projek di bawah perindustrian berat. Ia merupakan syarikat penuh milik kerajaan yang ditubuhkan dengan modal sebanyak RM500 juta dan modal berbayar sebanyak RM352 juta. HICOM kemudiannya menubuhkan beberapa anak syarikat dengan kerjasama syarikat-syarikat multinasional (MNC), selaras dengan mandatnya untuk menjana perindustrian berat yang telah dipilih oleh kerajaan seperti projek besi waja, simen, petrokimia dan automatif.

untuk meneliti bidang dan aktiviti yang boleh diswastakan (Chee, 1990: 94). Tambahan pula, dasar yang sama telah mula popular di Asia selepas dipraktiskan di Britain dan Amerika di bawah pentadbiran Thatcher dan Reagan. Penswastaan secara umumnya boleh dimaksudkan sebagai reformasi ekonomi yang bertujuan untuk mengembangkan pasaran modal di samping mengecilkan saiz sektor awam.

Di Malaysia, penswastaan⁵ didefinisikan sebagai pemindahan perkhidmatan dan syarikat kerajaan kepada sektor swasta. Ia merujuk kepada usaha kerajaan untuk menggalakkan penglibatan sektor swasta dalam pemilikan, operasi dan pengurusan projek di dalam sektor awam dan perkhidmatan awam. Ini kerana kerajaan berpendapat sektor swasta lebih cekap di dalam menyediakan perkhidmatan. Ia juga dilihat sebagai langkah yang dapat mengurangkan beban kewangan kerajaan dan pada masa yang sama kerajaan berharap penyertaan Bumiputera di dalam ekonomi dapat ditingkatkan melalui dasar ini. Menurut Jomo (1993), kerajaan seolah-olah menyalahkan sektor awam di atas kegagalan perindustrian berat dan masalah itu dijadikan alasan untuk menyokong dasar penswastaan.

Mahathir juga percaya pertumbuhan pesat sektor awam dan campurtangan kerajaan yang berterusan di dalam ekonomi akan menyebabkan penurunan pelaburan swasta dan keadaan itu akan memperlambangkan ekonomi negara. Justeru itu, penswastaan dilihat sebagai jalan terbaik untuk meliberalisasikan ekonomi dengan mengurangkan pertumbuhan perusahaan awam dan mempromosikan sektor swasta sebagai enjin pertumbuhan ekonomi. Ini telah membawa kepada penswastaan beberapa perusahaan

⁵ Dasar Penswastaan dilaksanakan melalui lima cara iaitu penjualan aset, pemberian lesen, kontrak dan beberapa mode penswastaan seperti pembelian pengurusan (MBO), bina-kendali-pindah (BOT) dan bina-kendali-milik (Malaysia, 1986: 218)

awam yang penting seperti Sports Toto (M) Berhad, Malaysian International Shipping Corporation (MISC), Syarikat Penerangan Malaysia (MAS), Syarikat Telekom Malaysia (STM), Lembaga Elektrik Negara (LLN), Hicom Holdings Berhad, Petronas Dagang Berhad dan Petronas Gas Berhad. Status pengkorporatan telah menukar perusahaan awam menjadi sebuah syarikat berhad dengan pemilikan yang masih kekal di bawah kerajaan.

Memang tidak dapat dinafikan bahawa dasar penswastaan telah menyumbang kepada peningkatan kecekapan dan produktiviti entiti yang diswastakan. Ia juga telah mengurangkan beban kewangan kerajaan apabila kerajaan mengurangkan kos operasi. Misalnya, pada tahun 1991 sehingga 1999, kerajaan telah dapat menjimatkan perbelanjaan modal sebanyak RM51.59 bilion. Pada masa yang sama, pendapatan kerajaan turut meningkat hasil daripada penjualan aset dan ekuiti. Laporan Rancangan Malaysia Keenam menunjukkan bahawa hasil daripada penjualan ekuiti adalah sebanyak RM14.12 bilion, sementara hasil daripada penjualan aset adalah sebanyak RM2.31 bilion (Okposin *et al.*, 1999: 214).

Menurut Okposin *et al.* (1999) lagi, pemberian entiti yang diswastakan dapat dilihat daripada pertambahan kapasiti dan rangkaian perkhidmatan serta penggunaan teknologi baru. Kerjasama di antara syarikat tempatan dengan pemegang ekuiti asing telah memberi peluang kepada rakyat tempatan untuk didedahkan dengan teknologi baru dan kemahiran yang boleh memperbaiki pengeluaran. Misalnya, penswastaan Projek Lebuhraya Utara Selatan (PLUS) telah membolehkan rakyat Malaysia mempelajari teknologi baru di dalam bidang pembinaan dan pengangkutan. Begitu juga dengan kehadiran stesen televisyen swasta iaitu TV3 yang berjaya memperkenalkan elemen

persaingan dan seterusnya memperbaiki kualiti sistem penyiaran negara. Kerajaan juga turut mendakwa dengan penswastaan TV3, MISC, MAS, STM dan LLN dapat meningkatkan peluang perniagaan kerana ia membenarkan pihak swasta memasuki bidang yang selama ini dimonopoli oleh kerajaan. Penyenaraian saham syarikat-syarikat tersebut di pasaran saham juga membantu meningkatkan pasaran modal Malaysia. Ini telah menjadikan pasaran saham negara, Bursa Saham Kuala Lumpur (BSKL) pada waktu itu menjadi antara yang terbesar di Asia Tenggara dan keempat terbesar di Asia (Gomez, 1994: 19).

Objektif dan pelaksanaan dasar penswastaan secara kasar memperlihatkan kesungguhan kerajaan untuk mewujudkan ekonomi yang lebih liberal dan pada masa yang sama menampakkan usaha kerajaan untuk keluar daripada perniagaan. Dasar itu juga kelihatan seakan bercanggah dengan objektif DEB kerana ia menggalakkan persaingan dan merangsang pertumbuhan swasta. Namun, hakikat sebenarnya adalah sebaliknya. Mahathir telah membuktikan janjinya bahawa dasar tersebut adalah selari dengan objektif dan matlamat DEB terutama di dalam membentuk kumpulan korporat Bumiputera yang berpengaruh dan ternama.

Pelaksanaan dasar penswastaan telah mendapat banyak kritikan bukan sahaja daripada parti-parti politik bukan kerajaan tetapi juga tokoh-tokoh ekonomi dan akademik. Menurut Gomez (1994), pelaksanaan dasar penswastaan telah mewujudkan fenomena baru di dalam hubungan kerajaan dengan perniagaan, iaitu politik nepotisme dan naungan. Banyak bukti yang menunjukkan berlaku pemusatan kuasa di tangan eksekutif kerajaan terutamanya UMNO dan Mahathir dan ia telah meningkatkan amalan politik naungan di dalam polisi ini. Di dalam banyak kes penswastaan, ia tidak

melibatkan formaliti di dalam tender terbuka dan pemilihan dibuat berdasarkan politik dan hubungan peribadi. Pengkaji berpendapat dasar penswastaan semakin memburukkan pendekatan sistem pemegangan amanah yang digunakan oleh kerajaan untuk mewujudkan agihan pendapatan yang lebih seimbang.

Hubungan politik naungan juga telah mewujudkan kecenderungan di kalangan pemegang amanah untuk menyalurkan kontrak, tender dan lesen kepada syarikat yang mempunyai kaitan atau hubungan dengan pemimpin tertentu yang berada di dalam parti dan kerajaan. Misalnya, pemberian kontrak penswastaan negara yang terbesar bernilai RM3.4 bilion kepada United Engineers Malaysia Berhad (UEM). UEM merupakan syarikat yang dikawal oleh Hatibudi Sendirian Berhad, iaitu sebuah syarikat pelaburan yang dimiliki oleh UMNO. Pemberian kontrak tersebut telah menimbulkan kontroversi apabila ketua parti pembangkang, Lim Kit Siang dari Democratic Action Party (DAP) telah mendedahkan tentang tawaran daripada syarikat lain yang lebih menarik telah tetapi telah ditolak oleh kerajaan walaupun syarikat berkenaan menawarkan kontrak pada kadar yang lebih murah termasuk kadar tol yang lebih rendah dan tempoh konsesi yang lebih pendek (Gomez, 1990: 144). Begitu juga dengan kes pemberian lesen untuk menjalankan rangkaian televisyen swasta pertama negara oleh kerajaan kepada Fleet Group, iaitu sebuah syarikat yang juga dikawal oleh UMNO, Maika Holdings milik MIC dan Daim Zainuddin sendiri. Perkara yang sama juga boleh dilihat di dalam kes-kes penswastaan yang lain seperti MAS, Indah Water Konsortium (IWK), telefon selular dan perkhidmatan satelit.

Justeru itu, bukanlah sesuatu yang menghairankan apabila negara berjaya melahirkan ramai tokoh korporat Bumiputera yang ternama dan mereka ini memiliki

syarikat-syarikat besar dan maju di dalam tempoh yang singkat semasa dasar penswastaan sedang rancak dijalankan. Mereka juga dikenali sebagai “orang kaya baru” di dalam masyarakat. Di antara mereka adalah seperti Halim Saad, Tajudin Ramii, Allahyarham Yahya Ahmad, Samsudin Abu Hassan, Wan Azmi Wan Hamzah, Mirzan Mahathir, Mokhzani Mahathir dan Ahmad Sebi Abu Bakar. Menurut Gomez (1994) lagi, kebanyakannya ahli perniagaan berpengaruh yang muncul di Malaysia selepas tahun 1990 mempunyai hubungan baik dengan tiga tokoh utama di dalam kerajaan dan UMNO iaitu, Mahathir Mohamad, Anwar Ibrahim dan Daim Zainuddin.

DEB tamat ketika penswastaan sedang rancak dijalankan. Namun, DEB berakhir tanpa dapat mencapai sasaran asalnya. Matlamat utama untuk mengumpul 30 peratus ekuiti korporat Bumiputera tidak dapat dicapai. Sehingga tahun 1990, pemilikan ekuiti korporat Bumiputera hanya mencecah 19.2 peratus (Malaysia, 1996-2000). Usaha pembasmian kemiskinan juga tidak menunjukkan perkembangan yang memuaskan. Ramai yang menyifatkan DEB sebagai gagal dan pelaksanaan dasar penswastaan lebih memburukkan keadaan kerana ia hanya memberi peluang kepada sebilangan kecil kaum Bumiputera iaitu mereka yang mempunyai hubungan baik dengan kerajaan. Ramai daripada tokoh korporat yang lahir semasa DEB dan penswastaan tidak dapat mengendalikan perniagaan mereka dengan baik setelah memperolehnya daripada kerajaan. Keadaan ini sangat ketara ketika Krisis Mata Wang Asia melanda pada tahun 1997.

Boleh dirumuskan bahawa pertumbuhan sektor korporat di negara ini dipengaruhi oleh campurtangan kerajaan di dalam ekonomi. Kerajaan cuba mengatasi masalah ketidakseimbangan agihankekayaan di antara kaum melalui sistem pemegangan amanah.

Malangnya, berlaku penyalahgunaan kuasa oleh pemegang amanah dan keadaan tersebut telah mewujudkan budaya politik naungan. Campurtangan kerajaan secara langsung di dalam ekonomi telah turut mengheret parti-parti politik ke dalam dunia perniagaan. Fenomena ini jelas menjelaskan kepentingan negara secara keseluruhannya. Kajian yang dilakukan oleh Gomez (1990 & 1994) telah membuktikan bahawa hubungan di antara politik dan perniagaan telah disalahguna dan mewujudkan budaya rasuah serta politik wang yang berleluasa.

PENYATAAN MASALAH

Kebanyakan negara bergantung kepada sektor swasta untuk mengekalkan pertumbuhan perdagangan dan perniagaan. Menurut Bubnova (2000), Bank Dunia menganggarkan bahawa sektor swasta hari ini menyumbang kira-kira 40 peratus daripada keseluruhan infrastruktur di negara-negara membangun. Justeru itu, sektor swasta boleh dianggap sebagai enjin pertumbuhan ekonomi kerana peranannya boleh membawa perubahan di dalam sosioekonomi, mencipta dan mewujudkan agihan kekayaan, mewujudkan persekitaran yang menggalakkan perpaduan nasional dan meningkatkan kualiti hidup. Keupayaan sektor swasta mewujudkan kemakmuran di dalam pertumbuhan ekonomi telah menyebabkan setiap negara mahukan firma yang ada di dalam negaranya beroperasi dan berkembang dengan baik (Charkham, 1995).

Malaysia juga merupakan sebuah negara yang bergantung kepada sektor swasta untuk mengekalkan pertumbuhan ekonomi. Namun selepas tahun 1970, cara kerajaan membangun sektor swasta agak berbeza jika dibanding dengan negara lain. Keadaan ini disebabkan oleh kegagalan sistem pasaran bebas mewujudkan agihan pendapatan yang

seimbang, sehingga mencetuskan rusuhan di antara kaum. Peristiwa 13 Mei 1969 telah menyampaikan dua petanda penting kepada kerajaan, terutama kepada UMNO⁶ sebagai parti politik yang dominan di dalam Perikatan. Pertama, jika kedudukan sosioekonomi orang Melayu diabaikan, ekonomi negara akan hancur (Ting & Chua 1989:14). Kedua, jika perpaduan kaum tidak dibentuk dan diatur dengan pola yang betul, masalah ketidakseimbangan ini akan sukar dihindarkan (Abd Shukor & Hasan, 1982: 316). Peristiwa tersebut telah mendorong kerajaan mengubah dasar pengurusan ekonomi negara dengan melancarkan DEB.

Kerajaan telah memilih sistem pembangunan secara pemegangan amanah untuk mencapai matlamat DEB. Namun, sistem pemegangan amanah secara keseluruhannya gagal mencapai matlamat pembangunan dan objektif DEB. Menurut Jomo *et al.* (1986), walaupun ekonomi negara mencatatkan pertumbuhan yang tinggi, tetapi sistem pemegangan amanah gagal mencapai objektifnya sama ada dari segi membasi kemiskinan⁷ atau memperbaiki agihan di antara kaum. Sebaliknya, ia hanya memperlihatkan pengumpulan kekayaan yang pesat di dalam ekuiti korporat oleh golongan yang memegang amanah. Ini kerana di dalam konteks Malaysia, sistem pemegangan amanah berkait rapat dengan konsep kesetiaan. Individu, kumpulan dan organisasi akan diberi ganjaran untuk kesetiaan yang ditunjukkan dalam bentuk pemberian konsesi, lesen, hak monopoli, subsidi kerajaan dan sebagainya (Gomez, 1990).

⁶ UMNO merupakan teras kepimpinan politik negara. Ia juga dianggap sebagai tulang belakang Perikatan (kemudiannya Barisan Nasional) kerana mempunyai keanggotaan yang paling ramai di dalam Perikatan. Kebanyakannya jawatan penting dalam legislatif dan eksekutif diisi oleh UMNO kerana di dalam banyak pilihanraya UMNO telah memenanginya dengan jumlah yang besar.

⁷ Walaupun statistik menunjukkan bilangan isi rumah miskin di desa telah berkurangan sebanyak 86,000 selepas 13 tahun pelaksanaan DEB, tetapi pada masa yang sama terdapat pertambahan sebanyak 11,800 isi rumah miskin di kawasan bandar. Oleh itu, kadar kemiskinan secara relatifnya tidak berkurang dengan memuaskan (Jomo *et al.*, 1986: 9).

Justeru itu, sumber kekayaan negara yang dipegang oleh pemegang amanah telah disalurkan kepada individu-individu tertentu tanpa melalui proses formaliti yang sepatutnya. Penyalahgunaan kuasa tersebut telah menyebabkan kekayaan dimiliki oleh sekumpulan kecil individu yang mempunyai hubungan baik dengan kerajaan. Masalah timbul apabila mereka gagal untuk menguruskan sumber yang diberikan oleh kerajaan dengan baik sehingga menimbulkan kerugian besar yang akhirnya terpaksa ditanggung semula oleh kerajaan. Ini menyebabkan orang ramai mula membuka mata dan mempersoalkan kredibiliti pemegang amanah dan penerima amanah.

Krisis Mata Wang Asia yang berlaku pada tahun 1997 telah menjelaskan banyak sektor korporat tempatan. Mereka bukan sahaja menanggung kerugian akibat penurunan nilai mata wang malah menganggung sejumlah hutang korporat yang besar. Krisis tersebut telah mendedahkan bagaimana institusi kewangan telah digunakan oleh kerajaan dan ahli perniagaan untuk mendapatkan sumber tabungan di dalam bentuk pinjaman. Menurut Gomez (2002: 101), daripada RM39 bilion pinjaman bank untuk mendapatkan perolehan saham, 45 peratus daripadanya diberikan kepada individu-individu tertentu. Pinjaman luar oleh syarikat-syarikat awam yang tersenarai juga dianggarkan sekitar RM35 bilion. Pinjaman yang dibuat oleh 15 kumpulan korporat Malaysia sahaja mewakili sekurang-kurangnya 20 peratus daripada keseluruhan jumlah pinjaman bank di Malaysia. Anwar Ibrahim, bekas Menteri Kewangan juga mendedahkan bahawa kurang daripada 10 orang tokoh korporat yang mempunyai hubungan dengan pemimpin tertinggi UMNO bertanggungjawab ke atas pinjaman yang bernilai RM70 bilion. Keadaan ini bukan sahaja membuktikan sejumlah wang yang besar telah disalurkan kepada sekumpulan kecil

yang terpilih malah telah menjadikan jumlah hutang terkumpul pada akhir tahun 1997 adalah sebanyak 170 peratus daripada KDNK (Gomez, 2002: 101).

Kebanyakan syarikat yang bermasalah dan menanggung jumlah hutang yang besar adalah entiti yang lahir daripada program penswastaan. Di antara syarikat-syarikat tersebut adalah seperti MAS, UEM, Perusahaan Otomobil Nasional (PROTON), IWK, Sistem Transit Aliran Ringan (STAR) dan Projek Usahasama Transit Ringan Automatik (PUTRA). Syarikat yang ditubuhkan di bawah kawalan UMNO iaitu Renong Berhad juga menghadapi masalah yang sama. Malah Renong menanggung jumlah hutang terkumpul yang paling banyak, iaitu sekitar RM20-28 bilion dan jumlah tersebut melebihi nilai 5 peratus pinjaman yang diberikan oleh keseluruhan sistem perbankan Malaysia (Gomez, 2002: 102; Thomas, 2002: 154). Kerajaan bagaimanapun, telah mengambil langkah menyelamatkan syarikat-syarikat tersebut di atas alasan kepentingan nasional. Tindakan kerajaan menyebabkan para pelabur meragui sistem pasaran modal negara dan kebanyakan daripada mereka mula menarik pelaburan masing-masing. Para pelabur merasakan kepentingan mereka tidak dijamin kerana tahap tadbir urus korporat yang diamalkan adalah rendah.

Krisis keyakinan pelabur memberi kesan yang sangat besar kepada ekonomi kerana pembangunan sektor korporat negara banyak bergantung kepada pelaburan asing. Untuk memulihkan keadaan itu, kerajaan telah berusaha memperbaiki pengendalian sektor korporat di negara ini. Penubuhan Malaysian Institute of Corporate Governance (MICG) pada 1998, adalah usaha bersungguh sektor swasta dan kerajaan untuk mengembalikan keyakinan pelabur dengan meningkatkan piawaian tadbir urus korporat di negara ini. MICG menyediakan latihan dan pendidikan mengenai tadbir urus korporat

kepada pengarah, setiausaha syarikat, juruaudit dan pelabur. Di samping itu, sebuah Jawatankuasa Kewangan Peringkat Tertinggi Tadbir Urus Korporat telah ditubuhkan pada tahun 1999 yang bertujuan untuk menilai semula rangka kerja korporat. Laporan jawatankuasa tersebut antara lain menggariskan tentang Tatacara Pengendalian Korporat⁸ Malaysia yang mengandungi prinsip dan amalan terbaik bagi syarikat yang tersenarai di BSKL, mengenalpasti langkah yang perlu mengenai latihan dan pendidikan serta memperakarkan pengukuhan rangka kerja statutori dan peraturan bagi pengendalian korporat. Berdasarkan laporan tersebut, kerajaan telah mengenalpasti beberapa perkara yang memerlukan pengukuhan piawai seperti pendedahan dan ketelusan, struktur pemilikan di dalam syarikat awam berhad, perlindungan golongan minoriti, pelaksanaan dan penguatkuasaan terhadap peraturan BSKL dan Suruhanjaya Sekuriti. Misalnya, pada 1 April 1999, BSKL telah menghadkan jawatan pengarah syarikat awam yang tersenarai. Ini bertujuan untuk meningkatkan keberkesanan penyertaan mereka sebagai ahli lembaga pengarah serta meninggikan profesionalisme dan kualiti pengarah (Malaysia, 1999).

Untuk membuktikan kepada umum bahawa kerajaan serius di dalam usaha untuk meningkatkan tahap tadbir urus korporat beberapa tindakan telah diambil ke atas syarikat-syarikat senarai awam yang didapati terlibat dalam salahlaku pengurusan korporat. Pada tahun 2000 misalnya, Suruhanjaya Sekuriti telah mengambil tindakan mahkamah ke atas 30 orang di atas pelbagai kesalahan di bawah peraturan tadbir urus korporat. Begitu juga dengan BSKL yang telah mengenakan denda berjumlah RM2.9 juta ke atas 16 buah syarikat senarai awam sejak awal tahun 2000 berbanding hanya RM350,000 ke atas lapan

* Merujuk kepada Kod Tadbir Urus Korporat.

buah syarikat pada tahun sebelumnya (*Investors Digest* 7/2000). Jadual 2 menunjukkan beberapa contoh salahlaku korporat yang telah diambil tindakan.

Namun, apa yang diragui ialah kemampuan piawaian tadbir urus korporat ini mencapai matlamat dan objektifnya. Peranan kerajaan di dalam hal ini seolah-olah saling bertindanan. Sejak tahun 1970, kerajaan terlibat secara langsung di dalam pengurusan ekonomi negara. Usaha kerajaan untuk meningkatkan ekuiti dan bilangan kapitalis Bumiputera menjelang tahun 1990 telah mewujudkan hubungan yang rapat di antara kerajaan dengan perniagaan. Kajian Lim (1981) menunjukkan bahawa sejak tahun 1970an terdapat hubungan yang kuat di antara pengarah syarikat Melayu yang mempunyai latar belakang politik dan perkhidmatan awam. Hubungan tersebut berterusan sehingga 1990an. Gomez (2002) membuktikan pada tahun 1990an bilangan syarikat yang mempunyai perkaitan dengan UMNO telah bertambah dan kawalan daripada parti politik masih berterusan tetapi bukan lagi secara langsung seperti pada awal 1970an.

Kini pada masa yang sama, kerajaan juga merupakan penggerak kepada pelaksanaan prinsip dan Kod Tadbir Urus Korporat dan bertanggungjawab untuk merealisasikan usaha tersebut. Namun, sejauh manakah prinsip dan kod tersebut boleh dilaksanakan? Tidakkah pertindanan peranan kerajaan akan mewujudkan konflik berkepentingan di dalam hal ini? Bolehkah individu yang berada di dalam kerajaan mengasingkan kewajipan dan tugas yang diamanahkan kepadanya daripada kepentingan peribadi atau parti sebagai pemegang saham atau pemilik syarikat yang mungkin bakal dikenakan tindakan? Adakah individu yang terlibat akan cuba untuk melindungi

Jadual 2
**Senarai Tindakan Penguatkuasaan Suruhanjaya Sekutiria
Ke Atas Syarikat dan Pengarah Syarikat 1992-2000**

Syarikat	Ringkasan Kesalahan / Tindakan yang diambil	Catatan
Actacorp Holdings Berhad	Puniyamurthi (Penolong Pengurus Besar), Mohd Raffique (Pengurus Kanan Kumpulan) dan Ariffin Abdul Majid (Pengurus Besar Kanan Kumpulan) dituduh kerana memanipulasikan harga waran Actacorp	Kes menunggu Perbicaraan
General Soil Engineering Holdings Berhad	Tan Sook Geok (Pengarah Urusan) dituduh memanipulasikan harga saham Gensoil. Beliau juga dituduh mengemukakan penyata palsu kepada Suruhanjaya Sekuriti berkenaan harga saham tersebut. Tan telah dituduh bersama remiser MIDF Sisma Securities kerana memanipulaikan harga saham Gensoil	Kes menunggu Perbicaraan
Idris Hydraulic (M) Berhad	Datuk Ishak Ismail (Pengarah Syarikat) dituduh bersubahat dengan sebuah syarikat menggunakan RM50 juta dana syarikat yang dijanakan daripada pelaksanaan korporat tanpa kelulusan daripada pihak Suruhanjaya Sekuriti. Beliau dituduh melanggar syarat kelulusan Suruhanjaya Sekuriti Dalam kes yang berlainan Datuk Ishak dituduh mengemukakan maklumat palsu dan mengelirukan berkaitan cadangan yang dikemukakan kepada Suruhanjaya Sekuriti. Beliau mengaku bersalah dan dikenakan denda sebanyak RM400,000	Kes menunggu Perbicaraan
Omega Holdings	Dato' Soh Chee Wen telah dituduh oleh Suruhanjaya Sekuriti di dalam satu skim untuk menipu Omega Dato' Tony Tiah mengaku bersalah terhadap satu pertuduhan mengemukakan maklumat palsu kepada BSKL berkenaan urusniaga dalam saham Omega	Perbicaraan masih dijalankan Didapati bersalah dan dikenakan denda RM3 juta
Plantation & Development (M) Berhad	Tiga pengarah iaitu Chua Peng Len, Gwi Chin Fat dan Yong Thian Yoon dituduh oleh Suruhanjaya Sekuriti menyalahgunakan hasil kutipan yang dijana daripada terbitan awam dan mengemukakan maklumat palsu kepada Suruhanjaya Sekuriti	Chua disabit kesalahan dan didenda RM250,000 Perbicaraan Gwi dan Yong masih dijalankan

Sumber: Diubahsuai daripada *Malaysian Business* 1/1/2003 (14-15)

kepentingannya dengan mengelak atau mengecualikan penalti yang mungkin akan dikenakan ke atas kepentingan yang dimiliki olehnya?

Jika diteliti Jadual 2, tindakan yang telah diambil ke atas kes salahlaku korporat sepanjang tempoh 1992-2000 hanya melibatkan syarikat-syarikat senarai awam yang tidak mempunyai hubungan kuat dengan kerajaan. Misalnya, di dalam kes salahlaku korporat yang melibatkan pengarah syarikat Idris Hydraulic iaitu Datuk Ishak Ismail. Sebelum terlibat di dalam dunia korporat, Ishak merupakan Setiausaha UMNO Bahagian Permatang Pauh yang diketuai oleh Anwar Ibrahim. Semasa Anwar berada di dalam UMNO dan memegang jawatan di dalam kabinet, beliau banyak memperolehi kawalan ke atas syarikat-syarikat senarai awam (Gomez & Jomo, 1999). Selepas Anwar keluar daripada kerajaan, Ishak bukan sahaja kehilangan kawalan ke atas syarikat-syarikatnya sebelum ini, malah turut menghadapi beberapa pertuduhan di bawah salahlaku korporat.

Begitu juga dengan ahli perniagaan iaitu Dato' Tony Tiah. Beliau mempunyai hubungan baik dengan beberapa tokoh politik di dalam MCA tetapi tidak dengan UMNO. Ini menyebabkan salahlaku korporat yang dilakukannya tidak dilindung. Fenomena ini menunjukkan bahawa kekuatan hubungan di antara politik dan perniagaan akan mempengaruhi tindakan perundangan yang akan diambil di bawah peraturan tadbir urus korporat. Sedangkan di dalam tempoh tersebut, terdapat beberapa syarikat lain khususnya yang mempunyai hubungan kuat dengan kerajaan seperti Perwaja, Renong dan Sistem Penerbangan Malaysia Berhad (MAS) turut terbabit di dalam beberapa skandal salahlaku korporat, tetapi syarikat manapun pengarahnnya tidak dikenakan apa-apa tindakan. Ini menunjukkan bahawa wujudnya fenomena '*selective prosecution*' atau

‘dakwaan terpilih’ di dalam menguatkuaskan peraturan tadbir urus korporat. Kajian ini akan membuktikan kenyataan tersebut.

METODOLOGI KAJIAN

Kajian ini merupakan kajian kualitatif yang menggunakan sumber sekunder sebagai asas penyelidikan dan penilaian. Analisa kajian akan dibuat berdasarkan buku-buku, laporan ekonomi, laporan jawatankuasa, laporan syarikat dan artikel yang berkaitan tadbir urus korporat dan hubungan politik dan perniagaan.

Kajian ini menggunakan Model ‘Black Box’ Asas Firma oleh Blair (1995) untuk menerangkan bagaimana elemen-elemen tadbir urus korporat berfungsi. Menurut Blair, prinsip pemilikan dan pengawalan adalah aspek penting di dalam tadbir urus korporat. Namun, sejauh mana prinsip tersebut dapat dilaksanakan bergantung kepada sejauh mana campurtangan kerajaan di dalam ekonomi. Ini kerana di dalam ekonomi makro, pemilik dan pengawal syarikat tertakluk kepada undang-undang dan peraturan yang digubal oleh kerajaan.

Berdasarkan model Blair, pengkaji cuba menjawab hipotesis berikut:

Syarikat-syarikat yang mempunyai hubungan baik dengan kerajaan akan dikecualikan daripada dikenakan penalti yang telah ditetapkan di bawah prinsip dan Kod Tadbir Urus Korporat.

Kajian kes akan dibuat ke atas tiga buah syarikat yang mempunyai hubungan baik dengan kerajaan iaitu Perwaja Steel Sendirian Berhad, Renong Berhad dan MAS. Renong telah dikaitkan sebagai syarikat yang ditubuhkan oleh UMNO dan bertanggungjawab mengendalikan pelaburan bagi pihak parti itu. Ketika UMNO

diharamkan pada tahun 1988, syarikat Renong telah membeli kebanyakan aset UMNO (*Malaysian Business* 1/10/1993). MAS pula merupakan syarikat milik kerajaan yang telah diswastakan semasa dasar penswastaan sedang rancak dijalankan. Dasar penswastaan MAS telah membolehkan Tajudin Ramli menguasai kepentingan MAS secara individu. Kedua-kedua syarikat ini telah terjejas dengan teruk semasa Krisis Mata Wang Asia melanda pada tahun 1997. Perwaja pula merupakan sebuah syarikat yang ditubuhkan oleh HICOM Berhad di bawah dasar perindustrian berat. Syarikat ini telah menghadapi masalah sejak awal penubuhannya tetapi masih lagi mengekalkan operasinya sehingga hari ini.

Kajian ini akan mengkaji apakah tindakan yang telah diambil bagi mengatasi masalah pengurusan ketiga-tiga syarikat terbabit sejak kerajaan mengambil langkah meningkatkan piawaian pengurusan korporat di bawah reformasi tadbir urus korporat. Adakah tindakan yang diambil sama seperti yang telah dikenakan ke atas syarikat-syarikat lain yang mempunyai masalah di dalam pengurusan?

MATLAMAT KAJIAN

Matlamat kajian ini adalah untuk mengetahui sejauh mana prinsip dan peraturan di bawah Kod Tadbir Urus Korporat dilaksanakan ke atas syarikat-syarikat yang mempunyai hubungan baik dengan kerajaan. Pengkaji juga cuba membuktikan bahawa peraturan yang ditetapkan di bawah konsep tadbir urus korporat tidak berupaya mengesan salahlaku yang berlaku di sebalik hubungan kerajaan dan perniagaan seperti pemberian kontrak, lesen dan tender kepada syarikat-syarikat yang mempunyai hubungan baik dengan kerajaan mahupun parti-parti politik.

Ini kerana Kod Tadbir Urus Korporat atau peraturan-peraturan baru yang ditetapkan oleh BSKL dan Suruhanjaya Sekuriti tidak menyentuh tentang isu-isu ini. Kod lebih menekankan kepada usaha untuk meningkatkan kredibiliti dan profesionalisme pengarah syarikat, sementara BSKL dan Suruhanjaya Sekuriti menekankan prinsip ketelusan, kejujuran dan akauntabiliti di dalam pengurusan syarikat melalui laporan kewangan dan pelan perancangan syarikat. Usaha-usaha ini hanya melibatkan reformasi mikro di dalam sesebuah syarikat. Hubungan di antara kerajaan dan perniagaan tidak ditafsirkan dengan jelas.

Pengkaji berpendapat usaha sebegini tidak cukup untuk membendung salahlaku di sebalik hubungan kerajaan dengan perniagaan. Ia hanya usaha untuk mengaburi orang ramai dan pelabur luar bahawa kita mempunyai sistem tadbir urus korporat yang baik.