

BAB III

FALSAFAH PENBENTUKAN BEBERAPA DASAR KERAJAAN UNTUK KEPENTINGAN MASYARAKAT MELAYU.

3. 1 Konsep Pembentukan Dasar.

Untuk memahami dinamisme perkembangan peranan kerajaan, kajian ini akan melihat peranan UMNO untuk kepentingan orang Melayu. Melalui lintasan historis, ianya akan dapat merakam kembali beberapa tahap penting yang dapat memberikan visualisasi terhadap perspektif, asal dan nilai yang diambil kira melalui pembentukan dasar negara (F. R Ankersmit 1987: 102). Lingkup asas pembentukan dasar kerajaan di Malaysia adalah dengan melihat era kolonialisme Inggeris.¹ Di waktu ini matlamat kolonial adalah memonopoli hasil ekonomi tanah jajahan. Penglibatan pribumi dalam menentukan arah dasar kerajaan sangat minima. Dasar yang dibentuk adalah memihak dan untuk kepentingan Inggeris dengan tidak mengutamakan bangsa negara jajahan (Shamsul 1982: 336). Malah keutamaan sosio-ekonomi lebih diberikan kepada bangsa

¹ Penjajahan Inggeris secara perundungan telah bermula iaitu melalui perjanjian Inggeris- Belanda 1824. Melalui perjanjian ini ianya hanya mengesahkan terdapat dua blok kuasa penjajah di Asia Tenggara, iaitu Inggeris di bahagian utara Selat Melaka dan Belanda di bahagian selatan Selat Melaka (Fong Chan Onn 1991: 4-5). Lewat materai ini mengambarkan wujudnya dua wilayah monopoli kapitalis Barat di Nusantara. Manakala perjanjian secara resmi yang berlaku di Tanah Melayu bermula pada 20 Januari 1874 setelah termaterainya "Pangkor Agreement". Selepas 1874, bermulalah era kolonial dengan penekanan utama mereka adalah terhadap memonopoli ekonomi di tanah jajahan (Shamsul Amri 1982: 336).

asing iaitu Cina dan India.² Hal ini kerana kedua etnik ini dianggap dapat membantu mempertingkatkan hasil ekonomi kepada kapitalisme Barat (Norjidah Aminuddin 1992: 43). Kesannya, wujudlah kedudukan ekonomi yang tidak seimbang antara kaum dan kemajuan wilayah yang berbeza-beza.

Dalam era Kesatuan Malaya (1946) telah muncul semangat nasionalisme di kalangan penduduk Tanah Melayu yang turut terlibat dalam menentukan pola dasar-dasar kerajaan untuk tujuan pembangunan negara (Fawzi, Mohd. Idris & Shafiee 1991: 107-110). Pemimpin Melayu mula terlibat dalam mencorak kemajuan negara yang berteraskan sistem pentadbiran dan kebudayaan penduduk asal untuk kepentingan dan kedudukan serta adat resam Melayu yang berdasarkan sistem negara beraja (Gullick 1978: 64-65). Oleh kerana struktur masyarakat di Tanah Melayu dari berbagai etnik, maka wujud gerakan politik yang berdasarkan etnik tertentu. Kepimpinan etnik berkenaan telah sepakat untuk meletakkan landasan sebagai asas dalam pembinaan negara yang berpandukan semangat kerjasama dan bertolak ansur. Pendekatan politik kompromi yang diamalkan oleh Tunku telah berjaya membentuk sebuah negara yang merdeka dan pendekatan ini telah berjaya mengurangkan tuntutan yang lebih agrasif terutama mobilisasi politik antara etnik yang berbeza (Tunku 1979: 105). Era ketiga ialah pasca merdeka hingga 13 Mei 1969. Era ini menunjukkan terdapat hubungan antara sosio-politik dengan agihan ekonomi cukup penting. Kemajuan ekonomi mula berkembang

² Bagi mempercepatkan proses eksloitasi sumber ekonomi, pihak penjajah telah menggalakkan kemasukan buruh-buruh asing terutama dari negeri China Selatan dan India. Polisi ini selaras dengan dasar ekonomi kapitalis yang diamalkan oleh Inggeris yang menutamakan keuntungan maksima tanpa memikirkan akibat yang ditanggung oleh rakyat tanah jajahan (Abdul Shukur Ariffin & Hassan Ali 1982: 308).

tetapi agihan pendapatan tidak seimbang malah terdapat agihan berdasarkan kaum yang cukup ketara (S. Husin Ali 1979). Sementara itu terdapat pula agihan guna tenaga dan kegiatan ekonomi yang semata-mata masih mengikut kaum (Ting Chew Peh & Chua Yee Yen 1989: 146-147). Penekanan di era ialah persoalan perpaduan kaum. Jika dilihat dari masalah utama ketakseimbangan sosio-ekonomi terutama antara orang Melayu dan orang Cina, ianya telah menjadi punca runtuhnya perpaduan kaum yang telah dibentuk sebelumnya (Tunku 1979). Asas perpaduan dan isu sensitif terhadap penduduk pribumi terutama orang Melayu telah dipersoalkan.³ Gejala sedemikian telah menjadi bibit pertelingkahan antara kaum sehingga membawa kepada insiden 13 Mei 1969.

Era keempat ialah jangka masa pelaksanaan DEB (1971-1990) dan Dasar Pembangunan Nasional (1991-2000). Dasar ini digubal untuk mencapai perpaduan negara melalui penghapusan kemiskinan dan struktur sosio-ekonomi masyarakat yang tidakseimbang (Intan 1994: 3). Asas oleh DEB telah diteruskan melalui pelaksanaan Dasar Pembangunan Nasional, dengan tujuan utama untuk menjadikan Malaysia sebuah negara maju menjelang 2000. Dalam DEB peranan kerajaan sebagai penggalak dalam pembangunan negara lebih ketara selepas tahun 1970-an terutama melalui penglibatan kerajaan dalam kegiatan perniagaan dan perindustrian. Tetapi kemelesetan ekonomi dunia pada pertengahan 1980-an mengakibatkan peranan berkenaan turut terjejas hingga

³ Pihak tertentu ialah Parti Komunis Malaya (PKM), PAP, PAS, DAP, PSRM, Bebas dan kaum Cina telah menggunakan kesempatan melalui isu sensitif seperti bahasa, hak kerakyatan, hak ketuanan dengan tujuan untuk meraih sempati politik di Tanah Melayu.

tempoh DEB berakhir.⁴ Manakala DPN adalah dasar baru yang cuba mengatasi segala kekurangan yang ada ketika perlaksanaan DEB. Beberapa program sebagai demensi tambahan telah dimasukan dalam pelaksanaan DPN. Ini bermakna strategi asas DEB masih merupakan dasar asas bagi strategi pembangunan dengan tambahan beberapa dimensi baru dan bukannya merupakan perubahan sepenuhnya (Lim Chong Yen 1994: 102). Beberapa era yang dianggap penting itu menggambarkan kedudukan sosio-politik dan ekonomi negara yang dirasakan bersesuaian pula dengan pembentukkan beberapa dasar kerajaan untuk membangun sosio-ekonomi masyarakatnya. Sebahagian dari dasar berkenaan menguntungkan orang Melayu (Wan Kadir 1989: 120-121). Namun, sebahagiannya menafikan pula hak orang Melayu terutama di dalam dua era awal yang telah disentuh. Perkembangan negara sebagai satu unit politik yang merdeka adalah selaras dengan perkembangan pembentukkan dasar kerajaan yang menitikberatkan etnik pentakrif yang sewajarnya mendapat tempat sejak awal.

Pengertian umum dasar awam ialah perancangan yang dibuat yang mengenai tindakan kerajaan sebagai apa juga langkah kerajaan untuk membuat pilihan membuat atau tidak membuat (Atory 1996: 1). Kerajaan sebagai pentadbir negara dipertanggungjawabkan untuk melaksanakan apa sahaja program, projek, rancangan yang akan membawa kebaikan kepada negara dan rakyat. Kedudukan sosio-ekonomi dan

⁴ Kemelesetan ekonomi dunia penghujung 1970-an, kejatuhan harga komoditi utama pada awal tahun 1980-an, kadar pembayaran balik hutang yang semakin bertambah dan defisit fiskal yang bertambah meruncing telah memaksa kerajaan menyemak kembali dasar pembangunan negara dan termasuk memperkenal dasar baru yang bersesuaian (Zainudin Saleh 1994: 107-108, Chamhuri Siwar 1989: 33).

sosio-politik menjadi asas kepada pembentukan sesuatu dasar⁵ yang tidak dinafikan pembentukannya lebih cenderung untuk memenuhi kepentingan masyarakat yang dominan dalam negara berkenaan (Lucian W. Pye 1983: 32-33). Berdasarkan istilah dasar awam itu sendiri ianya merujuk kepada kepentingan umum (Mariani Hassan 1998). Dari etimologi dasar awam itu ialah ‘dasar’ yang membawa maksud perancangan, projek, program atau tindakan manakala kata ‘awam’ pula membawa maksud untuk kepentingan banyak pihak atau umum. Dari segi epistemologi ‘dasar awam’ itu adalah landasan dan panduan utama projek yang diwujudkan untuk kepentingan umum. Landasan itu meliputi aspek perancangan dengan mengambil kira latar belakang sosio-ekonomi sesebuah negara. Namun, dalam aspek pelaksanaannya ianya bergantung kepada kerajaan sebagai pemerintah untuk mengambil apa sahaja langkah atau tindakan untuk melaksanakan sesuatu dasar atau tidak melaksanakannya untuk kepentingan rakyat (Willian Liddle 1992: 173).

Dalam dasar awam, projek pembangunan kerajaan merupakan salah satu elemen penting dalam tindakan dan langkah kerajaan yang mana ia merupakan bahagian penting dalam menunjang pertumbuhan ekonomi sesebuah negara. Secara konsepnya, projek pembangunan mencakupi segala tindakan atau aktiviti kerajaan yang bercorak pembangunan, baik sosio-ekonomi atau sosio-politik yang digubal secara menyeluruh

⁵ Dalam hubungan sosio-politik dan sosio-ekonomi ini nampaknya kondisi sosio-politik lebih mendominasi kelancaran sosio-ekonomi kerana sosio-politik dapat memainkan peranan penting yang dapat menghalang atau memperlambangkan jalannya pembangunan dan peningkatan kedudukan ekonomi. Oleh yang demikian dapat dikatakan bahawa persaingan politik adalah merupakan keadaan politik dalam sesuatu masyarakat yang turut membantu jalannya pembangunan ekonomi (Lucian W. Pye 1983: 32-33). Lihat juga Paul A. Baran (1957), Norman S. Buchanan & Howard S. Ellis (1955) dan Benjamin Hoggins (1959).

untuk memenuhi keperluan perancangan dan pelaksanaan sesuatu idea pembangunan (Gabriel Almond Bingham Powell 1983: 18-19). Sesuatu projek terkandung beberapa ciri umum iaitu ianya memiliki perbezaan dengan aktiviti lain, wujudnya matlamat dan objektif yang terang terutamanya daripada segi kos dan faedah, tedapat keterangan yang komprehensif tentang semua aspek perancangan dan pelaksanaan dan mempunyai keterangan tentang pembahagian kerja dan tanggungjawab di kalangan pihak-pihak yang berkenaan (Intan 1991: 707). Hal ini bersesuaian dengan pendapat David Eston bahawa, "... dasar awam adalah nilai peruntukan pihak berkuasa bagi keseluruhan masyarakat...". Manakala Lasswell dan Kaplan pula mengatakan "... dasar awam sebagai program bagi nilai amalan dan matlamat yang telah diproyekkan..." (Atory 1996). Dengan demikian Dasar awam akan sentiasa berubah mengikut nilai masyarakat dan kepimpinan politik dari semasa ke semasa.

3. 1. 1 Aktor Dalam Pembentukan Dasar Dalam Politik Malaysia.

Di bawah sub judul ini akan ditinjau peranan aktor yang terlibat dalam pembentukan dasar dalam konteks politik Malaysia. Aktor yang dimaksudkan dalam kajian ini ialah pelaku yang terlibat dalam sesuatu tindakan (Weber 1949: 42, Ting Chew Peh 1985: 95-96, Edward 1992, Shaw 1977 dan Jamaie 1993: 16-18). Aktor ini bukan semata orang, dan dalam kajian ini aktor tersebut merujuk kepada organisasi, pertubuhan, parti politik. Aktor juga bertindak sebagai pemeran yang punyai peranan tertentu terhadap pelaksanaan sesuatu tindakan atau perbuatan. Aktor dalam konteks ini adalah pelaku yang memainkan peranan dalam melakukan sesuatu tindakan dan pembuatan dasar

negara (Jfr Orgensky 1983: 58). Sebenarnya belum ada pembahagian yang jelas dan tepat dalam melihat peranan aktor dalam pembentukan sesuatu dasar dalam sesebuah negara.⁶

Aktor peranan utama dalam pembuatan dasar dalam politik Malaysia terdiri dari parti politik dan pemimpin politik. UMNO adalah parti teras dalam Barisan Nasional (BN) dan menjadi tunggak kepada pemerintahan negara demokrasi,⁷ kekuatan UMNO adalah kekuatan negara secara amnya, sementara bangsa Melayu adalah tunjang kepada kekuatan politik UMNO. Hubungan antara orang Melayu dengan UMNO dan kerajaan adalah saling memerlukan antara satu dengan lainnya (Norjidah Aminuddin 1992: 47). Oleh itu dasar yang dibentuk oleh UMNO sebahagian besar menjadi dasar negara. Dalam banyak aspek perancangan, penggubalan, pengubahsuaian dan pelaksanaan dasar kerajaan, peranan UMNO sangat dominan (Fo'ad Sakdan 1987: 9). UMNO bagaimanapun bukanlah parti politik yang tunggal di Malaysia kerana terdapat banyak lagi parti politik yang aktif baik. Timbul persoalan kenapa UMNO dikatakan sebagai peranan utama dalam aktor parti politik kerana UMNO mewakili etnik yang mendominasi populasi rakyat Malaysia, ia menguasai sebahagian besar kerusi-kerusi pilihanraya di Malaysia (Jomo K. S 1988: 281). Kenyataan ini diperkuat lagi oleh kenyataan bahawa, “...*the conception of UMNO as an instrument to preserve Malay unity and dominance in politics has had devasting effects on the political career's of*

⁶ Kajian ini membahagikan kepada tiga kelompok aktor iaitu aktor peranan utama, aktor peranan pembantu dan aktor peranan pengimbang.

⁷ Demokrasi sebagai suatu bentuk sistem politik memiliki kaitan yang tidak terpisahkan dengan sistem kemasyarakatan yang lain seperti ekonomi, undang-undang dan budaya politik. Secara holistik bahawa dalam masyarakat yang belum memiliki sistem ekonomi yang demokratik, sistem undang-undang yang demokratik dan budaya politik demokratik belum akan tercipta sistem politik demokrasi (Amir Santoso 1993: 3).

former UMNO party leaders who formed multiracial parties...” (Ismail Kassim 1979: 6-7). UMNO diletakkan pada kedudukan sedemikian kerana ia telah terbukti memiliki prestasi baik dalam kebanyakan pilihanraya, komitmen perjuangan yang berterusan sejak sebelum merdeka hingga kini.

Komponen BN meletakkan kepercayaan kepada UMNO dalam membuat dasar negara atas semangat kompromi⁸ yang telah wujud sebelum merdeka. Amalan demokrasi berparlimen parti politik yang memerintah sudah sewajarnya parti berkenaan mendapat tempat dalam menentukan arah dan tujuan negara dan berkuasa pula dalam membuat dasar negara untuk kepentingan semua (Amien Rais 1993: xii). Oleh itu sebagai parti yang dominan dan menguasai politik Malaysia, UMNO merupakan parti utama dalam BN yang mempunyai kuasa untuk menggubal dasar-dasar negara melalui parlimen, Dewan Undangan Negeri (DUN) demi untuk memenuhi kepentingan orang Melayu (Mariani Hassan 1998: 39). Keputusan kepimpinan dalam peringkat parti-parti komponen akan di bawa ke peringkat kepimpinan BN untuk diputuskan. Tetapi peranan aktor lain dalam parti komponen BN tidak banyak mempengaruhi dan merangka dasar-

⁸ Kepercayaan di kalangan orang Melayu dan rakan-rakan komponen BN terhadap kepimpinan UMNO kerana beberapa sebab iaitu; UMNO sentiasa mempunyai pemimpin berkaliber, ideologi UMNO yang sederhana dan sesuai dengan nilai masyarakat Melayu seperti memelihara dan mempertahankan kemerdekaan, kedaulatan dan kepribadian negara, mendukung perlembagaan Malaysia, mempertahankan prinsip-prinsip yang terkandung di dalamnya terutama mengenai agama Islam, kedaulatan raja-raja, bahasa Melayu, hak asasi dan hak keistimewaan orang Melayu (Tunku 1979). Di samping itu UMNO berusaha mempertahankan, menegakkan dan mengembangkan Islam sebagai agama resmi negara dan memberikan kebebasan beragama. Berikhtiar bagi mengawal, memelihara dan mengamalkan asas-asas pemerintahan demokrasi, berusaha melahirkan satu bangsa yang kuat dan bersatu, memajukan segala ikhtiar bagi kemajuan ekonomi dan kebijakan ahli-ahli, orang Melayu dan rakyat Malaysia seluruhnya serta mengwujudkan kebudayaan kebangsaan yang berteraskan kebudayaan Melayu. UMNO mempunyai program tertentu untuk memajukan rakyat dan negara, dasar perkauman yang sederhana dan bekerjasama dengan kaum-kaum lain, struktur dan organisasi yang padat dan lengkap, sentiasa menerima kemasukan ahli-ahli baru yang muda dari semua golongan termasuk para intelektual, oleh itu UMNO menjadi sebuah parti yang pragmatik (Atory Hussain 1996: 73-74).

dasar negara (Jomo K. S 1988: 298). Anggota komponen BN memberi pandangan tertentu terhadap dasar yang ditentukan oleh UMNO kerana ia perlu mengambil kira faktor sosio-politik etnik lain supaya isu sensitif yang boleh merosakkan perpaduan kaum dapat dihindari. Sebaliknya komponen BN adalah penyokong utama terhadap dasar-dasar yang dirangka oleh UMNO. Ini membawa arti bahawa peranan yang dimainkan oleh UMNO sebagai aktor politik dalam BN adalah juga bertindak sebagai aktor utama dalam pembentukan dasar dalam politik Malaysia.

Kepimpinan politik sebagai aktor pembentukan dasar dalam politik Malaysia adalah terdiri dari anggota parti pemerintah yang majoritinya dari UMNO dan selebihnya dari komponen BN. Kepimpinan politik ini adalah aktor yang terlibat dalam pembentukan dasar secara langsung terdiri dari Perdana Menteri, Timbalan Perdana Menteri, Ahli-ahli Parlimen Kerajaan, Menteri, Timbalan Menteri, Menteri Besar, Ketua Menteri, Timbalan Menteri Besar, Timbalan Ketua Menteri, Setiausaha Perlimen, Ahli Majlis Mesyuarat Negeri (EXCO) dan Ahli Dewan Undangan Negeri (ADUN) (Atory Hussain 1996: 59). Di Malaysia, secara umumnya peranan parti politik sebagai aktor adalah dipengaruhi oleh kepimpinan politik yang bertindak sebagai aktor. Ini bermaksud, parti politik sebagai satu organisasi yang objektif dan ahli-ahli politik di dalamnya adalah elemen yang subjektif yang mengerakkan peranan parti berkenaan. Tanpa elemen yang subjektif itu sukar organisasi yang objektif untuk menjalankan peranannya (William Lidle 1992:124). Oleh itu terdapat hubungan timbal balik antara keduanya dan ianya berkeadaan saling melengkapi antara satu dengan lainnya (Alfian 1991: 1-20).

Kepimpinan politik sebagai aktor dapat dikategorikan ke dalam dua kelompok utama iaitu; kelompok yang berperanan utama di peringkat pusat atau persekutuan yang terdiri dari ahli-ahli parlimen, Perdana Menteri, Timbalan Perdana Menteri, Menteri, Timbalan Menteri dan Setiausaha Parlimen. Kelompok kedua berperanan di peringkat negeri yang terdiri dari ADUN, Menteri Besar, Ketua Menteri, Timbalan Menteri Besar, Timbalan Ketua Menteri⁹ dan EXCO. Hampir keseluruhan mereka adalah memiliki kelulusan akademik dan prestasi ketokohan yang tinggi.¹⁰ Oleh itu mereka memiliki daya intelektual yang tinggi untuk merangka dan merancang apa sahaja dasar kerajaan untuk kebaikan rakyat (Robert Brym 1993: 30). Walau pun segelintir aktor politik dalam UMNO tidak berpendidikan tinggi tetapi mereka diketengahkan oleh rakyat atas dasar kepimpinan dan ketokohan dalam masyarakat, hal ini terjadi kerana mereka mempunyai wewenang dan legitemasi politik dengan itu mereka juga berhak untuk berbuat demikian (William Lidle 1992: 9). Perdana Menteri adalah aktor utama dalam kerajaan. Oleh kerana beliau presiden UMNO maka PM juga adalah aktor utama dalam UMNO dan dalam masa yang sama beliau juga pengurus BN dengan itu PM juga adalah aktor utama dalam BN. Oleh yang demikian jika dilihat kedudukan PM dari semua sudut sama ada kedudukan dalam UMNO, BN dan sebagai ketua kerajaan, kuasa Legislatif dan eksekutif, PM bertindak sebagai pembentuk dasar adalah sangat luas dan mutlak sifatnya (Mariani Hassan 1998: 38-39). Di peringkat negeri pula Menteri besar dan Ketua Menteri

⁹ Dalam situasi politik Malaysia, tidak semua negeri memiliki jawatan Timbalan Menteri Besar atau Timbalan Ketua Menteri. Biasanya jawatan ini diisi oleh EXCO terkanan kerajaan negeri bagi memangku jawatan berkenaan atau jawatan Menteri Besar atau Ketua Menteri jika keadaan memerlukan misalnya Menteri Besar atau Ketua Menteri keluar negeri dalam tempoh yang lama, sakit atau MB atau KM yang ada direhatkan dari jawatan kerana masalah peribadi, rasuah dan sebagainya.

¹⁰ Untuk melihat keterangan lanjut tentang kelulusan dan kedudukan akademik sebahagian ahli-ahli politik UMNO lihat Atory Hussain (1996: 61-67).

adalah aktor utama tetapi hanya berkisar pada dasar yang berkaitan dengan negeri berkenaan sahaja dan ianya tidak bersifat menyeluruh dan tidak berlaku sah di lain-lain negeri.¹¹ Mengikut amalan biasa Menteri Besar dan Ketua Menteri akan terlebih dahulu merujuk kepada Perdana Menteri sebelum sesuatu dasar itu dirancangkan dan digubal.

Aktor peranan pembantu terdiri dari pentadbir dan dari institusi istana.¹² Aktor pentadbir dalam pembentukan dasar di Malaysia terdiri dari pegawai-pegawai kerajaan tingkatan kanan atau Jawatan Utama Sektor Awam (JUSA), Pegawai Tertinggi Kumpulan A yang terdiri dari Pegawai Tadbir Diplomatik (PTD) dan Pegawai Tadbir Negeri (PTN) (Intan 1991). Institusi Istana yang dimaksudkan pula ialah Yang DiPertuan Agung dan Raja-Raja Melayu. Jika dilihat secara umumnya antara ahli politik dan pentadbir, terdapat hubungan yang erat antara keduanya kerana keduanya saling berhubungan dan saling memerlukan.¹³ Pada tahap pembentukan dasar, pentadbir hanya terlibat di peringkat pencetus idea dan di peringkat pengembangan idea, perubahan, perencanaan, pengubahsuaian adalah terletak kepada kepimpinan politik. Tambahan pula apabila satu-satu dasar itu berkaitan dengan isu-isu politik dan sentimen kaum maka peranan parti dan pemimpin politik akan cuba mengatasinya dan seterusnya memastikan satu-satu dasar itu dapat dilaksanakan (Fukuzawa Yukichi 1985: 100-101). Institusi istana diletakkan dalam kategori peranan pembantu kerana institusi ini tidak terlibat

¹¹ Sebagai contoh bahawa enakmen syariah di kebanyakan negeri-negeri di Malaysia adalah tidak seragam. Ianya hanya berkuatkuasa di mana negeri yang berkenaan dan tidak di terima pakai di negeri lain. Malah ianya bukan di bawah bidang kuasa kerajaan pusat.

¹² Dalam Kajian ini pentadbir dan institusi istana diletakkan di bawah kategori peranan pembantu kerana peranan keduanya tidak jelas dari sudut politik praktis.

¹³ Individu atau kumpulan yang berada di dalam struktur kerajaan yang mampu mempengaruhi dalam pembentukan dan pelaksanaan dasar kerajaan (Atory Hussain 1996).

dalam politik aktif tetapi ia tetap berperanan berdasarkan perlembagaan dan tradisi Melayu (Rustum Sani 1983). Institusi istana yang dimaksudkan di sini ialah Yang DiPertuan Agung (YDPA) dan raja-raja Melayu. Kedua-duanya memang tidak terlibat dalam proses penggubalan dan pelaksanaan dasar negara tetapi mereka berperanan secara formal untuk menyetujui dasar-dasar berkenaan. Dalam hal ini, YDPA telah diperuntukan melalui bidang kuasa dengan merujuk kepada perkara 66 (3) perlembagaan Persekutuan; terutama terhadap dasar atau program kerajaan yang dibuat melalui parlimen untuk mendapatkan perkenan YDPA dalam masa 30 hari (Perlembagaan Persekutuan 1994: 50). Adalah menjadi amalan biasa bahawa walau pun mereka tidak terlibat dalam proses penggubalan dan pelaksanaan dasar negara tetapi perkenan mereka diperlukan sebagai tanda ritual dan prosedur biasa dalam sistem politik Malaysia. Di samping itu Majlis Raja-Raja yang biasanya bermesyuarat setahun sekali atau berdasarkan keperluan semasa turut dilihat sebagai penimbang kuasa di antara rakyat dan pemerintah supaya tidak terjadi salahguna kuasa di antara wewenang politik, keabsahan rakyat dan simbol kedaulatan negara (Alfian 1991: 16-17).¹⁴

Manakala aktor pengimbang tidak mempunyai kuasa mutlak dalam merancang dan meluluskan sesuatu dasar kerajaan.¹⁵ Kebanyakan aktor ini hanya berperanan sebagai pengkritik dan pendesak terhadap satu-satu dasar yang dirancangkan. Peranan aktor ini lebih kelihatan apabila satu-satu dasar itu telah diumumkan. Satu-satu dasar itu akan dilihat dari aspek kelebihan dan kelemahannya. Terdapat juga di antara dasar yang

¹⁴ Untuk keterangan lanjut lihat Atory Hussain 1996: 59-61

¹⁵ kajian ini mengkategorikan peranan pembantu lain dalam pembentukan dasar kerajaan sebagai peranan aktor pengimbang.

telah dilaksanakan itu setelah dikritik, ianya dirombak dan dikemaskinikan (Atory Hussain 1996: 97). Aktor dari kelompok ini tidak mempunyai kuasa mutlak untuk membatalkan dan meluluskan satu-satu dasar kerana mereka tidak mempunyai kuasa eksekutif untuk melaksanakan idea ke peringkat yang lebih tinggi. Namun, peranan mereka penting sebagai menambah input terhadap kelemahan dasar yang dilaksanakan oleh kerajaan (Jfr. Organsky 1983: 65). Aktor yang tergolong dalam kelompok ini terbahagi kepada tiga iaitu parti pembangkang, kumpulan pendesak dan kumpulan kepentingan sosio-ekonomi. Antara Kelompok parti pembangkang terdiri dari DAP, PAS, PBS dan Bebas. Tiga buah parti ini dipilih kerana DAP, PAS, PBS dan Bebas masing-masing mempunyai wakil diperingkat parlimen dan DUN. Mereka berperanan untuk melahirkan idea di peringkat tertinggi tetapi kerana jumlah wakil yang kecil menyebabkan peranan mereka terserlah sebagai pengimbang kepada aktor utama dan aktor pembantu (William Lidle 1992 & Alfian 1991). Parti Rakyat Malaysia (PRM) yang kelihatannya lantang sejak kebelakangan ini tidak dimasukan ke dalam kelompok ini kerana PRM tidak mempunyai sebarang kerusi baik di DUN atau parlimen. Tidak dinafikan sebahagian suara kritikan mereka disalurkan melalui kumpulan pendesak lainnya. Kumpulan pendesak pula terdiri dari pergerakan Pemuda dan Wanita UMNO, DAP dan PAS, Pertubuhan belia, Majlis Belia Malaysia dan Mahasiswa.¹⁶ Manakala kelompok ketiga adalah kumpulan pendesak yang berdasarkan sosio-ekonomi seperti Persatuan Gabungan Pengguna Malaysia (FOMCA), Kesatuan Sekerja Sektor Awam

¹⁶ Keterangan lanjut tentang kumpulan pendesak ini lihat Saleha Hj. Hassan (1992: 51).

(CEUPACS), Kesatuan Sekerja Sektor Swasta (MTUC), Kesatuan Guru Melayu Malaysia (KGMM), Gabungan Pelajar Melayu Semenanjung (GPMS).¹⁷

3. 1. 2 Proses Pembentukan Dasar Dalam Politik Malaysia.

Dalam politik Malaysia peranan aktor seperti kepimpinan politik, parti politik, pentadbir dan kumpulan pendesak masing-masing mempunyai peranan tersendiri. Sesuatu dasar itu berubah dan diubah mengikut perubahan politik semasa di mana UMNO adalah sebagai aktor utamanya.. Dalam hubungan ini dasar yang dibentuk oleh UMNO adalah menjadi dasar negara (Fo'ad Sakdan 1987: 9). Manakala dalam proses perancangan dasar iaitu bermula dari peringkat idea, peranan kepimpinan politik dan aktor-aktor pembantu memainkan peranan masing-masing (Intan 1991: 707). Peranan UMNO sebagai aktor utama dalam pembentukan dasar negara menunjukkan komitmen kuatnya terhadap pelaksanaan kemajuan sosio-ekonomi tanpa mengira etnik (Milne & Mauzy 1992: 369). Namun, dasar akan berubah mengikut kesesuaian nilai masyarakat dari semasa ke semasa. Banyak dasar kerajaan dibentuk oleh UMNO untuk kepentingan orang Melayu tetapi juga mengambil kira kesejahteraan dan kepentingan semua pihak. UMNO juga telah memainkan peranannya dalam memperbaiki nasib orang Melayu, Islam, negara dan semua rakyat Malaysia (Fungston 1980: 29-35).

Kajian ini berpegang kepada proses pembentukan dasar yang bermula dari idea

¹⁷ Lihat lampiran vii untuk pembahagian lebih jelas peranan aktor-aktor dalam pembentukan dasar kerajaan dalam politik Malaysia.

dan usul yang datangnya dari UMNO. Oleh itu UMNO menjadi perancang utama dalam pembentukan dasar dan ini bersesuaian dengan struktur kuasa UMNO yang terkandung dalam perlembagaan parti iaitu segala dasar UMNO dan kerajaan ditentukan melalui perhimpunan agung UMNO, badan tertinggi dalam parti. Fasal 21 perlembagaan UMNO menyatakan bahawa segala dasar yang hendak dilaksanakan oleh kerajaan mestilah mendapat persetujuan Majlis Kerja Tertinggi UMNO (Fo'ad Sakdan 1987: 9). Dalam proses perancangan dasar ini terdapat dua cara yang biasa dilakukan oleh UMNO. Pendekatan pertama adalah dari atas ke bawah. Pendekatan ini bermakna pihak tertinggi dalam kepimpinan UMNO diberi kuasa untuk menjalankan sebarang tugas atau langkah bagi kesempurnaan perjalanan parti. Wewenang berkenaan diberikan kepada presiden UMNO di bawah fasal 11.25 perlembagaan UMNO (Chamil Wariya 1985: 190). Menurut fasal ini presiden UMNO diberikan kuasa untuk menentukan dasar negara untuk kebaikan parti dan kerajaan pimpinannya.¹⁸ Cara kedua ialah dari bawah ke atas iaitu idea dasar berkenaan datang dari peringkat bawahan bermula dari peringkat cawangan, bahagian dan seterusnya hingga ke Perhimpunan Agung Parti.

Secara kronologis pembentukan dasar oleh UMNO adalah bermula dari peringkat cawangan. Sebelum sesuatu usul pembentukan dasar dibawa ke peringkat parti, sumber dasar akan diperolehi dari maklum balas rakyat yang terdiri dari berbagai kedudukan sosio-ekonomi dan politik (Dennis Kavannagh 1982: 37-43). Mereka terdiri dari petani, profesional, pentadbir, guru, korporat, orang perseorangan, intelektual dan

¹⁸ Contoh beberapa dasar yang datang terus dari presiden UMNO seperti Pandang Ke Timur, Bersih Cekap Dan Amanah, *Buy British Last*, Pindaan Perlembagaan, Dasar Persyarikatan, Dasar Penswastaan, Dasar Pembangunan Nasional, Wawasan 2020 (Atory Hussain 1996: 79)

ahli politik sendiri. Gabungan idea berkenaan di bawa ke mesyuarat UMNO peringkat Cawangan. Setelah dipersetujui usul berkenaan akan dibawa ke mesyuarat UMNO Bahagian. Jika usul dasar berkenaan hanya untuk pelaksanaan di peringkat negeri sahaja ianya tidak perlu ke Perhimpunan Agung UMNO tetapi hanya sekadar melalui Konvensyen UMNO Negeri. Ini bermakna dasar yang diputuskan di peringkat konvensyen ini akan dilaksanakan oleh kerajaan negeri yang terbabit sahaja. Jika dasar berkenaan berat, rumit dan memerlukan pertimbangan undang-undang serta legitimasi peringkat tinggi maka dasar berkenaan akan dibawa ke sidang DUN untuk dibahaskan, diperundangkan sebelum dasar berkenaan dilaksanakan.

Usul dasar yang bersifat nasional dan menyeluruh juga bermula dari peringkat Cawangan. Usul yang diluluskan di peringkat Cawangan dibawa ke peringkat Bahagian, kemudian dipanjangkan pula ke Perhimpunan Agung UMNO. Jika usul dasar berkenaan diluluskan, pihak kementerian yang bertanggungjawab terhadap dasar yang telah diputuskan akan dipertanggungjawabkan melaksanakan dasar berkenaan (Mariani Hassan 1998: 35). Sebaliknya jika usul berkenaan memerlukan ianya dibawa ke parlimen ia akan dibahaskan pula di peringkat parlimen. Di peringkat terakhir, dasar berkenaan akan melalui prosedur perkenan YDPA (Atory 1996: 79-81).¹⁹ Dalam Konteks politik Malaysia, peranan komponen BN dalam proses pembentukan dasar juga penting (Ramasamy 1992: 46). Usul dasar dari parti komponen BN yang telah dipersetujui di peringkat parti dibawa ke Mesyuarat BN yang dipengerusikan oleh PM. Perbincangan

¹⁹ Lihat lampiran viii tentang pembentukan usul dasar oleh UMNO.

dalam mesyuarat berkenaan akan memberikan kuasa kepada PM selaku pengurus untuk mempertimbangkan berdasarkan perlembagaan negara bagi mengelak sensitiviti kaum dan agama (Mariani hassan 1998: 36). Dalam hal ini tolak ansur dalam komponen BN tetap diambil kira (Tunku 1979). Usul dasar yang diterima akan dibawa ke DUN jika ianya bersifat negeri untuk dibahaskan dan setelah diluluskan ianya akan dilaksanakan di peringkat negeri. Manakala usul bersifat nasional akan dibawa ke parlimen dan setelah diluluskan ianya akan dilaksanakan di peringkat pusat.²⁰

Dari keterangan di atas menunjukan bahawa UMNO merupakan pembuat dasar dalam kerajaan Malaysia. Ini kerana dasar yang digubal dan dirancangkan oleh UMNO turut diterima oleh BN. Setakat ini belum ada satu dasar pun yang dibawa oleh UMNO ditentang oleh lain-lain komponen BN (Atory Hussain 1996). Ini disebabkan walaupun dasar berkenaan datangnya dari UMNO dan untuk kepentingan orang Melayu tetapi dari aspek pelaksanaan dasar berkenaan ianya tetap tidak manafikan hak-hak kepentingan etnik lain di Malaysia (Ramasamy 1992: 46-47, Mahathir Mohamad 1993: 15). Dasar yang dilaksanakan oleh kerajaan umumnya untuk kepentingan umum tanpa mengira kaum. Situasi di atas dapat dilihat dengan teliti lantaran beberapa sebab sehingga semua komponen dalam BN menerima dasar dari UMNO untuk dijadikan dasar negara. Pertama; UMNO adalah parti teras dalam BN. Kedua; UMNO mewakili jumlah populasi yang dominan di Malaysia secara realitinya ia memang berhak mendapat kelebihan sosio-politik dan Ekonomi (Milne dan Mauzy 1992: 370-371). Ketiga; konsep pembentukan BN itu sendiri adalah konsep bertolak ansur, tawar menawar yang

²⁰ Lihat lampiran ix tentang pembentukan usul dan dasar oleh Barisan Nasional (BN).

dipersetujui dengan UMNO telah memberikan beberapa kelebihan kepada komponen lain dengan cara yang dianggap adil dan keempat; sikap kerjasama yang diamalkan dalam BN antara parti gabungan sejak merdeka hingga kini (Tunku 1979).

3. 2 Pilihan Beberapa Dasar Kerajaan.

3. 2. 1 Dasar Pendidikan Kebangsaan.

Sebagai sebuah negara yang pernah dijajah oleh Inggeris, Malaysia memiliki pengalaman yang cukup berbagai dalam kronologi historis terhadap pembentukan dasarnya termasuk dasar pendidikannya.²¹ Kolonialisme tidak menghiraukan soal pendidikan yang baik untuk diberikan kepada rakyat Tanah Melayu. Pada mereka pendidikan yang diberikan kepada rakyat jajahan terutama orang Melayu adalah untuk membina pengaruh politik Inggeris tanpa melihat keperluan masyarakat tempatan yang kebanyakannya petani (Shamsul 1982: 339). Matlamat mereka adalah untuk menyediakan pendidikan asas kepada orang Melayu bagi melengkapkan tenaga kerja sebagai buruh, petani dan kemudian pulang ke kampung-kampung untuk menjadi guru dan petani atau menjadi lebih baik dari pada ibu bapa mereka dalam aspek pertanian. Pada tahap awal sistem pendidikan kolonial. Mereka tidak menggalakkan anak-anak Melayu dihantar ke peringkat lebih tinggi kerana bimbang mereka akan melawan penjajah melalui pendedahan dan kepintaran yang perolehi (Abdullah Zakaria Ghazali 1996). Inggeris

²¹ Di bawah sub judul ini akan ditinjau pilihan dari sekian banyak dasar kerajaan yang mempunyai kaitan dengan kepentingan orang Melayu, khusus kepada dasar yang berkaitan dengan sosio-ekonomi yang mana kemudiannya dasar-dasar itu telah meninggalkan kesan sosio-politik yang akan ditinjau pada bab berikutnya. Kajian ini tidak melihat aspek pelaksanaan dasar secara mendalam, memadai tinjauan dibuat secara ringkas dari aspek pembentukan dasar secara falsafah dan objektif pembentukannya

hanya bermaksud untuk menghapuskan buta huruf di kalangan orang Melayu dan untuk tujuan itu memadai pendidikan hanya diberikan sehingga darjah enam atau peringkat sekolah dasar (Cheeseman 1948). Inggeris telah menanam satu minat terhadap pekerjaan petani atau buruh dan semangat untuk terus tinggal di kampung-kampung. Sistem persekolahan cara ini sangat menekankan aspek disiplin, pematuhan, peraturan yang merupakan sebahagian besar dari usaha penjajah untuk malahirkan golongan petani yang lemah tetapi setia (Jomo K. S 1991: 84). Sistem pendidikan berkenaan mengekalkan taat setia rakyat pendatang kepada negara asal mereka dan menahan kebangkitan semangat untuk maju di kalangan orang Melayu (Yusof Ismail & Khayati Ibrahim 1993: 120). Sistem pendidikan semasa penjajah tidak bertujuan membentuk keperibadian nasional sebagai rakyat Malaya. Sekolah vernakular Melayu, Cina dan India dibiarkan berkembang berasingan dengan bahasa pengantar yang berbeza-beza (Atory 1996: 242-243). Aliran persekolahan yang berdasarkan garis etnik ini dilaksanakan demi memenuhi keperluan sektor tertentu dalam ekonomi Malaya ketika itu, terutama untuk pentadbiran penjajah dan sektor kapitalis yang dikuasai oleh pemodal Inggeris (Jomo K. S 1991: 84).

Pendidikan vernakular memiliki ciri tersendiri sehingga ia mendatangkan masalah yang rumit di Tanah Melayu.²² Perkembangan sosio-politik menjadi bertambah sukar untuk di atasi kerana selain pendidikan bertumpu pada garis etnik, parti politik dan pengajarannya juga tidak lari dari kelompok etnik (Othman Samad 1982). Selepas

²² Ciri pendidikan vernakular dapat ditunjukkan dengan empat perbezaan yang ketara pertama; setiap jenis sekolah adalah dikhusruskan hanya untuk satu-satu kaum sahaja, kedua; tidak ada dasar mengenai bahasa yang tunggal, ketiga; sekolah itu terpisah dalam geografi yang berbeza dan keempat; kurikulum sekolah berkenaan juga berbeza tidak selari.

merdeka sistem pendidikan yang diasaskan oleh penjajah sudah tidak sesuai lagi digunakan. Reformasi pendidikan dilakukan agar fonomena cintakan negara asal di kalangan etnik Cina dan India tidak berterusan, malah bahasa dalam sistem pendidikan adalah sebagai alat pemersatu bangsa.²³ Bahasa dalam pendidikan dilihat sebagai alat memecah kebuntuan untuk menyelesaikan persoalan etnik yang berbeza dalam negara (Chandra Muzaffar 1992: 22). Langkah telah diambil bagi menggubal satu sistem pendidikan yang dianggap terbaik untuk rakyat Tanah Melayu dan Malaysia. Oleh itu lahirlah Dasar Pendidikan Kebangsaan (Adnan Kamis 1993: 268). Dasar Pendidikan Kebangsaan lahir pada awalnya melalui Penyata Razak 1956 dan dimaktubkan di dalam Ordinan Pelajaran tahun 1957 dan disemak semula oleh laporan Rahman Talib 1960 yang kemudian telah dimaktubkan di dalam Akta Pelajaran 1961. Objektif Dasar Pendidikan Kebangsaan seperti yang termaktub dalam pendahuluan Akta Pelajaran 1961 ialah "...bahawasanya dasar pendidikan seperti yang diisyiharkan dalam Ordinan Pelajaran 1957 ialah untuk menubuhkan satu sistem pendidikan yang akan memenuhi keperluan negara dan menggalakkan perkembangan kebudayaan, sosial, ekonomi dan politiknya..." (Yusof Ismail & Khayati Ibrahim 1993: 121 & Adnan Kamis 1993). Objektif ini ditafsir melalui Penyata Razak 1956 dan Laporan Rahman Talib 1960 iaitu untuk menyatupadukan pelajar sekolah yang berbilang kaum dan menyediakan tenaga kerja untuk keperluan ekonomi, melahirkan masyarakat yang bersatu padu, berdisiplin dan terlatih (Tajul Ariffin Noordin 1993: 36-37). Manakala berdasarkan falsafah

²³ Selain bahasa pengantar terdiri dari bahasa masing-masing etnik, segala landasan mata pelajaran juga adalah berpaksikan negara China dan India. Mereka hanya tinggal di Tanah Melayu tetapi semua yang dipelajari adalah tentang budaya, sejarah, politik dan ekonomi di negara asal. Ini menyebabkan tidak berlakunya sosialisasi budaya antara pelajar yang merupakan aspek penting dalam proses pendidikan (Jonit Johari & Rashid Ali 1993: 110-111).

pendidikan negara yang diasaskan pada awal 90-an penekanan diberikan dalam usaha melahirkan insan yang berilmu dan berakhhlak seimbang dan harmonis, yang boleh mencapai kesejahteraan diri serta memberi sumbangan kepada keharmonian masyarakat dan negara. Terdapat banyak strategi pelaksanaannya,²⁴ tetapi dari sudut budaya yang penting dalam pembinaan negara terdiri dari pendidikan dan bahasa. Pertama; bahasa Malaysia digunakan sebagai bahasa pengantar di semua peringkat persekolahan iaitu dari sekolah rendah hingga ke institusi pengajian tinggi. Kedua; membentuk satu sukanan pelajaran yang sama di semua sekolah. Ini bermakna semua sekolah akan menggunakan sukanan pelajaran yang sama. Sukanan pelajaran yang berorientasikan negara Malaysia dan diharapkan dapat menyatukan rakyat yang berbagai etnik (Atory Hussain 1996: 246).

3. 2. 2 Dasar Perindustrian Negara.

Dekad awal 60-an menyaksikan Malaya telah menjalankan beberapa usaha memperkenalkan fasa perindustriannya. Program perindustrian ini dijalankan sebagai usaha untuk mempelbagaikan bentuk ekonomi negara yang pada masa itu sangat bergantung kepada getah dan bijih timah (Anuwar Ali & Nor Aini Idris 1989: 144). Pada dasarnya kedua potensi ekonomi ini milik Tanah Melayu, tetapi hasilnya diambil oleh penjajah. Perkembangan potensi ekonomi kedua-dua komoditi ini selepas merdeka telah menentukan corak ekonomi politik Malaysia seterusnya. Pergantungan yang erat terhadap komoditi ini sebagai pendapatan utama sering menjaskan kedudukan ekonomi

²⁴ Lihat Lim Kim Hui, Et, all. (1988: 128-133), Yusof Ismail & Khayati Ibrahim (1993: 121-122) dan Intan (1988: 78)

orang Melayu terutama apabila kuasa harga komoditi ini tidak stabil (Norjidah Aminuddin 1992: 45).

Sejak tahun 1960-an sektor industri di Malaysia lebih menekankan kepada kegiatan yang bercorak gantian-input tetapi kerana Malaysia adalah wilayah terbatas dan kecil corak, kegiatan industri sedemikian tidak boleh berkembang. Sejak 1970-an sektor perekonomian di Malaysia telah mula beralih kepada industri berorientasikan eksport (Yusof Ismail & Khayati Ibrahim 1993: 162). Matlamat pembangunan perindustrian dalam tahun 1970-an berdasarkan beberapa faktor antaranya ialah pertama; untuk mencapai matlamat DEB, kedua; mempelbagaikan industri dan mengembangkannya ke seluruh negara, ketiga; mewujudkan industri yang berteknologi tinggi dan memupuk kemahiran bagi pekerja Malaysia.²⁵ Keempat; memperbanyak dan memperluaskan lagi industri-industri kecil, kelima; mengeksplorasi pertanian, pengeluaran dan pemerosesan serta keenam; menguatkan lagi keupayaan teknologi dalam sektor industri (Intan 1988: 17). Sejak awal perancangannya kerajaan telah mengenalpasti bahawa sektor perindustrian dapat membantu pembangunan negara. Dalam hal ini, sejak perancangan pembangunan sektor industri beberapa penekanan telah dibuat antaranya memberi peluang kepada lebih ramai penyertaan kaum bumiputera. Atas alasan inilah sektor industri mendapat perhatian yang berterusan dari kerajaan untuk memastikan rangka dasar dapat memajukan pertumbuhan yang wajar (Anuwar Ali & Nor Aini Idris 1989).

²⁵ Pada tahap awal strateginya ialah melalui latihan di luar negara terutama di Jepun dan Korea Selatan. Kerajaan mengambil tenaga kerja mahir negara datang ke Malaysia terutama dalam sektor perindustrian. Pekerja mahir ini akan melatih tenaga kerja tempatan dengan tujuan supaya akan wujud pemindahan teknologi antara keduanya.

Usaha kerajaan dalam memajukan sektor industri terutama untuk melibatkan orang Melayu dapat dilihat bermula dari tertubuhnya Ordinan Industri Perintis 1958. Ordinan²⁶ ini menyediakan beberapa insentif menarik seperti perlindungan tarif kepada industri baru, mempelbagaikan ekonomi dan meluaskan peluang pekerjaan.

Atas beberapa kelemahan yang ada dalam pelaksanaan Ordinan Industri Perintis 1958, kerajaan telah membentuk Akta Galakan Pelaburan 1968 iaitu selepas 10 tahun berjalannya Ordinan 1958 (Anuwar Ali & Zainudin Saleh 1994: 144). Dalam Akta 1968 ini beberapa penekanan telah diberikan antaranya mengadakan subsisdi tarif, mewujudkan kawasan perdagangan bebas, kempen di luar negara untuk menarik pelabur asing, memperkenalkan keluaran eksport Malaysia ke luar negara dan memberi perhatian kepada penggunaan bahan tempatan (Zaini Mahbar 1994: 176). Dalam tahun 1975 Akta Penyelarasian Industri telah diperkenalkan dengan memastikan orang Melayu terlibat dalam bidang industri (Jamil Mohd. Jan 1983: 108-110). Sasaran nisbah 30: 40: 30 hak milik di antara bumiputera dengan bukan bumiputera ditetapkan dalam strategi penyusunan semula masyarakat melalui matlamat DEB.²⁷

²⁶ Ordinan merujuk kepada undang-undang atau peraturan perundangan yang dibuat sejak 1946-1957 bagi Semenanjung Malaysia dan untuk Sabah dan Sarawak adalah perundangan yang dibuat sebelum 1963. Akta pula merujuk kepada undang-undang atau peraturan perundangan yang di gubal dan diluluskan oleh parliment (Berita Harian, Julai 1989).

²⁷ Lihat lampiran x untuk keterangan lanjut tentang pemilikan saham bumiputera dengan bukan bumiputera dalam sektor industri. Perlu diingat bahawa jadual ini hanya mengambarkan pemilikan modal saham Melayu dan rakyat asing secara umum. Untuk mendapatkan jadual lebih terperinci sila lihat Haflah Piei (1987: 202 & 206), R. S. Milne Diane K. Mauzy (1992), Jomo K. S (1988: 310, 1989: 42-43 dan 1997), Mohd. Fauzi Hj. Yaacob (1989: 34), Ting Chew Peh & Chua Yee Yen (1989: 144), Kamarul Ariffin (1983: 78-80), Jamil Mohd Jan (1983: 109), Jaafar Muhammad & Abdul Shukur Ariffin (1983: 211), Zaini Mahbar (1994: 186).

Dalam Akta Industri tahun 1975 campur tangan kerajaan sangat jelas dan ianya lebih memihak untuk kepentingan orang Melayu (Yazid Abu 1992: 59-61). Antara langkah yang terkandung dalam Akta Industri 1975 ialah untuk memajukan pengusaha Melayu, kemajuan kemahiran dan sikap tertentu di kalangan orang Melayu dan bumiputera lain dengan cepatnya, kemudahan dan sokongan untuk peniaga kecil Melayu mendapat atau menyewa tapak perniagaan, penyertaan sektor awam yang lebih besar dan cergas, merangka langkah untuk mendorong bukan Melayu membantu perusahaan Melayu untuk mendapatkan latihan sambil bekerja, perkhidmatan nasihat dan teknik kerjasama dalam pasaran dan kegiatan membeli dan dalam pembiayaan usaha-usaha baru, menggalakkan pembangunan yang seimbang di kawasan bandar dan pusat industri yang baru, mengiatkan orang Melayu dan bumiputera di luar bandar untuk menyertai kegiatan perdagangan dan perusahaan serta kehidupan bandar dan perancangan dan penyelidikan yang lengkap serta teratur. (RM Kedua 1971: 179).

Oleh kerana terdapat beberapa kelemahan dalam Akta Industri 1975 kerajaan telah mencari satu alternatif untuk mengatasinya. Pelan Induk Perindustrian (PIP) diumumkan pada 3 Februari 1986, menyediakan satu arah dan tumpuan dalam rancangan perindustrian bagi jangka masa 1986-1995 (Zaini Mahbar 1994: 178). PIP bertujuan mencapai tahap pembuatan industri yang lebih tinggi dengan berbagai galakkan insentif (Chamhuri Siwar 1989: 31). Namun, proses perindustrian ini terpaksa menghadapi beberapa perubahan yang pesat khususnya peningkatan serta merta teknologi perindustrian dan peranan yang berkesan dalam aktiviti-aktiviti penyelidikan dan pembangunan (Yusof Ismail & Khayati Ibrahim 1993: 162). Tiga matlamat utama PIP

iaitu menjadikan sektor industri sebagai alat pertumbuhan perindustrian negara, menggalakkan penggunaan sepenuhnya sumber asli negara dan meningkatkan tahap penyelidikan dan pembangunan teknologi tempatan. Manakala Industri yang dikenal pasti sebagai berpotensi akan diberikan insentif yang perlu.²⁸

3. 2. 3 Dasar Pertanian Negara Dan Dasar Pembangunan Luar Bandar.

Kedua-dua dasar ini mempunyai hubungan yang erat terutama dalam aspek tujuan sasaran. Matlamat kedua-dua dasar ini adalah untuk mempertingkatkan sosio-ekonomi orang Melayu kerana orang Melayu majoriti tinggal di luar bandar dan terlibat dalam sektor pertanian (Milne dan Mauzy 1992: 372). Meski pun dari aspek pelaksanaannya agak berbeza tetapi secara falsafahnya dapat diterima hakikat bahawa dasar ini objektifnya tetap sama. Tidak dinafikan bahawa sektor pertanian sebenarnya menjadi sektor penting sejak merdeka yang menyumbang 33 % pada Keluaran Negara Kasar dengan menyediakan 50 % pekerjaan kepada penduduk Malaysia. Kepentingan sektor ini semakin ketara kerana sebahagian besar penduduk Malaysia tinggal di luar bandar dan menjalankan aktiviti pertanian untuk menampung kehidupan mereka (Shukor Ariffin & Hassan Ali 1982: 308-310). 70 % golongan ini adalah mempunyai taraf ekonomi yang paling rendah dan hidup dalam serba kekurangan (Atory Hussain 1996: 204)

Matlamat DEB untuk membasmi kemiskinan yang mana majoritinya melibatkan orang Melayu yang merupakan satu dasar yang sesuai dan perlu dilaksanakan untuk

²⁸ Untuk keterangan lanjut lihat Lim Kim Hui. Et. all. (1988: 126-127)

golongan luar bandar yang kebanyakannya petani Melayu (Shamsul 1982: 335), yang juga merupakan majoriti teras kepada parti UMNO. Sewajarnya untuk menyelesaikan masalah petani luar bandar merupakan strategi politik kerajaan dalam memastikan nasib golongan rakyat terbela secara komited (Yazid Abu 1992: 51-52). Dalam usaha membasmi kemiskinan,²⁹ kerajaan telah melaksanakan berbagai program yang telah dimuatkan dalam rancangan pembangunan Malaysia. Dalam menangani masalah ini kerajaan telah memperuntukan jumlah kewangan yang besar dalam bidang pertanian melalui Rancangan Malaysia I, Rancangan Malaysia II, Rancangan Malaysia III dan Rancangan Malaysia IV. Dalam tempoh yang sama kerajaan berusaha untuk memperkuuhkan institusi berkaitan melalui latihan, kredit, pemberian subsidi, penyelidikan, pemasaran dan pemerosesan (RM III 1976: 338).

Kadar pertumbuhan sektor pertanian telah berkurangan daripada 5.7 % pada tahun 1971-1975 kepada 3.4 % dalam tempoh 1981-1985 (Mohaini Tajuddin 1989: 44-45).³⁰ Kesannya kerajaan telah mengambil langkah untuk memulihkan kedudukan sektor berkenaan turut membantu dalam perkembangan ekonomi negara (Rohaizan Rahim 1993: 150). Kerajaan telah memperhitungkan dua perkara sebelum melaksanakan Dasar Pertanian Negara. Pertama; sektor pertanian, khususnya sektor bukan ladang merangkumi sebahagian besar golongan petani miskin. Kedua; membangunkan sektor ini

²⁹ Definisi kemiskinan sering ditentukan melalui garisan kemiskinan iaitu garisan yang memisahkan golongan miskin dengan golongan yang dianggap 'kaya'. Pengukuran garisan kemiskinan berdasarkan ukuran mutlak dengan membandingkan tingkat pendapatan mutlak isi keluarga dengan pendapatan yang diperlukan untuk keperluan-keperluan minimum (Chamhuri Siwar 1983: 3-4).

³⁰ Kadar pertumbuhan dan sumbangan sektor pertanian pada ekonomi negara semakin menurun pada hakikatnya kerana perubahan struktur yang berlaku terhadap ekonomi negara. Sektor pembuatan dan perkhidmatan telah tumbuh lebih pesat daripadanya.

tanpa bergantung kepada pelaksanaan sektor awam, dengan cara ini dapat mengurangkan beban perbelanjaan sektor awam di sektor yang rendah pulangan pelaburannya (Intan 1988: 29-30). Untuk tujuan berkenaan Dasar Pertanian Negara telah diperkenalkan pada 12 Januari 1984. Dasar Pertanian Negara telah menggariskan dua matlamat strategi pembangunan sektor pertanian sehingga tahun 2000. Objektif Dasar ini untuk memaksimumkan pendapatan sektor pertanian melalui pendayagunaan sumber yang cekap dan berkesan supaya sumbangan sektor pertanian dapat menyumbang kepada pertumbuhan ekonomi, memaksimumkan pendapatan pengusaha dan pekebun kecil melalui peningkatan daya pengeluaran supaya kadar kemiskinan dapat dikurangkan dan kualiti hidup keluarga diperbaiki serta mempertingkatkan hasil mutu komoditi eksport. Komoditi yang mempunyai potensi eksport dan bahan gantian import serta komoditi terpilih untuk bahan makanan dan perindustrian (Mohaini Tajuddin 1989: 48). Antara strategi Dasar Pertanian Negara ialah pembukaan tanah-tanah baru, pembangunan in-situ,³¹ perkhidmatan sokongan pertanian (R & D), pembangunan sosial dan institusi, penyertaan pihak swasta dan pembangunan komoditi.³²

Pada tahun 1989 Dasar Pertanian Negara dikaji semula dan diteruskan pelaksanaannya untuk tempoh 1992-2010 (Rohaizan Rahim 1993: 150). Penyemakkan dasar ini dilakukan supaya sektor pertanian lebih berkemampuan untuk membuat pengubahsuaian yang sesuai dengan perubahan pesat asas ekonomi global. Semakan juga

³¹ Membantu memajukan dan mempertingkatkan daya produktiviti satu-satu kawasan yang sedia ada supaya berdaya maju.

³² Keterangan lanjut lihat Intan (1988: 30-33, 1991: 755-756, 1994: 34-37), Atory Hussain (1996: 208-300) dan Rohaizan Rahim (1993: 152-154).

bertujuan meningkatkan sektor pertanian kepada pertumbuhan dan pembangunan negara secara menyeluruh. Tambahan pada semakan dasar tahun 1989 antaranya ialah strategi penggunaan sumber secara optimum, pemusatan pembangunan industri berdasarkan pertanian, pembentukan semula prasarana dan pembangunan industri makanan yang dinamik.³³

Manakala Dasar Pembangunan Luar Bandar (DPLB) pula telah diperkenalkan pada 10 April 1984. DPLB dimanifestasikan melalui program kerajaan iaitu Halacara Baru Pembangunan Kampung Dan Luar Bandar (Halacara Baru) yang menegaskan komitmen kerajaan untuk membangunkan penduduk luar bandar yang majoritinya adalah orang Melayu (Ramnah Mohamed 1993: 173). Pembentukan Halacara Baru ini atas kesedaran kerajaan bahawa hanya dengan dasar pertanian belum mencukupi untuk mengangkat taraf penduduk Melayu yang miskin di kawasan perdesaan. Dalam konteks luar bandar, pertanian dan kemunduran adalah ikatan yang sukar untuk direlaikan hanya dengan dasar pertanian, namun tidak bermakna dasar lama tidak bermanfaat untuk tujuan yang sama tetapi perlu ada nilai tambah dalam melipatgandakan usaha terhadap dasar lama kerajaan (Jomo K. S 1988: 306-309). Halacara ini berobjektif utama untuk meninggikan pendapatan petani dan pekerja luar bandar dengan tujuan untuk meningkatkan taraf hidup mereka. Mengurangkan kadar kemiskinan dan perancangan jangka panjang dapat menggalakkan rakyat terutama orang Melayu untuk melibatkan diri secara aktif dalam sektor pertanian komersial dan pelaburan (Mohaini Tajuddin 1989). Halacara ini mengariskan beberapa agenda penting iaitu mempertingkatkan kemajuan

³³ Lihat Intan (1994: 334-338).

pertanian dengan mengadakan cara pengurusan ladang yang bersesuaian. Perwujudan industri kampung, perusahaan kecil atau kegiatan ekonomi bukan pertanian dan pengelompokan penyusunan semula kampung secara teratur untuk mengwujudkan pusat pertumbuhan baru (Sulaiman Mahbob 1983). Matlamat ini diharapkan dapat meninggikan pendapatan petani dan penduduk desa yang majoritinya adalah orang Melayu (Milne dan Mauzy 1992: 370). Kemudahan infrastruktur pertanian dan pemodenan sektor ini melalui kaedah dan teknologi moden diterapkan agar sektor ini turut berkembang. Di samping itu petani digalakkan untuk bertukar ke sektor ekonomi lain yang lebih tinggi pulangan pendapatannya seperti perusahaan, perdagangan, perkhidmatan (Ramnah Mohamed 1993: 178) Halacara ini juga meliputi program subsisdi dan infrastruktur awam secara percuma untuk keperluan penduduk luar bandar dan seterusnya meninggikan taraf hidup golongan pendapat rendah (Atory Hussain 1996: 234).

3. 2. 4 Dasar Penswastaan.

Lewat 1970-an perkembangan sektor awam di Malaysia semakin berkembang selaras dengan berjalannya DEB. Semakin berkembang perkhidmatan awam maka semakin besarlah juga beban dan perbelanjaan yang harus ditanggung oleh kerajaan. Untuk dari scenario di atas ialah belanjawan negara semakin besar, kadar pertumbuhan purata belanjawan ialah 19.3 % setahun. Beban ini semakin rumit apabila pada akhir tahun 1970-an berlaku penurunan harga barang eksport utama negara (Mansur Jusoh, Zaini Mahbar & Hajar Idris 1992: 121-122). Untuk mengatasi masalah ini kerajaan mengenal

pasti bahawa sektor swasta dapat membantu supaya beban tanggungjawab kewangan negara dikurangi. Kerajaan berpendirian bahawa sektor swasta lebih cekap dan mampu mengendalikan beban sektor awam. Pihak swasta yang sebelum ini hanya tertumpu kepada aktiviti perlombongan, peladangan, harta tanah. Kerajaan berharap sektor swasta akan lebih aktif dalam sektor berdasarkan teknologi moden seperti pembuatan, elektronik dan perkhidmatan awam. Dengan melimpahkan tugas kepada sektor swasta bagi mengendalikan beban yang selama ini ditanggung oleh kerajaan dan ianya menjadi lebih cekap dan mampu menyediakan perkhidmatan yang lebih bermutu serta sebahagian perusahaan itu diharapkan tidak pula dipolitikan (Zainudin Saleh 1994: 107-108).

Dasar Penswastaan telah dilancarkan pada Mac 1983 iaitu selepas dilancarkan Dasar Persyarikatan Malaysia.³⁴ Dasar Penswastaan bermakna pemindahann perkhidmatan pelaburan dan kepentingan kerajaan sedia ada atau yang baru untuk dikendalikan oleh pihak swasta (Norsiah Yusof 1993: 187). Penswastaan secara umumnya bermaksud perubahan dalam perhubungan antara sektor awam dengan swasta. Ia merangkumi konsep pengendalian cekap dengan kegiatan mengeluarkan kontrak dan pengurangan kawalan kerajaan ke atas sistem ekonomi negara akan berkurang. Ia menekankan kepada peningkatan kuasa pasaran dalam ekonomi negara. Dalam konteks Malaysia, penswastaan menekankan kepada penyerahan kepentingan dan pelaburan

³⁴ Dasar Persyarikatan Malaysia bererti kerajaan dan swasta dapat bekerja sama. Pihak swasta kemudiannya dapat memberi lebih banyak perkhidmatan dan sumbangan terhadap pembangunan negara (Atory Hussain 1996: 142-146). Dengan cara ini akan dapat mewujudkan satu suasana sempurna antara usahawan dan pentadbir awam. Antara objektif dasar Persyarikatan Malaysia ialah mewujudkan kerjasama erat, bermakna dan berkesan antara sektor awam dan swasta untuk pembangunan negara bagi faedah bersama, menghapuskan sifat ‘permusuhan’ di antara kedua sektor dengan menggalakkan perkongsian maklumat, saling fahami prosedur tugas dan matlamat (Intan 1988: 49-53, 1991: 756-757 dan 1994: 48-60)

sektor awam yang tertentu kepada sektor swasta (Mansor Jusoh, Zaini Mahbar & Hajar Idris 1992: 120). Penyerahan itu dapat dibuat secara mutlak atau sebaliknya. Dasar Penswastaan di Malaysia merupakan satu dasar yang diketengahkan oleh kerajaan dalam kegiatan ekonomi nasional dengan tujuan utama bagi mengurangkan bebanan yang ditanggung oleh kerajaan dan diserahkan kepada swasta bagi mempertingkatkan kedudukan ekonomi negara. Tujuan Dasar Penswastaan adalah pertama; mengurangkan beban kewangan kerajaan dengan cara menswastakan sebahagian dari perkhidmatan kerajaan. Dengan cara ini beban kewangan kerajaan dapat dikurangkan. Kedua, meningkatkan kecekapan dan daya pengeluaran kegiatan ekonomi. Kecekapan dapat ditingkatkan melalui beberapa cara termasuk mengwujudkan dan menggalakkan persaingan, memberi beberapa bentuk insentif kepada kakitangan dan menjauhkan syarikat kerajaan daripada pengawasan politik serta birokrasi kerajaan (Intan 1988: 42 dan 1994: 62).

Tujuan ketiga; menggalakkan pertumbuhan ekonomi negara di mana harta-harta atau kekayaan yang dimiliki oleh negara masih belum diusahakan sepenuhnya. Hambatan yang ada tidak menggalakkan penggunaan sumber kekayaan negara dengan cekap dan sepenuhnya. Melalui penswastaan, lebih banyak syarikat swasta dapat diwujudkan, dan persaingan di antara mereka menyebabkan ekonomi negara turut berkembang. Dengan itu kerajaan dapat memungut cukai dari syarikat yang berkenaan dan menggunakan untuk membangunkan sektor lain (Norsiah Yusof 1993: 189). Keempat; pengagihan sumber secara cekap. Persaingan sengit antara syarikat dalam konteks memaksimumkan keuntungan yang dihasilkan oleh penswastaan menjadikan pengagihan sumber

pengeluaran dengan cara yang lebih cekap. Sumber terhad akan diagihkan melalui pasaran terbuka, pada aktiviti yang akan menghasilkan pulangan yang maksimum (Lim Kim Hui. Et, all. 1988: 118). Dan kelima; mempercepatkan pencapaian objektif mewujudkan perniagaan orang Melayu dan Bumiputera. Aktiviti kerajaan boleh diswastakan kepada pengusaha Bumiputera dan dengan cara ini akan menambahkan jumlah Bumiputera yang akan melibatkan diri di dalam bidang perniagaan dan perdagangan. Ini dapat membantu usaha-usaha kerajaan dan melalui DEB untuk mewujudkan golongan peniaga Melayu (Milne & Mauzy 1992: 373). Terdapat garis panduan yang menarik pada beberapa isu yang perlu dipertimbangkan oleh agensi kerajaan semasa menyediakan langkah pengswastaan. Isu-isu berkenaan adalah; Penswastaan dan DEB, Penswastaan dan Dasar Hak Milik, aspek perundangan, penilaian dan penentuan harga, kaki tangan dan perkhidmatan, perundingan dengan sektor swasta dan perancangan penswastaan.³⁵

3. 2. 5 Dasar Pembangunan Nasional.

Setelah 20 tahun DEB dilaksanakan (1971-1990), Malaysia telah menuju ke arah perkembangan pembangunan yang pesat yang telah mencapai kemajuan dalam bidang ekonomi serta berjaya mewujudkan kestabilan politik dan sosial berbanding pada dekad 1960-an. DEB telah berjaya mengurangkan perbezaan pendapatan dan melibatkan orang Melayu dalam sektor ekonomi moden (Jamil Mohd. Jan 1983: 109). Tahun 1990

³⁵ Lihat Zainudin Saleh (1994), Mansur Jusoh, Zaini Mahbar dan Siti Hajar Idris (1992), Norsiah Yusof (1993: 195-197).

berakhirnya tempoh DEB dan berakhir juga tempoh Rangka Rancangan Jangka Panjang Pertama (RRJPP). Dalam tempoh pelaksanaan DEB, program di bawahnya telah sebahagian besar dilaksanakan, namun kejayaan tersebut tidak bersifat total. (Lim Chong Yen 1994: 56). Pada 17 Jun 1991, Dasar Pembangunan Nasional (DPN) telah dilancarkan oleh Perdana Menteri di parlimen. DPN menandakan bermulanya era baru dalam program kerajaan dengan sasaran temporal 1991-2000. (Wook Endut 1994: 332). Pelaksanaan DPN termasuk dalam Rangka Rancangan Jangka Panjang Kedua (RRJPK) yang merupakan perancangan pembangunan Malaysia dalam usaha menuju kearah negara maju. Pelaksanaan Rancangan Malaysia Keenam adalah di dalam program DPN yang meliputi tahap permulaan iaitu tahun 1991-1995. Tempoh sasaran DPN hanya 10 tahun berbanding DEB selama 20 tahun.

Objektif DPN adalah menekankan perpaduan yang akan terus menjadi matlamat terakhir DPN kerana masyarakat yang bersatu padu adalah penting untuk memperkuuhkan lagi kestabilan sosial dan politik serta mengekalkan pembangunan ekonomi yang berterusan (Chamhuri Siwar 1994: 33). DPN berusaha mencapai taraf sebuah negara yang maju dari segi sosial keadilan, nilai, etika dan moral, kestabilan politik, kualiti hidup, kecekapan pentadbiran kerajaan dan kecemerlangan ekonomi. Penekanan DPN dalam mewujudkan masyarakat yang bersatu padu dan adil adalah tumpuan kepada pembangunan seimbang yang digariskan antaranya; pencapaian agihan kekayaan negara secara adil dan saksama (Zulkifly Osman 1994: 249). Pembangunan masyarakat seimbang adalah perlu bagi menjamin kestabilan sosio-politik. Membentuk sebuah masyarakat Malaysia yang mempunyai nilai moral dan etika yang tinggi di

samping mempunyai sikap positif adalah penting bagi mewujudkan masyarakat yang bertanggungjawab, teguh, progresif dan penyayang. Pengurusan cermat sumber semulajadi dan ekologi serta pemeliharaan keindahan alam serta persekitaran adalah penting untuk meningkatkan kualiti hidup generasi masa kini dan akan datang (RM 6 (1991-1995) 1991: 5-6 dan RRJPII (1991-2000) 1991: 6). Di samping mengekalkan tujuan asas DEB, DPN turut mencorak pembangunan yang lebih seimbang yang merangkumi aspek kritikal seperti mewujudkan keseimbangan yang optimum di antara matlamat pertumbuhan ekonomi dengan pengagihan yang saksama; memastikan pembangunan yang seimbang bagi sektor utama ekonomi, mengurangi dan akhirnya menghapuskan ketaksamaan sosial dan ekonomi, menggalakkan dan memperkuuhkan integrasi nasional, membangunkan sebuah masyarakat yang progresif, memajukan sumber manusia, menjadikan sains dan teknologi sebagai satu teras penting dalam pembangunan sosio-ekonomi (Supian Ali & Zainudin Saleh 1994: 22) serta memastikan usaha mencapai pembangunan ekonomi perhatian yang sewajarnya diberikan kepada perlindungan alam sekitar dan ekologi (RRJPK (1991-2000) 1991: 6).³⁶

DPN telah mengambil kira segala kelebihan dan kekurangan DEB untuk pelaksanaan DPN. Antara penambahan dalam DPN pertama; memberikan penekanan kepada membasmi kemiskinan, pembangunan sebuah Masyarakat Perdagangan dan Perindustrian Bumiputera (MPPB) dan seterusnya mengekalkan penyertaan Bumiputera dalam kegiatan ekonomi (Zaini Mahbar 1994: 173), meningkatkan peranan sektor swasta dalam melibatkan diri dalam proses penyusunan semula masyarakat dan memberi lebih

³⁶ Keterangan lanjut lihat Lim Chong Yen (1992) dan Yazid Abu (1992)

tumpuan kepada pembangunan sumber manusia (Yazid Abu 1992, Lim Chong Yen 1994: 62). Dalam usaha mewujudkan masyarakat Malaysia yang bersatu padu, peranan Bumiputera tidak diabaikan kerana ia merupakan strategi politik dan matlamat UMNO. Justeru itu dalam DPN telah diwujudkan MPPB yang selaras dengan dasar DEB untuk melibatkan orang Melayu dalam dunia perniagaan dan perindustrian (Robinson 1973: 17). Melalui DPN hak-hak orang Melayu masih kekal antaranya sistem kouta, pemberian lesen, peluang penyertaan penswastaan dan pemberian subsidi kepada petani, pekebun dan nelayan (Yazid Abu 1992: 93). Menurut Mahathir, ‘...hak keistimewaan orang Melayu dan Bumiputera harus dikekalkan kerana DEB masih belum tercapai sepenuhnya...’ (Utusan Malaysia 1991: 2).