

SIRI SAINS SOSIAL FAJAR BAKTI

EKONOMI POLITIK MALAYSIA

Diedit oleh

H. OSMAN-RANI &
E.K. FISK

~~163-164-162~~
792-303-



PETALING JAYA
PENERBIT FAJAR BAKTI SDN. BHD.

1983

Penerbit Fajar Bakti Sdn. Bhd.
3, Jalan 13/3, Petaling Jaya, Selangor
© Penerbit Fajar Bakti Sdn. Bhd. 1983
ISBN 0 19 583101 2

Versi bahasa Malaysia dipadankan dari
THE POLITICAL ECONOMY OF MALAYSIA
Edited by E.K. Fisk & H. Osman-Rani
terbitan Oxford University Press 1982

*Semua hak terpelihara. Sebarang bahagian
dalam buku ini tidak boleh diterbitkan semula,
disimpan dalam cara yang boleh dipergunakan lagi,
ataupun dipindahkan, dalam sebarang bentuk
atau dengan sebarang cara, baik dengan cara
elektronik, mekanik, penggambaran semula, perakaman
ataupun sebaliknya, tanpa ijin terlebih dahulu
dari Penerbit Fajar Bakti Sdn. Bhd.*

330685

M
330 685
240

Dicetak di Singapura oleh Koon Wah Printing (Pte) Ltd.

21 JAN 1985
*Perpustakaan Negara
Malaysia*

Prakata

Selepas kira-kira dua setengah dekad tercapainya kemerdekaan, Malaysia telah mengharungi berbagai pengalaman dalam usaha pembangunannya. Ada aspek yang menunjukkan kejayaan dan harus dibanggakan, tetapi ada juga aspek yang membawa masalah, sama ada masalah lama yang belum pulih atau masalah baru yang telah timbul. Tujuan buku ini ialah untuk meninjau beberapa ciri penting yang telah membawa kepada kejayaan dan juga kegagalan di dalam pembangunan Malaysia selama ini. Untuk itu, kami telah mengumpulkan beberapa penulis yang hampir kesemuanya penulis tempatan. Tiap-tiap seorang cuba melihat keadaan di Malaysia dan menyingkap ciri-ciri utama yang telah memberi sumbangan kepada pembangunan Malaysia hingga kini dari sudut disiplin pengkhususan masing-masing.

Mereka akan menganalisa bagaimana keadaan yang berubah boleh mencorakkan pengaruh-pengaruh yang telah mewujudkan keadaan sekarang ini, dan kemudian memperlihatkan faktor-faktor baru yang mungkin muncul sebagai penentu-penentu utama dalam pembangunan Malaysia ketika menuju ke tahun 2000. Maka buku ini bukanlah sebuah buku ramalan tetapi lebih merupakan penganalisaan yang saintifik terhadap perkembangan masyarakat Malaysia.

Kami percaya buku ini unik, dalam erti kata bahawa liputannya begitu meluas hingga tiap-tiap disiplin, di samping mempertahankan keutuhannya dalam setiap bab, turut menyentuh disiplin-disiplin lain. Ini menggambarkan betapa kompleksnya keadaan di Malaysia. Untuk tujuan polisi, penganalisaan dari satu sudut disiplin semata-mata memang boleh mengelirukan. Apa yang perlu ialah memahami keadaan di negara ini secara menyeluruh. Maka itulah tujuan buku ini iaitu untuk memberi gambaran secara menyeluruh.

Tetapi untuk mengadakan bab-bab yang merangkumi berbagai bidang, tentu sekali akan terdapat pula pengulangan di dalam tajuk dan tema kerana faktor-faktor seperti kemiskinan, ketidaksetaraan antara kaum, pengangguran, migrasi, sumber minyak dan tenaga merentangi aneka aspek kehidupan negara. Sebahagian besar dari pengulangan ini telah dihindarkan melalui proses penyuntingan, tetapi masih ada yang sengaja ditinggalkan supaya membolehkan

tiap-tiap bab itu berdiri dengan sendirinya. Dengan yang demikian, adalah dirasakan bahawa seseorang pembaca yang hanya berminat dalam jurusan-jurusan tertentu mengenai pembangunan Malaysia seharusnya dapat merujuk kepada bab-bab yang berkenaan.

Ada beberapa bahagian yang ditinggalkan kerana kekurangan masa dan tenaga, misalnya pertahanan dan keselamatan dalam negeri, perhubungan antarabangsa dan sektor pendidikan. Namun demikian, kami percaya, apa yang dapat kami kumpulkan ini sudah mencukupi untuk menarik perhatian kepada bidang-bidang penting yang berguna untuk pembaca-pembaca yang luas minatnya.

Buku ini juga menyediakan bahan-bahan yang berguna untuk menilai keadaan di Malaysia dari semasa ke semasa. Dengan bahan-bahan ini adalah diharap supaya seseorang pemerhati dapat menggunakan kebijaksanaannya untuk melihat dengan lebih jelas apakah polisi-polisi baru diperlukan agar dapat disesuaikan secara efektif dengan situasi dalam tahun 1980-an dan 1990-an. Untuk maksud ini kami telah cuba mengelak dari membincangkan perkara-perkara yang topikal dan sebaliknya menumpukan kepada isu-isu yang dijangka berlanjutan hingga satu atau dua dekad lagi.

Kami percaya buku ini dapat memenuhi selera pembaca-pembaca yang berbagai. Pertama, ialah untuk keperluan pemimpin-pemimpin politik, kakitangan kerajaan, pegawai-pegawai bank, para industrialis, usahawan dan pengurus-pengurus yang ingin mendapatkan gambaran menyeluruh tentang faktor-faktor formatif dalam ekonomi politik di Malaysia. Gambaran yang diperolehi boleh membantu mereka membuat keputusan-keputusan dalam bidang masing-masing. Bagi mereka ini adalah diharap bahawa buku ini akan dibaca dan dirujuk dari semasa ke semasa.

Kedua, ialah sebagai buku teks sains sosial di universiti-universiti pada peringkat tahun pertama dan kedua. Buku ini juga dapat memberi asas kepada calon-calon yang ingin mendalami bidang pengkhususan masing-masing. Maka bagi mereka yang ingin mengkhusus dalam bidang sains sosial gunaan yang tertentu seperti ekonomi, sosiologi, demografi, politik, geografi atau urusan bank, buku ini dipercayai dapat menyediakan latar belakang tentang bagaimana kaitannya dengan disiplin-disiplin lain. Dengan lain makna, buku ini dapat memberi perspektif kepada jurusan-jurusan yang diminati.

Ketiga, buku ini juga dapat membantu mereka, sama ada sebagai pembuat polisi atau sebagai pelajar yang berminat dalam hal-ehwal pembangunan ekonomi, politik dan sosial Malaysia.

Akhirnya, adalah diharapkan buku ini dapat dijadikan bahan rujukan di perpustakaan-perpustakaan dari peringkat sekolah menengah hingga ke atas.

Penghargaan

Penerbitan buku ini (asalnya edisi bahasa Inggeris) dapat dijayakan hanya dengan bantuan banyak pihak dan institusi. Idea untuk menerbitkan buku ini dimulakan oleh Dr. Chong Kwong Yuan. Beliau dan Dekan Fakulti Ekonomi Universiti Kebangsaan Malaysia ketika itu iaitu Tuan Syed Osman Alhabshi adalah bertanggungjawab bagi cadangan pertama untuk menerbitkan suatu teks ekonomi sebagai hasil keluaran universiti. Merekalah yang menggalakkan para editor memulakan usaha merancang butir terperinci buku ini dan mendapatkan para penulisnya. Walau bagaimanapun, Tuan Syed Alhabshi sendiri bertanggungjawab mengumpulkan anggota-anggota fakultinya untuk menyertai projek ini dan mengatur lawatan dan beberapa seminar sehingga membolehkan idea penerbitan buku ini dapat dikembangkan. Namun, agak mendukacitakan juga ialah beliau tidak dapat memainkan peranan sebagai editor atau penyumbang artikel bagi buku ini kerana beliau terpaksa menjalankan tugas di seberang laut dalam tahun 1979 dan 1980. Sesungguhnya, buku ini tidak mungkin dapat diterbitkan jika beliau tidak merancang dan memberikan sokongan yang gigih di peringkat awal.

Para editor dan penulis buku ini juga mendapat bantuan yang amat berharga dari banyak pihak lain semasa menulis dan mengedit manuskrip. Ciri bantuan yang penting ialah sokongan yang berupa buah fikiran dan galakan yang diberikan oleh lain-lain kakitangan akademik Universiti Kebangsaan Malaysia, baik ketika mereka berinteraksi dengan tiap-tiap penulis artikel yang berkenaan atau ketika diadakan beberapa seminar di atas draf bab yang telah disiapkan. Selain dari itu, tanda terima kasih juga ditujukan kepada Profesor H.W. Arndt, Dr. Gavin Jones, Dr. Peter Rimmer dan Cik C.S. Tan dari Universiti Nasional Australia, dan Mr. Jegathesan dari Lembaga Pembangunan Industri Malaysia di atas teguran yang bererti terhadap manuskrip asal.

Akhir sekali, para editor buku ini amat terutang budi di atas bantuan yang diberikan oleh Encik Simon Bell dan Cik Margaret Easton dari Universiti Nasional Australia dan kepada Encik Abdul Jalal bin Atan dan Cik Lee Aun Nee dari Malayan Banking Berhad yang dalam banyak segi telah membantu menjayakan penerbitan, termasuk juga menyiapkan sebahagian dari versi bahasa Malaysia

(Encik Jalal) dan dalam membaca pruf dan menyiapkan indeks (Cik Easton) buku ini.

Para editor dan penulis amat berterima kasih di atas bantuan kewangan yang besar dari *Australian-Asian Universities Cooperation Scheme*, yang membolehkan pihak penerbit menetapkan harga buku ini dalam batas kemampuan penuntut-penuntut di Malaysia. Para editor dan penulis buku ini juga berterima kasih di atas bantuan kewangan yang diberikan oleh PETRONAS (Petroleum Nasional Berhad) dan Malayan Banking Berhad.

Isinya

<i>Prakata</i>	v
<i>Penghargaan</i>	vii
<i>Jadual</i>	xi
<i>Rajah</i>	xv
<i>Peta</i>	xv
<i>Para Penulis</i>	xvi
1. PEMBANGUNAN DI MALAYSIA E.K. FISK	1
2. LATAR BELAKANG GEOGRAFI SULONG MOHAMED	26
3. INFRASTRUKTUR FIZIKAL KADIR H. DIN	48
4. KEDUDUKAN DEMOGRAFI KAMARUDDIN SHARIF	74
5. STRUKTUR POLITIK ZAKARIA HAJI AHMAD	98
6. STRUKTUR SOSIAL ABDULLAH TAIB & MOHAMED YUSOF ISMAIL	117
7. STRUKTUR EKONOMI M. ZAINUDIN SALLEH & ZULKIFLI OSMAN	143
8. PERANCANGAN PEMBANGUNAN BENJAMIN HIGGINS	168
9. NIAGA DAN PERHUBUNGAN LUAR CHONG KWONG YUAN	204
10. SEKTOR PERTANIAN ZULKIFLI HJ. MUSTAPHA	228
11. INDUSTRI EKSTRAKTIF M. ANUAR ADNAN	256

12.	INDUSTRI PERKILANGAN H. OSMAN-RANI	292
13.	WANG, URUSAN BANK DAN POLISI KEWANGAN MARY CHANTRASAMI & THAM SIEW YEAN	321
14.	PEMBIAYAAN AWAM ISMAIL SALLEH	346
	<i>Bibliografi</i>	382
	<i>Indeks</i>	396

Jadual

1.1	Penunjuk Taraf Hidup bagi Negara-negara ASEAN dan Beberapa Negara Lain, 1978	3
2.1	Malaysia: Tanah yang Sesuai untuk Pembangunan Pertanian, 1979	28
2.2	Malaysia: Kawasan yang telah Dimajukan Mengikut Jenis Tanaman, 1979	28
2.3	Malaysia: Pengeluaran Pertanian dan Pendapatan Eksport, 1979	29
2.4	Malaysia: Keluasan Kawasan Air yang Sesuai untuk Perikanan Pukat Tunda Mengikut Kawasan Perikanan	34
2.5	Malaysia: Sumber-sumber yang Sesuai untuk Ternakan Ikan	36
2.6	Malaysia: Sumber Hutan	37
2.7	Semenanjung Malaysia: Jumlah Kawasan Hutan dalam Pembalakan	38
2.8	Simpanan Minyak Mentah yang Diketahui Mengikut Negeri	43
3.1	Peraturan Taburan Penduduk, Batuan Jalan Turap, Kenderaan Berdaftar, Doktor dan Telefon mengikut Negeri, 1978	49
3.2	Taburan Jalan-jalan Raya Mengikut Jenis, 1977	52
3.3	Lokomotif Keretapi Tanah Melayu, 1978	56
3.4	Purata Kepadatan Trafik Harian Keretapi Tanah Melayu, 1977-1978	58
3.5	Penumpang Keretapi Tanah Melayu, 1978	59
3.6	Kargo yang Dikendalikan di Pelabuhan-pelabuhan Malaysia, 1978	62
3.7	Perangkaan Pelawat, Malaysia	63
3.8	Trafik Udara di Lapangan Terbang Malaysia, 1978	65
3.9	Kapasiti Terpasang Bekalan Elektrik bagi Semenanjung Malaysia, 1977-1978	67
3.10	Peraturan Jumlah Penduduk Bandar dan Luar Bandar yang Mendapat Bekalan Air Paip di Semenanjung Malaysia, 1978	69
3.11	Kemudahan Telefon, Telegraf dan Teleks, Malaysia, 1979	71

4.1	Malaysia: Penduduk, 1911-80	75
4.2	Kadar Kematian dan Jangkaan Hayat bagi Semenanjung Malaysia, 1957-76	78
4.3	Kadar Kematian Bayi Mengikut Kumpulan Etnik dan Jantina bagi Semenanjung Malaysia, 1947-76	79
4.4	Peratusan Perubahan dalam Kadar Kelahiran yang Distandardkan Mengikut Umur-Jantina Menurut Bangsa, Semenanjung Malaysia, 1957-77	80
4.5	Perubahan Kadar Kesuburan (Fertiliti) Mengikut Umur dan Kaum, 1957-77	81
4.6A	Taburan Penduduk yang Diunjurkan (Disesuaikan) Mengikut Komuniti bagi Semenanjung Malaysia, 1970-90, Unjuran A-D	86
4.6B	Taburan Penduduk yang Diunjurkan Mengikut Komuniti bagi Sabah, 1970-1990, Unjuran A	88
4.6C	Taburan Penduduk yang Diunjurkan Mengikut Komuniti bagi Sabah, 1970-90, Unjuran A	89
4.7	Kadar Penyertaan Tenaga Buruh di Semenanjung Malaysia, 1957-76	90
4.8	Kadar Penyertaan Tenaga Buruh Mengikut Umur, Jantina dan Tempat Tinggal dalam tahun 1976	91
4.9	Kadar Pengangguran Mengikut Umur dan Tempat Tinggal bagi Semenanjung Malaysia, 1976	92
4.10	Kadar Pertumbuhan Penduduk Bandar Mengikut Bangsa bagi Semenanjung Malaysia	95
5.1	Pendapatan Purata Bulanan Peneroka di Skim-skim Felda, 1977	113
7.1	Keluaran Domestik Kasar Mengikut Sektor Asal, 1960-80	147
7.2	Malaysia: Perbelanjaan Pembangunan Awam yang Dipinda, 1976-80	148
7.3	Malaysia: Eksport Mengikut Kumpulan-kumpulan Utama, 1960-78	151
7.4	Semenanjung Malaysia: Indeks Harga Pengguna	152
7.5	Malaysia: Pertumbuhan Gunatenaga Mengikut Sektor, 1965-90	154
7.6	Semenanjung Malaysia: Gunatenaga Mengikut Kumpulan Etnik dan Sektor, 1967-8 dan 1975	156
7.7	Semenanjung Malaysia: Gunatenaga Mengikut Bangsa dan Sektor, 1980	158
7.8	Semenanjung Malaysia: Gunatenaga Mengikut Bangsa dan Sektor serta Jenis Pekerjaan dalam tahun 1980 dan 1990	159

7.9	Semenanjung Malaysia: Ketidaksetaraan Pendapatan Isirumah	162
7.10	Semenanjung Malaysia: Bilangan Keluarga Miskin Mengikut Sektor, 1980	165
8.1	Pemilikan Aset dalam Pertanian dan Industri Moden, Semenanjung Malaysia, 1970	174
8.2	Keluaran Wilayah Kasar Per Kapita dan Peratus Penduduk Melayu	178
8.3	Kadar Purata Pertumbuhan Mengikut Hirarki Bandar, Semenanjung Malaysia	192
8.4	Pembandaran Mengikut Negeri dan Wilayah, 1970	193
8.5	KDK Per Kapita, Pembahagian KDK Sektor dan Pembandaran Mengikut Negeri, 1970	194
8.6	Hubungan di antara Saiz Bandar dan Industri Perkilangan Berasaskan Sumber	194
8.7	Peruntukan Kewangan untuk Pembangunan Pinggir Sumber, 1971-80	196
8.8	Peruntukan Tenaga Manusia di Lembaga Pembangunan Wilayah, 1979	197
9.1	Malaysia: Import Kasar Mengikut Fungsi Ekonomi	207
9.2	Eksport Kasar Malaysia Mengikut Komoditi-komoditi Utama	211
9.3	Eksport Kasar Perkilangan di Malaysia	212
9.4	Import Malaysia Mengikut Negara	219
9.5	Import Malaysia Mengikut Kawasan	219
9.6	Eksport Malaysia Mengikut Negara	220
9.7	Eksport Malaysia Mengikut Kawasan	220
9.8	Imbangan Pembayaran Malaysia	223
10.1	Malaysia: Kemajuan dalam Pembangunan Tanah, 1971-80, dan Matlamat Keluasan, 1981-85	237
10.2	Status Pemilikan Tanah dan Saiz Kebun Kecil, Semenanjung Malaysia, 1970	240
10.3	Output Pertanian Mengikut Jenis Pengeluaran, Semenanjung Malaysia, 1973-77	242
10.4	Gunatenaga Pertanian di Semenanjung Malaysia, 1975 dan 1980	244
10.5	Semenanjung Malaysia: Taburan Min Per Isirumah di Kawasan Luar Bandar, 1970, 1976 dan 1979	246
11.1	Kos Seunit Pengeluaran Timah, Malaysia, 1972-76	261
11.2	Kos Per Pikul Keluaran Timah, Mengikut Kaedah Perlombongan	263
11.3	Pengeluaran Sebenar dan Potensi Minyak Mentah dari Kawasan-kawasan Laut di Malaysia	273
12.1A	Semenanjung Malaysia: Tambah Nilai Mengikut	300

	Jenis Industri, 1963, 1968 dan 1973	
12.1B	Semenanjung Malaysia: Gunatenaga Mengikut Jenis Industri, 1963, 1968 dan 1973	301
12.2	Pertumbuhan Perkilangan di Semenanjung Malaysia, 1968-78	302
12.3	Malaysia: Eksport Kasar Perkilangan, 1970-79	303
12.4	Agihan Keluaran Domestik Kasar dan Output Perkilangan Mengikut Negeri, 1971 dan 1980	306
12.5	Malaysia: Taburan Perkilangan Mengikut Tambah Nilai dalam tahun 1973	307
13.1	Alat-alat Kewangan yang Belum Dibereskan di Malaysia, 1960-77	332
13.2	Aset-aset Sistem Kewangan di Malaysia, 1960-77	334
13.3	Trend dalam Pertumbuhan Penawaran Wang, KNK dan Tingkat Harga, 1960-77	339
14.1	Nisbah Hasil dan Perbelanjaan kepada KNK, 1960-80	347
14.2	Kewangan Kerajaan Persekutuan, 1960-80	349
14.3	Punca Bukan Hasil Kewangan Kerajaan Persekutuan, 1960-80	350
14.4	Nisbah Pembahagian Perbelanjaan Persekutuan, Malaysia, 1960-80	351
14.5	Perbelanjaan Pembangunan Malaysia yang Dirancang	353
14.6	Rancangan Perbelanjaan Pembangunan Malaysia yang Sebenar	355
14.7	Malaysia: Nisbah Cukai kepada KNK, 1960-80	362
14.8	Pecahan Mutlak dan Relatif Cukai Langsung, 1960-80	364
14.9	Anggaran Agihan Bebanan Cukai Mengikut Kumpulan Pendapatan: Semenanjung Malaysia, 1968, 1970 dan 1973	370
14.10	Koefisien Gini Sebelum dan Sesudah Cukai: Semenanjung Malaysia, 1968, 1970 dan 1973	373
14.11	Agihan Bebanan Jumlah Cukai kepada Penduduk Bandar-Luar Bandar dan Etnik Mengikut Tingkat Pendapatan, 1973	374
14.12	Koefisien Gini Sebelum dan Sesudah Cukai Mengikut Kawasan Bandar-Luar Bandar dan Kumpulan Etnik, 1973	376
14.13	Agihan Perkhidmatan Asas dan Kos Mengikut Pecahan Asas, Semenanjung Malaysia, 1974	377
14.14	Beban Perbelanjaan yang Dipiawaikan Mengikut Kelas-kelas (Seperpuluhan) Pendapatan, 1974	380

Rajah

3.1	Anggaran Permintaan Elektrik, Semenanjung Malaysia, 1978-1990	66
4.1	Jumlah Penduduk di Semenanjung Malaysia, 1975	76
8.1	Rangka Kerja Pentadbiran bagi Pembangunan Wilayah	188
8.2	Struktur Bandar: Sebenar dan Dijangka, 1974, 1957 dan 1971	191
11.1	Pengeluaran Minyak Mentah Malaysia, 1975 hingga 2000	274
11.2	Sumber-sumber Hutan di Semenanjung Malaysia	286

Peta

2.1	Taburan Timbunan Bijih Timah di Semenanjung Malaysia	41
2.2	Taburan Kawasan Petroleum dan Gas di Malaysia, 1979	44
3.1	Taburan Jalan Raya di Malaysia, 1979	51
3.2	Taburan Jalan Keretapi, Pelabuhan dan Lapangan Terbang, Malaysia 1979	57
8.1	Lokasi Lembaga-lembaga Pembangunan Wilayah di Semenanjung Malaysia dan Kawasan-kawasan yang Diliputi oleh Kajian-kajian Perancangan Induk	182
8.2	Kajian, Projek dan Program Bandar dan Wilayah	183
8.3	Pola Penempatan dan Jalan di Wilayah Pahang Tenggara (DARA)	

Para Penulis

- E.K. Fisk, M.A. (Oxon.), Professorial Fellow, Jabatan Ekonomi, The Research School of Pacific Studies, Universiti Nasional Australia dan Profesor Pelawat, Fakulti Ekonomi, Universiti Kebangsaan Malaysia.
- H. Osman-Rani, Ph.D. (U.P. Diliman), Profesor Madya dan Timbalan Dekan, Fakulti Ekonomi, Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Abdullah Taib, Ph.D. (Kentucky), Profesor Madya, Jabatan Antropologi dan Sosiologi, Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Chantrasami, Mary, M.Sc. (Kentucky), Pensyarah, Jabatan Analisa Ekonomi dan Dasar Awam, Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Chong Kwong Yuan, Ph.D (Michigan State), Ketua Jabatan Projek-projek Khas, Malayan Banking Berhad, Kuala Lumpur.
- Higgins, Benjamin, Ph.D. (Minnesota), Profesor Emeritus, Universiti Ottawa dan Perunding, United Nations Centre for Regional Development.
- Ismail Salleh, Ph.D. (Illinois, Urbana-Champagne), Ketua Jabatan Analisa Ekonomi dan Dasar Awam, Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Kadir H. Din, M. Env. Sc. (Monash), Pensyarah, Jabatan Geografi, Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Kamaruddin Sharif, M.Sc. (N.E.U., Boston), Pensyarah, Jabatan Pengurusan Perniagaan, Universiti Kebangsaan Malaysia.
- M. Anuar Adnan, Ph.D. (London), Profesor Madya dan Ketua, Jabatan Pembangunan dan Perancangan Ekonomi, Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Mohamed Yusoff Ismail, M.A. (Monash), Pensyarah, Jabatan Antropologi dan Sosiologi, Universiti Kebangsaan Malaysia.
- M. Zainuddin Salleh, M.A. (Leicester), Pensyarah, Jabatan Pembangunan dan Perancangan Ekonomi, Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Sulong Mohamed, M.R.P. (Penn. State), Pensyarah, Jabatan Geografi, Universiti Kebangsaan Malaysia.

Tham Siew Yean, M.Sc. (London), Pensyarah, Jabatan Analisa Ekonomi dan Dasar Awam, Universiti Kebangsaan Malaysia.

Zakaria Haji Ahmad, Ph.D. (M.I.T.), Ketua, Jabatan Sains Politik, Universiti Kebangsaan Malaysia.

Zulkifli Haji Mustapha, M. Phil. (Reading), Ketua Jabatan Pertanian dan Ekonomi Sumber, Universiti Kebangsaan Malaysia.

Zulkifli Osman, M.A. (Kent), Pensyarah, Jabatan Analisa Ekonomi dan Dasar Awam, Universiti Kebangsaan Malaysia.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
DIVISION OF THE PHYSICAL SCIENCES
DEPARTMENT OF CHEMISTRY
5780 SOUTH CAMPUS DRIVE
CHICAGO, ILLINOIS 60637

RECEIVED
MAY 15 1964

FROM
DR. J. H. GOLDSTEIN

TO
DR. R. H. COOKE

SUBJECT
POLYMERIZATION OF VINYL MONOMERS

REMARKS
This material was prepared under the direction of Dr. J. H. Goldstein.

ANALYSES
Elemental analyses were performed by the Microchemical Laboratory, University of Chicago.

REFERENCES
1. J. H. Goldstein, *J. Polym. Sci.*, **13**, 1 (1954).

2. R. H. Cooke, *J. Polym. Sci.*, **13**, 1 (1954).

3. J. H. Goldstein, *J. Polym. Sci.*, **13**, 1 (1954).

1 Pembangunan di Malaysia

KAJIAN mengenai pembangunan di Malaysia ini berasaskan kepada konsep bahawa aktiviti ekonomi, iaitu proses barangan dan perkhidmatan dihasilkan, diagih serta digunakan dalam sesuatu masyarakat itu, hanya merupakan sebahagian dari sistem sosial yang lebih luas untuk masyarakatnya. Malah kami percaya bahawa kajian dari aspek ekonomi semata-mata tidak akan lengkap dan sempurna jika terasing terus dari sistem ini secara total. Sistem sosial bagi sesuatu masyarakat itu pula adalah tingkah pelarasan terhadap keperluan dan komposisi di dalamnya dan juga terhadap kedudukan dan persekitaran di luarnya. Sebarang perubahan sama ada di luar atau terhadap keperluan dan nilai di dalam masyarakat itu, memerlukan perubahan penyesuaian dalam sistem sosial berkenaan. Biasanya ini termasuklah perubahan-perubahan dalam bentuk atau cara aktiviti ekonomi serta juga komponen-komponen lain dari keseluruhan sistem sosial itu, dan kedua-duanya perlulah berlaku seiring.

Buku ini mengandungi bab-bab yang berkaitan, untuk dibaca sebagai satu keseluruhan yang mengandungi berbagai aspek masalah penyesuaian ini di dalam konteks negara Malaysia. Banyak dari masalah-masalah penting yang ditimbulkan dalam perbincangan ini adalah terkeluar dari batasan-batasan disiplin ekonomi, dan merangkumi perkara-perkara seperti perbezaan kaum dan agama di kalangan penduduknya, agihan kekayaan, hakmilik, pengawalan dan kemahiran. Bagi Malaysia adalah perlu dikaji akan perbezaan-perbezaan ini, bukan sahaja antara individu-individu, tetapi juga antara kaum etnik dan agama, dan antara golongan-golongan penduduk seperti di bandar dan di desa, Semenanjung Malaysia, Sabah dan Sarawak.¹ Di samping itu, ada beberapa unsur yang tidak dapat diabaikan, seperti keadaan agihan dan kemiskinan, pengaruh perbezaan agama terhadap sikap-sikap sosial, ekonomi dan politik, konsep kesaksamaan yang berubah, dan dasar yang wajar bagi mengagihkan pendapatan negara.

Dengan demikian pembangunan di Malaysia perlu dianggap se-

¹Bagi penerangan mengenai kedudukan geografi Malaysia, lihat peta 3.1

bagai satu proses pelarasan yang berterusan terhadap keseluruhan persekitaran manusia di negara ini. Turut terlibat ialah pelarasan dalam bidang ekonomi, alam sekitar fizikal, politik (dalam negeri dan luar negeri) dan sosial. Pelarasan dalam bidang-bidang ini memang terus-menerus berlaku dan kait-mengait pula antara satu sama lain. Pelarasan dari aspek-aspek lain juga tidak kurang pentingnya, seperti demografi, iklim, pendidikan dan agama. Begitu rapatnya perkaitan antara berbagai parameter ini, maka adalah tidak munasabah dan amat mengelirukan dari segi pembentukan polisi dan perancangan jika kita cuba menganalisa mana-mana satu atau dua aspek secara terpisah dari keseluruhannya.

KEDUDUKAN EKONOMI

Bagaimanapun, perlu diakui bahawa faktor-faktor ekonomi mempunyai keistimewaan tersendiri serta paling berpengaruh terhadap sejauh mana pelarasan dalam aspek-aspek lain dapat dipraktikkan. Memang benar bahawa pengajian ekonomi bukanlah dapat berdiri dengan sendirinya, tetapi ia adalah asas dan boleh merupakan titik permulaan bagi memikirkan kedudukan keseluruhannya. Dengan itu, eloklah kita mula dengan menumpukan perhatian terhadap kedudukan ekonomi Malaysia ketika menjelangnya tahun 1980-an.

Malaysia boleh dikatakan amat beruntung dalam beberapa hal. Proses pelarasannya terhadap keseluruhan persekitaran dalam tahun-tahun 1960-an dan 1970-an (sama ada sengaja diatur atau kerana bernasib baik) telah menunjukkan beberapa kejayaan. Kejayaan-kejayaan ini telah sedikit sebanyak menimbulkan keraguan tentang apakah Malaysia masih lagi merupakan sebuah negara miskin yang sedang membangun dan menjadi ahli Dunia Ketiga, seperti yang biasa dirujuk. Sekurang-kurangnya kita dapat merasakan bahawa rujukan sedemikian terhadap Malaysia kini tidak mudah diterima tanpa penelitian yang kritis. Ditinjau dari segi pendapatan per kapita, Malaysia mempunyai kedudukan yang agak tinggi mengikut ukuran antarabangsa (lihat Jadual 1.1). Dari Laporan Pembangunan Dunia 1980, yang diterbitkan oleh Bank Dunia, Malaysia menduduki di tempat ke-24 daripada sejumlah 90 buah negara sedang membangun. Jika diperhitungkan pula bilangan penduduk di negara-negara sedang membangun, kedudukan Malaysia sebagai negara yang kecil bilangan penduduknya adalah lebih tinggi kerana banyak lagi negara-negara lain yang besar tetapi jauh lebih miskin. Malah jika kita turut mengambil kira negara-negara yang maju sekalipun, pada akhir tahun 1970-an, pendapatan per kapita Malaysia berada dalam kumpulan atas 37 peratus pen-

JADUAL 1.1

Penunjuk Taraf Hidup bagi Negara-negara ASEAN
dan Beberapa Negara Lain, 1978

	<i>KDK per kapita (\$A.S.)</i>	<i>Penggunaan Swasta per kapita (\$A.S.)</i>	<i>Pembentukan Modal Tetap per kapita (\$A.S.)</i>	<i>Penduduk (juta)</i>
ASEAN				
(purata)	399.54	255.77	95.19	249.97
Singapura	3,484.06	2,153.76	1,162.68	2.33
Malaysia	1,258.21	684.42	314.40	12.91
Filipina	500.39	328.73	115.32	46.35
Negeri Thai	484.32	317.10	131.06	45.10
Indonesia ¹	212.70	143.44	40.27	143.28
Asia Selatan				
Sri Lanka	174.97	128.45	24.85	14.21
India ²	142.47	101.72	27.11	610.08
Asia Timur				
Taiwan	1,465.27	729.14	373.17	16.86
Korea Selatan	1,244.87	760.27	389.46	37.02
Negara-negara Maju				
U.S.A.	9,643.02	6,182.61	1,715.30	218.50
Jepun	9,226.71	5,304.00	2,814.46	114.90
Australia	7,598.83	4,552.63	1,743.07	14.25

Punca: Dihitung oleh Nahan dari data *International Financial Statistics, Yearbook, 1979*, IMF, Washington DC dan akan digunakan dalam tesis Ph.D-nya tentang *the North West Malaysian Fishing Industry*.

¹ Angka untuk tahun 1977

² Angka untuk tahun 1976

diduduki di dunia, termasuk negeri China dan negara-negara sosialis lain.

Perangkaan sedemikian tentunya sekadar memberi panduan secara kasar sahaja. Taraf hidup seperti yang diukur oleh pendapatan per kapita, katakan 200 dolar AS bagi penanam padi di Malaysia, tentulah berbeza dari penduduk di New York atau Stockholm dengan pendapatan purata yang sama. Perbezaan dalam iklim sahaja sudah cukup untuk menimbulkan perbezaan dalam keperluan perumahan, pakaian dan alat pemanasan. Di samping itu, kebanyakan penanam padi mempunyai lebih dari pengeluaran makanan mereka untuk penggunaan sendiri. Dan walaupun nilai penggunaan sendiri ini diperhitungkan ke dalam pendapatan negara, seperti yang cuba dilakukan di Malaysia sekarang, nilai ini biasanya dianggar terlebih rendah sama ada dari segi kuantiti mahupun dari segi

nilai ringgitnya.¹ Ini hanya sebahagian dari berbagai contoh yang boleh diberi untuk menunjukkan penyelewengan perbezaan pendapatan dari angka-angka antarabangsa.²

Pada hakikatnya, Malaysia tidaklah lagi mudah untuk digolongkan sebagai sebuah negara miskin mengikut ukuran dunia. Ia memasuki tahun 1980-an sebagai sebuah negara yang pendapatannya berada di peringkat atas dari purata. Ini mencerminkan bahawa taraf hidup penduduknya adalah lebih tinggi dari penduduk dunia secara umum. Sementara itu, Malaysia telah mencapai kadar pertumbuhan yang tinggi dalam tahun 1960-an dan 1970-an ketika kebanyakan negara di dunia, termasuk negara-negara maju, sedang mengalami kehampaan atau kemerosotan. Malaysia juga kian menjadi tumpuan bagi pelaburan antarabangsa. Sungguhpun sebahagian besar dari pelaburan perkilangan yang mengalir masuk ke negara ini terdiri dari jenis-jenis yang tidak sofistikated namun telah dapat menyediakan tapak landasan bagi kemajuan selanjutnya ke peringkat aktiviti yang lebih sofistikated dan penyediaan buruh-buruh yang lebih mahir. Semua ini dapat berlaku ketika negara-negara maju sendiri menghadapi kesulitan akibat dari kenaikan kos buruh yang melambung. Dari segi ini, seperti juga dari segi-segi lain, Malaysia terus maju sementara kebanyakan negara yang sebelum ini lebih maju nampaknya menuju ke arah kemerosotan pula. Maka dengan itu kedudukan Malaysia di dunia telah bertambah baik bukan sahaja dari segi mutlak tetapi juga dari segi relatifnya.

Dari pandangan ekonomi kemajuan sebegini boleh dianggap memuaskan. Tetapi ada beberapa aspek pelarasan ini yang perlu diperbaiki dengan segera. Walaupun pendapatan per kapita adalah tinggi dan terus meningkat, tetapi terdapat pula masalah-masalah mengenai agihannya. Perdebatan sering timbul tentang bagaimana pendapatan negara ini seharusnya diagihkan. Bilangan yang kaya memang telah bertambah, tetapi masih terdapat golongan yang benar-benar miskin. Apa yang barangkali lebih ketara ialah adanya sebahagian besar dari penduduk yang merasakan diri mereka terbiar secara tidak adil dalam usaha mereka untuk mencapai apa yang diharapkan. Bagi kebanyakan penduduk, pendapatannya bertambah dengan kadar yang jauh lebih rendah dari sebahagian kecil yang lebih bernasib baik itu, termasuklah segelintir yang mempunyai kewibawaan dan kuasa. Tentunya keadaan ini amat menghampa-

¹Boleh dikatakan adanya persetujuan antara penulis-penulis buku ini bahawa ini benar bagi statistik pendapatan negara Malaysia.

²Bagi perbincangan yang menarik tentang masalah-masalah yang terlibat dan angka untuk perbandingan (walaupun untuk tahun 1973), lihat Kravis, Heston dan Summers, *International Comparisons of Real Product and Purchasing Power*, John Hopkins, Baltimore, 1978.

kan bagi mereka yang keadaan ekonominya tidak banyak berubah, apatah lagi yang semakin merosot, sungguhpun telah lebih dua dekad berlalunya kemerdekaan.

Dalam pada itu, Malaysia boleh dikatakan mempunyai prestasi yang baik dari segi ekonominya. Sebuah buku kecil berjudul *Malaysia* oleh Wolfgang Kasper mengatakan:

Sejarah ekonomi Malaysia telah memberi pengajaran yang menarik. Ia menunjukkan gabungan antara kadar pertumbuhan yang agak tinggi (KNK benar meningkat sebanyak kira-kira enam hingga tujuh peratus setahun dalam tahun 1960-an) dengan kestabilan harga dalam negeri yang luar biasa (harga-harga runcit naik hanya sebanyak lebih kurang satu peratus setahun dalam tahun 1960-an) dan kestabilan imbalan niaga luar yang cukup memuaskan. Malaysia mempunyai ekonomi yang agak terbuka, dan dari setahun ke setahun semakin kurang bergantung kepada pembekalan bahan-bahan mentahnya ke pasaran dunia. Keluaran industrinya pula berkembang pada kadar 11 hingga 12 peratus setahun dalam beberapa tahun yang lepas. Malah industri telah mengambil alih peranan sebagai jentera pertumbuhan dari sektor tradisional peringkat utama. Perubahan ini tidaklah begitu sukar bagi Malaysia berbanding dengan negara-negara sedang membangun yang lain. Keadaan infrastruktur dan perkhidmatan sosialnya telah mencapai tingkat kualiti yang jarang-jarang sekali dialami oleh tempat-tempat lain di tropika. Jika kes-kes negara-bandar seperti Singapura dan Hong Kong dikecualikan, kaitan Malaysia dengan negara-negara sekelilingnya dapat diibaratkan seperti Switzerland dengan jiran-jirannya dalam tahun 1950-an: cukup mewah, politik yang stabil, berkecuali, dan negara yang agak konservatif dengan ekonomi *laissez-faire* (Kasper 1974).

Buku ini telah diterbitkan dalam tahun 1974, namun ia masih dapat memberi gambaran yang agak baik mengenai kedudukan ekonomi Malaysia dalam tahun 1980.

Kata orang, manusia ini tidak sunyi dari kesilapan, dan ini tentunya melibatkan juga kerajaan dan ahli-ahli perancang. Namun begitu, ahli-ahli perancang di Malaysia boleh dikatakan berjaya. Mungkin seseorang itu akan berfikir, masakan sebuah negara yang kecil lagi bersatu padu tidak dapat menempuh segala rintangan seperti yang dihadapi oleh Malaysia. Tetapi rintangan-rintangan yang sebenarnya tidak dapat dilihat dengan jelas kecuali jika seseorang itu melangkah keluar dari sempadan penganalisan ekonomi. Akan ternyata bahawa Malaysia bukanlah dapat dikatakan sebuah negara kecil yang benar-benar bersatu padu. Ia sering tertakluk kepada beberapa pengaruh yang jika tidak diawasi boleh meretak-belahkan negara. Pengaruh-pengaruh ini termasuklah keadaan geografi, pembahagian kaum, agama, institusi politik dan hubungan antarabangsa. Pengaruh-pengaruh ini akan diteliti setelah dibin-

cangkan dengan ringkas terlebih dahulu mengenai prospek-prospek ekonomi.

PROSPEK EKONOMI

Malaysia memang sudah terkenal sebagai pengeluar timah yang terpenting di dunia. Harga komoditi ini telah merosot, tetapi di akhir-akhir ini nampaknya telah meningkat naik dan dalam tahun 1980 masih lagi memberi pulangan yang lumayan kepada negara. Walaupun begitu, tingkat pengeluarannya telah menurun dan jika harganya tidak terus naik untuk membuatkan sumber-sumber yang lebih sukar dilombong boleh menguntungkan, maka besar kemungkinan arah aliran yang menurun ini akan berlanjutan kerana longgokan bijih timah yang diketahui di Semenanjung Malaysia telah semakin pupus (lihat Bab 11). Sementara itu pengeluaran bijih besi telah dihentikan kerana longgokan bijih yang besar telah habis dilombong, sedangkan longgokan-longgokan baru yang lebih luas telah dijumpai dan dilombong di beberapa tempat lain di dunia. Mungkin terdapat beberapa prospek galian baru seperti emas, tembaga dan uranium di Semenanjung Malaysia dan Sabah-Sarawak, tetapi pada akhir tahun 1970-an hasilnya masih belum terbukti lagi.

Kini minyak telah menjadi faktor penting di dalam ekonomi Malaysia. Ia membolehkan negara ini memenuhi keperluan permintaan bagi minyak jenis keluaran tempatan dan menjual selebihnya ke pasaran dunia untuk membeli semula tenaga lain yang diperlukan dan ini pun masih terdapat lebihan yang besar dalam pertukaran asing. Bagaimanapun, simpanan minyak yang terdapat di Malaysia adalah amat terhad (lihat Bab 9) dan di masa kebelakangan ini telah terdapat tanda-tanda yang pengeluarannya akan mula berkurangan dalam beberapa tahun lagi. Malah akan sampai masanya pula apabila Malaysia tidak akan mencukupi keperluan minyaknya. Pada masa ini mungkin gas asli dapat memberi sekurang-kurangnya sebahagian alternatif, memandangkan yang Malaysia mempunyai simpanannya yang agak besar.

Perindustrian pula telah mengambil alih sebagai sektor utama di dalam ekonomi Malaysia menjelang tahun 1980-an ini. Perubahan ini sedang memberi kesan sosial dan politik. Aspek ini akan dibincangkan dengan lebih lanjut dan akan merupakan tema yang sering timbul dalam beberapa bab akan datang. Perindustrian di Malaysia adalah berasaskan sebahagian besarnya kepada penawaran tenaga buruh yang murah dan kurang mahir tetapi cukup berkemampuan menjalankan kerja. Tetapi buruh yang murah nampaknya semakin sukar untuk diperolehi dan banyak juga pekerjaan kosong di kilang-kilang yang tidak dapat dipenuhi pada akhir tahun

1970-an. Apa yang digambarkan oleh Lewis (Lewis, 1954) sebagai penawaran buruh yang tidak terhad nampaknya semakin tidak kelihatan lagi hingga mengakibatkan upah dan kesukaran mendapatkan pekerja dijangka akan meningkat. Kemahiran juga akan bertambah setelah pekerja-pekerja semakin berpengalaman bekerja di kilang-kilang. Ini akan meninggikan pulangan dan, di samping itu, kosnya juga. Dalam jangka panjang kenaikan upah dijangka akan mengatasi pertambahan dalam kemahiran. Semasa itu Malaysia akan menempuh persaingan yang lebih sengit dari negara-negara lain yang mempunyai potensi dalam penyediaan buruh murah, seperti Indonesia, Negeri Thai, China, India dan beberapa negara Afrika. Buruh yang murah dari negara-negara asing ini akan bertanding hebat dengan buruh di Malaysia sekiranya negara-negara berkenaan dapat menyediakan infrastruktur dan kestabilan yang amat penting bagi pengeluaran industri. Kerana itu Malaysia terpaksa mula beralih kepada pengeluaran yang lebih sofistikated dan menghadapi persaingan dari kumpulan negara-negara lain yang sedang meningkat maju perindustriannya, seperti Taiwan, Korea, Hong Kong dan Singapura. Tentunya persaingan ini akan menjadi lebih hebat.

Getah asli dan minyak sawit merupakan dua eksport sektor pertanian yang penting sementara beras pula adalah keluaran pertanian yang utama bagi penggunaan setempat. Kedua-dua pengeluaran getah dan minyak sawit telah menunjukkan prestasi yang baik dalam tahun 1970-an, tetapi dalam jangka panjang komoditi-komoditi ini dijangka akan menghadapi masalah kos dan penawaran buruh yang semakin sukar diatasi. Mungkin getah mempunyai prospek yang lebih baik kerana harga dunianya dapat dipertahankan berikutan kenaikan harga minyak yang telah menjejaskan pengeluaran getah sintetik. Prospek pengeluaran tanaman-tanaman lain, seperti koko, juga nampaknya mempunyai harapan (lihat Bab 10).

Keadaan infrastruktur di Malaysia memang umumnya baik walaupun ada tanda-tanda menunjukkan keadaan yang bertambah buruk, bukan bagi infrastruktur fizikal, tetapi beberapa perkhidmatan penting. Terutamanya, masih terdapat kekurangan inisiatif dan permohonan dalam perkhidmatan kerajaan pada peringkat kakitangan pertengahan. Namun, berbanding dengan keadaan di negara-negara lain di rantau ini, keadaan di Malaysia boleh dikatakan jauh lebih baik. Ini tidak membawa erti yang negara ini tidak menghadapi masalah dalam hal ini, seperti kekurangan disiplin dan juga rasuah di peringkat-peringkat tertentu.¹

¹ Misalnya, kecuaiian dan penyalahgunaan dana Bank Rakyat secara meluas telah dilaporkan di dalam Kertas Putih tahun 1979 kepada Parlimen.

Bagaimanapun satu masalah besar yang akan dihadapi oleh ekonomi Malaysia pada masa akan datang ialah mengenai buruh. Masih banyak lagi terdapat pengangguran di negara ini, tetapi dalam pada itu terdapat juga banyak pekerjaan peringkat rendah yang masih kosong dalam industri-industri di bandar dan di luar bandar. Dalam tahun 1980-an ini, akan kelihatan perlumbaan antara kos buruh dan kemahiran yang kedua-duanya akan terus meningkat. Sebagaimana juga Malaysia mengeksport sebilangan besar buruhnya—kebanyakan secara haram—ke Singapura dan Timur Tengah dalam tahun 1970-an. Pada akhir tahun 1970-an dan awal 1980-an terdapat pengaliran masuk pekerja-pekerja—hampir kesemua secara haram—dari Indonesia dan Filipina Selatan. Namun begitu kemasukan mereka ini adalah penting dari segi ekonomi. Jika mereka ini dihalau maka pengeluaran ladang akan merosot dan mungkin menjejaskan kerja-kerja pembangunan di Sabah.

ASPEK POLITIK

Setelah melihat ciri-ciri utama dalam kedudukan ekonomi, sekarang kita beralih pula kepada beberapa aspek politik. Keadaan politik, sama ada di dalam atau di luar negeri, juga adalah satu komponen yang penting dalam persekitaran yang perlu disesuaikan oleh Malaysia. Satu faktor luaran yang jelas ialah putusnya dari pengaruh British dengan tercapainya sahaja kemerdekaan dalam tahun 1957 iaitu walaupun ini tidak berlaku secara sekaligus, tetapi ia melibatkan satu proses yang berterusan yang bermula sebelum merdeka lagi dan hingga akhir tahun 1970-an masih belum selesai. Faktor-faktor luar yang lain termasuklah penambahan dan pengurangan tentera Amerika di rantau ini, perkembangan ASEAN sebagai satu institusi politik dan ekonomi, kemunculan Vietnam sebagai kuasa tentera yang terkuat di kawasan ini dan mempunyai potensi ekonomi yang boleh mendatangkan keuntungan jika peluang ini dapat direbut, dan termasuk juga China sebagai kuasa ekonomi yang besar. Semuanya ini dijangka akan mempengaruhi persekitaran luar Malaysia dalam tahun 1980-an dan 1990-an nanti.

Menyentuh tentang faktor dalaman pula, pengaruh politik dalam tahun 1970-an lebih mengutamakan penyesuaian terhadap ketegangan yang timbul daripada polarisasi kuasa ekonomi dan politik mengikut kaum. Semenjak Perang Dunia Kedua bahaya polarisasi yang sedemikian telah memuncak dengan berbangkitnya rusuhan antara kaum dalam tahun 1969. Peristiwa ini telah memeranjatkan Kerajaan dan memaksanya merombak semula politik dan perancangannya hingga mewujudkan apa yang dikenali sebagai Dasar

Ekonomi Baru (DEB).¹ Sebahagian dari penganalisaan yang penting dalam bab-bab berikut adalah mengenai peninjauan terhadap kesan-kesan dari dasar baru ini, dan menilai sejauh mana matlamat-matlamat yang ditetapkan itu telah dapat dicapai atau telah menyeleweng.

POLARISASI

Sekarang cuba kita lihat pula konsep polarisasi ini. Polarisasi ialah perkembangan dalam perbezaan-perbezaan melalui satu paksi perubahan yang menjadi punca konflik dan ketegangan, dan manusia sendiri terpaksa menyesuaikan dirinya dengan keadaan ini. Punca konflik ini akan diikuti oleh tindakan, terutamanya tindakan politik yang juga merupakan jentera perubahan. Bahang dari ketegangan ini pula akan meluap jika polarisasi ini diabaikan atau tidak diperhitungkan dalam perancangan, dan seterusnya, lambat-laun akan mencetuskan kehancuran, seperti yang telah berlaku pada polarisasi sosioekonomi dalam tahun 1969.

Peristiwa 1969 yang melibatkan rusuhan antara kaum di Kuala Lumpur adalah satu contoh yang baik mengenai proses ini. Pada masa sebelum dan selepas sahaja kemerdekaan, perancangan Malaysia dijalankan berdasar kepada andaian bahawa paksi polarisasi yang terpenting bagi masyarakat Malaysia ialah polarisasi antara kemiskinan dan kekayaan. Diandaikan juga bahawa dengan menambahkan saiz pendapatan negara kebanyakan daripada masalah-masalah lain akan turut berkurangan dengan sendirinya. Sungguhpun memang telah ada kesedaran tentang wujudnya polarisasi Melayu/Cina dan ketegangan yang timbul darinya, tetapi ini tidaklah dihiraukan sangat. Langkah-langkah untuk menyekat perkembangan dan polarisasi ini amat tidak memadai. Kerana itu ketegangan ini akhir-akhirnya telah membawa kepada titik perledakan yang kemudiannya melahirkan Dasar Ekonomi Baru. Melalui dasar ini Kerajaan cuba menggunakan segala kuasa dan sumber yang ada padanya untuk membanteras polarisasi tersebut.

Tetapi dalam tahun 1970-an, nampaknya telah timbul pula polarisasi-polarisasi yang baru atau memperkukuhkan lagi polarisasi-polarisasi yang ada. Adalah perlu agar polarisasi-polarisasi dan ketegangan-ketegangan ini difahami dengan lebih jelas, dan dijalankan tindakan-tindakan yang wajar sebelum keadaan ini membiak hingga merbahaya. Bilangan polarisasi ini sedang meningkat, begitu juga ketegangan-ketegangan yang muncul darinya. Sebahagian besarnya, ini bersabit dari polisi-polisi yang sedang dijalankan, dan

¹Dasar Ekonomi Baru ini dibincang secara terperinci dalam Bab 1, Rancangan Malaysia Kedua (Malaysia, 1971).

sebahagiannya juga dari pertumbuhan ekonomi yang telah dicapai. Proses ini memang tidak dapat dielakkan kerana campur tangan yang tegas oleh Kerajaan dalam perkara-perkara di mana terdapat fakta-fakta yang memang sukar untuk difahami sebenarnya.

Seterusnya, akan dibincangkan beberapa paksi polarisasi yang dijangka akan menonjol dalam tahun 1980-an dan 1990-an. Ini termasuklah polarisasi yang meningkat antara kaya dan miskin, antara Semenanjung Malaysia dengan Sabah dan Sarawak, antara masyarakat bandar dan desa, dan juga antara orang-orang Islam dan bukan Islam. Akhirnya, perbincangan ini akan menumpukan kepada persoalan bagaimana Malaysia cuba memecahkan masalah mengenai siapa yang mendapat apa, dan mengapa.

KEKAYAAN DAN KEMISKINAN

Polarisasi antara kaya dan miskin memang sentiasa wujud di Malaysia. Memang ada penduduk yang kaya dan ada yang miskin. Sebelum tahun 1970-an polarisasi antara miskin dan kaya ini agak bertindih dengan polarisasi antara Melayu dan bukan Melayu, dan ini menyebabkan polarisasi antara miskin dan kaya ini telah ditenggelami oleh aspek-aspek perkauman. Ini sebenarnya menjadi satu faktor yang penting yang menyebabkan orang-orang Melayu menolak keganasan komunis yang dipandang oleh kebanyakan mereka sebagai satu pergerakan kaum Cina. Kebangkitan tersebut mengandungi majoritinya kaum Cina dan dengan itu tidak dapat dianggap sebagai sesuatu yang boleh membantu orang-orang Melayu yang miskin. Dari kacamata orang Melayu sebarang bantuan terhadap pergerakan ini lebih merupakan bantuan terhadap sego- longan kaum Cina untuk menggantikan golongan yang lain.

Namun begitu, dengan terbentuknya golongan baru proletariat bandar, yang julung-julung kali melibatkan kebanyakannya orang-orang Melayu, maka mulalah timbulnya pada masa ini gejala polarisasi antara miskin dan kaya yang melangkah batasan perkauman. Sekarang ini telah terdapat beberapa jutawan Melayu, dan juga sebilangan besar orang-orang Melayu kelas menengah yang agak mewah hidupnya. Tetapi di samping itu, terdapat pula orang-orang Melayu bandar yang miskin dan tidak ketinggalan juga orang-orang bukan Melayu bandar yang miskin. Perbezaan antara miskin dan kaya ini juga didapati di kawasan-kawasan luar bandar, di mana kebanyakan penduduknya terdiri dari orang-orang Melayu. Sekarang ini telah lahir kaum Melayu kelas menengah di luar bandar, terutamanya kerana kejayaan rancangan-rancangan pembukaan tanah baru. Mereka yang bernasib baik ini telah pun memperolehi pendapatan yang mengikut ukuran luar bandar adalah amat tinggi.

Cara hidup mereka jauh lebih mewah dari majoriti orang-orang Melayu di kampung-kampung yang tidak dapat menikmati faedah rancangan kerajaan tersebut. Perkara ini boleh menjadi satu isu penting di masa hadapan. Di masa-masa lepas, oleh kerana tidak adanya alasan yang sama bagi kedua-dua golongan miskin, Melayu dan Cina, maka ini telah menjadi salah satu benteng pertahanan yang utama di Malaysia bagi menyekat pergerakan komunis, iaitu satu pergerakan yang telah membuktikan kejayaannya di beberapa negara di utara dan timur laut.

POLARISASI BANDAR/LUAR BANDAR

Berkait dengan perubahan komposisi dalam polarisasi kaya/miskin ialah perubahan-perubahan penting yang memberi kesan kepada pemisahan bandar/luar bandar. Ternyata sekali yang urbanisasi telah berkembang pesat di sepanjang tahun 1960-an dan 1970-an. Penduduk bandar sekarang sudah bertambah bukan sahaja dari ukuran mutlak tetapi juga dari ukuran relatif, lebih-lebih lagi di Semenanjung Malaysia. Di Semenanjung, penduduk bandar telah meningkat dari anggaran 2.5 juta dalam tahun 1970 kepada kira-kira 4.1 juta dalam tahun 1980. Pertambahan yang besar ini dengan sendirinya merupakan satu fenomena sosial yang penting, tetapi mungkin lebih penting dari itu ialah komposisi penduduknya mengikut kaum dan umur. Bilangan orang-orang Melayu di bandar-bandar Semenanjung telah bertambah dengan lebih cepat dari kaum-kaum lain dalam tahun 1970-an. Sebahagian besar dari pertambahan ini terdiri dari pemuda pemudi Melayu yang berhijrah dari kampung-kampung ke bandar-bandar dengan tujuan untuk mencari pekerjaan di kilang-kilang. Aspek migrasi ini berkemampuan melahirkan revolusi sosial di kalangan kehidupan orang-orang Melayu. Ini adalah kerana sedikit pendapatan yang diperolehi boleh mencukupi bagi seseorang yang belum berkahwin, tetapi tidak bagi satu keluarga bandar; lebih-lebih lagi peluang-peluang untuk mendapatkan pendapatan yang lebih tinggi tidaklah menggalakkan. Seterusnya, dengan kebebasan anak-anak muda ini dari pengawasan ibu bapa mereka atau orang-orang tua di kampung-kampung, maka ini mendorong melahirkan unsur-unsur proletariat bandar bagi orang-orang Melayu buat kali pertamanya dalam sejarah Malaysia.

Keadaan ini bukan sahaja memberi implikasi terhadap kehidupan sosial, politik dan ekonomi di bandar-bandar, tetapi juga mula mendatangkan masalah kepada masyarakat perkampungan. Kehilangan anak-anak muda dalam masyarakat kampung telah mula kelihatan di beberapa tempat dan ini telah mengakibatkan pengun-

rangan output di kawasan-kawasan luar bandar, terutamanya bagi penanaman padi dan getah di daerah-daerah perkampungan yang tiada begitu tersusun. Pendapatan di setengah-setengah kampung telah ada yang menurun sehingga terdapat beberapa kawasan getah yang bermutu tinggi terbiar dan kerap tidak ditoreh. Biasanya, dalam kehidupan kampung orang-orang yang lebih tua bergantung besar kepada tenaga generasi muda untuk mengusahakan kebun-kebun atau sawah mereka. Tetapi nampaknya arah aliran yang baru ini telah menjejaskan pendapatan kampung, walaupun mungkin ada sebahagiannya yang menerima kiriman wang dari anak-anak buah yang telah bekerja di bandar-bandar.

Tentang arah mana polarisasi bandar/luar bandar ini akan bergerak belumlah lagi jelas kelihatan pada permulaan tahun 1980-an. Dengan bertambahnya bilangan kaum Melayu yang menetap di bandar-bandar, maka kesulitan yang dihadapi oleh anak-anak muda untuk mula berhijrah meninggalkan kampung halaman dan bekerja serta menetap di bandar-bandar akan semakin berkurangan. Begitu juga apabila berita-berita yang menarik mengenai kehidupan di bandar-bandar dari ahli-ahli keluarga atau kawan-kawan bertambah luas merebak, kuasa tarikan bandar akan menjadi semakin kuat. Sebaliknya, ada juga kemungkinan yang kesempatan hidup berkeluarga di bandar-bandar kerana pendapatan yang tidak mencukupi akan cenderung mematahbalikkan arah penghijrahan ke kampung-kampung. Malah besar kemungkinan juga yang pendapatan tunai bagi pekerja-pekerja luar bandar adalah lebih tinggi dari mereka yang bekerja sebagai buruh kilang di bandar-bandar. Di samping itu kos sara hidup di luar bandar juga adalah lebih rendah. Laungan dari kampung-kampung yang amat memerlukan sangat tenaga anak-anak muda mungkin juga dapat menarik balik penghijrahan ke kampung-kampung. Arah penghijrahan ini bergantung-lah juga kepada kekuatan tarikan 'sinaran lampu kota', sejauh mana proses pensebatian dengan cara hidup bandar dapat diubahsuaikan semula, dan perkembangan kejar-mengejar antara upah dan kemahiran dalam proses sektor perkilangan menuju ke arah yang semakin sofistikated, serta perasingan untuk mendapatkan buruh murah dalam pasaran antarabangsa. Satu faktor lagi ialah kesan imigrasi dari Indonesia ke Semenanjung Malaysia dan dari Filipina dan Indonesia ke Sabah dan Sarawak. Jika penghijrahan ini berterusan maka desakan untuk menaikkan upah di luar bandar akan berkurangan, dan seterusnya tarikan untuk kembali bekerja di kampung-kampung akan menjadi lebih lemah.

Bagaimanapun, generasi Melayu bandar lapisan kedua dan ketiga mungkin tidak terjejas oleh tarikan balik ke kampung-kampung ini. Setelah hidup dalam suasana kota dan mendapat faedah dari

persekolahan bandar, mereka dijangka akan lebih mudah untuk memperolehi pekerjaan-pekerjaan yang lebih lumayan serta menikmati cara hidup bandar yang lebih mewah.

POLARISASI TIMUR DAN BARAT

Bagaimana pula polarisasi antara timur dan barat? Malaysia terdiri dari dua bahagian kawasan yang jauh terpisah antara satu sama lain oleh lautan yang terbuka luas. Di sebelah barat ialah tanah Semenanjung Malaysia yang lebih kecil tetapi mempunyai bilangan penduduk yang jauh lebih besar, serta menjalankan kegiatan-kegiatan ekonomi dan perdagangan yang jauh lebih maju. Kawasan ini juga kaya dengan sumber-sumber asli untuk perlombongan dan pertanian. Kemudahan-kemudahan infrastrukturnya lebih lengkap. Ini termasuklah keupayaan perindustrian, perdagangan dan perhubungan, peraturan dan undang-undang, kesihatan, pelajaran dan perkhidmatan-perkhidmatan lain yang perlu untuk memobilisasikan sumber-sumber yang ada ini dengan cekap. Semenanjung ini merupakan sumber utama dunia bagi getah asli, minyak sawit dan timah. Selain dari itu ia mempunyai beberapa sumber tenaga moden daripada skim elektrik hidro, dan baru-baru ini daripada minyak dan gas asli. Di dalam tempoh dua dekad yang lepas, kawasan tanah yang luas (lebih satu juta hektar) telah dimajukan bagi pengeluaran dan di samping itu dilengkapi dengan perkhidmatan-perkhidmatan. Proses ini masih diteruskan. Pada awal tahun 1980-an masih lagi terdapat di Semenanjung Malaysia ini kawasan-kawasan yang belum dibuka untuk pembangunan dengan menggunakan modal awam. Masalah kesempitan tanah mungkin tidak akan wujud dalam beberapa tahun lagi akan datang, walaupun nampaknya kos seunit bagi pembangunan tanah telah mula meningkat.

Di sebelah timur ialah tanah Sabah dan Sarawak yang tidak sama dengan Semenanjung dari beberapa segi. Kawasannya lebih besar, bilangan penduduk tidak berapa ramai, sumber-sumber logamnya masih belum diteroka secara meluas, kecuali pengeluaran petrol-umnya dari dasar laut. Yang akhir ini sememangnya telah merupakan sumber ekonomi yang penting bukan sahaja untuk kawasan ini tetapi untuk Malaysia keseluruhannya. Malah dalam tahun 1960-an dan sebahagian besar 1970-an, pengeluaran minyak banyak berpunca dari wilayah Sabah-Sarawak ini. Ada kemungkinan juga yang bahan pengeluaran ini akan berterusan sebagai sumber yang penting dalam tahun 1980-an dan 1990-an, terutamanya eksport gas cecair asli. Selain dari itu masih banyak terdapat kawasan perhutanan yang bernilai tinggi dan begitu juga kawasan-kawasan pertanian yang belum diteroka.

Sistem perhubungan di Sabah-Sarawak masih lagi tidak begitu memuaskan, terutamanya persediaan jalan-jalan raya yang memang sukar dan mahal untuk dibina oleh kerana banyaknya sungai-sungai besar yang mengalir ke pantai-pantai laut dari kawasan-kawasan pedalaman yang bergunung-ganang. Bandar-bandar besar juga masih belum terdapat pada penghujung tahun 1970-an, dan bandar-bandar yang ada pun cuma dilengkapi dengan secara sederhana oleh aktiviti perindustrian, perdagangan dan lain-lain perkhidmatan. Perhubungan pengangkutan dengan Semenanjung hanya memuaskan dari segi perhubungan udara, itu pun ke bandar-bandar besar sahaja.

Memandangkan masalah jarak dan kerumitan pengangkutan, pembahagian Malaysia kepada dua fizikal ini, iaitu timur dan barat, akan merupakan satu faktor penghalang hingga beberapa dekad akan datang. Malah pengasingan antara timur dan barat ini bukan sahaja dapat dilihat dari segi fizikal dan geografi ekonomi, tetapi juga dari segi etnik. Di Sabah dan Sarawak, sungguhpun ada sebilangan minoriti yang menggelarkan diri mereka Melayu, namun sebenarnya mereka tidak mempunyai kaitan yang rapat dengan golongan Melayu di Semenanjung. Di Semenanjung, orang-orang Melayu menganggapkan diri mereka sebagai bumiputera dan dengan itu mereka mempunyai kedudukan istimewa yang diiktiraf oleh Perlembagaan serta mendapat keutamaan dalam pelaksanaan Dasar Ekonomi Baru. Tetapi di Sabah dan Sarawak, dalam beberapa aspek orang-orang Melayu Semenanjung dianggap oleh mereka sebagai penceroboh. Apatah lagi, kebanyakan daripada golongan bumiputera di Sabah-Sarawak atau Malaysia Timur ini bukan sahaja terdiri dari kaum bukan Melayu tetapi majoritinya pula bukan beragama Islam. Dari aspek budaya dan etnik, mereka ini lebih mempunyai persamaan dengan penduduk Borneo yang lain-lain di sebelah sempadan Indonesia berbanding dengan kebanyakan penduduk di Semenanjung.

Semenanjung Malaysia telah pun biasa bergerak sebagai satu unit politik yang sepadu bagi beberapa generasi yang lalu, dan walaupun ada sedikit sebanyak polarisasi antara negeri-negeri di Pantai Timur dan Pantai Barat serta kemungkinan juga antara Utara dan Selatan, tetapi ada beberapa faktor yang menyatupadukan. Ini termasuklah persamaan bahasa, agama dan keturunan antara orang-orang Melayu; persamaan etos, asal usul, budaya dan ekonomi antara orang-orang Cina; dan persamaan sejarah dan politik yang mengeratkan perhubungan antara orang-orang India. Kesemua kaum ini yang telah menempa sejarah (walaupun masih baru) dengan penyesuaiannya yang agak menyeluruh terhadap beberapa institusi jenis British yang penting, telah dapat memupuk asas kuat bagi menyatu-

padukan mereka. Sebaliknya, satu punca yang besar bagi menimbulkan ketegangan dalam masyarakat hingga akhir 1970-an ini ialah polarisasi perkauman antara Melayu dan bukan Melayu, atau lebih tegas lagi antara Melayu dan Cina.

Boleh dikatakan terdapat juga polarisasi yang seakan-akan sama di Sabah dan Sarawak sebelum kedua-dua negeri itu bergabung dengan kesatuan politik Malaysia. Polarisasi ini mempunyai satu ciri persamaan dengan yang terdapat di Semenanjung, iaitu kaum imigran keturunan Cina telah menguasai sektor ekonomi swasta, dan ini telah menimbulkan kecurigaan di kalangan kaum bumiputera. Tetapi di dalam beberapa aspek lain, terdapat banyak perbezaannya. Pertama, bilangan kaum Cina adalah lebih kecil, dan kedudukan kaum bumiputera tidaklah begitu terancam oleh mereka. Kedua, terdapat pula beberapa puak di antara kaum bumiputera itu sendiri yang berbeza bahasa dan budayanya, malah sedikit sangat persamaan antara puak-puak ini selain daripada sama-sama mempusakai institusi-institusi jenis British sejak beberapa generasi yang lepas.

Tidak banyak yang dapat mengeratkan perhubungan penduduk di Semenanjung dengan penduduk di Sabah dan Sarawak selain dari pernah bersama-sama berada di bawah penjajahan British dan perasaan terasing (termasuk juga perasaan kecurigaan) dari kaum Cina. Institusi-institusi ala British (diselangi sebentar oleh pemerintahan tentera Jepun) telah mencorakkan pemikiran dan sikap penduduk-penduduk di Semenanjung serta di Sabah dan Sarawak dalam beberapa generasi. Kemunculan semula penggunaan istilah Melayu lama 'bumiputera' untuk mencantumkan kepentingan bersama kaum peribumi di Borneo dengan kaum Melayu di seluruh Malaysia adalah amat berkesan tetapi cuma bagi memperkuatkan rasa kecurigaan terhadap penguasaan kaum Cina dalam bidang ekonomi. Sedangkan dari segi praktiknya, tidak banyak dapat dilakukan untuk mengikat kepentingan bersama orang-orang Borneo asli ini dengan kaum Melayu di Semenanjung.

POLARISASI KEAGAMAAN

Pandangan bahawa agama itu satu unsur yang tidak penting dan tidak patut diperhitungkan dalam pembentukan polisi awam adalah salah satu keanehan di setengah abad yang lepas. Sekarang pandangan seperti ini mulai disangkal di serata dunia.

Di mana-mana negara atau masyarakat sekalipun, agama memainkan peranan yang penting dalam pelarasan manusia. Ini lebih-lebih lagi benar bagi Malaysia kerana masyarakatnya yang berbilang kaum menganut berbagai agama. Pertalian manusia dengan

Tuhan bukan sahaja memberi kesan kepada dirinya tetapi juga kepada hubungannya dengan alam semesta dan manusia sekelilingnya. Di Malaysia, manusia sekelilingnya mungkin ada yang beragama Islam, Buddha, Tao, Konfusi, Hindu, Kristian dan sebagainya.

Perbezaan agama ini telah wujud di Malaysia sebelum bermulanya pencatatan sejarah. Kurang sangat maklumat yang ada mengenai perkembangan agama sebelum datangnya Islam, tetapi memang tidak dapat disangsikan bahawa penduduk di Semenanjung pada masa itu telah pun dipengaruhi oleh fahaman Buddha, Hindu dan animisme. Kerana itu walaupun pengaruh Islam telah merebak di negara ini sejak abad ke-14 dan ke-15 pengaruh-pengaruh agama lain masih ada dan kadang-kadang bercampur aduk dengan pengajaran Islam itu sendiri.

Satu keistimewaan yang terdapat dalam proses pengislaman di Semenanjung Malaysia ialah dakwah agama yang dijalankan tanpa kekerasan. Dari sejarah yang telah diketahui, Semenanjung Malaysia pernah berada di bawah pemerintahan Raja-raja Islam, dan boleh dikatakan keseluruhan orang-orang Melayu beragama Islam. Hingga sekarang orang-orang Melayu ini disamakan dengan orang-orang Islam. Pemindahan orang-orang Melayu kepada agama-agama lain adalah dilarang, tetapi mereka dan juga Kerajaan Melayu telah pun menunjukkan sikap toleransi terhadap kebebasan beragama oleh kaum-kaum lain. Agama-agama ini termasuklah Kristian, Judaisme dan Buddha yang tidak menentang pengajaran Islam sekurang-kurangnya secara terbuka, dan juga agama-agama lain yang dianuti oleh ramai orang Cina dan India yang mengikut kacamata orang-orang Islam hanya merupakan penyembahan berhala atau tokong.

Kebebasan dan toleransi beragama oleh setiap individu, seperti yang tercatat di dalam Perlembagaan, adalah sehingga masa ini menjadi satu faktor yang penting dalam pembangunan Malaysia, yang membolehkan penduduk berbilang kaum bekerja bersama-sama tanpa bimbang akan sekatan terhadap kepercayaan masing-masing. Dengan lain perkataan, dalam sepanjang masa persejarahan Semenanjung Malaysia boleh dikatakan bahawa polarisasi keagamaan tidak merupakan penyebab kepada ketegangan politik, ekonomi atau sosial. Sama ada ini dijangka akan berterusan hingga ke tahun 1980-an dan 1990-an, adalah satu persoalan yang agak penting.

Boleh dikatakan ramai, terutamanya orang-orang Melayu, yang tidak ragu-ragu merasakan bahawa keadaan sebegini akan berlanjutan. Sebab pun dikatakan demikian ialah bukan sahaja kerana adanya perlindungan perlembagaan, tetapi juga kerana sejarah

telah membuktikan betapa toleransinya orang-orang Melayu di masa-masa lepas. Namun, sebahagian orang-orang bukan Islam tidak begitu yakin. Perlembagaan yang telah menjamin kebebasan beragama, juga menjamin kekuasaan majoriti kaum Melayu terhadap perundangan. Tanpa menyentuh kebebasan beragama, badan penggubal undang-undang boleh meminda akta-akta yang dewasa ini memberi kelonggaran kepada rakyat bukan Islam, dan mengenakan pula hukuman yang berat kepada mereka yang melanggarnya. Undang-undang yang mengharamkan riba atau bunga, misalnya, tidak menentang sebarang amalan agama, dan tidak juga melanggar peraturan Perlembagaan.

Memandangkan kepada keadaan pada awal tahun 1980-an ini, ada tiga faktor yang mungkin dapat memperkuat lagi polarisasi keagamaan di Malaysia. Pertama, adanya pengaruh-pengaruh luar dari pergerakan kebangkitan Islam di beberapa buah negara Islam di dunia, seperti Libya dan Pakistan, yang bukan sahaja bersifat radikal tetapi juga bercorak dakwah. Ini boleh memberi contoh dan semangat kepada orang-orang Islam di Malaysia yang mirip ke arah ini. Di samping itu pengaliran kekayaan dan modal ke beberapa negara Islam akibat dari revolusi harga minyak, telah dapat menyediakan bantuan kewangan untuk pergerakan-pergerakan sedemikian di bidang antarabangsa.

Kedua, hampir kesemua orang Melayu berasal dari luar bandar, dan sebilangan besarnya telah mendapat pendidikan agama sejak kecil lagi di sekolah-sekolah pondok atau surau-surau. Guru-guru mereka biasanya adalah orang-orang tempatan yang berpegang kuat kepada ajaran-ajaran Sufi yang luas merebak ke kampung-kampung seluruh negara. Ajaran-ajaran Sufi ini biasanya berasaskan kedamaian dan toleransi. Tetapi salah satu dari polisi-polisi kerajaan yang telah berjaya untuk meninggikan taraf kedudukan orang-orang Melayu luar bandar dalam kehidupan Malaysia moden, telah secara tidak langsung menjadi faktor utama dalam melemahkan pengaruh ajaran Sufi dan pendidikan agama bagi orang-orang Melayu. Ini ialah rancangan pendidikan luar bandar yang amat berkesan untuk menggantikan sekolah-sekolah pondok di kampung dengan corak pendidikan baru yang lebih tinggi status akademiknya. Akibatnya, kalau kira-kira 20 tahun yang lalu boleh dikatakan setiap orang Melayu mengetahui tulisan Jawi, boleh membaca Al-Quran dengan lancar dan lebih taat kepada agama, tetapi pada awal tahun 1980-an ini bertambah kurang orang-orang Melayu dalam lingkungan umur 30 tahun yang sedemikian.

Ketiga, ramai sekali orang-orang Melayu luar bandar yang dalam kumpulan generasi muda, termasuk anak-anak dara, yang telah berhijrah ke bandar-bandar dalam tahun 1970-an. Dengan itu,

mereka agak terlepas dari institusi keagamaan dan kehidupan kampung. Kalau ada pun pengaruh keagamaan yang diterima, ini adalah melalui media atau pergerakan agama yang bertapak di bandar. Pergerakan ini sedikit sebanyak telah dipengaruhi oleh ajaran-ajaran dari luar negeri yang dianggap lebih sesuai.

Segalanya ini mencerminkan bahawa pengalaman yang lepas tidak lagi dapat menjadi panduan yang jelas terhadap perkembangan polarisasi keagamaan di masa-masa akan datang. Ada tanda-tanda yang menunjukkan bahawa pengaruh ajaran Sufi di luar bandar semakin lemah, dan pengaruh pergerakan Islam yang berasal dari negeri-negeri lain yang kurang konservatif menjadi semakin meluas. Dengan hanya pengetahuan yang tidak begitu tinggi, ramai orang Melayu tidak mempunyai asas yang cukup kuat untuk membuat penilaian terhadap pergerakan-pergerakan agama ini. Faktor-faktor ini akan mendedahkan semakin ramai orang Melayu kepada pengaruh kumpulan-kumpulan tertentu, sama ada dari dalam atau dari luar; ini mungkin boleh membawa kepada perubahan-perubahan yang dramatik dalam bentuk dan nilai-nilai masyarakat Melayu.

Kalau dilihat pula kepada perkembangan agama-agama lain di Malaysia pada masa ini, agak sukar untuk dikatakan akan adanya sebarang sumbangan terhadap polarisasi keagamaan. Di Sabah dan Sarawak sekalipun, di mana keadaan keagamaannya agak lebih kompleks dan penganut Islam tidak begitu ramai, tekanan ke arah polarisasi keagamaan tidak mungkin akan berlaku dalam tahun 1980-an ini, kecuali adanya pemindaan dari Semenanjung dengan cara-cara tertentu.¹ Keadaan di Semenanjung adalah berlainan. Dalam tahun 1980-an dan 1990-an ini, Malaysia mungkin perlu mengambil langkah-langkah tertentu untuk mengelak dari adanya polisi-polisi yang menggalakkan perkembangan polarisasi keagamaan. Di samping adanya kepercayaan-kepercayaan yang menentang jalan kekerasan, seperti ajaran-ajaran Sufi Islam di Malaysia, Konfusi ataupun Tao, tetapi Komunisme adalah satu kepercayaan yang sanggup melakukan apa saja walaupun dengan keganasan demi mencapai matlamatnya yang tertentu, dan bentuk kebangkitan Islam yang sekarang ini berlaku di setengah-setengah negara lain juga adalah agak keras dan radikal.

KEMISKINAN DAN PEMBANGUNAN

Masalah pembangunan sering berkait rapat dengan masalah

¹Langkah-langkah mengislamkan setengah-setengah penduduk asli beragama Kristian di Sabah pada awal tahun 1970-an adalah satu contohnya.

mengatasi kemiskinan, dan ini lebih-lebih lagi benar bagi keadaan di Malaysia ketika menjelang tahun 1980-an ini. Bagaimanapun, dalam tiga dekad yang lepas, kebenaran ini berbeza sekali pengertuannya, dan dapat dilihat dalam tiga tahap tertentu.

Dalam tahap pertama, pembangunan Malaysia (atau Malaya pada masa itu) berlandaskan teorem bahawa, ianya sebuah negara miskin, maka dengan itu tugas utamanya ialah menambahkan kekayaan ekonomi supaya kekayaan ini dapat diagihkan kepada semua. Tahap ini jugalah yang mula-mula menggiatkan usaha dalam perancangan negara. Usaha-usaha ini yang berakhir pada penghujung tahun 1960-an, lebih menekankan matlamat pertumbuhan ekonomi, sedangkan masalah pengagihan, terutamanya antara kaum-kaum, dijangka akan dapat diatasi dengan mudahnya melalui matlamat utamanya.

Tahap kedua selaras dengan tempoh Rancangan Malaysia Kedua. Kali ini, susunan prioritinya diterbalikkan. Tujuan utamanya ialah membasmi kemiskinan dan membetulkan keseimbangan pendapatan dan pemilikan kekayaan negara antara kaum, sedangkan pertumbuhan ekonomi jatuh sebagai matlamat kedua. Dalam masa ini adalah disedari, dan juga diterima, bahawa pengagihan semula antara kaum ini akan melibatkan perubahan-perubahan yang boleh menghadkan pula kelajuan pertumbuhan ekonomi. Tetapi oleh kerana Malaysia agak bernasib baik sebab kaya dengan anugerah sumber-sumber, mempunyai infrastruktur yang baik dan taraf teknologi yang tinggi, maka masalah pertumbuhan boleh dikatakan tidak timbul. Dengan lain makna, Malaysia tidak menghadapi kesulitan dalam meningkatkan pertumbuhan walaupun dengan memberi prioriti kepada masalah pengagihan. Seperti yang telah disebut pada bahagian awal bab ini, telah banyak dapat dicapai dari segi mengagihkan semula kekayaan negara yang memberi manfaat kepada orang-orang Melayu. Salah satu kesannya ialah pengwujudan kelas menengah Melayu yang bukan sahaja terdapat di kawasan bandar tetapi juga di kawasan luar bandar.

Tahap ketiga pula bermula dengan Rancangan Malaysia Ketiga. Walaupun perubahannya dalam masa ini agak sedikit tetapi penting, iaitu dengan memberi perhatian yang lebih seimbang antara matlamat pengagihan semula dan pertumbuhan. Pengagihan semula masih merupakan objektif terpenting tetapi perhatian yang lebih ditumpukan kepada aspek keseluruhan yang berserampang dua mata, yakni imbalan antara kaum dari satu segi dan kemiskinan tanpa mengenal kaum dari segi yang lain. Kali ini tekanan yang lebih juga diberi kepada hakikat bahawa apa yang akan diagih semula hanyalah dari *pertambahan* pendapatan negara, supaya dengan ini, walaupun kehidupan orang-orang miskin akan bertambah

baik, ia tidak pula akan mengorbankan mana-mana bahagian penduduk hingga menjadi lebih buruk keadaannya. Tujuan-tujuan ini sebenarnya telah dinyatakan dalam laporan asal Dasar Ekonomi Baru, tetapi aspek perlaksanaannya semakin diberatkan pada penghujung tahun 1970-an.

Adalah sukar untuk dinafikan bahawa pada awal tahun 1980-an, polisi kerajaan ini telah menunjukkan beberapa kejayaan. Kemiskinan luar bandar, misalnya, telah kelihatan berkurangan di banyak tempat, walaupun kadang-kadang terdapat kesulitan-kesulitan seperti kemarau dalam tahun 1977-8. Di kawasan-kawasan bandar, pendapatan purata telah meningkat sungguhpun masih terdapat beberapa kelompok kemiskinan dan juga pengangguran. Kejayaan-kejayaan ini boleh dikatakan bersebab dari tiga faktor penting. Pertama, harga-harga komoditi di pasaran dunia sungguh menggalakkan, dan telah banyak membantu memperbaiki keadaan di luar bandar, terutamanya di kawasan-kawasan penanaman getah. Kedua, sektor perkilangan telah memainkan peranan sebagai jentera pertumbuhan di bandar-bandar, dan secara tidak langsung juga telah dapat membantu ekonomi kampung dengan menarik sebilangan tenaga manusia yang berlebihan ke bandar-bandar dan kemudian dapat mengirim balik bantuan ke keluarga di kampung. Ketiga, kerajaan telah memperolehi hasil yang mencukupi untuk menambahkan kemudahan-kemudahan di bandar-bandar dan di desa-desa hingga telah meninggikan kualiti kehidupan bagi sebahagian besar penduduk.

Di sebalik kejayaan-kejayaan ini terdapat juga beberapa ciri yang kurang menyenangkan. Sungguhpun harga telah naik, pertumbuhan bagi beberapa keluaran fizikal di luar bandar telah menurun. Pertumbuhan perkilangan juga mungkin akan perlahan akibat dari kenaikan kadar upah dan/atau kegelisahan dalam industri. Ini akan melemahkan kuasa tarikan sektor ini untuk memajukan pelaburan antarabangsa berbanding dengan negara-negara lain yang turut bersaing, seperti Indonesia. Dengan itu Malaysia tidak dapat menganggap bahawa keadaan-keadaan yang baik akan terus berlanjutan, walaupun dengan adanya prospek di dalam pengeluaran minyak dan gas asli. Lebih-lebih lagi dengan adanya tiga kumpulan pengeluar di luar bandar yang ternyata amat sukar untuk diselamatkan dari ancaman kemiskinan, iaitu petani-petani, pekebun-pekebun kecil yang masih tertinggal, dan nelayan-nelayan kecil.

Dengan itu, bagi tahun 1980-an dan mungkin juga berlanjutan hingga tahun 1990-an, sinar kejayaan dalam melawan kemiskinan seperti dalam masa Rancangan Malaysia Ketiga mungkin akan beransur malap. Langkah-langkah untuk mengatasi masalah penambahan penduduk dengan membuka tanah baru, menanam

semula tanaman-tanaman, meninggikan daya pengeluaran dan menambahkan peluang-peluang pekerjaan di bandar-bandar, cuma berkesan untuk suatu jangka masa tertentu sahaja dan tidak dapat berkekalan. Tambahan pula, kemajuan yang pesat dalam penghasilan petroleum besar kemungkinan akan terus merosot dalam satu atau dua dekad akan datang, dan sebelum perkara ini meruncing, Malaysia terpaksa menyelesaikan masalah-masalah kemiskinan dan ketidakseimbangannya dengan segera. Jika tidak, Malaysia terpaksa terus menghadapi masalah-masalahnya dengan keadaan kewangan dan niaga yang kurang menggalakkan pula.

Dalam jangka masa panjang, penyelesaian kepada masalah pembangunan Malaysia nampaknya tidak dapat mengharapkan kepada penghasilan minyak yang berterusan dan pengeluaran perkilangan yang mudah serta rendah kosnya, sebagaimana yang berlaku dalam tahun 1970-an. Malah sebaliknya, negara ini terpaksa mengalihkan harapannya kepada pembangunan pertanian luar bandar—*in situ* dan pembukaan kawasan-kawasan baru—serta menambahkan jenis perkilangan yang lebih sofistikated dan memerlukan tenaga kemahiran serta pembayaran upah lebih tinggi. Di masa lepas, Malaysia dapat menunjukkan kecemerlangan dalam proses pembangunannya kerana tuahnya juga adalah baik. Tetapi keadaan seperti ini mungkin tidak berulang lagi, dan Malaysia perlulah sedar dan merebut segala peluang yang ada sekarang sebelum terlambat.

SIAPA YANG DAPAT APA, DAN BAGAIMANA

Sebahagian dari persekitaran yang perlu disesuaikan oleh manusia di dalam sesebuah negara itu dapat diubah melalui tindakan undang-undang dan pentadbiran. Perkara sebegini telah dilakukan di Malaysia, dengan tujuan memberi prioriti kepada kaum Bumi-putera berbanding dengan kaum-kaum lain dalam masa beberapa dekad. Dalam tahun 1960-an dan lebih-lebih lagi 1970-an, proses ini telah dipercepatkan dan diperkukuhkan lagi dengan tujuan memperbaiki segera ketidakseimbangan ekonomi antara kaum.

Tujuan ini boleh dikatakan telah mencapai berbagai peringkat kejayaan walaupun mungkin tidak meliputi semua aspek seperti yang dirancangkan mula-mulanya. Di samping itu langkah-langkah untuk menjayakannya juga sering diubahsuaikan di mana perlu dalam usaha menentukan Siapa yang dapat Apa dan Bagaimana. Ini seterusnya telah juga membawa implikasi yang lain, ada yang tidak disangkakan dan ada pula yang tidak diingini dari pandangan nasional. Dalam tahun 1980-an dan 1990-an, Malaysia terpaksa mengharungi segala kesan dari perubahan ini, atau merombakkan-

nya. Maka adalah mustahak supaya dimensi-dimensi utama dari kesan ini dikaji dan dipertimbangkan.

Tujuan penglibatan kerajaan ini adalah untuk menambahkan pembahagian kekayaan negara kepada, serta dikawal oleh, golongan bumiputera. Ini dilakukan dengan cara memberi peluang-peluang yang lebih kepada bumiputera supaya dapat menandingi kaum-kaum lain yang telah pun lebih berpengalaman dan lebih maju, sama ada sebagai usahawan, pemakan gaji, pekebun-pekebun, ataupun pemilik syarikat-syarikat awam.

Dari segi persejarahan, masalah asas yang dihadapi oleh golongan bumiputera ini berpunca dari kedudukannya sebagai penghuni luar bandar yang tidak mengenali masalah kekurangan tanah. Nenek moyang mereka telah pun dapat hidup selesa dalam suasana perkampungan yang tenang dan perbezaan kekayaan yang tidak begitu meluas. Seseorang itu lebih dihormati dan dimuliakan kerana kedudukan keluarga, keturunan dan hubungan politiknya, lebih dari daya pengeluarannya. Sebaliknya, kaum pendatang yang terdiri dari bangsa-bangsa lain kebanyakannya meninggalkan tanah air asal mereka kerana kesusahan hidup, dan sampai ke Semenanjung Tanah Melayu dengan penuh harapan dapat memperbaiki kehidupan melalui pengusahaan, buruh bergaji dan perdagangan. Bagi mereka ini, kejayaan mengumpul harta mula-mulanya bergantung kepada nasib dan kemudiannya kemahiran, usaha dan kerja keras. Ini bersesuaian dengan tatasusila liberal yang diajukan oleh orang-orang British pada abad ke-19 dan awal abad ke-20, dan yang pada masa itu merupakan falsafah umum dalam menjalankan aktiviti ekonomi di kebanyakan negara-negara maju di dunia. Di bawah sistem ini, teorinya ialah ganjaran kekayaan dan pendapatan seharusnya diperolehi oleh mereka yang berjaya dalam sistem per-usahaan, pengeluaran dan pertukaran.

Dalam keadaan yang demikian hinggalah meletusnya Perang Dunia Pertama, kaum bumiputera cenderung untuk menumpukan perhatian kepada kegiatan pertanian tradisional luar bandar, dan dalam kegiatan politik (terutamanya dari keluarga-keluarga diraja atau bangsawan), sedangkan orang-orang pendatang ini menumpukan pengkhususan kepada kegiatan sektor moden—perlombongan, perladangan, perdagangan dan perkhidmatan. Perbezaan antara sektor tradisional dan sektor moden ini adalah suatu hakikat yang penting, tetapi tidak pula diindahkan sangat hinggalah tibanya Perang Dunia Kedua.¹

¹Pengecualiannya ada tetapi tidak banyak, salah satunya telah dikemukakan oleh Ungku Aziz dalam bukunya, *Jejak-jejak Di Pantai Zaman* (1975).

Apabila diketahui umum bahawa orang-orang Melayu telah ketinggalan jauh ke belakang, maka sudah agak terlambat untuk mengejarnya. Orang-orang bukan Melayu, setelah bergenerasi menjalankan pengkhususan, matang dengan pengalaman, tinggi tingkat pencapaian pelajaran, dan setelah mengumpul begitu banyak modal dan kemahiran, tentu sekali bersedia menandingi secara terbuka setiap bumiputera untuk merebut peluang-peluang dalam sektor maju. Ini termasuklah peluang-peluang dalam perniagaan, perindustrian, perlombongan dan tidak ketinggalan juga pertanian yang bidang operasinya lebih besar dari kebun-kebun keluarga kampung yang biasa. Malah dalam perkhidmatan awam sekalipun, khasnya yang berkehendakkan kelayakan, pengalaman dan kecekapan sebagai kriteria pemilihan dan kenaikan pangkat, kaum-kaum bukan Melayu dapat menembusnya kerana sedikit sangat kaum bumiputera yang berpeluang mendapatkan pelajaran dan pengalaman yang dikehendaki.

Untuk mengatasi keadaan ini, adalah perlu supaya kaum bumiputera diberi peluang-peluang istimewa bagi mengimbangi kelemahan-kelemahan mereka dalam persaingan terbuka. Sebenarnya, langkah-langkah ini telah bermula dari masa dahulu lagi ketika diadakan aturan-aturan khas untuk memberi latihan kepada orang-orang Melayu di Semenanjung bagi mengisi jawatan-jawatan kerajaan yang penting, sama ada dengan menyediakan kemudahan-kemudahan pelajaran yang khusus kepada beberapa orang Melayu yang dipilih atau memberi keutamaan dalam sistem pengambilan pekerja. Cara ini boleh dikatakan berjalan dengan memuaskan buat beberapa waktu, dan apabila tercapainya kemerdekaan, bilangan orang-orang Melayu dalam Perkhidmatan Awam Melayu, dan komponen-komponen lain yang tertentu seperti Perkhidmatan Pelajaran, telah meningkat dengan banyaknya. Telah diketahui umum akan kecemerlangan perkhidmatan Kerajaan Malaysia ini, dan sebahagian besarnya bersebab dari kepimpinan dan contoh tauladan dari perkhidmatan yang ditunjukkan oleh kaum bumiputera yang telah mula berkhidmat di bawah sistem lama.

Pengalaman kakitangan awam dari kaum bumiputera yang kanan sekarang ini menunjukkan bahawa setelah sahaja mereka selesai menjalani tempoh latihan, keistimewaan diberi kepada mereka berdasarkan kepada latihan dan pemilihan; selepas itu, kenaikan pangkat dan penempatan kerja adalah semata-mata berdasarkan kebolehan dan pengalaman masing-masing. Tetapi lama-kelamaan dasar ini menjadi agak semakin longgar, dan keperluan politik untuk menempatkan kaum bumiputera dalam perjawatan-perjawatan yang sensitif, telah mengenenipkan pertimbangan-pertimbangan lain untuk kenaikan pangkat. Akibatnya, dorongan, kebolehan dan

kesediaan untuk memikul tanggungjawab, yang merupakan sifat-sifat penting bagi pegawai-pegawai kanan yang mengetuai berbagai jabatan, telah menjadi semakin lemah bagi pegawai-pegawai peringkat kedua dan ketiga. Oleh kerana mereka ini akan mengambil alih tanggungjawab melaksanakan perancangan Malaysia dalam tahun 1980-an dan 1990-an, maka keputusan-keputusan dari polisi yang begitu baik serta telah berjalan begitu lama, mungkin nanti kurang menyenangkan.

Tindakan-tindakan untuk memudahkan kaum bumiputera memasuki sektor ekonomi swasta hanya telah menunjukkan kesannya di masa-masa kebelakangan ini. Tindakan-tindakan ini termasuklah peraturan-peraturan memberi keistimewaan dalam bidang pendidikan, yang setengah-setengah dari komponennya seperti Institut Teknologi Mara, telah dapat memberi sumbangan yang besar dan inovatif. Firma-firma swasta juga diberi insentif untuk mengambil sebilangan ramai bumiputera dalam peringkat-peringkat perkhidmatan tertentu. Ini bererti bahawa ramai bumiputera diterima bekerja walaupun terdapat calon-calon dari kaum lain yang lebih baik. Malah insentif juga diberi bagi menaikkan pangkat pekerja-pekerja bumiputera yang dirasakan sesuai. Insentif-insentif ini tidaklah merosakkan jika tidak keterlaluan. Tetapi kalau sudah berlebihan, mungkin ia akan mengurangkan kecekapan dan daya keuntungan dan seterusnya akan menjadi penghalang kepada pembangunan dan pelaburan di dalam sektor swasta.

Akhirnya, kerajaan turut campur tangan dalam lapangan pemilikan dan pengawalan syarikat-syarikat awam dengan mewajibkan sebahagian saham kepada bumiputera. Tindakan ini telah membawa beberapa kesan yang agak aneh, termasuklah keperluan mengadakan tabungan awam untuk membeli syer-syer untuk bumiputera. Pada permulaan tahun 1980-an, kerajaan telah melaburkan wang yang banyak dalam perusahaan perbadanan swasta yang dipegang sebagai amanah untuk bumiputera. Ini adalah sebahagian dari polisinya untuk meningkatkan pemilikan bumiputera hingga 30 peratus menjelang tahun 1990. Kerajaan telah pun menyatakan hasratnya untuk mengagihkan sebahagian dari pemegangannya kepada pemilikan bumiputera swasta sepanjang tahun 1980-an ini. Langkah sedemikian adalah perlu jika tujuan menambahkan pemilikan bumiputera di dalam sektor swasta benar-benar hendak dilaksanakan, dan tidak atas nama sahaja. Tentang bagaimana pemindahan ini hendak dijalankan akan merupakan satu perkara yang menarik, serta boleh membangkitkan isu-isu yang penting. Pengawasan adalah perlu untuk memastikan penyertaan bumiputera yang lebih efektif dan berkemampuan menjalankan tugas pengurusan dan pengarahannya dalam syarikat-

syarikat swasta, tanpa meluaskan lagi jurang perbezaan kekayaan antara bumiputera sendiri dengan melepaskan peluang-peluang ini kepada segelintir golongan yang kaya sahaja.

PENUTUP

Dalam bab-bab berikutnya akan dibincangkan secara lebih terperinci faktor-faktor utama yang berkait dengan penentuan-penentuan polisi yang akan dibuat dalam tahun 1980-an dan 1990-an. Penentuan-penentuan sebenar yang diperlukan pada masa-masa tertentu bergantung kepada berbagai keadaan, di luar dan juga di dalam, dan tidak boleh diramal dengan cara saintifik. Bagaimanapun isu-isu yang dibangkitkan di dalam buku ini adalah berguna untuk membentuk rangka kerja dalam usaha membuat keputusan-keputusan polisi kelak.

Sebahagian daripada masalah-masalah yang telah menjadi bahan pertimbangan dalam penentuan polisi pada tahun 1960-an dan 1970-an, seperti yang berkait dengan masyarakat Malaysia yang majmuk dan ketidakseimbangan kuasa-kuasa ekonomi dan politik, akan terus dihadapi dalam tahun 1980-an dan 1990-an. Adalah satu hakikat bahawa lambat-laun, stok sumber-sumber yang tidak boleh diperbaharui itu akan kehabisan. Polisi-polisi yang telah dilaksanakan untuk mengatasi masalah-masalah yang ada dan telah diakui dalam dekad-dekad sebelumnya, telah pula dalam beberapa kes menimbulkan berbagai masalah lain. Antara contohnya ialah pencemaran alam sekitar, masalah pemandaran yang pesat, kekurangan buruh di beberapa sektor, dan masalah pengawalan penghijrahan buruh. Dasar Ekonomi Baru itu sendiri telah turut mewujudkan beberapa masalah baru, atau telah merumitkan lagi masalah yang ada. Semuanya itu terpaksa ditempuh dalam dekad yang akan datang, sama ada suka atau tidak.

Dengan mengikuti buku ini, akan ketara nanti bahawa masalah-masalah yang timbul adalah umumnya sukar untuk dipisahkan satu persatu serta didefinisikan dengan jelas mengikut landasan disiplin-disiplin tertentu, malah lebih merupakan serba-serbi masalah yang melampaui berbagai disiplin hingga menyentuh aspek-aspek sosial, ekonomi, politik dan fizikal di Malaysia. Dengan demikian liputan buku ini adalah lebih luas dari kebanyakan buku yang cuba menghuraikan perkara yang berkait dengan pembangunan Malaysia di masa lampau.

2 Latar Belakang Geografi

MALAYSIA terletak di bahagian tropika lembap antara garisan lintang 1 darjah dan 7 darjah di utara Khatulistiwa. Luas kawasannya ialah kira-kira 340 000 kilometer persegi. Keadaan iklimnya sentiasa panas dan banyak hujan, serta dianugerahi pula dengan kawasan tanah subur yang luas, hutan yang produktif dan kaya dengan sumber galian seperti bijih timah dan petroleum.

Malaysia mempunyai beberapa bahagian fizikal yang berbeza, dan perbezaan ini kadangkala adalah penting dari segi politik, sosial dan ekonomi. Di akhir tahun 1970-an, perbezaan yang jelas dan penting ialah antara Semenanjung Malaysia di sebelah barat dengan Sabah dan Sarawak di sebelah timur. Faktor geografi bagi perbezaan ini dapat dilihat dalam Peta 3.1. Peta ini menunjukkan bahawa jarak purata antara pantai Semenanjung Malaysia dengan pantai Sabah dan Sarawak adalah kira-kira 1000 kilometer atau lebih. Perbezaan ini juga adalah penting dari segi etnik, sosial dan politik.

Perbezaan antara kedua kawasan geografi ini menjadi lebih nyata dari segi taburan sumber asli dan taraf pembangunan ekonomi dan sosial. Di akhir tahun 1970-an Sabah dan Sarawak tidak mempunyai ramai penduduk, dan kurang maju daripada Semenanjung Malaysia. Kedua-duanya juga mempunyai keluasan tanah yang besar dan kaya dengan sumber asli walaupun masih banyak belum diusahakan lagi.

Perbezaan yang tidak kurang pentingnya ialah antara pantai barat Semenanjung Malaysia yang maju dan mempunyai penduduk berbilang bangsa dengan pantai timur Semenanjung Malaysia yang kurang maju dan diduduki kebanyakannya oleh orang Melayu. Di sini taburan sumber asli adalah juga penting kerana sebahagian besar tanahnya masih belum dibangunkan lagi dan kebanyakan sumber tenaga baru Malaysia terletak di pantai timur. Kerana itu pantai timur Semenanjung, Sabah dan Sarawak akan menjadi tumpuan utama bagi Malaysia dalam usaha mencari sumber baru untuk pembangunan pertanian dan tenaga dalam jangka panjang. Kebanyakan isu penting dalam tahun 1980-an dan 1990-an akan

berpusat kepada taburan sumber asli untuk pembangunan, dan batasan-batasan ke atas penggunaannya dari segi politik, sosial, ekonomi dan persekitaran. Maka inilah aspek-aspek yang menjadi tumpuan perbincangan bab ini.

Pada peringkat awal pembangunan Malaysia, jalan raya dan landasan keretapi dibina untuk menghubungkan kawasan-kawasan bijih timah dan getah dengan pelabuhan-pelabuhan pantai. Kemudian jalan raya baru dibina untuk membuka tanah pertanian yang berpotensi. Perkara ini akan dibincangkan dalam Bab 3. Petempatan-petempatan juga dibuka di ladang-ladang dan di rancangan-rancangan pembangunan tanah dan disertakan pula dengan penyediaan infrastruktur sosial dan politik.

Ekonomi Malaysia akan mengalami banyak perubahan ketika menempuh tahun 1980-an. Antaranya ialah kemajuan sektor perkilangan yang pesat dan penemuan minyak dan gas di Trengganu. Satu lagi faktor penting yang akan mencorakkan keadaan ekonomi Malaysia di akhir tahun 1980-an dan dalam tahun 1990-an ialah kepupusan sumber aslinya, terutama sekali hasil perhutanan, ikan laut, bijih timah dan minyak.

Beberapa penyesuaian baru perlu dilakukan selaras dengan perubahan-perubahan ini. Antaranya ialah pembangunan ternakan ikan, perikanan laut dalam, dan kompleks-kompleks kayu-kayuan sepadu. Bab ini bertujuan untuk mengkaji kedudukan sumber asli Malaysia pada hari ini dan masa hadapan, sumbangannya kepada ekonomi dalaman dan luaran, potensi masa hadapannya, masalah-masalah geografi yang berkaitan dengan pembangunan masa hadapan, dan batasan-batasan praktikal dan fizikal terhadap penggunaannya.

PERTANIAN

Sumber Pertanian dan Taburannya

Malaysia mempunyai lebih kurang separuh keluasan tanahnya atau 15.2 juta hektar yang sesuai untuk pertanian (Jadual 2.1). Lebih daripada separuh tanah pertanian ini terdapat di Sabah dan Sarawak. Di Semenanjung Malaysia, kawasan-kawasan tanah pertanian yang luas terdapat di negeri-negeri Pahang, Johor, Perak, Kedah, Kelantan dan Trengganu.

Hingga akhir tahun 1970-an, Malaysia cuma telah menggunakan 30 peratus dari kawasan yang boleh ditanam. Di Semenanjung Malaysia, aktiviti pertaniannya lebih maju dan 64 peratus dari kawasan yang boleh ditanam telah digunakan berbanding dengan 6 peratus di Sabah dan Sarawak. Maka potensi untuk pembangunan pertanian di Sabah dan Sarawak di tahun 1980-an dan 1990-an

JADUAL 2.1

Malaysia: Tanah yang Sesuai untuk Pembangunan Pertanian, 1979
(juta hektar)

<i>Kawasan Tanah</i>	<i>Semenanjung Malaysia</i>	<i>Sabah dan Sarawak</i>	<i>Jumlah</i>
Keluasan	13.0	19.6	32.6
Tanah Pertanian ¹	6.4	8.8	15.2
Kawasan yang telah dimajukan ²	4.1	0.5	4.6
Kawasan yang belum dimajukan	2.3	8.3	10.6

Punca: ¹Malaysia, t.b., c

²Malaysia, 1979b.

adalah baik. Yang menjadi masalah besarnya ialah kekurangan buruh.

Jadual 2.2 menunjukkan kawasan yang telah ditanami dengan berbagai jenis tanaman utama di Semenanjung, Sabah dan Sarawak.

JADUAL 2.2

Malaysia: Kawasan yang telah Dimajukan Mengikut Jenis Tanaman 1979
(hektar)

<i>Tanaman</i>	<i>Semenanjung Malaysia</i>	<i>Peratus</i>	<i>Sabah dan Sarawak</i>	<i>Peratus</i>	<i>Jumlah</i>
Getah	1,936,400	94	123,600	6	2,060,000
Kelapa sawit	758,190	89	96,800	11	854,990
Padi	620,400	86	103,100	14	723,500
Kelapa	243,722	68	112,778	32	356,500
Gula (Tebu)	23,800	100	tiada	—	23,800
Koko	16,425	75	5,475	25	21,900
Nanas	13,125	100	tiada	—	13,125
Tembakau	12,209	100	tiada	—	12,209
Lada hitam	500	4	11,020	96	11,520
Lain-lain ¹	507,985	100	t.t.	—	507,985
Jumlah	4,132,755	90	452,773	10	4,585,529

Punca: Malaysia, 1979b.

¹Lain-lain termasuklah pertanian campur, tanaman angkut, teh, kopi, kebun pisang dan tanaman campur. Kawasan-kawasan diperolehi dari Wong, 1979.

Sumbangan kepada Ekonomi Dalam dan Luar

Tanaman yang terpenting kepada ekonomi Malaysia ialah getah dan kelapa sawit. Kedua-duanya menyumbangkan sebanyak 47 peratus daripada jumlah pengeluaran pertanian di akhir tahun 1970-an. Jumlah pengeluarannya dan lain-lain tanaman ditunjukkan dalam Jadual 2.3. Dalam tahun 1979 getah dan kelapa sawit, masing-masing menyumbangkan sebanyak 9 dan 7 peratus kepada jumlah Keluaran Domestik Kasar (KDK). Sumbangan daripada tanaman lain adalah kecil.

Eksport getah telah membawa masuk tukaran asing bernilai \$4,509 juta, sementara \$2,378 juta pula diperolehi dari eksport kelapa sawit mentah dan yang telah diproseskan. Masing-masing menyumbangkan sebanyak 18 dan 11 peratus daripada jumlah nilai eksport Malaysia. Walaupun Malaysia mengeksport lada hitam, nanas, koko dan kopra (Jadual 2.3), nilai eksportnya adalah sedikit. Tetapi nilainya dijangkakan akan meningkat di akhir tahun 1970-an (Malaysia, 1979b). Sektor ini akan dibincangkan dalam Bab 9.

Sumbangan pertanian kepada KDK Malaysia dijangka akan turun daripada 42 peratus dalam tahun 1979 kepada 20 peratus dalam tahun-tahun 1980-an (Selvadurai, 1978: 1). Ini adalah kerana perkembangan sektor-sektor peringkat kedua dan ketiga yang pesat dalam tahun 1980-an. Namun nilai pengeluaran pertanian dijangka akan terus meningkat kira-kira tiga kali ganda dalam tempoh-tersebut.

Struktur pekerjaan juga dijangka akan mengikut aliran ini. Pekerjaan dalam sektor pertanian mungkin akan turun dari 40 peratus

JADUAL 2.3

Malaysia: Pengeluaran Pertanian dan Pendapatan Eksport, 1979

<i>Tanaman</i>	<i>Pengeluaran (tan metrik)</i>	<i>Pendapatan Eksport (\$1 juta)</i>
Kelapa sawit	3,040,000	2,378
Getah	1,650,000	4,509
Lada hitam	38,000	152
Nanas	209,410	63
Biji koko	29,000	148
Kopra	850,340	tiada
Minyak kelapa	73,627	133
Padi	1,460,000	t.t.
Gula	462,800	t.t.

Punca: Malaysia, 1979b.

daripada seluruh tenaga pekerja dalam tahun 1975 kepada 35 peratus dalam tahun 1990 kerana ramai daripada pekerja akan memasuki sektor-sektor perkilangan dan perkhidmatan. Jumlah pekerjaan dalam sektor pertanian dijangka akan meningkat daripada dua juta dalam tahun 1979 kepada 2.2 juta dalam tahun 1990.

Potensi bagi Pembangunan dan Penemuan Selanjutnya

Potensi bagi pembangunan pertanian dan penemuan selanjutnya boleh dibincangkan di bawah enam tajuk: pembukaan tanah baru, penggunaan benih baru, teknik baru, kaedah penanaman baru, infrastruktur baru dan penemuan baru. Buruh merupakan juga satu masalah dalam pembangunan pertanian di akhir-akhir ini, tetapi perkara ini telah disentuh di bab-bab lain (lihat Bab 1 dan Bab 10).

Pembukaan tanah baru. Ini telah menjadi satu strategi pembangunan Malaysia yang penting di masa lalu dan akan terus menjadi penting di masa hadapan. Penanaman semula dan peningkatan daya pengeluaran akan terus menjadi penting sebagai satu cara untuk membaiki pendapatan desa dan mengurangkan kemiskinan. Penempatan semula penduduk desa yang berlebihan dilakukan melalui petempatan tanah baru. Pembangunan serupa ini telah mendatangkan kejayaan besar kepada Malaysia. Teknologi dan kemahiran organisasi yang ada padanya telah berjaya meninggikan pendapatan pekebun-pekebun kecil hingga melebihi paras purata.

Desakan yang kuat terhadap jenis petempatan baru ini datangnya dari kawasan-kawasan desa berkepadatan tinggi di pantai barat Semenanjung Malaysia. Sebaliknya pula, kawasan-kawasan tanah yang sesuai untuk pembangunan baru ini terdapat di negeri-negeri pantai timur dan lebih-lebih lagi di Sabah dan Sarawak. Salah satu isu yang akan dihadapi dalam tahun 1980-an dan 1990-an ialah bagaimana jurang ini boleh dikurangkan, terutama sekali antara pantai barat Semenanjung Malaysia dan Sabah dan Sarawak.

Benih baru. Melalui penyelidikan yang terus-menerus, teknologi-teknologi baru (dari segi benih baik dan daya pengeluaran tinggi) telah dihasilkan. Usaha ke arah ini memang sentiasa dilakukan oleh Malaysia.

Institut Penyelidikan Getah Malaysia (RRIM) dan beberapa ladang swasta yang besar telah lama menjalankan penyelidikan yang bertujuan untuk mengeluarkan benih getah yang tinggi kadar hasilnya, untuk mengurangkan tempoh kematangannya dan untuk mencipta sistem pengusahaan baru. Penyelidikan-penyelidikan yang berjaya ini telah menjadikan Malaysia sebagai sebuah negara yang mempunyai teknologi pengeluaran getah yang termaju di dunia. Ini telah memberikan Malaysia kebaikan bandingan yang

lebih tinggi daripada negara-negara pengeluar getah yang lain. Penyelidikan ini nampaknya telah diperluaskan lagi kepada kelapa sawit, koko dan lain-lain tanaman tropika.

Menjelangnya tahun 1980-an, Kerajaan telah menggalakkan penanam-penanam kelapa untuk menggantikan tanaman lama dengan jenis baru yang tinggi kadar hasilnya, iaitu kacukan MAWA, yang berupaya mengeluarkan hasil lebih lima kali ganda daripada jenis-jenis yang biasa ditanam sekarang. Rancangan-rancangan teknologi pengeluaran tinggi yang sama juga telah dimulakan bagi lain-lain tanaman, termasuklah nanas, koko dan tembakau.

Teknik baru. Satu sistem menoreh getah yang disebut sistem mikro-X telah diperkenalkan oleh RRIM. Sistem ini menggunakan penyuntik berputar, yang boleh meningkatkan sebanyak 50 peratus bilangan pokok yang boleh ditoreh oleh seorang dalam sehari. Sistem ini masih lagi di peringkat ujian dalam tahun 1970-an, tetapi kalaulah ia didapati sesuai digunakan secara besar-besaran, maka ini akan menjimatkan kos pekerja bagi industri ini.

Di samping itu ladang-ladang swasta telah mula menggunakan penggalak eter (*etheral stimulants*) untuk meningkatkan pengaliran susu daripada pokok getah. Penggalak ini mempunyai keupayan untuk menggandakan kadar hasil setiap pokok dalam tahun 1980-an dan 1990-an.

Kaedah penanaman baru. Penanaman berselang, penanaman bergilir, dan penanaman berganda akan menjadi lebih penting dalam tahun 1980-an dan 1990-an. Penanaman berselang telah pun diwajibkan di bawah skim penanaman semula kelapa pada penghujung tahun 1970-an.

Di beberapa kawasan penanaman padi, penanaman bergilir dan penanaman berganda bersama dengan tembakau, ubi kayu, pisang dan ternakan ikan telah juga digalakkan.

Satu lagi kemungkinan ialah memulakan penanaman padi teres-bukit yang diamalkan di beberapa bahagian di Filipina dan Indonesia. Amalan ini mungkin akan menjadi penting memandangkan kekurangan tanah yang sesuai untuk penanaman padi secara tradisional.

Infrastruktur baru. Dengan siapnya Projek Berpadu Krian/Sungai Manik, petani-petani di kawasan ini akan boleh menanam padi lima kali dalam setiap dua tahun dalam tahun 1980-an (Malaysia, 1979b). Satu lagi kemajuan ialah menggunakan bekalan air bawah tanah oleh pesawah-pesawah di kawasan kemarau. Satu perigi ujian di Kelantan telah menunjukkan yang ia berupaya mengairkan 80 hektar sawah padi. Dalam tahun 1980 kawasan-kawasan padi

Kedah/Perlis telah mempunyai 25 buah perigi, dan lebih banyak lagi perigi dijangka akan digali dalam tahun 1980-an.

Penemuan baru. Tanah bris, yang banyak terdapat di pantai timur, pernah dianggap sebagai tidak sesuai untuk sebarang tanaman kecuali kelapa. Tetapi di hujung tahun 1970-an, ia telah didapati sesuai untuk tanaman gajus dan tembakau bermutu tinggi. Hasil ujian yang telah dilakukan terhadap tanah tinggalan lombong bijih timah telah menunjukkan bahawa ia boleh digunakan untuk menanam sayur-sayuran dan buah-buahan.

Masalah Kesempaan

Ladang-ladang besar dan skim-skim petempatan tanah telah pun disediakan dengan jalan-jalan raya yang baik. Skim-skim petempatan tanah yang lebih awal di Semenanjung Malaysia telah diadakan di kawasan-kawasan yang sedia mempunyai jalan-jalan raya dan lain-lain infrastruktur. Tetapi apabila rancangan petempatan ini menjadi besar dan luas, kawasan-kawasan yang lebih besar dan lebih terpencil perlu dimajukan. Rancangan yang pertama seperti ini ialah rancangan Jengka Tiga Segi di Pahang, dan dalam tahun 1970-an rancangan-rancangan yang lebih besar seperti Pahang Tenggara dan Trengganu Tengah telah dilaksanakan. Nampaknya perkembangan tanah di kawasan-kawasan pedalaman yang walaupun sukar akan terus diterokai, termasuklah kawasan-kawasan di Sabah dan Sarawak.

Batasan-batasan Fizikal dan Praktikal Terhadap Perolehan Sumber dalam Jangka Panjang

Masalah kerosakan persekitaran. Oleh kerana Malaysia mempunyai hujan tahunan yang tinggi maka ia sentiasa terdedah kepada bahaya hakisan tanah. Membersihkan tanah untuk pembangunan pertanian menyebabkan hakisan air. Dalam tahun 1974, tanah yang baru dibersihkan di Semenanjung ialah seluas 344 495 hektar (Wong, 1979), dan keluasan ini terus meningkat dengan penekanan yang semakin penting terhadap pembangunan pertanian dalam masa Rancangan Malaysia Kedua dan Ketiga. Masalah ini menjadi lebih serius lagi bila pokok-pokok getah dan kelapa tua ditebang untuk ditanam semula. Kerja penebangan pokok-pokok getah ada yang terdapat di kawasan-kawasan bukit-bukau di mana hakisan adalah hebat.

Menebang hutan dara untuk pertanian pindah dan pembalakan telah meninggalkan kesan negatif terhadap kesuburan tanah. Di Semenanjung Malaysia, kegiatan pembalakan telah meningkat dalam tahun 1970-an, walaupun kawasan pertanian pindah telah berkurangan. Tetapi di Sabah dan Sarawak, pertanian pindah yang

masih banyak diamalkan telah merosakkan lapan juta hektar tanah hutan.¹

Tanah hutan adalah kaya dengan bahan makanan tumbuhan. Suhu dan kelembapan yang tinggi di Malaysia membinasakan humus dan nitrogen dalam tanah. Tetapi ini boleh diatasi dengan menambahkan secara berterusan bahan organik yang banyak dan dengan mengekalkan suhu tanah di paras atau di bawah 25 °C (77 °F). Ini adalah paras di mana humus mulai relai. Keadaan ini boleh didapati di kawasan hutan dara. Tetapi bila hutan ditebang, putaran ini terganggu, dan ini menyebabkan kehilangan bahan makanan tumbuhan dengan kadar yang cepat. Dengan ini tanah itu akan mudah hilang kesuburannya.

Perlombongan adalah juga satu bentuk guna tanah yang membinasakan. Di masa-masa lalu banyak tanah pertanian yang telah dibinasakan, sama ada disebabkan oleh tahi lombong atau banjir kerana mendapan sungai (Ooi, 1963). Perlombongan boleh mengubah profil tanah dengan mencampuradukkan tanah lapisan atas dengan tanah lapisan bawah. Ini kemudiannya menghasilkan pasir yang mempunyai bahan organik yang sedikit dan tiada humus. Percubaan untuk memulihkan dan menghutankan kembali tanah tinggalan lombong adalah sukar dan mahal. Hakisan sentiasa berlaku sebab ketiadaan tumbuh-tumbuhan di permukaannya. Hakisan mengalir yang berlaku di sini telah menukarkan permukaannya menjadi tanah mati, sebagaimana terdapat di Sungai Besi yang berhampiran dengan Kuala Lumpur (Mohamad Amin, 1979).

PERIKANAN LAUT

Sumber Laut dan Taburannya

Malaysia mempunyai tiga kawasan perikanan. Kawasan perikanan pantai timur Semenanjung bermula dari sempadan Negeri Thai/Malaysia hingga ke Johor Tenggara. Kawasan perikanan pantai barat bermula dari Pulau Langkawi hingga ke hujung barat daya Johor. Di Sabah dan Sarawak, ia bermula dari Tanjung Datu di Sarawak ke Teluk Marudu. Ketiga-tiga kawasan ini melibatkan satu kawasan air seluas 62 230 batu nautika persegi yang sesuai untuk perikanan pukat tunda. Jumlah keluasan kawasan air yang sesuai untuk perikanan pukat tunda di setiap kawasan ditunjukkan dalam Jadual 2.4.

Sumbangan kepada Ekonomi Dalaman dan Luaran

Dalam tahun 1979 industri perikanan laut tempatan membekal-

¹'Asia's Special Problem', *Far Eastern Economic Review*, Jilid 106, No. 48, Nov. 1979.

JADUAL 2.4

Malaysia: Keluasan Kawasan Air yang Sesuai untuk Perikanan
Pukat Tunda Mengikut Kawasan Perikanan

<i>Kawasan Perikanan</i>	<i>Kedalaman (meter)</i>	<i>Keluasan (batu nautikal persegi)</i>
Pantai Timur Semenanjung	5 hingga 50	14,825
Pantai Barat Semenanjung		
Air cetek	5 hingga 50	7,425
Air dalam	50 hingga 100	6,500
Sabah dan Sarawak	5 hingga 10	34,480
Jumlah	5 hingga 100	63,230

Punca: Mohd. Shaari, 1976.

kan 83 peratus daripada permintaan domestik terhadap ikan. Baki-nya diimport daripada lain-lain negara, terutamanya Negeri Thai.

Malaysia mengeksport ikannya yang bermutu tinggi ke Singapura dan Negeri Thai dan udang beku ke Jepun, Amerika Syarikat dan United Kingdom, di mana harga yang baik boleh didapati. Jumlah yang dieksport dalam tahun 1979 adalah 135 000 tan metrik. Tambah nilai industri perikanan laut menyumbangkan sebanyak tiga peratus kepada Keluaran Domestik Kasar.

Di akhir tahun 1970-an terdapat kira-kira 98,000 pekerja dalam perusahaan ini, yakni kira-kira dua peratus daripada jumlah tenaga pekerja atau 4.9 peratus daripada pekerjaan dalam sektor pertanian.

Dalam tahun 1980-an, penangkapan ikan secara tradisional dari pantai timur dan barat Semenanjung Malaysia berkemungkinan akan menurun disebabkan penangkapan yang berlebihan. Tanpa menggunakan teknik-teknik penangkapan lautan dalam yang lebih maju, nampaknya, hanya Sabah dan Sarawak sahaja yang berupaya untuk terus mengembangkan industri ini.

Masalah Kesempaan dan Kemajuan Sumber

Kesempaan melalui jalan raya ke beberapa pusat perikanan kecil dan kampung adalah sukar kerana pusat-pusat dan kampung ini berselerak di sepanjang pantai. Ini menyulitkan lagi usaha untuk menyediakan kesempaan yang cukup kepadanya. Beberapa jalan raya di pantai timur Semenanjung tidak boleh dilalui dalam musim tengkujuh. Di Sabah dan Sarawak pula, oleh kerana pembangunannya yang lewat dan bentuk muka bumi yang tinggi, jalan-jalan raya yang menghubungkan pelabuhan-pelabuhan perikanan dan kawasan pedalaman adalah sangat sedikit.

Bot-bot perikanan di pantai timur Semenanjung dan Sabah dan Sarawak adalah lebih kecil berbanding dengan bot-bot di pantai

barat Semenanjung. Masih lagi terdapat banyak bot kecil yang tidak sesuai untuk dilengkapi dengan alat-alat moden. Bot-bot tersebut tidak dapat keluar jauh ke laut semasa cuaca buruk dan kegiatannya terbatas di air cetek yang telah pun berkurangan sumber ikan.

Pelabuhan-pelabuhan perikanan, jeti-jeti pendaratan, kilang-kilang ais, kemudahan-kemudahan awet dingin dan pengendalian masih lagi kekurangan. Penyediaan kemudahan-kemudahan ini adalah sukar kerana pusat-pusat perikanan adalah kecil dan berselelerak. Kerana itu pemasaran dan pengedaran hasil ikan adalah tidak cekap (Malaysia, 1979b).

Batasan sumber. Ada beberapa faktor yang membataskan pengusahaan sumber ikan laut. Pertama ialah kawasan geografi Selat Melaka yang kecil. Ini menghadkan kawasan di mana nelayan-nelayan pantai barat boleh menangkap ikan.

Kedua ialah kepupusan sumber ikan. Kegiatan perikanan pukat tunda telah mengurangkan bilangan beberapa jenis ikan melalui pembinasaan kawasan pembiakan semula jadinya (Malaysia, 1979b). Ini terbukti dari usaha penangkapan ikan yang meningkat tetapi tangkapan setiap unit alat telah menurun (Mohd. Shaari, 1976).

TERNAKAN IKAN

Sumber dan Taburannya

Malaysia mempunyai satu juta hektar berbagai sumber air yang sesuai untuk ternakan ikan (Jadual 2.5). Di Semenanjung, sumber air yang paling sesuai terdapat di pantai barat. Di Sabah dan Sarawak, kawasan pantainya kaya dengan paya air masin. Di sana kawasan yang paling sesuai adalah tiga kali lebih besar daripada yang terdapat di Semenanjung Malaysia.

Dalam tahun 1978, Malaysia telah memajukan lebih kurang 10 000 hektar, atau lebih kurang satu peratus daripada jumlah keluasan sumber air yang sesuai untuk ternakan ikan. Pada masa ini, terdapat 16 unit sangkar ikan air tawar di Tasik Chenderoh dan Bukit Merah di Perak. Lagi 40 unit sangkar ikan air masin terletak di Kelantan, Trengganu dan Pulau Pinang. Kolam tinggalan lombong, sawah padi, sungai, tasik dan takungan air (*reservoir*) boleh digunakan untuk ternakan ikan air tawar, tetapi kebanyakannya terletak di pantai barat Semenanjung Malaysia. Beberapa ternakan ikan air payau telah diusahakan di tepi pantai Perak, Selangor dan Negeri Sembilan di Semenanjung Malaysia dan berhampiran Sandakan dan Tawau di Sabah.

Dalam tahun 1978, industri ini telah menyediakan 6,000 pekerjaan sepenuh masa dan separuh masa. Pengeluaran ikan adalah se-

JADUAL 2.5

Malaysia: Sumber-sumber yang Sesuai untuk Ternakan Ikan

<i>Jenis Sumber Air</i>	<i>Keluasan</i>	<i>Kemungkinan Kegunaan</i>
1. Ternakan Ikan Air Tawar		
Kolam tinggalan lombong	1,265	Ternakan ikan dan sangkar
Sawah padi	256,000	Ternakan ikan
Tasik dan takungan air	17,093	Ternakan ikan dan sangkar
Sungai	33,910	Ternakan ikan dan sangkar
2. Ternakan Ikan Air Masin		
Paya air masin	650,000	Ternakan ikan, udang dan kerang
Lagun	200	Ternakan sangkar
Jumlah	958,468	

Punca: ¹Low Su Ji, 1977.²Ali Ismail, 1978.

banyak 9000 tan metrik. Ini hanyalah 1.5 peratus sahaja daripada jumlah tangkapan ikan.

Di akhir tahun 1970-an kegiatan ternakan ikan membantu melengkapkan industri perikanan laut setempat. Walaupun masih lagi mundur, ia mempunyai potensi pembangunan yang besar kerana lebih kurang 99 peratus daripada sumbernya masih belum dimajukan lagi.

Masalah kerosakan persekitaran. Penggunaan racun serangga dalam sektor pertanian telah membinasakan kehidupan ikan. Oleh itu telah banyak sawah padi, terusan, tasik dan kolam telah tidak lagi sesuai untuk ternakan ikan.

Sungai-sungai di Malaysia sedang menghadapi pencemaran yang teruk oleh sisa dari rumah dan kilang-kilang. Menggunakan ukuran keperluan oksigen hayat dan ukuran kandungan nitrogen-ammonia, telah didapati bahawa Lembah Sungai Kelang adalah paling tercemar di Malaysia, diikuti oleh Sungai Perak, Sungai Sepang/Jimah, Sungai Merbok, Sungai Kemaman, Sungai Kedah, Sungai Perai/Juru, Sungai Linggi, Sungai Langat, Sungai Pontian/Pulai/Tebrau/Skudai dan Sungai Pahang. Tetapi hulu sungai-sungai ini bebas daripada pencemaran organik (Malaysia, 1979b). Punca-punca utama pencemaran sungai ialah buangan dari kilang kelapa sawit, getah, ubi kayu, nanas dan gula. Pencemaran sungai juga disebabkan oleh buangan bahan kimia oleh industri-industri dari pusat-pusat perkilangan di Kuala Lumpur, Petaling Jaya dan Pulau Pinang.

Pemandapan sungai yang disebabkan oleh kegiatan-kegiatan perlombongan, kuari, pertanian, pembinaan dan pembersihan hutan

adalah meluas. Sungai, seperti Sungai Kinta, Sungai Perak, Sungai Langat, Sungai Gombak, Sungai Kelang dan Sungai Semenyih telah menjadi cetek. Ini telah mengurangkan bilangan sungai yang boleh dimajukan untuk ternakan ikan, dan juga telah banyak membunuh berjenis-jenis ikan disebabkan peningkatan keperluan oksigen hayat.

PERHUTANAN

Sumber Hutan dan Taburannya

Di akhir tahun 1970-an, Malaysia mempunyai lebih kurang 24 juta hektar kawasan hutan. Daripada ini, lebih kurang 9.5 juta hektar terdapat di Semenanjung Malaysia, 9 juta hektar di Sarawak dan 6 juta hektar di Sabah.

Daripada seluruh kawasan hutan, hanya terdapat 13.24 juta hektar sahaja kawasan hutan yang produktif. Tetapi sebahagian daripadanya dijadikan hutan simpan kekal (Jadual 2.6).

Hanya 9.56 juta hektar sahaja kawasan hutan yang sesuai untuk diusahakan (Jadual 2.6). Lebih kurang 43 peratus daripadanya terletak di Semenanjung Malaysia, terutamanya di negeri-negeri Pahang, Johor, Perak, Trengganu dan Kelantan. Bakinya terdapat lebih kurang sama banyak di antara Sabah dan Sarawak.

Di Semenanjung Malaysia, kadar penebangan sumber hutan di hujung tahun 1970-an ialah 370 000 hektar setiap tahun, iaitu lebih kurang tiga kali ganda paras penebangan optimum. Pada kadar ini, ia telah banyak mengurangkan sumber hutan tanah rendah, terutama sekali hutan dipterokap.

Di Semenanjung Malaysia jumlah kawasan hutan yang telah ditebang pada akhir tahun 1970-an melebihi kawasan hutan yang diperuntukkan untuk tujuan membalak (Jadual 2.7). Ini membuktikan dua perkara. Pertama, beberapa kegiatan pembalakan telah

JADUAL 2.6
Malaysia: Sumber Hutan
(juta Hektar)

<i>Taburan</i>	<i>Hutan Produktif</i>	<i>Sesuai untuk Diusahakan</i>	<i>Hutan Simpan</i>
Semenanjung Malaysia	5.68	4.08	1.60
Sarawak	2.60	2.60	t.t.
Sabah	4.96	2.88	2.08
Jumlah	13.24	9.56	3.68

JADUAL 2.7

Semenanjung Malaysia: Jumlah Kawasan Hutan dalam Pembalakan
(juta hektar)

<i>Tahun</i>	<i>Kawasan</i>
Sehingga 1970 ¹	2.88
Antara 1971-76 ²	2.20
Antara 1977-79 ³	1.11
Jumlah	6.19

Punca: ¹Selvadurai, 1979 : 11.

²*New Straits Times*, 30 Mac, 1977.

³Dianggarkan berdasarkan kadar pembalakan sekarang iaitu kira-kira 368,000 hektar setiap tahun (lihat Gigot, 1979).

merebak ke kawasan hutan simpan seperti yang ditunjukkan oleh kegiatan pembalakan yang berterusan di kawasan hutan simpan Rompin-Endau (*Sunday Mail*, 25 September, 1977). Kedua, ia menunjukkan bahawa pembalakan mungkin telah merebak ke kawasan hutan yang tidak produktif. Akibatnya, pengeluaran kayu balak dan penyediaan kawasan hutan telah mula berkurangan pada akhir tahun 1970-an (Gigot, 1979: 52-4).

Di Sabah, kadar penebangan tahunan adalah jauh lebih rendah daripada Semenanjung Malaysia, iaitu di sekitar paras penebangan optimum. Walaupun begitu, Sabah telah menebang lebih daripada separuh kawasan hutannya yang sesuai untuk tujuan pembalakan. Pada kadar 120 000 hektar setahun, adalah diramalkan bahawa jenis kayu-kayannya yang popular (seperti meranti, mengkulang, merbau, remin, mersawa, jelutung dan damar minyak) akan kehabisan dalam masa 24 tahun lagi dan jenis-jenis lain dalam masa 31 tahun lagi. Di Sarawak, kadar penebangan adalah separuh lebih rendah daripada Sabah.

Sumbangan kepada Ekonomi Dalaman dan Luaran

Dalam tahun 1979, Malaysia telah mengeluarkan sejumlah 25 355 000 meter padu kayu balak dan 5 700 000 meter padu kayu gergaji. Daripada ini Malaysia memperolehi pendapatan sebanyak \$2,854 juta, iaitu 13.5 peratus daripada nilai separuh eksport. Tetapi dalam tahun 1980-an dan 1990-an, pengeluaran kayu balak dijangka akan berkurangan lebih-lebih lagi dengan bertambahnya sokongan negeri-negeri pengeluar kayu balak yang berkenaan terhadap dasar untuk memelihara hutan dan dengan berkurangnya pula kayu balak dari jenis yang mempunyai pasaran. Mengikut beberapa ramalan, menjelang tahun 1990, Semenanjung Malaysia akan menjadi pengimport bersih kayu balak dan aliran ini akan berterusan buat bebe-

rapa waktu disebabkan oleh lembapnya kemajuan rancangan penghutan semula yang berjalan sekarang ini.

Pengurusan hutan. Penghutan semula di Semenanjung Malaysia telah bermula sejak akhir tahun 1950-an. Secara purata lebih kurang 10 800 hektar kawasan hutan yang telah ditebang ditanam semula setiap tahun. Sabah hanya memulakan rancangan ini dalam tahun 1976 dengan kadar purata 1200 hektar setahun, kebanyakannya terdiri dari jenis kayu lembut. Sehingga tahun 1978 hanya 219 600 hektar sahaja tanah hutan yang telah ditanam semula (Malaysia, 1979b dan *New Straits Times*, 30 Mac, 1977). Ini adalah sangat sedikit jika dibandingkan dengan kadar hutan yang telah ditebang. Kemajuan rancangan penghutan semula adalah lembap kerana kekurangan tenaga yang terlatih dan kekurangan pengawasan semasa menanam semula.

Pembaziran semasa pembalakan adalah sangat tinggi, hingga mencapai 50 peratus. Dalam tahun 1978, pembaziran ini adalah sebanyak 3.4 juta tan padu (*New Straits Times*, 25 September 1979). Ini adalah kerana semua pokok, bukan sahaja yang besar tetapi yang kecil-kecil, turut ditebang (*Utusan Konsumer*, Mei/Jun 1977). Selain daripada itu, hanya sedikit sahaja pembalok yang mengamalkan teknik penebangan mengikut arah (Gigot, 1979). Pemulihan semula pokok-pokok kayu adalah perlahan kerana kekurangan teknologi moden dan kemudahan-kemudahan pengangkutan ke pusat-pusat memproses.

Pembangunan dan Penemuan Selanjutnya

Penghutan semula. Penghutan semula akan menjadi giat dalam tahun 1980-an. Dalam tahun 1960-an dan 1970-an, kawasan-kawasan hutan yang telah ditanam semula oleh Jabatan Perhutanan dengan jenis-jenis kayu lembut cepat membesar telah meningkat walaupun dengan kadar yang perlahan. Jenis-jenis hutan ini akan matang dan boleh ditebang dalam masa dua puluh lima tahun. Kegiatan penghutan semula telah merebak kepada beberapa pembalok swasta dan ini mungkin akan mendapat sambutan yang lebih baik apabila pembekalan kayu keras tropika berkurangan. Tempoh kematangan hutan ini mungkin dapat dikurangkan kepada 10 atau 20 tahun (lihat Gigot, 1979: 63).

Penggunaan jenis-jenis yang kurang diketahui. Dengan berkurangnya pembekalan jenis-jenis kayu-kayan yang popular maka penggunaan jenis-jenis kayu-kayan yang kurang diketahui akan bertambah. Penyelidikan yang ekstensif tentang sifat-sifat asas, seperti struktur anatomi, kekuatan, ciri-ciri pengeringan dan ketahanan telah dilakukan ke atas kayu-kayan jenis lain yang ada. Kerajaan seme-

mangnya menggalakkan penggunaan jenis-jenis kayu-kayan yang kurang diketahui. Penyelidikan ke atas kayu getah, misalnya, telah menunjukkan bahawa ia boleh digunakan untuk membuat perabot, pulpa dan kertas.

Masalah kerosakan persekitaran. Kerosakan ekologi yang diakibatkan oleh pembalakan adalah berbagai dan hebat, hingga menimbulkan banyak bantahan. Kesan pembalakan ini termasuklah perubahan iklim-mikro, hakisan tanah, kehilangan kesuburan tanah, banjir, mendapan sungai dan pencemaran sungai.

Satu lagi bencana persekitaran ialah kemungkinan pupusnya flora dan fauna Malaysia yang penting terutama sekali jenis-jenis kayu balak yang mempunyai permintaan yang tinggi. Penghutanan semula yang telah dijalankan tertumpu kepada kayu lembut cepat membesar sedangkan kayu-kayan dipterokap seperti meranti tidak ditanam semula. Penyelidikan masih belum berjaya menghasilkan jenis-jenis kayu keras yang boleh cepat membesar. Untuk mengganti satu-satu jenis kayu keras akan mengambil masa selama 90 tahun (lihat Gigot, 1979: 63).

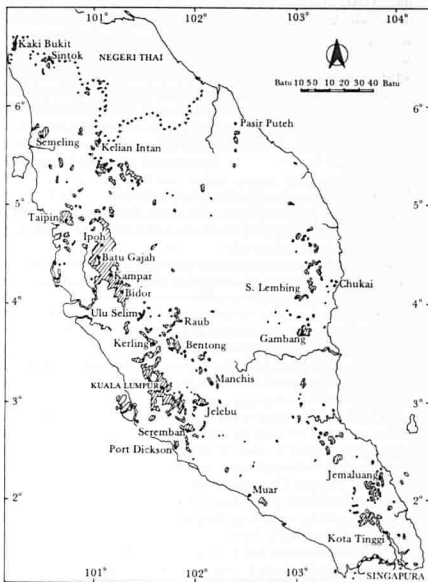
Selain dari itu, lima belas jenis kehidupan liar Malaysia sedang menghadapi kepupusan akibat dari pembalakan semula yang berterusan. Di akhir tahun 1970-an terdapat hanya 43 ekor badak sumbu, 500 ekor harimau, 600 ekor gajah dan 350 ekor seladang yang diketahui masih ada (*Star*, 6 Januari, 1978). Lain-lain binatang seperti badak tampung, tupai terbang dan beberapa binatang maging sudah hampir pupus.

BIJIH TIMAH

Sumber Timah dan Taburannya

Sehingga akhir tahun 1970-an, kawasan bijih timah masih terdapat di merata tempat di Semenanjung Malaysia. Boleh dikatakan semua negeri di Semenanjung Malaysia mempunyai longgokan bijih timah. Tetapi kawasan yang paling kaya terletak di bahagian barat Semenanjung (Peta 2.1). Taburan bijih timah boleh dikelompokkan kepada beberapa kawasan. Lembah Kinta adalah kawasan yang paling banyak dilombong. Lebih kurang 45 peratus hasil bijih timah datangnya daripada kawasan ini.

Kawasan yang kedua pentingnya ialah kawasan Selangor-Negeri Sembilan, terutamanya di Kerling, Bentong, Mancis, Kuala Lumpur, Ulu Langat, Dengkil, Seremban dan Jelevu. Kawasan bijih timah Dengkil dikatakan mempunyai simpanan yang terbesar di kawasan ini. Kawasan Selangor-Negeri Sembilan bersama dengan kawasan Lembah Kinta menghasilkan 80 peratus pengeluaran bijih timah di Malaysia.



Peta 2.1: Taburan Timbunan Bijih Timah di Semenanjung Malaysia

Satu lagi kawasan bijih timah ialah kawasan utara, iaitu dari Taiping ke Kaki Bukit. Tetapi longgokan bijih timah di sini adalah sedikit dan berselerak di kawasan yang luas. Di sebelah timur terdapat kawasan bijih timah Kuantan-Kemaman dan kawasan bijih timah Johor Tenggara. Terdapat banyak lagi kawasan bijih timah yang kecil, berselerak di banyak tempat di seluruh Semenanjung

jung Malaysia, tetapi tempat-tempat ini bukanlah pengeluar bijih timah yang penting.

Batasan keselamatan. Beberapa bahagian di Kedah, Pahang, Kelantan dan Perak adalah kawasan operasi tentera. Atas sebab-sebab keselamatan, orang-orang awam tidak dibenarkan memasuki kawasan-kawasan ini. Oleh itu, kerja-kerja mencarigali, penerokaan dan penyelidikan tidak dapat dilakukan di kawasan-kawasan ini dalam tahun 1970-an, dan keadaan seperti ini mungkin akan berterusan hingga tahun 1980-an selagi suasana keselamatan belum pulih.

Potensi Pembangunan Sumber dan Penemuan

Perusahaan perlombongan bijih timah dibincangkan dengan lebih lanjut lagi dalam Bab 10. Di sini hanya ciri-ciri geografi yang tertentu sahaja akan disentuh.

Malaysia mempunyai simpanan logam bijih timah batuan keras. Di samping itu terdapat juga longgokan bijih timah di kawasan laut. Sehingga akhir tahun 1970-an sedikit sahaja penyelidikan yang telah dilakukan untuk menilai jumlah simpanan bijih timah di kawasan laut. Kajian-kajian oleh Jabatan Kajibumi menunjukkan bahawa kawasan carigali yang paling baik ialah Lumut, Sungai Linggi, Pulau Besar, Gunung Jerai dan Kuantan. Tidak lama dulu, longgokan bijih yang banyak telah dijumpai di kawasan laut berhampiran pantai Negeri Sembilan.

Lain-lain kajian menunjukkan bahawa penglogaman bijih timah utama mungkin terdapat di kawasan-kawasan pertemuan granit/mendapan, terutama sekali di zon-zon rekahan yang besar dan kawasan-kawasan kuarza, pegmatit dan kawasan kuarza-tourmalin. Mengikut Jabatan Kajibumi, peluang untuk mencari bijih timah telerang adalah baik, dan beberapa kawasan yang terlibat ialah Ulu Selangor/Bentong, zon antara Sungai Lembing dan Bukit Besi (termasuklah Bukit Paloh, Bundi, Chendrong, Buleh, Nipis, Sungai Ayan/Lentor); Lembah Kinta (iaitu Banjaran Keledang dan Bujang Melaka), kawasan Kuala Kelawang, Bukit Maxwell (kawasan Tai-ping); Gunung Muntahak (Johor), dan kawasan Tanjung Malim.

Masalah kerosakan persekitaran. Perlombongan boleh merosakkan persekitaran melalui hakisan tanah, pemendapan dan pencemaran sungai, banjir dan kehilangan kesuburan tanah. Tanah yang telah dilombongkan adalah sukar dan mahal untuk dipulihkan. Oleh itu, tanah tinggalan lombong mempunyai kegunaan yang terhad dan sukar dibaiki untuk kegunaan pertanian dan perhutanan. Kerana itu Jabatan Perhutanan enggan melepaskan tanah hutan yang baik dan luas untuk dilombongkan.

Dengan kemunculan pergerakan pemeliharaan persekitaran di Malaysia dalam tahun 1970-an, maka timbullah kesedaran tentang kerosakan yang diakibatkan oleh kegiatan perlombongan. Bantahan-bantahan telah pun disuarakan mengenai kesan pelepasan buangan lombong ke dalam sungai-sungai. Faktor-faktor ini telah membataskan kegiatan perlombongan baru, dan kemajuan industri bijih timah bergantung antara lainnya kepada usaha menyelesaikan masalah-masalah ini.

PETROLEUM

Sumber Minyak dan Taburannya

Pengusahaan minyak dibincangkan dengan lebih terperinci lagi dalam Bab 10. Ia mempunyai dua bahagian, minyak mentah dan gas asli. Di sini tumpuan adalah mengenai taburan sumber dan implikasi-implikasi yang mungkin timbul daripada pola ini.

Di akhir tahun 1970-an Malaysia mempunyai simpanan minyak mentah sebanyak 900 juta tong yang terdapat di kawasan pantai di tiga buah negeri (lihat Peta 2.2). Jadual 2.8 menunjukkan bahawa Trengganu mempunyai simpanan yang terbesar, diikuti oleh Sabah dan Sarawak.

Berbanding dengan negara-negara lain di dunia, jumlah simpanan minyak di Malaysia adalah kecil. Daripada 70 buah negara pengeluar minyak di dunia, Malaysia menduduki tempat ke-30 dari segi saiz simpanan minyak yang diketahui. Berikut ini ialah contoh jumlah simpanan minyak di beberapa negara:

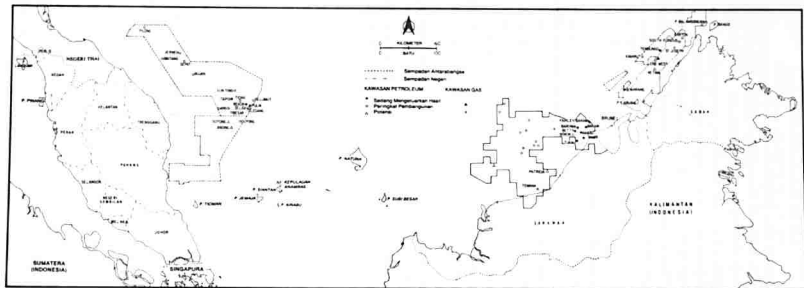
Malaysia	0.9 bilion tong
Norway	6.0 bilion tong
United Kingdom	9.0 bilion tong
Indonesia	12.0 bilion tong
Venezuela	18.0 bilion tong
Amerika Syarikat	32.0 bilion tong
Arab Saudi	107.0 bilion tong

JADUAL 2.8

Simpanan Minyak Mentah yang Diketahui Mengikut Negeri

<i>Negeri</i>	<i>Simpanan (juta tong)</i>	<i>Peratus Jumlah Simpanan</i>
Trengganu	490	55
Sabah	210	23
Sarawak	200	22
Jumlah	900	100

Punca: Petronas, 1977: 2.



Peta 2.2: Taburan Kawasan Petroleum dan Gas di Malaysia, 1979

Perkembangan dan Penemuan

Usaha carigali telah dimulakan di akhir tahun 1970-an di kawasan perairan Trengganu dan prospek untuk menemui minyak yang lebih banyak lagi adalah baik. Tetapi di Sabah dan Sarawak, prospeknya tidaklah begitu baik. Industri ini sudah pun dijalankan di sini semenjak abad yang lalu dan hingga setakat ini tidak terdapat penemuan baru yang boleh dikatakan berjaya.

Peta 2.2 juga menunjukkan bahawa terdapat beberapa kawasan yang sedang dibangunkan dan difikirkan mempunyai peluang baik untuk penemuan baru. Oleh itu kawasan Trengganu mungkin mempunyai simpanan minyak yang lebih banyak dan akan tahan lebih lama daripada apa yang dijangkakan oleh perangkaan yang dikeluarkan pada akhir tahun 1970-an. Tetapi ini bergantung kepada penemuan baru, dan mungkin juga kawasan carigali minyak akan diperluaskan bila persetujuan diperolehi daripada negara-negara jiran.

Gas Asli

Seperti minyak, gas asli juga terdapat di kawasan-kawasan pantai Trengganu, Sabah dan Sarawak (Peta 2.2). Di akhir tahun 1970-an Sarawak mempunyai jumlah simpanan yang terbesar. Tetapi kawasan-kawasan pantai timur Semenanjung Malaysia belum lagi dicarigali dengan sepenuhnya, dan simpanan-simpanan yang besar mungkin juga terdapat di sini.

Implikasi-implikasi geografi tentang lokasi sumber gas ini adalah penting kerana pengusahaannya memerlukan penanaman modal yang banyak sama ada dalam pemerosesan untuk eksport atau untuk menghasilkan elektrik secara besar-besaran, atau menyalurkan gas kepada industri-industri dan isirumah. Ini, sebaliknya akan mempengaruhi lokasi industri-industri baru, dan mungkin juga akan menggalakkan industri di Sarawak dan Trengganu dalam tahun 1980-an dan 1990-an.

PENUTUP

Dalam dua dekad terakhir abad kedua puluh ini Malaysia akan menghadapi kekurangan bekalan hasil hutan dan minyak mentah yang serius. Pada kadar pengeluaran sekarang Malaysia akan kehabisan minyak pada pertengahan tahun 1990-an, kecuali simpanan-simpanan baru ditemui. Di akhir tahun 1980-an, Malaysia mungkin akan kehilangan lebihan tukaran asing daripada eksport minyaknya. Ini adalah kerana walaupun pengeluaran menurun, penggunaan hasil minyak dijangka akan terus meningkat. Perolehan tukaran asing bagaimanapun dijangka akan bertambah. Ketika ini,

pusat kekayaan minyak Malaysia akan berpindah balik dari Sabah dan Sarawak ke Semenanjung Malaysia. Kalau Kerajaan Malaysia menggalakkan penggunaan gas sebagai ganti minyak di dalam sekurang-kurangnya beberapa bidang penggunaan tenaga utama dan pembangunan simpanan gas yang besar di pantai timur dijalankan dengan lebih cepat, maka pusat pengeluaran gas juga akan kurang tertumpu di Sarawak.

Pengusahaan sumber hutan mungkin akan menurun kepada paras yang rendah di Semenanjung Malaysia dalam tahun 1980-an, tetapi kadar penebangan mungkin akan kekal lebih lama lagi di Sabah dan Sarawak. Pusat pengusahaan pembalakan akan terus tertumpu di Sabah dan Sarawak dalam tahun 1990-an. Sektor pemerosesan kayu balak, yang banyak tertumpu di Semenanjung Malaysia pada akhir tahun 1970-an, dijangka akan meningkat di Sabah dan Sarawak, terutama bila pembangunan pembinaan dan peningkatan pendapatan meninggikan permintaan tempatan terhadap kayu-kayan di sana. Ada beberapa sebab yang meyakinkan kita bahawa pemerosesan kayu balak akan meningkat dengan cepat di sana terutama sekali apabila pengeluaran mencapai paras tertentu yang boleh menjaminkan bahawa mengeksport kayu balak secara langsung dari Sabah dan Sarawak adalah lebih murah daripada mengeksport melalui Singapura atau pelabuhan-pelabuhan Semenanjung Malaysia.

Industri bijih timah akan terus berpusat di Semenanjung Malaysia dalam tahun 1980-an. Tetapi kegiatan perikanan di Semenanjung, terutama di pantai barat akan sampai kepada satu tahap di mana perkembangan perikanan laut selanjutnya akan terbatas disebabkan oleh kekurangan sumber ikan. Walaupun pengetahuan mengenai saiz dan ciri-ciri sumber ikan adalah terhad, tetapi perkembangan kegiatan perikanan secara besar-besaran mungkin akan terdapat di Sabah dan Sarawak. Dalam jangka panjang, nampaknya Malaysia terpaksa lebih banyak bergantung kepada perikanan darat dan ternakan ikan. Dalam hal ini pantai barat Semenanjung mempunyai kedudukan sumber asli yang lebih baik daripada kawasan-kawasan lain.

Pembangunan pertanian di Semenanjung Malaysia adalah sangat giat, tetapi masih terdapat banyak lagi tanah untuk diusahakan. Kawasan-kawasan baru yang masih tinggal untuk pertanian adalah lebih sukar dan mahal untuk dibangunkan, dan aliran ini dijangka akan berterusan dalam tahun 1980-an. Di Sabah dan Sarawak masih banyak lagi tanah yang boleh dibangunkan, dan penempatan semula penduduk-penduduk dapat dijalankan seluas-luasnya kalau-lah peneroka-peneroka dan kewangan boleh didapati. Walaupun begitu, penempatan peneroka-peneroka secara besar-besaran dari

Semenanjung di Sabah atau Sarawak tidak mungkin dapat dilakukan atas sebab-sebab politik, sosial dan ekonomi dalam tahun 1980-an. Malah langkah sedemikian adalah tidak perlu.

3 Infrastruktur Fizikal

TELAH lama diakui bahawa pembangunan ekonomi mempunyai hubungan yang rapat dengan perkembangan sistem infrastruktur di sesebuah negara itu. Cuma yang kurang jelas ialah tentang sifat hubungan tersebut. Ada penulis yang berpendapat bahawa suatu sistem pengangkutan yang cekap adalah merupakan perkara asas yang diperlukan untuk kemajuan sesuatu ekonomi (Hoyle, 1973; Lienbach, 1971). Di samping itu terdapat pula pandangan yang adakalanya menganggap bahawa infrastruktur fizikal hanya merupakan alat kemudahan untuk menghubungkan kawasan-kawasan pinggir yang mundur dengan kawasan-kawasan metropolis yang lebih maju hingga boleh mengakibatkan pengaliran segala sumber ke arah kawasan-kawasan metropolis dan menjadikan kawasan-kawasan pinggir lebih meleset (Missen dan Logan, 1977). Sesuatu sistem infrastruktur itu sebenarnya adalah bersifat *neutral*; sama ada fungsinya boleh menyebabkan kemunduran atau pembangunan bergantung kepada matlamat-matlamat negara dan langkah-langkah yang diambil untuk mencapai matlamat-matlamat tersebut. Bab ini tidak bertujuan untuk mendalami ciri-ciri infrastruktur dari aspek kebajikan tetapi hanya untuk menghuraikan kedudukan infrastruktur fizikal di Malaysia.

Pada keseluruhannya sistem infrastruktur di Malaysia bolehlah dikatakan maju, memandangkan kedudukannya sebagai sebuah negara yang sedang membangun. Dalam satu kajian perbandingan pada akhir tahun 1950-an, Semenanjung Malaysia telah diletakkan di tahap kedua dalam enam peringkat skala teknologi berasaskan kepada perkiraan sebelas petunjuk-petunjuk infrastruktur (Berry, 1960). Sistem pengangkutan di Malaysia telah dianggap sebagai yang termaju di Tenggara Asia selepas Singapura (ADB, 1972).

Walaupun Sabah dan Sarawak masih lagi ketinggalan, kemajuan yang pesat telah dicapai dalam pembinaan jalan raya, dengan kadar pertambahan batuan yang melebihi dua kali ganda antara tahun 1966 dan 1977.

Sepanjang sejarah perkembangan sistem infrastruktur negara ini, pengagihan jaringan pengangkutan dan kemudahan-kemudahan

asas seperti jalan raya, pusat-pusat kesihatan, pelajaran dan kemudahan awam adalah tertumpu di kawasan-kawasan bandar yang terletak di negeri-negeri barat Semenanjung Malaysia. Matlamat pembangunan sebelum merdeka adalah digerakkan ke arah kepentingan keperluan ekonomi penjajah yang berasaskan kepada eksploitasi dan perniagaan bijih timah dan getah. Polisi kerajaan penjajah ketika itu hanyalah didorong oleh matlamat untuk mengadakan sistem pengangkutan yang cekap bagi tujuan memindahkan barangan-barangan eksport dan menjalankan pentadbiran dengan cara yang murah dan menguntungkan (Lienbach, 1971). Oleh kerana tujuan-tujuan ini, serta hakikat bahawa negeri-negeri barat di Semenanjung Malaysia adalah kaya dengan bijih timah dan tanahnya subur untuk tanaman getah, maka pelaburan untuk pembinaan infrastruktur telah ditumpukan pada kawasan-kawasan tersebut. Oleh kerana faktor-faktor sejarah, ciri-ciri taburan penduduk dan halangan-halangan bentuk muka bumi, taburan infrastruktur menjadi tidak seimbang. Hingga awal tahun 1980-an keadaan ini masih tidak banyak berubah.

Semasa Rancangan Malaya Pertama dan Kedua (1955-65), peruntukan telah dibuat untuk membekalkan kemudahan-kemudahan asas di kawasan-kawasan luar bandar dan membina jalan-jalan raya

JADUAL 3.1

Peratusan Taburan Penduduk, Bantuan Jalan Turap, Kenderaan Berdaftar, Doktor dan Telefon mengikut Negeri, 1978

<i>Negeri</i>	<i>Penduduk</i>	<i>Kenderaan Berdaftar</i>	<i>Doktor</i>	<i>Telefon</i>
Johor	12.3	13.3	8.9	7.2
Kedah	8.9	6.7	4.6	3.1
Kelantan	6.3	3.6	3.1	1.8
Melaka	3.8	3.9	3.4	2.6
Negeri Sembilan	4.6	5.4	4.4	3.0
Pahang	5.3	5.4	4.1	3.1
Pulau Pinang	7.1	10.0	10.0	11.1
Perak	14.4	14.2	11.9	9.6
Perlis	1.1	1.0	1.4	0.5
Selangor	16.1	25.5	37.5	41.5
Trengganu	3.9	1.9	2.0	1.3
Sabah	7.1	3.8	3.5	6.5
Sarawak	9.1	5.1	5.3	9.2
Jumlah (100%)	12,998,487	2,008,553	3,058	507,792

Punca: Malaysia, 1976a; Sabah, 1978; Sarawak, 1978; Malaysia, 1979d; Malaysia, 1979a.

menghubungkan kawasan-kawasan yang terpencil kepada jaringan yang sedia ada. Dalam Rancangan Malaysia Pertama (1966-70) sebanyak 33.7 peratus daripada jumlah perbelanjaan pembangunan sektor awam telah diperuntukkan bagi pembinaan jalan-jalan raya di luar bandar serta jalan-jalan raya yang menghubungkan kawasan-kawasan pedalaman kepada pusat-pusat bandar. Pembinaan jalan-jalan raya tersebut telah diteruskan dalam Rancangan Malaysia Kedua dan Ketiga (1970-80), walaupun peruntukan bagi tujuan pembaharuan dan pembaikan jalan-jalan raya yang sedia ada semakin bertambah. Jadual 3.1 menunjukkan taburan sebahagian daripada kemudahan-kemudahan bagi negeri-negeri dalam tahun 1978. Berbanding dengan pola yang terdapat sebelum merdeka, jadual ini memperlihatkan kemajuan yang telah dicapai dalam usaha untuk mewujudkan keseimbangan antara negeri-negeri yang lebih mundur seperti Sabah, Sarawak, Kelantan, Trengganu dan Pahang dengan negeri-negeri yang lebih maju di kawasan barat Semenanjung Malaysia (lihat Lim, 1971).

SISTEM JALAN RAYA

Sistem jalan raya di Semenanjung Malaysia yang mengandungi jalan raya dan jalan-jalan ranting yang berturap menghubungkan semua bandar di Semenanjung Malaysia. Pada akhir tahun 1970-an, Sabah dan Sarawak masih mempunyai kawasan-kawasan yang belum dihubungkan dengan jalan raya, walaupun telah ada rancangan untuk meliputi kawasan-kawasan tersebut (lihat Peta 3.1). Sehingga tahun 1977, panjangnya jalan raya di Malaysia ialah 20,313 batu. Ini termasuklah 12,664 batu jalan-jalan raya berturap, 5,742 batu jalan-jalan raya kelikir dan 1,907 batu jalan raya tanah (Jadual 3.2). Diukur dari segi jumlah batuan jalan raya berturap, peratus jalan raya berturap daripada jumlah panjang jalan raya, serta batuan bagi tiap-tiap penduduk dan tiap-tiap kenderaan, Malaysia merupakan negara yang terkemuka di kalangan negara-negara ASEAN (ADB, 1972: 87).

Taburan batuan jalan raya bagi tiap-tiap ribu batu persegi menunjukkan jurang perbezaan di antara negeri-negeri yang maju dengan negeri-negeri yang kurang maju. Pulau Pinang mengandungi purata batuan jalan raya yang tertinggi, sementara kedudukan yang paling rendah terdapat di Sarawak.

Seperti yang telah disebutkan tadi, selain daripada pengaruh polisi pemerintahan penjajah, pola taburan jalan raya adalah juga dicorakkan oleh halangan ciri-ciri fizikal muka bumi, iaitu ini termasuklah bentuk muka bumi di kawasan pedalaman yang berbukit-bukau dan kawasan paya di pesisiran pantai (lihat Peta 3.1). Sebagai

JADUAL 3.2

Taburan Jalan-jalan Raya Mengikut Jenis, 1977 (Batu)

<i>Negeri</i>	<i>Berturap</i>	<i>Kelikir</i>	<i>Tanah</i>	<i>Jumlah</i>	<i>Jalan Berturap bagi Tiap-tiap Ribu Batu Persegi</i>
Johor	1,705	179	76	1,960	232
Kedah	1,000	458	15	1,273	272
Kelantan	461	46	149	666	80
Melaka	542	4	—	546	846
Negeri Sembilan	884	135	13	1,032	244
Pahang	1,302	444	197	1,943	93
Pulau Pinang	639	—	34	673	1,646
Perak	1,800	63	46	1,909	225
Perlis	171	43	—	214	541
Selangor	1,787	286	—	2,073	564
Trengganu	703	49	117	869	139
Sabah	1,251	3,228	1,113	5,592	43
Sarawak	419	997	147	1,563	8
Jumlah	12,664	5,742	1,907	20,313	

Punca: Malaysia, 1979d; Sabah, 1978.

contoh, satu kajian kemungkinan Lebuhraya Timur-Barat telah menganggarkan kos sebanyak \$2.25 juta untuk membina satu batu jalan raya jenis trafik sederhana di kawasan bukit berbanding dengan \$0.88 juta bagi kawasan datar (*Ministry of Works and Utilities*, 1978). Oleh kerana lebuhraya tersebut merentasi kawasan-kawasan yang sebahagian besar daripadanya melebihi 3,000 kaki daripada paras laut dan beralun, pembinaannya memerlukan tarahan-tarahan yang memakan masa dan kos yang tinggi. Keadaan seperti ini juga dihadapi dalam kerja-kerja meluruskan jalan raya antara Kuala Lumpur dan Karak yang melibatkan pembinaan terowong sepanjang tiga suku batu dengan anggaran kos sejumlah \$24 juta di Genting Sempah.

Pada keseluruhannya, jalan-jalan raya di Malaysia adalah dalam keadaan yang baik, walaupun terdapat juga beberapa keratan jalan yang rosak dan berlubang-lubang. Dalam tahun 1979, 56 kes kemalangan jalan raya dari sejumlah 60,356 telah disebabkan oleh lubang-lubang tersebut. Di samping itu terdapat juga keratan-keratan jalan raya di kawasan timur Semenanjung yang tidak boleh dilalui di musim hujan apabila banjir menenggelami jalan-jalan raya di kawasan rendah. 18 peratus daripada jalan-jalan raya di Kelantan tidak boleh dilalui selama lebih kurang enam hari dalam setahun.

Jumlah bilangan kenderaan berdaftar telah melebihi dua juta pada akhir tahun 1978; 63 peratus dari jumlah ini didaftarkan di negeri-negeri Selangor, Perak, Pulau Pinang dan Johor. Negeri Selangor mengandungi hanya 12 peratus daripada jumlah batuan jalan raya sedangkan peratusan kenderaan berdaftar melebihi 26 peratus dari jumlah negara. Daripada 76 stesen pembilang di Semenanjung didapati aliran trafik secara purata ialah 5,804 kenderaan sehari, sementara bilangan yang terpesat sebanyak 43,922 telah direkodkan di lebuh raya antara Kuala Lumpur dan Kelang. Kadar purata pertambahan trafik di Semenanjung Malaysia antara tahun 1973-78 ialah 12 peratus setahun. Pertambahan tertinggi sebanyak kira-kira 30 peratus setahun didapati di jalan-jalan raya yang merentasi Kuala Lumpur. Dalam negeri Sarawak, purata bilangan kenderaan yang dicatatkan di lima belas buah stesen pembilang ialah 2,748 sehari, sementara di Sabah pula angka yang dicatat dalam tahun 1976 di sepuluh stesen pembilang ialah 1,989. Kedua-dua negeri tersebut mengalami pola aliran trafik yang sama, iaitu kesesakan di pusat-pusat bandar seperti Kuching dan Kota Kinabalu.

Antara tahun 1967-78 kadar pertambahan kenderaan berdaftar di Semenanjung Malaysia ialah 12.2 peratus bagi tiap-tiap tahun berbanding dengan 10.7 peratus bagi negeri Sabah dan 13.7 peratus bagi Sarawak. Pertambahan batuan jalan raya telah meningkat dengan kadar yang lambat, iaitu 2.7 peratus untuk Semenanjung, 5.1 peratus bagi Sabah dan 7.7 peratus bagi Sarawak antara tahun 1966-77. Keupayaan jalan-jalan raya menampung keperluan kenderaan yang bertambah dengan pesat, menunjukkan bahawa jalan-jalan raya di negara ini mempunyai keupayaan yang lebih dari cukup, lebih-lebih lagi di kawasan luar bandar. Dalam hubungan ini Myint menyatakan bahawa negara-negara di Asia Tenggara memperlihatkan keadaan yang dapat diperhatikan di seluruh dunia, iaitu kecenderungan untuk melabur secara berlebihan dalam infrastruktur-infrastruktur tertentu dan pada umumnya keupayaan jaringan pengangkutan yang sedia ada sudah cukup untuk membekalkan keperluan-keperluan aliran trafik jangka pendek (Myint, 1972: 80). Untuk Asia Tenggara pada keseluruhannya Myint berpendapat bahawa yang diperlukan bukanlah lebuh raya yang besar, tetapi jalan-jalan raya susur dan ranting. Pandangan Myint mungkin dapat diperakui di banyak tempat di Asia Tenggara pada akhir tahun 1960-an, tetapi keadaan yang sama tidaklah tepat di kawasan-kawasan bandar besar di Malaysia pada akhir tahun 1970-an.

Di Kuala Lumpur misalnya, tiga kajian penting mengenai pengangkutan telah menunjukkan betapa gentingnya masalah kesesakan yang dihadapi oleh bandar tersebut. Ekoran dari itu pen-

cemaran udara yang berpunca dari asap kenderaan juga dikatakan sudah sampai ke peringkat yang seburuk keadaan yang terdapat di kota-kota besar seperti Los Angeles, London dan New York (Zaidan, 1979; Sham, 1979). Dalam tahun 1970, bilangan kenderaan bagi tiap-tiap kilometer di Kuala Lumpur ialah 200, dan dianggarkan apabila menjelang tahun 1990, sejumlah 960 kilometer perlu ditambah lagi (kepada 192 kilometer yang sedia ada) bagi mengekalkan nisbah batuan kenderaan yang sama (Seah Chee Meow, 1977: 509). Beberapa masalah yang melambatkan kerja-kerja pembinaan terpaksa dihadapi; ini termasuklah masalah-masalah yang berkaitan dengan pengambilan tanah; pemindahan setinggan dan saliran-saliran perkhidmatan seperti paip-paip air, kabel-kabel elektrik dan telekom; pembekalan perkhidmatan gantian kepada yang dipindah, dan masalah kesempitan ruang kerana semasa pembinaan dilakukan kenderaan masih perlu berjalan terus.

Kadar pertambahan kenderaan yang begitu pesat juga menyebabkan kebanyakan jalan raya dari Kuala Lumpur yang baru dibuka telah digunakan hingga kepada keupayaan yang sepenuhnya hanya dalam masa dua atau tiga tahun selepas dibuka. Keratan lebuhraya dari Kuala Lumpur ke Kelang, misalnya, telah menampung purata aliran trafik yang terbesar, iaitu sebanyak 43,922 kenderaan sehari pada tahun 1978. Oleh kerana sistem pengangkutan dianggar mengeluarkan 92 peratus daripada jumlah pencemaran udara di kawasan Kuala Lumpur—Petaling Jaya dalam tahun 1975 (hampir sama dengan keadaan di Los Angeles), pertambahan kenderaan seterusnya mungkin boleh membawa gejala buruk kepada kesihatan penduduk di sekitar kawasan tersebut (Sham, 1979: 49). Bagi mengatasi masalah kesesakan ini pihak perancang jalan raya telah mengambil beberapa langkah pada awal tahun 1980-an, bertujuan untuk menggalakkan penggunaan pengangkutan awam, mengurangkan penggunaan kenderaan persendirian dan menyalurkan kenderaan dari pusat bandar melalui pembinaan jalan-jalan salur pirau dan skim-skim selerakan.

Selain daripada usaha-usaha untuk mengatasi masalah kesesakan trafik di kawasan-kawasan bandar, beberapa langkah juga diambil dalam tahun 1970-an untuk memperbaiki jalan raya yang sedia ada. Usaha-usaha untuk meluruskan dan melebarkan Laluan I, II dan III Lebuhraya Persekutuan akan diteruskan dalam tahun 1980-an. Sejumlah \$79.5 juta telah diperuntukkan dalam Rancangan Malaysia Ketiga bagi memperbaiki Laluan I, sementara \$24 juta lagi dikhaskan untuk kerja-kerja melurus dan memperbaiki keratan jalan raya dari Karak ke Kuala Lumpur. Pembinaan lebuhraya Timur-Barat yang menghubungkan Kota Bharu terus ke Grik dijangka akan siap pada penghujung tahun 1980. Kelambatan pem-

binaan jalan tersebut bukan sahaja kerana keadaan muka bumi, tetapi juga disebabkan oleh masalah-masalah keselamatan, kekurangan tenaga buruh dan peralatan. Lebuhraya yang akan menghubungkan Kuantan terus ke Segamat (tidak melalui Kuala Lumpur) dijangka akan siap dalam tahun 1981. Dengan siapnya jalan-jalan raya tersebut, negeri-negeri Pantai Timur, yang dahulunya agak terpencil, akan dihubungkan terus dengan negeri-negeri di sebelah barat Semenanjung.

Di negeri Sarawak kira-kira 91 peratus daripada jalan raya yang menghubungkan bandar-bandar utama telah siap pada penghujung tahun 1970-an; dan pembinaan masih dijalankan untuk menyiapkan keratan sejauh 48 batu antara Bintulu dan Sibul. Di Sabah pula, projek-projek besar telah dimulakan untuk menyambung kawasan-kawasan Ranau, Telupid dan Sandakan di pedalaman dengan Kota Kinabalu. Kerja-kerja untuk menyiapkan jalan-jalan raya barat dari Papar ke Sindumin, melalui lintasan-lintasan banjaran Crocker dari Taparuli ke Ranau, dan jalan-jalan raya timur dari Semporna ke Lahad Datu juga akan diteruskan dalam tahun 1980-an.

Adalah dijangka apabila menjelang tahun 2000 nanti semua kawasan di Semenanjung Malaysia boleh dihubungi dengan jalan raya dalam masa tidak lebih dari lapan jam perjalanan dari Kuala Lumpur (Lienbach, 1971: 204). Dengan siapnya jaringan-jaringan utama pada penghujung tahun 1980-an, usaha-usaha pembangunan akan memberi penekanan kepada kerja-kerja pembaikan jalan-jalan raya yang sedia ada di samping pembinaan jalan ranting untuk memperlengkapkan jaringan jalan-jalan raya induk.

Melihat kepada strategi perancangan jalan raya pada keseluruhannya, bolehlah dikatakan bahawa perhatian yang wajar belum diberikan kepada jenis-jenis kenderaan tidak formal seperti beca, basikal dan pejalan kaki. Cara-cara perjalanan ini, walaupun buat masa ini tidak begitu popular berbanding dengan kedudukan sebelum tahun 1950-an, adalah masih merupakan jenis perhubungan yang penting untuk pergerakan jarak dekat, terutama di kalangan golongan miskin. Walaupun peruntukan telah dibuat untuk membina jalan-jalan susur bagi kemudahan menunggang basikal dan berjalan kaki dalam bandar-bandar besar, tetapi pada umumnya sistem jalan raya di Malaysia masih dicorakkan semata-mata untuk kegunaan kenderaan-kenderaan bermotor. Memandangkan masalah kesesakan trafik, pencemaran udara dan kenaikan harga minyak, ada baiknya kalau pihak perancang memberi perhatian kepada perkembangan baru di setengah-setengah tempat seperti di negara Belanda di mana basikal merupakan jenis pengangkutan yang semakin popular (lihat Rimmer, 1978).

SISTEM KERETAPI

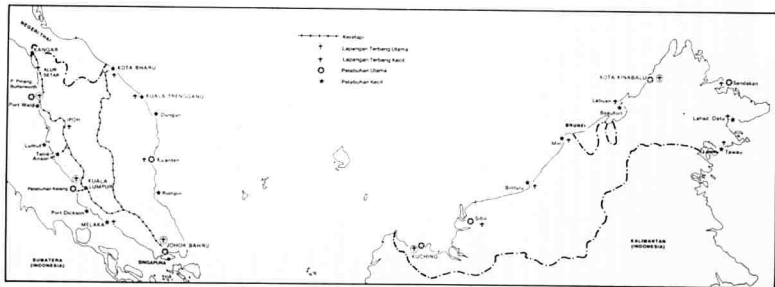
Landasan keretapi utama di Malaysia bermula dari Singapura ke Gemas kemudian bercabang ke arah timur dan barat, dan bersambung dengan keretapi Negeri Thai di Padang Besar di sebelah Barat dan Golok di sebelah Timur. Jumlah batuan landasan, termasuk cabangan yang menghubungkan Perai, Port Weld, Port Dickson, Pelabuhan Kelang, Teluk Anson dan Tumpat, ialah 1,035 batu, termasuk 1,065 jambatan berjumlah sepanjang 74,762 kaki. Sejak pembinaannya siap dalam tahun 1931, jaringan landasan keretapi di Semenanjung Malaysia kekal dalam bentuk yang sama sehingga hari ini. Keadaan landasan dan jambatan-jambatan boleh dikatakan baik, walaupun terdapat keratan-keratan di mana landasan yang lebih berat sepatutnya menggantikan landasan 60 paun yang sedia ada untuk memastikan perjalanan yang laju, licin dan selamat. Satu program untuk memperelokkan jambatan-jambatan sedang dirancang untuk tahun 1980-an, ekoran daripada usul-usul yang telah disarankan oleh satu laporan tentang kajian yang meliputi 851 buah jambatan.

Lokomotif-lokomotif haba Keretapi Tanah Melayu (KTM) yang berjumlah 90 buah dalam tahun 1970, telah digantikan secara beransur-ansur dalam tahun 1970-an dan apabila menjelang tahun 1980, kesemua lokomotif menggunakan kuasa diesel. Pada awal tahun 1980-an, dari jumlah 144 lokomotif, 98 lokomotif mengendalikan landasan induk, sementara yang 46 buah lagi mengendalikan landasan cabangan. Jumlah gerabak barang-barang telah dikurangkan dari 5,924 buah dalam tahun 1969 kepada 4,063 buah dalam

JADUAL 3.3
Lokomotif Keretapi Tanah Melayu, 1978

<i>Jenis</i>	<i>Bilangan</i>	<i>Berat (tan)</i>	<i>Kuasa Tarik (1,000 lb)</i>
Landasan Induk:			
Kelas Elektrik 20	26	93	54.0
Kelas 20	39	84	58.3
Kelas Hidraulik 20	25	52	34.9
Kelas Keretarel 27 & 28	8	33/34	360/400 K.K.
Landasan Ranting:			
Kelas Elektrik 15	20	44	33.0
Hidraulik 16 & 17	20	36	24.2
Kelas Elektrik 18	2	44.7	34.2
Lain-lain	4	t.t.	t.t.
Jumlah	144		

Punca: Malaysia, 1979d.



Peta 3.2: Taburan Jalan Keretapi, Pelabuhan dan Lapangan Terbang, Malaysia, 1979

tahun 1978, tetapi dengan penggunaan model-model baru, kemampuan membawa muatan telah meningkat dari 109,210 tan kepada 118,040 tan dalam jangka masa yang sama.

Pengaliran trafik KTM (lihat Jadual 3.4) mencerminkan pola kegiatan ekonomi; barangan yang diangkut di pantai barat adalah jauh melebihi barangan di landasan pantai timur di mana sewa gerabak yang dibayar tidak mencukupi untuk kos pengendalian keretapi. Sejak tahun 1930-an lagi KTM telah mengalami persaingan daripada jenis pengangkutan darat yang lain dan persaingan ini telah mengurangkan peranan keretapi, sama ada dari segi pengangkutan penumpang mahu pun barangan. Dalam tahun 1961 KTM mengangkut 40 peratus daripada jumlah trafik barangan, sementara dalam tahun 1973, jumlah ini telah susut kepada 18

JADUAL 3.4
Purata Kepadatan Trafik Harian Keretapi Tanah Melayu 1977-1978

<i>Jalan</i>	<i>Bilangan Keretapi</i>	<i>Bilangan Gerabak</i>	<i>Berat Barang (tan)</i>
Padang Besar-Butterworth	6	218	558
Butterworth-Prai	8	288	-
Perai-Sungai Siput	16	598	2,232
Sungai Siput-Ipoh	32	1,218	6,695
Ipoh-Sungkai	26	986	5,021
Sungkai-Serendah	22	830	3,906
Serendah-Kuala Lumpur	24	908	4,464
Kuala Lumpur-Salak Selatan	32	1,154	6,137
Salak Selatan-Seremban	26	922	4,464
Seremban-Gemas	18	612	2,232
Gemas-Johor Bahru	22	766	3,348
Johor Bahru-Singapura	26	922	4,464
Tumpat-Pasir Mas	17	404	837
Pasir Mas-Krai	11	332	837
Krai-Gua Musang	12	400	1,116
Gua Musang-Kuala Lipis	14	478	1,674
Kuala Lipis-Mentakab	16	454	2,232
Mentakab-Gemas	10	376	2,232
Kuala Lumpur-Sungai Way	14	424	2,790
Sungai Way-Selekoh C.C.M.	10	268	1,674
Selekoh C.C.M.-Pelabuhan Kelang	12	346	2,232
Kuala Lumpur-Sentul	6	102	558
Sentul-Batu Caves	2	78	558
Tapah Road-Dermaga Teluk Anson	8	130	558
Seremban-Port Dickson	10	338	2,790
Pasir Mas-Rantau Panjang	6	72	-
Pudu-Ampang	8	310	2,232

peratus sahaja. Pada penghujung tahun 1970-an jumlah bilangan penumpang kekal pada peringkat yang dibawa dalam tahun 1964, iaitu sebanyak 6 juta orang (lihat Jadual 3.5). Kelembapan dalam trafik penumpang dan kesusutan trafik barangan telah menyebabkan kerugian sebanyak \$45 juta antara tahun 1971 dan 1975. Namun begitu dengan beberapa perubahan dalam jentera pentadbiran, KTM telah berjaya mendapati purata keuntungan sebanyak \$7 juta tiap-tiap tahun antara tahun 1976 dan 1978. Dalam satu kajian oleh Nathan Associates Inc. dalam tahun 1968, beberapa syor telah dikemukakan untuk memperbaiki bukan sahaja loji, landasan dan peralatan-peralatan yang lain, tetapi juga jentera-jentera pengurusan, pemasaran dan perkhidmatan. Masalah-masalah yang berkaitan dengan perkara-perkara di atas telah dihadapi oleh KTM sehingga kepada penghujung tahun 1970-an. Antara tahun 1976 hingga 1979 lebih daripada seratus gelinciran keretapi telah dialami pada tiap-tiap tahun, sebahagian besar daripada kemalangan-kemalangan ini disebabkan oleh keuzuran gerabak-gerabak dan kayu landas. Oleh kerana landasan keretapi di Malaysia digunakan untuk kedua-dua arah, tiap-tiap gelinciran yang berlaku akan menyebabkan kelambatan bukan sahaja kepada keretapi yang terlibat, tetapi juga kepada keretapi yang datang dari arah lain. KTM memerlukan landasan sampingan, terutamanya di keratan antara Kuala Lumpur dan Seremban; kerana sekarang ini sebanyak hingga 30 buah keretapi melalui bandar Seremban setiap hari dan apabila gelinciran berlaku seluruh jadual perjalanan terpaksa ditunda. Masalah yang sama juga dihadapi di beberapa keratan landasan pantai timur di mana landasan-landasan ini kadangkalanya mengalami kerosakan dan tidak boleh dilalui apabila banjir melanda pada musim tengkujuh.

Dari jumlah \$200 juta yang diperuntukkan kepada KTM dalam Rancangan Malaysia Ketiga, sejumlah \$51.5 juta dikhaskan untuk kerja-kerja pembaikan dan pembaharuan landasan. KTM juga

JADUAL 3.5
Penumpang Keretapi Tanah Melayu, 1978

	<i>Kelas I</i>	<i>Kelas II</i>	<i>Kelas III</i>	<i>Jumlah</i>
Gerabak Penumpang	—	—	—	358
Tempat Duduk (ribu)	552	5,592	16,220	22,364
Bilangan Penumpang (ribu)	38	835	5,125	5,998
Batuan Penumpang (juta)	9.5	193.8	585.5	788.8
Pendapatan Hasil Penumpang (juta \$)	1.8	15.9	28.1	45.8

sedang merancang untuk memasang alat penjualan tiket automatik untuk mengelakkan penjualan tiket yang berlebihan dan juga untuk memastikan penyediaan tempat duduk dengan sempurna. Selain dari itu KTM akan memeralatkan gerabak-gerabak kelas pertama dengan TV litar-tutup untuk hiburan penumpang-penumpang. Di samping itu langkah-langkah disiplin juga akan diperketatkan untuk mengawal tugas-tugas kakitangan KTM. Dengan adanya perubahan-perubahan seperti di atas KTM mungkin akan dapat melipatgandakan keuntungannya dan terus memberi khidmat pengangkutan alternatif yang cekap dalam tahun 1980-an. Malahan KTM mungkin akan turut menyelesaikan masalah kesesakan trafik di Kuala Lumpur kiranya cadangan kajian Kuttner-Collin Associates baru-baru ini tentang keperluan keretapi bandar melingkungi kawasan dari Petaling Jaya ke Pudu dilaksanakan.

Keretapi Negeri Sabah merentasi landasan sejauh 96 batu dari Kota Kinabalu ke Beaufort dan Tenom dan bercabang ke Melalap. Mengikut laporan Nathan Associates, 1968, perkhidmatan Keretapi Negeri Sabah mungkin akan dihentikan pada awal tahun 1970-an apabila jalan raya yang baru dibina antara bandar-bandar tersebut dibuka. Jangkaan ini ternyata salah kerana ketika ini perkhidmatan tersebut masih diteruskan, dan dengan pembelian alat baru bagi memperluaskan bengkel, bahagian-bahagian jurutera, telekom, semboyan dan gerabak-gerabak baru dalam tahun 1975, Keretapi Negeri Sabah mungkin akan berkembang dalam tahun 1980-an sebagai satu cara perjalanan darat, di samping kenderaan-kenderaan yang lain.

PELABUHAN-PELABUHAN

Malaysia mempunyai beberapa buah pelabuhan yang baik, lengkap dengan kemudahan-kemudahan mengendali dan menyimpan barangan untuk keperluan ekonomi negara yang berasaskan kepada eksport bahan-bahan mentah. Sebahagian besar daripada kawasan pantai barat Semenanjung Malaysia adalah merupakan dataran pinggir laut dan kawasan paya yang tidak sesuai untuk pembinaan pelabuhan. Kebanyakan pelabuhan yang ada di kawasan ini terletak di muara sungai-sungai yang cetek dan tidak sesuai untuk keperluan pelabuhan-pelabuhan moden. Kawasan timur Semenanjung pula mempunyai pesisir bawah yang cetek dan diselangi oleh muaramuara sungai dengan kukup-kukup dan beting-beting pasir dan dengan demikian tidak sesuai untuk pembinaan dermaga yang dalam. Pesisir pantai barat adalah terlindung daripada landaan angin monsun dan letaknya di arus jalan perkapalan antarabangsa Selat Melaka. Ini mendekatkan pelabuhan-pelabuhan itu kepada

lualan perdagangan. Faktor-faktor ini telah membolehkan pelabuhan-pelabuhan seperti Pulau Pinang dan Pelabuhan Kelang berkembang maju sebagai pelabuhan-pelabuhan yang kukuh dan cekap dalam tahun 1970-an. Keadaan ini akan berterusan sekurang-kurangnya dalam tahun 1980-an, walaupun kini projek-projek telah dimulakan untuk menjadikan pelabuhan Kuantan sebagai sebuah pelabuhan utama di pantai timur. Di pantai barat pula kerja-kerja sedang dijalankan untuk menyiapkan Lumut sebagai pelabuhan tentera.

Seerti keadaannya di Semenanjung Malaysia, pantai barat negeri Sarawak adalah merupakan dataran rendah dengan sungai-sungai yang mengalir perlahan-lahan yang membolehkan penggunaan perahu-perahu dan bot-bot kecil sebagai kemudahan perjalanan. Sabah mempunyai pantai yang sempit ke arah barat laut dan diselangi oleh sungai-sungai yang mengalir laju dan kerana itu kurang sesuai sebagai tapak pelabuhan berbanding dengan pantai timur di mana pantainya lebih lebar dan teluk-teluk serta muaramuara sungai adalah lebih sesuai untuk pembentukan pelabuhan-pelabuhan moden.

Semua pelabuhan di Semenanjung Malaysia adalah di bawah bidangkuasa Kerajaan Persekutuan, walaupun terdapat juga undang-undang negeri yang memberi kuasa kepada Pegawai Daerah untuk mengawas dan mengeluarkan lesen kepada pemilik-pemilik jeti persendirian. Kedudukan di Sabah dan Sarawak agak berbeza di mana pengurusan pelabuhan-pelabuhan adalah di bawah bidangkuasa kerajaan negeri. Dari jumlah 55 pelabuhan di Malaysia, 25 daripadanya terletak di Semenanjung, 17 di Sabah dan 13 di Sarawak. Pelabuhan-pelabuhan utama di Pelabuhan Kelang, Pulau Pinang, Kuching, Kota Bharu dan Johor Bahru adalah dikawal dan diuruskan oleh Suruhanjaya Pelabuhan masing-masing. Di samping itu Suruhanjaya Pelabuhan Rejang di Sarawak mentadbirkan semua pelabuhan kecil di sepanjang Sungai Rejang, sementara Suruhanjaya Pelabuhan Sabah menguruskan Pelabuhan Kota Kinabalu. Pelabuhan-pelabuhan kecil Port Weld, Port Dickson dan Teluk Anson adalah dipunyai dan dikendalikan oleh pihak Keretapi Tanah Melayu sebagai perhentian-perhentian lautnya. Selain dari itu terdapat juga beberapa buah dermaga dan jeti persendirian yang diuruskan secara persendirian untuk menampung keperluan industri-industri tertentu.

Lebih dari 80 peratus jumlah barangan kargo dipindahkan melalui pelabuhan-pelabuhan Malaysia; Pelabuhan Kelang dan Pulau Pinang masing-masing mengendalikan 25 peratus dan 19 peratus dari jumlah tersebut. Pelabuhan-pelabuhan di Sabah dan Sarawak kesemuanya mengendalikan hanya 15 peratus daripada jumlah bagi

JADUAL 3.6

Kargo yang Dikendalikan di Pelabuhan-pelabuhan Malaysia, 1978

<i>Pelabuhan</i>	<i>Muatan</i>	<i>Punggahan</i>	<i>Jumlah</i>	<i>Peratusan</i>
Pelabuhan Kelang	2,801	3,068	5,869	22.4
Pulau Pinang	2,010	2,921	4,931	18.8
Johor	887	559	1,446	5.5
Pelabuhan- pelabuhan Semenanjung yang lain	3,656	6,789	10,445	39.8
Kuching	93	604	697	2.7
Pelabuhan- pelabuhan Sungai Rejang	941	382	1,323	5.0
Pelabuhan- pelabuhan Sabah	t.t.	t.t.	1,544*	5.9
Jumlah			26,255	100.0

*Angka untuk 1976.

Punca: Malaysia, 1979; Sabah, 1978.

seluruh negara, iaitu sebahagian besar daripada barangan yang dipindahkan adalah bahan-bahan kayu balak (Jadual 3.6). Dengan kemajuan yang telah dicapai dalam pembinaan dan pembaharuan jalan raya dan keretapi di Semenanjung Malaysia, kepentingan peranan jalan laut dalam mengangkut barangan dan penumpang adalah kian berkurang. Namun begitu, dengan adanya kegiatan-kegiatan baru dalam bidang galian dan pemerosesan minyak dan gas asli dalam tahun 1970-an, kemudahan-kemudahan pelabuhan perlu dibina untuk memudahkan eksploitasi dan pengangkutan sumber-sumber tersebut. Pembinaan kemudahan-kemudahan ini dijangka akan berterusan di pelabuhan-pelabuhan Bintulu, Kota Kinabalu, Labuan dan Paka di Trengganu dalam tahun 1980-an.

Jalan laut masih memainkan peranan yang penting untuk mengangkut penumpang-penumpang di Sabah dan Sarawak dan ini adalah disebabkan oleh kekurangan persaingan dari jalan darat yang masih belum sempurna perkhidmatannya pada akhir tahun 1970-an. Jadual 3.7 memperlihatkan betapa pentingnya pengangkutan laut dan udara di negeri-negeri Sabah dan Sarawak jika dibandingkan dengan kedudukan di Semenanjung Malaysia.

Hampir semua perdagangan *entrepot* dan import eksport Malaysia diangkut dengan kapal. Perkembangan dagangan antarabangsa yang kian meningkat ekoran dari pertumbuhan ekonomi yang pesat, menyebabkan jumlah bilangan kapal-kapal yang berlabuh dan ber-

JADUAL 3.7
Perangkaan Pelawat, Malaysia

	Udara	Laut	Jalan Raya	Keretapi	Jumlah
Semenanjung Malaysia (1978)	495,342	82,426	559,937	261,352	1,399,058
Peratusan	35.4	5.9	40.0	18.7	100
Sabah (1976)	163,240	81,259	2,002	—	246,481
Peratusan	66.2	33.0	0.1	—	100
Sarawak (1977)	43,222	30,615	38,388	—	118,225
Peratusan	38.5	27.3	34.2	—	100

Punca: Malaysia, t.b., e; Sabah, 1978; Sarawak, 1978.

tolak dari pelabuhan-pelabuhan Malaysia turut meningkat dengan pesat dari 10,772 buah dalam tahun 1964 kepada 28,918 dalam tahun 1978. Sebahagian daripada kargo yang dipindah, diangkut oleh sejumlah 31 buah kapal kerajaan yang dikelolakan oleh Perbadanan Perkapalan Antarabangsa Malaysia (MISC).

Pertambahan trafik perkapalan bukan sahaja memerlukan pertambahan kepada kemudahan-kemudahan dermaga dan simpanan yang sedia ada, malah pelabuhan-pelabuhan baru seperti di Kuantan dan Tawau juga turut dibina. Di samping itu pertambahan trafik perkapalan telah menimbulkan gejala-gejala kesesakan dan pencemaran laut di pelabuhan-pelabuhan dan di sepanjang arus jalan. Dalam tahun 1975 sejumlah kira-kira 150 buah kapal melalui Selat Melaka tiap-tiap hari, iaitu satu perlima daripada jumlah ini adalah kapal-kapal yang membawa minyak. Dari ukuran jumlah perkapalan, Selat Melaka merupakan selat yang kedua paling sibuk di dunia, selepas Selat Dover (Lee Yong Leng, 1978: 21). Enam kemalangan yang melibatkan kapal-kapal tangki minyak telah berlaku di Selat Melaka pada pertengahan tahun 1970-an. Kemalangan-kemalangan seperti ini boleh menyebabkan pencemaran laut oleh minyak, cecair *ballast* dan air *bilge* yang tumpah daripada kapal-kapal yang terlibat. Kerajaan Malaysia memandang berat akan gejala pencemaran minyak yang mengancam mata pencarian nelayan-nelayan di sepanjang Selat Melaka. Dalam tahun 1976 satu Rancangan Luarjangka Kebangsaan telah diisytiharkan untuk mengawal bencana pencemaran dan keselamatan trafik yang telah timbul akibat daripada kesesakan trafik perkapalan yang kian bertambah di Selat Melaka.

Selain daripada pengangkutan laut, penggunaan sungai sebagai satu jenis pengangkutan juga tidak kurang pentingnya bagi

setengah-setengah kawasan terpencil yang tidak dihubungi oleh jalan raya dan keretapi. Setengah-setengah kawasan pedalaman di hulu sungai-sungai di Sabah, Sarawak, Pahang, Kelantan dan Trengganu masih lagi bergantung sepenuhnya kepada sungai-sungai sebagai jalan yang menghubungkan perkampungan-perkampungan ini dengan dunia luar (lihat Cant, 1973). Suruhanjaya Pelabuhan Rejang misalnya, mengurus pangkalan-pangkalan perahu dan tongkang di sepanjang Sungai Rejang, dari Pelabuhan Sibul melalui Binatang, Sarikei, Tanjung Mani sejauh 240 kilometer ke hulu sungai tersebut hingga ke Kapit di sebelah timur.

PENGANGKUTAN UDARA

Pada awal tahun 1980-an terdapat sejumlah 18 lapangan terbang di Malaysia, 9 di Semenanjung, 5 di Sabah (termasuk pangkalan tentera udara di Labuan) dan 4 di Sarawak. Lapangan terbang Bayan Lepas, Subang, Senai, Kota Kinabalu dan Kuching mempunyai kemudahan yang lengkap untuk keperluan penerbangan antarabangsa, yang lainnya memberi perkhidmatan kepada penerbangan dalam negeri yang dikendalikan oleh Sistem Penerbangan Malaysia (MAS) yang mempunyai sebanyak 33 pesawat-pesawat kecil dan besar. Kepentingan Subang sebagai sebuah lapangan terbang antarabangsa dapat dilihat pada kesesakan trafik udara yang berlabuh dan bertolak dari lapangan terbang tersebut (lihat Jadual 3.8). Aliran trafik telah bertambah sebanyak lebih enam kali ganda antara tahun 1968 dan 1978.

Dalam tahun 1978 Subang mengendalikan 38.6 peratus daripada jumlah penumpang-penumpang dan 54 peratus dari jumlah kargo bagi seluruh Malaysia. Lapangan terbang Bayan Lepas mempunyai landasan mendarat yang hampir sama besar dengan Subang, dengan kapasiti yang boleh menampung pendaratan pesawat DC10 dan B747; ia merupakan lapangan terbang kedua sesaknya selepas Subang, diikuti oleh Kota Kinabalu dan Kuching. Di negeri-negeri Sabah dan Sarawak, pengangkutan udara merupakan jalan yang terpenting bagi pelawat-pelawat dari luar. Kadar pertambahan di lapangan-lapangan terbang yang lain adalah lembap sementara di Melaka bilangan penumpang yang dikendalikan telah berkurang sebanyak 25 peratus antara tahun 1968 dan 1978. Sejak pembukaan lapangan terbang Senai dalam tahun 1974, kadar pertambahan trafik adalah terlalu kecil dan ini mungkin disebabkan oleh persaingan dengan lapangan terbang di Singapura. Walau bagaimanapun satu kajian sedang dijalankan untuk menjadikan Senai sebagai sebuah pusat kargo bagi seluruh Malaysia dan rantau Asia Tenggara.

JADUAL 3.8

Trafik Udara di Lapangan Terbang Malaysia, 1978

<i>Lapangan Terbang</i>	<i>Penumpang ('000)</i>	<i>%</i>	<i>Bilangan Pendaratan dan Penerbangan ('000)</i>	<i>%</i>	<i>Kargo ('000 kg)</i>	<i>%</i>
Kuala Lumpur (Subang)	1,822	38.6	40.8	30.3	26,431	54
Pulau Pinang	684	14.5	15.1	11.2	6,462	13.2
Ipoh	72	1.5	3.1	2.3	213	0.4
Kota Bharu	106	2.2	2.0	1.5	1,200	2.4
Melaka	12	0.2	1.9	1.4	184	0.3
Kuantan	14	0.3	0.8	0.5	47	0.1
Alor Setar	20	0.4	1.6	1.2	57	0.1
Trengganu	38	0.8	2.0	1.5	38	0.1
Johor Bahru (Senai)	37	0.8	2.0	1.5	145	0.3
Semenanjung Malaysia	2,085	59.3	69.1	51.4	34,777	71
Kota Kinabalu	445	9.4	15.3	11.4	4,213	8.6
Sandakan	245	5.2	10.1	7.4	1,055	2.2
Tawau	207	4.4	6.1	4.5	1,275	2.6
Labuan	89	1.9	3.0	2.2	342	0.7
Lahad Datu	65	1.4	3.5	2.6	204	0.4
Sabah	1,051	22.3	38.0	28.1	7,089	14.5
Kuching	391	8.3	8.0	5.9	4,584	9.4
Sibu	230	4.9	8.0	5.9	1,151	2.3
Miri	186	3.9	8.8	6.5	1,158	2.4
Bintulu	62	1.3	2.9	2.2	215	0.4
Sarawak	869	18.4	27.7	20.5	7,108	14.5
Jumlah	4,725	100.0	134.8	100.0	49,974	100.0

Punca: Malaysia, 1979d.

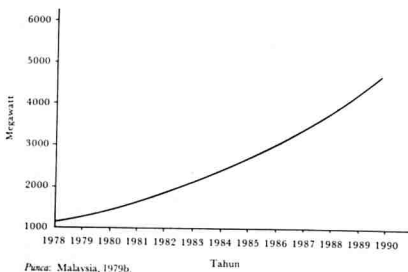
KEMUDAHAN AWAM

Mengikut satu anggaran, penduduk bandar Malaysia akan melebihi 50.6 peratus daripada jumlah penduduk menjelang tahun 1980 (McGee, 1979: 183). Dengan itu Malaysia akan menjadi negara yang mempunyai peratusan penduduk bandar yang terbesar di Asia Tenggara selepas Singapura. Ini bererti permintaan untuk bekalan-bekalan elektrik, air paip, pembetulan najis dan kemudahan-kemudahan bandar yang lain adalah tinggi dan kian meningkat. Dalam tahun 1970-an, permintaan elektrik dianggarkan bertambah

dengan kadar 12 peratus tiap-tiap tahun berbanding dengan kadar pertambahan penduduk sebanyak 3 peratus. Mengikut anggaran Bangsa-bangsa Bersatu penggunaan elektrik per kapita di Malaysia adalah juga tertinggi di kalangan negara-negara ASEAN selepas Singapura (Courtenay, 1979: 147). Purata penggunaan air di Lembah Kelang menunjukkan bahawa penduduk-penduduk kawasan tersebut menggunakan kira-kira 20 peratus berlebihan daripada peringkat 50 gelen seorang sehari yang disarankan oleh Pertubuhan Kesihatan Sedunia (WHO). Untuk memenuhi permintaan bagi kemudahan-kemudahan awam yang telah meningkat dengan pesat ini, pihak kerajaan telah melaksanakan beberapa projek bekalan, di samping usaha-usaha untuk menjimatkan bekalan yang sedia ada.

Bekalan Elektrik

Dalam tahun 1978 jumlah penggunaan elektrik ialah 6,000 juta kwj di Semenanjung dan 301 juta kwj di negeri Sarawak, dengan pertambahan masing-masing sebanyak 12 peratus dan 17 peratus antara tahun 1977 dan 1978. Purata tenaga elektrik yang digunakan di Semenanjung Malaysia ialah 545 kwj per kapita, iaitu kira-kira dua kali ganda jumlah yang digunakan di Sarawak. Terdapat juga perbezaan yang jelas di antara peringkat bekalan di negeri-negeri sebelah barat dan timur Semenanjung Malaysia. Penduduk di negeri Selangor menggunakan 1237 kwj per kapita sedangkan negeri-negeri Pahang, Trengganu dan Kelantan menggunakan hanya 226 kwj per kapita.



Rajah 3.1: Anggaran Permintaan Elektrik, Semenanjung Malaysia, 1978-1990

Pembahagian antara sektor pula jelas menunjukkan penggunaan yang terbanyak oleh sektor industri dan perdagangan, iaitu 79.2 peratus bagi Semenanjung dan 67 peratus di Sarawak, sementara sektor rumahtangga (kediaman) hanya menggunakan 14.3 peratus dan 19 peratus di kedua-dua wilayah tersebut. Bakinya dibekalkan untuk kegunaan sektor perlombongan (6 peratus) dan tentera (1 peratus). Jumlah kapasiti terpasang bagi Semenanjung Malaysia pada tahun 1979 ialah 1685 MW, iaitu pertambahan sebanyak 19 peratus dari jumlah bekalan pada tahun 1978. Angka ini dijangka akan bertambah sebanyak 27 peratus kepada 2137 MW pada tahun 1980 (Rajah 3.1).

Untuk negeri Sarawak kapasiti terpasang yang dibekalkan oleh Perbadanan Bekalan Letrik Sarawak (SESCO) ialah 114 MW dalam tahun 1978, dan anggaran bagi tahun 1980 ialah 135.7 MW dengan pertambahan sebanyak 19 peratus. Di Sabah kapasiti terpasang dari janakuasa-janakuasa Lembaga Letrik Sabah ialah 127.9 MW bagi tahun 1978 dan sebanyak 99 MW lagi dijangka akan ditambah pada penghujung tahun 1980. Sebahagian daripada bekalan-bekalan tambahan bagi seluruh Malaysia adalah untuk pengguna-pengguna di luar bandar. Bilangan pengguna luar bandar di Semenanjung telah bertambah dengan kadar empat kali ganda sepanjang tahun 1970-an, sehingga mencapai 400,000 dalam tahun 1979. Sabah dan Sarawak juga masing-masing mempunyai program bekalan elektrik luar bandar dan dalam tahun 1979 skim-skim ini telah memberi faedah kepada kira-kira 10,000 keluarga.

Jadual 3.9 menunjukkan perpecahan kapasiti terpasang mengikut jenis-jenis punca tenaga. Walaupun sumbangan tenaga daripada janakuasa hidroelektrik hanya merupakan seperempat daripada jumlah bekalan, punca ini bertambah dengan kadar yang tertinggi, iaitu sebanyak 33 peratus antara 1977 dan 1978. Pertambahan sebesar ini adalah disebabkan oleh tersiapnya satu daripada empat

JADUAL 3.9

Kapasiti Terpasang Bekalan Elektrik bagi Semenanjung Malaysia,
1977-1978

<i>Sumber</i>	<i>1977</i>	<i>1978</i>	<i>Peratus</i>	<i>Peratus Tambahan</i>
Terma	970	970	67.4	Tiada
Hidro	265.4	352.42	24.5	32.8
Diesel	81	97.42	6.8	20.3
Turbin Gas	—	20	1.4	—
Jumlah	1,316.4	1,439.84*	100.0	

Punca: Malaysia, 1979b.

*Termasuk bekalan ke luar bandar.

janakuasa yang sedang dibina di Empangan Temenggor, Perak pada bulan Ogos, 1978. Projek-projek janakuasa hidro juga sedang dibina di Stesen Kenyir, Trengganu (400 MW); Kenering (120 MW) dan Bersia (72 MW) di Perak. Projek-projek ini dijangka akan siap pada awal tahun 1980-an. Di samping itu beberapa buah janakuasa haba dengan kapasiti terpasang berjumlah 1200 MW akan juga disiapkan di Perai, Pelabuhan Kelang dan Pasir Gudang. Dengan kenaikan harga minyak, besar kemungkinannya janakuasa dari punca hidro akan diutamakan. Oleh kerana Malaysia mempunyai iklim khatulistiwa dengan hujan sepanjang tahun, berserta bentuk muka bumi yang berbukit-bukit, Malaysia mempunyai banyak kawasan yang berpotensi untuk penjanaan kuasa hidro-elektrik. Dalam pada itu, pola turunan hujan yang bermusim berserta dengan keperluan kos yang tinggi menyebabkan potensi kuasa hidro dikesampingkan di masa yang lalu; pembinaan janakuasa elektrik ditumpukan pada penjana-penjana minyak dalam tahun 1960-an dan 1970-an kerana ketika itu minyak masih boleh diperolehi dengan murah dan janakuasa minyak juga dapat dibina tanpa halangan saiz dan letakan. Walaupun demikian, di akhir-akhir ini kerajaan telah memulakan rancangan pembinaan stesen-stesen 'mini' dari punca hidro bagi membekalkan tenaga elektrik ke kawasan luar bandar. Rancangan-rancangan mini-hidro ini, bersama dengan projek-projek hidro yang dibina secara besar-besaran, dijangka akan memainkan peranan yang semakin penting dalam tahun 1980-an dan 1990-an apabila bekalan sumber minyak semakin berkurangan.

Bagi memenuhi keperluan jangka panjang, pihak Lembaga Letrik Negara telah menimbangakan kemungkinan untuk membina sebuah janakuasa nuklear (600 MW) dengan anggaran belanja sebanyak \$1.2 bilion pada penghujung tahun 1980-an. Akan tetapi oleh kerana faktor-faktor keselamatan, inflasi dan masalah-masalah untuk mendapatkan sumber uranium, rancangan tersebut mungkin terpaksa dibatalkan. Selain dari itu kerajaan juga sedang menimbang kemungkinan untuk menyalurkan bekalan elektrik daripada punca-punca gas dan hidro dari Sabah dan Sarawak ke Semenanjung melalui kabel dasar laut. Walaupun rancangan ini pada teorinya mungkin dapat dilaksanakan sebagai langkah jangka panjang, program tersebut dijangka tidak akan dilaksanakan pada awal tahun 1980-an. Di samping itu terdapat juga penyelidikan yang tidak diselaraskan di institusi-institusi penyelidikan yang dijalankan untuk menilai kemungkinan untuk menadah tenaga matahari untuk kegunaan rumahtangga. Unit-unit penadah solar sudah dapat diperolehi di pasaran, walaupun harga bagi unit-unit ini adalah terlalu mahal untuk digunakan secara meluas. Kalau harga bagi tiap-tiap

unit yang dijual dapat dikurangkan ke peringkat yang murah, maka ada kemungkinan pada suatu hari nanti sumber ini akan menjadi punca tenaga tambahan yang popular di kalangan penduduk di seluruh Malaysia.

Bekalan Air

Malaysia pada keseluruhannya menerima turunan hujan sepanjang tahun yang cukup bagi membekalkan keperluan-keperluan air bagi kegunaan domestik, industri dan pertanian. Dalam tahun 1978, 88.2 peratus daripada penduduk bandar dan 40.1 peratus daripada penduduk luar bandar di Semenanjung Malaysia mendapat bekalan air paip; yang lainnya mendapat air daripada sumber tradisional seperti perigi, sungai dan air hujan. 97.1 peratus daripada penduduk bandar dan 83.2 peratus daripada penduduk luar bandar dijangka akan dibekalkan dengan air paip menjelang tahun 1990. Sebahagian besar daripada jumlah bekalan ini diambil daripada punca-punca permukaan bumi (sungai-sungai) dan bukit, sementara bakinya, terutama di negeri-negeri Pantai Timur dan Kedah mendapat bekalan tambahan daripada punca-punca bawah tanah. Jadual 3.10 menunjukkan sebahagian besar daripada penduduk di negeri-negeri yang kurang maju, iaitu Kelantan, Trengganu, Kedah dan Perlis masih belum lagi diliputi oleh sistem bekalan air paip. Keadaan ini, seperti juga dengan kemudahan-kemudahan infrastruktur yang lain,

JADUAL 3.10

Peratusan Jumlah Penduduk Bandar dan Luar Bandar yang Mendapat Bekalan Air Paip di Semenanjung Malaysia, 1978

<i>Negeri</i>	<i>Luar Bandar (%)</i>	<i>Bandar (%)</i>	<i>Penggunaan (j.g.h.)</i>	<i>Penggunaan (j.g.h.)</i>
Johor	25	100	42.5	134.0
Negeri Sembilan	60	85	19.4	45.0
Selangor	60	87	130.0	250.0
Perak	50	95	60.2	140.4
Kedah	25	86	19.8	100.0
Perlis	—	45	0.7	8.5
Pahang	45	90	15.3	60.0
Trengganu	20	70	1.4	28.2
Kelantan	8	48	4.0	24.3
Melaka	60	98	11.9	32.5
Pulau Pinang	74	96	54.2	100.0
Semenanjung Malaysia	40	88	362.4	922.9

Punca: Bahagian Bekalan Air, Jabatan Kerja Raya, Kuala Lumpur.

nampaknya sedikit sebanyak masih diwarisi daripada keadaan yang terbiar sebelum merdeka. Selain dari itu, pola petempatan berseleka di kampung-kampung turut menghalang rancangan-rancangan bekalan air oleh sebab kos saluran yang tinggi dan di luar kemampuan penduduk-penduduk luar bandar yang berpendapatan rendah. Untuk mengatasi masalah ini Kerajaan Persekutuan telah menawarkan pinjaman tanpa faedah kepada pengguna-pengguna di kawasan-kawasan yang mundur untuk menggalakkan mereka menyertai program bekalan air luar bandar.

Jumlah bekalan yang disalurkan dari 934,055 sambungan dalam tahun 1978 ialah 364.4 juta gelen sehari (j.g.h.) di Semenanjung Malaysia, dan angka ini dijangka akan bertambah kepada 922.9 juta dalam tahun 1990. Maklumat tentang kedudukan di Sabah dan Sarawak yang ada agak bercanggah dan tidak tepat. Namun begitu anggaran kasar bagi Sabah menunjukkan jumlah kapasiti sebanyak 70 juta gelen sehari dalam tahun 1979. Ini memberi bekalan kepada 35 peratus daripada jumlah penduduk. Sementara Sarawak pula mempunyai kapasiti bekalan lebih daripada 50 juta gelen sehari, meliputi 30 peratus daripada jumlah penduduk. Seperti keadaannya di Semenanjung, kedua-dua negeri tersebut sedang giat mempercepatkan rancangan-rancangan bekalan air ke kawasan luar bandar.

Kemudahan-kemudahan Telekom

Malaysia mempunyai sistem rangkaian telekom yang moden dan lengkap bagi keperluan-keperluan perhubungan, walaupun kebanyakan daripada perkhidmatan tersebut adalah tertumpu di bandar-bandar negeri barat Semenanjung Malaysia. Seperti yang tertera di dalam Jadual 3.11, negeri-negeri Kelantan, Kedah dan Perlis yang kurang maju mempunyai bilangan telefon yang terkecil bagi setiap 1,000 orang penduduk, sementara keadaan di negeri-negeri Selangor, Pulau Pinang dan Perak adalah jauh lebih lengkap. Negeri-negeri ini juga mempunyai talian-talian Internasional Sendiri Dail (ISD) yang menghubungkan pelanggan-pelanggan terus di luar Malaysia. Di Sabah dan Sarawak kemudahan telekom adalah yang termaju di antara kemudahan-kemudahan infrastruktur. Satu kabel bawah dasar laut sedang disiapkan untuk menghubungkan Semenanjung Malaysia dengan Sabah melalui Sambung Jauh Terus Dail (STD); projek ini dijangka akan siap pada penghujung tahun 1980.

Dalam bidang komunikasi antarabangsa, Malaysia mempunyai sejumlah lebih dari 450 pejabat telegraf awam dan keupayaan teleks sebanyak kira-kira 4,000 talian yang dipancarkan melalui Stesen Satelit Bumi di Kuantan dan dua stesen satelit domestik di Kuantan dan Kota Kinabalu. Stesen-stesen ini juga menyediakan saluran

JADUAL 3.11

Kemudahan Telefon, Telegraf dan Teleks, Malaysia, 1979

<i>Negeri</i>	<i>Bilangan Talian Terus</i>	<i>Bilangan Penerima</i>	<i>Pejabat Telegraf Awam</i>	<i>Kapasiti Talian Teleks</i>
Perlis	1,596	2,147		
Kedah	11,095	15,627	44	50
Pulau Pinang	35,986	56,253	29	530
Perak	35,027	48,727	73	150
Selangor	127,477	210,704	88	1,980
<i>Negeri Sembilan</i>	10,158	14,998	27	40
Melaka	7,991	12,849	21	60
Johor	25,580	36,518	58	300
Pahang	9,261	15,287	25	70
Trengganu	4,040	6,480	13	50
Kelantan	6,064	8,838	32	50
Sabah	19,602	32,950	26	380
Sarawak	31,277	46,414	50	320
Jumlah	325,154	507,792	458	3,980

Punca: Jabatan Telekom Malaysia, Kuala Lumpur, 1979.

untuk pemancaran gelombang-gelombang TV untuk seluruh Malaysia. Satu stesen satelit baru sedang dibina di Melaka bagi menambahkan kapasiti pemancaran yang sedia ada untuk keperluan yang kian bertambah dalam tahun 1980-an. Dalam bidang perhubungan radio, televisyen dan radiofon, Malaysia mempunyai kemudahan pemancaran yang moden dan sedang berkembang. Selain dari perkhidmatan-perkhidmatan di atas kemudahan-kemudahan pos yang dibekalkan melalui pejabat-pejabat pos, wakil-wakil dan unit-unit bergerak meliputi seluruh negara dan membolehkan perhubungan surat-menyurat dalam masa antara dua hingga tiga hari dari tarikh hantaran.

Pembetungan Najis

Pada akhir tahun 1970-an, hanya tiga kawasan di seluruh Malaysia, iaitu Kuala Lumpur, Georgetown dan Kota Kinabalu mempunyai kemudahan pembetungan pusat. Dalam tahun 1977, setengah juta atau 5 peratus daripada penduduk Malaysia mendapat faedah daripada perkhidmatan tersebut, lebih kurang setengah daripada jumlah ini tinggal di Kuala Lumpur. Walau bagaimanapun, rancangan sedang dibuat untuk membina sistem-sistem pembetungan baru di bandar-bandar besar di seluruh Malaysia dalam tahun 1980-an. Masalah yang paling rumit dalam

program pembinaan ini ialah yang berhubung dengan usaha-usaha untuk mendapatkan tapak dan memindah setinggan-setinggan.

Saliran dan Pengairan

Sistem saliran dan pengairan secara meluas telah dibina di Semenanjung dan juga dijangka akan dilaksanakan bagi setengah-setengah kawasan di Sabah dan Sarawak. Ini merupakan suatu bahagian yang penting dalam infrastruktur pertanian dan akan dibincangkan dalam Bab 10.

PENUTUP

Bab ini telah menghuraikan kedudukan infrastruktur di Malaysia dari sudut keseluruhan stok dan pola perkembangan. Jaringan-jaringan infrastruktur yang sedia ada masih berkemampuan untuk menampung keperluan-keperluan perhubungan dan pengangkutan. Jika dibandingkan dengan keadaan perkhidmatan-perkhidmatan ini di negara-negara lain di rantau ASEAN, kemudahan-kemudahan yang terdapat di Malaysia adalah nyata lebih lengkap dan terurus. Kedudukan ini sebahagiannya adalah disebabkan persediaan yang lengkap diwarisi dari zaman penjajah lagi. Walaupun sistem infrastruktur sebelum merdeka menunjukkan taburan yang tidak seimbang dengan penekanan kepada kawasan-kawasan bandar di negeri-negeri yang lebih maju, namun demikian rangka infrastruktur yang cekap di ketika itulah juga yang memudahkan pembangunan jaringan-jaringan tambahan di tahap yang berikutnya. Jurang perbezaan antara kawasan barat dan timur Semenanjung telah dikurangkan secara beransur-ansur, dan usaha yang sama telah dipercepatkan di Sabah dan Sarawak semenjak negeri-negeri tersebut masuk ke dalam Persekutuan Malaysia.

Proses pambandaran dan taraf hidup yang kian meningkat dengan pesat turut menambahkan permintaan untuk kemudahan-kemudahan asas seperti bekalan air paip, elektrik, pengangkutan dan sebagainya. Permintaan-permintaan ini, ditambah pula dengan kedudukan inflasi yang mula dialami di akhir tahun 1970-an, boleh menyebabkan beberapa projek yang telah dirancang terpaksa ditangguh atau dibatalkan. Sebahagian daripada masalah-masalah pembekalan adalah berpunca daripada kekurangan bahan, tenaga buruh, kepakaran dan kewangan seperti yang telah dihadapi dalam projek-projek lebuh raya Timur-Barat, Pelabuhan Kuantan, lapangan terbang Bayan Lepas, dan kelambatan memproses beribu-ribu permohonan untuk mendapatkan perkhidmatan telefon. Masalah yang sama turut dihadapi dalam mengendalikan rancangan-rancangan untuk memperbaiki dan memperbaharui kemudahan-

an-kemudahan yang sedia ada, walaupun adakalanya apa yang diperlukan ialah langkah-langkah disiplin untuk menjamin mutu perkhidmatan yang lebih baik seperti yang telah diperkatakan tentang kedudukan KTM di tahun 1970-an.

Satu masalah yang sering menggugat bekalan perkhidmatan awam di negara-negara membangun berpunca daripada tindakan kesatuan sekerja. Walaupun masalah seperti ini masih belum benar-benar mengancam perkhidmatan di negara ini, sudah dapat pertanda-pertanda yang perlu diberi perhatian seperti mogok-mogok pekerja MAS, KTM dan pemandu-pemandu bas secara kecil-kecilan, yang telah menunjukkan kesan yang tidak boleh dinafikan kepada kestabilan perkhidmatan-perkhidmatan awam.

Sehingga ini, walaupun masalah kesesakan trafik dan pencemaran udara dari punca-punca kenderaan sudah sampai ke peringkat yang serius di bandar-bandar besar, isu-isu ini hanya mendapat perhatian di ruang-ruang akhbar sahaja. Dengan pertambahan bilangan kenderaan yang meningkat dengan pesatnya langkah-langkah yang lebih berkesan mungkin akan difikirkan apabila isu-isu ini timbul sebagai isu-isu politik yang popular di akhir tahun 1980-an. Sementara itu, Malaysia mungkin dapat mendahului negara-negara lain dalam ukuran kedudukan infrastruktur fizikalnya, akan tetapi, selagi perubahan yang selari tidak berlaku pada infrastruktur sosialnya, dari sudut etika pekerja dan mutu perkhidmatan, selagi itulah gangguan kepada bekalan kemudahan-kemudahan tersebut akan berterusan.

4 Kedudukan Demografi

SEJAK banci penduduk yang pertama dijalankan di Semenanjung Malaysia dalam tahun 1911, jumlah penduduk telah meningkat dengan pesatnya. Dalam tahun 1980 jumlah penduduk Malaysia keseluruhannya telah mencapai 14 juta dengan kadar pertumbuhannya 2.6 peratus setahun. Jumlah ini dianggarkan lima kali ganda lebih banyak dari tahun 1911 dan hampir dua kali ganda dari tahun 1957. Dengan perkembangan ekonomi yang agak pesat serta pelaksanaan perancangan keluarga yang lebih berkesan lagi, ahli-ahli perancang di Malaysia mengharapkan bahawa kadar pertumbuhan penduduk akan menyusut secara beransur-ansur ke paras dua peratus menjelang tahun 1985. Sekiranya kadar pertumbuhan ini tercapai dan dengan andaian bahawa kadar ini kekal pada tahap yang sama, maka adalah dijangkakan jumlah penduduk Malaysia akan menjadi 15.7 juta dalam tahun 1985 dan 21 juta dalam tahun 2000.

Corak perkembangan penduduk dari tahun 1911 hingga 1980 boleh dilihat dari Jadual 4.1.

Pada peringkat awalan, sebahagian besar dari perkembangan penduduk tertumpu di kawasan-kawasan Pantai Barat Semenanjung Malaysia. Di antara tahun 1786 hingga tahun 1914, minat orang-orang Inggeris terhadap perdagangan dan penjajahan di kawasan dunia sebelah sini sudah mula bertambah. Dengan pemergian orang-orang Belanda dalam tahun 1824 dan tertubuhnya Negeri-negeri Selat, penjajah Inggeris mula menguasai hampir kesemua kegiatan ekonomi dan perdagangan di negeri-negeri Melayu. Dengan terjumpanya pula bijih timah serta pembukaan ladang-ladang getah, modal pelaburan mereka pun masuk mencurah-curah, disusuli pula dengan kemasukan orang-orang Cina dan India untuk bekerja di lombong-lombong dan ladang-ladang getah ini. Kedatangan kaum imigran ini telah menukarkan corak taburan penduduk di Semenanjung Malaysia di masa itu dan kesannya jelas terlihat hingga ke hari ini.

Dalam masa satu abad, dari tahun 1830 hingga 1931, penduduk di Semenanjung Malaysia meningkat naik dari 0.5 juta menjadi 3.79 juta. Kadar perubahan ini pada masa itu bolehlah dikatakan pesat

JADUAL 4.1

Malaysia: Penduduk, 1911-1980
(juta)

Tahun	Semenanjung Malaysia	Sabah	Sarawak	Jumlah
1911	2.34	0.215	0.231 ¹	2.81
1921	2.91	0.263	0.294 ¹	3.47
1931	3.79	0.277	0.369 ¹	4.44
1947	4.91	0.322 ¹	0.546	5.78
1951	5.42 ¹	0.334 ¹	0.600 ¹	6.35
1957	6.28	0.410 ¹	0.692 ¹	7.38
1960	6.79 ¹	0.454	0.744	7.99
1970	9.15	0.654	0.976	10.78
1980	11.85 ¹	1.098 ¹	1.314 ¹	14.26

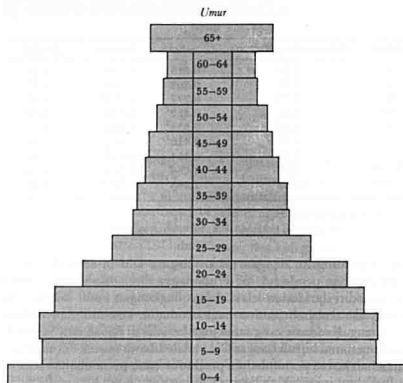
¹ Nilai-nilai anggaran

Punca: Fell, 1957; Nathan, 1921; Malaysia, 1970; Malaysia, 1981.

jika dibandingkan dengan negara-negara lain di sebelah Timur. Pertambahan penduduk ini terutamanya disebabkan oleh imigrasi yang terdiri dari kaum lelaki dalam lingkungan umur bekerja. Ini menjadikan nisbah jantina bagi penduduk keseluruhannya tidak seimbang. Keadaan yang sama juga berlaku di Sabah dan Sarawak, di mana ramai buruh bangsa Cina telah dibawa masuk untuk bekerja. Sebab kedua pertambahan penduduk ialah pertambahan semula jadi. Faktor ini tidaklah begitu penting pada masa itu kerana corak imigrasi telah menyebabkan komposisi jantina yang tidak seimbang.

Dalam tahun 1930, satu polisi yang lebih ketat terhadap imigrasi telah dilaksanakan. Dengan berkuatkuasanya Akta Orang-orang Asing 1933, kemasukan imigran khususnya kaum Cina telah mula dihadkan kecuali kaum perempuan yang dibenarkan masuk dengan bebas. Kemasukan orang-orang India juga agak terkawal oleh sekatan yang dibuat oleh Kerajaan India terhadap pekerja-pekerja mereka yang tidak mahir. Pada masa itu juga dunia sedang menghadapi kemelesetan yang menyebabkan banyak lombong bijih dan ladang getah ditutup. Keadaan ini menyebabkan pengangguran yang meluas hingga ramai dari kaum imigran ini pulang ke negara asal mereka. Hasil perkembangan tersebut ialah berkurangnya kesan imigrasi terhadap pertambahan penduduk. Ia juga dapat mengimbangkan nisbah jantina serta mula menjadikan pertambahan semula jadi sebagai faktor utama dalam perkembangan penduduk di negara ini.

Selepas Perang Dunia Kedua terdapat lagi beberapa perubahan yang memberi kesan kepada corak pertumbuhan penduduk di Malaysia. Di antaranya yang penting ialah perubahan politik di Asia Timur dan Selatan. Misalnya, penguasaan komunis di tanah



Jumlah lelaki: 5,083,611

Jumlah perempuan: 5,027,700

Rajah 4.1: Jumlah Penduduk di Semenanjung Malaysia, 1975

besar China, bersama-sama dengan pergerakan komunis di Malaysia, telah menghalang aktiviti keluar masuk antara kedua negeri ini. Dengan kemerdekaan dan semangat nasionalisme yang bersemarak di beberapa buah negara jiran, maka kebebasan keluar masuk di Malaysia semakin terhad. Ekoran dari ini kaum-kaum imigran mula mengambil keputusan untuk tinggal tetap di negara ini. Migrasi di masa ini sudah tidak lagi memberi kesan terhadap perkembangan penduduk. Dalam tahun 1947 hingga 1957 pula, kadar kasar kelahiran bertambah dari 43.0 bagi setiap 1,000 penduduk menjadi 46.2 sementara kadar kasar kematian berkurang dari 19.4 bagi setiap 1,000 penduduk kepada 12.4. Kadar kelahiran yang tinggi ini adalah kemungkinan besarnya disebabkan oleh nisbah jantina yang sudah mula seimbang dan juga sikap 'tinggal tetap' di negara ini oleh kaum imigran. Bersama-sama dengan kadar kematian bayi yang menurun lebih cepat dari kadar kematian orang-orang tua, keadaan ini telah menghasilkan satu struktur penduduk berbentuk dari golongan

muda. Hinggalah ke tahun 1970-an, struktur penduduk yang muda ini masih jelas kelihatan. Ini dapat dilihat dari piramid umur penduduk seperti dalam Rajah 4.1.

Dalam tahun 1975, lebih 42 peratus dari jumlah penduduk adalah dalam lingkungan umur 0-14 tahun berbanding dengan 55 peratus dalam umur bekerja, iaitu 15-64 tahun. Ini menghasilkan nisbah tanggungan remaja setinggi 75.2 peratus (jumlah penduduk bawah 15 tahun dibahagikan dengan jumlah penduduk 15-64 tahun). Nisbah ini dijangka akan menurun sedikit dalam tahun 1980-an walaupun masih boleh dianggap tinggi. Dengan keadaan demikian maka dapatlah dijangkakan bahawa perbelanjaan awam terhadap kesihatan, pelajaran dan lain-lain kemudahan sosial akan terus meningkat (Nor Laily, Tan dan Kuan, 1977).

Dalam tahun 1970-an boleh dilihat bahawa nisbah jantina adalah kira-kira seimbang, lebih-lebih lagi di kalangan muda. Kesan-kesan imigrasi di tahun 1930-an masih lagi wujud tetapi hanya dalam kumpulan yang tua sahaja. Perbezaan bilangan lelaki dan perempuan adalah kecil. Dalam tahun 1976 nisbahnya ialah 990 perempuan bagi setiap 1,000 lelaki; dan ketiga-tiga kaum Melayu, Cina dan India mempunyai nisbah masing-masing, iaitu 1007, 989 dan 912. Dari segi demografi kesan yang timbul dari imigrasi di tahun 1930-an sudah tidak begitu ketara lagi, namun demikian kesan implikasinya dari segi politik dan sosial masih lagi wujud (Palmore, Chander dan Fernandez, 1975).

KADAR KEMATIAN

Antara tahun 1970 dengan 1976, kadar kematian bagi Semenanjung Malaysia didapati terus menurun. Tetapi kadar penurunan ini agak perlahan berbanding dengan keadaan dalam dua dekad sebelum ini. Sebabnya ialah kerana kadar kematian pada masa ini telah berada pada tahap yang rendah. Kadar kasar kematian yang dicatatkan dalam tahun 1947 ialah 19.5 bagi setiap 1,000 penduduk dan kadar ini telah merosot ke paras 7.3 dalam tahun 1970 dan 6.2 dalam tahun 1976. Dalam masa yang sama juga telah didapati bahawa jangkaan hayat di waktu lahir bagi kedua lelaki dan perempuan telah bertambah. Pengurangan kadar kematian dan penambahan jangkaan hayat ini boleh dilihat dari Jadual 4.2. Adalah dipercayai bahawa keadaan yang serupa juga terdapat di Sabah dan Sarawak, akan tetapi tidak dapat dipastikan dengan tepat kadar kemerosotannya dan masa kemerosotan ini mula berlaku di kedua-dua buah negeri tersebut (Palmore, Chander dan Fernandez, 1975).

Kadar kematian yang terdapat adalah agak selaras dengan perkembangan sosioekonomi negara ini. Ia mencerminkan taraf kesi-

JADUAL 4.2

Kadar Kematian dan Jangkaan Hayat bagi Semenanjung Malaysia,
1957-1976

<i>Tahun</i>	<i>Kumpulan Etnik</i>	<i>Kadar Kasar Kematian</i>	<i>Jangkaan Hayat Waktu Lahir bagi Lelaki</i>	<i>Jangkaan Hayat Waktu Lahir bagi Perempuan</i>
1957	Melayu	15.0	50.2	51.2
	Cina	9.7	59.5	63.3
	India ¹	11.1	57.5	53.2
	Jumlah	12.4	55.8	55.9
1970	Melayu	7.6	63.7	63.4
	Cina	6.5	65.1	70.7
	India ¹	8.2	60.2	61.4
	Jumlah	7.3	63.5	65.8
1976	Melayu	6.2	65.9	68.3
	Cina	5.9	66.0	73.3
	India ¹	7.7	60.8	65.2
	Jumlah	6.2	65.0	69.9

¹ Termasuk kaum Pakistani.

Punca: Palmore, Chander & Fernandez, 1975: Malaysia, 1976c.

hatan dan perubahan yang telah dicapai selama ini. Sebahagian besar dari pengurangan kadar kematian bagi orang-orang Melayu misalnya adalah disebabkan oleh faktor-faktor sosioekonomi. Pertambahan dalam kemudahan kesihatan dan pendidikan terutama sekali di kawasan-kawasan luar bandar telah banyak menguntungkan masyarakat Melayu. Bagi kaum India pula, pengurangan kadar kematian adalah dipengaruhi oleh faktor-faktor demografi seperti kesuburan yang melibatkan pengurangan melalui taburan umur. Bagi kaum Cina, kemerosotan kadar kematian berkemungkinan disebabkan oleh kedua-dua faktor sosioekonomi dan demografi.

Lagi satu indeks yang didapati sejajar dengan perkembangan sosioekonomi negara ini ialah kadar kematian bayi. Sejak tahun 1947 kadar ini telah berkurang (lihat Jadual 4.3). Dalam jangka masa 1970-76, kadar kematian bayi orang-orang Melayu telah didapati menurun dengan lebih cepat jika dibandingkan dengan orang-orang Cina dan India. Akan tetapi kadar kematian bayi yang paling rendah adalah dicatatkan oleh kaum Cina. Keadaan ini tidaklah menghairankan kerana kaum Cina telah mencapai taraf yang lebih tinggi dari segi pendapatan, pelajaran dan penghidupan bandar.

Kadar kematian ibu bersalin—jumlah kematian akibat kelahiran bagi setiap 1,000 kelahiran dan keguguran—juga telah menurun. Di

JADUAL 4.3

Kadar Kematian Bayi Mengikut Kumpulan Etnik dan Jantina bagi
Semenanjung Malaysia, 1947-1976

Tahun	KKB (setiap 1,000 Kelahiran)					
	Melayu		Cina		India	
	Lelaki	Perempuan	Lelaki	Perempuan	Lelaki	Perempuan
1947	138	121	75	66	109	90
1957	108	83	51	43	83	68
1970	54	41	32	25	51	41
1976	40	31	25	18	40	34

Punca: Malaysia, 1976c.

Semenanjung Malaysia kadar ini ialah 1.24 dalam tahun 1971 tetapi cuma 0.78 dalam tahun 1976. Di sini juga terdapat kesejajaran di antara kadar kematian dengan taraf sosioekonomi. Kadar kematian ibu bersalin adalah agak tinggi di kawasan-kawasan luar bandar di mana bidan-bidan terlatih serta lain-lain kemudahan kesihatan masih berkurangan. Jika dibandingkan antara negeri pula, Kelantan dan Perlis yang mempunyai kadar kematian ibu bersalin yang tinggi, telah mencapai kemajuan yang baik dalam usaha mengurangkannya. Dalam tahun 1971, kadar kematian ibu bersalin bagi kedua-dua negeri tersebut ialah masing-masing 2.34 dan 2.29. Tetapi dalam tahun 1976, kadar ini telah susut menjadi 1.23 dan 0.52.

Kesan dari perkhidmatan kesihatan kerajaan, terutamanya di kawasan-kawasan luar bandar, merupakan salah satu faktor penting yang menyebabkan kurangnya kadar kematian di Malaysia. Bukti-bukti menunjukkan betapa nyatanya faktor ini dalam mengurangkan kadar kematian bayi dan kadar kematian ibu bersalin. Dalam Rancangan Malaysia Kedua dan Ketiga, banyak pusat kesihatan telah dibuka dan begitu juga perkhidmatan-perkhidmatan yang berkaitan, terutamanya di luar bandar.

Dari rekod hospital untuk tahun 1960-an dan 1970-an, adalah didapati bahawa corak sebab-sebab kematian di negara ini telah berubah dari corak yang biasa terdapat di negara-negara sedang membangun kepada corak yang terdapat di negara-negara maju. Banyak kematian yang berlaku pada akhir-akhir tahun 1970-an adalah disebabkan oleh kemalangan, penyakit-penyakit jantung dan jiwa, sedangkan kematian yang disebabkan oleh penyakit yang berjangkit dan berparasit seperti batuk kering, demam malaria dan lain-lain telah beransur kurang (Nor Laily, Tan dan Kuan, 1977).

Ringkasnya, bolehlah dikatakan bahawa kadar kematian di

negara ini dalam tiga dekad yang lepas menunjukkan aliran yang menurun dan perubahan kecil dari semasa ke semasa. Ini adalah sejajar dengan perkembangan ekonomi dan sosial selama ini. Akan tetapi, di sebalik usaha-usaha kerajaan untuk merapatkan jurang perbezaan sosioekonomi antara kaum, perbezaan dari segi kadar kematian masih lagi wujud di akhir tahun 1970-an, lebih-lebih lagi antara sektor bandar dengan luar bandar yang tentunya melibatkan juga perbezaan antara kaum.

KESUBURAN

Sekiranya pengurangan kadar kematian merupakan prasyarat bagi pengurangan kadar kesuburan (fertiliti), maka keadaan di Semenanjung Malaysia dapat membuktikan pernyataan ini (Cho, Palmore dan Saunders, 1968). Dalam 20 tahun selepas kemerdekaan paras kesuburan didapati telah semakin menurun. Misalnya, dalam tahun 1957 kadar kelahiran kasar ialah 45.7 bagi setiap 1,000 tetapi dalam tahun 1977 kadar ini menjadi 29.7 sahaja. Kadar penurunan ini adalah agak besar dan tetap, menghampiri satu aliran linear (Jones, 1980). Dalam tempoh masa yang sama kadar kesuburan di Sabah dan Sarawak pula didapati turun naik walaupun secara keseluruhannya ia menurun. Fenomena ini mungkin disebabkan oleh sistem pendaftaran di kedua buah negeri ini yang kurang lengkap.

Penurunan kadar kesuburan di Semenanjung Malaysia terdapat pada ketiga-tiga kaum Melayu, Cina dan India. Sebelum tahun 1957, kadar kesuburan orang Melayu merupakan yang paling rendah, diikuti pula oleh Cina dan India, masing-masing 5 dan 10 peratus lebih tinggi. (Saw, 1966). Tetapi dalam tahun 1977, didapati yang kadar kesuburan orang Melayu paling tinggi, kemudian India dan akhirnya Cina. Pengurangan kadar kesuburan bagi ketiga-tiga kaum utama di Semenanjung Malaysia ditunjukkan dalam Jadual 4.4.

Seperkara yang menarik dari Jadual 4.4 ialah wujudnya perbeza-

JADUAL 4.4

Peratusan Perubahan dalam Kadar Kelahiran yang Distandardkan Mengikut Umur-Jantina Menurut Bangsa, Semenanjung Malaysia, 1957-1977

Bangsa	(1957-67) (%)	(1967-77) (%)	(1957-77) (%)
Melayu	-16.3	-20.3	-33.3
Cina	-30.8	-32.7	-53.4
India	-23.8	-42.6	-56.3

Source: Jones, 1980.

an yang besar dalam penurunan kadar kesuburan antara ketiga-tiga kaum yang dilaporkan. Keadaan ini dapat dijelaskan oleh perbezaan dari segi masa bermulanya penurunan kadar kesuburan tadi dan juga dari segi kadar penurunan antara kaum-kaum tersebut, dan perbezaan ini pula bersabit dengan perbezaan dalam pola umur

JADUAL 4.5

Perubahan Kadar Kesuburan (Fertiliti) Mengikut Umur dan Kaum,
1957-1977

<i>Kumpulan Umur Mengikut Kaum</i>	<i>Kadar Fertiliti 1957</i>	<i>Kadar Fertiliti 1967</i>	<i>Kadar Fertiliti 1977</i>
Semua bangsa			
15-19 ¹	132	68	41
20-24	332	248	177
25-29	332	293	223
30-34	257	242	180
35-39	168	154	116
40-44	70	59	46
45-49 ²	19	17	6
Melayu			
15-19 ¹	117	90	50
20-24	345	268	196
25-29	286	268	234
30-34	211	241	206
35-39	137	150	144
40-44	47	55	63
45-49 ²	16	17	9
Cina			
15-19 ¹	46	29	24
20-24	291	204	140
25-29	395	270	211
30-34	341	243	156
35-39	230	162	87
40-44	112	72	28
45-49 ²	26	17	4
India			
15-19 ¹	234	103	48
20-24	413	326	202
25-29	393	339	221
30-34	278	252	138
35-39	153	154	71
40-44	51	49	21
45-49 ²	13	13	3

¹ Termasuk kelahiran oleh perempuan bawah 15 tahun.

² Termasuk kelahiran oleh perempuan berumur 50 tahun dan lebih.

kesuburan dan juga kadar penurunan antara kumpulan-kumpulan perempuan yang berlainan. Pola penurunan kesuburan mengikut umur dari tahun 1957 hingga 1977 dapat dilihat dari Jadual 4.5.

Dari jadual ini bolehlah dikatakan bahawa secara keseluruhannya pengurangan kesuburan telah berlaku di setiap kumpulan umur kelahiran anak, dari 15 hingga 49 tahun, sepanjang tempoh 1957-77. Taburan kesuburan adalah tertumpu kepada umur 20 hingga 29 tahun.

Kadar kesuburan kaum Melayu dalam tahun 1957 boleh dikatakan rendah berbanding dengan kaum-kaum lain walaupun tinggi dari segi antarabangsa. Kadar kesuburan (bilangan bayi yang dilahirkan bagi setiap 1,000 kandungan semasa tahun-tahun yang dijangka boleh mengandung) bagi wanita Melayu ialah 6,095 sedangkan bagi kaum Cina 7,070 dan India 7,675. Kadar yang rendah bagi kaum Melayu ini adalah disebabkan oleh tingginya kadar perceraian di kalangan orang Melayu pada masa itu. Ini akan meningkatkan masa dijangka mengandung serta membawa kepada keadaan berpeluang mengandung yang tidak begitu stabil (Saw, 1967). Di samping itu, sebahagian besar dari kelahiran tertumpu kepada ibu-ibu yang berumur muda (20-24). Ini memberi gambaran bahawa secara purata, umur berkahwin bagi orang-orang Melayu adalah rendah pada masa itu.

Selepas tahun 1957, khususnya di antara tahun 1957 dan 1967, paras kesuburan bagi kaum Melayu di dalam kumpulan umur 15-24 tahun telah jatuh sedangkan paras kesuburan bagi kumpulan umur 30 tahun ke atas mula meningkat. Ini menggambarkan yang umur semasa berkahwin bagi orang-orang Melayu kian meningkat dan mereka yang berkahwin lambat ini masih berhasrat untuk mempunyai bilangan anak yang sama banyak dengan mereka yang berkahwin awal; dengan itu terpaksa mereka mengubah jadual mengandung ke peringkat umur yang lebih tua (Jones, 1980). Tambahan pula, kadar perceraian bagi orang-orang Melayu pada masa itu sudah berkurangan.

Bagi tahun-tahun seterusnya (1967-77), jelas kelihatan bahawa terdapat pengurangan kesuburan dalam semua kumpulan umur, kecuali kumpulan umur 40-44 tahun. Ada tanda-tanda yang menunjukkan bahawa kemerosotan kesuburan bagi kaum Melayu pada masa ini adalah disebabkan oleh pengurangan kesuburan perkahwinan walaupun kesannya tidak begitu ketara. Umumnya, kadar kesuburan orang-orang Melayu dalam tempoh 1957-77 sudah banyak berkurangan. Sebab utamanya ialah kenaikan umur berkahwin secara keseluruhan.

Bagi kaum Cina, pengurangan kesuburan di dalam kumpulan umur 15-19 tahun sepertimana yang dialami oleh kaum Melayu dan

India, nampaknya tidak begitu nyata. Ini adalah kerana pada mulanya lagi kadar kesuburan berada pada tahap yang rendah. Kejatuhan kesuburan kaum Cina juga didapati lebih merata; dengan itu membayangkan terdapatnya perubahan sebenar dalam kesuburan perempuan yang berkahwin.

Dalam tahun 1957, paras kesuburan orang Melayu secara keseluruhannya didapati lebih tinggi dari paras kesuburan kaum Cina bagi kumpulan umur 15-24 tahun, tetapi bagi umur 24 tahun ke atas yang sebaliknya pula berlaku. Timbulnya keadaan ini menggambarkan bahawa ramai wanita Cina berkahwin lambat. Sampai tahun 1977, kadar kesuburan kaum Cina telah menurun hingga ke tahap yang rendah yang boleh dikatakan setaraf dengan kadar pencapaian di negara-negara Barat. Perubahan yang besar dalam masa 20 tahun ini boleh dikatakan berpunca dari pengurangan kesuburan perkahwinan dan juga kenaikan umur di waktu berkahwin.

Pola kesuburan bagi kaum India pula adalah lebih kurang sama dengan kaum Melayu. Kadar kesuburan yang tinggi pada kumpulan umur yang rendah adalah disebabkan ramai wanita India berkahwin muda. Tetapi antara tahun 1957 hingga 1977, kita dapat melihat satu pengurangan yang besar terhadap kadar kesuburan, terutamanya yang di dalam kumpulan umur 15 sampai 24 tahun. Ini seperti tersebut di atas tadi adalah hasil dari kenaikan umur waktu berkahwin. Dalam tahun 1977, jumlah kadar kesuburan bagi kaum India masih lagi tinggi jika dibandingkan dengan kaum Cina, tetapi pada paras umur 30 tahun ke atas mereka telah mencapai paras kesuburan yang paling rendah. Ini mungkin disebabkan oleh pengurangan kesuburan perkahwinan di kalangan kaum India dan juga hasrat untuk mengandungi di masa umur muda.

Ringkasnya, bolehlah dikatakan bahawa kesuburan yang semakin menurun dalam tahun 1960-an dan 1970-an adalah disebabkan oleh faktor-faktor seperti penundaan umur perkahwinan, pengurangan kesuburan perkahwinan, dan kemungkinan juga disebabkan bertambahnya 'anak-anak dara tua' walaupun dalam hal ini masih belum terdapat bukti yang jelas. Selain dari faktor ini ialah kerana peluang-peluang pelajaran dan pekerjaan di kalangan kaum perempuan telah bertambah banyak dan juga kerana hasrat untuk menghadkan saiz keluarga. Rancangan-rancangan yang dijalankan oleh Lembaga Perancang Keluarga Negara juga nampaknya telah mengambil peranan yang berkesan dalam usaha menurunkan kadar kesuburan di negara ini. Malah, dari satu tinjauan keluarga yang dijalankan dalam tahun 1966-67 (Nor Laily, Tan dan Kuan, 1977) telah didapati bahawa sebahagian besar dari kemerosotan kesuburan perkahwinan adalah disebabkan oleh penerimaan yang luas ter-

hadap cara-cara moden untuk merancang keluarga, terutama sekali di kalangan wanita berumur bawah 30 tahun.

Mengenai kemerosotan kesuburan ini, Jones (1980: 15-19) dalam satu siri *standardization* yang dijalankan, menyatakan bahawa perubahan struktur umur tidak memberi apa-apa kesan kepada kemerosotan kadar kasar kelahiran dalam tahun 1957, tetapi dua pertiga dari kemerosotan ini adalah disebabkan oleh perubahan taburan status berkelamin dan satu pertiga lagi oleh pengurangan kesuburan perkahwinan. Ia juga menunjukkan bahawa dari tahun 1957 hingga 1974 kemerosotan kesuburan perkahwinan menjadi sebab bagi 50 peratus daripada penurunan kadar kasar kelahiran.

Adalah lazim diperkatakan bahawa kesuburan mempunyai kaitan songsang dengan pembangunan ekonomi, dan pembangunan ekonomi pula mempunyai kesan yang tidak menggalakkan terhadap kesuburan. Akan tetapi satu kajian yang telah dijalankan oleh Fong (1978) menunjukkan bahawa kesan pembangunan ekonomi terhadap kesuburan di Semenanjung Malaysia adalah kecil sekali. Jika hakikat ini benar (walaupun ada ahli demografi yang mempersoalkan kajian Fong ini) maka pembangunan ekonomi sekarang ini seharusnya diperkuatkan dengan satu program perancang keluarga yang agak lebih agresif lagi sekiranya matlamat kadar pertumbuhan penduduk perlu mencapai 2 peratus setahun menjelang tahun 1985.

UNJURAN PENDUDUK

Bagi tujuan untuk mendapatkan unjuran penduduk, beberapa andaian terhadap faktor-faktor kematian, kesuburan dan migrasi di masa-masa akan datang perlu dibuat. Berkenaan dengan hal ini Jabatan Perangkaan Malaysia telah menerbitkan dua set unjuran penduduk hingga ke tahun 1990. Satu set berdasarkan data yang diambil dari banci penduduk 1970 dan set kedua berdasarkan data dari Tinjauan Selepas Banci 1970 (Solomon, 1977). Di dalam bab ini hanya set yang kedua sahaja akan digunakan oleh kerana ia dipercayai lebih tepat lagi. Kesan bersih migrasi adalah diandaikan bersamaan sifar (walaupun mungkin terdapat migrasi ke luar negeri bersih yang kecil dalam tahun 1970-an). Bagi kematian pula adalah diandaikan bahawa parasnya dalam tahun 1970 akan berkekalan hingga ke tahun 1990. Tetapi bagi kesuburan, empat set andaian telah digunakan, iaitu A, B, C dan D, dan bagi Sabah dan Sarawak pula hanya set andaian A sahaja yang digunakan. Set-set andaian ini adalah seperti berikut:

Unjuran A

mengandaikan kadar kesuburan malar daripada 1970 hingga 1990 bagi kesemua komuniti.

Unjuran B

mengandaikan

- (a) Kemerosotan kesuburan 10 peratus daripada 1970-80 dan 5 peratus daripada 1980-90 bagi penduduk Melayu.
- (b) Kemerosotan kesuburan 12 peratus daripada 1970-90 bagi penduduk Cina.
- (c) Kemerosotan kesuburan 10 peratus daripada 1970-90 bagi penduduk India.
- (d) Kemerosotan kesuburan malar bagi penduduk lain.

Unjuran C

mengandaikan

- (a) Kemerosotan kesuburan 12 peratus daripada 1970-80 dan 10 peratus daripada 1980-90 bagi penduduk Melayu.
- (b) Kemerosotan kesuburan 15 peratus daripada 1970-85 dan 10 peratus daripada 1985-90 bagi penduduk Cina.
- (c) Kemerosotan kesuburan 22 peratus secara linear daripada 1970-90 bagi penduduk India.

Unjuran D

mengandaikan

- (a) Kemerosotan kesuburan 25 peratus daripada 1970-80 dan 10 peratus daripada 1980-90 bagi penduduk Melayu.
- (b) Kemerosotan kesuburan 20 peratus daripada 1970-80 dan 10 peratus daripada 1980-90 bagi penduduk Cina.
- (c) Kemerosotan kesuburan 33 peratus daripada 1970-90 bagi penduduk India.
- (d) Kesuburan berada pada paras malar bagi penduduk lain.

Berdasarkan andaian-andaian di atas, unjuran-unjuran penduduk dari tahun 1970 hingga 1990 dinyatakan dalam Jadual 4.6A, 4.6B dan 4.6C.

(TENAGA BURUH)

Dalam tahun 1970-an, kadar pertumbuhan penduduk di Semenanjung Malaysia secara puratanya ialah 2.6 peratus setahun, tetapi tenaga buruh berkembang dengan lebih pesat lagi, iaitu dengan kadar 3.8 peratus setahun. Dengan kadar ini adalah dianggarkan bahawa tenaga buruh bertambah dari 3 juta dalam tahun 1970 kepada 4.5 juta dalam tahun 1980. Perubahan yang sedemikian adalah berlawanan dengan keadaan yang terdapat dalam tahun 1950-an di mana penduduk bertambah lebih pesat dari tenaga buruh. Pertambahan tenaga buruh ke dalam pasaran sepanjang tahun 1970-an adalah dianggarkan seramai 1.3 juta orang, dan

JADUAL 4.6A

Taburan Penduduk yang Diunjurkan (Disesuaikan) Mengikut Komuniti bagi Semenanjung Malaysia,
1970-1990, Unjuran A-D

Tahun Komuniti	1970		1975		1980		1985		1990	
	Bilangan	%	Bilangan	%	Bilangan	%	Bilangan	%	Bilangan	%
<i>UNJURAN A</i>										
JUMLAH	9,146,681	100.0	10,528,621	100.0	12,187,683	100.0	14,233,628	100.0	16,521,592	100.0
Melayu	4,822,263	52.7	5,591,656	53.1	6,497,693	53.3	7,635,618	53.6	8,910,051	53.9
Cina	3,273,834	35.8	3,740,682	35.5	4,308,230	35.3	4,987,791	35.0	5,747,620	34.8
India	977,922	10.7	1,113,417	10.6	1,288,513	10.6	1,505,633	10.6	1,747,011	10.6
Lain-lain	72,662	0.8	82,866	0.8	93,247	0.8	104,586	0.7	116,910	0.7
<i>UNJURAN B</i>										
JUMLAH	9,146,681	100.0	10,496,501	100.0	12,036,741	100.0	13,861,904	100.0	15,823,706	100.0
Melayu	4,822,263	52.7	5,569,608	53.1	6,394,638	53.1	7,387,224	53.3	8,454,829	53.4
Cina	3,273,834	35.8	3,732,681	35.6	4,270,381	35.5	4,890,622	35.3	5,556,644	35.1
India	977,922	10.7	1,111,346	10.6	1,278,475	10.6	1,479,472	10.7	1,695,323	10.7
Lain-lain	72,662	0.8	82,866	0.8	93,247	0.8	104,586	0.7	116,910	0.7

UNJURAN C

JUMLAH	9,146,681	100.0	10,484,026	100.0	11,978,567	100.0	13,702,589	100.0	15,462,254	100.0
Melayu	4,822,263	52.7	5,565,075	53.1	6,374,154	53.2	7,324,352	53.4	8,305,402	53.7
Cina	3,273,834	35.8	3,727,227	35.5	4,244,742	35.4	4,825,535	35.2	5,406,547	35.0
India	977,922	10.7	1,108,858	10.6	1,266,424	10.6	1,448,116	10.6	1,633,395	10.6
Lain-lain	77,662	0.8	82,866	0.8	93,247	0.8	104,586	0.8	116,910	0.7

UNJURAN D

JUMLAH	9,146,681	100.0	10,439,440	100.0	11,769,969	100.0	13,229,387	100.0	14,699,733	100.0
Melayu	4,822,263	52.7	5,536,426	53.0	6,240,142	53.0	7,022,517	53.1	7,809,032	53.1
Cina	3,273,834	35.8	3,713,583	35.6	4,181,235	35.5	4,683,022	35.4	5,197,219	35.4
India	977,922	10.7	1,106,565	10.6	1,255,345	10.7	1,419,262	10.7	1,576,572	10.7
Lain-lain	77,662	0.8	82,866	0.8	93,247	0.8	104,586	0.8	116,910	0.8

Punca: Malaysia, 1976a.

JADUAL 4.6B
 Taburan Penduduk yang Diunjurkan Mengikut Komuniti bagi Sabah, 1970-1990
 Unjuran A

<i>Tahun</i> <i>Komuniti</i>	<i>1970</i>		<i>1975</i>		<i>1980</i>		<i>1985</i>		<i>1990</i>	
	<i>Bilangan</i>	<i>%</i>	<i>Bilangan</i>	<i>%</i>	<i>Bilangan</i>	<i>%</i>	<i>Bilangan</i>	<i>%</i>	<i>Bilangan</i>	<i>%</i>
<i>UNJURAN A</i>										
JUMLAH	650,450	100.0	747,049	100.0	863,038	100.0	1,006,631	100.0	1,178,045	100.0
Kadazan	183,156	28.2	207,650	27.8	238,013	27.6	276,211	27.4	322,783	27.4
Murut	30,795	4.7	33,351	4.5	36,228	4.2	39,866	4.0	44,359	3.8
Bajau	77,670	11.9	83,202	11.1	90,753	10.5	100,552	10.0	112,254	9.5
Lain-lain orang										
Asli	125,731	19.3	154,641	20.7	187,891	21.8	229,289	22.8	279,263	23.7
Cina	138,675	21.3	160,326	21.5	186,478	21.6	217,169	21.6	250,732	21.3
Lain-lain	94,423	14.5	107,879	14.4	123,675	14.3	143,544	14.3	168,654	14.3

Punca: Malaysia, 1976a.

JADUAL 4.6C

Taburan Penduduk yang Diunjurkan Mengikut Komuniti bagi Sarawak, 1970-1990

Unjuran A

<i>Tahun</i>	<i>1970</i>		<i>1975</i>		<i>1980</i>		<i>1985</i>		<i>1990</i>	
	<i>Bilangan</i>	<i>%</i>	<i>Bilangan</i>	<i>%</i>	<i>Bilangan</i>	<i>%</i>	<i>Bilangan</i>	<i>%</i>	<i>Bilangan</i>	<i>%</i>
<i>UNJURAN A</i>										
JUMLAH	972,431	100.0	1,118,631	100.0	1,299,265	100.0	1,525,086	100.0	1,789,371	100.0
Melayu	180,440	18.5	212,038	19.0	249,237	19.2	295,649	19.4	349,738	19.5
Melanau	53,226	5.5	53,908	4.8	55,695	4.3	58,429	3.8	61,757	3.5
Dayak										
Laut	302,942	31.2	347,551	31.1	398,347	30.7	461,746	30.3	538,089	30.1
Dayak										
Darat	83,139	8.5	95,696	8.6	111,477	8.6	131,557	8.6	155,759	8.7
Cina	292,454	30.1	347,327	31.0	419,147	32.3	507,659	33.3	608,353	34.0
Lain-lain	60,230	6.2	62,111	5.6	65,362	5.0	70,046	4.6	75,675	4.2

Punca: Malaysia, 1976a.

mengikut pecahan kaum jumlah ini mengandungi 52 peratus Melayu, 36 peratus Cina, 11 peratus India dan satu peratus bangsa-bangsa lain (Malaysia, 1979c).

Pertambahan tenaga buruh yang begitu pesat adalah disebabkan oleh bertambahnya kemasukan kaum muda yang menganggotai sebahagian besar dari penduduk di negara ini. Timbulnya kaum muda yang begitu ramai adalah kerana dua faktor penting: pertama, kejatuhan kadar kematian bayi dan kedua, kelahiran bayi yang ramai selepas perang dalam tahun 1950-an.

Berikutan dari kemerosotan kesuburan dan kematian, jumlah penduduk di antara umur 15-64 tahun telah bertambah dari 52.3 peratus dalam tahun 1970 kepada 54.4 peratus dalam tahun 1975. Salah satu aspek yang terdapat dari pertambahan ini ialah peningkatan kadar pertumbuhan bagi penduduk dalam kumpulan umur 15-29 tahun. Dalam masa lima tahun, 1970-75, kadar pertumbuhan bagi kumpulan ini ialah 4.3 peratus berbanding dengan kadar pertumbuhan tenaga buruh keseluruhannya yang hanya 3.8 peratus setahun.

Lagi satu perubahan struktur tenaga buruh yang terdapat di negara ini ialah mengenai kadar penyertaan wanita. Dari Jadual 4.7 kita difahamkan bahawa semenjak tahun 1957, kadar penyertaan lelaki telah turun sedikit sedangkan penyertaan wanita semakin bertambah. Akan tetapi dalam tahun 1975 walaupun bilangan lelaki dan perempuan hampir-hampir sama, kadar penyertaan wanita adalah kira-kira separuh sahaja dari kadar lelaki. Perbezaan di antara kedua-dua kadar ini lebih disebabkan oleh faktor-faktor sosioekonomi dari demografi. Di Malaysia, kaum wanita masih banyak lagi yang memainkan peranan tradisinya sebagai suri rumah tangga. Keperluan bagi mereka untuk mencari pekerjaan di luar rumah agak kurang berbanding dengan lelaki. Selain dari mereka yang berpelajaran tinggi dan berkelayakan, kaum wanita kebanyakannya hanya mencari kerja apabila keadaan sudah mendesak untuk menambahkan pendapatan mereka (Lau, 1979).

JADUAL 4.7

Kadar Penyertaan Tenaga Buruh di Semenanjung Malaysia,
1957-1976

<i>Tahun</i>	<i>Lelaki (%)</i>	<i>Perempuan (%)</i>
1957	88.7	30.8
1970	81.3	37.2
1975	86.0	47.3
1976	85.3	46.1

Punca: Malaysia, 1970; Malaysia, 1975; Malaysia, 1980.

Jika dibandingkan kadar penyertaan lelaki dan perempuan di kawasan bandar dan luar bandar dalam tahun 1976 (lihat Jadual 4.8), kadar penyertaan wanita di luar bandar adalah lebih tinggi dari penyertaannya di bandar. Bagi penyertaan lelaki pula, perbezaan di antara bandar dengan luar bandar tidak begitu jelas melainkan bagi kumpulan umur 15-19 dan 55-64 tahun. Ini disebabkan oleh masa bersekolah yang lebih panjang dan masa persaraan yang lebih awal di bandar-bandar. Di dalam kedua-dua sektor bandar dan luar bandar, kadar penyertaan tenaga buruh lelaki nampaknya tertumpu pada kumpulan umur 30-34 tahun dan kadar yang tinggi ini akan berterusan hingga ke umur 50 tahun.

Ketidaksamaan kadar penyertaan wanita antara kawasan bandar dengan luar bandar agak lebih jelas. Penyertaan di luar bandar lebih tinggi mulai dari umur 25 tahun ke atas. Penyertaan wanita di bawah umur 25 tahun agak lebih tinggi di kawasan bandar. Ini mungkin disebabkan oleh ramainya wanita muda diserap ke dalam pekerjaan-pekerjaan jenis tidak mahir dan bergaji rendah seperti mana yang diperlukan oleh industri-industri berintensif buruh di bandar-bandar pada masa itu.

Ringkasnya, pola penyertaan wanita seperti yang diterangkan di atas adalah berkait dengan perbezaan peluang-peluang pekerjaan antara bandar dengan luar bandar. Kebanyakan dari peluang-peluang pekerjaan di bandar-bandar untuk wanita, terutamanya bagi peringkat upah rendah, hanya diperolehi dengan meluas di tahun 1970-an. Dengan itu terdapat penghijrahan yang agak banyak

JADUAL 4.8

Kadar Penyertaan Tenaga Buruh Mengikut Umur, Jantina dan Tempat Tinggal dalam Tahun 1976

Umur	Lelaki		Perempuan	
	Bandar	Luar Bandar	Bandar	Luar Bandar
15-19	47.8	54.4	40.1	35.2
20-24	92.0	91.4	59.0	51.7
25-29	98.3	98.1	45.7	45.9
30-34	98.4	98.9	43.7	50.9
35-39	99.1	98.7	41.0	56.1
40-44	98.7	98.9	35.5	58.0
45-49	96.5	98.4	31.8	60.1
50-54	93.8	95.8	25.6	57.6
55-59	75.3	86.0	25.1	41.1
60-64	59.1	73.8	17.5	34.9
15-64	84.1	85.8	41.9	48.0

di kalangan wanita-wanita muda ke bandar-bandar untuk bekerja di sektor-sektor perkilangan, perkhidmatan dan pengeluaran yang banyak memerlukan tenaga-tenaga buruh kurang mahir.

Dalam pada itu pengangguran masih lagi merupakan satu masalah yang besar dan rumit di Malaysia, terutamanya di kalangan belia. Walaupun nampaknya kadar pengangguran di akhir-akhir tahun 1970-an mulai menurun tetapi kadar ini masih lagi boleh dianggap tinggi, lebih-lebih lagi bagi kaum muda. Mereka yang berumur 15-24 tahun menganggotai lebih kurang 25 peratus dari tenaga buruh yang ada (Malaysia, 1979c) dan sebahagian besar dari mereka ini baru sahaja meninggalkan bangku sekolah dan mencari pekerjaan buat pertama kali. Kadar pengangguran yang tinggi di kalangan muda mudi ini dapat ditunjukkan dalam Jadual 4.9.

Sebagai perbandingan, dalam tahun 1976, kadar pengangguran di kalangan belia (15-24 tahun) ialah 16.1 peratus dan angka ini menurun kepada 15.6 peratus dalam tahun 1977 (Malaysia, 1979c). Kadar-kadar bagi kawasan bandar dan luar bandar juga susut masing-masing dari 17.9 dan 17.3 peratus kepada paras baru 15.2 dan 14.9 peratus dalam jangka masa yang sama. Kadar yang agak lebih tinggi di kawasan bandar itu mungkin disebabkan sebahagian-nya oleh penghijrahan belia-belia desa ke kota-kota untuk mencari pekerjaan.

Dari segi pencapaian pelajaran di antara penganggur-penganggur ini, telah didapati dari Tinjauan Tenaga Buruh 1974 bahawa 15.8 peratus dari mereka tidak menerima apa-apa jenis pelajaran, 82.6 peratus telah menerima pelajaran sama ada di peringkat rendah atau menengah rendah dan hanya 1.6 peratus sahaja yang mencapai

JADUAL 4.9

Kadar Pengangguran Mengikut Umur dan Tempat Tinggal bagi Semenanjung Malaysia, 1976

<i>Umur</i>	<i>Jumlah</i>	<i>Kadar Pengangguran</i>	
		<i>Bandar</i>	<i>Luar Bandar</i>
15-19	16.1	17.9	15.2
20-24	9.3	9.0	9.5
25-29	4.1	4.0	4.1
30-34	2.7	3.5	2.4
35-39	2.1	3.3	1.6
40-44	2.6	3.5	2.2
45-49	2.3	2.7	2.1
50-54	3.2	4.4	2.8
55-59	6.5	9.0	5.8
60-64	6.5	6.9	6.4

Punca: Malaysia, 1980.

peringkat menengah atas. Adalah boleh dijangkakan bahawa dalam tahun 1980-an dan 1990-an kadar pengangguran di kalangan mereka yang berpelajaran menengah atas akan meningkat dengan bertambahnya peratusan mereka yang mencapai pelajaran peringkat tinggi.

Pada masa-masa lepas penekanan di bidang pelajaran lebih tertumpu ke arah sastera berbanding dengan bidang-bidang sains dan teknikal hingga menyebabkan kekurangan tenaga buruh di dalam bidang-bidang ini. Kecondongan juga berlaku terhadap kelulusan berijazah berbanding dengan kelulusan diploma. Ini menyebabkan kekurangan tenaga pekerja di peringkat pertengahan. Begitu juga kalau dibandingkan mereka dalam aliran akademik dengan mereka dalam aliran teknikal dan vokasional maka akan terdapat keadaan berat sebelah. Tinjauan Tenaga Rakyat yang dijalankan dalam tahun 1973 menunjukkan bahawa kadar kekosongan pekerjaan secara keseluruhannya adalah rendah, tetapi kadar kekosongan bagi pekerjaan yang khusus di bidang profesional dan teknikal adalah tinggi.

Pengalaman dalam masa separuh pertama tahun 1970-an menunjukkan bahawa kadar pengangguran bagi kaum Melayu sudah mula berkurangan tetapi di kalangan kaum bukan Melayu yang sebaliknya pula berlaku. Dari jumlah 31,500 orang yang menganggur di antara tahun 1970 hingga 1975, hanya 6 peratus terdiri dari kaum Melayu, 52.4 peratus kaum Cina dan 33.3 peratus kaum India. Dengan itu kadar pengangguran bagi orang-orang Melayu menurun dari 8.1 peratus dalam tahun 1970 kepada 6.9 peratus dalam tahun 1975, tetapi bagi kaum Cina dan India peratusan ini meningkat dari 7.0 dan 7.2 peratus menjadi 11 dan 12.2 peratus (Thillainathan, 1977).

Dalam pemerhatiannya mengenai pembentukan gunatenaga di negara ini, Thillainathan telah menunjukkan bahawa gunatenaga di kalangan kaum Melayu telah bertambah dalam bidang-bidang perindustrian, pertanian dan perkhidmatan. Sementara itu gunatenaga di kalangan kaum Cina meningkat di dalam sektor perlombongan, dan gunatenaga kaum India dalam sektor kemudahan awam dan perniagaan pula telah merosot.

PERTUMBUHAN PEMBANDARAN DAN WILAYAH

Dari tahun 1911 hingga 1931, penduduk bandar di Semenanjung Malaysia (ditafsirkan yang mempunyai penduduk 10,000 atau lebih) telah bertambah dengan kadar yang sederhana dari 10.7 peratus kepada 15.1 peratus dari jumlah penduduk. Tetapi dari awal tahun 1930-an hingga tahun 1947, kadar pembandaran ini merosot

dengan banyaknya. Satu faktor penting yang menyebabkan timbulnya keadaan ini ialah adanya sekatan undang-undang yang ketat terhadap imigrasi. Selepas Perang Dunia Kedua pula pertumbuhan bandar-bandar sebahagian besarnya adalah hasil dari perkembangan politik dan sosial sedangkan peranan imigrasi dan pembangunan ekonomi amat kurang (Hamzah Sendut, 1962). Peratusan penduduk bandar telah melambung naik antara tahun 1947-57. Dalam masa sepuluh tahun ini penduduk bandar meningkat sebanyak 105 peratus sedangkan pertambahan penduduk keseluruhannya adalah cuma 28 peratus. Sebab utama yang mempercepatkan pertumbuhan penduduk bandar ini ialah rancangan menempatkan semula penduduk yang merupakan satu langkah untuk menundukkan kebangkitan komunis di masa darurat 1948-60. Rancangan yang disebut Rancangan Briggs ini telah menempatkan hampir setengah juta penduduk luar bandar, terutamanya dari kaum Cina, di 'Kampung-kampung Baru' yang kebanyakannya terletak di pinggir-pinggir bandar, berhampiran dengan tempat kediaman asal masing-masing. Dengan cara tidak langsung keadaan darurat di masa itu telah memindahkan keluarga-keluarga dari luar bandar ke bandar-bandar yang lebih selamat.

Satu lagi faktor yang menggalakkan penghijrahan ke bandar-bandar ialah penumpuan aktiviti-aktiviti pelaburan kerajaan di pusat-pusat bandar. Kemajuan yang pesat dijalankan oleh kerajaan di tahun-tahun selepas perang termasuklah pembinaan jambatan, lapangan terbang, sekolah-sekolah, pusat-pusat kesihatan, masjid-masjid dan sebagainya. Pembinaan-pembinaan ini walaupun banyak daripadanya dijalankan di kawasan-kawasan luar bandar, namun pengendalian dan pengawasannya biasanya terletak di bandar-bandar (Lim Chong-Yah, 1967). Besar kemungkinannya bahawa pergolakan ini akan berterusan ke tahun 1980-an dan 1990-an, dan meluas pula ke Sabah dan Sarawak.

Walaupun peratusan penduduk di bandar semakin bertambah, tetapi kadar purata pertumbuhan tahunan merosot dalam tahun 1960-an. Dalam tahun 1947-57, kadar pertumbuhan ini telah mencapai puncaknya setinggi 5.84 peratus dan kemudian menurun hingga 3.21 peratus dalam tempoh 1957-70. Penurunan dalam kadar pertumbuhan penduduk bandar ini adalah dapat dijangkakan. Pertama, seperti yang telah dinyatakan lebih awal, rancangan penempatan semula memainkan peranan yang penting dalam masa selepas perang, 1947-57. Tetapi setelah tamatnya rancangan penempatan semula ini kadar pertambahan penduduk bandar mula menjadi lebih perlahan. Di samping itu, ada juga kemungkinan yang sebahagian kecil dari penduduk di 'kampung-kampung baru' pulang kembali ke tempat asal mereka setelah tamatnya darurat. Ada juga

alasan-alasan untuk mempercayai bahawa terdapatnya pengecilan kiraan yang dibuat terhadap bilangan penduduk bandar, terutamanya dalam Banci Penduduk 1970, yang melibatkan setinggan-setinggan di pinggir kawasan bandar. Oleh sebab kawasan-kawasan setinggan ini adalah di luar kawasan perbandaran sebagaimana yang diwartakan, maka dalam pengiraan banci dan sebagainya ada kemungkinan yang mereka ini dikeluarkan. Lagi satu kemungkinan yang boleh menerbitkan pengecilan kiraan penduduk ini ialah kerana perbezaan takrif 'bandar' yang digunakan dalam tahun 1957 dan tahun 1970.

Dalam tahun 1970-an pula, semasa Dasar Ekonomi Baru dijalankan, kerajaan mencuba untuk mengurangkan kemiskinan dan penghijrahan ke bandar-bandar, dan di samping itu mencuba pula untuk menambahkan bilangan orang Melayu di bandar. Salah satu strategi yang dijalankan ialah dengan menubuh dan memajukan pusat-pusat pertumbuhan yang baru dalam rancangan pembangunan wilayah seperti Pahang Tenggara (DARA), Johor Tenggara (KEJORA), Trengganu Tengah (KETENGAH), Jengka dan Kelantan Selatan (KESEDAR). Pembentukan 'bandar-bandar baru' ini bersama-sama dengan rancangan pembangunan yang dijalankan oleh ejensi-ejensi kerajaan seperti FELDA, FELCRA dan RISDA, dengan cara tidak langsung telah menggalakkan penghijrahan dalam negeri, khususnya dari kawasan-kawasan yang tidak maju ke kawasan-kawasan yang mempunyai potensi dari segi ekonomi. Malah telah didapati bahawa 8 peratus dari penghijrahan di Malaysia di tahun-tahun kebelakangan ini adalah disebabkan oleh rancangan penempatan semula yang dibuat melalui FELDA (MacAndrews dan Yamamoto, 1976).

Sejak tahun 1947, penduduk bandar dari segi pecahan kaum telah mengalami perubahan yang pesat dan ini dapat dilihat dari Jadual 4.10.

Dalam tahun 1970-an, penduduk bandar di Semenanjung Malay-

JADUAL 4.10

Kadar Pertumbuhan Penduduk Bandar Mengikut Bangsa bagi
Semenanjung Malaysia

<i>Tempoh</i>	<i>Kadar Purata Pertumbuhan Tahun (%)</i>				
	<i>Melayu</i>	<i>Cina</i>	<i>India</i>	<i>Lain-lain</i>	<i>Jumlah</i>
1947-57	7.1	5.9	4.6	7.3	5.8
1957-70	5.5	2.7	3.2	4.5	3.2
1971-75	7.0	3.9	4.3	5.4	4.8
1976-80	6.4	3.4	4.0	3.8	4.4

Punca: Fell, 1957; Malaysia, 1970; Malaysia, 1981.

sia telah berkembang dengan kadar 4.6 peratus setahun dan pertumbuhan yang paling pesat antara kaum-kaum ialah kaum Melayu. Akan tetapi dari segi jumlah, penduduk Cina masih lagi merupakan penduduk yang terbanyak di bandar-bandar. Malah dalam tahun 1980 adalah dianggarkan 53.9 peratus dari penduduk bandar terdiri dari kaum Cina, 32.8 peratus kaum Melayu dan 12.2 peratus kaum India.

Walaupun migrasi dalam negeri telah bertambah dalam tahun 1960-an dan 1970-an, tetapi migrasi ini tidak merebak ke luar dari Semenanjung Malaysia. Hingga akhir tahun 1970-an migrasi antara Semenanjung dengan Sabah dan Sarawak boleh dikatakan terhad sekali. Malah di Semenanjung sekalipun sebahagian besar dari migrasi ini dalam tahun 1970-an adalah ke bandar-bandar yang meningkat perindustriannya dan kawasan-kawasan baru yang ditempatkan rancangan penempatan penduduk. Seperti yang disebut oleh Chander (1977), terdapat dua tempat 'tarikan' yang menarik migrasi ke arahnya, satu di negeri Selangor dan satu lagi di negeri Pahang. Perkembangan yang pesat di sektor perkilangan di Selangor serta penerokaan tanah yang luas di Pahang telah banyak membuka peluang pekerjaan dan ini telah menggalakkan penghijrahan terutama sekali dari negeri-negeri yang berhampiran.

Pola migrasi yang baru ini mempunyai beberapa ciri yang juga mempunyai implikasi sosial, politik dan ekonomi dalam pembangunan Malaysia. Pertama, migrasi di dalam negeri banyak sekali melibatkan kaum Melayu, sama ada migrasi dari luar bandar ke bandar-bandar atau ke kawasan-kawasan pembukaan tanah yang baru. Dengan hal yang demikian, kita dapati semakin ramai golongan bumiputera mengambil bahagian dalam aktiviti-aktiviti bandar dan ini penting untuk menuju ke arah pencapaian matlamat menyusun semula masyarakat seperti yang terkandung dalam Dasar Ekonomi Baru. Migrasi kaum Melayu ke kawasan-kawasan pembangunan tanah yang baru pula boleh memainkan peranan yang penting untuk melahirkan kelas menengah Melayu luar bandar. Penglibatan kaum Cina dalam migrasi dari luar bandar ke bandar-bandar adalah amat terbatas dan ini bukanlah sangat kerana Dasar Ekonomi Baru kerajaan, tetapi seperti yang diterangkan oleh Caldwell (1963) kerana penghijrahan kaum Cina dari luar bandar ke bandar-bandar telah pun berlaku dengan pesatnya semasa darurat dahulu lagi.

Ciri kedua tentang migrasi dalam negeri ini adalah berkenaan dengan saiznya. Perbandingan antara banci tahun 1957 dengan tahun 1970 menunjukkan bahawa jumlah penduduk telah bertambah sebanyak 40 peratus, tetapi bilangan penduduk di negeri-negeri yang bukan negeri asal mereka dilahirkan telah bertambah dengan

kadar 85 peratus. Bagaimanapun angka ini tidak membayangkan kedudukan migrasi yang berlaku dalam sempadan setiap negeri di Malaysia ini, sama ada ke bandar-bandar atau ke kawasan pembangunan tanah. Jika angka-angka ini dapat diperhitungkan bersama tentulah saiz migrasi akan menjadi bertambah besar.

Kesan-kesan daripada pola migrasi ini dibincangkan di dalam beberapa bab lain dalam buku ini kerana ia melibatkan berbagai aspek sosial dan ekonomi Malaysia. Di kawasan-kawasan pembangunan tanah telah muncul satu golongan sosioekonomi yang baru, yakni bumiputera yang mencapai pendapatan kelas menengah dengan taraf hidup yang agak selesa dan jauh lebih tinggi dari majoriti penduduk desa. Di bandar-bandar di mana mula berkembangnya industri-industri moden terdapat pula golongan baru yang lain terdiri dari anak-anak muda yang bekerja di kilang-kilang dengan pendapatan yang agak rendah. Di beberapa kawasan kampung Melayu tradisional sering kelihatan sumber-sumber pertanian yang terbiar atau tidak digunakan sepenuhnya, termasuk kebun-kebun kecil getah yang tinggi kadar hasilnya. Ini disebabkan pengaliran keluar anak-anak muda hingga berlakunya kekurangan buruh di kawasan-kawasan pertanian. Akhirnya, ras, umur dan status pendapatan kumpulan migran ini melahirkan perubahan-perubahan yang jauh melampaui kesan-kesan ekonomi, serta mengubah corak sosial, politik dan keagamaan dengan cara yang sukar untuk dijelaskan oleh pemikiran di akhir-akhir tahun 1970-an.

5 Struktur Politik

I

KEBANYAKAN pemerhati politik Malaysia menganggapkan ras sebagai asas bagi memahami struktur dan fenomena politik dalam masyarakat berbilang kaum ini; dalam ertikata lain, pertandingan kuasa politik adalah antara kumpulan-kumpulan utama, iaitu kaum Melayu (yang menyatakan haknya dan kuasa politiknya atas dasar sebagai kaum bumiputera) dan kaum bukan Melayu—di sini selalunya bermaksud kaum Cina (seperti kaum pendatang yang lain, mereka juga telah mendapat status kerakyatan dan dengan itu mempersoalkan kedudukan keutamaan kaum Melayu). Soal ras di Malaysia begitu berpengaruh sehinggalah hampir semua isu dikaitkan dengan ras jika pun pada asalnya tidak.

Dengan menggunakan *leitmotif* ras sebagai asas perbincangan, bab ini akan cuba memberi suatu gambaran menyeluruh tentang kedudukan politik di Malaysia; di samping itu, kita akan cuba menghuraikan beberapa keadaan semasa dan kemungkinan trendnya. Dengan memberi perhatian kepada perubahan yang sedang berlaku, adalah diharapkan analisa ini tidak merupakan suatu yang 'statik'. Perubahan yang berlaku ini bukan sahaja mengenai dasar kerajaan tetapi juga meliputi perubahan-perubahan yang berlaku dengan sendirinya, seperti yang terdapat dalam bidang pelajaran dan lain-lain (misalnya kemunculan para intelek baru yang dilatih di bawah anjuran kerajaan tetapi kini menyoal *status quonya*) dan juga akibat-akibat yang tidak disangka. Walaupun kajian ini menumpukan kepada keadaan politik dalam negeri, ia tidak dapat lari dari pengaruh-pengaruh luar, seperti kesan-kesan orang pelarian Vietnam atas keadaan politik di peringkat negeri dan negara (lihat Zakaria, 1979). Bagi menjelaskan unsur ras dalam politik

*Saya mengucapkan terima kasih kepada penyunting dan penulis-penulis lain buku ini atas komen bagi draf awal. Ucapan terima kasih juga kepada Lee Poh Ping dari Universiti Malaya bagi cadangan-cadangan dan ulasannya. Akan tetapi, hanya saya sahaja yang bertanggungjawab atas kertas ini.

Malaysia, tiga perkara akan diperhitungkan, iaitu struktur kuasa parti politik, Dasar Ekonomi Baru (DEB) dan strategi-strategi pembangunan luar bandar.

II

Ada beberapa perkara mengenai pemecahan antara kaum Melayu dan bukan Melayu yang memerlukan penjelasan.

Pertamanya, telah wujud satu pemikiran—selalunya dirujuk sebagai 'tolak ansur'—bahawa kuasa politik adalah kepunyaan orang Melayu, dan untuk orang bukan Melayu pula (khususnya orang Cina) mereka akan dibenarkan menyertai sepenuhnya dalam bidang perdagangan dan ekonomi. Sehubungan dengan tolak ansur itu ialah 'kedudukan istimewa orang Melayu' (seperti kuota dalam perlantikan untuk jawatan-jawatan Perkhidmatan Awam yang lebih mengutamakan orang-orang Melayu) yang ditukargantikan dengan pemberian kerakyatan kepada yang bukan Melayu. Tidak perlulah diterangkan secara terperinci tentang tolak ansur itu; agak mencukupi dengan ingatan bahawa asas kepada peraturan itu telah pun dipersoalkan, malah telah dicabar dengan seriusnya dalam pergaduhan kaum yang berlaku pada 13 Mei, 1969. Walaupun isu-isu itu telah pun dilarang dari diperdebatkan di khalayak ramai seperti terkandung dalam pindaan-pindaan perlembagaan 1971, namun ia masih menjadi isu yang serius dalam bidang politik.¹

Yang kedua, walaupun kaum Melayu adalah golongan yang terutama dalam bilangan penduduk dan juga dalam bilangan pengundi, mereka juga merupakan golongan majoriti yang miskin ataupun yang mundur dalam bidang ekonomi. Usaha-usaha untuk memperbaiki masalah ini telah pula mengakibatkan rasa tidak puas hati antara orang-orang bukan Melayu; di samping itu pula kemajuan yang dicapai oleh orang Melayu hanya untuk segolongan yang kecil dan tidak kepada semuanya. Kesan daripada keadaan seperti ini akan diperbincangkan dengan lebih lanjut di bawah.

Ketiga, pertelingkahan antara kaum Melayu/bukan Melayu tidak boleh difahami hanya dengan merujuk kepada soal ras. Dalam tujuan untuk mencapai perpaduan negara, soal 'perkauman' adalah sesuatu yang sangat mencabar. Apa yang didefinisikan sebagai 'Melayu' mungkin akan dipersoalkan pada masa akan datang apabila generasi-generasi baru telah boleh bertutur dalam bahasa Melayu, mengamalkan cara hidup orang Melayu dan juga telah menganggapkan diri mereka sebagai orang Islam, walaupun pada

¹Untuk perbincangan yang lebih mendalam, lihat Tjoa Hoch Guan (akan diterbitkan).

nama sahaja. Perkara yang terakhir, iaitu mengenai agama, adalah masalah yang terbesar dan mungkin juga masalah yang sangat merbahaya dalam suatu masyarakat majmuk. Ada beberapa pemerhati yang telah mengatakan bahawa perkahwinan antara ras sebagai satu cara untuk menyelesaikan masalah perpaduan negara adalah tidak mungkin¹ oleh kerana kesukaran untuk menukar agama kepada agama Islam—dan dalam agama Islam, perkahwinan selalunya bermaksud orang bukan Islam itu perlu memeluk agama Islam terlebih dahulu.

Dari segi lain pula, apa yang difahamkan sebagai konsep negara Islam—dan bukan satunya yang sekular seperti sekarang—adalah negara yang mempunyai penganut-penganut Islam dan dari penganut-penganut ini pula ada yang bercorak *fundamentalist* yang mempunyai pandangan bahawa kita mesti menafikan kedudukan yang sewajarnya kepada mereka yang bukan Islam. Telah pun berlaku beberapa kes di mana terdapat unsur-unsur pelampau yang sedia memusnahkan rumah-rumah berhala untuk orang bukan Islam. Berdasarkan kepada usaha-usaha yang berlaku di negara-negara lain, aspek mengenai agama ini dalam pertelingkahan Melayu/bukan Melayu perlu diberi perhatian yang berat. Ekoran dari perkembangan ataupun kemunculan Islam sebagai satu pergerakan kuasa sosial dan politik telah timbul pula beberapa perdebatan yang hangat di kalangan orang Melayu, seperti apakah corak pergerakan dakwah dan juga bolehkah dilaksanakan undang-undang syariah kepada orang yang bukan Islam. Isu-isu ini merupakan perkara-perkara yang kontroversial (misalnya, perlukah orang bukan Islam didakwa oleh kerana berkhawat dengan orang Islam) dan mungkin juga ada perkara yang tidak begitu mustahak atau remeh (seperti tafsiran bahawa memakai rambut palsu oleh pegawai-pegawai mahkamah adalah corak bukan Islam) tetapi tidak boleh hendak diketepikan begitu sahaja.

Pada masa ini agama belum lagi menjadi satu isu politik utama di Malaysia. Walaupun Islam dianggap sebagai agama rasmi, semua agama boleh diamalkan; dalam perkara ini kaum Melayulah yang tidak mempunyai kebebasan dalam soal agama oleh kerana, mengikut definisi, adalah satu kesalahan untuk menyebarkan ajaran-ajaran bukan Islam kepada mereka. Bagi orang-orang Melayu, Islam adalah satu unsur politik yang mustahak dan pihak pembangkang yang terdiri daripada orang Melayu mengatakan perlu diadakan satu negara Islam dan juga mengeluarkan hujah bahawa parti Melayu yang berkuasa sekarang bukanlah parti Islam. Apabila masalah

¹Lihat *Malaysia to 1990: Economic and Political Outlook for Business Planners* (Hong Kong: Business International Research Division, 1977).

agama yang berbangkit melibatkan orang bukan Melayu tentu sekali ini akan menjadi satu isu politik yang sangat hangat. Kepujian harus diberi kepada parti berkuasa yang dapat mengawasi perkara seperti ini dari berleluasa. Juga turut mengancamkan kedudukan keamanan adalah kemunculan pergerakan agama bawah tanah, tetapi ini lebih merupakan sebagai masalah keselamatan. Berasaskan kepada perbincangan kita, perlu sekali faktor agama diberi perhatian (lihat Means, 1969).

Akhirnya, adalah mustahak untuk kita ingat bahawa pembahagian antara kaum Melayu/bukan Melayu tidak memberi gambaran yang benar tentang keadaan demografi di Malaysia. Antara kaum Melayu juga termasuk 'orang asli' ataupun orang-orang yang tidak boleh dianggap sebagai Melayu tulen; juga istilah 'bumiputera' selalunya digunakan semakna dengan orang Melayu tetapi kadangkala pula merangkumi orang-orang asli yang lain seperti yang terdapat di Sabah dan Sarawak. Adalah janggal untuk menganggap golongan itu sama seperti orang Melayu.

Walaupun terdapat beberapa masalah mengenai pertentangan ataupun pecahan antara Melayu/bukan Melayu, isu utama dalam politik Malaysia adalah bergolak di sekitar persoalan keulungan orang-orang Melayu dan bagaimana ini telah dicabar.

III

Dalam sebuah negara demokrasi berparlimen seperti Malaysia, konsep parti yang berkuasa menerima mandatnya dari orang ramai di pilihanraya yang diadakan pada masa-masa yang ditentukan adalah sangat mustahak. Dan untuk memahami struktur politiknya adalah wajar bagi kita memahami perkembangan parti yang memerintah, perhubungan antara kerajaan pusat dengan kerajaan negeri dan juga serba sedikit mengenai asal usul birokrasi awam.

Sejak kemunculan politik moden di Malaysia, konsep politik campuran antara parti-parti yang setiap satunya mempunyai pendirian perkauman—iaitu tiap-tiap parti adalah berasaskan sokongan dari kaum-kaum tertentu—nampak-nampaknya adalah satu format yang berjaya. Ini dapat dibuktikan oleh Parti Perikatan—satu parti campuran antara Pertubuhan Kebangsaan Melayu Bersatu (UMNO), Persatuan Cina Malaysia (MCA) dan Kongres India se-Malaysia (MIC). Sejak tahun 1955, Perikatan telah menjadi kerajaan, mula-mulanya di Malaya dan kemudian di Malaysia. Selepas tahun 1969, Perikatan telah diperbesarkan supaya mengandungi juga parti-parti lain dan telah pula diberikan nama Barisan Nasional (BN). Akan tetapi satu unsur berkenaan formula atau rumusan campuran yang terdapat dalam BN, dan sebelumnya Per-

ikatan, ialah kedudukan UMNO yang agung—iaitu UMNO ialah parti politik Melayu yang utama dalam gabungan tersebut.

Sama ada BN atau Perikatan ia boleh dianggap sebagai pencapaian kuasa politik di peringkat Persekutuan; akan tetapi, ini jugalah satu cara yang digunakan, *mutatis mutandis*, di peringkat negeri sebagai struktur berkewibawaan. Model ini turut diamalkan di negeri-negeri Sabah dan Sarawak.

Walaupun UMNO diakui sebagai tenaga yang paling berpengaruh dalam Perikatan dan campuran Barisan Nasional, pergaduhan ataupun selisih faham antara anggota-anggota dalam gabungan itu tidak dapat dielakkan dan kadangkala pergaduhan itu amat sengit dan perlu mendapat perhatian. Walaupun jawatan-jawatan menteri dalam jemaah menteri atau kabinet adalah dilantik mengikut perwakilan ras dan kekuatan parti, namun demikian ada pula konsep disiplin yang kukuh yang terdapat dalam satu kerajaan berkabinet (Puthuchear, 1978). Konsep perpaduan di peringkat tertinggi kerajaan dalam bentuk jemaah menteri Barisan Nasional telah dipergunakan bagi menghadapi cabaran-cabaran yang datangnya dari dalam dan luar gabungan itu dan juga boleh dilihat sebagai satu cara bagi menjamin keunggulan kuasa politik Melayu.

Cabaran-cabaran yang terkuat yang datangnya luar daripada campuran yang berkuasa itu ialah dari Parti Tindakan Rakyat (DAP) dan Parti Islam se-Malaysia (sebelumnya digelar PMIP tetapi sekarang dikenali sebagai PAS). Kebanyakan sokongan terhadap Parti DAP datangnya daripada kaum bukan Melayu, khususnya kaum Cina di kawasan-kawasan bandar, dan cabarannya adalah mengenai konsep keunggulan kuasa politik Melayu dan dengan itu juga memberikan satu alternatif kepada komponen bukan Melayu dalam campuran Barisan Nasional. PAS, walaupun satu parti yang mempunyai kekuatan sebagai parti wilayah, mencabar UMNO dari segi soal keunggulan kuasa politik Melayu, dan juga membentangkan hujah bahawa negara ini sepatutnya menjadi negara Islam dan hak-hak kuasa politik Melayu telah pun semakin dicabul oleh hak-hak yang agak berlebihan kepada yang bukan Melayu.

PAS sebenarnya telah bergabung dengan Perikatan untuk menubuhkan Barisan Nasional bagi pilihanraya 1974 tetapi dalam tahun 1978 telah membuat keputusan bahawa campuran itu tidak lagi dapat dikekalkan. Seperti adanya retak-retak dalam struktur Barisan Nasional retak-retak juga terdapat dalam parti-parti politik yang bukan menjadi anggota Barisan Nasional. Apabila PAS menarik diri daripada Barisan Nasional untuk pilihanraya 1978, satu daripada puak PAS telah keluar dari parti itu dan seterusnya menu-

buhkan parti BERJASA yang turut mencabarnya (untuk perbincangan mengenai politik UMNO-PAS lihat Kamaruddin Jaffar, 1979). Peri mustahaknya perkembangan seperti yang dilaporkan ini sebenarnya menguji tentang keteguhan peraturan campuran yang terdapat dalam Barisan Nasional: bolehkah kita menganggapkan retak-retak itu akan membinasakan Barisan Nasional dalam jangka masa panjang? Akan tetapi, peri pentingnya untuk mengadakan perpaduan kaum mungkin akan dapat memperkukuhkan kerjasama antara kaum seperti yang diamalkan dalam konsep Barisan Nasional, seolah-olah sebagai satu 'demokrasi tanpa persetujuan', seperti yang pernah dikatakan oleh seorang pemerhati (lihat Von Vorys, 1976).

Jawapan Barisan Nasional ataupun lebih tepat lagi jawapan UMNO kepada cabaran-cabaran yang dikemukakan oleh DAP dan PAS ialah untuk mengekalkan majoriti Melayu dalam bilangan pengundi—satu cara yang berjaya untuk menjamin keunggulan kuasa politik Melayu, asalkan gelagat pengundian masih lagi bercorak kaum, dan juga dengan cara memperhebatkan lagi langkah-langkah bagi mencapai kemajuan dalam bidang sosioekonomi kaum Melayu. Walaupun demikian usaha bagi mengekalkan kedudukan kuasa politik Melayu ini tidak akan tergugat hanya jika tidak ada perubahan dari segi demografi; dan bagi memajukan kaum Melayu pula memerlukan penyertaan yang lebih daripada kaum Melayu yang mungkin pula akan menimbulkan golongan-golongan tertentu yang kemudiannya akan menyoal balik kedudukan kuasa politik Melayu itu sendiri. Sebenarnya, telah diperhatikan bahawa bilangan pengundi bukan Melayu hampir-hampir sama dengan bilangan pengundi Melayu (Sothi Rachagan, akan diterbitkan) dan pemodenan sikap kaum Melayu pula nampak-nampaknya telah menimbulkan satu keadaan di mana mereka mula mempersoalkan hak-hak mereka dan juga kedudukan mereka yang terdapat sekarang.

Pembahagian penduduk kepada beberapa ras merupakan satu unsur yang penting bagi mengekalkan kedudukan kuasa politik Melayu. Dalam pembahagian kawasan-kawasan pilihanraya, keutamaan diberi kepada kawasan-kawasan luar bandar yang kebanyakannya diduduki oleh orang Melayu. Malah satu sebab penting kemasukan Sabah dan Sarawak dalam Malaysia semasa pembentukannya dalam tahun 1963 adalah kerana bertambahnya kaum-kaum asli di negeri-negeri tersebut ke dalam golongan bumiputera. Jadi bolehlah dianggapkan bahawa kemasukan negeri-negeri pulau Borneo dalam Malaysia sebenarnya memperkukuhkan kuasa politik kerajaan Barisan Nasional. Ini berasaskan anggapan bahawa pilihanraya akan masih lagi bercorak kaum.

Cabaran yang datangnya daripada DAP dan PAS sebenarnya adalah melibatkan Semenanjung Malaysia sahaja. Walaupun DAP telah cuba mengembangkan sayapnya ke Sabah dan Sarawak tetapi usaha itu tidak berjaya oleh kerana tindakan yang telah diambil oleh kerajaan-kerajaan negeri berkenaan.¹ Pihak pembangkang yang terbesar di Sarawak ialah Parti Rakyat Sarawak Bersatu atau *Sarawak United People's Party* (SUPP), tetapi parti ini sekarang telah menjadi anggota campuran BN. Satu lagi ialah parti pembangkang Melayu atau bumiputera yang disebut Parti Jati Rakyat Sarawak yang telah bertanding dengan parti Ketua Menteri Sarawak tetapi hingga sekarang masih tidak nampak kejayaannya. Di Sabah pula, mula-mulanya kuasa politik adalah di tangan Pertubuhan Kebangsaan Sabah Bersatu (USNO) tetapi kemudiannya, selepas tahun 1976, telah digulingkan oleh puak yang telah keluar daripada USNO dengan menubuhkan Parti BERJAYA.

Cabaran-cabaran dari dalam terhadap Barisan Nasional datangnya daripada puak-puak parti ataupun pemimpin-pemimpin parti yang tidak mahu lagi mematuhi arahan dan dasar kerajaan. UMNO khususnya telah mengatasi masalah yang datangnya dari individu-individu dan organisasi-organisasi tertentu dengan mengadakan biro-biro perhubungan di bawah kawalan menteri-menteri persekutuan dan juga ahli-ahli parti yang boleh dipercayai. Malah rejim yang berkuasa tidak keberatan menggunakan mekanisme-mekanisme polis dan keselamatan bagi membenteras cabaran-cabaran tersebut; termasuk juga tindakan pembuangan dari parti jika perlu. Walaupun demikian, masalah mengawal cabang-cabang Barisan Nasional di negeri-negeri Sabah dan Sarawak adalah lebih rumit dan Kerajaan Persekutuan belum lagi dengan hebatnya cuba menunjukkan kekuatannya dalam kedua-dua kawasan itu.

Walaupun UMNO memberi kepentingan kepada konsep keunggulan kuasa politik Melayu dalam satu masyarakat berbilang kaum, ia tidak pula setakat ini bertindak sebagai jaguh pejuang Islam. Inilah yang ditentang oleh PAS dengan hujah bahawa UMNO telah gagal memberi perhatian kepada unsur Islam dalam pembentukan negara Malaysia. Dalam pada itu UMNO tidak pula melepaskan peluang untuk menggunakan Islam sebagai satu cogan kata bila keadaan memerlukan, tetapi ini dilakukan sedemikian rupa agar tidak menafikan hak-hak yang diberikan kepada agama yang lain.

¹Satu daripada syarat kemasukan ke Malaysia ialah negeri-negeri Sabah dan Sarawak akan mempunyai kuasa terhadap hal-hal imigresen. Oleh itu passport diperlukan untuk perjalanan antara negeri-negeri tersebut dengan Semenanjung Malaysia. Berasaskan ini Sabah dan Sarawak telah tidak membenarkan lawatan oleh wakil-wakil DAP.

Akan tetapi, hingga berapa lamakah UMNO dapat menahan dari menunjukkan lebih keislamannya untuk mengatasi kritikan-kritikan dari PAS akan menjadi satu masalah yang besar pada masa-masa akan datang. Satu perkara yang membimbangkan golongan bukan Melayu (terutamanya yang bukan Islam) adalah semakin banyak simbol-simbol Islam digunakan dalam acara-acara rasmi negara.

Satu lagi aspek mengenai keunggulan kuasa politik Melayu seperti yang tersirat dalam rumusan perpaduan antara kaum ialah mengenai konsep 'kerajaan pusat yang kuat'. Sebenarnya, apa yang dimaksudkan dengan kerajaan pusat yang kuat ialah kuasa yang lemah di peringkat negeri dan tempatan. Struktur Kerajaan Persekutuan memberi satu jaminan bahawa majoriti kuasa adalah dalam tangan Kerajaan Pusat; di peringkat negeri hanya soal tanah diberikan hak. Pertelingkahan telah pun berlaku antara Kerajaan Pusat dan Kerajaan Negeri mengenai soal pemilikan dan penggunaan tanah, dan oleh kerana soal tanah masih diuruskan melalui sistem pegawai daerah, ini telah pula menimbulkan konflik mengenai sikap-sikap ataupun nilai-nilai yang ditentukan oleh para birokrat yang mengendalikan tanah Persekutuan. Satu cara bagi mengatasi pertelingkahan ini adalah dengan membawa balik masalah itu kepada kawalan dan keputusan parti pusat supaya dapat mengatasi pengaruh yang datangnya daripada parti tempatan. Kerajaan Pusat juga telah cuba mengatasi masalah-masalah politik di peringkat tempatan dengan mengatakan kerajaan tempatan kurang cekap. Oleh itu, kuasa dipindahkan seberapa banyak yang boleh kepada Kerajaan Pusat dan ini juga menjamin sedikit sebanyak keunggulan kuasa politik Melayu.

Satu perkara yang mustahak mengenai struktur parti berkuasa yang kuat yang terdapat di Malaysia ialah adanya satu jentera kerajaan ataupun birokrasi awam seperti yang terdapat dalam Perkhidmatan Awam dan Perkhidmatan Polis. Ini menunjukkan serba sedikit kepada kita satu warisan daripada pihak penjajah yang menitikberatkan satu struktur politik yang sangat-sangat mementingkan peranan pihak pentadbir, dan juga menunjukkan betapa berkesannya birokrasi awam. Seajar dengan itu, Malaysia bolehlah dianggap sebagai sebuah negara bercorak pentadbiran (lihat Esman, 1972). Dengan wujudnya jentera yang boleh melaksanakan dasar, termasuk rancangan-rancangan pemodenan, ini menyenangkan perlaksanaan dasar-dasar Barisan Nasional, tetapi sebaliknya pula boleh juga menghancurkan kepercayaan kepada rejim itu apabila terdapat kes-kes kurang cekap dan kurang berkebolehan di kalangan birokrasi. Akan tetapi, bukti-bukti menunjukkan kepada kita bahawa birokrasi yang terdapat di Malaysia, walaupun tidak menyebelahi mana-mana puak politik, adalah sangat bertanggung-

jawab kepada pencapaian matlamat-matlamat kerajaan (lihat Puthuchery, 1978; Elyas Omar, 1974; Zakaria, 1977).

Bagaimanapun usaha kerajaan untuk memodenkan negara mungkin akan melemahkan struktur parti pusat itu, dan ini adalah satu aspek yang perlu kita tinjau sekarang.

IV

Sehingga tahun 1969, Kerajaan Malaysia telah mempunyai anggapan bahawa 'tolak ansur' antara Melayu dan bukan Melayu dalam bidang-bidang ekonomi dan politik negara sudah pun diterima. Akan tetapi pergaduhan perkauman pada 13 Mei, 1969 yang telah mengakibatkan pertumpahan darah—satu peristiwa yang mempunyai kehebatan dan kesan yang boleh disamakan dengan peristiwa 'sputnik' kepada rakyat Amerika Syarikat—telah menunjukkan bahawa keadaan politik tidak begitu tenteram seperti dianggapkan pada mulanya. Reaksi permulaan adalah untuk mengangapkan 13 Mei sebagai satu angkara yang telah dirancang oleh pihak komunis. Tetapi, dalam masa dua tahun selepas 1969, semasa kerajaan berparlimen telah ditundakan, kerajaan telah memikirkan mendalam tentang sebab-sebabnya tragedi itu berlaku. Sebagai mengatasi apa yang dianggapkan sebagai penyakit yang telah mengakibatkan 13 Mei, maka diadakan Dasar Ekonomi Baru (DEB) seperti terkandung dalam Rancangan Malaysia Kedua (1971-5) dan *Rancangan Perspektif* yang merangkumi tempoh 20 tahun dari tahun 1970 hingga 1990.

Kebanyakan pemerhati membuat kesimpulan, walaupun ini hanya dibuat selepas peristiwa itu berlaku, bahawa sebab-sebab utama teretusnya 13 Mei adalah kerana kaum Melayu tidak berpuas hati dengan kadar permodenan yang telah berlaku dan juga tidak berpuas hati dengan anggapan bahawa aktiviti mereka seharusnya tertumpu kepada soal politik semata-mata; dan yang bukan Melayu pula tidak berpuas hati bahawa mereka seharusnya berkecimpung dalam aktiviti ekonomi sahaja dan tidak bersetuju dengan penerimaan konsep hak-hak istimewa orang Melayu. Lebih mustahak lagi diperhatikan kedua-dua golongan Melayu dan bukan Melayu yang tidak berpuas hati dengan dasar-dasar dan pendirian kerajaan adalah mereka yang sebenarnya telah menikmati banyak faedah daripada dasar-dasar tersebut dan pada kenyataannya ingin pula menuntut lebih lagi. Kaum Melayu yang nampak-nampaknya kurang berpuas hati adalah mereka yang telah pun mendapat faedah-faedah yang datangnya dari rancangan-rancangan kerajaan tetapi sebaliknya pula mempunyai perasaan bahawa kemajuan dalam bidang tersebut adalah perlahan ataupun tidak mencukupi;

kaum bukan Melayu yang mempunyai perasaan tidak puas hati adalah mereka yang sebenarnya telah mendapat kejayaan dalam bidang ekonomi tetapi mempunyai anggapan bahawa kuasa politik tidak seharusnya menjadi hak monopoli orang-orang Melayu. Dalam pada itu ada beberapa individu Melayu yang telah mendapat keuntungan daripada rancangan-rancangan kerajaan mula mempersoalkan tentang hak-hak yang diberikan kepada yang bukan Melayu (seperti kewarganegaraan), demikian juga pihak bukan Melayu yang telah menikmati kebaikan turut mempersoalkan tentang 'hak-hak istimewa' kaum Melayu. Jadi dapatlah disimpulkan bahawa apa yang diharapkan telah melebihi daripada daya kepuasan dan pencapaian, dengan itu menyalakan perasaan kekecewaan, lebih-lebih lagi di kalangan golongan pemuda.

Dasar Ekonomi Baru mempunyai dua hasrat utama, iaitu menyusun semula masyarakat dan membasmi kemiskinan. Seperti terkandung secara kasar dalam dokumen yang menerangkan tentang Rancangan Malaysia Kedua:

Rancangan ini mempunyai dua langkah pembangunan yang terkandung dalam Dasar Ekonomi Baru. Langkah pertama ditujukan bagi mengurangkan dan seterusnya membasmi kemiskinan, dengan menambahkan pendapatan dan membanyakkan peluang-peluang pekerjaan kepada semua rakyat Malaysia tanpa mengira kaum. Langkah kedua ialah untuk mempercepatkan proses penyusunan semula masyarakat Malaysia bagi memperbaiki keadaan ekonomi yang tidak seimbang supaya dapat mengurangkan dan seterusnya menghapuskan pengenalan kaum mengikut fungsi-fungsi ekonomi. Proses ini melibatkan pembaharuan penghidupan luar bandar, perkembangan kegiatan-kegiatan di bandar yang cepat dan seimbang dan mewujudkan satu masyarakat perniagaan dan perusahaan di kalangan orang-orang Melayu dan kaum-kaum bumiputera yang lain dalam semua jenis dan peringkat pekerjaan, supaya mereka boleh menyertai dengan sepenuhnya dalam semua segi ekonomi (Malaysia, 1971).

Satu cara yang dianggap sesuai bagi memenuhi hasrat atau matlamat-matlamat DEB adalah dengan penyertaan yang besar dari struktur awam dalam bidang-bidang ekonomi dan perdagangan serta campur tangan kerajaan dalam aspek-aspek pentadbiran dan undang-undang. Dengan demikian, beberapa badan berkanun dan perusahaan awam telah ditubuhkan seperti Perbadanan Nasional (PERNAS), Perbadanan-perbadanan Kemajuan Ekonomi Negeri (PKEN) dan juga perusahaan bersama.

Tujuan utama langkah yang sedemikian adalah bagi menjamin penyertaan kaum Melayu dalam pengawalan dan hak milik kekayaan dalam negara. Adalah dirancangkan bahawa dalam tahun 1990 kaum Melayu akan mempunyai hak milik 30 peratus daripada kekayaan saham modal negara berbanding dengan dua peratus yang

terdapat dalam tahun 1970. Di masa yang sama juga, diandaikan hak milik saham bagi orang bukan Melayu akan meningkat dari 23 peratus hingga 40 peratus dan hak milik saham kepunyaan asing akan dikurangkan dari 62 peratus kepada 30 peratus. Matlamat-matlamat ini dipercayai boleh dicapai sekiranya pertumbuhan ekonomi terus-menerus berlaku (lihat Chee, 1975). Kerajaan juga mengambil tindakan melalui undang-undang bagi mengatasi ketidakseimbangan ekonomi mengikut ras dengan membuka lebih banyak peluang untuk penyertaan bumiputera dalam sektor swasta; satu-satunya ialah melalui Akta Penyelarasan Perusahaan 1975.

Satu daripada aktiviti-aktiviti utama perbadanan awam dan syarikat-syarikat lain yang di bawah naungan kerajaan adalah untuk memperolehi hak milik saham yang terdapat dalam sektor perniagaan. Telah pun diumumkan bahawa hak milik itu akhirnya akan dipindahkan kepada orang-orang Melayu. Tetapi, ada beberapa masalah yang terdapat dalam strategi sedemikian. Pertama, mendapatkan saham-saham tersebut telah dianggapkan sebagai mengambil alih sumber-sumber kekayaan orang bukan Melayu oleh kaum Melayu, dan juga satu cara yang dapat memperkukuhkan kuasa politik Melayu. Kedua, walaupun terdapat beberapa jutawan Melayu dan golongan *nouveaux riche* yang telah muncul akibat dari dasar kerajaan ini, kebanyakan daripada kaum Melayu masih tidak menerima apa-apa faedah darinya. Ketiga, cara bagaimana hendak memindahkan milik itu masih belum jelas, lebih-lebih lagi mengenai baik buruknya ataupun perlaksanaannya dari segi praktik; umpamanya, di peringkat operasi, urusan saham-saham yang diamanahkan itu boleh disalahgunakan. Keempat, aktiviti perusahaan-perusahaan awam ada yang didapati tidak begitu 'sihat' dan sebenarnya telah berlaku beberapa penyelewengan yang besar, seperti salah urus Bank Kerjasama Rakyat Malaysia.¹ Masalah-masalah seperti ini pula telah menjadi satu isu antara Melayu dan bukan Melayu dan mungkin telah pula memburukkan lagi keadaan ketegangan antara kaum Melayu dan Cina. Lagipun, matlamat-matlamat yang telah dirancangkan itu hanya akan memberikan harapan yang lebih tinggi di kalangan rakyat, khususnya kepada mereka yang sepatutnya mendapat faedah-faedah itu. Oleh yang demikian, Dasar Ekonomi Baru bolehlah dikatakan mempunyai potensi menggoncangkan kedudukan politik, terutamanya dalam masa perlaksanaan.

Matlamat menyusun semula masyarakat dan menghapuskan kemiskinan pada dasarnya berlandaskan kepada pemodenan sikap kaum bumiputera serta pembaikan dalamimbangan ekonomi

¹Lihat kertas putih kerajaan oleh firma perakaunan Price Waterhouse, 1979.

antara wilayah. Perkara terakhir ini telah pun dirancangan dan cuba diatasi melalui strategi-strategi seperti mengadakan pusat-pusat pertumbuhan baru di kawasan luar bandar, skim-skim sepadu bagi ladang dan tanah dan juga kemajuan projek di tempat-tempat tertentu *in situ*. Untuk menukarkan sikap, telah pun digalakkan 'pembandaran' sikap-sikap, dan kesan strategi ini dapat diukur dari bilangan mereka yang telah semakin banyak berhijrah ke kawasan bandar. Walaupun banyak lagi penyelidikan seharusnya dilakukan, rancangan-rancangan yang ada itu menimbulkan pula masalah-masalah yang lain. Umpamanya, penghijrahan pemuda dan keluarga-keluarga kampung ke kawasan-kawasan bandar telah pula menambahkan bilangan penduduk setinggan: di Kuala Lumpur sahaja terdapat beberapa anggaran mengenai bilangan setinggan, iaitu terjumlah di antara seperempat hingga setengah bilangan penduduk ibu kota.¹ Pembandaran yang pesat telah juga menimbulkan masalah mengenai keupayaan kuasa-kuasa di peringkat tempatan untuk menyediakan perkhidmatan-perkhidmatan yang minimum seperti pembuangan sampah, bekalan air dan elektrik dan lain-lain kemudahan.

Dari sudut politik, pemodenan beberapa kumpulan penduduk yang tertentu mempunyai berbagai akibat. Bukan sahaja telah muncul satu golongan proletariat Melayu bandar, tetapi juga telah melahirkan *lumpenproletariat*. Malah telah pun didapati bahawa masalah kawasan-kawasan setinggan telah menjadi satu isu yang sukar untuk diatasi oleh kerana tertubuhnya gabungan kumpulan-kumpulan tertentu di kawasan setinggan dengan pemimpin-pemimpin parti politik dalam kawasan-kawasan tersebut. Penganggaran di kalangan penghijrah bandar juga menimbulkan perasaan yang kurang menyenangkan dan mungkin boleh membawa keburukan kepada kerajaan yang memerintah. Walaupun kita tidak mempunyai data yang lengkap, tetapi bolehlah disimpulkan bahawa majoriti mereka yang terlibat dalam pergaduhan 13 Mei adalah penduduk-penduduk kawasan setinggan seperti Kampung Kerinci, Kampung Baru dan kawasan-kawasan lain. Juga, perlu diperhatikan bahawa bekas Ketua Pemuda UMNO, Datuk Harun Idris mempunyai pengikut-pengikut yang kebanyakannya datang dari golongan setinggan.² Pendek kata, dasar-dasar pemodenan pro-Melayu boleh mendatangkan kemajuan sosial tetapi di samping itu

¹Angka-angka anggaran bilangan penduduk setinggan di Kuala Lumpur amat berbeza-beza. Lihat kertas-kertas kerja yang dibentangkan di Bengkel 'Masalah Setinggan di Kota', Universiti Kebangsaan Malaysia, 14-15 Jun, 1979.

²Saya berterima kasih kepada Lee Poh Ping atas makluman beliau mengenai perkara ini.

pula boleh menimbulkan perasaan anti kerajaan dari mereka yang telah menerima faedah rancangan-rancangan tertentu. Dan juga kemungkinannya, kekecewaan akan menimbulkan satu keadaan di mana politik tidak lagi dapat dipertalikan dengan konsep ras jika pemodenan orang Melayu diperhebatkan tanpa mengira buruk baiknya. Satu akibatnya ialah kemungkinan berlakunya kemerosotan kuasa Barisan Nasional daripada apa yang terdapat sekarang dalam pengaruh pengundian, dan ini boleh terjadi berikutan pertukaran-pertukaran yang terdapat dalam struktur penduduk yang timbul akibat dari penghijrahan dari luar bandar ke kawasan-kawasan bandar atau oleh ketidakpuasan politik, ataupun keduanya.

Akan tetapi, ada kemungkinan masalah ras tidak akan diambil alih oleh masalah kelas. Jika berlaku konflik kelas lebih besar kemungkinannya ini akan muncul dalam golongan Melayu berbanding dengan golongan Cina, walaupun masyarakat itu akan masih lagi kurang berpuas hati dengan hak-hak yang seharusnya diperolehi mereka dan juga kurangnya peluang-peluang sebagaimana yang diberi kepada kaum bumiputera dalam rancangan-rancangan tertentu seperti dalam bidang pelajaran. Dari segi perdagangan pula, kerajaan menganggap masih terdapat banyak peluang untuk orang-orang bukan Melayu seperti juga untuk orang Melayu. Namun perdebatan atas isu-isu ini terus berlaku seperti terdapatnya tuntutan-tuntutan oleh gabungan dewan-dewan perniagaan dan perindustrian Cina (ACCCI), termasuk tuntutan untuk mengkaji semula Akta Penyelarasan Perusahaan dan sokongan serta tindakannya untuk menubuhkan Universiti Merdeka.

Sehingga sekarang, walaupun terdapat beberapa keadaan yang tegang akibat pelaksanaan DEB, struktur BN nampaknya masih lagi kukuh. Walaupun terdapat beberapa aduan dari golongan Melayu mengenai kekecewaan mereka tentang beberapa keputusan dasar, perpecahan mengikut kelas dalam kaum-kaum tertentu hanya merupakan bayangan sahaja dan masih lagi belum merupakan sebagai sikap anti-Barisan Nasional. Sokongan kepada parti-parti lain selain daripada UMNO tidak bermakna bahawa ini adalah sokongan kepada pihak sosialis seperti Parti Sosialis Rakyat Malaysia (PSRM); sokongan yang telah diberikan kepada PAS memang penting tetapi hanya terhad kepada pengundi-pengundi luar bandar (satu bidang yang kita akan bincangkan dengan mendalam di bawah). Oleh demikian, jika sokongan untuk UMNO berkurangan, ini hanya akan menguntungkan parti politik Melayu lain yang merupakan sebagai alternatif. Ini bererti bahawa politik Melayu masih lagi akan bercorak kaum, ataupun akan menunjukkan bahawa undi akan berpecah-belah.

Bagi puak-puak bukan Melayu dalam Barisan Nasional pula, kepentingan yang diberikan untuk kemajuan bumiputera dalam DEB boleh menggugat kedudukan mereka. Pihak pembangkang, khususnya DAP, telah mendapat sokongan yang lebih daripada kaum bukan Melayu oleh kerana perasaan tidak puas hati dengan pelaksanaan DEB, dan oleh kerana kelemahan daya tentangan oleh ahli gabungan bukan Melayu dalam BN mengenai pengaruh UMNO yang kuat dalam dasar tersebut.

Dengan ini boleh dikatakan bahawa pemodenan Melayu yang meningkat akan mengakibatkan beberapa perubahan dalam struktur kuasa kaum tersebut tetapi di samping itu pula tidak akan menjejaskan konsep keunggulan kuasa politik Melayu. Oleh kerana itu ketegangan dijangka akan timbul antara ras dan di dalam ras. Dan *paradigm* ras dalam politik Malaysia akan menjadi lebih rumit akibat adanya unsur-unsur konflik kelas. Tetapi ini tidak bermakna bahawa satu situasi akan muncul di mana kelas merupakan sebagai isu politik yang lebih penting dari ras.

Oleh kerana kita menjangkakan bahawa isu-isu politik dalam negara akan tertumpu kepada kaum Melayu maka eloklah kita beralih sekarang kepada keadaan politik yang terdapat di kawasan-kawasan luar bandar di mana kebanyakan penduduknya orang-orang Melayu. Di dalam kawasan inilah pertandingan untuk mendapatkan keunggulan kuasa politik Melayu antara orang-orang Melayu akan berlaku, dan di sini jugalah hasil-hasil dari rancangan pemodenan akan lebih ketara.

V

Menyedari hakikat bahawa sebahagian besar sokongan politik datangnya dari kawasan luar bandar, maka rancangan-rancangan pembangunan luar bandar menjadi satu unsur yang amat penting dalam strategi pemodenan oleh Barisan Nasional. Malah Malaysia boleh dikatakan sebuah negara yang beruntung kerana kebanyakan daripada kekayaannya tidak hanya tertumpu kepada rancangan-rancangan bandar sepertimana yang sering terdapat di kebanyakan negara-negara Dunia Ketiga yang lain. Akan tetapi, dengan adanya faedah-faedah untuk penduduk luar bandar maka telah pun timbul satu kesedaran atas hak-hak mereka untuk membuat tuntutan dari kerajaan serta berani mempersoalkan kepentingan dan rancangan Barisan Nasional; ini merupakan satu fenomena yang telah disifatkan oleh seorang pemerhati sebagai pembandaran yang menular ataupun *creeping urbanism* (Guyot, 1969).

Oleh kerana pola pembahagian kawasan-kawasan pilihanraya diaturkan sedemikian rupa supaya kawasan-kawasan luar bandar

mempunyai perwakilan yang lebih berbanding dengan perwakilan dari kawasan bandar maka kekuatan UMNO boleh dikatakan datangnya dari kawasan-kawasan luar bandar. Di kawasan-kawasan ini sebahagian besar penduduknya termasuk dalam golongan miskin dan mundur dalam bidang ekonomi. Semenjak tercapainya kemerdekaan dalam tahun 1957, strategi UMNO ataupun Barisan Nasional telah pun ditumpu untuk meninggikan lagi taraf hidup kawasan luar bandar dan pada umumnya menambahkan lagi pendapatan yang ada ke paras yang lebih memadai. Pelaksanaan strategi ini adalah dengan cara campur tangan kerajaan dan penyer-taan badan-badan awam.

Allahyarham Tun Abdul Razak (bekas Perdana Menteri yang pada masa itu adalah menjadi Timbalan Perdana Menteri) telah pun diberi tanggungjawab melaksanakan pembangunan luar bandar (melalui Kementerian Pembangunan Negara dan Luar Bandar). Keperibadian dan ketekunan beliau telah menyebabkan perancangan tersebut boleh dianggap sebagai suatu yang berjaya (Ness, 1965). Usaha untuk menjayakan pembangunan luar bandar juga telah melahirkan berbagai agensi kerajaan dan separa kerajaan yang menjalankan skim-skim sepadu bagi pertanian (umpamanya Perbadanan Kemajuan Pertanian Muda atau MADA), mengadakan persatuan-persatuan peladang (Lembaga Pertubuhan Peladang), menggalakkan pemodenan luar bandar (Bank Pertanian), mentadbirkan penerokaan tanah (Lembaga Kemajuan Tanah Persekutuan), menguruskan tanaman semula (Lembaga Kemajuan Pekebun-pekebun Kecil Getah), menjalankan pemasaran bahan-bahan pertanian (Lembaga Pemasaran Pertanian Persekutuan), menyelaraskan perkara-perkara mengenai keluaran utama (seperti Lembaga Padi dan Beras Negara) dan aktiviti-aktiviti sedemikian yang lain.

Dari sudut organisasi, agensi-agensi ini boleh disifatkan sebagai alat kerajaan untuk menyelesaikan masalah-masalah luar bandar, dan cuma selepas tahun 1969 bilangan agensi-agensi tersebut telah bertambah dengan pesatnya. Dayausaha untuk mencapai matlamat-matlamat rancangan pembangunan luar bandar telah banyak menghasilkan pengeluaran fizikal (iaitu lebih banyak lagi jalan raya, balai raya dan infrastruktur yang lain), tetapi di samping itu pula wujudnya juga beberapa rintangan politik. Kebanyakan daripada ejensi-ejensi awam ini mengalami masalah-masalah yang selalunya terdapat dalam agensi separa kerajaan pada umumnya, seperti tindaan lapis tugas-tugas, prosedur-prosedur atau peraturan yang agak mirip kepada yang terdapat dalam Perkhidmatan Awam, kekurangan pengurus-pengurus yang baik dan kakitangan yang mahir dan sebagainya.

JADUAL 5.1

Pendapatan Purata Bulanan Peneroka di Skim-skim Felda, 1977
(Angka dalam Ringgit Malaysia)

Saiz Ladang	Peneroka Kelapa Sawit	Peneroka Getah
6	—	331.28
7	—	332.45
8	588.22	389.65
10	599.59	205.54
14	366.27	—

Punca: (Felda, t.b.)

Lembaga Kemajuan Tanah Persekutuan (Felda) adalah satu contoh yang menunjukkan bagaimana rancangan pembangunan luar bandar dilaksanakan. Ditubuhkan dalam tahun 1956 operasi Felda meliputi kegiatan-kegiatan membersihkan kawasan hutan, menanam tanaman-tanaman utama, membangunkan kampung-kampung, memilih dan menempatkan peneroka-peneroka, menguruskan projek-projek, menyediakan kredit, memproses, menyediakan perkhidmatan pemasaran, mempercepatkan pembangunan sosial dan masyarakat (Felda, tiada bertarikh). Sehingga bulan April tahun 1978 ia telah berjaya menubuhkan 245 skim menanam getah, kelapa sawit, tebu, koko dan kopi, yang keseluruhannya melibatkan pembukaan tanah seluas 1,098,980 ekar dan penempatan semula 46,770 keluarga (*Ibid*). Felda juga telah menubuhkan beberapa anak syarikat untuk menjalankan setengah-setengah operasinya.

Felda telah berjaya dalam rancangan tanahnya dan boleh dikatakan juga yang pendapatan peneroka-penerokanya telah meningkat dari keadaan sebelum penempatan ini. Pendapatan purata bulanan peneroka dicatatkan dalam Jadual 5.1. Walaupun pendapatan peneroka dalam skim Felda telah bertambah baik secara umumnya, tetapi didapati (daripada Jadual 5.1) bahawa pendapatan itu menjadi kurang apabila saiz ladangnya terlalu besar. Program penempatan peneroka Felda juga adalah sangat mahal. Dijangka bahawa kos untuk menempatkan satu-satu keluarga adalah dalam lingkungan \$29,000 (*Ibid*) sungguhpun kos ini dikira menyeluruh, termasuk pembinaan rumah peneroka. Satu lagi kelemahan yang menyebabkan kos kepada kerajaan dikatakan tinggi ialah kerana proses pembayaran balik oleh peneroka mengambil masa yang lama. Seperti juga kebanyakan daripada rancangan-rancangan luar bandar yang lain, pelaburan Felda adalah sangat besar, dan subsidi-subsidi yang ditanggung oleh kerajaan juga amat berat.

Di samping kemajuan yang telah dicapai oleh peneroka Felda, mereka juga telah menyedari atas kebolehan mereka dan hak-hak mereka untuk membuat satu-satu tindakan. Peneroka-peneroka telah mengambil peluang untuk merayu terus kepada Perdana Menteri apabila masalah-masalah yang timbul dijangka tidak dapat diatasi oleh organisasi Felda. Menyedari bahawa mereka ini merupakan sebagai satu daripada sumber-sumber sokongan terhadap rejim politik yang wujud, para peneroka Felda telah mula membuat tuntutan kepada kerajaan. Umpamanya, pendapatan mereka boleh dianggap baik dan ini adalah akibat daripada harga hasil-hasil tanaman mereka di pasaran yang tinggi; tetapi harga ini tidak sentiasanya stabil dan selalu mengalami keadaan turun naik. Keadaan ini telah memberi kesempatan kepada para peneroka untuk menyarankan bahawa kerajaan seharusnya memberi subsidi kepada mereka apabila pendapatan mereka jatuh akibat dari harga tanaman yang rendah. Inilah sifat 'pembandaran yang menular' seperti yang disebutkan oleh Guyot (Guyot, 1969).

Kesedaran politik yang ada pada peneroka Felda juga terdapat pada penduduk luar bandar yang lain. Dalam tahun 1974, petani-petani dan orang-orang kampung yang lain telah mengadakan satu demonstrasi di Baling mengenai harga barang-barang tanaman yang rendah dan juga membangkitkan aduan mengenai kegagalan kerajaan untuk mengatasi masalah kebuluran. Peristiwa ini telah mengejutkan kerajaan yang sebelum itu menganggapkan segala-galanya berjalan dengan lancar setelah begitu banyak melabur untuk pembangunan luar bandar. Sekali lagi, pada awal tahun 1980 kerajaan telah terperanjat dengan satu demonstrasi di Alor Setar mengenai bayaran kupon subsidi kepada para penanam padi. Akan tetapi, kedua-dua fenomena tersebut telah dianggap oleh kerajaan sebagai akibat pengaruh anasir-anasir subversif dan oleh demikian ditafsirkan sebagai masalah 'ketenteraman dan undang-undang' (Zakaria, 1978). Namun, hujah yang sedemikian adalah terlalu mudah. Seharusnya sifat politik yang terdapat dalam demonstrasi itu perlu juga diberi perhatian yang serius.

Bersama dengan masalah yang terdapat di atas ialah satu keadaan di mana rancangan-rancangan yang seharusnya menolong kaum Melayu luar bandar tidak semestinya menguntungkan mereka. Ada pengkritik-pengkritik kerajaan mengatakan bahawa hasil daripada projek-projek luar bandar sebenarnya lebih menguntungkan kontraktor-kontraktor Cina yang menyediakan infrastruktur fizikal. Walau bagaimanapun, oleh kerana program rancangan luar bandar itu adalah sebahagian dari Dasar Ekonomi Baru, ini akan menyangkal tuduhan bahawa DEB hanya menolong kaum Melayu. Namun begitu seharusnya kita perlu memberi tekanan kepada faedah yang

muktamad dari projek-projek luar bandar yang semestinya dilihat sebagai sesuatu yang akan menolong kaum Melayu dan orang-orang lain di luar bandar.

Dua faktor lagi adalah juga mustahak bagi kita untuk menilai situasi politik di kawasan luar bandar. Pertamanya ialah kewujudan orang tengah, selalunya adalah orang bukan Melayu (iaitu Cina) dalam ekonomi politik luar bandar. Fungsi orang tengah itu bukan sahaja untuk memberi perkhidmatan kepada rakyat luar bandar di mana agensi kerajaan sendiri gagal memberinya (seperti memberi wang pinjaman tanpa apa-apa cagaran), tetapi juga golongan itu mesti dianggap sebagai satu kuasa politik yang tidak mudah disingkirkan oleh Barisan Nasional.¹ Keduanya, dengan adanya begitu banyak agensi-agensi birokrat di kawasan luar bandar, ini telah mengkaburkan pertalian yang penting antara kerajaan dan rakyat. Dari keadaan yang sedemikianlah boleh kita memahami sebahagiannya mengapa telah berlaku demonstrasi petani tahun 1980 mengenai bayaran subsidi yang dibuat oleh Lembaga Padi dan Beras Negara.

Penglibatan kerajaan di kawasan luar bandar mungkin telah memuncakkan lagi harapan orang Melayu di kampung, seperti juga yang terdapat dengan rancangan di bandar. Oleh kerana itu, kita boleh menjangkakan bahawa kaum luar bandar bukannya lagi satu kaum yang senang dipermain-mainkan tetapi telah merupakan sebagai satu tenaga yang mempunyai fahaman politik yang agak matang dan juga sebagai penyokong dalam pilihanraya. Mereka ini telah muncul akibat dari usaha kerajaan untuk memodenkan mereka. Pada masa ini adalah terlalu awal untuk membuat cerakinan tentang potensi kesan perubahan ini ke atas keselamatan dalam negeri dan pengaruh komunis untuk mengadakan revolusi di kawasan luar bandar di Semenanjung Malaysia. Adalah juga tidak begitu mungkin yang masalah keselamatan ini akan timbul selagi adanya badan-badan keselamatan kerajaan yang mampu menjalankan tugas-tugas mereka dengan rapinya. Tetapi di Sarawak (belum lagi muncul isu seperti petani-petani di Sabah), masalah pengaruh komunis di kalangan pemuda luar bandar dan persatuan-persatuan peladang telah menjadi satu realiti. Mujurlah ini telah dapat ditentang dengan cara 'peperangan rakyat' atas daya usaha kerajaan negeri. Tetapi berbanding dengan Semenanjung Malaysia, kegiatan orang luar bandar dalam politik di Sarawak lebih melibatkan kaum Cina.

¹Tolak ansur dan pergolakan antara Melayu/Cina di kawasan luar bandar dapat dicungkil dari peristiwa Aziz Ishak. Lihat Ness (1965: 225) dan Von Vorys (1976: 171-83).

Aktiviti-aktiviti PAS, iaitu parti yang bertanding untuk mendapatkan sokongan orang Melayu di luar bandar, boleh mengancam program-program Barisan Nasional untuk memodenkan sektor luar bandar. Tetapi tidak begitu mungkin bahawa PAS akan dapat merampas kuasa yang ada pada Barisan Nasional. Akan tetapi PAS tentu sekali akan membawa beberapa masalah kepada Barisan Nasional dalam beberapa tahun akan datang.

VI

Sebagai rumusan, perbincangan kita mengenai struktur politik di Malaysia telah dibuat secara seimbab lalu, dengan memberi fokus kepada tiga bidang yang terpilih, iaitu struktur kuasa parti politik, Dasar Ekonomi Baru dan strategi-strategi pembangunan luar bandar. Bolehlah dikatakan bahawa kejayaan struktur parti politik yang berkuasa seperti yang termaklum dalam konsep Barisan Nasional itu adalah kerana tiadanya alternatif-alternatif lain yang wujud. Selain dari itu, selagi Barisan Nasional merupakan campuran yang dikuasai oleh kaum Melayu, kekuatan dan kejayaannya akan berdasarkan kepada pelaksanaan Dasar Ekonomi Baru, termasuk rancangan-rancangan pembangunan luar bandar. Walaupun Barisan Nasional dijangka akan dapat mengatasi masalah-masalahnya dalam tahun 1980-an, namun akan timbul beberapa keretakan dalam strukturnya. Juga, selagi proses pemodenan akan berterusan, mobilisasi sosial seperti yang telah diertikan oleh Deutsch (Deutsch, 1961) akan berlaku, iaitu kita boleh menjangka akan wujudnya cabaran-cabaran dari golongan Melayu terhadap rejim politik Melayu yang berkuasa. Oleh itu walaupun perkauman boleh dianggap sebagai satu faktor utama dalam memahami keadaan politik Malaysia, beberapa gejala konflik kelas akan timbul di kalangan kaum-kaum tertentu.

6 Struktur Sosial

TIDAKLAH mudah untuk menulis mengenai struktur sosial masyarakat Malaysia dalam satu bab yang pendek seperti ini. Malaysia bukanlah sebuah masyarakat yang seragam, bahkan sebaliknya negara ini didiami oleh beberapa kumpulan etnik. Setiap kumpulan mempunyai nilai-nilai sosial dan adat resamnya sendiri. Keseluruhan kumpulan etnik inilah yang mewujudkan masyarakat Malaysia yang serba kompleks.

Bab ini hanya bertujuan untuk memberikan satu gambaran secara ringkas. Dalam membincangkan struktur masyarakat Malaysia ini, kami akan menitikberatkan komponen-komponen yang kami rasa paling berpengaruh dalam masyarakat Malaysia di tahun 1980-an dan 1990-an. Ini termasuklah satu tinjauan umum terhadap struktur etnik dari segi pembentukan polisi negara. Dengan itu, tumpuan penting penulisan struktur sosial dalam bab ini ialah terhadap masyarakat Melayu, Cina dan India, manakala kumpulan etnik-etnik yang lain akan dibincangkan secara ringkas sahaja. Sebahagian dari kumpulan-kumpulan etnik yang kecil sudah semestinya tidak dapat dibincangkan dengan secara terperinci.

STRUKTUR SOSIAL MASYARAKAT MALAYSIA: SATU TINJAUAN UMUM

Masyarakat Malaysia terdiri daripada beberapa kumpulan etnik yang berbeza. Di antaranya yang paling penting dan besar jumlahnya ialah golongan Melayu, golongan Cina dan golongan India yang sebahagian besarnya tinggal di Semenanjung Malaysia, manakala orang Iban tinggal di Sarawak dan orang Kadazan di Sabah. Di akhir tahun 1970-an, kelima-lima kumpulan ini berjumlah 95 peratus dari sejumlah 14 juta penduduk Malaysia. Selebihnya sebanyak lima peratus lagi terdiri dari berbagai-bagai etnik, termasuk Orang Asli, orang dari golongan perkahwinan campur, orang Eropah, orang Ceylon, orang Arab dan beberapa golongan etnik yang lain. Begitu juga terdapat golongan minoriti di beberapa tempat yang berlainan di negara ini, seperti golongan Portugis di Melaka, golong-

an Thai di negeri-negeri sebelah utara Semenanjung, serta golongan-golongan pendatang dari Filipina dan Indonesia di Sabah dan Sarawak.

Di Semenanjung Malaysia, tempat tinggal orang Melayu, Cina dan India yang terdiri dari 12 juta penduduk itu adalah dipisahkan oleh faktor bangsa dan agama. Walaupun wujud kepelbagaian seperti ini, namun masih terdapat satu pola yang nyata untuk menggambarkan struktur sosial masyarakat Malaysia yang umum pada keseluruhannya. Kewujudan satu struktur seperti ini, walaupun terhad dari segi skopnya, adalah penting. Oleh kerana strukturnya yang tidak begitu mantap, kejayaannya dalam menentukan satu negara Malaysia serta juga peneguhan dan perkembangannya akan menjadi satu isu politik yang penting dalam tahun 1980-an dan 1990-an. Khususnya, haruslah diakui bahawa pertumbuhan satu struktur untuk menyatupadukan masyarakat Malaysia ini hendaklah dipupuk dalam bidang-bidang yang tertentu dan yang ternyata masih lemah. Salah satu kelemahan ini ialah pembahagian antara Semenanjung Malaysia dengan negeri-negeri Sabah dan Sarawak. Kelemahannya bukan setakat ini sahaja. Malah masih terdapat beberapa hal lain yang memerlukan pemerhatian dalam pembentukan polisi bagi beberapa tahun yang akan datang di abad ini.

Pembahagian golongan etnik telah pun mendapat perhatian yang berat dalam Dasar Ekonomi Baru. Memang tidak dapat dinafikan yang isu ini penting dan sensitif. Jumlah perkahwinan campur antara etnik yang terlalu kecil bilangannya membuktikan dengan jelas pembahagian etnik ini. Di samping itu, isu yang mula menjadi penting dalam tahun 1970-an ialah perubahan bentuk yang berlaku dan perbezaan antara komponen penduduk bandar dan luar bandar. Satu lagi isu yang penting dan perlu menerima penyelesaian ialah perbezaan jurang antara golongan kaya dan golongan miskin. Perbezaan ini adalah menyeluruh dalam masyarakat Malaysia hingga melibatkan semua golongan etnik.

Dari segi sejarahnya, pertumbuhan masyarakat majmuk di negara ini boleh dikesan sejak dari zaman penjajah. Sebelum kedatangan penjajah, Semenanjung Malaysia merupakan satu kawasan yang didiami pada keseluruhannya oleh orang Melayu dan sego-longan kumpulan orang asli, serta terdapat beberapa kawasan yang didiami oleh penduduk dari Asia, terutamanya orang-orang Cina dan India.

Orang-orang Indonesia telah mula datang ke negara ini sejak beberapa abad yang lalu. Pada mulanya kecil sahaja bilangan mereka. Kedatangan mereka yang paling ramai ialah pada zaman penjajah dan apabila wujudnya pembukaan tanah baru untuk persawahan dan tanaman kontan. Sejak pertengahan abad kesembilan

belas pula, pentadbiran penjajah Inggeris mula membawa masuk kuli Cina untuk bekerja di kawasan perlombongan bijih timah. Tidak lama selepas itu, pembangunan secara besar-besaran dalam bidang pertanian, mula-mula tebu dan diikuti pula dengan getah, dan disertai dengan pembangunan dalam kerja-kerja awam seperti pembinaan pelabuhan dan keretapi di Semenanjung Malaysia memerlukan lebih ramai lagi tenaga pekerja. Untuk memenuhi keperluan inilah kuli-kuli dari India telah digalakkan untuk dibawa masuk.

Tiga arus kedatangan pendatang-pendatang luar ini amat nyata perbezaannya, bukan saja dari segi bentuk etniknya, tetapi juga dari segi ekonomi dan juga tempat tinggal. Orang-orang Indonesia kebanyakannya memilih kawasan rendah di pantai barat Semenanjung, terutama sekali di Negeri Sembilan, Selangor dan Krian di Perak, iaitu kawasan penanaman padi. Orang-orang India pada mulanya bertumpu di utara Perak dan Seberang Perai, kemudian berhijrah ke kawasan ladang getah di negeri Johor, Selangor, Perak dan beberapa negeri lain setelah ladang getah mula dibuka di seluruh Semenanjung; orang-orang India juga hidup berkelompok di beberapa pekan di Malaysia sebagai kuli di Jabatan Kerja Raya, dan sebagai peniaga serta jurujual. Manakala orang-orang Cina pula bertumpu di kawasan melombong bijih timah di Perak dan di Selangor, dan mereka juga bertumpu di pekan-pekan yang kemudiannya menguasai sebahagian besar daripada aktiviti-aktiviti ekonomi negara ini.

Ketiga-tiga arus kedatangan orang-orang luar ini telah melahirkan dua kesan sosial. Orang-orang Indonesia, oleh kerana hubungan kebudayaan yang rapat dengan orang-orang Melayu, telah mengasimilasikan diri mereka dengan mudah ke dalam masyarakat Melayu. Mereka bertani secara kecil-kecilan, tinggal di kampung-kampung dan berkahwin dengan penduduk-penduduk tempatan. Proses seperti ini telah berlaku sejak beberapa abad. Sebaliknya, sebagaimana yang diperhatikan oleh Freedman (1960) pendatang-pendatang Cina dan India terus mengekalkan kebudayaan mereka. Mereka mendapati amat susah untuk menyerapkan diri ke dalam masyarakat Melayu kerana mereka enggan meninggalkan cara hidup tradisi mereka apatah lagi menganut adat resam orang Melayu dan beragama Islam. Hanya sebahagian kecil sahaja orang-orang Cina dan India yang dapat membuat penyesuaian seumpama ini.

Di Sabah dan Sarawak, pola ini adalah berbeza kerana dua sebab. Pertamanya, migrasi dari rantau Asia ke kawasan ini adalah kecil, dan jumlah orang-orang Cina tidak begitu ramai jika dibandingkan dengan golongan bumiputera. Walaupun begitu dalam bidang eko-

nomi, seperti juga di Semenanjung, merekalah yang memainkan peranan penting. Keduanya, orang-orang Melayu sendiri adalah kecil bilangannya, dan agama Islam belum begitu meluas. Perkahwinan campur antara orang Cina serta juga golongan bukan bumiputera dengan golongan bumiputera tidaklah begitu susah seperti di Semenanjung, walaupun perkara ini tidak berlaku dengan meluasnya.

Dari segi geografinya pula, orang-orang Melayu, Cina dan India hidup di kawasan yang berasingan. Orang Melayu kebanyakannya tinggal di kampung-kampung, sementara orang Cina kebanyakannya tinggal di bandar. Di samping itu pula kebanyakan orang India tinggal di ladang-ladang getah. Jika dianalisa dengan lebih mendalam lagi, didapati bahawa negeri-negeri pantai timur Semenanjung Malaysia terus menjadi tumpuan orang-orang Melayu, sementara penduduk di negeri-negeri pantai barat Semenanjung adalah terdiri dari beberapa etnik. Orang Cina di negeri-negeri pantai timur Semenanjung, Sabah dan Sarawak pada umumnya lebih ramai yang tinggal di bandar, sedangkan di kawasan kampung kebanyakannya didiami oleh orang-orang Melayu dan bumiputera yang lain. Umumnya, orang Cina adalah golongan penduduk bandar yang terbesar. Mengikut banci tahun 1970, 58.5 peratus penduduk bandar di Semenanjung Malaysia terdiri dari orang Cina, 12.8 peratus orang India dan 27.6 peratus orang Melayu. Di kawasan luar bandar pula dianggarkan 64 peratus daripada penduduknya terdiri dari orang Melayu, 26 peratus orang Cina dan 10 peratus orang India.

Pembahagian penduduk mengikut golongan etnik ini telah menimbulkan beberapa kesan sosial dan ekonomi. Dalam abad ini terutama sekali dapat dilihat bahawa kemudahan-kemudahan pelajaran, pembekalan air, pembekalan elektrik, komunikasi dan keperluan-keperluan yang lain lebih banyak terdapat di pekan-pekan dan kota-kota di Malaysia dari di kampung-kampung dan pekan-pekan kecil. Ini bererti juga bahawa peluang-peluang untuk perkembangan dalam bidang kesihatan dan pelajaran adalah lebih banyak terdapat di kalangan penduduk bandar jika dibandingkan dengan penduduk luar bandar. Dengan itu bererti kemudahan-kemudahan yang banyak di bandar-bandar itu lebih memberikan faedah kepada kaum Cina dari kaum Melayu. Beberapa percubaan yang bersungguh-sungguh telah dilakukan dalam tahun 1960-an dan 1970-an untuk memperbaiki keadaan ini. Hasil kejayaannya dapat diperhatikan akhir-akhir ini. Walaupun ketidakseimbangan ini telah berkurangan, namun ia belum lagi hapus. Fakta-fakta geografi yang mudah menunjukkan bahawa adalah agak mustahil bagi penduduk-penduduk luar bandar menikmati satu tahap kemudahan yang

sama, terutama sekali dalam perkhidmatan kesihatan dan pelajaran, seperti yang banyak diberikan di pusat-pusat bandar. Oleh sebab itulah, polisi-polisi pembangunan kerajaan bertujuan bukan sahaja untuk memperbaiki dan memperluaskan perkhidmatan-perkhidmatan ini di luar bandar, tetapi polisi ini juga bertujuan untuk memperimbangan bilangan etnik di bandar dan di luar bandar.

Orang-orang Melayu, Cina dan India menjalankan aktiviti ekonomi yang berlainan. Orang-orang Melayu yang kebanyakannya tinggal di kampung sebahagian besarnya menjadi petani kecil-kecilan, nelayan atau sebagai penoreh getah. Dalam tahun 1970-an ramai pemuda Melayu telah berhijrah ke bandar untuk mencari pekerjaan. Tetapi oleh kerana kebanyakan daripada mereka tidak berpelajaran, maka sebahagian besar daripada mereka terpaksa menerima kerja-kerja tidak mahir dan kerja-kerja bergaji rendah di Jabatan Polis, perkhidmatan ketenteraan dan perkilangan. Sebilangan kecil elit yang terdiri dari orang Melayu yang berada dan yang bernasib baik kerana mendapat pendidikan universiti, telah memegang jawatan yang baik sebagai pegawai kerajaan. Orang Cina pula sebahagian besarnya melibatkan diri dalam sektor ekonomi moden seperti di lapangan pengurusan bank, perdagangan, pemborongan, perindustrian dan perlombongan; sementara orang-orang Cina yang berpelajaran Ingeris menceburkan diri dalam bidang perubatan dan teknikal. Sebahagian besar orang-orang India menjadi kuli di ladang-ladang getah, manakala mereka yang tinggal di bandar-bandar bekerja sebagai jurujual, peniaga, pegawai kerajaan dan orang-orang profesional. Pada umumnya, orang Cina, kerana mereka terlibat dalam bidang ekonomi yang lebih menguntungkan, dianggap sebagai golongan yang lebih berada, dengan pendapatan purata tahunan kira-kira dua setengah kali ganda dari pendapatan orang-orang Melayu atau India.

Di Sarawak, orang Iban ialah golongan bumiputera yang paling ramai. Sebahagian besar daripada mereka terlibat dalam penanaman padi dan pengeluaran getah serta lada hitam secara kecil-kecilan. Orang Iban kebanyakannya mendiami kawasan tanah rendah dan tinggal di rumah panjang di tepi-tepi permatang dan sungai. Boleh dikatakan ramai juga di antara mereka sekarang ini menganuti agama Kristian. Namun demikian, mereka masih terus berpegang teguh kepada kebudayaan mereka.

Di Sabah pula, golongan etnik bumiputera yang terbesar sekali ialah orang Kadazan. Mereka berjumlah kira-kira 32 peratus dari penduduk negeri itu. Golongan kedua terbesar ialah orang Bajau (13 peratus), diikuti pula orang Murut (lima peratus). Organisasi sosial kumpulan Kadazan ini berdasarkan kepada kuasa dan norma-

norma tradisi yang telah diperturunkan kepada mereka dari satu generasi ke satu generasi. Di kalangan orang Kadazan dan juga kumpulan-kumpulan etnik bumiputera yang lain, keluarga asas merupakan unit ekonomi yang bebas dan tersendiri, tetapi tiap-tiap unit itu menjadi sebahagian daripada entiti lebih besar tetapi yang lebih longgar.

PERBEZAAN-PERBEZAAN SOSIOBUDAYA

Ditinjau dari sudut budaya, orang-orang Melayu semuanya beragama Islam, bertutur bahasa Melayu dan mengamalkan adat istiadat serta tradisi mereka. Orang Cina kebanyakannya beragama Buddha, Konfusi atau Kristian, bertutur dalam berbagai dialek bahasa Cina, serta mengamalkan adat resam dan tradisi mereka. Sebahagian daripada amalan-amalan orang Cina ini, seperti memakan daging babi, memelihara anjing dan berjudi tidak disukai oleh orang Melayu. Orang India pula kebanyakannya beragama Hindu, bertutur berbagai dialek bahasa serta mengamalkan adat resam dan amalan mereka, yang sebahagiannya (seperti kegembiraan meminum arak) juga kurang disukai oleh orang Melayu. Orang Pakistani bertutur dalam bahasa Urdu, tetapi seperti orang-orang Melayu mereka beragama Islam. Dengan sebab agama yang sama itu sebahagiannya telah berkahwin dengan orang-orang Melayu.

Kurang dari satu peratus perkahwinan yang didaftarkan di Malaysia dalam tahun 1970-an bercorak kahwin campur. Itu pun kebanyakannya adalah perkahwinan di antara orang-orang Melayu dengan orang India atau Pakistan yang beragama Islam. Tidak dapat dinafikan bahawa agama merupakan batu penghalang yang besar bagi perkahwinan campur. Oleh kerana semua orang Melayu beragama Islam, mereka percaya bahawa mereka mestilah berkahwin dengan orang-orang Islam yang lain untuk meneruskan dan mengekalkan kebudayaan mereka. Sekiranya mereka bercadang untuk berkahwin dengan orang-orang yang berlainan agama, orang-orang itu mestilah terlebih dahulu menukarkan agama mereka kepada agama Islam. Proses penukaran ini dikenali sebagai 'masuk Islam' dan selalu juga disebut sebagai 'masuk Melayu', kerana Islam sering diidentifikasikan dengan orang Melayu. Proses ini tidak dapat diterima oleh kebanyakan orang Cina dan India yang beragama Buddha, Taoisme, Hindu atau Kristian. Oleh sebab kurangnya berlaku perkahwinan campur, maka golongan etnik yang berlainan itu terus mengekalkan sistem-sistem sosial mereka dengan rapi.

Orang Melayu

Kebanyakan orang Melayu tinggal di luar bandar. Mereka

merupakan masyarakat tani. Walaupun begitu sifat-sifat tani ini telah berubah dengan kadar yang agak cepat dalam tahun 1960-an dan 1970-an.

Masyarakat Melayu merupakan masyarakat yang hidup bekerjasama, berdasarkan kepada institusi gotong-royong. Gotong-royong ialah satu bentuk kerjasama dalam bidang sosial dan ekonomi. Institusi ini diamalkan dengan luasnya di kawasan luar bandar yang bertujuan untuk memberikan bantuan tenaga yang diperlukan dalam musim menanam atau musim menuai. Mereka yang memberikan pertolongan atau khidmat boleh mengharapkan pertolongan dan khidmat yang sama di kemudian hari kelak. Satu fungsi institusi gotong-royong ini ialah untuk mengikat anggota masyarakat kampung sebagai satu masyarakat. Pada kebiasaannya seorang anggota masyarakat Melayu itu diperlukan untuk membantu seorang anggota yang lain, sama ada dalam usaha untuk mendirikan rumah atau untuk menguruskan hari perkahwinan. Pertolongan ini menimbulkan obligasi untuk dibalas apabila diperlukan kelak. Tetapi, dengan wujudnya sistem ekonomi kewangan dan amalan pembayaran upah kepada pekerja dalam masyarakat Melayu, institusi gotong-royong ini mula menjadi lemah, terutama sekali di kawasan bandar. Di kawasan luar bandar institusi ini masih kuat lagi diamalkan. Misalnya di hari perkahwinan, jiran tetangga akan datang dengan membawa sebarang bantuan yang dapat mereka berikan bagi meringankan beban ekonomi yang ditanggung oleh tuan rumah. Pada masa-masa yang lalu, beras, gula, susu atau ayam merupakan barang-barang yang sering dihadiahkan. Tetapi di akhir-akhir ini pemberian wang lebih banyak diamalkan.

Di samping institusi gotong-royong, masyarakat Melayu juga diperkuatkan oleh konsep ummah (komuniti Islam) iaitu satu komuniti yang percayakan Allah dan Nabi Muhammad itu adalah rasul-Nya. Dalam komuniti ummah itu, setiap ahli adalah bertanggungjawab kepada anggota ummah yang lain. Ia adalah dituntut untuk membantu anggota ummahnya dalam sebarang waktu dan di mana-mana jua. Pertolongan ini bukan sahaja dalam bentuk kebendaan tetapi juga dalam bentuk kerohanian. Apabila seseorang jiran meninggal dunia misalnya, ahli-ahli ummah haruslah menghadiri upacara pengkebumian itu dengan membacakan ayat-ayat Quran, supaya roh si mati kelak mendapat kesejahteraan. Ia juga diharapkan untuk mengingatkan jiran-jirannya tentang tanggungjawab agama mereka sekiranya didapati jiran-jiran tadi telah melupakannya. Mengingatkan orang-orang lain tentang ajaran agama adalah 'fardu al-kifayah'. Orang-orang Islam percaya sekiranya mereka tidak menasihatkan jiran tetangga mereka yang telah meninggalkan tanggungjawab agama, maka mereka juga adalah

dianggap sama-sama menanggung kecuaiannya jiran mereka itu.

Oleh itu perpaduan masyarakat Melayu adalah bergantung kepada adat resam. Adat resam seumpama ini adalah dituntut dan diamalkan di mana-mana juga oleh masyarakat Melayu, sama ada ia merupakan masyarakat yang tinggal sementara di sesuatu tempat atau masyarakat yang tinggal menetap. Seseorang yang mengelakkan diri dari obligasi-obligasi itu tadi akan menghadapi berbagai tekanan sosial.

Perpaduan dalam masyarakat Melayu itu timbul dari amalan mereka kepada institusi gotong-royong dan diperkuatkan lagi dengan konsep ummah. Semangat yang lahir dari hidup secara ummah terus mengekalkan perpaduan anggota masyarakat kampung dalam bentuk budaya dan sosialnya. Orang-orang Melayu sentiasa menekankan hubungan yang rapat dalam masyarakat yang dianggapnya sebagai persaudaraan dalam Islam.

Satu lagi bentuk sistem nilai masyarakat yang harus dipegang kuat ialah konsep malu. Setiap orang Melayu harus pada bila-bila masa menghormati diri sendiri dan berasa malu sekiranya menentang adat resam. Masyarakat Melayu mengharapkan semua ahlinya tidak akan menentang tradisi-tradisi masyarakatnya. Jika seseorang itu tidak ada rasa malu pada dirinya lagi ia akan terdedah kepada pengaruh asing, yang sepatutnya dijauhkan.

Sebagaimana yang telah dinyatakan, semua orang Melayu di Malaysia beragama Islam. Semua orang Islam percaya atas kebesaran Allah yang menyebabkan dan melahirkan segala-galanya. Sebagai orang Islam mereka juga wajib menjalankan rukun-rukun Islam yang lima. Pertamanya ialah mengucap dua kalimah syahadat: 'Tiada Tuhan yang disembah dengan sebenar-benarnya melainkan Allah dan Nabi Muhammad itu adalah pesuruh Allah'. Keduanya ialah mengerjakan sembahyang sehari semalam lima waktu: zuhur, asar, maghrib, isyak dan subuh. Ketiganya ialah berpuasa selama sebulan dalam bulan Ramadan. Keempat ialah mengerjakan fardu Haji di Mekah dan kelimanya ialah membayar zakat. Sebagai seorang Islam, orang Melayu adalah diwajibkan untuk mengerjakan semua ajaran Islam itu, kecuali rukun yang keempat boleh ditangguhkan sehingga seseorang itu mampu. Kegagalan seseorang Islam untuk menyempurnakan sembahyang lima waktu pada waktu-waktu yang tertentu adalah dianggap bahawa ia lemah dalam agamanya. Seseorang Islam yang tidak berpuasa dalam bulan Ramadan akan menghadapi cemoahan dari anggota masyarakat Islam yang lain. Seorang Islam yang ditangkap kerana tidak berpuasa dalam bulan Ramadan boleh didakwa di Mahkamah Syariah.

Banyak lagi aturan-aturan asas dalam Islam yang telah menjadi

adat dan perlu diamankan setiap hari. Ini termasuk menjauhkan diri dari meminum benda-benda yang memabukkan, memakan daging babi atau memakan daging yang tidak disembelih oleh orang Islam. Dalam kedua hal tadi, iaitu meminum arak dan memakan daging babi, adalah dilarang melainkan seseorang itu hampir mati kebuluran atau kedahagaan di tempat yang tidak ada barang makanan lain atau air. Satu lagi hukum yang dituntut dalam Islam ialah sembahyang berjemaah pada hari Jumaat. Setiap orang Islam hendaklah berhenti kerja apabila sampai waktu untuk sembahyang Jumaat di masjid.

Satu perkara lagi yang menarik dalam masyarakat Melayu ialah mengenai ideologi mereka. Secara mudahnya ideologi dalam masyarakat Melayu adalah berpusat pada ideologi masyarakat Islam dan ideologi masyarakat majmuk. Kumpulan sosial masyarakat Melayu mungkin dapat dilihat dari pegangan mereka kepada fakta ini. Islam yang memberikan satu kepercayaan hidup yang lengkap, dengan pentadbiran Majlis Agama, sekolah dan Mahkamah Syariah, telah zaman-berzaman memainkan peranan penting dalam kehidupan masyarakat Melayu (Taib, 1972). Dari masa lahir hinggalah matinya Islamlah yang telah mengaturkan semua aspek kehidupan masyarakat Melayu, termasuk aspek-aspek ekonomi, politik dan sosialnya. Ideologi masyarakat Islam jelas diperkuatkan oleh konsep ummah yang menyambung sejarah masyarakat Islam. Pandangan masyarakat tentang Islam diperkuatkan lagi oleh pandangan falsafah bahawa bentuk sesuatu negara itu adalah bergantung kepada idea-idea penduduknya. Sebagaimana yang ditekankan oleh Roff (1967) dalam kajiannya, nasionalisme masyarakat Melayu di Malaysia telah menggunakan pengertian yang terdapat dalam konsep ummah. Konsep ideologi Islam itu terus dipelihara dan diperkuatkan oleh gerakan-gerakan agama seperti badan-badan dakwah.

Namun demikian, terdapat perbezaan asas dalam memberikan pengertian kepada nilai-nilai, dalam melihat apakah yang menjadikan seseorang itu ideal, dalam perancangan kehidupan yang ideal dan pengurusan masyarakat yang baik, walaupun dari golongan masyarakat satu etnik. Dalam golongan masyarakat Melayu ada yang memilih ideologi Islam, di satu pihak yang lain, ada yang memilih ideologi ala Malaysia. Kita dapat perhatikan bahawa pemilihan ideologi seseorang itu adalah dipengaruhi oleh pengalaman-pengalaman yang dilalui olehnya—pilihan politiknya, pendedahannya kepada kehidupan di bandar/luar bandar dan juga interaksi sosialnya. Pengalaman seseorang itu dalam kerja-kerjanya dan juga kehidupan sosialnya memainkan peranan penting dalam membentuk ideologinya terhadap pandangan-pandangan yang lebih luas

mengenai ekonomi dan politik. Pengalaman dirinya sendiri juga boleh memainkan peranan yang tidak kurang penting dalam pembentukan keperibadiannya.

Struktur kekeluargaan masyarakat Melayu umumnya ialah berdasarkan sistem *bilateral*. Dalam sistem ini individu-individu menghubungkan pertalian mereka sama beratnya kepada keluarga sebelah ibu dan sebelah bapa. Di beberapa tempat di Negeri Sembilan dan Melaka pula sistem kekeluargaan adat perpatih masih diamalkan. Dalam sistem ini penekanan ialah ke atas peranan wanita dalam sistem kekeluargaan itu di mana perwarisan disusurgalurkan dari sebelah ibu.

Bagi kebanyakan orang Melayu unit kekeluargaan bukannya semata-mata terhad kepada keluarga asas (*nuclear*), tetapi seringkali juga kekeluargaan ini mengandungi saudara-mara yang terdekat. Oleh itu pada kebiasaannya isi keluarga sesebuah rumah itu akan mengandungi sekurang-kurangnya tiga kumpulan generasi, termasuk ibu bapa anak-anak mereka (seringkali juga terdapat suami isteri anak-anak mereka), dan juga cucu mereka. Kadang-kadang unit keluarga ini termasuk juga adik-beradik mereka atau ibu bapa mertua, anak-anak yatim dari adik-beradik mereka sama ada sebelah suami atau sebelah isteri, atau saudara-mara dekat atau jauh yang tiada tempat lagi untuk berteduh.

Di perkampungan Melayu apabila seseorang kanak-kanak telah sampai umurnya lebih kurang lima tahun, ia akan dihantar untuk mengaji Quran dengan guru-guru agama, imam atau bilal. Ia juga akan diajarkan rukun-rukun Islam serta cara-cara bersembahyang. Apabila ia berumur enam tahun ia akan mula bersekolah Melayu di kampung. Maka bermulalah pendidikan formal baginya.

Kanak-kanak di sekolah dikenakan pendidikan disiplin yang ketat. Kanak-kanak yang tidak membuat bising atau tidak mengganggu teman-temannya dianggap sebagai kanak-kanak yang baik dan beradab. Di masa lalu kanak-kanak diajar untuk menghafal ayat-ayat atau sifir-sifir. Proses mengingatkan sesuatu ayat atau sifir itu adalah disamakan dengan proses pembelajaran. Teknik seumpama ini amat meluas sekali digunakan oleh guru-guru terutama sekali di luar bandar. Kanak-kanak jarang sekali digalakkan untuk menyatakan perasaan atau pandangan mereka. Guru-guru sebaliknya dianggap sebagai orang yang serba mengetahui. Ini menyebabkan murid-murid tidak berani untuk bertanya kepada guru. Ramai juga guru-guru yang tidak menggalakkan murid-murid mereka untuk bertanya. Mereka berpuas hati sekiranya murid-murid mereka patuh kepada arahan mereka.

Sementara kanak-kanak Melayu di luar bandar pergi ke sekolah Melayu di sebelah pagi, mereka meneruskan pelajaran agama di

sebelah petang atau sebelah malam dengan imam dan bilal di kampung. Indoktrinasi merupakan satu teknik yang sering digunakan untuk mengajar pelajaran agama. Seperti disebutkan tadi kanak-kanak belajar dengan cara menghafal. Mereka terpaksa menerima segala apa yang diajar oleh guru mereka kerana apa yang dinyatakan oleh guru adalah perkara yang disebutkan dalam kitab. Oleh itu semua ajaran tadi adalah betul dan tidak harus dipersoalkan.

Kebanyakan ibu bapa pula mengelak dari menjawab pertanyaan-pertanyaan anak-anak mereka terutama sekali yang berkaitan dengan agama dan hubungan jantina. Misalnya apabila seseorang kanak-kanak bertanya bagaimana adanya Tuhan, ibu bapa tidak cuba menjawab dengan secara langsung, tetapi sebaliknya akan menakutkan kanak-kanak tadi dengan api neraka sekiranya mereka bertanyakan soalan seperti itu lagi. Kanak-kanak juga ditakutkan dengan hantu dan roh-roh, misalnya mereka tidak dibenarkan berjalan di waktu maghrib kerana takut mereka akan disorokkan oleh hantu. Rujukan kepada benda-benda yang menakutkan itu sebaliknya adalah bertentangan dengan ajaran Islam.

Dalam hubungan sehari-hari di antara adik-beradik, mereka yang tertua adalah berkuasa, namun demikian abang atau kakak adalah diharapkan akan memanjakan adik-adik mereka. Apabila adik-adik mereka telah besar sedikit dan boleh memahami sesuatu, maka adik-adik mereka akan menghormati mereka, tetapi sebelum itu abang dan kakak hendaklah menunjuk ajar dengan penuh sabar. Mereka yang tua perlu dihormati dan didengar nasihatnya. Dalam keluarga Melayu kanak-kanak adalah diajar supaya sentiasa taat. Kanak-kanak yang tidak menurut kata akan dihukum oleh ibu bapa mereka atau mereka yang lebih tua. Selain taat kepada ibu bapa, kanak-kanak juga harus taat kepada ketua kampung, guru-guru dan juga orang-orang alim di kampung.

Di luar kampung, mereka juga terpaksa menghormati pegawai daerah iaitu seorang pentadbir kerajaan. Tanpa memberikan penghormatan kepadanya permintaan mereka tidak akan dilayani. Nilai-nilai yang dituntut seperti itu dapat ditinjau dari struktur masyarakat feudal di zaman yang lalu. Dalam masyarakat feudal, seseorang yang mempunyai pangkat dan kekuasaan bererti ia mempunyai sepenuh kuasa terhadap orang ramai.

Ditinjau dari segi sejarahnya, berikutan dari pemodenan negara ini tidak ada perubahan yang besar berlaku dalam struktur sistem nilai ini. Masyarakat Melayu masih terus mengamalkan struktur tradisional yang berdasarkan kepada sikap-sikap feudal. Mereka tidak digalakkan mengkritik dan mengatakan sistem itu tidak baik. Semasa kanak-kanak, mereka diberitahu dalam cerita-cerita rakyat,

mitos dan budaya rakyat bahawa sultan itu berdaulat. Sultan diberikan segala kebesaran semasa pertabalan. Adalah dipercayai barangsiapa yang melanggar kebesaran sultan itu ia akan menerima daulatnya (Gullick 1958: 45).

Sehinggakan dalam dunia moden sekarang ini, ramai orang Melayu tidak berani untuk mengkritik pemerintah mereka. Mereka juga tidak berani menentang sebarang menteri, wakil rakyat atau pegawai pentadbir, walaupun kerap kali diketahui mereka ini menyeleweng dari tugas mereka. Bukan itu sahaja, jika sekiranya mereka mendengar ketua-ketua mereka dikritik, mereka menjadi kurang senang dan marah.

Banyak lagi sikap dan adat resam orang Melayu dalam keluarga yang terjelma dari sikap mereka terhadap politik dalam kehidupan mereka. Misalnya, salah satu pegangan yang kuat ialah apa juga yang berlaku di rumah atau di kalangan saudara-mara mereka tidak harus diberitahukan kepada orang luar walau bagaimana mudaratnya sekalipun kejadian-kejadian itu. Satu lagi ialah kuasa yang mutlak terletak pada ibu bapa terutama sekali kepada bapa. Ibu bapa menjalankan penuh kekuasaan kepada anak-anak mereka. Merekalah yang selalunya mengambil keputusan-keputusan yang penting bagi masa depan anak-anak mereka; sekolah mana anak mereka harus pergi belajar, pekerjaan apa yang harus dibuat dan seterusnya siapa yang harus menjadi suami atau isterinya. Bagi seorang anak dalam keluarga Melayu bapa adalah raja di rumahnya. Mereka terpaksa menghormati dan taat kepada ibu bapa. Sebagaimana orang-orang besar daerah diminta untuk memberi penghormatan kepada sultan setiap tahun, begitu juga kanak-kanak Melayu dan juga yang dewasa terpaksa meminta maaf setahun sekali dari kedua orang tua mereka, terutamanya pada Hari Raya.

Di sekolah, autoriti seumpama ini terus diperkuatkan. Anak-anak terus diajarkan bahawa guru ialah orang yang mempunyai kuasa, dan sebagai raja di sekolah ia harus dihormati dan ditaati. Apa juga katanya harus diterima. Oleh yang demikian, kanak-kanak jarang sekali mempunyai kebebasan untuk membuat sebarang keputusan, dan hasilnya ialah masyarakat Melayu melahirkan rakyat yang taat setia tetapi bukannya rakyat yang bebas mengeluarkan buah fikiran mereka.

Setelah seorang pemuda Melayu tamat pengajiannya dan mula bekerja, ia terus mengalami paradigma yang sama. Sebagai seorang yang baru dalam institusi, sama ada dalam jabatan kerajaan atau firma swasta, tiada siapa yang akan mendengar pandangan dan fikirannya. Sekiranya ia mencabar kerajaan dengan begitu berani atau mencabar Perdana Menteri, misalnya, ia akan dianggap sebagai anasir jahat dan mungkin akan menerima hukuman. Banyak

sifat tradisi sosial, politik dan ekonomi Melayu adalah berbentuk *authoritarian* yang mana taat setia dan hormat kepada kuasa yang sah merupakan satu faktor penting dalam sikap-sikap sosial mereka. Hal ini sebaliknya pula menghalang arus perubahan sosiobudaya dari luar yang boleh merubah struktur sosial masyarakat Melayu kerana sikap-sikap tradisi ini adalah agen-agen sosialisasi dalam struktur sosial, dan inilah juga yang bertindak sebagai perantara dalam perubahan.

Orang Cina

Sebahagian besar daripada orang-orang Cina di Malaysia menjadi penghuni bandar kerana beberapa sebab tertentu. Pertamanya, sejak awal-awal lagi, orang-orang Cina menghadapi masalah untuk mendapatkan hakmilik tanah di Semenanjung Malaysia, terutama sekali tanah luar bandar. Pemilikan tanah orang Cina terhadap kepada bidang tanah yang luas sahaja seperti estet. Kemampuan untuk mendapatkan hakmilik seperti ini terbatas hanya kepada beberapa orang Cina yang kaya sahaja.

Di beberapa kawasan tertentu luar bandar terdapat juga sebilangan kecil tanah pertanian yang dimiliki oleh orang Cina. Keduanya, pada zaman darurat tahun 1948, boleh dikatakan hampir kesemua perkampungan Cina di luar bandar telah dipindahkan ke kawasan-kawasan lain seperti di bandar dan di kawasan yang diikhaskan untuk mereka yang kemudiannya berkembang menjadi bandar-bandar kecil.

Ketiganya, penglibatan orang-orang Cina di dalam perniagaan dan perusahaan sudah menjadi darah daging mereka sejak turunturun di Malaysia. Oleh yang demikian mereka menjadi penduduk bandar kerana bandarlah yang menjadi pusat perniagaan dan perusahaan. Maka sudah wajarlah jika sebahagian besar daripada orang-orang Cina di Malaysia menjadi penduduk bandar dan oleh itu ciri-ciri sosial masyarakat Cina berhubung rapat dengan kebudayaan bandar.

Orang-orang Cina yang tinggal di luar bandar menjalankan pekerjaan mereka di dalam bidang pertanian, perniagaan, pengangkutan, pembalakan dan juga perusahaan menangkap ikan. Di dalam bidang pertanian, mereka memiliki dan mengusaha estet termasuk sebilangan besar ladang-ladang kecil, dan mereka juga memajak dan memawah tanah-tanah pertanian orang Melayu. Di beberapa tempat, seperti di Changkat Jong di negeri Perak dan Tanjong Karang di negeri Selangor, terdapat orang-orang Cina yang memiliki dan mengusahakan sawah padi. Di samping itu juga, boleh dikatakan bahawa hampir kesemua sayur-sayuran yang dijual di bandar-bandar kecil dan besar dibekalkan oleh pekebun sayur

Cina, tetapi jika dibandingkan dengan keseluruhan penduduk Cina, bilangan yang menjalankan pekerjaan seperti ini sangat kecil sekali. Walaupun terdapat ciri kependudukan dan pekerjaan yang agak seragam di kalangan orang Cina dan walaupun mereka dan nenek moyang mereka berasal dari negeri China, tetapi orang-orang Cina di Malaysia mempunyai beberapa perbezaan asas di antara mereka. Misalnya, walaupun kebanyakan orang Cina Malaysia berasal dari wilayah yang sama di tenggara Benua China, tetapi mereka mempunyai dialek yang berlainan seperti Kantonis, Hokkien, Teochiu, Hailam dan lain-lain lagi. Oleh kerana tiap-tiap dialek ini begitu besar perbezaannya di antara satu sama lain, maka orang Cina dari satu kumpulan dialek tidak boleh berhubung dengan orang-orang Cina dari dialek yang lain. Namun demikian, orang-orang Cina dari berbagai dialek yang berlainan yang telah menjalani pendidikan asas di sekolah Cina dapat berhubung sesama mereka melalui bahasa rasmi iaitu bahasa Mandarin (ataupun melalui bahasa yang sama yang telah dipermudahkan, bernama Kwok Ue). Masalah perhubungan di antara orang-orang Cina dari berbagai dialek ini dapat juga diatasi melalui bahasa bertulis kerana kesemua dialek ini mempunyai sistem tulisan yang sama. Kadangkala juga, terutama sekali di dalam tahun 1970-an setengah-setengah orang Cina berhubung di antara satu sama lain dengan menggunakan bahasa Melayu.

Kelainan bahasa atau dialek ini telah menjadi satu faktor penting yang telah memisahkan orang-orang Cina sesama sendiri. Bahasa dan dialek ini juga telah mempengaruhi dengan meluas corak dan jenis organisasi sosial dan ekonomi orang-orang Cina. Di bandar-bandar besar, kelab dan persatuan Cina ditubuh berasaskan kepada kumpulan dialek. Pertubuhan seperti ini menjadi pusat pergerakan sosial, kebajikan, ekonomi dan politik. Setengah-setengah pekerjaan dan kegiatan perniagaan kerap kali menjadi pengkhususan sesuatu kumpulan dialek tertentu.

Struktur sosial orang Cina diasaskan kepada konsep keluarga, tetapi terdapat perbezaan yang besar di antara konsep keluarga di kalangan orang Cina dan di kalangan orang Melayu. Bagi orang Cina, keluarga merupakan perkumpulan dan keahlian yang lebih luas, kadangkala hampir menyerupai bentuk keluarga besar. Perkara penting yang ditekankan di dalam perkumpulan yang luas ini ialah penghormatan kepada nenek moyang dan juga ahli-ahli keluarga yang lebih tua. Ia menitikberatkan bukan sahaja kepatuhan kepada ahli-ahli yang lebih tua, tetapi juga menurunkan kepada tiap-tiap ahlinya rasa tanggungjawab yang berat terhadap ahli-ahli keluarga yang lain terutamanya kepada ibu bapa dan kepada mereka yang lebih tua. Pemilihan pasangan perkahwinan juga

kadangkala dibuat oleh perkumpulan keluarga ini. Sudah menjadi kebiasaan di dalam masyarakat Cina ibu bapa dan anak-anak mereka sama-sama berusaha bertungkus-lumus untuk menyara mana-mana ahli keluarga supaya yang berpotensi di antara mereka mendapat pendidikan setinggi mungkin dan seterusnya memegang jawatan yang baik-baik.

Sudah menjadi kebiasaan juga di kalangan orang Cina yang berniaga dan yang mempunyai perusahaan mengambil saudara-mara mereka, sama ada saudara dekat atau jauh, untuk bekerja dengan mereka sambil belajar kaedah-kaedah yang terperinci di dalam sesuatu perusahaan dan pengurusannya sehinggalah sampai ke satu tahap yang membolehkan mereka mengambilalih tanggungjawab yang lebih besar. Biasanya, orang-orang Cina yang lebih muda ini akan menurut segala ajaran tersebut dengan penuh minat, kesetiaan dan hormat. Segala galakan dan sokongan diberikan tanpa batasan dan perhubungan seperti ini menguntungkan kedua-dua belah pihak. Tetapi perhubungan seperti ini memerlukan suatu syarat penting iaitu kedua-dua belah pihak mestilah mempunyai kebudayaan dan bahasa yang sama supaya satu pihak saling faham memahami pihak yang lain. Kepentingan syarat-syarat seperti inilah yang telah menimbulkan masalah bagi orang-orang Cina untuk mengambil orang-orang Melayu sebagai pekerja, walaupun terdapat tekanan politik untuk berbuat demikian.

Walaupun terdapat perbezaan sesama orang Cina, tetapi ada beberapa ciri di luar perkumpulan keluarga dan dialek, yang mencerminkan keseluruhan orang Cina di Malaysia.

Salah satu daripada ciri-ciri tersebut yang penting sekali dari aspek persejarahannya, ialah kebanyakan orang Cina di Malaysia berasal dari satu golongan pendatang yang baru sahaja tiba di Malaysia. Migrasi seperti ini melibatkan hanya orang-orang muda yang lebih bertenaga dan bersemangat dan yang lebih berani menempuh sebarang kemungkinan, sementara orang-orang yang lebih konservatif dan kurang berminat untuk menempuh hidup baru terus menetap di negeri asal mereka. Jadi, mereka yang datang ke Malaysia adalah terdiri dari pendatang yang agresif dan yang berani menempuh cabaran serta dugaan. Keduanya, orang-orang Cina yang berhijrah ke Malaysia kebanyakannya mempunyai cita-cita untuk mengumpul harta dan kekayaan sebanyak yang mungkin. Pada peringkat permulaan migrasi ini, ada yang bercadang untuk membawa segala kekayaan itu pulang bersama mereka ke negeri China secepat mungkin. Jadi, orang Cina yang bercita-cita demikian datang ke Malaysia dengan daya dan semangat yang kuat untuk bekerja keras bagi mengumpul wang dan harta kekayaan.

Ciri seterusnya adalah berkaitan dengan sikap setengah-setengah

daripada mereka yang cuba melipatgandakan harta mereka dengan melabur di dalam kegiatan-kegiatan yang banyak risikonya, termasuklah dalam perjudian dan sebagainya. Perkara ini telah memupuk suatu sifat yang gigih dan berani di kalangan orang-orang Cina, terutamanya dalam aspek perniagaan dan perusahaan. Apabila pembangunan negara ini mula menjadi pesat, sifat-sifat seperti ini telah digunakan dengan sepenuhnya dan dengan jayanya oleh orang-orang Cina di dalam perindustrian, perdagangan, perlombongan dan lain-lain. Mana-mana bidang perusahaan yang kurang diminati oleh syarikat-syarikat Eropah yang besar-besar, dimasukkan dan diperkembangkan oleh orang-orang Cina dengan pesatnya.

Dengan jalan inilah pendatang-pendatang Cina dan warisannya telah berjaya mencapai suatu kedudukan yang unik di negara ini, dan dengan demikian, mereka mempunyai suatu pengaruh yang kuat di dalam hampir semua aspek ekonomi Malaysia, dari perusahaan luar bandar yang sekecil-kecilnya sehinggalah kepada aktiviti perindustrian yang besar-besar. Mereka juga terlibat di dalam setiap aspek perusahaan pertanian, perladangan dan perikanan. Di bandar-bandar mereka memiliki dan juga mengusahakan hampir semua perniagaan dan perdagangan, pasar borong dan runcit dan juga pasaran kewangan dan pemilikan bank swasta. Hampir semua permodalan dan pelaburan terletak di tangan orang Cina dan mereka juga menjadi majikan terbesar, selain daripada kerajaan. Di kawasan luar bandar serta juga di bandar, kedudukan mereka sebagai orang tengah telah berjaya memainkan peranan yang kuat di dalam bidang ekonomi. Dengan cara ini, orang Cina memainkan peranan yang penting dan amat berpengaruh di dalam bidang ekonomi masyarakat Malaysia pada keseluruhannya.

Selain daripada pembahagian orang Cina mengikut kumpulan dialek, mereka juga dapat dibahagikan kepada dua kumpulan utama, iaitu orang Cina Selat dan orang Cina golongan migran yang baru sahaja tiba di Malaysia. Orang Cina Selat adalah keturunan dari migrasi secara kecil-kecilan dari negeri China yang telah menetap di Malaysia sebelum abad ke sembilan belas. Merekalah di antara kaum migran yang telah berjaya meresap hampir keseluruhan kebudayaan dan nilai-nilai masyarakat Melayu. Mereka dipanggil orang Cina Selat kerana pada mulanya mereka menetap di tanah jajahan British yang dikenali sebagai Negeri-negeri Selat. Kumpulan yang kedua pula berbeza dengan kumpulan Cina Selat, kerana mereka berasal dari orang-orang Cina yang baru sahaja tiba di Malaysia terutama sekali yang tiba selepas akhir abad ke sembilan belas dan di dalam abad kedua puluh. Migrasi ini lebih merupakan migrasi berbentuk besar-besaran. Golongan inilah yang merupakan

golongan terbesar di kalangan orang-orang Cina Malaysia pada pertengahan akhir abad kedua puluh.

Di Pulau Pinang dan di Melaka, orang Cina dari kumpulan pertama juga dikenali sebagai Baba. Mereka mempunyai satu sub-budaya tersendiri dan unik, yang berbeza dengan kebudayaan yang dibawa masuk oleh migran Cina kumpulan kedua tadi. Orang-orang Cina Baba juga dikenali sebagai Cina peranakan. Mereka telah menjadikan sebahagian besar kebudayaan Melayu tempatan sebagai kebudayaan mereka sendiri. Ciri yang membezakan mereka dengan orang Melayu tempatan ialah orang Cina Baba masih lagi berpegang kuat kepada agama tradisi Cina mereka dan juga kepada pemujaan nenek moyang sebagai sebahagian daripada sistem kepercayaan mereka. Walau bagaimanapun orang-orang Cina Baba semakin berkurangan bilangannya pada setiap generasi baru. Hal ini berlaku kerana setiap generasi baru orang Cina Baba menerima pendidikan dan pemasyarakatan yang serupa dengan orang-orang Cina dari kumpulan yang baru tiba itu, dan dengan yang demikian setiap generasi baru orang-orang Cina Baba ditenggelami mengikut arus pemasyarakatan budaya orang-orang Cina kumpulan kedua. Telah didapati bahawa pada tahun 1970-an dan seterusnya, orang-orang Cina Baba semakin berkurangan, setiap generasi baru Cina Baba akan menjadi lebih kecinaan dari segi pandangan dan perlakuan budaya daripada ibu bapa mereka dan keturunan sebelumnya.

Struktur sosial Cina secara tradisinya menekankan kepada hubungan perkerabatan. Oleh sebab itu banyak hubungan ekonomi dan pemilihan pekerjaan dilakukan atas dasar jalinan perkerabatan. Sudah menjadi kebiasaan bagi sesebuah rumahtangga orang Cina mengandungi ahli yang terdiri dari beberapa generasi, kadangkala sehingga tiga generasi. Tetapi dalam tahun 1970-an, struktur tradisi seperti ini semakin berkurangan terutama sekali di kalangan orang-orang Cina dari generasi yang lebih muda. Perkara ini lebih ketara lagi dengan wujudnya tenaga buruh yang lebih bermobiliti dan juga dengan berkembangnya proses pemandaran.

Perkerabatan bukan sahaja menjadi teras perhubungan ekonomi dan pemilihan pekerjaan, tetapi ia juga menjadi asas kepada sistem kepercayaan dan agama orang-orang Cina. Sebilangan besar orang Cina masih kuat mengamal pemujaan roh nenek moyang mereka dan mengaitkannya dengan jalinan perkerabatan. Orang-orang Cina juga cuba mengelakkan diri dari berkahwin dengan orang yang mempunyai nama keluarga yang sama, walaupun tidak terdapat bukti hubungan kekeluargaan yang rapat.

Sistem kepercayaan di kalangan orang Cina menunjukkan sistem yang berbagai-bagai, tetapi pada keseluruhannya mereka menganuti kepercayaan Konfusi, Buddhisme atau Taoisme, ataupun

suatu gabungan di antara kepercayaan-kepercayaan tersebut. Walaupun terdapat perbezaan di kalangan orang Cina terhadap kepercayaan yang mereka anuti, tetapi sebahagian besar orang Cina mempunyai pendirian yang sama terhadap nenek moyang; mereka harus menghormati dan memuja mereka dan generasi masakini juga harus mempunyai tanggungjawab terhadap nenek moyang mereka. Terdapat juga kepercayaan bahawa nenek moyang boleh membantu mereka di dalam kesusahan dan menambahkan lagi kesejahteraan sesebuah keluarga yang taat memuja nenek moyang mereka. Oleh itu suatu kebiasaan bagi sesebuah keluarga Cina itu ialah untuk membina sebuah tempat untuk memuja nenek moyang di dalam rumah mereka. Terdapat juga kepercayaan kepada berbagai jenis kuasa ghaib dan semangat di kalangan orang Cina dan tiap-tiap kumpulan dialek mempunyai kepercayaan terhadap makhluk halus dan semangat masing-masing.

Di dalam bentuk yang lebih formal, sistem kepercayaan dan agama di kalangan orang Cina tidak dipusatkan di bawah satu badan yang khas. Tempat-tempat ibadat dan pemujaan di kalangan masyarakat Cina mempunyai keahlian yang longgar dan bertindan lapis, iaitu seorang yang menjadi pengikut sesebuah rumah ibadat itu juga menjadi ahli rumah-rumah ibadat yang lain. Salah satu bentuk sistem kepercayaan orang Cina ialah mengenai pengiktirafan mereka terhadap penjelmaan roh-roh dan juga penyesuaian semangat atau makhluk ghaib Cina tradisional ke dalam konteks tempatan. Misalnya, dewi Kuan Yin disesuaikan dengan beberapa nama dan peranan yang berbeza-beza di dalam berbagai kumpulan dialek orang Cina di Malaysia dan juga di negara-negara lain di rantau ini.

Walaupun terdapat perbezaan di antara kumpulan dialek di kalangan orang Cina Malaysia, namun masih wujud di antara mereka satu gabungan nilai yang serupa di kalangan semua kumpulan dialek masyarakat Cina. Misalnya, konsep 'air muka' menjadi perkara penting di dalam pergaulan sosial di kalangan orang Cina. Jadi, 'menjatuhkan air muka' dianggap serupa dengan kehilangan maruah pada pandangan masyarakat Cina. Oleh yang demikian, tiap-tiap pergaulan sosial dijaga dengan begitu rupa supaya seseorang itu tidak 'menjatuhkan air muka' orang lain. Konsep kejujuran, kepercayaan dan kesetiaan diasaskan ke dalam konsep 'air muka' yang menjadi salah satu daripada nilai penting dalam masyarakat Cina.

Selain daripada konsep 'air muka' masyarakat Cina pada keseluruhannya berpegang teguh kepada beberapa nilai sosial yang dianggap penting bagi mengekalkan kebudayaan mereka, umpamanya seperti tekanan yang diberikan kepada organisasi keluarga dan juga persatuan etnik mereka.

Orang India

Struktur sosial masyarakat India adalah berasaskan kepada beberapa sub-komuniti tertentu. Dengan itu bererti dalam masyarakat India terdapat komuniti-komuniti orang India yang tergolong dari kumpulan orang-orang yang menggalurkan keturunan mereka dari satu tempat yang sama di India dan juga golongan yang mempunyai ikatan bahasa dan agama yang sama seperti orang Punjabi atau orang Sikh.

Jadi, perkumpulan sosial di kalangan orang India di Malaysia berkait rapat dengan tempat asal mereka di India sebelum mereka berhijrah ke negara ini.

Di kawasan bandar, kadangkala kumpulan sub-komuniti India ini hidup bersama berdasarkan kepada jenis pekerjaan ataupun berdasarkan kepada keahlian mereka di tempat beribadat dan kuil mereka. Misalnya, kuil Hindu dan Sikh bukan sahaja menjadi tempat beribadat, tetapi juga menjadi pusat interaksi masyarakat India dan lain-lain aktiviti sosial mereka.

Kebanyakan orang India di Malaysia terdiri daripada keturunan Tamil, Malayalam dan Telugu yang berasal dari selatan India. Oleh yang demikian sistem kepercayaan orang India di Malaysia mirip kepada amalan dan istiadat keagamaan Dravidia, dengan penekanan kepada kepercayaan dan pemujaan terhadap Siva dan penyembahan kepada dewi-dewi yang terdapat dalam berbagai bentuk.

Sebahagian besar dari orang-orang India adalah pekerja estret dan tinggal di kawasan luar bandar. Keadaan ini telah mewujudkan suatu pola kependudukan di mana kebanyakan estret mengambil pekerja-pekerja India yang berasal dari tempat atau daerah yang sama di India atau golongan yang mempunyai ikatan bahasa yang sama. Melalui amalan pengambilan pekerja yang disebut *kangani*, pekerja-pekerja India di dalam sesebuah estret itu sering datang dari tempat yang sama di India, bertutur bahasa yang sama dan ditempatkan di dalam kawasan perumahan yang sama di dalam estret tersebut. Perkara ini juga telah mengasingkan pekerja-pekerja India daripada kumpulan-kumpulan lain dalam masyarakat Malaysia sehinggakan mereka dapat meneruskan ciri-ciri utama sistem sosial dan agama mereka dengan baiknya. Mengikut Arasaratnam, 'pemusatan mereka kepada kumpulan-kumpulan kecil di dalam kawasan perumahan telah membolehkan mereka meneruskan amalan kepercayaan Hindu dan perayaan agama yang hampir menyerupai apa yang diamalkan dan dirayakan di India' (Arasaratnam, 1970: 162).

Sungguhpun orang India luar bandar melibatkan diri di dalam bidang ekonomi perladangan, mereka yang tinggal di bandar pula melibatkan diri dalam berbagai jenis lapangan pekerjaan seperti

menjadi peniaga dan peruncit, pemborong, menjawat pekerjaan profesional seperti doktor, pentadbir dan guru serta juga di lapangan pekerjaan-pekerjaan lain seperti buruh kasar dan kuli. Sebilangan orang India yang dipanggil Ceti terkenal dengan profesion mereka sebagai peminjam wang.

Masih ramai lagi orang-orang India di Malaysia di masa ini yang mempunyai hubungan rapat dengan tempat asal mereka di India. Perhubungan ini dikekalkan melalui sistem perkerabatan dan jalinan persaudaraan yang erat. Pada lazimnya, terdapat orang-orang India di Malaysia yang mempunyai kewarganegaraan Malaysia dan bekerja di negara ini, tetapi mempunyai isteri dan anak-anak yang tinggal di India. Jadi, terdapatlah hubungan yang erat dan pergerakan dua hala di antara Malaysia dan India yang diteruskan oleh orang India di Malaysia. Perkara ini telah sedikit sebanyak menolong memperkuatkan identiti keindiaan di kalangan orang-orang India di Malaysia. Bahkan tidaklah keterlaluan jika dikatakan bahawa adalah menjadi suatu cita-cita utama di kalangan sebahagian besar orang-orang India untuk bekerja terus-menerus di Malaysia, mengumpul seberapa banyak harta dan kemudian membawanya balik ke India dan terus bersara di sana.

Salah satu daripada perkara penting di dalam sistem budaya India ialah penekanan kepada nilai-nilai hidup berkasta. Di India, biasanya setiap komuniti tempatan di kampung mengambil kira ciri-ciri kasta di dalam pergaulan seharian, tetapi perkara ini mengalami beberapa perubahan di dalam konteks masyarakat India di Malaysia. Kesedaran dan amalan berkasta di Malaysia dalam kebanyakan kes tidak diberatkan, terutama sekali oleh golongan kasta bawahan. Di India fenomena kasta diperkuatkan oleh faktor ekonomi, politik dan juga sosial, tetapi di Malaysia pengaruh kasta dapat diketepikan dengan mudahnya oleh orang-orang India tanpa mengalami sebarang akibat buruk dari masyarakat umumnya.

Namun demikian, walaupun masalah kasta tidak lagi dipandang berat tetapi penghormatan masih lagi diberikan kepada orang-orang dari kasta atasan terutama sekali di dalam konteks *ritual* tertentu. Misalnya, orang-orang dari keturunan Brahmin masih lagi diundang untuk melakukan beberapa upacara *ritual*.

Di Malaysia, orang-orang dari kasta bawahan yang biasanya dikongkong di India, telah berjaya melepaskan diri dari tekanan sosial, ekonomi dan politik sehinggakan ada di antara mereka yang telah mencapai kejayaan di dalam bidang ekonomi dan lain-lain pekerjaan. Dengan hal yang demikian, mereka telah juga terlepas dari belunggu kasta serta juga dapat memperbaiki kedudukan status sosial mereka sehingga dapat mencapai suatu taraf hidup yang

serupa dengan orang-orang kasta atasan. Di samping itu juga, pada keseluruhannya, penekanan kepada ciri-ciri kasta tidaklah begitu dipentingkan di dalam pergaulan sehari-hari di kalangan masyarakat India di Malaysia.

Satu perkara yang menarik berkenaan dengan masyarakat India di Malaysia ini ialah terdapat sebilangan orang-orang India yang beragama Islam, yang dikenali sebagai orang India Muslim. Kedudukan mereka sebagai orang Islam telah menjalinkan hubungan istimewa dengan orang-orang Melayu. Terdapat ramai orang India Muslim yang berkahwin dengan orang Melayu, dan anak-anak mereka bebas memilih sama ada untuk menjadi orang Melayu ataupun menjadi orang India, bergantung kepada corak pemasyarakatan budaya yang mereka alami.

Walaupun pandangan dan sikap terhadap negara asal India mungkin berbeza di antara orang-orang India yang dilahirkan di Malaysia dengan ibu bapa mereka yang dilahirkan di India, namun demikian masih terdapat suatu kesedaran umum di kalangan orang-orang India di Malaysia terhadap asal usul etnik mereka dan latar belakang kebudayaan mereka. Perkara ini dapat dibuktikan dari adanya kecenderungan orang-orang India di Malaysia untuk mengekalkan bahasa ibunda mereka, kebudayaan asal dan sistem keagamaan mereka.

PEMBANGUNAN DAN PERUBAHAN SOSIAL

Masyarakat Malaysia seperti juga masyarakat lain, sentiasa mengalami perubahan dan penyesuaian. Kerajaan Malaysia telah menubuhkan beberapa badan tertentu bagi memupuk dan melaksanakan perkembangan ekonomi dan perubahan struktur masyarakat Malaysia. Tetapi, proses pembangunan lebih pesat berlaku di bandar daripada di luar bandar.

Pendidikan ialah salah satu daripada faktor penting di dalam pembangunan ekonomi dan sosial negara ini. Ia sentiasa ditekankan di dalam perancangan kerajaan. Walau bagaimanapun, sebelum merdeka kebanyakan kemudahan dan institusi pendidikan, yang menyediakan seseorang dengan kebolehan dan kemahiran yang diperlukan di dalam pembangunan teknologi dan ekonomi, hanya terdapat di bandar-bandar sahaja. Orang-orang Melayu dan bumiputera adalah penduduk luar bandar dan dengan demikian mereka tidaklah mendapat kemudahan sistem pendidikan yang baik kecuali setakat sekolah rendah sahaja. Orang-orang India yang tinggal di luar bandar pula mendapat pendidikan sekolah yang terdapat di estet. Orang-orang Cina pula, oleh kerana mereka menjadi sebilangan besar penduduk bandar, dapat menikmati dengan

sepenuhnya kemudahan-kemudahan sistem pendidikan yang lebih maju di sekolah-sekolah di bandar.

Selepas merdeka, Kerajaan Malaysia telah berusaha untuk memperbaiki keadaan tidak seimbang di dalam peluang pendidikan ini, tetapi usaha ini sudah pasti merupakan suatu perkara yang mengambil masa yang lama dan penuh dengan berbagai rintangan. Sehingga tahun 1970-an, usaha seperti ini belum lagi tercapai dengan sepenuhnya. Namun kerajaan telah berusaha untuk mengatasi masalah pendidikan ini dengan tiga cara:

1. Sekolah menengah di bandar-bandar besar telah diperbesar dan dilengkapi dengan kemudahan asrama bagi menempatkan sebilangan besar pelajar-pelajar luar bandar.

2. Polisi baru telah diperkenalkan bagi membolehkan pelajar dari aliran bukan Inggeris menguasai bahasa Inggeris dengan baiknya. Dalam usaha ini, kelas 'peralihan' telah diperkenalkan bagi menyediakan pelajar dari aliran bukan Inggeris memasuki kelas menengah aliran Inggeris. Ketika berada di dalam kelas 'peralihan' ini, pelajar-pelajar diajar bahasa Inggeris dengan pesat selama satu tahun.

3. Sebilangan besar sekolah menengah aliran Melayu telah didirikan di kawasan luar bandar.

Langkah-langkah seperti di atas telah menambahkan peluang bagi orang-orang Melayu dan penduduk-penduduk Cina lain di luar bandar mendapat pendidikan sekolah menengah dengan sepenuhnya. Dengan bertambahnya peruntukan kerajaan ke atas pemberian biasiswa kepada pelajar-pelajar di peringkat menengah dan peringkat yang lebih tinggi, keadaan ketidakseimbangan di dalam kemudahan pendidikan telah dapat diperbaiki sedikit sebanyak di dalam tahun 1970-an. Namun demikian, usaha-usaha seperti ini belumlah dapat dicapai dengan sepenuhnya oleh kerana beberapa sebab utama. Perlaksanaan langkah-langkah seperti di atas akan mengambil masa sekurang-kurangnya satu atau dua generasi untuk mencapai matlamat sepenuhnya, tambahan pula rancangan seperti ini lewat diusahakan. Keduanya, walau bagaimana pesatnya sekalipun langkah yang telah diambil oleh kerajaan untuk menyediakan kemudahan pelajaran, masalah dan halangannya lebih teruk di luar bandar dari di bandar-bandar yang sudah pun mempunyai kemudahan-kemudahan asas.

Ketidakseimbangan di dalam pencapaian di bidang pendidikan di bandar dan di luar bandar juga berkait rapat dengan ketidakseimbangan penduduk bandar dari segi bilangan kaum. Penduduk bukan Melayu dan bukan bumiputera lebih ramai tinggal di bandar-bandar besar baik di Semenanjung Malaysia mahupun di

Sabah dan Sarawak. Faktor sejarah yang mempengaruhi ketidakseimbangan ini telah dibincangkan pada permulaan bab ini. Di sini kita akan membincangkan perubahan sosial dan kaitannya dengan masalah polisi bagi tahun-tahun 1980-an dan 1990-an.

Salah satu daripada polisi kerajaan yang wujud dalam tahun 1970-an ialah untuk mengatasi masalah ketidakseimbangan kaum di kawasan bandar dan luar bandar. Dari satu segi kelihatan ada tanda-tanda kejayaan terutama sekali melalui proses perkembangan perindustrian dan juga melalui pelaksanaan dasar kerajaan menyusun semula masyarakat. Kesannya terdapat penghijrahan yang begitu pesat oleh penduduk luar bandar ke bandar, dan dengan demikian bilangan bumiputera di bandar-bandar semakin bertambah. Tetapi sebaliknya terdapat pula beberapa masalah akibat daripada penghijrahan ini dan kerajaan perlulah memikirkannya sebagai isu politik bagi tahun 1980-an dan 1990-an.

Masalah yang pertama ialah walaupun kadar penduduk bumiputera di bandar-bandar telah bertambah dengan pesatnya, tetapi kadar pertambahan penduduk bukan bumiputera di luar bandar masih rendah. Jadi ketidakseimbangan penduduk luar bandar dari segi kaumnya terus menjadi masalah. Salah satu daripada faktor yang menyebabkan kurangnya penduduk bukan bumiputera berpindah dari bandar ke luar bandar berkait rapat dengan struktur pemilikan tanah di luar bandar. Orang-orang miskin bukan bumiputera yang sekarang ini menjadi penduduk bandar mendapati bahawa mereka akan mengalami kesukaran untuk memiliki tanah-tanah di luar bandar. Dengan demikian sebahagian besar daripada mereka terus menetap di bandar.

Masalah yang keduanya ialah penghijrahan luar bandar ke bandar melibatkan sebilangan besar orang-orang muda, sementara yang tua-tua dan separuh umur serta yang paling muda sekali terus menetap di kampung. Keadaan ini telah menimbulkan dua masalah sampingan. Yang pertama ialah masalah ekonomi, iaitu berlakunya kekurangan tenaga buruh yang muda dan kuat bagi menjalankan aktiviti ekonomi luar bandar. Hal seumpama ini telah menimbulkan kesan yang tidak baik. Umpamanya, di akhir tahun 1970-an, kekurangan tenaga buruh seperti ini telah sedikit sebanyak menjejaskan pengeluaran getah oleh sektor pekebun kecil. Masalah sampingan keduanya, iaitu satu masalah sosial, ialah kesannya ke atas corak hidup orang-orang muda yang berhijrah ke bandar-bandar. Mereka sekarang ini sudah terkeluar daripada naungan adat dan pengawalan sistem sosial kampung. Sebenarnya kesan perkara ini belum berapa jelas lagi buat masa ini, tetapi memang sewajarnya lah sebarang perubahan yang berpunca daripadanya akan mempengaruhi sikap dan pendirian ekonomi, sosial dan politik sebilangan

besar golongan orang-orang Melayu yang sekarang ini menjadi penghuni-penghuni bandar.

Satu lagi perkembangan penting di Malaysia ialah pemesatan pengaruh beberapa pergerakan Islam terutamanya di dalam tahun-1970-an. Di antara pergerakan ini ialah pergerakan dakwah. Pergerakan ini terdiri dari beberapa kumpulan seperti Darul Arqam, Tabligh dan juga Angkatan Belia Islam Malaysia, yang kesemuanya giat di dalam usaha mengembangkan agama Islam dan memperjuangkan ideologi yang diasaskan kepada perkara-perkara berikut: tidak ada undang-undang melainkan undang-undang Islam; tidak ada negara melainkan negara Islam dan tidak ada petunjuk lain kecuali Al-Quran.

Sebilangan pemimpin Melayu mempunyai simpati kepada pergerakan seperti ini dan mereka juga percaya bahawa pengajaran asas Islam sekarang ini tergugat oleh adanya pengaruh-pengaruh bukan Islam. Mereka juga menyesali keadaan sekarang kerana sebahagian daripada kekayaan di negara ini menjadi hakmilik orang asing dan orang Cina, apatah lagi pentadbiran negara yang terpaksa dikendalikan bersama-sama dengan orang-orang bukan Islam. Sebab-sebab inilah yang telah membuatkan golongan ini kurang percaya kepada orang-orang Barat dan Cina dan mereka menggunakan beberapa faktor sejarah bagi membuktikan pendirian mereka.

Kumpulan dakwah ini memperjuangkan pelaksanaan sistem pentadbiran Islam dalam semua hal, dan sentiasa mengingatkan pengikut-pengikutnya tentang bahaya pengaruh kebudayaan lain, terutama sekali pengaruh Barat dan pengaruh bukan Islam. Mereka telah memberikan contoh dengan merujuk kepada sebilangan orang-orang Melayu bandar yang telah dipengaruhi oleh kebudayaan asing.

Pergerakan dakwah ini, walaupun merupakan satu gabungan yang bersemangat, adalah perkembangan baru yang masih belum begitu kuat pengaruhnya di luar bandar. Namun demikian, pergerakan ini tetap menjadi salah satu daripada punca perubahan yang kontroversial di dalam struktur sosial Malaysia yang begitu kompleks.

Salah satu perkara yang menarik di dalam struktur sosial Malaysia, yang mendapat perhatian utama dalam bab ini, ialah wujudnya berbagai kaum yang mempunyai kebudayaan yang berlainan. Jadi, sudah tentulah terdapat sedikit sebanyak usul-usul polarisasi etnik. Oleh yang demikian, Kerajaan Malaysia, selepas merdeka, telah berusaha untuk memecahkan polarisasi ini dan menyatupadukan semua kaum di bawah satu bentuk kebudayaan nasional. Tugas ini adalah rumit memandangkan terdapatnya struktur sosial yang

begitu kompleks, dan sesuatu yang menjadi asas perpaduan itu haruslah dapat diterima oleh semua kaum.

Orang-orang Melayu menggesa supaya kebudayaan nasional Malaysia mestilah berteraskan kepada kebudayaan Melayu. Kaum-kaum lain pula mendesak supaya kebudayaan bumiputera yang lain-lainnya dan juga kebudayaan migran Cina dan India dijadikan juga asas kebudayaan nasional. Desakan-desakan seperti ini menjadi satu pertikaian utama di dalam usaha mencapai satu kata sepakat.

Pada penghujung tahun 1970-an, pertikaian ini sedikit sebanyak telah berjaya diselesaikan, iaitu apabila timbulnya syor bahawa kebudayaan nasional Malaysia hendaklah pada umumnya diasaskan kepada kebudayaan dan tradisi penduduk bumiputera dalam lingkungan daerah Melayu-Polynesia. Dalam hal ini telah ditegaskan bahawa kebudayaan Melayu, termasuk bahasa Melayu, adat dan tradisinya telah menjadi kebudayaan tunggal rantau ini sebelum datangnya penjajahan Barat. Bahkan bahasa Melayulah yang menjadi *lingua franca* bagi keseluruhan rantau ini, terutama sekali di kalangan pedagang-pedagang di kawasan persisiran. Hanya pada masa penjajahan, apabila kedatangan orang-orang Cina dan India dengan bilangan yang besar telah mewujudkan masyarakat majmuk di Malaysia, barulah masyarakat bumiputera menjadi terhimpit.

Banyak langkah tertentu telah diambil semenjak merdeka bagi memupuk suatu kebudayaan nasional. Teras utama ialah pengiktirafan bahasa Melayu sebagai bahasa rasmi dan penggalakan penggunaannya di dalam berbagai bidang pendidikan dan perhubungan. Dasar ini telah dapat dijalankan dengan jayanya dan perkembangan selanjutnya dalam tahun-tahun 1980-an dan 1990-an amat menggalakkan memandangkan bertambah ramainya orang-orang bukan Melayu yang berpendidikan tinggi di dalam aliran Melayu memasuki berbagai lapangan pekerjaan dan profesion.

Terdapat juga beberapa langkah lain yang telah diambil. Salah satu daripadanya, iaitu yang terpenting sekali, ialah pembentukan Dasar Ekonomi Baru. Dasar ini bertujuan untuk memperbaiki kedudukan ekonomi yang tidak seimbang di antara orang-orang Melayu dan orang-orang bukan Melayu; untuk mengurangkan gambaran yang sering dinyatakan di negara ini bahawa sesuatu pekerjaan itu adalah milik sesuatu kaum tertentu sahaja dan yang pentingnya untuk membasmi punca ketidakpuasan orang-orang Melayu terhadap kedudukan ekonomi mereka yang lebih rendah berbanding dengan etnik lain. Pelaksanaan dasar ekonomi ini telah juga membangkitkan tentangan dari orang-orang Cina yang ber-

pendapat bahawa dasar tersebut akan menyekat kemajuan ekonomi mereka. Tetapi pada keseluruhannya, prospek jangka panjang dasar ini seharusnya akan dapat dinikmati oleh semua orang, kerana dasar ini juga memperjuangkan beberapa perkara asas seperti pembasmian kemiskinan tanpa mengira kaum. Dasar ini juga secara umumnya memperakui bahawa kekayaan sumber ekonomi di Malaysia dapat digunakan dengan sepenuhnya untuk memperbaiki keadaan golongan yang selama ini mundur dan juga untuk memperbaiki lagi kedudukan ekonomi mana-mana golongan yang sudah sedia maju. Dalam pencapaian matlamat ini, nasib Malaysia yang baik dan pengendalian ekonominya yang agak memuaskan dapat memberikan manfaat yang besar.

Suatu langkah lagi ialah menggalakkan perkembangan kebudayaan dan seni dari berbagai kaum di negara ini. Adalah dipercayai bahawa dengan wujudnya perkembangan yang selaras di bidang kebudayaan dan seni berbilang kaum dalam bentuk drama, tarian, muzik dan lukisan, maka jalan ke arah perpaduan kaum akan lebih senang lagi. Penyertaan di dalam kegiatan sukan oleh golongan berbagai kaum akan membangkitkan lagi semangat perpaduan ini. Ia akan diperkuatkan lagi apabila penyertaan berbilang kaum ini mendapat tontonan dari berbilang kaum juga, ataupun apabila mendapat liputan penyiaran yang luas melalui televisyen dan akhbar. Delegasi kebangsaan yang terdiri dari berbagai kaum ke pertandingan sukan antarabangsa akan mempercepatkan lagi perpaduan antara kaum di negara ini. Langkah-langkah di atas dan juga tindakan-tindakan lainnya yang diambil oleh kerajaan dan disokong sepenuhnya oleh rakyat di sepanjang tahun-tahun 1980-an dan 1990-an akan memberi kesan yang besar dan berpengaruh di dalam pembentukan perpaduan kebangsaan.

7 Struktur Ekonomi

STRUKTUR ekonomi Malaysia telah memberi sumbangan yang penting kepada kejayaan pembangunan ekonominya dalam tahun 1960-an dan 1970-an. Dalam jangka masa tersebut struktur ini telah mengalami perubahan yang pesat dan menarik. Namun beberapa parameter utama struktur ini masih mudah dapat dilihat.

Pertama, Malaysia kaya dengan sumber-sumber asli. Sebahagian darinya telah pun diusahakan lebih dari satu abad yang lalu. Ini menghasilkan pada peringkat awal lagi satu ekonomi yang berorientasikan eksport pengeluaran barangan utama, khususnya bijih timah dan getah. Dengan itu juga telah memberi Malaysia satu asas yang baik bagi pembangunan dan perkembangan selanjutnya. Ini dikuatkan lagi dengan penemuan petroleum dalam beberapa tahun kebelakangan ini. Sejak tahun 1950-an lagi Malaysia telah mempunyai satu tingkat pentadbiran, teknologi, infrastruktur fizikal dan perdagangan serta kedudukan niaga antarabangsa yang jauh lebih maju dari kebanyakan negara lain di rantau Asia Tenggara. Khususnya, Malaysia teguh dari segi teknologi tanaman, dan ia mempunyai kawasan-kawasan pertanian yang luas serta sesuai dengan tanaman-tanaman tertentu.

Kedua, Malaysia mempunyai asas struktur industri peringkat kedua dan ketiga yang memadai untuk memberi galakan kepada usaha mencarigali atau memajukan lain-lain sumber alam seperti bijih besi, bauksit dan petroleum, tidak ketinggalan juga tanaman-tanaman baru seperti kelapa sawit, teh, nanas, lada hitam, kopi dan koko.

Ketiga, struktur ekonomi Malaysia juga jelas dipengaruhi oleh keadaan geografi. Satu daripadanya yang penting ialah wujudnya perbezaan antara bandar dan luar bandar. Kemajuan yang sangat tinggi terdapat di bandar-bandar dari segi cara hidup dan juga kualiti perkhidmatan-perkhidmatan. Satu lagi adalah pembahagian Semenanjung Malaysia kepada pantai timur dan barat. Kemajuan moden lebih tertumpu di bahagian barat. Walaupun jurang perbezaan ini semakin beransur rapat sepanjang tahun 1960-an dan 1970-an dengan adanya usaha-usaha pembangunan yang banyak di

negeri-negeri pantai timur, tetapi sehingga akhir tahun 1970-an ia masih lagi jelas kelihatan. Lebih jelas lagi adalah perbezaan antara Semenanjung Malaysia dengan negeri-negeri Sabah dan Sarawak, di mana pemodenan dan pembangunan bermula agak lewat dan lebih perlahan sebelum bergabung dalam Persekutuan Malaysia. Sabah dan Sarawak mempunyai petroleum, balak dan tanah pertanian yang luas dengan jumlah penduduk yang relatifnya kecil, tetapi taraf kemahirannya masih rendah. Infrastruktur di negeri-negeri ini juga amat berkurangan.

Keempat, masyarakat Malaysia terdiri dari berbagai kaum dan dari segi sejarah pengenalan kaum adalah berdasarkan kepada fungsi ekonomi. Jelas kelihatan bukan sahaja penguasaan kaum Cina adalah dalam perlombongan timah, penguasaan kaum India di estet-estet dan penguasaan bumiputera dalam penanaman padi, tetapi terdapat juga pembahagian dalam kawalan dan hakmilik sektor-sektor maju dan termoden di mana kaum bumiputera mempunyai bahagian yang semakin meningkat, walaupun masih lagi amat kecil.

Akhirnya, seperti kebanyakan negara sedang membangun terdapat ketidakseimbangan dalam agihan kekayaan negara yang merupakan satu masalah yang sukar diatasi. Masih lagi terdapat keadaan di mana sebahagian besar dari penduduk hanya dapat menikmati sedikit sahaja dari faedah perkembangan ekonomi dan soal ini semakin membimbangkan masyarakat Malaysia. Kebimbangan ini lebih mengancam memandangkan yang agihan pendapatan berhubung rapat dengan pembahagian kaum, dengan majoriti golongan miskin terdiri dari kaum bumiputera.

Ciri-ciri struktur ini yang keseluruhannya agak luar biasa menyebabkan Malaysia memasuki tahun 1980-an dengan satu corak ekonomi yang terbuka, kompleks dan penuh cabaran. Malaysia terpaksa menghadapi berbagai masalah yang bukan sahaja bersifat ekonomi, tetapi juga sosiologi, politik, agama dan perkauman.

* * *

Terbukanya ekonomi Malaysia memberi erti bahawa peranan eksport dan import dalam aktiviti ekonomi negara ini adalah sangat penting, dan ini juga bererti bahawa ekonomi ini mudah dipengaruhi oleh perubahan-perubahan keadaan ekonomi yang berlaku di dunia luar. Dalam masa separuh pertama abad kedua puluh, Malaysia sangat bergantung kepada getah dan bijih timah untuk hampir seluruh pendapatannya dan sebarang perubahan dalam permintaan kepada satu atau kedua-dua barangan ini di pasaran dunia telah menjejaskan keseluruhan aktiviti ekonomi di Ma-

aysia (Lim Chong Yah, 1967). Tetapi semenjak itu pergantungan kepada getah dan bijih timah telah berkurangan dengan terlaksananya pelbagaian eksport yang melibatkan kelapa sawit, petroleum dan barang-barang perkilangan, serta juga dengan bertambah pentingnya industri peringkat kedua dan ketiga dalam pasaran domestik. Perubahan ini digambarkan dengan jelas oleh perangkaan-perangkaan perdagangan luar negeri Malaysia yang menunjukkan bukan sahaja pertumbuhan eksport yang pesat (selain dari getah dan bijih timah) tetapi juga perubahan dalam corak import dari sebahagian besarnya terdiri daripada barang-barang pengguna kepada sebahagian besarnya barang-barang perantaraan dan modal.

Perubahan struktur yang cepat dan penting ini bukan sahaja dilihat dari sumber-sumber asli negara, tetapi juga kemahiran-kemahiran tertentu yang menjadi asas kepada teknologi pertanian yang tinggi dalam perusahaan utama, dan bertambah majunya perusahaan-perusahaan peringkat kedua dan ketiga. Dengan perubahan-perubahan ini pergantungan kepada sektor utama dan kesan pengaruh-pengaruh luar ke atas ekonomi dapat dikurangkan. Tetapi kelemahan ini tidaklah dapat dihapuskan terus, dan nampaknya industri peringkat utama, pertanian dan perlombongan, akan terus menjadi teras kepada ekonomi Malaysia untuk satu jangka masa depan yang agak panjang.

Polisi ekonomi terbuka yang diamalkan telah mempelawa penyer-taan asing dalam sektor-sektor moden. Ini jelas kelihatan dari hak-milik harta-harta syarikat. Walaupun terdapat campur tangan kerajaan untuk menambahkan penyertaan rakyat terutamanya bumiputera dalam tahun 1970-an, 46 peratus dari harta sektor tersebut dalam tahun 1978 adalah masih kepunyaan asing.

• • •

Terdapat dua lagi sifat struktur ekonomi dalam negeri yang perlu diperkatakan di sini. Pertama, kadar tabungan adalah tinggi dan sedang meningkat. Pada penghujung tahun 1970-an tabungan negara merupakan 28 peratus dari Keluaran Negara Kasar. Ada sekurang-kurangnya tiga faktor utama yang mewujudkan keadaan ini:

1. Agihan pendapatan adalah sangat tidak seimbang dan menguntungkan segelintir golongan kaya, termasuk usahawan-usahawan dan pemilik-pemilik modal, dan yang mempunyai kadar tabungan persendirian yang tinggi.

2. Masyarakat Cina, yang menguasai sektor moden yang produktif mempunyai sikap yang menggalakkan kadar penggunaan yang

rendah dan kadar tabungan untuk pelaburan biaya-sendiri yang tinggi.

3. Malaysia secara relatifnya mempunyai sistem jaminan sosial yang maju serta melibatkan tabungan paksa jangka panjang bagi sebahagian besar dari penduduk makan gaji.

Sifat yang kedua adalah kadar penggunaan awam yang tinggi. Pada penghujung tahun 1970-an penggunaan awam menyerap lebih kurang satu perlima dari Pendapatan Negara Kasar. Bab 14 akan menghuraikan perkara ini dengan lebih mendalam.

PERUBAHAN-PERUBAHAN STRUKTUR DALAM KELUARAN NEGARA KASAR

Jadual 7.1 menggambarkan perubahan-perubahan struktur yang telah berlaku dalam tahun 1960-an dan 1970-an. Kepentingan relatif sektor pertanian semakin menurun pada kadar yang agak tetap, tetapi pada penghujung tahun 1970-an ia masih memberi sumbangan terbesar kepada keluaran negara. Sektor perlombongan telah meleset pada pertengahan tahun 1970-an, tetapi pada penghujung dekad itu, kedudukannya bertambah baik terutamanya kerana kenaikan dalam pengeluaran dan harga petroleum.

Bagaimanapun, perkilangan merupakan sektor yang penting dalam tahun 1970-an. Sumbangannya telah bertambah sebanyak tiga kali ganda (pada harga 1970) dan menjadi sektor kedua besarnya selepas pertanian. Kemajuan sektor yang cepat berkembang ini dibincangkan dengan lebih mendalam dalam Bab 12. Sektor-sektor lain juga menunjukkan sumbangan mutlak yang semakin bertambah banyak dan yang paling terkemuka adalah pentadbiran awam dan pertahanan.

SEKTOR AWAM

Dalam ekonomi Malaysia, sektor awam adalah amat penting bukan sahaja kerana sumbangan dan peluang-peluang pekerjaan yang disediakannya besar, tetapi juga kesan-kesan strategik yang terhasil dari campur tangannya dalam ekonomi negara. Beberapa aspek mengenainya diuraikan dalam beberapa bab yang lain, khususnya Bab 13 yang menyentuh Dasar Kewangan dan Urusan Bank dan Bab 14 yang menyentuh Pembiayaan Awam. Bagaimanapun saiz dan tujuan campur tangan kerajaan telah mengalami perubahan yang besar semenjak kemerdekaan. Huru-hara 1969 khususnya, telah menyedarkan kerajaan tentang perlunya diadakan perubahan-perubahan struktur ekonomi Malaysia dengan segera.

Dalam tahun 1950-an dan hampir keseluruhan tahun 1960-an

JADUAL 7.1
 Keluaran Domestik Kasar Mengikut Sektor Asal, 1960-1980
 (\$ juta)

	1960 ¹		1965 ¹		1970 ²		1975 ²		1980 ² (Anggaran)	
	Nilai	Bahagian dari KDK (%)	Nilai	Bahagian dari KDK (%)	Nilai	Bahagian dari KDK (%)	Nilai	Bahagian dari KDK (%)	Nilai	Bahagian dari KDK (%)
Pertanian	1,976	37.9	2,066	31.5	3,432	32.1	4,563	29.8	6,106	26.5
Perlombongan dan kuari	306	5.9	587	9.0	613	5.7	612	4.0	806	3.5
Perkilangan	453	8.7	682	10.4	1,307	12.2	2,197	14.4	2,872	16.8
Pembinaan	158	3.0	269	4.1	481	4.5	711	4.6	1,087	4.7
Perkhidmatan elektrik, air dan kebersihan	70	1.3	150	2.3	245	2.3	401	2.6	622	2.7
Pengangkutan, penyimpanan dan perhubungan	189	3.6	284	4.3	606	5.7	1,098	7.2	1,636	7.1
Perdagangan borong dan runcit	817	15.7	1,004	15.3	1,432	13.3	2,086	13.6	3,122	13.5
Hakmilik tempat kediaman, bank, insurans dan harta rumah- tanah	316	6.1	396	6.0	836	7.8	1,109	7.2	1,658	7.2
Pentadbiran awam dan pertahanan	339	6.5	404	6.2	794	7.4	1,199	7.8	1,896	8.2
Perkhidmatan-perkhidmatan lain	596	11.4	710	10.8	874	8.2	1,237	8.1	1,947	8.4
KDK mengikut kos faktor	5,220		6,552		10,708		15,315		23,073	

Sumber: Malaysia, 1965: 37; Malaysia, 1971: 31; Malaysia 1976b: 58.

¹ Bagi Semenanjung Malaysia.

² Dalam harga-harga 1970.

peranan kerajaan dalam perindustrian dan perdagangan pada asasnya adalah mewujudkan satu suasana yang sesuai untuk perkembangan perusahaan swasta melalui penyediaan infrastruktur yang cukup dan mengawasi keadaan politik dan ekonomi yang stabil. Penglibatan langsung dalam aktiviti ekonomi yang produktif sebahagian besarnya terhad kepada perkhidmatan-perkhidmatan seperti pengangkutan, urusan bank, perhubungan dan seumpamanya. Bagaimanapun, sebagai kesan dari Dasar Ekonomi Baru, dalam tahun 1970-an sikap ini telah mengalami perubahan yang radikal. Langkah-langkah kerajaan untuk memaju dan menggalakkan industri dan perdagangan swasta, termasuk pelaburan asing, diteruskan melalui mengemaskinikan undang-undang industri bertaraf perintis dalam Akta Galakan Pelaburan 1968 dan menggerakkan institusi-institusi kerajaan seperti MIDA (dahulunya FIDA). Dalam tahun 1970-an penyertaan langsung kerajaan dalam membiayai perusahaan-perusahaan perindustrian dan perdagangan adalah sangat ketara.

Ini telah dilakukan dengan berbagai cara. Pertama, dan barangkali yang terpenting sekali adalah penubuhan perbadanan-perbadanan separuh kerajaan seperti PERNAS dan PETRONAS yang semakin banyak memasuki bidang-bidang perindustrian dan perdagangan yang dahulunya dibolot oleh perusahaan-perusahaan swasta. Kedua, terdapat perkembangan dan pertumbuhan ejensi-

JADUAL 7.2

Malaysia: Perbelanjaan Pembangunan Awam yang Dipinda, 1976-1980
(\$ juta)

	<i>Jumlah</i>	<i>Peratusan</i>
<i>Ekonomi</i>	21,501.37	67.0
Pertanian dan pembangunan luar bandar	7,585.23	23.6
Kemajuan bahan-bahan galian	20.00	0.1
Perdagangan dan perindustrian	3,205.49	10.0
Kajian kemungkinan	91.58	0.3
Pengangkutan	5,017.30	15.7
Perhubungan	2,138.27	6.6
Kemudahan-kemudahan awam	3,443.50	10.7
<i>Sosial</i>	5,561.00	17.4
Pelajaran dan latihan	2,116.23	6.7
Kesihatan dan kesihatan penduduk	529.72	1.6
Perkhidmatan sosial dan masyarakat	2,915.05	9.1
Pentadbiran am	1,229.31	3.8
Keselamatan	3,784.00	11.8
Jumlah	32,075.68	100.0

ejensi yang diberi kuasa untuk melaburkan wang kerajaan sama ada sebagai modal ekuiti mahupun sebagai pinjaman dalam usaha-sama-usahasama dengan perusahaan swasta. Dalam tahun 1970-an bentuk penglibatan sedemikian berkembang dengan pesatnya bagi pihak bumiputera, dan hingga tahun 1990 ia dijangka akan bertambah jika matlamat 30 peratus hakmilik bumiputera dalam perdagangan dan perindustrian cuba dicapai. Ketiga, terdapat penerusan dan pengembangan penglibatan langsung kerajaan dalam pertanian melalui rancangan-rancangan pembangunan tanah yang dijalankan oleh institusi-institusi seperti FELDA, FELCRA, RISDA dan perbadanan-perbadanan kemajuan ekonomi negeri, dan melalui penyertaan yang semakin bertambah dari institusi-institusi kerajaan dalam penyediaan input-input dan perkhidmatan-perkhidmatan pertanian.

Jadual 7.2 menunjukkan agihan perbelanjaan pembangunan dalam masa separuh kedua tahun 1970-an dengan penekanan yang lebih kepada pertanian dan pembangunan luar bandar, pengangkutan (di sini termasuk pembinaan jalan raya), kemudahan awam, perdagangan dan perindustrian. Corak ini adalah berkaitan dengan rancangan-rancangan campur tangan langsung kerajaan untuk menyusun semula ekonomi selaras dengan Dasar Ekonomi Baru yang juga menjadi sebab mengapa saiz penglibatannya yang besar telah bertambah dari \$7,250 juta dalam Rancangan Malaysia Kedua kepada \$32,076 juta dalam Rancangan Malaysia Ketiga sebagaimana dilaporkan dalam kajian separuh penggalnya.

SEKTOR EKSPORT

Sifat dan prestasi sektor eksport dalam ekonomi Malaysia dibincang dengan lebih mendalam dalam Bab 9, tetapi kesan-kesan yang bersifat struktur kepada niaga eksport adalah penting dan perlu diterangkan secara ringkas di sini.

Jadual 7.3 jelas menunjukkan setakat mana dan bagaimana ekonomi Malaysia mempelbagaikan eksportnya dalam tahun 1960-an dan 1970-an. Sumbangan sektor pertanian kepada eksport berkurangan dari dua pertiga kepada setengah, tetapi ia masih lagi memberi sumbangan yang terbesar sekali. Dalam sektor tersebut setengah-setengah perubahan adalah agak besar. Eksport pertanian yang utama, getah, telah menyumbangkan 55 peratus dari jumlah eksport Malaysia dalam tahun 1960, tetapi menurun kepada hanya 21 peratus dalam tahun 1978. Sumbangan balak dan kelapa sawit yang kecil dalam tahun 1960 menjadi jauh lebih besar dalam tahun 1978.

Di sektor-sektor lain, perubahan struktur yang penting adalah

kenaikan yang pesat dalam eksport petroleum dan barang-barang perkilangan. Sektor perkilangan adalah sangat penting bukan sahaja kerana peranannya yang besar pada penghujung tahun 1970-an tetapi juga kerana kesannya kepada corak gunatena di Malaysia. Kebanyakan dari perusahaan perkilangan yang mengeluarkan barang-barang eksport adalah berintensif buruh yang secara relatifnya tidak mahir. Satu contoh yang jelas ialah industri jentera berkuasa elektrik dan alat ganti, iaitu walaupun tidak penting dalam tahun 1970, telah berkembang hingga berjaya menyumbang 9.2 peratus dari jumlah eksport Malaysia dalam tahun 1978.

Kesan struktur dari perubahan-perubahan bahagian komponen eksport juga adalah berbeza-beza. Perubahan-perubahan dalam komponen pertanian yang terdiri dari kenaikan yang besar dalam keluaran kelapa sawit serta lada hitam dan koko telah memberi faedah secara langsung kepada kebanyakan rakyat di kawasan luar bandar, terutamanya melalui rancangan-rancangan penempatan semula pekebun-pekebun kecil yang meluas. Rancangan-rancangan ini tersebar ke seluruh Semenanjung dan juga ke Sabah dan Sarawak dan dengan itu menyokong sekurang-kurangnya sebahagian dari matlamat Dasar Ekonomi Baru. Bagaimanapun, pembalakan adalah kurang berkesan dari segi ini, sebahagiannya kerana perusahaan pembalakan lebih berintensif modal, dan sebahagiannya kerana eksport balak datangnya dari Sabah dan Sarawak pada akhir tahun 1970-an.

Mengenai petroleum, faedahnya kepada Malaysia sangatlah besar, tetapi kebanyakannya merupakan sumbangan terhadap imbalan pembayaran Malaysia dan hasil kerajaan. Satu lagi sifat eksport petroleum ialah ia kebanyakannya datang dari kawasan-kawasan perairan di pantai Sabah dan Sarawak sepanjang tahun 1970-an. Bagaimanapun ini akan berubah dalam tahun 1980-an kerana pengeluaran minyak dari kawasan Sabah dan Sarawak mulai merosot dan pengeluaran dari kawasan Trengganu mulai meningkat.

Akhirnya, pertambahan bilangan buruh kurang mahir dan bergaji rendah di sektor perkilangan sedikit sebanyak telah menolong ke arah pencapaian matlamat-matlamat Dasar Ekonomi Baru, iaitu melalui proses membandarkan sebilangan besar belia-belia Melayu luar bandar dan serentak dengan itu membawa mereka ke dalam ekonomi yang bersistem upah. Dari segi lain pula keadaan ini mempunyai beberapa keburukan kerana upah yang diterima kadangkadang di bawah garis kemiskinan bagi seorang yang mempunyai tiga orang anak atau lebih dan terdapat juga kesan-kesan sosial yang mungkin tidak diingini. Perkara-perkara ini dibincangkan dalam bab-bab lain.

Malaysia: Eksport Mengikut Kumpulan-kumpulan Utama, 1960-1978 (\$ juta)

	1960		1965		1970		1975		1978	
	Nilai	Bahagian (%)	Nilai	Bahagian (%)	Nilai	Bahagian (%)	Nilai	Bahagian (%)	Nilai	Bahagian (%)
<i>Pertanian</i>	2,400	66.1	2,062	54.5	3,055	59.2	4,879	52.8	8,644	50.6
Getah	2,001	55.1	1,462	38.6	1,724	33.4	2,026	21.9	3,601	21.1
Balak ¹	194	5.3	360	9.5	852	16.5	1,111	12.0	2,544	14.9
Minyak										
Kelapa sawit ²	72	2.0	116	3.1	275	5.3	1,426	15.4	2,057	12.0
Lada hitam	19	0.5	44	1.2	59	1.2	106	1.2	154	0.9
Koko	—	—	—	—	—	—	35	0.4	130	0.8
Lain-lain	114	3.2	80	2.1	145	2.8	175	1.9	158	0.9
<i>Bahan galian</i>	808	22.2	1,134	30.0	1,339	25.9	2,083	22.6	4,389	25.6
Timah	508	14.0	872	23.1	1,013	19.6	1,206	13.1	2,022	11.8
Bijih besi	140	3.9	161	4.2	107	2.1	2	—	1	—
Petroleum ³	147	4.0	87	2.3	202	3.9	853	9.3	2,263	13.2
Lain-lain	13	0.3	14	0.4	17	0.3	22	0.2	103	0.6
<i>Perkilangan</i>	310	8.5	460	12.2	615	11.9	1,978	21.4	3,622	21.2
Keluaran petroleum	143	3.9	157	4.2	161	3.1	106	1.1	96	0.6
Makanan	46	1.3	70	1.8	92	1.8	243	2.6	263	1.5
Tekstil dan kasut	t.t	t.t	t.t	t.t	32	0.6	218	2.4	464	2.7
Keluaran kayu	t.t	t.t	t.t	t.t	90	1.7	205	2.2	367	2.1
Bahan kimia	18	0.5	37	1.0	35	0.7	79	0.9	103	0.6
Jentera elektrik dan alat ganti	t.t	t.t	t.t	t.t	15	0.3	304	3.3	1,568	9.2
Keluaran getah	t.t	t.t	t.t	t.t	17	0.3	43	0.5	65	0.4
Lain-lain	103	2.8	196	5.2	173	3.4	780	8.4	696	4.1
Lain-lain eksport	115	3.2	127	3.3	153	3.0	291	3.2	439	2.6
Jumlah	3,633	100.0	3,783	100.0	5,162	100.0	9,231	100.0	17,094	100.0

Punca: Bank Negara (QEB), 1979:64.

¹Kayu balak dan kayu balak gergaji²Termasuk minyak isi kelapa sawit³Petroleum mentah dan separuh ditapis

t.t.—tidak terdapat

PERUBAHAN HARGA

Dalam tahun 1960-an paras harga dan kos sara hidup adalah sangat stabil dari ukuran dunia. Di antara tahun 1960 dan 1971, harga barang-barang pengguna di Semenanjung Malaysia meningkat pada kadar purata kurang dari 1 peratus setahun (Jadual 7.4). Terdapat beberapa faktor yang mewujudkan kestabilan ini.

Dalam tahun 1960-an, walaupun harga meningkat di Eropah dan Amerika Syarikat, harga-harga import Malaysia naik sedikit sahaja, terutamanya kerana import Malaysia telah beralih ke pasaran-pasaran di Asia Timur yang mempunyai kos yang lebih rendah. Ini menyebabkan harga kebanyakan barang-barang pengguna dari pengangkutan hingga ke bahan-bahan makanan secara relatifnya stabil. Di ketika itu juga, walaupun daya pengeluaran meningkat harga barang-barang eksport Malaysia cenderung untuk menurun, dengan itu telah melembapkan permintaan dalam negeri. Ini jelas kelihatan pada getah, di mana jumlah pengeluarannya telah banyak bertambah tetapi harganya jatuh dari 106.5 sen sepaun dalam tahun 1960 kepada 58 sen dalam tahun 1970 (Malaysia, 1976b: 125).

Satu lagi faktor yang menahan desakan kenaikan harga adalah kelemahan kuasa perundingan buruh. Pada umumnya penawaran buruh adalah berlebihan dengan kadar pengangguran yang agak tinggi di bandar dan luar bandar. Tambahan lagi organisasi buruh

JADUAL 7.4

Semenanjung Malaysia: Indeks Harga Pengguna

Tahun	* (1967 = 100)	Indeks
1962		92.3
1965		94.8
1966		96.0
1967		100.0
1968		99.8
1969		99.4
1970		101.3
1971		102.9
1972		106.2
1973		117.4
1974		137.8
1975		144.0
1976		147.8
1977		154.8
1978		162.4
1979		168.3
1980		179.5

Punca: Kasper, 1974: 107; Bank Negara (QEB), pelbagai keluaran.

tidak rapi, kesatuan sekerja umumnya tidak agresif, dan pula tidak terdapat undang-undang upah minimum yang berkesan. Tekanan upah adalah lemah.

Akhirnya, sepanjang tahun 1960-an dasar belanjawan dan kewangan adalah konservatif, dan pada puratanya belanjawan kerajaan telah mewujudkan lebihan akaun semasa dalam jangka masa tersebut (lihat Bab 14). Dalam sebuah ekonomi yang terbuka kesemua keadaan ini kurang menggalakkan inflasi.

Bagaimanapun, dalam tahun 1970-an kadar inflasi adalah tinggi, mencapai kemuncaknya 17.4 pertus dalam tahun 1974. Selepas itu ia berkurangan hingga 3.5 peratus dalam tahun 1979, menjadikan purata tahunan bagi jangka masa 1971-9 sebanyak 6 peratus (Jadual 7.4). Ada beberapa sebab mengapa prestasinya berbeza jika dibandingkan dengan dekad sebelumnya.

Pertama, terdapat faktor-faktor luar negeri. Pengaruh inflasi luar negeri adalah sangat kuat dan meluas dalam jangka masa ini berbanding dengan jangka masa 1960-an, dan pengaruh inflasi ini tidak dapat dielak jikapun cuba dialih ke lain-lain sumber import. Jadi pengaruh inflasi yang diimport ini adalah kuat dan ia memang dijangka akan berlaku dalam sesuatu ekonomi yang terbuka. Inilah yang menjadi sebab utama kenaikan harga di Malaysia.

Bagaimanapun ia tidaklah merupakan sebab yang tunggal. Dengan memulakan pendekatan pembangunan yang lebih tegas pada awal tahun 1970-an, pelaksanaan dasar kewangan dan belanjawan juga turut menyimpang dari sifat konservatifnya. Butir-butir lanjut mengenainya diberikan dalam Bab 13 dan 14. Pada awal tahun 1970-an pelaburan tetap awam dan penggunaan awam bertambah dengan pesat, diikuti rapat oleh pelaburan tetap swasta. Dengan kenaikan harga getah dalam tahun 1972 dan seterusnya kenaikan pesat harga barang-barang eksport lain, permintaan dalam negeri cenderung untuk naik dan ini memudahkan kemasukan pengaruh inflasi dari luar negeri. Bagaimanapun kenaikan upah adalah sederhana dari ukuran dunia, dan pada umumnya kesan yang dirasakan oleh Malaysia dari inflasi dunia dalam tahun 1970-an adalah sedikit jika dibandingkan dengan kebanyakan negara lain.

STRUKTUR GUNATENAGA

Struktur gunatenaga di Malaysia mengikut industri jelas diperlihatkan dalam Jadual 7.5. Beberapa perubahan menarik telah berlaku dalam tahun 1970-an. Pertanian adalah sumber terbesar bagi gunatenaga. Sungguhpun peratusan daripada jumlah gunatenaga yang disediakan oleh pertanian telah berkurang dari 53.5 peratus dalam tahun 1970 kepada 42 peratus dalam tahun 1980, gunatenaganya

JADUAL 7.5

Malaysia: Pertumbuhan Gunatena Mengikut Sektor, 1965-1990

	1965 ¹		1970		1975		1978		1980 ²		1990 ²	
	('000)	(%)	('000)	(%)	('000)	(%)	('000)	(%)	('000)	(%)	('000)	(%)
1. Pertanian	1,350.0	52.1	1,786.8	53.5	1,915.0	47.6	1,972.5	43.9	2,066.9	40.6	2,223.9	31.8
2. Perlombongan dan kuari	66.0	2.5	87.3	2.6	87.5	2.2	90.2	2.0	89.6	1.7	93.1	1.3
3. Perkilangan	217.0	8.4	289.9	8.7	448.0	11.1	587.3	13.1	803.1	15.8	1,368.7	19.5
4. Pembinaan	90.0	3.5	90.6	2.7	159.6	4.0	196.5	4.4	262.8	5.2	413.6	5.9
5. Kemudahan-kemudahan awam	16.0	0.6	18.6	0.6	23.9	0.6	27.7	0.6	49.5	1.0	75.2	1.1
6. Pengangkutan, penyimpanan dan perhubungan	101.0	3.9	133.4	4.0	180.8	4.5	207.9	4.6	193.2	3.8	263.4	3.8
7. Perdagangan	287.0	11.1	406.7	12.2	520.9	13.0	602.6	13.4	700.6	13.7	1,114.6	15.4
Perdagangan borong dan runcit	—	—	379.9	11.4	482.2	12.0	559.3	12.4	648.5	12.7	1,034.9	14.8
Kewangan dan insurans	—	—	26.8	0.8	38.7	1.0	43.3	1.0	52.1	1.0	80.7	1.1
8. Perkhidmatan	463.0	17.9	526.2	15.7	683.8	17.0	808.9	18.0	927.8	18.2	1,355.3	21.4
Perkhidmatan kerajaan	—	—	403.9	12.0	520.4	12.9	621.8	13.8	710.1	13.9	1,104.0	15.8
Perkhidmatan-perkhidmatan lain	—	—	122.3	3.7	163.4	4.1	187.1	4.2	217.7	4.3	344.2	4.9
	2,590.0	100.0	3,339.5	100.0	4,019.5	100.0	4,493.6	100.0	5,093.6	100.0	7,001.7	100.0

Punca: Malaysia, 1971: 98; Malaysia, 1976b: 68 dan 140; Malaysia, 1979c: 64 dan 66; dan Malaysia, 1981:169.

¹Bagi Semenanjung Malaysia.

²Nilai bagi tahun 1980 dan 1990 masing-masing merupakan nilai anggaran dan jangkaan.

dalam tahun tersebut masih lagi sekurang-kurangnya dua kali ganda dari sebarang sektor lain. Sumber-sumber gunatenaga terbesar yang lainnya ialah perkhidmatan, perdagangan dan perkilangan yang kesemuanya telah menambahkan bahagiannya dalam jangka masa sepuluh tahun. Walau bagaimanapun perkilangan (lihat Bab 12) adalah sektor yang paling cepat menambahkan penggunaan buruh dan pada penghujung dekad tersebut gunatenaganya melebihi sedikit daripada sektor kecil perkhidmatan kerajaan. Anggaran corak pertumbuhan gunatenaga seterusnya sehingga ke tahun 1990 juga ditunjukkan di dalam jadual tersebut.

Satu perkara yang menarik di dalam struktur ini ialah peratusan mereka yang bekerja di sektor pertanian adalah lebih tinggi daripada peratusan keluaran sektor ini di dalam Keluaran Domestik Kasar. Secara kasar ini bermakna bahawa keluaran seseorang pekerja di dalam pertanian adalah rendah dibandingkan dengan bahagian ekonomi lainnya. Ini tidaklah menghairankan memandangkan kepada kurangnya penggunaan modal pekerja di sektor pertanian jika dibandingkan dengan kebanyakan sektor lain di dalam ekonomi. Perlu juga diingat bahawa masih terdapat sebahagian daripada keluaran pertanian yang sampai kepada pengguna tanpa melalui pasaran. Keluaran sedemikian adalah sukar ditentukan dan dinilai; ini menyebabkan ukuran statistik terhadap keluaran pertanian kurang tepat dan kurang bermakna jika hendak dibandingkan dengan sektor-sektor lain di dalam ekonomi.

Aspek struktur gunatenaga lainnya yang penting di Malaysia ialah mengenai pembahagiannya mengikut kumpulan kaum. Untuk ini maklumat lengkap hanya diperolehi bagi Semenanjung Malaysia sahaja.

Salah satu sifat struktur gunatenaga di Malaysia yang terdapat pada masa lalu ialah wujudnya perbezaan yang nyata dari segi pengenalan kaum mengikut fungsi ekonomi. Secara umum, dalam tahun 1950-an, kaum Melayu kebanyakannya adalah terdiri daripada pekebun-pekebun kecil di kawasan-kawasan luar bandar, kaum India pula merupakan pekerja-pekerja di ladang-ladang dan sebagai buruh kasar kerajaan. Sebaliknya kaum Cina kebanyakannya merupakan peniaga-peniaga dan pelombong-pelombong bijih timah. Pembahagian gunatenaga mengikut kaum seperti ini sebenarnya wujud secara kasar sahaja. Namun ini ada pengecualiannya. Terdapat juga kaum Cina yang bekerja sebagai penanam sayur dan penoreh getah, kaum India bekerja sebagai pemberi-pemberi hutang dan berkhidmat di dalam pekerjaan-pekerjaan ikhtisas, dan sebahagian kaum Melayu pula mencebur di dalam perjawatan tinggi dalam perkhidmatan awam. Bagaimanapun keadaan sedemikian jelas menggambarkan pengagihan pendapatan dan kekayaan yang

JADUAL 7.6
Semenanjung Malaysia: Gunatenaga Mengikut Kumpulan Etnik dan Sektor,
1967-8 dan 1975

	1967/1968					1975			
	Jumlah		Kaum			Jumlah		Kaum	
	Bilangan ('000)	% Semua kaum	% Melayu	% Cina	% India	Bilangan ('000)	% Semua kaum	% Melayu	% Cina
1. Pertanian, perhutanan, perburuan dan perikanan	500.7	21.1	33.7	10.4	1.7	640.1	17.9	28.4	7.2
2. Keluaran pertanian yang memerlukan banyak kerja memproses	718.8	30.4	32.1	21.5	50.9	871.7	24.4	27.3	15.6
3. Perlombongan dan kuari	72.0	3.0	1.6	5.1	2.9	37.1	1.0	0.7	1.6
4. Perkilangan	214.8	9.0	5.9	15.5	3.5	533.5	15.0	9.7	24.1
5. Pembinaan	78.9	3.3	1.9	5.6	2.7	164.1	4.6	2.7	7.3
6. Elektrik, gas, air, perkhidmatan pembersihan	22.3	0.9	0.8	0.4	3.1	37.1	1.0	1.3	0.3
7. Perdagangan	255.2	10.8	5.5	19.1	8.1	492.8	13.8	8.2	22.3
8. Pengangkutan, penyimpanan dan perhubungan	86.2	3.6	3.1	3.6	6.1	146.9	4.1	3.7	4.1
9. Perkhidmatan	413.0	17.4	15.3	18.6	20.9	643.2	18.0	18.0	17.5
10. Tidak ditentukan	3.5	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.7	0.7	0.2
Jumlah	2,365.4	100.0	100.0	100.0	100.0	3,567.2	100.0	100.0	100.0

tidak seimbang, dan salah satu tujuan utama Dasar Ekonomi Baru adalah untuk membetulkan keadaan ini di samping mewujudkan keadaan supaya pembahagian gunatenaga mengikut kaum di semua peringkat dapat mencerminkan peratusan mereka di dalam jumlah penduduk.

Jadual 7.6 menunjukkan struktur gunatenaga mengikut kumpulan kaum dan sektor ekonomi bagi akhir tahun 1960-an dan pertengahan tahun 1970-an di Semenanjung Malaysia. Sektor pertanian yang terdiri dari gabungan sektor 1 dan 2, jelas menunjukkan bahawa dalam tahun 1968, 66 peratus daripada gunatenaga Melayu berada di sektor ini dan 52 peratus bagi kaum India, tetapi cuma 32 peratus sahaja bagi kaum Cina. Di dalam keseluruhan sektor perlombongan, perkilangan, pembinaan dan perdagangan (sektor 3, 4, 5 dan 7), peratusan gunatenaga Melayu cuma 15 peratus sahaja, kaum India 17 peratus dan kaum Cina 45 peratus.

Menjelang tahun 1975, pengagihan pekerjaan yang lebih baik mula ketara. Pergantungan kaum Melayu dan India terhadap sektor pertanian masing-masingnya berkurang kepada 56 peratus dan 45 peratus, dan dengan itu juga penyertaan mereka di dalam sektor perdagangan, perkhidmatan (terutamanya sektor kerajaan) dan khususnya sektor perkilangan telah meningkat. Tetapi ini hanya permulaan sahaja. Bagi kaum Cina pengurangan pergantungan kepada pertanian malah berlaku dengan lebih pesat lagi, iaitu berkurang kepada 22 peratus dan penyamaan pengagihan pekerjaan sebenarnya hanya berlaku di beberapa sektor sahaja. Walau bagaimanapun terdapat pertanda yang menunjukkan bahawa di separuh masa kedua tahun 1970-an, kesan polisi kerajaan bagi menyusun semula ketidakseimbangan kaum tadi mula bertambah.

Salah satu faktor penghalang kepada perubahan struktur tersebut ialah penyertaan kaum Melayu dan India di dalam sektor-sektor yang lebih moden seperti perkilangan, pembinaan dan perkhidmatan adalah kebanyakannya di peringkat pendapatan rendah. Ini memang sepatutnya berlaku kerana mereka dari luar bandar yang baru bekerja kebanyakannya adalah terdiri daripada golongan muda yang kurang mempunyai pengalaman dan kecekapan, dan selalunya latar belakang pelajaran juga agak kurang jika dibandingkan dengan mereka yang di bandar-bandar. Keadaan ini sebenarnya menyekat kadar pencapaian matlamat asal kerajaan.

Data mengenai gunatenaga mengikut kaum dan sektor bagi tahun 1978 hanya terdapat dalam bentuk agregat, sedangkan data lebih terperinci yang ada bagi tahun 1975 tidak dapat menunjukkan sebarang kesan rancangan-rancangan kerajaan di dalam separuh masa kedua tahun 1970-an. Jadual 7.7 menunjukkan data terhadap yang didapati bagi tahun 1978.

JADUAL 7.7
Semenanjung Malaysia: Gunatenaga Mengikut Bangsa
dan Sektor, 1980

<i>Sektor</i>	<i>Melayu</i> (%)	<i>Cina</i> (%)	<i>India</i> (%)	<i>Jumlah</i> ¹ (%)
1. Peringkat pertama	66.3	19.9	13.0	1,539.1
2. Peringkat kedua	39.8	51.1	8.5	1,244.7
3. Peringkat ketiga	47.0	41.6	10.5	1,480.6
Jumlah	51.9	36.5	10.8	4,264.4

Punca: Malaysia, 1979c: 46.

Pengagihan mengikut kaum bagi setiap sektor agregat di dalam jadual tersebut diberikan dalam bentuk peratusan daripada jumlah gunatenaga setiap sektor tadi. Oleh itu ukurannya adalah berlainan daripada apa yang digunakan di dalam Jadual 7.6. Namun begitu ia masih dapat memberi petunjuk mengenai pencapaian dan kesukaran yang didapati bagi setengah-setengah aspek DEB. Misalnya dalam tahun 1978, kaum Melayu didapati telah melebihi sedikit kaum-kaum lain di dalam industri peringkat ketiga walaupun ia masih belum mencapai 52 peratus seperti yang diperlukan bagi menyamai peratusan mereka di dalam jumlah penduduk. Di sektor peringkat kedua penyertaan kaum Cina masih lagi tinggi, sedangkan di sektor pertanian, sungguhpun ramai orang Melayu berpindah menyertai gunatenaga di bandar, peratusannya masih juga tinggi. Salah satu sebabnya ialah polisi galakan pemindahan kaum Cina keluar daripada pekerjaan di bandar bagi menyertai sektor pertanian telah tidak berjaya, malah sebenarnya pergerakan mereka berlaku sebaliknya. Seperti yang telah ditimbulkan di dalam Kajian Separuh Penggal Rancangan Malaysia Ketiga, 'Adalah tidak munasabah untuk mengharapkan rakyat Malaysia yang lain, terutamanya dari bidang-bidang ekonomi yang mempunyai daya pengeluaran tinggi, menukar kepada pekerjaan yang berpendapatan rendah di sektor pertanian' (Malaysia, 1979c: 48). Oleh itu berasaskan kepada prestasi di tahun 1970-an kesimpulan yang boleh dibuat ialah sehingga ke tahun 1990 nanti, matlamat DEB bagi menyusun semula gunatenaga antara kaum mungkin tidak tercapai seperti yang dirangka, sungguhpun perkembangan pesat ke arah ini berlaku.

Bukti perkembangan ini terdapat di dalam Jadual 7.8, yang menunjukkan perbandingan gunatenaga mengikut jenis pekerjaan dan bangsa bagi tahun 1978 dengan matlamat jangka panjang hingga tahun 1990 seperti yang ditetapkan di dalam Rancangan Malaysia Ketiga. Apa yang menarik di sini sebenarnya ialah penyertaan kaum Melayu di dalam dua kumpulan pekerjaan bagi tahun tersebut telah

JADUAL 7.8

Semenanjung Malaysia: Gunatena Mengikut Bangsa dan Sektor
serta Jenis Pekerjaan dalam Tahun 1980 dan 1990*

<i>Pekerjaan</i>	<i>Melayu</i> (%)	<i>Cina</i> (%)	<i>India</i> (%)	<i>Jumlah</i> ¹ (<i>'000</i>)
1. Pekerja-pekerja profesional dan teknik	50.0 (50.0)	36.9 (37.2)	11.4 (11.5)	236.2 (387.0)
2. Pekerja-pekerja pentadbiran dan pengurusan	31.6 (49.3)	57.0 (39.4)	6.1 (9.8)	51.2 (73.8)
3. Pekerja-pekerja perkeranian	55.3 (47.9)	36.2 (38.7)	6.9 (12.5)	306.5 (372.2)
4. Pekerja-pekerja jualan	23.1 (36.9)	69.2 (51.8)	7.6 (11.0)	432.3 (455.8)
5. Pekerja-pekerja pertanian	67.7 (62.3)	19.7 (27.8)	11.9 (9.2)	1,474.8 (1,700.9)
6. Pekerja-pekerja pengeluaran	45.4 (52.0)	42.6 (38.0)	11.4 (9.6)	1,412.1 (1,072.1)
7. Pekerja-pekerja perkhidmatan	47.9 (52.3)	39.9 (35.4)	11.6 (11.4)	351.3 (1,397.2)
Jumlah	51.9 (53.6)	36.5 (35.3)	10.8 (10.4)	4,264.4 (5,449.1)

Punca: Malaysia, 1976b: 82; Malaysia, 1979c: 47; Malaysia, 1981:59.

*Angka dalam kurungan menunjukkan matlamat susunan pekerjaan yang ingin dicapai menjelang 1990 seperti yang termaktub dalam Rancangan Malaysia Ketiga.

¹Termasuk semua kumpulan bangsa.

pun melebihi yang dirancang untuk tahun 1990. Pertamanya di bidang pekerjaan pertanian, di mana sememangnya matlamat sebenar adalah bagi mengurangkan peratusan mereka kepada 62 peratus dan ini bermakna lebih sebanyak 5 peratus lagi perlu dikurangkan di dalam jangka masa tahun 1980-an. Walau bagaimanapun bagi pekerjaan ikhtisas dan teknik penyertaan kaum Melayu telah pun melebihi matlamat. Sebaliknya, kaum Cina masih belum mencukupi. Kemungkinan ini disebabkan terutamanya oleh penguasaan kaum Melayu di dalam pekerjaan peringkat tinggi di perkhidmatan awam dan juga sebagai hasil dari kemudahan-kemudahan pelajaran yang lebih baik yang disediakan untuk kaum Melayu. Dengan sebab-sebab yang sama juga penyertaan kaum Melayu hampir mencapai matlamat 1990 bagi jenis pekerjaan perkeranian dan perkhidmatan, tetapi bagi pekerjaan pengeluaran, pentadbiran dan pengurusan di sektor swasta di dalam ekonomi ia masih jauh untuk dicapai.

Dengan ini bermakna bahawa terdapat dua isu polisi penting

yang harus diberikan perhatian sepanjang tahun 1980-an. Di satu pihak ialah cara bagi mempercepatkan pengurangan pergantungan kaum Melayu terhadap sektor pertanian. Di pihak lain ialah bagaimana caranya bagi meningkatkan pula kadar penyertaan mereka ke dalam sektor swasta yang lebih menguntungkan di bandar.

Jika kita perhatikan pula bahagian kaum India di dalam struktur gunatenaga ia hampir mencapai matlamat tahun 1990, kecuali di dalam gunatenaga pertanian di mana terdapatnya lebihan dan di dalam pekerjaan jualan, pentadbiran dan pengurusan, kekurangan gunatenaganya masih nyata. Apa yang tersirat di sebalik ini ialah keraguan yang timbul dari ketidakseimbangan penyertaan kaum India di dalam institusi-institusi pelajaran kerajaan. Penyertaan mereka agak kurang bagi menjamin pencapaian yang sejajar dengan peratusan mereka dalam jumlah penduduk.

KETIDAKSETARAAN PENDAPATAN

Semasa awal penjajahan, pembangunan ekonomi adalah tertumpu kepada kegiatan-kegiatan tertentu yang maju (sebahagian besarnya milik asing) di samping wujudnya ekonomi tradisional secukup hidup yang terbiar. Kegiatan-kegiatan maju tersebut yang pada dasarnya adalah berorientasikan eksport boleh dikatakan tidak mempunyai pertalian dengan ekonomi tradisional. Perkara ini memang lazim menjadi polisi penjajah dalam abad kesembilan belas dan sebelumnya, dan di Malaysia penumpuan diberi kepada keluaran-keluaran hutan, rempah dan bijih timah serta gula tebu.

Dalam masa awal abad kedua puluh keadaan ini mulai berubah sedikit dengan adanya kemasukan pelaburan asing ke dalam perusahaan-perusahaan yang agak besar dan tersebar luas. Kelapa dan terutamanya getah telah mula tersebar di kebanyakan kawasan Semenanjung Malaysia, mula-mula di estet-estet besar yang diurus dan menjadi milik asing dan kemudian di kebun-kebun kecil. Serentak dengan itu pertambahan hasil kerajaan membolehkan pembinaan jalan raya dan jalan keretapi serta lain-lain kemudahan awam seperti parit dan taliair. Ini selanjutnya menambahkan permintaan makanan, terutamanya beras dan juga menambahkan keupayaan ekonomi tradisional secukup hidup menghasilkan lebihan padi yang agak besar untuk dijual kepada sektor yang lebih maju. Proses ini mewujudkan satu bentuk dualisme dalam ekonomi di mana sektor-sektor moden dan tradisional bergiat dalam pasaran, tetapi dengan taraf kemajuan yang sangat berbeza.

Dualisme ini jelas wujud dalam struktur sosioekonomi Malaysia, dan bila pembangunan ekonomi yang terancang mula diberi penekanan dalam tahun 1950-an, dualisme ini masih lagi merupakan

satu sifat ekonomi Malaysia yang nyata. Ia bukan sahaja melibatkan perbezaan antara berbagai skala unit pengeluaran, tetapi juga antara berbagai sektor, berbagai wilayah dan berbagai kaum.

Rancangan-rancangan pembangunan pada peringkat awal adalah bertujuan untuk mengembangkan tingkat aktiviti ekonomi dalam negeri melalui pertumbuhan ekonomi (lihat Bab 8). Bagaimanapun pertumbuhan ekonomi berlaku di sektor maju dan faedah-faedah kepada sektor tradisional wujud pada kadar yang amat perlahan dan umumnya dengan kos setiap unit pertumbuhan yang lebih tinggi. Satu kesan yang dapat dilihat ialah pendapatan meningkat dengan pesatnya di sektor maju berbanding dengan sektor tradisional hingga menyebabkan wujudnya jurang pendapatan yang semakin renggang. Selanjutnya, sektor maju kebanyakannya adalah dimiliki dan dikendalikan oleh orang asing dan kaum pendatang manakala sektor tradisional kebanyakannya diusahakan oleh kaum Melayu dan lain-lain bumiputera. Ini mengakibatkan pertelingkahan kaum yang meletus dalam tahun 1969 dan sehubungan dengan itu juga dilaksanakan DEB yang mengubahkan haluan perancangan pembangunan Malaysia.

DEB masih lagi bertujuan untuk mewujudkan pertumbuhan dalam ekonomi tetapi sebagai alat bukannya sebagai matlamat akhir. Dasar ini diperlukan untuk memperbaiki agihan pendapatan dan kekayaan negara. Selanjutnya, kerana pertumbuhan telah menambahkan ketidaksetaraan maka DEB adalah bertujuan untuk mengurangkannya tanpa mengira kaum dan tempat. Secara kebetulan kebanyakan golongan miskin adalah bumiputera yang tinggal di luar bandar.

Dasar ini memang susah untuk dilaksanakan, terutamanya kerana dualisme ekonomi yang dipusakai itu lebih mudah menguntungkan sektor maju dan orang-orang yang terlibat di dalamnya berbanding dengan sektor tradisional. Langkah-langkah yang khusus dan rumit adalah perlu untuk mengatasi sifat semula jadi yang sebatu dalam sistem tersebut.

Analisa agihan pendapatan dari lain-lain aspek adalah sukar untuk dilakukan dengan tegas kerana kekurangan dan kelemahan data yang ada. Data yang didapati untuk awal tahun 1970-an adalah ditunjukkan dalam Jadual 7.9. Walaupun data tersebut diragui ketepatannya, namun terdapat satu arah aliran yang selaras dengan ramalan-ramalan yang didapati dari lain-lain jenis analisa.

Pertama dan yang paling menarik adalah arah aliran yang konsisten dalam kesemua pekali Gini dari semasa ke semasa. Bagi keseluruhan Semenanjung Malaysia, dan bagi setiap kumpulan penduduk yang ditunjukkan dalam Jadual tersebut, ketidaksetaraan nampaknya meningkat dengan besarnya dari tahun 1958 hingga

JADUAL 7.9
Semenanjung Malaysia: Ketidakesetaraan Pendapatan Isirumah

	1957-1958		1967-1968		1970		1973	
	<i>Pendapatan Isirumah Purata (\$ sebulan)</i>	<i>Koefisien Gini</i>	<i>Pendapatan Isirumah Purata (\$ sebulan)</i>	<i>Koefisien Gini</i>	<i>Pendapatan Isirumah Purata (\$ sebulan)</i>	<i>Koefisien Gini</i>	<i>Pendapatan Isirumah Purata (\$ sebulan)</i>	<i>Koefisien Gini</i>
Semenanjung Malaysia	199	0.3705	217	0.5624	264	0.5129	362	0.4872
Luar bandar	170	0.3549	114	0.4794	200	0.4689	269	0.4516
Bandar ¹	261	0.3514	283	0.5224	428	0.5037	570	0.4742
Melayu	144	0.3410	130	0.5072	172	0.4664	242	0.4437
Gina	272	0.3322	321	0.5081	394	0.4656	534	0.4553
India	217	0.3117	253	0.4974	304	0.4722	408	0.4693
Lain-lain ²	—	—	839	0.4912	813	0.6673	1,299	—

Punca: S. Anand, 1978:61; Ismail, 1978a; Malaysia, 1979c: 44.

¹ Bandar didefinisikan sebagai satu kawasan yang mempunyai lebih 10,000 penduduk

² Lain-lain termasuklah kaum Thai, Kaum-kaum Asia lain, Serani dan orang Eropah.

1968, kemudian jatuh dalam tahun 1970 dan seterusnya dalam tahun 1973. Ini selari dengan pandangan yang dikemukakan terdahulu dalam bahagian ini, iaitu perancangan awal yang pada dasarnya untuk meningkatkan pertumbuhan telah menghasilkan kenaikan yang pesat dalam ketidaksetaraan agihan pendapatan. Tetapi selepas kekecohan tahun 1969 arah aliran ini telah bertukar, walaupun agak perlahan. Perubahan arah aliran yang jelas kelihatan pada awal tahun 1970 ini menunjukkan bahawa ia tidak mungkin disebabkan oleh DEB, kerana dasar ini belum pun mula efektif sehingga selepas tahun itu. Pengurangan ketidaksetaraan ini, sekurang-kurangnya pengurangan sehingga tahun 1970 adalah disebabkan oleh perubahan-perubahan di luar negeri yang mempengaruhi corak aktiviti ekonomi dalam negeri. Bagaimanapun pengurangan pekali Gini yang sederhana antara tahun 1970 dan 1973 menunjukkan bahawa usaha bersungguh-sungguh dari kerajaan untuk mengurangkan ketidaksetaraan itu mula menampakkan kesannya. Jika ini benar, data yang sebegini pada masa depan sepatutnya menggambarkan keadaan yang lebih baik lagi.

Satu lagi aspek struktur pendapatan yang digambarkan oleh Jadual 7.9 adalah kurang menyenangkan. Ini adalah sifat perubahan-perubahan yang terjadi dalam pendapatan penduduk di luar bandar dan di bandar serta agihan pendapatan itu menurut kaum. Di antara tahun 1958 dan 1973 pendapatan purata penduduk bandar telah berubah dari 1.5 kali ganda pendapatan purata penduduk luar bandar kepada 2.1 kali ganda. Demikian juga dengan pendapatan purata kaum Cina yang 1.9 kali ganda pendapatan purata kaum Melayu pada tahun 1958, meningkat hampir 2.2 kali ganda pada tahun 1973. Hanya satu perkara sahaja yang agak menyenangkan dari angka-angka ini, iaitu keadaan dalam tahun 1968 adalah lebih buruk. Nisbah bandar-luar bandar dalam tahun itu hampir 2.5 : 1 dan demikian juga nisbah pendapatan Cina-Melayu. Angka-angka ini, walaupun tentunya tidak tepat, nampaknya menyorankan bahawa struktur pendapatan bertambah buruk dalam dekad pertama selepas tahun 1958, dan selepas itu ia bertambah baik. Ini nampaknya benar sama ada dari segi ketidaksetaraan antara bandar dan luar bandar mahupun antara kaum.

* * *

Satu lagi aspek agihan pendapatan yang menarik dari segi struktur adalah agihan pendapatan menurut negeri dan wilayah. Beberapa aspek agihan kekayaan asli telah disebut dalam Bab 2 manakala perubahan-perubahan dalam pembangunan infrastruktur fizikal dibincangkan dalam Bab 3. Corak pendapatan dan

pembangunan adalah sedikit sebanyak merupakan kesan dari terjumpanya bijih timah di zaman penjajahan dan juga faktor sejarah. Pembangunan di Semenanjung Malaysia pada asalnya terpusat di sekeliling kawasan perusahaan melombong timah, iaitu tertumpu di negeri-negeri Perak dan Selangor dan di tempat-tempat sekitar pusat-pusat perniagaan Pulau Pinang, Melaka dan Singapura. Bila perusahaan getah berkembang, adalah wajar baginya untuk berkembang di kawasan-kawasan yang senang mendapat kemudahan-kemudahan infrastruktur, yang kebanyakannya tersedia di bahagian barat Semenanjung, iaitu dari Pulau Pinang di utara hingga Singapura di Selatan. Negeri-negeri barat laut iaitu Kedah dan Perlis adalah terkeluar dari kumpulan ini, dan negeri-negeri di Pantai Timur, khususnya Kelantan dan Trengganu kurang mendapat kemudahan-kemudahan tersebut. Oleh itu pembangunan di sini agak lambat bermula. Di Sabah dan Sarawak pembangunan bermula lebih lewat lagi.

Kesan daripada corak pembangunan sedemikian amat jelas terlihat dalam corak-corak pendapatan kerana keluaran per kapita di Kedah, Perlis, Kelantan, Trengganu, Sarawak dan (sekurang-kurangnya sehingga akhir tahun 1970-an) Sabah adalah sangat rendah berbanding dengan lain-lain negeri dalam Persekutuan. Ini bukan sahaja benar dari segi aliran pendapatan langsung tetapi juga tingkat kemudahan awam yang dapat dinikmati oleh penduduknya.

Bagaimanapun, tidaklah jelas bahawa ini berkaitan dengan adanya atau tidak adanya sumber-sumber asli di negeri-negeri ini. Sebenarnya, sebahagian besar dari sumber-sumber kekayaan dan pendapatan yang akan diperolehi oleh Malaysia dalam tahun-tahun 1980-an dan 1990-an wujud di negeri-negeri ini yang dahulunya kurang dibangun dan diterokai (lihat Bab 2). Ini termasuklah tanah yang belum diterokai untuk penanaman, sumber-sumber kayu balak, dan sumber-sumber galian seperti minyak, gas asli dan juga bijih timah.

KEMISKINAN

Pembasmian kemiskinan adalah salah satu matlamat utama Dasar Ekonomi Baru, dan banyak perhatian telah diberikan kepada usaha untuk mengenali dan mendefinisikan kemiskinan untuk tujuan ini. Dalam tahun 1970, definisi kemiskinan yang diterima untuk perlaksanaan DEB adalah \$33 setiap ahli keluarga sebulan (Anand, 1973). Terdapat beberapa perbincangan mengenai definisi ini, dan seorang penganalisa telah mengira bahawa bagi tahun 1973 angka yang lebih sesuai untuk Semenanjung Malaysia adalah \$38 bagi setiap ahli keluarga sebulan (Ishak Shaari dan Rogayah Mat Zain, 1979).

JADUAL 7.10

Semenanjung Malaysia: Bilangan Keluarga Miskin Mengikut Sektor, 1980

	<i>Jumlah Isirumah ('000)</i>	<i>Jumlah Isirumah Miskin ('000)</i>	<i>Kadar Kemiskinan (%)</i>	<i>Peratusan di kalangan Miskin</i>
<i>Pertanian</i>				
Pekebun kecil getah	425.9	175.9	41.3	26.4
Pekebun kecil kelapa sawit	24.6	1.9	7.8	0.3
Pekebun kecil kelapa	34.2	13.3	38.9	2.0
Penanam padi	151.0	83.2	55.1	12.5
Lain-lain jenis pertanian	172.2	110.5	64.1	16.6
Nelayan	42.8	19.4	45.3	2.9
Pekerja estet	112.5	39.5	35.2	5.9
Jumlah pertanian	963.2	443.7	46.1	66.6
<i>Bukan pertanian</i>				
Perlombongan	32.6	11.1	34.0	1.7
Perindustrian	301.1	55.4	18.4	8.3
Pembinaan	56.3	12.0	21.3	1.8
Pengangkutan dan kemudahan awam	137.2	31.5	23.0	4.7
Perdagangan dan lain- lain perkhidmatan	793.6	112.4	14.2	16.9
Jumlah bukan pertanian	1,320.8	222.4	16.8	33.4
Jumlah	2,284.0	666.1	29.2	100.0

Selanjutnya beliau menyarankan bahawa angka tersebut harus lebih tinggi di kawasan bandar dan lebih rendah di kawasan luar bandar. Pada masa ini, garis-garis kemiskinan yang digunakan oleh badan-badan perancang di Malaysia menurut harga pada bulan Jun 1977 adalah pendapatan isirumah sebanyak \$246 sebulan di kawasan luar bandar, \$273 sebulan di kawasan bandar dan \$252 sebulan di semua kawasan bagi satu isirumah yang mempunyai purata 5.4 orang ahli (Malaysia, 1978c). Penggunaan satu angka yang tunggal bagi keseluruhan penduduk akan hanya membesarkan kemiskinan di luar bandar dan mengecilkan masalah kemiskinan di bandar. Dalam soal ini tersedianya berbagai kemudahan dan perkhidmatan (umpamanya kayu api) yang tidak perlu dibeli di kawasan-kawasan luar bandar dan kerumitan untuk menilai makanan dan barang-barang serta perkhidmatan-perkhidmatan yang dihasilkan untuk kegunaan sendiri di luar bandar menyokong pandangan tersebut.

Bagaimanapun, adalah perlu ditentukan 'garis kemiskinan' meskipun ia arbitrari, dan faedah utamanya adalah sebagai ukuran relatif bagi perubahan. Dengan demikian, walaupun garis kemiskinan yang digunakan itu dapat dipertikaikan, ia merupakan panduan yang berguna dalam menunjukkan arah aliran keadaan kemiskinan.

Menurut Rancangan Malaysia Keempat (Malaysia, 1981: 32) kadar kemiskinan bagi seluruh Semenanjung Malaysia adalah 49.3 peratus dalam tahun 1970 dan berkurang menjadi 29.2 peratus dalam tahun 1980. Namun kadar kemiskinan di luar bandar adalah lebih tinggi meskipun telah berkurangan dari 58.7 peratus dalam tahun 1970 menjadi 37.7 peratus dalam tahun 1980. Ini dijangkakan akan jatuh lagi ke bawah 25 peratus dalam tahun 1990 (Malaysia 1981: 171).

Jadual 7.10 memberikan butir-butir yang lebih terperinci mengenai perangkaan-perangkaan di atas. Ini adalah sangat menarik kerana ia menunjukkan perbezaan-perbezaan kadar kemiskinan yang sangat besar dalam sektor pertanian, daripada 7.8 peratus di kalangan pekebun kecil kelapa sawit (hampir keseluruhannya di rancangan-rancangan penerokaan tanah) hingga 55 peratus di kalangan penanam padi. Sungguhpun pendapatan penanam-penanam padi mungkin dikurangkaksirkan kerana terdapatnya penggunaan barang-barang dan perkhidmatan yang dikeluarkan sendiri, ini tidaklah mengubah kenyataan bahawa perbezaan di antara kedua-dua kelompok itu besar dan jelas. Jadual tersebut juga menunjukkan bahawa di kalangan pekerjaan-pekerjaan bukan pertanian, bukan sahaja kadar kemiskinan keseluruhannya sangat kecil, tetapi perbezaan-perbezaannya antara strata juga adalah amat kurang.

Soal kemiskinan ini adalah penting dari banyak sudut pandangan,

tetapi yang paling utama sekali adalah dalam keadaan politik dan sosial Malaysia pada permulaan tahun 1980-an. Ini disebabkan kemiskinan adalah berkait rapat dengan agihan menurut kaum. Secara kasarnya, kebanyakan golongan miskin adalah kaum bumiputera, dan sungguhpun dasar-dasar kerajaan dalam tahun 1970-an telah banyak memperbaiki kadar kemiskinan, masalah ini masih lagi jauh dari penyelesaiannya. Masalah kemiskinan dan taburannya menurut kaum sudah tentu akan menjadi salah satu isu utama dalam merumuskan polisi sepanjang tahun 1980-an dan mungkin juga sepanjang tahun 1990-an.

8 Perancangan Pembangunan

MALAYSIA adalah satu-satunya negara di Asia Tenggara dan Asia Selatan yang agak unik dari segi pola pembangunan dan perancangannya. Salah satu sebab utama yang mewujudkan sifat ini ialah keadaan penduduk Malaysia yang tidak pernah lagi benar-benar menghadapi masalah kesempitan tanah. Sewaktu tercapainya kemerdekaan dalam tahun 1957, Malaysia masih mempunyai luas kawasan hutan rimba yang belum disentuh, tanah yang subur dan disertakan pula dengan hujan yang terjamin. Keadaan ini membolehkan Malaysia meneruskan pembangunannya mengikut landasan yang dipusakai dari rejim penjajah antara tahun 1900 hingga 1940, yakni memperluaskan pertanian jenis perladangan secara besar-besaran, moden serta berintensif tanah dan modal; begitu juga halnya dengan perlombongan. Berbeza sekali dengan negara-negara jiran yang lain, Malaysia telah pun mempunyai separuh dari tenaga kerjanya di dalam sektor moden semasa merdeka. Bagaimanapun, sebahagian besar dari sektor moden ini dimiliki oleh perusahaan-perusahaan Eropah yang besar dan bakinya kebanyakan dimiliki dan dikerjakan oleh orang-orang tempatan (termasuk kaum Cina dan India). Ada juga beberapa perusahaan tempatan ini yang agak besar.

Oleh kerana pembangunan di negara ini mempunyai hubungan yang rapat dengan penerokaan tanah-tanah baru sama ada untuk perlombongan atau pertanian perladangan moden, maka adalah wajar bagi ahli-ahli perancang di Malaysia memikirkannya dari segi penggunaan tanah. Malah sejak bermulanya perancangan pembangunan yang formal di Malaysia, perancangan wilayah dan bandar telah memainkan peranan yang penting. Penekanan kepada perancangan wilayah dan bandar ini merupakan satu keistimewaan dalam perancangan pembangunan Malaysia. Ini bukan bererti negara-negara sedang membangun yang lain tidak mementingkan perancangan jenis ini, tetapi mereka hanya memulakannya kemudian sedikit, iaitu pada akhir tahun 1960-an dan awal 1970-an, terutamanya bagi negara-negara di Asia dan Afrika.

Kalau kita ikuti arus persejarahan, ternyata bahawa Malaysia bernasib baik kerana tidak mempunyai sumber-sumber untuk

menarik orang Portugis yang mula menjelajah dan berniaga di Asia Tenggara dalam abad ke-16, atau orang Belanda dan British yang datang kemudiannya. Berbanding dengan negara-negara jiran, Malaysia didapati tidak banyak mempunyai bahan rempah atau logam yang berguna, dan buminya juga didapati kurang sesuai untuk tanaman tebu, tembakau, teh dan kopi yang amat diminati oleh orang-orang Eropah pada masa itu. Memang tidak ramai orang Eropah yang ingin berniaga dengan Malaysia berbanding dengan negara-negara jiran dalam abad ke-17 dan ke-18, apatah lagi yang ingin menetap terus dan mengeluarkan hasil eksport dalam abad ke-18 dan ke-19. Bagaimanapun, Singapura yang amat sesuai untuk dijadikan pelabuhan, telah dapat menarik minat orang British dan kuasa-kuasa imperialis lain, dan dalam tahun 1825, Raffles telah berpindah ke Singapura dari Bencoolen sebagai sebahagian dari perjanjian pertukaran bidangkuasa dengan Belanda. Melaka, kerana kedudukannya di selat, dan Pulau Pinang kerana pelabuhannya, juga dihargai oleh orang-orang British. Tetapi kawasan-kawasan pedalaman tidak dihiraukan oleh British hinggalah pada akhir abad ke-19, setelah didapati bahawa tanahnya amat sesuai untuk tanaman getah.

Ini bererti penempatan orang Eropah di kawasan-kawasan pedalaman hanya berlaku dua atau tiga generasi terkemudian dari negara-negara jiran. Maka dengan itu perledakan penduduknya juga bermula lewat. Di negara-negara Asia yang lain, bilangan penduduk bertambah dengan pesat apabila sahaja kaum penjajah datang mendiami dengan ramainya; ini diikuti dengan penggunaan ubat-ubat moden bagi menghindar penyakit-penyakit tropika, dan penguasaan undang-undang dan keselamatan bagi mengelak dari pergaduhan dalam negeri. Di Jawa misalnya, pengenalan Sistem Kultur oleh orang-orang Belanda dalam tahun 1830, di samping mengongkong pengurusan perladangan dan perniagaan telah mengakibatkan meningkatnya bilangan penduduk dari anggaran 6 juta dalam tahun 1830 menjadi 40 juta dalam tahun 1900. Di Sri Lanka pula, perkembangan perladangan teh juga telah mengakibatkan perledakan penduduk, walaupun ini berlaku agak kemudian sedikit. Perledakan penduduk di Malaysia hanya berlaku tiga generasi selepas Indonesia dan dua generasi selepas Sri Lanka. Kerana itu, setelah Jawa dan Sri Lanka mengalami kesesakan penduduk, Malaysia masih mempunyai kawasan-kawasan yang belum diterokai ketika ia mencapai kemerdekaannya. Hingga hari ini, bilangan penduduk Malaysia lebih rendah dari Sri Lanka walaupun kawasan tanahnya lima kali ganda lebih luas, sedangkan di Jawa seramai lebih 80 juta penduduknya penuh sesak mendiami kawasan pulau yang panjangnya 600 batu dan paling lebarnya 175 batu.

an (KNK) per kapita hingga AS\$1,090 dalam tahun 1978 dan seterusnya dijangka melebihi AS\$1,300 dalam tahun 1980. Ini meletakkan Malaysia sebagai sebuah negara berpendapatan pertengahan. Dari segi struktur ekonominya, Malaysia sedang menuju kepada tingkat pembangunan yang dianggap 'normal'. Dalam tahun 1978, pembahagian keluaran pertaniannya adalah masih tinggi bagi negara berpendapatan pertengahan (25 peratus berbanding dengan purata 16 peratus), tetapi angka ini menunjukkan betapa luar biasa daya pengeluaran sektor pertaniannya. Pembahagian sektor industri pula adalah rendah bagi negara yang sedemikian tinggi pendapatannya, yakni 32 peratus, tetapi meningkat pada kadar 9.6 peratus setahun dalam tempoh 1970-78; komponen perkilangannya pula meningkat dengan lebih cepat, iaitu melebihi 12.3 peratus setahun. Sebagai bandingan, sektor perkhidmatan berkembang dengan kadar 8.4 peratus dan pertanian 5.0 peratus. Dalam tahun itu juga, Malaysia masih mempunyai peratusan tenaga buruh dalam industri yang lebih rendah dari purata bagi negara-negara berpendapatan pertengahan: 16 peratus berbanding 23 peratus. Pembahagian pertanian telah menurun kepada 50 peratus, dan pembahagian perkhidmatan meningkat kepada 34 peratus. Semuanya ini menggambarkan bahawa struktur ekonomi Malaysia sedang menuju ke arah yang dicita-citakan.

Ditinjau dari aspek agihan pendapatan, seperti yang diukur mengikut pembahagian jumlah pendapatan yang diterima oleh berbagai kumpulan pendapatan penduduk, Malaysia tidaklah boleh dianggap sebagai salah sebuah negara yang bersifat *egalitarian*. Misalnya, 20 peratus daripada penerima pendapatan yang paling tinggi memperoleh 56.5 peratus daripada jumlah pendapatan sedangkan 20 peratus yang paling rendah menerima cuma 3.3 peratus dari jumlah pendapatan. Namun begitu, agihan pendapatan di Malaysia boleh dianggap biasa bagi sebuah negara yang berpendapatan pertengahan. Jangka hayat pada masa lahir (67) pula lebih tinggi dari 'normal', kalori per kapita yang diterima adalah 17 peratus lebih tinggi dari keperluan (dalam tahun 1977) dan tingkat pencapaian pendidikan adalah kira-kira sama dengan tingkat purata bagi kumpulan negara berpendapatan pertengahan. Mengikut satu anggaran oleh Organisasi bagi Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (OECD) cuma 10 peratus daripada penduduk berada di bawah garis kemiskinan mutlak, dan mungkin 15-20 peratus penduduk terlibat dalam sektor pertanian berbidang kecil. Secara keseluruhan, prestasi Malaysia dari hasil pembangunan yang dirancang sepatutnya boleh dibanggakan.

DASAR EKONOMI BARU

Satu perkara yang amat menonjol dan amat berpengaruh dalam perancangan di Malaysia ialah perhubungan antara kaum Melayu dengan bukan Melayu di dalam masyarakat dan ekonomi negara ini. Perhubungan ini memang jelas kelihatan bagi sesiapa sahaja yang mengenali Malaysia, dan lebih-lebih lagi bagi seseorang yang pernah tinggal di Wilayah Quebec, Kanada (seperti penulis bab ini). Secara ringkasnya, kaum Melayu mempunyai segolongan kecil yang kaya dan berkuasa, dan sebagai kumpulan majoriti, memegang teraju pemerintahan (kita boleh samakan kedudukan orang 'Melayu' dengan orang 'Kanada keturunan Perancis'). Sebaliknya mereka juga merupakan majoriti di antara penduduk miskin. Orang Cina, dan sedikit sebanyak orang India, kebanyakannya tinggal di bandar-bandar, khususnya terlibat dalam kegiatan-kegiatan perniagaan, perindustrian dan perdagangan. (Orang 'Cina' ini boleh disamakan dengan orang 'Kanada keturunan Inggeris' dan orang 'India' dengan 'Bangsa Asing' di Kanada). Kebanyakan daripada ladang dan lombong swasta yang tidak dimiliki oleh orang asing adalah di dalam tangan orang Cina.

Inilah gambaran yang telah membawa kepada peristiwa 13 Mei 1969 dan seterusnya Dasar Ekonomi Baru (DEB). Ringkasnya, menurut Khalid Husin dari Kementerian Kemajuan Tanah dan Wilayah, Dasar Ekonomi Baru ini bertujuan mengatasi kemiskinan tanpa mengira kaum dan menyusun semula masyarakat Malaysia yang berbilang kaum, supaya dengan itu dapat mengurangkan pengenalan kaum mengikut fungsi ekonomi dan gunatenaga di dalam konteks ekonomi yang berkembang. Adalah matlamatnya bahawa dalam tahun 1990, kaum Melayu dan golongan 'bumiputera' yang lain dapat memiliki kira-kira 30 peratus daripada kekayaan negara. Ini dilakukan melalui penyusunan semula struktur gunatenaga dengan menggalakkan lebih ramai bumiputera terlibat dalam aktiviti-aktiviti perdagangan dan perindustrian. Dengan yang demikian, kaum bumiputera yang kini sebahagian besarnya diam di luar bandar dan terlibat dalam aktiviti pertanian, akan didedahkan kepada kehidupan bandar pula (Khalid Husin, 1979: 1).

Seseorang itu akan lebih bersimpati jika ia memahami bahawa dalam tahun 1970 didapati pendapatan purata bulanan bagi isi-rumah kaum Melayu adalah tidak sampai separuh dari pendapatan kaum Cina. Perbezaan pendapatan antara kaum ini lebih besar di luar bandar berbanding dengan di bandar. Jika kita bandingkan pendapatan isirumah kaum Melayu di luar bandar dengan kaum Cina di bandar perbezaan ini adalah 300%.

JADUAL 8.1
Pemilikan Aset dalam Pertanian dan Industri Moden, Semenanjung Malaysia, 1970

Pemilikan	Pertanian Moden ¹ (jumlah ekar tanaman)				Industri ² (aset tetap)			
	Sektor Syarikat		Sektor Bukan Syarikat		Sektor Syarikat		Sektor Bukan Syarikat	
	('000 ekar)	(%)	('000 ekar)	(%)	(\$ juta)	(%)	(\$ juta)	(%)
Rakyat Malaysia	515.0	29.2	697.6	94.1	559.7	42.8	167.2	97.6
Melayu	5.0	0.3	349.3	47.1	11.2	0.9	3.9	2.3
Cina	457.0	25.9	243.3	32.8	342.3	26.2	158.0	92.2
India	4.9	0.3	74.8	10.1	1.5	0.1	3.9	2.3
Lain-lain	48.1	2.7	13.2	1.8	187.2	14.3	1.4	0.8
Kerajaan ³	—	—	17.0	2.3	17.5	1.3	—	—
Bukan Rakyat								
Malaysia	1,249.6	70.8	44.0	5.9	747.3	57.2	4.1	2.4
Jumlah	1,764.4	100.0	741.6	100.0	1,307.0	100.0	171.3	100.0
% Jumlah		70.4		29.6		87.4		12.6

Punca: Diterbitkan semula dari 1973a, Jadual 1.4.

¹ Sektor moden meliputi jumlah ekar ester yang ditanam dengan getah, kelapa sawit dan teh. FELDA termasuk dalam kategori ini—di bawah sektor bukan syarikat. Pemilikan adalah berdasarkan jumlah ekar tanaman.

² Sektor industri meliputi perkilangan, pembinaan dan perlombongan. Pemilikan adalah berdasarkan aset tetap. Jumlahnya tidak termasuk aset yang tidak dapat diperuntukkan berjumlah \$25.2 juta.

³ Pemilikan kerajaan sebanyak 17,000 ekar dalam pertanian moden adalah termasuk dalam sektor bukan syarikat, sementara pemilikannya sebanyak \$17.5 juta dari aset tetap dalam industri adalah termasuk dalam sektor syarikat.

Jika kita lihat pula perangkaan pemilikan aset dalam Jadual 8.1, perbezaan ini adalah jauh lebih ketara. Kaum Cina memiliki 26 peratus daripada kawasan pertanian moden (sektor syarikat), sedangkan kaum Melayu memiliki cuma 0.3 peratus dan bakinya dimiliki oleh bangsa asing. Di dalam sektor bukan syarikat pula, FELDA bersama-sama dengan pekebun-pekebun kecil swasta Melayu memiliki hampir separuh dan kaum Cina kira-kira satu pertiga. Di dalam syarikat industri, hampir boleh dikatakan tidak ada kepunyaan Melayu, dan di dalam industri bukan syarikat pula kaum Melayu cuma memegang 2.3 peratus daripada jumlah aset. Di dalam sektor syarikat bagi industri, kebanyakan aset dimiliki oleh bangsa asing, dan bakinya hampir kesemua oleh kaum Cina. Tetapi di dalam sektor industri bukan syarikat, sebahagian besarnya adalah di tangan kaum Cina, yakni 92 peratus (Kajian Separuh Penggal, Rancangan Malaysia Kedua, Jadual 1-4).

Dasar Ekonomi Baru ini dikemukakan dengan dua cara: dengan mewujudkan institusi-institusi baru yang berperanan untuk memperbaiki kedudukan kaum Melayu baik secara mutlak mahupun relatif; dan dengan memasukkan matlamat DEB ke dalam rancangan-rancangan pembangunan yang formal. Oleh kerana DEB melibatkan satu proses yang menjamin kaum Melayu pembahagian pendapatan dan kekayaan yang semakin meningkat, dan bukannya dengan terus mengagih pendapatan dan kekayaan yang sedia ada, maka kejayaan dasar ini sebenarnya bergantung kepada kadar pertumbuhan ekonomi yang tinggi, dan pertumbuhan yang berterusan pula mengharapakan perindustrian yang pesat. Untuk mencapai matlamat sosial dan ekonomi ini, terutamanya untuk merapatkan perbezaan di dalam struktur pekerjaan antara kaum Melayu dan bukan Melayu, maka adalah mustahak supaya lebih ramai bilangan kaum Melayu dapat terlibat sepenuhnya di dalam proses perindustrian, dan dapat menyerap ke dalam kehidupan bandar.

Strategi ini boleh dilihat dari penubuhan institusi-institusi baru seperti UDA (1972) dan PERNAS (1970). Malah MARA yang telah ditubuh jauh lebih awal (1966) sebelum adanya DEB, juga turut menyesuaikan peranannya dengan DEB, dengan memberi galakan dan bantuan terhadap kegiatan bumiputera dalam bidang industri dan perniagaan. Pada peringkat negeri, Perbadanan-perbadanan Kemajuan Ekonomi Negeri juga turut memainkan peranan yang serupa. Selain dari ini ialah Lembaga Kemajuan Perusahaan Malaysia (nama lamanya Lembaga Kemajuan Perusahaan Persekutuan), yang di samping berperanan untuk memajukan perindustrian secara umum, juga berusaha untuk menggalakkan lebih ramai bumiputera mengambil bahagian melalui usaha bersama dengan firma-firma asing.

RANCANGAN-RANCANGAN MALAYSIA

Rancangan Malaysia Pertama, 1966-70 sebenarnya mencerminkan corak pemikiran mengenai pembangunan dalam tahun 1960-an. Ia merupakan satu rancangan ekonomi makro, menentukan keperluan-keperluan pelaburan bagi mencapai matlamat kadar pertumbuhan pendapatan negara dan memperuntukkan belanjawan pelaburan antara berbagai sektor. Sebahagian besar dari rancangan ini boleh dikatakan tidaklah lebih baik dan tidak pula lebih buruk dari rancangan-rancangan lain pada waktu itu, yakni rancangan-rancangan yang telah disediakan oleh pakar-pakar setempat dengan bantuan dari luar. Apa yang agak menarik ialah mengenai Rancangan Perspektif untuk tahun 1985 yang dimasukkan ke dalam Rancangan Malaysia Pertama itu. Rancangan Perspektif ini telah dibuat dengan teliti dan mungkin merupakan satu-satunya yang terbaik pernah dikeluarkan oleh Malaysia, sekurang-kurangnya jika dibanding dengan rancangan-rancangan yang dikeluarkan oleh negara-negara lain pada masa itu. Satu ciri yang menarik ialah pelunjuran mengenai perubahan struktur, yang menjangkakan bahawa pembahagian pertanian dalam Keluaran Domestik Kasar akan menurun dari 32 peratus dalam tahun 1970 menjadi 26 peratus dalam tahun 1985, dan pembahagian sektor-sektor industri dan perkhidmatan sebaliknya akan meningkat. Angka asas 32 peratus dalam tahun 1970 menjadi 26 peratus dalam tahun 1985, dan pembahagian sektor-sektor industri dan perkhidmatan sebaliknya akan meningkat. Angka asas 32 peratus untuk tahun 1970 itu juga sebenarnya adalah satu angka pelunjuran. Malangnya, angka ini agak terlalu tinggi dan matlamat kadar perubahan struktur itu agak terlalu sederhana. Bagaimanapun, satu fakta yang penting ialah bahawa Rancangan Malaysia Pertama telah mencerminkan pemahaman yang perubahan struktur itu adalah *sine qua non* pertumbuhan pesat yang berterusan bagi ekonomi Malaysia.

Skim pembangunan wilayah Tiga Segi Jengka di Pahang telah dimulakan dalam masa Rancangan Malaysia Pertama dengan bantuan Bank Dunia, tetapi dengan cara yang agak aneh sedikit. Penuhuhannya adalah melalui perundingan Negeri tetapi penyeliaannya dilakukan oleh Persekutuan. Dr. Khalid Husin percaya bahawa struktur ini merupakan satu kelemahan projek Jengka; Lembaga Pembangunan Jengka tidak mempunyai cukup kekuatan undang-undang, di samping menghadapi masalah kekurangan wang dan tenaga manusia profesional. Namun begitu, Dr. Khalid tidak pula menafikan bahawa rancangan Jengka ini adalah satu kejayaan dari segi skim penempatan semula. Bagaimanapun beliau merasakan bahawa kepujian harus diberikan kepada FELDA dan bukannya

Lembaga Pembangunan Jengka (Khalid Husin, 1979). Elok juga dinyatakan di sini bahawa semasa rancangan Jengka dilancarkan Kerajaan Persekutuan tidak mempunyai satu teori dan satu ideologi untuk peringkat nasional dan wilayah yang membolehkan kedua-duanya diintegrasikan. Pembangunan wilayah dilihat dari segi pembukaan tanah sedangkan pembangunan nasional dilihat dari segi penambahan pelaburan total dan pencapaian dalam perubahan struktur. Memang benar, skim-skim seperti Jengka dan Johor Tenggara yang dirancang dalam masa Rancangan Malaysia Pertama adalah saluran bagi perbelanjaan wang untuk pembangunan; tetapi hanya setakat itu sahaja integrasinya.

Rancangan Malaysia Kedua

Rancangan Malaysia Kedua, 1971-5, mempunyai asas ideologi yang lebih jelas serta mempunyai pandangan yang lebih luas mengenai proses pembangunan dari segi teorinya. Rancangan ini telah disifatkan sebagai satu *blueprint* untuk Dasar Ekonomi Baru. Ia menerangkan polisi-polisi, projek-projek dan program-program untuk memodenkan kehidupan luar bandar, menggalakkan pertumbuhan kegiatan-kegiatan bandar dengan lebih pesat dan lebih seimbang, menyediakan rancangan-rancangan pelajaran dan latihan yang lebih baik bagi semua peringkat, dan lebih-lebih lagi menjamin wujudnya masyarakat industri dan perniagaan bumiputera pada semua peringkat dan dalam semua kategori, dengan tujuan menarik kaum Melayu dan bumiputera yang lain ke dalam kehidupan ekonomi negara sepenuhnya. Adalah diakui bahawa penyusunan semula masyarakat Malaysia supaya dapat diatasi masalah ketidakseimbangan yang ada, khasnya untuk melahirkan masyarakat Melayu bandar yang berkecimpung dalam aktiviti-aktiviti industri, perniagaan dan kewangan, akan mengambil masa sekurang-kurangnya satu generasi; tetapi di samping itu Rancangan Malaysia Kedua ini juga mengakui kebenaran peribahasa Cina bahawa perjalanan yang jauh itu bermula dengan satu langkah.

Dalam Rancangan Malaysia Kedua ini juga diperkenalkan idea bahawa satu-satu rancangan pembangunan itu patutlah diintegrasikan dari segi ruang, masa dan juga belanjawan. Konsep 'pusat pertumbuhan' (*growth pole*) telah mula mendapat perhatian, dan idea tentang pembentukan satu rancangan nasional sebagai integrasi rancangan-rancangan wilayah dan bandar mula diterima. Idea-idea ini tidaklah memberi kesan yang begitu jelas dalam dokumen Rancangan Malaysia Kedua kerana timbulnya agak lewat sedikit. Perancangan Johor Tenggara, misalnya yang kini bergerak ke arah integrasi perancangan bandar, wilayah dan nasional, boleh dikatakan belum bermula ketika itu. Rancangan Pahang Tenggara, yang

memasukkan konsep pusat pertumbuhan ke dalam rangka teorinya dan secara sedar menerima 'Pendekatan Berpadu' (*Unified Approach*) yang melibatkan integrasi perancangan pada semua peringkat kerajaan, telah dilancarkan setahun selepas bermulanya Rancangan Malaysia Kedua. Tetapi semasa Kajian Separuh Penggal Rancangan Malaysia Kedua diterbitkan dalam tahun 1973, kajian terhadap Johor Tenggara telah selesai dan kajian Pahang Tenggara hampir-hampir siap. Kajian Pahang Tenggara ini diharap mempunyai pengaruh yang besar terhadap perancangan pada peringkat nasional dan juga wilayah, serta sumbangan bagi integrasi antara keduanya. Kajian Separuh Penggal Rancangan Malaysia kedua terang-terang mengakui adanya pertindihan antara perbezaan kaum dan ketidaksetaraan wilayah. Dengan demikian maka ketidakseimbangan ekonomi ini perlulah dibaiki supaya dapat dikurangkan dan akhirnya dihapuskan pengenalan kaum mengikut fungsi ekonomi dan *lokasi geografi* (penekanan oleh penulis). Ringkasnya, semasa Unit Perancang Ekonomi (UPE) sedang menyediakan Rancangan Malaysia Ketiga, mereka sedar bahawa jurang perbezaan antara wilayah yang terkaya (Barat Daya) dengan yang termiskin (Timur) adalah terlalu besar; dan bilangan kaum Melayu amat sedikit di wilayah yang kaya dan terlalu banyak di wilayah yang miskin. Maka mengurangkan perbezaan antara wilayah sebenarnya adalah juga mengurangkan perbezaan antara kaum (lihat Jadual 8.2).

Rancangan Malaysia Ketiga

Pada tahun terakhir dalam menyediakan Rancangan Malaysia Ketiga, 1976-80, Unit Perancang Ekonomi telah berusaha bersungguh-sungguh untuk menyatukan segala pengalaman dan pemikirannya mengenai perancangan pembangunan bandar, wilayah dan nasional supaya semuanya ini dapat diintegrasikan. Penulis juga turut terlibat dan membantu menyiapkan perancangannya. Seperti juga dengan kebanyakan perancang pembangunan yang lain

JADUAL 8.2

Keluaran Wilayah Kasar Per Kapita dan Peratus Penduduk Melayu

	<i>KWK per kapita</i>	<i>% Penduduk Melayu</i>
Barat daya	M\$1,214	33.8
Tengah	778	34.3
Utara	615	54.1
Selatan	660	50.1
Timur	500	82.3

Punca: Kajian Pahang Tenggara.

pada masa itu, kami berasa amat kecewa dengan hasil Dekad Pembangunan Pertama, di mana kadar pertumbuhan yang tinggi di beberapa buah negara dan kadar pertumbuhan yang agak baik juga di kebanyakan negara sedang membangun telah gagal untuk memperbaiki taraf kebajikan yang mencerminkan pembangunan sebenarnya. Kami tidaklah begitu tertarik lagi dengan model-model jenis Domar yang terlalu agregatif yang sering dijadikan panduan bagi perancangan dalam tahun 1960-an, termasuk Malaysia, dan kami percaya bahawa perancangan kali ini perlu dijalankan secara disagregatif pula. Malah cara mendisagregatkan mengikut sektor telah dicuba dalam tahun 1960-an, tetapi ternyata tidak begitu berkesan. Dalam pada itu telah meluas pula konsep pusat pertumbuhan yang menarik dan ini masih belum dicuba lagi.

Penggunaan konsep pusat pertumbuhan ini di dalam perancangan pembangunan nasional di Malaysia sebenarnya adalah dilakukan secara lebih berhati-hati dan sofistikated berbanding dengan kebanyakan negara lain yang turut mencubanya. Boleh dikatakan tidak banyak negara sedang membangun yang tidak merujuk kepada konsep ini. Satu kajian yang mendalam mengenai anatomi dan perolahan sistem bandar di Malaysia telah diadakan sebelum struktur pusat pertumbuhan dan pembangunan yang ideal untuk mencapai matlamat negara didefinisikan dengan jelas, serta sebelum polisi untuk menghasilkannya dibentuk. Malah sistem bandar di Malaysia lebih mudah difahami dari segi hubungannya dengan pembangunan wilayah dan nasional jika dibandingkan dengan negara-negara lain pada masa itu. Dari kajian-kajian ini lahirlah dengan jelasnya satu strategi: bahawa satu polisi patut dibentuk dengan tujuan menghadkan perkembangan industri dan pertumbuhan penduduk di Kuala Lumpur dan di bandar satelitnya, Pelabuhan Kelang, pada peringkat yang jauh lebih rendah dari keadaan tanpa campur tangan kerajaan. Polisi kerajaan tidak pula seharusnya mengganggu kemajuan di Pulau Pinang, kerana trendnya pada masa ini adalah sejajar dengan apa yang diharapkan untuk mencapai matlamat negara. Bagaimanapun, bandar Melaka perlu diperbaiki. Bandar Johor Bahru juga nampaknya tidak berkembang seperti yang dikehendaki walaupun (atau mungkin kerana) ia berhampiran dengan Singapura. Pembukaan lapangan terbang antarabangsa dan pelabuhan air dalam yang baru di situ nampaknya tidak menjanginkan kemajuan bandar ini. Selain dari skim Johor Tenggara, sepatutnya polisi-polisi yang positif mestilah diadakan bagi menggalakkan aktiviti perniagaan, perindustrian dan kewangan di Johor Bahru. Usaha yang lebih patut ditumpukan di Pantai Timur, khususnya di Kuantan yang mempunyai potensi untuk dijadikan pusat pertumbuhan bagi seluruh wilayah tersebut.

Idea untuk membentuk hirarki bandar ini supaya mewujudkan satu pola pembangunan wilayah yang secara keseluruhannya menggambarkan kadar dan struktur pembangunan nasional sejajar dengan objektif negara merupakan satu ciri penting bagi perancangan dalam masa Rancangan Malaysia Ketiga. Walaupun mungkin usaha ini tidak dicerminkan sepenuhnya dalam dokumen Rancangan Malaysia Ketiga itu, malah agak rumit untuk dianalisis secara mendalam, namun saya percaya bahawa Malaysia sedang menuju mengikut haluan yang betul.

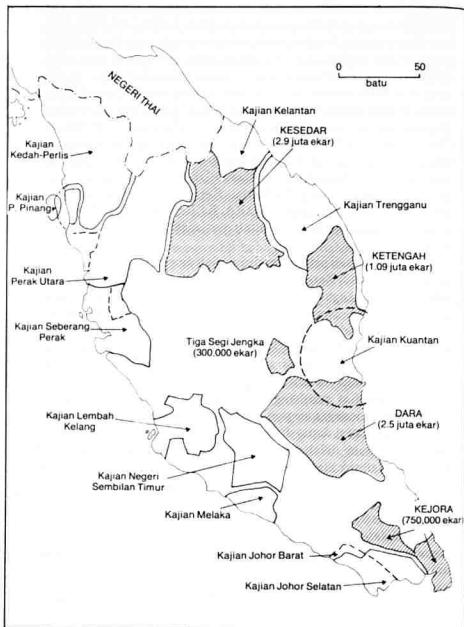
Bagaimana seseorang itu menilaikan kejayaan atau kegagalan usaha kerajaan membentuk Rancangan Malaysia Ketiga dengan berteraskan rancangan-rancangan wilayah dan bandar bergantung sebahagian besarnya kepada apa yang dirasainya munasabah atau tidak. Salah seorang dari arkitek strategi baru ini ialah Ove Simonsen. Beliau pernah mengambil bahagian di dalam kajian Pahang Tenggara, selepas itu berkhidmat di Unit Perancang Ekonomi sebagai penasihat Bank Dunia/UNDP mengenai perancangan wilayah. Beliau telah memberi sumbangan yang besar kepada usaha mengintegrasikan perancangan pembangunan bandar, wilayah dan nasional yang termaktub dalam Rancangan Malaysia Ketiga. Bagaimanapun, beliau agak kecewa juga dengan usaha pembangunan ini (Ove Simonsen, 1979). Mengikut beliau, sejak kemerdekaan, penglibatan kerajaan dalam pembangunan wilayah terbahagi kepada tiga tahap: dari pengakuan semata-mata menjelma menjadi perancangan pembangunan wilayah yang *ad hoc*, dan akhirnya polisi wilayah yang eksplisit. Ketiga-tiga tahap ini agak selari dengan tempoh Rancangan Malaysia Pertama (1966-70), Kedua (1971-75) dan Ketiga (1976-80). Bagaimanapun, mengikut beliau, Malaysia masih belum lagi sampai kepada tahap di mana rancangan-rancangan pembangunan wilayah benar-benar boleh dianggap sebagai teras kepada rancangan dan polisi negara. Pada pandangannya, kerajaan-kerajaan tempatan dan negeri hanya mengambil peranan yang terhad kerana kawalan ketat oleh kerajaan persekutuan terhadap perbelanjaan dan peruntukan untuk pembangunan; dan pada hakikatnya, perancangan pembangunan wilayah di Malaysia adalah berbentuk dari atas ke bawah. Namun begitu beliau nampaknya merasakan bahawa strategi Rancangan Malaysia Ketiga agak kukuh.

Seorang lagi yang pernah terlibat dalam pembentukan Rancangan Malaysia Ketiga ialah Dr. Kamal Salih. Reaksi beliau kepada hasil rancangan ini boleh dikatakan lebih positif dari Simonsen. Pada pendapatnya, strategi pembangunan bandar di Malaysia hanya benar-benar bermula dengan Rancangan Malaysia Kedua (1971-5). Strategi baru ini mengikut jangkaan beliau akan menjadi

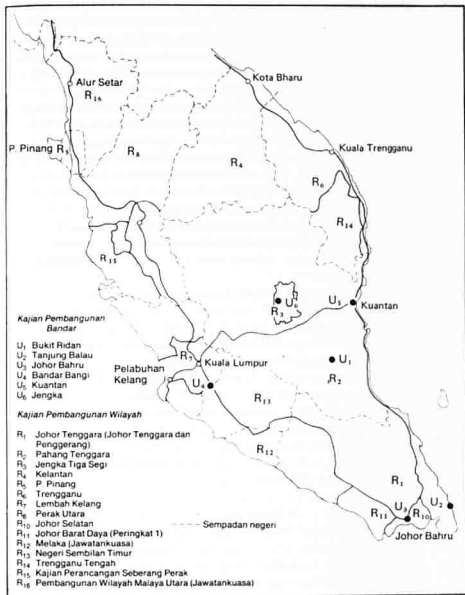
tiang utama bagi strategi pembangunan negara keseluruhannya dalam rancangan-rancangan akan datang. Strategi ini lahir dari kesedaran tentang betapa pentingnya pembangunan wilayah dalam perancangan negara dan merupakan suatu perubahan dari polisi yang semata-mata berasaskan perancangan mengikut sektor seperti yang diamalkan sebelum ini. Ia adalah sebahagian dari polisi negara untuk pembangunan wilayah, dan juga merupakan sebahagian dari program perindustrian negara bagi 20 tahun yang akan datang (Kamal Salih, 1979: 1). Selain dari itu, integrasi antara perancangan wilayah dengan perancangan nasional adalah dianggap penting sebagai alat untuk mencapai matlamat DEB, khasnya bagi menyusun semula masyarakat Malaysia. Kerana itu institusi-institusi pembangunan wilayah seperti DARA, KEJORA dan KETENGAH telah diberi tugas yang berat untuk menjayakannya (Khalid Husin 1979).

Dari pengalaman penulis sendiri adalah dipercayai bahawa usaha untuk membentuk Rancangan Malaysia Ketiga dengan berteraskan rancangan-rancangan bandar dan wilayah telah dilakukan dengan jujur dan cekap. Nampaknya, matlamat yang ditentukan dalam DEB, dan korelasi yang tinggi antara struktur pekerjaan, tingkat pendapatan, pembahagian kumpulan-kumpulan etnik, dan wilayah-wilayah yang didiami oleh kumpulan-kumpulan sosial ini, strategi asas bagi merancang struktur bandar supaya sejajar dengan matlamat pembangunan wilayah, yang keseluruhannya merupakan rancangan negara yang sejajar dengan matlamat negara, kesemuanya ini dapat diterima akal. Kajian-kajian pembangunan wilayah yang telah dijalankan, lembaga-lembaga yang telah ditubuhkan untuk menjalankan rancangan tersebut, bersama-sama dengan apa yang telah dirancang untuk masa depan, adalah alat yang penting untuk menjamin kejayaan yang diperlukan. Tetapi malangnya strategi baru ini cuba diubah haluannya dalam masa yang singkat sedangkan pengalaman dan pengetahuan tentang bagaimana ini dapat dilakukan masih kekurangan. Ini dapatlah diibaratkan seperti satu percubaan untuk membelokkan sebuah kapal minyak yang besar 180 darjah di Terusan Suez dalam masa 15 minit dengan nakhoda dan anak-anak kapalnya yang tidak berpengalaman.

Ada beberapa sebab, selain dari tanggungjawab yang begitu berat, mengapa usaha untuk melahirkan Rancangan Malaysia Ketiga sebagai agregat rancangan-rancangan wilayah tidak berapa berkesan. Salah satu sebabnya ialah tidak adanya kesejajaran apabila dicuba menyatukan berbagai rancangan wilayah. Dalam masa yang begitu panjang, bermula dengan JENGKA, kemudian Johor Tenggara (KEJORA), Pahang Tenggara (DARA), Negeri Sem-



Peta 8.1: Lokasi Lembaga-lembaga Pembangunan Wilayah di Semenanjung Malaysia dan Kawasan-kawasan yang Diliputi oleh Kajian-kajian Perancangan Induk



¹Skim-skim Besar Pembangunan Tanah Berorientasikan Bandar: R₁, R₂, R₃ dan R₆.

²Skim-skim lain Pembangunan Berorientasikan Sumber Asli: R₄, R₈, R₁₁, R₁₃ dan R₁₅.

Peta 8.2: Kajian, Projek dan Program Bandar dan Wilayah

bilan Timur dan lain-lain (lihat Peta 8.1 dan 8.2), Kerajaan Malaysia nampaknya telah memecah-mecahkan negara ini kepada beberapa wilayah dan kemudian menyerahkan tiap-tiap satunya kepada firma perunding asing yang tertentu untuk mengkaji dan menyediakan Rancangan Induknya. Kumpulan-kumpulan perunding ini datanginya dari berbagai negara dengan berbagai pengalaman dan latar belakang, menggunakan berbagai pendekatan dan teknik dan menjalankan kerja pada masa-masa yang berlainan. Sering pula tidak ada komunikasi antara satu kumpulan dengan yang lain. Persediaan-persediaan untuk menyelaraskan kaedah dan teknik-teknik penyelidikan, serta untuk mengintegrasikan rancangan wilayah ke dalam rancangan negara sama ada di Unit Perancang Ekonomi atau di jabatan-jabatan Kerajaan Persekutuan yang lain, boleh dikatakan amat tidak mencukupi. Kesannya, pada pertengahan tahun 1970-an, apabila usaha dimulakan untuk menyelaraskan rancangan-rancangan wilayah yang telah ada, ini didapati tidak dapat dijayakan.

Sebab kedua tidak tercapai kejayaan yang sepenuhnya ialah kerana tidak semua wilayah telah dikaji dengan intensiti yang sama seperti wilayah-wilayah JENGKA, DARA dan KEJORA. Sebab ketiga berkait dengan kelemahan pada peringkat mengintegrasikan perancangan wilayah dengan perancangan makro di Unit Perancang Ekonomi itu sendiri. Kedua-dua bahagian ini dijalankan oleh kumpulan yang berlainan, dengan latar latihan dan pengalaman yang agak berlainan, serta dibantu pula oleh pakar-pakar asing yang juga berlainan pengalaman dan latihan. Penglibatan pakar-pakar yang begitu ramai dan beraneka ini menyebabkan sukar bagi Unit Perancang Ekonomi untuk membuat penyelarasan, dan mungkin menjadikan ahli-ahli perancang makro di situ cenderung untuk mengikut jalannya sendiri. Malah oleh kerana jalan ini telah biasa direntasi, maka tidak dapat disalahkan jika Unit Perancang Ekonomi cuba mengikut jalannya sendiri apabila perancang-perancang wilayah mengalami kebuntuan. Kajian-kajian bandar yang telah diserahkan oleh Unit Perancang Ekonomi kepada beberapa kumpulan universiti ternyata menjadi lebih kompleks dan rumit dari yang dijangkakan, hingga menyebabkan lambat siap dan tidak dapat dimasukkan ke dalam Rancangan Malaysia Ketiga.

Sebab terakhir kegagalan untuk memindahkan sepenuhnya teori strategi pembangunan bandar-wilayah-nasional yang berintegrasi ini ke dalam Rancangan Malaysia Ketiga supaya boleh dilaksanakan adalah berpunca dari kekaburan konsep 'pusat pertumbuhan' (*growth centre*) atau 'tunjang pembangunan' (*development pole*) itu sendiri. Keseluruhan strategi ini bergantung kepada kebolehan kerajaan membentuk satu sistem insentif dan disinsentif yang agak

mudah dengan tujuan mengawasi pertumbuhan struktur bandar. Kadar pertumbuhan relatif bagi berbagai pusat bandar itu akan menentukan kekuatan kesan penyebarannya ke seluruh wilayah sekelilingnya, dengan itu jelas bagaimana kesan penyebaran ini dapat diperluaskan. Kesamaran ini lebih ketara pada peringkat perlaksanaannya, seperti yang akan kita lihat nanti. Tetapi di peringkat perancangan, kesamaran ini boleh membantutkan tugas kerana ia akan membawa kepada perdebatan yang tidak berakhir, dan seterusnya boleh juga menimbulkan kesangsian kepada perancang-perancang pembangunan Malaysia yang masih belum yakin kepada strategi baru ini.¹

Sungguhpun terdapat halangan-halangan tersebut, satu usaha yang gigih telah dibuat untuk menggunakan strategi integrasi bandar-wilayah-nasional ini dalam menilaikan projek-projek yang hendak dimasukkan dalam Rancangan Malaysia Ketiga, sepertimana yang dijelaskan oleh Ove Simonsen. Kriteria-kriteria bagi memperuntukkan wang pembangunan kepada wilayah-wilayah dan negeri-negeri dipilih berasaskan kepada objektif sosioekonomi negara dan wilayah, keupayaan wilayah dan negeri-negeri untuk menyerapkannya, dan data-data yang ada bagi membolehkan pengukurannya. Berhubung dengan objektif yang melibatkan 'nisbah tekanan' yang harus diberi kepada setiap wilayah, andaian maksimum ialah pendapatan per kapita tiap-tiap wilayah akan setara menjelang tahun 1990, dan andaian minimum pendapatan per kapita bagi negeri-negeri yang di bawah paras purata pada tahun 1970 ialah peningkatannya ke lingkungan 10 peratus dari purata negara dalam tahun 1980; ini merupakan satu harapan yang boleh dikatakan agak tinggi. Tiap-tiap satu indikator wilayah dibandingkan dengan purata negara, dan 'nisbah tekanan'nya ditentukan mengikut sejauh mana sisihannya dari purata.

Lebih kurang 3,000 projek telah diserahkan kepada Unit Perancang Ekonomi untuk dipertimbangkan supaya dapat dimasukkan ke dalam Rancangan Malaysia Ketiga oleh berbagai Jabatan Persekutuan, kerajaan-kerajaan negeri, lembaga-lembaga wilayah dan badan-badan berkanun yang lain. Supaya semuanya ini dapat diberi pertimbangan yang wajar, maka terpaksalah tiap-tiap butir direkodkan ke dalam borang-borang data yang standard dan kemudian dianalisisakan mengikut 'kriteria-kriteria kesan' seperti berikut:

1. kesan sosioekonomi:

a. pertumbuhan—pendapatan, gunatenaga dan pengeluaran;

¹ Bagi analisa mengenai teori tunjang pembangunan atau pusat pertumbuhan ini, lihat Benjamin Higgins, 'Development Poles: Do They Exist?' dalam Lo dan Salih (editor), *Growth Pole Strategy and Regional Development Policy*, Oxford (Pergamon), 1978 dan esei-esei lain dalam jilid yang sama.

- b. kemiskinan—penerima faedah secara langsung, pekebun-pekebun kecil getah, nelayan, pekerja-pekerja ladang, pekebun-pekebun kecil kelapa, kampung-kampung baru, pertanian campuran, dan pekerja-pekerja perniagaan dan perindustrian dan buruh kasar;
 - c. penyusunan semula—pemilikan rakyat Malaysia, pemilikan Melayu, dan gunatenaga Melayu dalam bidang bukan pertanian;
2. kesan penempatan: bandar, luar bandar, wilayah dan kawasan-kawasan yang tidak dapat ditentukan;
 3. kesan projek: projek utama, projek berkaitan yang utama, projek berkaitan yang mustahak, dan projek berkaitan peringkat kedua;
 4. penyambungan projek: projek lanjutan; projek baru; dan
 5. kesan lain: kesihatan, pengwujudan kemahiran, persekitaran, dan keselamatan.

Tiap-tiap satu kriteria dan tiap-tiap satu sektor diberi nilai tekanannya. Segala nilai tekanan dan markahnya ditentukan dengan bantuan komputer.

Dari sini ternyatalah bahawa strategi interaksi bandar-wilayah-nasional merupakan tapak asas bagi pembinaan keseluruhan Rancangan Malaysia Ketiga, dan bagi persediaan Rancangan Malaysia Keempat pendekatan ini telah diteruskan dengan lebih jauh lagi.

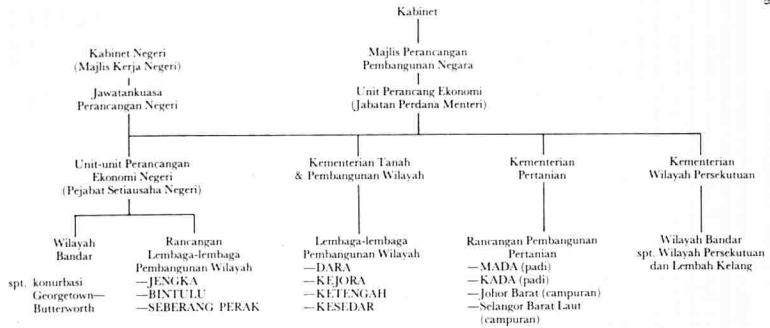
PERLAKSANAAN

Walau apa pun kerumitan yang dialami ketika membentuk Rancangan Malaysia Ketiga, masalah yang dihadapi semasa pelaksanaan rancangan tersebut adalah lebih besar. Satu sebab mengapa Rancangan Malaysia Ketiga gagal mencapai matlamatnya yang berkait dengan ketaksetaraan wilayah dan perbezaan kaum ialah sekali lagi kerana kekurangan integrasi. Seperti juga pada peringkat perancangan, tiap-tiap Rancangan Induk wilayah disemak oleh Jawatankuasa Perancang masing-masing tanpa mengambil berat tentang kandungan Rancangan-rancangan Induk yang lain. Dengan lain makna, tugas melaksanakannya diserahkan kepada Lembaga-lembaga Wilayah yang berkenaan tanpa adanya perhubungan antara satu sama lain. Malah lembaga-lembaga ini sering pula bersaing sesama sendiri (setakat yang dibataskan oleh belanjawan mereka) dan dengan sektor swasta untuk mendapatkan sumber-sumber yang terhad. Khalid Husin sendiri merasakan bahawa tiap-tiap lembaga ini mempunyai tujuan yang sempit dan tidak cukup fleksibel untuk menyeleweng dari Rancangan Induk apabila sahaja keadaan telah berubah dari apa yang dijangkakan oleh rancangan

tersebut. Jentera untuk mengintegrasikan berbagai latihan dalam peringkat perancangan bukan sahaja tidak mencukupi, malah tidak terdapat satu ejensi yang mempunyai kuasa dan kebijaksanaan untuk menimbangtara lembaga-lembaga yang bertelingkah ini pada peringkat perlaksanaannya demi faedah negara secara keseluruhan. Sebelum tahun 1976, tugas ini diserahkan kepada Unit Penyelarasan Pelaksanaan di Jabatan Perdana Menteri yang bertanggungjawab untuk menyelaraskan kerja-kerja pelaksanaan. Malangnya, unit ini tidak mempunyai cukup kakitangan untuk mengatasi sebarang konflik mengenai permintaan sumber-sumber oleh lembaga-lembaga wilayah, kerajaan-kerajaan negeri dan sebilangan jabatan-jabatan Persekutuan. Apabila konflik-konflik ini akhirnya sampai ke pengetahuan Pejabat Perdana Menteri, ia agak sudah terlewat seperti 'nasi telah jadi bubur'. Dalam tahun 1976, dengan pelancaran Rancangan Malaysia Ketiga, sebuah kementerian baru, iaitu Kementerian Kemajuan Tanah dan Wilayah, telah ditubuhkan dan diberi tugas untuk mengawasi pelaksanaan segala rancangan pembangunan wilayah. Satu lagi lembaga pembangunan wilayah, KESEDAR, telah ditubuhkan di bawah kementerian ini dalam tahun 1978. Bagaimana sistem baru ini dijangka akan menjalankan tugasnya dapat dilihat dari Rajah 8.1. Sejauh mana penubuhan ini membantu proses pelaksanaan pada amalannya adalah sukar untuk dinilai. Dari satu segi, bilangan orang-orang yang berkecualan untuk mengurus dan mengawasi telah bertambah dan dengan itu juga meringankan beban Unit Penyelarasan di Jabatan Perdana Menteri itu, tetapi di segi yang lain, pengendaliannya menjadi lebih rumit.

Kebangkitan dan Kejatuhan Pusat Pertumbuhan

Apabila kita menyentuh tentang kelemahan Rancangan Malaysia Ketiga dalam mencapai objektif mengatasi ketaksetaraan wilayah dan kaum, kesukaran yang utama bukanlah terletak kepada kegagalan melaksanakan rancangan-rancangan yang cukup jelas, tetapi kepada kelemahan teori yang mendokong strategi rancangan tersebut. Dengan beberapa pengecualian yang akan disentuh nanti, arah perubahan struktur bandar nampaknya adalah seperti yang dirancang. Satu contoh yang paling baik ialah Kuantan, yakni pusat pembangunan yang dipilih bagi wilayah Pantai Timur. Bandar ini telah mencapai kemajuan pesat dalam tempoh Rancangan Malaysia Ketiga. Penduduknya telah berlipat ganda dan kualiti aktiviti ekonominya juga telah banyak meningkat. Malangnya, kesan penyebarannya agak terhad sekali dan tidak sampai ke negeri-negeri Kelantan dan Trengganu. Penduduk negeri-negeri ini yang mempunyai pendapatan rendah, menggantungkan hidup kepada per-



Rajah 8.1: Rangka Kerja Pentadbiran bagi Pembangunan Wilayah

tanian berbidang kecil, dan kebanyakan pula terdiri dari orang-orang Melayu, boleh dikatakan tidak terjejas oleh kemajuan pesat di Kuantan itu.

Bagaimanapun, perlu juga dikatakan di sini bahawa pengalaman yang dialami oleh ahli-ahli perancang di Malaysia juga turut dialami oleh negara-negara lain yang cuba menggunakan konsep pusat pertumbuhan bagi perancangan pembangunan wilayah dan nasional pada awal tahun 1970-an. Konsep ini bukan sahaja dipakai di negara-negara sedang membangun tetapi juga di negara-negara maju. Konsep pusat pertumbuhan ini telah diperkenalkan oleh Francois Perroux dalam usahanya untuk memerangi ekonomi neoklasik dan menekankan bahawa pasaran bebas tanpa kawalan akan membawa kepada polarisasi dan bukannya kepada agihan aktiviti ekonomi yang seimbang. Baginya, pusat pertumbuhan ini tidak semestinya pusat bandar, tetapi merupakan sekelompok industri-industri propulsif yang boleh merebakkan kesannya. Kelompok ini walaupun cenderung berada di bandar-bandar ia tidak semestinya begitu. Apa yang penting ialah beliau tidak memikirkan bahawa kesan penyebaran ini yang berpunca dari pusat pertumbuhan akan biasanya merebak ke kawasan-kawasan sekitarnya. Dengan lain makna, beliau tidak menggambarkan kesan penyebaran pada ruang geografi atau 'tempat' tetapi sebaliknya pada 'ruang ekonomi'. Konsep ruang ekonomi ini agak abstrak, boleh memberi pengertian tidak bersambungan tetapi berselerak ke berbagai tempat hingga ke seluruh dunia sekalipun. Konsep yang sedemikian tentunya sukar diterima. Maka apabila pengikut-pengikutnya seperti Jacques Boudeville terlibat dalam perancangan wilayah gunaan, mereka sengaja menukarkan konsep tersebut kepada pusat bandar, dan di sinilah industri-industri propulsif dapat ditolak atau ditarik dengan pancingan pelaburan dalam infrastruktur dan insentif kepada perusahaan-perusahaan swasta, dan secara automatik ini akan meluaskan kesan penyebarannya ke kawasan-kawasan sekitarnya. Teori pusat pertumbuhan inilah yang menarik perhatian ahli-ahli perancang, termasuk mereka yang berada di Malaysia. Maka apabila sahaja perancangan pembangunan yang berlandaskan model-model makro yang terlalu agregatif ternyata gagal dalam tahun 1960-an, maka teori baru ini lebih mudah untuk diterima.

Malangnya, teori pusat pertumbuhan ini cuma dapat digunakan bagi peringkat tertentu sahaja di dalam pembangunan wilayah dan nasional, yakni di peringkat perantaraan di mana perindustrian dan pembandaran adalah berasaskan penerokaan sumber-sumber semula jadi, dan dengan itu industri-industri dan bandar-bandar tumbuh di kawasan-kawasan yang kaya dengan sumber-sumber semula jadi. Pada peringkat ini pertumbuhan aktiviti industri di

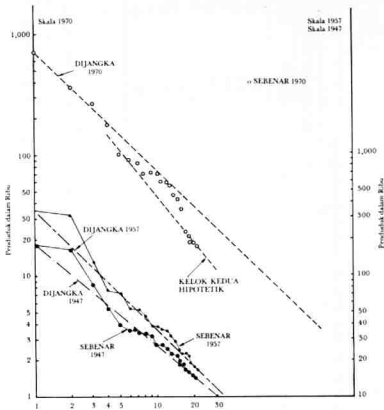
bandar-bandar boleh mewujudkan pekerjaan dan pendapatan di sekitarnya. Tetapi bagi peringkat pembangunan yang lebih awal, apabila majoriti penduduk di sesuatu wilayah itu terlibat dalam pertanian (seperti yang terdapat di Timur Laut Semenanjung Malaysia), maka hanya pengembangan aktiviti ekonomi di luar bandar yang mewujudkan peluang-peluang di tempat-tempat pusat bandar, dan tidak pula sebaliknya. Dan pada peringkat yang lebih kemudian apabila industri-industri propulsif tidak lagi terdiri dari besi dan keluli, pulpa dan kertas, dan kain, tetapi alat-alat saintifik, elektronik, teknologi komputer, perkhidmatan-perkhidmatan perundingan dan pengurusan secara umumnya, maka pertalian antara pusat bandar dengan wilayah geografinya adalah terputus. Industri-industri propulsif ini terdapat bertaburan di serata ruang ekonomi seluruh dunia. Maka pusat-pusat metropolitan yang besar-besar khususnya akan sekali lagi menjadi 'tempat-tempat pusat', yang bertindak balas terhadap pembangunan di bandar-bandar lain di merata dunia, serta merebakkan ciptaan-ciptaan baru ke seluruh struktur bandar di dunia. Anehnya, dengan berpandukan 'teori peringkat' bagi pusat pertumbuhan/tunjang pembangunan ini, maka adalah lebih wajar bagi sebuah bandar yang kecil seperti Muadzam Shah, yang mempunyai lebih banyak industri untuk memproses output yang berkembang di Pahang Tenggara, mengambil peranan sebagai pusat pembangunan dengan merebakkan kesannya ke kawasan-kawasan pedalaman yang berhampiran bukannya bandar-bandar seperti Kuantan atau Kuala Lumpur. Bandar-bandar ini tidak sesuai dengan konsep pusat pembangunan yang wujud dan merebakkan teknologi baru. Di zaman ini, kedua fungsi ini lebih cenderung untuk dilakukan oleh pusat-pusat bandar yang berlainan dan amat berbeza dari segi saiz dan kualiti.¹

Kelemahan dalam Struktur Bandar Malaysia

Satu sebab mengapa penarikan industri-industri baru ke pusat-pusat bandar di Malaysia tidak begitu berkesan untuk merebakkan pertumbuhannya ke seluruh hirarki bandar ialah kerana struktur bandarnya sendiri adalah cacat. Seperti yang dapat dilihat dari Rajah 8.2, yang menunjukkan perkaitan antara saiz bandar (mengikut bilangan penduduk) dengan susunannya mengikut skala log, hirarki bandar di Malaysia menunjukkan ia sedang beransur berubah ke arah 'peraturan rank-saiz'.² Bagaimanapun, seperti yang

¹ Bagi penganalisan mengenai sejarah konsep pusat pertumbuhan, lihat Benjamin Higgins dan Masahiko Honjo, 1980.

² Peraturan rank-saiz ini menerangkan bahawa bandar yang kedua besarnya adalah separuh dari saiz bandar yang terbesar, bandar yang ketiga besarnya adalah satu



Punca: Diterbitkan semula dari *Pahang Tenggara Study, c: Settlement and Infrastructure*, Rajah 1.2a.

Rajah 8.2: Struktur Bandar: Sebenar dan Dijangka, 1947, 1957 dan 1971

Jelas kelihatan dari rajah, Malaysia agak kekurangan bandar-bandar yang dalam saiz 100,000-250,000 penduduk, dan bandar-bandar pada penghujung bahagian skala bawah juga adalah terlalu kecil. Pengalaman Malaysia menunjukkan bahawa bandar-bandar dalam kategori 1,000-5,000 dan 10,000-30,000 penduduk terutamanya mengalami pertumbuhan yang terlalu perlahan dalam tahun 1960-an (Jadual 8.3), walaupun secara umumnya kadar pembandaran ini memang sudah agak perlahan pada masa tersebut. Proses pembandaran yang perlahan ini nampaknya paling nyata di negeri-

pertiga dari saiz bandar yang terbesar, dan seterusnya. Kalau betul-betul mengikut peraturan ini maka semua bandar akan tersusun di atas satu garisan lurus dalam graf.

JADUAL 8.3

Kadar Purata Pertumbuhan Mengikut Hirarki Bandar, Semenanjung Malaysia

Pusat-pusat Urban ¹	Bilangan	Peratus Pertumbuhan Per Tahun					
		1947	1957	1970	1947-57	1959-70	1947-70
Melebihi 100,000 ²	5	518.3	884.2	1,330.4	5.5	3.2	4.1
50,000-100,000 ²	9	293.4	417.9	607.1	3.6	2.9	3.2
30,000-50,000	4	64.2	114.1	167.2	5.9	3.0	4.3
20,000-30,000	7	63.9	132.1	172.2	7.5	2.0	4.4
10,000-20,000	16	87.1	224.4	285.6	10.0	1.9	5.3
5,000-10,000	59		300.0	433.3		2.9	
1,000-5,000 ³	298	3,882.1	534.0	702.0	1.5	2.1	2.1
Kurang dari 1,000 ³	—		3,671.8	5,112.3		2.6	
Semenanjung Malaysia		4,909.0	6,278.8	8,810.3		2.6	

Nota: Diterbitkan semula dengan izin dari Simonsen, Jadual 1-3.

¹ Ditakrifkan sebagai bandar-bandar yang mencapai klasifikasi berkenaan dalam tahun 1970.

² Penduduk bandar dan bandaraya utama tidak termasuk semua kawasan konurbasi—oleh itu angka-angka pertumbuhan adalah lebih kecil sedikit di hirarki bahagian atas.

Konurbasi yang berikut adalah diliputi:

- Bukit Baharu & Kelebang di Melaka
- Gelugor & Tanjong Bunga di Pulau Pinang
- Gunong Rapat, Pasir Pinggi, Guntong dan Kampong Simee di Ipoh
- Prai & Permatang Kuching di Butterworth

³ Tertakluk kepada perubahan kerana setengah-setengah pusat diwartakan dalam tahun 1970 tetapi tidak diwartakan dalam tahun 1957 dan sebaliknya.

JADUAL 8.4
Pembandaran Mengikut Negeri dan Wilayah, 1970

<i>Kawasan Geografi/ Negeri</i>	<i>Jumlah Penduduk (^{'000})</i>	<i>Penduduk Bandar (^{'000})</i>	<i>% Dibandarkan</i>	<i>Bilangan</i>	<i>Purata Saiz Bandar (^{'000})</i>
1. Barat Daya	2,516.3	938.4	37.3	10	93.8
Melaka	404.1	101.5	25.1	1	101.5 ¹
Selangor	1,630.7	733.2	45.0	6	122.2
N. Sembilan	481.5	103.7	21.5	3	34.6
2. Perak Tengah	1,569.2	431.8	27.5	8	54.0
3. Utara	1,851.4	515.7	27.9	8	64.5
P. Pinang	775.4	395.0	50.9	5	79.0
Kedah	955.0	120.7	12.6	3	40.2
Perlis	121.0	—	0	0	0
4. Timur	1,596.7	308.6	19.3	12	25.7
Kelantan	686.3	103.3	15.1	5	20.7
Trengganu	405.5	100.5	27.0	3	36.5
Pahang	504.9	95.8	19.0	4	24.0
5. Johor Selatan	1,277.0	336.0	26.3	7	48.0
Jumlah	8,810.3	2,530.5	28.7	45	56.2

Punca: Diterbitkan semula dengan izin dari Simonsen, Jadual 2-1.

¹ Termasuk konurbasi.

JADUAL 8.5
KDK Per Kapita, Pembahagian KDK Sektor
dan Pembandaran Mengikut Negeri, 1970

	KDK <i>per kapita</i>		Pembahagian KDK Sektor ¹ (%)			Pembahagian Penduduk Bandar ² (%)
	₤	Indeks	A	I	S	
Selangor	1,520	167	14	38	48	45
P. Pinang	939	103	18	22	60	51
Perak	911	100	29	35	36	28
Negeri Sembilan	907	99	37	25	38	21
Pahang	855	94	42	23	35	19
Johor	835	92	40	21	39	26
Melaka	761	83	31	10	59	25
Kedah/Perlis	605	66	58	12	30	13
Trengganu	536	59	38	22	40	27
Kelantan	420	46	43	12	45	15
Sem. Malaysia	912	100	29	28	43	29

Punca: Malaysia, 1970, Malaysia (t.b.) g.

¹Sektor: A: pertanian, perhutanan, perikanan

I: perlombongan, perkilangan, pembinaan, kemudahan-kemudahan awam

S: pengangkutan, perdagangan, kerajaan, perkhidmatan-perkhidmatan lain

²Tumpuan bandar minimum: 10,000 orang

negeri sebelah Pantai Timur (Jadual 8.4). Jika ada yang belum yakin akan pentingnya kadar pembandaran dalam pembangunan wilayah dan negara, maka Jadual 8.5 jelas membuktikan betapa rapatnya korelasi antara pembandaran dan Keluaran Domestik Kasar. Satu sebab terdapatnya korelasi yang rapat ini ialah kerana perkhid-

JADUAL 8.6
Hubungan di antara Saiz Bandar dan Industri Perkilangan
Berasaskan Sumber

Saiz Bandar	Perkilangan Berasaskan Sumber sebagai Peratus Jumlah Gunatena Perkilangan
5,000	63
5-10,000	54
10-15,000	76
15-30,000	39
30-50,000	30
50-90,000	39
90,000+	12

Punca: J. J. O'Callaghan, 1971 : 3.

matan-perkhidmatan yang sofistikated (dalam sektor peringkat ketiga) dan industri-industri yang lebih maju teknologinya (dalam sektor peringkat kedua) lebih cenderung untuk menempat di bandar-bandar besar. Ini bukan sahaja bagi Malaysia, malah di mana-mana juga (Jadual 8.6). Oleh kerana itu, adalah mustahak dijalankan strategi pembangunan seperti dalam Rancangan Malaysia Ketiga ini dengan memperkukuhkan keseluruhan struktur bandar dan tidak semata-mata beberapa 'pusat pertumbuhan' sahaja.

Kes Pahang Tenggara

Kesilapan di dalam perancangan dan pelaksanaan pembangunan Malaysia sepanjang tempoh Rancangan Malaysia Ketiga dapat diambil contoh dari Kes Pahang Tenggara dan Lembaga Pembangunan Wilayahnya, DARA. Penulis telah menjadi Ahli Ekonomi Kanan Kajian Pahang Tenggara dan banyak sekali terlibat dalam pembentukan rangka kerja penganalisaannya. Maka sebarang kritikan lebih merupakan kritikan terhadap diri sendiri.

Kes Pahang Tenggara ini amat menarik bukan sahaja di dalam negeri ini tetapi juga di luar Malaysia. Salah satu perkara yang menarik ialah tentang bidang kegiatannya yang begitu besar, malah DARA merupakan lembaga perancangan pembangunan wilayah yang terbesar di Malaysia jika diukur dari saiz belanjawan dan tenaga manusianya (Jadual 8.7 dan 8.8). Jika dilihat dari kacamata antarabangsa sekalipun, ia adalah salah satu projek yang terbesar. Rancangan Induknya telah menelan belanja sebanyak ASS4 juta mengikut harga 1971-3, dan dijangka memerlukan pelaburan (awam dan swasta) berjumlah hampir-hampir ASS1 bilion. Kegiatan-kegiatannya melibatkan pembukaan tanah seluas setengah juta hektar dan penempatan penduduk seramai 500,000 orang di kawasan yang telah pun didiami oleh seramai kira-kira 55,000 orang. Rancangan ini dijangka melibatkan pembinaan 36 buah bandar baru yang saiznya dari 5,000 hingga 70,000 penduduk, dan memperkenalkan pola penempatan yang lebih bersifat bandar berbanding dengan skim FELDA yang lebih awal, yakni satu pola yang menjadi model bagi skim-skim pembangunan wilayah pinggirannya selanjutnya.

Satu lagi sebab yang menarik tentang rancangan ini ialah segi pendekatan perancangannya yang agak berlainan dari pendekatan tradisional. Pada masa itu penulis juga menjadi salah seorang ahli dalam kumpulan penyelidikan yang ditubuhkan oleh Bangsa-bangsa Bersatu di Geneva. Tugas kumpulan ini ialah untuk memberi pengertian yang lebih tegas kepada konsep baru 'Pendekatan Berpadu Terhadap Perancangan Pembangunan', dan projek

JADUAL 8.7
Peruntukan Kewangan untuk Pembangunan Pinggiran Sumber, 1971-80
(M\$ juta)

Projek	Rancangan Malaysia Kedua (1971-75) Peruntukan			Rancangan Malaysia Ketiga (1976-80) Peruntukan				Jumlah Peruntukan (1971-80)			
	DARA	KEJORA	KETENGAH	DARA	KEJORA	KETENGAH	KESEDAR	DARA	KEJORA	KETENGAH	KESEDAR
Perbelanjaan											
Pengendalian]	3.75	3.09	1.8	31.0	15.3	17.95	5.15	34.75	18.39	19.75	5.15
Perbelanjaan											
Pembangunan:	102.0	74.24	5.5	427.78	203.03	135.89	38.99	529.78	277.27	139.19	38.99
Infrastruktur]	35.0	20.64	1.0	162.62	51.69	68.17	1.45	197.62	72.33	69.17	1.45
Perumahan*	-	-	-	60.0	16.2	11.84	-	60.0	16.2	11.84	-
Jalan Raya]	29.0	29.0	-	115.09	77.04	-	7.12	144.09	106.04	-	7.12
Bekalan Air	8.0	8.0	-	33.01	28.08	13.11	-	41.01	36.08	13.11	-
Elektrik]	-	-	-	19.39	4.58	6.08	-	19.39	4.58	6.08	-
Pinjaman	30.0	16.6	4.3	37.67	25.44	34.69	0.5	67.67	32.04	38.99	0.3
Skim Pem- bangunan Tanah*	-	-	-	-	-	-	30.12	-	-	-	30.12

Punca: Belanjawan Persekutuan 1980.

Catatan:] = pemberian * = pinjaman
(AS\$1.00 = M\$2.4) anggaran

JADUAL 8.8

Peruntukan Tenaga Manusia di Lembaga Pembangunan Wilayah, 1979

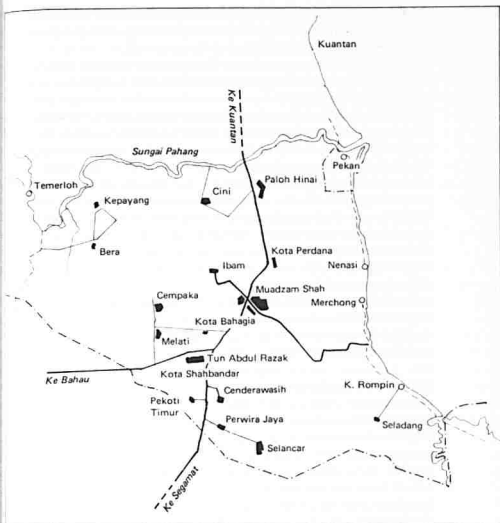
<i>Gred</i>	<i>DARA</i>			<i>KEJORA</i>			<i>KETENGAH</i>			<i>KESEDAR</i>		
	<i>Bilangan Jawatan</i>	<i>Diisi</i>	<i>Kosong</i>	<i>Bilangan Jawatan</i>	<i>Diisi</i>	<i>Kosong</i>	<i>Bilangan Jawatan</i>	<i>Diisi</i>	<i>Kosong</i>	<i>Bilangan Jawatan</i>	<i>Diisi</i>	<i>Kosong</i>
A. Pengurusan & Profesional	85	68	17	33	24	8	29	20	9	20	14	6
Pegawai Ekspatriat	5	5	—	3	3	—	8	3	5	—	—	—
B. Eksekutif & Separa Profesional	56	52	4	26	23	3	16	13	3	13	8	5
C. Perkeranian & Teknik	185	151	34	96	88	8	63	60	3	78	42	36
D. Perindustrian & Kumpulan Buruh Kasar	299	178	121	173	140	33	66	37	29	55	30	25
Jumlah	635	504	176	331	278	52	182	133	49	166	94	72

Pahang Tenggara telah menjadi salah satu projek yang paling awal menggunakan pendekatan ini pada peringkat wilayah.¹ Projek ini telah sengaja direka supaya dapat memberi sumbangan ke arah pencapaian matlamat sosial dan politik. Dasar Ekonomi Baru dan penekanannya ialah terhadap pembaikan persekitaran fizikal dan sosiobudaya di samping mengambil kira objektif-objektif tradisional seperti meningkatkan pendapatan dan gunatenaga. Malah tujuan memperbaiki 'kualiti kehidupan', seperti yang diperlihatkan oleh satu kajian sosiologi mengenai bakal-bakal peneroka, telah membawa kepada pola penempatan yang lebih bersifat bandar. Juga didapati bahawa wang yang agak cukup lumayan yang dapat di-jimat dari peruntukan terhadap perumahan, perkhidmatan-perkhidmatan kesihatan, pendidikan dan kemudahan-kemudahan riadah, dengan menarik peneroka-peneroka ke pusat-pusat bandar yang lebih besar dari apa yang terdapat pada skim FELDA di masa-masa lepas, telah dapat menampung kos bagi menyediakan pengangkutan bermotor dari rumah ke ladang-ladang.

Akhirnya, skim Pahang Tenggara adalah menarik kerana ia telah memberi kesempatan untuk membuat eksperimen 'kejuruteraan ruangan' (*spatial engineering*) yang berdasarkan versi teori pusat pertumbuhan. Strateginya ialah untuk menggunakan pembangunan Pahang Tenggara bagi memperkuatkan bandar Kuantan sebagai tunjang pembangunan di Pantai Timur, terutamanya bagi negeri-negeri Kelantan dan Trengganu. Selaras dengan strategi ini, setiap usaha dijalankan untuk mengelak dari menghubungkan Pahang Tenggara dengan paksi pembangunan utama yang sedia ada, yang memanjang di sebelah pantai barat Semenanjung dari Pulau Pinang ke Kuala Lumpur dan seterusnya ke Johor Bahru. Kerana itu Rancangan Induk ini telah memberi keutamaan kepada pembangunan awal Bukit Redan (yang kemudian dinamakan Muadzam Shah) sebagai ibu kota wilayah; dan menghubungkannya dengan bandar Kuantan melalui jalan raya dan kemudahan telekom; dan menangkupkan pembangunan bandar Tun Abdul Razak yang lebih kecil dan sistem jalan raya yang menghubungkannya ke barat dan selatan Semenanjung, sehingga berkembang perhubungannya ke utara (lihat Peta 8.3).

Semasa wilayah ini dilawati dalam bulan September, 1979 pelaksanaan Rancangan Induknya belum lagi tercapai mengikut jadual. Kerja membersihkan kawasan dan penanaman telah siap. Dua buah kompleks perhutanan moden, satu di selatan dan satu di utara, telah beroperasi dan melibatkan tanah seluas 106 000 hektar; seluas

¹ Untuk penganalisan yang lebih terperinci mengenai projek Pahang Tenggara ini, lihat Benjamin Higgins, 1976 dan 1979.



Peta 8.3: Pola Penempatan dan Jalan di Wilayah Pahang Tenggara (DARA)

102 000 hektar lagi, terutamanya di bahagian selatan wilayah tersebut, telah ditanam dengan kelapa sawit. Minyak sawit adalah eksport utama wilayah ini, dan dihantar keluar melalui pelabuhan Johor Bahru ke selatan dan Pelabuhan Kelang ke barat. Tetapi penanaman getah amat terhad sekali, dan pemeliharaan lembu juga tidak banyak. Bagaimanapun, cuma 12,300 orang pekerja sahaja yang telah berhijrah ke wilayah ini. Selain dari itu terdapat 5,000 orang pekerja pembinaan dan buruh kontrak di ladang-ladang swasta, dan kebanyakan mereka akan meninggalkan wilayah ini setelah selesai sahaja tugas masing-masing. Penempatan peladang-peladang yang kekal di situ boleh dikatakan belum bermula lagi.

Oleh kerana penangguhan ini, matlamat penempatan telah dikurangkan dari 500,000 orang menjadi 380,000 orang. Bilangan pusat-pusat bandar juga dikurangkan dari 36 menjadi 32.

Akhirya, eksperimen mengenai 'kejuruteraan ruangan' itu telah dibatalkan. Pola pembangunan yang terbentuk nampaknya jauh berbeza dari apa yang dirancang pada awalnya. Bahagian barat daya wilayah ini, yang jelas berhubungan dengan paksi pembangunan yang tersedia ke barat dan ke selatan, nampaknya lebih cepat berkembang dari bahagian timur lautnya. Muadzam Shah, yang dirancang sebagai pusat bandar utama cuma mempunyai penduduk seramai 2,000 orang, tetapi bandar Tun Abdul Razak yang dirancang sebagai pusat kedua, telah pun mempunyai penduduk seramai 10,000 orang. Memang tidak dapat dinafikan bahawa pembangunan wilayah ini telah memberi kesan kepada pertumbuhan bandar Kuantan, tetapi rantaianya ialah dengan wilayah-wilayah yang lebih kaya dan lebih maju bukannya dengan wilayah di sebelah timur laut yang lebih mundur.

Penolakan strategi utama Rancangan Induk ini ada yang telah dilakukan secara sengaja dan ada yang secara kebetulan. Masalah-masalah teknikal yang serius telah timbul ketika membina pelabuhan baru di Kuantan. Maka pembukaannya terpaksa ditangguhkan. Kerana itu segala eksport wilayah ini telah dihantar melalui Johor Bahru dan Pelabuhan Kelang. Perubahan dalam harga relatif menyebabkan penghasilan kelapa sawit lebih menarik dari getah, dan kebanyakan kelapa sawit ini telah dirancang untuk kawasan sebelah selatan wilayah. Satu lagi faktor yang menggalakkan penanaman kelapa sawit ialah kekurangan buruh yang tidak disangka-sangka. Perlu diingat bahawa pada peringkat awal penanaman, kelapa sawit kurang berintensif buruh berbanding dengan getah. Satu lagi unsur yang lebih mempercepatkan pembangunan di bahagian selatan wilayah ini ialah di sebelah sini kontraktor-kontraktor Jepun yang ditugaskan untuk membina jalan raya terbukti lebih cekap dari mereka yang ditugaskan di sebelah utara.

Apa yang lebih fundamental dari faktor-faktor yang boleh dikatakan kebetulan sahaja ini ialah kehilangan kepercayaan kepada strategi pusat pertumbuhan itu sendiri. Seperti yang telah dinyatakan, Kuantan telah menjadi sebuah bandar sibuk dalam tahun 1970-an, tetapi ini sebahagian besarnya bukanlah disebabkan oleh kemajuan Pahang Tenggara. Malah terbukti juga bahawa pembangunan Kuantan tidak pula menolong mengatasi pengangguran dan kemiskinan di Kelantan dan Trengganu. Memang ada yang berhijrah dari negeri-negeri ini ke Kuantan untuk mendapatkan pekerjaan, tetapi setakat itu sahajalah kesan penyebarannya. Apabila ternyata bahawa pembangunan Kuantan tidak ada kena-mengena dengan pem-

bangunan Pahang Tenggara, dan pembangunannya pula tidak membawa kesan positif bagi kemajuan Kelantan dan Trengganu, maka timbullah hasrat untuk mengeneipkan strategi Rancangan Induk itu dan memilih satu strategi lain yang lebih mudah iaitu membangunkan Pahang Tenggara sebagai wilayah pinggiriran dengan tujuan untuk memaksimumkan outputnya. Dalam keadaan yang ada nampaknya peralihan strategi ini dapat dilakukan tanpa menimbulkan kerumitan atau kos yang besar, malah dapat meringankan beban pihak pengurus di DARA. Ini juga bermakna bahawa sumbangan DARA kepada pencapaian matlamat Dasar Ekonomi Baru akan hanya tertumpu kepada usaha memperbaiki kehidupan bumiputera yang berhijrah ke wilayah ini. Sementara itu, perkembangan industri telah menggantikan pembangunan pinggiriran sebagai teraju pembangunan Malaysia keseluruhannya. Masalah-masalah kemiskinan dan pengangguran di timur laut Semenanjung dan di kawasan-kawasan lain sedang diatasi melalui campur tangan di dalam kawasan-kawasan berkenaan itu sendiri, seperti yang dilakukan oleh KETENGAH dan KESEDAR. Dengan siapnya perhubungan lebuhraya Timur-Barat dari Pulau Pinang ke Kota Bharu, maka Pulau Pinang dijangka akan mengambil peranan sebagai 'pusat pertumbuhan' bagi Kota Bharu dan bukannya Kuantan.

Menoleh ke belakang, ternyata bahawa pendekatan 'kejuruteraan ruangan' yang dilakukan kepada Pahang Tenggara adalah terlalu dipermudahkan. Tentunya bukan Malaysia sahaja yang malang ketika menggunakan doktrin pusat pertumbuhan ini. Namun begitu ini merupakan satu pengajaran yang baik dan pengalaman yang berguna dalam perancangan pembangunan Malaysia. Pahang Tenggara telah memberikan kita dua pengajaran yang penting:

1. Untuk merancang pertumbuhan bandar supaya mencapai pola pembangunan wilayah yang diingini hingga dapat menghasilkan kadar dan struktur pembangunan negara yang diperlukan, adalah tidak mencukupi dengan semata-mata menolak atau menarik beberapa 'industri propulsif' ke beberapa buah pusat bandar yang diberi peranan sebagai 'pusat pertumbuhan'. Apa yang perlu ialah merancang dan mengurus keseluruhan hirarki bandar bersama-sama dengan wilayah sebagai satu sistem.

2. Jika rancangan-rancangan pembangunan bagi tiap-tiap satu wilayah itu dibentuk dan dilaksanakan secara berasingan antara satu sama lain, maka hampir pasti bahawa lembaga-lembaga yang bertanggungjawab akhir-akhirnya akan bersaing sesama sendiri bagi mendapatkan sumber-sumber yang terhad. Ini akan membawa kepada kekeliruan, pembaziran dan kelengahan. Mungkin lebih kritikal dari sumber kewangan ialah sumber pekerja-pekerja mahir

(termasuk pekerja-pekerja pembinaan), alat-alat pembinaan dan lain-lain yang lebih khusus, kakitangan saintifik dan teknikal, pengurus dan usahawan, dan lebih-lebih lagi masa dan tenaga yang diperlukan dari pegawai-pegawai kerajaan. Mungkin ada yang memikirkan bahawa 'pengajaran' ini adalah terlalu nyata dan tidak perlu diulangi, tetapi sayugia diingat bahawa inilah yang sering diabaikan oleh sesebuah kerajaan secara silih berganti hinggalah ke hari ini.

PENUTUP

Malaysia telah dapat menunjukkan satu contoh yang harus dipuji kerana perancangan pembangunannya yang efektif di dalam sistem demokrasi berparlimen, berperlembagaan persekutuan, berekonomi campuran dengan perusahaan-perusahaan swasta memainkan peranan penting tetapi kerajaan juga turut sama terlibat. Malaysia boleh dianggap sebagai apa yang disebut oleh Dr. Charles Reed, *a planful society* di mana tanggungjawab perancangan ini disebarikan ke seluruh sistem ekonomi dan sosial dengan persepsi untuk mencapai matlamat yang sama. Ia juga merupakan satu contoh tentang *multi-level planning* yang dianggap oleh Dr. Masahiko Honjo akan menjadi pegangan bagi demokrasi yang cekap pada masa hadapan (Honjo, 1980). Masyarakat Malaysia bergantung sebahagian besarnya kepada perusahaan swasta untuk menjamin pertumbuhan ekonomi, sedangkan kerajaan memberi penumpuan kepada keadilan sosial antara kaum dan kumpulan-kumpulan masyarakat. Oleh kerana kumpulan-kumpulan yang kurang bernasib baik kebanyakannya berada di kawasan-kawasan yang mundur maka usaha untuk mencapai keadilan masyarakat telah dilaksanakan dengan tujuan untuk mengatasi ketidaksetaraan wilayah.

Seperti yang telah diperkatakan, kesilapan telah berlaku ketika membentuk dan melaksanakan polisi pembangunan wilayah di Malaysia. Ini berkait dengan kekurangan integrasi pada peringkat perancangan dan juga pelaksanaan. Keseluruhan proses perancangan ini bersifat dari atas ke bawah. Bersama-sama dengan negara-negara sedang membangun yang lain-lain, Malaysia telah menggunakan strategi pembangunan wilayah yang berdasarkan teori pusat pertumbuhan yang agak terlalu mudah. Perancangan makro, wilayah dan sektor tidak diselaraskan dengan sempurna. Sungguhpun terdapat kelemahan-kelemahan ini, Malaysia telah memperolehi banyak pengalaman dan darinya pembaikan terus dibuat.

Semasa esei ini ditulis, Rancangan Malaysia Keempat yang akan bermula dalam tahun 1981 mungkin telah siap. Penulis sendiri tidak

mengetahui tentang kandungannya. Bagaimanapun ia berharap, dan dari perbincangan-perbincangan dengan ahli-ahli perancang Malaysia ia menjangkakan bahawa rancangan ini akan dapat mengelakkan dari berlakunya kelemahan-kelemahan yang telah dialami di masa lepas. Dengan kewujudan Unit Perancang Ekonomi yang bertambah sofistikated, dibantu oleh Kementerian Kemajuan Tanah dan Wilayah dan Majlis-majlis Ekonomi Negeri yang lengkap kakitangannya, maka asas bagi mengadakan kerjasama yang berkesan dalam satu sistem *multi-level planning* adalah cukup kuat. Dengan lain makna seluruh sistem perlu dirancang dan diuruskan sebagai satu unit yang padu dan hakikat ini difahami benar oleh ahli-ahli perancang Malaysia. Akhir kata, ada juga ura-ura ketika ini untuk memperkenalkan perancangan dari bawah ke atas pula yang akan melibatkan penduduk yang menjadi sasaran di dalam kedua-dua peringkat perancangan dan pelaksanaan pembangunan. Jika Malaysia berjaya dengan pendekatan-pendekatan yang baru ini, ia dapat menjadi model yang akan dicontohi oleh setiap negara lain yang ingin mengikut jejaknya iaitu suatu model yang tidak berasaskan komunisme atau kapitalisme tanpa kawalan, tetapi menitikberatkan kebajikan setiap kumpulan sosial di dalam satu sistem demokrasi.

9 Niaga dan Perhubungan Luar

PENDAHULUAN

MALAYSIA adalah sebuah negara membangun yang unik. Ekonominya, secara relatif amat terdedah, dan lebih 90 peratus dari sumber keluaran utamanya, seperti getah, minyak sawit dan timah adalah untuk dieksport. Dalam beberapa tahun kebelakangan ini, sektor perkilangan telah muncul sebagai sektor yang semakin penting. Pada penghujung tahun 1970-an sektor ini telah berjaya menyumbangkan lebih dari 20 peratus kepada jumlah eksport Malaysia. Berdasarkan peratusan ini Malaysia tergolong sebagai salah sebuah dari 20 buah negara pengeksport barang-barang perkilangan yang terbesar di dunia. Dan juga, dengan harga yang tinggi bagi keluaran minyak mentahnya yang kurang mengandungi sulfur, negara ini telah menjadi pengeksport bersih petroleum mentah. Bagaimanapun, keadaan yang dialami dalam tahun 1970-an itu akan berubah ketika Malaysia meneruskan pembangunan dan pengembangan industrinya. Dalam proses perindustriannya Malaysia terpaksa menambahkan import barang-barang modal dan tenaga yang diperlukannya. Dengan itu juga, Malaysia mungkin akan menjadi pengimport bersih petroleum pada penghujung tahun 1980-an. Di samping kejayaannya, pembangunan Malaysia juga menghadapi berbagai halangan dan masalah.

Bab ini akan membincangkan isu-isu ekonomi Malaysia yang kritikal dalam pembangunan domestik, niaga antarabangsa serta perhubungan luarnya. Bahagian I mengemukakan pengalaman pembangunan Malaysia selepas Perang Dunia Ke-2 yang menampakkan peranan sektor perkilangan dan pembinaan sebagai sektor yang berkembang di samping pertumbuhan yang berterusan bagi sumber tradisional yang berasaskan komoditi-komoditi utama, seperti getah, kelapa sawit, kayu-kayan, bijih timah dan akhir-akhir ini, minyak. Bahagian II pula menilai prospek-prospek eksport utama Malaysia, pembahagian dan komposisi importnya, dan talian *bilateral* dan *multi-lateral* dengan beberapa kumpulan niaga antarabangsa serta blok geo-politikanya. Akhirnya, kerana niaga antarabangsa berkait rapat dengan pembiayaan antarabangsa, maka

Bahagian III menghuraikan pula imbalan pembayaran Malaysia, kedudukan cadangan luar dan kekukuhan ringgit Malaysia.

PENGALAMAN DALAM NIAGA LUAR DAN PEMBANGUNAN

Dari awal-awal lagi, penganugerahan semula jadi Malaysia seperti tanah, iklim dan penduduk telah menempatkannya sebagai penge-luar dan pengeksport getah dan timah yang terkemuka di dunia. Bagaimanapun, pergantungan yang keterlaluan ke atas eksport kedua-dua komoditi ini telah membawa masalah yang besar. Dalam tahun 1950-an, kedua-dua komoditi ini menghasilkan lebih 80 peratus dari pendapatan eksport kasar negara. Tetapi keadaan turun naik harga eksport komoditi-komoditi ini (yang Malaysia sendiri tidak dapat mengawal secara langsung) telah mencetuskan ketidakstabilan di dalam ekonomi domestiknya.

Untuk memperbaiki keadaan ekonomi yang sedemikian, Malay-sia telah menjalankan strategi serampang dua mata yang dimulakan sejak kemerdekaan. Pertama ialah mengembang dan mempelbagai-kan hasil pertanian dengan menambahkan penanaman semula dan penanaman baru getah, penanaman baru kelapa sawit, pengeluaran kayu balak yang berjenis keras dan membuka tanah persawahan serta memperbaiki kemudahan parit dan taliair. Kedua ialah meng-galakkan perkilangan tempatan bagi barang-barang pengguna yang banyak diimport di masa-masa lalu seperti minuman, kain, peralat-an pengangkutan, keluaran-keluaran kimia dan bukan logam. Kerana itu Malaysia dapat menambahkan eksport keluaran pertani-annya serta mengurangkan import beras dan barang-barang peng-guna. Tetapi memandangkan semakin kurangnya keupayaan untuk menambahkan pekerjaan dan meningkatkan industri-industri peng-ganti import, maka mulai akhir tahun 1970-an Malaysia telah mengorientasikan semula strategi perindustriannya (i) untuk menarik industri-industri eksport 'yang mudah dipindahkan' serta yang secara relatifnya berintensif buruh; dan (ii) untuk mem-bangunkan industri-industri baru yang berasaskan keluaran pering-kat pertama yang kebanyakannya telah dikeluarkan oleh negara untuk terus dieksport.

Sebagaimana yang dijangkakan, perubahan relatif dalam saiz berbagai sektor ekonomi dapat digambarkan melalui perubahan di dalam pola eksport dan importnya. Penyediaan insentif-insentif fizikal dan perlindungan melalui tarif dan kuota, telah dapat meng-galakkan pertumbuhan tambah nilai pengganti-pengganti import di sektor perkilangan. Perkembangan industri-industri 'perintis' yang mengeluarkan barang-barang pengguna telah dapat memberi

sumbangan yang besar kepada pertumbuhan dan pembangunan ekonomi negara walaupun keupayaannya untuk menyerapkan tenaga buruh agak terhad. Di samping itu, ini telah memberi pengalaman yang berguna kepada pembuat polisi kerajaan dan ahli-ahli perniagaan. Dengan itu juga Malaysia bersedia melangkah setapak lagi ke arah industri-industri yang lebih berorientasikan modal dan lebih sofistikated di masa-masa akan datang. Untuk menjayakan rancangan ini, pihak kerajaan melalui beberapa Rancangan Lima Tahunnya, perlulah terus mengembang dan memperbaiki kemudahan pengangkutan, kewangan, perhubungan dan lain-lain kemudahan di dalam negara, termasuk program-program latihan tenaga manusia dan pelajarannya.

NIAGA LUAR

Cabaran yang dihadapi oleh ekonomi dalam tahun 1980-an adalah sangat berlainan daripada yang terdapat dalam tahun 1970-an. Dengan itu, bahagian ini akan membincangkan prospek-prospek bagi import Malaysia mengikut fungsi ekonomi, eksport-eksport mengikut komoditi dan juga kesannya kepada ekonomi negara.

(a) Import

Dalam tahun 1970-an, peratusan import barang-barang pengguna dari jumlah import kasar semakin berkurangan (Jadual 9.1). Ini adalah bersebab dari strategi penggantian import yang dijalankan dalam tahun 1960-an. Di penghujung tahun 1970-an, perbelanjaan awam dan pelaburan yang besar bersama-sama dengan harga-harga komoditi yang tinggi telah menyebabkan berlakunya pertambahan besar-besaran di dalam jumlah permintaan domestik, import berbagai jenis barangan termasuk barang-barang pengguna. Walaupun terdapat pertambahan yang pesat di dalam nilai mutlak bagi import barang-barang pengguna, tetapi peratusannya dari jumlah import masih terus berkurangan. Dalam tahun 1979, import barang-barang perantaraan adalah yang terbesar (47.1 peratus), diikuti oleh barang-barang pelaburan (30.6 peratus) dan barang-barang pengguna (20.1 peratus).

Pertumbuhan import barang-barang perantaraan adalah bersebab dari perkembangan berterusan di dalam industri-industri perkilangan yang lebih sofistikated dan berintensif modal, terutamanya dalam pemasangan kereta motor, alat-alat elektronik, bahan kimia, bahan makanan dan plastik. Lebih kurang 60 peratus dari import barang-barang perantaraan ialah bahan-bahan pembinaan dan komponen-komponen untuk kegunaan industri tersebut. Bagi sektor pertanian pula, pertambahan import yang utama ialah baja.

JADUAL 9.1
 Malaysia: Import Kasar Mengikut Fungsi Ekonomi

Butiran	1970		1975		1979	
	\$j	%	\$j	%	\$j	%
Barang-barang Penggunaan	1,212	28.0	1,720	20.0	3,435	20.1
Makanan	490	11.3	615	7.2	1,115	6.5
Minuman dan tembakau	74	1.7	85	1.0	189	1.1
Barang-barang pengguna tahan lama	134	3.1	260	3.0	795	4.7
Lain-lain	1,514	11.9	760	8.8	1,336	7.8
Barang-barang						
Pelaburan	1,152	26.6	2,740	31.9	5,212	30.6
Keluaran logam	283	6.5	550	6.4	1,485	8.7
Kelengkapan pengangkutan	151	3.5	250	2.9	431	2.6
Alat jentera	455	10.5	950	11.1	1,619	9.9
Lain-lain	263	6.1	990	11.5	1,605	9.4
Barang-barang						
Perantaraan	1,572	36.4	3,726	43.4	8,035	47.1
bagi pertanian	158	3.6	330	3.9	732	4.1
bagi perkilangan	893	20.7	2,017	23.5	4,831	28.3
bagi pembinaan	83	1.9	170	2.0	420	2.5
Petroleum	215	5.0	665	7.7	1,222	7.2
Lain-lain	223	5.2	544	6.3	830	4.8
Import untuk dieksport semula						
Bijih timah	152	3.2	265	3.1	280	1.6
Getah asli	32	1.0	40	0.5	96	0.6
Petroleum	165	3.8	100	1.1	—	—
Jumlah	4,296 ¹	100.0 ¹	8,591	100.0	17,058	100.0

Punca: Bank Negara (AR), 1970, 1975, 1979.

¹Jumlah import termasuk import-import yang tidak diperuntukkan.

Import barang-barang pelaburan juga meningkat dengan pesat sama ada dari segi peratus pembahagian atau jumlah nilainya. Walaupun keluaran bahan-bahan pembinaan dalam negeri bertambah, keluaran besi dan keluli serta logam *non-ferrous* masih juga diimport bagi membantu industri pembinaan yang tumbuh pada kadar hampir 40 peratus dalam jangka masa dua tahun di antara 1977 dan 1979. Import-import lain yang penting di dalam kategori ini termasuklah alat jentera bagi sektor-sektor perlombongan, pembinaan dan perkilangan dan juga alat pengangkutan perniagaan.

Pada permulaan tahun 1980-an, industri memproses makanan

menyumbangkan sebanyak 17 peratus kepada jumlah keluaran perkilangan negara, dan dijangka akan terus berkembang dengan memproses pula barang-barang seperti tembakau, minuman, gula, biskut, minyak masakan, bijian dan beras, yang biasanya diimport. Oleh itu, import kasar barang-barang makanan yang terdiri kira-kira $\frac{1}{3}$ dari jumlah import barang-barang pengguna dalam tahun 1970-an akan terus berkurangan. Import beras yang merangkum $\frac{1}{6}$ dari jumlah import makanan di dalam tahun 1970-an juga akan berkurangan kerana negara sedang menuju ke arah mencukupkan keperluan sendiri. Walau bagaimanapun, perubahan cuaca dalam negeri dan kedudukan stok penimbal beras negara juga akan mempengaruhi kuantiti beras yang perlu diimport.

Program pemasaran dan pengeluaran ternakan yang lebih intensif telah meningkatkan pengeluaran negara kepada lebih kurang 65 peratus dari keperluan daging lembu tempatan serta hampir keseluruhan keperluan daging babi dan hasil ternakan ayam. Sementara baki $\frac{1}{3}$ daripada keperluan daging, terutamanya lembu adalah import. Tetapi lebih dari 90 peratus keperluan susu negara masih lagi diimport pada penghujung tahun 1970-an. Bagi gula pula, kilang-kilang tempatan hanya mengeluarkan hampir 500 000 tan metrik gula yang telah ditapis. Pengeluaran ini hampir mencukupi keperluan penggunaan tempatan. Tetapi pengeluaran tebu yang menghadapi masalah teknikal dan pengurusan masih lagi tidak mencukupi walaupun jumlah ekar tanah yang ditanam telah meningkat kepada lebih dari 25 000 hektar. Kerana itu, Malaysia masih terpaksa mengimport gula mentah bagi kilang gulanya.

Lebih kurang 150 000 tan ikan, iaitu 17 peratus dari jumlah penggunaan Malaysia adalah diimport. Lebih 75 peratus dari jumlah import ini datangnya dari Negeri Thai bagi menampung kekurangan yang bermusim. Sebaliknya, Malaysia juga mengeksport ikan mentah ke Singapura untuk mendapatkan keuntungan daripada harga tinggi yang diperolehi daripada jenis terbaik yang dieksport itu. Pada awal tahun 1980-an kerajaan juga menggiatkan usahanya untuk menambahkan keluaran ikan air tawar dan hasil laut bagi penggunaan domestik dan eksport.

Memandangkan Malaysia akan memperhebatkan lagi rancangan-rancangan perindustriannya dan memperkukuhkan pertahanannya, maka import ke atas barang-barang pelaburan dan perantaraan akan terus meningkat sama ada mengikut nilai mutlak ataupun relatif. Sebagai akibatnya Malaysia akan menggunakan lebih banyak jentera dan kenderaan yang berintensif modal dan minyak. Ini bererti Malaysia mungkin perlu mengimport lebih banyak minyak di masa akan datang dan dengan itu perlu menambahkan pertukaran asing untuk membayarnya.

(b) Eksport

Sungguhpun dunia diancam stagflasi, sektor eksport Malaysia masih dapat menikmati faedah akibat dari kenaikan harga komoditi yang melambung. Kerana itu, nilai jumlah eksport telah bertambah pada kadar hampir 40 peratus dalam tahun 1979. Punca utama dalam perolehan eksport ini ialah pertanian.

Getah. Dalam tahun 1979, penerimaan hasil eksport getah meningkat kepada lebih dari \$4.5 bilion. Sebab utamanya ialah pertambahan 22 peratus di dalam harga (kepada \$2.72 sekilo), sedangkan kuantiti eksport bertambah dengan kadar 4 peratus sahaja. Walaupun sumbangan relatif getah kepada eksport telah menurun, ia masih lagi merupakan punca terbesar bagi memperolehi pendapatan eksport dalam tahun 1979. Kenaikan harga di penghujung tahun 1970-an adalah disebabkan oleh (i) permintaan getah asli yang luar biasa tingginya bersabit dari kenaikan kos pengeluaran getah sintetik yang bergantung besar kepada bahan petroleum; (ii) pertambahan pembelian oleh Pentadbiran Perkhidmatan Kerajaan Amerika Syarikat (GSA) bagi stok penimbalnya sebagai tindakan menghadapi krisis di Iran dan ketegangan dunia amnya; (iii) kesukaran pengeluaran oleh negara-negara pengeluar yang lain seperti Negeri Thai; (iv) ketidakpastian dalam pasaran matawang dunia secara am menggalakkan para spekulator untuk lebih bersandar kepada komoditi daripada aset kewangan. Walaupun harga getah mengalami turun naik secara berterusan namun ia akan tetap tinggi disebabkan kenaikan kos dalam pengeluaran getah sintetik; dan penubuhan Perjanjian Antarabangsa bagi Getah Asli yang diusulkan di bawah Program Integrasi UNCTAD bagi Komoditi seharusnya akan dapat menstabilkan harganya.

Walau bagaimanapun, pengeluaran getah di Malaysia telah menurun di penghujung tahun 1970-an. Kawasan perladangan getah telah dikurangkan iaitu diambil alih oleh kelapa sawit yang lebih menguntungkan serta berintensif buruh. Dalam tahun 1979, kawasan ladang getah yang matang telah menurun sebanyak hampir 2 peratus menjadikan kawasannya tinggal 550 000 hektar. Penurunan sedemikian adalah lebih besar dari pertambahan keluasan tanah pekebun-pekebun kecil sebanyak 0.6 peratus yang menjadikan kawasannya seluas 1 415 000 hektar. Perluasan penanaman getah di ladang dan pengeluarannya juga berkemungkinan terus menurun walaupun terdapat pertambahan dalam harga baru-baru ini. Bagi pekebun-pekebun kecil pula, kekurangan buruh yang bersabit dari perpindahan anak-anak muda ke kawasan-kawasan bandar akan mengurangkan lagi keluasan tanah dan pengeluarannya. Kesan buruk ini mungkin tidak mencukupi untuk ditampung

oleh kejayaan yang dicapai dalam meninggikan daya pengeluaran akibat penggunaan klon-klon yang memberikan hasil lebih tinggi.

Kayu balak. Kayu balak merupakan eksport penting di sepanjang tahun 1970-an, terutamanya kayu keras, dan Malaysia adalah pengeksportnya yang terbesar di dunia. Di sepanjang dekad tersebut, keuntungan daripada eksport kayu balak meningkat dari \$852 juta atau 16.5 peratus dari seluruh eksport dalam tahun 1970, kepada \$4,206 juta atau 17.6 peratus dalam tahun 1979. Walaupun demikian masih terdapat beberapa perubahan besar di dalam pertumbuhan ini.

Pertamanya, pengeluaran kayu gergaji yang belum diproses menurun di sepanjang akhir tahun 1970-an, kebanyakannya disebabkan dari pelaksanaan polisi-polisi kerajaan untuk memelihara sumber-sumber hutan negara dan untuk menambahkan pulangan dengan mengeksploitasi kayu balaknya melalui prosesan dan pengeluaran di dalam negara.

Keduanya, ekoran dari di atas eksport kayu balak yang diproses telah bertambah dengan banyaknya sama ada dalam nilai mutlak mahupun nilai relatif (Jadual 2).

Ketiganya, harga-harga kayu keras di pasaran dunia telah naik dengan cepat di sepanjang dekad ini. Bagi kayu yang digergaji pula, pertambahan harga inilah yang menambahkan pulangan di penghujung tahun 1970-an sedangkan kuantiti eksportnya sebenarnya telah menurun. Bagi eksport papan yang digergaji, pengaruh pertambahan harga juga adalah penting di samping kuantiti eksportnya yang meningkat pada kadar yang memuaskan.

Faktor lain yang mempengaruhi niaga kayu balak Malaysia adalah pertumbuhan pesat bagi permintaannya di dalam negeri, terutamanya untuk perumahan. Lanjutan dari trend permintaan sedemikian, yang berkait rapat secara am dengan pembangunan ekonomi Malaysia, akan menjadikan industri perkayuan negara kurang bergantung kepada permintaan luar terhadap kayu yang digergaji seperti dari negara-negara Jepun, Korea Selatan dan Taiwan, dan bagi papan yang digergaji pula daripada negara-negara seperti Singapura, Belanda, Australia dan United Kingdom.

Minyak sawit. Sepanjang tahun 1970-an, kelapa sawit merupakan industri pertanian Malaysia yang paling pesat berkembang dan kuantiti pengeluarannya telah bertambah lebih tiga kali ganda. Dengan kenaikan harga yang tinggi serta dorongan dari polisi-polisi kerajaan yang menggalakkan pembangunan industri memproses sumber-sumber tempatan dan dengan pertambahan di dalam tambah nilai bagi keluaran tempatan, jumlah nilai eksport Malaysia

daripada industri ini telah meningkat dengan banyaknya (Jadual 9.2 dan 9.3).

Pengeluaran minyak sawit Malaysia akan terus meningkat di sepanjang tahun 1980-an disebabkan pertambahan pengeluaran dari beberapa kawasan yang telah pun ditanam atau dirancang untuk penanaman. Sebahagian darinya adalah disebabkan oleh penerusan program-program pembangunan tanah kerajaan, dan sebahagiannya pula oleh peralihan dari penanaman getah kepada penanaman kelapa sawit di ladang-ladang dan penanaman semula di kebun-kebun kecil. Prospek bagi harga minyak masak di pasaran dunia tidaklah begitu menjangkakan tetapi memandangkan kandungan zat makanan dalam minyak sawit serta faedah kos yang diperolehi dari kecekapan dan ketinggian teknologi Malaysia di

JADUAL 9.2
Eksport Kasar Malaysia Mengikut
Komoditi-komoditi Utama

Butiran	1970		1975		1979	
	\$j	%	\$j	%	\$j	%
Keluaran pertanian termasuklah perhutanan dan perikanan	3,111	60.2	5,013	54.2	12,503	52.0
Getah	1,724	33.4	2,040	22.1	4,561	19.0
Balak gergaji	644	12.5	685	7.4	2,877	12.0
Papan gergaji	208	4.0	422	4.8	1,339	5.6
Minyak sawit	264	5.1	1,318	14.2	2,453	10.2
Isi kelapa sawit	11	0.2	109	1.2	364	1.5
Lada hitam	59	1.1	110	1.2	146	0.6
Minyak kelapa	43	0.8	44	0.5	133	0.5
Kopra	7	0.1	—	—	—	—
Ikan dan lain-lain makanan laut	96	1.9	152	1.6	324	1.3
Koko	—	—	—	—	148	0.6
Lain-lain	55	1.1	114	1.2	158	0.7
Hasil galian	1,357	26.0	2,133	23.0	6,574	27.4
Timah	1,013	19.6	1,206	13.0	2,297	9.6
Petroleum	202	3.9	869	9.4	4,127	17.2
Bijih besi	107	2.1	—	—	—	—
Bauksit	18	0.4	—	—	—	—
Lain-lain	17	0.4	58	0.6	150	0.6
Keluaran-keluaran yang dikilangkan dan diproses	631	12.2	2,006	21.7	4,793	20.0
Pelbagai	64	1.2	100	1.1	154	0.6
Jumlah	5,163	100.0	9,252	100.0	24,024	100.0

Punca: Bank Negara (Laporan Tahunan), 1970, 1975 & 1979.

JADUAL 9.3
Eksport Kasar Perkilangan di Malaysia

<i>Butiran</i>	1970		1975		1979 ¹	
	<i>\$j</i>	%	<i>\$j</i>	%	<i>\$j</i>	%
Makanan	89	16.7	217	12.4	336	7.0
Nanas dan air						
perahan yang ditin	44	8.3	51	2.9	49	1.0
Teh	4	0.7	37	2.1	67	1.4
Lain-lain	41	7.7	129	7.4	220	4.6
Minuman dan						
tembakau	6	1.3	10	0.6	28	0.6
Tekstil, pakaian						
dan kasut	34	6.3	209	11.9	577	12.1
Kain tenunan						
kapas dari jenis						
standard	9	1.7	47	2.7	242	5.1
Pakaian	14	2.7	98	5.5	264	5.5
Kasut	—	—	35	2.0	55	1.2
Lain-lain	10	1.9	29	1.7	16	0.3
Keluaran kayu-kayan	91	17.2	197	11.2	468	9.8
Venier	7	13.5	17	0.9	27	0.6
Papan lapis	46	8.7	90	5.2	281	5.9
Papan kepingan	15	2.8	33	1.9	21	0.4
Papan bercorak	6	1.0	30	1.2	81	1.7
Alat-alat yang						
dibuat dari kayu,						
hulu, pemegang						
berus, dll.	11	2.1	—	—	—	—
Lain-lain	6	1.1	27	1.5	59	1.2
Keluaran getah	17	3.0	41	2.4	76	1.6
Kimia dan hasil						
keluarannya	30	5.7	57	3.3	251	5.2
Keluaran minyak						
(petroleum)	159	30.0	105	6.0		
Keluaran galian						
yang bukan logam	18	3.4	21	1.2	48	1.0
Keluaran besi dan						
keluli	10	1.9	11	0.6	—	—
Pengilangan logam						
(termasuklah						
logam-logam timah)	8	1.5	30	1.7	170	3.5
Kelengkapan,						
peralatan dan						
perkakas elektrik	—	—	—	—	2,253	47.0
Kelengkapan						
kejenteraan dan						
pengangkutan	30	5.6	433	24.7	—	—

JADUAL 9.3 (sambungan)

Kelengkapan kejenteraan dan pengangkutan lain	—	—	—	—	272	5.7
Keluaran perkilangan yang lain	38	7.2	421	24.0	314	6.5
Jumlah	530	100.0	1,753	100.0	4,793	100.0
Keluaran minyak sawit dan minyak-minyak lain					2,962.4	

Punca: Bank Negara (Laporan Tahunan), 1970, 1975 & 1979

¹ Dalam tahun 1979, pengiraan eksport perkilangan telah disemak semula. Perubahannya adalah:

- (a) butir bagi keluaran kimia dan petroleum adalah disatukan;
- (b) kelengkapan, peralatan dan perkakas elektrik terasing dari kelengkapan kejenteraan dan pengangkutan; dan
- (c) keluaran minyak sawit dan minyak-minyak lain yang tidak dimasukkan kira sebelum ini telah disenaraikan sebagai eksport-eksport perkilangan.

dalam pengeluarannya, maka seharusnya industri kelapa sawit boleh menguntungkan dan keupayaannya mendapatkan pertukaran asing adalah dijangka kukuh di sepanjang tahun 1980-an dan 1990-an.

Ini dibantu pula dengan lanjutan polisi-polisi perindustrian yang menggalakkan pembangunan industri yang memproses keluaran-keluaran kelapa sawit tempatan. Industri ini akan terus berorientasikan eksport disebabkan permintaan domestik terhadap hasil keluaran kelapa sawit adalah terhad. Pasaran utamanya masih lagi di negara-negara maju, terutamanya Belanda, Amerika Syarikat dan United Kingdom. Ketiga-tiga negara ini membeli hampir 70 peratus dari eksport minyak sawit Malaysia dalam tahun 1970-an.

Koko. Dalam tahun 1979, Malaysia mengeksport 23 000 tan metrik koko bernilai \$148 juta. Walaupun nilai ini tidak sampai 1 peratus dari jumlah eksport tetapi ia mempunyai potensi yang besar memandangkan begitu giatnya penanaman baru, terutama sekali di negeri Sabah. Tambahan pula, disebabkan ketinggian teknologi dan pengalaman Malaysia di bidang pertanian tanaman pokok, maka adalah berkemungkinan yang Malaysia boleh menjadi pengeksport utama menjelang tahun 1990-an. Selari dengan itu pengeluaran di Ghana dan Nigeria dijangka terus menurun kerana ketidakstabilan politik dan kelemahan ekonominya. Ada dua perkara yang akan menguntungkan industri koko di Malaysia iaitu (i) masih terdapatnya pasaran coklat dan gula-gula tempatan pada akhir tahun 1970-an,

dan industri ini masih bergantung kepada bijian koko yang di-import; dan (ii) pembaikan-pembaikan dari segi kualiti sedang dijalankan oleh Malaysia di dalam teknik-teknik memproses. Ini akan memperbaiki kedudukannya di pasaran antarabangsa.

Lada hitam. Dalam tahun 1970-an, Malaysia adalah pengeksport lada hitam yang terbesar di dunia. Kebanyakannya ditanam di negeri Sarawak. Dalam tahun 1979, jumlah eksportnya adalah lebih dari 39 000 tan metrik yang bernilai \$140 juta, walaupun telah terdapat kejatuhan di dalam harganya. Eksport lada hitam Malaysia adalah kebanyakannya ke Singapura yang kemudiannya mengeksport semula bahan rempah tersebut ke seluruh dunia. Jadual 9.2 menunjukkan kedudukan lada hitam dalam eksport tanaman Malaysia yang sekian lama di tempat ketiga akhirnya jatuh ke tangga keempat, selepas koko, dalam tahun 1979. Namun demikian prospek pasaran lada hitam adalah cerah dan komoditi ini akan tetap penting bagi pembangunan ekonomi pertanian negeri Sarawak walaupun ia memerlukan buruh yang mahir dan intensif.

Minyak kelapa. Sungguhpun kelapa ditanam di merata pelosok negara, tetapi kebanyakan hasil keluarannya adalah untuk kegunaan tempatan. Dalam tahun 1970-an harga minyak kelapa di pasaran dunia telah meningkat kepada lebih \$2,000 setan metrik, dan ini telah menambahkan lagi eksport Malaysia bagi komoditi ini menjadi 63 000 tan metrik yang bernilai \$133 juta. Di penghujung tahun 1970-an, Malaysia telah mengembangkan kapasiti pengeluaran kelapanya melalui penanaman baru dan penanaman semula dengan jenis yang tinggi kadar hasilnya sama ada sebagai tanaman tunggal mahupun tanaman selingan dengan koko. Walau bagaimanapun, kebanyakan daripadanya yang dikeluarkan adalah masih untuk kegunaan domestik.

Ikan dan lain-lain keluaran laut. Dalam tahun 1979, jumlah tangkapan ikan dan eksport hasil keluaran laut Malaysia bertambah dengan cepatnya kepada lebih 155 000 tan metrik dengan nilai puratanya \$2,100 setan metrik. Ini memberikan jumlah perolehan eksport sebanyak \$324 juta. Sungguhpun terdapat potensi yang luas untuk mengeksport siput, udang dan kerang yang diproses dan lain-lain hasil laut ke Amerika Syarikat, Jepun dan Eropah Barat, tetapi kemudahan kesihatan tempatan dan pengawalan kualitinya tidak mencukupi bagi membolehkan pelabur-pelabur tempatan dan asing mengembangkan operasinya. Jikalau kekurangan ini dapat diatasi, maka ia akan mempunyai potensi yang baik bagi pembangunan seterusnya.

Timah. Malaysia mengeluarkan lebih 40 peratus dari jumlah timah dunia dalam tahun 1979 dan masih lagi merupakan pembekal timah terbesar di dunia. Negara-negara pengeluar yang lain masih menghadapi masalah pengeluaran dan penawaran mereka ke pasaran dunia sering terjejas. Sungguhpun timah tidak lagi dapat bertahan di paras sebelum perang sebagai penerima tukaran asing yang kedua besarnya di Malaysia, namun kenaikan harganya di penghujung tahun 1970-an telah menambahkan dengan banyaknya nilai pendapatan eksport. Dalam tahun 1979, eksportnya bernilai \$2,297 juta iaitu dari kuantiti sebanyak 71 500 tan metrik.

Permintaan terhadap timah bergantung kepada penggunaan terakhir logam tersebut. Dari satu segi, bertambahnya penggunaan plastik dan aluminium dalam industri pembungkusan, dan bertambahnya kecekapan dalam penyaduran timah dengan proses *electrolytic* telah mengurangkan permintaan bagi timah sebagai bahan mentah perantara. Dari segi yang lain pula, penyelidikan yang berterusan telah menambahkan kegunaan terakhir yang baru bagi timah, seperti tin-tin bir dan minuman yang dibuat dari dua keping besi yang bersadurkan timah, serta timah hitam bagi industri elektronik. Pertambahan permintaan di masa akan datang bagi logam ini akan bergantung kepada (i) perkembangan pasaran baru, terutamanya di antara negara-negara perindustrian yang berkembang pesat seperti di Eropah Timur, China dan Republik Korea; (ii) pertambahan permintaan yang berkekalan daripada negara-negara OECD terutamanya Belanda dan Jepun; dan (iii) pembukaan loji penyaduran timah seperti yang diusulkan oleh Malaysia.

Penawaran timah telah dibincangkan dalam Bab 10. Akan didapati bahawa perlombongan timah dengan cara yang biasa telah berkurangan hasilnya di Malaysia, dan begitu juga di tempat-tempat lain. Walau bagaimanapun, pembaikan dalam teknologi dan kenaikan harga telah membolehkan pembukaan kawasan simpanan baru dengan cara yang lebih berekonomi. Malaysia adalah salah sebuah negara yang bernasib baik dalam hal ini. Malah terdapat beberapa sebab yang boleh dipercayai bahawa industri timah di Malaysia akan terus menjadi pengeksport penting ke pasaran dunia dalam tahun 1980-an dan 1990-an.

Petroleum. Eksport minyak mentah Malaysia telah mendapat manfaat secara langsung dari kenaikan harga dunia hingga membolehkannya mengatasi nilai eksport timah mulai tahun 1976. Harga petroleum telah meningkat dari \$70 dalam tahun 1973 kepada \$340 setan metrik dalam tahun 1979. Ini telah menggalakkan carigali minyak serta pengeluaran secara besar-besaran hingga berlipat tiga kali ganda di antara tahun 1973 dan 1979. Dengan itu, minyak

mentah telah menjadi penyumbang tukaran asing yang kedua besarnya di negara ini dengan jumlah eksport sebanyak 12.1 juta tan metrik bernilai \$4,127 juta dalam tahun 1979. Dalam tahun ini juga, sebanyak \$877 juta telah dipungut dalam bentuk cukai pendapatan daripada syarikat-syarikat yang berasaskan petroleum. Malah petroleum telah menggantikan getah sebagai penyumbang tukaran asing yang tertinggi di negara ini dalam tahun 1980.

Pengeluaran minyak mentah telah bertambah daripada 6.6 juta tong dalam tahun 1970 kepada 60.5 juta tong dalam tahun 1979, dan di antara tahun 1975-8, pengeluarannya meningkat pada kadar purata 33.6 peratus setahun. Pelaburan dalam mencarigali minyak bagi jangka masa ini juga telah meningkat daripada \$235 juta kepada \$678 juta. Dengan kadar pertumbuhan yang cepat, apatah lagi dengan pertambahan harga yang berterusan keluaran negara akan terus meningkat ke peringkat yang jauh lebih tinggi. Walau bagaimanapun, keuntungan besar dari industri yang mudah habis sebegini hanyalah sementara sahaja seperti yang dapat kita lihat dari peristiwa pengeluaran telaga minyak Tembungo di Sabah. Jikalau polisi yang lebih konservatif dijalankan oleh Malaysia maka keluaran dan eksportnya akan dikurangkan melainkan jika terdapat penemuan-penemuan baru. Dalam keadaan sedemikian, kedudukan hasil luar dan dalam negara Malaysia juga akan berkurangan, dan imbalan niaga dan pembayaran negara akan terjejas dalam jangka masa pendek.

Galian-galian lain. Arah aliran eksport bagi galian-galian lain yang diniagakan dalam tahun 1970-an adalah berbeza-beza. Pengeluaran bijih besi, sebagai contohnya, menurun daripada 4.5 juta tan dalam tahun 1970 kepada hanya lebih sedikit dari 300,000 tan pada akhir dekad itu. Pengeluaran bauksit juga menurun daripada lebih kurang 1 juta tan dalam tahun 1970 kepada kurang dari 400,000 tan dalam tahun 1979. Pengeluaran jongkong tembaga nampaknya mulai menguntungkan dalam tahun 1975 dan dalam tahun 1979 lebih dari 100,000 tan telah dieksport.

Bagaimanapun, peningkatan harga secara am bagi galian-galian tersebut mendatangkan kebaikan bagi pulangan eksport dan dapat mengurangkan dengan banyaknya kesan pengurangan kuantiti besi dan bauksit. Sungguhpun Malaysia tidak merupakan pengeksport penting bagi galian-galian ini di pasaran dunia, ia masih memberi kesan meluas ke atas ekonomi Malaysia dari segi mewujudkan pekerjaan, memberikan pengalaman di dalam pembangunan usaha bersama dan mempelbagaikan asas eksportnya.

Perkilangan. Pentingnya perindustrian hanya bermula selepas kemerdekaan. Peranannya yang meningkat dapat dilihat dari sum-

bangannya yang bertambah terhadap Keluaran Domestik Kasar (KDK), serta kadar pertumbuhan keluarannya yang mengatasi kadar pertumbuhan sektor-sektor lain. Perkilangan akan terus merupakan sektor yang pesat berkembang di dalam ekonomi dalam tahun 1980-an. Malah kadar pertumbuhan tahunannya dari tahun 1980 hingga 1990, dari segi tambah nilai, dijangka akan meningkat dari 17 peratus kepada 26 peratus, serta menyumbang lebih dari 25 peratus kepada Keluaran Domestik Kasar di penghujung jangka masa ini. Dalam masa separuh kedua tahun 1970-an perkilangan juga merupakan punca yang terpenting bagi mewujudkan pekerjaan baru.

Dalam tahun 1979, eksport perkilangan dinilaikan \$4,793 juta dan menyumbang 20 peratus kepada jumlah pendapatan eksport kasar negara, berbanding dengan hanya 12.2 peratus dalam tahun 1970. Walaupun negara menghadapi ketidakpastian pasaran luar negeri dan perlindungan yang berterusan oleh ekonomi negara-negara maju, industri-industri perkilangan Malaysia yang berorientasikan eksport masih dapat menunjukkan prestasi yang baik hingga menghasilkan lebih kurang separuh dari jumlah pertambahan di dalam perolehan eksportnya. Seperti yang dilihat dari Jadual 9.3, keluaran industri-industri penting termasuklah alat-alat kejuruteraan, kelengkapan dan komponen elektrik, kain, pakaian dan kasut, hasil kayu-kayan, minyak sawit yang diproses dan keluaran makanan.

Malaysia juga telah mula bergerak ke arah industri-industri berat seperti membuat simen, menyediakan rekaan-rekaan keluli, melebur aluminium, menyadur timah melalui proses *electrolytic*, petrokimia dan gas cecair asli, yang bertujuan untuk memenuhi permintaan domestik dan juga eksport. Sebagai usahasama dengan negara-negara ASEAN pula, Malaysia sedang membina sebuah firma baja urea di Bintulu, Sarawak. Dalam jangka panjang, industri-industri sedemikian yang berteknologi tinggi dan berintensif modal bukan sahaja akan mengubah keperluan tenaga manusia dan kewangan negara, malah mengubah juga struktur-struktur import, pengeluaran dan eksportnya.

Eksport-eksport perkilangan juga menghadapi beberapa masalah. Tidak dapat dinafikan bahawa kebanyakan negara sedang membangun, termasuklah Malaysia, merasa kecewa dengan halangan-halangan tarif yang tinggi, kawalan kuantitatif dan halangan-halangan lain yang dikenakan oleh negara-negara maju. Sebagai contohnya ialah sekatan kuantitatif yang dikenakan oleh Amerika Syarikat, kawalan oleh Australia ke atas pasaran keluaran papan dan kain Malaysia, dan begitu juga sekatan-sekatan import oleh negara-negara EEC ke atas hasil perkilangan kita yang ber-

intensif buruh, seperti kasut, perkakas meja, alat-alat elektrik dan alat-alat pemotongan. Keputusan dari *Multilateral Trade Negotiations* (MTN) yang telah diadakan juga tidak berhasil. Sungguhpun semasa penulisan ini agak terlalu awal untuk dianalisa sejauh mana kesan-kesan pengwujudan niaga dari pengurangan tarif oleh *Multilateral Trade Negotiations*, kuota ke atas eksport tekstil, pakaian dan kasut yang dikenakan oleh negara-negara seperti Amerika Syarikat, Australia dan ahli-ahli EEC di permulaan tahun 1980-an sesungguhnya tidaklah begitu menggalakkan bagi perkembangan industri-industri ini di Malaysia.

Masalah-masalah ini merupakan rintangan utama kepada pemelbagaian dan perkembangan eksport-eksport perkilangan Malaysia di masa hadapan. Dalam tahun 1970-an, Malaysia telah mengambil peluang dari skim-skim *Generalised System of Preferences* (GSP) yang membuka jalan kepada pengeksportan keluaran perindustriannya. Sebagai langkah jangka pendek, pembaikan GSP boleh memberi keyakinan dalam usaha menggalakkan perindustrian di negara ini. Namun, sebarang penyelesaian jangka panjang terhadap halangan-halangan kepada perkembangan niaga dunia memerlukan penyusunan semula struktur industri di negara-negara maju. Dengan demikian, Malaysia dan negara-negara lain yang bertanding berpeluang untuk maju ke hadapan lagi dalam pembangunan industrinya.

(c) Haluan Niaga

Seperti yang dilihat dalam Jadual 9.4, Jepun, Amerika Syarikat dan Kesatuan Ekonomi Eropah (EEC) merupakan pembekal terbesar bagi import Malaysia dalam tahun 1970-an. Pembekal utama adalah Jepun, sementara pada penghujung dekad itu pula, Amerika Syarikat telah menggantikan United Kingdom di tempat kedua. Di antara negara-negara EEC, Republik Persekutuan Jerman dan United Kingdom merupakan yang terpenting. Import daripada negara-negara ASEAN telah bertambah disebabkan adanya kerjasama ekonomi yang semakin rapat. Import daripada Singapura yang kebanyakannya terdiri dari barang-barang perkilangan adalah yang terbesar yakni lebih separuh jumlah import dari rantau ini. Malaysia juga mengimport daripada Negeri Thai (rakan niaganya yang kedua besar di Asean) barang-barang seperti beras, timah untuk dileburkan dan dieksportkan semula, dan di tahun-tahun kebelakangan ini, termasuk juga lain-lain barang makanan dan barang yang telah diproses.

Dalam tahun 1979, eksport Malaysia ke Jepun, Amerika Syarikat, EEC dan negara-negara ASEAN adalah lebih kurang 78 peratus dari jumlah eksportnya. Semenjak tahun 1976, Jepun telah menjadi

JADUAL 9.4
 Import Malaysia Mengikut Negara

	1970		1975		1979	
	\$j	%	\$j	%	\$j	%
Perancis	61	1.4	172	2.0	275	1.6
Republik Persekutuan						
Jerman	208	4.8	436	5.0	1,006	5.9
Itali	47	1.1	122	1.4	205	1.2
Negeri Belanda	50	1.1	77	0.9	137	0.8
United Kingdom	580	13.4	871	10.1	1,109	6.5
Singapura	312	7.2	722	8.4	1,605	9.4
Negeri Thai	151	3.5	339	3.9	682	4.0 ¹
China	227	5.2	357	4.1	461	2.7 ¹
Jepun	768	17.7	1,831	21.3	3,923	23.0
Australia	207	4.8	663	7.7	989	5.8
Amerika Syarikat	367	8.5	920	10.7	2,593	15.2
Lain-lain	1,362	31.3	2,100	24.5	4,077	23.9
Jumlah	4,340	100.0	8,610	100.0	17,058	100.0

Punca: Bank Negara (QEB), berbagai terbitan.

¹ Anggaran penulis.

JADUAL 9.5
 Import Malaysia Mengikut Kawasan

Kawasan	1970		1975		1979	
	\$j	%	\$j	%	\$j	%
Kesatuan Ekonomi						
Eropah (EEC)	349	9.2	1,765	20.5	2,933	17.2
Negara-negara						
Eropah Timur	26	0.6	35	0.4	205	1.2
ASEAN	694	16.0	1,291	15.0	2,559	15.0
Australia dan						
New Zealand	286	6.6	766	8.9	990	5.8 ¹
Amerika Utara	415	9.6	1,007	11.7	2,593	15.2
Lain-lain kawasan						
di dunia	2,525	58.0	3,746	43.5	7,778	45.5
Jumlah	4,340	100.0	8,610	100.0	17,058	100.0

Punca: Bank Negara (QEB), berbagai terbitan.

¹ Hanya import daripada Australia dimasukkan.

JADUAL 9.6
Eksport Malaysia Mengikut Negara

Negara	1970		1975		1979	
	\$j	%	\$j	%	\$j	%
Perancis	112	2.2	142	1.5	408	1.7 ¹
Republik Persekutuan Jerman	162	3.1	397	4.3	865	3.6
Itali	171	3.3	163	1.8	408	1.7 ¹
Negeri Belanda	162	3.1	770	8.3	1,321	5.5
United Kingdom	340	6.6	554	6.0	937	3.9
Rusia	212	4.1	243	2.6	577	2.4
Singapura	1,101	21.3	1,881	20.4	4,156	17.3
Negeri Thai	44	0.9	139	1.5	312	1.3 ¹
China	66	1.3	128	1.4	408	1.7 ¹
Jepun	939	18.2	1,321	14.4	5,646	23.5
Australia	116	2.2	180	1.9	529	2.2 ¹
Amerika Syarikat	670	13.0	1,486	16.2	4,156	17.3
Lain-lain	1,067	20.7	1,815	19.7	4,301	17.9
Jumlah	5,162	100.0	9,219	100.0	24,024	100.0

Punca: Bank Negara (QEB), berbagai terbitan.

¹ Anggaran penulis.

JADUAL 9.7
Eksport Malaysia Mengikut Kawasan

Kawasan	1970		1975		1979	
	\$j	%	\$j	%	\$j	%
Kesatuan Ekonomi						
Eropah (EEC)	639	12.4	2,135	23.1	4,084	17.0
ASEAN	1,280	24.8	2,243	24.3	4,805	20.0
Rusia dan negara-negara Eropah Timur	314	6.0	434	4.7	793 ¹	3.3
Australia dan New Zealand	140	2.7	217	2.4	625 ¹	2.6
Amerika Utara	769	14.9	1,582	17.2	4,324 ¹	18.0
Lain-lain negara di dunia	2,020	39.2	2,607	28.3	9,393	39.1
Jumlah	5,162	100.0	9,219	100.0	24,024	100.0

Punca: Bank Negara (QEB), berbagai terbitan.

¹ Anggaran penulis.

destinasi terpenting bagi eksport Malaysia. Dalam tahun 1979, 23.5 peratus dari jumlah eksport Malaysia pergi ke negara ini. Singapura dan Amerika Syarikat adalah pasaran kedua dan ketiga besarnya dengan masing-masing mengimport lebih dari \$4,000 juta berbanding dengan jumlah eksport Malaysia yang bernilai kira-kira \$24,000 juta.

Negara-negara Kesatuan Ekonomi Eropah (EEC) sebagai satu kumpulan merupakan pasaran eksport yang besar bagi Malaysia. Walaupun semua keluaran daripada negara-negara Dunia Ketiga yang dieksportkan ke EEC adalah tertakluk kepada Tarif Kastam yang Seragam (*Common Customs Tariff*), pihak EEC juga menyediakan konsesi niaga di bawah Sistem Pilihan Umum (*General System of Preferences*) ke atas negara-negara sedang membangun. Dalam hal ini Malaysia juga dapat menikmati faedah darinya. Seperti yang dilihat daripada Jadual 9.6, di antara negara-negara EEC, Belanda merupakan pasaran terbesar bagi Malaysia dalam tempoh 1975-9. Sementara itu, hubungan niaga di antara United Kingdom dengan Malaysia telah berkurang pentingnya setelah negara itu masuk Kesatuan Ekonomi Eropah (EEC).

Oleh kerana Malaysia mempunyai hubungan niaga yang rapat dengan negara-negara perindustrian seperti Jepun, Amerika Syarikat dan Kesatuan Ekonomi Eropah (EEC), maka eksport Malaysia akan mudah terjejas oleh gejala kemelesetan ekonomi antarabangsa atau peningkatan polisi-polisi perlindungan Barat. Untuk mengatasi masalah-masalah ini, negara-negara ASEAN sedang cuba memperhebatkan niaga ahli-ahlinya dengan melonggarkan tarif dan halangan kuota di antara mereka sendiri.

Malaysia juga ingin meneroka pasaran-pasaran baru bagi eksportnya. Hubungan niaganya dengan negara-negara sosialis walaupun kecil tetapi sedang meningkat. Di antara negara-negara sosialis Eropah Timur, Rusia adalah rakan niaga yang penting memandangkan ia telah membeli kira-kira separuh dari eksport Malaysia ke Blok Timur. Republik Rakyat China juga mempunyai potensi sebagai pasaran besar bagi getah dan minyak sawit Malaysia. Malah tidak ketinggalan Malaysia juga cuba mengeksport ke negara-negara sedang membangun yang lain, termasuk negara-negara Islam di Asia Barat.

IMBANGAN PEMBAYARAN

Seperti yang telah dikatakan, eksport utama Malaysia telah meningkat dengan banyaknya dalam nilai unit dan secara relatifnya dalam jumlah kuantiti, terutamanya semasa eksport melambung dalam tahun 1973, 1976-80. Apabila import dagangan bertambah pada

kadar yang perlahan berbanding dengan eksport, maka baki dalam akaun dagangan adalah menguntungkan dan dapat memperbaiki syarat niaga. Lebihan yang belum dibereskan sebanyak lebih \$3 bilion telah diperolehi dalam akaun dagangan bagi tahun dari 1976 hingga 1978. Pada tahun 1979, lebihan ini meningkat kepada \$6.5 bilion daripada jumlah dagangan yang dieksport sebanyak \$24 bilion. Bagaimanapun, lebihan dagangan ini telah ditimbal balik kerana seringnya berlaku defisit yang semakin meningkat pada akaun perkhidmatan di dalam imbangan pembayaran.

Malaysia tidak mempunyai kemudahan perkapalan dagangan sendiri yang mencukupi dan kebanyakan dari niaga antarabangsanya menggunakan kapal-kapal asing. Akibatnya, pembayaran pengangkutan dan insurans sahaja berjumlah lebih kurang satu pertiga dari jumlah pembayaran perkhidmatan bersih. Walaupun begitu, komponen terbesar dalam pembayaran perkhidmatan adalah pemulangan balik keuntungan yang diperolehi oleh rakyat asing, termasuk daripada pendapatan pelaburan ekuiti dan portfolio dalam perladangan, perlombongan bijih timah dan syarikat-syarikat perkilangan negara. Tetapi, oleh kerana eksportnya maka pulangan kepada pelabur-pelabur bergantung kepada prestasi eksport bagi komoditi tersebut dan polisi-polisi pemulangan balik dividen yang dihasilkan oleh syarikat-syarikat. Pada penghujung tahun 1970-an, pembayaran bersih atas pendapatan pelaburan adalah dianggarkan di antara 40-50 peratus daripada jumlah pembayaran bersih atas perkhidmatan. Pulangan pelaburan dari luar negeri adalah kebanyakannya pendapatan dari cadangan pertukaran asing Malaysia. Pendapatan-pendapatan lain dari luar negeri, seperti dari pelaburan swasta, secara relatifnya adalah kecil.

Bagi akaun kerajaan pula, penerimaan pembayaran perkhidmatan bersih telah berkurangan disebabkan oleh pertambahan kos perjalanan kerajaan dan misi-misi perdagangannya ke seberang laut, di samping pengunduran keluar angkatan tentera Komanwel di permulaan tahun 1970-an. Pembayaran rampaian bagi perkhidmatan yang lain-lain kepada rakyat asing termasuklah royalti, komisen dan pembayaran untuk perkhidmatan perundingan profesional dan teknikal. Satu perkara yang menarik ialah terdapatnya purata pertumbuhan tahunan bagi perbelanjaan yang relatifnya rendah di permulaan tahun 1960-an, yakni kira-kira 7 peratus. Walaupun demikian, dengan berubahnya struktur ekonomi dan industri negara, maka kadar pertumbuhan perbelanjaan ini telah bertambah menjadi 40 peratus setahun dalam tempoh 1976-8. Sebahagian besar perbelanjaan ini berkait dengan kegiatan mencarigali minyak dan kontrak pengurusan bagi aktiviti-aktiviti pengeluaran secara usaha bersama.

JADUAL 9.8
 Imbangan Pembayaran Malaysia
 (\$ juta)

	1971 ¹	1975	1979
	\$'000,000		
Eksport dagangan f.o.b.	4,596	9,085	23,784
Import dagangan f.o.b.	4,342	8,081	17,213
Lebihan dagangan	614	1,004	6,571
Penerimaan perkhidmatan	587	1,080	2,720
Pembayaran perkhidmatan	1,256	2,305	6,902
Kurangan perkhidmatan	-669	-1,225	-4,182
Bayaran pindahan swasta (bersih)	-188	-160	-143
Bayaran pindahan kerajaan (bersih)	21	35	24
Barangan, perkhidmatan dan bayaran pindahan	-222	-346	2,270
Modal jangka panjang rasmi (bersih)	407	827	702
Pinjaman	377	891	691
Lain-lain	30	-64	11
Pelaburan Perbadanan (bersih)	160	550	1,300
Kredit perdagangan (bersih)	11	-25	117
Modal, jangka panjang (bersih)	578	1,352	2,119
Baki asas	356	1,006	4,389
Modal kewangan swasta (bersih)	73	-101	-1,140
Bank-bank perdagangan	68	-108	-574
Lain-lain	5	7	-566
Kesilapan dan ketinggalan (bersih)	-226	-734	-1,460
Lebihan keseluruhan	203	171	1,789
Peruntukan SDR	61	-	74
Sumber-sumber IMF	-	-	-
Cadangan Bank Pusat	-264	-171	-1,863
SDR	-61	-11	-140
Kedudukan cadangan IMF	35	-21	-41
Pertukaran asing dan emas	-238	-139	-1,682

Sumber: Bank Negara (Laporan Tahunan), 1971, 1975 dan 1979.

¹ Bersebab dari perbezaan cara-cara perakaunan yang dilakukan oleh Bank Negara Malaysia, Imbangan Pembayaran bagi tahun 1971, tidak tahun 1970, telah dipilih untuk perbandingan yang lebih tetap.

Dalam tahun 1970-an, akaun semasa dalam imbangan pembayaran yang mengandungi dagangan, perkhidmatan dan baki pindahan adalah biasanya positif. Tetapi pada tahun-tahun yang akaun semasa berada dalam keadaan defisit, ia ditimbal balik oleh pengaliran masuk modal asing swasta serta pinjaman konsesi jangka panjang antara kerajaan-kerajaan dan pinjaman pasaran bersama di mana Malaysia berkebolehan mendapatkannya pada kadar yang lumayan. Ini dapat dilakukan kerana Malaysia mempunyai kedudukan kredit yang teguh. Selain dari itu, pengaliran masuk modal swasta yang tinggi adalah kebanyakannya datang daripada perolehan tak agih dalam pengeluaran dan perkilangan minyak, daripada pelaburan semula di dalam perladangan dan perlombongan serta daripada kredit perdagangan berjangka panjang yang diperolehi dari perbadanan tempatan yang besar. Bersama-sama dengan pinjaman kasar rasmi dari luar negeri yang tinggi, kesemua ini telah menyebabkan bertambahnya baki-baki di dalam akaun modal jangka panjang. Tambahan pula, lebih sebegini telah dapat dikekalkan walaupun setelah memperhitungkan (i) pengurangan dalam yuran langganan kepada organisasi-organisasi antarabangsa seperti Bank Dunia, Bank Pembangunan Islam, Bank Pembangunan Asia dan Stok Penimbal Timah Antarabangsa; dan (ii) pembayaran kredit perdagangan ke atas modal swasta berjangka panjang.

Dengan itu, baki asas (jumlah baki-baki dari akaun semasa dan akaun modal) adalah positif sepanjang tahun 1970-an. Sepanjang dekad ini, baki asas telah bertambah dengan banyaknya dan dalam tahun 1979 ia mencapai lebihan yang terbesar, iaitu sebanyak \$4,389 juta, berbanding dengan lebihan yang paling hampir sebanyak \$3,046 dalam tahun 1976. Oleh sebab baki asas ini ditimbal balik sebahagiannya oleh defisit kewangan di dalam modal kewangan swasta (termasuklah kesilapan dan ketinggalan), dan liabiliti-liabiliti perdagangan asing oleh bank-bank perdagangan, maka lebihan keseluruhannya telah berkurangan. Bagaimanapun, lebihan ini bersama-sama dengan peruntukan Hak Ambilan Istimewa atau *Special Drawing Rights (SDRs)* telah menambahkan cadangan bersih antarabangsa negara dan seterusnya mengukuhkan ringgit Malaysia.

Walaupun tahun 1970-an memperlihatkan ketidakstabilan pasaran matawang antarabangsa, tetapi ringgit Malaysia kekal sebagai salah satu matawang yang stabil serta mempunyai nilai yang terus meningkat disebabkan oleh kekuatan ekonomi negara. Imbangan niaga Malaysia yang positif telah secara beransur-ansur meningkatkan permintaan terhadap ringgit dari negara-negara pengimport. Oleh kerana kedudukan niaga antarabangsa yang sedemikian dijangka akan berlanjutan dalam tahun 1980-an maka ada

kemungkinannya ringgit Malaysia akan kekal kukuh sekurang-kurangnya sehingga permulaan tahun 1990-an. Selepas itu, mungkin Malaysia beralih dari pengeksporth bersih menjadi pengimport bersih bagi minyak, dan jika ini berlaku kedudukan ringgit Malaysia akan berubah. Maka salah satu daripada objektif-objektif utama dalam tahun 1980-an ialah untuk menggunakan lebihan yang ada bagi meningkatkan kapasiti eksport alternatif. Langkah ini penting untuk mengatasi masalah yang akan dihadapi kemudian kelak dalam usaha mengimport keluaran-keluaran petroleum yang tinggi harganya.

KESIMPULAN

Dalam tahun 1960-an dan 1970-an, Malaysia telah mencapai kemajuan yang cemerlang dalam pertumbuhan dan mempelbagaian ekonominya. Walau bagaimanapun, ekonominya masih terbuka luas, dan hingga akhir tahun 1970-an terdapat enam komoditi yang tiap-tiap satunya menghasilkan lebih 10 peratus daripada jumlah nilai eksport tahunan negara. Selanjutnya, hasil perkilangan (terutamanya peralatan elektrik dan komponen-komponen elektrik) dan keluaran yang diproses (khususnya minyak sawit yang telah ditapis), tiap-tiap satunya telah menyumbangkan lebih sedikit dari 20 peratus kepada jumlah nilai eksport. Dengan itu ekonomi negara akan mudah mengelak dari bencana akibat perubahan ke bawah di dalam permintaan bagi mana-mana satu atau dua komoditi. Ini merupakan satu pencapaian yang lebih baik dari tahun 1950-an, ketika 80 peratus daripada jumlah eksport Malaysia terdiri dari getah dan timah.

Pencapaian Malaysia yang baik dalam niaga dan kewangan antarabangsa ini adalah disebabkan oleh empat faktor utama.

(1) Latar Geopolitik

Pembentukan Malaysia telah memasukkan negeri Sarawak dan Sabah yang kaya dengan sumber-sumber asli ke dalam Persekutuan ini. Dengan itu juga dasar ekonomi dan eksport Malaysia telah dapat diperluaskan hingga merangkumi kayu balak dan minyak mentah, serta menambahkan sebanyak 150 peratus atau 127,581 batu persegi kepada keluasan tanahnya. Negeri-negeri ini memang sudah terkenal dengan pengeluaran getah dan minyak sawit, dan Sarawak masih lagi merupakan pengeksporth lada hitam yang utama di dunia. Selanjutnya, pengeluaran petroleum dan balak dari Sarawak dan Sabah telah menjadikan Malaysia sebagai pengeksporth bersih petroleum dan pengeluar terbesar kayu keras tropika di dunia dalam tahun 1970-an. Pengeluaran petroleum daripada Semenanjung Malaysia hanya berkesan mulai awal tahun 1980-an.

(2) Teras Ekonomi Pertanian

Kemajuan teknologi dan pengurusan yang cekap di bidang pertanian tanaman pokok telah membolehkan Malaysia beralih dari getah kepada tanaman-tanaman baru untuk dieksport seperti kelapa sawit. Sambil mempertahankan kedudukannya sebagai pengeksport dan pengeluar getah asli yang terbesar di dunia, Malaysia juga telah menjadi pengeluar dan pengeksport utama minyak sawit. Perkembangan ini sebahagian besarnya disumbangkan oleh Lembaga Kemajuan Tanah Persekutuan (FELDA), iaitu sebuah ejensi kerajaan yang terbesar dalam penerokaan tanah yang telah mengambil peranan sebagai perbadanan pengeluar minyak sawit yang terbesar di dunia. Selain dari FELDA ialah kegiatan penanaman semula kelapa sawit secara besar-besaran di tanah-tanah yang dahulunya dipenuhi oleh getah, dan akhir-akhir ini, melibatkan pula ladang-ladang kecil dan tidak ketinggalan pekebun-pekebun kecil getah. Sekarang ini kemahiran pengeluaran dan pengurusan yang sama telah digunakan pula terhadap koko. Dengan itu, besar kemungkinannya Malaysia akan muncul sebagai salah satu dari lima pengeluar dan pengeksport koko di dunia dalam tahun 1990-an. Malaysia juga telah membuka tanah-tanah baru untuk penanaman padi dan membaiki lagi kapasiti penanaman dua kali setahun di kawasan-kawasan yang sedia ada. Hasilnya, Malaysia dapat mengurangkan import berasnya. Malaysia juga sedang meneroka tanah-tanah baru untuk meningkatkan kapasiti pengeluaran buah-buahan tropika, daging, keluaran ikan serta udang air tawar dan hasil laut untuk kegunaan tempatan dan juga eksport.

(3) Rancangan Perindustrian yang Tersusun

Di awal tahun 1960-an, Malaysia menumpukan perhatiannya kepada pengeluaran barangan pengguna seperti minuman dan tekstil yang selama ini diimport dari luar. Kemudian kerajaan beralih kepada industri ringan dengan mengeluarkan barang-barang pengguna yang tahan lama, peralatan elektrik, kelengkapan pengangkutan dan operasi pemasangan untuk pasaran tempatan dan eksport. Dalam beberapa industri, terutamanya yang dibina di Zon Niaga Bebas, keluaran-keluaran terakhirnya adalah khas untuk dieksport. Mulai akhir tahun 1960-an, perhatian tertentu telah mula diberikan kepada aktiviti-aktiviti memproses hasil-hasil keluaran yang sebelum ini dieksport sebagai bahan mentah seperti minyak sawit dan kayu-kayan. Dalam pada itu kestabilan politik negara dan kewujudan buruh yang murah telah dapat menarik 'industri yang mudah pindah' seperti industri-industri pemasangan elektronik. Oleh yang demikian, dalam menjangkau ke tahun 1980-an, Malaysia telah mula meningkatkan program-program perindustriannya

melalui dua haluan. Pertama, untuk meninggikan tambah nilai bagi barang-barang perkilangan yang berorientasikan eksport, Malaysia sedang menuju ke arah pengeluaran yang amat kompetatif di pasaran dunia; dan keduanya, perkembangan secara besar-besaran di dalam industri teknologi tinggi yang berintensif modal seperti gas cecair asli, baja urea, peleburan aluminium dan penyaduran timah, yang dibina dari sumber negara dan tenaga yang sedia ada.

(4) Pendirian Politik yang Pragmatik

Sejak Merdeka, Malaysia telah mengalihkan arus politiknya dari Pro-Barat (terutamanya United Kingdom) kepada pendirian bebas dan berkecuali. Semasa Perang Korea, Malaysia sebagai jajahan British telah dihalang oleh Whitehall dari mengeksport getahnya secara terus ke Republik Rakyat China. Ini adalah sebagai tindakan bersama bagi menyekat ekonomi negeri China dan Korea Utara. Tetapi anehnya, getah keluaran Malaysia telah dijual ke negeri China melalui jajahan British iaitu Hong Kong yang mendapatkannya daripada ladang-ladang dan pusat-pusat perniagaan yang dipunyai oleh orang-orang British.

Kini Malaysia berniaga secara terus dengan semua negara, kecuali Afrika Selatan dan Israel. Malaysia juga adalah anggota yang aktif di dalam Order Baru Ekonomi Antarabangsa yang berjuang untuk mencapai keseimbangan ekonomi antara negara-negara maju dengan rakan-rakannya di negara-negara Dunia Ketiga.

10 Struktur Pertanian

SEJAK Perang Dunia Kedua, sektor pertanian telah memainkan peranan yang besar dalam mempengaruhi pertumbuhan dan pembangunan ekonomi Malaysia. Walaupun secara relatifnya pengaruh sektor ini didapati semakin berkurangan dengan terdapatnya pertumbuhan yang jauh lebih pesat dalam sektor-sektor lain seperti perkilangan, perkhidmatan, pembinaan dan pengeluaran minyak, namun pertanian akan terus menjadi punca kehidupan yang penting (baik secara langsung atau tidak langsung) kepada masyarakat Malaysia dalam jangka panjang. Peranan sektor ini bukan sekadar dapat dilihat dari segi perubahan strukturnya, yakni dari hanya menumpukan kepada pengeluaran untuk terus diekspor atau untuk makanan kepada penglibatan proses kompleks yang mengandungi berbagai aktiviti, tetapi juga dari segi pengaruhnya yang meluas terhadap polisi ekonomi, sosial dan politik negara pada keseluruhannya. Bab ini akan menumpukan kepada pembangunan pertanian, termasuk perikanan dan ternakan dalam konteks yang tersebut.

PERTANIAN

Pertanian sentiasa merupakan industri asas di Malaysia. Sejauh mana pentingnya industri ini dapat diukur dari statistik ekonomi Malaysia. Berdasarkan kepada harga tetap 1970, sektor pertanian menyumbangkan lebih kurang 32 peratus kepada Keluaran Domestik Kasar (KDK) dalam tahun 1970, 25 peratus dalam tahun 1979, dan dijangka menurun kepada 20 peratus menjelang tahun 1990-an. Keluaran-keluaran pertanian, termasuk kayu-kayan, ikan dan ternakan menghasilkan kira-kira dua pertiga daripada jumlah perolehan eksport dalam tahun 1957, manakala dalam tahun 1979 ia menghasilkan hanya 50 peratus. Dalam tahun 1960-an dan 1970-an, sektor pertanian telah menunjukkan kadar purata pertumbuhan yang lebih dari 5 peratus setahun. Sebahagian besarnya ini adalah disebabkan oleh tanaman baru dan tanaman semula getah yang bermutu tinggi, tambahan di dalam keluasan kawasan kelapa sawit dan pengeluaran padi dua kali setahun terutamanya di Rancangan

Pengairan Muda. Sektor pertanian juga menyediakan peluang-peluang pekerjaan kepada kira-kira 50 peratus daripada tenaga buruh dalam tahun 1970; tetapi dalam tahun 1979 sumbangannya adalah 40.2 peratus yang melibatkan dua juta pekerjaan. Sumbangan sektor pertanian kepada jumlah peluang pekerjaan dijangka akan terus berkurangan hingga kepada 35 peratus menjelang tahun 1990-an. Walaupun demikian sektor pertanian masih menjadi punca peluang-peluang pekerjaan yang penting.

Keteguhan ekonomi sektor pertanian dapat juga dilihat dari segi prestasinya dalam pasaran antarabangsa. Dalam tahun 1960-an dan 1970-an, perolehan eksport keluaran pertanian terus meningkat. Barangan-barangan utama pertanian Malaysia khususnya getah dan minyak kelapa sawit (mentah dan yang diproses) mendapat sambutan yang baik dalam pasaran dunia walaupun terdapatnya ketidakstabilan harga. Prestasi eksport sebegini adalah disebabkan oleh tambahan dalam pengeluaran dan sedikit sebanyak oleh syarat-syarat niaga yang bertambah baik.

Sektor pertanian juga adalah penting dalam hubungannya dengan keadaan sosial dan politik di Malaysia. Sebahagian besar tenaga kerjanya terdiri dari kaum bumiputera. Di Semenanjung Malaysia 66 peratus daripada tenaga kerja sektor pertanian pada penghujung tahun 1970-an terdiri dari kaum Melayu, manakala di Sabah dan Sarawak, tenaga kerja kaum bumiputera adalah masing-masing lebih kurang 80 peratus dan 90 peratus. Bersamaan itu pula, sektor pertanian, khususnya sektor pekebun kecil tradisional¹, secara relatifnya adalah terkebelakang dari segi ekonomi jika dibandingkan dengan sektor-sektor bukan pertanian. Petani-petani ini adalah sebahagian besar daripada golongan miskin di Malaysia. Dengan yang demikian, pembangunan sektor pertanian untuk membantu kaum bumiputera adalah menjadi satu keperluan politik. Justeru itu, pembaikan taraf sosioekonomi supaya mereka dapat menikmati kehidupan yang lebih memuaskan akan dapat menjaga kestabilan politik, keselamatan dan keyakinan seperti yang ada sekarang bagi melahirkan satu masyarakat Malaysia yang berdisiplin dan bersatu-padu.

Walaupun sebahagian besar kejayaan telah dicapai dalam perkembangan pertanian dari segi tanaman untuk eksport dan makanan, tetapi ia didapati masih tidak mencukupi untuk menyediakan peluang-peluang pekerjaan dan meninggikan pendapatan ke peringkat yang memuaskan. Di masa-masa kebelakangan ini penghijrahan penduduk luar bandar ke bandar untuk mendapatkan

¹ Terutamanya pengeluar-pengeluar padi, kelapa, getah dan termasuk juga nelayan-nelayan.

pekerjaan didapati tidak begitu menguntungkan kerana penghijrahan ini hanya berleluasa di kalangan kaum belia dan dengan itu meninggalkan pengendalian kerja-kerja pertanian kepada penduduk yang sudah tua atau terlampau muda. Malah terdapat pula kekurangan tenaga kerja di setengah-setengah kawasan. Dengan keadaan ini, pembangunan dan pertumbuhan sektor pertanian tidak dapat meninggikan dengan sepenuhnya pendapatan dan taraf sosioekonomi petani-petani. Keadaan begini sangat mengecewakan kerana pertumbuhan output pertanian yang rendah tidak akan dapat membasmikan kemiskinan secara berkesan.

Memandangkan pentingnya sektor pertanian dari segi ekonomi, sosial dan politik, dasar-dasar pembangunan di Malaysia didapati memberi perhatian yang berat kepada kemajuan sektor ini dan memperbaiki taraf sosioekonomi penduduk luar bandar keseluruhannya. Sebahagian besar sumber dan peruntukan kewangan telah digunakan secara langsung untuk membangunkan sektor pertanian, terutamanya sektor pertanian tradisional, dan untuk pembangunan infrastruktur keseluruhan ekonomi. Dalam tempoh Rancangan Malaysia Ketiga, 1976-80 (RM3), pertanian dan pembangunan luar bandar mendapat peruntukan yang terbesar sebanyak \$4.7 bilion mengikut harga semasa, iaitu 25.5 peratus daripada jumlah belanjawan pembangunan (Malaysia, 1976b), berbanding dengan jumlah \$1.1 bilion bagi Rancangan Malaysia Pertama dan \$2.4 bilion bagi Rancangan Malaysia Kedua. Pelaburan dan peruntukan secara langsung dari kerajaan bagi sektor-sektor maju di dalam ekonomi pertanian adalah kurang; ini adalah diserahkan kepada perusahaan-perusahaan swasta.

Dengan itu juga sebahagian besar daripada pelaburan di dalam sektor pertanian dalam tahun 1970-an datang dari perbelanjaan awam. Pelaburan ini adalah di dalam bentuk pelaburan modal untuk pembangunan infrastruktur (fizikal dan institusional) dan pelaburan input untuk memperbaiki produktiviti. Sejak tahun 1960-an, penyertaan pelaburan swasta dalam sektor kebun kecil didapati tidak menggalakkan. Jika dibandingkan dengan pelaburan awam yang telah menyerap di berbagai aktiviti di sektor pertanian, pelaburan swasta didapati lebih cenderung kepada aktiviti pertanian yang mendatangkan keuntungan besar seperti di sektor ladang yang berorientasikan eksport. Aktiviti-aktiviti yang dijalankan secara kecil-kecilan seperti pekebun kecil getah, tanaman padi, perikanan tradisional, ternakan dan sebagainya didapati tidak menarik pelaburan swasta kerana aktiviti-aktiviti ini menghasilkan kadar pulangan yang rendah kepada modal dan buruh.

Pelaburan awam yang sangat besar di dalam sektor pertanian adalah bertujuan untuk mengatasi kekurangan dan kelemahan di

dalam infrastruktur pertanian, tanah-tanah pertanian yang tidak berekonomi, teknik pertanian yang lama dan sebagainya. Umpamanya, di bawah Rancangan Malaysia Ketiga, 54.5 peratus daripada rancangan pembangunan pertanian adalah di dalam rancangan-rancangan taliair dan perairan, tanaman semula getah, kelapa dan nanas serta perlengkapan perkhidmatan-perkhidmatan yang membantu aktiviti pengeluaran pertanian. Semua rancangan ini bertujuan untuk meninggikan produktiviti, memperluaskan peluang-peluang pekerjaan dan melahirkan persekitaran ekonomi dan sosial yang dinamis di luar bandar. Untuk tujuan ini pertanian perlu mencapai beberapa perkara penting seperti berikut:

1. Menambahkan perolehan tukaran asing dalam masa jangka panjang, terutamanya apabila eksport petroleum mula berkurangan;
2. Menambahkan produktiviti petani-petani supaya dapat mengurangkan kos pengeluaran dan memperbaiki kedudukan persaingan keluaran eksport negara;
3. Menambahkan pekerjaan bagi penduduk yang bertambah dengan pesat;
4. Menambahkan pendapatan bagi penduduk luar bandar amnya dan khususnya mereka yang menjalankan aktiviti-aktiviti pertanian; dan
5. Menyediakan sebahagian besar perbekalan makanan bagi penduduk yang bertambah dan dengan itu juga mengurangkan import keluaran-keluaran pertanian.

PERIKANAN

Perikanan merupakan satu daripada aktiviti tradisional luar bandar di Malaysia. Sektor perikanan didapati telah diabaikan dalam tahun 1960-an dan sebelumnya walaupun sektor ini secara langsung menampung 90,500 nelayan menjelang tahun 1980-an. Daripada jumlah ini, 55 peratus terdapat di pantai barat dan 29 peratus di pantai timur Semenanjung Malaysia, manakala 16 peratus lagi adalah di Sabah dan Sarawak. Dalam tahun 1970-an, penghasilan ikan didapati turun naik daripada serendah-rendahnya 311 109 tan metrik dalam tahun 1972 kepada setinggi-tingginya 708 000 tan metrik dalam tahun 1979. Semenanjung Malaysia menghasilkan lebih kurang 80 peratus daripada penangkapan, manakala bakinya dihasilkan oleh Sabah dan Sarawak. Kira-kira 75 peratus daripada jumlah penangkapan ikan laut di Semenanjung Malaysia datangnya dari pantai barat terutamanya Perak, Kedah dan Pulau Pinang, dan baki 25 peratus lagi datangnya dari pantai timur. Malaysia mengeksport ikan mentah bermutu tinggi ke Singapura, Negeri Thai dan

Jepun, dan dalam pada itu mengimport pula antara 15 hingga 20 peratus daripada penggunaan ikan domestik pada akhir tahun 1970-an terutamanya di masa luar musim penangkapan.

Sektor perikanan mempunyai ciri-ciri produktiviti dan pelaburan modal yang rendah, dan pada penghujung tahun 1970-an, ia didapati masih terkebelakang jika dibandingkan dengan sektor-sektor lain di dalam ekonomi. Majoriti nelayan adalah terlibat di dalam perikanan bercorak intensif buruh di kawasan-kawasan berhampiran dengan pantai walaupun sejak tahun 1960-an usaha-usaha menangkap ikan di lautan dalam dengan menggunakan kendalian intensif modal, iaitu menggunakan pukut tunda telah dijalankan oleh kerajaan dan pihak swasta. Usaha ini mengakibatkan pertumbuhan ekonomi dan pemodenan di dalam sebahagian dari sektor perikanan. Ia menghasilkan tambahan penangkapan yang menggalakkan. Pada akhir tahun 1970-an pukut tunda menghasilkan setengah daripada jumlah penangkapan ikan di Semenanjung Malaysia; tetapi jenis penangkapan ini, malangnya, tidak membantu nelayan-nelayan tradisional kerana ia memerlukan perbelanjaan modal yang banyak dan di samping itu mengurangkan prospek pekerjaan bagi nelayan-nelayan di sektor perikanan tradisional. Tambahan pula terdapat pertentangan di antara aktiviti perikanan pukut tunda dan nelayan-nelayan kecil yang membuat penangkapan dekat pantai oleh kerana banyak pukut tunda menjalankan aktiviti penangkapan ikan di kawasan-kawasan nelayan tradisional berdekatan dengan pantai. Keadaan ini membangkitkan kebimbangan akan berlakunya kehabisan sumber-sumber ikan di kawasan-kawasan tepi pantai yang akhirnya nanti akan mengancam pencarian hidup nelayan-nelayan tradisional. Dalam tahun 1970-an, hasil penangkapan ikan oleh nelayan-nelayan pantai barat Semenanjung Malaysia telah didapati berkurangan, dan ini adalah disebabkan oleh kehabisan sumber-sumber perikanan. Aktiviti pukut tunda, jika berlarutan di kawasan 12 batu dari pantai, akan memusnahkan kawasan-kawasan asli pembiakan ikan dan seterusnya akan memburukkan keadaan kekurangan ikan.

Hingga ke penghujung tahun 1970-an, pembangunan sektor perikanan didapati hanya menguntungkan nelayan-nelayan yang 'kaya' dan pemilik-pemilik pukut tunda, manakala majoriti nelayan tradisional sama ada kaum Melayu atau Cina tertinggal 'miskin'. Beban kemiskinan di kalangan nelayan adalah lebih kurang 50 peratus pada akhir tahun 1970-an. Walaupun terdapat kemiskinan di kalangan nelayan di beberapa kawasan di pantai barat Semenanjung Malaysia, tetapi keadaan kemiskinan ini nampaknya lebih buruk di pantai timur.

Ketegasan kerajaan dalam usaha membasmi kemiskinan di

bawah Rancangan Malaysia Ketiga telah mengakibatkan pelaburan awam yang banyak di sektor perikanan, tetapi pulangan ekonominya didapati masih rendah. Penubuhan Lembaga Kemajuan Ikan (MAJUIKAN) dalam tahun 1971 dengan tujuan memberi dorongan kepada pembangunan sumber-sumber perikanan luar pantai dan perkembangan sektor perikanan pada keseluruhannya didapati tidak begitu berjaya membasmi kemiskinan. Masalah-masalah yang dihadapinya dan sebab-sebab kegagalan pencapaian tujuannya termasuklah perkara-perkara yang bersifat institusional, aktiviti sosioekonomi 'orang tengah' dari sektor swasta dan kekurangan kemudahan-kemudahan.

Pembangunan perikanan di Malaysia juga merangkumi aktiviti perikanan air tawar. Aktiviti ini telah dijalankan oleh kaum Cina sejak sebelum Perang Dunia Kedua lagi, tetapi bagi kaum Melayu ia merupakan satu fenomena baru. Perikanan air tawar diusahakan melalui pembiakan di kolam-kolam, sawah-sawah padi, lombong-lombong bijih timah, sungai-sungai dan tasik-tasik. Perusahaannya menghasilkan punca-punca pendapatan tambahan yang menggalakkan bagi petani-petani. Pihak kerajaan sekarang ini telah mula memberi perhatian kepada perikanan air tawar, dan kemajuannya boleh menampung kekurangan sumber-sumber perikanan lautan yang akan dialami dalam tahun 1980-an dan 1990-an.

PENTERNAKAN

Di Malaysia tidak terdapat ladang-ladang ternakan secara besar-besaran. Sebaliknya, aktiviti ternakan didapati merata-rata dijalankan secara kecil-kecilan di sektor pekebun kecil. Umpamanya, ternakan lembu daging terdapat di kawasan-kawasan tanaman padi dan kebun kecil getah dan kelapa. Kawasan meragut adalah di sekitar kawasan tanaman tersebut. Bagi ternakan lembu susu, ia juga dijalankan secara tidak teratur dan kebanyakannya diusahakan oleh kaum India yang tinggal di ladang-ladang atau di pinggir kawasan bandar. Secara umum, penternakan kerbau dan lembu daging kebanyakannya diusahakan oleh kaum Melayu, manakala ternakan untuk susu diusahakan oleh kaum India. Penternakan babi dan ayam itik pula diusahakan oleh kaum Cina.

Aktiviti ternakan kebanyakannya adalah dijalankan sebagai punca pendapatan tambahan dan untuk mendapatkan tenaga kuasa dan baja bagi aktiviti-aktiviti pertanian yang lain. Mengikut banci kebun ayam itik dagangan di Semenanjung Malaysia dalam tahun 1973, 65 peratus daripada jumlah 3,624 kebun ayam itik dagangan adalah kepunyaan kaum Cina, manakala kaum Melayu mempunyai kira-kira 34 peratus dan kaum India lebih kurang 1 peratus.

Perkembangan dan pembangunan perusahaan penternakan banyak berlaku dalam tahun 1970-an. Lembaga Kemajuan Ternakan Negara (MAJUTERNAK) telah ditubuhkan dalam tahun 1972 untuk mengendalikan pembiakan ternakan secara besar-besaran, penyembelihan dan prosesan serta pemasaran keluaran-keluaran ternakan. Penubuhan MAJUTERNAK membuka peluang bagi penyertaan kerajaan yang berkesan di dalam perusahaan ternakan.

Menjelang tahun 1980-an, perusahaan ternakan telah menuju ke arah kendalian secara intensif dan besar-besaran oleh MAJUTERNAK dan sektor swasta. Aktiviti penternakan secara ekstensif dan kecil yang dijalankan oleh sektor pekebun kecil masih lagi dikekalkan. Pada akhir-akhir tahun 1970-an, Malaysia didapati mempunyai keperluan daging ayam itik, telur dan daging babi yang mencukupi dan dapat pula menyediakan 85 peratus daripada keperluan daging lembu, tetapi bagi susu dan keluarannya, Malaysia terpaksa mengimport lebih kurang 95 peratus daripada keperluannya. Memandangkan keadaan ini, dalam tahun 1970-an Kementerian Pertanian dan Pembangunan Luar Bandar telah merancang perusahaan penternakan ke arah pencapaian keperluan yang secukupnya di dalam pengeluaran daging dan pencapaian 20 peratus daripada keperluan susu negara menjelang tahun 1990.

SIFAT-SIFAT SEKTOR PERTANIAN

Sektor pertanian di Malaysia adalah pada asasnya bersifat dualisme, iaitu terdapat sektor moden di samping sektor tradisional. Sektor moden merupakan sektor yang bercorak komersial, berintensif-modal, diusahakan secara besar-besaran dan berorientasikan eksport. Ia boleh dibahagikan lagi kepada pekebun-pekebun kecil yang teratur (seperti yang terdapat di rancangan-rancangan pembangunan dan kemajuan tanah seperti FELDA, FELCRA dan sebagainya) dan ladang-ladang. Perkembangan struktur sebegini adalah warisan zaman penjajahan dan ia dimajukan atas sebab-sebab ekonomi, sosial dan politik.

Sektor perladangan memberi tumpuan kepada tanaman-tanaman tertentu seperti getah, kelapa sawit dan juga kelapa, koko, teh dan nanas. Selain dari itu terdapat juga ladang-ladang gula yang diusahakan secara usahasama atau dimiliki oleh perbadanan-perbadanan negeri. Pertanian bercorak perladangan melibatkan lebih kurang 30 peratus daripada jumlah kawasan penanaman di Malaysia, manakala 60 peratus terdiri dari kebun-kebun kecil (termasuk rancangan-rancangan pembangunan dan kemajuan tanah)¹. Saiz

¹ Pekebun-pekebun kecil juga mengusahakan jenis-jenis tanaman yang terdapat di sektor perladangan walaupun tanaman padi merupakan jenis tanaman utama.

purata ladang-ladang ialah lebih kurang 1,000 ekar, manakala saiz purata kebun-kebun kecil hanya 5.4 ekar. Terdapat 89 peratus daripada kebun-kebun kecil mempunyai keluasan kebun kurang daripada 10 ekar¹, dan kesemuanya menyumbang 60 peratus kepada jumlah keluasan di sektor pekebun kecil. Di Sabah dan Sarawak juga terdapat struktur yang sama di mana jumlah keluasan kebun-kebun kecil dengan tumpuan kepada tanaman padi, getah dan koko adalah lebih besar dari jumlah keluasan ladang-ladang.

Dalam masa tiga dekad yang lalu organisasi dualisme di sektor pertanian mula berubah dengan bertambahnya pemodenan di beberapa bahagian sektor tradisional melalui penyertaan pihak kerajaan, terutamanya di dalam tanaman getah, kelapa sawit dan padi. Penyertaan pihak kerajaan telah membolehkan pengembangan teknologi baru, kegunaan bahan-bahan tanaman yang bermutu dan pelaksanaan teknik pengeluaran yang baik di dalam sektor pekebun kecil. Perubahan yang nyata pentingnya ialah rancangan pengairan secara besar-besaran seperti rancangan Muda. Ia merupakan satu transformasi ekonomi yang terpenting dan menarik perhatian di dalam aktiviti pertanian secara kecil. Ia membolehkan kemudahan pengairan disediakan bagi kira-kira 237,000 ekar kawasan tanah padi, dan juga mengakibatkan wujudnya tanaman padi dua kali setahun bagi 60,000 keluarga petani melalui teknologi 'revolusi benih-air-baja'. Teknologi ini meliputi:

1. pembekalan dan pengurusan air;
2. penerimaan benih padi baru yang mempunyai jangka masa pengeluaran yang pendek berbanding dengan benih padi tradisional yang mempunyai jangka masa pengeluaran yang panjang;
3. penggunaan baja yang bertambah dan juga bahan-bahan mengawal musuh tanaman;
4. penggunaan jentera bagi mengendalikan aktiviti pengeluaran yang penting untuk mengatasi kekurangan buruh bermusim dan bagi menentukan segala pengendalian pengeluaran dijalankan mengikut jadual tanaman yang ditentukan;
5. pembekalan input dan kredit.

Kesannya, pengeluaran padi di kawasan Muda didapati meningkat dari 314 000 tan metrik setahun secara purata bagi tempoh

Perbandingan jumlah keluasan jenis-jenis tanaman ladang antara sektor pekebun kecil dan sektor perladangan menunjukkan bahawa sektor pekebun kecil mempunyai jumlah keluasan tanaman getah, kelapa dan nanas yang lebih besar dari sektor perladangan.

¹ Mengikut definisi rasmi yang digunakan sejak beberapa dekad dahulu, ladang dianggap sebagai kawasan tanaman pertanian seluas 100 ekar atau lebih dan kebun-kebun kecil ialah kawasan yang kurang daripada 100 ekar.

1965-70 kepada anggaran 900 000 hingga 1 juta tan metrik dalam tahun 1979. Ini merupakan kira-kira 40 peratus daripada jumlah pengeluaran padi negara. Bersamaan itu pula, pendapatan benar purata petani-petani juga meningkat sebanyak 2.4 kali ganda berbanding dengan pendapatan dalam tahun 1966. Peningkatan pengeluaran dan pendapatan ini adalah akibat daripada intensiti tanaman dan kegunaan input-input moden, termasuk baja yang bertambah dan kenaikan harga padi.

Pembangunan dan kemajuan tanah merupakan satu lagi transformasi yang menarik perhatian di dalam sektor pertanian. Dalam tahun 1960-an dan 1970-an, pembangunan tanah telah diusahakan secara besar-besaran jika diukur dari segi peruntukan perbelanjaan pembangunan dan kegunaan tanah. Penyertaan kerajaan dalam pembangunan tanah, terutamanya yang diusahakan secara ekstensif di kawasan-kawasan FELDA telah memberi galakan dari segi kegunaan teknologi hinggalah kepada organisasi berkelompok. Ini meliputi kaedah pengurusan untuk meninggikan produktiviti dan kecekapan pekebun-pekebun kecil yang terlibat hingga ke taraf pengurusan seperti di ladang-ladang. Ada juga pekebun-pekebun kecil yang dapat menikmati hanya perubahan-perubahan teknologi dan peluang-peluang mendapatkan modal melalui rancangan-rancangan tanaman baru dan tanaman semula serta perkhidmatan pengembangan pertanian, tetapi aspek-aspek pengurusan dan organisasinya masih kekal seperti yang lama. Pada keseluruhannya pemodenan pertanian di sektor tradisional masih belum dirasai oleh sebahagian besar petani di sektor pekebun kecil kerana masih terdapat banyak kawasan di sektor ini yang menggunakan teknik pengeluaran yang lama dan mengalami produktiviti yang rendah. Sektor pekebun kecil ini sangat memerlukan pemodenan (dan ia didapati mempunyai potensi) memandangkan bahawa sebahagian besar daripada penduduk luar bandar bergantung kepada sektor ini untuk penghidupan mereka.

Rancangan-rancangan FELDA merupakan contoh terbaik dari segi pendekatan organisasi berkelompok dalam pembangunan pertanian. Rancangan-rancangan yang lain seperti yang dikendalikan oleh FELCRA, RISDA dan Kerajaan Negeri didapati tidak begitu efektif seperti FELDA walaupun terdapat kemajuan dan kejayaan tertentu. Jadual 10.1 menggambarkan kemajuan pembangunan tanah mengikut berbagai ejensi dalam tahun 1971-80 dan matlamat jumlah ekar bagi tahun 1981-85.

Rancangan-rancangan pembangunan tanah yang diatur dan diuruskan oleh ejensi-ejensi Kerajaan Pusat dan Kerajaan Negeri, melainkan rancangan-rancangan FELDA, adalah diusahakan secara kecil dan tidak dibantu sepenuhnya oleh Kerajaan Pusat.

JADUAL 10.1

Malaysia: Kemajuan dalam Pembangunan Tanah, 1971-80, dan
Matlamat Keluasan, 1981-85
(ekar)

<i>Ejensi/Program</i>	<i>Matlamat 1971-80</i>	<i>Pencapaian 1971-80</i>	<i>Matlamat 1981-5</i>
Program-program			
Persekutuan			
FELDA	903,365	923,425	370,150
FELGRA ¹	150,061	125,304	80,708
RISDA ²	250,102	77,745	38,076
	1,303,528	1,126,474	488,934
Program-program Negeri			
Semenanjung Malaysia ³	187,576	384,641	355,508
Sabah ⁴	167,067	142,863	140,056
Sarawak ⁵	222,889	189,415	41,016
	577,532	716,919	536,580
Usaha bersama/ sektor swasta ⁶	332,634	296,636	317,378
Jumlah	2,213,694	2,140,029	1,369,892

Punca: Malaysia, 1981.

¹ Tidak termasuk skim-skim pemulihan dan kampung yang wujud di skim-skim bersepadu.

² Skim-skim tanaman baru blok sahaja.

³ Bagi program-program pihak berkuasa pembangunan wilayah, SLDB, SADC, SEDC, dan lain-lain seperti Jabatan Pertanian dan Pejabat Daerah.

⁴ Bagi program-program SLDB, SRFB dan Kemajuan Koperatif.

⁵ Bagi program-program SLDB dan Jabatan Pertanian (tanaman baru getah sahaja).

⁶ Bagi projek-projek usaha bersama di antara ejensi-ejensi sektor swasta seperti SADC, FIMA, pihak berkuasa pembangunan wilayah dengan sektor swasta dan penyertaan tunggal sektor swasta bagi Malaysia keseluruhannya.

Setengah-setengah daripada ejensi ini tidak menjalankan rancangan pembukaan tanah baru secara langsung, tetapi menumpukan kepada pemulihan, perkembangan dan penyatuan tanah-tanah yang sedang digunakan oleh petani-petani. Rancangan-rancangan FELDA sebaliknya, menerima bantuan sepenuhnya daripada Kerajaan Pusat walaupun sebahagian besar daripada kos pembangunan dianggap sebagai pinjaman jangka panjang kepada peneroka-peneroka. Pada pokoknya organisasi rancangan-rancangan pembangunan tanah dan penempatan yang dijalankan oleh FELDA (dan rancangan-rancangan lain yang sejenis dengannya) terutamanya dari segi pengurusan dan pembekalan perkhidmatan, adalah diusahakan mengikut sistem pengeluaran yang terdapat di

ladang-ladang. Perbezaannya adalah dari segi milik tanah di mana peneroka-peneroka rancangan FELDA akan memiliki tanah secara persendirian dengan keluasan tanah antara 8 hingga 10 ekar. Organisasi seperti ini bertujuan menggabungkan kecekapan intensif modal dalam sistem perladangan dengan pemilihan persendirian.

Pengeluaran pertanian di rancangan-rancangan FELDA tertumpu kepada tanaman-tanaman jangka panjang, khususnya getah, kelapa sawit dan koko. Peneroka-peneroka juga digalakkan mengusahakan aktiviti-aktiviti pertanian sampingan di kawasan kediaman mereka seperti tanaman kontan jangka pendek dan penternakan. FELDA telah mencapai kemajuan yang pesat dan keluasan rancangan-rancangannya telah meningkat menjadi 776,000 ekar dalam tahun 1975. Sementara itu pula, 500,000 ekar lagi telah dirancang untuk dimajukan hingga ke tahun 1980. Pada akhir 1979, FELDA telah memajukan seluas 1.2 juta ekar tanah dan menempatkan 52,706 keluarga, iaitu seramai 370,000 orang di dalam 262 rancangan tanah di Semenanjung Malaysia. Daripada jumlah keluasan tanah di bawah FELDA, kira-kira 700,000 ekar telah ditanam dengan kelapa sawit, 390,000 ekar getah, 21,000 ekar koko, 13,000 ekar tebu dan 3,700 ekar kopi. Rancangan-rancangan FELDA menyediakan peneroka-penerokanya dengan ekonomi berskala di dalam pengeluaran dan prosesan yang biasanya tidak terdapat di kalangan pekebun-pekebun kecil yang lain dan juga menghasilkan pendapatan yang lebih tinggi.

Kemajuan dan kejayaan strategi pembangunan tanah di Semenanjung Malaysia mendorong pihak kerajaan mengusahakan pembangunan yang sama di Sabah dan Sarawak di mana terdapatnya sumber-sumber tanah yang banyak dan keperluan pembangunan dan pelbagaian aktiviti ekonomi adalah sangat mendesak. Hingga ke penghujung tahun 1970-an, sebahagian besar aktiviti pertanian di Sabah dan Sarawak melainkan perhutanan adalah dijalankan oleh pekebun kecil dan untuk keperluan secukupnya hidup. Rancangan pembangunan tanah ini akan dapat mempelbagaikan ekonomi dan memberi prospek yang baik untuk pembangunan pertanian bagi penduduk bumiputera. Jenis pertanian yang secara besar-besaran seperti yang diusahakan oleh FELDA dapat menyediakan pembangunan infrastruktur dan institusi serta kemudahan-kemudahan awam dan sosioekonomi. Seterusnya, ia akan menyediakan 'tumpahan ekonomi' yang penting untuk keperluan pembangunan keseluruhan ekonomi Sabah dan Sarawak. Dengan terdapatnya penganugerahan sumber-sumber seperti sumber galian, perhutanan dan tanah yang banyak, perkembangan pembangunan pertanian di Sabah dan khususnya Sarawak akan menambahkan hasil kerajaan di negeri-negeri berkenaan.

PEMILIKAN TANAH

Ladang-ladang, melainkan yang kecil, adalah dimiliki dan diurus oleh syarikat-syarikat swasta dan awam. Kebanyakan ladang yang terbesar adalah dikawal dan dimiliki oleh bangsa asing terutamanya oleh firma-firma Inggeris¹; sementara yang lain dimiliki oleh warganegara Malaysia keturunan Cina dan India. Kebun-kebun kecil, sebaliknya, kebanyakannya adalah dimiliki oleh kaum bumiputera. Sebilangan besar daripada mereka ini memiliki sendiri atau menyewa (ataupun kedua-duanya) tanah yang mereka kerjakan dari tuan-tuan tanah. Bagi kawasan-kawasan rancangan pembangunan tanah, peneroka-peneroka kecil akhirnya akan memiliki tanah yang mereka kerjakan itu secara pajak (iaitu, selama 99 tahun).

Mengikut Banci Penduduk 1970, kira-kira dua pertiga daripada pekebun-pekebun kecil memiliki tanah yang dikerjakan. Mereka ini terdiri dari golongan pengusaha-pemilik. Golongan pemilik-penyewa pula didapati memiliki tanah-tanah yang luas, manakala penyewa hanya memiliki tanah-tanah yang kecil. Dari segi taburan antara kaum bumiputera dan bukan bumiputera, terdapat ramai dari kaum Cina mengerjakan tanah sendiri sebagai pengusaha-pemilik, iaitu 74 peratus Cina berbanding dengan 64 peratus Melayu, manakala mengikut status pemilikan, pengusaha-pemilik Melayu secara purata mengusahakan 4.2 ekar, pengusaha-penyewa Melayu hanya mempunyai 2.8 ekar, sementara pemilik-penyewa mempunyai secara purata 5.8 ekar. Kaum Cina mengusahakan tanah yang lebih besar dari kaum Melayu, iaitu secara purata ialah 4.1 ekar.

Selain daripada rancangan-rancangan pembangunan tanah, corak pemilikan pekebun kecil menunjukkan bahawa kaum Melayu memiliki 58.6 peratus dari jumlah keluasan kebun kecil manakala kaum Cina memiliki 37.8 peratus (kebanyakannya ladang-ladang kecil), India 2.8 peratus dan golongan masyarakat yang lain 0.8 peratus. Jumlah isirumah Melayu yang memiliki tanah ialah 81.8 peratus dari kesemua isirumah, sementara isirumah Cina ialah 15.9 peratus. Purata keluasan yang dimiliki oleh seisirumah di Semenanjung Malaysia ialah 6.1 ekar di mana purata keluasan yang dimiliki oleh isirumah Melayu (4.4 ekar) adalah lebih kecil daripada pemilikan isirumah Cina (berpurata 14.5 ekar).

¹Bilangan ladang di Malaysia telah berkurangan, manakala saiz puratanya meningkat dengan terdapat penyatuan ladang-ladang kepada sesuatu ladang yang besar. Ladang-ladang yang besar biasanya diurus dan dikawal oleh Rumah-rumah Ejen yang memberi perkhidmatan-perkhidmatan teknikal dan kewangan untuk membolehkan ladang-ladang berkenaan menikmati faedah daripada pembangunan teknologi dan kemudahan-kemudahan pasaran.

JADUAL 10.2
 Status Pemilikan Tanah dan Saiz Kebun Kecil,
 Semenanjung Malaysia, 1970

	<i>Bilangan Pengusaha Tanah (%)</i>	<i>Purata Kawasan yang Diusahakan (ekar)</i>
Pengusaha-pemilik	64.9	5.7
Pengusaha-penyewa	23.5	3.9
Pengusaha-pemilik-penyewa	11.6	6.8
Jumlah	100	5.4

Punca: Selvadurai, 1978.

Corak pemilikan tanah dan taburannya di Jadual 10.2 menunjukkan bahawa pekebun-pekebun kecil, selain daripada peneroka-peneroka di rancangan-rancangan pembangunan tanah FELDA dan lain-lain, masih lagi mengusahakan tanah yang saiznya tidak berekonomi, terutamanya di kalangan kaum Melayu. Ini merupakan satu-satunya faktor yang menyebabkan produktiviti yang rendah. Bersamaan itu pula terdapat peratus penyewaan dan pengeluaran berkongsi yang tinggi di samping pemilik tanah luar kawasan yang banyak dan tanah-tanah yang terbiar dan kurang dijaga oleh pemilik-pemilik. Sementara itu terdapat juga kekurangan insentif untuk mengurus, memperbaiki dan menjaga tanah-tanah oleh penyewa atau pemilik bersama kerana segala faedah dan keuntungan yang akan didapati adalah kepunyaan tuan tanah.

Isu-isu caramilik tanah didapati ketara di sektor padi yang meliputi kira-kira 1.5 juta ekar dan menampung kehidupan bagi lebih kurang 300,000 keluarga. Sistem caramilik tanah ini boleh juga menyediakan persekitaran sosial dan politik yang sesuai bagi pertumbuhan ekonomi. Banci Pertanian 1960 menunjukkan bahawa tanah-tanah pengusaha-penyewa menghasilkan pengeluaran yang tinggi sementara tanah-tanah pengusaha-pemilik mengeluarkan hasil yang rendah. Corak pengeluaran yang sedemikian adalah akibat penggunaan baja kimia yang banyak dan penggunaan buruh secara intensif oleh penyewa dan pemilik-penyewa¹. Selain daripada hasil yang tinggi, terdapat kajian-kajian yang menunjukkan bahawa pengusaha-penyewa mendapat pendapatan bersih yang tinggi dan ini diikuti oleh pengusaha-pemilik manakala penyewa mendapat pendapatan bersih yang rendah sekali (Bhati, 1971, dan Fujimoto, 1979). Keadaan ini berlaku apabila insentif-insentif dari sistem

¹ Ini disahkan melalui kajian-kajian yang dijalankan oleh Smith dan Goethal, 1966 dan Afifuddin, 1974b.

caramilik tanah (dan rancangan-rancangan yang berkaitan) menggalakkan pembentukan modal untuk menambahkan output. Bersamaan itu pula, Akta Penanam Padi (Mengawal Sewa dan Menjamin Pemegangan) yang diluluskan dalam tahun 1967¹ untuk menjamin pemegangan petani-petani penyewa dan meletakkan sewa maksimum yang boleh diminta oleh tuan-tuan tanah telah juga mengakibatkan kesan-kesan positif ke atas kecekapan dan pengeluaran padi. Dari segi insentif ekonomi, ia didapati telah meningkatkan status penyewa kepada satu taraf yang hampir sama dengan pengusaha-pemilik.

OUTPUT DAN PRODUKTIVITI

Penghidupan petani-petani dan penduduk luar bandar keseluruhannya adalah bergantung kepada pengeluaran padi, getah, kelapa, buah-buahan dan ikan. Output dan produktiviti pekebun-pekebun kecil biasanya dianggap rendah sama ada dari segi per kapita atau per unit tanah yang diusahakan. Keadaan ini adalah akibat dari berbagai faktor institusi di bawah organisasi ekonomi dan sosial sektor pertanian. Tetapi dalam dekad 1970-an, pekebun kecil telah mencapai kemajuan output dan produktiviti yang menggalakkan dari segi tambahan di dalam output per kapita dan per unit tanah atau buruh, terutamanya bagi getah, kelapa dan padi. Kemajuan ini adalah hasil daripada usaha-usaha kerajaan mengoptimalkan penggunaan tanah dan meninggikan produktiviti di kawasan-kawasan pertanian yang ada (pembangunan pertanian *in situ*) dan menyediakan keperluan-keperluan perkhidmatan dan infrastruktur. Tambahan pula dalam tempoh tersebut terdapat perkembangan teknologi pengeluaran yang menggalakkan dengan penggunaan bahan-bahan penghasilan tinggi, pengusahaan pertanian yang baik dan perkembangan yang giat dalam pemasaran dan prosesan. Rancangan-rancangan tanam semula, pemulihan dan pembangunan tanah yang dijalankan oleh kerajaan juga membantu meninggikan output dan produktiviti. Selain daripada itu kerajaan juga memberikan bantuan-bantuan seperti kredit, subsidi input baja, bahan-bahan tanaman dan kawalan serangga. Kesemuanya ini telah meninggikan kecekapan pengeluaran.

Pekebun-pekebun kecil jika diberi peluang dan insentif menunjukkan kemampuan yang positif ke arah memperbaiki output dan

¹Penguatkuasa Akta ini dipertanggungjawabkan kepada Kerajaan Negeri dan, ia didapati dikuatkuasakan hanya dalam tahun 1970-an, iaitu di negeri Kedah dalam tahun 1970, Perlis 1971, Perak dan Kelantan 1972, Pulau Pinang 1973, sementara Selangor dan Trengganu 1974.

JADUAL 10.3
Output Pertanian Mengikut Jenis Pengeluaran,
Semenanjung Malaysia, 1973-77

<i>Tanaman</i>	1973	1974	1975	1976	1977
Pengeluaran Ladang:					
Getah ('000 tan metrik)	674	684	597	679	744
Kelapa sawit (minyak sawit) ('000 tan metrik)	556	698	810	867	940
Kelapa (tan metrik kelapa kering)	20 836	21 095	23 441	21 108	18 990
Pengeluaran FELDA:					
Getah ('000 tan metrik)	38	50	53	58	59
Kelapa sawit (minyak sawit) ('000 tan metrik)	96	139	174	234	295
Pengeluaran Pekebun Kecil Tidak Teratur:					
Getah ('000 tan metrik)	753	751	765	827	850
Kelapa sawit (minyak sawit) ('000 tan metrik)	84	102	147	150	209
Kelapa (tan metrik kelapa kering)	728 360	754 800	910 460	916 120	930 960
Padi ('000 tan metrik)	1 727	1 818	1 716	1 746	1 629

Punca: Malaysia, 1978a.

produktiviti (Jadual 10.3). Dengan itu, ternyatalah bahawa pengabaian, kekurangan kecekapan dan kemalasan bukannya merupakan faktor-faktor yang mengakibatkan produktiviti yang rendah di kalangan pekebun-pekebun kecil; tetapi sebagaimana yang terdapat pada dekad yang lalu produktiviti yang rendah di kalangan pekebun-pekebun kecil adalah dikaitkan dengan tingkat teknologi dan pemodenan yang rendah. Keadaan ini adalah akibat pelaburan modal yang rendah, ketiadaan peluang-peluang mendapatkan input-input moden dan kemudahan-kemudahan institusi yang tidak mencukupi.

TABURAN PENDUDUK DAN GUNATENAGA

Dalam tahun 1960-an dan 1970-an, sebahagian besar penduduk Malaysia didapati bergantung kepada pertanian untuk sara hidup.

Sektor pertanian juga terutamanya dalam tahun 1960an, merupakan sektor di mana terdapat pengangguran dan gunatenaga tak penuh yang banyak. Pada penghujung tahun 1960-an, pengangguran di kawasan luar bandar dan sektor pertanian melibatkan kira-kira 30-35 peratus daripada tenaga kerja luar bandar. Sebagaimana yang terdapat pada tahun 1967-68, kebanyakan mereka yang terlibat ialah golongan belia di mana lebih kurang 16.8 peratus adalah bagi kumpulan umur 15-19 tahun dan 9.1 peratus bagi kumpulan umur 20-24 tahun. Kewujudan pengangguran yang nyata ini adalah disebabkan skop yang terhad bagi pekerjaan bergaji di luar bandar dan terdapat tanah-tanah yang saiznya tidak berekonomi untuk menyerap semua tenaga kerja yang ada. Bersamaan itu pula, corak aktiviti pertanian yang bermusim didapati mengakibatkan pengangguran bermusim dan gunatenaga tak penuh, terutamanya di kawasan tanaman padi sekali setahun dan dalam aktiviti perikanan.

Bagaimanapun, dalam tahun 1970-an beberapa kemajuan telah mengubah keadaan gunatenaga di sebahagian besar kawasan luar bandar. Komponen-komponen penting mengenai perubahan ini meliputi:

1. Perlaksanaan tanaman dua kali setahun yang berluasan di kawasan-kawasan tanaman padi yang utama. Aktiviti ini telah dapat mengurangkan pengangguran bermusim dan gunatenaga tak penuh;
2. Pertumbuhan industri berintensif buruh yang pesat di kebanyakan kawasan bandar, dan ini telah menambahkan pengambilan pekerja muda dari kawasan-kawasan luar bandar;
3. Kespesatan kemajuan rancangan-rancangan pembangunan tanah dan penempatan oleh kerajaan yang memindahkan sebahagian besar keluarga luar bandar ke kawasan-kawasan yang sesuai untuk kerja-kerja pertanian;
4. Perluasan kegiatan-kegiatan pegawai perkembangan dan institusi bantuan pertanian di kawasan-kawasan pekebun kecil tradisional, dengan itu mengembang dan memperluaskan skop teknologi dan tanaman semula bagi pekebun-pekebun kecil ini dan meningkatkan lagi produktiviti mereka.

Sungguhpun perubahan-perubahan ini mengurangkan keadaan pengangguran di sebahagian kawasan luar bandar, kesan-kesannya didapati tidak begitu seimbang kerana masih lagi terdapat banyak kawasan mundur yang tidak menikmati perubahan-perubahan sedemikian hingga akhir tahun 1970-an. Bersamaan itu pula, pembasmian kemiskinan hanya ketara di sebahagian kawasan luar bandar sahaja. Di kawasan-kawasan lain pula, kehilangan tenaga buruh muda tidak dapat diganti oleh golongan tua yang masih

tinggal di luar bandar, dan akibatnya daya pengeluaran di setengah kawasan telah didapati berkurangan.

Jadual 10.4 menunjukkan trend gunatenaga pertanian antara tahun 1975 dan 1980. Perkara yang menarik perhatian mengenai trend ini ialah terdapatnya gunatenaga pertanian yang tidak berubah di kalangan kaum Melayu, manakala gunatenaga bangsa-bangsa lain bertambah. Walaupun bangsa lain merupakan golongan yang kecil, gunatenaga mereka didapati bertambah lebih banyak bukan sahaja dari segi relatif tetapi juga mutlak jika dibandingkan dengan kaum Melayu. Hinggakan bagi golongan yang terkecil, iaitu 'masyarakat lain' yang hanya merupakan lebih kurang 1 peratus daripada jumlah kaum Melayu dalam tahun 1975, pertambahan mutlak gunatenaganya meningkat sebanyak 1,800 dibandingkan dengan pengurangan sebanyak 8,900 bagi kaum Melayu. Bagi kaum Cina dan India pertambahan mutlak adalah lebih banyak. Keadaan sebegini adalah disebabkan penghijrahan keluar yang banyak di kalangan belia Melayu dari kawasan luar bandar ke bandar. Penghijrahan ini akan bertambah pesat dalam tahun 1980-an sekiranya gunatenaga perindustrian di bandar terus berkembang. Keadaan ini telah mengakibatkan kekurangan tenaga buruh di sebahagian kawasan luar bandar. Justeru itu terdapat beberapa kawasan pertanian yang keluasanya kecil dan sederhana telah mula digunakan dengan tidak penuh disebabkan kekurangan tenaga buruh, dan ini mengakibatkan pertumbuhan pengeluaran yang berkurangan.

Sebaliknya pula, golongan belia yang berhijrah ke bandar-bandar untuk mendapatkan pekerjaan bukan kesemuanya berjaya mendapat pekerjaan dan kalau dapat pun ada yang tidak memuaskan.

JADUAL 10.4

Gunatenaga Pertanian di Semenanjung Malaysia,
1975 dan 1980

<i>Kumpulan Masyarakat</i>	<i>1975</i>		<i>1980</i>	
	<i>Pekerja Pertanian ('000)</i>	<i>%</i>	<i>Pekerja Pertanian ('000)</i>	<i>%</i>
Melayu	1,029.1	69.6	1,020.2	66.3
Cina	282.8	19.1	306.1	19.9
India	154.4	10.5	199.4	13.0
Masyarakat lain	11.6	0.8	13.4	0.9
Jumlah	1,477.9	100.0	1,539.1	100.0

Punca: Malaysia, 1979c, 1981.

Nota: Maklumat bandingan bagi Sabah dan Sarawak tidak ada, tetapi ia diandaikan mengalami corak yang sama iaitu Bumiputera merupakan kaum yang terbesar di dalam sektor pertanian.

Dengan yang demikian, jumlah pengangguran tidaklah berkurangan sebanyak tenaga kerja pertanian yang berpindah kerana bagi kebanyakannya terdapat hanya perubahan dari segi tempat pengangguran. Bagi yang lain pula, ia merupakan satu perubahan dari pekerjaan tradisional ke alam pengangguran di sekitaran yang lebih buruk. Bagaimana keadaan perubahan dan taburan penduduk dan gunatenaga di luar bandar ini adalah diterangkan dalam banci 1980 dan ini merupakan satu perkara yang menarik.

Ketiadaan data yang lengkap untuk memperlihatkan perubahan-perubahan yang berlaku di kalangan penduduk pertanian dan luar bandar di Sabah dan Sarawak adalah sangat mengecewakan. Bagaimanapun, dalam tahun 1960-an dan 1970-an, rancangan-rancangan pembangunan dan kemajuan tanah dan perindustrian didapati tidak mencapai kemajuan sepesat dan secepat seperti yang terdapat di Semenanjung Malaysia. Dengan itu juga, masalah kekurangan tenaga buruh pertanian yang serius mungkin tidak akan timbul sekurang-kurangnya hingga tahun 1990-an. Dalam aspek-aspek lain, seperti penglibatan kaum bumiputera yang ketara dalam aktiviti pertanian dan kedudukan pertanian tradisional yang mundur secara relatifnya, barangkali keadaan di kedua-dua negeri Malaysia Timur tidak begitu menonjol berbanding dengan keadaan di Semenanjung Malaysia.

PENDAPATAN DAN KEMISKINAN

Pendapatan pertanian adalah diperolehi daripada tanaman padi, getah, kelapa, berbagai tanaman pekebunan dan perikanan. Aktiviti-aktiviti tersebut, terutamanya yang diusahakan secara kebun kecil adalah kebanyakannya dijalankan oleh kaum bumiputera, tetapi di mana ia diusahakan secara besar-besaran biasanya ini adalah dijalankan oleh kaum bukan bumiputera. Keadaan yang sama juga terdapat di dalam perusahaan-perusahaan penternakan dan kayu-kayan. Kedudukan ini menjejaskan pembahagian pendapatan antara golongan bumiputera dengan bukan bumiputera. Kaum bukan bumiputera walaupun merupakan golongan minoriti di sektor pertanian didapati memperolehi pendapatan per kapita yang lebih tinggi kerana aktiviti-aktiviti yang diusahakan oleh mereka adalah lebih menguntungkan (lihat Jadual 10.5).

Pada umumnya terdapat tanda-tanda yang menunjukkan bahawa pendapatan petani telah meningkat; tetapi peningkatan pendapatan bagi kaum Melayu di luar bandar, selain daripada peneroka di rancangan pembangunan tanah seperti FELDA, didapati masih rendah jika dibandingkan dengan pendapatan kaum bukan Melayu luar bandar. Tambahan pula, jika mengambil kira

JADUAL 10.5

Semenanjung Malaysia: Taburan Pendapatan Min Per Isirumah
di Kawasan Luar Bandar*, 1970, 1976 dan 1979
(dalam \$M)

	<i>Melayu</i>	<i>Cina</i>	<i>India</i>	<i>Lain-lain</i>	<i>Jumlah</i>
1970	56.76	135.93	112.48	44.72	75.90
1976	101.95	247.27	197.21	107.08	142.19
1979	140.35	280.11	263.43	154.37	186.19

Punca: Malaysia, 1981.

*Ini merujuk kepada 40 peratus isirumah paling rendah dalam saiz agihan pendapatan.

anggaran pendapatan sebanyak \$300 sebulan bagi seisirumah sebagai garisan kemiskinan seperti yang digunakan oleh Unit Perancang Ekonomi (EPU), sebahagian besar daripada isirumah kaum Melayu di luar bandar didapati memperolehi pendapatan di bawah garisan tersebut.

Majoriti isirumah miskin terdapat di sektor luar bandar, dan kebanyakan dari mereka terdiri dari kaum bumiputera yang secara langsungnya mengusahakan tanaman padi, getah, kelapa, pertanian campuran dan perikanan. Mereka yang berada di dalam rancangan-rancangan pembangunan tanah FELDA atau di rancangan-rancangan tanah awam atau yang diusahakan oleh pihak Kerajaan Negeri, dan sebahagian di kawasan-kawasan perairan padi (terutamanya Muda, Tanjung Karang, Kemubu dan Krian) didapati berpendapatan lebih baik.

Masalah kemiskinan biasanya dilihat sebagai masalah luar bandar (dan masalah sektor pertanian). Ia lebih banyak terdapat di kalangan bumiputera sama ada di Semenanjung Malaysia atau Sabah dan Sarawak walaupun pengaruhnya merentas batasan golongan etnik dan wilayah. Dalam tahun 1970-an, kemiskinan didapati masih ketara walaupun terdapatnya kadar pertumbuhan yang tinggi di sektor pertanian, khususnya di sektor pekebun kecil.¹ Keadaan ini dijangka akan berterusan sebagai suatu ciri penting sektor pertanian dan luar bandar dalam tahun 1980-an.

STRATEGI PEMBANGUNAN PERTANIAN

Sejak awal tahun 1960-an, pembangunan pertanian dan luar bandar di Malaysia didapati bertambah terancang dan teratur. Tujuan muktamad perancangan ini adalah untuk meninggikan pendapatan

¹ Mengikut Kajian Separuh Penggal Rancangan Malaysia Ketiga beban kemiskinan di sektor pertanian telah berkurangan daripada 63 peratus dalam tahun 1975 kepada kira-kira 54.6 peratus dalam tahun 1978.

negara dan membasmi kemiskinan. Ia dilaksanakan melalui tambahan dalam pengeluaran, terutama di dalam tanaman-tanaman eksport, dan melalui pemodenan pertanian tradisional, di mana kedua-duanya dijangka akan dapat meninggikan pendapatan pertanian dan menambahkan pekerjaan.

Strategi yang diikuti bagi mencapai tujuan ini meliputi:

1. Intensifikasi, iaitu meninggikan produktiviti tanah-tanah pertanian yang sedang diusahakan melalui penggunaan teknologi baru, bahan tanaman yang baik, baja, sistem pengairan yang baik, kawalan serangga dan penyakit. Sebahagian besar rancangan tanaman semula getah adalah contoh yang menggunakan strategi ini;

2. Ekstensifikasi, iaitu menambahkan jumlah kawasan pertanian untuk pengeluaran melalui pembukaan kawasan-kawasan pertanian yang baru;

3. Pelbagaian, iaitu menambahkan jenis keluaran pertanian, melalui perluasan perusahaan-perusahaan baru seperti kelapa sawit atau koko, atau dengan meninggikan nilai tambahan prosesan sebelum dieksport dan dengan itu menambahkan peluang-peluang pekerjaan bergaji di luar bandar.

Berbagai bentuk insentif tertentu telah diperkenalkan bagi menyokong strategi-strategi ini. Ia mempunyai dua corak; pertama, dengan mengadakan dasar subsidi input terpilih yang merangkumi nasihat teknikal, perkhidmatan kontrak, pembekalan input-input tertentu seperti baja, bahan-bahan tanaman dan kimia, pengairan dan taliair, kredit dan sebagainya, di mana input-input akan diberikan sebagai subsidi secara langsung atau dibekalkan dengan syarat yang menarik daripada apa yang akan diterimanya tanpa bantuan pihak kerajaan. Keduanya, terdapat langkah-langkah sokongan harga, khususnya bagi padi, yang telah lama diberikan untuk menggalakkan pengeluarannya sebagai makanan utama. Insentif sebegini juga telah diberikan kepada getah melalui penyertaan kerajaan di dalam pasaran sebagai pembeli apabila harganya didapati terlalu rendah. Langkah-langkah pemberian insentif ini dilengkapkan pula dengan pembangunan infrastruktur fizikal yang pesat di luar bandar dan pembaikan kemudahan-kemudahan sosioekonomi.

Langkah-langkah ini telah mencapai kejayaan, terutama dalam tahun 1970-an. Kecekapan serta pendapatan di dalam sektor pertanian menunjukkan keadaan yang meningkat. Bagaimanapun, ia masih belum mencukupi untuk mengurangkan kemiskinan, apatah lagi untuk membasmikannya; malah banyak lagi perlu diusahakan dalam tahun 1980-an. Keadaan harga turun naik yang berterusan bagi komoditi-komoditi pertanian yang dieksport, dan prospek pengeluaran minyak negara yang akan berkurangan pada akhir tahun 1980-an, tidak seharusnya diabaikan. Memandangkan

keadaan demikian, pemeliharaan nama baik Malaysia sebagai sebuah negara yang mengendali pengeluaran tanaman-tanaman eksport yang cekap akan terus menjadi isu polisi yang penting. Sementara itu pula, kedudukan sosial dan ekonomi dalam negeri memerlukan pencapaian seiring dengan keadaan tersebut dalam tahun 1980-an. Ini dipercayai akan dapat dilaksanakan melalui perkembangan dan pembangunan sektor pekebun kecil yang berterusan.

PEMBANGUNAN SEKTOR PEKEBUN KECIL

Kemajuan di dalam pembangunan tanah-tanah baru adalah menarik (lihat Jadual 10.1). Rancangan-rancangan pembangunan tanah dan penempatan adalah berbagai dan rancangan-rancangan FELDA, terutamanya, telah dapat menyediakan pekerjaan yang produktif, memberi peluang pemilikan saiz tanah yang berekonomi dan kapasiti untuk memperolehi pendapatan yang tinggi daripada pendapatan purata isirumah-isirumah Melayu di luar bandar. Dalam tahun 1977, anggaran purata pendapatan kasar seekar bagi sekeluarga peneroka FELDA di bawah rancangan-rancangan kelapa sawit adalah \$1,552 sementara yang di bawah rancangan-rancangan getah \$759. Rancangan-rancangan FELDA menyumbang kira-kira 25.3 peratus daripada jumlah pengeluaran minyak sawit mentah dan 4 peratus daripada jumlah output getah di Malaysia dalam tahun yang sama.

Pembangunan tanah baru juga telah menimbulkan beberapa konflik antara berbagai objektif polisi. Rancangan-rancangan pembangunan tanah yang secara besar-besaran yang diusahakan oleh FELDA didapati memerlukan pembiayaan yang banyak daripada dana awam. Kos-kos pembiayaan ini didapati lebih tinggi daripada perbelanjaan untuk pembangunan tanah *in situ* di kawasan-kawasan pertanian yang sedia ada. Ia juga didapati tinggi jika dibandingkan dengan rancangan-rancangan pekebun kecil yang lain di Asia Tenggara dan Amerika Selatan (lihat Hartley, 1968, Radin Soenarno, 1971). Satu keseimbangan perlu dibuat antara pencapaian objektif-objektif gunatenaga dan output dengan kos pelaburan yang tinggi kerana dana pelaburan akan sentiasa mempunyai kegunaan alternatif seperti yang terdapat untuk pelaburan awam.

Lanjutan dari itu terdapat satu lagi isu yang berkaitan, iaitu pembangunan tanah baru didapati hanya memberi faedah langsung kepada sebahagian kecil penduduk walaupun kos pembiayaannya tinggi. Sesuatu rancangan yang berkeluasan 5,000 ekar di mana tiap-tiap keluarga peneroka diberi 10 ekar akan hanya dapat menyerap masuk lebih kurang 400 hingga 500 keluarga peneroka. Pada

penghujung tahun 1970-an bilangan rancangan FELDA adalah 262 dan ia telah menempatkan lebih kurang 52,000 keluarga. Walaupun kemajuan ini telah mewujudkan satu golongan petani yang kaya dengan produktiviti yang tinggi dan tanah-tarah pertanian yang lebih besar di rancangan-rancangan yang dibuka khusus untuk isirumah Melayu yang biasa di luar bandar, namun peratus keluarga Melayu yang menerima faedahnya masih lagi kecil. Dengan terdapatnya tambahan penduduk luar bandar yang pesat, jumlah penduduk yang memerlukan penempatan sedemikian adalah ramai dan sentiasa meningkat. Untuk menempatkan sebahagian besar penduduk di rancangan-rancangan seperti FELDA dan sebagainya akan melibatkan tekanan yang berat ke atas sumber fizikal dan kewangan yang ada dan dalam keadaan sekarang adalah didapati sukar bagi menyelenggarakan pembangunan tanah baru secara besar-besaran seperti yang dicapai dalam tahun 1970-an untuk selama-lamanya. Barangkali, dari peruntukan dan ekuiti, rancangan-rancangan pembangunan tanah mungkin perlu diusahakan untuk menyerap lebih ramai peneroka bagi memiliki tanah yang kecil dan mendapat pendapatan yang rendah tetapi lebih tinggi daripada paras purata.

Pembangunan *in situ* didapati penting dalam penyediaan taliair dan pengairan terutamanya bagi tanaman padi. Ia telah mendorong memperluaskan penggunaan tanah dan mempelbagaikan aktiviti pertanian melalui tanaman semula, pemulihan tanah, perbaikan kemudahan-kemudahan infrastruktur dan menambahkan insentif-insentif pertanian. Ia juga telah memodenkan sebahagian besar pertanian tradisional dan memperluaskan aktiviti. Bersamaan dengan itu terdapat pertumbuhan di dalam pengeluaran pertanian (lihat Jadual 10.3) dan produktiviti buruh juga telah meningkat. Pembangunan *in situ* telah melibatkan pelaburan modal yang bertambah, perkembangan teknologi baru melalui benih-benih penghasilan tinggi, penggunaan teknik-teknik tanaman baik yang meliputi baja-baja kimia, ubat-ubat serangga dan input-input moden yang lain. Rancangan-rancangan ini adalah dilengkapi dengan penyediaan insentif-insentif tertentu termasuk subsidi input dan bantuan kewangan yang lain.

Pemodenan pertanian melalui pembangunan *in situ* didapati mempunyai tanda-tanda yang boleh menimbulkan konflik antara objektif-objektif yang ingin dicapai. Dari segi tanaman padi, teknologi baja dan benih yang menghasilkan pengeluaran yang tinggi didapati memerlukan tenaga buruh dan modal yang tinggi bagi seekar. Walaupun demikian, dengan terdapatnya kecekapan input-input penggenap seperti baja dan air, keperluan buruh bagi seekar didapati tidak bertambah secepat hasil bagi seekar.

Kejenteraan pertanian merupakan satu lagi isu yang berkaitan. Ia merupakan satu komponen yang penting dalam teknologi tanaman berganda dan boleh membantu dalam menambahkan pengeluaran melalui pengendalian penyediaan tanah secara efektif dan mengikut masa. Bagi tanaman padi,¹ kejenteraan membantu keadaan kekurangan buruh terutamanya di musim sibuk. Ini akan meninggalkan output pertanian dan juga menambahkan permintaan buruh di musim lain. Kejenteraan pertanian juga boleh menggantikan buruh di kawasan-kawasan yang telah pun mengalami gunat tenaga tak penuh. Sebaliknya, penggunaan jentera yang tertumpu kepada pengendalian aktiviti pada musim sibuk sahaja akan menyebabkan jentera berkenaan tidak digunakan sepenuhnya sepanjang tahun dan ini meninggalkan kos kendalian aktiviti-aktiviti yang memerlukan jentera. Justeru itu sumber-sumber yang terdapat di dalam pengeluaran padi, sama ada buruh atau jentera, akan sentiasa digunakan secara tak penuh pada masa-masa tertentu dalam proses pengeluaran melainkan ia boleh digunakan bagi jenis pengeluaran yang lain. Satu kajian yang dijalankan pada awal tahun 1970 (Afifuddin, 1974b), menunjukkan bahawa 7 peratus daripada tenaga buruh pertanian telah digantikan oleh jentera dalam kerja-kerja menyediakan tanah dan 1.2 peratus dalam kerja-kerja menuai. Masalah menggantikan buruh dengan jentera akan merupakan suatu perkara yang serius di sektor padi, tetapi pada awal tahun 1980-an aktiviti menuai belum lagi dijalankan sepenuhnya dengan jentera, walaupun dorongan ke arahnya telah ketara. Pemindahan buruh dalam pertanian mengakibatkan 'ketidaktertenteraman' kerana kebanyakan daripada buruh yang dipindahkan itu tidak dapat diserapkan ke dalam sektor-sektor lain disebabkan kekurangan kemahiran tertentu.

Pembangunan *in situ* telah mencapai banyak kejayaan dari segi peningkatan pengeluaran. Walaupun demikian, subsidi input, sistem subsidi kredit dan lain-lain bentuk bantuan menunjukkan satu peruntukan perbelanjaan pembangunan awam yang tidak begitu adil. Umpamanya, petani-petani padi di rancangan pengairan pada keseluruhannya menerima bantuan yang lebih banyak daripada petani-petani di kawasan-kawasan luar dari rancangan pengairan, manakala peneroka-peneroka di bawah rancangan FELDA didapati 'lebih mendapat perhatian' daripada mereka yang di bawah rancangan tanah FELCRA dan rancangan pembangunan tanah yang lain. Peruntukan awam yang berbeza ini merupakan satu strategi yang tidak cekap dan juga tidak adil.

¹ 90 peratus daripada jumlah petani di kawasan Muda menggunakan traktor untuk menyediakan tanah mereka. Kejenteraan didapati bukan sahaja di kawasan Muda, tetapi digunakan juga di kebanyakan kawasan tanaman dua kali setahun.

Dalam tahun 1970-an, pembangunan institusi di Malaysia telah mewujudkan berbagai ejensi kerajaan. Perkembangan ini bertujuan mengadakan jentera yang lebih efektif ke arah penyediaan perkhidmatan-perkhidmatan pertanian yang diperlukan oleh petani-petani seperti kredit, subsidi perkhidmatan pengembangan, pemasaran, prosesan, latihan dan penyelidikan. Ejensi-ejensi yang diwujudkan adalah seperti Lembaga Padi dan Beras Negara (LPN), Lembaga Pertubuhan Peladang (LPP), Lembaga Kemajuan Ternakan Negara (MAJUTERNAK), Lembaga Kemajuan Ikan (MAJUIKAN), RISDA, FELCRA, FELDA, Lembaga Pemasaran Pertanian Persekutuan (FAMA) dan Institut Penyelidikan dan Kemajuan Pertanian Malaysia (MARDI). Kewujudan ejensi-ejensi ini telah mengakibatkan perubahan-perubahan sekitaran sosial, ekonomi dan fizikal di sektor pertanian, tetapi institusi yang banyak dan berbagai ini boleh menimbulkan keraguan tentang keperluan dan kecekapannya.

Dalam bentuk birokrasi yang wujud di Malaysia, perkembangan berbagai ejensi yang sedemikian rupa selalunya mengakibatkan ketidakcekapan, formalisme yang terlampau dan sikap tidak patut golongan pentadbiran yang boleh membawa kepada pilih kasih dan rasuah; malah ini boleh juga mengakibatkan campur tangan politik dan peruntukan perbelanjaan awam yang tidak adil. Keadaan seperti ini boleh melemahkan penyampaian input-input kepada petani-petani. Umpamanya bagi penanam padi sahaja terdapat lebih daripada enam ejensi¹ yang bertanggungjawab secara langsung dan tidak langsung dari segi memberi subsidi, input-input dan lain-lain bantuan kewangan dan teknikal. Penyelarasan antara ejensi-ejensi ini, terutamanya dari segi penyampaian perkhidmatan pengembangan dan insentif-insentif pengeluaran, tidaklah begitu efektif perlaksanaannya. Persaingan, duplikasi dan penyediaan perkhidmatan-perkhidmatan penggenap yang tidak begitu teratur masih lagi berlaku. Keadaan sebegini jika berterusan akan membazirkan sumber-sumber kerajaan dan boleh menimbulkan kekeliruan dan keresahan di kalangan petani. Memandangkan banyaknya pelaburan yang telah disalurkan kepada ejensi-ejensi ini, maka kewujudan institusi-institusi yang dapat memberi faedah yang maksimum kepada pelanggan-pelanggan adalah diperlukan dengan segeranya.

Bagaimanapun, pada keseluruhannya strategi pembangunan pertanian di Malaysia telah mencapai kejayaan yang besar. Dalam tahun 1960-an dan 1970-an, pengeluaran tanaman-tanaman untuk

¹Ejensi-ejensi yang terlibat termasuk Kementerian Pertanian, Jabatan Pertanian, LPN, MARDI, Lembaga Kemajuan Pertanian Muda (MADA), Jabatan Parit dan Taliair (JPT), Bank Pertanian Malaysia (BPM), FAMA dan sebagainya.

eksport dan untuk makanan didapati meningkat. Kualiti hidup di kalangan petani juga meningkat dengan terdapatnya lebih banyak kemudahan sosial dan ekonomi. Walaupun strategi-strategi berkenaan telah berjaya meninggikan kecekapan pertanian dan mengubah bentuk struktur sektor pertanian, namun ia didapati masih lagi belum dapat mengatasi masalah kemiskinan luar bandar dengan berkesan, terutamanya di peringkat makro.

PEMBANGUNAN MASA HADAPAN DAN PROSPEK SEKTOR PERTANIAN

Dalam tahun 1980-an ini, Malaysia masih mempunyai potensi untuk membangunkan sektor pertaniannya dengan kadar yang pesat. Dalam proses pembangunan luar bandar, khususnya berkaitan dengan pekebun kecil tradisional, memanglah terdapat berbagai halangan dari dalam dan luar. Masalah-masalah seperti kemiskinan yang berlarutan, turun naik pasaran antarabangsa, pertumbuhan penduduk yang pesat, kekurangan tenaga buruh, teknologi yang sesuai dan berbagai masalah sosioekonomi yang lain akan merupakan isu-isu penting dalam pembangunan sektor pertanian di masa hadapan.

Tumpuan kepada tanaman pokok, tanaman padi di kawasan pengairan dan beberapa tanaman pekebun kecil yang tertentu melalui strategi pembangunan tanah baru, tambahan keluasan kawasan pengairan, pembangunan *in situ* dan pelbagaian terbukti telah pun memberi sumbangan yang menggalakkan kepada pembangunan pertanian di Malaysia sehingga akhir tahun 1970-an. Pembangunan sedemikian mempunyai kesan sosial, ekonomi dan politik yang pada keseluruhannya boleh dikatakan telah memperkuatkan kestabilan sosial dan politik di negara ini. Kesannya bukan sahaja terbatas kepada sektor pertanian di Semenanjung Malaysia tetapi juga di Sabah dan Sarawak.

Prospek bagi pertanian dalam tahun 1980-an dan 1990-an sudah tentu akan banyak bergantung kepada strategi-strategi yang telah digunakan dalam tahun 1960-an dan 1970-an. Pembangunan tanah baru dan rancangan-rancangan penempatan berdasarkan kepada tanaman-tanaman pokok akan terus menjadi strategi yang penting memandangkan bahawa getah, kelapa sawit dan koko merupakan satu pelaburan ekonomi yang kukuh terutama dengan terdapatnya harga pasaran yang menggalakkan pada awal tahun 1980-an dan kenaikan harga eksport bagi kesemua komoditi pertanian pada penghujung tahun 1970-an. Kenaikan harga minyak dan kesannya ke atas kos pengeluaran getah tiruan telah memperkuatkan kedudukan persaingan getah asli. Keadaan ini telah menambahkan per-

mintaan getah asli sedunia (Lim Sow Ching, 1977) dan harga purata getah (RRSI, f.o.b.) bagi tahun 1979 telah dianggarkan sebanyak 275 sen/kilogram.¹ Bagi minyak sawit pula, harganya didapati menggalakkan kerana terdapatnya kekurangan penawaran di dalam pasaran minyak dan lemak makanan sedunia pada akhir tahun 1970-an. Eksport minyak sawit terutamanya yang diproses didapati meningkat dengan terdapatnya perkembangan industri prosesan minyak sawit di Malaysia (lihat Bek-Nielsen, 1979).

Dengan tingginya harga getah dan bertambah kukuhnya keluaran-keluaran utama pertanian yang lain dalam persaingan, prospek bagi keluaran-keluaran utama pertanian Malaysia pada keseluruhannya adalah cerah, dan keadaan ini mungkin berterusan dalam tahun 1980-an dan 1990-an. Keluaran-keluaran ini akan merupakan sumber hasil kerajaan yang penting, dan dengan memperluaskan pengeluarannya di peringkat pekebun kecil, ia akan dapat membaiki lagi taraf sosioekonomi golongan miskin ke peringkat masyarakat kelas pertengahan dan dengan itu akan dapat mengekalkan kestabilan politik yang ada sekarang.

Memandangkan bahawa pembangunan tanah baru hanya dapat memberi faedah kepada sebahagian kecil penduduk luar bandar, maka pertanian *in situ*² akan merupakan satu lagi strategi yang penting, sekurang-kurangnya dalam tahun 1980-an. Dalam tahun 1980-an ini walaupun terdapat pembukaan tanah baru seluas 1 juta ekar dan setiap peneroka diberi 10 ekar tanah, ini akan hanya memberi peluang kepada 100,000 keluarga. Juga, pada awal tahun 1980-an, masih terdapat banyak kawasan tanah yang telah diperuntukkan bagi pertanian tetapi terbiar dan tidak diusahakan untuk sebarang pengeluaran pertanian. Dengan itu, pembangunan *in situ* akan dapat menggalakkan penggunaan tanah-tanah pertanian dengan sepenuhnya; dan melalui usaha-usaha kerajaan yang menyediakan keperluan-keperluan infrastruktur, institusi dan perkhidmatan, aktiviti-aktiviti pengeluaran pertanian juga akan dapat dipelbagaikan. Pertanian *in situ* jika dibanding dengan pembangunan tanah baru akan memberi faedah kepada sebilangan besar petani miskin dengan melibatkan pelaburan yang lebih kecil. Di

¹ Harga ini menunjukkan kenaikan purata sebanyak 19.6 peratus daripada harga purata bagi tahun 1978. Pada bulan Jun 1979, harga getah telah meningkat kepada 325 sen/kilogram, iaitu harga tertinggi sejak Perang Korea.

² Dalam tempoh 1971-75, kira-kira 11 peratus iaitu lebih kurang 750,000 ekar daripada kawasan pertanian yang sedang diusahakan, terutamanya getah, kelapa, padi, kebun buah-buahan, telah diperbaiki. Pembaikan tanah-tanah pertanian yang sedang diusahakan dalam tempoh Rancangan Malaysia Ketiga dan dalam tahun 1980-an dan 1990-an sudah tentu akan dipergiatkan lagi.

samping itu, agihan pendapatan akan menjadi bertambah baik dan keadaan ketidaksamaan akan berkurangan.

Dalam konteks DEB yang bertujuan membasmi kemiskinan, perkembangan tanaman padi di kawasan pengairan adalah penting. Tanaman padi mempunyai kepentingan sosioekonomi kerana ia merupakan sumber kehidupan bagi sebahagian besar petani yang hampir kesemuanya terdiri dari orang Melayu dan mereka ini pula mempunyai pengaruh politik. Oleh itu tanaman ini amatlah penting kerana sumbangannya terhadap kestabilan politik. Harus juga diingat bahawa sektor padi ini mempunyai beban kemiskinan yang paling tinggi.¹ Rancangan-rancangan pembangunan di sektor padi sehingga akhir tahun 1970-an telah meningkatkan pengeluaran padi, menambahkan pekerjaan dan meninggikan taraf pendapatan. Tekanan yang lebih hebat terhadap tanaman padi di kawasan-pengairan dalam tahun 1980-an dan 1990-an akan terus meningkatkan produktiviti dan pendapatan, mengurangkan beban kemiskinan² dan seterusnya membawa kepada kestabilan negara yang berpanjangan.

Sektor pertanian juga menyediakan skop untuk pembangunan industri yang berasaskan pertanian, dan dengan itu akan mengukuhkan rantaianya dengan sektor perindustrian. Keluaran-keluaran pertanian yang semakin berbagai akan membukakan peluang yang lebih luas bagi pelaburan di dalam aktiviti prosesan keluaran-keluaran pertanian seperti getah, kelapa sawit dan padi, termasuk juga ternakan dan ikan. Aktiviti-aktiviti ini dapat membuka lebih banyak pekerjaan dan pelaburan modal yang akan menguntungkan sektor pertanian dan ekonomi keseluruhannya.

Penerusan trend-trend pembangunan ini dalam tahun 1980-an dan 1990-an akan memerlukan sumber-sumber fizikal dan kewangan yang lebih banyak. Sumber-sumber ini hendaklah dimobilisasikan ke arah pencapaian tujuan pembangunan negara memandangkan bahawa sektor pertanian yang kukuh dan makmur sentiasa menjadi teraju asas kepada pembangunan ekonomi, sosial dan politik di Malaysia. Tetapi, sebaliknya, ia boleh menggalakkan petani-petani terlalu bergantung kepada bantuan awam dan keadaan ini yang akhirnya akan membazirkan sumber-sumber yang sedia

¹ Dalam tahun 1978, 74 peratus daripada penanam padi berada di dalam golongan miskin dan sementara itu pula, beban relatif kemiskinan di kalangan penanam padi adalah lebih tinggi daripada pekebun-pekebun lain.

² Bebanan kemiskinan dijangka akan turun kepada 73 peratus pada tahun 1980 dan mencapai 30 peratus pada tahun 1990. Sekiranya matlamat ini tercapai, adalah dianggarkan bahawa pada tahun 1990 hanya 44,000 isirumah penanam padi akan berada di dalam golongan miskin, iaitu bersamaan dengan 7-8 peratus daripada kesemua isirumah miskin, Wells dan Fredericks, (1979).

ada seharusnya hendaklah dielakkan. Bagaimanapun, dasar ke arah pencapaian kestabilan politik dan sosial sememangnya sentiasa malah akan terus diberikan keutamaan dalam polisi kerajaan.

Seperti biasa, keadaan ketidakpastian akan berterusan menjadi satu faktor penting dalam pertanian, dan pembangunan pertanian di masa hadapan akan terus dipengaruhi oleh faktor dalam negeri seperti perubahan kaitan antara sektor pertanian dengan bukan pertanian, dan faktor luar negeri seperti pergolakan pasaran barangan utama yang merupakan faktor penting dalam pembangunan pertanian pada masa yang lampau.

PENUTUP

Memandangkan pentingnya sektor pertanian di dalam pembangunan ekonomi, sosial dan politik di negara ini, maka rancangan-rancangan pembangunan yang melibatkan perbelanjaan pelaburan yang banyak terus digalakkan. Dengan itu juga, Malaysia didapati telah berjaya mencapai kejayaan yang mengatasi negara-negara lain, terutamanya di bidang pengeluaran getah dan kelapa sawit di mana Malaysia telah menjadi pengeluar utama di dunia.

Dalam pada itu pembangunan pertanian di Malaysia mempunyai kelemahan-kelemahan tertentu. Pertumbuhan dan pembangunan pertanian moden pekebun kecil dalam tempoh beberapa rancangan pembangunan yang lampau secara langsung atau tak langsung telah melahirkan satu golongan elit, iaitu petani-petani kelas pertengahan yang mempunyai pendapatan dan corak hidup yang berbeza daripada keseluruhan petani-petani lain di sektor pertanian. Keadaan ini membangkitkan satu dimensi baru dalam sektor pertanian di Malaysia. Daripada struktur dualisme yang membezakan sektor perladangan yang cekap dan berintensif modal dengan sektor tradisional yang mundur, telah wujud struktur ketiga yang membezakan komponen pekebun kecil antara petani-petani bertaraf kelas pertengahan dan mereka yang miskin. Keadaan ini telah mewujudkan ketidakseimbangan ekonomi bukan sahaja antara sektor perladangan dan sektor tradisional, tetapi juga di dalam sektor tradisional itu sendiri.

Dalam keadaan sekarang, pertanian akan terus menjadi teras jangka panjang kepada ekonomi Malaysia dalam tahun 1980-an dan 1990-an. Pembangunannya ke arah pencapaian objektif-objektif ekonomi, sosial dan politik kerajaan akan terus memerlukan bantuan yang banyak daripada sektor awam.

11 Industri Ekstraktif

HINGGA tahun 1972, niaga eksport Malaysia telah dikuasai oleh beberapa barangan pertanian dan perlombongan, khasnya getah, timah, kelapa sawit dan kayu-kayan, tetapi selepas tahun 1972 keadaan ini telah berubah. Penemuan minyak dan gas dan pembangunan pesat dalam pengeluaran minyak dari telaga-telaga di laut telah meningkatkan sumbangan minyak mentah di dalam struktur eksport, lebih-lebih lagi jika diukur dari segi nilainya yang bertambah tinggi kerana kenaikan harga yang melambung bagi barangan tersebut dalam tahun 1970-an. Dalam masa yang sama juga, pengeluaran besi dan bauksit telah banyak berkurangan, sementara bijih timah telah mula merosot pengeluarannya walaupun kenaikan harga telah menolong mengekalkan nilai eksportnya. Hingga tahun 1979, eksport minyak dan gas telah meningkat ke tempat kedua (selepas getah) dalam nilai eksport Malaysia dan dijangka akan menjadi komoditi yang paling utama dalam tahun 1980-an.

SUMBER GALIAN: BIJIH TIMAH

Malaysia telah menjadi pengeluar utama bijih timah dunia dengan menyumbangkan antara 30 hingga 35 peratus kepada pengeluaran dunia dalam tahun 1970-an. Boleh dikatakan kesemua keluaran ini dieksportkan dan ini memberi sumbangan yang besar kepada ekonomi negara. Dalam tahun 1970-an ia merangkumi antara 70 hingga 80 peratus nilai keluaran logam Malaysia (tidak termasuk petrol-cum) dan telah dapat menyediakan banyak pekerjaan. Adalah dipercayai bahawa pembangunan ekonomi di Semenanjung Malaysia besar dipengaruhi oleh pembangunan awal industri bijih timah.

Sumber dan Simpanan

Setakat ini Lembah Kinta di Perak adalah kawasan utama yang mengeluarkan bijih timah di Malaysia dan hingga akhir tahun 1970-an telah mengeluarkan lebih dari setengah jumlah keluaran di Malaysia. Perak dan Selangor adalah negeri-negeri pengeluar

utama, dan pengeluaran di Negeri Sembilan dan Pahang walaupun sedikit, telah semakin meningkat di dalam tahun 1970-an.

Satu ciri industri bijih timah dalam tahun 1970-an ialah penumpuan yang lebih diberi kepada perlombongan di kawasan-kawasan yang mempunyai bijih timah yang rendah grednya dan yang pernah diusahakan sebelumnya. Ini dapat dilakukan secara berekonomi dengan menggunakan teknik-teknik yang maju (terutamanya melalui jentera korek) dan kerana harga bijih timah juga tinggi. Sebab utama bagi kejatuhan di dalam jumlah output industri ini ialah gred bijih timah lanar (*alluvial*) yang rendah.

Bagaimanapun, pembaikan yang berterusan di dalam teknologi dan trend ke arah harga yang tinggi akan mengubah keadaan ini. Terdapat prospek yang baik tentang kewujudan longgokan bijih timah jenis telerang (*lode*) di banjaran pergunungan dan kawasan-kawasan bukit di Pahang, Kelantan dan Trengganu. Kawasan-kawasan ini tidak diberikan banyak perhatian di masa-masa yang lalu kerana teknologi dan kemudahan bagi melombong bawah tanah tidak menggalakkan. Lagipun, kos mencari dan mengeluarkan logam ini adalah tinggi. Dengan meningkatnya harga bijih timah dan terdapatnya teknologi yang moden, maka adalah dipercayai bahawa usaha mencari longgokan bijih timah pada batu pejal akan menjadi kenyataan mungkin di akhir tahun 1980-an atau 1990-an.

Sumber baru longgokan bijih timah lanar dipercayai wujud di kawasan laut Selat Melaka. Selain dari itu longgokan bijih timah lanar juga terdapat atau mungkin akan dijumpai di kawasan darat, tetapi sumber yang demikian mungkin berada jauh dalam tanah. Sumber yang belum diteroka ini ternyata lebih sukar dicari dan digali berbanding dengan sumber yang telah dihasilkan dalam tahun 1960-an dan 1970-an. Sumber terbesar yang pernah dijumpai di Kuala Langat, Selangor di akhir tahun 1970-an adalah dari jenis ini. Longgokan ini dipercayai yang terbesar pernah dijumpai di dunia. Ia merangkumi lebih 40,000 ekar dengan simpanan terbukti dianggarkan berjumlah 5 juta pikul (300 000 tan metrik) bernilai M \$6 bilion mengikut kadar harga 1978 (ARB, Jan. 1978). Bijih timah lanar ini adalah lebih 10 kaki dari paras bumi dan tebalnya lebih 100 kaki. Oleh kerana telahan mengenai simpanan ini dikira dari segi keupayaan memperolehinya dengan menggunakan teknologi yang sedia ada dan berdasarkan kadar harga semasa, kenaikan harga bijih timah selanjutnya dan pembaikan seterusnya di dalam teknologi melombong akan menambahkan lagi anggaran nilai simpanan bijih timah di Malaysia. Bagaimanapun perlu diingat bahawa perkara yang sama mungkin juga berlaku kepada simpanan di tempat-tempat lain di dunia.

Pada akhir tahun 1970-an, simpanan bijih timah dunia yang

diketahui adalah dikatakan berjumlah 10.2 juta tan, iaitu hampir 50 peratus darinya berada di Malaysia, Negeri Thai dan Indonesia. Jika ini betul, mungkin ada kemungkinan ketidakseimbangan antara penawaran dan permintaan bijih timah akan meluas dan Malaysia akan mendapat faedah dari kenaikan harga yang disebabkan oleh ketidakseimbangan ini. Sehubungan dengan itu ada bukti-bukti yang boleh dipercayai bahawa bijih timah akan kekal menjadi sumber pertukaran asing dan juga peluang-peluang pekerjaan di Malaysia dalam tahun 1980-an dan 1990-an.

Struktur Industri Bijih Timah

Pergabungan industri bijih timah dunia tidaklah begitu kukuh kalau dibandingkan dengan lain-lain industri perlombongan. Kebanyakan hasil bijih timah diusahakan oleh sebilangan besar pengeluar yang kecil dan sederhana. Pada akhir tahun 1970-an terdapat kira-kira 900 lombong bijih timah di Malaysia yang dimiliki dan diusahakan oleh beberapa syarikat individu dan perkongsian. Sebahagian daripada syarikat-syarikat lain yang besar-besar adalah anggota Majlis Timah Antarabangsa (*ITC*).

Melebur bijih timah pula adalah satu kegiatan industri yang bersifat monopoli. Berbeza dengan petroleum, memproses bijih timah dijalankan oleh syarikat-syarikat yang berlainan dari pengeluar, dan kebanyakan syarikat memproses di serata dunia adalah sangat besar. Dua buah syarikat memproses yang menjalankan kegiatannya di Asia Tenggara mengawal 40 peratus dari jumlah keupayaan melebur timah di dunia.

Perlombongan bijih timah di Malaysia pada mula-mulanya dimiliki oleh orang-orang Melayu, tetapi dari tahun 1850 hingga 1900 ramai kaum imigran Cina pula menjadi pengusaha di dalam industri ini. Selepas tahun 1900, syarikat-syarikat Eropah dengan jumlah modal yang besar, teknik melombong yang moden dan mencarigali dengan kaedah yang saintifik dan berserta pula dengan pengaruh politiknya telah menggantikan orang-orang Cina sebagai pengeluar yang terbesar. Dalam tahun 1963, 60 peratus dari bijih timah yang dikeluarkan adalah dari 100 buah lombong yang dikuasai oleh orang-orang asing (dari Britain, Perancis, Australia dan Amerika) dan bakinya oleh perusahaan-perusahaan domestik yang kebanyakannya dikuasai oleh kaum Cina.

Kesan awal dari sektor lombong bijih timah ke atas masyarakat Malaysia adalah kecil. Ia adalah contoh yang baik di mana satu industri eksport berusaha dalam satu ekonomi yang terpisah dari sektor-sektor lain dalam negara. Boleh dikatakan semua buruh mahir terpaksa diimport dari negeri China. Jika ada orang-orang Melayu yang terlibat, mereka hanya bekerja sebagai buruh kasar.

itu pun dengan kontrak jangka pendek sahaja. Sama ada secara sengaja atau tidak, segala kekosongan pekerjaan dalam sektor ini diisi oleh tenaga kerja yang diimport dari negeri China dan mereka pula segera memperolehi kepentingan sendirian di dalam *status quo*.

Hampir 95 peratus keluaran bijih timah Malaysia didapati dari sumber jenis lanar. Cara melombong yang utama adalah dengan kapal korek dan pam kelikir dan ini menghasilkan lebih 85 peratus dari jumlah keluaran bijih timah dan memberi 70 peratus pekerjaan di dalam industri perlombongan dalam tahun 1963.

Pengeluaran dengan kapal korek adalah yang terbesar sekali di dalam industri ini. Terdapat 66 lombong (kurang daripada 10 peratus) yang menggunakan kapal korek dalam tahun 1963, tetapi ini menyumbangkan lebih kurang 46 peratus terhadap jumlah keluaran bijih timah. Bagaimanapun, pam kelikir adalah cara melombong yang lazim digunakan (yakni dalam lebih kurang 80 peratus dari bilangan semua lombong) dan menyumbangkan 40 peratus jumlah keluaran dalam tahun yang sama. Dalam 10 tahun kemudiannya, yakni hingga tahun 1974, agihan pengeluaran mengikut kaedah melombong telah bertukar dengan banyaknya. Pam kelikir menggantikan kapal korek sebagai cara melombong yang terpenting. Pembahagian lombong pam kelikir telah bertambah dari 48.5 peratus dalam tahun 1965 kepada 55 peratus dari jumlah keluaran dalam tahun 1979, sementara perlombongan kapal korek jatuh dari 39.2 peratus kepada 32 peratus di dalam tempoh yang sama.

Di akhir bulan Jun tahun 1979, terdapat 904 lombong bijih timah di Malaysia berbanding dengan 961 dalam tahun 1975. Dari jumlah ini, 811 adalah lombong pam kelikir (89.7 peratus), 54 lombong kapal korek (6 peratus), 23 lombong bawah tanah (2.5 peratus) dan 16 yang lain-lain (1.8 peratus). Lombong kapal korek mengeluarkan 32 peratus dari jumlah keluaran, sementara lombong pam kelikir 55 peratus dan lombong bawah tanah 3 peratus (lihat Malaysia, 1979b: 126-8). Dari jumlah 54 kapal korek yang menjalankan kegiatannya dalam tahun 1979, hanya 4 sahaja dimiliki oleh rakyat Malaysia. Dan dari 811 lombong pam kelikir, hanya 24 dimiliki oleh kaum Melayu. Oleh kerana lombong pam kelikir menguasai dari segi jumlah dan keluaran, maka adalah jelas bahawa kaum Cina telah menguasai industri bijih timah di Malaysia. Satu faktor yang menyebabkan ini berlaku ialah proses Malaysianisasi dan 'pembelian balik' syarikat-syarikat lombong asing oleh beberapa ejensi kerajaan. Ini secara beransur-ansur mengurangkan bilangan syarikat-syarikat asing di dalam industri bijih timah.

Perlombongan bijih timah merupakan majikan yang terbesar bagi buruh di dalam sektor perlombongan, dan jumlah pekerjaan yang diwujudkan telah bertambah dalam beberapa tahun kebelakangan

ini. Dalam tahun 1968, lebih kurang 39,200 orang bekerja di dalam perlombongan bijih timah dan pada akhir bulan Jun tahun 1975 jumlah ini bertambah kepada 41,000 orang. Pertambahan ini ada kaitan dengan perkembangan keluaran dan hingga tahun 1978, terdapat 26,700 orang pekerja di lombong pam kelikir, 6,868 di lombong kapal korek, 1,506 di lombong terbuka dan 1,639 di lombong bawah tanah, menjadikan jumlah pekerja 36,713 orang kesemuanya (ARB, 1979a).

Pengeluaran dan Eksport Timah

Sepanjang tahun 1970-an pengguna utama bijih timah Malaysia ialah Amerika Syarikat, Kesatuan Ekonomi Eropah (*EEC*), Jepun dan negeri Belanda, iaitu masing-masing mengimport 33.7, 24.7 dan 17.8 peratus dalam tahun 1978.

Harga timah mencapai paras tertinggi dalam tahun 1978, iaitu \$1,743 sepikul atau \$29,260 setan di pasaran Pulau Pinang berbanding dengan \$665 sepikul atau \$11,165 setan dalam tahun 1970. Kenaikan yang ketara ini adalah disebabkan oleh permintaan yang semakin bertambah dan pembekalan yang terhad di dalam pasaran bijih timah.

Selepas tahun 1972, keluaran bijih timah Malaysia telah mulai merosot. Kemosrotan ini berterusan hingga tahun 1977 apabila pengeluarannya cuma 58,700 tan berbanding dengan 73,800 tan dalam tahun 1970. Ada dua sebab utama bagi kemosrotan ini. Pertama, timah yang rendah grednya mulai dilombong setelah bijih timah jenis lanar kehabisan. Keduaanya, Majlis Timah Antarabangsa mengenakan pengawalan eksport dalam bulan April tahun 1975 untuk membetulkan keadaan bekalan bijih timah yang berlebihan di pasaran dunia.

Bagaimanapun, dalam tahun 1978 keadaan telah bertambah baik. Harga bijih timah mulai meningkat dengan cepatnya pada awal tahun 1977 disebabkan oleh kekurangan di dalam penawaran dunia dan juga kelewatan di dalam penjualan stok penimbal oleh Kerajaan Amerika Syarikat. Kesan dari ini dan pertambahan pelaburan di dalam industri melalui insentif-insentif kerajaan, pengeluaran bijih timah mulai meningkat semula. Pengeluaran dalam tahun tersebut mencapai 62,600 tan, iaitu walaupun masih lagi kurang dari tahun 1970, tetapi telah melebihi sebanyak 3,900 tan dari tahun 1977. Campur tangan kerajaan antara lain ialah dengan memberi konsesi cukai dalam belanjawan 1978 dan 1979 dan menambahkan carumannya kepada stok penimbal. Disebabkan oleh kenaikan harga timah, walaupun jumlah yang dikeluarkan adalah lebih rendah, hasil eksport Malaysia dari bijih timah adalah M\$2,022 juta dalam tahun 1978 berbanding dengan cuma M\$1,013

juta dalam tahun 1970, iaitu pertambahan sekali ganda dalam jangka masa 8 tahun.

Kos Pengeluaran

Kos pengeluaran di dalam industri bijih timah boleh diukur melalui dua cara, sama ada (1) melalui kos mendapat logam timah dari satu ela isipadu bijih di dalam bumi, atau (2) melalui kos mendapatkan 1 pikul logam timah dari bumi. Tiap-tiap kaedah ini mempunyai keistimewaannya sendiri. Oleh kerana keadaan inflasi, kos pengeluaran satu unit bertambah dengan banyaknya dalam tahun 1970-an (lihat Jadual 11.1).

Di Malaysia kos pengeluaran seunit bagi lombong bawah tanah dalam tahun 1978 ialah M\$1,737 sepikul, lombong pam kelikir M\$1,547, lombong kapal korek M\$1,123 dan lombong terbuka M\$1,057. Kos pengeluaran purata berpemberat bagi kesemua jenis perlombongan bijih timah dalam masa separuh kedua tahun 1978 ialah M\$1,443 sepikul. Di antara bulan Januari dan Jun tahun 1979, kos pengeluaran telah meningkat lagi disebabkan oleh kenaikan harga minyak mentah dan inflasi import yang lebih tinggi.

Sebagai bandingan, kita dapati kos pengeluaran di Bolivia adalah dalam lingkungan M\$1,700 hingga M\$2,000 sepikul (bagi perlombongan bawah tanah, ini adalah yang tertinggi di dunia), sementara di Negeri Thai M\$1,191, di Indonesia M\$1,303 dan di Australia M\$1,101 (ARB, 1979a).

Jadual 11.1 menunjukkan trend kos yang semakin bertambah pada pertengahan tahun 1970-an. Ini menunjukkan kenaikan yang lebih pesat dari segi sepikul logam timah berbanding dengan satu ela isipadu bijih.

JADUAL 11.1

Kos Seunit Pengeluaran Timah, Malaysia, 1972-76

Tahun	Kapal Korek		Pam Kelikir		Lombong Terbuka		Lombong Bawah Tanah	
	₹ tiap satu ela isipadu bijih	\$ tiap satu pikul logam timah	₹ tiap satu ela isipadu bijih	\$ tiap satu pikul logam timah	₹ tiap satu ela isipadu bijih	\$ tiap satu pikul logam timah	₹ tiap satu ela isipadu bijih	\$ tiap satu pikul logam timah
1972	46	439	97	541	243	541	4,551	511
1973	48	462	105	591	184	439	4,835	574
1974	52	721	119	974	303	699	5,037	571
1975	61	698	114	926	451	1,071	n.a.	952
1976	54	775	116	1,068	335	1,244	n.a.	1,141

Beberapa sebab telah diberikan mengapa kadar kenaikan dalam satu unit bijih yang dilombong itu lebih rendah. Satu punca rasmi (Majid dan Cheong, 1977) menyarankan bahawa skala bidangan besar dan teknik baru (contohnya, cara mengorek tanah hampir kering) telah mengurangkan kos operasi, walaupun dalam keadaan inflasi. Selain dari itu penyusutan sumber-sumber bijih yang besar yang membawa kepada kejatuhan kadar hasil timah bagi seunit bijih telah memerlukan lebih banyak ela padu bijih dilombong untuk menghasilkan satu pikul timah. Keadaan ini serta kenaikan cukai eksport ke atas logam timah (Jadual 11.2) merupakan sebab-sebab yang membawa kepada kenaikan yang lebih tinggi di dalam kos yang dikira mengikut seunit timah yang dikeluarkan.

Semua kos bertambah dalam tempoh tersebut (kecuali cukai) tetapi pembahagiannya dalam jumlah kos menjadi lebih kecil (lihat Jadual 11.2). Kos tenaga (terutama yang didapati dari minyak) bertambah dengan banyaknya akibat dari kenaikan harga minyak. Inflasi berikutnya telah meningkatkan kos tenaga dari \$60.71 bagi kapal korek dan \$101.68 bagi pam kelikir dalam tahun 1972 kepada \$110.67 bagi kapal korek dan \$230.36 bagi pam kelikir dalam tahun 1976.

Dalam tahun 1972 sektor kapal korek membayar cukai eksport sebanyak \$100.77 sepikul ke atas logam timah, sementara sektor pam kelikir membayar \$100.82 sepikul. Dengan pengenaan caj lebih ke atas eksport dalam tahun 1974, dan kenaikan cukai dan caj lebih bagi eksport dalam tahun 1976, jumlah yang dibayar oleh sektor kapal korek bertambah kepada \$301.94 sepikul dan sektor pam kelikir kepada \$269.96.

Malah, dari semua butir kos utama, kos buruh telah bertambah dengan kadar paling sedikit.

Masalah-masalah dalam Industri Perlombongan Timah

Walaupun Malaysia merupakan pengeluar timah yang utama di dunia pada penghujung tahun 1970-an, industri perlombongan timah tidak lagi menduduki tempat yang penting di dalam ekonomi domestik seperti dalam tahun 1960-an dan sebelumnya. Pada permulaan tahun 1980-an ada beberapa masalah besar yang dihadapi oleh industri ini. Salah satu masalahnya ialah bagaimana hendak mengekalkan paras pelaburan yang mencukupi dalam industri ini. Pada awal tahun 1970-an terdapat pelaburan yang kecil sahaja, sama ada untuk membuka lombong baru atau untuk mengembangkan lombong yang ada. Di dalam beberapa kes, keuntungan telah dilaburkan semula di luar industri tersebut, dan jika ini berterusan pengeluaran timah mungkin akan berkurangan di dalam tahun 1980-an.

JADUAL 11.2
Kos Per Pikul Keluaran Timah, Mengikut Kaedah Perlombongan

<i>Kos per Pikul Timah: Perkadaran (%) kepada</i>	<i>Semua Kaedah Ditimbang</i>							
	1972	1973	1974		1975		1976	
			<i>Jan.-Jun</i>	<i>Julai-Dis.</i>	<i>Jan.-Jun</i>	<i>Julai-Dis.</i>	<i>Jan.-Jun</i>	<i>Julai-Dis.</i>
1. Kos tenaga	17.08	16.83	15.71	17.04	19.09	20.16	19.21	18.06
2. Tenaga buruh dan gaji	22.03	22.19	18.54	19.93	22.81	22.18	21.24	18.68
3. Barang-barang	13.30	13.41	12.41	13.49	13.87	13.12	12.73	11.79
4. Susutnilai, kos tetap, nilai benar atas pembangunan dan penerokaan harta, dan lain-lain kos	23.17	22.94	19.75	15.94	17.78	18.47	17.88	16.78
5. <i>Tribute</i>	4.52	4.19	5.38	3.88	3.22	4.20	4.06	3.65
6. Royalti, cukai eksport dan caj lebihan	19.90	20.44	28.24	26.67	23.23	21.87	24.88	31.63
Kos pengeluaran \$/pikul	505	540	800	870	840	855	930	958

JADUAL 11.2 (sambungan)

<i>Kos per Pikul Timah: Perkadaran (%) kepada</i>	<i>Lombong Bauh Tanah</i>							
	1972	1973	1974		1975		1976	
			<i>Jan.-Jun</i>	<i>Julai-Dis.</i>	<i>Jan.-Jun</i>	<i>Julai-Dis.</i>	<i>Jan.-Jun</i>	<i>Julai-Dis.</i>
1. Kos tenaga	14.26	13.63	12.23	8.01	9.31	9.37	9.26	8.38
2. Tenaga buruh dan gaji	48.50	48.42	35.65	37.08	39.41	41.97	40.94	34.58
3. Barang-barang	8.20	10.40	13.12	14.40	15.90	15.07	15.09	13.91
4. Susutnilai, kos tetap, nilai benar atas pembangunan dan penerokaan harta, dan lain-lain kos	13.95	9.55	6.61	13.47	12.14	10.93	13.07	11.29
5. <i>Tribute</i>	—	—	—	—	—	—	—	—
6. Royalti, cukai eksport dan caj lebihan	15.19	18.00	32.39	27.04	23.15	22.06	21.64	31.84
Kos pengeluaran \$/pikul	510	575	830	872	890	950	1,025	1,140
	<i>Kapal Korek</i>							
1. Kos tenaga	13.83	13.04	10.29	10.90	14.16	15.59	14.57	14.28
2. Tenaga buruh dan gaji	19.64	19.53	15.70	16.55	17.61	17.67	16.08	14.86
3. Barang-barang	18.17	16.19	14.22	16.15	16.39	16.53	15.03	13.48
4. Susutnilai, kos tetap, nilai benar atas pembangunan dan penerokaan harta, dan lain-lain kos	23.58	25.46	20.64	22.36	22.09	22.26	21.91	16.12
5. <i>Tribute</i>	1.01	2.01	2.75	2.02	1.98	2.26	2.57	2.00
6. Royalti, cukai eksport dan caj lebihan	22.97	23.77	36.40	32.02	27.77	25.74	30.44	38.96
Kos pengeluaran \$/pikul	439	462	662	723	699	699	780	775

JADUAL 11.2 (sambungan)

<i>Kos per Pikul Timah: Perkadaran (%) kepada</i>	<i>Pam Kelikir</i>							
	1972	1973	1974		1975		1976	
			<i>Jan.-Jun</i>	<i>Julai-Dis.</i>	<i>Jan.-Jun</i>	<i>Julai-Dis.</i>	<i>Jan.-Jun</i>	<i>Julai-Dis.</i>
1. Kos tenaga	18.83	19.28	19.09	20.75	22.65	23.62	23.04	21.57
2. Tenaga buruh dan gaji	22.03	22.65	19.27	21.05	23.11	21.52	21.09	18.21
3. Barang-barang	11.50	12.15	11.74	12.61	13.26	12.13	12.04	11.06
4. Susutnilai, kos tetap, nilai benar atas pembangunan dan penerokaan harta, dan lain-lain kes	21.84	21.75	19.14	16.76	15.83	16.97	16.08	16.13
5. <i>Tribute</i>	6.17	5.49	6.90	4.26	3.88	5.21	5.17	4.85
6. Royalti, cukai eksport dan caj lebihan	18.63	18.68	23.85	24.06	21.27	20.55	22.58	28.18
Kos pengeluaran \$/pikul	540	590	894	975	914	925	1,010	1,068
	<i>Lombong Terbuka</i>							
1. Kos tenaga	15.04	9.88	6.24	4.69	5.84	7.83	8.73	5.53
2. Tenaga buruh dan gaji	14.97	16.79	15.00	13.74	39.72	44.96	44.90	39.83
3. Barang-barang	10.23	8.15	9.01	8.14	5.98	5.18	4.92	8.16
4. Susutnilai, kos tetap, nilai benar atas pembangunan dan penerokaan harta, dan lain-lain kes	32.43	34.67	32.22	36.64	12.07	20.77	20.16	20.11
5. <i>Tribute</i>	0.97	2.87	4.63	4.51	3.49	4.30	2.70	2.51
6. Royalti, cukai eksport dan caj lebihan	21.36	27.64	32.90	32.28	22.90	16.96	18.59	23.86
Kos pengeluaran \$/pikul	540	440	624	700	880	1,070	1,200	1,450

Punca: Hubungan peribadi dengan Jabatan Galian, Kuala Lumpur.

Nota: Di dalam lombong terbuka, upah buruh kontrak dimasukkan selepas 1974, tetapi tidak sebelumnya.

Satu lagi masalah ialah kenaikan yang pesat di dalam kos pengeluaran. Mengikut *Mining Magazine* (1976) kenaikan besar di dalam harga minyak pada tahun 1973 dan 1974, berserta pula dengan keadaan meleset di serata dunia selepas itu, masih lagi menjejaskan industri tersebut dalam tahun 1976. Kemelesetan ini telah membawa kepada kejatuhan di dalam permintaan dan harga timah, yang kemudiannya menyebabkan beberapa buah syarikat terpaksa memberhentikan operasi mereka, sekurang-kurangnya untuk jangka pendek. Bagaimanapun, apabila ekonomi dunia pulih semula dalam tahun 1978 permintaan bagi timah mula bertambah, tetapi penawarannya terhad. Kesannya, harga meningkat dengan cepat hingga mencapai paras baru yang tinggi.

Oleh itu yang menimbulkan masalah bagi industri ini bukanlah permintaan pada masa kini dan kaitannya dengan harga timah tetapi kemungkinan bahawa ayunan ke bawah seterusnya di dalam ekonomi dunia akan menyebabkan kejatuhan harga timah yang tidak diingini pada masa hadapan.

Satu lagi masalah utama adalah berkaitan dengan struktur cukai dan pengawalan tanah lombong oleh kerajaan-kerajaan negeri. Banyak yang berpendapat bahawa 70 peratus keuntungan timah diambil oleh kerajaan dari segi cukai (Lampiran A). Kerajaan Pusat mengenakan sejumlah 8 jenis cukai langsung dan tak langsung ke atas industri perlombongan timah, iaitu cukai eksport, caj lebihan eksport, cukai pendapatan, cukai pembangunan, cukai keuntungan, caj lebihan import dan cukai jualan. Daripada kutipan cukai-cukai ini, cuma 10 peratus sahaja yang diterima oleh kerajaan-kerajaan negeri. Hingga tahun 1979, 90 peratus dari cukai eksport dan 100 peratus dari tujuh cukai lainnya yang dipungut adalah menjadi hasil kerajaan pusat. Ini tidak memberi insentif secara langsung kepada kerajaan-kerajaan negeri untuk meluluskan tanah-tanah baru bagi tujuan perlombongan, malah mereka keberatan untuk berbuat demikian. Oleh itu, kawasan tanah perlombongan kekal sebagaimana biasa dalam tahun 1970-an.

Apabila simpanan timah jenis lanar yang cetek yang terdapat di Malaysia habis diusahakan, masalah gantiannya menjadi suatu perkara yang mendesak. Masalah ini lebih merupakan masalah ekonomi. Prospek untuk mendapatkan sumber yang banyak dan senang diusahakan seperti di Lembah Kinta adalah dijangka tipis. Di sebaliknya pula, sumber jenis lanar yang dalam, seperti yang dijumpai di kawasan Kuala Langat, dipercayai boleh didapati dengan jumlahnya yang besar. Bersama-sama dengan sumber di perut laut di kawasan laut Perak, ini menjadikan potensi simpanan timah di Malaysia besar sekali. Masalah kos dan risiko operasi melombong jenis ini di sini adalah lebih besar dari jenis melombong di Lembah

Kinta dan teknologinya juga berbeza. Ini adalah masalah-masalah yang boleh diatasi dengan perancangan dan sokongan yang cukup, dengan syarat harga timah kekal di paras yang tinggi, tetapi syarat-syarat ini terpaksa dipenuhi jika kita inginkan industri melombong bijih timah di Malaysia tidak merosot dalam tahun 1980-an.

Oleh kerana cukai yang besar, penyeludupan timah bertambah di dalam tahun 1970-an. Mengikut sumber-sumber kerajaan, sebanyak 5,000 tan timah (bersamaan dengan 7 peratus output negara) bernilai di antara M\$110 juta dan \$120 juta diseludup keluar tiap-tiap tahun, terutama sekali melalui Singapura. Ini ditaksir telah merugikan kerajaan antara M\$30 juta dan \$40 juta tiap-tiap tahun dari segi pungutan hasilnya (ARB, Jilid 6, No. 8, 1977).

Satu lagi masalah yang mungkin timbul dalam tahun 1980-an atau 1990-an ialah persaingan dari negara China. Mengikut satu anggaran, negara China mengeluarkan hingga 20,000 tan timah tiap-tiap tahun dan ini menjadikannya pengeluar timah yang kelima terbesar di dunia selepas Malaysia, Bolivia, Negeri Thai dan Indonesia. Keluarannya kian meningkat dan memainkan peranan yang bertambah penting di dalam pasaran antarabangsa. Sehubungan dengan ini, negara Jepun yang mengimport banyak bijih timah dari Malaysia akan menambahkan pula importnya dari China dan ini sudah tentu akan merugikan eksport Malaysia. Tidak ada pengawalan antarabangsa terhadap eksport dari China kerana ia bukan ahli di dalam Perjanjian Timah Antarabangsa (*ITA*). Malah tidak ada kemungkinan baginya menjadi ahli *ITA* di masa hadapan kerana tidak bergantung kepada timah sebagai sumber utama pertukaran luar, dan ia mungkin enggan dirinya terikat kepada beberapa kawalan yang dikenakan oleh *ITA* (ARB, Jilid 5, No. 6, 1975: 145).

Dari aspek permintaan pula, terdapat perkembangan yang mungkin mengurangkan penggunaan bijih timah. Timah selalunya digunakan di dalam pengeluaran saduran timah. Cabaran utama bukan datangnya dari persaingan oleh pengganti-pengganti seperti kes getah, tetapi ialah kemajuan di dalam cara-cara mengurangkan penggunaan timah, seperti di dalam proses elektrolitik penyaduran timah. Di samping itu pula, industri-industri juga mencuba memajukan pengeluaran keluli bagi tujuan mengawet tanpa menggunakan timah.

Malaysia bukanlah satu-satunya negara bijih timah yang menghadapi berbagai masalah. Sebagai contoh, Bolivia ialah pengeluar timah yang kedua terbesar di dunia, tetapi ia menghadapi banyak masalah untuk menarik pelaburan luar ke dalam industri perlombongan kerana kebanyakan longgokan timahnya didapati jauh di bawah perut bumi dan sangat mahal pula untuk diusahakan. Kos

pengeluarannya adalah terlalu tinggi di masa sekarang kalau dibandingkan dengan industri bijih timah di Malaysia. Apabila Malaysia terpaksa bergantung kepada sumber-sumber bijih yang dalam dan lebih mahal, jarak perbezaan ini mungkin dapat dikurangkan.

Polisi Kerajaan

Walaupun banyak masalah yang dihadapi oleh industri bijih timah, Kerajaan Malaysia ingin mengekalkan Malaysia sebagai pengeluar timah yang utama di dunia di dalam tahun 1980-an dan telah pun mengambil beberapa langkah untuk menahan kejatuhannya di dalam keluaran timah.

Salah satu langkah ialah mengurangkan cukai eksport timah dan cukai keuntungan timah. Di dalam Belanjawan 1978, cukai keuntungan timah ditukarkan dari kadar menyeluruh 10 peratus kepada satu kadar berskala mengikut jumlah keuntungan yang diperolehi. Pada kadar \$200,000 yang pertama, cukai keuntungan timah dikurangkan kepada 5 peratus, bagi tambahan \$200,000 selepasnya ia masih di paras 10 peratus, dan bagi jumlah melebihi \$400,000, ia ditingkatkan kepada 15 peratus. Cukai eksport timah juga dikurangkan bagi harga timah yang kurang dari \$1,800 sepikul. Di dalam Belanjawan 1979, kerajaan mengurangkan lagi kadar cukai sut teratas bagi keuntungan timah dari 15 peratus kepada 12 peratus.

Sehubungan dengan ini, Kerajaan Malaysia juga telah memansuhkan caj lebihan dan cukai eksport ke atas timah pada harga kurang dari MS207 sepikul (ARB, Jilid 7, No. 8, 1978). Untuk mempercepatkan lagi proses membuka tanah bagi kegunaan melombong, Kerajaan Persekutuan telah berjanji untuk memberi negeri-negeri yang mempunyai lombong 10 peratus dari semua cukai ke atas timah, dan tidak hanya 10 peratus dari cukai eksport sahaja. Kerajaan Persekutuan juga turut memberi sumbangan kepada Stok Penimbal Timah Antarabangsa.

Dalam bulan Oktober tahun 1975, Kerajaan Persekutuan memperkenalkan sistem peruntukan 'kuota kesusahan' untuk menolong pelombong-pelombong marginal meneruskan pengeluaran timah. Di bawah sistem ini, pelombong-pelombong marginal yang tidak mempunyai kuota yang cukup untuk menampung kos pengeluaran mereka boleh memohon kuota tambahan dari peruntukan 'kuota kesusahan'. Kuota tambahan yang diberi akan diambil dari kuota-kuota pengeluar lain yang tidak digunakan sepenuhnya.¹

¹Saiz peruntukan pada asalnya ditetapkan sebanyak 605 tan metrik timah padu bagi jangka masa dari 1hb. Oktober hingga 21hb. Disember 1975, tetapi kuota yang sebenarnya diagihkan ditambah hingga 780 tan metrik (ARB, Mei 1976).

Kerajaan telah mengkaji semula harga minyak diesel dua kali dalam tahun 1979, iaitu sejajar dengan kenaikan harga oleh OPEC. Kajian semula yang pertama dalam bulan Jun memberi beberapa faedah kepada industri timah. Harga minyak diesel ditetapkan \$1.20 segelen bagi pengguna individu dan pengguna industri sedangkan sebelumnya bayaran yang dikenakan ialah \$1.18 bagi pengguna individu dan \$1.40 bagi pengguna industri (Malaysia, 1979b). Bagaimanapun, dalam bulan September 1979, lombong-lombong pam kelikir masih lagi membayar \$1.60 hingga \$1.80 segelen, iaitu lebih mahal dari harga yang telah ditetapkan oleh kerajaan dalam bulan Jun (ARB, 1979a).

Dalam bulan Disember 1979, PETRONAS (Syarikat Minyak Negara), dengan arahan dari kerajaan, telah bersetuju untuk membekalkan minyak diesel dengan harga \$1.27 segelen kepada lombong-lombong pam kelikir yang tidak dibekalkan dengan secukupnya oleh ejen-ejen mereka atau syarikat-syarikat minyak.¹ Dalam tahun 1977, kerajaan juga telah mengurangkan cukai import ke atas jentera-jentera diesel yang tidak bergerak dari 25 peratus kepada 10 peratus, dan ke atas pam air (termasuk alat-alat gantian) dari 30 peratus kepada 10 peratus.

PERLOMBONGAN SECARA AM

Di samping beberapa langkah untuk menggalakkan perusahaan swasta di dalam perlombongan, kerajaan juga telah memberi beberapa insentif untuk menggalakkan penyertaan kaum bumiputera mengikut Dasar Ekonomi Baru (DEB). Ini telah dijalankan melalui dua cara: (1) dengan menambahkan penyertaan bumiputera secara langsung di dalam industri timah dan (2) dengan ejensi-ejensi kerajaan seperti Perbadanan Kemajuan Ekonomi Negeri dan PERNAS (Perbadanan Nasional) membeli saham-saham kawalan di dalam beberapa operasi perlombongan yang dipunyai oleh syarikat-syarikat asing di Malaysia.

Untuk menggalakkan penyertaan kaum bumiputera di dalam sektor perlombongan, Kerajaan Persekutuan telah bersetuju melanjutkan pemberian keistimewaan di dalam hak melombong. Tetapi hingga akhir tahun 1970-an penyertaan kaum bumiputera secara langsung di dalam sektor ini hanya berkembang dengan perlahan, terutamanya kerana kaum bumiputera kekurangan modal dan kepakaran di dalam perlombongan. Di akhir tahun 1970-an, kerajaan telah campur tangan secara langsung untuk menolong kumpulan

¹Syarikat-syarikat minyak difahamkan telah mengenakan harga hingga MS1.79 segelen (lihat ARB, 1979b: 638).

ini dengan menubuhkan satu Unit Penyiasatan dan Penggalian Logam (MIDU) dengan tujuan meluaskan lagi kawasan bagi penerokaan (ARB, Ogos, 1976).

Beberapa ejensi kerajaan telah memulakan operasi melombong secara langsung bagi pihak kaum bumiputera. Di akhir tahun 1970-an, Syarikat Perlombongan PERNAS telah memulakan operasi melombong di Melaka dan Perak, sementara Perbadanan Kemajuan Negeri Selangor telah menjalankan operasi melombong secara ekstensif di kawasan Kuala Langat, Selangor. Perbadanan Kemajuan Pahang Tenggara (DARA) dan sebuah syarikat usahasama Inggeris dan Australia yang bernama Conzinc Riotinto Malaysia Sdn. Bhd. telah menjalankan satu program penerokaan bersama bagi mencari logam-logam asas di Pahang. Pengolahan semula Tabung bagi Meneroka Logam-logam di kawasan tanah simpanan Melayu dan pembentukan Kod Perlombongan Nasional juga telah merintis jalan bagi menggalakkan perusahaan perlombongan secara besar-besaran di dalam tahun 1980-an dan 1990-an.

Selaras dengan polisi kerajaan untuk meluaskan lagi penguasaan kaum bumiputera ke atas industri perlombongan timah di dalam negara ini, tiga buah syarikat perlombongan Inggeris telah memindahkan syer-syer mereka kepada PERNAS. Ketiga-tiga syarikat ini ialah Tronoh Mines Malaysia, Ayer Itam Tin Dredging Malaysia dan Sungai Besi Mines Malaysia. Di bawah perjanjian tersebut, syer-syer atau kepentingan-kepentingan Charter Consolidated Group di dalam ketiga-tiga syarikat tadi dipindahkan kepada anak syarikat PERNAS yang baru, bernama New Tradewinds Sdn. Bhd. (ARB, Jilid 6, No. 8, Jan 1977: 285).

TIMBUNAN LOGAM YANG LAIN-LAIN

Satu lagi logam yang penting di Malaysia ialah tembaga. Malaysia telah mengeksport tembaga sejak tahun 1968 tetapi jumlahnya adalah kecil dan dimasukkan di bawah 'bijih dan logam asas' di dalam senarai eksport. Dalam tahun 1968, Malaysia mengeksport 506 tan tembaga bernilai M\$116,217 dan dalam tahun 1971 jumlah ini berganda menjadi 1,091 tan dengan nilai \$279,000. Bagaimanapun penemuan lombong Mamut¹ di Sabah tidak lama dahulu menyebabkan tembaga menjadi bertambah penting di dalam ekonomi dan outputnya dalam tahun 1980 dinilai sebanyak \$13 juta. Dengan

¹Lombong Mamut diusahakan dengan kos AS\$92 juta oleh Syarikat Pembangunan Sumber Logam Seberang Laut Sabah Berhad—sebuah syarikat usahasama antara OMRD-Tokyo dan rakan di Malaysia (51 peratus syer Jepun dan 49 peratus Sabah).

anggaran 83 juta tan bijih tembaga (yang mempunyai 0.6 peratus kandungan tembaga) dan potensi eksport jumlah M\$2 bilion, sumber ini akan memberi faedah untuk selama 15 tahun. Dengan demikian, tembaga dijangka akan memberi pendapatan yang banyak bagi Sabah dan Malaysia dalam tahun 1980-an dan 1990-an.

Sabah merancang mendirikan sebuah loji melebur untuk memproses tembaga. Ini akan diusahakan secara bersama oleh Kerajaan Sabah dan Syarikat Pembangunan Sumber Logam Seberang Laut (OMRD). Melebur tembaga di dalam negeri akan membolehkan Sabah mendapat lebih banyak lagi wang pertukaran luar dari eksport tembaganya.

Bauksit telah dilombong di Johor dan dalam tahun 1970 hasilnya melebihi 1 juta tan metrik. Bagaimanapun, pengeluarannya telah menurun akibat perubahan dalam permintaan, iaitu merosot di bawah 400 000 tan metrik dalam tahun 1979. Pengeluaran dalam tahun 1980 adalah kira-kira 600 000 tan metrik.

SUMBER TENAGA: PETROLEUM DAN GAS ASLI

Perkembangan Sejarah

Sejarah minyak di negeri timur Malaysia, iaitu di Sarawak, adalah panjang sekali. Dari zaman dahulu lagi, penduduk di negara itu telah menyedari bahawa bahan aneh yang keluar mengalir dari batu-batu bumi di beberapa bahagian negeri mempunyai nilai yang besar (Rowe, 1952: 24). Bahan tersebut telah digunakan oleh penduduk bagi membaiki sampan-sampan mereka dan untuk menyala-kan lampu-lampu di rumah (Cochrane, 1924: 308-9). Tetapi hanya pada permulaan abad kedua puluhan barulah pembangunan perdagangan bagi bahan itu bermula. Penggunaan modal dan teknologi Barat oleh syarikat Oilfield Limited telah menjadikan industri itu satu perusahaan yang bermakna di seluruh dunia.

Syarikat Miri Oilfield di Sarawak diusahakan oleh Shell Oilfield Company Limited dalam bulan Ogos 1910. Di antara tahun 1911 dan 1929, minyak yang dikeluarkan dan dieksportkan dari Sarawak telah meningkat lebih dua kali ganda. Pengeluaran telah mencapai kemuncaknya iaitu 5.5 juta tong setahun di dalam tahun 1929 dan selepas itu jatuh berikutan kemerosotan di dalam keadaan ekonomi dunia.

Selepas Perang Dunia Kedua, pelaburan oleh syarikat minyak bertambah dengan banyaknya tetapi pengeluaran dari kawasan Miri tidak lagi seperti peringkat sebelum perang. Selepas pengeluaran selama 62 tahun, akhirnya dalam tahun 1973, simpanan minyak di kawasan Miri telah kehabisan. Dari tahun 1947 hingga

1957, Syarikat Kumpulan Shell di Sarawak, Borneo Utara dan Brunei telah membelanjakan lebih kurang \$836 juta terhadap operasi meneroka dan mencari minyak tetapi tidak begitu berhasil mencari sumber-sumber minyak yang baru.

Selepas beberapa percubaan yang gagal di daratan, syarikat-syarikat minyak beralih pula meneroka kawasan-kawasan laut. Koneksi dari kawasan laut dalam negeri ini yang pertama diberi ialah kepada Royal Dutch Shell Group yang menjadi pengeluar minyak dari kawasan laut yang pertama di rantau ini, iaitu pengeluarannya dari kawasan minyak Lutong. Hingga pertengahan tahun 1960-an hanya Sarawak Shell dan Sabah Shell memegang koneksi minyak di Malaysia. Tetapi setelah *Continental Shell Act* tahun 1966 diluluskan, jumlah permohonan dan pemegang-pemegang koneksi telah bertambah. Dalam tahun 1967, 1970 dan 1971, tiga lagi kawasan minyak yang baru telah ditemui di Baram, Baronia dan Bakau, kesemuanya di kawasan laut Sarawak. Lain-lain kawasan minyak di Sarawak ialah Fairley Baram dan Tukai. Di Sabah, Sabah Shell mempunyai dua kawasan (Semarang dan Erb West) yang ditemui dalam tahun 1974. Selain dari itu ialah kawasan Tembungo yang diusahakan oleh Exxon yang juga ditemui dalam tahun 1974. Kawasan gas yang besar telah ditemui dalam tahun 1974 di kawasan laut Sarawak iaitu dalam kawasan 'F' atau Luconia yang dipunyai oleh Sarawak Shell (lihat peta di dalam Bab 2).

Di samping pengeluaran minyak dari kawasan laut dalam tahun 1970-an di Sabah dan Sarawak, minyak juga ditemui di pantai timur Semenanjung Malaysia. Petroleum dan gas ditemui di laut pantai timur dalam tahun 1973 oleh Exxon dan Conoco. Kawasan minyak Exxon adalah di Pulau, Piling, Bintong, Jerneh Bekok dan Setigi yang sedang dimajukan dalam tahun 1980. Kawasan-kawasan yang ditemui oleh Conoco adalah di Sotong dalam tahun 1973 dan kemudian di Anding, Duyong dan Duyong Barat. Tetapi Conoco tidak mengusahakan kawasan yang ditemuinya kerana kegagalan mencapai persetujuan dengan Kerajaan Malaysia di bawah Akta Pembangunan Petroleum (*PDA*) tahun 1974.

Simpanan Minyak Mentah dan Gas Asli

Berikutan penemuan beberapa kawasan minyak dalam tahun 1974, anggaran simpanan dagangan petroleum di Malaysia telah berubah dari 1.5 juta tong dalam tahun 1972 kepada 1.0 bilion tong dalam tahun 1976 (dari 25 kawasan). Dalam tahun 1980, anggarannya telah ditambah lagi menjadi 1.4 bilion tong. Bersama dengan ini, anggaran simpanan gas asli juga dinaikkan dari 15 trilion kaki padu dalam tahun 1976 (OGJ, 1979) kepada 24 trilion kaki padu dalam tahun 1979. Di Semenanjung Malaysia, kawasan minyak yang ter-

besar sekali ialah di Tapis yang diusahakan oleh Syarikat Exxon dengan simpanan yang dijangkakan sebanyak 340 juta tong. Di Sabah, kawasan-kawasan Semarang dan South Furious mempunyai jumlah simpanan 125 juta tong. Di Sarawak, kawasan yang terbesar sekali ialah Baronia dengan simpanannya berjumlah lebih 80 juta tong.

Dengan simpanan sebanyak satu bilion tong dan dengan kadar pengeluaran 1979, simpanan minyak Malaysia akan kehabisan kira-kira dalam tahun 1990. Kecuali kawasan-kawasan minyak yang baru ditemui, pengeluaran minyak negara akan mula menurun setelah mencapai kemuncaknya pada permulaan tahun 1980-an.

Pengeluaran dan Eksport Minyak Mentah

Kejayaan meneroka dan mengeluarkan minyak telah membawa harapan bahawa Malaysia boleh memenuhi sendiri keperluan minyak-

JADUAL 11.3
Pengeluaran Sebenar dan Potensi Minyak Mentah dari
Kawasan-kawasan Laut di Malaysia
(dalam tong sehari)

<i>Tahun</i>	<i>Kajian 1</i>	<i>Kajian 2</i>	<i>Kajian 3</i>
1975	90,000		
1976	160,000		
1977	190,000		
1978	225,000	217,000	229,000
1979	250,000	280,000	300,000
1980	275,000	317,000	
1981	289,000		
1982	300,000		
1983	300,000		
1984	300,000		
1985	290,000		
1986	286,000		
1987	225,000		
1988	150,000		
1989	100,000		
1990	62,000		
1991	25,000		
1992	10,000		

Punca: Kajian 1 didasarkan kepada Adnan, 1978. Pengeluaran dari tahun 1975 hingga 1977 adalah angka-angka yang sebenarnya. Dari tahun 1978 hingga 1992 adalah angka-angka pelunjuran/anggaran.

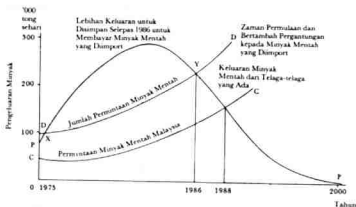
Kajian 2 didasarkan kepada Malaysia, 1979b: m.s. 138-9.

Kajian 3 didasarkan kepada satu laporan yang disampaikan kepada Mesyuarat Agung Tahunan ke-22 Jawatankuasa Kebangsaan Malaysia mengenai Persidangan Tenaga Dunia, 21 hb. April 1979 di Bangi, Selangor, Malaysia.

nya, dan dalam jangka pendek segala harapan ini boleh dicapai. Tetapi prospek bagi jangka panjang pula adalah kurang cerah.

Pengeluaran minyak mentah meningkat dari lebih kurang 1,000 tong sehari dalam tahun 1966 kepada 4,000 tong dalam tahun 1967, dan ini menjadi hampir 100,000 tong dalam tahun 1973, dan kira-kira 280,000 tong sehari dalam tahun 1979. Berasaskan kepada anggaran simpanan dan pengeluaran yang dibuat pada akhir tahun 1980-an, adalah dijangkakan bahawa bekalan minyak Malaysia akan kehabisan kira-kira pada tahun 1992, tetapi kira-kira 70 peratus simpanan akan kehabisan 5 atau 6 tahun lebih awal. Ini ditunjukkan di dalam Jadual 11.3 dan Rajah 11.1. Puncak pengeluaran dijangka dapat dicapai di antara tahun 1982 dan 1984 dan selepas itu kejatuhan dalam pengeluaran menjadi kumulatif. Walau bagaimanapun, terdapat juga prospek bagi penemuan sumber minyak baru yang agak terhad dan ini boleh memindahkan kelok pengeluaran ke kanan dan mungkin melambatkan masa kehabisan kepada permulaan abad kedua puluh satu.

Dengan bertambahnya pengeluaran, eksport minyak mentah juga turut meningkat dari 2.8 juta tan dalam tahun 1973 kepada kira-kira 11.2 juta tan dalam tahun 1979. Disebabkan kenaikan harga, nilainya bertambah dari \$200 juta kepada \$3,800 juta. Singapura dan Jepun adalah pengimport utama dalam tahun 1973. Mereka membeli kira-kira tiga perempat dari eksport minyak Malaysia. Dalam jangka masa 6 tahun kemudian, destinasi eksport bertukar dan dalam tahun 1979, Jepun dan Amerika Syarikat menjadi pembeli



Nota: Kelok pengeluaran dilukis atas andaian bahawa simpanan pengeluaran minyak ialah 1.4 bilion tong. Ada tanda-tanda bahawa angka ini akan berubah mengikut masa disebabkan penemuan baru, bertambahnya kadar pengeluaran dari telaga-telaga yang ada dan polisi penyimpanan kerajaan.

Rajah 11.1: Pengeluaran Minyak Mentah Malaysia, 1975 hingga 2000

utama dengan masing-masing membeli 51.5 dan 29.3 peratus. Pembeli-pembeli yang lain termasuklah Singapura (7 peratus) dan Negeri Thai (5 peratus).

Adalah jelas sekali bahawa penemuan minyak telah membawa keuntungan yang besar bagi ekonomi Malaysia, walaupun jangka hayatnya adalah terhad. Bukan sahaja eksport Malaysia telah bertambah, tetapi kegunaan dalam negeri bagi barang-barang keluaran petroleum juga adalah tinggi, dan telah bertambah dengan cepat sejajar dengan kemajuan ekonomi pada keseluruhannya. Dengan demikian, sebahagian besar pengeluaran minyak Malaysia telah digunakan secara langsung untuk memenuhi keperluan petroleum di dalam negeri atau secara tidak langsung sebagai eksport untuk membiayai import minyak mentah yang dikehendaki untuk sebahagian input kilang penapisnya.

Ini ditunjukkan melalui Rajah 11.1 di mana penggunaan sendiri minyak Malaysia ditunjukkan melalui pelunjuran hingga tahun 1990 oleh garis C-C, dan jumlah penggunaan termasuk import oleh garis D-D. Perbezaan antara C-C dan D-D merupakan import yang kebanyakannya dari Teluk Arab.

Garis P-P menunjukkan jangkaan pengeluaran di Malaysia, bersilang dengan garis D-D pada mulanya di X, dalam tahun 1975, dan kemudiannya di Y dalam tahun 1986. Jangka masa antara X dan Y, iaitu dari tahun 1975 hingga 1986, adalah jangka masa apabila Malaysia dijangkakan telah mencapai lebih bersih pengeluaran minyaknya. Selepas tahun 1986, walaupun dengan penemuan simpanan-simpanan yang baru, adalah dijangkakan bahawa Malaysia mungkin akan menjadi pengimport bersih bagi minyak sekali lagi. Meskipun sekiranya kenaikan harga selanjutnya akan menahan sedikit sebanyak kadar kenaikan di dalam penggunaan petroleum di Malaysia, titik ini akan hanya tertangguh setahun dua sahaja. Jika penilaian sekarang mengenai saiz kemungkinan penemuan minyak selanjutnya dibuktikan sebagai terlalu pesimistik, ini mungkin akan memanjangkan lagi jangka pengeluaran yang berlebihan. Bagaimanapun, jangkaan terbaik yang ada pada masa menulis bab ini menunjukkan trend pengeluaran dan penggunaan sekarang akan membawa kepada keadaan pengimportan bersih pada pertengahan atau akhir tahun 1980-an.

Jika kos, bukannya kuantiti, ditunjukkan di dalam Rajah 11.1, titik-titik X dan Y akan masih terdapat pada tahun 1975 dan 1986 tetapi semua graf akan mencerun ke atas dengan lebih curam lagi. Ini bermakna jika penggunaan petroleum di Malaysia terus berkembang seperti yang ditunjukkan oleh pelunjuran pada akhir tahun 1980-an, terutama sekali jika harga petroleum di dunia meningkat terus, Malaysia mungkin akan menghadapi kesulitan di

dalam imbangan pembayaran apabila ia mula membayar import petroleum dengan barang-barang selain dari minyak.

Pelaburan dan Kos di Dalam Pengeluaran Minyak Mentah

Kos pengeluaran minyak di Laut China Selatan adalah lebih tinggi jika dibandingkan dengan beberapa negara lain kerana kawasan di rantau ini tidak prolifik timbunan minyaknya. Di samping itu pula, kedudukannya yang jauh dalam air dan keadaan cuaca menyebabkan alatan yang mahal dan tidak pernah teruji sebelumnya terpaksa digunakan. Jumlah kos yang ditanggung oleh kesemua syarikat minyak di Malaysia bagi meneroka, membina kemudahan pangkalan, pengeluaran dan sebagainya, dari tahun 1973 hingga 1976, ialah lebih kurang M\$1,396 juta (Adnan, 1978: 124).

Kos pengeluaran bagi satu tong di kawasan laut Malaysia adalah tinggi berbanding dengan standard dunia pada pertengahan tahun 1970-an. Sementara Arab Saudi pada masa itu masih lagi merupakan pengeluar yang termurah sekali di dunia, iaitu dengan kos lebih kurang AS 30 sen satu tong, kos di kawasan laut Malaysia adalah lebih kurang ASS3.00 hingga \$3.50 satu tong. Di sebaliknya pula, 'Minyak Baru' dari Alaska mempunyai kos lebih kurang ASS6.12 satu tong. Bagaimanapun, minyak Malaysia adalah dari kualiti yang tinggi iaitu ringan di dalam ukuran berat tertentu dan mengandungi hanya jumlah kecil sulfur atau belerang. Oleh yang demikian, harga minyak mentah Malaysia adalah lebih tinggi berbanding dengan lain-lain minyak mentah dari pengeluar di Timur Tengah dan Asia Barat, walaupun harganya telah berkisar selaras dengan peringkat harga yang ditentukan oleh OPEC. Kenaikan harga bagi minyak mentah Malaysia adalah sangat cepat dalam tahun 1970-an. Contohnya, dalam tahun 1972 minyak mentah Malaysia jenis MIRI telah dijual dengan harga ASS2.80 bagi satu tong, tetapi ini meningkat kepada ASS12.60 dalam tahun 1974, dan seterusnya kepada hampir ASS15.00 dalam tahun 1979.

Perkembangan Undang-undang Petroleum di Malaysia

Pengawalan undang-undang ke atas industri petroleum di Malaysia telah berkembang dalam tiga peringkat. Yang pertamanya ialah sistem konsesi yang berkuatkuasa di Sabah dan Sarawak dan di negeri-negeri di Semenanjung Malaysia hingga tahun 1965. Peringkat kedua menyalurkan undang-undang petroleum dengan Akta Perlombongan Petroleum 1966 yang menukarkan sistem konsesi kepada sistem perkongsian bersama keuntungan di antara syarikat-syarikat dan kerajaan. Peringkat ketiga diperkenalkan dalam tahun 1974, apabila sistem berkongsi keuntungan digantikan dengan sistem pengeluaran bersama di bawah Bil Perkembangan Petroleum.

Akta Pembangunan Petroleum yang seterusnya telah mewujudkan Petroleum Nasional Berhad (PETRONAS) sebagai syarikat minyak negara.

Dalam bulan Disember 1976, selepas beberapa rundingan diadakan, PETRONAS akhirnya mencapai persetujuan dengan Syarikat Sarawak Shell Berhad, Syarikat Sabah Shell dan Esso Productions Incorporated. Kontrak perkongsian bersama bagi pengeluaran di Malaysia adalah lebih kurang serupa dengan kontrak pengeluaran bersama di lain-lain negara. Di bawah kontrak ini, bagi tiap-tiap 100 tong minyak mentah yang dikeluarkan, syarikat-syarikat minyak mendapat 20 tong bagi menutup kos dan pihak kerajaan mendapat 10 tong sebagai royalti. Dari baki 70 tong, 70 peratus diambil oleh kerajaan, iaitu 49 tong, dan syarikat-syarikat minyak mendapat 30 peratus atau 21 tong. Dari 21 tong yang diperolehi oleh syarikat-syarikat minyak, cukai pendapatan petroleum berupa 45 peratus atau 9.5 tong. Ini memberi jumlah yang didapati oleh syarikat-syarikat minyak sebanyak 11.5 tong. Apabila 20 tong yang diberi bagi menutup kos dicampurkan semula, syarikat-syarikat minyak mendapat 31.5 tong. Kerajaan pula mendapat 10 tong sebagai royalti (iaitu 5 peratus diberikan kepada Kerajaan Negeri), serta 49 sebagai syer pengeluarannya dan 9.5 tong dari cukai menjadikan kesemuanya 68.5 tong. Selain dari itu, cukai 25 peratus *ad volorem* dikenakan ke atas eksport minyak mentah dalam tahun 1980.

Di bawah perjanjian itu, PETRONAS tidak akan mengambil alih ekuiti di dalam syarikat-syarikat minyak yang ada. Struktur perbadanan syarikat-syarikat minyak tidak bertukar, tetapi mereka telah diturunkan dari status pengeluar kepada status pemborong. Kontrak pengeluaran bersama hanya untuk peringkat penerokaan dan pengeluaran minyak mentah sahaja. Tidak ada undang-undang yang sama dari segi penapisan dan pemasaran.

Sumbangan Hasil Minyak kepada Ekonomi

Pengeluaran yang pesat dan kenaikan harga di dalam industri petroleum serta akibat pertukaran-pertukaran dalam peruntukan undang-undang bagi mengawal industri itu telah menghasilkan pertambahan yang besar di dalam hasil kerajaan. Hingga tahun 1979, hasil kerajaan dari semua punca petroleum telah meningkat kepada jumlah \$2,600 juta atau 25 peratus dari jumlah hasil tahun tersebut.

Di akhir tahun 1970-an hasil kerajaan dari petroleum didapati secara langsung melalui lima cara iaitu: dari royalti, dari perjanjian perkongsian pengeluaran, dari cukai pendapatan petroleum, dari cukai import ke atas minyak petrol dan minyak-minyak berat, dan dari cukai eksais ke atas keluaran-keluaran petroleum yang dikeluarkan dalam negeri.

Royalti dalam tahun 1960-an dan sebelumnya kesemuanya di bayar kepada kerajaan-kerajaan negeri, kerana telaga-telaga minyak yang mengeluarkan minyak terletak di kawasan-kawasan darat atau laut yang di dalam lingkungan had tiga batu negeri-negeri yang berkenaan. Bagaimanapun, di bawah undang-undang bagi meluaskan *Continental Shelf Act*, royalti bagi had melebihi tiga batu terakru kepada Kerajaan Persekutuan. Oleh kerana telaga-telaga minyak di lautan yang melebihi had tiga batu telah diusahakan pengeluarannya dari tahun 1970 dan selepasnya, maka Kerajaan Persekutuan telah mendapat hasil yang banyak dari royalti ini; jumlahnya meningkat \$64 juta dalam tahun 1978 dan dijangka melebihi \$160 juta dalam tahun 1980. Pada masa yang sama, hasil royalti yang didapati oleh kerajaan-kerajaan negeri telah berkurangan apabila pengeluaran telaga-telaga di daratan dan tepi lautan merosot.

Perkongsian pengeluaran merupakan sumber hasil yang terbesar selepas perjanjian perkongsian pengeluaran dikuatkuasakan dalam tahun 1976. Dalam tahun 1978, PETRONAS menerima 48 juta tong dari cara ini bagi pihak kerajaan yang bernilai lebih kurang \$684 juta di pasaran eksport. Dalam tahun 1979, kerajaan menerima 50 juta tong bernilai \$3.5 bilion (sebelum cukai) disebabkan kenaikan harga. Walaupun kesemuanya ini tidak diperolehi sebagai hasil dan walaupun sebahagian dari hasil itu ditangguhkan hingga tahun kewangan yang berikutnya, namun jumlah hasil kerajaan dari sumber ini adalah besar.

Cukai pendapatan petroleum merupakan satu lagi sumber hasil yang besar di dalam jangka masa akhir tahun 1970-an, iaitu berjumlah lima kali ganda dari angka bagi royalti. Dalam tahun 1979, hasil yang diperolehi oleh Kerajaan Persekutuan dari sumber ini ialah \$828 juta.

Cukai import ke atas keluaran-keluaran petroleum adalah sumber hasil yang semakin berkurangan dalam tahun 1970-an, iaitu jatuh dari \$74 juta dalam tahun 1970 kepada \$60.7 juta dalam tahun 1978. Ini adalah disebabkan penggantian import oleh minyak petrol dan lain-lain keluaran petroleum yang dikeluarkan dalam negeri. Bagaimanapun, pengurangan ini diatasi oleh kenaikan di dalam cukai eksais ke atas keluaran petroleum yang diproses di dalam negeri, yang menghasilkan \$406.7 juta sebagai hasil Kerajaan Persekutuan dalam tahun 1979 berbanding dengan \$118 juta dalam tahun 1970 (Adnan 1978: 401).

Sepanjang tahun 1980-an, dengan pengeluaran dijangka meningkat sehingga tahun 1983, dan harga petroleum dijangka meningkat terus-menerus sepanjang dekad ini, hasil Kerajaan Persekutuan dari industri petroleum sepatutnya turut juga meningkat. Tetapi dalam tahun 1990-an, hasil ini dijangka akan jatuh dengan cepatnya apa-

bila pengeluaran minyak Malaysia mulai merosot. Import yang bertambah dalam tahun 1990-an akan menyebabkan cukai import meningkat jika kadar cukai pada masa kini dikekalkan, tetapi ini tidak akan dapat menutup kerugian di dalam hasil perkongsian pengeluaran.

Pemasaran Minyak Mentah dan Prospek Masa Depan

Pada akhir tahun 1970-an terdapat empat buah syarikat pemasaran minyak mentah di Malaysia, iaitu Sarawak Shell Berhad (SSB), Sabah Shell Petroleum Company (SSPC), Esso Malaysia Incorporated dan PETRONAS. Antara syarikat-syarikat ini, SSB adalah yang tertua sekali dan telah menjadi pemasar utama dari tahun 1911 hingga 1975. PETRONAS muncul dalam arena ini dengan berkuatkuasanya Akta Pembangunan Petroleum 1974. SSPC dan EMI mula mengeluarkan dan memasarkan minyak mentah dalam tahun 1975.

Syarikat-syarikat pemasaran menjual minyak melalui dua cara: jualan jangka panjang atau kontrak dan jualan *spot*. SSB menjual minyak mentahnya kepada cabangnya di luar negeri, terutama di Asia Timur dan Kawasan Pasifik, dan di dalam Malaysia kepada Kilang Penapis Shell di Port Dickson. Kira-kira 75 peratus dari output syarikat ini dijual sedemikian, dan bakinya digunakan di kilang penapisnya di Sarawak. Esso menjual kepada cabangnya di luar negeri, terutama di Singapura dan Jepun, tetapi tidak digunakan untuk kilang penapisnya di Port Dickson. SSPC juga mempunyai perjanjian kontrak jangka panjang dengan cabang-cabangnya di seberang laut dan kilang penapis Shell di Port Dickson.

Jualan *spot* dibuat oleh syarikat-syarikat minyak hanya apabila mereka mempunyai minyak mentah yang berlebihan. Syarikat Sarawak Shell dan Syarikat Esso sememangnya membuat jualan *spot* dari semasa ke semasa.

PETRONAS hanya baru terlibat di dalam pemasaran minyak mentah. Pada awal tahun 1970 Kerajaan Malaysia mula membuat rancangan untuk menyertai secara aktif di dalam perniagaan minyak mentah antarabangsa. Dalam tahun 1971, ia meminta SSB (pengeluar minyak mentah yang tunggal pada masa itu) untuk membayar sebahagian dari royaltinya dalam bentuk kebendaan. Tujuannya berbuat demikian ialah supaya kerajaan, melalui wakilnya, mendapat pengalaman di dalam pemasaran minyak mentah. Ini berterusan hingga tertubuhnya PETRONAS pada akhir tahun 1974. Semenjak itu PETRONAS telah memainkan peranan yang aktif di dalam perdagangan minyak mentah dan telah membuat dan menetapkan harga jualannya sendiri berdasarkan harga-harga

minyak mentah yang bersamaan mutunya di dalam pasaran dunia.

Pengalaman awal PETRONAS ialah di dalam jualan *spot* dan di dalam jualan 'minyak beli balik'¹ kepada syarikat-syarikat minyak. Pada akhir tahun 1970-an ia mempelbagaikan aktiviti ke dalam perjanjian kontrak jangka panjang di samping jualan *spot*. Semenjak bulan Jun 1976, kebanyakan minyak mentah kepunyaan PETRONAS dari perjanjian perkongsian pengeluaran dijual kepada Syarikat Minyak Kebangsaan Filipina melalui perjanjian antara kedua kerajaan. Perjanjian jualan ini adalah didasarkan kepada tahun demi tahun dan membekalkan 5 peratus dari keperluan minyak mentah Filipina. PETRONAS juga membekalkan minyak mentah berdasarkan kontrak tahunan kepada beberapa buah syarikat minyak di Jepun dan pantai barat Amerika Syarikat.

Di antara tahun 1977 dan 1985 minyak merupakan bahan pembakar yang utama di rantau Pasifik dan kawasan ini akan terus menggunakan lebih kurang tiga kali ganda minyak dari apa yang dikeluarkannya. Di akhir tahun 1970-an jumlah pengeluaran adalah lebih kurang 2 juta tong sehari, kebanyakannya dari Indonesia, dan sejumlah kecil dari negeri China, Australia, Brunei dan Malaysia.

Walaupun di akhir tahun 1970-an Malaysia merupakan pengeksport bersih minyak, namun Malaysia masih juga perlu mengimport minyak mentah dari Asia Barat. Ada dua sebab mengapa ini dilakukan:

1. Minyak mentah Malaysia adalah dari jenis ringan dan oleh itu mempunyai kandungan sulfur yang rendah. Jenis ini mendapat harga yang tinggi di pasaran dunia. Maka adalah lebih wajar bagi Malaysia mengeksport kebanyakan darinya dan mengimport minyak mentah yang rendah mutunya, setakat cukup bagi kegunaannya sendiri, bukan sahaja kerana permintaan dalam negeri yang terhad bagi minyak jenis ini, tetapi juga kerana perbezaan harganya membolehkan Malaysia mengimport jumlah yang lebih besar daripada yang dieksportnya.

2. Tidak ada satu jenis minyak mentah yang boleh memenuhi keperluan tiap-tiap keluaran petroleum dari segi kuantiti dan peraturan yang diminta oleh pasaran. Pasaran di Malaysia hanya dapat dipenuhi dengan memproses campuran berbagai jenis minyak mentah. Minyak mentah Malaysia boleh menghasilkan bahan-bahan siap jenis ringan seperti minyak petrol dan naphtha yang berlebihan banyaknya bagi kegunaan permintaan dalam negeri dan tidak

¹'Minyak beli balik': Sebahagian dari semua minyak mentah yang dikeluarkan diserahkan kepada kerajaan. Ini disebut minyak mentah hasil dari penyertaan/perkongsian. Minyak mentah ini boleh dijual oleh kerajaan di pasaran bebas atau dijual di bawah perjanjian istimewa kepada syarikat pengeluar. Apabila ia dijual kepada syarikat minyak yang mengeluarkannya ia disebut 'minyak beli balik'.

mencukupi untuk bahan-bahan pembakar. Dengan demikian kilang-kilang penapis di Malaysia telah dibentuk untuk memproses sebahagian besar minyak mentah dari Asia Barat dan dengan ini keperluan bahan-bahan siap pembakar yang banyak diperlukan oleh Malaysia boleh dipenuhi secara berekonomi.

Ciri-ciri eksport dan import minyak mentah Malaysia ini mungkin akan berterusan sepanjang tahun 1980-an dan 1990-an, sehingga pengeluaran minyak mentah Malaysia jatuh sampai ke peringkat yang diperlukan untuk memenuhi permintaan kilang-kilang penapisnya terhadap petroleum jenis ringan. Sehingga peringkat ini dicapai, permintaan import Malaysia bagi minyak mentah akan bertambah, tetapi kemungkinan kebanyakannya untuk minyak mentah jenis berat. Dengan erti kata lain, Malaysia boleh menjangka bahawa keperluannya terhadap minyak mentah jenis ringan akan mencukupi bagi beberapa waktu setelah ia menjadi pengimport bersih minyak pada keseluruhannya, kecuali teknologi atau permintaan berubah dengan mengejut.

Tenaga dari Gas

Malaysia telah bernasib baik kerana penemuan dan usaha mengeksploitasi sumber minyak mentahnya adalah kena pada masanya. Ia telah mendapat faedah yang banyak pada akhir tahun 1970-an, dan ini akan berterusan hingga ke tahun 1980-an. Tetapi sumber gas aslinya mungkin akan menjadi lebih penting dalam jangka panjang.

Ketika memasuki tahun 1980-an, Malaysia telah pun mempunyai keupayaan yang besar bagi mendapatkan tenaga dari gas petroleum. Gas ini terdiri dari dua jenis: pertamanya ialah gas petroleum cecair (*LPG*), yang didapati sebagai keluaran sampingan di dalam proses menapis minyak mentah; dan keduanya ialah gas asli cecair (*LNG*), yang didapati terus dari takungan semula jadi di bawah tanah.

Di Malaysia, gas petroleum cecair selalunya digunakan sebagai bahan pembakar bagi kegunaan isirumah dan industri. Untuk kegunaan isirumah ia merupakan pilihan selain dari arang, kayu api dan minyak tanah, dan untuk kegunaan perdagangan ia adalah pilihan selain dari minyak pembakar dan minyak diesel. Apabila petroleum cecair boleh didapati dengan mudah dan harganya lebih rendah, ia dijangka akan digunakan dengan lebih meluas dalam dekad 1980-an.

Kedudukan gas asli adalah berbeza sedikit. Malaysia mempunyai banyak kawasan gas di laut, dan setengah-tengahnya adalah besar. Satu daripadanya ialah kawasan Luconia Tengah di Sarawak. Terdapat juga satu lagi kawasan gas yang besar di laut Trengganu, dan beberapa kawasan yang mempunyai potensi gas yang masih lagi belum diusahakan di beberapa tempat. Walaupun simpanan mi-

nyak mentah di Malaysia mungkin mula berkurangan tidak berapa lama lagi, seperti yang telah dinyatakan terdahulu, namun adalah dipercayai bahawa simpanan gas asli di Malaysia akan mencukupi untuk memenuhi permintaan tenaganya, malah mungkin mempunyai lebihan pula bagi eksport hingga ke abad dua puluh satu.

Gas asli adalah sumber yang baik bagi tenaga tetapi usaha mengeluarkannya menghendaki teknologi dan pelaburan modal yang agak berbeza daripada apa yang dikehendaki bagi mengeluarkan sumber minyak mentah. Seperti minyak mentah, gas asli diperolehi dengan menggali telaga di bawah tanah, tetapi selepas itu timbullah masalah yang berbeza, disebabkan oleh ciri-ciri tertentu gas itu sendiri. Berbeza dari gas petroleum, gas asli adalah sukar untuk dicairkan atau diangkut, dan prosesannya memerlukan pelaburan besar untuk mendirikan loji yang agak berbeza dari yang digunakan untuk memproses minyak mentah. Ada empat cara bagaimana gas asli dapat diusahakan:

1. Gas ini boleh disalurkan terus dari kawasan gas kepada pengguna-pengguna. Ini melibatkan perbelanjaan modal yang besar ke atas sistem retikulasi, terutamanya jika jarak terlalu jauh dan pengguna-penggunanya pula berselerak dan kecil jumlahnya.

2. Gas ini boleh dicairkan dengan menyejukkannya ke suhu yang sangat rendah di bawah tekanan yang tinggi. Ini boleh dilakukan dengan teknologi yang ada, tetapi hanya dengan operasi secara besar-besaran, iaitu apabila sistem pengangkutan ke luar negeri di dalam kapal yang dibina khas menjadi suatu langkah yang ekonomis. Bagi kegunaan ini bekalan gas asli mestilah besar supaya perbelanjaan modal yang besar terhadap loji dan perkapalan dapat dibayar balik dengan sendirinya melalui keluaran secara besar-besaran di dalam jangka panjang. PETRONAS, (dengan kepentingan 65 peratus), yang bergabung dengan SHELL dan MITSUBISHI, sedang membina sebuah loji gas asli cecair yang besar serta lengkap dengan kemudahan perkapalan di Bintulu, Sarawak bagi tujuan ini, dan seharusnya akan mengeksport gas asli cecair dari situ mulai pertengahan tahun 1980-an.

3. Gas ini boleh diproses untuk mengeluarkan bahan pembakar petroleum jenis ringan, terutamanya petrol. Tetapi hingga awal tahun 1980-an, aktiviti ini mungkin belum lagi ekonomis walaupun bagi kawasan yang besar. Bagaimanapun ia mungkin berubah dalam tahun 1980-an ini, lebih-lebih lagi jika bahan-bahan pembakar petroleum terus-menerus berkurangan dan menjadi lebih mahal. Bagaimanapun, pengeluaran baja nitrogen nampaknya adalah suatu langkah yang ekonomis, dan sebagai loji bagi tujuan ini akan dibina di Bintulu bersama dengan loji gas cecair asli yang besar di sana.

4. Gas asli boleh ditukarkan menjadi tenaga elektrik di dalam stesen janakuasa yang besar dan disalurkan kepada pengguna-pengguna melalui sistem retikulasi tenaga elektrik biasa. Ini mungkin satu kegunaan bagi gas asli dari kawasan laut Trengganu. Malah telah ada perbincangan mengenai kemungkinan membina sebuah stesen janakuasa 450 megawatt di Trengganu dalam hubungan ini.

SUMBER-SUMBER TENAGA YANG LAIN

Banyak lagi jenis tenaga yang telah dan akan digunakan di Malaysia bagi berbagai tujuan. Kayu, arang kayu dan tenaga binatang telah digunakan beberapa abad yang lalu, dan akan terus digunakan di masa depan. Tetapi bagi kegunaan secara besar-besaran, selain dari minyak mentah atau gas, ada kemungkinannya uranium, tenaga kuasa elektrik dan kuasa matahari juga akan digunakan.

Uranium telah menjadi satu sumber yang meluas kegunaannya di dunia, dan pada akhir tahun 1970-an terdapat saranan-saranan bahawa Malaysia mungkin akan mempunyai sumber-sumber uraniumnya sendiri yang boleh diusahakan jika perlu. Bagaimanapun, memandangkan sumber tenaga alternatif secara besar-besaran boleh didapati dari kawasan gas asli, perkembangan seperti ini mungkin tidak penting untuk beberapa waktu yang akan datang.

Kuasa elektrik hidro telah menjadi perkara yang penting untuk beberapa dekad di Semenanjung Malaysia dan terdapat beberapa potensi tambahan bagi pengembangannya, terutama sekali di Sabah dan Sarawak. Pengembangan potensi ini akan membantu memajukan hayat sumber-sumber tenaga yang lain di Malaysia. Sehubungan dengan ini, kuasa tenaga elektrik yang menggunakan air mungkin memerlukan perhatian yang lebih lagi bagi menjamin penggunaan yang cekap, disebabkan oleh perubahan di dalam kadar hujan di Malaysia.

Sehingga akhir tahun 1970-an tenaga matahari tidak banyak dimajukan di Malaysia, walaupun kenaikan kos lain-lain jenis tenaga telah menggalakkan penggunaannya. Sebagai sumber untuk setengah-setengah penggunaan isirumah, misalnya bagi mendapatkan air panas, ia mungkin sesuatu yang ekonomis.

POLISI TENAGA

Di akhir tahun 1970-an, Malaysia bergantung kuat kepada petroleum bagi bekalan tenaganya, dan ini mungkin akan berterusan hingga ke tahun 1980-an dan 1990-an, walaupun jenis keluaran petroleum yang digunakan secara relatif mungkin akan berubah kepentingannya. Gas asli dan keluaran-keluaran petroleum yang didapati darinya mungkin akan menjadi bertambah penting di da-

lam tahun 1990-an. Atas sebab-sebab ini, polisi-polisi tenaga kerajaan bagi tahun 1980-an dan 1990-an masih lagi berpusat sebahagian besarnya kepada petroleum. Lain-lain bekalan tenaga secara besar-besaran, seperti skim elektrik hidro, sungguhpun masih lagi penting, mungkin tidak akan mempunyai kapasiti untuk mengatasi minyak dan gas sebagai sumber tenaga utama Malaysia di dalam abad ini.

Akta Pembangunan Petroleum yang diluluskan di dalam bulan Oktober 1974 telah memberi kerajaan kuasa yang luas terhadap industri petroleum di Malaysia. Ia bukan sahaja membolehkan perjanjian perkongsian pengeluaran diadakan seperti yang telah dibincangkan, tetapi juga mengadakan langkah-langkah berjimat dan mengawal kadar pengurangan sumber-sumber minyak.

Sepanjang tahun 1980-an ini adalah dijangkakan bahawa bekalan minyak di dalam pasaran dunia akan semakin berkurangan. Sehubungan dengan ini harga minyak di pasaran dunia mungkin akan terus naik hingga ke tahun 1990-an. Kerana itu adalah wajar bagi kita untuk menggunakan sumber minyak di Malaysia dengan berhati-hati dan cekap memandangkan bekalannya yang terhad (terutama bekalan minyak mentah) dan lambat-laun akan kehabisan, serta akan merupakan aset yang semakin mahal.

Pengawalan ini diperlukan untuk kadar penggunaan dalam negeri bagi keluaran dari petroleum dan juga kadar pengeluaran bagi eksport. Tiap-tiap tong minyak keluaran tempatan yang digunakan atau dieksport pada awal tahun 1980-an bermakna sekurang-kurangnya satu tong terpaksa diimport pula pada akhir tahun 1980-an atau 1990-an apabila harga sebenar minyak telah menjadi jauh lebih tinggi dari awal tahun 1980-an. Malah jika kita menimbang faktor harga minyak sahaja, adalah lebih baik bagi Malaysia mengalami defisit di dalam import minyaknya sekarang, dan menanggung pengeluarannya sehingga sekurang-kurangnya tahun 1990-an. Walaupun langkah ini bermakna Malaysia akhirnya akan kurang mengeksport minyak, disebabkan perkembangan permintaan dalam negerinya pada masa itu, tetapi Malaysia masih beruntung kerana apa yang disimpan itu dapat menggantikan petroleum yang terpaksa diimport kelak dengan harga yang jauh lebih tinggi. Dengan demikian, lebih lama Malaysia dapat menyimpan minyaknya di dalam tanah, sementara harga terus meningkat, maka ia akan mendapat keuntungan yang lebih banyak lagi dari pengeluaran dan niaga minyaknya.

Bagaimanapun analisa seperti ini hanya boleh diterima jika lain-lain faktor tidak diambil kira. Lain-lain faktor penting yang boleh mempengaruhi analisa faedah kos secara keseluruhannya termasuklah perkara-perkara seperti berikut:

1. Sumber-sumber tenaga alternatif mungkin ditemui dan ini

boleh mengurangkan permintaan bagi petroleum. Dalam hal begini, harga yang meningkat mungkin dijangkakan sederhana sahaja, malah mungkin juga menurun. Jika demikian soal menjimat atau menyimpan petroleum tidaklah perlu.

2. Hasil dari eksport minyak dan penjimatan pertukaran luar dari penggantian import petroleum, mungkin akan membolehkan pelaburan secara besar-besaran dibuat di dalam pembangunan ekonomi Malaysia sepanjang tahun 1980-an. Jika digunakan dengan betul, pelaburan ini akan menambahkan kapasiti pengeluaran Malaysia di dalam tahun 1980-an dan 1990-an, iaitu di dalam bidang-bidang yang lebih kekal dan memberi pekerjaan yang lebih banyak.

3. Mungkin ada kaedah menukarkan lebih awal sebahagian penggunaan tenaga di Malaysia dari keluaran minyak mentah jenis berat, seperti minyak diesel, kepada gas asli dan keluaran-keluaran lain yang didapati darinya. Jika ini dapat dibuat, Malaysia mungkin dapat mengurangkan permintaan bagi minyak mentah di masa depan pada akhir tahun 1980-an dan 1990-an; sementara itu Malaysia masih mempunyai faedah lebihan yang besar dari eksport minyak di dalam tahun 1980-an. Simpanan gas asli Malaysia nampaknya sangat besar dan ini didapati di laut sebelah timur Semenanjung Malaysia dan juga di laut Sarawak.

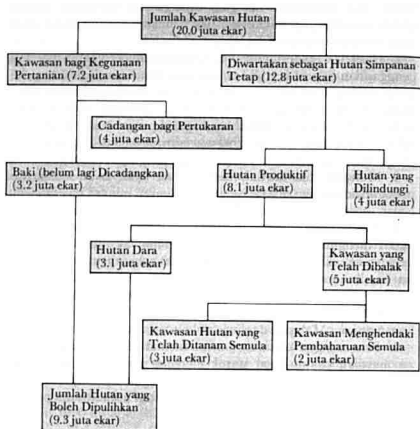
4. Pengurangan keluaran minyak mentah di dalam tahun 1980-an mestilah cukup besar untuk menjejaskan keadaan secara besar-besaran dalam tahun 1990-an, dan ini mungkin menambahkan kos pengeluaran dan mengurangkan insentif bagi usaha-usaha penceroakan selanjutnya.

Salah satu isu utama bagi tahun 1980-an ini ialah mengenai ketetapan untuk mengatasi konflik antara polisi agresif dengan polisi menyimpan di dalam mengusahakan sumber-sumber minyak di Malaysia. Ini akan menjadi satu isu yang mencabar sekurangnya sepanjang tahun 1980-an. Ketetapan yang diambil sebahagian besarnya akan bergantung kepada keputusan dalam usaha mencari dan seterusnya menguji sumber-sumber minyak dan gas. Di samping itu terdapat juga beberapa persoalan politik antarabangsa yang akan menjejaskan isu ini yang perlu diselesaikan. Malah isu ini akan menjadi lebih penting apabila usaha mencarigali minyak berkisar hingga jauh ke Laut Cina Selatan.

SUMBER-SUMBER HUTAN

Sumber dan Simpanan Kayu-kayan

Dalam tahun 1977, dari 20 juta ekar tanah hutan di Semenanjung Malaysia, 7.2 juta dijeniskan untuk pertukaran kepada pertanian dan 12.8 juta diwartakan sebagai hutan simpanan kekal.



Punca: Mei, 1977: 89.

Rajah 11.2: Sumber-sumber Hutan di Semenanjung Malaysia

Dari 12.8 juta ini pula 4 juta ekar adalah hutan yang dilindungi dan hanya 8.1 juta ekar dijeniskan sebagai hutan simpanan produktif. Dari jumlah ini 5 juta ekar, atau 61.7 peratus, telah digunakan untuk membalak. Hanya 3.1 juta ekar sahaja masih lagi belum diusahakan dalam tahun 1977.

Kesimpulannya, dalam tahun itu Semenanjung Malaysia mempunyai 3.1 juta ekar lagi hutan asli yang produktif untuk membalak, ditambah 3 juta ekar hutan yang telah diusahakan tetapi telah dipulihkan dan boleh menjadi produktif semula. Selain dari ini terdapat 3.2 juta ekar tanah yang telah ditanda bagi penukaran kepada pertanian tetapi belum lagi ditebang untuk diusahakan. Ini menjadikan hutan yang boleh diusahakan meliputi kawasan seluas 9.3 juta ekar (lihat Rajah 11.2).

Hingga tahun 1980 kadar pembalakan telah meningkat 2,500 ekar sehari ataupun 900,000 ekar setahun, dan jika kadar ini berterusan sumber ini akan kehabisan tidak berapa lama lagi.

Oleh yang demikian, sepanjang tahun 1980-an bekalan kayu-kayan di Semenanjung Malaysia akan didapati dari kawasan-kawasan yang sekarang dibersihkan bagi kegunaan pertanian dan dari baki hutan simpanan produktif yang masih ada. Selepas itu, dalam tahun 1990-an kawasan yang dibersihkan bagi kegunaan pertanian akan menjadi sumber kayu-kayan yang cepat berkurangan, dan pembekalan akan bergantung kepada skim pembaharuan semula hutan di dalam kawasan simpanan yang produktif (D.J. Mei, *Malaysian Forester*, 1977: 85).

Sebenarnya simpanan kayu-kayan yang besar di Malaysia adalah di Sabah dan Sarawak. Di Sabah terdapat jumlah kawasan hutan seluas lebih 14 juta ekar, dan di Sarawak lebih 22 juta ekar dan 18 juta ekar darinya dijangka boleh diusahakan secara perdagangan.

Pengeluaran dan Penggunaan Kayu-kayan

Kebanyakan eksport kayu-kayan adalah dalam bentuk kayu gergaji. Jenis yang popular di Malaysia ialah Meranti Merah, Meranti Putih, Durian Hutan, Nyatoh, Sepetir, semua jenis Keruing, Merbau, Damar Minyak dan Jelutong. Hasil eksport bersih dari kayu gergaji ialah \$1,631 juta dalam tahun 1978, iaitu 80 peratus datangnya dari Sabah, 19 peratus dari Sarawak dan satu peratus dari Semenanjung Malaysia. Jumlah yang begitu kecil dari Semenanjung Malaysia adalah disebabkan oleh langkah-langkah penyimpanan oleh kerajaan dan penggunaan yang tinggi dalam negeri. Eksport bagi tiga jenis kayu-kayan telah diharamkan dalam tahun 1978 kerana terdapat kekurangan yang begitu ketara bagi kegunaan dalam negeri. Pengharaman ini adalah tambahan kepada sekatan yang dikenakan sebelumnya ke atas eksport 11 lagi jenis kayu-kayan dalam tahun 1972. Di samping itu, Kerajaan Persekutuan terus menghalang eksport kayu-kayan yang melebihi 16 inci lebarnya dari Semenanjung Malaysia selepas bulan September 1978, dan dalam bulan Februari 1979 kerajaan telah mengharamkan eksport dua lagi jenis kayu-kayan. Pada akhir tahun 1970-an pengeluaran kayu tidak digergaji di Sarawak juga jatuh kerana kerajaan negeri mengambil keputusan untuk melambatkan pengeluaran sumber-sumber hutannya supaya tidak segera kehabisan.

Jepun mendahului lain-lain negeri pengimport dengan membeli lebih kurang 8.2 juta tan metrik atau tiga perempat dari semua kayu-kayan yang dieksport dalam tahun 1974 dan 11.0 juta tan metrik dalam tahun 1978. Selepas Jepun ialah Taiwan dan Korea yang masing-masing membeli 15 peratus dan 10 peratus.

Di samping kayu-kayan yang digergaji, Malaysia juga meng-eksport papan yang digergaji dan diproses termasuk papan lapis. Dalam tahun 1970-an industri papan gergaji, seperti juga industri kayu gergaji, menikmati harga yang tinggi. Dalam tahun 1978, 10.2 juta meter padu papan gergaji bernilai \$879.3 juta telah dieksport. Semenanjung Malaysia mengeluarkan sebahagian besar dari eksport ini, yakni sebanyak 9.3 juta meter padu bernilai \$794.7 juta.

Dalam tahun 1978, Singapura merupakan pengimport papan gergaji Malaysia yang terbesar iaitu dengan membeli lebih kurang 33.1 peratus. Kesatuan Ekonomi Eropah (*EEC*) membeli 28 peratus dan Asia Barat 10.6 peratus. Kayu-kayan tidak banyak diproses di Sarawak dan Sabah. Keluaran papan gergaji dari kilang papan di Semenanjung Malaysia berjumlah 95 peratus dan Sarawak dengan 120 kilang papan mengeluarkan bakinya.

Masalah Utama Industri Kayu-kayan

Seperti bijih timah dan petroleum, penyusutan sumber juga merupakan satu masalah di dalam industri ini. Penyusutan hutan di Semenanjung Malaysia telah pun dibincangkan, dan di Sabah juga, dengan kadar pembalakan yang berterusan seperti pada penghujung tahun 1970-an, sumber yang banyak itu akan kehabisan dalam jangka masa 20 hingga 30 tahun. Langkah-langkah penyimpanan yang lebih jelas adalah dikehendaki. Cara menyimpan dan kadar pembalakan yang boleh diluluskan akan menjadi isu-isu yang penting dalam tahun 1980-an dan 1990-an.

Oleh kerana terlalu bergantung kepada eksport, industri kayu-kayan telah banyak terjejas oleh perubahan-perubahan di dalam keadaan ekonomi di luar negeri. Walaupun penggunaan dalam negeri telah bertambah, pergantungan kepada eksport, terutama sekali bagi kayu-kayan yang tidak diproses, akan berterusan di sepanjang tahun 1980-an. Lagipun, eksport kayu balak mempunyai pasaran yang terhad, terutama sekali ke Jepun, Taiwan, Korea Selatan dan Hong Kong, yang membeli 90 peratus pada akhir tahun 1970-an. Pasaran yang kecil ini telah memberi pembeli monopsoni yang kuat dan ini telah digunakan oleh mereka untuk mengekalkan harga bayaran yang rendah bagi eksport kayu balak (*ARB*, Jilid 4, No. 8, 1975: 52).

Papan gergaji dan papan lapis yang dieksport dari Sabah atau Sarawak untuk pasaran Eropah, Asia Barat dan Amerika Syarikat selalunya dihantar dengan kapal melalui Singapura atau Pelabuhan Kelang, kerana perjalanan laut secara terus dari pelabuhan-pelabuhan di Sabah atau Sarawak tidak kerap diadakan. Kos pengangkutan dari Sabah ke Singapura atau ke Pelabuhan Kelang, termasuk cukai pengangkutan laut, bernilai lebih kurang 50 peratus

dari jumlah tambang pengangkutan (ARB, Jilid 6, No. 8, 1977: 284). Ini melambatkan perkembangan proses kayu balak di Sabah dan Sarawak.

Dalam tahun 1974 pengeluar-pengeluar kayu balak di Malaysia, Indonesia dan Filipina telah menubuhkan satu gabungan yang diberi nama Persatuan Pengeluar-pengeluar Kayu Balak Asia Tenggara (SEALPA). Tujuan utama persatuan ini ialah untuk menyusun satu program mengenai pengurangan bekalan kayu balak dengan berkadar atau berancang bagi mendapatkan harga yang lebih baik. Mereka bersetuju mengenakan kuota eksport berdasarkan eksport 1975 seperti di bawah: Indonesia 46.5 peratus, Malaysia 28.2 peratus dan Filipina 21.9 peratus.

Dalam tahun 1975, anggota-anggota negara ASEAN telah bersetuju supaya skop kerjasama serantau diperluaskan untuk meliputi industri kayu balak. Satu jawatankuasa pakar-pakar perhutanan ASEAN telah ditubuhkan untuk merangka satu *blueprint* bagi kerjasama serantau pada masa hadapan di dalam bidang perhutanan. Berikutan langkah ini satu kajian telah dibuat untuk meneliti kegunaan akhir kayu balak yang dikeluarkan oleh negara-negara anggota ASEAN di negara-negara pengguna (ARB, Jilid 6, No. 2, 1976).

PENUTUP

Masa depan industri bijih timah di Malaysia bergantung kepada harga bijih timah yang cukup tinggi untuk menggalakkan kegiatan melombong logam-logam timah yang jauh di perut bumi dan di kawasan-kawasan yang sukar diteroka oleh kerana simpanan yang berdekatan dengan paras bumi yang ada sekarang akan kehabisan. Permintaan dunia hanya bertambah dengan perlahan dalam tahun 1960-an dan 1970-an; sebahagiannya disebabkan oleh perkembangan penggantian kegunaan akhir bagi logam timah. Bagaimanapun ada dua faktor yang boleh membantu industri bijih timah dalam tahun 1980-an dan mungkin juga dalam tahun 1990-an. Pertama, pembangunan ekonomi yang pesat di beberapa buah negara membangun menjadikan negara-negara itu lebih banyak menggunakan timah; keduanya, sebahagian dari penggantian bagi timah yang diusahakan dalam tahun 1960-an dan 1970-an, seperti aluminium, adalah sensitif kepada harga tenaga dan menjadi lebih mahal. Berdasarkan faktor-faktor ini, pelunjuran Bank Dunia (1980) menyarankan bahawa harga benar timah akan bertambah dengan sederhana dalam tahun 1980-an. Jika ini benar, dan dengan polisi Kerajaan Malaysia untuk mengurangkan taraf cukai domestik ke atas perlombongan bijih timah diteruskan, simpanan bijih timah di Malaysia yang besar tetapi jauh di perut bumi dan sukar diteroka

akan dapat memainkan peranan yang penting bagi kemajuan industri ini dalam tahun 1980-an dan 1990-an. Untuk mencapai matlamat ini, taraf cukai dan kos bagi melombong bijih timah akan terus menjadi isu yang agak penting sehingga ke akhir abad ini.

Mengenai petroleum pula, aktiviti mencarigali yang berterusan akan menjadi suatu ciri penting sekurang-kurangnya dalam tahun 1980-an, dan ini boleh menimbulkan persoalan serta masalah berhubung sempadan dan kerjasama antarabangsa, terutama sekali di Laut Cina Selatan. Dalam hal ini, rangka kerja yang diajukan oleh ASEAN akan menjadi penting, tetapi negara-negara bukan ASEAN dan Vietnam khususnya juga akan terlibat.

Sepertimana yang telah dinyatakan, polisi menjimatkan simpanan minyak mentah Malaysia akan menjadi suatu isu yang amat penting sepanjang tahun 1980-an. Dari satu segi terdapat polisi penyimpanan yang mahu 'berjimat cermat' dan di segi yang lain pula terdapat polisi agresif yang menekankan 'pembangunan pesat' dengan mengharapkan hasil minyak untuk mempercepatkan pengeluaran-pengeluaran lain yang lebih kekal dan berintensif buruh.

Bagaimanapun semua soalan ini dipengaruhi pula dengan kuatnya oleh pembangunan yang berkesan dan penggunaan simpanan gas asli Malaysia yang banyak itu, dan nampaknya ada baiknya supaya penggunaan tenaga isirumah dan industri beralih segera kepada gas asli jika ini dikira lebih ekonomis.

Industri pembalakan di Malaysia telah mula membuat tumpuan yang lebih terhadap prosesan kayu balak, terutama sekali di Semenanjung Malaysia, dan faedah yang diperolehi darinya ialah penambahan gunatenaga dan pendapatan. Satu isu ialah bagaimana ini dapat diluaskan dengan berkesan ke Sabah dan Sarawak, di mana kos pengangkutan laut yang lebih untuk eksport merupakan salah satu penghalang bagi usaha prosesan. Isu lain dan yang lebih utama bagi industri pembalakan dalam tahun 1980-an dan 1990-an ialah bagaimana hendak membentuk pengawalan yang berkesan bagi mengekalkan dan memelihara sumber ini.

LAMPIRAN A

Kes: Agihan Pendapatan Kasar \$1,240 juta ke atas jualan 991,600 pikul logam timah dengan andaian harga logam \$1,250 sepikul.

Kos:

Penyelenggaraan	\$638 juta
<i>Tribute</i>	\$ 49 juta
	<u>\$687 juta</u>

Syer Kerajaan dan Pelombong-pelombong: \$553 juta
Syer Kerajaan:

Cukai eksport	\$200 juta
Caj lebihan	\$113 juta
Cukai pendapatan dan pembangunan	\$100 juta
Cukai pendapatan timah	<u>\$ 4 juta</u>
	\$435 juta atau 78.66 peratus
Syer pelombong-pelombong:	\$553 - \$435
	= \$118 atau 21.34 peratus

Dalam jadual di atas, kerajaan mengutip \$435 juta atau 78.7 peratus untung perlombongan melalui cukai terus, dan pelombong-pelombong menerima \$118 juta atau 21.34 peratus. Dari \$435 juta yang diterima oleh kerajaan, \$313 juta diperolehi dari cukai eksport dan cukai lebih eksport yang dibayar di punca. Cukai pendapatan, cukai pembangunan dan cukai untung timah merangkumi \$122 juta. Apabila harga timah meningkat, gabungan cukai eksport dan cukai lebih eksport ke atas hasil kasar meningkat dengan cepatnya. (Harga Timah Selat di pasaran Pulau Pinang pada pertengahan Disember 1979: \$2,171 sepikul).

12 Industri Perkilangan

BAB ini mencuba menilai prestasi dan prospek industri perkilangan di Malaysia dalam lingkungan fakta-fakta sosial, politik dan ekonomi. Berserta dengan polisi kerajaan, fakta-fakta ini menentukan insentif dan halangan yang mempengaruhi industri berkenaan. Sebelum itu, bab ini akan mengkaji dulu pertumbuhan perkilangan sejak tercapainya kemerdekaan. Namun begitu, pertumbuhan industri melibatkan berbagai persoalan umpamanya apakah jenis industri yang sedang berkembang, ke mana dan kepada siapa faedahnya akan pergi, dan apakah pula kosnya kepada masyarakat. Oleh yang demikian, maka bentuk pengembangan industri dan struktur kandungan yang terlibat dalam perubahan itu perlulah dikaji dengan teliti. Akhirnya, bab ini juga akan membincangkan masalah dan prospek kemajuan industri dalam tahun 1980-an dan 1990-an.

PERTUMBUHAN PERKILANGAN

Dalam masa dua dekad selepas kemerdekaan Malaysia telah berjaya memajukan sektor perkilangan hingga menjadikannya sebagai sektor yang paling dinamik dan paling pesat pertumbuhannya. Secara purata, kadar pertumbuhan output benarnya dalam tempoh tersebut adalah sekitar 11 hingga 12 peratus setahun, iaitu kira-kira dua kali ganda lebih pesat dari kadar pertumbuhan Keluaran Domestik Kasar (KDK). Selaras dengan itu juga sumbangan perkilangan kepada KDK telah berlipat ganda dari 8 peratus dalam tahun 1957 kepada anggaran 21 peratus dalam tahun 1980. Hingga awal tahun 1960-an, pertumbuhan ini banyak bergantung kepada aktiviti memproses keluaran-keluaran peringkat pertama, terutamanya yang diperbuat dari getah asli serta keluaran-keluaran makanan yang banyak menggunakan bahan-bahan tempatan. Tetapi semenjak itu struktur industri ini telah banyak pula mengalami perubahan.

Perubahan ini dipengaruhi oleh keadaan yang berlaku dalam suasana sosial, politik dan ekonomi keseluruhannya serta olahan sistem insentif dan kawalan seperti yang dirancangkan oleh pihak

pemerintah. Di dalam usaha kerajaan untuk mengolah perkembangan industri ini, Malaysia telah mengalami perubahan polisi dari 'penggantian import' (1957-68) kepada 'pengembangan eksport' (selepas 1968).

Sejak usaha menggalakkan perindustrian mula dipertimbangkan pada akhir-akhir masa penjajahan British hinggalah munculnya Ordinan Industri Perintis 1958, beberapa bentuk hubungan ekonomi dan sejarah antara Malaysia dengan Britain telah pun terjalin. Hubungan ini, bersama-sama dengan keadaan ekonomi di dalam dan di luar negeri pada masa itu, sedikit sebanyak telah mempengaruhi polisi industri Malaysia pada tahap permulaan perkembangan industri dan seterusnya mempengaruhi pola pembangunannya. Sistem ekonomi terbuka semasa penjajahan British yang menggalakkan kegiatan mengeksport barangan-barangan peringkat pertama (khasnya, getah dan bijih timah) bagi membolehkan Malaysia mengimport keluaran-keluaran perkilangan, sudah tidak lagi dianggap wajar sebagai satu jalan yang selamat dan berkesan bagi menjamin pertumbuhan ekonomi yang stabil dan berterusan. Harga barangan-barangan eksport Malaysia yang tradisional ini sering mengalami turun naik. Di samping itu penduduk yang bertambah dengan pesat memerlukan peluang-peluang pekerjaan yang lebih banyak. Sebagai langkah untuk mengatasi masalah-masalah ini Malaysia cuba mempelbagaikan ekonominya ke arah perkembangan sektor yang baru—sektor perkilangan (I.B.R.D., 1955; Malaya, 1957). Pada peringkat awalan ini prinsip utama kerajaan dalam menentukan prioriti pelaburan ialah pertumbuhan. Polisi kerajaan ialah menggalakkan sektor swasta menjalankan sebarang kegiatan industri dan peranan kerajaan adalah semata-mata pasif, yakni hanya menumpukan kepada usaha memberikan maklumat-maklumat mengenai kedudukan industri, menyediakan perkhidmatan-perkhidmatan untuk keperluan industri seperti elektrik, air, jalan raya, kawasan industri dan insentif cukai. Bagaimanapun, perlindungan tarif yang diberi adalah amat sederhana sekali.

Polisi pintu terbuka yang liberal terhadap pelabur-pelabur asing telah memainkan peranan yang penting bagi memulakan pembangunan industri-industri penggantian import di Malaysia. Pelabur-pelabur telah tertarik dengan jangkaan mendapat keuntungan kerana adanya kebebasan cukai dan kemudahan-kemudahan seperti mendapatkan kredit, kebenaran membawa keuntungan ke luar negeri dan adanya pasaran dalam negeri.

Pelunya polisi penggantian import pada peringkat awal perkembangan industri di Malaysia adalah kerana pengaruh penawaran faktor dalam negeri dan kos faktor relatif luar negeri. Kedudukan dalam negeri pada akhir tahun 1950-an dan awal tahun 1960-an

mengakibatkan kos pengeluaran perkilangan yang tinggi kerana:

1. Kekurangan pengalaman dalam penubuhan dan pengurusan industri. Keadaan ini menyebabkan pengusaha-pengusaha lebih berminat untuk menumpukan kepada pengeluaran barang-barang industri ringan yang hanya memerlukan modal yang sedikit dan teknologi yang mudah, dan ekonomi bidang tidak begitu penting dalam persaingan.

2. Tenaga buruh masih kurang kemahiran dan pengalaman, malah tingkat pencapaian pelajaran pekerja-pekerja juga tidak tinggi dan kurang mempunyai disiplin sepertimana yang diperlukan oleh industri. Kerana itu pengeluaran industri menjadi kurang cekap dan amat memerlukan insentif subsidi serta perlindungan dari persaingan luar negeri.

3. Infrastruktur juga hanya telah dibina khas untuk keperluan industri peringkat pertama yang tentunya kurang sesuai untuk industri perkilangan terutamanya yang berbidang besar. Kerana keadaan kos pengeluaran yang tinggi ini dan kerana keupayaan kerajaan untuk mengatasinya melalui sistem cukai dan lain-lain, maka industri penggantian import lebih mudah digalakkan berbanding dengan pengeluaran untuk eksport.

Keadaan pasaran dunia pada masa itu juga lebih menarik bagi negeri-negeri lain seperti Taiwan, Korea dan Hong Kong kerana mereka telah pun mempunyai persediaan yang lebih baik dalam usaha memajukan industri untuk eksport. Pekerja-pekerjanya lebih mahir, cekap berdisiplin dan tambahan pula masih amat rendah kadar upahnya. Kerana itu pelabur-pelabur yang melabur di negeri-negeri ini lebih terjamin dapat menghadapi persaingan dalam pasaran dunia. Malaysia pula pada masa itu hanya mempunyai kebaikan bandingan yang tinggi dalam pengeluaran dan eksport komoditi peringkat pertama. Di samping itu pengaruh falsafah penjajah yang tidak begitu menggalakkan pengeluaran perkilangan masih kuat dirasai.

Bagaimanapun ternyata bahawa di dalam beberapa hal strategi penggantian import telah berjaya memberi sumbangan kepada pembangunan ekonomi Malaysia. Ia telah dapat mempelbagaikan ekonomi ke arah pengeluaran perkilangan dan mengurangkan pergantungan yang berlebihan terhadap import barang-barang pengguna. Ia juga telah mempergunakan sedikit sebanyak sumber-sumber asli tempatan, mewujudkan beberapa pekerjaan baru dan seterusnya meninggikan pendapatan per kapita. Tetapi sebaliknya, industri-industri penggantian import ini lazimnya banyak bergantung kepada bahan-bahan mentah dan barang-barang perantaraan yang perlu diimport. Dengan itu, walaupun import barang-barang pengguna telah menurun dalam tahun 1960-an,

tetapi import barang-barang pelaburan dan perantaraan telah meningkat dengan pesatnya. Misalnya, pembahagian import barang-barang pengguna (makanan, minuman, tembakau dan barang-barang pengguna tahan lama) berkurang dari 47 peratus dalam tahun 1961 kepada 27 peratus dalam tahun 1970, tetapi pembahagian import barang-barang pelaburan (mesin, alat-alat pengangkutan, keluaran logam dan lain-lain) meningkat dari 17 peratus kepada 27 peratus dan barang-barang perantaraan untuk perkilangan dari 8 peratus kepada 21 peratus dalam masa yang sama. Selain dari itu, industri-industri perkilangan di Malaysia mempunyai tambah nilai (sebagai peratusan dari output kasar) yang rendah dan mempunyai rantaian yang lemah dengan sektor-sektor lain. Dalam beberapa kes terdapat pula industri-industri yang tidak optimum dan kurang cekap. Industri-industri seperti ini terpaksa terus bergantung kepada perlindungan atau insentif cukai untuk hidup.

Pertumbuhan industri-industri penggantian import ini dalam tempoh separuh pertama tahun 1960-an bolehlah dikatakan agak pesat. Tetapi disebabkan pasaran domestik yang kecil dan terbatas, kemajuannya segera menunjukkan tanda-tanda yang semakin lemah. Kadar pertumbuhan perkilangan yang bermula dengan 11 peratus setahun dalam tempoh separuh pertama merosot kepada kira-kira 10 peratus setahun dalam tempoh separuh kedua dekad 1960-an. Tetapi oleh kerana Malaysia memulakan program perindustriannya agak lewat berbanding dengan negara-negara lain yang sedang membangun, maka ia sempat mempelajari kelemahan-kelemahan strategi penggantian import ini dari negara-negara lain. Dengan itu, sebelum lagi sampai kepada sempadan kemampuan penggantian import, Malaysia sudah mula bersedia mengorientasikan polisinya ke arah pengembangan eksport. Peralihan dari polisi penggantian import kepada polisi pengembangan eksport ini dapat dilakukan dengan mudah kerana kecondongannya ke arah penggantian import dan diskriminasinya terhadap pengembangan eksport tidaklah keterlaluan. Ini disebabkan oleh tarif pelindung yang rendah dan harga dalam negeri yang stabil pada masa itu (Kasper, 1974: 69).

Bagaimanapun, polisi pintu terbuka yang liberal terhadap kemasukan pelabur-pelabur asing diteruskan hingga ke tahap kedua (selepas 1968) tetapi dengan sedikit perbezaan. Kali ini ternyata adanya sikap berwaspada kerana polisi liberal yang demikian dalam beberapa aspek didapati tidak lagi sejajar dengan Dasar Ekonomi Baru (DEB). Polisi kerajaan mula menyimpang dari matlamat mencapai kadar pertumbuhan yang tinggi semata-mata. Selain dari pertumbuhan, Malaysia berharap akan dapat mencapai tujuan-

tujuan keadilan sosial, pembahagian pendapatan negara yang lebih setara, dan pertambahan peluang-peluang pekerjaan. Selaras dengan ini kerajaan tidak lagi mahu menerima pelabur-pelabur asing sewenang-wenangnya, tetapi seboleh-bolehnya menggalakkan usahasama dengan pelabur-pelabur tempatan. Walaupun demikian kerajaan masih merasakan bahawa Malaysia tidak dapat membebaskan diri secara terus dari penglibatan pelabur-pelabur asing kerana kekurangannya dalam kepakaran, modal dan pengetahuan teknologi, serta keperluan untuk membesarkan 'kuih ekonomi' tanpa sebarang gangguan atau halangan dalam proses pembangunan ekonominya. Maka Malaysia terpaksa terus mengharapkan sumbangan pelaburan asing serta disokong dengan penglibatan perusahaan-perusahaan awam dalam sektor perkilangan.

Keazaman kerajaan untuk mengembangkan sektor ini dapat dilihat dari peningkatan perbelanjaan pembangunan awam untuk kemajuan perkilangan (seperti untuk membuka kawasan-kawasan perindustrian, kawasan-kawasan niaga bebas, dan institusi-institusi yang terlibat dengan pembangunan industri secara langsung) dari \$141 juta atau 3.3 peratus jumlah perbelanjaan pembangunan dalam Rancangan Malaysia Pertama kepada \$805 juta atau 8.2 peratus jumlah perbelanjaan dalam Rancangan Malaysia Ketiga.

Ciri-ciri penting mengenai polisi perindustrian yang lebih liberal dalam tempoh kedua ini terkandung dalam Akta Galakan Pelaburan 1968 (yang telah menggantikan Ordinan Industri Perintis 1958) dan beberapa pindaan ke atasnya. Antaranya, kerajaan terus meningkatkan tarif pelindung bagi menggalakkan perkembangan industri muda, memberi kebebasan cukai dengan mengambil kira utilisasi buruh, bahan-bahan mentah tempatan, penempatan industri dan jangkaan kecekapan industri-industri berkenaan. Di samping itu perhatian khas diberi kepada penggalakan eksport dengan tindakan-tindakan seperti mengadakan subsidi tarif, kawasan niaga bebas, kempen-kempen di luar negeri untuk menarik pelabur-pelabur asing dan penubuhan Pusat Dagangan Eksport Malaysia di Kuala Lumpur untuk memperkenalkan keluaran eksport Malaysia di luar negeri.

Perubahan polisi ke arah perkembangan eksport ini telah membolehkan Malaysia menikmati faedah dari keadaan ekonomi dunia yang menggalakkan dan dari kemasukan modal, pengetahuan teknologi dan pengurusan dari luar negeri yang perlu bagi kemajuan industri ini. Dengan itu kadar purata pertumbuhan perkilangan dalam tahun 1970-an meningkat kepada 12 peratus setahun, iaitu lebih tinggi dari pengalaman dalam tahun 1960-an. Begitu juga didapati bahawa eksport kasar perkilangan yang merupakan kira-kira 8 hingga 12 peratus dari jumlah eksport dalam tahun 1960-an

meningkat kepada kira-kira 21 peratus menjelang akhir tahun 1970-an (Jadual 12.3). Prestasi sektor perkilangan ini adalah amat memuaskan berbanding dengan negeri-negeri sedang membangun yang lain (Hughes, 1978).

Ringkasnya, alat polisi kerajaan dalam tahun 1960-an dan 1970-an telah dapat terus-menerus menggalakkan perkembangan pelaburan swasta dan pertumbuhan industri dengan kadar yang memuaskan. Perlu juga diingatkan bahawa kemajuan sektor ini bukanlah semata-mata disebabkan polisi industri kerajaan. Faktor-faktor lain juga turut memberi sumbangan yang tidak kurang pentingnya. Di antara faktor-faktor ini ialah keadaan ekonomi dan politik Malaysia yang stabil (kecuali ketika rusuhan perkauman dalam tahun 1969); kemajuan dalam infrastruktur dan perkhidmatan-perkhidmatan yang diperlukan oleh industri (seperti kemudahan-kemudahan awam, urusan bank dan perdagangan) adalah memuaskan; sumber modal dan tenaga kerja juga terus bertambah, walaupun masih belum mencukupi, begitu juga bilangan usahawan dan juruteknik tempatan yang terlatih.

Mungkin yang paling menarik dalam pembangunan industri di Malaysia ialah kadar upah yang agak rendah berbanding dengan tempat-tempat lain di dunia. Upah industri di Malaysia ditentukan secara kontrak dan perjanjian bersama dan kadarnya dalam tahun 1970-an adalah dalam lingkungan \$3 hingga \$7 sehari bagi pekerja-pekerja tidak mahir dan biasanya lebih \$8 sehari bagi pekerja-pekerja mahir. Upah sebenarnya bergantung kepada jenis industri, tingkat kemahiran dan pengalaman pekerja, tempat, jantina dan sebagainya.

Satu faktor penting yang menyebabkan kadar upah di negeri ini rendah ialah bekalan buruh yang berlebihan. Tetapi berapa lama trend ini akan berlanjutan agak sukar untuk diramalkan. Namun tanda-tanda mula dapat dilihat di akhir tahun 1970-an yang menunjukkan akan berlakunya perubahan dari keadaan kadar upah benar yang menurun atau tetap kepada keadaan kadar upah yang meningkat naik di dalam sektor industri. Kekurangan buruh telah mula dialami di beberapa bahagian sektor pertanian dan kadar upah pekerja di sektor ini juga mulai naik. Peranan pengeluaran secukup hidup di kebanyakan kawasan kampung juga sudah berkurang. Di bandar-bandar pula, walaupun kadar upah benar belum lagi meningkat dengan banyaknya, perolehan buruh di peringkat pekerjaan rendah telah didapati semakin tinggi; di samping itu beberapa kekosongan pekerjaan di peringkat separuh mahir atau mahir sukar untuk dipenuhi. Keadaan demikian berlaku walaupun kadar pengangguran di bandar masih tinggi. Trend yang sebegini jika berterusan, apatah lagi jika kuasa kesatuan sekerja semakin kuat,

akan menjadikan kadar upah industri meningkat naik di tahun 1980-an dan 1990-an. Jika ini terbukti benar maka ia akan menjejaskan struktur kos dan seterusnya dapat melemahkan kedudukan sektor industri Malaysia dalam persaingannya dengan negara-negara lain yang baru berindustri seperti Negeri Thai, Filipina dan mungkin juga Indonesia.

Dalam konteks ini, kelemahan kesatuan sekerja di dalam sektor industri Malaysia perlu juga mendapat perhatian. Dalam tahun 1970, hanya kira-kira 10 peratus daripada pekerja-pekerja perkilangan menjadi ahli kesatuan sekerja dan jumlahnya meningkat kepada 12 peratus menjelang tahun 1978. Ini disebabkan oleh beberapa faktor, termasuk (1) kebanyakan firma perkilangan di Malaysia adalah kecil dan banyak sekali menggunakan pekerja-pekerja separuh masa dan ahli-ahli keluarga; (2) terdapat ramai pekerja wanita dan pekerja yang masih muda; (3) kerajaan pula tidak memberi galakan kepada kegiatan-kegiatan kesatuan sekerja dengan tujuan mengekalkan kos buruh yang rendah dan mengelakkan dari selalu berlakunya tindakan buruh yang dijangka boleh mengancam perkembangan pelaburan, terutamanya oleh pelabur-pelabur asing; dan (4) kebanyakan pekerja bangsa Cina mungkin lebih suka mengelakkan diri dari sebarang konfrontasi dalam pekerjaan dan mempunyai sifat individualisme yang kuat (Hsia dan Chau, 1978: 13). Selain dari alasan-alasan ini, oleh kerana keadaan ekonomi boleh dikatakan sentiasa stabil di masa-masa lepas, pekerja-pekerja di bandar mungkin tidak merasakan betapa mendesak atau pentingnya membuat tindakan bersama untuk mengekalkan pekerjaan atau memperbaiki pendapatan mereka. Akhirnya, campur tangan kerajaan dari segi undang-undang terhadap pasaran buruh di Malaysia juga amat minimum. Hingga akhir tahun 1970-an masih tiada terdapat undang-undang upah minimum bagi industri-industri mengkilang dan memproses.

Di samping kejayaan-kejayaan seperti yang tersebut di atas, menjelang akhir tahun 1970-an Malaysia masih menghadapi beberapa masalah yang belum dapat diselesaikan sepertimana yang dikehendaki oleh Dasar Ekonomi Baru. Untuk meninjau sejauh mana dan bagaimana sektor perkilangan terlibat dalam perubahan ini, kita perlu melihat pula perubahan yang berlaku dalam struktur industri itu sendiri.

STRUKTUR INDUSTRI DAN PERUBAHANNYA

Analisa mengenai struktur industri dapat ditinjau dari beberapa aspek. Kini kita akan melihat struktur industri di Malaysia dari segi komposisi output dan gunatenaga, saiz pertubuhan perkilangan,

lokasi industri serta pemilikan dan pembahagian pekerja-pekerja. Kita akan cuba juga menghuraikan sebab-sebab berlakunya perubahan struktur ini.

Perubahan Komposisi Output dan Gunatenaga Industri

Berikut ini adalah ciri-ciri penting dalam komposisi atau campuran industri dan perubahannya di Malaysia.

Pertama, sektor perkilangan di Malaysia adalah dalam proses peralihan yang pesat dari penumpuan terhadap industri-industri yang mengeluarkan barang-barang pengguna dan perantaraan yang berasaskan sumber asli kepada barang-barang perantaraan lain dan barang-barang modal; ini merupakan satu peralihan yang hampir-hampir selaras dengan pengalaman pertumbuhan industri di dunia secara keseluruhan (Chenery, 1960; Kuznets, 1971; Chenery dan Syrquin, 1975). Peralihan ini dapat dijelaskan sebagai akibat perubahan faktor-faktor penawaran dan permintaan. Dari segi penawaran, aliran masuk serta pengumpulan modal, pengetahuan, kemahiran dan pengalaman membolehkan secara beransur-ansur berkembangnya industri-industri baru yang memerlukan penggunaan teknologi yang lebih kompleks seperti untuk pengeluaran barang-barang perantaraan dan modal. Dari segi permintaan pula, pertumbuhan industri-industri barang pengguna pada peringkat awalan akan menambahkan permintaan dalam negeri terhadap barang-barang perantaraan dan modal. Sebaliknya, pertumbuhan barang-barang pengguna yang secara relatifnya adalah lembap dalam tahun 1970-an mungkin menunjukkan kelemahan dalam pertambahan permintaan dari sektor-sektor lain, terutamanya sektor pertanian yang mempunyai pendapatan rendah.

Kedua, sama ada ditinjau dari struktur pengeluaran domestik atau dari struktur eksportnya, peralihan industri di Malaysia tidak berlaku secara meluas, yakni hanya melibatkan sebilangan kecil jenis-jenis industri tertentu sahaja. Pada peringkat permulaan, penumpuan hanya kepada industri-industri berasaskan pertanian seperti makanan dan hasil keluaran kayu dan getah. Dalam tahun 1963, misalnya, keluaran-keluaran jenis ini merupakan 42 peratus dari jumlah jika diukur dari tambah nilai dan 49 peratus jika diukur dari gunatenaga. Dalam tahun 1973 peratusan ini menurun masing-masing kepada 38 peratus dan 36 peratus (Jadual 12.1A dan 12.1B). Perubahan yang lebih pesat dari segi gunatenaga berbanding dengan tambah nilai menunjukkan bahawa industri-industri jenis ini telah menjadi semakin kurang berintensif buruh. Walaupun demikian industri-industri ini masih memberi sumbangan yang penting kepada kemajuan ekonomi hingga pertengahan tahun 1970-an.

Ketika menjelangnya tahun 1980-an, sumbangan relatif industri-

JADUAL 12.1A
 Semenanjung Malaysia: Tambah Nilai Mengikut Jenis Industri,
 1963, 1968 dan 1973

Industri	1963		1968		1973	
	\$'000	%	\$'000	%	\$'000	%
Makanan (kecuali makanan binatang)	66,500	14.7	143,287	16.4	347,808	14.9
Minuman	13,053	3.1	36,263	4.1	61,206	2.6
Tembakau	28,257	6.7	57,106	6.5	130,418	5.6
Pakaian	3,960	0.9	7,674	0.9	35,485	1.5
Bahan kimia (kecuali kimia industri, cat & varnis)	29,338	7.0	37,731	4.3	96,514	4.1
Perabot & kelengkapan	7,974	1.9	10,319	1.2	19,282	0.8
Percetakan & penerbitan	29,293	7.0	52,558	6.0	114,551	4.9
Tekstil	4,041	1.0	19,533	2.2	104,221	4.5
Keluaran kayu & gabus	49,151	11.7	94,437	10.8	304,242	13.1
Kulit & keluarannya	665	0.2	994	0.1	3,063	0.1
Kertas & keluarannya	3,066	0.7	6,219	0.7	17,971	0.8
Kimia industri (cat & varnis)	12,647	3.0	31,522	3.6	78,583	3.4
Keluaran getah ¹	66,726	15.9	118,934	13.6	222,451	9.6
Keluaran galian bukan logam	27,493	6.5	61,760	7.1	122,272	5.3
Keluaran logam	22,736	5.4	38,987	4.5	114,419	4.9
Makanan binatang	4,647	1.1	8,178	0.9	16,604	0.7
Keluaran plastik	1,851	0.4	8,369	1.0	44,488	1.9
Logam asas	3,589	0.9	21,188	2.4	85,891	3.7
Mesin bukan elektrik	14,702	3.5	25,158	2.9	87,242	3.7
Mesin elektrik	4,702	1.1	20,781	2.4	188,527	8.1
Alat pengangkutan	5,973	1.4	18,724	2.1	62,201	2.7
Lain-lain	19,930	4.8	54,129	6.2	69,490	3.0
Jumlah	420,338	100.0	873,851	100.0	2,326,929	100.0

Punca: Malaysia, 1963a, 1968, 1973.

¹ Termasuk pengilangan getah, rumah asap getah dan prosesan susu getah.

industri yang berasaskan pertanian ini didapati terus merosot dan peranannya beransur-ansur diambil alih oleh industri-industri lain yang tidak berasaskan pertanian. Dari Jadual 12.2 dan 12.3, ternyata bahawa antara 1973 dan 1978, kadar pertumbuhan keluaran dan seterusnya eksport penghasilan makanan, kayu-kayuan dan getah (kecuali dalam kegiatan memproses kelapa sawit) adalah lebih rendah dari kadar pertumbuhan perkilangan secara total. Dalam pada itu, industri-industri berasaskan pertanian nampaknya telah mula berubah dari peranannya sebagai pengganti import kepada pengganti eksport; dengan lain makna, dari eksport dalam bentuk bahan-bahan mentah kepada eksport dalam bentuk separuh proses atau sepenuh proses. Perkembangan ini adalah selaras dengan

JADUAL 12.1B

Semenanjung Malaysia: Gunatenaga Mengikut Jenis Industri,
1963, 1968 dan 1973

Industri	1963		1968		1973	
	Bilangan	%	Bilangan	%	Bilangan	%
Makanan (kecuali makanan binatang)	15,266	17.8	20,387	15.7	35,597	12.8
Minuman	2,255	2.6	2,358	1.8	3,070	1.1
Tembakau	4,076	4.7	4,245	3.3	8,581	1.3
Pakaian	1,133	1.3	3,824	2.9	12,006	4.3
Bahan kimia (kecuali kimia industri, cat & varnis)	2,386	2.8	3,900	3.0	5,974	2.1
Perabot & kelengkapan	2,577	3.0	3,077	2.4	5,108	1.8
Percetakan & penerbitan	7,006	8.2	9,795	7.5	14,053	5.0
Tekstil	1,279	1.5	5,277	4.1	22,406	8.0
Keluaran kayu & gabus	12,126	14.1	19,916	15.3	40,385	14.5
Kulit & keluarannya	168	0.2	356	0.3	764	0.3
Kertas & keluarannya	635	0.7	1,734	1.3	3,707	1.3
Kimia industri (cat & varnis)	1,421	1.6	1,754	1.3	3,704	1.3
Keluaran getah ^a	14,912	17.4	18,309	14.1	24,189	8.7
Keluaran galian bukan logam	5,127	6.0	7,596	5.8	13,204	4.7
Keluaran logam	5,521	6.4	8,358	6.4	17,788	6.4
Makanan binatang	321	0.4	781	0.6	1,639	0.6
Keluaran plastik	531	0.6	1,949	1.5	8,702	3.1
Logam asas	731	0.9	3,107	2.4	6,866	2.5
Mesin bukan elektrik	4,348	5.1	6,262	4.8	13,247	4.7
Mesin elektrik	652	0.8	2,220	1.7	25,347	9.1
Alat pengangkutan	1,615	1.9	3,662	2.8	8,584	3.1
Lain-lain	1,813	2.1	1,390	1.1	4,014	1.4
Jumlah	85,899	100.0	130,257	100.0	278,935	100.0

Punca: Malaysia, 1963a, 1968, 1973.

^aTermasuk pengilangan getah, rumah asap getah dan prosesan susu getah.

kehendak negara-negara sedang membangun mengenai penghasilan dari bahan-bahan utamanya.

Ketiga, ekoran dari di atas, perubahan struktur industri mulai pertengahan tahun 1970-an adalah tertumpu kepada industri-industri baru yang mengalir masuk dari luar negeri, khususnya, barang-barang elektronik, tekstil dan pakaian. Antara tahun 1973 dan 1978, output alat-alat elektrik dan yang berkaitan dengannya (termasuk barang-barang elektronik) bertambah dengan kadar 19 peratus setahun dan tekstil 17 peratus setahun, berbanding dengan 11 peratus bagi perkilangan keseluruhannya. Kebanyakan dari keluaran ini dieksport dan operasi prosesannya dijalankan oleh firma-firma asing yang dapat mengambil kesempatan dari tingkat

JADUAL 12.2
 Pertumbuhan Perkilangan di Semenanjung Malaysia, 1968-78

<i>Industri</i>	<i>Berat dalam Penge- luaran</i>	<i>Indeks Pengeluaran Industri (1968 = 100)</i>			<i>Purata Kadar Pertumbuhan Tahunan (%)</i>		
		<i>(1968)</i>	<i>1969</i>	<i>1973</i>	<i>1978</i>	<i>1968- 73</i>	<i>1973- 78</i>
Prosesan keluaran pertanian jenis ladang	7.35	110.9	182.2	349.7	12.8	14.0	13.4
mengilang getah dan memproses susu getah	(5.00)	107.2	97.8	81.8	(-0.3)	(-3.4)	(-1.8)
kilang kelapa sawit	(1.65)	130.4	470.6	1,286.4	(36.6)	(22.5)	(29.6)
minyak kelapa belum bertapis	(0.68)	91.6	105.7	53.3	(1.4)	(11.5)	(-5.1)
Makanan	9.85	108.7	130.3	171.7	5.6	5.8	5.7
Minuman	2.71	124.2	169.7	292.1	11.7	11.8	11.7
Keluaran tembakau	4.26	115.0	154.5	191.4	9.3	4.4	6.9
Tekstil	1.28	111.6	196.8	366.8	15.0	17.1	16.0
Kayu & industri berkaitan	7.09	107.7	203.3	274.1	15.5	7.4	11.4
kilang papan	(5.47)	102.9	167.0	231.4	(11.1)	(8.0)	(9.4)
papan lapis & bod halus	(1.37)	126.1	346.2	439.2	(28.5)	(7.8)	(18.1)
kilang mengetam papan dan tanggam	(0.26)	111.7	210.9	301.9	(16.5)	(8.3)	(12.3)
Kertas dan keluarannya	0.46	131.7	218.4	328.6	17.3	9.4	13.4
Keluaran getah	3.80	109.1	166.5	193.1	10.9	3.2	7.0
Kimia dan keluarannya	5.68	111.5	165.6	203.7	10.8	4.7	7.7
Keluaran petroleum & arang batu	3.02	100.1	99.1	188.9	-0.1	14.1	7.0
Keluaran galian bukan logam	5.51	111.9	147.0	245.6	8.1	11.1	9.6
Industri logam asas	1.58	143.9	225.5	317.5	18.6	7.3	13.0
Keluaran logam	2.52	106.7	242.8	291.5	20.1	5.7	12.9
Mesin elektrik sel-sel kering, bateri dan barang berkaitan	(0.76)	116.1	108.3	259.6	(2.4)	(20.4)	(11.4)
perkakas elektrik dan alat-alat berkaitan	(0.48)	148.4	347.3	795.5	(29.7)	(18.6)	(24.1)
Alat pengangkutan	1.36	210.2	393.0	572.6	37.0	9.7	23.4
Industri perintis yang lain	2.75	147.2	474.5	1,438.4	36.9	28.3	32.6
Perkilangan	59.44	115.6	187.1	311.9	13.4	11.0	12.2

Punca: Malaysia, (t.t.) f.

upah yang rendah di Malaysia. Malah kos buruh yang rendah merupakan daya penarik yang utama kepada pelaburan jenis berintensif buruh ini di akhir tahun 1970-an. Ini adalah kerana pada masa ini telah terdapat kenaikan kos buruh di Jepun, Korea, Taiwan, Hong Kong dan termasuk juga di Eropah, Australia dan New Zealand.

Ringkasnya, pola perindustrian di Malaysia telah mempamerkan trend-trend yang bertentangan. Dari satu segi terdapat pempelbagaian yang beralih dari industri-industri barang pengguna, dan dari segi yang lain, terdapat penumpuan ke atas sebilangan kecil industri-industri baru. Dengan kata-kata lain, telah wujud satu peralihan dari penumpuan terhadap industri-industri yang berasaskan pertanian tempatan pada awal tahun 1960-an kepada penumpuan terhadap alat-alat elektrik dan tekstil pada akhir tahun 1970-an.

JADUAL 12.3
Malaysia: Eksport Kasar Perkilangan, 1970-79
(\$ juta)

<i>Industri</i>	1970	1974	1978	1979
Makanan, minuman & tembakau	112(18)	195(12)	290(8)	364(8)
Tekstil, pakaian & kasut	32(5)	168(10)	465(13)	577(12)
Keluaran kayu	90(15)	250(15)	355(10)	468(10)
Keluaran getah	17(3)	34(2)	65(2)	76(1)
Bahan kimia	35(6)	80(5)	102(3)	127(2)
Keluaran petroleum	161(26)	155(9)	100(3)	124(2)
Keluaran galian bukan logam	20(3)	21(1)	42(1)	48(1)
Besi dan keluli	12(2)	21(1)	21(0.6)	34(0.7)
Pengilangan logam	11(2)	29(2)	87(2)	136(3)
Mesin elektrik & perkakas	15(2)	200(12)	1,575(44)	2,253(47)
Mesin-mesin lain & alat pengangkutan	70(11)	199(12)	254(7)	272(6)
Pengilangan lain-lain	40(7)	332(20)	258(7)	314(7)
Eksport perkilangan	615(100)	1,684(100)	3,614(100)	4,793(100)
Jumlah eksport	5,163	10,195	17,094	24,219
% eksport perkilangan	11.9	16.5	21.1	19.8

Sumber: Laporan Ekonomi Perbendaharaan Malaysia, 1976/77 dan 1980/81.

Nota: Angka-angka dalam kurungan ialah peratusan eksport tiap industri.

Agihan Perkilangan Mengikut Saiz

Komposisi pertumbuhan perkilangan mengikut saiz juga amat tidak seimbang. Kebanyakan pertumbuhan perkilangan di Malaysia adalah kecil. Mengikut Banci Perkilangan 1973, di Semenanjung Malaysia 90 peratus dari jumlah pertumbuhan ini mempunyai bilangan pekerja sepenuh masa yang kurang dari 50 orang dan pertumbuhan-pertumbuhan ini hanya memberi sumbangan 27 peratus kepada jumlah pekerja bergaji dan 19 peratus kepada tambah nilai dalam sektor ini. Malah sumbangan relatif industri-industri kecil kepada ekonomi Malaysia adalah didapati semakin merosot. Dengan lain makna, kemajuan industri di Malaysia semakin bergantung kepada perkembangan industri-industri besar. Misalnya, dalam tahun 1963 sumbangan industri besar (yang mempunyai 100 atau lebih pekerja sepenuh masa) terhadap pekerjaan hanyalah 30 peratus dari jumlah, tetapi dalam tahun 1976 sumbangan ini dianggarkan melebihi 70 peratus.

Secara umumnya, memang terdapat perbezaan antara industri-industri mengikut saiz. Biasanya, industri-industri kecil adalah berintensif buruh dan kurang memerlukan tenaga mahir. Sebaliknya, industri-industri besar lebih berintensif modal dan teknik pengeluarannya lebih cekap. Jika ditinjau dari segi peratusan tambah nilai dari output kasar, industri-industri kecil mempunyai peratusan yang agak lebih rendah dari industri-industri besar, walaupun secara keseluruhannya peratusan ini adalah di bawah 40 peratus dan puratanya 30 peratus.

Dalam memajukan industri di Malaysia agak jelas bahawa industri-industri besar lebih diberi keutamaan oleh kerajaan. Kebanyakan faedah dari insentif cukai kerajaan, kemudahan meminjam wang dan termasuk juga kawasan-kawasan perkilangan lebih banyak dinikmati oleh industri-industri besar (Edwards, 1975: 181). Galakan yang diberi kepada pelabur-pelabur asing juga dengan sendirinya menggalakkan perkembangan industri besar. Kerana itu tidak hairanlah bahawa perkembangan industri di Malaysia adalah berkait rapat dengan perkembangan industri-industri besar.

Satu perkara yang menarik dalam proses perkembangan ini ialah industri-industri besar ini jarang bersaing secara langsung dengan industri-industri kecil, kecuali bagi beberapa industri tertentu seperti percetakan batik, plastik dan kilang papan (Chee, 1975: 189-91). Ini adalah kerana hasil pengeluaran firma-firma besar biasanya mempunyai kualiti yang lebih baik dan dijual di pasaran yang berbeza berbanding dengan hasil pengeluaran firma-firma kecil. Chee Peng Lim juga mendapati bahawa perkembangan industri di masa-masa lepas bukanlah sangat disebabkan industri-industri kecil telah bertambah maju dan membesar, tetapi adalah disebabkan oleh

kemasukan industri-industri baru yang besar, termasuk kebanyakan industri bertaraf perintis. Hal ini menunjukkan bahawa kelemahan perkembangan industri-industri kecil di Malaysia bukanlah disebabkan oleh persaingannya dengan industri-industri besar tetapi disebabkan oleh perkara-perkara lain. Antaranya, ia disebabkan oleh kurangnya sokongan kerajaan terhadap pembangunan industri-industri kecil berbanding dengan industri-industri besar; kurang cekapnya pengurusan industri-industri kecil; dan seperkara lagi sememangnya sudah menjadi sebahagian dari proses kapitalis moden memberikan faedah ekonomi bidangan kepada industri-industri besar.

Wujudnya firma-firma kecil bersama-sama dengan yang besar menggambarkan adanya ciri dualisme dalam sektor perkilangan di Malaysia. Pada satu pihak terdapat firma-firma besar dan moden yang menggunakan teknik-teknik pengeluaran yang lebih kompleks dan membayar upah yang lebih tinggi kepada pekerja-pekerjanya; dan di satu pihak yang lain pula terdapat firma-firma kecil yang mengamalkan teknik pengeluaran yang lebih mudah dan membayar upah lebih rendah. Walaupun ciri dualisme ini tidak semestinya merupakan penghalang kepada proses perindustrian seperti yang dibuktikan oleh negeri Jepun di mana terdapat interaksi yang kukuh antara sektor moden yang besar dengan sektor tradisi yang kecil (Watanabe, 1970), tetapi dualisme kreatif yang sedemikian masih belum wujud dengan meluas di sektor perkilangan Malaysia (Neilson, 1976: 28; Thoburn, 1973b). Sebab-sebabnya mungkin kerana kekurangan jenis-jenis keluaran, firma-firma kecil tidak cukup cekap untuk menghasilkan output yang diperlukan oleh firma-firma besar, dan firma-firma besar lebih yakin kepada barang-barang input yang diimport.

Agihan Lokasi Industri

Dalam tahun 1970-an masih jelas kelihatan betapa tidak seimbang taburan industri di Malaysia. Sebahagian besarnya tertumpu di kawasan-kawasan sebelah pantai barat Semenanjung Malaysia, terutamanya di Selangor (termasuk Wilayah Persekutuan). Lihat Jadual 12.4 dan 12.5. Jadual 12.4 menunjukkan bahawa dalam tahun 1970, 45 peratus dari keluaran kasar perkilangan terdapat di Selangor dan dalam tahun 1980 peratusannya telah menurun kepada 46 peratus. Sebanyak 37 peratus terdapat di Pulau Pinang, Perak dan Johor dalam tahun 1980 berbanding dengan 31 peratus dalam tahun 1970. Keempat-empat negeri tersebut menghasilkan lebih 80 peratus daripada jumlah output perkilangan di Malaysia berbanding dengan 62 peratus dari segi Keluaran Domesik Kasar, 43 peratus dari segi penduduk dan 15 peratus dari segi

JADUAL 12.4

Agihan Keluaran Domestik Kasar dan Output
Perkilangan Mengikut Negeri dalam tahun 1971 dan 1980
(dalam \$ juta pada harga tetap 1970)

Negeri	1971		1980	
	KDK \$ j %	Keluaran \$ j %	KDK \$ j %	Keluaran \$ j %
Johor	1,436(11.4)	217(11.7)	2,857(11.3)	679(12.6)
Kedah/Perlis	806(6.4)	39(2.1)	1,422(5.6)	110(2.0)
Kelantan	402(3.2)	14(0.8)	764(3.0)	41(0.8)
Melaka	363(2.8)	30(1.6)	688(2.7)	90(1.7)
N. Sembilan	567(4.5)	109(5.9)	1,059(4.2)	200(3.7)
Pahang	629(5.0)	41(2.2)	1,183(4.7)	191(3.6)
P. Pinang	827(6.6)	174(9.4)	2,221(8.8)	825(15.4)
Perak	1,875(14.9)	183(9.8)	2,882(11.4)	511(9.5)
Sabah	848(6.7)	21(1.1)	1,944(7.7)	45(0.8)
Sarawak	882(7.0)	78(4.2)	1,726(6.8)	170(3.2)
Selangor ^a	3,722(29.5)	940(50.6)	7,894(31.0)	2,462(45.8)
Trengganu	261(2.1)	12(0.6)	737(2.9)	50(0.9)
Malaysia	12,618(100.0)	1,858(100.0)	25,376(100.0)	5,374(100.0)

Punca: Malaysia, 1981.

Nota: (a) Termasuk Wilayah Persekutuan, Kuala Lumpur.

keluasan tanah. Pertumbuhan perkilangan yang lebih pesat di Semenanjung menyebabkan jumlah sumbangan industri dari Sabah dan Sarawak merosot dari 5.3 peratus dalam tahun 1971 kepada 4.0 peratus dalam tahun 1980. Jenis industri yang penting di Sabah dan Sarawak ialah keluaran kayu dan makanan. Kedua-dua jenis keluaran ini menyumbangkan hampir 70 peratus daripada jumlah tambah nilai di negeri-negeri tersebut dalam tahun 1973.

Beberapa faktor dapat dijangkakan yang mempengaruhi penumpuan industri di beberapa kawasan di Malaysia. Ini termasuklah permintaan penduduk bandar yang lebih tinggi, kemudahan mendapatkan pekerja-pekerja yang terlatih atau mudah dilatih, kemudahan kewangan, serta faedah ekonomi aglomerasi atau ekonomi 'industri-memikat-industri' (Lim Kok Cheong, 1978; Osman, 1978). Pembentukan penumpuan ruang industri ini dapat digalur kembali kepada peristiwa sejarah. Perkembangan pengeluaran bijih timah dan getah asli semasa pemerintahan penjajah merupakan satu tapak permulaan penting yang mengakibatkan perkembangan penempatan imigran, khasnya Cina dan India, di bahagian barat Semenanjung Malaysia. Selain dari menambahkan bilangan tenaga kerja

JADUAL 12.5

Malaysia: Taburan Perkilangan Mengikut Tambah Nilai
dalam tahun 1973 (peratusan)

Industri	Selangor	P. Pinang, Perak & Johor	Lain-lain Negeri di Seme- nanjung	Sabah & Sarawak	Jumlah Tambah Nilai	
					\$m	%
Makanan	39.9	40.6	15.5	4.0	379.4	(15.3)
Minuman	72.8	15.3	1.9	10.0	68.0	(2.7)
Tembakau	92.9	4.3	2.8	(a)	130.5	(5.3)
Tekstil	16.5	81.7	1.3	0.4	104.6	(4.2)
Pakaian & Kasut						
Kulit & keluarannya	27.3	62.2	0.3	10.2	42.9	(1.7)
Keluaran kayu & gabus	15.5	25.6	36.7	22.2	391.1	(15.8)
Perabot & kelengkapan	51.5	27.9	9.6	11.0	41.9	(1.7)
Kertas & keluarannya						
Percetakan & penerbitan	75.4	16.7	2.4	5.5	121.2	(4.9)
Keluaran kimia & plastik	74.5	18.4	6.2	0.9	221.5	(8.9)
Keluaran getah bukan logam	39.1	45.1	14.2	1.6	226.1	(9.1)
Keluaran logam bukan ferum	51.5	41.8	4.6	2.1	124.8	(5.0)
Besi & keluli asas	99.5	0.2	0.2	(a)	9.7	(0.4)
Keluaran logam yang direka	58.0	35.9	3.5	2.5	195.4	(7.9)
Mesin bukan elektrik	67.8	24.8	6.3	1.2	88.3	(3.6)
Mesin elektrik	41.7	55.5	2.5	0.3	189.0	(7.6)
Alat peng- angkutan	62.0	28.2	2.8	7.0	66.9	(2.7)
Lain-lain ^(b)	21.0	21.2	50.0	7.8	75.4	(3.0)
Jumlah	46.9	34.0	13.1	6.8	2,476.7	(100.0)

Punca: Malaysia, 1973, 1973b, 1973c.

Nota: (a) Peratusan yang amat kecil.

(b) Industri terpenting ialah penapisan petroleum yang merupakan dua pertiga dari semua jumlah. Daripada 5 buah pertubuhan penapisan petroleum, 2 adalah di Negeri Sembilan dan 1 di setiap negeri Selangor, Johor dan Sarawak. Bagi Sabah dan Sarawak, perkara 'lain-lain' juga termasuk anggaran bagi kes-kes tiada gerak balas.

dan pendapatan, pengeluaran bijih timah dan getah juga menggalakkan pembinaan jalan raya dan keretapi bagi memudahkan pengangkutan hasil pengeluaran komoditi tersebut. Sehubungan dengan ini, bandar-bandar dan pusat-pusat perniagaan turut ber-

kembang, terutamanya Kuala Lumpur, Georgetown dan Ipoh. Selepas merdeka, bandar-bandar ini mula menjadi tempat tumpuan utama para pelabur, dan pembangunan industri seterusnya dapat menarik lagi penduduk ke situ. Dengan demikian maka berlakulah satu proses pemikatan iaitu penduduk memikat industri dan industri memikat penduduk.

Sebelum tempoh wujudnya Dasar Ekonomi Baru, memang tidak terdapat satu dasar yang nyata tentang imbalan lokasi industri. Ini dirasakan tidak perlu dan tidak mendesak ketika Malaysia baru mula memajukan industrinya. Hanya sejak tahun 1970 barulah mula timbul satu polisi wilayah yang dianggap penting bagi mencapai matlamat DEB. Dengan itu juga kerajaan mula menggalakkan pelabur membuka kilang di kawasan yang lebih mundur dengan memberi insentif kebebasan cukai dan menyediakan kawasan perkilangan yang lebih lengkap. Dengan usaha-usaha ini sudah mula terdapat beberapa kilang baru dibuka di kawasan kurang maju di akhir tahun 1970-an. Namun kebanyakannya adalah terdiri dari industri-industri kecil yang banyak bergantung kepada pasaran tempatan dan industri-industri yang berasaskan sumber asli seperti pengilangan beras, kilang papan, prosesan getah serta beberapa industri makanan. Kawasan-kawasan industri kurang maju ini termasuklah negeri-negeri pantai timur Semenanjung, Kedah, Perlis, Sabah dan Sarawak. Perlu juga diingatkan bahawa di negeri-negeri yang maju industrinya, seperti Selangor, Perak dan Johor, masih juga terdapat beberapa wilayah yang mundur.

Struktur Pemilikan

Hasrat kerajaan di bawah Dasar Ekonomi Baru ialah untuk mengawasi supaya terdapat keseimbangan dalam pengawalan modal ekuiti antara warganegara Malaysia dengan warganegara asing. Untuk mencapai tujuan ini kerajaan menggalakkan supaya industri-industri penggantian import dimiliki sepenuhnya oleh rakyat Malaysia. Tetapi dalam kes di mana teknologinya adalah sofistikated penglibatan asing boleh dibenarkan hingga 49 peratus daripada jumlah ekuiti. Bagi industri-industri berorientasikan eksport yang memerlukan banyak komponen atau alat-alat yang diimport, kerajaan juga biasanya membenarkan majoriti pemilikan asing. Contohnya ialah dalam industri elektronik, kamera, jam dan peralatan saintifik. Bagi projek-projek yang melibatkan galian dan prosesan sumber-sumber domestik yang tidak boleh dibaharui, sekurang-kurangnya 70 peratus dari ekuitinya (termasuk 30 peratus bumiputera) hendaklah dimiliki oleh rakyat Malaysia.

Sehubungan dengan tujuan menyusun semula masyarakat, adalah diharap supaya 30 peratus daripada jumlah ekuiti dalam sektor

industri dan perniagaan akan dimiliki oleh bumiputera menjelang tahun 1990. Tetapi kedudukan setakat ini masih jauh dari matlamatnya. Mengikut satu anggaran rasmi, pemilikan saham modal syarikat-syarikat berhad oleh bumiputera perseorangan di Malaysia adalah 2.6 peratus dalam tahun 1971 dan 4.3 peratus dalam tahun 1980. Di samping itu, saham yang dipegang oleh badan-badan kepentingan bumiputera (seperti MARA, PERNAS, UDA, FIMA, PKEN, dan lain-lain) juga telah meningkat dari 1.7 peratus dalam tahun 1971 kepada 8.1 peratus dalam tahun 1980 (Malaysia, 1979c, 1981). Masalah besar yang dihadapi bagi menambahkan penglibatan bumiputera ialah kekurangan modal dan usahawan-usahawan di kalangan bumiputera sendiri, serta bagaimana hendak mengagihkannya saham-saham ini dari badan-badan kepentingan bumiputera kepada bumiputera perseorangan tanpa menjejaskan secara serius agihan pendapatan antara bumiputera sendiri.

Angka Banci Perkilangan 1973 menunjukkan bahawa kira-kira 95 peratus daripada pertubuhan industri adalah dimiliki atau dikawal oleh rakyat Malaysia. Tetapi kebanyakannya terlalu kecil dan lebih 85 peratus daripadanya adalah dalam bentuk kepunyaan perseorangan atau perkongsian dan yang 3 peratus lagi dimiliki oleh koperasi.

Diukur dari segi output atau modal, rakyat Malaysia memiliki atau mengawal kira-kira separuh dari jumlahnya. Selain dari rakyat Singapura, kebanyakan saham asing adalah dalam tangan warganegara Britain, Amerika, Jepun dan Hong Kong. Kebanyakan firma asing ini berbentuk pertubuhan diperbadankan. Industri-industri asing ini lazimnya berintensif modal dan menggunakan harta modal mereka seperti loji dan mesin dengan lebih cekap (David Lim, 1975: 171-81) tetapi melabur semula cuma sebahagian yang lebih kecil dari keuntungan mereka berbanding dengan industri-industri tempatan (Chong, 1974: 56). Firma-firma asing ini juga biasanya memberi upah yang lebih tinggi dari firma-firma tempatan (David Lim, 1977: 55-6; Van der Mehdén, 1973; Linda Lim, 1976: 7). Polisi upah tinggi yang diamalkan oleh firma-firma asing memberi implikasi bahawa mereka memerlukan pekerja yang berkualiti baik untuk menjamin yang harta modal mereka dapat diawasi dengan cekap, dan juga untuk mengurangkan kadar perolehan buruh yang terlalu kerap seperti yang sering terdapat di Malaysia. Firma-firma asing juga didapati mengimport sebahagian besar dari keperluan input mereka. Kajian-kajian menunjukkan bahawa nilai import ini sering juga melebihi nilai eksport, dengan itu boleh membawa kepada kerugian dari segi penjimatan tukaran asing (Lindernberg, 1973; Linda Lim, 1976; Lall dan Streeton, 1977).

Memandangkan kepada kelemahan-kelemahan yang masih ter-

dapat dalam usaha supaya pembangunan dan pertumbuhan industri dapat dijalankan secara teratur dan polisi perindustrian kerajaan dapat dilaksanakan dengan berkesan, Akta Penyelarasan Industri telah diwujudkan dalam tahun 1975 dan kemudiannya dipinda dalam tahun 1977 setelah berunding dengan pihak industri (Malaysia, 1979b). Akta ini memerlukan supaya semua industri mendapat lesen terlebih dahulu sebelum menjalankan aktiviti. Industri yang dikecualikan ialah industri kecil (yakni perusahaan-perusahaan yang sahamnya kurang dari \$250,000 dan bilangan pekerjanya yang sepenuh masa kurang dari 25 orang) dan juga pengilangan buah kelapa sawit kepada minyak mentah, pengilangan padi kepada beras, serta pengeluaran dan prosesan getah asli mentah. Untuk mengeluarkan lesen ini, Menteri Perdagangan dan Perindustrian diberi kuasa untuk mengenakan sebarang syarat yang difikirkannya perlu bagi menjamin supaya DEB dapat dilaksanakan dengan berkesan. Syarat-syarat ini adalah berkaitan dengan struktur ekuiti dan gunatenaga, standard kualiti, pengawalan pencemaran alam dan sebagainya. Perubahan ke arah apa yang pernah disebut sebagai 'polisi perindustrian terurus' ini mula-mulanya mendapat tentangan dari setengah-setengah pihak termasuklah dari perbadanan-perbadanan *multinational*. Namun kerajaan tetap menganggap bahawa perlindungan seperti ini adalah perlu dan ini dilakukan juga oleh kebanyakan negara asing, termasuk negara-negara yang turut melabur di Malaysia ini. Keberkesanan polisi ini banyak bergantung kepada sejauh mana pragmatik dan liberalnya tindakan kerajaan.

Struktur Gunatenaga

Salah satu masalah yang masih dihadapi oleh Malaysia ketika ini ialah adanya kaitan yang rapat antara kaum dengan aktiviti ekonomi. Perkara ini boleh dianggap tidak sihat dari segi mencapai matlamat perpaduan negara. Dengan itu Kerajaan Malaysia telah berusaha untuk mengubah keadaan ini, antara lainnya, dengan cara memperbaiki pembahagian tenaga kerja mengikut kaum supaya ia lebih seimbang.

Angka rasmi bagi Semenanjung Malaysia menunjukkan bahawa dalam tahun 1976, 36 peratus daripada pekerja-pekerja industri adalah kaum Melayu, 56 peratus Cina, 7 peratus India dan bakinya bangsa-bangsa lain. Pembahagian ini tentunya tidak selaras dengan profil penduduk di Malaysia. Jika ditinjau pula pembahagian pekerja ini mengikut taraf pekerjaan, kedudukannya adalah lebih tidak memuaskan. Misalnya, mengikut laporan dalam tahun 1979, hanya terdapat 17.6 peratus bumiputera dalam sektor pengurusan dan profesional, 28.7 peratus dalam sektor penyeliaan dan teknik dan

20.4 peratus dalam sektor jualan (*New Straits Times*, 26 April 1981). Sebab utama berlaku demikian tentunya berkait dengan ketidakseimbangan permintaan dan penawaran. Kadar pertumbuhan industri-industri besar yang pesat menambahkan lagi dengan banyaknya permintaan terhadap pekerja-pekerja yang berkelayakan tinggi; sebaliknya kadar pengeluaran pekerja-pekerja bumiputera yang berkelayakan ini adalah lebih perlahan dari permintaan. Dengan demikian maka tidak hairanlah jika cuma segelintir bumiputera berkelayakan tinggi sahaja dapat menikmati faedah dari perkembangan ini. Gejala ini boleh mewujudkan ketaksetaraan bukan sahaja antara kaum tetapi juga di kalangan kaum bumiputera sendiri. Malah yang menjadi cabaran di sini bukanlah semata-mata memenuhi kuota bumiputera dalam industri-industri tertentu tetapi bagaimana menambahkan peluang-peluang dan memperbaiki kemampuan bumiputera secara menyeluruh.

Jika ditinjau agihan gunatenaga mengikut jantina, pekerja-pekerja wanita di sektor perkilangan boleh dikatakan tinggi peratusannya dan mereka kebanyakannya terlibat dalam industri-industri elektronik, tekstil dan pakaian. Dalam tahun 1976, 41.3 peratus daripada pekerja-pekerja dalam sektor perkilangan di Semenanjung Malaysia terdiri dari wanita (Malaysia, 1980a). Angka ini jauh lebih tinggi dari angka purata nasional iaitu 34.4 peratus. Kebanyakan pekerja wanita ini berumur di bawah 25 tahun dan hanya mencapai tingkat pendidikan menengah rendah atau lebih bawah dari itu. Dengan perkembangan yang pesat dalam perindustrian elektronik dan tekstil pada tempoh separuh kedua tahun 1970-an, peratusan pekerja-pekerja wanita ini dijangka akan meningkat lebih tinggi lagi. Pengalaman dalam tahun 1970-an juga menunjukkan bahawa sebahagian besar dari pekerja kilang yang baru bekerja, baik lelaki atau perempuan, adalah terdiri dari kaum Melayu yang datang dari kawasan luar bandar. Penghijrahan anak-anak muda dari luar bandar ini begitu pesat hingga terdapat laporan tentang kekurangan pekerja-pekerja di sektor pertanian di beberapa kawasan luar bandar.

FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PERTUMBUHAN DAN PERUBAHAN STRUKTUR

Beberapa faktor yang mempengaruhi pertumbuhan dan perubahan struktur industri di Malaysia telah pun disentuh. Dalam bahagian ini tiga faktor akan dibincangkan dengan lebih terperinci, yakni tarif, eksport dan rantaian (*linkage*). Pemilihan faktor-faktor ini adalah kerana kaitannya dalam perbincangan mengenai pembangunan industri di masa hadapan.

(a) Tarif

Sekurang-kurangnya sehingga pertengahan tahun 1960-an, pertumbuhan industri di Malaysia banyak bergantung kepada penggantian import 'semula jadi'. Kadar tarif pelindung yang dikenakan oleh kerajaan adalah amat rendah. Secara purata, kadar perlindungan berkesan dalam tahun 1965 didapati kira-kira -6 peratus (Balassa, 1971). Tetapi semenjak itu sistem perlindungan di Malaysia telah mengalami perubahan yang pesat. Dalam tahun 1970-an, kadar perlindungan telah meningkat lebih tinggi dan mencakupi lebih banyak jenis keluaran, termasuklah barang-barang pengguna, perantaraan dan alat-alat modal. Dalam satu kajian oleh pihak Unit Perancang Ekonomi didapati kadar perlindungan berkesan dalam tahun 1973 adalah secara puratanya dianggarkan 60 peratus, iaitu satu kadar yang agak setara dengan keadaan di Brazil dan Filipina pada awal tahun 1960-an (Malaysia, 1975). Rasionalnya adalah untuk menggalakkan pelaburan baru sama ada oleh pelabur-pelabur asing mahupun tempatan dengan memberi perlindungan yang lebih efektif dan mengambil kesempatan dari potensi pasaran domestik. Soalnya, adakah sistem perlindungan yang dijalankan itu dapat menggalakkan pertumbuhan industri dalam dekad 1970-an? Apabila dikaji akan hubungan antara kadar pertumbuhan sesebuah industri dengan kadar tarif perlindungan yang dikenakan ke atasnya ternyata hubungan ini tidak jelas. Misalnya, industri pengangkutan dan kayu lapis tidak menikmati perlindungan tarif yang tinggi tetapi kadar pertumbuhannya adalah lebih dari purata. Sebaliknya, industri-industri seperti minuman, tembakau dan kimia mendapat perlindungan yang tinggi tetapi kadar pertumbuhannya agak rendah. Dalam pada itu ada juga industri yang tinggi kadar pertumbuhannya dan tinggi juga kadar perlindungannya, seperti barang-barang elektrik dan kenderaan motor. Dalam kes sebaliknya, seperti industri memproses getah dan keluaran galian bukan logam, kadar perlindungan dan kadar pertumbuhan kedua-duanya adalah rendah.

Tidak ketaranya hubungan yang rapat antara kadar perlindungan dengan kadar pertumbuhan adalah kerana tarif bukanlah sahaja satu faktor yang boleh mempengaruhi pertumbuhan sesebuah industri itu. Faktor-faktor lain juga turut mempengaruhi seperti saiz pasaran, peluang mengeksport, kemajuan teknologi, kebolehan dalam pengurusan, dan sebagainya. Malah struktur tarif di Malaysia mungkin membantutkan pertumbuhan setengah-setengah industri dengan membataskan pasarannya di dalam negeri dan tidak menggalakkan eksport. Keadaan ini boleh berlaku jika perlindungan yang tinggi diberi ke atas penjualan domestik.

Struktur perlindungan dalam tahun 1970-an juga ternyata tidak

begitu menggalakkan perkembangan industri-industri berintensif buruh. Terdapat beberapa kes di mana industri berintensif buruh tidak diberi perlindungan setinggi industri berintensif modal (Malaysia, 1975). Pengalaman juga menunjukkan bahawa kebanyakan industri berintensif modal tidak pula menunjukkan kadar pertumbuhan yang tinggi (Hoffmann dan Tan, 1971).

Semua ini menggambarkan bahawa sistem perlindungan di Malaysia dalam tahun 1970-an tidaklah begitu memuaskan. Kerana itu ia memerlukan penyelarasan yang lebih teliti dan terus-menerus jika kita mahu menjadikannya sebagai alat yang penting untuk membangunkan industri di negara ini.

(b) Eksport

Salah satu aspek yang penting dalam proses perindustrian di Malaysia dalam tahun 1970-an ialah perkembangan dan perubahan pesat struktur eksportnya. Dalam tahun 1970 eksport industri yang utama ialah keluaran petroleum, makanan, tembakau dan kayu-kayan, yang kesemuanya menyumbang 60 peratus dari jumlah eksport perkilangan. Tetapi dalam tahun 1978, 44 peratus daripada eksport perkilangan terdiri dari alat-alat dan mesin elektrik, lagi 13 peratus tekstil, pakaian dan kasut, dan lagi 10 peratus keluaran kayu-kayan (lihat Jadual 12.3). Sumbangan dari keluaran makanan, minuman, tembakau dan petroleum secara relatifnya merosot, begitu juga dari kayu-kayan.

Walaupun eksport perkilangan telah berkembang dengan pesat dalam tahun 1970-an, jenis-jenis keluaran yang dieksport adalah amat terhad dan itu pun kebanyakannya dikeluarkan oleh firma-firma asing. Sebahagian besar eksport ini adalah untuk negara-negara lebih maju, termasuk negara-negara Eropah, Jepun, Australia dan New Zealand. Dalam tahun 1976, 36 peratus daripada eksport ini dihantar ke negara-negara kapitalis yang maju dan lagi 10 peratus ke negara-negara sosialis. Kira-kira 20 peratus pula dieksport ke Singapura, tetapi kebanyakannya dijangka untuk dieksport semula ke negara-negara maju.

Pada umumnya, boleh dikatakan bahawa Malaysia telah mengikuti jejak langkah negara-negara seperti Jepun, Taiwan dan Hong Kong dengan mula-mula memberi perhatian yang lebih terhadap eksport perkilangan berintensif buruh dan sumber asli ketika negara-negara tersebut pula telah menyimpang dari jalan ini kerana kos buruh dan bahan mentah yang semakin meningkat. Dengan lain makna, tumpuan Malaysia ialah kepada eksport keluaran-keluaran perkilangan yang boleh memberinya kebaikan bandingan.

Sungguhpun terdapat pertumbuhan yang pesat dari segi eksport perkilangan hingga ke akhir tahun 1970-an Malaysia masih meru-

pakan pengimport bersih barang-barang perkilangan. Eksport yang meningkat ini diikuti pula dengan pertambahan import yang semakin banyak terhadap barang-barang modal dan perantaraan walaupun import barang-barang pengguna secara relatifnya berkurangan. Data menunjukkan bahawa barang-barang perantaraan yang diimport untuk perkilangan telah meningkat dari 21 peratus kepada 27 peratus dari jumlah import antara tahun 1970 dengan 1978. Import barang-barang pelaburan pula meningkat dari 28 peratus hingga melebihi sedikit 30 peratus pada masa yang sama. Maka bolehlah dikatakan bahawa perkembangan eksport barang-barang peringkat utama telah membantu menampung biaya mengimport barang-barang modal dan perantaraan bagi keperluan pengeluaran industri, dan bagi mengawasi imbalan pembayaran supaya dapat terus berada dalam keadaan yang sihat.

(c) Rantaian

Pengeluaran sesebuah industri itu mungkin memerlukan input dari industri-industri lain sebagaimana juga keluarannya boleh menjadi input kepada industri-industri lain. Dengan cara itu barulah wujud interaksi atau rantaian antara industri-industri sama ada dari sektor yang sama atau dari sektor yang berlainan. Rantaian yang kukuh antara industri-industri di sesebuah negara adalah penting untuk kemajuan ekonominya.

Kajian mengenai jadual input-input 1970 bagi Semenanjung Malaysia (jadual yang terakhir diperolehi semasa penulisan ini) jelas menunjukkan betapa kurangnya rantaian antara sektor perkilangan dengan sektor-sektor lain dan juga antara industri-industri dalam sektor perkilangan itu sendiri. Hal ini dapat juga digambarkan dengan keadaan di mana sektor perkilangan telah tumbuh dengan kadar yang jauh lebih pesat dari sektor lain, dan dalam sektor perkilangan itu sendiri hanya beberapa industri sahaja yang berkembang pesat sepertimana dialami dalam tahun 1970-an.

Industri-industri yang berkembang dengan pesat seperti keluaran logam, jentera elektrik, tekstil dan alat-alat pengangkutan amat berorientasikan eksport dan, di samping itu, kuat bergantung kepada input-input yang diimport. Industri-industri sedemikian mempunyai rantaian ke hadapan dan ke belakang yang lemah kerana bocoran eksport dan import. Keadaan ini bersama-sama dengan penumpuan terhadap pengeluaran barang-barang pengguna memberi implikasi bahawa pertumbuhan industri perkilangan di Malaysia di masa-masa lepas tidak banyak dipengaruhi oleh mekanisme rantaian. Jika fenomena ini berkekalan maka usaha memajukan sektor perkilangan dalam tahun 1980-an dan 1990-an akan menjadi semakin sukar.

PROSPEK DAN TREND

Pada umumnya, pengalaman pertumbuhan industri di Malaysia tidak jauh berbeza dari apa yang dapat dilihat di kebanyakan negara-negara sedang membangun. Persamaan-persamaan yang timbul ini juga adalah ekoran dari adanya persamaan pada faktor-faktor yang dihadapi dari luar negeri serta polisi ekonomi dan langkah-langkah kerajaan dalam negeri. Bersama-sama dengan latar belakang ekonomi yang seakan-akan serupa juga, seperti kadar pertumbuhan penduduk yang tinggi, terlalu bergantung kepada beberapa eksport peringkat pertama, kekurangan modal dan kepakaran, penggalakan penggantian import dan sedikit sebanyak pengaruh polisi dan falsafah penjajah, maka tidaklah menghairankan jika masalah-masalah yang dihadapi kemudiannya adalah lebih kurang sama sahaja; misalnya ialah wujudnya kapasiti industri tidak penuh, industri-industri tidak optimum, rantaian yang lemah, pemusatan industri-industri di beberapa wilayah tertentu sahaja, pembedaan yang pesat berserta penghijrahan dari desa ke kota, kadar pengangguran yang tinggi di bandar-bandar dan agihan pendapatan yang tidak seimbang.

Bagi sebuah negara seperti Malaysia yang berbilang bangsa dan berlainan taraf hidup, kita tidak dapat menumpukan perhatian semata-mata kepada pertumbuhan dan kecekapan ekonomi yang terasing dari persoalan kesaksamaan dan kebajikan semua rakyatnya. Malaysia telah pun memasuki tahun 1980-an, tetapi beberapa masalah perindustrian yang kritikal dan berkait dengan persepsi prioriti matlamat Dasar Ekonomi Baru masih belum lagi dapat diatasi dengan sepenuhnya. Penyelesaiannya mungkin akan menjadi lebih rumit di masa-masa akan datang memandangkan pergolakan ekonomi dan politik dunia yang tidak tenteram sekarang ini.

Dalam keadaan yang demikian, ada dua strategi yang penting bagi memajukan industri dan seterusnya meninggikan pendapatan dan menambahkan peluang-peluang pekerjaan di Malaysia. Pertama ialah dengan cara meneroka pasaran barang-barang perkilangan antarabangsa dan kedua dengan meluaskan lagi pasaran dalam negeri.

Isu-isu Mengenai Pengembangan Eksport

Sejauh mana strategi mengembangkan eksport dapat mempercepat pembangunan industri bergantung kepada beberapa faktor luar negeri yang kebanyakannya adalah di luar kawalan Kerajaan Malaysia. Ini termasuklah kesanggupan negara-negara maju mengimport keluaran-keluaran industri dari negara-negara

sedang membangun, tingkat kemewahan negara itu, kestabilan ekonomi dan politik di rantau Asia Tenggara.

Terdapat beberapa tanda bahawa usaha mengembangkan eksport perkilangan Malaysia tidaklah begitu mudah. Pertama, eksport industri Malaysia mempunyai asas yang sempit, yakni terlalu bergantung kepada beberapa industri tertentu sahaja seperti barang-barang elektronik, tekstil dan pakaian. Peluang untuk mengembangkan eksport elektronik adalah semakin terbatas dalam tahun 1980-an memandangkan pasarannya di dunia sudah agak terhad (Laporan Bank Dunia 1978). Pengembangan eksport elektronik Malaysia pada masa-masa akan datang akan bergantung kepada keupayaan untuk mengambil alih peranan pengeluar-pengeluar yang lebih matang seperti Hong Kong, Jepun dan negara-negara Eropah. Di samping itu prospek industri elektronik mungkin juga bergantung kepada evolusi teknologi pengeluarannya dan perubahan kos buruh. Dalam hubungan ini perkembangan industri elektronik di Malaysia juga bergantung kepada sejauh mana negara ini dapat mempertahankan kos buruh yang rendah bagi menjalankan aktiviti memasang alat-alat elektronik. Selain dari ini, walaupun industri elektronik mewujudkan banyak peluang pekerjaan tetapi kadang-kadang ia tidak stabil kerana mudah terjejas dengan keadaan ekonomi dunia (Linda Lim, 1976: 14).

Pengeluaran tekstil dan pakaian juga akan mudah terjejas perkembangannya memandangkan dasar perlindungan yang ketat diamalkan oleh negara-negara Barat. Malah ada tanda-tanda yang menunjukkan bahawa dasar perlindungan ini telah pun menyebabkan sebilangan pengeluar-pengeluar tekstil di Asia terpaksa memberhentikan pengeluaran mereka yang murah dan rendah mutunya dan cuba pula beralih kepada keluaran-keluaran fesyen yang tinggi mutunya (*Far Eastern Economic Review*, 28 Mac, 1980). Tetapi dengan beralih kepada pasaran fesyen yang lebih kecil akan menempuh persaingan yang lebih hebat. Masalah-masalah akan timbul akibat dari kekurangan pereka-pereka fesyen yang berpengalaman, pergantungan kepada mesin-mesin yang lama, dan juga kekurangannya dalam menambahkan gunatenaga.

Kedua, ada kemungkinan besar bahawa kadar pertumbuhan Keluaran Negara Kasar benar bagi negara-negara perindustrian akan merosot dalam tahun 1980-an atau mungkin menjadi lebih buruk dari itu jika krisis politik dan ekonomi dunia sekarang ini berterusan. Bersama-sama dengan perlindungan niaga antarabangsa yang dijalankan bagi menyokong industri domestik di negara-negara maju, nampaknya eksport dari negara-negara sedang membangun, termasuk Malaysia, akan terjejas.

Satu cara untuk mengurangkan risiko dan ketidakpastian ini ialah

dengan mempelbagaikan pasaran dan juga mempelbagaikan barang-barang perkilangan. Tetapi sejauh mana ini dapat dilakukan bergantung kepada beberapa perkara, antara lainnya, kejayaan perundingan perdagangan dengan negara-negara lain (lebih-lebih lagi keberkesanan ASEAN sebagai satu kuasa ekonomi) dan kemampuan negara untuk mengatasi masalah-masalah teknik pengeluaran dan pemasaran. Malah kekurangan dalam kebolehan menyesuaikan teknologi asing dengan keadaan dan keperluan tempatan serta terlalu bergantung kepada bahan-bahan import merupakan penghalang kemajuan dalam jangka masa panjang. Hingga akhir tahun 1970-an, Malaysia masih lagi kekurangan ahli-ahli sains yang terlatih dan institusi bagi menjalankan penyelidikan untuk kemajuan perkilangan. Kekurangan ini nampaknya memaksa Malaysia terus bergantung kepada pengetahuan teknologi asing hingga beberapa tahun akan datang. Dengan itu Malaysia terpaksa bersedia menerima cabaran dalam tahun 1980-an dan 1990-an untuk memperbaiki dan meningkatkan teknologi tempatan dan juga mengasah kemahiran pekerja-pekerjanya sendiri.

Pembangunan industri Malaysia dalam tahun 1980-an dijangka akan menjadi semakin berintensif modal dan kemahiran. Industri-industri yang berasaskan teknologi mudah dan berintensif buruh sudah semakin terbatas. Ini bererti apa yang berlaku di Taiwan, Korea, Hong Kong dan Singapura dalam tahun 1970-an dijangka akan diikuti oleh Malaysia dalam tahun 1980-an. Dalam dekad 1980-an ini industri-industri berintensif buruh dijangka akan bergerak ke negara-negara yang harga buruhnya masih rendah seperti Indonesia, India dan Bangladesh.

Bagaimanapun Malaysia tidak seharusnya menjadi terlalu pesimistik. Pengalaman-pengalaman masa lepas telah membuktikan bahawa Malaysia mampu mengawasi kemajuan ekonominya. Malaysia mempunyai potensi yang baik dalam eksport petroleum, tembaga dan keluaran-keluaran industri berasaskan pertanian dalam tahun 1980-an. Jika perlu, Malaysia juga masih mempunyai keupayaan meminjam dari bank-bank antarabangsa memandangkan nisbah hutangnya yang masih rendah. Malah peluang untuk mengembangkan niaga dengan negara-negara sedang membangun yang lain adalah cerah. Di samping itu kerjasama ASEAN dengan negara-negara maju seperti Jepun, Amerika Syarikat dan negara-negara Eropah boleh menguntungkan. Jika Malaysia dapat mengelak atau mengurangkan kadar perlindungannya dalam negeri di masa hadapan, ini seharusnya dapat membantu negara ini memajukan eksport industrinya, terutama bagi barang-barang perkilangan yang berasaskan sumber asli tempatan yang kos pengeluarannya masih rendah.

Oleh kerana terdapat unsur-unsur ketidakpastian dalam prospek eksportnya, Malaysia hendaklah juga menumpukan usaha mengembangkan permintaan domestik dan menambahkan penawaran buruh yang lebih sesuai untuk industri, terutamanya di kawasan-kawasan kurang maju.

Isu-isu Mengenai Pengembangan Pasaran Domestik

Atas sebab-sebab yang telah dibincangkan, maka dapatlah difahami mengapa perindustrian di Malaysia tidak merebak ke kawasan-kawasan luar bandar dalam tahun 1960-an dan 1970-an. Pelaburan awam untuk luar bandar pada masa itu lebih mengutamakan penyediaan kemudahan-kemudahan seperti jalan raya, air dan elektrik, dan juga pembangunan ladang-ladang dan kebun-kebum kecil. Usaha-usaha ini diakui penting untuk pembangunan negara. Malangnya, pembangunan modal manusia di kawasan-kawasan luar bandar telah diabaikan, terutamanya bagi membekalkan tenaga kerja yang terlatih dan cekap untuk memajukan perniagaan dan perindustrian. Oleh sebab itu, pada awal tahun 1980-an masyarakat petani kecil yang besar bilangannya masih kekurangan latihan di dalam beberapa bidang penting untuk kemajuan ekonomi moden, seperti pengetahuan pemasaran, pengurusan kebun, pengendalian koperatif, serta asuhan etika dan disiplin dalam pekerjaan.

Pengalaman beberapa buah negara seperti Jepun dan Taiwan, misalnya, membuktikan bahawa peningkatan daya pengeluaran dan seterusnya pendapatan petani-petani adalah mustahak bagi menambahkan permintaan terhadap barang-barang industri. Jadi tanpa persediaan tenaga kerja yang sesuai dan dengan pendapatan petani-petani yang rendah, adalah sukar untuk menarik kilang-kilang ke luar bandar. Dalam hubungan ini, galakan dan perkembangan industri-industri kecil serta industri-industri yang berasaskan sumber asli domestik dan juga industri-industri yang mempunyai rantai yang kuat dengan sektor pertanian (seperti baja dan jentera pertanian) dijangka akan mendapat perhatian yang lebih berat dalam tahun 1980-an. Industri-industri ini boleh memainkan peranan bukan sahaja sebagai alat mengembangkan industri di kawasan-kawasan mundur serta mengagihkan pendapatan dan pekerjaan, tetapi juga sebagai alat untuk memberi latihan kepada tenaga kerja luar bandar, terutamanya kaum bumiputera. Namun demikian, perlu juga diingat bahawa usaha untuk memajukan sektor luar bandar dengan cara ini bukanlah satu perkara yang mudah. Prosesnya amat kompleks dan akan memakan masa yang bertahun-tahun.

PENUTUP

Ringkasnya, perkembangan industri di Malaysia dalam tahun 1980-an bergantung kepada perkembangan eksport dan juga perkembangan permintaan domestik. Malangnya, kedua-dua cara ini tidak begitu mudah dan mempunyai beberapa kelemahannya. Perkembangan industri melalui eksport terpaksa menanggung risiko dan ketidakpastian. Malah industri-industri yang akan memberi faedah berbanding kepada Malaysia juga tidak dapat ditentukan dengan pasti pada masa-masa akan datang memandangkan perubahan teknologi dan perkembangan ekonomi dunia yang begitu pesat. Sebaliknya, pembangunan industri melalui perkembangan permintaan domestik (dengan meninggikan dan memperbaiki agihan pendapatan negara) juga terpaksa menanggung kos yang tinggi dan memakan masa yang lama. Oleh itu adalah tidak menghairankan jika kadar perkembangan industri perkilangan dalam tahun 1980-an ini hanya sederhana sahaja. Bagaimanapun, sektor ini dijangka akan tetap menjadi sektor yang penting dalam proses pembangunan ekonomi Malaysia di masa akan datang.

Jika dalam tahun-tahun yang lepas penghalang utama kepada pembangunan industri di Malaysia lebih terletak kepada aspek penawaran (seperti kekurangan pekerja-pekerja mahir dan modal), tetapi dalam tahun 1980-an dan 1990-an penghalang utamanya mungkin akan beralih kepada aspek permintaan yang berkesan, yakni permintaan domestik dan juga permintaan luar negeri. Halangan dari permintaan domestik termasuklah faktor-faktor ekonomi seperti agihan pendapatan yang tidak seimbang, daya pengeluaran yang rendah dalam sektor pertanian, rantai yang lemah antara sektor perkilangan dengan sektor-sektor lain, dan juga faktor-faktor sosial, politik dan geografi yang kesemuanya dapat menentukan batasan kepada keupayaan negara dan masyarakat untuk memajukan ekonominya. Halangan dari permintaan luar negeri adalah di luar keupayaan kerajaan untuk mengawasinya, dan ini juga boleh mempengaruhi polisi ekonomi Malaysia. Tetapi jika ditinjau dari segi penawaran, Malaysia boleh dikatakan mempunyai beberapa kebaikan untuk pembangunan industrinya. Antaranya termasuklah kemajuan infrastrukturnya, pengalaman dalam perniagaan dan pengurusan bank dan bilangan pekerja-pekerja terlatih yang semakin bertambah. Bersama-sama dengan keadaan ekonomi dan politik yang stabil, Malaysia tidak akan ketinggalan dalam persaingannya dengan negara-negara lain yang baru mengembangkan industrinya. Dalam proses perubahan ini pada tahun 1980-an, pelbagaian dalam jenis pengeluaran dan eksport perkilangan akan menjadi lebih penting seperti juga pentingnya pelbagaian ke arah eksport perkilangan

dalam tahun 1970-an dan pelbagaian dari pertanian kepada usaha perkilangan dalam tahun 1960-an.

Sejauh mana industri perkilangan dapat tersebar ke kawasan-kawasan kurang maju dan sejauh mana terlibatnya bumiputera dalam perindustrian akan merupakan isu-isu yang penting dalam tahun 1980-an dan 1990-an. Halangan-halangan dalam pembangunan industri di Malaysia tetap ada, tetapi ini tidak seharusnya melemahkan semangat kerajaan untuk mengadakan polisi dan menjalankan tindakan-tindakan bagi mencapai matlamat-matlamat Dasar Ekonomi Barunya.

13 Wang, Urusan Bank dan Polisi Kewangan¹

PERTUMBUHAN dan perkembangan sistem kewangan di Malaysia dalam tahun 1960-an dan 1970-an adalah mengagumkan. Pada pertengahan tahun 1950-an, sistem tersebut telah dikuasai oleh cawangan-cawangan bank pertukaran kepunyaan asing, kebanyakannya British. Tujuan utamanya adalah untuk menjaga kepentingan perdagangan asing dan kerajaan penjajah. Matawang negara pada masa itu dikeluarkan oleh Lembaga Matawang (*Currency Board*) dan disokong oleh baki-baki di *Bank of England* dan aset-aset sterling yang lain.

Hingga akhir tahun 1970-an, sistem kewangan negara telah menjadi jauh lebih maju. Ia mengandungi beberapa bank dan juga institusi kewangan lain di bawah penyeliaan umum Bank Pusat. Terdapat lebih dari 500 cawangan bank di dalam negara ini, menjadikan secara purata satu cawangan memberi perkhidmatan kepada lebih kurang 26,000 penduduk. Ini merupakan nisbah yang rendah berbanding dengan negara-negara sedang membangun yang lain. Bank-bank di negara ini juga telah berubah menjadi institusi-institusi yang berkhidmat untuk keperluan dan keutamaan negara Malaysia. Di samping itu, ringgit Malaysia, sungguhpun terapung terhadap sekumpulan matawang, adalah di antara matawang yang terkukuh dan paling stabil di dunia.

Di dalam bab ini akan dibincangkan empat bahagian. Bahagian pertama mengkaji semula sifat-sifat penting mengenai struktur kewangan negara dan komponen-komponen utamanya, iaitu Lembaga Matawang, Bank Pusat, bank-bank perdagangan, institusi-institusi tabungan dan pertubuhan-pertubuhan kewangan yang lain. Bahagian kedua membincangkan rangka kerja analisa untuk menaksirkan peringkat-peringkat perkembangan kewangan di Malaysia. Bahagian ketiga menghuraikan polisi-polisi dan pengurusan kewangan di Malaysia dari aspek ekonomi makro. Akhirnya,

¹ Para penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada Dr. Chong Kwong Yuan dan Encik Chua Yee Yen di atas bantuan mereka yang amat bererti.

bahagian keempat memberi kesimpulan secara keseluruhan mengenai sistem kewangan serta membincangkan prospek dan cabaran yang mungkin dihadapi dalam tahun 1980-an.

PEMBANGUNAN DAN STRUKTUR SISTEM KEWANGAN

Bahagian ini dipecahkan kepada tiga seksi mengikut peristiwa-peristiwa kewangan yang penting yang telah berlaku:

- A. Tempoh masa Lembaga Matawang 1950-8;
- B. Kewujudan Bersama Lembaga Matawang dan Bank Pusat 1959-66; dan
- C. Ke arah autonomi Bank Pusat sepenuhnya (1967-79).

A. Tempoh Masa Lembaga Matawang, 1950-58

Dalam tahun 1950-an, sistem kewangan dan urusan bank di Malaysia (pada masa itu, Malaya) mempunyai sifat-sifat yang kuat dipengaruhi oleh 1. kepentingan perdagangan asing; 2. pelaburan asing, khususnya dari negara Britain; dan 3. bank-bank perdagangan asing terutamanya dari negara Britain juga.

Kebanyakan urusan bank dijalankan oleh cawangan-cawangan bank pertukaran (khususnya milik British) yang menumpukan perhatian kepada pembiayaan niaga asing, pembekalan modal kerja bagi syarikat-syarikat getah dan bijih timah yang dimiliki oleh orang asing, rumah-rumah perdagangan dan usahawan-usahawan tempatan yang terkenal.

Sebaliknya, bank-bank tempatan (terutamanya yang dimiliki oleh orang Cina) menjaga kepentingan perniagaan-perniagaan kecil bagi kumpulan-kumpulan loghat tertentu dan bidang operasi mereka adalah jauh lebih kecil berbanding dengan bank-bank asing. Dalam tahun 1947, sebuah bank Melayu pernah ditubuhkan tetapi malangnya ia gagal tidak berapa lama kemudiannya.

Oleh sebab keuntungan yang boleh didapati dari perniagaan pertukaran asing, maka bank-bank lebih tertumpu kepada pembiayaan jangka pendek sahaja. Kedua-dua bank asing dan bank tempatan mempunyai aset cair yang banyak dan bank-bank British mempunyai cadangan yang mencukupi di ibu pejabat mereka di London. Malah bank-bank tempatan juga, oleh sebab terlibat dalam perdagangan pertukaran asing, terpaksa memegang baki yang banyak dengan bank-bank Britain. Ini adalah kerana aliran deposit akan mudah sekali berubah dengan hebatnya jika berfungsi dalam sesuatu sistem kewangan tanpa Bank Pusat yang boleh bertindak sebagai pemberi pinjaman yang terakhir.

Dua institusi tabungan utama di dalam negara pada masa itu

ialah Bank Simpanan Pejabat Pos yang mempunyai cawangan-cawangan di seluruh negara di samping perkhidmatan-perkhidmatan pos, dan Kumpulan Wang Simpanan Pekerja. Kedua-duanya bersifat sebagai institusi perantara yang menggalakkan tabung-an paksaan bagi membiayai program-program pembangunan negara.

Matawang dalam edaran ialah dolar Malaya yang dikeluarkan oleh Lembaga Pesuruhjaya Matawang bagi Malaya, Singapura, British Borneo dan Brunei. Ciri utama Sistem Lembaga Matawang ialah adanya cadangan-cadangan luar yang banyak, yang dipegang di dalam bentuk deposit dan baki sterling, sebagai sandaran bagi keluaran matawangnya.

Menetapkan nilai dolar Malaya pada kadar tetap \$1 = 2s.4d, dengan sokongan cadangan-cadangan sterling, mempunyai dua kelebihanannya. Pertama, negara boleh menarik pelaburan-pelaburan asing ke dalam estet-estet getah dan industri-industri perlombongan bijih timah; dan keduanya, niaga antarabangsa dapat digalakkan bukan sahaja dengan Kawasan Sterling tetapi juga dengan lain-lain negara di dunia sebab sterling merupakan matawang yang amat penting pada masa tersebut. Namun, dalam tahun 1950-an, Malaya merupakan penerima pertukaran dolar AS yang tertinggi sekali di dalam Kawasan Sterling.

Sungguhpun sistem Lembaga Matawang telah menyediakan matawang yang kukuh dan stabil serta dapat menggalakkan niaga dan pelaburan asing (kebanyakannya British), ia juga telah menimbulkan beberapa kesukaran bagi pengurusan kestabilan dalam negara oleh pembangunan ekonomi jangka panjang. Antara kesukaran itu ialah sebagai ahli kawasan Matawang Bersama, penawaran wang Malaya adalah dipengaruhi oleh keadaan-keadaan ekonomi serta berbagai polisi kerajaan-kerajaan lain yang terlibat. Tambahan pula keberkesanan polisi kewangan negara adalah oleh kestabilan dalaman yang bergantung pula kepada imbalan pembayaran luar. Oleh sebab Malaya merupakan ekonomi terbuka di mana niaga luar mengandungi 40-50 peratus KNK, sebarang perubahan dalam keadaan niaga luar tentu akan mudah mempengaruhi cadangan-cadangan luarnya dan seterusnya secara automatik akan menjejaskan penawaran wang dalam negara. Selain dari itu kegunaan kadar pertukaran sebagai alat untuk mencapai imbalan dalaman tidak boleh dilakukan.

Di bawah Lembaga Matawang, negara kita tidak boleh mengenakan kawalan-kawalan kestabilan dalaman atau mengambil tindakan yang boleh *demonetize* sebarang gerakan sterling. Ia tidak boleh mengendalikan operasi bank-bank perdagangan secara langsung, mahupun menjalankan tindakan-tindakan kewangan tertentu

seperti kawalan pertukaran secara lebih ketat atau lebih terpilih. Tambahan pula, keperluan sokongan cadangan yang minimum bagi Lembaga Matawang ialah 80 peratus. Ini tentunya mempunyai kos melepasi yang tinggi memandangkan negara kita mungkin boleh menggunakan sumber-sumber ini untuk membiayai keperluan-keperluan pembangunan yang lain.

B. Kewujudan Bersama Lembaga Matawang dan Bank Pusat, 1959-66

Meskipun Bank Pusat telah dibina dalam tahun 1959 dan dinamakan sebagai Bank Negara Tanah Melayu, Lembaga Matawang masih merupakan pihak yang berkuasa untuk mengeluarkan matawang sehingga tahun 1967. Dari segi undang-undang Bank Pusat berfungsi sebagai penyelia dan pengurus kepada sistem kewangan negara. Pada masa itu Bank Pusat menumpukan perhatian kepada usaha 'Memalaysiakan' aset-aset kewangan serta institusi-insitutsi dan memperluaskan struktur kewangan negara. Khususnya, Bank Pusat menggalak dan memberi kemudahan-kemudahan bagi 1. menubuh dan memajukan bank-bank yang dibadankan dalam negeri serta mengadakan rangkaian-rangkaian cawangan mereka supaya dapat menjaga keperluan-keperluan kewangan negara di bandar-bandar kecil dan di kawasan desa; 2. memindahkan secara beransur-ansur pemegangan aset-aset sterling dalam sistem urusan bank kepada aset-aset dan baki-baki kepunyaan Malaysia; dan 3. bank-bank perdagangan memberi pinjaman yang lebih banyak dan tempoh masa pembayaran balik yang lebih panjang untuk menjayakan objektif nasional dan keperluan-keperluan pembangunan jangka panjang.

Pada awal tahun 1960-an, terdapat hanya 26 buah bank. Di antaranya cuma 8 sahaja merupakan bank-bank yang dibadankan dalam negeri dan bank-bank ini menyumbangkan sebanyak 11 peratus dari jumlah pejabat cawangan bank dalam negara ini dan 6 peratus dari aset dalam seluruh sistem urusan bank. Hanya 30 peratus dari jumlah semua sumber digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan perniagaan tempatan sedangkan hampir 40 peratus dipegang atau dilaburkan di luar negeri. Bagaimanapun, dalam tahun 1967, sebagai akibat campur tangan Bank Pusat yang pragmatik, jumlah bilangan bank yang ditubuhkan dalam negeri telah bertambah hingga 16, atau 42 peratus dari sejumlah 37 bank yang ada. Yang lebih menarik ialah hampir-hampir separuh dari 314 pejabat cawangan dipunyai oleh bank-bank yang dibadankan dalam negeri dan bank-bank ini mempunyai 36 peratus dari seluruh aset, 33 peratus dari jumlah deposit dan membekalkan 32 peratus dari jumlah kredit bank. Selain dari ini, sumber-sumber bank yang di-

pegang di luar negeri telah menjadi kurang dari 10 peratus, sementara lebih dari 45 peratus telah dikeluarkan sebagai pinjaman-pinjaman dan pendahuluan-pendahuluan tempatan.

Bagaimanapun, dalam tahun 1960-an, Bank Simpanan Pejabat Pos, yang menggalakkan penabungan dari kelas pendapatan pertengahan dan pendapatan rendah serta peminjaman oleh institusi-institusi (terutamanya Kerajaan Persekutuan), telah mengalami kemerosotan deposit-deposit yang sangat serius. Keadaan ini disebabkan oleh pertandingan yang hebat dari syarikat-syarikat kewangan yang menawarkan kadar yang lebih tinggi bagi deposit tetap dan deposit tabungan dan di samping itu berlaku pula pengembangan rangkaian bank-bank perdagangan yang pesat. Dalam tempoh masa ini juga, Kumpulan Wang Simpanan Pekerja telah memainkan peranan yang aktif dalam pembiayaan program-program pembangunan negara.

Oleh sebab tujuan Bank Pusat ialah untuk memastikan bahawa struktur kewangan dapat mengambil peranan memenuhi keperluan-keperluan Malaysia, maka lebih banyak institusi kewangan dan alat-alat kewangan baru telah diperkenalkan. Contohnya ialah 1. Syarikat Permodalan Kemajuan Perusahaan Malaysia Berhad (MIDF) yang didirikan dalam tahun 1960 untuk memberi kredit jangka sederhana dan jangka panjang kepada projek industri; 2. Pasaran Saham Malaysia dan Singapura yang ditubuhkan dalam tahun 1962 untuk memajukan perkembangan pasaran modal; dan 3. pengembangan bil-bil perbendaharaan dan surat-surat jaminan kerajaan sebagai alat-alat pengurusan kewangan.

Menjelang tahun 1963, bila Malaysia dibentuk, Bank Pusat yang dinamakan Bank Negara Malaysia mula mengambil peranan yang lebih langsung dan positif untuk pembangunan ekonomi negara serta pengembangan sistem kewangan. Walau bagaimanapun, pengurusan ekonomi negara pada masa ini adalah dikuasai oleh tindakan-tindakan fiskal (lihat Bab 14) dan polisi-polisi kewangan hanya memainkan peranan sampingan untuk membantu sahaja. Tindakan-tindakan dan tujuan-tujuan kewangan pada masa itu ialah 1. untuk memastikan lebihan imbalan pembayaran negara yang teguh dengan mengelakkan aliran keluar modal serta menarik aliran modal ke dalam negara untuk membiayai pertumbuhan negara melalui pengenaan kadar deposit yang lebih tinggi daripada kadar yang ditetapkan di London; dan 2. untuk mempengaruhi jumlah wang dan kredit bank melalui perubahan-perubahan dalam cadangan berkanun bank-bank dan keperluan kecairan serta kadar-kadar deposit dan pinjaman.

Kebanyakan bil-bil perbendaharaan dan surat-surat jaminan atau sekuriti kerajaan tidak banyak diniagakan dalam pasaran

menengah di dalam tahun 1960-an. Bil-bil ini selalunya dipegang sampai cukup masa oleh institusi-institusi kewangan dan lembaga-lembaga berkanun sebagai sebahagian aset berkanun dan keperluan kecairan mereka. Pasaran kewangan yang agak giat secara relatifnya ialah pasaran antara bank-bank yang digunakan oleh bank-bank perdagangan untuk memenuhi keperluan-keperluan kecairan mingguan dan harian mereka. Pengeluaran ekuiti-ekuiti perusahaan yang baru boleh dikatakan tidak penting.

C. Ke Arah Autonomi Bank Pusat Sepenuhnya, 1967-79

Ada dua peristiwa penting yang berlaku dalam tempoh masa ini:

1. Berlakunya pemisahan matawang antara Malaysia, Singapura dan Brunei berikutan dari kegagalan dalam perundingan-perundingan untuk mewujudkan satu matawang bersama selepas Singapura berpisah dari Malaysia pada bulan Ogos, 1965. Dengan itu juga Malaysia mula mencipta matawangnya sendiri dalam tahun 1967. Bagaimanapun, tukar-menukar matawang antara kedua-dua negara ini adalah dibenarkan sehingga tahun 1973. Perkara ini bagaimanapun telah menghadkan pengurusan kewangan Malaysia sebab kerjasama dengan Singapura adalah diperlukan.

2. Pemisahan kesemua ikatan kewangan dengan Singapura mulai tahun 1973, yang bermakna bahawa Bank Pusat telah memperolehi sepenuhnya kawalan pengurusan kewangan negara.

Bila Bank Pusat mula mencipta matawangnya sendiri nilai lama dolar yang setara dengan 2s.4d sterling dikekalkan bagi dolar Malaysia baru. Oleh sebab itu, dolar Malaysia lama boleh ditukarkan dengan dolar Malaysia baru pada nilai taranya. Bagaimanapun, apabila sterling diturunkan nilainya pada bulan November 1967, Malaysia tidak turut menurunkan nilai dolar Malaysia itu tetapi mengekalkan pariti emasnya; sementara dolar Malaya lama masih mengikut sterling dan dengan itu secara automatik turun nilainya. Maka dolar Malaya menjadi sama dengan 85.71 sen dolar Malaysia. Mulai separuh masa kedua tahun 1970-an, matawang Malaysia dengan rasminya ditukarkan dari dolar ke ringgit. (Istilah ringgit lama digunakan sebelum itu tetapi cuma sebagai 'terjemahan' dolar sahaja).

Dalam bulan Jun 1973, Malaysia mengamalkan sistem kadar pertukaran terapung. Perubahan ini adalah sebahagiannya disebabkan oleh ketidakstabilan dolar AS yang merupakan matawang kendali ramai selepas pembubaran Kawasan Sterling bila sterling terapung dalam tahun 1972. Dalam tahun yang sama juga, peraturan kawalan pertukaran yang memperbezakan antara kawasan sterling dan kawasan bukan sterling telah dihapuskan. Sebaliknya peraturan kawalan pertukaran yang seragam digunakan untuk

semua negara melainkan Rhodesia, Afrika Selatan dan Israel.

Dalam tahun 1975, Malaysia mengikut contoh kebanyakan negara lain dengan menggunakan apa yang disebut *dirty float*. Nilai ringgit¹ (yang menggantikan dolar) diikatkan dengan serangkaian beberapa matawang asing yang terpilih, tetapi tertakluk kepada penyelarasan oleh Bank Pusat jika dirasakannya perlu.

Walaupun pengembangan pesat rangkaian urusan bank perdagangan telah tersebar luas ke kawasan-kawasan luar bandar, pengagihan cawangan-cawangan bank antara kawasan luar bandar dan bandar masih tidak seimbang. Pada akhir tahun 1978, terdapat 509 cawangan bank dan secara purata ini bermakna terdapat satu cawangan untuk tiap-tiap 26,000 orang. Di antara cawangan-cawangan ini, 129 cawangan terletak di Wilayah Persekutuan dan Selangor di mana nisbahnya ialah satu cawangan untuk tiap-tiap 16,600 orang berbanding dengan di Kelantan yang mempunyai nisbah satu cawangan untuk tiap-tiap 59,000 orang. Oleh sebab larangan ke atas bank-bank asing untuk membuka cawangan, maka bank-bank ini mempunyai kurang bilangan pejabat cawangan berbanding dengan bank-bank tempatan. Bagaimanapun pengaruh bank-bank asing masih kuat. Di antara enam bank perdagangan yang masing-masing mempunyai jumlah aset melebihi \$1,000 juta, tiga daripadanya merupakan bank-bank asing. Kesemua enam bank ini memiliki 64 peratus dari jumlah aset dalam seluruh sistem urusan bank pada akhir September 1978. Bank-bank lain merupakan bank yang kecil. Sembilan daripadanya (lima domestik dan empat asing) memiliki jumlah aset yang masing-masingnya kurang dari \$100 juta.

Urusan bank perdagangan di Malaysia telah mengalami beberapa perubahan. Pada akhir tahun 1970-an teknologi urusan bank moden yang menggunakan cara automatik dan komputer telah diperkenalkan. Perkembangan ini telah dapat memperbaiki perkhidmatan-perkhidmatan kepada orang ramai. Tambahan pula, pada akhir tahun 1960-an lagi penekanan kredit bank telah beralih dari pembiayaan niaga tradisional kepada pengeluaran perindustrian. Kredit bank ke sektor pertanian juga telah dialirkan semula sedikit demi sedikit untuk pengeluaran pertanian yang bukan tradisional, khususnya kelapa sawit dan keluaran-keluaran balak. Perubahan-perubahan ini telah menyebabkan pemanjangan masa dalam struktur kematangan kredit bank, iaitu dari overdraf-overdraf dan pembiayaan jangka pendek ke pinjaman-pinjaman yang lebih panjang.

Beberapa pertubuhan lain juga telah muncul dalam tempoh masa

¹Di bawah Akta Matawang (Ringgit) Malaysia, 1975, nama-nama unit matawang Malaysia telah ditukarkan dari dolar dan sen kepada ringgit dan sen, iaitu berkuatkuasa dari 28 Ogos 1975.

ini tetapi peranan mereka masih belum banyak mendapat perhatian. Contohnya ialah 1. bank-bank saudagar yang membantu urusan bank perdagangan dengan cara membekalkan perkhidmatan-perkhidmatan urusan bank borongan dan memajukan pasaran wang dan modal; dan 2. institusi-institusi pembiayaan pembangunan yang lain yang dianjurkan oleh kerajaan seperti Bank Pertanian, Bank Pembangunan dan Bank Pembangunan Industri yang masing-masing didirikan dalam tahun 1969, 1973 dan 1979. Bank-bank ini menumpukan kegiatan kepada pembiayaan pembangunan ekonomi melalui peruntukan pinjaman dengan mengenakan syarat-syarat yang sejajar dengan keperluan pelanggan mereka yang khas dari sektor pertanian dan industri. Selain dari ini, Bank Simpanan Pejabat Pos diubahkan kepada Bank Simpanan Nasional dalam tahun 1974 sebagai sebahagian dari usaha kerajaan untuk menjadikannya suatu institusi tabungan yang lebih berkesan.

Dalam pasaran kewangan, pasaran pertukaran asing adalah aktif. Pada akhir tahun 1970-an terdapat enam firma broker yang bertujuan untuk memenuhi keperluan-keperluan sektor kewangan. Bagaimanapun, pasaran wang tempatan tidaklah begitu aktif sebab kekurangan alat-alat pasaran wang, dan bank-bank saudagar pula tidak beroperasi dengan sepenuhnya sebagai perantara kewangan di dalam pasaran wang dan modal. Malah mereka bertanding dengan bank-bank perdagangan melalui 'pintu belakang' dengan mementingkan operasi-operasi berasaskan tabungan dan mengabaikan operasi berasaskan yuran. Ini adalah disebabkan oleh 1. kekurangan sumber-sumber dana; 2. kekurangan kakitangan profesional; dan 3. kekurangan permintaan terhadap perkhidmatan-perkhidmatan penasihat kewangan. Biasanya firma-firma asing yang besar mempunyai pakar-pakar mereka sendiri untuk menasihatkan mereka mengenai perkara pengurusan dan kewangan sedangkan syarikat-syarikat tempatan masih belum memerlukan perkhidmatan-perkhidmatan yang begitu khusus.

Pada akhir tahun 1970-an, beberapa perubahan telah dilakukan oleh Bank Pusat untuk memajukan kegiatan-kegiatan berasas yuran oleh bank-bank saudagar. Mereka diberi matlamat untuk memperolehi 30 peratus pendapatan mereka dari kegiatan-kegiatan berasas tabungan dan, untuk memperluaskan asas pembayaran simpanan mereka bank-bank ini dibenar memasukkan perbadanan-perbadanan dan institusi-institusi sebagai pelanggan mereka mengikut sepertimana yang ditentukan oleh Bank Pusat. Alat-alat tambahan dalam bentuk Penyetujuan Bank dan Sijil Simpanan Bolehniaga (*Negotiable Certificate of Deposit*) juga diperkenalkan.

Bagaimanapun, penerimaan Sijil Simpanan Bolehniaga pada mulanya tidak berapa menggalakkan, antaranya disebabkan sikap

konservatif perbadanan-perbadanan yang lebih mementingkan kadar bunga yang tinggi dari kecairan. Oleh itu deposit tetap yang membayar bunga dengan kadar yang lebih tinggi adalah lebih disukai dari Sijil Simpanan Bolehniaga; sementara itu masalah-masalah kecairan masih diselesaikan dengan cara tradisional, iaitu melalui overdraf. Sebahagian dari masalah ini ialah kekurangan pasaran menengah bagi Sijil Simpanan Bolehniaga. Jadi pendiskaunannya dalam pasaran menengah yang ketat adalah lebih mahal berbanding dengan overdraf. Kadar-kadar bunga yang turun naik merumitkan lagi keadaan ini sebab dalam masa kadar bunga sedang tinggi pemegang mungkin terpaksa menanggung kerugian bila ia menjualkan sijilnya. Sebaliknya penerimaan Penyetujuan Bank di pasaran lebih menggalakkan, terutamanya bagi yang mempunyai tempoh matang 30 hari kerana kos pinjamannya mungkin lebih rendah dari kadar prima. Bank Pusat juga menawarkan kemudahan-kemudahan pemberi pinjaman terakhir bagi Penyetujuan Bank. Bagaimanapun, peraturan Bank Pusat memerlukan pendiskaunan sekurang-kurangnya sekali dalam pasaran menengah sebelum ia layak didiskaunkan semula dengan Bank Pusat. Kerana itu Penyetujuan Bank mempunyai pasaran menengah yang agak aktif.

Pasaran antara bank telah berkembang dengan pesatnya untuk membekalkan kecairan kepada bank-bank. Dalam tahun 1964, pinjaman bulanan purata dalam pasaran antara bank domestik hanya bernilai \$15 juta. Tetapi jumlah ini bertambah menjadi \$107 juta dalam tahun 1967 dan kemudiannya kepada purata \$430 juta dalam sembilan bulan pertama tahun 1978. Sejak tahun 1973 kerajaan juga telah menggalakkan pasaran bil-bil dengan menjualkan bil-bil perbendaharaan melalui tender mingguan.

Pada akhir tahun 1970-an, pasaran modal telah berkembang untuk menjadi sumber dana yang penting bagi pembiayaan rancangan-rancangan pembangunan negara. Dengan mengikut keperluan kecairan Bank Pusat, institusi-institusi kewangan terpaksa menjadi pelabur-pelabur 'terbolot' dalam surat-surat jaminan atau sekuriti kerajaan. Bagaimanapun, pasaran surat-surat jaminan kerajaan masih hanya merupakan pasaran peringkat pertama sahaja. Perniagaan peringkat menengah dalam surat-surat jaminan ini adalah amat sedikit.

Ada tiga peristiwa utama yang telah menggalakkan perkembangan surat-surat jaminan syarikat, iaitu 1. penubuhan Jawatan-kuasa Terbitan Modal dalam tahun 1968 untuk mengkaji maklumat-maklumat mengenai kedudukan kewangan syarikat-syarikat yang sedang cuba menerbitkan syer-syer baru ataupun yang hendak disenaraikan; 2. penubuhan Pasaran Saham Bersama dengan Singapura dalam tahun tersebut; dan 3. penguatkuasaan Akta Surat-surat

Jaminan baru dalam tahun 1976 untuk mengatur kegiatan-kegiatan pasaran supaya tidak berlaku amalan-amalan curang seperti jualan jangka turun dan perniagaan melibatkan orang dalam. Sungguhpun terdapatnya kemajuan-kemajuan tersebut, terbitan-terbitan baru surat jaminan secara relatif masih kecil bilangannya sebab mengikut tradisinya, pelaburan syarikat di Malaysia masih banyak dibiayai oleh modal usahawan sendiri, termasuk dari keuntungan-keuntungan yang tidak diagihkan dan elaun susutnilai. Dalam tahun 1969, Pasaran Saham Bumiputera telah ditubuhkan untuk menggalakkan penyertaan bumiputera dalam perdagangan dan perindustrian.

Dalam beberapa tahun kebelakangan ini, Bank Pusat telah memperolehi kawalan yang semakin bertambah ke atas sistem kewangan. Ini dapat dibuktikan dalam Akta Urusan Bank 1973 yang menetapkan dengan secara terperinci kuasa-kuasa Bank Pusat untuk mengawasi dan mengawal institusi-institusi bank. Akta ini memasukkan beberapa undang-undang mengenai hukuman-hukuman sah bagi kesalahan-kesalahan dan menyusun aturcara bagi melesenkan bank-bank. Ia juga meliputi keperluan-keperluan kewangan dan tugas-tugas bank, aspek-aspek pemilikan, kawalan dan pengurusan bank dan sekatan-sekatan mengenai tindaklaku perniagaan bank. Selain dari itu, syarikat-syarikat kewangan yang dilesenkan sebagai syarikat-syarikat meminjam, bank-bank saudagar dan rumah-rumah diskaun juga adalah di bawah kawalan Bank Pusat.

Menjelang tahun 1970-an, peranan polisi-polisi kewangan di dalam ekonomi telah mengalami transformasi yang dramatik. Di antara tahun 1973 dan 1979, polisi kewangan adalah digunakan secara aktif bersama dengan polisi fiskal untuk kestabilan ekonomi makro. Ini antara lain adalah disebabkan oleh pergolakan-pergolakan yang sedang wujud di dalam ekonomi antarabangsa dan dalam negeri pada tahun-tahun tersebut. Keperluan-keperluan cadangan dikenakan ke atas syarikat kewangan dan bank-bank saudagar dalam tempoh masa ini. Tambahan pula, polisi kredit pada masa ini adalah bertujuan mengagihkan semua kredit mengikut Dasar Ekonomi Baru yang terkandung dalam Rancangan Malaysia Kedua. Akibatnya beberapa tindakan-tindakan baru telah dimulakan.

Pertamanya ialah penubuhan Perbadanan Jaminan Kredit pada bulan Julai 1972 dengan penyertaan ekuiti dari Bank Pusat dan bank-bank perdagangan. Ini direncanakan untuk memberi jaminan perlindungan kepada bank-bank yang memberi pinjaman kepada perusahaan-perusahaan kecil. Selain dari ini, 10 peratus dari jumlah deposit tabungan bank-bank perdagangan diperlukan untuk dilabur

dalam bentuk pinjaman-pinjaman kecil di bawah skim jaminan kredit ini. Kadar bunga yang dikenakan oleh bank-bank bagi pinjaman-pinjaman yang diberi di bawah skim ini juga ditentukan oleh Bank Pusat, dan kadarnya pada akhir tahun 1978 ialah 8.5 peratus setahun. Yang kedua dan lebih pentingnya ialah mengadakan panduan kredit bagi bank-bank perdagangan dan syarikat-syarikat kewangan dalam tahun 1976. Sektor bumiputera, perumahan, perkilangan dan pengeluaran makanan pertanian (kecuali hasil tanaman ladang seperti kelapa sawit dan getah) disebutkan sebagai sektor-sektor *priority*. Matlamat bagi tiap-tiap sektor ini ditentukan sebagai berapa peratus pertambahan pinjaman-pinjaman dan pendahuluan-pendahuluan, termasuk bil-bil niaga, yang didapati oleh institusi-institusi yang berkenaan. Kadar-kadar bunga maksimum juga ditentukan oleh Bank Pusat untuk pinjaman-pinjaman yang diberikan kepada sektor-sektor yang tersebut di atas. Kawalan ini masih dikenakan walaupun selepas pengawalan kadar-kadar bunga telah dihapuskan pada bulan Oktober, 1978.

Memang nyata bahawa tindakan-tindakan di atas merupakan campur tangan dalam kuasa-kuasa pasaran. Oleh itu, pengagihan kredit yang akan dihasilkan mungkin tidak merupakan pengagihan optimum bagi pertumbuhan ekonomi. Tujuan utamanya ialah pengagihan semula. Ini perlu dicapai meskipun bererti kosnya ialah kadar pertumbuhan yang lebih lambat.

PERINGKAT-PERINGKAT PERKEMBANGAN KEWANGAN DI MALAYSIA

Seperti negara-negara lain, sistem kewangan Malaysia memainkan peranan yang penting di dalam proses pembangunannya. Pada asasnya ia menghubungkan tabungan dengan pelaburan. Oleh itu, struktur kewangan yang cekap adalah perlu untuk memobilisasikan tabungan negara dan menyalurkan tabungan tersebut ke dalam pelaburan-pelaburan yang produktif. Dalam sesuatu ekonomi yang boleh dikatakan bebas dan berorientasikan pasaran bersaing, pertumbuhan kewangan sektor swasta dan awam memainkan peranan yang penting bagi mencapai tujuan ini. Prestasi sistem kewangan sesebuah negara bergantung kepada faktor-faktor ekonomi dan politiknya. Oleh itu, kerajaan memainkan peranan yang penting dalam usaha menggalakkan perkembangan alat-alat dan institusi-institusi kewangan serta memastikan bahawa faedah-faedah yang diperolehi dapat diagihkan dengan saksamanya.

Berdasarkan rangka kerja Goldsmith (Goldsmith, 1969: 33-5), pada berbagai peringkat perkembangan kewangan di sesebuah negara, sama ada yang mengamalkan sistem ekonomi kapitalis atau

JADUAL 13.1

Alat-alat Kewangan yang Belum Dibereskan di Malaysia, 1960-77¹

	<i>Jumlah (\$ juta)</i>			<i>Pengagihan (%)</i>			<i>Nisbah Saling Berhubung Kewangan atau Nisbah Aset-aset Kewangan kepada KNK (%)²</i>			<i>Nisbah Terbitan-terbitan Baru (% bersih)</i>	
	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1977</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1977</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1977</i>	<i>1960-70</i>	<i>1970-7</i>
1. Wang (Mata Wang + Deposit Semasa)	1,170.3	2,032.5	6,127.4	34.6	16.7	14.1	19.2	17.5	19.9	6.7	25.1
2. Deposit Tabungan ³	857.4	3,344.5	13,251.7	25.3	27.6	30.4	14.0	28.8	42.9	26.37	37.0
3. Kumpulan Wang Simpanan & Pencen	593.8	2,600.8	6,471.2	17.5	21.5	14.8	9.7	22.4	21.1	30.7	18.6
4. Kumpulan Wang Cadangan Insurans	125.1	321.8	960.2	3.7	2.7	2.2	2.1	2.7	3.1	14.3	24.8
5. Deposit dari Institusi-institusi Pembiayaan Pembangunan	—	—	375.1	—	—	0.9	—	—	1.2	—	—
6. Deposit Syarikat Kewangan	—	369.1	1,979.6	—	3.0	4.5	—	3.2	6.4	—	54.5
7. Lain-lain Pertubuhan Kewangan/Aset-aset	—	12.9 ⁵	323.1	—	0.1	0.7	—	0.1	1.0	—	300.5
8. Tuntutan terhadap Institusi Kewangan (1 sampai 7)	2,746.6	8,681.6	29,488.3	81.1	71.6	67.6	45.0	74.7	95.6	19.6	29.9
9. Pinjaman-pinjaman Bank	510.4	2,359.6	9,557.8	15.1	19.5	21.9	8.4	20.3	31.0	32.9	38.1

JADUAL 13.1 (sambungan)

10. Pinjaman-pinjaman Syarikat Insurans	—	85.1	204.2 ^p	—	0.7	0.5	—	0.7	0.7	—	18.2
11. Pinjaman-pinjaman Institusi-institusi Pembiayaan Pembangunan	2.9	85.4	384.5	0.08	0.7	0.9	0.05	0.7	1.2	258.6	43.7
12. Pinjaman-pinjaman dari lain-lain Pertubuhan Kewangan (Syarikat-syarikat Kewangan dan Bank-bank Saudagar)	—	256.6	2,053.0	—	2.1	4.7	—	2.2	6.65	—	87.5
13. Surat-surat Jaminan Kerajaan Persekutuan Tidak termasuk Bil-bil Perbendaharaan (Terbitan-terbitan Baru Bersih)	108.0 ^c	574.3	1,781.5	3.2	4.7	4.1	1.8	4.9	5.8	39.25	26.3
14. Tuntutan terhadap Sektor Bukan Kewangan (9 sampai 13)	621.3	3,358.9	13,981.0	18.4	27.7	32.1	10.25	28.9	45.3	40.0	39.5
15. Semua Tuntutan (8 + 14)	5,367.9	12,040.5	43,469.3	99.5	99.3	99.7	55.2	103.6	140.9	23.4	32.6
16. Saham-saham Syarikat (Terbitan-terbitan Baru Bersih)	15.6 ⁴	76.3	119.8	0.5	0.7	0.3	0.26	0.6	0.4	35.37	7.1

Punca: Bank Negara, 1979.

¹Jadual ini diperolehi dari Goldsmith, (1969), m.s. 10-11.

²KNK pada harga-harga pasaran telah digunakan sebagai proksi kekayaan nasional dan angka dalam tahun 1960 merujuk kepada Keluaran Domestik Kasar di Semenanjung Malaysia sahaja.

³Deposit-deposit tabungan termasuk di Bank Perdagangan, Bank Pusat dan Bank Simpanan Nasional.

⁴1961. ⁵1969.

c = anggaran, p = belum diubahsuakan.

JADUAL 13.2
Aset-aset Sistem Kewangan di Malaysia, 1960-77¹

	1960		Seperti pada akhir: 1970		1977		Peratus Aset-aset Kewangan kepada KNK ⁵		
	\$j	%	\$j	%	\$j	%	%	%	%
1. SISTEM URUSAN BANK	2,356	66.3	7,455	64.1	28,127	71.1	38.6	64.2	91.2
a. Institusi-institusi Kewangan	2,346	66.0	6,882	59.2	23,949	60.6	38.5	59.2	77.6
Bank Pusat	184	5.2	2,227	19.2	7,701	19.5	3.0	19.2	25.0
Lembaga Matawang ²	930	26.2	195	1.7	55	0.1	15.2	1.7	0.2
Bank-bank Perdagangan	1,232	34.7	4,460	38.4	16,193	14.0	20.2	38.4	52.5
b. Institusi-institusi Bukan Kewangan	10	0.3	573	4.9	4,178	10.5	0.2	4.9	13.5
Syarikat-syarikat Kewangan	10e	0.3	531	4.9	2,610	6.6	0.2	4.6	8.5
Bank-bank Saudagar	—	—	—	—	913	2.3	—	—	3.0
Rumah-rumah Diskaun	—	—	42	0.4	649	1.6	—	0.4	2.1
Perbadanan Jaminan Kredit	—	—	—	—	6	—	—	—	0.01
2. PERTUBUHAN KEWANGAN BUKAN BANK	1,197	33.7	4,167	35.9	11,417	28.9	19.6	35.9	37.0
a. Kumpulan Wang Simpanan, Pencen dan Insurans	836	23.5	3,156	27.2	8,161	20.6	13.7	27.2	26.5
Kumpulan Wang Simpanan Pekerja	633	17.8	2,265	19.5	5,843	14.8	10.4	19.5	18.9
Lain-lain Kumpulan Wang Simpanan dan Pencen	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Berkanun & Swasta	100	2.8	452	3.9	897	2.13	1.6	3.9	2.9
Kumpulan Wang Insurans Nyawa	83e	2.3	324	2.8	960	2.4	1.4	2.8	3.1
Kumpulan Wang Insurans Am	20e	0.6	115	1.0	461	1.2	0.3	1.0	1.5

JADUAL 13.2 (sambungan)

b. Institusi-institusi Pembiayaan									
Pembangunan	1	118	1.1	892	2.3	0.02	1.1	2.9
Syarikat Permodalan Kemajuan Perusahaan									
Malaysia	—		98	0.8	331	0.8	—	0.8	1.1
Bank Pertanian	—		10	0.1	440	1.1	—	0.1	1.4
Perbadanan Kemajuan Borneo		21	00.2	32	0.1	—	0.2	0.1
Perbadanan Kredit Sabah	1	0.01	4	0.03	39	0.1	0.02	0.03	0.1
Bank Pembangunan Malaysia	—		—		49	0.1	—	—	0.2
c. Institusi-institusi Tabungan	267	7.5	645	5.5	1,761	4.5	4.4	5.6	5.7
Bank Simpanan Nasional/ Bank Simpanan Pejabat Pos	157	4.4	296	2.5	905	2.3	2.6	2.5	2.9
Syarikat-syarikat Kerjasama	110	3.1	349	3.0	856	2.2	1.8	3.0	2.8
d. Lain-lain Pertubuhan									
Kewangan	93	2.7	235	2.1	603	1.5	1.5	2.0	2.0
Unit Amanah	—		13	0.1	65	0.02	—	0.1	0.02
Syarikat-syarikat Perumahan Lembaga Urusan dan Tabung Haji	93	2.7	203	0.1	445	1.1	1.5	1.7	1.4
	—		17	0.1	93	0.2	—	0.1	0.30
JUMLAH	3,553	100.0	11,622	100.0	39,544	100.0	58.3	100.04	128.2

Punca: Bank Negara, 1979: 64, 426.

¹ Aset-aset tergabung bagi institusi-institusi secara individu, pada akhir tahun.

² Anggaran bahagian aset-aset Lembaga Matawang yang dipunyai oleh Malaysia.

³ Termasuk Bank Rakyat dan Bank Pusat Kerjasama.

⁴ Syarikat Kewangan Gadaian Perumahan Borneo dan Syarikat Perumahan Malaysia Berhad.

⁵ KNK pada harga pasaran yang digunakan sebagai proksi kekayaan negara.

e = anggaran

campuran, umumnya terdapat sekurang-kurangnya tiga jenis struktur kewangan yang asas.

Jenis pertama yang menunjukkan peringkat awal perkembangan kewangan mempunyai sifat-sifat (a) peratusan seluruh aset kewangan dari jumlah kekayaan negara yang rendah, biasanya antara 20 hingga 50 peratus; (b) tuntutan-tuntutan yang lebih dari sekuriti atau surat-surat jaminan ekuiti,¹ (c) sumbangan yang rendah oleh institusi-institusi kewangan terhadap aset-aset kewangan yang belum dibereskan; dan (d) pentingnya bank-bank perdagangan dalam institusi-institusi kewangan.

Seperti dalam peringkat pertama, peringkat kedua juga mempunyai sifat-sifat (a), (b) dan (d) di atas, tetapi peranan kerajaan dan institusi-institusi kewangan menjadi lebih besar. Ini lebih mencerminkan adanya campuran antara perusahaan awam dengan swasta di dalam ekonomi.

Akhirnya, peringkat ketiga mempunyai ciri-ciri (a) seluruh aset kewangan hampir-hampir sama banyak dengan kekayaan negara; (b) nisbah antara sekuriti ekuiti dengan tuntutan menjadi lebih tinggi; sungguhpun tuntutan mungkin masih mengandungi lebih dari dua pertiga jumlah aset kewangan; (c) sumbangan institusi-institusi kewangan yang lebih besar terhadap jumlah aset kewangan; dan (d) pembelbagaian yang bertambah antara institusi-institusi kewangan dan ini mengakibatkan peranan sistem urus bank secara relatifnya berkurang dan sebaliknya peranan institusi-institusi tabungan dan organisasi-organisasi insurans awam dan swasta semakin meningkat.

Bagaimanapun, oleh sebab peralihan sejarah dari suatu jenis struktur kewangan ke struktur yang lain bagi sesebuah negara itu adalah suatu peralihan beransur-ansur dan bukan peralihan yang mengejut, maka mungkin terdapat kes-kes di mana tidak semua ciri tersebut menunjukkan jenis struktur yang sama. Berdasarkan pengelasan di atas, Malaysia boleh dianggap berada di peringkat pertama dalam perkembangan kewangannya dalam tahun 1960-an, dan peringkat kedua yang sedang bergerak ke peringkat ketiga dalam tahun 1970-an.

Khususnya, seperti yang dialami dalam tahun 1960-an, ekonomi Malaysia mempunyai ciri nisbah aset kewangan agregat kepada Keluaran Negara Kasar (sebagai proksi bagi kekayaan negara) yang rendah; yakni kira-kira 1 : 2 dalam tahun 1960 berbanding dengan

¹Tuntutan-tuntutan termasuk matawang kertas, cek dan simpanan-simpanan tabungan, akaun-akaun belum terima dan belum bayar, kredit ansuran pengguna, polisi-polisi insurans, pinjaman jangka panjang dan jangka pendek dan perusahaan-perusahaan perniagaan dan bon-bon kerajaan, sedangkan sekuriti-sekuriti ekuiti merujuk kepada saham-saham syarikat.

1 : 1 dalam tahun 1970. Secara purata, dari jumlah aset-aset kewangan, saham-saham syarikat mengandungi hanya 0.5 peratus dalam tahun 1960-an dan 0.7 peratus dalam tahun 1970 (Jadual 13.1). Akhirnya, bank-bank perdagangan merupakan pertumbuhan kewangan yang terbesar sekali berdasarkan sumbangan mereka dalam aset-aset sistem kewangan yang bertambah dari 34.7 peratus dalam tahun 1960 menjadi 38.4 peratus pada akhir tahun 1970 (Jadual 13.2).

Dalam tahun 1970-an, jumlah tuntutan masih melebihi jumlah saham syarikat dan bank-bank perdagangan adalah masih penting di antara institusi-institusi kewangan (dengan penambahan aset-aset mereka menjadi 41.0 peratus pada akhir tahun 1977). Namun, peranan kerajaan dalam usaha-usaha menggalakkan perkembangan kewangan negara telah menjadi lebih besar seperti yang ditunjukkan oleh (a) penglibatannya secara langsung dalam aktiviti dan rancangan institusi kewangan; (b) penglibatannya dalam peraturan dan pengawasan aset dan liabiliti melalui Bank Negara; dan baru-baru ini, (c) mengadakan panduan pinjaman dan pendahuluan kepada bank perdagangan dan syarikat kewangan.

Kerana itu, dalam tahun 1970-an, Malaysia boleh dianggap telah melalui peringkat kedua dalam proses perkembangan kewangannya. Malah kemajuan yang tercapai menunjukkan ke arah peringkat ketiga, misalnya peratusan aset kewangan dari kekayaan negara adalah tinggi (mendekati 150 peratus pada akhir tahun 1977) dan mempelbagaian institusi-institusi kewangan telah bertambah. Institusi-institusi tabungan seperti Kumpulan Wang Simpanan Pekerja, Bank Simpanan Nasional dan syarikat-syarikat kewangan lain juga telah menjadi lebih penting (Jadual 13.2).

ASPEK-ASPEK PENGURUSAN KEWANGAN

A. Penawaran Wang, KNK dan Tingkat Harga

Di Malaysia, terdapat tiga faktor utama yang mempengaruhi penawaran wang: (a) *Pinjaman bersih kepada kerajaan*. Pembiayaan Bank Pusat terhadap belanjawan defisit akan menambahkan stok wang rezab atau wang peringkat pertama di dalam bentuk liabiliti Bank Pusat. (b) *Perubahan-perubahan dalam imbalan pembayaran*. Bila penerimaan-penerimaan pertukaran asing dari perolehan eksport bersih atau dari alir masuk modal bersih dijual kepada Bank Pusat maka rezab antarabangsa akan bertambah dan asas kewangan akan jadi lebih kukuh. Begitu jugalah sebaliknya. (c) *Perubahan-perubahan lain di dalam aset-aset Bank Pusat*, seperti tindakan pasaran terbuka atau perubahan di dalam nilai buku aset-aset asing dengan berubahnya kadar pertukaran. Penawaran wang di dalam tangan orang

ramai (iaitu, mengikut definisi yang sempit) adalah sebahagian besarnya ditentukan oleh kesan perubahan-perubahan di dalam jumlah kredit bank ke atas stok deposit semasa di dalam tangan orang ramai. Jika mengikut definisi yang lebih luas, penawaran wang mungkin termasuk aset-aset lain seperti deposit tetap dan deposit tabungan bank.

Dalam tahun 1960-an, pinjaman-pinjaman bersih oleh kerajaan daripada sistem bank tidaklah begitu banyak. Ini disebabkan terutamanya cuma sumber-sumber bukan inflasi saja digunakan untuk membiayai perbelanjaan modal dan projek-projek pembangunan kerajaan. Sumber-sumber ini ialah seperti yuran bagi surat-surat jaminan kerajaan oleh Kumpulan Wang Simpanan Pekerja dan pinjaman-pinjaman antarabangsa awam jangka panjang yang diuruskan dengan baiknya. Pertambahan potensi di dalam penawaran wang (sebagai akibat dari pengembangan kredit bank ke sektor swasta dan pertambahan-pertambahan di dalam sumber-sumber antarabangsa sebab lebih-lebihan di dalam imbalan pembayaran) adalah dikurangkan oleh pertambahan yang pesat di dalam deposit tetap dan deposit tabungan. Tambahan pula, penawaran wang sering dipengaruhi dari semasa ke semasa oleh peristiwa-peristiwa yang tidak dijangkakan, seperti turun nilai sterling dan pemisahan matawang dalam tahun 1967.

Bagaimanapun, dalam tahun 1970-an, penawaran wang di Malaysia telah bertambah dengan pesatnya. Ini adalah dari beberapa faktor yang bersifat mengembangkan seperti (1) pertambahan besar yang luar biasa dalam perbelanjaan-perbelanjaan pembangunan kerajaan yang dibiayai oleh sistem kewangan; (2) kesan-kesan imbalan pembayaran yang mengembangkan sebab pembaikan syarat niaga dan pertambahan pinjaman-pinjaman antarabangsa; dan (3) tamatnya penyusunan tukar-menukar matawang antara Singapura dan Brunei dengan Malaysia dalam tahun 1973 yang mengakibatkan adanya pertambahan bersih bagi matawang Malaysia ketika menggantikan stok matawang lama yang dahulunya beredar di Malaysia.

Dengan demikian, sungguhpun terdapat perubahan-perubahan yang ketara dalam tahun 1960-an dari segi politik dan ekonomi, institusi penawaran wang terus bertambah pada kadar yang stabil dan sejajar dengan perkembangan ekonomi hingga tidak mewujudkan ketidakstabilan harga yang besar. Dalam tahun 1970-an, penawaran wang dan tingkat harga telah bertambah pada kadar yang lebih pesat. Sungguhpun Malaysia turut mengalami inflasi, kadarnya adalah sederhana sahaja. Keadaannya masih dianggap lebih baik berbanding dengan negara-negara lain.

Sebagai contoh, dalam dekad 1960-an Malaysia mengalami kadar

JADUAL 13.3

Trend dalam Pertumbuhan Penawaran Wang,
KNK dan Tingkat Harga, 1960-77

	1960	1970	1977	\$ juta Kadar Pertumbuhan Tahunan	
				1960-70	1970-7
1. Mata wang	682.1	1,000.2	3,112.3	4.2	26.4
+ Deposit Semasa	488.2	1,032.3	3,015.1	10.1	24.0
= Penawaran Wang (M1)	1,170.3	2,032.5	6,127.4	6.7	25.2
+ Deposit Tabungan & Tetap dengan sistem bank	690.2	3,025.4	11,526.5	33.8	40.1
= Wang Kuasi atau Kecairan Sektor Swasta (M2)	1,860.5	5,057.9	17,653.9	17.2	35.5
+ Simpanan-simpanan pada Bank Simpanan Nasional	159.9	275.9	869.6	7.6	30.7
= M3	2,017.4	5,333.8	18,523.5	16.4	35.3
+ Deposit Tabungan & Tetap dengan syarikat-syarikat kewangan	-	369.1	1,979.6	-	62.3
= M4	3,017.4	5,702.9	20,503.1	18.3	37.0
Pengganti Wang (M4-M1)	847.1	3,670.4	14,375.7	30.2	36.5
2. KNK Nominal	6,096.0	11,617.0	30,851.0	8.2	20.7
3. Indeks Harga Pengguna ¹	92.4	101.3	161.5	0.9	7.4
4. KNK (Benar) yang telah dideflasikan	6,108.2	11,467.9	19,102.8	7.9	8.3

Punca: Bank Negara, 1979.

¹1967 = 100.

pertumbuhan KNK benar yang semakin meningkat sementara harga secara relatifnya terus stabil. Kadar pertumbuhan purata KNK nominal ialah 8.2 peratus. Mengikut nilai benar, kadar pertumbuhannya ialah 7.9 peratus sementara kadar pertambahan indeks harga pengguna tahunan adalah 0.9 peratus dan penawaran wang 6.7 peratus. Dalam pada itu, kadar pertumbuhan tahunan matawang dalam edaran telah menurun sedikit demi sedikit lantaran pembangunan urusan bank yang pesat. Ini membuatkan

simpanan swasta dalam bentuk deposit-deposit tetap dan semasa bertambah meningkat. Sungguhpun deposit semasa telah bertambah selaras dengan pertambahan pendapatan dan pembangunan negara, pertumbuhan deposit tetap dan tabungan adalah lebih pesat (Jadual 13.3). Dengan adanya kestabilan ekonomi dalam negeri, polisi kewangan lebih bertujuan untuk memelihara pertumbuhan sistem kewangan dari mencapai kestabilan ekonomi makro.

Dalam tahun 1970-an, KNK nominal telah bertambah pada kadar purata 20.7 peratus setahun. Bagaimanapun, dalam nilai benar ia telah bertambah pada kadar 8.3 peratus sahaja sebab pertambahan tahunan purata indeks harga ialah 7.4 peratus.

Dalam tempoh ini, khususnya antara tahun 1971 dan 1975, penawaran wang (M1) dan kecairan swasta (M2) telah berkembang dengan pesatnya. Sungguhpun pengganti wang tumbuh dengan pesatnya, pertumbuhan purata penawaran wang telah meningkat kepada 25 peratus. Ketidakpastian dari kesan inflasi yang tinggi telah menyebabkan pertumbuhan matawang yang luar biasa di kalangan orang ramai, iaitu secara purata 26.4 peratus setahun berbanding dengan 4.2 peratus dalam tahun 1960-an mengikut nilai nominal.

Oleh sebab itu, polisi kewangan terpaksa mengambil tindakan untuk menentang inflasi. Dalam tahun 1973, Bank Pusat menggunakan tiga alat utama. Kadar bunga bagi deposit bank dan pinjaman dinaikkan secara progresif. Nisbah kecairan bank perdagangan dan cadangan berkanun bank-bank dan syarikat-syarikat kewangan juga dinaikkan. Tindakan tambahan (mula-mulanya dalam bentuk pujukan moral tetapi kemudiannya dihadkan jumlah kredit) dikenakan ke atas bank-bank dan syarikat-syarikat kewangan di dalam memberi pinjaman. Inflasi tidak dapat dihapuskan sama sekali tetapi dapat dikurangkan. Dalam tahun 1975, kadar pertambahan harga ialah 4.5 peratus sementara kadar penawaran wang ialah 7.9 peratus.

Polisi-polisi kewangan yang menentang edaran perniagaan telah sedikit sebanyak menyebabkan kurangnya kadar pertumbuhan ekonomi. Oleh itu, gejala kemelesetan dalam tahun 1974 telah memerlukan perubahan dalam polisi kewangan. Bagaimanapun, oleh sebab inflasi masih wujud pada masa itu, maka adalah sukar untuk diamalkan polisi-polisi pengembangan secara menyeluruh. Sebagai ganti, Bank Pusat dengan berhati-hati telah melonggarkan sedikit tindakan-tindakan yang dahulunya adalah ketat. Misalnya, had kredit yang dikenakan pada awal tahun tersebut ditinggikan untuk membenarkan pengembangan kredit. Dalam tahun berikutnya tindakan-tindakan yang menentang inflasi diteruskan dengan mengurangkan kadar pinjaman dan deposit, nisbah-nisbah cadangan

berkanun dan menghapuskan had kredit. Polisi pengembangan ini diteruskan dalam tahun 1976, 1977 dan 1978. Dalam pada itu tindakan-tindakan pengembangan yang lain juga digunakan. Tindakan-tindakan ini termasuk peruntukan kemudahan-kemudahan kredit baru seperti penyelenggaraan untuk mendiskaun semula bil-bil eksport bagi barang-barang perkilangan pada kadar bunga yang diutamakan, skim untuk membiayai perumahan kos rendah, pertambahan dalam nisbah antara aset-aset berisiko (terutama kredit) dengan dana modal dan beberapa kelonggaran dalam peraturan-peraturan Kawalan Pertukaran. Ekonomi telah berkembang di antara tahun 1976-8 dan kadar pertumbuhan purata tahunan KNK benar meningkat dari 7.3 peratus di masa separuh pertama tahun 1970-an menjadi 8.5 peratus di antara tahun 1976-8.

B. Tindakan-tindakan Pengagihan Semula

Sejak pengenaan panduan-panduan kredit dalam tahun 1976, jumlah pinjaman yang diberi oleh bank-bank perdagangan di bawah skim jaminan kredit ialah \$563.9 juta pada akhir September 1978, berbanding dengan hanya \$11.8 juta dalam tahun 1973. Dari jumlah yang diberi itu, 47.4 peratus atau \$267.2 juta belum dijelas atau dibereskan lagi pada akhir September 1978, iaitu sebanyak 10 peratus dari jumlah deposit tabungan bank-bank perdagangan. Oleh itu bank-bank perdagangan telah memenuhi keperluan Bank Pusat (Bank Negara, 1979: 70). Bagaimanapun, pinjaman-pinjaman di bawah skim jaminan kredit ini hanya merupakan 15 peratus dari jumlah kredit yang diberi oleh bank-bank perdagangan kepada perusahaan-perusahaan kecil, sementara kredit bank yang diberi kepada peminjam-peminjam kecil hanya merupakan 15.1 peratus dari jumlah pinjaman dan pendahuluan yang belum dibereskan pada akhir September 1978.

Bagi panduan kredit, hingga tahun 1978 tujuan untuk menambahkan pertumbuhan kredit bagi pengeluaran makanan pertanian masih belum dicapai. Ini disebabkan terutamanya oleh masalah-masalah tertentu yang berkait dengan pembiayaan pertanian secara umum (Lin, 1978: 9). Bagaimanapun, sejauh yang tercapai oleh bank-bank perdagangan dan syarikat-syarikat kewangan dalam memenuhi syarat-syarat ini, pinjaman-pinjaman itu telah dialirkan semula daripada sektor-sektor optimum dari segi ekonomi kepada sektor-sektor yang lebih diperlukan dari segi sosial dan politik.

C. Keberkesanan dan Halangan Terhadap Polisi-polisi Kewangan

Dari berbagai alat utama yang digunakan untuk polisi kewangan, perubahan dalam keperluan cadangan berkanun dianggap sebagai

yang paling berkesan sekali. Perubahan dalam keperluan kecairan dan kadar bunga adalah kurang berkesan kerana permintaan wang secara relatifnya tidak anjal pada perubahan kadar bunga. Simpanan-simpanan dalam sistem bank serta permintaan bagi kredit bank dan pelaburan swasta juga tidak berapa sensitif terhadap perubahan kecil dalam kadar bunga.

Bagaimanapun, adalah sukar untuk menentukan sejauh mana polisi kewangan telah berjaya menyumbang ke arah kestabilan ekonomi makro kerana beberapa faktor lain juga turut mempengaruhi. Di Malaysia, seperti di kebanyakan negara-negara lain, keberkesanan polisi kewangan adalah tertakluk kepada beberapa halangan. Antaranya ialah:

1. Kewujudan masa tertangguh. Bank Pusat telah mendapati bahawa perubahan dalam polisi kewangan mungkin mengambil masa tiga hingga enam bulan untuk mula memberi kesan ke atas kegiatan-kegiatan ekonomi dan kesan sepenuhnya hanya dirasai dalam masa kira-kira satu tahun. (Bank Negara 1970: 353).

2. Polisi kewangan harus diselaraskan secara berkesan dengan polisi fiskal. Keperluan penyelarasan ini mungkin tidak begitu mendesak seperti yang dialami dalam tahun 1973 di mana polisi kewangan yang menciutkan tidak disokong penuh oleh tindakan fiskal yang tepat dan selaras untuk meninggikan cukai eksport. Sebaliknya, oleh sebab perbelanjaan kerajaan adalah sukar diubah segera pada umumnya, maka aliran kecairan baru dari perbelanjaan kerajaan boleh mengurangkan kesan penciutan kewangan.

3. Wujudnya sektor-sektor yang tidak teratur (seperti kedai pajak gadai, pemberipinjam wang dan lain-lain) yang boleh mempengaruhi ekonomi tetapi di luar kawalan Bank Pusat.

4. Kedua-dua penentu utama penawaran wang, iaitu imbalan pembayaran dan pembiayaan kerajaan, bukannya di bawah kawalan Bank Pusat.

5. Pasaran wang dan modal tidak begitu berkesan dalam usaha menyokong polisi kewangan sebab kurang kematangannya.

6. Adanya matlamat-matlamat yang bertentangan seperti dalam kes stagflasi dalam tahun 1974 apabila polisi kewangan terpaksa menghapuskan inflasi serentak dengan menggalakkan pelaburan.

PENUTUP DAN PROSPEK

Meninjau kembali pengalaman yang lampau, bolehlah disimpulkan bahawa sistem kewangan Malaysia telah mencapai kemajuan sejak transformasi strukturnya pada akhir tahun 1950-an. Sistem kewangan negara terus berkembang dengan pesat untuk memainkan peranannya yang kadangkala rumit dan bertentangan dalam dekad

1970-an. Sungguhpun terdapatnya tekanan kewangan antara-bangsa, nilai luar ringgit Malaysia (sebelumnya dolar Malaysia) serta kedudukan pertukaran asing negara ini adalah stabil. Dari aspek ini, Malaysia boleh dikatakan telah mencapai prestasi yang memuaskan berbanding dengan kebanyakan negara maju dan jauh lebih baik lagi jika dibandingkan dengan hampir kesemua negara di dalam dunia ketiga.

Dalam tahun 1980-an, Malaysia dan sistem kewangannya mungkin menghadapi empat keperluan ekonomi yang saling berkaitan. Pertamanya, pada peringkat antarabangsa, adalah dijangkakan bahawa kestabilan dan kekukuhan ringgit Malaysia akan terpelihara. Keduanya, pada peringkat makro, adalah dijangkakan bahawa polisi-polisi kewangan dan program-program lawan kitaran perniagaan akan dilaksanakan selaras dengan dasar pembangunan negara keseluruhannya. Ketiganya, adalah perlu diimbangkan prioriti-prioriti pembiayaan sektor-sektor awam dan swasta untuk meminimumkan kesan-kesan *crowding-out* alat-alat kewangan di pasaran modal yang semakin bersaing. Akhirnya, masyarakat bumiputera mestilah dipastikan mencapai sekurang-kurangnya 30 peratus pemilikan kekayaan hasil negara serta aset-aset syarikat menjelang tahun 1990.

Dalam tahun 1980-an, ringgit Malaysia mungkin terus mengalami kestabilan dan kekukuhan berbanding dengan matawang negara-negara lain. Ini terutamanya disebabkan oleh adanya lebihan imbalan pembayaran yang berterusan akibat dari keluaran-keluaran eksport (sama ada yang sedia ada atau yang baru) yang tinggi nilainya seperti koko dan barang-barang perkilangan, dan pengganti-pengganti import seperti pengeluaran minyak dan gas dalam negara. Bagaimanapun, cadangan luar yang besar sekarang ini yang berjumlah lebih dari \$10 bilion, iaitu sebanyak yang mampu membiayai import negara selama 7 bulan, mungkin akan berkurangan jika negara perlu mengimport minyak petrol sebelum menjelang tahun 1990-an.

Polisi-polisi kewangan mungkin terpaksa sekali lagi menentang inflasi yang diimport yang dijangkakan akan berlaku sebab, (a) harga-harga eksport akan terus menambahkan cadangan luar yang besar dan ini akan dialirkan ke dalam penawaran wang domestik secara automatik; (b) Malaysia mungkin akan menjadi pengimport bersih minyak OPEC yang berharga pada pertengahan tahun 1980-an; dan (c) arah aliran inflasi di seluruh dunia akan menyebabkan harga-harga import Malaysia meningkat naik, dan ini akan meningkatkan tingkat harga domestik.

Dalam tahun 1970-an, penekanan telah diberi kepada pembangunan surat-surat jaminan kerajaan yang digunakan sebagai

alat pasaran modal untuk pembiayaan jangka panjang perbelanjaan sektor awam. Sebaliknya, pembangunan pasaran modal bagi sektor swasta adalah agak mengecewakan. Dalam dekad 1980-an, dengan bertambah pentingnya peranan sektor swasta dalam pembangunan ekonomi negara, pihak berkuasa kewangan perlu mengambil perhatian supaya sebarang penciptaan alat-alat baru tidak akan bertanding dengan alat-alat yang sedia ada untuk mendapatkan dana.

Usaha-usaha kerajaan untuk mengagihkan semula kredit akan diteruskan, sedangkan bank-bank dan syarikat-syarikat kewangan akan cuba memenuhi keperluan-keperluan panduan kredit dalam tahun 1980-an. Bagaimanapun, untuk menimbulkan keberkesanan, Bank Pusat perlulah menimbangkan masalah-masalah asas yang dihadapi oleh institusi-institusi kewangan bila mereka cuba memenuhi keperluan-keperluan ini. Di samping itu ciri-ciri yang berbeza yang didapati di dalam institusi-institusi berkenaan mungkin memerlukan supaya peraturan-peraturan ini dilonggarkan sedikit supaya mudah diubahsuaikan.

Malaysia mungkin dapat mengelak dari inflasi yang diimport dengan menaikkan nilai ringgit Malaysia. Tetapi, untuk mengubah kadar pertukaran seperti ini biasanya adalah sukar dari segi politik. Ia mungkin ditentang oleh kumpulan-kumpulan dalam negeri, seperti pengeluar-pengeluar barang eksport dan pengilang-pengilang bagi barang yang bersaing dengan import. Mereka ini cuba menikmati faedah dari harga-harga eksport dan import yang lebih tinggi. Mereka juga biasanya mempunyai organisasi yang lebih kukuh dan lebih berupaya untuk menentang berbanding dengan mangsa-mangsa inflasi yang diimport. Tambahan pula, oleh sebab pekebun-pekebun kecil getah, pengeluar-pengeluar kelapa sawit dan industri-industri perkilangan yang berintensif buruh merupakan antara mangsa pertama, maka ini akan lebih menyukarkan perubahan-perubahan kadar pertukaran. Di Malaysia, seperti di kebanyakan negara-negara lain, pihak berkuasa tidak berapa sanggup untuk beralih dari pergantungan kepada kadar-kadar pertukaran tetap.

Pada akhir tahun 1970-an, empat arah aliran baru telah muncul yang dapat memperbaiki proses tabungan-tabungan. Ini termasuk, (a) Definisi keperluan kecairan sistem kewangan yang lebih tepat untuk mencerminkan keadaan kecairan yang sebenarnya bagi setiap masa; (b) Pengenalalan alat-alat baru untuk menolong pembangunan dan pemeliharaan pasaran-pasaran menengah wang dan modal; (c) Peranan bank-bank saudagar yang lebih aktif dalam pembangunan pasaran wang dan modal, di bawah pimpinan Bank Pusat; dan (d) Kebebasan kuasa-kuasa pasaran bagi menentukan kadar bunga dalam sistem kewangan.

Perubahan ke arah kebebasan pasaran ini telah muncul seperti yang dibuktikan dengan penghapusan kadar bunga maksimum bagi deposit syarikat-syarikat kewangan dan bank-bank perdagangan dalam tahun 1973 dan 1978. Dalam tahun 1978, bank-bank perdagangan juga dibenarkan menentukan kadar-kadar prima bagi pinjamannya tetapi mereka masih perlu memelihara kadar keutamaan bagi pinjaman-pinjaman yang diberikan kepada pihak berkanun dan kerajaan serta kadar-kadar khas yang termasuk kuota pinjaman kepada bumiputera (iaitu individu dan syarikat-syarikat bumiputera) dan sektor-sektor prioriti seperti yang ditentukan oleh Bank Pusat.

Pembangunan pasaran wang dan modal yang lebih berkesan serta sofistikated bersama dengan pasaran menengah yang aktif akan menambahkan dimensi baru bagi sektor-sektor kecil lain dalam sistem kewangan. Ini akan menggalakkan pertumbuhan penganti-pengganti wang dan mengaktifkan dua alat kewangan yang kurang digunakan, iaitu kemudahan-kemudahan pendiskaunan semula dan operasi pasaran terbuka oleh Bank Negara. Perkembangan ini adalah penting dalam keadaan di mana negara-negara maju mengalami kemerosotan dan kemungkinan berlakunya inflasi yang dimport dan inflasi disebabkan oleh permintaan domestik berlebihan.

Akhirnya, bank-bank perdagangan akan terus bertambah bilangannya. Dari segi kualiti perkhidmatan, mereka dijangka akan menjadi lebih profesional, lebih bersifat bertanding dan lebih berorientasikan perkhidmatan dalam tahun 1980-an ini dengan bertambahnya kegunaan mesin dan komputer. Bank-bank domestik juga mungkin berkembang ke bidang antarabangsa. Bersama-sama dengan bank-bank asing, mereka dijangka akan menjadi penggerak kepada pengembangan pelaburan swasta (baik dalam negeri mahupun asing) serta usaha memodenkan sektor pertanian. Ini akan berlaku selagi rancangan-rancangan kerajaan akan terus lebih mementingkan sektor swasta sebagai jentera pertumbuhan. Selain dari itu, mungkin terdapat penyusunan semula struktur komposisi ekuiti bank-bank melalui percantuman dan penyertaan bank asing. Perkembangan ini akan dipimpin oleh Bank Bumiputera Malaysia (salah satu bank perdagangan yang terbesar dan dipunyai sepenuhnya oleh Kerajaan Malaysia) yang tentunya akan mendapat sokongan penuh dari kerajaan.

14 Pembiayaan Awam

TERGOLONG dalam sektor awam di Malaysia ialah Kerajaan Persekutuan, tiga belas kerajaan negeri, berbagai ejensi dan majlis tempatan dan bandaran. Antaranya Kerajaan Persekutuan adalah yang paling penting. Dalam tahun 1980 lebih daripada 85 peratus perbelanjaan dan hasil belanjawan yang terkumpul adalah perbelanjaan dan hasil Kerajaan Persekutuan. Sungguhpun kerajaan-kerajaan negeri mempunyai sistem hasilnya sendiri, tetapi selain daripada cukai tanah, royalti petroleum dan galian, bayaran keraian dan bayaran lesen, sebahagian besar sumber hasil kerajaan negeri adalah dari hasil bukan cukai. Di bawah perlembagaan Malaysia, hanya Kerajaan Persekutuan yang mempunyai tanggungjawab untuk mengutip cukai pendapatan, cukai kastam, cukai eksport dan cukai jualan. Oleh itu peranan kerajaan-kerajaan negeri dalam pembiayaan awam adalah amat terhad. Perbincangan dalam bab ini ditumpukan terutamanya tentang operasi fiskal Kerajaan Persekutuan bagi tempoh 1960-80.

Pada akhir tahun 1970-an, sektor awam di Malaysia merupakan salah satu yang terbesar di negara-negara yang sedang membangun. Bagaimanapun, seperti yang ditunjukkan dalam Jadual 14.1, ini merupakan perkembangan baru. Pada masa selepas sahaja penjajahan (1957-60), pola perbelanjaan kerajaan jelas menggambarkan dasar tidak campur tangan kerajaan. Peranan sektor awam hanyalah tertumpu kepada peruntukan infrastruktur, dan kebanyakan kegiatan ekonomi adalah dijalankan oleh sektor swasta. Tetapi semenjak tahun 1960, peranan sektor awam telah meningkat dengan pesatnyanya. Nisbah perbelanjaan awam kepada Keluaran Negara Kasar (KNK) meningkat dari 14 peratus dalam tahun 1960 kepada 38 peratus dalam tahun 1980 dan nisbah hasil awam pula meningkat dari 17 peratus kepada 25 peratus pada masa yang sama. Mengikuti satu kajian yang telah dibuat (Lotz dan Moss 1971) dari antara 52 buah negara yang sedang membangun, Malaysia terletak di tempat keempat dari segi nisbah hasil kerajaan kepada KNK.

Bab ini terbahagi kepada tiga bahagian: Bahagian 1 melihat pertumbuhan perbelanjaan awam di Malaysia bagi jangka masa

1960-80 dan faktor-faktor yang mempengaruhi pola pertumbuhan tersebut. Ia juga akan melihat arah aliran perbelanjaan awam dalam tahun 1980-an. Bahagian II akan membincangkan pertumbuhan hasil cukai bagi jangka masa yang sama dan membincangkan faktor-faktor yang menyumbang dan mempengaruhi pertumbuhan tersebut. Ia juga akan menyentuh arah aliran hasil cukai dan perubahan komposisinya dalam tahun 1980-an. Bahagian III pula akan menilai kesan-kesan sistem fiskal ke atas keseluruhan pendapatan, agihan pendapatan di kalangan etnik dan agihan pendapatan antara bandar dan luar bandar. Bandar ini akan diakhiri dengan memberi beberapa rumusan dan pilihan polisi.

JADUAL 14.1

Nisbah Hasil dan Perbelanjaan kepada KNK, 1960-80

<i>Tahun</i>	<i>KNK (\$ juta)</i>	<i>Hasil (\$ juta)</i>	<i>% 2 hingga 1</i>	<i>Jumlah Perbelanjaan Awam (\$ juta)</i>	<i>% 4 hingga 1</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1960 ¹	6,649	1,069	16.97	937	14.09
1961 ¹	6,681	1,081	16.18	1,112	16.64
1962 ¹	7,048	1,097	15.56	1,318	18.70
1963	7,513	1,150	15.30	1,487	19.79
1964	7,952	1,458	18.34	1,882	23.67
1965	8,786	1,580	17.98	2,117	24.10
1966	9,457	1,669	17.65	2,264	23.94
1967	9,842	1,842	18.71	2,419	24.54
1968	10,325	1,893	18.33	2,407	23.31
1969	11,022	2,093	19.03	2,531	22.96
1970	12,155	2,400	19.74	2,876	23.66
1971	12,592	2,418	19.20	3,468	27.54
1972	13,842	2,920	21.09	4,291	31.00
1973	17,963	3,398	18.91	4,447	24.76
1974	21,861	4,788	21.90	6,169	28.21
1975	21,606	5,117	23.68	7,013	32.46
1976	27,033	6,157	22.77	8,162	30.19
1977	31,074	7,760	24.97	10,536	33.91
1978	35,090	8,841	25.20	11,740	33.50
1979	40,740	10,505	25.80	13,660	33.50
1980	51,184	12,870	25.10	16,998	33.20

Punca: Malaysia, Kementerian Kewangan, *Economic Report*, 1973-4 dan 1980-1.

¹Merujuk kepada Semenanjung Malaysia.

PERTUMBUHAN PERBELANJAAN AWAM DI MALAYSIA, 1960-80

Jumlah Perbelanjaan

Perbelanjaan awam terbahagi kepada tiga kategori: perbelanjaan semasa, perbelanjaan pembangunan dan pinjaman bersih. Keadaan fiskal Kerajaan Persekutuan bagi jangka masa 1960-80 menunjukkan ciri defisit atau kekurangan yang terus meningkat. Ini disebabkan sebahagian besarnya oleh pertumbuhan yang lebih pesat dalam perbelanjaan pembangunan dan perbelanjaan semasa berbanding dengan pertumbuhan hasil. Jadual 14.2 memberi ringkasan mengenai keadaan belanjawan Kerajaan Persekutuan bagi jangka masa tersebut. Dalam tahun 1960 Kerajaan Persekutuan mempunyai lebihan keseluruhan sebanyak \$132 juta. Dalam tahun 1961 ia mengalami defisit sebanyak \$31 juta dan defisit ini terus meningkat menjadi \$3,686 juta dalam tahun 1979, dan dijangka meningkat lagi menjadi \$4,128 juta dalam tahun 1980. Dalam jangka masa 1960-80, perbelanjaan semasa Kerajaan Pusat tumbuh pada kadar 14 peratus setahun dan perbelanjaan pembangunan pula tumbuh pada kadar 19 peratus setahun. Sebaliknya hasil Kerajaan Persekutuan tumbuh pada kadar yang lebih rendah, iaitu 13 peratus bagi jangka masa yang sama.

Jadual 14.2 menunjukkan bahawa sungguhpun akaun semasa menunjukkan lebihan bagi tiap-tiap tahun melainkan tahun 1972, ia tidak dapat menampung keperluan perbelanjaan pembangunan dan menyebabkan yang keseluruhan akaun berada dalam defisit bagi jangka masa 1961-80. Dengan itu juga hutang negara terus meningkat dari \$184 juta dalam tahun 1960 kepada \$2,990 juta dalam tahun 1980. Defisit dalam keseluruhan akaun dibiayai sebahagian besarnya dari pinjaman dalam negeri, penggunaan wang tahunan dan yang bakinya ditampung oleh pinjaman luar¹. Lebih kurang satu perempat daripada jumlah pinjaman Kerajaan Persekutuan bagi jangka masa 1960-80 dibiayai oleh pinjaman luar bersih. Dalam tahun 1979, ini merupakan hampir satu pertiga dari jumlah pinjaman Kerajaan Persekutuan (Jadual 14.3).

Kerajaan Persekutuan meminjam dari dalam negeri dengan menjual surat-surat jaminan dan bil-bil perbendaharaan. Bagi jangka masa 1960-80, hampir tiga perempat dari jumlah pinjaman Kerajaan Persekutuan adalah dari penjualan surat-surat jaminan dan bil-bil perbendaharaan (Bank Negara, 1979). Sebahagian besar dari surat-surat jaminan ini adalah dilangani oleh Kumpulan

¹Pinjaman luar ini mempunyai dua bentuk, iaitu pinjaman pasaran dan pinjaman mengikut projek.

Kewangan Kerajaan Persekutuan, 1960-80 (\$ juta)

Tahun	Akaun Semasa			Perbelanjaan Pembangunan dan Pengeluaran Pinjaman		Jumlah Perbelanjaan (F) $F = B + D + E$	Defisit Keseluruhan (G) $G = A - B - D - E = A - F$
	Hasil (A)	Perbelanjaan Semasa ¹ (B)	Lebihan/Defisit Semasa (C) $C = A - B$	Perbelanjaan Langsung (D)	Pengeluaran Pinjaman Bersih ² (E)		
1960 ³	1,069	796	273	119	22	937	132
1961 ³	1,081	847	234	208	57	1,112	-31
1962 ³	1,097	903	194	332	83	1,318	-221
1963 ³	1,150	1,032	118	360	95	1,487	-337
1964	1,458	1,387	71	413	82	1,882	-424
1965	1,580	1,540	40	509	68	2,117	-537
1966	1,669	1,619	80	547	98	2,264	-595
1967	1,842	1,801	41	519	99	2,419	-577
1968	1,893	1,796	97	496	115	2,407	-514
1969	2,093	1,930	163	504	97	2,531	-438
1970	2,400	2,161	239	565	150	2,876	-476
1971	2,418	2,398	20	754	316	3,468	-1,050
1972	2,920	3,068	-148	801	422	4,291	-1,371
1973	3,398	3,341	57	759	347	4,447	-1,049
1974	4,788	4,315	473	1,107	745	6,169	-1,381
1975	5,117	4,900	217	1,266	847	7,013	-1,896
1976	6,157	5,828	329	1,585	749	8,162	-2,005
1977	7,760	7,398	362	2,014	1,124	10,536	-2,776
1978	8,841	8,041	800	2,398	1,301	11,740	-2,889
1979	10,505	9,509	465	2,828	1,323	13,660	-3,686
1980	12,870	11,998	872	3,345	1,655	16,998	-4,128

Punca: Malaysia, Kementerian Kewangan, *Economic Report*, 1973-4 dan 1980-1.

¹Termasuk caruman kepada Kumpulan Wang Penjelas Hutang mulai 1975.

²Pinjaman kepada Kerajaan Negeri dan Badan-badan Berkanun.

³Merujuk kepada Semenanjung Malaysia.

JADUAL 14.3

Punca Bukan Hasil Kewangan Kerajaan Persekutuan, 1960-80
(\$ juta)

Tahun ¹	Punca Pembiayaan Selain dari Hasil			
	Pinjaman Bersih Luar Negeri	Pinjaman Bersih Domestik	Terimaan Khas ²	Perubahan Aset ³
1960 ⁴	25	159	0	-316
1961 ⁴	-14	125	0	-80
1962 ⁴	22	148	1	+50
1963 ⁴	11	210	2	+114
1964	-6	192	54	+184
1965	72	404	49	+12
1966	-10	287	77	+241
1967	83	349	41	+104
1968	63	428	37	-14
1969	155	379	24	-120
1970	-2	308	17	+153
1971	344	677	40	-11
1972	306	826	66	+173
1973	69	877	28	+75
1974	223	826	31	+301
1975	912	1,209	9	-234
1976	369	1,636	274	-274
1977	535	1,887	-265	+619
1978	541	1,165	n.a.	+1,193
1979	679	2,507	n.a.	+500
1980	945	2,045	n.a.	+1,138

Punca: Malaysia, Kementerian Kewangan, *Economic Report*, 1975-4.

¹Data-data untuk tahun 1960-3 adalah bagi Semenanjung Malaysia.

²Untuk Kerajaan Persekutuan ini termasuk pemberian asing dari akaun hasil yang disatukan.

³'-' bererti bertambah.

⁴Merujuk kepada Semenanjung Malaysia.

Wang Simpanan Pekerja, Tabung Pencen dan Bank Simpanan Nasional.

Dalam tahun 1960, perbelanjaan semasa merupakan hampir 85 peratus dari jumlah perbelanjaan awam. Peratusan ini menurun kepada 70 peratus dalam tahun 1979 dan meningkat sedikit menjadi 71 peratus dalam tahun 1980 (Jadual 14.4). Sebahagian besar dari perbelanjaan semasa adalah untuk pembayaran gaji perkhidmatan awam. Sebaliknya kepentingan relatif perbelanjaan pembangunan dan pemberian pinjaman bersih (yang sebahagian besarnya juga untuk pembangunan) terus meningkat. Dalam tahun 1960, nisbah

JADUAL 14.4

Nisbah Pembahagian Jumlah Perbelanjaan Persekutuan, Malaysia,
1960-80

<i>Tahun</i>	<i>Perbelanjaan Semasa</i>	<i>Perbelanjaan Langsung Pembangunan</i>	<i>Pengeluaran Pinjaman Bersih</i>
1960 ¹	85.0	12.7	2.3
1961 ¹	76.2	18.7	5.1
1962 ¹	68.5	25.2	6.3
1963 ¹	69.4	24.2	6.4
1964	73.7	22.0	4.4
1965	72.7	24.0	3.2
1966	71.5	24.2	4.3
1967	74.4	21.4	4.1
1968	74.6	20.6	4.8
1969	76.2	19.9	3.8
1970	75.1	19.6	5.2
1971	69.1	21.7	9.1
1972	71.5	18.7	9.9
1973	75.1	17.1	7.8
1974	69.9	17.9	12.1
1975	69.9	18.0	12.1
1976	71.4	19.4	9.1
1977	70.2	19.1	10.6
1978	68.5	20.4	11.1
1979	69.6	20.7	9.6
1980	70.5	19.7	9.7

Punca: Malaysia, Kementerian Kewangan, *Economic Report*, 1973-4 dan 1980-1.

¹Merujuk kepada Semenanjung Malaysia.

perbelanjaan ini kepada perbelanjaan total hanyalah 15 peratus tetapi kemudiannya meningkat kepada 29 peratus dalam tahun 1980. Bagaimanapun, dalam tahun 1960, perbelanjaan untuk pembangunan memang amat rendah. Dalam tahun 1962 perbelanjaan pembangunan langsung meningkat kepada 25.2 peratus dan pemberian pinjaman bersih kepada 6.3 peratus, yakni menjadikan jumlahnya 31.5 peratus. Peratusan ini tidak dapat dicapai lagi hinggalah dalam tahun 1979, walaupun telah hampir-hampir dicapai dalam kebanyakan tahun 1970-an. Pada keseluruhannya peratusan ini adalah cukup tinggi untuk menggambarkan betapa pentingnya peranan pelaburan kerajaan bagi mencapai matlamat pembangunan yang dirancangan

Kita boleh membahagikan penganalisaan ini kepada dua jangka masa, iaitu jangka masa pertama meliputi Rancangan Pembangunan Malaya Kedua dan Rancangan Malaysia Pertama, 1960-70, dan

jangka masa meliputi Rancangan Malaysia Kedua dan Rancangan Malaysia Ketiga, 1971-80. Kita akan mengkaji perbelanjaan awam sebenar yang dicapai berbanding dengan perbelanjaan yang dirancang dan membincangkan faktor-faktor yang menyebabkan kegagalan memenuhi matlamat-matlamat yang dirancang.

Dalam tempoh masa 1961-70, objektif utama sektor awam sebagaimana yang terdapat dalam rancangan ekonomi kerajaan ialah untuk mencapai kadar pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Secara ringkasnya, rancangan sektor awam ditumpukan ke arah matlamat:

1. Menambahkan pengeluaran makanan. Dalam tahun 1961 Malaysia hanya mengeluarkan satu pertiga daripada keperluan beras negara dan bakinya terpaksa diimport.

2. Mempelbagaikan ekonomi supaya dapat dikurangkan pergantungan kepada getah dan bijih timah kerana pendapatan dari eksport barangan ini sering menghadapi keadaan turun naik dan boleh menimbulkan masalah dalam imbalan pembayaran.

3. Mengurangkan kadar pertumbuhan penduduk yang pesat dan mengurangkan kemiskinan di kawasan luar bandar.

4. Mengurangkan jurang perbezaan dalam imbalan ekonomi antara kaum. Walau bagaimanapun objektif ini kurang ditekankan kerana adalah dirasakan bahawa pertumbuhan ekonomi yang tinggi dengan sendirinya dapat menyelesaikan masalah tersebut.

Untuk mencapai matlamat-matlamat di atas, kerajaan telah memperuntukkan perbelanjaan awam sebanyak \$2.15 bilion di bawah Rancangan Pembangunan Malaya Kedua dan sebanyak \$4.55 bilion di bawah Rancangan Malaysia Pertama. Sebahagian dari perbelanjaan tersebut telah diperuntukkan kepada sektor ekonomi, iaitu 69 peratus dalam Rancangan Pembangunan Malaya Kedua dan 60 peratus dalam Rancangan Malaysia Pertama (Jadual 14.5). Di dalam sektor ekonomi, pertanian diperuntukkan perbelanjaan yang terbesar, iaitu 25 peratus dan 24 peratus dalam Rancangan Pembangunan Malaya Kedua dan Rancangan Malaysia Pertama. Perbelanjaan yang besar sekali dalam sektor pertanian ini adalah untuk mengadakan infrastruktur asas seperti rancangan parit dan taliair bagi menambahkan pengeluaran beras. Objektif ini hampir tercapai, dan dalam tahun 1970, Malaysia telah dapat mengeluarkan 81 peratus daripada keperluan beras bagi penggunaan domestik.

Di samping itu, pengeluaran getah dan bijih timah terus meningkat. Bagaimanapun untuk terus mengurangkan pergantungan kepada kedua barangan ini Malaysia telah mempelbagaikan ekonominya dengan meninggikan pengeluaran kelapa sawit, kayu-kayan dan memajukan industri-industri ringan dan prosesan. Pencapaian rancangan 1961-5 untuk sektor pertanian hanya 84 peratus dari

JADUAL 14.5

Perbelanjaan Pembangunan Malaysia yang Dirancang

	<i>Rancangan Malaya Kedua 1961-65</i>		<i>Rancangan Malaysia Pertama 1966-70</i>		<i>Rancangan Malaysia Kedua 1971-75</i>		<i>Rancangan Malaysia Ketiga 1976-80</i>	
	(\$ bil.)	%	(\$ bil.)	%	(\$ bil.)	%	(\$ bil.)	%
1. <i>Ekonomi</i>	1.48	68	2.76	60	4.87	67	12.67	68
Pertanian & Pembangunan Luar Bandar	0.55	25	1.09	24	1.92	26	4.74	26
Pengangkutan ¹	0.36	17	0.55	12	1.18	16	2.82	15
Perhubungan	0.07	3	0.21	4	0.40	6	1.19	6
Perdagangan dan Industri	0.03	1	0.12	3	0.58	8	1.73	9
Kajian Kemungkinan	—	—	—	—	0.03	4	0.04	—
Kemudahan-kemudahan Awam	0.47	22	0.79	17	0.75	10	2.14	12
2. <i>Sosial</i>	0.49	23	0.95	21	1.07	15	3.09	17
Pelajaran & Latihan	0.25	12	0.44	10	0.53	7	1.67	9
Kesihatan & Perancang Keluarga	0.13	6	0.19	4	0.21	3	0.38	2
Perkhidmatan Sosial & Masyarakat	0.11	5	0.32	7	0.32	5	1.04	6
3. <i>Pentadbiran Am</i>	0.12	6	0.13	3	0.21	3	0.60	3
4. <i>Pertahanan & Keselamatan Negeri</i>	0.06	3	0.71	16	1.10	15	2.20	12
Jumlah	2.15	100	4.55	100	7.35	100	18.56	100

Punca: Malaysia, 1965, 1971, 1976b.

¹Termasuk kilang dan peralatan J.K.R.

matlamat, tetapi bagi tempoh 1966-70 semua rancangan asal untuk sektor ini dapat dilaksanakan (Jadual 14.6). Faktor-faktor yang menyebabkan perbelanjaan sebenar tidak dapat mencapai matlamat bagi jangka masa 1961-5 adalah terutamanya kerana kekurangan tenaga mahir dan kurang perhatian dalam menjalankan kajian kemungkinan. Ini menyebabkan pelaksanaan setengah-setengah projek terpaksa ditunda.

Sektor pengangkutan dan perhubungan menerima peruntukan sebanyak 20 peratus bagi tahun 1961-5 dan 16 peratus bagi tahun 1966-70. Ini adalah untuk menyediakan infrastruktur asas seperti jalan raya, jambatan, pengangkutan keretapi, sistem penerbangan dan pelancaran perkhidmatan televisyen dan lain-lain. Pada keseluruhannya perbelanjaan sebenar bagi sektor-sektor ini telah mencapai matlamat perbelanjaan asal.

Dalam lapangan perkhidmatan sosial peruntukan bagi tahun 1961-5 ialah 23 peratus dari jumlah perbelanjaan pembangunan yang dirancangan, dan kemudiannya menurun sedikit kepada 21 peratus bagi tempoh 1966-70. Perbelanjaan sebenar mencapai 96 peratus daripada perbelanjaan asal yang dirancangan dalam jangka masa Rancangan Pembangunan Malaya Kedua. Tetapi pelaksanaan bagi tempoh Rancangan Malaysia Pertama hanyalah 71 peratus. Punca utama kegagalan dalam pelaksanaan terletak kepada sektor pelajaran yang perbelanjaan sebenarnya cuma mencapai 59 peratus dari perbelanjaan asal. Ini disebabkan terutamanya oleh kesulitan-kesulitan dalam Kementerian Pelajaran dan masalah penyelarasan di antara Kementerian Pelajaran dengan Jabatan Kerja Raya dalam pembinaan infrastruktur. Ia juga disebabkan oleh kekurangan tenaga mahir dan teknikal dan kelewatan dalam mendapatkan pinjaman dari Bank Dunia untuk membiayai setengah-setengah dari projek yang dirancangan.

Kegagalan juga terdapat dalam peruntukan perkhidmatan kesihatan awam bagi tahun 1966-70 di mana perbelanjaan sebenar hanya mencapai 73.6 peratus dari perbelanjaan asal. Ini disebabkan antara lain oleh kesulitan untuk menyelaraskan pentadbiran antara Kementerian Kesihatan dengan kerajaan-kerajaan negeri terutamanya dalam mendapatkan tanah sebagai tapak pembinaan pusat-pusat Kesihatan Desa. Perbelanjaan untuk kebajikan perkhidmatan masyarakat termasuk untuk perumahan diperuntukan \$430 juta bagi tempoh 1961-70 tetapi perbelanjaan sebenar hanya mencapai 76 peratus dari matlamat asal. Dalam pada itu rancangan untuk membina rumah-rumah murah tidak dititikberatkan dan ia hanya mula mendapat perhatian pada penghujung tahun 1960-an.

Pada keseluruhannya, perbelanjaan sebenar di sektor asas tidak dapat mencapai matlamat asal bagi jangka masa 1961-70. Sebalik-

JADUAL 14.6

Rancangan Perbelanjaan Pembangunan Malaysia yang Sebenar

	<i>Rancangan Malaya Kedua 1961-65</i>		<i>Rancangan Malaysia Pertama 1966-70</i>		<i>Rancangan Malaysia Kedua 1971-75</i>		<i>Rancangan Malaysia Ketiga 1976-80</i>	
	<i>(\$ bil.)</i>	%	<i>(\$ bil.)</i>	%	<i>(\$ bil.)</i>	%	<i>(\$ bil.)</i>	%
1. <i>Ekonomi</i>	1.50	59	2.71	64	4.96	67	13.57	64
Pertanian & Pembangunan Luar Bandar	0.46	18	1.10	26	1.79	24	4.67	22
Pengangkutan	0.50	20	0.53	13	1.23	17	2.84	13
Perhubungan	0.15	6	0.09	4	0.17	2	1.15	5
Perdagangan dan Industri	0.06	2	0.25	6	1.43	19	3.25	15
Kajian Kemungkinan	—	—	—	—	0.03	0.4	0.06	0.3
Kemudahan-kemudahan Awam	0.33	13	0.64	15	0.30	4	1.58	8
2. <i>Sosial</i>	0.47	19	0.67	16	1.29	17	3.64	17
Pelajaran & Latihan	0.28	12	0.26	6	0.70	9	1.55	7
Kesihatan & Perancang Keluarga	0.13	5	0.14	3	0.18	2	0.31	2
Perkhidmatan Sosial & Masyarakat	0.06	2	0.27	7	0.41	6	1.78	8
3. <i>Pentadbiran Am</i>	0.16	6	0.14	3	0.15	2	0.47	2
4. <i>Pertahanan & Keselamatan</i>	0.41	16	0.69	17	1.02	14	3.53	17
JUMLAH	2.54	100	4.21	100	7.42	100	21.20	100

Punca: Malaysia, 1971, 1976b, 1981.

nya, perbelanjaan sebenar bagi pentadbiran melebihi peruntukan perbelanjaan asal sebanyak 20 peratus dalam jangka masa yang sama. Ini disebabkan terutamanya oleh penubuhan berbagai-bagai jawatankuasa di peringkat persekutuan, negeri dan daerah untuk merancang, menyelaraskan dan melaksanakan program-program di bawah Rancangan Pembangunan 1961-70.

Perbelanjaan pembangunan bagi pertahanan negara dan keselamatan dalam negeri bagi jangka masa 1961-5 telah diperuntukkan sebanyak \$66 juta. Walau bagaimanapun perbelanjaan sebenar adalah melebihi enam kali ganda, iaitu \$410 juta. Peningkatan yang besar ialah bagi tahun 1963-5 untuk membiayai pembelian alat-alat dan kelengkapan tentera bagi menghalang pencerobohan luar dari Indonesia. Bagi jangka masa 1966-70, sektor-sektor ini diperuntukkan lebih kurang \$710 juta atau 16 peratus daripada perbelanjaan pembangunan dan 97 peratus daripada peruntukan ini sebenarnya adalah dibelanjakan.

Dekad selepas Dasar Ekonomi Baru, 1971-80. Dalam tahun 1960-an, Keluaran Negara Kasar Malaysia meningkat pada kadar 6.8 peratus setahun dalam nilai sebenar. Pendapatan per kapita pula telah bertambah dengan kadar lebih kurang 3.5 peratus setahun. Oleh kerana negara ini mempunyai kawasan pertanian dan perlombongan yang besar tetapi tidak seimbang dan harga keluaran-keluarannya pula sama ada tetap atau menurun, maka kadar pertumbuhan tahunan Malaysia bagi jangka masa itu boleh dianggap memuaskan. Namun demikian masalah ketaksetaraan dalam pembahagian kekayaan masih wujud. Masalah ketaksetaraan ini menjadi lebih runcing kerana berkait rapat dengan pembahagian penduduk mengikut etnik. Masalah ini telah menjadi lebih ketara setelah berlakunya rusuhan perkauman dalam tahun 1969. Salah satu sebab mengapa rusuhan ini berlaku ialah kerana kegagalan rancangan ekonomi untuk membasmi ketidakseimbangan ekonomi antara kaum. Masalah ini telah mendorong pembentukan Dasar Ekonomi yang meningkatkan lagi jumlah perbelanjaan awam untuk tujuan memperbetulkan ketidakseimbangan pendapatan.

Jumlah perbelanjaan awam yang dirancang ialah 17.25 bilion untuk Rancangan Malaysia Kedua dan \$18.56 bilion untuk Rancangan Malaysia Ketiga. Pada keseluruhannya, perbelanjaan kerajaan dapat mencapai matlamat di bawah kedua-dua rancangan tersebut.

Perbelanjaan Semasa

Kepentingan relatif perbelanjaan semasa meningkat sedikit dari 69.1 peratus dalam tahun 1971 kepada 69.6 peratus dalam tahun

1979 dan 70.5 peratus dalam tahun 1980. Tetapi dari segi nilai mutlak jumlah perbelanjaan semasa terus meningkat dari \$2,398 juta dalam tahun 1971 kepada \$8,041 juta dalam tahun 1978. Dalam tahun 1979, perbelanjaan ini meningkat sebanyak 18.3 peratus menjadi \$9,509 juta dan seterusnya meningkat kepada \$11,998 juta dalam tahun 1980 (Jadual 14.2). Dalam tahun 1970-an kadar pertumbuhan purata perbelanjaan semasa ialah hampir 19 peratus setahun berbanding dengan 10.5 peratus dalam tahun 1960-an. Pertambahan pesat perbelanjaan semasa ini adalah disebabkan oleh prestasi baik sektor eksport. Pertambahan pesat dalam tahun 1972 adalah berkaitan dengan semakan gaji baru oleh kerajaan. Sekali lagi pertambahan sebanyak 27 peratus dalam tahun 1977 juga berkait dengan pelaksanaan gaji baru.

Perbelanjaan semasa untuk tahun 1970-an adalah kurang daripada hasil sektor awam dan ini menyebabkan terdapatnya lebihan hasil, kecuali bagi tahun 1972 di mana terdapat defisit sebanyak \$148 juta (Jadual 14.2). Satu ciri yang menarik dalam arah aliran lebihan hasil sektor awam berbanding dengan perbelanjaan semasa ialah dalam jangka masa 1976-80, lebihan ini telah mengatasi \$300 juta setiap tahun. Ini adalah disebabkan terutamanya oleh harga barangan yang memuaskan dan akibat dari pertambahan cukai eksport dan hasil cukai pendapatan.

Perbelanjaan Pembangunan

Perbelanjaan pembangunan terus meningkat dalam tahun 1970-an. Secara purata peningkatan tahunan ialah sebanyak 22 peratus berbanding dengan 16.8 peratus bagi tahun 1960-an. Bagi jangka masa 1976-80 perbelanjaan pembangunan sebenar ialah \$21.2 bilion, iaitu 14 peratus melebihi peruntukan asal. Ini adalah kerana menjelang akhir tempoh Rancangan Malaysia Ketiga, kerajaan telah menyemak semula peruntukannya supaya dapat dilaksanakan semua projek yang belum diselesaikan.

Di bawah Rancangan Malaysia Kedua dan Ketiga, penekanan terus diberikan kepada sektor ekonomi. Dalam tahun 1971-5, sektor ekonomi menerima kira-kira 67 peratus dari jumlah peruntukan pembangunan. Bagi tahun 1976-80, jumlahnya ialah 68 peratus. Sebaliknya, sektor sosial hanya menerima 15 peratus dan 17 peratus dari perbelanjaan pembangunan di bawah Rancangan Malaysia Kedua dan Rancangan Malaysia Ketiga. Pertahanan pula diperuntukkan 10 peratus dan 12 peratus manakala pentadbiran menerima 4 peratus dan 3 peratus di bawah kedua-dua rancangan itu (Jadual 14.5).

Dalam sektor ekonomi, pertanian dan pembangunan luar bandar telah menggunakan kira-kira 93 peratus dari peruntukan asal di

bawah Rancangan Malaysia Kedua dan 98 peratus di bawah Rancangan Malaysia Ketiga.

Kedua-dua sektor pengangkutan dan perhubungan secara puratanya telah dapat mencapai matlamat perbelanjaan asal dalam tahun 1970-an. Melainkan lebuh raya Timur-Barat, kebanyakan lebuh raya utama telah pun disiapkan atau masih dalam pembinaan seperti yang dijadualkan. Di samping itu terdapat penambahan dalam perkhidmatan keretapi di Sabah dalam jangka masa yang sama.

Sektor perindustrian pula telah menggunakan kira-kira satu setengah kali ganda dari peruntukan asal di bawah Rancangan Malaysia Kedua. Di bawah Rancangan Malaysia Ketiga, perbelanjaan sebenar melebihi matlamat asal sebanyak kira-kira 50 peratus. Sektor ini telah diberi peruntukan pembangunan yang besar dalam tempoh masa kedua Rancangan Malaysia Kedua dan Rancangan Malaysia Ketiga. Peningkatan yang pesat dalam perbelanjaan pembangunan di sektor ini adalah untuk mengadakan pinjaman kepada perusahaan awam, dan juga bagi pelaburan kerajaan dalam urusan bank. Pinjaman telah diberikan kepada UDA, MARA, Perbadanan Kemajuan Ekonomi Negeri, Perbadanan Perkapalan Antarabangsa Malaysia, PERNAS, Bank Rakyat dan Projek LNG di Sarawak. Penglibatan kerajaan dalam perusahaan-perusahaan ini adalah untuk meningkatkan lagi penyertaan bumiputera dalam bidang perdagangan dan perindustrian.

Perbelanjaan pembangunan sosial dalam tahun 1970-an berjumlah \$4.93 bilion. Bagi tempoh Rancangan Malaysia Kedua dan Rancangan Malaysia Ketiga, perbelanjaan sebenar melebihi matlamat asal sebanyak kira-kira 20 peratus. Perbelanjaan ini adalah untuk membiayai pembinaan dan pengembangan universiti-universiti baru, Institut Teknologi MARA, politeknik, sekolah-sekolah menengah, rendah dan vokasional. Oleh itu perbelanjaan untuk membina infrastruktur menyerap lebih kurang 50 peratus daripada wang yang diperuntukkan kepada perkhidmatan sosial. Perbelanjaan yang selebihnya telah digunakan untuk perkhidmatan kesihatan awam, perancangan keluarga dan untuk menyediakan rumah-rumah murah.

Usaha memperbaiki jentera pentadbiran dalam tahun 1970-an telah meningkatkan perbelanjaan dalam pentadbiran. Bagaimanapun penekanan terhadap pembaikan jentera pentadbiran hanya bermula dalam tahun 1975 terutama dalam organisasi-organisasi awam seperti Perbadanan Kemajuan Ekonomi Negeri di mana selalunya terdapat ketidakcekapan dalam jentera pentadbiran. Adalah dijangkakan bahawa perbelanjaan pentadbiran akan terus meningkat dalam tahun 1980-an disebabkan penyusunan semula sistem pen-

tadbiran terutamanya dengan peningkatan dalam penggunaan teknologi komputer dan penambahan tenaga manusia mahir.

Pertahanan negara telah diperuntukkan sebanyak \$1.10 bilion di bawah Rancangan Malaysia Kedua dan \$2.2 bilion di bawah Rancangan Malaysia Ketiga. Kira-kira 92 peratus dari matlamat asal telah dicapai di bawah Rancangan Malaysia Kedua dan di bawah Rancangan Malaysia Ketiga perbelanjaan sebenar adalah melebihi peruntukan asal. Sebahagian besar dari perbelanjaan tersebut adalah untuk membeli alat-alat tentera dan untuk memperbesarkan pasukan keselamatan. Dalam jangka masa ini lebih kurang 70 peratus daripada jumlah perbelanjaan pembangunan yang diperuntukkan kepada pertahanan negara telah digunakan untuk perbelanjaan tentera.

Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pertumbuhan Perbelanjaan Awam dalam Tahun 1960-an dan 1970-an dan Prospek bagi Tahun 1980-an

Peningkatan pendapatan per kapita. Dalam meninjau pertumbuhan perbelanjaan awam, pendapatan per kapita yang tinggi dalam satu jangka masa yang panjang adalah berkaitan dengan perubahan dari peringkat pendapatan yang rendah dalam ekonomi yang bercorak pertanian kepada peringkat pendapatan yang tinggi dalam ekonomi perindustrian. Dalam proses perkembangan ini, agak tidak munasabah sekiranya keanjalan permintaan pendapatan bagi barangan sosial dianggap sifar. Kita telah pun melihat bahawa dalam tahun 1960-an dan 1970-an, permintaan barangan awam di Malaysia telah meningkat dengan pesatnya. Oleh kerana Malaysia masih lagi pada peringkat awal pembangunan maka ia memerlukan banyak infrastruktur seperti hospital, jalan-jalan raya, bekalan air dan juga bekalan elektrik yang kebanyakannya tidak dapat diperuntukkan oleh sektor swasta. Oleh yang demikian peranan sektor awam dalam pembekalan barangan modal dijangka akan terus meningkat dalam tahun 1980-an dan 1990-an sejajar dengan pembangunan ekonomi.

Perkembangan sektor perindustrian juga akan menimbulkan masalah-masalahnya sendiri seperti kesesakan, perpindahan luar bandar ke bandar, masalah setinggian dan lain-lain. Dan ini tentunya memerlukan peningkatan dalam pelaburan awam supaya dapat diatasi masalah-masalah yang timbul dari sektor swasta. Pelaburan juga diperlukan untuk memenuhi keperluan perkhidmatan dan perumahan di bandar-bandar. Seterusnya apabila pendapatan semakin meningkat, lebih banyak pelaburan awam diperlukan untuk pelaburan dalam tenaga manusia lebih-lebih lagi kerana pembiayaan pelajaran di Malaysia adalah sebahagian besarnya tanggung-

jawab kerajaan. Dari itu, kualiti perbelanjaan awam mestilah ditingkatkan apabila permintaan menjadi lebih sofistikated.

Perubahan penduduk. Perubahan penduduk juga mempengaruhi pertumbuhan perbelanjaan awam di Malaysia. Pada akhir tahun 1970-an, sebahagian besar penduduk Malaysia terdiri dari kalangan muda mudi. Ini digambarkan dengan bertambahnya kemasukan penuntut ke sekolah-sekolah menengah dan pusat pengajian tinggi dan ini membebankan lagi sektor awam, sebagaimana yang dapat dilihat dari segi pertambahan pesat perbelanjaan awam dalam bidang pelajaran. Arah aliran ini dijangka akan berterusan sekurang-kurangnya dalam tahun 1980-an.

Sekiranya arah aliran penduduk sebagaimana yang terdapat dalam tahun 1970-an berterusan, keperluan pelajaran tinggi ini akhirnya akan digantikan pula dengan keperluan perumahan, pertambahan bil pencen dan lain-lain apabila penduduk ini semakin meningkat umurnya. Masalah fiskal yang akan timbul dalam masa dua atau tiga dekad lagi ialah masalah untuk membantu orang-orang tua. Selain daripada itu, faktor-faktor seperti penghijrahan dari luar bandar ke bandar mungkin akan menyebabkan bertambahnya permintaan terhadap kemudahan-kemudahan yang perlu diberikan oleh majlis bandaran.

Perbelanjaan pindahan dan subsidi. Sungguhpun perbelanjaan pindahan dan subsidi tidak begitu penting dalam tahun 1960-an, tetapi kepentingannya terus bertambah dalam tahun 1970-an. Pada mula-mulanya perbelanjaan pindahan dan subsidi bukan merupakan sebagai alat untuk mengagih semula pendapatan tetapi merupakan sebagai alat untuk menggalakkan petani-petani menambah pengeluaran serta menggunakan teknik-teknik moden. Tetapi dalam tahun 1970-an perbelanjaan pindahan dan subsidi telah menjadi alat yang penting untuk menambahkan pendapatan petani-petani dengan tujuan untuk mengurangkan kemiskinan di dalam sektor pertanian. Langkah-langkah untuk mengagih semula pendapatan juga dijalankan di dalam rancangan perbelanjaan dengan menyediakan barang-barang dan perkhidmatan awam. Agak munasabah jugalah bagi kita untuk menjangkakan bahawa perbelanjaan pindahan dan subsidi akan meningkat dalam tahun 1980-an dan 1990-an kerana kini terdapat keperluan yang lebih besar dan sikap yang lebih luas bagi pengagihan semula, berdasarkan pandangan masyarakat moden tentang asas-asas kesetaraan.

Perubahan skop dalam agihan semula pendapatan mungkin juga berlaku disebabkan faktor etnik. Jurang perbezaan dalam agihan pendapatan di antara golongan-golongan etnik memerlukan keraja-

an memberi bantuan yang lebih besar kepada bumiputera. Tidak ada bukti yang jelas tentang sejauh mana objektif penyusunan semula masyarakat telah dicapai pada akhir tahun 1970-an. Walau bagaimanapun, tanda-tanda menunjukkan bahawa prestasi dalam mencapai tujuan tersebut adalah kurang dari yang diharapkan. Sekiranya ini benar, tekanan politik dalam tahun 1980-an akan memerlukan campur tangan kerajaan yang lebih dalam aspek ini. Ini memerlukan pembahagian perbelanjaan awam yang besar, terutamanya untuk penubuhan dan perkembangan perbadanan dan perusahaan awam.

PERTUMBUHAN DAN POLA KOMPOSISI STRUKTUR CUKAI

Jadual 14.7 menunjukkan nisbah hasil cukai total kepada KNK bagi jangka masa 1960-80. Nisbah cukai ini menurun dari 13 peratus dalam tahun 1960 kepada 12 peratus dalam tahun 1980. Jadual 14.7 juga memberikan nisbah setiap pecahan cukai kepada KNK bagi komponen-komponen utama struktur cukai di Malaysia.

Dalam keseluruhan tahun 1960-an dan 1970-an, nisbah cukai tidak langsung (dibataskan termasuk cukai eksport, cukai import, cukai eksais dan jualan dan beberapa cukai kecil yang lain) kepada KNK secara relatif menjadi semakin penting. Bagaimanapun, cukai tidak langsung adalah tertakluk kepada keadaan turun naik yang agak besar dari setahun ke setahun dan keadaan turun naik ini memang agak jelas bagi cukai eksport. Cukai langsung sebagai nisbah kepada KNK menjadi bertambah penting sepanjang tempoh 1960-80.

Salah satu faktor yang mempengaruhi pola pertumbuhan ini ialah keadaan ekonomi Malaysia yang terbuka. Ini dapat dilihat dari Jadual 14.7. Nisbah cukai tidak langsung kepada KNK menurun dengan agak besar disebabkan dalam jangka masa 1960-80 terutamanya oleh keadaan turun naik bagi cukai eksport dan cukai import. Bagaimanapun, dalam tahun 1970-an, pergantungan ekonomi yang berlebihan kepada sektor luar telah mula berkurangan. Schubungan dengan ini juga, kepentingan relatif sumbangan cukai tidak langsung kepada hasil cukai total terus menurun. Pada awal tahun 1960-an, cukai tidak langsung menyumbangkan antara 70 peratus hingga 75 peratus jumlah hasil cukai. Tetapi menjelang tahun 1980 sumbangan ini menurun menjadi lebih kurang 54 peratus. Sebaliknya, kepentingan relatif cukai langsung terus meningkat dari 22 peratus menjadi 46 peratus. Terdapat beberapa faktor yang menimbulkan pola perubahan ini:

1. Kejayaan kerajaan mempelbagaikan ekonomi yang diikuti de-

JADUAL 14.7

Malaysia: Nisbah Cukai kepada KNK, 1960-80
(peratusan)

Tahun	Jumlah Hasil	Jumlah Cukai	Cukai Langsung	Cukai Tidak Langsung			
				Jumlah ²	Cukai Eksais	Cukai Eksport	Cukai Import
1960 ¹	16.08	13.28	2.87	10.41	0.12	3.91	5.43
1961 ¹	16.18	13.08	3.53	9.55	0.12	2.87	5.48
1962 ¹	15.56	12.49	3.45	9.04	0.13	2.51	5.29
1963	15.31	12.17	3.19	8.98	0.49	2.42	5.16
1964 ¹	18.34	13.18	3.22	9.97	1.12	2.52	5.76
1965	17.98	13.75	3.73	10.02	1.16	2.74	5.68
1966	17.65	14.20	4.13	10.07	1.42	2.36	5.45
1967	18.72	14.96	4.69	10.25	1.53	1.98	6.28
1968	18.33	14.33	4.72	10.16	1.60	1.91	6.44
1969	18.99	15.70	4.89	10.81	1.65	2.53	6.42
1970	19.74	16.45	5.77	10.69	2.05	2.12	4.58
1971	19.20	16.53	5.66	10.86	2.44	2.12	4.58
1972	21.10	17.30	5.79	11.51	2.64	1.68	4.26
1973	18.93	16.95	5.51	12.00	2.27	2.43	4.15
1974	21.90	19.90	6.33	13.39	2.02	4.31	4.08
1975	23.68	21.18	9.35	11.83	2.08	2.89	3.71
1976	22.78	20.31	8.02	12.30	2.03	3.74	3.62
1977	24.97	22.75	9.48	13.27	2.24	4.47	3.67
1978	25.30	22.91	9.51	13.40	2.41	4.19	3.79
1979	24.54	22.21	9.08	13.13	2.24	4.53	3.53
1980	26.05	24.13	11.06	13.07	2.01	5.37	3.21

Punca: Malaysia, Kementerian Kewangan, *Economic Report*, 1973-4 dan 1980-1.

¹Merujuk kepada Semenanjung Malaysia sahaja.

²Jumlah tidak merupakan campuran kerana cukai tidak langsung selain dari eksais, cukai eksport dan import telah dimasukkan ke dalam ruangan ini.

ngan pengurangan pergantungan kepada getah dan bijih timah telah mengakibatkan penurunan kepentingan relatif cukai eksport kepada cukai tidak langsung.

2. Penekanan kerajaan terhadap dasar penggantian import dalam tahun 1960-an juga menyebabkan pengurangan kepentingan cukai import secara relatif dan sebaliknya telah meningkatkan kepentingan sumbangan cukai eksais kepada jumlah hasil cukai.

3. Pertumbuhan hasil cukai langsung yang pesat dalam tahun 1970-an adalah dari hasil pembaikan dalam jentera pentadbiran cukai, pengembangan liputan cukai serta penemuan sumber cukai yang baru. Selain dari itu terdapat juga penyelarasan yang menaikkan struktur kadar cukai perseorangan dan syarikat. Seterusnya kita akan melihat komposisi struktur cukai di Malaysia dalam jangka masa 1960-80.

Cukai Langsung

Sumbangan cukai langsung kepada jumlah hasil cukai adalah kecil dalam tahun 1960-an (lihat Jadual 14.8). Bagaimanapun, kepentingannya terus meningkat dalam jangka masa dua puluh tahun, 1960-80. Dalam tahun 1960, peratus cukai langsung kepada jumlah cukai ialah sebanyak 21 peratus dan meningkat kepada 45 peratus dalam tahun 1980. Cukai langsung ini yang mengandungi cukai pendapatan perseorangan tidak mengalami keadaan turun naik yang begitu kuat. Salah satu ciri menarik mengenai struktur cukai langsung adalah trend peratus cukai perseorangan kepada cukai langsung menunjukkan arah aliran yang menurun. Ini disebabkan oleh penambahan besar dalam sumbangan cukai pendapatan petroleum yang dapat melebihi cukai pendapatan perseorangan dalam tahun 1979. Adalah dijangkakan bahawa cukai pendapatan petroleum akan terus meningkat dalam tahun 1980-an. Walau bagaimanapun, dengan pengurangan hasil petroleum yang dijangkakan akan berlaku pada akhir tahun 1980-an, ini akan menyebabkan sumbangannya kepada jumlah hasil cukai akan beransur merosot.

Dalam tahun 1970-an, keadaan turun naik dalam cukai pendapatan syarikat telah berkurangan. Ini adalah kerana penambahan dalam bilangan syarikat-syarikat milik tempatan dan pengurangan dalam bilangan syarikat-syarikat milik asing. Syarikat-syarikat milik tempatan ini sebahagian besarnya adalah dalam perkilangan dan kurang dipengaruhi oleh keadaan turun naik jika dibandingkan dengan syarikat-syarikat milik asing yang lebih banyak terlibat dalam perusahaan-perusahaan getah dan bijih timah.

Cukai langsung juga mengandungi cukai harta, royalti petroleum dan cukai gaji. Walau bagaimanapun, sumbangan cukai-cukai ini kepada jumlah hasil adalah kecil.

JADUAL 14.8
Pecahan Mutlak dan Relatif Cukai Langsung, 1960-80
(\$ juta)

Tahun	Jumlah Hasil Cukai	Jumlah Cukai Langsung	Cukai Pendapatan				Cukai Langsung yang Lain ¹
			Jumlah	Perseorangan	Syarikat	Petroleum	
1960 ²	883	191	186	46	140	—	5
1961 ²	874	236	232	60	172	—	4
1962 ²	880	243	237	56	181	—	6
1963 ²	914	240	234	58	176	—	6
1964	1,048	256	248	77	171	—	8
1965	1,208	328	302	91	211	—	26
1966	1,343	391	360	108	252	—	31
1967	1,472	462	426	128	298	—	36
1968	1,536	487	452	136	316	—	35
1969	1,730	539	500	150	350	—	39
1970	2,000	701	657	168	487	—	44
1971	2,081	713	689	188	515	4	24
1972	2,394	801	741	182	559	—	60
1973	3,045	990	838	218	593	27	152
1974	4,311	1,384	1,305	355	723	144	79
1975	4,576	2,021	1,926	438	1,166	322	95
1976	5,491	2,167	2,066	574	1,170	332	101
1977	7,070	2,946	2,791	679	1,336	776	155
1978	8,007	3,323	3,161	771	1,619	771	161
1979	9,509	3,888	3,674	1,128	1,717	829	212
1980	11,923	5,466	5,121	1,250	2,276	1,595	295

Punca: Malaysia, Kementerian Kewangan, *Economic Report*, 1973-4 dan 1980-1.

¹Termasuk royalti petroleum. ²Kesemua angka untuk 1960-3 adalah bagi Semenanjung Malaysia.

Cukai Tidak Langsung

Cukai eksport. Oleh kerana ekonomi Malaysia adalah ekonomi terbuka, cukai eksport merupakan sumber penting kepada hasil cukai. Dalam tahun 1960, cukai eksport menyumbang hampir 30 peratus kepada jumlah hasil cukai. Trend ini terus menurun dan dalam tahun 1980 sumbangannya ialah hanya lebih kurang 17 peratus. Penurunan kepentingan secara relatif cukai eksport ini adalah disebabkan oleh kejatuhan cukai eksport getah. Sungguhpun hasil cukai eksport dari bijih timah meningkat, tetapi peningkatan hasil eksport dari bijih timah ini tidak dapat menampung kejatuhan hasil cukai dari eksport getah (lihat Ismail, 1978b untuk perbincangan lanjut).

Seperkara yang menarik mengenai cukai eksport di Malaysia ialah keadaan turun naik yang begitu kuat dalam tahun 1960-an dan 1970-an. Ini disebabkan eksport Malaysia dalam jangka masa tersebut bergantung besar kepada dua barangan, iaitu getah dan bijih timah. Sebarang perubahan kepada faktor-faktor yang mempengaruhi permintaan atau penawaran barangan-barangan ini akan mengakibatkan perubahan besar dalam hasil cukai eksport. Tetapi dalam tahun 1970-an, keadaan ini tidak begitu ketara kerana langkah kerajaan mempelbagaikan eksport. Semenjak tahun 1968, kayu balak dan kelapa sawit mula memainkan peranan penting dalam eksport Malaysia dan kedua barangan ini tidak begitu tertakluk kepada keadaan turun naik. Dengan kenaikan harga petroleum yang berterusan dan kekurangan bijih timah di dunia, ada kemungkinan sekurang-kurangnya dalam tahun 1980-an, hasil dari cukai eksport akan naik atau sekurang-kurangnya tidak jatuh. Cukai eksport ke atas petroleum diperkenalkan dalam tahun 1980.

Selain dari merupakan salah satu sumber hasil, kerajaan juga telah menggunakan cukai eksport sebagai satu cara untuk mengawal harga dan pengeluaran barangan-barangan eksport. Oleh itu kadar yang tinggi telah dikenakan ke atas kayu balak dan kelapa sawit yang tidak diproses dan kadar yang rendah ke atas pengeluaran yang diproses. Cara ini akan menggalakkan barangan tersebut untuk diproses di dalam negeri.

Cukai import. Cukai import merupakan salah satu sumber utama hasil dalam struktur cukai di Malaysia. Dalam tahun 1960-an dan 1970-an, hasil cukai import terus meningkat melainkan bagi tahun 1975. Ciri menarik mengenai cukai tersebut ialah sungguhpun nilai mutlaknyanya terus meningkat, peratus cukai import kepada jumlah cukai terus menurun dalam jangka masa ini. Pada awal tahun 1960-an, ia menyumbang lebih sedikit 40 peratus dari jumlah hasil cukai tetapi menurun hingga kira-kira 14 peratus dalam tahun

1980. Sebahagian besar dari hasil cukai import diperolehi dari tiga kategori barangan: petroleum, minuman keras dan tembakau. Sumbangan relatif barangan-barangan ini kepada jumlah hasil cukai import terus merosot semenjak tahun 1960. Ini disebabkan sebahagiannya oleh peningkatan gantian import dalam pengeluaran barangan-barangan tersebut, iaitu hasil dari galakan perlindungan dan elaun pelaburan (Ismail, 1978b). Tetapi oleh kerana cukai eksais pula dikenakan ke atas barangan-barangan ini, kutipan hasil cukai eksais ini dapat menampung kehilangan dari hasil cukai import tadi.

Pada akhir tahun 1970-an, terdapat peningkatan yang berterusan dalam kepentingan relatif cukai import yang dikutip dari barangan-barangan selain daripada petroleum, minuman keras dan tembakau. Barangan-barangan ini terbahagi kepada tiga jenis: barang makanan yang diproses, barang-barang pengguna tahan lama dan barang-barang mewah. Perluasan liputan dan pertambahan permintaan terhadap barang-barang ini telah meningkatkan kepentingan relatif cukai ini sebagai sumbangan kepada hasil cukai import.

Cukai eksais. Sebagai sumber hasil, cukai eksais tidaklah begitu penting dibandingkan dengan cukai import. Pada awal tahun 1960-an, hasil yang dikutip dari cukai eksais tidak melebihi satu peratus dari jumlah hasil cukai. Bagaimanapun semenjak tahun 1963, terdapat peningkatan yang berterusan dalam sumbangan relatif cukai eksais kepada jumlah hasil cukai. Dalam tahun 1980 sumbangannya ialah hampir 10 peratus. Peningkatan ini adalah disebabkan pengembangan yang pesat dalam industri perkilangan dalam negeri. Cukai eksais dikenakan terutamanya ke atas tembakau tempatan, minuman keras tempatan, minyak dan alat pembakar yang diproses dalam negeri, gula tempatan¹ dan lain-lain barangan yang dikilang dalam negeri seperti barangan pengguna dan jentera ringan.

Tempoh 1960-80 memperlihatkan kejatuhan dari segi kepentingan relatif cukai import sebagai sumber hasil cukai. Sebaliknya, trend pencapaian hasil dari cukai eksais semakin meningkat. Ini berpunca dari tiga faktor:

Pertama, semenjak tahun 1960, dasar penggantian import yang dijalankan oleh kerajaan telah meningkatkan pertumbuhan industri-industri barang pengguna. Industri-industri ini memberikan sumber hasil baru dengan mengembangkan liputan barangan-

¹Hasil dari cukai import ke atas gula menunjukkan trend yang meningkat dalam tahun 1960-an tetapi ini merupakan suatu beban ke atas isirumah berpendapatan rendah dan cukai ini telah dihapuskan dalam tahun 1971.

barangan yang dikenakan cukai eksais. Kedua, dalam jangka masa ini penyelarasan boleh dilakukan beberapa kali terhadap kadar cukai eksais yang dikenakan. Ketiga, oleh kerana bahan-bahan petroleum, minuman keras dan tembakau serta barang-barang pengguna mempunyai keanjalan permintaan yang rendah, penyelarasan dengan menaikkan kadar cukai eksais ke atas barangan-barangan ini menyebabkan kenaikan dalam kutipan hasil cukai eksais.

Cukai jualan. Cukai jualan telah diperkenalkan di Malaysia dalam tahun 1972 untuk memenuhi keperluan hasil negara. Ia merupakan cukai selapis (*single-stage tax*) yang dikenakan ke atas jualan barangan-barangan yang dikeluarkan dalam negeri dan barangan-barangan import dan perkhidmatan. Oleh kerana cukai ini berbentuk cukai selapis ia hanya dikenakan ke atas barangan dan perkhidmatan akhir. Jumlah kasar jualan yang kurang dari \$12,000 dikecualikan dari cukai tersebut. Lain-lain barangan yang dikecualikan dari cukai tersebut termasuk barangan-barangan yang dikeluarkan oleh industri-industri bertaraf perintis, barangan-barangan yang dibeli oleh ejensi-ejensi kerajaan, koperasi dan kesatuan sekerja, dan barangan yang diniagakan antara Semenanjung, Sarawak dan Sabah.

Oleh kerana banyak barangan yang dikecualikan dari cukai jualan, maka liputan cukai ini adalah terhad. Pemberian pengecualian ke atas barangan-barangan yang dikeluarkan oleh firma-firma bertaraf perintis tidak dapat dipertahankan sama ada dari sudut kesaksamaan atau dari peruntukan sumber. Pengecualian ini merupakan pemberian subsidi kepada pengeluar-pengeluarnya. Ini memberikan keistimewaan kepada mereka dalam persaingan dengan firma-firma lain. Lagipun firma-firma yang diberi taraf perintis telah pun menerima faedah dari subsidi pelaburan dalam bentuk elaun pelaburan dan pengecualian cukai.

Dalam tahun 1972, hasil yang dikutip dari cukai jualan berjumlah \$115 juta dan menjelang tahun 1980 jumlahnya meningkat kepada kira-kira \$594 juta. Dijangkakan bahawa dalam tahun 1980-an dan 1990-an sumbangan cukai jualan kepada jumlah hasil cukai akan terus meningkat. Apabila ekonomi semakin maju dan jentera pentadbiran cukai lebih tersusun, liputan cukai ini juga akan turut berkembang.

Selain daripada cukai-cukai yang dibincangkan di atas, terdapat beberapa cukai lain yang dikenakan di Malaysia, iaitu yang penting termasuklah cukai jalan raya dan cukai ke atas kenderaan, cukai perjudian, duti setem dan lain-lain. Antara cukai-cukai ini, cukai jalan raya dan cukai ke atas kenderaan dijangka akan terus meningkat dalam tahun 1980-an dan 1990-an.

Setelah menganalisa bagaimana sumbangan cukai-cukai kepada pertumbuhan dan jumlah hasil cukai bagi jangka masa 1960-80, persoalan yang lebih menarik ialah cukai manakah yang progresif, sekadar dan regresif. Ini akan memberikan gambaran tentang kesan cukai ke atas agihan pendapatan. Bahagian yang berikut akan membincangkan kesan dasar fiskal ke atas agihan pendapatan.

KESAN DASAR FISKAL KE ATAS AGIHAN PENDAPATAN

Kajian mengenai agihan pendapatan di Semenanjung Malaysia telah menunjukkan bahawa ketidaksetaraannya telah meningkat sekurang-kurangnya hingga pertengahan dekad 1970-an. Arah aliran seperti ini mungkin boleh menjejaskan pembangunan ekonomi. Sebagaimana yang dinyatakan di bahagian awal bab ini, masalah ini menjadi lebih buruk di Semenanjung Malaysia kerana ketidaksetaraan pendapatan adalah berkait rapat dengan komposisi penduduk mengikut golongan etnik. Pada akhir tahun 1960-an dan dalam tahun 1970-an, kerajaan telah pun menyedari masalah ini dan mengambil beberapa langkah bagi mengatasinya. Dalam bahagian ini, kita akan mengkaji dan menilai sejauh mana sistem cukai dan perbelanjaan kerajaan dapat mencapai objektif agihan semula pendapatan.

Bandingan Agihan Beban Cukai di Malaysia Melalui Masa

Jadual 14.9 menunjukkan pola beban agihan cukai di Semenanjung Malaysia bagi tahun 1968, 1970 dan 1973. Walau bagaimanapun patut diakui bahawa terdapat berbagai kesulitan dan masalah dalam membuat perbandingan antara masa. Sungguhpun demikian analisa ini boleh menunjukkan sejauh mana dasar cukai telah berubah. Perbandingan ini juga boleh membantu dalam usaha menilai sejauh mana dasar cukai telah mengagihkan semula pendapatan.

Kadar purata cukai berkesan (iaitu nisbah cukai kepada pendapatan) bagi jumlah cukai di Semenanjung Malaysia terus meningkat dari 29 peratus dalam tahun 1968 kepada 32 peratus dalam tahun 1970 dan seterusnya 39 peratus dalam tahun 1973. Ini bererti bahawa dalam jangka masa ini, terdapat peningkatan dalam peratusan pendapatan isirumah yang dicukai oleh kerajaan melalui sistem cukai. Peningkatan dalam kadar purata cukai berkesan ini menggambarkan terdapatnya penyelarasan arah ke atas dalam struktur cukai dan pengenaan cukai-cukai baru dalam jangka masa ini. Di samping itu, kadar cukai yang tinggi ini mungkin disebabkan oleh bertambah baiknya sistem pengutipan cukai dan bertambah

luasnya liputan cukai. Seperkara yang menarik dari Jadual 14.9 ialah kadar cukai berkesan bagi ketiga-tiga tahun dari segi jumlah struktur cukai di Semenanjung Malaysia menunjukkan pola bentuk U. Bagi tahun 1968, struktur keseluruhan kadar cukai berkesan adalah regresif apabila bergerak dari kurungan pendapatan pertama ke kurungan kedua dan menjadi progresif bagi kurungan-kurungan pendapatan selepasnya. Walau bagaimanapun kadar cukai berkesan secara keseluruhan bagi tahun 1970 dan 1973 menunjukkan regresiviti di sebahagian besar peringkat pendapatan rendah. Tetapi progresiviti ini bermula lebih awal bagi struktur cukai tahun 1970 dibandingkan dengan struktur cukai tahun 1973. Dalam ketiga-tiga jangka masa ini, beban cukai di Semenanjung Malaysia terus diagihkan secara semakin regresif terutamanya bagi isirumah berpendapatan rendah. Sebaliknya beban cukai yang ditanggung oleh isirumah dalam golongan pendapatan tinggi semakin berkurang. Regresiviti di bahagian pendapatan rendah adalah disebabkan terutamanya oleh beban yang ditanggung akibat cukai gaji dan sumbangan kepada Kumpulan Wang Simpanan Pekerja,¹ cukai eksport dan sebahagian besar dari cukai tidak langsung. Progresiviti di bahagian pendapatan tinggi adalah disebabkan oleh cukai eksport bijih timah dan struktur cukai pendapatan yang sederhana progresifnya.

Berdasarkan kumpulan cukai yang utama, beberapa penyeluruhan dapat dibuat mengenai agihan beban cukai dalam struktur cukai di Malaysia:

1. Peratusan pendapatan isirumah yang diserap oleh kerajaan melalui cukai langsung, cukai eksport dan cukai tidak langsung terus meningkat dari tahun 1968 hingga 1973.

2. Bagi duti eksport, peningkatan dalam kadar cukai berkesan adalah disebabkan sebahagiannya oleh peningkatan dalam hasil cukai tokok eksport getah. Duti eksport ke atas kayu balak dan kelapa sawit yang telah diperkenalkan dalam tahun 1967 juga memberi sumbangan yang besar.

3. Oleh kerana tidak banyak penyesuaian dilakukan ke atas struktur kadar cukai pendapatan perseorangan dan cukai syarikat dalam jangka masa ini, maka peningkatan kadar purata berkesan cukai langsung mungkin disebabkan oleh pembaikan dalam sistem pentadbiran cukai serta akibat kesan dari inflasi. Lagipun, dalam jangka masa ini Malaysia mula mengalami keadaan inflasi yang begitu teruk, dan kebanyakan isirumah telah memasuki golongan pendapatan yang lebih tinggi dan dengan itu terpaksa membayar cukai perseorangan yang lebih besar.

¹Ini lebih merupakan tabungan paksaan dan bukannya suatu bentuk cukai.

JADUAL 14.9

Anggaran Agihan Bebanan Cukai Mengikut Kumpulan Pendapatan: Semenanjung Malaysia, 1968, 1970 dan 1973
(Cukai sebagai Peratus Pendapatan Isirumah di bawah Andaian Benchmark)

Cukai	Kumpulan Pendapatan Tahunan (\$)										Jumlah
	Bawah 1,200	1,200- 1,800	1,800- 2,400	2,400- 3,600	3,600- 4,800	4,800- 6,000	6,000- 7,200	7,200- 8,400	8,400- 12,000	Atas 12,000	
1. Jumlah Cukai Langsung:											
1968	10.90	6.95		7.73		7.46			10.75	23.04	10.33
1970	10.23	13.03	11.12	7.84	9.08	11.33	10.47	10.46	12.42	18.71	12.37
1973	14.63	18.86	13.58	8.38	8.15	8.86	9.59	9.16	10.86	17.85	12.55
2. Jumlah Cukai Eksport:											
1968	3.42	0.69		0.74		0.50			0.54	13.78	2.83
1970	2.05	1.88	1.57	0.91	1.25	1.57				8.72	3.08
1973	5.69	5.24	3.71	1.89	2.25	2.40				8.03	3.74
3. Jumlah Cukai Jualan:											
1973	3.42	2.86	2.68	2.55	2.34	2.38	2.32	2.39	2.22	1.43	2.21
4. Jumlah Cukai Eksais dan Import											
1968	27.39	10.64		15.01		17.64			21.02	17.53	16.59
1970	21.16	16.38	17.68	18.62	19.51	22.78	20.02	20.90	19.59	11.41	17.29
1973	29.73	23.75	21.96	20.70	19.22	19.37	20.04	20.43	19.34	12.29	18.51

JADUAL 14.9 (sambungan)

5. Jumlah Semua Cukai:											
1968	41.71	18.28		22.48		25.60			32.31	54.55	29.75
1970	33.44	31.29	30.37	27.37	29.94	35.68	30.49	31.36	32.01	38.84	32.73
1973	53.47	50.71	41.93	33.52	31.95	33.01	33.93	31.98	32.43	39.58	37.00
6. Jumlah Semua Cukai kecuali Cukai Gaji dan Bayaran Keselamatan Sosial											
1968	34.39	12.83		18.18		21.47			27.74	52.96	25.62
1970	26.70	21.21	22.57	23.15	25.18	29.92	25.33	26.89	27.87	37.77	28.21
1973	43.63	35.93	32.24	28.19	27.55	28.38	21.15	27.97	28.71	38.55	32.39

Punca: Angka asal bagi hasil di Semenanjung Malaysia diperolehi dari Kementerian Kewangan, Malaysia. Bagi mendapatkan sumber data untuk agihan pendapatan dan kaedah penghitungan, lihat Ismail (1977).

Nota: Kumpulan Pendapatan Tahunan untuk tahun 1968

Bawah	900-	1,800-	3,600-	6,000-	Atas	Jumlah
900	1,800	3,600	6,000	12,000	12,000	

4. Perubahan dalam struktur kadar cukai tidak langsung kerap kali berlaku dalam jangka masa ini. Perubahan ini termasuklah peningkatan yang besar dalam duti import ke atas tembakau, pengembangan cukai eksais ke atas tembakau dan rokok yang dikeluarkan dalam negeri, pertambahan yang banyak dalam duti ke atas keluaran petroleum dan pertambahan bayaran pendaftaran kenderaan. Lagipun, dalam tahun 1972, duti eksais ke atas kenderaan bermotor dan cukai jualan mula dikenakan. Pengenaan cukai-cukai ini dan kenaikan dalam struktur kadar cukai menambahkan lagi kadar purata berkesan cukai tidak langsung.

Dengan melihat kadar cukai berkesan beberapa rumusan dapat dibuat:

1. Kadar cukai berkesan bagi jumlah cukai langsung bagi ketiga jangka masa menunjukkan bentuk U yang hampir sama.

2. Kadar cukai berkesan bagi jumlah cukai eksport bagi ketiga jangka masa menunjukkan regresiviti sederhana pada tingkat pendapatan yang rendah, dan ia menjadi hampir-hampir serata pada tingkat pendapatan pertengahan dan kemudian menjadi progresif di bahagian tingkat pendapatan tinggi. Dalam tahun 1973, isirumah dalam kelas pendapatan tinggi secara purata membayar lebih kurang 8 peratus dari pendapatan mereka dalam bentuk cukai eksport, iaitu jauh lebih rendah dari 13 peratus yang dibayar dalam tahun 1968.

Kadar cukai berkesan bagi cukai tidak langsung menunjukkan pola yang regresif pada kedua hujung skala pendapatan dan bentuk ini menjadi lebih ketara dalam tahun-tahun yang berikutnya.

Dari huraian di atas dapat kita rumuskan bahawa agihan beban cukai di Semenanjung Malaysia telah menjadi bertambah regresif di antara tahun 1968 dan 1973. Oleh itu sistem cukai telah tidak dapat mencapai tujuan untuk membaiki agihan pendapatan sebagaimana yang disarankan di bawah Rancangan Malaysia Kedua. Sebaliknya data yang ada menunjukkan bahawa keadaan cukai telah memburukkan lagi agihan pendapatan di Semenanjung Malaysia (lihat juga perbincangan di bawah).

Seterusnya kita boleh menganalisa kesan cukai ke atas agihan pendapatan bagi tahun-tahun 1968, 1970 dan 1973. Ini boleh dilakukan dengan pendapatan sesudah cukai. Hasil ini ditunjukkan dalam Jadual 14.10. Satu ciri menarik mengenai keputusan dalam jadual ini ialah cukai telah dapat mengurangkan ketidaksetaraan agihan pendapatan dalam tahun 1968, di mana indeks pengurangan (iaitu peratus perbezaan ukuran pendapatan sebelum cukai dengan pendapatan sesudah cukai) melebihi 10 peratus. Walau bagaimanapun bagi jangka masa 1970 dan 1973, cukai mempunyai kesan

JADUAL 14.10

Koefisien Gini Sebelum dan Sesudah Cukai: Semenanjung Malaysia,
1968, 1970 dan 1973

	<i>Koefisien Gini</i>		
	<i>1968</i>	<i>1970</i>	<i>1973</i>
Sebelum cukai	0.4583	0.5139	0.5037
Selepas cukai	0.4084	0.5166	0.5192
Indeks Pengurangan ¹ (%)	+10.88	-0.51	-3.09

Punca: Ismail, 1977.

¹ '- ' menunjukkan kesan bertambah buruk dan '+ ' menunjukkan kesan bertambah baik ke atas ketidaksetaraan pendapatan.

memburukkan lagi ketidaksetaraan dalam agihan pendapatan. Oleh itu, pendapatan sesudah cukai menunjukkan trend yang semakin memburuk dalam jangka masa berkenaan. Ini juga memberi implikasi yang struktur cukai telah menjadi lebih regresif.

Perbincangan di atas telah menumpukan kepada persoalan kesamaan menegak iaitu sejauh mana beban cukai diagihkan antara tingkat-tingkat pendapatan yang berbeza. Bagaimanapun, pola kadar cukai berkesan yang dibincangkan di atas tidak dapat menunjukkan perbezaan beban cukai relatif di kalangan isirumah dalam kelas pendapatan yang sama. Perbezaan-perbezaan dalam sumber pendapatan, pola perbelanjaan dan ciri struktur sistem cukai boleh menimbulkan perbezaan yang ditanggung oleh satu-satu kumpulan penduduk. Oleh itu, kita akan melihat agihan beban cukai dan kesannya ke atas agihan pendapatan bagi isirumah bandar dan luar bandar, dan juga bagi isirumah mengikut golongan etnik dalam tahun 1973. Persoalan ini juga berkait dengan peranan sistem cukai dalam usaha memperbaikiimbangan ekonomi di antara golongan etnik dan antara sektor.

Sebagaimana yang dapat dilihat dalam Jadual 14.11, pola umum kadar cukai berkesan bagi isirumah di bandar adalah hampir sama dengan penduduk secara total, iaitu berbentuk U. Progresiviti di bahagian pendapatan tinggi disebabkan terutamanya oleh cukai pendapatan perseorangan, duti eksport ke atas bijih timah, cukai syarikat dan cukai tidak langsung ke atas keluaran petroleum, bayaran kenderaan bermotor, dan cukai import dan eksais yang 'lain-lain'. Regresiviti di bahagian pendapatan rendah adalah disebabkan terutamanya oleh cukai tidak langsung.

Bagi kadar cukai berkesan untuk isirumah di luar bandar, regresiviti di bahagian tingkat pendapatan rendah adalah lebih ketara berbanding dengan apa yang terdapat bagi isirumah di bandar.

JADUAL 14.11

Agihan Bebanan Jumlah Cukai kepada Penduduk Bandar-Luar Bandar dan Etnik Mengikut Tingkat Pendapatan, 1973
(peratus jumlah pendapatan isirumah)

	<i>Pendapatan Tahunan (M\$)</i>									<i>Jumlah</i>	
	<i>Bawah 1,200</i>	<i>1,200- 1,800</i>	<i>1,800- 2,400</i>	<i>2,400- 3,600</i>	<i>3,600- 4,800</i>	<i>4,800- 6,000</i>	<i>6,000- 7,200</i>	<i>7,200- 8,400</i>	<i>8,400- 12,000</i>		<i>Atas 12,000</i>
Strata Luar											
Bandar	40.94	33.51	30.37	26.38	24.80	26.62	25.04	23.74	35.06	40.99	28.28
Strata Bandar	27.37	33.15	28.61	27.20	25.99	25.01	24.88	27.19	27.31	44.93	33.66
Isirumah Melayu	38.42	30.92	28.61	23.72	24.86	27.15	20.71	24.70	27.59	24.43	27.06
Isirumah Cina	40.46	37.32	29.43	28.95	25.93	27.75	31.68	28.69	34.33	32.63	30.86
Isirumah India	45.37	32.20	31.62	32.11	28.23	27.33	31.66	33.37	32.80	29.88	30.88

Punca: Ismail, 1977: 210-12 dan 218-19.

Regresiviti di bahagian pendapatan rendah adalah disebabkan terutamanya oleh beban yang dikenakan oleh cukai tidak langsung dan cukai eksport getah yang ditanggung oleh pekebun-pekebun kecil. Dalam tahun 1973, lebih kurang 53 peratus penanam getah terdiri daripada pekebun-pekebun kecil. Mereka secara purata menerima pendapatan bulanan antara \$150 hingga \$200 sebulan. Oleh itu, kadar cukai berkesan secara keseluruhannya menjadi lebih rendah bagi isirumah luar bandar berbanding dengan isirumah di bandar.

Dengan melihat pula pola kadar cukai berkesan mengikut golongan etnik didapati bahawa beban jumlah cukai bagi isirumah orang-orang Cina dan India adalah dianggarkan sama iaitu 31 peratus sementara bagi isirumah orang-orang Melayu 27 peratus (Jadual 14.11). Dengan lain makna isirumah orang Melayu menanggung beban cukai yang lebih rendah berbanding dengan golongan-golongan etnik lain. Bagaimanapun, jadual itu juga menunjukkan perbezaan besar dalam beban cukai relatif yang ditanggung oleh golongan-golongan etnik dalam tingkat pendapatan yang sama. Hampir bagi setiap tingkat pendapatan, didapati keadaan cukai di Semenanjung Malaysia adalah lebih rendah bagi isirumah orang Melayu. Patut juga ditekankan bahawa perbezaan kadar cukai berkesan ini bukannya disebabkan dari kadar cukai yang sengaja dibentuk demikian oleh kerajaan, tetapi ia mencerminkan perbezaan dalam pola penggunaan, pemilikan harta dan pengkhususan dalam kegiatan ekonomi.

Seperkara lagi yang menarik mengenai keseluruhan kadar cukai berkesan yang ditunjukkan dalam Jadual 14.11 ialah tiada terdapatnya pola kadar cukai berkesan yang berbentuk U antara golongan etnik. Kadar cukai berkesan bagi ketiga-tiga golongan etnik menunjukkan bentuk regresif bagi isirumah di bahagian pendapatan rendah dan paling tinggi. Pola sedemikian memberi implikasi bahawa sistem cukai di Malaysia mungkin lebih cenderung mengurangkan perbezaan pendapatan antara golongan-golongan etnik daripada mengurangkan perbezaan pendapatan di dalam satu-satu golongan etnik.

Jadual 14.12 memberi anggaran mengenai kesan cukai ke atas agihan pendapatan bagi golongan isirumah di luar bandar dan di bandar dan juga bagi golongan-golongan etnik. Dengan membandingkan agihan pendapatan sebelum dan sesudah pengenalan cukai bagi isirumah di luar bandar dan di bandar, kita mendapati bahawa cukai telah dapat membaiki keadaan agihan pendapatan bagi isirumah di bandar dan memburukkan lagi ketidaksetaraan pendapatan di kalangan isirumah luar bandar. Dari jadual tersebut kita juga mendapati bahawa tanpa cukai, koefisien Gini adalah paling rendah bagi isirumah orang Melayu dan paling tinggi bagi orang India,

JADUAL 14.12

Koefisien Gini Sebelum dan Sesudah Cukai Mengikut Kawasan
Bandar-Luar Bandar dan Kumpulan Etnik, 1973

	<i>Koefisien Gini</i>		
	<i>Sebelum Cukai</i>	<i>Selepas Cukai</i>	<i>Pengurangan Indeks</i>
Kawasan Bandar	0.4742	0.4348	+8.30%
Kawasan Luar Bandar	0.4516	0.4775	-5.74%
Melayu	0.4437	0.4692	-5.75%
Cina	0.4553	0.4475	+1.71%
India	0.4693	0.4598	+2.02%

Punca: Ismail, 1977, 236-7.

sementara isirumah orang Cina berada di antara dua golongan ini. Bagaimanapun, koefisien Gini bagi agihan pendapatan sesudah dikenakan cukai didapati paling tinggi bagi isirumah orang Melayu dan paling rendah bagi isirumah orang Cina. Ini menunjukkan bahawa sistem cukai di Malaysia dalam tahun 1973 memburukkan lagi agihan pendapatan di kalangan isirumah orang Melayu dan isirumah di luar bandar sedangkan ia mengurangkan ketidaksetaraan pendapatan di kalangan isirumah orang India, Cina dan isirumah di bandar.

Kajian ini menunjukkan bahawa kesan sistem cukai ke atas agihan semula di Semenanjung Malaysia adalah terbatas. Ini mungkin disebabkan oleh beberapa faktor:

1. Struktur cukai di Semenanjung Malaysia adalah dipengaruhi sebahagian besarnya oleh cukai eksport dan cukai tidak langsung yang pada umumnya bersifat regresif.
2. Di masa-masa lalu, dasar cukai adalah dibentuk khusus untuk memenuhi keperluan hasil dan kurang sekali penekanan diberikan kepada objektif agihan semula. Oleh itu cukai-cukai yang mempunyai potensi hasil yang besar mendapat keutamaan.
3. Sungguhpun liputan cukai perseorangan telah meningkat dalam tahun 1970-an, namun hasil bersih cukai ini masih lagi tidak begitu besar. Lagipun pengecualian cukai dan pemberian elaun yang agak liberal di dalam struktur cukai di Malaysia telah merendahkan potensi progresiviti sistem cukai tersebut.

Kesan Perbelanjaan Kerajaan

Perbincangan mengenai kesan perbelanjaan kerajaan di sini akan berdasarkan kepada kajian yang dijalankan oleh Meerman (1978). Patut dinyatakan di sini bahawa pembaca perlu berhati-hati dalam membuat interpretasi dan rumusan dari hasil kajian seperti ini

JADUAL 14.13

Agihan Perkhidmatan Asas dan Kos Mengikut Pecahan Asas, Semenanjung Malaysia, 1974
(nilai dalam ringgit Malaysia)

	<i>Kadar Pendaftaran Penuntut</i>			<i>Peratus Isirumah</i>				<i>Agihan Per Kapita</i>		
	<i>Pendapatan Per Kapita Tahunan Isirumah</i>	<i>Rendah</i>	<i>Menengah</i>	<i>Menengah Atas</i>	<i>Menggunakan Klinik Swasta</i>	<i>Pesakit-pesakit di Hospital Awam</i>	<i>Menerima Air Paip</i>	<i>Menerima Elektrik</i>	<i>Kos bagi Program Pertanian Persekituan</i>	<i>Kos bagi Semua Perbelanjaan Awam yang Dikenakan dalam Kajian¹</i>
Min (purata) Peperlima Pendapatan	969	90	40	3.1	76	15	57	56	33	128
1	236	85	33	0.7	89	14	23	24	12	109
2	428	80	33	1.2	85	18	47	47	45	133
3	621	93	40	2.3	78	11	52	49	38	131
4	955	99	44	2.6	78	20	68	69	27	123
5	2,620	90	48	5.5	62	12	83	84	34	142
<i>Pendaftaran Penuntut</i>										
Min (purata) Kaum		94	40	0.021						
Melayu	775	69	41	0.039	77	13	41	38	51	156
Cina	1,244	97	38	0.024	71	14	83	84	11	90
India	911	87	36	- ²	82	30	68	74	10	109
Saiz Bandar										
Bandaraya	2,025	95	45	0.090	62	15	89	90	6	126
Bandar										
Besar	967	92	46	0.023	77	18	58	69	12	108
Bandar Kecil	879	96	51	0.038	77	11	63	72	11	115
Luar Bandar	696	80	36	0.014	79	15	46	39	51	138

Punca: Meerman, 1978 : i.

¹Jumlah kos yang dikenakan bagi pelajaran, kesihatan, pertanian dan pencen.

²Terlalu kecil untuk anggaran.

sebab terdapat beberapa masalah yang timbul dalam kaedah kajian tersebut. Kajian oleh Meerman ini adalah tertumpu kepada agihan dalam empat bidang rancangan kerajaan, iaitu pelajaran, perkhidmatan, kesihatan, kemudahan awam dan pertanian.

Jadual 14.13 menunjukkan ringkasan hasil kajian beliau. Dalam ruangan akhir jadual tersebut kita dapati bahawa perbelanjaan per kapita yang terbesar adalah bagi golongan peperlima (*quintile*) terkaya dan yang terkecil adalah bagi golongan peperlima termiskin. Oleh itu hasil kajian tersebut menggambarkan bahawa agihan perbelanjaan awam cenderung memberi lebih faedah kepada golongan yang berpendapatan tinggi, terutamanya mereka dalam peperlima yang paling tinggi. Mengikut kajian Meerman, regresiviti ini adalah disebabkan mereka di bahagian peperlima pendapatan rendah menerima sebahagian kecil sahaja dari perbelanjaan pelajaran tinggi lepasan sekolah menengah.

Dengan menggunakan pendekatan yang berorientasikan keperluan dalam mengagihkan perbelanjaan pelajaran, Meerman mendapati bahawa hanya 84 peratus daripada keperluan pelajaran untuk mereka dalam peperlima pendapatan rendah telah dicapai. Sementara itu, mereka dalam peperlima pendapatan paling tinggi mencapai 137 peratus daripada keperluan mereka. Hasil kajian beliau juga menunjukkan bahawa subsidi pelajaran bagi seorang pelajar bagi peringkat pelajaran tinggi dalam tahun 1973 adalah jauh melebihi mereka dalam peringkat pelajaran menengah atau pelajaran rendah, dan sebahagian besar yang menerima faedah ini terdiri dari mereka yang berpendapatan tinggi.

Dari segi perkhidmatan kesihatan, kajian Meerman menunjukkan bahawa tujuan kerajaan untuk menyediakan perkhidmatan kesihatan untuk semua penduduk tanpa mengira tingkat pendapatan telah berjaya mencapai matlamatnya. Tetapi sebaliknya agihan perbelanjaan kerajaan ke atas tiga kemudahan awam, iaitu bekalan air, elektrik dan pembetungan najis telah memberi faedah yang lebih kepada mereka yang berpendapatan tinggi dan yang diam di kawasan ramai penduduk.

Kajian Meerman juga menunjukkan kesan agihan semua perbelanjaan kerajaan ke atas berbagai golongan etnik. Pada keseluruhannya perbelanjaan kerajaan telah memberi faedah yang lebih kepada golongan Melayu. Secara purata faedah yang diterima oleh orang Melayu adalah satu tiga perempat kali ganda dari yang dinikmati oleh orang Cina dan satu setengah kali ganda dari yang dinikmati oleh orang India. Hasil kajian ini menyokong pendapat bahawa Kerajaan Malaysia lebih berminat untuk membaiki perbezaan pendapatan antara kaum daripada mengurangkan jurang perbezaan pendapatan perseorangan.

Satu lagi kajian lebih awal (Thillainathan, 1976) membincangkan kesan agihan semula sebahagian rancangan pertanian yang dijalankan oleh kerajaan, terutamanya bagi mengurangkan ketidaksetaraan kedudukan ekonomi di antara bumiputera dengan bukan bumiputera. Penilaian Thillainathan terhadap tiga rancangan kerajaan, skim tanah FELDA, rancangan pengairan dan pelajaran, menunjukkan terdapatnya perbezaan dalam bantuan dan subsidi yang diberikan kepada kegiatan-kegiatan yang berbeza. Dengan mengira pendapatan purata tahunan yang diterima oleh mereka yang menerima faedah dari rancangan-rancangan tersebut, ternyata bahawa sungguhpun peneroka-peneroka rancangan FELDA bagi skim kelapa sawit dan getah menerima subsidi modal yang hampir sama, tetapi pendapatan yang dijangkakan diterima oleh mereka yang menanam kelapa sawit adalah dua kali ganda lebih tinggi dari pendapatan yang dijangkakan diterima oleh mereka yang menanam getah. Ini memberi implikasi bahawa kadar subsidi yang sama yang diberikan kepada kedua golongan berasingan itu tidak dapat dipandang adil dari segi kesaksamaan. Hasil yang lebih menarik dapat dilihat dengan membandingkan pula pendapatan yang dijangkakan diterima oleh pelajar lepasan sekolah menengah dengan pendapatan yang dijangkakan diterima oleh petani-petani. Sungguhpun pelajar-pelajar ini mempunyai potensi untuk mendapat pendapatan yang lebih tinggi daripada petani-petani dan peneroka-peneroka tanah rancangan, tetapi mereka menerima subsidi dua kali ganda lebih tinggi dari petani-petani dan peneroka-peneroka. Hasil kajian ini memberi implikasi bahawa dasar memperuntukkan subsidi yang berbeza kepada penerima-penerima faedah yang berlainan, dengan alasan untuk menolong bumiputera, mungkin akan meluaskan lagi jurang perbezaan pendapatan perseorangan.

Kesan Bersih Sistem Belanjawan Kerajaan

Untuk mendapatkan gambaran yang lebih jelas mengenai kesan bersih sistem fiskal ke atas agihan pendapatan di Semenanjung Malaysia, maka pengiraan semula perlulah dibuat tentang beban cukai bagi setiap seperpuluhan (*decile*) pendapatan dengan menggunakan rumusan dalam Jadual 14.9. Ini ditunjukkan dalam Jadual 14.14. Sebagaimana yang dilihat dari jadual tersebut hanya mereka yang tergolong dalam seperpuluhan yang paling rendah sahaja menerima faedah bersih dari belanjawan kerajaan, sementara mereka dalam golongan-golongan seperpuluhan lain mengalami kerugian. Hasil ini menunjukkan bahawa sistem fiskal tidak berjaya mengagihkan semua kecuali sebahagian kecil yang berpendapatan rendah. Malahan pula, kajian mengenai kesan agihan dari perbelanjaan kerajaan seperti yang dilakukan oleh Meerman hanya

JADUAL 14.14

Beban Perbelanjaan yang Dipiawaikan Mengikut Kelas-kelas (Seperpuluhan) Pendapatan, 1974
(Agregat Pendapatan *Ex-ante* = 100)

<i>Seperpuluhan</i>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	<i>Separuh bawah ke-10</i>	<i>Separuh atas ke-10</i>	<i>Jumlah</i>
Pendapatan sebelum kegiatan kerajaan	17.85	30.35	39.89	48.24	57.86	69.90	85.92	111.61	154.99	220.48	546.78	100.00
Cukai (termasuk ke- selamatan sosial)	9.59	16.23	20.23	22.34	24.26	23.43	28.25	35.90	50.32	71.11	208.57	37.00
Faedah dari per- belanjaan kerajaan	1.82	3.10	4.07	4.92	5.90	7.13	8.76	11.38	15.81	22.49	55.71	10.28
Faedah yang dicaj	9.83	12.59	13.23	14.17	14.34	12.66	12.01	14.32	13.92	14.06	16.45	13.23
Pendapatan selepas kegiatan kerajaan	19.91	29.81	36.96	44.99	53.84	66.26	78.44	101.41	134.40	185.92	410.37	86.51
Nisbah pendapatan	1.12	0.98	0.93	0.93	0.93	0.95	0.91	0.91	0.87	0.84	0.75	
Faedah bersih	2.06	-0.54	-2.93	-3.25	-4.02	-3.64	-7.48	-10.2	-20.59	-34.56	-136.41	-13.49

Punca: Meerman, 1978; Ismail, 1977; Ishak, 1977.

mengambil kira faedah langsung dari rancangan-rancangan kerajaan. Tetapi seperti yang diketahui umum, projek-projek yang dicadangkan untuk menolong golongan miskin juga memberi faedah tidak langsung kepada mereka yang berpendapatan tinggi. Sekiranya kajian ini memperhitungkan faedah-faedah tidak langsung, ternyata kesan-kesan agihan dari sistem fiskal ini akan lebih menghampakan lagi.

Pilihan Polisi

Perbincangan di atas menunjukkan bahawa peranan sistem fiskal dalam mencapai objektif pengagihan semula pendapatan di Malaysia adalah amat terbatas. Walau bagaimanapun ini tidak bererti bahawa kerajaan tidak harus campur tangan dalam menyelesaikan masalah tersebut dan membiarkannya diselesaikan oleh sistem pasaran. Persoalan polisi yang asas ialah apakah langkah polisi yang boleh dijalankan oleh kerajaan supaya golongan-golongan dalam tingkat pendapatan rendah dan pertengahan dapat menerima pembahagian yang bertambah dari jumlah pendapatan negara.

Dua set polisi boleh dipertimbangkan untuk tujuan tersebut. Yang pertama ialah polisi bukan belanjawan yang boleh mempengaruhi pendapatan seperti pengawalan harga dan upah, polisi tarif dan import, reformasi tanah, polisi kerajaan, polisi perindustrian dan pertanian.

Polisi kedua melibatkan campur tangan langsung oleh kerajaan melalui sistem fiskal. Ini dapat dilakukan melalui polisi cukai, bayaran pindahan dan perbelanjaan awam yang boleh meningkatkan atau mengurangkan beban ke atas golongan-golongan yang tertentu supaya dengan itu akan menambah atau menurunkan pendapatan bersih mereka. Cara langsung untuk memperbaiki beban fiskal yang ditanggung oleh isirumah yang berpendapatan rendah ialah dengan mengurangkan cukai yang mengenakan beban berat ke atas mereka dan untuk menggantikan kehilangan hasil ini dinaikkan pula beban cukai ke atas mereka yang berpendapatan tinggi. Kemudian hasil yang diterima boleh digunakan untuk membiayai perkhidmatan awam yang boleh memberi faedah yang lebih kepada golongan berpendapatan rendah.

Bibliografi

- Abu Hasan Omar (1977), 'The Need For an Integrated Approach to Regional Development Planning in West Malaysia', tesis M.A., University of Hull.
- Adnan, M.A. (1977), 'Critical Issues in Petroleum Development in Malaysia', Kertas kerja yang dikemukakan di Konvensyen Ekonomi Malaysia, Kuala Lumpur.
- (1978), 'The Petroleum Industry in Malaysia', tesis Ph. D., University of London.
- (1979), 'Intertemporal Resource Allocation, Optimal Decision Rules and Policy Options for the Malaysian Petroleum Industry', Kertas kerja yang dikemukakan di *Seminar, on Natural Resource Management in Developing Countries*, Universiti Pertanian Malaysia, Serdang.
- Alfifuddin, H.O. (1974a), 'Social Implications for Farm Mechanisation in the MUDA Scheme' dalam buku H. Southworth dan M. Barnett (ed.) *Experience in Farm Mechanisation in South East Asia*, ADC.
- (1974b), *Some Aspects of Labour Utilization in the MUDA Scheme*, Penerbitan MUDA No. 26.
- Ali, Ismail (1978), Kementerian Pertanian, 'The Status of Aquaculture in Malaysia', Country Report for General Aquaculture Course 10-19 July 1980, Kanagawa, Japan (tidak diterbitkan).
- Anand, S. (1973), 'The Size Distribution of Income in Malaysia', Bank Dunia, mimeo.
- (1978), *Income Inequality and Poverty in Malaysia: Measurement and Decomposition*, St.Catherine's College, Oxford.
- Arasaratnam, S. (1970), *Indians in Malaysia and Singapore*, Oxford University Press, Kuala Lumpur.
- Asian Development Bank (ADB) (1972), *Southeast Asian Regional Transport Survey*, Jilid I, II, III dan IV, Singapura.
- (1977), *Rural Asia*, Penerbitan Federal.
- Asian Research Bulletin* (ARB), berbagai keluaran.
- Aziz, Ungku A. (1975), *Jejak-jejak di Pantai Zaman*, Penerbitan Universiti Malaya, Kuala Lumpur.

- Balassa, B. and Associates (1971), *The Structure of Protection in Developing Countries*, Johns Hopkins Press, Baltimore.
- Bank Negara Malaysia (AR), *Bank Negara Annual Reports*, berbagai keluaran.
- (1979), *Money and Banking in Malaysia*, Bank Negara, Kuala Lumpur.
- (QEB), *Quarterly Economic Bulletin*, berbagai keluaran.
- Bek-Nielson, B. (1979), 'Present Position and Future Prospects of Palm Oil', Kertas kerja yang dikemukakan di *Seminar on Agriculture: An Outlook*, Kuala Lumpur.
- Bell, P.W. (1977), *Industrial Growth and Economic Development in Malaysia*, Discussion Paper Series No. 2, Pusat Pengajian Ilmu Sains Kemasyarakatan, Universiti Sains Malaysia, P. Pinang.
- Berry, B.J.L. (1960), 'An Inductive Approach to the Regionalisation of Economic Development', dalam buku N. Ginsburg, (ed.), *Essays on Geography and Economic Development*, University of Chicago Press, Chicago.
- Bhati, U.N. (1971), 'Economic Determinants of Income on Integrated Padi Farms in Tanjong Karang', tesis Ph.D., Canberra.
- Blythe, W. (1969), *The Impact of Chinese Secret Societies in Malaysia*, Oxford University Press, Kuala Lumpur.
- Bogue, D.J. (1969), *Principles of Demography*, Wiley, New York.
- Caldwell, J.C. (1963), 'The Demographic Background', dalam buku T.H. Silcock dan E.K. Fisk (ed.), *The Political Economy of Independent Malaya*, Universiti Nasional Australia, Canberra.
- Cant, R.G. (1973), *An Historical Geography of Pahang*, Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society, Singapura.
- Chander, R. dan Singh, H. (1977), 'Internal Migration and its Role in National Development', Kertas kerja yang dikemukakan di *4th Malaysian Economic Convention*, Kuala Lumpur, Mac.
- Chee, P.L. (1975), *The Role of Small Industry in the Malaysian Economy*, tesis Ph.D., Universiti Malaya, Kuala Lumpur.
- Chee, S. (1975), 'Introduction: The Political Economy of Nutritional Development', dalam buku S. Chee and Khoo Siew Mun (ed.), *Malaysian Economic Development and Policies*, Persatuan Ekonomi Malaysia, Kuala Lumpur.
- Chenery, H.B. (1960), 'Patterns of Industrial Growth', *American Economic Review*, 50, September.
- Chenery, H.B. dan Syrquin, M. (1975), *Patterns of Development 1950-1970*, Oxford University Press, London.
- Chew, Alan F.Y. (1976), *The Malayan Balance of Payments 1960-1970*, Penerbit Universiti Malaya, Kuala Lumpur.
- Cho, L., Palmore, J.A. dan Saunders, L. (1968), 'Recent Fertility Trends in West Malaysia', *Demography*, 5(2), 732-44.

- Chong, S.J. (1974), kajian penyelidikan yang dipetik dalam *Malaysian Business*, Februari.
- Cochranem, T.G. (1924), 'Empire Oil: The Progress of Sarawak', *Journal of the Royal Society of Arts*.
- Courtenay, P.P. (1979), 'Minerals, Mining and Power' in R.D. Hill (ed.), *South-East Asia: A Systematic Geography*, Oxford University Press, Kuala Lumpur.
- Deutsch, K.W. (1961), 'Social Mobilisation and Political Development', *The American Political Science Review*, Jilid 55, m.s. 493-514.
- Dodd, J.W. (1969), 'The Colonial Economy 1967: The Case of Malaysia', *Asian Survey*, 9(6), Jun.
- Drake, P.J. (1969), *Money and Banking in Malaya and Singapore*, Penerbitan MPH, Singapura.
- Edwards, C.T. (1970), *Public Finance in Malaya and Singapore*, Penerbit Universiti Nasional Australia, Canberra.
- Edwards, C.B. (1975), *Protection, Profits and Policy: An Analysis of Industrialization in Malaysia*, tesis Ph.D., University of East Anglia, Norwich.
- Elyas Omar (1974), 'Policy Analysis and Development in Malaysia', INTAN, mimeo.
- Esman, M. (1972), *Administration and Development in Malaysia*, Cornell University Press, Ithaca.
- Felda, (t.t.), *Felda and its Activities*, mimeo.
- Fell, H. (1957), Jabatan Perangkaan, *Population Census of the Federation of Malaya*, Laporan 14, Pencetak Kerajaan, Kuala Lumpur.
- Firth, R. (1966), *Malay Fishermen*, Routledge and Kegan Paul, London.
- Fong, C.O. (1978), *Socio-Economic Determinants of Fertility in Peninsular Malaysia*, SEAPRAP Research Report No. 19, April.
- Freedman, M. (1960), 'The Growth of a Plural Society in Malaya', *Pacific Affairs*, 33: 158-167.
- Fujimoto, A. (1975), *Farm Management Case Study of Peasant Rice Farming in Kelantan*, tesis M. Agr. Sc., Universiti Malaya, Kuala Lumpur.
- Ginsburg, N. (1958), *Malaya*, University of Washington Press, Seattle.
- Goldsmith, R.W. (1969), *Financial Structure and Development*, Yale University Press, New Haven.
- Gullick, J.M. (1958), *Indigenous Political Systems of Western Malaysia*, Athlone Press, London.
- Guyot, J.P. (1969), 'Greeping Urbanism and Political Development in Malaysia' dalam buku R.T. Daland (ed.), *Comparative Urban Research*, Sage Publications, Santa Monica.

- Hartley, C.S.W. (1968), 'The Oil Palm in Latin America', dalam buku *The Planter*, 1968.
- Hartshorn, J. (1973), 'Energy Expectations and Uncertainties', *Middle East Economic Journal*, November.
- Higgins, B. (1976), 'The Unified Approach to Development Planning at the Regional Level: The Case of Pahang Tenggara' dalam buku A. Kuklinski (ed.), *Regional Development in Worldwide Perspective*, The Hague, Mouton.
- (1978), 'Development Policies: Pahang Tenggara Revisited', Kertas kerja UNCRD WP 79-15, Desember.
- Higgins, B. dan Masahiko Honjo (1980), 'From Growth Poles to the Spatial Multiplier', Kertas kerja UNCRD.
- Hilling, D. (1978), 'The Infrastructure Gap', dalam buku A.B. Mountjoy (ed.), *The Third World: Problems and Perspectives*.
- Hoffmann, J. dan Tan, S.E. (1973), 'Employment Creation Through Export Growth: A Case Study of West Malaysia's Manufacturing Industries', Kertas kerja yang dikemukakan di Persidangan Kiel 'Verein fuer Social Politik', Julai; juga diterbitkan dalam buku D. Lim (ed.), (1975), *Readings on Malaysian Economic Development*, Oxford University Press, Kuala Lumpur.
- Hoffmann, L. dan Tan, T.N. (1971), 'Pattern of Growth and Structural Change in West Malaysia's Manufacturing Industry 1959-68', *Kajian Ekonomi Malaysia*, 8, Desember.
- Holzhausen, W. (1974), *Federal Finance in Malaysia*, Penerbitan Universiti Malaya, Kuala Lumpur.
- Honjo, M. (1980), 'The Role of Government in Regional Development', *Regional Development Dialogue*, Jilid 1, No. 1, Spring (UNCRD).
- Horne, J.C. (1978), *Financial Market Rates and Flows*, Prentice-Hall, Englewood, New Jersey.
- Hoyle, B.S. (ed.), (1973), *Transport and Development*, Macmillan, London.
- Hsia, R. dan Chan, L. (1978), *Industrialization, Employment and Income Distribution: A Case Study of Hong Kong*, Croom Helm, London.
- Hughes, W. (1969), 'Social Benefits through Improved Transport in Malaya', dalam buku Haeefe (ed.), *Transport and National Goals*, Brookings Institute, Washington.
- Hughes, H. (1978), 'Industrialization and Development: A Stock-taking', dalam UNIDO, *Industry and Development*, No. 2, UN, New York.
- Husin Ali, S. (1975), *Malay Peasant Society and Leadership*, Oxford University Press, Kuala Lumpur.
- Husin, K. (1979), 'Resource Frontier Development in Malaysia: The Experience of Regional Development Authorities', Kertas kerja

- yang dikemukakan di *Seminar on National Development and Regional Policy*, United Nations Centre for Regional Development, Nagoya, Japan.
- International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) (1955), *Report on Economic Development of Malaya*, Johns Hopkins, Baltimore.
- (1978), *World Bank Atlas*, Johns Hopkins, Baltimore.
- Ishak Shari (1977), 'Squatters: The Urban Poor in Kuala Lumpur' dalam B.A.R. Mokhzani dan Khoo Siew Mun (ed.), *Some Case Studies on Poverty in Malaysia*, Persatuan Ekonomi Malaysia, Kuala Lumpur.
- (1979), 'Redistributive Impact of Public Policies in Peninsular Malaysia', Universiti Kebangsaan Malaysia, mimeo.
- Ishak Shari dan Rogayah Mat Zain (1979), 'Changes in Household Expenditure Pattern and Estimation of Poverty Line: The Case of Peninsular Malaysia', Kertas kerja yang dikemukakan di Seminar Jabatan Ekonomi Perangkaan, Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Ismail M. Salleh (1977), *Tax Incidence and Income Redistribution in West Malaysia*, tesis Ph.D. University of Illinois, Urbana-Champaigne.
- (1978a), 'Polisi Fiskal Sebagai Alat Menyusun Semula Masyarakat' Kertas kerja yang dikemukakan di *Konvensyen Ekonomi Bumiputera*, Universiti Kebangsaan Malaysia.
- (1978b), *Sources of West Malaysia Tax Structure 1960-73*, Occasional Paper of the Faculty of Economics and Management, Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Johns, B.L. (1973), 'Import Substitution and Export Potential: The Case of Manufacturing Industry in West Malaysia', *Australian Economic Papers*, 12 Disember.
- Jones, G.W. (1980), 'Fertility Decline in Peninsular Malaysia', dalam buku Manjit Singh Sidu, *Population Dynamics in a Plural Society: Peninsular Malaysia*, Kedai Buku Koperatif Universiti Malaya, Kuala Lumpur.
- Kamarudin Jaffar (1979), 'Malay Political Parties', *Southeast Asian Affairs 1979*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapura.
- Kamal Salih (1979), 'The Third Malaysia Plan at the Mid-Term: A Review', Kertas kerja yang dikemukakan di *Seminar on Mid-Term Review of the Third Malaysia Plan (1976-80)*, Kuala Lumpur, Mei.
- Kasper, W. (1974), *Malaysia: A Study in Successful Economic Development*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C.
- Kuznets, S. (1971), *Economic Growth of Nations: Total Output and*

- Production Structure*, Belknap Press of Harvard, Harvard University Press, Cambridge.
- Lall, S. dan Streeten, P. (1977), *Foreign Investment, Transnationals and Developing Countries*, Macmillan, London.
- Lau, L.P. (1979), 'Women Labour Force in West Malaysia 1968-74', Universiti Kebangsaan Malaysia, Bangi, mimeo.
- Lee, S.A. (1974), *Economic Growth and the Public Sector in Malaya and Singapore 1948-60*, Oxford University Press, Malaysia.
- Lee, S.Y. (1974), *The Monetary and Banking Development of Malaysia and Singapore*, Singapore University Press, Singapura.
- Lee, Y.L. (1978), *Southeast Asia and the Law of the Sea*, Singapore University Press, Singapura.
- Lewis, W.A. (1954), 'Economic Development with Unlimited Supplies of Labour', *Manchester School of Economic and Social Studies*, Mei.
- Lienbach, T.R. (1971), *Transport and Modernization in Malaya*, tesis Ph. D., Pennsylvania State University.
- Lim, C.Y. (1967), *Economic Development of Modern Malaya*, Oxford University Press, Kuala Lumpur.
- Lim, D. (1975), 'Economic Efficiency of Malaysian and Foreign Manufacturing Establishments in Malaysia: A Comparison of Their Capital Utilization' dalam buku D. Lim (ed.), *Readings on Malaysian Economic Development*, Oxford University Press, Kuala Lumpur.
- (1977), 'Do Foreign Companies Pay Higher Wages Than Their Local Counterparts in Malaysian Manufacturing?', *Journal of Development Economics*, 4.
- (1978), '“Sweat Labour” and Wages in Malaysian Manufacturing', *Economic Development and Cultural Change*, 27, Oktober.
- Lim, K.C. (1978), 'A Review of Industrial Decentralization Policy In Peninsular Malaysia', *The Philippine Review of Business and Economics*, 15, Jun.
- Lim, L. (1976), 'Impact of MNCs in Malaysia', Kertas kerja yang dikemukakan di *Seminar on the MNC in Malaysia*, Kuala Lumpur, November.
- Lim, L.L. (1971), *Some Aspects of Income Differentials in West Malaysia*, Siri Monograf mengenai Hal-ehwal Ekonomi Malaysia, Universiti Malaya, Kuala Lumpur.
- Lim, S.C. (1977), 'The Outlook for Natural Rubber', Kertas kerja yang dikemukakan di *Seminar tentang Agriculture: An Outlook*, Kuala Lumpur.
- Lin, S.Y. (1977), *Malaysia: Money and Monetary Management Since Independence, 1957-1976*, tesis Ph. D., Universiti Harvard.

- (1978), 'The Relationship between the Central Bank and the Commercial Banks' dalam *Banking Seminar* yang dianjurkan oleh AEISEC, Universiti Kebangsaan Malaysia, Bangi, 22-25 Mei, 1978.
- Lindenberg, M.M. (1973), *Foreign and Domestic Investment in the Pioneer Industry Program, Malaysia, 1965-79: Political, Economic and Social Impact*, tesis Ph. D., University of Southern California.
- Lo, S.Y. (1972), *The Development Performance of West Malaysia*, Heinemann, Kuala Lumpur.
- Lotz, G.R. dan Moss, E.R. (1971), 'Measuring Tax Effort in Developing Countries', *International Monetary Fund Staff Papers*.
- Low Su Ti, (1977), 'The Present Status and Potential for Development of Inland Fisheries in Malaysia', Kementerian Pertanian, Kuala Lumpur.
- MacAndrews, C. dan Yamamoto, A. (1976), 'Induced and Voluntary Migration in Malaysia', dalam *South East Asian Journal of Social Science*, Jilid 3, No. 2, m.s. 73-90.
- MADA (1979), 'Rancangan Pengairan Muda, 1970-78', Alor Setar: MADA (risalah).
- Maeda, Kiyoshige (1967), *Alor Janggus: A Chinese Community in Malaysia*, Universiti Kyoto, Kyoto.
- Majid, M.S. dan Cheong C.H. (1977), 'A Review of the Development and Problems of the Mining Industry in Malaysia', Kertas kerja yang dikemukakan di *National Seminar on the Mining Industry*, Kuala Lumpur.
- Malaya, Federation of (1957), *Report of the Industrial Development Working Party*, Pencetak Kerajaan, Kuala Lumpur.
- Malaya (1961), *Second Malaya Five Year Plan 1961-1965*, Pencetak Kerajaan, Kuala Lumpur.
- Malaysia, (1963a) (1968) (1973), *Census of Manufacturing Industries, Peninsular Malaysia*, Pencetak Kerajaan, Kuala Lumpur.
- (1963b), *Interim Review of Development in Malaya under The Second Five Year Plan*, Pencetak Kerajaan, Kuala Lumpur.
- (1965), *First Malaysia Plan 1966-1970*, Pencetak Kerajaan, Kuala Lumpur.
- (1969), *Mid-Term Review of the First Malaysia Plan 1966-70*, Pencetak Kerajaan, Kuala Lumpur.
- (1970), *Population and Housing Census*, Kuala Lumpur.
- (1971), *Second Malaysia Plan 1971-1975*, Pencetak Kerajaan, Kuala Lumpur.
- (1973a), *Mid-Term Review of the Second Malaysia Plan 1971-1975*, Pencetak Kerajaan, Kuala Lumpur.
- (1973b), *Census of Manufacturing Industries, Sabah*, Pencetak Kerajaan, Kuala Lumpur.

- (1973c), *Census of Manufacturing Industries, Sarawak*, Pencetak Kerajaan, Kuala Lumpur.
- (1975), Unit Perancang Ekonomi, 'Effective Protection and Industrialisation Policies', Laporan mengenai Projek Penyelidikan (tidak diterbitkan).
- (1976), Unit Penyelidikan Sosio Ekonomi dan Perancangan Umum, *A Socio-Economic and Health Survey, Report of Industrial Workers in Shah Alam*, Pencetak Kerajaan, Kuala Lumpur.
- (1976a), Jabatan Perangkaan, *Population Projection for the States of Peninsular Malaysia 1970-80*, Kuala Lumpur.
- (1976b), *Third Malaysia Plan 1976-1980*, Pencetak Kerajaan, Kuala Lumpur.
- (1976c), Jabatan Perangkaan, *Report of the Labour Force Survey, 1975*, Pencetak Kerajaan, Kuala Lumpur.
- (1976d), Jabatan Perangkaan, *Vital Statistics of Peninsular Malaysia*, Kuala Lumpur.
- (1978a), Jabatan Perangkaan, *Annual Statistical Bulletin*, Kuching.
- (1978b), Kementerian Kerjaraya dan Kemudahan Awam, *Feasibility Study of Supporting Road Systems for the East-West Highway*, Interim Report, Jilid 1, Bahagian 1, Kuala Lumpur.
- (1979a), Jabatan Telekom, *Annual Report 1978*, Kuala Lumpur.
- (1979b), Kementerian Kewangan, *Economic Report*, Pencetak Kerajaan, Kuala Lumpur, berbagai keluaran.
- (1979c), *Mid-Term Review of The Third Malaysia Plan 1976-1980*, Pencetak Kerajaan, Kuala Lumpur.
- (1979d), Kementerian Pengangkutan, *Yearbook of Transport Statistics*, Kuala Lumpur.
- (1979e), National Electricity Board for the States of Malaysia, *29th Annual Report, 1977-78*, Kuala Lumpur.
- (1980), Jabatan Telekom Malaysia, *1979 Report*, Kuala Lumpur.
- (t.t. (a)), Jabatan Perangkaan, *Input-Output Tables 1970*, Kuala Lumpur.
- (t.t. (b)), Jabatan Perangkaan, *Interindustry Accounts 1965*, Kuala Lumpur.
- (t.t. (c)), Kementerian Pertanian 'Rancangan Malaysia Kedua, 1971-75: Kajian Semula Rancangan Malaysia Kedua dan Rancangan Malaysia Ketiga, 1976-80', Pencetak Kerajaan, Kuala Lumpur.
- (t.t. (d)), Jabatan Perangkaan, *Socio-Economic Sample Survey of Households: Employment and Unemployment in West Malaysia, 1967-68*, Kuala Lumpur.
- (t.t. (e)), Perbadanan Kemajuan Pelancongan, *Monthly Report*

- of *Statistics of Incoming Visitors to Peninsular Malaysia*, Kuala Lumpur, berbagai keluaran.
- (t.t. (f)), Jabatan Perangkaan, *Monthly Industrial Statistics, Peninsular Malaysia*, Pencetak Kerajaan, Kuala Lumpur, berbagai keluaran.
- (t.t. (f)), Jabatan Perangkaan, *Monthly Industrial Statistics, Peninsular Malaysia*, Pencetak Kerajaan, Kuala Lumpur, berbagai keluaran.
- (1973), (1975), *Labour Force Survey*, Jabatan Perangkaan, Malaysia.
- (1981), *Fourth Malaysia Plan, 1981-1985*, Pencetak Kerajaan, Kuala Lumpur.
- Means, G.P. (1969), 'The Role of Islam in the Political Development of Malaysia', *Comparative Politics*, Jilid 1, m.s. 264-84.
- Meerman, J. (1978), *Public Expenditure in Malaysia: Who Benefits and Why*, I.B.R.D. (tidak diterbitkan).
- Mei, D.J. (1977), 'The Prospects of Log Importation for Industrial Expansion in Peninsular Malaysia', *The Malaysian Forester*, 40(2).
- Missen, G.I. dan Logan M.I. (1977), 'National and Local Distribution Systems and Regional Development: The Case of Kelantan in West Malaysia', *Antipode*, 9(3).
- Mohamad Amin Che Awnger (1979), 'Kesan Perlombongan Ke Atas Tanah dan Topografi: Satu Kajian Ke Atas Kawasan Perlombongan Bijih Timah Di Kuala Lumpur dan Sekitarnya', Universiti Kebangsaan Malaysia, Latihan Ilmiah Kepujian yang tidak diterbitkan.
- Mohd. Shaari (1976), 'Demersal Fish Resource Surveys and Problems of Fisheries Resource Management in Malaysia', Kementerian Pertanian, *Assessment of Marine Fisheries Resources of Malaysia*, Bulletin Perikanan No. 15, Kuala Lumpur.
- Myint, H. (1972), *Southeast Asia's Economy: Development Policies in the 1970s*. Penguin, Ringwood, Australia.
- McGee, T.G. (1979), 'The Changing Cities', dalam buku R.D. Hill (ed.), *Southeast Asia: A Systematic Geography*, Oxford University Press, Kuala Lumpur.
- Nathan, J.E. (1921), *The Census of British Malaya*, Waterlow and Sons, London.
- Nathan, R. Associates Inc. (1968), *Transport Development in Malaysia*, Jilid I, II, III dan IV, Kuala Lumpur.
- Neilson, A. (1976), *Evaluation Report on Industrial Estates, No. 9, Malaysia*, U.N., Vienna.
- Ness, G.D. (1965), *Bureaucracy and Rural Development in Malaysia*, University of California, Berkeley.
- Newell, W.H. (1962), *Treacherous River: A Study of Rural Chinese in*

- North Malaya*, Penerbit Universiti Malaya, Kuala Lumpur.
- New Straits Times*, 13 April 1977.
- Nor Laily A., Tan B.A. dan Kuan L.C. (1977), *The Malaysian National Family Planning Programme: Some Facts and Figures*, Lembaga Perancang Keluarga, Kuala Lumpur.
- O'Callaghan, J.J. (1971), 'Town Sizes and Thresholds for Manufacturing Activities in West Malaysia', Pahang Tenggara Master Plan Study, Kertas kerja No. 39, Kuala Lumpur.
- Oil and Gas Journal* (OGJ), 29 Disember 1979.
- Ooi Jin Bee (1963), *Land, People and Economy in Malaya*, Geographies for Advanced Study Series, London.
- (1976), *Peninsular Malaysia*, Longmans, London.
- Osman Rani H. (1978), 'Regional Concentration of Industry and Agglomeration Economies', Occasional Paper of the Faculty of Economics and Management, Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Palmore, J.A., Chander, R. dan Fernandez: D. (1975), 'The Demographic Situation in Malaysia', diterbitkan dalam buku J.F. Kanter dan L. McCaffrey (ed.), *Population and Development in South East Asia*, Lexington, Mass.
- Parker, M.L. (1973), *Papua New Guinea: An Inter Industry Study*, (Research School of Pacific Studies), Universiti Nasional Australia, October.
- Parra, F.R. (1977), 'Energy Perspectives Worldwide', *Middle East Economic Survey*, October.
- Penerbitan Petroleum Nasional Bhd. Malaysia (PETRONAS) (1977), 'The Malaysia Petroleum Industry and its Potential', *Nada Petronas* Bil 3/77, KDN, No. 10431, Kuala Lumpur.
- Penrose, E.T. (1978), 'Choices for the Oil Exporting Countries', *Middle East Economic Survey*, Januari.
- Price Waterhouse (1979), *Laporan Price Waterhouse and Co. Mengenai Bank Kerjasama Rakyat Malaysia Berhad*, Kertas Putih Kerajaan.
- Purcell, V. (1965), *Malaysia*, Thames and Hudson, London.
- (1967), *The Chinese in Malaya*, Oxford University Press, Kuala Lumpur.
- Puthuchery, M. (1978a), 'Ministerial Responsibility in Malaysia', dalam buku Tun M. Suffian, H.P. dan F.A. Trindade (ed.), *The Constitution of Malaysia*, Oxford University Press, Kuala Lumpur.
- (1978b), *The Politics of Administration*, Oxford University Press, Kuala Lumpur.
- Radin Soenarno Alhaj (1971), 'Land Development: Policy Aspects (with special reference to Malaysia)', *Report on 6th International Seminar on Development*, Kuala Lumpur.
- Rahmani, B.M. (1978), 'Energy Conservation in Iran and Hedging Against the Energy Crunch', *Middle East Economic Survey*, Januari.

- Revindra, K.J. (1970), *South Indians on the Plantation Frontier in Malaya*, Penerbit University Malaya, Kuala Lumpur.
- Rimmer, P.J. (1978), 'The Future of Trishaw Enterprises in Penang', dalam buku P.J. Rimmer, D.W. Drakkish-Smith dan T.G. McGee (ed.), *Food, Shelter and Transportation in South-east Asia and the Pacific*, Universiti Nasional Australia, Canberra.
- Roff, W.R. (1976), *The Origins of Malay Nationalism*, Penerbit Universiti Malaya, Kuala Lumpur.
- Rogayah, M.Z. dan Ishak Shari (1977), 'Some Aspects of Income Inequality in Peninsular Malaysia, 1957-70', mimeo.
- Rowe, F.W. (1960), *The National Resources of Sarawak*, Pencetak Kerajaan, Kuching.
- Sabah (1978), *Sabah Annual Report*, Pencetak Kerajaan, Kota Kinabalu.
- Salih, K. (1979), *Urban Development in Malaysia*, Kertas kerja UNCRD No. WP74-3, Disember 1979, Nagoya, Jepun.
- Sandhu, K.S. (1969), *Indians in Malaya: Immigration and Settlement 1786-1957*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sarawak (1978), *Vital Statistics of Sarawak*, Pencetak Kerajaan, Kuching.
- Saw, S.H. (1966), 'Regional Differences in the Structure of the Labour Force in Malaysia', *Kajian Ekonomi Malaysia*, 3(2), 50-8.
- Seah, C.M. (1977), 'Infrastructural Growth and Development Planning: A Comparative Study of Road Infrastructure in the National Development of ASEAN Countries', dalam *Proceedings of the World Conference on Transport Research*, Rotterdam.
- Selvadurai, S. (1978), *Agriculture in Peninsular Malaysia*, Kementerian Pertanian, Kuala Lumpur.
- Sham Sani (1979), 'Fuel Usage and Estimates of the Air Pollution Emissions in Kuala Lumpur-Petaling Jaya Area, Malaysia', *Akademika*, 14, Januari.
- Sheng, A.L.T. dan Yeoh, C.I. (1978), 'Development and Progress of Money and Banking in Malaysia' dalam *Progress and Development in Malaysia*, Percetakan Tinggi, Kuala Lumpur.
- Silcock, T.H. dan Fisk, E.K. (1963), *The Political Economy of Independent Malaya*, Eastern Universities Press, Singapura.
- Simonsen, O. (1979), *Regional Framework for Resource Allocation and Public Sector Programmes—A Malaysian Example*, Kertas kerja UNCRD WP: 76-10, November 1979.
- Smith dan Geothal (1966), *Tenancy Among Padi Cultivators in Malaysia*, Kementerian Pertanian dan Kerjasama, Kuala Lumpur.
- Smith, P.F. (1978), *Money and Financial Intermediation: The Theory and Structure of the Financial System*, Prentice-Hall, Englewood, New Jersey.

- Snodgrass, D.R. (1975), 'Trends and Patterns of Malaysian Income Distribution 1957-70' dalam buku D. Lim (ed.), *Readings of Malaysian Economic Development*, Oxford University Press, Kuala Lumpur.
- Socio-economic Research and General Planning Unit (1976), *A Socio-economic and Health Survey Report of Industrial Workers in Shah Alam*, Jabatan Perdana Menteri, Kuala Lumpur.
- Solomon, D. (1977), 'Population Policy, Full Employment and Income Inequalities in West Malaysia', Kertas kerja yang dikemukakan di Konvensyen Ekonomi Malaysia ke-4, Kuala Lumpur.
- Sothi Rachagan S. (akan terbit), 'State-Wide Apportionment of the Federal House of Representatives' Seats', dalam buku Zakaria Haji Ahmad (ed.), *Selected Issues in Malaysian Politics and Public Policy*.
- Swift, M.G. (1965), *Malay Peasant Society in Jelebu*, Athlone, London.
- Tahar Azahari, M. dan Anuar Adnan, M. (1974), *Inflation in Malaysia: Proceedings of the Seminar*, Siri Monograf No. 1, Fakulti Ekonomi dan Pengurusan, Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Taib, Abdullah (1972), *Islamic Religious Education in Malaysia*, tesis M.A., Universiti Monash, Melbourne.
- Tee Thean Soo and Mohd. Shah, H.L. (1975), *Modernization of Agriculture in Malaysia*, Proceedings of Seminar on Modernization of Agriculture in Malaysia, November 1974.
- Teh, K.P. (1977), *Protection, Fiscal Incentives and Industrialization in West Malaysia Since 1957*, Siri Monograf mengenai Hal-ehwal Ekonomi Malaysia, No. IV, Universiti Malaya, Kuala Lumpur.
- Thillianathan, R. (1976), *An Analysis of the Effects of Policies for the Redistribution of Income and Wealth in West Malaysia 1957-1975*, tesis Ph.D., London School of Economics.
- (1977), 'The Twenty-Year Plan for Restructuring Employment in Peninsular Malaysia: A Quarterly Assessment', *Kajian Ekonomi Malaysia*, Disember.
- (1979), 'Distribution Divestiture and the Implementation of the New Economic Policy Goals', dikemukakan di Seminar mengenai Kajian Separuh Penggal Rancangan Malaysia Ketiga, P.E.M., Kuala Lumpur, Mei.
- Thoburn, J.T. (1973a), 'Exports and Economic Growth in West Malaysia', *Oxford Economic Papers*, 25, Mac.
- (1973b), 'Exports and the Malaysian Engineering Industry: A Case Study of Backward Linkage', *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 35, Mei.
- Tjoa Hock Guan (akan terbit), 'Political Ideology in Malaysia', dalam buku Zakaria Haji Ahmad (ed.), *Selected Issues in Malaysian Politics and Public Policy*.

- Tourist Development Corporation Malaysia (1978-79), *Monthly Report of Statistics of Incoming Visitors to Peninsular Malaysia*, Kuala Lumpur.
- Van der Meijden, F.R. (1973), 'Industrial Policy in Malaysia: A Penang Micro-Study', *Program for Development Studies*, Rice University, Houston.
- von Vorys, K. (1976), *Democracy without Consensus*, Oxford University Press, Kuala Lumpur.
- Ward, J. dan Murphy, C.L. (1976), 'Financial Aspects of the Malaysian Petroleum Industry', Kertas kerja yang dikemukakan di Seminar tentang Industri Minyak dan Kesannya ke atas Pembangunan Negara, Kuala Lumpur, Mei.
- Watanabe, S. (1970), 'Entrepreneurship in Small Enterprises in Japanese Manufacturing', *International Labour Review*, Disember.
- Wells, R.J.G. dan Fredericks, L.J. (1979), 'Food Policies in Malaysia with Particular Reference to Self-Sufficiency and Poverty Reduction Goals', Kertas kerja yang dikemukakan di *Third Biennial Meeting of Agricultural Economic Society of S.E. Asia*, November, Kuala Lumpur.
- Wheelwright, E.L. (1965), *Industrialization in Malaysia*, Melbourne University Press, Melbourne.
- Wong, I.F.T. (1979), *The Present Land Use of Peninsular Malaysia*, Kementerian Pertanian, Kuala Lumpur, Malaysia.
- World Bank (IBRD), *World Bank Report 1978*, Oxford University Press, New York.
- (IBRD), *World Bank Report 1979*, Oxford University Press, New York.
- Yip, Y.H. (1969), *The Development of the Tin Mining Industry in Malaya*, Penerbit Universiti Malaya, Kuala Lumpur.
- Yusuf Hashim (1977), 'Modernization of Malaysian Smallholders—Problems and Prospects', Conference on Food and Agriculture Malaysia 2000, Universiti Pertanian Malaysia, Julai.
- Zaidan, H.O. (1979), 'Kuala Lumpur Transport Project: Planning and Implementation', Kertas kerja yang dikemukakan di Seminar Pengangkutan Jalan Raya, Kuala Lumpur, Ogos.
- Zakaria Haji Ahmad (1977), 'The Police and Political Development in Malaysia: Change, Continuity and Institutional Building of a "Coercive" Apparatus in a Developing, Ethnically Divided Society', tesis Ph.D., M.I.T., Cambridge.
- (1978), 'The Politics of Growth in Malaysia: a Destablising Democracy?', Kertas kerja yang dikemukakan di Konvensyen Persatuan Ekonomi Malaysia ke-5, P. Pinang, Mei 25-27.
- (1979), 'Vietnamese Refugees and ASEAN', dalam *Contemporary South East Asia*, Jilid 1, m.s. 71-3.

- Zulkifly Osman, 'Some Notes on Unemployment in West Malaysia',
Kertas kerja yang tidak diterbitkan.
- (1977), *Malaysia to 1980: Economic and Political Outlook for Business
Planner*, Business International Research Division, Hong Kong.



Indeks

- Abdul Razak, Tun: dan pembangunan luar bandar, 112
- Adat Melayu, 122-9; adat perpatih, 126; adat resam, 124
- Amerika Syarikat, 3, 213, 214, 217, 274, 280, 288, 309, 317; perdagangan dengan, 217-21
- ASEAN, 8, 217, 289, 317; kerjasama serantau, 289; perdagangan dengan, 217-21
- Australia, 3, 210, 217, 218, 280, 313
- Bangladesh, 317
- Bangsa-Bangsa Bersatu, 171
- Bank Dunia, 2, 171, 224
- Bank Pembangunan Asia, 171, 224
- Bank Pembangunan Islam, 224
- Bank Pusat, 321-2, 324, 326-31, 327, 340-2, 344-5
- Bank Rakyat: penyalahgunaan dana, 7, 108
- Bank Simpanan Nasional (dahulunya Bank Simpanan Pejabat Pos), 323, 328, 337, 350
- Bauksit, 211, 216, 256
- Bolivia, 261, 267
- Boudeville, Jacques, 189
- Briggs, Rancangan, 94
- Bumiputera: dan kaum bumiputera Borneo, 15; penyertaan dalam perlombongan, 269-70; tuntutan politik, 98; kemiskinan, 144, 229, 245-6; pembedaran, 139
- Burma, 170, 171
- Buruh: dan kemahiran, 6-7, 317-9; penghijrahan haram, 7, 12, 25; termasuk beramai-ramai semasa penjajahan, 74, 118-9; bekalan tidak terhad (Lewisean), 6
- China, negeri, 3, 7, 130, 215, 219, 220, 221, 227, 267, 280
- Cina, orang (kumpulan etnik), 117-21; kebudayaan dan agama, 129-34; dialek, 130; imigran, 15; penglibatan dalam industri timah, 144, 173, 258-9
- Dakwah, 100, 140
- DARA (Perbadanan Kemajuan Wilayah Pahang Tenggara), 32, 95, 177-8, 181, 184, 195, 198, 200-1, 270
- Dasar Ekonomi Baru (DEB), 8, 9, 20, 25, 95, 99, 114, 148, 149, 150, 157, 158, 161, 163, 164, 173, 175, 177, 181, 269, 295, 298, 315, 320, 356
- Dunia Ketiga, 2; Malaysia sebagai ahli, 2; kedudukan dari segi pendapatan per kapita, 2-3
- EEC (Kesatuan Ekonomi Eropah), 288, 313, 316; sekatan import oleh, 217, 218; perdagangan dengan, 217-21
- Eksport, 144-5, 149-50, 204-6, 209-22, 225-7; menurut negara dan kawasan, 218-21; menurut komoditi utama, 151, 211; pergantungan kepada timah dan getah, 144, 209, 256; barang-barang pertanian, 151, 209-14, 228-9; barang perkilangan, 151, 211, 218, 313-4
- Eksport, sektor, 144-5, 149-50, 204-6
- Elektrik, bekalan, 66-9; permintaan untuk, 66-7 kuasa hidroelektrik, 68, 283; kapasiti terpasang, 67
- FAMA (Lembaga Pemasaran Pertanian Persekutuan), 112, 251
- FELCRA 95, 149, 234, 236, 251

- FELDA 95, 113, 114, 149, 175, 195, 226, 236, 237, 238, 240, 245, 246, 248, 249, 250, 251; pendapatan peneroka Felda, 113, 245-6, 248; output peneroka Felda, 238, 242
- Getah, 7, 29, 144-5, 204, 205, 209, 226, 227, 228, 230, 231, 234, 235, 238, 241, 247, 248, 252, 253, 254, 255, 256, 299, 300, 307, 308, 310, 312
- Gotong royong, 123
- Hong Kong, 5, 7, 227, 288, 294, 309, 316, 317
- Honjo, Masahiko, 202
- Imigresen, 25, 74-7, 94; imigran Cina dan India, 14, 15, 74-7, 118-9, 141; pendatang haram, 8, 12, 230; pendatang Indonesia, 12, 118; sekatan ke atas, 74, 94
- Import, 206-8, 218-21, 313; mengikut negara dan kawasan, 219; mengikut fungsi ekonomi, 206-7; cukai import, 362, 365-6
- India, 7, 317
- India, orang (kumpulan etnik), 117-22, 173; kebudayaan dan agama, 135-7; orang India Muslim, 137; di estet-estet, 135, 144; kumpulan keturunan dan bahasa, 135
- Indonesia, 3, 7, 31, 169, 267, 280, 289, 317; penghijrahan dari, 12, 118; kesesakan penduduk di Jawa, 169
- Infrastruktur: fizikal, 48-73, 143, 146, 163-4, 247; bagi perkilangan, 293, 296
- In situ*, pembangunan, 21, 109, 241, 248-9, 250, 252, 253
- Islam: dan pergerakan dakwah, 100, 140; dan PMIP, 102; dan Negeri, 100-1, 102, 140
- Jalan raya, 27, 48-55; taburan jalan turap mengikut negeri, 49; taburan mengikut jenis, 52; Lebuhraya Timur-Barat, 52, 72, 358; aliran trafik, 53-5
- Jengka, Tiga Segi, 32, 176, 177, 181, 184
- Jepun, negeri, 3, 210, 214, 215, 218, 219, 220, 221, 232, 267, 274, 287, 288, 309, 313, 316, 318; perdagangan dengan, 218-21
- Johor Bahru, 179, 198, 199, 200
- Johor Tenggara, lihat KEJORA
- Kampung-kampung baru, 94
- Kasper, Wolfgang, 5
- KEJORA, 95, 178, 181, 184, 196, 197
- Kematian, 76, 77, 78, 79, 84, 90; bayi, 76, 77
- Kementerian Kemajuan Tanah dan Wilayah, 173, 187, 203
- Kemiskinan, 1, 18-21, 164-7, 230, 232-3, 253, 254
- KESEDAR, 95, 187, 196, 197, 201
- KETENGAH, 32, 95, 181, 196, 197, 201
- Keretapi, 27, 56-60, 73
- Kewangan, polisi, 321-45
- Khalwat, 100
- Korea, Republik, 3, 210, 215, 287, 288, 294, 317
- Kota Bharu, 201
- Kuala Lumpur, 179, 190, 198, 308
- Kuantan, 179, 189, 190, 200, 201
- Laissez-faire*, 5
- Laos, 171
- LPN (Lembaga Padi dan Beras Negara), 112, 251
- Lumpenproletariat*, 109
- MAJUIKAN, 233, 251
- MAJUTERNAK, 234, 251
- MARA, 175, 358
- MARA, Institut Teknologi, 24, 358
- MARDI, 251
- Melaka, 169
- Melayu, orang (kumpulan etnik), 117-22; kebudayaan dan agama, 122-9; kebanyakannya penduduk kampung, 120; kedudukan istimewa, 99, 106
- Merdeka, Universiti, 110
- Nahan, Mike, 3
- Nanas, 143, 231, 234; kawasan yang ditanam, 28; jenis pengeluaran tinggi, 31; pengeluaran dan hasil eksport, 29
- Negeri Sembilan Timur, 181-2
- Nouveaux riche*, 108
- Orang Asli, 117
- Pahang Tenggara, lihat DARA
- Parti politik, 101-5, 110; Perikatan, 101;

- Barisan Nasional, 101-5; Berjaya, 104; Berjasa, 103; DAP, 102, 111; MCA, 101; MIC, 102; PAS, 102-3, 104-5, 110, 116; Parti Jati Rakyat Sarawak, 104; PSRM, 110; SUPP, 104; UMNO, 101-5, 110-11; USNO, 104
- Pelabuhan Kelang, 61, 179, 200
- Pelancongan: perangkaan pelawat, 63
- Pencemaran, 25; udara, 53-4; sungai, 36-7, 40
- Penduduk, 2, 74-85, 360; pertumbuhan penduduk bandar, 11, 95-7; nisbah jantina, 75, 77
- Pengangkutan udara, 64
- PERNAS (Perbadanan Nasional), 107, 148, 175, 259, 358
- Perroux, Francois, 189
- Pertanian, sektor, 27-33, 47, 143, 146, 147, 149, 151, 154, 155, 156, 172, 226, 228-55
- Petroleum, 6, 26, 43-5, 150, 204, 215-16, 225, 256, 271-85
- PETRONAS, 148, 269, 277, 278-80, 282
- Politik, 1; dan kemajuan luar bandar, 111-16, 175; struktur, 98-116
- Pulau Pinang, 170, 179, 198, 201
- Quebec, 173
- Rancangan Malaysia Pertama, 50, 176-7, 230
- Rancangan Malaysia Kedua, 32, 50, 177-8, 230
- Rancangan Malaysia Ketiga, 20, 32, 50, 54, 59, 178-89, 230, 231
- Rancangan Malaysia Keempat, 186, 202
- Reed, Charles, 202
- RISDA, 95, 112, 149, 236, 251
- RRIM (Institut Penyelidikan Getah Malaysia) 30-1
- Sabah dan Sarawak, 1, 10, 18, 74, 104, 117, 144, 150, 225, 231, 252, 306
- Sabah Shell Petroleum Company*, 279
- Salih, Dr Kamal, 180, 181
- Sarawak Shell Berhad, 279
- Simonsen, Ove, 180, 185
- Singapura, 3, 5, 7, 48, 169, 170, 208, 210, 221, 231, 267, 274, 288, 309, 317
- Sosial, sistem, 1
- Sosial, struktur, 117-42
- Sosialisme, 110
- Sri Lanka, 3, 169, 170; perledakan penduduk di, 169
- Switzerland, 5
- Syariah, undang-undang, 100
- Taiwan, 3, 7, 210, 287, 288, 294, 313, 317
- Tarif, 312-13
- Telekom, 70-1
- Thai, Negeri, 3, 7, 208, 218, 219, 220, 231, 267, 275, 298
- Timah, 6, 40-3, 46, 204, 215, 225, 255-70, 290, 307
- Trengganu Tengah, *lihat* KETENGAH
- UDA (Perbadanan Pembangunan Bandar), 175, 309, 358
- Ummah, 123
- United Kingdom, 210, 213, 218, 219, 220, 221, 309
- USSR, 220, 221
- Vietnam, 8, 171, 290