

**POLITIK DAN
KERAJAAN
DI MALAYSIA**

POLITIK DAN KERAJAAN DI MALAYSIA

R.S. Milne dan Diane K. Mauzy

**HADIAH IKHLAS
DEWAN BAHASA DAN PUSTAKA**

**DEWAN BAHASA DAN PUSTAKA
KEMENTERIAN PELAJARAN MALAYSIA
KUALA LUMPUR**

1982

KK 391 - 2507 0101

Buku ini adalah terjemahan dari buku *Inggeris Politics and Government in Malaysia*, oleh R. S. Milne dan Diane K. Mauzy yang diterbitkan oleh Federal Publications. Diterjemah oleh Abdul Rauf Mohd. Napis dan Ramlah Muhamad.

"Hakcipta Terpelihara. Tidak dibenarkan mengeluarkan ulang, dalam apa jua bentuk pun dan dengan cara apa jua pun secara elektronik, fotokopi, mekanik, rakaman atau lain-lain, mana-mana bahagian artikel/ilustrasi/isi kandungan buku ini sebelum mendapat izin bertulis daripada Ketua Pengarah, Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur. Perundingan tertakluk kepada perkiraan royalti atau honorarium."

Cetakan Pertama ... 1982

© Hakcipta Dewan Bahasa dan Pustaka (1981)

MILNE
320.9595
MIL

Dicetak oleh
UTUSAN PRINTCORP SDN. BHD.
KUALA LUMPUR

\$15.00

327240
APB

17 JUL 1985

Perpustakaan Negara

KATA PENGANTAR

Tujuan asal buku ini ialah sebagai edisi dengan pembetulan bagi buku *Government and Politics in Malaysia*, oleh R.S. Milne (Boston, Houghton Mifflin 1967). Namun begitu, banyak perubahan politik telah berlaku dalam tempoh sepuluh tahun yang lalu: rusuhan bulan Mei 1969 dan penggantungan sementara pemerintahan berparlimen; jawatan Perdana Menteri telah diambil-alih oleh Tun Abdul Razak dari Tunku Abdul Rahman, dan setelah Tun Razak kembali ke rahmatullah jawatan tersebut dipegang pula oleh Datuk Hussein Onn; perubahan dalam sistem parti, terutamanya pembentukan Barisan Nasional; mengamalkan sikap berkecuali dalam dasar luar negeri; Dasar Ekonomi Baru Kerajaan. Perubahan ini telah menyebabkan perlunya ditulis sebuah buku baharu, selain daripada tiga bab pengenalan, lebih kurang tujuh puluh peratus daripada bahan yang terdapat dalam buku ini adalah bahan baru. Buku ini juga berbeza daripada buku pertama kerana politik di Singapura telah ditinggalkan (kecualilah di mana ia

ada kena-mengena dengan Malaysia), dan pengarang asalnya telah bekerjasama dengan Diane K. Mauzy untuk menghasilkan pandangan baru mengenai beberapa aspek politik Malaysia.

Selain daripada bahan bertulis, baik yang diterbitkan maupun yang tidak diterbitkan, buku ini juga telah didasarkan pada lebih daripada seratus wawancara, serta pada beberapa perbualan yang kurang berstruktur yang kebanyakannya dibuat pada tahun 1974 dan 1975. Hanya sebahagian kecil daripada hasil wawancara dan perbualan tersebut yang dimuatkan dalam buku ini, namun begitu ia sangat berguna untuk membolehkan pengarang benar-benar 'merasa' apa yang berlaku dalam politik di Malaysia yang tidak akan mereka dapati daripada sumber bertulis yang telah diterbitkan. Kebanyakan wawancara yang dibuat ialah dengan ahli politik (dari setiap parti). Walau bagaimanapun pegawai kerajaan, para akademik, wartawan, orang profesional dan para peniaga juga telah ditemuramah. Di sini, tentulah sukar kalau hendak mengucapkan terima kasih kepada mereka secara individu, tetapi segala keterangan yang telah mereka sampaikan sangat berguna dan wawancara tersebut sungguh menyenangkan.

Kami mengucapkan terima kasih khusus kepada Dr. Peter Lyon dan Dr. Y. Mansoor Marican kerana telah membaca dan membuat teguran terhadap bahagian-bahagian dalam manuskrip dan kepada Profesor R.J. Ratnam yang dengan sabar telah menjawab soalan-soalan dan membincangkan mengenai hipotesis. Kami juga berhutang budi kepada Puan Grace Cross dan Cik Nancy Wong dari Jabatan Sains Politik, Universiti British Columbia yang telah membantu kami dalam kerja taip-menaip.

Dalam hal pembiayaan, R.S. Milne mengucapkan terima kasih kepada pihak Universiti British Columbia kerana telah membenarkan beliau mengambil cuti separuh gaji dan kepada Yayasan Killam kerana menganugerahkan beliau 'Killam Senior Fellowship'. Diane K. Mauzy mengucapkan terima kasih kepada Universiti British Columbia kerana menganugerahkan beliau 'Graduate Fellowship'.

Pengarang juga berterima kasih kepada mereka yang berikut: Profesor Kernial S. Sandhu dan Institut Pengajian Asia Tenggara, Singapura kerana telah melantik Diane K. Mauzy sebagai Rakan Kajian (Research Associate); Profesor

Wu Teh Yao dari Universiti Singapura (Naib Canselor Universiti Nanyang sekarang) kerana telah memudahkan lawatan R.S. Milne ke Singapura; Tun V.T. Sambanthan selaku Pengerusi dan Tuan Syed Zainal Abidin Jamalullail, bekas Setiausaha, Lembaga Perpaduan Negara yang telah memberi galakan kepada pengkajian kami. Kami juga terhutang budi kepada perpustakaan berikut: Perpustakaan Institut Pengajian Asia Tenggara, Perpustakaan Universiti Singapura; Perpustakaan Universiti Sains Malaysia; Perpustakaan Universiti Malaya; Perpustakaan Ibu Pejabat UMNO (Perikatan/Barisan Nasional); Perpustakaan Ibu Pejabat MCA; Perpustakaan Kementerian Penerangan (Angkasapuri); Perpustakaan Institut Pengajian Komanwel (London); Perpustakaan Kedutaan Malaysia (London); dan Perpustakaan *Straits Times* (London).

KANDUNGAN

Kata Pengantar	v
1. Pengenalan	1
2. Tanah Melayu sehingga 1945	12
3. Tanah Melayu, 1945-57	30
4. Wilayah Borneo: Penubuhan Malaysia dan Perpisahan Singapura.	57
5. 1969 dan Selepas	100
6. Hubungan antara Kerajaan Persekutuan – Negeri	130
7. Parti Politik dan Kumpulan Seminat ✓	159
8. Badan Rasmi Kerajaan	290
9. Dasar Luar Negeri dan Pertahanan	373
10. Ekonomi dan Politik; <u>Dasar Ekonomi Baru</u> ✓	408
11. Rejim; Stail Politik; Perpaduan Nasional; Kestabilan	447
Bibliografi	485
Indeks	495

BAB 1

PENGENALAN¹

Malaysia² terdiri dari semenanjung yang merupakan bahagian yang paling selatan di tanah besar Asia Tenggara dan satu perempat daripada pulau Borneo utara selain daripada Brunei. Ia menganjur ke selatan hingga ke khatulistiwa. Di bahagian hujung selatan Semenanjung Malaysia ialah Singapura yang dihubungkan dengan tambak yang sempit serta pendek. Penduduk Singapura ialah seramai dua juta orang dan

¹ Bagi rujukan politik secara umum, bahan-bahan berikut didapati berguna: *Buku Tahunan Rasmi Malaysia* (Kuala Lumpur); J. M. Gullick, *Malaysia* (London, 1969); Gordon P. Means, *Malaysia Politik* (London, 1970). (Edisi kedua buku Means telah diterbitkan di London, 1976, tetapi agak lewat untuk menyatakan rujukan tersebut di sini); K. J. Ratnam, *Communication and the Political process in Malaysia* (Kuala Lumpur, 1965); K. J. Ratnam dan R. S. Milne, *The Malayan Parliamentary Election of 1964* (Singapura, 1967); Karl von Voeyts, *Democracy without Consensus: Communication and Political Stability in Malaysia* (Princeton, 1975); Wang Gung Wu, ed., *Malaysia a Survey* (New York, 1964).

² Orang Melayu harus dibezakan daripada Orang Malaya dan Orang Malaysia. Orang Melayu berbangsa Melayu, bercakap Melayu dan beragama Islam. Orang Malaya ialah warganegara Persekutuan Tanah Melayu yang mungkin berbangsa Melayu, Cina, India atau Serani atau lain-lain. Begitu juga orang Malaysia ialah orang yang tinggal di Persekutuan Malaysia tanpa mengira apa bangsa asalnya. Ketiga-tiga istilah ini, orang Melayu, orang Malaya dan orang Malaysia boleh juga digunakan sebagai kata sifat mengikut pengertian yang sesuai. Sebelum Malaysia ditubuhkan, istilah "Orang Malaysia" kadang-kadang digunakan untuk orang yang serumpun bangsa dengan orang Melayu, yang beragama Islam dan bertutur bahasa yang sama, tetapi berasal dari wilayah lain misalnya dari Indonesia. Pada masa ini penggunaan istilah Orang Malaysia untuk tujuan tersebut agak mengelirukan. Sila lihat Tan Sri Mohamed Suffian bin Hashim, *An Introduction to the Constitution of Malaysia* (Kuala Lumpur), m.s. 247-9.

ia juga terletak di persimpangan jalan udara dan laut yang strategik dan amat menguntungkan dari segi perdagangan. Singapura telah menyertai Malaysia apabila persekutuan tersebut dibentuk pada tahun 1963, tetapi telah keluar pada bulan Ogos, 1965. Ke utara Semenanjung Malaysia ialah Negeri Thai. Ke barat dan selatan pula terbentang Sumatera, Kepulauan Riau dan sebahagian pulau Borneo yang kesemuanya merupakan sebahagian dari Indonesia. Ke timur Borneo ialah Palawan dan pulau-pulau kecil lain yang dimiliki oleh Filipina.

Semenanjung Tanah Melayu mempunyai pantai timur dan barat, dengan banjaran gunung di antaranya. Kawasan di Borneo terdiri daripada dataran pantai yang berlanar dan biasanya berpayau, tanah daratan yang berbukit-bukau dan banjaran gunung di kawasan pedalaman di mana Gunung Kinabalu menjangkau 13,500 kaki. Iklimnya jenis tropika, lembap dan bezantara suhu (kecuali beberapa tempat di kawasan bukit-bukau) ialah dari 75 darjah hingga 90 darjah. Hitung panjang hujan lebih kurang 100 inci setahun. Tidak ada musim yang betul-betul kering kecuali di barat laut Tanah Melayu dan di Borneo, tetapi hujan lebat turun dalam dua musim monsun setiap tahun yang berlaku pada masa dan tempat yang berlainan di Malaysia.

Malaysia ditubuhkan pada tahun 1963, terdiri dari Persekutuan Tanah Melayu,³ Sarawak, Borneo Utara (Sabah) dan Singapura. Tanah Melayu, negeri komponen yang utama dari segi jumlah penduduk hanya mencapai kemerdekaan pada tahun 1957. Sebelum 1963 Sarawak dan Sabah masih menjadi tanah jajahan British, Singapura pula merdeka dari segi hal-ehwal dalam negerinya tetapi pertahanan dan dasar luar negerinya masih lagi dikawal oleh British. Malaysia adalah sebuah negara kecil yang luas kawasannya lebih kurang 129,000 batu persegi. Pada tahun 1975 jumlah penduduknya ialah lebih kurang dua belas suku juta. Masalah yang dihadapi oleh Malaysia hampir sama dengan apa yang dihadapi oleh negara-negara lain di Asia Tenggara: Indonesia, Filipina, Negeri

³ Terdiri dari sebelas buah negeri: Johor, Kedah, Kelantan, Melaka, Negeri Sembilan, Pahang, P. Pinang, Perak, Perlis, Selangor, Trengganu. Sejak Malaysia ditubuh ia biasanya dikenali sebagai "Persekutuan Malaysia" atau kadangkala "Malaysia Barat".

Thai, Vietnam, Laos, Kampuchea dan Burma. Seperti negara-negara tersebut kecuali Negeri Thai, Malaysia pernah pada suatu ketika diperintah oleh kuasa Eropah sungguhpun kemerdekaan dicapai tanpa pertempuran seperti yang berlaku di Indonesia dan Indochina di bawah penjajahan Perancis. Malaysia menghadapi masalah ekonomi seperti yang dihadapi oleh mana-mana negara kurang maju kerana pendapatannya bergantung kepada beberapa eksport yang terhad terutamanya getah.⁴ Selain daripada masalah ini terdapat juga masalah pertumbuhan penduduk yang pesat mengakibatkan pertambahan tahunan lebih kurang sebanyak 2.7 peratus. Masalah yang kurang dirasakan tetapi tetap wujud ialah tekanan psikologi disebabkan oleh pemodenan. Malaysia menghadapi masalah untuk menyesuaikan cara tradisi dengan fahaman Barat mengenai 'kemajuan'. Secepat manakah pemodenan harus ditekankan, jika ia akan mengakibatkan konflik dengan nilai tradisi? Seperti negara-negara lain juga Malaysia terpaksa menghadapi ancaman komunis. Malaysia berada dalam keadaan 'darurat' dari tahun 1948 hingga 1960 disebabkan oleh ancaman gerila komunis dan selepas penubuhan Malaysia komunis telah bertambah giat menjalankan aktiviti subversif mereka di Sarawak. Pada pertengahan tahun 1970-an aktiviti ini telah banyak dikurangkan di Sarawak, tetapi semakin diperhebatkan di Semenanjung Malaysia terutama sekali di kawasan bandar. Kejayaan komunis di Vietnam, Kampuchea dan Laos juga amat membimbangkan Malaysia.

Sungguhpun wujud persamaan tersebut dengan negara jiran namun Malaysia mempunyai keistimewaannya sendiri. Ia bukan hanya merupakan sebahagian daripada negara Asia Tenggara yang 'biasa' (*typical*), ia adalah sebuah negara yang unik. Malaysia berbeza dari negara jirannya dalam empat cara — dari segi komposisi bangsa, ekonomi, Perlembagaan dan dari segi kerajaannya yang mengamalkan demokrasi dan sistem berparti.

Mengatasi segalanya ialah komposisi bangsa di Malaysia yang menjadi punca untuk memahami seluruh keadaan di Malaysia. Komposisi bangsalah yang telah menetapkan pola ekonomi, membantu membentuk Perlembagaan dan mem-

⁴ Gunnar Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Regions* (London, 1957).

pengaruhinya proses demokrasi dan sistem parti.

Jumlah penduduk Semenanjung Malaysia pada tahun 1975 ialah 10.4 juta, Sarawak 1.1 juta, dan Sabah 0.8 juta,⁵ Banci tahun 1970 menunjukkan bahawa sebahagian besar penduduk Semenanjung Malaysia terdiri dari orang Melayu, 53.2 peratus berbanding dengan 35.4 peratus orang Cina dan 10.6 peratus "orang India" (termasuk orang Pakistan). Walau bagaimanapun, bagi seluruh Malaysia gambarnya lebih kompleks, tidak ada satu kelompok bangsa pun mempunyai majoriti: Melayu 46.8 peratus, Cina 34.1 peratus, India 9.0 peratus, Dayak 3.7 peratus, Kadazan 1.8 peratus, lain-lain suku Bumiputera 3.2 peratus dan lain-lain Bangsa 1.4 peratus.⁶ Unjuran hingga ke tahun 1990 tidak membayangkan sebarang perubahan penting kecuali sedikit pertambahan dalam jumlah penduduk Melayu di Semenanjung Malaysia dan penduduk Cina dan di Sarawak.⁷ Patut juga disebutkan bahawa orang Cina lebih tertumpu di bandar manakala orang Melayu pula tertumpu di luar bandar, namun demikian pola taburan penduduk ini telah beransur-ansur berubah.

Oleh kerana tidak ada satu kelompok bangsa pun yang mempunyai majoriti yang jelas, maka pada kenyataan bertulis nyatalah satu sistem sekat dan imbang mungkin wujud yang mana jika mana-mana satu komuniti mencuba untuk menguasai komuniti lain, tindakannya boleh disekat oleh kelompok lain yang lebih kuat apabila mereka bersatu untuk menentanginya. Dari segi amalan masalah ini tidaklah semudah yang difikirkan. Orang Melayu dan suku bumiputera lain merasa bahawa mereka mempunyai hak istimewa untuk menjadi satu kelompok yang penting walaupun tidak berkuasa dalam kerajaan, dengan alasan bahawa mereka adalah 'anak watan'. Tuntutan ini telah diiktiraf oleh British semasa menjadi penjajah dan kemudiannya struktur kerajaan telah diasaskan pada andaian ini.

Segala hal yang bersangkutan-paut dengan politik dan ekonomi di Malaysia dikuasai, dan mesti dikuasai oleh pertimbangan "hitungan kaum". Cara terbaik untuk menggambarkan masalah perkauman ini mungkin dengan mengingat kembali bahawa

⁵ *Rancangan Malaysia Ketiga 1976-1980* (Kuala Lumpur 1976), m.s. 144.

⁶ *Banci Penduduk dan Perumahan di Malaysia 1970* (Kuala Lumpur, 1977), m.s. 24 dan 27.

⁷ *Unjuran Penduduk Malaysia 1970-1990* (Kuala Lumpur, 1974).

Filipina dan Indonesia sangat bimbangkan orang Cina di negeri masing-masing. Mereka amat bimbang mengenai bagaimana hendak menyatupadukan orang Cina dengan masyarakat bumiputera negara dan mereka juga bimbangkan masa depan orang Cina dalam perniagaan runcit.⁸ Namun demikian, dalam kedua-dua buah negeri tersebut kadar penduduk Cina kurang daripada 5 peratus. Kadar penduduk Cina di Malaysia ialah lebih daripada 33 peratus. Dengan kadar ini tidak munasabahlah untuk mengambil langkah menyekat seperti membuang negeri atau menghalang orang Cina daripada bergiat dalam perniagaan runcit. Langkah untuk mengasimilasi orang Cina seperti yang diambil oleh Negeri Thai yang sedikit sebanyak telah berjaya tidak dapat digunakan di Malaysia. Bilangan penduduk Cina di Malaysia lebih ramai daripada di negeri Thai. Dari segi etnik orang Cina lebih hampir menyerupai orang Thai daripada antara orang Cina dengan Melayu. Hakikat bahawa orang Melayu beragama Islam lebih merumitkan asimilisasi. Percaturan kaum lebih dirumitkan dengan adanya orang "India" dan berbagai kelompok suku bumiputera di wilayah Borneo.

Seterusnya terdapat pula perkauman yang akan menghalang sebarang penyelesaian dengan mudah. Ia selari dengan pola bahasa yang kompleks. Kelompok elit dari berbagai bangsa berbahasa Inggeris. Tetapi perhubungan antara kelompok lain adalah sukar kecualilah misalnya di pasar di mana 'bahasa pasar' sering digunakan. Selain daripada bahasa Melayu, bahasa Cina loghat mandarin atau salah satu daripada enam loghat Cina Selatan digunakan. Kebanyakan orang India bercakap Tamil tetapi ada juga yang menggunakan bahasa lain terutamanya bahasa dari India Selatan. Bahasa yang sering digunakan di Sarawak ialah bahasa Iban dan di Sabah pula Kadazan, tetapi banyak bahasa lain juga digunakan di setiap kawasan. Menjelang beberapa tahun lagi, dengan mengamalkan dasar bahasa dan pelajaran kerajaan, walaupun dasar ini diamalkan secara lebih beransur-ansur di Sarawak dan Sabah berbanding dengan di Semenanjung Malaysia,⁸ generasi muda akan berhubung dengan lebih efektif dalam bahasa Malaysia. Bahasa dan pelajaran, terutamanya pelajaran bahasa Cina

⁸ Lihat mengenai Filipina, Remigio E. Agpalo, *The Political Process and the Nationalization of the Retail Trade in the Philippines* (Quezon City, 1962).

merupakan salah satu daripada isu yang paling sensitif dalam politik Malaysia.]

Pembahagian penduduk kepada beberapa kelompok seperti yang telah disebutkan diperkuatkan lagi dengan perbezaan agama. Hampir 100 peratus orang Melayu beragama Islam, tetapi bagi orang Cina pula terdapat beberapa orang yang beragama Islam, setengah-setengah daripada mereka beragama Kristian; manakala yang lain beragama Buddha, Konfusius, Tao atau campuran agama-agama tersebut. Garis pemisahan dalam bangsa lain kurang jelas. Sebilangan orang India dan Pakistan beragama Islam dan ramai bumiputera di wilayah Borneo beragama Islam: lebih kurang satu perempat daripada penduduk Sarawak dan mungkin separuh daripada penduduk Sabah.

[Bagi perspektif jangka panjang, bahasa dan pelajaran terikat dengan topik nasionalisme yang sensitif.⁹ Di Malaysia kesedaran nasional terpupuk kemudian daripada negara-negara lain di Asia Tenggara. Ini sebahagiannya disebabkan oleh jenis pemerintahan yang dijamin oleh British yang menjalankan pemerintahannya melalui Raja-Raja Melayu yang telah sedia ada, dengan demikian mengurangkan tindakbalas rakyat terhadap penjajah. Tetapi kesedaran nasional bertunas disebabkan oleh komposisi bangsa penduduk yang bercampur-aduk. Apakah daya tumpuan am yang dapat menarik taat setia petani Melayu serta peniaga Cina dan buruh India di ladang getah yang baru dua generasi sahaja berada di Tanah Melayu ke arah nasionalisme? Satu daripada beberapa cara untuk mewujudkan tumpuan am ini ialah penggunaan bahasa Melayu sebagai bahasa kebangsaan. Peranannya dalam hal ini akan dinyatakan dalam bab terakhir buku ini.

Perbezaan kaum amat nyata dalam bidang ekonomi. Setengah-setengah daripada pendapat yang telah lama diterima telah tidak sesuai lagi atau telah diperbesar-besarkan. Perkara yang menyebabkan perbezaan dalam bidang ekonomi mudah dilihat. [Orang Cina yang kebanyakannya datang dari Cina selatan telah meninggalkan tanahair mereka untuk bekerja di Asia Tenggara termasuk di kawasan yang sekarang membentuk

⁹ Lihat William L. Holland ed. *Asian Nationalism and the West* (New York, 1953); Rupert Emerson, *From Empire to Nation* (Cambridge, Mass., 1962).

Malaysia bukanlah merupakan orang sembarangan. Mereka yang telah mengembara dan berjaya sampai ke tempat yang ditujui adalah orang yang kuat dan teguh semangatnya, seolah-olah seperti printis yang pergi ke Amerika Utara. Disebabkan kesukaran tersebutlah mereka bersikap suka bertanding. Oleh kerana sikap orang Cina yang sedemikian, maka wajarlah apabila di bawah pemerintahan British, mereka telah menguasai industri dan perdagangan, sentiasa menerima sebahagian besar bahagian yang dimiliki oleh orang asing terutamanya orang British. Oleh itu orang Cina lebih tertumpu di bandar manakala sebahagian besar orang Melayu tinggal di luar bandar. Pada masa ini pendapat tersebut sedang berubah terutamanya sejak tahun 1969 apabila kerajaan dengan Dasar Ekonomi Barunya, menekankan untuk memperbaiki ekonomi orang Melayu.¹⁰ Sejak Malaysia ditubuhkan dalam tahun 1963, rancangan telah dijalankan untuk memperbaiki keadaan suku bumiputera di Sarawak dan Sabah.

Ekonomi Malaysia tidak serupa dengan ekonomi negara lain di Asia Tenggara. Pendapatan per kapitanya tertinggi di Asia Tenggara selain daripada di Singapura dan di Brunei dan hanya diatasi oleh Jepun. Pada tahun 1975, per kapita tahunan Keluaran Kasar Negara ialah sebanyak \$1,780.¹¹ Tingkat pendapatan tidak sama di antara negeri-negeri, dan telah menjadi matlamat Rancangan Malaysia Ketiga untuk membantu negeri-negeri yang amat kurang pembangunannya serta miskin.¹²

Pengalaman yang dialami oleh Malaysia semasa menghadapi kemerosotan ekonomi 1974-75 adalah lebih baik daripada kebanyakan negara lain. Keluaran Kasar Negara (KKN) telah bertambah sebanyak 3½ peratus dalam tahun 1975, iaitu lebih tinggi daripada apa yang diperolehi di awal tahun tersebut. Walau bagaimanapun ini telah mengurangkan pertambahan purata tahunan KKN bagi lima tahun Rancangan Malaysia Kedua (1971-75) dari 8.4 peratus kepada 7.4 peratus.¹³

10 Lihat bab 10.

11 Pada kadar 2.57 ringgit Malaysia bagi seringgat Amerika (Rancangan Malaysia Ketiga 1976-1980 (Kuala Lumpur, 1976), m.s. 111).

12 Ibid., m.s. 39. Di Sarawak dan Sabah, rancangan dahulu yang menitikberatkan pembaikan perhubungan jalan raya, pelabuhan dan lapangan terbang akan diteruskan (ibid., m.s. 353).

13 Ibid., m.s. 11. Nilai eksport juga jatuh pada tahun 1975 (ibid, Jadual 2.4).

Keadaan ekonomi telah pulih selepas pertengahan tahun 1975. Harga getah dengan bantuan rancangan stok penimbal telah mula naik, malah lebih awal iaitu di akhir tahun 1974 dan ini sangat penting dari segi sosial dan politik kerana lebih daripada setengah juta pekebun kecil bergantung kepada harga getah.

Dari segi pendapatan daripada hasil eksport, berbanding dengan bilangan tenaga manusia yang diguna untuk menghasilkannya, getah akan beransur-ansur menjadi kurang penting. Hasil eksport getah pada tahun 1975 bernilai \$2,016 juta, lebih daripada satu perlima daripada jumlah hasil eksport, berbanding dengan timah (\$1,217 juta), balak (995 juta), minyak kelapa sawit (\$1,268 juta) petroleum mentah dan separuh bertapis (\$853 juta) dan hasil petroleum (\$123 juta). Nilai eksport getah bagi tahun 1980 dijangkakan hanya 75 peratus lebih daripada tahun 1975, setanding dengan hasil minyak kelapa sawit yang dijangkakan, dan lebih banyak daripada pertambahan bagi timah yang hanya sedikit sahaja. Tetapi nilai eksport bagi balak yang telah digergaji, balak serta petroleum mentah dan separuh bertapis, dijangkakan dua kali ganda daripada nilai tahun 1975, manakala nilai eksport hasil petroleum dijangkakan akan meningkat empat kali ganda.¹⁴ Pihak berkuasa di peringkat tinggi telah memberi amaran bahawa minyak adalah harta susut dan bagi jangka panjang ia tidak merupakan mata pendapatan pertukaran asing yang penting.¹⁵ Walau bagaimanapun, selain daripada minyak, ekonomi negara telah kurang bergantung kepada eksport getah seperti dahulu, oleh itu ia tidaklah berapa menjejaskan ekonomi.

Hasil eksport Malaysia dihantar ke berbagai negara. Pada tahun 1975 Amerika Syarikat membeli 15 peratus, Jepun 14 peratus, Pasaran Bersama Eropah 25 peratus (termasuk 70 peratus yang dibeli oleh UK) dan Eropah Timur 7 peratus. Negara-negara ASEAN (Persatuan Negara-negara Asia Tenggara) membeli 23 peratus yang kebanyakannya dibeli oleh Singapura, termasuk setengah-setengahnya untuk dieksport semula.¹⁶

14 Ibid., Jadual 6.4 Sungguhpun begitu, disebabkan terdapat berbagai jenis minyak, Malaysia juga merupakan negara pengimport minyak yang banyak. Sarawak dan Sabah menghasilkan balak untuk dieksport, Sarawak adalah negeri pengeluar minyak yang penting untuk dieksport, Sabah juga akan turut berbuat demikian.

15 Tengku Razaleigh, *Malaysian Business*, Julai 1976 m.s. 16.

16 *Laporan Ekonomi Perbendaharaan 1975-76* (Kuala Lumpur, 1976), m.s. 25.

Malaysia sangat menarik dari segi perlembagaan. Sungguhpun bentuk persekutuannya serupa dengan Amerika Syarikat atau Australia, Malaysia telah melanggar beberapa 'peraturan' yang lazimnya dipercayai membentuk intipati sebuah persekutuan. Dua buah negeri dalam Malaysia iaitu Sabah dan Sarawak mempunyai kuasa yang berlainan daripada negeri-negeri lain; begitu jugalah Singapura apabila dia masih menjadi salah sebuah negeri dalam Malaysia. Perkara kuasa yang berlainan ini juga dialami oleh Amerika Syarikat apabila Hawaii dan Alaska diterima menyertai Amerika Syarikat, penyertaan mereka adalah dengan syarat tertentu dan dibenarkan untuk menjalankan beberapa fungsi peringkat negeri yang tidak dinikmati oleh empat puluh lapan buah negeri lain di Amerika Syarikat. Alasan mengenai perkara ini akan dibincangkan kemudian. Di sini memadamkan kalau dikatakan bahawa cara tersebut telah digunakan untuk membenarkan kewujudan perbezaan budaya dan peringkat kemajuan antara Sabah dan Sarawak berbanding dengan negeri-negeri lain di Persekutuan Malaysia.

Selain daripada Singapura, Malaysia sahajalah negara Asia Tenggara yang telah mengadakan pilihanraya dengan tetap sejak mencapai kemerdekaan. Pilihanraya 1969 telah diikuti dengan rusuhan, maka parlimen digantung hingga tahun 1971; walau bagaimanapun pilihanraya seterusnya diadakan pada tahun 1974. Parti pemerintah juga adalah suatu yang unik di Asia Tenggara kerana ia didasarkan pada campuran beberapa buah parti yang mana merupakan parti yang mewakili berbagai suku kaum.¹⁷

Adalah sukar untuk mengabaikan pengaruh tekanan luar. Penduduk Malaysia dipengaruhi oleh contoh seperti apa yang dilakukan oleh kelompok bangsa yang sama di seberang laut. Ini adalah benar bagi orang Cina dan India yang kebanyakan famili mereka telah menetap di Malaysia hanya baru beberapa generasi. Hal ini juga benar bagi orang Melayu yang ada hubungan dengan Indonesia melalui bahasa dan agama dan dalam setengah-setengah hal melalui saudara rapat yang tinggal di Indonesia. Tambahan pula, bermula dari tahun 1963 Indonesia telah menjalankan polisi 'konfrontasi' terhadap

¹⁷ Lihat bab 7.

Malaysia, dengan cara serangan bersenjata dan menjalankan sabotaj di wilayah Malaysia. Banyak kesan yang ditinggalkan oleh konfrontasi kepada Malaysia. Ia memungkinkan bertambahnya ketegangan perkauman jika Indonesia berjaya melaga-lagakan satu bangsa dengan bangsa yang lain yang akan mengakibatkan ketegangan perkauman. Ia juga menggalakkan subversif komunis terutamanya di Sarawak. Konfrontasi juga menyebabkan perlunya ditambah perbelanjaan untuk pertahanan, oleh itu melambatkan kemajuan ekonomi Malaysia. Oleh kerana Malaysia tidak kuat untuk mempertahankan diri dari musuh yang mempunyai penduduk sepuluh kali ganda lebih darinya, ia bergantung kepada bantuan pertahanan dari Britain, Australia dan New Zealand serta lain-lain negara ahli Komanwel buat sementara, dengan demikian menguatkan lagi tuduhan Indonesia bahawa Malaysia masih lagi merupakan sebuah 'tanah jajahan'.

Walau bagaimanapun, tidak berapa lama selepas konfrontasi tamat, Britain bercadang untuk mengurangkan tanggungjawab pertahanannya di rantau ini; Australia dan New Zealand pun bercadang demikian. Selepas kejatuhan Sukarno, hubungan dengan Indonesia bertambah baik. Kemudian, dasar luar negeri Malaysia menempuh peringkat barunya dengan menitikberatkan keahliannya dalam ASEAN dan menyesuaikan diri dengan akibat yang akan dihadapinya setelah British, Australia dan New Zealand menarik balik tentera mereka. Dasar ini adalah dalam bentuk usaha untuk mencapai pengecualian bagi Asia Tenggara dan mengadakan hubungan persahabatan dengan China.

Semasa menghadapi konfrontasi, mungkin menjadi tanda tanya bagaimanakah Malaysia berjaya menghadapinya. Keupayaan Malaysia untuk terus wujud telah disangsikan buat sementara waktu apabila Singapura keluar dari Malaysia pada bulan Ogos 1965. Malaysia mengalami rusuhan kaum di ibu negara, Kuala Lumpur pada tahun 1969 dan pada tahun 1975 menghadapi cabaran aktiviti komunis dalam negeri yang meningkat dengan tiba-tiba. Pada tahun yang sama peperangan Indo-China telah membimbangkan kemungkinan berlakunya perkembangan komunis. Perjuangan Malaysia untuk terus kekal dan untuk mencari susunan perlembagaan dan politik yang

bersesuai terutama sekali dengan komposisi penduduk yang berbilang bangsa, merupakan perkara yang akan dibincangkan dalam buku ini.

BAB 2

TANAH MELAYU SEHINGGA 1945

Menjelang permulaan zaman Kristian penduduk awal Semenanjung Tanah Melayu telah mengadakan hubungan dengan pedagang dari India dan China. Walau bagaimanapun sebahagian besar dari sejarah Tanah Melayu lebih berdasarkan spekulasi sahaja. Antara kerajaan-kerajaan yang telah diperkatakan ialah Langkasuka yang terletak di timur laut Tanah Melayu dan mula ditubuh kira-kira dalam abad kedua selepas masehi. Langkasuka mungkin telah lama juga berada di bawah kuasa empayar Fou-nan dengan ibu negerinya di Kemboja (sekarang ini Kampuchea). Pada penghujung abad

-
1. D.G.E. Hall, *A History of South East Asia* (London, 1964), bab 2, 3, 4, dan 10; Sir Richard O. Windstedt, *A History of Malaya* ed. baru (Singapura, 1962), bab 1 dan 2. Lihat juga: Paul Wheatley, *Impressions of the Malay Peninsula in Ancient Times* (Singapura, 1964).

ketujuh iaitu selepas kemerosotan pengaruh Fou-nan, beberapa buah kerajaan di pantai barat Tanah Melayu, antaranya termasuklah Langkasuka dan Kedah telah menjadi negeri takluk Sri Vijaya, sebuah empayar yang dipengaruhi oleh agama Hindu dan Buddha yang berpusat di Palembang, Sumatera. Dalam abad ketiga belas dan keempat belas kekuatan Sri Vijaya telah merosot dan berikutnya Majapahit sebuah empayar yang berpusat di Jawa telah menguasai Sumatera dan mungkin juga beberapa buah kawasan di Tanah Melayu. Mengikut cerita tradisi, kira-kira dalam tahun 1400 S.M. seorang putera pelarian dari Palembang setelah singgah sekejap di Temasek, iaitu Singapura hari ini, telah sampai ke Melaka di mana beliau telah menjadi Raja. Untuk melindungi dirinya dari negeri Siam, beliau telah mendapatkan pengiktirafan dari negeri China. Beliau telah memeluk agama Islam yang telah pun mula berkembang di Sumatera dan Tanah Melayu kira-kira seratus tahun terdahulu dan seterusnya menggelar dirinya Megat Iskandar Shah. Dalam abad tersebut kerajaan Melaka telah memperluaskan wilayahnya di Semenanjung Tanah Melayu tanpa menghiraukan negeri-negeri jiran sungguhpun terdapat tentangan dari negeri Siam. Melaka mewarisi perniagaan kerajaan Sri Vijaya dahulu; negeri yang mengadakan perdagangan dengannya termasuklah Sumatera dan Jawa, India, Arab, Parsi dan China. Perdagangan telah diikuti pula oleh perkembangan agama, dan Melaka menjadi pusat perkembangan Islam.

Portugis, Belanda dan British

Sama ada benar atau tidak dan dalam bentuk apa Melaka tunduk kepada serangan dan tekanan tempatan sebagaimana yang berlaku ke atas Sri Vijaya dan Majapahit, hanya ramalan sahaja yang boleh dibuat. Ketika Melaka berada di puncak kegemilangannya, ia telah ditumpaskan oleh kegiatan Portugis yang sedang membuka jalan perniagaan ke Timur Jauh. Vasco da Gama telah tiba di India dalam tahun 1498 untuk melaksanakan tujuan tersebut. Albuquerque telah menghantar sebuah angkatan daripada Goa dan telah sampai ke Melaka dalam tahun 1509 dan dua tahun kemudian pelabuhan tersebut berjaya di tawan oleh Albuquerque sendiri. Dinasti Melaka

berundur ke selatan dan akhirnya menubuhkan sebuah kerajaan baru di Johor. Orang Portugis tidak pernah menyimpan satu markas yang besar di Melaka, mereka sering diserang terutama sekali oleh Johor dan oleh kerajaan Islam di Aceh, Sumatera Utara. Jalan perhubungan mereka terlalu luas dan angkatan mereka telah dipatahkan oleh Belanda di Selat Melaka pada tahun 1606. Tujuan Belanda menembusi kawasan sebegitu jauh ke timur ialah untuk berdagang. Walaupun Belanda tidak mendapat faedah dengan serta-merta hasil dari kemenangan peperangan laut mereka, tetapi mereka telah dapat mengukuhkan kedudukan mereka di Betawi (Jakarta), Jawa, pada tahun 1619. Pada ketika itu, kepentingan Melaka sebagai sebuah pusat perniagaan telah merosot. Akhirnya apabila Belanda menawan Melaka pada tahun 1641, motifnya bukanlah untuk mendapat keuntungan langsung darinya tetapi untuk dimasukkan ke dalam satu sistem pangkalan perniagaan dan *menghapuskan peluang* Portugis untuk menggunakannya lagi.

Kira-kira pada abad berikutnya, Belanda menumpukan perhatian untuk menubuh dan menjalankan kuasa monopoli, contohnya ke atas timah di negeri-negeri di sekeliling Melaka serta menangkis serangan perajurit Bugis yang berasal dari Sulawesi. Pada awal abad kelapan belas orang Bugis benar-benar dapat mengawal kerajaan Melayu Johor yang diasaskan di kepulauan Riau, berdekatan dengan Singapura. Serangan Bugis telah sampai ke utara sehingga ke Kedah dan mengganggu kegiatan perniagaan orang Belanda. Menjelang tahun 1785, orang Belanda dengan kekuasaan bersenjata mereka telah berjaya melantik seorang Residen di Mahkamah Riau, dan menghalau orang Bugis buat sementara waktu.

Dengan tertewasnya Melaka di tangan Belanda, negeri di utara Tanah Melayu iaitu Kedah, Kelantan dan Trengganu jatuh ke bawah taklukan Siam, kadang-kadang dengan berkesan dan kadang-kadang dari segi nama sahaja. Penghantaran "*bunga emas*" dari semasa ke semasa ke Siam boleh disifatkan sebagai tindakan bermurah hati ataupun sebagai satu ufti (tribute). Pada penghujung abad kelapan belas British telah muncul di rantau ini untuk mencari peluang perniagaan seperti orang Barat yang lain; lebih khusus lagi, mereka sedang mencari tempat untuk meluaskan perniagaan mereka ke negeri China dan juga pangkalan dari mana mereka boleh menghalang

Perancis dari menguasai Lautan Hindi. Pada tahun 1786 Sultan Kedah yang sangat mengharapkan bantuan untuk menentang Siam, telah memajakkan Pulau Pinang kepada Kapten Francis Light yang bertindak atas nama Syarikat Hindia Timur British. Syarikat tersebut bersetuju untuk memberi bayaran tahunan bagi Pulau Pinang dan kawasan Province Wellesley yang bersempadan dengannya. Kedah telah gagal untuk mendapatkan sebarang jaminan tentera maka ia ditawan oleh Siam pada tahun 1821 yang terus memerintahnya sehingga tahun 1842.

Sebagai tambahan kepada Pulau Pinang, Melaka telah diambil-alih oleh British dalam tahun 1795, berikutan dengan satu peperangan antara Belanda dengan Perancis, apabila Perancis menduduki negeri Belanda pada tahun sebelumnya. Melaka kemudiannya telah dipulangkan kepada Belanda, tetapi mengikut Perjanjian Anglo-Belanda 1824, Melaka telah ditukar pula dengan pulau Benkulen di Sumatera. Dengan ini maka berakhirilah sebarang tuntutan Belanda ke atas Tanah Melayu. Bidang pengaruh British sekarang telah diluaskan untuk meliputi Singapura. Pada tahun 1819, pulau yang kurang diduduki orang ini telah dipilih sebagai satu tempat yang akan menjadi ternama oleh Sir Stamford Raffles, seorang pegawai Syarikat Hindia Timur, yang meningkat dengan cepat sekali dalam perkhidmatan syarikat dan sudah pun menjadi Leftenan Gabenor di Jawa ketika pendudukan British beberapa tahun sebelum itu. Pengasasan Singapura "disahkan" dengan persetujuan putera sulung almarhum Sultan Riau. Beliau telah disingkirkan oleh pihak Bugis yang lebih sukakan adiknya. Sebagai tindakan yang saksama British telah mengiktirafnya sebagai Sultan. Memanglah menjadi niat Raffles untuk menjadikan Singapura sebuah pelabuhan bebas dan pertambahan penduduk serta perniagaan yang berlaku dengan pesat dalam tahun-tahun selanjutnya benar-benar membuktikan harapan beliau. Di antara ketiga-tiga buah "Negeri Selat" — Singapura, Pulau Pinang dan Melaka yang digabungkan pada tahun 1826 dan diperintah dari India — Singapuralah yang telah berkembang paling pesat dan Melaka paling lembab. Pada tahun 1832, Singapura telah menggantikan Pulau Pinang sebagai ibu Negeri selat.

Dalam satu perjanjian dengan Siam pada tahun 1826, British mengaku secara sulit bahawa negeri Kedah (yang ketika itu meliputi wilayah negeri Perlis sekarang), Kelantan dan Trengganu semuanya termasuk ke dalam kawasan pengaruh Siam. Lain-lain kawasan di Semenanjung adalah di bawah pengaruh Inggeris, tetapi waktu itu British tidak mempunyai apa-apa alasan untuk menjalankan polisi memperluaskan wilayah. Perluasan akan melibatkan wang, dan ekonomi orang Melayu yang sederhana tidak mungkin memberikan hasil yang lebih dari secukup hidup untuk membiayai perbelanjaan itu. Kegiatan British hanyalah terhad kepada menghalang kemaraan Siam lebih jauh lagi dan menghancurkan kegiatan lanun.

Kerajaan Bumiputera

Bagaimana negeri-negeri di pantai barat² Semenanjung Malaysia telah diperintah telah berjaya diterangkan oleh J.M. Gullick. Struktur asas kerajaan yang menyokong kedudukan Raja amat rumit berbanding dengan kuasanya yang agak terhad.³ Sungguhpun Raja dikelilingi oleh suasana kemuliaan dan menjadi lambang untuk mengekalkan perpaduan negeri, golongan pembesar di bawah raja pada praktiknya lebih bebas. Seorang pembesar "boleh melakukan banyak perkara sesuka hatinya selagi ia mengaku taat kepada raja dan tidak mengganggu baginda serta saudara-mara baginda, dan menyerahkan kepada baginda sebahagian kecil dari cukai yang dipungut dari rakyat Melayu serta peniaga dan pelombong Cina."⁴ Asas kuasa pembesar ialah sekumpulan pahlawan yang biasanya ditempatkan di satu kedudukan yang strategik di sebuah sungai dari mana cukai boleh dikenakan ke atas perahu yang lalu-lalang di situ, seperti yang dibuat oleh "baron" Eropah di zaman 'medieval' (zaman pertengahan) di Sungai

2 Sejarah negeri-negeri pantai timur agak tidak mendapat perhatian (Tan Kah Peng "setting the Record straight on History", *New Sunday Times*, 9 November 1975). Mengenai Kelantan, lihat William R. Roff, ed., *Kelantan: Religion Society and Politics in a Malay State* (Kuala Lumpur, 1974).

3 J.M. Gullick, *Sistem Politik Bumiputera Tanah Melayu Barat* (London, 1958), bab 4 di mana hubungan antara kelas pemerintah dengan rakyat juga dibincangkan.

4 Sir Frank Swettenham, *The Real Malay* (London, 1907), m.s. 258.

Rhine. Sistem dalam tiap-tiap negeri sangat berbeza. Giliran menaiki takhta kerajaan pula tidak terikat kepada peraturan, maka besarlah peluang bagi pengedaran elit (*circulation of elites*). Perpindahan juga berlaku, seperti yang digambarkan oleh perjalanan Sultan Riau – Johor setelah mereka terpaksa berpindah dari Melaka. Pengikut-pengikut Raja dan orang-orang besarnya juga mudah berpindah. Pada umumnya tidak terdapat masalah kekurangan tanah. Selain daripada sekatan yang dikenakan kerana wujudnya hamba dan hamba tebusan,⁵ mereka yang merasakan diri mereka tertindas boleh pergi ke tempat lain. Situasi ini amat berbeza sekali dengan masyarakat yang duduk di kawasan yang kurang air dan kuasa kerajaan dikuatkuasakan melalui kawalan ke atas sistem pengairan.⁶ Di pantai barat Tanah Melayu anasir yang bermaharajalela ditokok pula oleh anasir yang menimbulkan kacau-bilau.

Peluasan Kuasa British – Pemerintahan Tidak Langsung

Pada mulanya British tidak berapa mengambil berat terhadap daerah pedalaman Tanah Melayu, selagi keadaan tidak tenteram yang wujud tidak mengganggu kepentingan mereka. Perhatian mereka di arahkan keluar, terhadap perdagangan yang dijalankan menerusi Negeri Selat. Tetapi pada pertengahan abad yang kesembilan belas, keadaan telah berubah begitu jugalah dengan dasar British. Satu sebab utama ialah bertambahnya kegiatan melombong timah di Perak dan di Selangor. Kebanyakan pelombong timah terdiri daripada orang Cina dan kedatangan mereka di samping kaum imigran yang sudah berada di Negeri Selat akhirnya telah membentuk sebuah masyarakat berbilang bangsa serta menimbulkan masalah. Walau bagaimanapun kesan serta-merta ialah untuk membuka sumber kewangan baru untuk Raja dan para pembesar Melayu, sekiranya mereka boleh menguasai kawasan di mana timah di lombong. Masalah kewangan merupakan alasan baru yang menyebabkan perbalahan sering

5 Gullick *op. cit.*, m.s. 104 – 105.

6 Karl Wittfogel, *Oriental Despotism* (New Haven, 1957).

berlaku antara Raja Melayu dengan para pembesar mereka. Beberapa pakatan telah dibuat antara kelompok Melayu dengan kelompok Cina dan pergaduhan sengit berlaku antara mereka. Firma-firma British di Negeri Selat berminat dari segi kepentingan perniagaan, untuk menghindarkan perdagangan timah dari digugat oleh pergaduhan yang lebih hebat. Mereka seterusnya mendesak Pejabat Tanah Jajahan yang sejak tahun 1867 lagi telah menguasai Negeri Selat supaya bersetuju untuk campur tangan. "Maksud peniaga Negeri Selat ialah supaya Pejabat Tanah Jajahan membuat dasar yang hanya akan membiayai perbelanjaan tentera darat dan angkatan laut sahaja. Apa-apa keuntungan akan dibolot oleh para pelabur Negeri Selat (mereka sedikit pun tidak membayar cukai) sedangkan perbelanjaan ditanggung oleh setiap pembayar cukai British".⁷ Permintaan sebelumnya untuk campur tangan telah ditolak. Tetapi Gabenor baru Negeri Selat, Sir Andrew Clarke yang dilantik pada tahun 1873, telah diarahkan supaya melaporkan cadangan bagaimana keamanan dan ketenteraman boleh dipulihkan serta memberi laporan sama ada perlu atau tidak seorang penasihat Residen British dilantik dalam mana-mana negeri tersebut. Negeri yang menarik perhatian awal Gabenor baru itu ialah Perak. Sungguhpun wujud struktur kerajaan yang mengandungi peraturan paling lengkap untuk menentukan pengganti apabila seorang sultan mangkat,⁸ pada tahun 1873 terdapat tiga orang calon yang ingin menaiki takhta kerajaan. Seorang daripada sultan telah memohon bantuan British untuk mencapai tujuannya, dengan menyatakan keinginannya untuk menerima seorang penasihat British. Dalam satu mesyuarat, pembesar-pembesar Perak telah memilih, dengan sedikit panduan dari pihak British, calon tersebut sebagai sultan. Dengan "Perjanjian Pangkor", (1874) peruntukan telah dibuat untuk melantik seorang Residen British (dan Penolong Residen) "yang nasihat mereka harus diperolehi dan dikuatkuasakan atas semua perkara kecuali yang berhubung dengan agama dan adat orang Melayu".⁹ Sistem

7 C. Northcote Parkinson, *British Intervention in Malaya 1867-1877* (Singapura, 1960) m.s. 62.

8 Sir Frank Swettenham, *British Malaya*, cetakan semula, (London, Allen and Unwin, 1948), m.s. 120 ff.

9 Parkinson, m.s. 136 - 137.

Residen seterusnya telah diperkenalkan ke negeri Selangor, Pahang dan Negeri Sembilan. Pada mulanya mereka menganggap bahawa hanya seorang putih sahaja yang boleh menyelesaikan semua kekecohan dengan nasihat yang pintar.¹⁰ Setiap Residen dalam setiap negeri berada dalam serba salah dan tugasnya sangat rumit. Dari segi teknik beliau adalah seorang penasihat dan bukannya pemerintah; dari segi praktik beliau dijangkakan bertindak lebih dari itu. Tetapi selepas pembunuhan kejam seorang Residen Perak yang aktif dan satu contoh menggunakan kekuatan bersenjata oleh British sebagai tindakan menuntut bela, sistem tersebut telah berjalan dengan agak lancar. Raja-raja telah bekerjasama kembali, sebahagiannya disebabkan oleh kepintaran Residen serta oleh bayaran tetap yang diterima untuk menggantikan hasil yang mereka perolehi sebelumnya dan disebabkan adanya institusi Majlis Negeri yang pada nama memberi nasihat kepada Raja-raja, tetapi sebenarnya menasihatkan Residen.

Keempat-empat buah negeri tersebut, berbanding dengan Negeri Selat, adalah contoh cara pemerintahan tidak langsung. Kebetulan pula Sir Frank Swettenham¹¹ mendakwa bahawa konsep cara pemerintahan tidak langsung British berasal di Tanah Melayu bukan di Afrika seperti yang disangkakan. Kebaikan cara pemerintahan tidak langsung bagi kuasa penjajah yang memerintah, termasuklah menjimatkan perbelanjaan dan bagi yang diperintah, yang melembutkan kesan (impact) penjajahan.¹² Walau bagaimanapun "faedah" yang kedua tidak jelas; kelembutan cara pemerintahan tidak langsung mungkin juga menyebabkan negeri-negeri tersebut tidak berapa bersedia untuk menghadapi perubahan di masa akan datang.

Negeri Bersekutu dan Tidak Bersekutu — "Desentralisasi"

Apabila sistem pemerintahan tidak langsung diadakan di keempat-empat buah negeri, setiap Residen akan cenderung

¹⁰ Swettenham, *British Malaya*, op. cit., m.s. 124.

¹¹ Swettenham, *Footprints in Malaya* (London, 1942) m.s. 101.

¹² Rupert Emerson, *Malaysia, A Study in Direct and Indirect Rule* (New York, 1937), m.s. 7 ff.

menjalankan pentadbiran sesuka hati mereka,¹³ maka perlulah dilakukan sedikit penyelarasan. Selanjutnya negeri-negeri tersebut digabungkan dalam satu "Persekutuan" pada tahun 1895. Ini bukanlah satu "persekutuan" dalam erti kata bahawa terdapat satu sistem kerajaan di mana kuasa dibahagi-bahagikan antara kerajaan persekutuan dengan kerajaan-kerajaan negeri. Raja-raja empat buah negeri tersebut bersetuju untuk menerima seorang Residen Jeneral British dan mengikuti nasihatnya; bidang yang mereka tidak perlu ikuti adalah berhubung dengan hal-ehwal berkaitan dengan agama dan adat istiadat Melayu.¹⁴ Keempat-empat orang Residen itu dikehendaki bertanggungjawab kepada Gabenor Negeri Selat yang juga akan menjadi Pesuruhjaya Tinggi untuk Negeri Melayu Bersekutu kelak. Setiap jabatan kerajaan yang penting dalam keempat-empat buah negeri terletak di bawah seorang ketua pentadbiran dan bertanggungjawab kepada Residen-Jeneral untuk mencapai keseragaman di empat buah negeri tersebut. Pada tahun 1909 sebuah Majlis Persekutuan telah dibentuk yang mengandungi semua Raja, Residen-Jeneral, keempat-empat Residen British dan empat orang ahli "tidak rasmi" yang dilantik oleh Gabenor yang juga menjadi Yang Dipertua Majlis dalam bidang kuasa beliau sebagai Pesuruhjaya Tinggi bagi Negeri Melayu Bersekutu. Pada tahun 1911, jawatan Residen-Jeneral telah dimansuhkan dan tugas beliau diserahkan kepada seorang "Ketua Setiausaha". Pertubuhan ini mungkin timbul hasil dari keinginan untuk menyedapkan hati Raja-raja yang bimbang bahawa pentadbiran terlalu dipusatkan. Pada praktiknya, perubahan itu menimbulkan kesan yang bertentangan dan kuasa pihak negeri untuk meluluskan undang-undang telah berkurangan. Pada tahun 1877, bermula dengan Perak, negeri-negeri tersebut telah membentuk Majlis Negeri, dan kuasa meluluskan undang-undang terletak pada Raja-raja dalam Majlis Negeri yang juga dianggotai oleh Residen. Tetapi Majlis Persekutuan yang baru boleh meluluskan undang-undang untuk dikuatkuasakan ke seluruh Persekutuan atau ke dalam lebih dari sebuah negeri sementara undang-undang yang diluluskan oleh sebuah Majlis

13 Swettenham, *British Malaya*, ed. baru, (London, 1948) m.s. 251.

14 S.W. Jones, *Public Administration in Malaya* (London, 1953) m.s. 19.

Negeri tidak akan sah sekiranya undang-undang itu berlawanan dengan undang-undang yang telah diluluskan oleh Majlis Persekutuan.¹⁵ Kuasa Raja-raja tidak akan bertambah dengan menganggotai Majlis Persekutuan, di mana status mereka tidak memungkinkan mereka mengambil bahagian dalam perdebatan secara bebas. Pada tahun 1927, mereka berhenti menjadi anggota Majlis tersebut, sebaliknya sebuah Durbar Raja-raja telah ditubuh, mengandungi empat orang Raja, Pesuruhjaya Tinggi dan Ketua Setiausaha. Badan ini merupakan bentuk awal bagi Persidangan Raja-raja yang terdapat dalam perlembagaan sekarang.

Selepas Britain membuat pakatan *entente cordiale* dengan Perancis pada tahun 1904, ia telah bebas untuk mara ke utara Tanah Melayu tanpa sebarang kebimbangan bahawa Perancis akan bertindak di dalam ataupun menentang Siam. Pada tahun 1909 keempat-empat buah negeri di utara telah diletakkan di bawah pemerintahan British dan tidak berapa lama kemudian semua Raja telah menerima Penasihat British. Pada tahun 1914 Sultan Johor telah menerima seorang "Penasihat Am" British. Kelima-lima buah negeri iaitu Kedah, Perlis, Kelantan, Trengganu dan Johor tidak termasuk dalam Persekutuan dan seterusnya dikenali dengan "Negeri Tidak Bersekutu".

Beberapa perubahan perlembagaan lagi telah berlaku sebelum Perang Dunia II, tetapi ini semua tidak merombak susunan Negeri Selat, Negeri Melayu Bersekutu dan Negeri Melayu Tidak Bersekutu. Nyatalah British ingin memasukkan Negeri Melayu Tidak Bersekutu ke dalam Persekutuan tetapi mereka tidak berusaha berbuat demikian secara paksa melainkan dengan cuba memperlihatkan kepada negeri-negeri di luar persekutuan bahawa keadaan di dalam Persekutuan lebih menarik. Ini merupakan satu daripada motif di sebalik dasar "Desentralisasi" yang dijalankan pada tahun 1920-an dan 1930-an oleh Gabenor Sir Lawrence Guillemard dan Sir Cecil Clementi.¹⁶ Dasar desentralisasi memberikan hasil terhad.

¹⁵ Di antara tahun 1895 - 1909, tidak terdapat satu badan kerajaan Persekutuan yang berfungsi perundangan. Teknik yang digunakan ialah bagi seorang pegawai pusat mendraf satu undang-undang yang diluluskan oleh setiap Majlis Negeri dalam bentuk yang serupa (Jones, op. cit. m.s. 34).

¹⁶ Emerson, op. cit., m.s. 154 - 73 dan 324 - 44.

Beberapa jabatan pentadbiran telah dipulangkan oleh pihak Persekutuan kepada pihak negeri, belanjawan negeri telah bertambah dan pentadbiran negeri telah diperkuatkan. Dalam tahun 1935 Ketua Setiausaha tersebut telah digantikan oleh Setiausaha Persekutuan yang mempunyai status lebih rendah. Desentralisasi telah mendapat bantahan dari anggota Eropah dan Cina tidak rasmi yang menduduki Majlis Persekutuan. Mereka bimbang bahawa kerajaan negeri akan bebas dari sekatan berkesan dari pihak Persekutuan dan kestabilan kewangan serta keadaan yang menggalakkan perdagangan akan hancur. Tidakkah berapa jelas lembaga manakah atau orang manakah yang akan beruntung dengan berkurangnya kuasa Ketua Setiausaha. Mungkinkah desentralisasi akan mengakibatkan bertambahnya kuasa Pesuruhjaya Tinggi dan kepentingan Singapura akan mendapat perhatian yang lebih? Dalam hal ini tidakkah ia sebaliknya akan membawa kepada pemusatan yang lebih? Katakanlah kuasa negeri benar-benar bertambah, siapakah yang akan mendapat faedah? Residenkah ataupun anggota Majlis Negeri? Dan tidakkah nanti akan ditambah keanggotaan orang bukan Melayu dalam Majlis Negeri? Pada pendapat Emerson, Struktur perlembagaan negeri terus kekal sebahagiannya kerana ia merupakan sesuatu yang remeh. Sekiranya negeri-negeri diberikan kuasa yang lebih, struktur yang lama itu mungkin terlalu lemah untuk menjalankan kuasa dan satu rombakan perlu dilakukan.¹⁷ Negeri-negeri Tidak Bersekutu tidak tertarik dengan desentralisasi mereka memilih untuk terus berada di luar Persekutuan Ketiga-tiga bentuk struktur itu diteruskan bersama dari segi perlembagaan di bawah jagaan Gabenor Negeri Selat yang dalam bidang kuasa beliau sebagai Pesuruhjaya Tinggi beliau merupakan Ketua kepada Setiausaha Persekutuan yang bertanggungjawab ke atas Negeri Melayu Bersekutu. Penasihat Negeri Melayu Tidak Bersekutu juga memberikan laporan langsung kepada beliau. Gabenor pula bertanggungjawab kepada Pejabat Tanah Jajahan di Britain.

Walaupun berlaku perubahan dalam perlembagaan, namun tidak terdapat tanda-tanda yang menunjukkan pendekatan ke

17 - *Ibid.*, m.s. 342.

arah pilihanraya secara demokrasi sebelum Perang Dunia II. Di Negeri Selat di mana idea demokrasi Barat diketahui umum, terdapat sebuah kerajaan berbentuk *Crown Colony* dengan seorang Gabenor, sebuah Majlis Eksekutif dengan fungsi penasihat dan sebuah Majlis Perundangan. Dalam kedua-dua buah majlis ini terdapat anggota "tidak rasmi" iaitu orang yang tidak bekerja dengan kerajaan, mereka dilantik bukan dipilih. Dua daripada anggota tidak rasmi di dalam majlis perundangan telah dipilih oleh Dewan Perniagaan Singapura dan Pulau Pinang. Sungguhpun kedua-dua buah majlis itu serta Majlis Persekutuan dalam Negeri Melayu Bersekutu, dari segi teori perlembagaannya semata-mata menjadi penasihat, namun pada praktik Gabenor tersebut memberi perhatian lebih kepada kehendak anggota tidak rasmi yang mewakili kepentingan tempatan yang penting.¹⁸

Pembangunan Ekonomi — Imigrasi Orang Cina dan India

Pembangunan ekonomi di luar Negeri Selat pada mulanya berasaskan timah. Tetapi dalam masa sepuluh tahun pertama abad kedua puluh, getah yang dahulunya ditanam di Tanah Melayu secara percubaan sahaja telah menjadi penting berikutan dengan ciptaan tayar pneumatik untuk kereta berjentera. Semenjak itu ekonomi sangat bergantung pada getah dan timah. Kejatuhan harga barang yang teruk ketika seluruh dunia mengalami keadaan meleset pada tahun 1930-an telah memberi pukulan hebat kepada Tanah Melayu dan ini membawa kepada penyertaannya dalam beberapa skim sekatan. Pembangunan dibantu oleh pembaikan perhubungan, baik di luar negeri (melalui pembukaan Terusan Suez pada tahun 1869 yang mengurangkan jarak pelayaran laut dari England lebih dari setengah) mahupun dalam negeri melalui pembinaan jalan raya dan keretapi. Perbezaan dari segi pembangunan tidak pula sama dengan pembahagian kepada Negeri Bersekutu dan Tidak Bersekutu. Pahang, yang agak kurang membangun, berada dalam Negeri Melayu Bersekutu. Terdapat beberapa

18 Lennox A. Mills, "Malaya", *The New World of South East Asia* L.A. Mills, ed. (Minneapolis, 1949), m.s. 180.

perbezaan jelas dalam Negeri Tidak Bersekutu sendiri. Johor adalah negeri paling maju, Kelantan dan Trengganu yang mempunyai ramai penduduk Melayu serta perhubungan yang buruk berbanding dengan negeri lain di Tanah Melayu paling mundur.¹⁹

Hampir keseluruhan pembangunan ekonomi di Tanah Melayu dijalankan oleh orang bukan Melayu, terutama sekali oleh orang Eropah dan Cina. Selepas 1900, perniagaan orang Eropah semakin berpengaruh sementara perusahaan orang Cina yang tertumpu pada timah telah merosot sedikit.²⁰ Perlu diberi perhatian bahawa ketika Swettenham mengulas tentang sejauh manakah sumbangan berbagai kaum terhadap kemakmuran Negeri Melayu Bersekutu, beliau telah memberi pertimbangan kepada sumbangan dari pengusaha Cina, Eropah dan pegawai kerajaan British dan tidak terfikir oleh beliau untuk menyebut sumbangan orang Melayu.²¹ Oleh itu bilangan imigran paling banyak di kawasan yang paling maju ekonominya, terutama sekali di kawasan pantai barat di samping kawasan paling utara. Tidak terdapat cara mudah untuk menggambarkan sifat imigrasi.²² Di kalangan orang Cina, mereka yang mula-mula datang ke Negeri Selat (Cina Selat) telah menetap di sini, dan setengah-setengah daripada mereka berkahwin campur dengan orang Melayu. Orang Cina yang datang kemudian tidak bertujuan untuk menetap; tujuan mereka seperti juga pedagang British ialah untuk mendapat keuntungan dan balik semula ke tanah air mereka. Ramai daripada mereka yang didatangkan ke Tanah Melayu berada dalam keadaan yang menyedihkan, bekerja di bawah satu sistem buruh kontrak untuk menjelaskan tambang perjalanan dan tempat tinggal, dan mereka dibiarkan hidup dalam keadaan buruk sebagai hamba. Yang lainnya telah berjaya sebagai pedagang. Walaupun di

19 Terdapat banyak petunjuk pembangunan. Salah satu daripadanya ialah bilangan harimau dalam satu batu persegi berbeza-beza (anggaran bilangan harimau di awal abad kedua puluh dari A. Locke, *The Tigers of Trengganu* (London, 1954). Petunjuknya adalah seperti berikut: Trengganu dan Kelantan, 0.9; Pahang, 0.8; Perlis, 0.7; Perak 0.5; Johor dan Kedah, 0.4; Selangor dan Negeri Sembilan, 0.1; Pulau Pinang, 0.

20 G.C. Allen dan A.C. Donithorne, *Western Enterprise in Indonesia and Malaya* (London: Allen and Unwin, 1957), m.s. 42.

21 Swettenham, *British Malaya*, m.s. 301.

22 Victor Purcell, *The Chinese in Malaya* (London, 1948) dan *The Chinese in Modern Malaya* (Singapore, University Press, 1960).

negeri China mereka menjadi petani atau tukang, namun mereka sentiasa berusaha dan pengetahuan mereka dalam hal kewangan serta manipulasi manusia berhubung dengan wang merupakan asas untuk kejayaan berniaga.²³ Dengan keadaan penduduk yang bersifat sementara ini terdapat lebih ramai lelaki daripada perempuan. Beberapa turun-naik dalam bilangan penduduk bergantung kepada kemakmuran ekonomi — misalnya jumlah imigran berkurangan ketika zaman meleset pada awal tahun 1930-an. Tetapi lewat tahun 1930-an apabila pertempuran antara orang Cina dengan Jepun bertambah hebat, kaum imigran telah menetap di sini dan tidak lagi pulang ke China. Sekatan kerajaan ke atas imigrasi orang lelaki yang diketatkan sebelum perang mungkin juga menyebabkan jumlah orang perempuan di kalangan orang Cina bertambah.

Disebabkan oleh keadaan penduduk Cina yang bersifat 'sementara' dan sebahagiannya pula disebabkan oleh dasar penjajah British yang masih mengamalkan *laissez-faire* tidak banyak usaha dilakukan oleh kerajaan untuk membantu orang Cina di peringkat awal kedatangan mereka, kecualilah mencuba untuk mengadakan undang-undang yang minimum untuk memastikan keamanan. Apa-apa analisa mengenai dasar British sebelum perang di Tanah Melayu yang mengkritik kerajaan kerana tidak mengintegrasikan orang Cina ke dalam negara Tanah Melayu kurang berasas. Di Negeri Selat, kerajaan orang Cina pada mulanya adalah secara tidak langsung. Pemerintahan mengikut adat orang Cina dijalankan oleh seorang ketua ("Kapitan"). Ketua tersebut biasanya menjadi tokoh penting dalam kongsi gelap orang Cina.²⁴ Dengan tiadanya kawalan dari kerajaan, kongsi gelap telah memainkan peranan penting dalam menyusun cara hidup kaum Cina. Kuasa mereka boleh dikatakan lebih kuat dari Tammany Hall di Amerika Syarikat. Kawalan yang lebih ketat telah dikenakan pada tahun 1877 apabila sebuah naungan Cina dibentuk. Ia bertujuan untuk mengawasi kegiatan kongsi

23. M. Freedman, "The Growth of a Plural Society in Malaya", *Pacific affairs* Jil. XXXIII, No. 2 (1960), m.s. 162.

24. Wilfred Blythe, *The Impact of Chinese Societies in Malaya* (London, 1969); Victor Purcell, *The Memoirs of a Malayan Official* (London, 1965), bab 9.

gelap yang nampaknya lebih banyak melakukan jenayah dari membuat kebajikan. Ia juga bertujuan untuk mengawal buruh dan imigrasi orang Cina, mengawal kemasukkan perempuan Cina untuk dijadikan pelacur serta untuk menghapuskan satu bentuk perhambaan di rumah yang dikenali sebagai *muitsai*. Senarai kegiatan naungan ini hanya merupakan satu pernyataan tujuan, bukannya rekod kejayaan mereka. Misalnya satu undang-undang yang diluluskan mengenai kongsi gelap pada tahun 1889 tidak dapat melemahkan kekuatan mereka; Kecenderungan umum ialah untuk menggantikan cara pemerintahan tidak langsung orang Cina melalui cara pemerintahan langsung. Walau bagaimanapun, British yang menganggap orang Cina sebagai penduduk sementara tidak memberikan mereka layanan seperti yang diberikan kepada orang Melayu. Kaum Cina boleh belajar di beberapa buah sekolah kerajaan dan di sekolah misi (di mana bahasa pengantarnya bahasa Inggeris), semenjak tahun 1920 beberapa buah sekolah Cina telah diberi bantuan. Sungguhpun pelajaran percuma diberikan kepada setengah-setengah pelajar di sekolah berbahasa pengantar Melayu, peruntukan tersebut tidak diberikan kepada sekolah Cina.

Dalam beberapa hal kaum imigran Cina dan anak cucu mereka tidaklah bersifat sama jenis. Mereka yang datang lebih awal digelar 'orang Cina Selat (Straits Chinese) agak mudah diasimilasikan ke dalam masyarakat Melayu, tetapi orang Cina yang lain tidak begitu pula halnya. Setengah-setengah pemuda Cina yang menerima pelajaran di Tanah Melayu berpendidikan Inggeris; sementara yang lain tidak berpendidikan demikian. Berbeza dengan negara Asia Tenggara yang lain di mana kaum Cina hanya merupakan dua atau tiga peratus dari jumlah penduduk, di Tanah Melayu jumlah orang Cina terlalu besar untuk ditempatkan ke dalam satu kelompok pekerjaan, misalnya perniagaan runcit. Akhir sekali, walaupun keadaan geografi telah menentukan bahawa golongan imigran yang terbesar datang dari China Selatan, mereka berpecah menjadi beberapa kelompok yang besar²⁵ dan beberapa kelompok kecil mengikut loghat. Tiap-tiap

25 Hokkien, Kantonese, Hakka (Ketiga-tiga kelompok ini merupakan 70 peratus daripada jumlah orang Cina) Teochiu, Hainan.

kelompok cenderung untuk mengkhusus dalam lapangan pekerjaan yang berlainan.

Orang 'India' di Tanah Melayu juga tidak bersifat sama jenis.²⁶ Kebanyakan dari mereka berasal dari India Selatan, sebahagian besarnya terdiri dari orang Tamil. Tetapi di kalangan orang Tamil itu sendiri, ada yang tidak datang terus dari India tetapi datang melalui Sri Lanka (Ceylon). Terdapat masyarakat Sikh dan sebilangan orang India Muslim. Ramai dari orang India telah "diimport", seolah-olah mereka sejenis barang dagangan,²⁷ untuk bekerja di ladang getah, dan "dieksport" semula apabila permintaan ekonomi terhadap mereka berkurangan. Walau bagaimanapun kawalan ke atas imigrasi dan syarat-syarat pekerjaan orang India adalah ketat, ini mungkin disebabkan oleh kerajaan India yang mengambil berat supaya kaum imigrannya mendapat sedikit perlindungan.

Serangan dan Pendudukan Jepun

Masa peralihan politik sebelum perang kepada selepas perang berjaya dilalui setelah menempuh pahit getir serangan Jepun. Pembinaan sebuah pangkalan tentera laut di Singapura yang dimulakan pada tahun 1920-an adalah berdasarkan satu andaian yang kurang selamat bahawa angkatan laut British tidak perlu bertempur dengan dua musuh serentak, iaitu di Barat dan satu di Timur Jauh. Strategi tersebut nyatalah gagal kerana selepas tumpasnya Perancis, Jepun telah menduduki Indo-China, sebuah jajahan Perancis dan berada dalam satu kedudukan yang mudah (400 batu) untuk menyerang Tanah Melayu utara dari udara. Pada 7 Disember, 1941, lebih kurang serentak dengan pengeboman Peal Harbor, Jepun telah mendaratkan askar mereka di Singgora di Thai Selatan. Dalam tempoh sepuluh minggu, seluruh Tanah Melayu dan pulau Singapura yang tidak mempunyai pertahanan di sebelah utara atau sebelah daratan telah ditawan. Memang menjadi satu kelaziman British untuk mendakwa bahawa kekalahan tentera

26 Kernal Singh Sandhu, *Indians in Malaya: Some Aspects of their Immigration and Settlement* (Cambridge, 1969).

27 T.H. Silcock dan Ungku Aziz. "Nationalism in Malaya", *Asian Nationalism and the West*, William L. Holland, ed. (New York 1953), m.s. 274-275.

sebenarnya merupakan 'tindakan melambat-lambatkan'. Adalah lebih tepat lagi jika dikatakan bahawa kejatuhan Tanah Melayu dan Singapura merupakan "malapetaka paling dahsyat dan penyerahan paling besar dalam sejarah British",²⁸ Pihak British nyatalah tidak bersedia untuk berperang jika dibandingkan dengan Jepun baik dari segi jumlah dan mutu kapal terbang mahupun dari segi keadaan latihan yang dialami oleh askar dan pemerintah mereka²⁹

British telah gagal untuk menggembelingkan penduduk Tanah Melayu bagi menentang Jepun. Walau bagaimanapun, semasa pendudukan, Jepun telah mengamalkan dasar perkauman yang difikirkan sesuai dengan tujuan untuk menggembelingkan sebahagian penduduk tempatan supaya menyokong mereka.³⁰ Disebabkan oleh peperangan dengan China, maka sudah sewajarnya mereka bersikap anti-China di Tanah Melayu. Sebaliknya orang Cina pula bersikap anti-Jepun dan pergerakan menentang Jepun rata-rata terdiri dari orang Cina dan di kalangan mereka golongan komunislah yang paling tersusun. Orang Jepun pula mengambil kesempatan untuk menggunakan semangat nasionalis India dengan mengambil pelatih untuk memasuki tentera Kebangsaan India yang bertujuan menyertai usaha pembebasan India. Dasar terhadap orang Melayu mempunyai dua tujuan. Di satu pihak, keempat-empat buah negeri di utara yang mempunyai ramai penduduk Melayu iaitu Kedah, Perlis, Kelantan dan Trengganu telah diserahkan kepada negeri Thai. Di satu pihak lagi, di bawah kerajaan tentera Jepun, beberapa orang Melayu dalam perkhidmatan awam telah diaikkan ke pangkat yang lebih tinggi dari yang pernah mereka pegang di bawah pemerintahan British. Jepun juga menggalakkan pergerakan kebangsaan Melayu yang mereka fikirkan boleh mereka kuasai. Antaranya termasuklah KMM (Kesatuan Melayu Muda), satu golongan

-
- 28 Sir Winston Churchill, *The Second World War* (London, 1951), Jil. IV, m.s. 81.
 29 *Second Supplement to the London Gazette of Friday, the 20th of February 1948* (London, 1948) Perenggan 690-691. Ini mengandungi laporan Komander British, General Percival, yang diterbitkan enam tahun selepas peristiwa tersebut. Lihat juga Frank Owen, *The fall of Singapore* (London, 1960).
 30 Yoichi Itagaki, "Some Aspects of the Japanese Policy for Malaya under the occupation, with special Reference to Nationalism", *Papers on Malayan History*, K.G. Tregonning, ed. (Singapore, 1962).

sayap kiri yang dipimpin oleh Ibrahim Yaacob, ditubuhkan pada tahun 1937 bagi menyokong kemerdekaan Tanah Melayu dan bersatu dengan Indonesia. Sebuah lagi, organisasi seperti itu ialah KRIS (Kesatuan Rakyat Indonesia Semenanjung).

Pertempuran di Tanah Melayu telah mengakibatkan kemusnahan alat melombong timah dan sistem perhubungan. Di akhir peperangan perusahaan eksport telah terhenti kerana kekurangan kapal Jepun untuk mengangkut hasil. Kekurangan makanan, penyakit dan inflasi berlaku semasa perang dan di akhir pendudukan Jepun.

BAB 3

TANAH MELAYU, 1945-57

Tanah Melayu — Masalah Masyarakat Berbilang Bangsa

Sehingga zaman pendudukan Jepun, pemerintahan British telah banyak menghalang ketegangan dan permusuhan antara kaum dari berlaku secara terbuka. Dalam proses kerajaan, golongan elit atau hampir elit dari setiap kaum banyak berurusan dengan British daripada berurusan langsung sesama sendiri. Kecenderungan untuk bertindak demikian telah diperhebatkan oleh kewujudan beberapa bentuk kerajaan untuk beberapa kawasan yang berlainan di Tanah Melayu — Negeri Selat, Negeri-Negeri Bersekutu dan Negeri Tidak Bersekutu — yang hanya British sahaja sanggup untuk menyelaraskannya. Pilihanraya dan pergerakan politik secara besar-besaran tidak ada. Tanah Melayu adalah contoh ekstrim sebuah masyarakat

berbilang bangsa.¹ Kelompok suku bangsanya terbahagi mengikut garis pemisahan agama dan bahasa. Mereka juga mempunyai peranan khusus dalam proses produktif. Rupert Emerson menggambarkan kedudukan sebelum merdeka dengan menarik sekali. "Penduduk Tanah Melayu berbeza dalam hampir setiap perkara dan pada asasnya mereka hanya boleh dikatakan mempunyai satu persamaan iaitu mereka hidup dalam sebuah negara."²

Sebelum perang, kewujudan sebuah masyarakat berbilang bangsa menyebabkan perjalanan kerajaan menjadi begitu rumit; misalnya segolongan besar orang Cina yang tidak boleh mengasimilasikan diri mereka memerlukan pembentukan sebuah "Naungan Cina" khusus bagi mereka. Namun demikian masyarakat berbilang bangsa memudahkan pemerintahan British dari segi 'politik'. Dalam sebuah masyarakat berbilang bangsa seumpama itu tidak mungkin wujud sebuah kerajaan sendiri. Kerajaan tidak boleh mewakili "rakyat" kerana hakikat "rakyat"³ masih belum wujud. Malah pada tahun 1945 "perkembangan nasionalisme di Tanah Melayu boleh dikatakan dua puluh lima tahun terkebelakang dari negara lain di Asia Tenggara."⁴

Tidaklah tepat kalau dikatakan bahawa British mengamalkan satu dasar "pecah kemudian perintah".⁵ Mereka tidak perlu memecahkan lagi kerana pemecahan itu telah sedia ada. Mereka juga tidak perlu menentang mana-mana satu bangsa di Tanah Melayu (seperti Jepun yang bersikap anti-Cina, sewaktu pendudukan mereka dahulu). Mereka cuba mencapai satu perimbangan antara berbagai kaum, di samping memberi perhatian lebih kepada orang Melayu yang merupakan penduduk "asal". Kegagalan British terletak pada kegagalannya menganggap bahawa rejim penjajah bersifat sementara, dan pada kegagalan untuk memandang jauh akibat yang akan ditimbulkan oleh imigrasi secara besar-besaran.⁶ British

1 Seperti yang digunakan oleh J. S. Furnivall, *Colonial Policy and Practice* (Cambridge England, 1948) m.s. 304.

2 Dalam pendahuluan kepada F.H.H. King, *The New Malayan Nation* (New York, 1957) m.s. v.

3 Furnivall, op. cit., m.s. 489.

4 John Kerry King, *South East Asia in Perspective* (New York, 1956) m.s. 43.

5 Cf. R.S. Milne, "Politics and Government", *Malaysia: A Survey* Wang Gungwu, ed. (New York, 1964) m.s. 328.

sepatutnya telah mengenakan sekatan yang lebih ketat ke atas imigrasi ataupun berbuat sesuatu ketika zaman "tidak berpolitik" di antara beberapa peperangan, untuk membentuk satu sistem politik bagi seluruh masyarakat berbilang kaum.⁶

Untuk mencipta sebuah negeri berkerajaan sendiri dari sebuah masyarakat berbilang kaum yang dijajah, masalah yang ditimbulkan oleh orang Cina lebih kompleks dari orang India. Bilangan orang India di Tanah Melayu agak kecil dan mereka yang tinggal di sini tidak mengambil berat sangat tentang kegiatan politik di India. Kekecualian hanyalah apabila terdapat orang India yang menunjukkan minat terhadap cadangan Jepun untuk membebaskan India di zaman pendudukan Jepun. Apabila India mencapai kemerdekaan pada tahun 1947, kerajaannya telah menggalakkan orang India yang menjadi penduduk tetap di negeri-negeri lain supaya menjadi warganegara yang baik. Walau bagaimanapun, dalam hal orang Cina perkara yang membimbangkan ialah pengaruh Barat telah menghasilkan dua buah negara di Tanah Melayu, satu daripadanya merupakan lanjutan kepada negara untuk orang Cina dalam negara China sendiri. Kebimbangan ini telah ditambah oleh pengaruh luar negeri terhadap pergerakan nasionalis di China dengan terbentuknya Kuomintang pada tahun 1912. Apabila pergerakan nasionalis ini meresap ke Tanah Melayu, ia bukan khusus bertujuan untuk menjadikannya sebagai sebuah wilayah China yang kesembilan belas.⁷ Selepas Kuomintang (KMT) menguasai kerajaan China, ia bergantung kepada orang Cina seberang laut untuk mendapatkan wang terutama sekali selepas bermulanya Perang Sino-Jepun. Ia juga berusaha keras untuk mengekalkan taat setia orang Cina Seberang Laut terhadap negeri China dan mendakwa bahawa semua orang Cina di seberang laut adalah warganegara China, sungguhpun mereka telah dilahirkan di seberang laut. Oleh kerana itu sudah pastilah British merasa curiga terhadap dasar tersebut dan seterusnya mengharamkan KMT di Tanah Melayu dan pada 1930. Hanya selepas serangan Jepun ke atas Tanah Melayu dan apabila China dan Britain

6 T.H. Silcock, "Forces for Unity in Malaya," *International Affairs*, Jil. XXV, No. 4 (1949), m.s. 460.

7 Png Poh Seng, "The Kuomintang in Malaya, 1912-1941" *Journal of Southeast Asian History*, Jil. II, No. 1 (1961), m.s. 15.

bersepakat, barulah kegiatan-kegiatan KMT di Tanah Melayu tidak lagi menjadi punca pergeseran antara kedua-dua buah negeri tersebut dan larangan tersebut telah diubah. Parti Komunis Cina telah bergerak melalui KMT, ia juga menumpukan perhatian pada setengah-setengah penuntut Sekolah Menengah dan pegawai kesatuan sekeja. Kegiatan gerila anti-Jepun lebih banyak diatur oleh Cina Komunis yang merupakan nukleus bagi Tentera Rakyat Anti-Jepun Tanah Melayu (MPAJA) dengan sedikit bantuan British.

Apabila Jepun menyerah kalah, pasukan MPAJA telah menguasai beberapa kawasan di negeri ini secara berkesan, dan usaha untuk melucutkan senjata mereka mengambil masa yang agak lama juga. Beberapa peristiwa dan pertempuran telah berlaku di beberapa buah negeri, di mana perselisihan antara kaum yang semakin hangat dalam zaman pendudukan dahulu telah tidak dapat dikawal lagi. Penting dinyatakan di sini bahawa apabila Sultan Perak menyeru rakyat baginda supaya menyokong kerajaan untuk menentang gerila komunis pada bulan Mei 1975, baginda tidak mengingatkan mereka mengenai kekejaman yang berlaku semasa darurat sebaliknya baginda menyuruh mereka mengingat kembali pengalaman yang dialami sebaik-baik sahaja tamat pendudukan Jepun.⁸

Sifat nasionalisme orang Melayu lebih mengelirukan dari nasionalisme kaum Cina di Tanah Melayu. Pada asasnya nasionalisme orang Melayu bukanlah semata-mata satu "lanjutan" dari sesuatu punca. Sejauh manakah ia berkembang sendirian dan sejauh manakah ia merupakan satu panduan dari anasir asli dan luaran? Sebahagian dari nasionalisme Melayu tentunya menerima ilham dari luar. Dari satu segi ia mengambil bentuk ketaatsetiaan seluruh Islam terhadap Khalifah Turki, ketua mazhab ahli Sunnah sebelum zaman Khalifah digulingkan oleh Ataturk pada tahun 1924. Ia juga dipengaruhi oleh sebilangan kecil pelajar Melayu yang menuntut di Kahirah serta oleh pergerakan nasionalis di Indonesia. Di peringkat awalnya (atau peringkat agama) nasionalisme Melayu lahir melalui beberapa kelab dan sekolah agama yang kian bertambah, serta dalam perkembangan kesusasteraan Islam. Kemudiannya

⁸ *New Straits Times*, 26 Mei, 1975.

peringkat agama telah diikuti oleh peringkat ekonomi dan sosial dan dari kira-kira tahun 1937 oleh peringkat politik.⁹

Punca untuk memahami sifat nasionalisme Melayu ialah apa sahaja pengaruh luaran yang wujud hanya boleh dinyatakan melalui struktur sosial orang Melayu yang ada sekarang. Sebelum perang dahulu struktur sosial berbentuk feodal dan konservatif. Di Indonesia golongan elit kelas menengah dan berpendidikan Barat telah terbentuk lebih awal lagi.¹⁰ Di Tanah Melayu, sungguhpun terdapat pengaruh sebilangan kecil golongan yang berpendidikan Arab atau mereka yang terpengaruh dengan contoh di Indonesia, namun kepemimpinan orang Melayu tertumpu pada golongan yang berpendidikan Inggeris terutama sekali mereka dari keturunan diraja yang menuntut di kolej elit Melayu di Kuala Kangsar yang ditubuhkan pada tahun 1905. Kehadiran sebilangan besar kaum Cina dan India serta dasar British yang "melindungi" orang Melayu telah menghalang pertumbuhan sebuah kelas menengah ekonomi (seperti di Hindia Timur Belanda) yang mungkin dapat memimpin sebuah pergerakan nasionalis radikal dengan berkesan. Pada penghujung abad kesembilan belas, di setengah-setengah negeri hiraki agama yang profesional telah dibentuk dengan bantuan British.¹¹ Ia berkait rapat dengan Islam yang berpusat di luar bandar serta kelas pemerintah tradisi, iaitu satu perikatan kuasa tradisi yang tidak mudah ditembusi.¹² Seterusnya seseorang nasionalis Melayu yang intelek tidak akan berminat kepada sistem feodal lama, namun demikian ia masih tidak sanggup untuk melihat sistem itu dihapuskan sekiranya terdapat sebarang langkah ke arah pembaharuan perlembagaan yang memberikan kuasa politik kepada mana-mana kelompok bukan Melayu. Beberapa orang nasionalis Melayu seperti Ahmad Boestamam, Ibrahim Yaakob dan Dr. Burhanuddin, mempunyai pendapat yang berbeza dan menentang peraturan sosial yang ada untuk bekerjasama melalui pertubuhan seperti KMM, KRIS dan selepas perang dengan Parti Kebangsaan

9 Radin Soenarno "Malay Nationalism, 1900-1945," *Journal of Southeast Asian History*, Jil. 1., No. 1 (1960), m.s. 17.

10 *Ibid.*, m.s. 28.

11 Gordon P. Means, "The Role of Islam in the Political Development of Malaysia," *Comparative Politics*, Jil. 1, No. 2 (1969), m.s. 269, 274-6.

12 William R. Roff, *The Origins of Malay Nationalism* (New Haven 1967), terutamanya bah 3 dan 7 dan "Retrospect".

Melayu (PKM), tetapi bilangan mereka kecil sahaja. Pada umumnya apabila orang Melayu terdedah kepada perubahan, tanpa disedari mereka akan berpaling kepada pemimpin tradisi mereka.

Malayan Union

Kecenderungan untuk menubuhkan Malayan Union jelas kelihatan sebaik sahaja peperangan tamat. Apabila British kembali memerintah Tanah Melayu, mereka mengesyorkan dan menubuhkan satu bentuk kerajaan baru iaitu Malayan Union, untuk meliputi seluruh Semenanjung Tanah Melayu kecuali Singapura.¹³ Kenapa Singapura ditinggalkan tidaklah berasas, dari segi ekonomi; gabungan dengan Tanah Melayu boleh dilakukan sungguhpun taraf pusat perdagangan entrepotnya yang besar dikekalkan seperti yang dilakukan ketika Singapura berada dalam Malaysia antara 1963-1965. Walau bagaimanapun Tanah Melayu dan Singapura terus menggunakan mata wang yang sama dan mengekalkan hubungan rapat dalam perniagaan dan urusan bank. Dari segi politik Singapura ditinggalkan mungkin dengan tujuan menyedapkan hati orang Melayu, iaitu memisahkan sebuah kawasan yang tiga perempat dari penduduknya terdiri daripada orang Cina, British mungkin berniat untuk melindungi pangkalan tentera lautnya di Singapura dari bantahan yang akan timbul dari sebuah kerajaan Tanah Melayu yang merdeka di masa hadapan. Perkara tidak memasukkan Singapura dalam Malayan Union tidak pula menimbulkan kontroversi besar. Peruntukan yang menimbulkan tentangan hebat adalah yang berkaitan dengan Malayan Union baru. Peruntukan tersebut mengandungi langkah ke arah pemerintahan secara langsung oleh British, berbanding dengan sistem sebelum perang yang lebih mirip kepada secara tidak langsung; peruntukan tersebut juga memperbaiki kedudukan politik orang bukan Melayu. Raja-Raja Melayu akan kehilangan kedaulatan mereka kepada Raja British yang akan diwakili di Tanah Melayu oleh seorang Gabenor British. Takhta, tempat kediaman peribadi dan elaun Raja-raja akan dikekalkan, tetapi

¹³ *Malayan Union and Singapore* (Cmd. 6724) London 1946.

fungsi setiap Raja hanyalah mempengerusikan Majlis Penasihat Melayu, yang mengendalikan undang-undang Islam. Syor mengenai kewarganegaraan menyatakan bahawa ia boleh diperolehi dengan syarat seseorang dilahirkan di sini (di Tanah Melayu dan Singapura) ataupun telah tinggal di sini buat beberapa lama. Permohonan untuk mendapatkan kewarganegaraan boleh dibuat dalam masa yang lebih singkat sekiranya satu ikrar taat setia dilafazkn. Peruntukan ini hendaklah sama rata tanpa mengira sama ada mereka orang Cina, India, "Orang Lain" atau Melayu.¹⁴ Dalam sebarang sistem pilihanraya demokrasi di masa hadapan, peruntukan ini akan menambahkan kuasa mengundi orang bukan Melayu berbanding dengan kuasa mengundi orang Melayu. Orang bukan Melayu akan berpeluang memasuki beberapa cabang perkhidmatan awam yang sebelumnya tidak terbuka kepada mereka. Peruntukan ini menjejaskan kedudukan istimewa orang Melayu ketika perasaan perkauman sedang meluap-luap akibat pendudukan Jepun. Seperti yang telah dinyatakan, jika berlaku sebarang ketegangan kaum orang Melayu akan berpaling kepada elit feodal mereka sendiri. Tetapi, mengikut syor Malayan Union anggota tertinggi dalam elit ini iaitu Raja-raja Melayu akan jatuh martabatnya menjadi rakyat biasa. Cara yang digunakan oleh British supaya cadangan mereka mendapat persetujuan dari Raja-raja telah menambahkan penghinaan ke atas orang Melayu. Seorang wakil khas British, Sir Harold MacMichael, telah dihantar untuk mendapatkan tandatangan secara paksa (shot gun) dari setiap Raja, supaya cadangan Malayan Union dipersetujui. Tindakan cara paksa ini terkandung dalam kuasa wakil tersebut yang boleh mencadangkan seseorang Raja dilucutkan dari takhta sekiranya pentadbiran kerajaannya tidak memuaskan dalam zaman pendudukan Jepun. Raja-raja telah menurunkan tandatangan mereka, tetapi beberapa peristiwa telah meletus di London dan di Tanah Melayu.

14 Setiausaha Negara British bercakap tentang, "perlunya untuk memupuk semangat perpaduan dan kewarganegaraan yang sama rata yang akan membina kekuatan dan kebolehan negara dalam sedikit waktu lagi untuk kerajaan bersendirinya dalam Komanwel British" (*House of Commons Debates* Jil. 414, ruang 255, 10 Oktober 1945).

15 *Report on a Mission to Malaya* oleh Sir Harold MacMichael (Kuala Lumpur, 1946).

Rancangan Malayan Union bermula di London dalam masa perang.¹⁶ Setengah-setengah daripada idea di sebaliknya bolehlah dipuji; keinginan untuk mencipta sebuah negara Tanah Melayu sebagai pembuka jalan untuk memupuk kesedaran rakyat supaya mempunyai semangat Tanah Melayu, berhasrat supaya kerajaan lebih berbentuk pusat dan lebih cekap serta untuk mengurangkan sikap kedaerahan dan sikap angkuh dengan dinastinya, telah dikaitkan dengan keperluan untuk membaiki perusahaan getah dan timah dengan cepat. Walau bagaimanapun setengah-setengah syor tersebut mendapat tentangan dari orang Melayu, terutamanya syor mengenai kewarganegaraan dan kedudukan perkhidmatan awam. Cara rancangan tersebut diperkenalkan dengan secara paksa serta tanpa dibawa berbincang juga menyebabkan ia tidak diterima.¹⁷

Di London, surat-surat kepada *The Times* ditulis oleh "kakitangan lama Tanah Melayu" yang telah bersara, mereka termasuklah Swettenham, Maxwell, Winstedt dan Clementi yang membuat ringkasan mengenai sejarah pemerintahan British di Tanah Melayu selama tujuh puluh tahun yang lampau. Peristiwa yang meletus di Tanah Melayu lebih memeranjatkan. Orang Melayu telah tersintak daripada khayalan politik mereka serta dari perasaan kedaerahan masing-masing. Perasaan yang meluap-luap telah digambarkan oleh fakta bahawa wanita Melayu pun turut serta dalam demonstrasi bantahan. Bangkangan mula-mulanya tertumpu dalam Pergerakan Melayu Semenanjung di Johor yang dimulakan oleh Datuk Onn bin Jaafar, Menteri Besar Johor.^{18a} Di bawah pimpinan beliau Kongres Melayu Se-Malaya telah diadakan pada bulan Mac dan Mei 1946, mengesyorkan supaya Pertubuhan Kebangsaan Melayu Bersatu (UMNO) ditubuhkan. Kongres tersebut dan kemudiannya UMNO, mula melancarkan pemuluan terhadap Malayan Union, yang kemudiannya disertai oleh Raja-raja apabila mereka enggan untuk menghadiri upacara perlantikan Gabenor Malayan Union yang

16 James de V. Allen, *The Malayan Union* (New Haven, 1974) bab 1.

17 Mohamed Nordin Sopiee, *From Malayan Union to Singapore Separation: Political Unification in the Malaysian Region 1945-1965* (Kuala Lumpur, 1974), ms. 21-4.

18 Ishak bin Tadin, "Dato Onn, 1946-1951" *Journal of Southeast Asian History*, Jil. I. No. 1, 65-68.

pertama. Pihak British memandang ringan pada bantahan orang Melayu terhadap rancangannya.

Kebanyakan orang bukan Melayu bersikap endah tak endah sahaja terhadap rancangan tersebut,¹⁹ tetapi beberapa pertubuhan seperti Kesatuan Demokrat Malaya (MDU) yang berhaluan kiri membantah bahawa orang bukan Melayu sepatutnya diajak berbincang sebelum cadangan tersebut diperkenalkan.

Perjanjian Persekutuan, 1948

Bantahan orang Melayu telah meyakinkan British bahawa mereka telah bertindak terlalu jauh dan terlalu cepat dalam usaha untuk merombak dan menyusun semula jentera pemerintahan lama. Tambahan pula struktur tradisi yang wujud sekarang, yang bergantung kepada Raja-raja, Pegawai Daerah dan penghulu pada asasnya struktur Melayu dan tidak akan berjalan dengan lancar tanpa kerjasama orang Melayu. Orang yang menentang British iaitu pemimpin politik Melayu, Raja-raja, dan rakyat sudah pasti menunjukkan bahawa mereka tidak akan memberi kerjasama kepada Malayan Union. Konfrontasi yang berterusan hanya akan mengakibatkan kehancuran keadaan pertahanan dan penggantian pemimpin UMNO yang bersifat tradisi dan sederhana dengan pemimpin yang radikal.²⁰ British juga tidak mahu melepaskan dua matlamat asalnya: penubuhan sebuah kerajaan pusat yang efektif dan suatu bentuk kewarganegaraan yang syaratnya boleh dipenuhi oleh orang bukan Melayu serta orang Melayu.²¹ Terdapat beberapa perbezaan penting dalam pendekatan baru. Peruntukan untuk membincangkan kepentingan melalui Jawatankuasa Kerja yang mengandungi wakil-wakil kerajaan. Raja-raja dan UMNO serta sebuah Jawatankuasa perunding yang diwakili oleh orang bukan Melayu, ia juga merupakan

19 Bagi kenyataan mengenai pandangan bahawa orang Cina dan India tidak berminat kerana rancangan tersebut berbentuk penjajah dan tidak demokrasi, lihat M.R. Stenson, "The Malayan Union and the Historians", *Journal of Southeast Asian History*, Jil. X, No. 2 (1969), m.s. 247.

20 Allen, op. cit., m.s. 49 dan 57; Mohamed Noordin Sopiee, op. cit., m.s. 35-6.

21 Great Britain, Colonial Office, *Federation of Malaya: A Summary of Revised Constitutional Proposals* (Cmd. 7171) (London, 1947), m.s. 2.

badan di mana cadangan Jawatankuasa Kerja dihantar.²² Tiada celaan secara langsung dibuat terhadap kedaulatan Raja-raja, Rancangan Malayan Union yang melucutkan kedaulatan Raja-raja diperbaiki dan sebuah "Persekutuan Tanah Melayu" yang baru muncul pada tahun 1948.

Mengikut Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu, Kerajaan Pusat akan mengandungi seorang Pesuruhjaya Tinggi British, sebuah Majlis Mesyuarat dan sebuah Majlis Perundangan. Pesuruhjaya Tinggi mempunyai tugas rumit untuk melindungi "kedudukan istimewa orang Melayu" serta "kepentingan sah kaum lain."²³ Majlis Perundangan mempunyai anggota rasmi dan sebilangan besar anggota tidak rasmi yang akan dipilih oleh Pesuruhjaya Tinggi. Telah juga dicadangkan bahawa pada masa akan datang beberapa orang anggota tidak rasmi akan dipilih. Di peringkat negeri terdapat struktur yang serupa, yang mengandungi Raja, sebuah Majlis Mesyuarat dan badan perundangan, sebuah Majlis Negeri dengan anggota rasmi dan tidak rasmi. Beberapa fungsi penting seperti tanah dan pelajaran telah diserahkan kepada pihak negeri. Tetapi mengikut tradisi pemerintahan secara tidak langsung, Raja-raja Melayu bersedia untuk menerima nasihat Pesuruhjaya Tinggi kecuali dalam hal berhubung dengan agama Islam atau adat istiadat Melayu.²⁴ Majlis Perundangan Persekutuan boleh juga meluluskan undang-undang mengenai perkara yang termasuk dalam tugas peringkat negeri untuk memastikan keseragaman antara negeri. Dari segi kewangan, sebahagian besar hasil negeri datang dari bantuan pinjaman yang diluluskan oleh Majlis Perundangan bukannya dari cukai. Peruntukan tambahan untuk penyelarasan pusat supaya "kestabilan Kewangan dan Kredit Kerajaan Persekutuan dapat dipertahankan,"²⁵ kewujudan kakitangan awam British dan memberi kebenaran kepada pegawai Kerajaan untuk berpindah dari pusat ke negeri merupakan tanggungjawab Pesuruhjaya Tinggi.²⁶ Bukan sahaja

22 Karl von Vorys, *Democracy Without Consensus: Communalism and Political Stability in Malaysia* (Princeton, 1975), m.s. 76-82.

23 Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu, (Kuala Lumpur, 1948), perenggan 19 (d). 24.

24 *Ibid.*, perenggan 5 dan 8.

25 *Ibid.*, perenggan 19(c).

26 T.H. Silcock, *The Commonwealth Economy in Southeast Asia* (Durham, North Carolina 1959).

kerajaan terlalu dipusatkan (centralized) malah ia juga bersifat penjajah sebagai satu usaha terakhir yang diarahkan oleh Pesuruhjaya Tinggi yang bertanggungjawab kepada Pejabat Tanah Jajahan di London.

Ciri-ciri lain yang terdapat dalam skim kerajaan dari tahun 1948 dan seterusnya termasuklah peruntukan bagi Persidangan Raja-raja yang terkandung dalam Perjanjian Persekutuan Peruntukan kewarganegaraan sangat rumit tetapi pada praktiknya lebih ketat untuk orang bukan Melayu daripada apa yang dicadangkan oleh Malayan Union. Setengah-setengah dari peruntukan itu khusus untuk orang Melayu, (termasuk orang yang datang dari Indonesia); misalnya, mereka yang menjahe rakyat Raja mana-mana negeri. Beberapa peruntukan meliputi rakyat British (termasuk orang Cina dan India) yang dilahirkan di Pulau Pinang atau Melaka dan telah bermastautin di Persekutuan selama lima belas tahun. Kebanyakan orang Cina dan India layak untuk mendapatkan kewarganegaraan sekiranya mereka mempunyai syarat-syarat tertentu iaitu mereka dilahirkan di Persekutuan dan bapa (dalam beberapa hal ibubapa) mereka dilahirkan di Persekutuan serta telah tinggal beberapa lama di Persekutuan; atau mereka sendiri dilahirkan serta telah tinggal beberapa lama di Persekutuan; atau mereka telah tinggal lama di Persekutuan. Dalam hal yang terakhir kewarganegaraan bukanlah diperolehi secara automatik tetapi secara memohon, jika si pemohon berkelakuan baik mengesahkan niatnya untuk menetap di Persekutuan dan mempunyai "pengetahuan yang cukup" tentang bahasa Melayu atau Inggeris. Syarat-syarat ini sukar dipenuhi. Pada tahun 1949 telah dianggarkan bahawa hanya kira-kira 500,00 penduduk Cina di Persekutuan (kurang sedikit dari satu perlima) telah menjadi warganegaraan persekutuan.

Darurat²⁷

Tahun 1948 menandakan bermulanya satu peringkat baru dalam perkembangan perlembagaan. Pertempuran gerila yang meletus mempunyai implikasi ekonomi, sosial dan politik yang

27 *Buku Tahunan Rasmi Persekutuan Tanah Melayu, 1962*, bab XXII mengandungi fakta penting mengenai Darurat.

mendalam. Semasa zaman pendudukan Jepun, Parti Komunis Malaya telah bergerak cergas dalam MPAJA, hanya dengan menempuh berbagai kesukaran baharulah MPAJA dapat dihancurkan pada penghujung tahun 1945. Tetapi pada tahun 1948, Komunis telah membuat keputusan untuk bertindak dengan keganasan bersenjata, lalu mencetuskan "Darurat" yang berjalan selama dua belas tahun dan meragut nyawa sebelas ribu orang. Antara alasan yang menyebabkan Komunis "bertindak secara langsung" ialah kegagalan mereka untuk meresap ke dalam dan menguasai kesatuan sekerja secara aman. Mereka telah mencuba cara tersebut sebaik-baik sahaja selepas perang, tetapi pihak kerajaan telah bertindak balas dengan meminda Undang-Undang Kesatuan Sekerja. Antara lainnya melarang seseorang untuk memegang jawatan dalam kesatuan tersebut sekiranya ia belum berkhidmat sekurang-kurangnya selama tiga tahun dalam industri yang berkenaan ataupun pernah dihukum kerana kesalahan jenayah yang serius, contohnya peras ugut. Sebab-sebab lain untuk mereka bertindak secara langsung ialah bertambahnya bekalan beras sejak tamat perang dan pengaruh pembaharuan perlembagaan dalam menarik pendapat yang sederhana untuk menyokong kerajaan.²⁸

Darurat telah menimbulkan masalah besar kepada kerajaan. Jumlah pemberontak yang cergas kurang dari sepuluh ribu orang tetapi dengan taktik gerila, mereka telah berjaya membunuh dan memusnahkan harta benda, melancarkan serangan dan kemudiannya melarikan diri dalam hutan. Walaupun askar dan polis yang ada di Tanah Melayu tidak terlatih untuk menghadapi taktik seumpama itu, tetapi pemberontak tersebut telah gagal kerana beberapa sebab. Tanah Melayu tidak bersempadan dengan sebuah negeri komunis dari mana bekalan tentera tambahan dapat dihantar, tetapi komunis terdapat di sempadan Thai kerana kurang kerjasama antara Tanah Melayu dengan Negeri Thai dalam usaha menentang

28 Menteri Negara British untuk Hal Ehwal Tanah Jajahan (*House of Lords Debates*, Jil. 159 ruangan 334, 10. November 1948). Untuk keterangan mengenai masa peritempuhan mula berlaku dan siapa yang mencabar siapa untuk memulakannya, lihat: Anthony Short, *The Communist Insurrection in Malaya, 1948-1960* (London, 1975), m.s. 32, 120, 499; Michael R. Stenson, *Repression and Revolt: The Origins of the 1948 Communist Insurrection in Malaya and Singapore* (Athens, Ohio, 1969), m.s. 5, 11, 13, 24.

komunis. Di peringkat akhir darurat pihak komunis menjadi begitu terdesak dan tidak lagi memilih kegiatan tertentu lantas mereka pun bertindak secara mengganas yang lama kelamaan menyebabkan ramai penduduk menentang mereka. Hampir semua komunis terdiri dari orang Cina. PKM mendakwa bahawa "Revolusi di Tanah Melayu pada peringkat ini adalah di bawah pimpinan golongan 'proletariat' yang berasaskan kekuatan buruh dan petani: ini adalah satu revolusi nasional yang anti-imperialis dan anti-feudal yang dilancarkan oleh penduduk dari berbagai bangsa dan kelas. Ia bersifat nasional kerana ia menentang pemerintahan faham imperialis asing, menuntut hak untuk membuat pilihan sendiri dan menyedari tentang kebebasan nasional.²⁹ Tetapi dari segi perkauman, dakwaan ini sama sekali tidak berasas. Sekiranya sekelompok pemberontak yang keras kepala tertarik kepada fahaman komunis, lebih-lebih lagi kerana ia merupakan komunisme orang Cina, maka begitu jugalah sebaliknya, orang Melayu dan India tidak akan tertarik langsung dengannya.³⁰

Kekalahan pihak pemberontak juga diakibatkan oleh beberapa tindakan kerajaan. Setengah-setengah daripadanya di bidang tentera seperti mengambil lebih ramai lagi askar yang lebih terlatih, menyediakan lebih ramai askar yang diperlukan untuk menentang gerila³¹ serta pimpinan seperti yang telah diberi oleh General Templer. Suatu faktor lagi ialah dengan menghindarkan daripada terlalu mengharapkuasa tentera udara yang kuat yang hanya merupakan "khayalan".³² Terdapat juga langkah-langkah politik dan sosial untuk memperbaiki hubungan antara berbagai kaum dan untuk mencapai kemerdekaan.

Gerakan tunggal yang paling penting ialah penubuhan

29 Gene Z. Hanrahan, *The Communist Struggle in Malaya* (New York, 1954) m.s. 101. memetik satu penerbitan Komunis yang tajuk bahasa Inggerisnya, *Strategic Problems of the Malayan Revolutionary War*.

30 Lucien W. Pye, *Guerilla Communism in Malaya* (Princeton, 1965).

31 Robert O. Tilman, "The Non-lessons of the Malayan Emergency", *Asian Survey*, Jil. VI, No. 8 (1966); Sir Robert Thompson, *Defeating Communist Insurgency: The Lessons of Malaya and Vietnam* (New York, 1966).

32 Short, op. cit., m.s. 502.

33 Ibid., m.s. 339 dan 342. Mengenai Kesan Darurat ke atas orang Cina di luar bandar, lihat Han Suyin, *And the Rain My Drink* (London, 1956).

"Kampung-kampung Baru" yang kebanyakan penduduknya terdiri dari orang Cina. Pemberontak-pemberontak telah mendapat bekalan makanan dari 'setinggian-setinggian' Cina yang kebanyakannya telah mendiami kawasan lombong bijih dan lain-lain perusahaan yang telah ditutup semasa perang. Sekiranya setinggian-setinggian tersebut ditinggalkan begitu sahaja, terutama sekali di tepi-tepi hutan, memanglah tidak mungkin untuk mengelakkan mereka dari diugut oleh pemberontak untuk mendapatkan bekalan makanan. Cara yang dipilih untuk menyelesaikan masalah tersebut ialah dengan melancarkan gerakan secara besar-besaran, memindahkan kira-kira setengah juta penduduk iaitu lebih kurang satu perlima dari seluruh penduduk Cina ke lebih dari 550 buah Kampung Baru. Jenis petempatan rapat-rapat telah diadakan di kampung tersebut supaya mudah dipertahanankan, sungguhpun cara ini menyusahkan penduduk bagi menjalankan kegiatan pertanian mereka. Sudah pastilah gerakan secara paksa ini mendapat tentangan. Walau bagaimanapun tentangan tersebut sedikit sebanyak dapat dikurangkan apabila General Templer berkeras untuk memberikan hakmilik tanah kepada penduduk Kampung-kampung Baru dan menubuhkan pihak berkuasa tempatan yang bertanggungjawab dalam bentuk majlis kampung yang dipilih.

Pengaruh besar Darurat telah berakhir kira-kira dalam tahun 1955 walaupun ia tidak diisytiharkan tamat sehingga tahun 1960. Sungguhpun peristiwa selanjutnya menunjukkan komunis telah ditewaskan di medan pertempuran, namun mereka belum lagi terhapus.

Ke Arah Kemerdekaan

Mungkin juga difikirkan bahawa Darurat telah melambatkan tercapainya kemerdekaan untuk Tanah Melayu. Sebenarnya penduduk Tanah Melayu menggunakan Darurat sebagai hujah untuk menyokong kemerdekaan, di samping mempertahankan bahawa dakwaan komunis yang mengatakan para pemberontaknya berjuang menentang 'faham imperialis' akan menjadi lemah sekiranya kerajaan dikuasai oleh penduduk Tanah Melayu, bukannya oleh British. Syarat penting untuk mencapai kemerdekaan ialah kewujudan sebuah parti politik yang boleh

mengetuai kerajaan apabila British menyerahkan kuasanya setelah kemerdekaan tercapai. Memandangkan komposisi kaum di Tanah Melayu maka perlulah bagi parti tersebut mewakili sekurang-kurangnya dua bangsa terbesar.

Pada permulaan Darurat dalam tahun 1948, terdapat sebuah parti yang kuat iaitu UMNO yang anggotanya terdiri daripada orang Melayu semata-mata. Kalau cadangan Malayan Union mencetuskan usaha untuk pembentukan UMNO, syor untuk Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu melahirkan barisan pembangkang yang tersusun. Berbagai-bagai pertubuhan telah bersama-sama menentang Perjanjian tersebut yang difikirkan hanya mewakili kepentingan British dan Raja-Raja Melayu. Kumpulan pertubuhan yang baru itu terdiri dari Parti Kebangsaan Melayu (PKM) yang berhaluan kiri dan pro-Indonesia,³⁴ Kesatuan Demokratik Tanah Melayu (para intelek Singapura), Gabungan Dewan Perniagaan Cina, beberapa pertubuhan Komunis dan Kongres India Tanah Melayu (MDU) (MIC). Perikatan ini bergelar Majlis Tindakan Bersama Se-Tanah Melayu (AMCJA). Sifat AMCJA yang telah beraneka ragam tidak membolehkannya kekal lama sebagai satu barisan. Sebuah kumpulan Melayu tulen yang digelar PUTERA telah dibentuk berasaskan PKM, ia bekerjasama dengan AMCJA dan Gabungan Dewan Perniagaan Cina untuk mengemukakan alternatif cadangan perlembagaan. Walau bagaimanapun apabila Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu berjalan kuatkuasanya dalam tahun 1948, AMCJA pun berpecah. Apabila darurat diumumkan, beberapa pertubuhan yang menganggotai AMCJA dan PUTERA diharamkan. MDU dibubar dan pada tahun 1950 PKM pula diharamkan.³⁵

Pertubuhan besar yang akhirnya berganding dengan UMNO ialah Persatuan Cina Tanah Melayu (MCA) yang ditubuhkan pada bulan Februari 1949. Yang Dipertuanya ialah seorang Cina Selat yang disegani, Tan Cheng Lock. MCA mempunyai beberapa peranan yang berlainan. Pada mulanya ia bersaing hebat dengan komunis sebagai suatu pusat orang Cina menumpukan taat setia mereka. Dari segi sosial, ia mengutip

34 Lihat Burhanuddin Al Helmy, "Towards Tanah Melayu Merdeka," *Merdeka Convention. Papers and Documents* (London, 1957). Dr. Burhanuddin ialah Pengerusinya yang kedua, kemudian menjadi pemimpin PAS.

35 Mengenai kumpulan-kumpulan ini lihat Means, *Malaysian Politics*, op. cit., bab 7.

derma untuk menolong menempatkan semula setingan Cina. Meninjau lebih jauh lagi, ia adalah sebuah badan yang dihormati, yang dapat menentukan bahawa kepentingan orang Cina akan diberi pertimbangan sepenuhnya dalam sebarang pindaan perlembagaan di masa hadapan.

Aktiviti politik MCA digalakkan oleh British yang cuba untuk menarik pemimpin masyarakat yang terbesar menyertai "Jawatankuasa Perhubungan Masyarakat" (JPM).³⁶ Datuk Onn, selaku Presiden UMNO bergerak cergas dalam JPM dan telah cuba untuk bergerak lebih jauh lagi. Mula-mula, beliau berusaha untuk menarik orang bukan Melayu menjadi anggota UMNO tetapi apabila usahanya ditentang maka pada 1951 beliau meletak jawatan sebagai Presiden UMNO untuk menubuhkan Parti Melayu Merdeka (IMP). Badan ini disokong oleh beberapa pertubuhan dan individu, termasuk pemimpin MCA, anggota JPM, MIC dan beberapa kumpulan kesatuan sekerja dan buruh. Usaha ini pun telah dipersendakan oleh British. Sungguhpun Datuk Onn memainkan peranan penting untuk mengasaskan penubuhan UMNO, namun UMNO terus hidup walaupun beliau telah tiada dan memilih seorang Presiden baru iaitu Tunku Abdul Rahman, adinda Sultan Kedah. Dalam pilihanraya bandaran yang diadakan di Kuala Lumpur pada tahun 1952, IMP telah mengalami kekalahan teruk. UMNO dan MCA membentuk sebuah perikatan sementara (*ad hoc*) yang bersifat tempatan untuk menentang IMP, dan telah berjaya mengalahkan IMP dengan sembilan kerusi lawan dua. Susunan demikian dilanjutkan dalam pilihanraya kemudian dengan Perikatan sekali lagi mencapai kemenangan. Ramalan yang meyakinkan telah dibuat bahawa perikatan antara kaum itu tidak akan kekal, tetapi nyatalah ramalan tersebut salah kerana perikatan tersebut terus kekal. Sebuah pertubuhan Perikatan Kebangsaan telah dibentuk pada tahun 1953. Garis pemisahan antara kaum amat jauh sehinggakan sukar untuk membentuk sebuah parti yang tidak bersifat perkauman; tetapi garis pemisahan tersebut tidaklah pula sebegitu teruk sehinggakan boleh menghancurkan satu *perikatan* antara berbagai parti yang bersifat perkauman. Beberapa tahun kemudian ia mula bergerak

36. Lihat m.s. 125-6.

lancar. Datuk Onn telah meninggalkan IMP yang kian merosot pengaruhnya dan menubuhkan pula Parti Negara yang bersifat perkauman Melayu. Sebaliknya pula, Perikatan yang semenjak tahun 1954 lagi mengandungi UMNO, MCA dan MIC membuktikan dalam beberapa pilihanraya tempatan bahawa ia mendapat sokongan kuat daripada semua golongan masyarakat yang akan melayakkannya untuk membentuk kerajaan apabila British menyerahkan kuasa kelak. Ia juga mendapat faedah daripada hakikat bahawa Parti Negara yang berpengaruh dalam Majlis Perundangan dan Mesyuarat telah bekerjasama dengan kerajaan yang dikuasai oleh British.

Beberapa langkah telah diambil supaya penduduk Tanah Melayu diberikan tanggungjawab politik yang lebih apabila sistem "Ahli" diperkenalkan dalam Majlis Perundangan pada tahun 1951. Sistem "peringkat separuh kementerian (quasi-ministerial) ini telah menyebabkan ahli Majlis yang dilantik bertanggungjawab kepada berbagai-bagai jabatan dan tugas kerajaan seperti pelajaran dan kesihatan. Pada tahun berikut semua ahli tersebut dimasukkan ke dalam Majlis Mesyuarat. Ini merupakan satu peringkat peralihan yang lazim ke arah kemerdekaan dari pemerintahan British, iaitu satu latihan untuk membentuk eksekutif yang bertanggungjawab kepada perundangan. Desakan oleh Perikatan³⁷ berlarutan hingga ahli-ahlinya yang berkhidmat dengan majlis kerajaan dan badan rasmi diperintah supaya memulau sistem-sistem tersebut. Salah satu daripadanya ialah, Perikatan tidak berpuas hati dengan konsesi British bahawa ahli yang akan dipilih untuk menjadi wakil dalam Majlis Perundangan harus membentuk majoriti dalam Majlis (52 daripada 98); ahli yang bukan dipilih, selain daripada Speaker terdiri dari tiga orang ahli *ex-officio* (Ketua Setiausaha, Peguam Negara dan Setiausaha Kewangan), sembilan orang Menteri Besar bagi sembilan buah Negeri Melayu dan seorang wakil dari setiap Negeri Selat (Melaka dan Pulau Pinang) serta tiga puluh dua orang ahli yang dilantik.³⁸ Satu kompromi telah dicapai. Setengah-setengah ahli yang dipilih akan dilantik oleh Pesuruhjaya Tinggi setelah berbincang

37 Ishak bin Tadin, *op. cit.*, 91 ff.

H. Müller, *Prince and Premier* (London: Harrap, 1959) m.s. 147-161.

dengan seorang pemimpin atau beberapa orang pemimpin majoriti yang dipilih.³⁹

Dalam pilihanraya umum pertama tahun 1955, Perikatan memenangi 51 dan 52 buah kerusi.⁴⁰ Tunku Abdul Rahman yang memimpin parti tersebut telah dilantik sebagai Ketua Menteri dan membentuk sebuah kabinet.

Perlembagaan 1957

Kemenangan Perikatan diikuti oleh satu Persidangan Perlembagaan di London pada awal tahun 1956 dan dihadiri oleh wakil-wakil Raja Melayu dan Perikatan. Dalam persidangan tersebut telah ditetapkan bahawa Tanah Melayu akan mendapat kerajaan sendiri dan kemerdekaan sepenuhnya dalam kesatuan Komanwel, kalau boleh selewat-lewatnya pada Ogos, 1957 dan sebuah Suruhanjaya Perlembagaan akan dilantik untuk merangka draf perlembagaan. Suruhanjaya Perlembagaan dianggotai oleh Lord Reid, seorang hakim Inggeris sebagai pengerusi dan tiap-tiap seorang anggota dari Britain, Australia, India dan Pakistan. Suruhanjaya tersebut telah menerbitkan *Laporannya* pada 1957. Sebanyak 131 buah pertubuhan dan individu menghantar memorandum kepada Suruhanjaya tersebut. Tetapi pendapat Perikatan merupakan yang paling penting memandangkan pada peranan yang akan dimainkannya sebagai Kerajaan di masa hadapan jika dibandingkan dengan, katakanlah pendapat dari Persahabatan Buddha Sedunia (World Fellowship of Buddhist) Selangor, atau dari Lembaga Elektrik Pusat. Sebenarnya Suruhanjaya tersebut dalam *Laporannya*⁴¹ telah menyatakan rasa terhutang budinya kepada Perikatan kerana memorandum mereka serta keterangan mengenainya yang diberikan secara lisan. Perikatan, terutama sekali UMNO dan MCA memberikan cadangan tegas yang menghasilkan satu "rundingan" ke atas perbezaan

39 Dua puluh dua untuk "kepentingan yang dijadualkan" (perdagangan, penanaman, melombong, kesatuan sekerja dll.), tiga untuk kaum minoriti, tujuh dilantik (*Report of the Federation of Malaya Constitutional Commission* (Kuala Lumpur: Percetakan Kerajaan, 1957), perenggan 30 dan 32).

40 Means *Malaysian Politics* op. cit., m.s. 147-50; von Vorys, op. cit., m.s. 113-20.

41 (Kuala Lumpur, 1957) perenggan 9.

kedudukan dua bangsa yang terbesar dari segi perlembagaan.⁴² Hanya sebuah memorandum sahaja yang dihantar oleh Perikatan, sungguhpun terdapat ketegangan dan tekanan yang tidak dapat dielakkan di kalangan parti yang menjadi komponennya.

Walau bagaimanapun tidak semua syor Suruhanjaya Perlembagaan itu diterima. Beberapa pindaan telah dibuat setelah rundingan diadakan antara kerajaan British, Raja Raja Melayu dan Perikatan. Hasilnya beberapa konsesi diberi kepada pendapat Perikatan terutama sekali kepada UMNO.⁴³

Kemerdekaan diisytiharkan pada 31 Ogos, 1957, Perlembagaan yang berjalan kuatkuasa pada hari tersebut pada umumnya menyerupai perlembagaan Britain ataupun India. Ia bersifat "parlimen", bukannya presiden, iaitu para menteri atau kabinet bersidang di dewan perundangan dan bertanggungjawab kepadanya. Pada hakikatnya, walaupun tidak dinyatakan dalam perlembagaan, para menteri merupakan anggota sebuah parti politik yang mencapai kelebihan kerusi di dewan rakyat. Oleh itu biasanya apa-apa kuasa yang dianugerahkan kepada "Parlimen" oleh Perlembagaan, sebenarnya dijalankan oleh parti yang mempunyai majoriti melalui kuasa majoritinya di parlimen. Seperti di Britain dan di India terdapat seorang Ketua Negara bukan politik (Yang di-Pertuan Agong) yang bertindak dalam kebanyakan hal mengikut nasihat Menteri-Menterinya; sebuah badan perundangan yang mengandungi dua buah dewan, sebuah daripadanya dipilih secara langsung; sebuah perkhidmatan awam yang berkecuali; dan sebuah kehakiman bebas.⁴⁴ Berbeza dari Britain tetapi serupa dengan India, Perlembagaan tersebut bersifat persekutuan. Walau bagaimanapun dari segi praktik, kerajaan pusat mempunyai kuasa yang lebih dari kerajaan negeri. Keputusan untuk membentuk sebuah persekutuan haruslah ditentukan dengan

42 Proses ini dinyatakan dalam T.H. Tan "The Struggle of the Alliance for the Independence of the Federation of Malaya," *Merdeka Convention, Papers and Documents*, op. cit.

43 Perubahan penting yang dilakukan dalam syor Suruhanjaya Perlembagaan dinyatakan dalam *Federation of Malaya Constitutional Proposals* (Kuala Lumpur, 1957). Untuk perbincangan pokok mengenai Perlembagaan, lihat *Legislative Council Debates* (Sesi Kedua) 10 dan 11 Julai, 1957, ruangan 2838-3030. Lihat juga von Vorys, op. cit., m.s. 134-9.

44 Cf. ciri-ciri Perlembagaan seperti yang dinyatakan dalam titah Yang di-Pertuan Agong ketika merasmikan Parlimen, *Straits Times*, 12 September, 1959.

kewujudan Raja-Raja Melayu serta hasrat untuk mengelakkan berulangnya bantahan yang serupa ketika menentang rancangan Malayan Union pada tahun 1946 dahulu.

Dengan beberapa pengecualian, Perlembagaan boleh dipinda dengan syarat mendapat persetujuan sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota dewan.⁴⁵ Mahkamah merupakan pelindung perlembagaan seperti yang berlaku di Amerika Syarikat. Sekiranya mahkamah mengesahkan bahawa sesuatu undang-undang berlawanan dengan sesuatu peruntukan dalam Perlembagaan maka undang-undang tersebut boleh dimansuhkan, sungguhpun ia telah diluluskan oleh Parlimen Persekutuan atau badan perundangan negeri.

Terdapat beberapa ciri khusus Perlembagaan yang tidak boleh didapati di negeri-negeri lain. Antaranya ialah Persidangan Raja-raja dan cara melantik Ketua Negara timbul dari kehendak untuk menyesuaikan kedudukan Raja-Raja ke dalam rangka kerajaan demokrasi berperlembagaan. Tetapi ciri-ciri yang paling menarik ialah yang berhubung dengan "tawar-menawar" antara UMNO dengan MCA dan yang menyediakan rangka politik atau peraturan dalam mana kelompok perkauman akan bergerak. Satu penilaian kasar mengenai keadaan tersebut ialah pengorbanan yang harus diberi oleh orang bukan Melayu untuk menyertai semua kegiatan Persekutuan mereka terpaksa menerima beberapa ciri yang berkait dengan tradisi orang Melayu.⁴⁶ Sudah tentulah ini merupakan sebahagian dari susunan tersebut. Fungsi-fungsi yang dipertanggungjawabkan kepada Raja-Raja, pemilihan Islam sebagai agama rasmi negeri⁴⁷ dan keputusan bahawa Bahasa Melayu harus menjadi bahasa rasmi tunggal⁴⁸ dari tahun 1967 merupakan sebahagian dari 'tawar-menawar'. Orang bukan Melayu sebaliknya akan mendapat faedah dari kelonggaran peruntukan kewarganegaraan yang telah dipinda

45 Perkara 159 (1) dan (3). Bagi setengah-setengah perkara, peraturannya lebih rumit (Tan Sri Mohamad Suffian bin Hashim, *An Introduction to the Constitution of Malaysia* (Kuala Lumpur, 1972), bab 20). Perlembagaan telah dipinda sebanyak 15 kali, 1957-71 (*ibid.*, m.s. 319). Akta 1976 telah meminda lebih daripada lima puluh fasal (*New Straits Times*, 13 Julai 1976).

46 F.H.H. King, *op. cit.*, m.s. 13.

47 Suruhanjaya Perlembagaan telah mengesyorkan bahawa satu agama rasmi negeri tidak harus ada (*Cadangan*, perenggan 169).

48 Kecuali kalau Parlimen menyatakan bahawa bahasa Inggeris boleh digunakan selpas 1967. (Perlembagaan, Perkara, 152 (2)).

untuk faedah mereka pada tahun 1952. Mengikut kuatkuasa undang-undang, kewarganegaraan meliputi setiap orang yang dilahirkan di Persekutuan selepas 31 Ogos, 1957 (Hari Kemerdekaan).⁴⁹ Akhirnya peruntukan ini mengiktiraf tuntutan orang Cina (dan lain-lain) untuk menjadi warganegara atas dasar '*jus soli*' tetapi hanya bagi mereka yang dilahirkan selepas Hari Kemerdekaan, bukan sebelumnya. Ia juga telah meliputi dengan bersyarat pada seseorang yang ketika dilahirkan, bapanya adalah seorang warganegara. Peruntukan untuk mendapatkan taraf kewarganegaraan dengan cara lain juga dipermudahkan; misalnya syarat yang menghendaki seseorang pemohon mengetahui Bahasa Melayu telah dikecualikan setahun selepas kemerdekaan.⁵⁰ Langkah-langkah ini akan menambahkan bilangan pengundi dan seterusnya kuasa politik kaum Cina. Satu ciri penting dari segi "tawar-menawar" dinyatakan dengan terang dalam Perlembagaan tersebut. Kaum Cina akan terus memainkan peranan penting dalam bidang perniagaan, bebas dari halangan dan tekanan seperti yang mereka alami di beberapa buah negara di Asia Tenggara.

Walau bagaimanapun, Perlembagaan juga membuat peruntukan untuk "kedudukan istimewa orang Melayu."⁵¹ Perkara 153 menyatakan bahawa adalah menjadi tanggungjawab Yang di-Pertuan Agong "untuk melindungi kedudukan istimewa orang Melayu serta kepentingan sah lain-lain masyarakat...". Yang di-Pertuan Agong (yang bertindak atas nasihat kerajaan) bolehlah memberi peruntukan kepada orang Melayu beberapa bahagian yang difikirkan patut dalam a) jawatan dalam perkhidmatan awam Persekutuan, b) biasiswa, pameran dan lain-lain keistimewaan latihan dan pelajaran atau kemudahan istimewa yang diberi atau diuntukkan oleh kerajaan pusat; dan c) permit atau lesen yang dikehendaki oleh undang-undang persekutuan bagi menjalankan sebarang perniagaan

49 Mengikut Akta Perlembagaan (Pindaan) 1962, satu sekatan dikenakan isitu sekurang-kurangnya salah seorang ibu bapa haruslah telah menjadi penduduk biasa Persekutuan sewaktu anaknya dilahirkan.

50 Peruntukan dan perubahan berikutnya diringkaskan dalam J.M. Gullick, *Malaysia* (London, 1969), Lampiran 1 dan H.E. Groves, *The Constitution of Malaysia* (Singapura, 1964) bab XI. Mengenai halangan terhadap kewarganegaraan persekutuan, lihat Groves, m.s. 173-7.

51 Gordon P. Means, "Special Rights' as a strategy for Development: The Case of Malaysia", *Comparative Politics*, Jil. V, No. 1 (1972). Lihat juga Tan Sri Mohamed Suffian, op. cit., bab 17.

atau pekerjaan. Di bahagian lain dalam Perlembagaan (Perkara 89) terdapat peruntukan untuk mengekalkan tanah sebagai tanah simpanan Melayu, yang sebelum merdeka dahulu tertakluk di bawah undang-undang negeri sebagai simpanan khas bagi orang Melayu.⁵² Sekarang, undang-undang tersebut hanya boleh dipinda melalui satu proses khas yang rumit.

Sebenarnya perkara 153 diguna untuk meneruskan dasar yang telah pun diamalkan sebelum merdeka, umpamanya berkenaan penerimaan masuk pegawai-pegawai ke beberapa cawangan perkhidmatan awam dan untuk jenis-jenis lesen yang tertentu bagi kegunaan mengangkut barang dan kenderaan untuk disewa.⁵³

Selayang pandang, kewujudan perkara 153 merupakan suatu perkara ganjil. Apakah perlunya diadakan peruntukan perlembagaan untuk melindungi orang Melayu jika mereka merupakan kelompok bangsa yang terbesar bilangannya di Tanah Melayu dan merupakan sebahagian besar dari jumlah pengundi? Jawapan tidak terdapat di dalam Perlembagaan. Berbagai jawapan boleh diberi: ⁵⁴bahawa sebagai "Bumiputera" orang Melayu harus diberi pertimbangan istimewa; bahawa hak tersebut telah pun wujud di bawah pemerintahan British dan tidak seharusnya diberhentikan; bahawa sebagai gantinya konsesi telah diberi kepada orang bukan Melayu untuk mendapat kewarganegaraan;⁵⁵ bahawa hak tersebut diperlukan untuk membolehkan orang Melayu mencapai persamaan taraf dari segi ekonomi.⁵⁶

Pada Perkara 153 terdapat masalah untuk mencapai satu "imbangan kuasa" jangka pendek antara orang Melayu dengan bukan Melayu. Peruntukan kewarganegaraan akan mengakibatkan orang bukan Melayu mendapat faedah yang

52 Raja Mohar bin Raja Badiozaman, "Malay Land Reservation and Alienation," *Inisiasi*, Jil. 1, No. 2 (1962).

53 Report of the Federation of Malaya Constitutional Commission, perenggan 163 ff.

54 Chandrasekaran Pillay, "Protection of the Malay Community" A Study of UMNO's Position and Opposition Attitudes" (M.S.S. Thesis, Universiti Sains Malaysia, 1974), m.s. 86.

55 Tunku Abdul Rahman, "Looking Back", *The Star*, 17 Februari 1975. Tun Tan Siew Sin, bekas Presiden MCA kagam dengan konsesi yang dibuat oleh UMNO mengenai kewarganegaraan telah mengambil keputusan untuk menyokong UMNO dan Tunku sepenuhnya (*ibid.*, 9 Jun 1975).

56 Tunku Abdul Rahman, *Perbahasan Dewan Rakyat*, Jil. IV, No. 2, 28 April 1962, ruangan 449, dan Jil. V, No. 3, 28 Mei 1963, ruangan 357-62.

cepat, seperti yang dibuktikan oleh pertambahan suara pengundi antara tahun 1955 dengan 1959; dalam tahun 1958 sahaja, lebih 800,000 orang bukan Melayu telah menjadi warganegara. Oleh itu bolehlah diperdebatkan bahawa orang Melayu perlu diberi jaminan yang sama cepatnya dalam bidang ekonomi. Imbangan jangka panjang dalam tawar-menawar ini lebih sukar hendak dilakukan, kecuali kalau ia difikirkan statik. Had sebenar kuasa politik bukan Melayu yang dibenarkan oleh peruntukan kewarganegaraan tidak pula ditakrif. Begitulah juga bagi orang Melayu, selain daripada peruntukan Perkara 153 yang terhad, tidak ada penentuan lain yang dibuat seperti apa sebenarnya yang akan dilakukan untuk memperbaiki ekonomi orang Melayu dan apakah kesan yang akan ditinggal oleh pembaikan tersebut pada orang bukan Melayu.⁵⁷ Perkara tersebut sedikit sebanyak bergantung pada dasar kerajaan. Oleh itu sukar hendak diramal hasil menyeluruh imbangan tersebut.

Aspek yang telah menimbulkan perbalahan mengenai peruntukan Perkara 153 ialah *jangka masa*. Suruhanjaya Perlembagaan telah mengesyorkan supaya perkara tersebut disemak semula selepas lima belas tahun,⁵⁸ tetapi Perlembagaan tidak menetapkan had masanya. Perkara ini dicela oleh setengah-setengah ahli politik bukan Melayu sebagai tidak adil, seolah-olah faedah keistimewaan itu akan diberi secara kekal kepada orang Melayu. Kalau boleh, mereka mahukan topik tersebut tidak dimasukkan dalam Perlembagaan, atau kalau dimasukkan pun hendaklah ditentukan had masanya.

Dua bangkangan terhadap Perkara 153 akan diterangkan. Satu daripadanya ialah, oleh kerana ramai orang Cina dan India miskin seperti orang Melayu juga, maka sebarang perlindungan dari segi Perlembagaan haruslah diberi berdasarkan kelemahan ekonomi, bukan keturunan.⁵⁹ Dari segi ekonomi hujah ini teguh, tetapi ia gagal untuk menjelaskan keadaan politik yang berasaskan perkauman dan dalam suasana apa Perlembagaan tersebut dirangka. Kedua, perlindungan yang diberikan oleh

57 Ucapan Tunku Abdul Rahman, Presiden UMNO, di Perhimpunan Agung UMNO ke-17, 6 September 1964 (mimeo.), m.s. 10.

58 *Laporan*, op. cit., perenggan 167.

59 S.M. Huang-Thio, "Constitutional Discrimination under the Malaysian Constitution" *Malaya Law Review*, Jil. VI, No. 1 (1964), m.s. 12-13.

Perkara 153 tidak cukup kerana ia mudah disalahgunakan, misalnya orang Melayu yang mendapat lesen tidak menggunakannya sendiri tetapi diserahkan pada orang bukan Melayu untuk mendapatkan wang.⁶⁰ Bangkangan ini telah diterima. Tidakkah memadai kalau dikatakan bahawa, jika lesen ditukarkan secara demikian, tujuan peruntukan tersebut akan tercapai kerana orang Melayu akan bertambah kaya, oleh itu mengurangkan perbezaan ekonomi di antara kaum. Masalah yang timbul ialah, peruntukan Perkara tersebut kecuali yang berkaitan dengan pelajaran dan latihan, terlalu sempit bidangnya dan tidak banyak membantu menyediakan orang Melayu untuk berkecimpung dalam pekerjaan taraf tinggi dalam ekonomi, misalnya dengan menambahkan bilangan pengusaha. Kekurangan peruntukannya semakin jelas selepas tahun 1969. Kerajaan membuat kesimpulan bahawa langkah-langkah yang diambil untuk membaiki ekonomi orang Melayu melalui Perkara 153 dan cara-cara lain, tidak memadai. Berdasarkan kesimpulan inilah maka Dasar Ekonomi Baru diperkenalkan, seperti yang akan diperihalkan dalam bab 10. Namun begitu, peruntukan Perkara 153 sangat penting bagi orang Melayu dari segi psikologi dan simbolnya, baik sebelum mahupun selepas tahun 1969, dan sebarang celaan daripada orang bukan Melayu amat dipandang berat. Ini digambarkan dengan hakikat bahawa selepas tahun 1969 peruntukan tersebut tetap dikekalkan walaupun sebenarnya meninggalkan sedikit kesan ekonomi kepada orang Melayu, berbanding dengan banyak faedah yang disediakan oleh Dasar Ekonomi Baru.

Perkara 153 juga menyeru supaya hak sah *orang bukan Melayu* dilindungi. Ini telah dirujuk oleh Tunku sebelum berlangsungnya Perhimpunan Agung UMNO yang kelima belas ketika mempertahankan campur tangan beliau apabila kerajaan Perak dan Pulau Pinang hendak menarik balik lesen peniaga padi dari orang bukan Melayu dan memberikannya kepada syarikat kerjasama orang Melayu.⁶¹

Jika dikatakan bahawa suatu "imbangan" kasar telah tercapai antara tuntutan yang bertentangan dari berbagai kaum,

⁶⁰ Ibid., m.s. 14-15. Lihat juga amalan Ali Baba, m.s. 335.

⁶¹ *Straits Times*, 24 Ogos, 1962.

samalah juga dengan mengatakan bahawa persamaan belum lagi tercapai dalam setiap bidang. Memanglah mudah untuk menunjukkan ketidaksamaan jelas yang melibatkan beberapa kaum dalam *beberapa* bidang. Tetapi jika keadaan seluruhnya dikaji dari segi sosial, ekonomi dan politik, nyatalah bahawa suatu keadilan jangka pendek yang samar-samar antara tuntutan berbagai kaum itu sebenarnya telah tercapai. Masalah untuk mengekalkan perimbangan antara kaum dikuatkan lagi dengan kemasukan anasir baru apabila Malaysia dibentuk. Imbangan juga dipengaruhi oleh penegasan baru yang diberikan oleh Dasar Ekonomi Baru dengan memberi peluang ekonomi kepada orang Melayu.

Kebebasan Asasi

Perlembagaan menyatakan bahawa setiap warganegara mempunyai hak kebebasan tertentu, terutamanya kebebasan hak perseorangan, larangan buang negeri, kebebasan bergerak dan kebebasan bercakap, berhimpun serta berpersatuan (Perkara 5, 9 dan 10). Walau bagaimanapun, hak-hak ini boleh disekat. Perkara 149⁶² menyatakan bahawa sesuatu akta untuk mengenakan sekatan mestilah menyebutkan bahawa "tindakan telah diambil atau diancam oleh mana-mana badan atau orang tertentu, sama ada di dalam atau di luar Persekutuan" untuk melakukan beberapa perkara, termasuk membangkitkan kebencian terhadap Yang di-Pertuan Agong atau Kerajaan atau membangkitkan perasaan sakit hati dan permusuhan antara kaum atau lain-lain golongan di kalangan penduduk, yang mungkin akan mencetuskan keganasan. Undang-undang atau ordinan boleh diluluskan, membenarkan "penahanan kerana keselamatan", iaitu menahan tanpa pembicaraan. Pihak awam tidak boleh merayu terhadap tindakan tahanan itu, tetapi seseorang yang ditahan mestilah diberitahu atas alasan apakah dia ditahan dan membenarkannya membela diri di hadapan Lembaga Penasihat yang terdiri daripada tiga orang anggota. Sekatan terhadap kebebasan telah dikenakan oleh beberapa akta dan ordinan seperti Akta Keselamatan Dalam Negeri (1960), Ordinan Hasutan (1948, dipinda pada 1970), Ordinan

⁶² Mengenai Perkara 149 dan 150, lihat Tan Sri Mohamed Suffian, *op. cit.*, bab 14.

Perintah Awam (Pengekalan) (1958), Ordinan Pencegah Jenayah (1959), dan Peraturan Penting (Kes Keselamatan) (1957).

Di bawah Perkara 150, peruntukan telah dibuat untuk Perisytiharan Keadaan Darurat. Mengikut perkara ini, kerajaan boleh mengisytihar beberapa ordinan yang mempunyai kuasa undang-undang tetapi boleh dimansuhkan oleh ketetapan yang diluluskan oleh kedua-dua buah dewan. Telah dinyatakan bahawa setelah diisytihar, tidak ada satu ordinan pun yang akan menjadi tidak sah kerana tidak selaras dengan peruntukan Perlembagaan mengenai kebebasan sivil. Kuasa-kuasa yang dianugerahkan di bawah perkara tersebut mungkin terlalu menyeluruh. Keadaan Darurat dikuatkuasakan semasa pemberontakan gerila Komunis dan berakhir pada tahun 1960. Keadaan Darurat diisytiharkan sekali lagi dari tahun 1964 semasa menghadapi konfrontasi Indonesia. Perisytiharan tersebut juga dibuat pada bulan September 1966, untuk menukar Perlembagaan Sarawak supaya kebuntuan perlembagaan dapat diselesaikan, ia diisytiharkan sementara waktu sahaja dan hanya meliputi Sarawak. Perkara 150 juga digunakan dalam tahun 1969 disebabkan oleh rusuhan 13 Mei di Kuala Lumpur. Keadaan Darurat ini berlangsung selama lebih dari setahun setengah, yang mana dalam tempoh ini sesi Parlimen digantung. Pindaan Ordinan Hasutan dalam tahun 1970 mungkin merupakan sekatan yang paling ketat dikenakan semasa Darurat 1969-71.⁶³

Kegiatan parti pembangkang telah dijejaskan oleh sekatan terhadap kebebasan asasi. Parti yang disyakki mempunyai hubungan dengan komunis mendapati ahli-ahlinya ditahan dari semasa ke semasa. Ahli parti yang dianggap menjalani kegiatan subversif, walaupun tidak ada hubungan dengan komunis pun ditahan, misalnya Lim Kit Siang (DAP), 1969-71, V. David (Gerakan), 1971, Datuk James Wong (Parti Kebangsaan Sarawak), 1974-76. Ahli-ahli parti pembangkang yang menentang peruntukan undang-undang mengenai hasutan juga menghadapi penalti undang-undang. Salah satu kes mengenai penalti ini, mungkin yang terkemuka, ialah kes Encik Fan Yew Teng, Ahli Parlimen DAP bagi kawasan Mengelembu.⁶⁴DAP,

63 Lihat m.s. 96-7.

64 Lihat m.s. 237 dan 293.

parti pembangkang yang terkuat telah membuat bantangan hebat terhadap sekatan pada kebebasan asasi, iaitu terhadap prinsipnya dan kerana sekatan tersebut mengganggu kegiatan parti. Isu ini menjadi isu penting DAP dalam Manifesto Pilihanraya 1974.⁶⁵

65 Lihat juga Fan Yew Teng, "Has Constitutional Democracy a Future?" *The Rocket*, Jil. 8, No. 1, April Mei 1973.

BAB 4

WILAYAH BORNEO: PENUBUHAN MALAYSIA DAN PERPISAHAN SINGAPURA

Wilayah Borneo

Sebelum penubuhan Malaysia dicadangkan secara rasmi pada bulan Mei 1961 penduduk Tanah Melayu tidak banyak mengetahui mengenai Sarawak dan Borneo Utara (Sabah). Mungkin terdapat dua andaian mengenai wilayah tersebut: bahawa ia "serupa Tanah Melayu" tetapi "kurang maju". Sebagai pengenalan kepada cadangan penubuhan Malaysia dan akibatnya, maka eloklah direnungkan setakat manakah sebenarnya wilayah ini "mundur" pada tahun 1961.¹

¹ Bagi keterangan umum dan bibliografi, lihat: James P. Ongkili *Modernization in East Malaysia, 1960-1970* (Kuala Lumpur, 1972); R.S. Milne dan K.T. Ratnam, *Malaysia: New States in a New Nation - Political Development of Sarawak and Sabah in Malaysia* (London, 1974); Margaret Roff, *The Politics of Belonging* (Kuala Lumpur, 1974); Michael B. Leigh, *The Rising Moon: Political Change in Sarawak* (Sydney, 1974).

Wilayah Borneo lebih besar daripada Semenanjung Malaysia (Tanah Melayu), dengan keluasan berjumlah 78,000 batu persegi berbanding dengan 51,000 batu persegi bagi Semenanjung Malaysia. Namun begitu jumlah penduduknya pada tahun 1960, kurang satu perlima daripada jumlah penduduk Tanah Melayu, dengan Borneo Utara seramai 454,000 orang dan Sarawak 744,500 orang. Dari segi pendapat per kapita Wilayah Borneo tidaklah jauh ketinggalan dari Tanah Melayu. Mengikut "Laporan Rueff" (1963),² pendapatan per kapita di Sarawak pada tahun 1961 lebih kurang \$550 dan di Borneo utara \$700, berbanding dengan \$800 di Tanah Melayu dan \$1,300 di Singapura. Haruslah diingat bahawa angka bagi Sarawak pun lebih tinggi daripada bagi Negeri Thai dan Filipina. Tetapi, berbanding dengan Tanah Melayu, Wilayah Borneo mundur dari segi taburan penduduk mengikut pekerjaan mereka, dengan sejumlah besar terlibat dalam sektor pertanian. Kadar tanah di bawah sistem penanaman tetap juga rendah iaitu lebih kurang 3% (di Tanah Melayu, 17 peratus). Eksport yang kebanyakannya bergantung kepada hasil utama juga menunjukkan "kemunduran". Sarawak mengeksport getah,³ balak dan lada. Borneo Utara yang jumlah penduduknya kurang daripada di Sarawak, mempunyai pendapatan tukaran asing yang lebih tinggi, terutamanya dari balak dan selebihnya dari getah dan kelapa kering.

Di kedua-dua wilayah, sistem perhubungan sangat buruk. Di Sarawak selain dari perjalanan udara, cara perhubungan yang penting ialah melalui sungai-sungai besar dan cawangannya yang mengalir ke arah barat daya menuju Laut Cina Selatan. Kewujudan sungai-sungai itu telah menghalang sebarang kemungkinan untuk mengadakan perhubungan daratan secara besar-besaran. Oleh itu Sarawak tidak dapat ditandingi sebagai negeri yang mempunyai banyak motobot berjinjang. Sabah (Borneo Utara) tidak mempunyai banyak sungai seperti di Sarawak. Untuk perhubungan ia bergantung sebahagian besarnya kepada jalan

2 *Report on the Economic Aspects of Malaysia*, oleh Misi Bank Antarabangsa bagi Menstruktur semula dan Pembangunan (Kuala Lumpur, 1963), m.s. 1-2.

3 Rancangan Pembangunan Sarawak 1964-1968 (Kucing, 1963) m.s. 3.

raya serta kepada jalan keretapinya yang terkenal yang sekarang ini menjadi satu legenda.

Pada tahun 1963, tidak dapat dinafikan bahawa dari satu aspek, Borneo Utara dan Sarawak adalah mundur jika dibandingkan dengan Tanah Melayu. Hanya kira-kira 25 peratus dari jumlah penduduk yang berumur lebih dari 10 tahun kenal huruf, berbanding dengan lebih dari 50 peratus di Tanah Melayu. Angka ini telah diperbanyakkan oleh hakikat bahawa lebih dari 50 peratus orang Cina di Tanah Melayu kenal huruf. Di kalangan penduduk yang lain hanya kira-kira 17 peratus sahaja yang kenal huruf. Lebih penting lagi ialah sebilangan kecil daripada penduduk telah tamat pengajian di Universiti atau di maktab teknik pada tahun 1960. Jika "bumiputera" sahaja dikira, manakala orang Cina, Eropah, India dan lain-lain tidak diambil kira, bilangan bagi Borneo Utara hanya 4 peratus dan 9 peratus untuk Sarawak.⁴ Jumlah yang kecil ini sedikit sebanyak telah menghalang kadar kemajuan politik dan perlembagaan. Lebih penting lagi ialah bilangan tersebut menghadkan penggantian pegawai dagang awam oleh bumiputera yang berkelayakan.

Satu lagi aspek "kemajuan" yang kurang nyata mungkin boleh dipertimbangkan. Dari segi kestabilan sesebuah negara, amatlah penting kalau boleh, jurang kebudayaan janganlah begitu dalam sehingga hubungan antara kaum akan terhalang. Rangkaian kelompok daerah di wilayah Borneo sangat kompleks. Di Sarawak satu ordinar tahun 1953, berpendapat bahawa kaum asli di Sarawak perlu disenaraikan dan dianggap sebagai bumiputera seperti: Bukitan, Bisayah, Dusun, Dayak Laut (Iban), Dayak Darat, Kedayan, Kelabit, Kayan, Kenyah (termasuk Sabup dan Sipeng), Kajang (termasuk Sekapan, Kejaman, Lahanan, Punan, Tanjong, dan Kanowit), Lugat, Lisum, Melayu, Melanau, Murut, Penan, Sian, Tagal, Tabun, Ukit, dan sebarang kacukan di kalangan kaum yang tersebut di atas".⁵ Bagi seorang pakar,⁶ cara hidup berbagai kelompok sangat penting. Perlu diingat bahawa

⁴ Lihat juga J.H. Silcock, *Fiscal Survey Report of Sarawak* (Kuching), 1956, m.s. 3.

⁵ *Report of the Commission of Enquiry, North Borneo and Sarawak* (Kuala Lumpur, 1962) m.s. 106, kemudian dikenali sebagai "Laporan Cobbold" sempena nama pengerusinya.

⁶ E.g., Tom Harrison ed., *The Peoples of Sarawak* (Kuching, 1959).

setengah-setengah kelompok tersebut kecil bilangannya. Suruhanjaya Cobbold mengenai Malaysia berusaha sedaya upaya untuk menentukan pendapat 2,800 orang Bisayah dan 2,000 orang Kelabit. Jurang yang dalam masih jelas sungguhpun kelompok bumiputera yang besar bilangan ahlinya sahaja diperhitungkan dalam setiap wilayah; di Sarawak orang Melayu, Melanau, Iban (Dayak Laut) dan Dayak Darat; di Borneo Utara, Dusun, Murut dan Bajau. Di kedua-dua buah wilayah tersebut terdapat banyak perbezaan agama. Di Sarawak orang Melayu dan Kedayan serta sebilangan orang Melanau beragama Islam merupakan 23 peratus daripada jumlah penduduk, sementara yang lainnya bukan Islam. Sesungguhnya ramai orang yang digelar "Melayu" bukan kerana asal keturunan mereka, tetapi cuma dengan alasan bahawa mereka beragama Islam. Satu lagi punca jurang perbezaan ialah apabila beberapa buah daerah Sarawak sekarang berada di bawah pemerintahan Sultan Berunai dahulu di mana orang bukan Melayu kadangkala mengalami kesukaran di bawah penguasaan orang Melayu. Tuduhan ini masih lagi dibuat, walaupun telah beberapa kali dinafikan dan ini merupakan punca wujudnya perasaan anti-Melayu di kalangan bumiputera lain. Kelompok bumiputera yang terbesar di Borneo Utara ialah Dusun yang merupakan kira-kira satu pertiga dari jumlah penduduk dan boleh dikatakan semuanya bukan Islam. Tetapi 38 peratus dari jumlah penduduk beragama Islam, suku Bajau merupakan kelompok terbesar. Faktor yang menyulitkan ialah ramai orang Dusun sekarang suka digelar Kadazan.⁷ Bukti yang mungkin paling menarik, sekurang-kurangnya bagi kelompok terbesar yang garis pemisahan daerah masih penting ialah hakikat bahawa apabila parti politik akhirnya ditubuhkan di kedua-dua buah wilayah, parti-parti tersebut tertubuh mengikut garis perkauman.

Berbanding dengan Semenanjung Malaysia, keadaan suku kaum bumiputera yang beraneka corak dan perbezaan agama masing-masing (Islam, Kristian atau lain-lain) amat ketara. Kaum Cina merupakan satu faktor perkauman yang menyeluruh bagi wilayah Borneo dan Semenanjung

⁷ K.G. Tregoning, *North Borneo* (London, 1960) m.s. 82-83.

Malaysia. Di Sarawak orang Cina merupakan kira-kira 31 peratus dari jumlah penduduk, sementara di Borneo Utara jumlahnya mencapai 23 peratus. Di setiap wilayah terutama sekali di Sarawak, kadar pertambahan kaum Cina lebih tinggi dari kaum-kaum lain. Kelompok penting mengikut loghat ialah Hakka dan Foochow yang sama banyak bilangan ahlinya, diikuti oleh Hokien, Teochew dan Cantonese. Hasil dari kajian mengenai orang Cina di Sarawak menunjukkan bahawa tidak ada satu kelompok ekonomi pun yang boleh dikatakan sebagai "hak orang Cina", walaupun untuk memudahkan penerangan, seseorang boleh membahagikannya kepada dua kelompok penting, iaitu Cina bandar yang kebanyakannya terdiri dari peniaga dan orang tengah serta Cina luar bandar yang kebanyakannya terdiri dari pengeluar bahan utama, terutama sekali pekebun-pekebun kecil getah.⁸

Antara tahun 1841 dengan 1946, Sarawak diperintah oleh keluarga Brooke. Gambaran mengenai Sarawak di bawah pemerintahan keluarga Brooke bersifat lirik mengenai keadaan hubungan antara kaum yang ideal. Tetapi selepas tahun 1945 nyatalah bahawa unsur *laissez-faire* dalam pemerintahan Brooke telah menimbulkan satu keadaan merbahaya. Orang Cina lebih banyak berkahwin campur dengan kaum-kaum lain di Sarawak (dan Borneo Utara) dari di Tanah Melayu. Tetapi oleh kerana beberapa hal, kebanyakan dari mereka lebih terpisah dari penduduk lain jika dibandingkan dengan keadaan di Tanah Melayu. Sistem pelajaran Cina dibiarkan berkembang sendiri tanpa apa-apa bantuan dari kerajaan dan tanpa menghiraukan kesannya ke atas kaum-kaum lain ataupun kepada tanggungjawab untuk membangunkan satu bangsa. Setengah-setengah orang Cina menerima pelajaran Inggeris dari sekolah mubaligh. Tetapi mereka yang berpendidikan Cina dan kurang menguasai bahasa Inggeris merasa hampa apabila mereka cuba mendapatkan pekerjaan di mana bahasa Cina tidak berapa bernilai dalam kebanyakan jawatan. Sekolah-sekolah diserapi oleh Komunis yang mengambil kesempatan menggunakan ketaatsetiaan terhadap negeri China dan fahaman cauvinis orang Cina. Selepas 1946,

⁸ Ju K'ang Tien, *The Chinese of Sarawak* (London, n.d.), m.s. 20-21.

kerajaan telah banyak campur tangan, misalnya menerusi bantuan tetapi langkah yang tegas hanyalah diambil pada 1961 dengan mengumumkan bahawa di masa akan datang bahasa Inggeris akan menjadi bahasa pengantar di semua sekolah yang dibantu oleh kerajaan. Sekolah-sekolah Menengah Cina yang enggan menukar kepada bahasa Inggeris tidak akan diberi bantuan. Akibatnya, sebelas dari enam belas buah sekolah menengah Cina yang dibantu oleh kerajaan menukar bahasa pengantarnya ke bahasa Inggeris.⁹ Satu lagi punca kerunsingan kaum Cina ialah tanah.¹⁰ Sarawak tidak mempunyai banyak tanah yang elok dan yang ada ini pun sebahagian besar darinya telah diuntukkan kepada bumiputera. Apabila parti politik dan pilihanraya diperkenalkan di Sarawak, kerunsingan ini mungkin telah menyebabkan munculnya sebuah parti Cina yang radikal dan diserapi Komunis, tetapi mempunyai pemimpin yang berfahaman sederhana iaitu SUPP (Parti Rakyat Bersatu Sarawak).

Kaum Cina di Borneo Utara lebih baik kedudukannya. Berbanding dengan Sarawak, orang Cina lebih kecil bilangannya dan sejumlah besar daripada mereka memiliki tanah kerana sekatan undang-undang ke atas hak milik tanah kurang ketat. Tindakan yang lebih tegas terhadap kegiatan subversif telah diambil oleh kerajaan di peringkat awal lagi iaitu di peringkat sekolah dan mereka yang terlalu degil telah dihantar pulang ke negeri asal mereka. Faktor yang paling penting ialah tingkat kemakmuran ekonomi Borneo Utara yang lebih tinggi dari Sarawak telah menjadi "penghalang" dari berlakunya persengketaan kaum.

Keterangan ini boleh menunjukkan betapa rumitnya latar belakang perkauman dan agama di kedua-dua negeri tersebut pada tahun 1961. Apabila penubuhan Malaysia dicadangkan, tugas yang terpaksa dihadapi ialah untuk membina sebuah negara baru sedangkan dua buah negeri ahli iaitu Sabah dan

9 *Borneo Bulletin*, 12 Ogos 1961. Lihat juga, *A Guide to Education in Sarawak* (Kuching, 1961); Dr. McLellan, *Report on Secondary Education* (Kuching, 1959).

10 *Sarawak Gazette*, 31 Mei 1955, m.s. 97-101; Michael B. Leigh, *The Chinese Community of Sarawak, a Study of Communal Relations* (Melbourne, 1963), m.s. 23 ff; Milne dan Ratnam, *op. cit.*, m.s. 215-218.

Sarawak masing-masing masih belum cukup persediaan untuk menjadi sebuah negeri merdeka.

Keterangan yang telah diberi patutlah ditambah dengan menimbangkan pula corak perkembangan politik dan perlembagaan. Cara pemerintahan tidak langsung British yang bersifat keterlaluan di wilayah Borneo menyebabkan lambatnya kadar kemajuan politik. Daerah-daerah Borneo di utara serta beberapa pulau yang berdekatan pernah diperintah oleh beberapa orang Sultan Berunai yang memeluk agama Islam pada abad kelima belas. Oleh kerana keadaan perhubungan yang sangat buruk, di kemuncak kekuasaan Sultan pun mereka tidak dapat menguasai sepenuhnya daerah pedalaman yang luas yang dipenuhi oleh gunung-gunung dan sungai-sungai. Tambahan pula, penduduk di bawah pemerintahan mereka terdiri dari berbagai keturunan dan sejumlah besarnya terdiri dari orang bukan Islam. Persengketaan dalam keluarga dan dinasti juga sering berlaku. Satu daripada pergaduhan tersebut menyebabkan kematian Raja yang kedua puluh dua iaitu Sultan Mohamed Alam pada awal kurun yang kesembilan belas. Mengikut satu punca, baginda diberitahu bahawa baginda akan mangkat kerana dicekik. Baginda meramalkan sekiranya tubuh baginda rebah ke kanan maka itu satu petanda baik untuk Berunai, sebaliknya kalau baginda rebah ke kiri ini merupakan satu petanda buruk. Sultan yang terbunuh itu telah rebah ke kiri. Setengah-setengah golongan bertelagah mengatakan ramalan tersebut tepat. Dengan terjumpanya minyak pada awal abad kesembilan belas yang menjadi punca kekayaan Berunai maka pada masa sekarang Berunai nampaknya paling bernasib baik dari segi ekonomi.

Walau bagaimanapun mengikut pandangan jangka pendek, ramalan Sultan yang terbunuh itu tepat. Kelemahan Berunai serta persengketaan dalam negeri telah mengakibatkan penubuhan beberapa pangkalan oleh orang Eropah di bumi Berunai yang akhirnya menguasai seluruh kawasan Borneo Utara, kecuali sebuah kawasan kecil di tengah-tengah yang dikendalikan oleh Sultan.

Corak penaklukan oleh orang Eropah lebih kurang serupa dengan di Tanah Melayu; kedatangan Portugis telah diikuti oleh Belanda yang kemudiannya diikuti pula oleh British. Pada penghujung abad kelapan belas, British telah

membuat usaha mengejut untuk menubuhkan sebuah pangkalan di Balembangan, tetapi menjelang tahun 1804 mereka meninggalkan tempat itu. Tiga puluh lima tahun kemudian, seorang pemuda Inggeris, James Brooke mula menjejak kaki di Borneo. Pada ketika itu Sultan mengalami kesukaran untuk mententeramkan pemberontak yang melancarkan pemberontakan akibat pemerintahan kejam seorang gabenor baginda. Apabila Brooke tiba kembali pada tahun berikutnya iaitu pada tahun 1841, beliau ditabalkan menjadi Raja Sarawak sebagai membalas jasa kerana berjaya membuat perjanjian damai dengan pemberontak. Dengan ini maka bermulalah pemerintahan "Raja Putih" yang termasyhur. Buat beberapa ketika kedudukan Brooke tidak stabil tetapi beliau dapat memperkuatkannya dengan bantuan tentera laut British. Sarawak diiktiraf sebagai sebuah negeri yang merdeka oleh Amerika Syarikat pada tahun 1850, sementara British pula mengesahkan pengiktirafan itu dengan melantik seorang konsul British pada tahun 1864. Pada tahun 1888 Sarawak dengan rasminya tertakluk di bawah perlindungan British. Keturunan Raja Putih berusaha memperluaskan wilayah mereka. Di peringkat perluasan wilayah yang terakhir pada 1905, negeri tersebut telah bertambah lebih dua puluh kali ganda luasnya dari luas asal.

Jika bantuan tentera laut British tidak diambil kira, Sarawak telah diperolehi dengan usaha seorang individu sahaja. Pengasasan wilayah British yang lain kurang bersifat peribadi dan kurang romantik. Pengasasan Sarawak juga lebih rumit. Terdahulu dari itu usaha 'American Trading Company of Borneo', berdasarkan satu konsesi yang diberikan oleh Sultan Berunai telah gagal. Sebuah petempatan ditubuh tetapi tidak lama kemudian ia ditinggalkan. Beberapa tahun kemudian, seorang anggota 'American Trading Company' bekerjasama dengan William Cowie, seorang penyeludup senapang berbangsa Scot yang telah mendapat pajakan satu kawasan untuk sebuah syarikat perdagangan di Pelabuhan Sandakan, dari Sultan Sulu (sekarang di selatan Filipina) serta Baron Overbeck seorang konsul Austria di Hong Kong. Satu siri rundingan dalam tahun 1877 dan 1878 dengan Sultan Berunai dan Sulu berakhir dengan penyerahan sebahagian besar kawasan timur laut pulau Borneo. Perjanjian dengan Sultan

Sulu tertakluk kepada beberapa syarat, antaranya termasuklah membayar sejumlah tertentu bayaran tahunan kepada baginda. (Keadaan sebenar perjanjian itu dipersoalkan oleh kerajaan Filipina sekarang. Dalam tuntutananya ke atas Sabah (Borneo Utara), ia menegaskan antara lain, wilayah itu bukan diserahkan oleh Sultan Sulu tetapi hanya dipajakkan sahaja). Akhirnya harta Overbeck, Torrey, dan Cowie dibeli oleh Alfred Dent dan abangnya, kedua-duanya hartawan British yang pada mulanya telah membantu Overbeck. Dent memindahkan haknya kepada sebuah 'Provisional Association' yang pada tahun 1882 telah digantikan oleh 'British North Borneo (Chartered) Company'. Piagam telah memberikan perusahaan tersebut satu taraf tertentu dalam pergerakannya. Pada pandangan kerajaan British, ini menjamin sedikit sebanyak kawalan; misalnya telah dinyatakan bahawa Syarikat tersebut akan tetap menjadi kepunyaan British dan akan berusaha untuk menghapuskan perhambaan dalam wilayah-wilayahnya. Ini merupakan satu versi pemerintahan tidak langsung yang paling tidak langsung, yang merupakan satu amaran kepada kuasa Eropah supaya jangan cuba merampas Borneo Utara. Pada tahun 1888 negeri baru itu telah menjadi sebuah naungan British, setarikh dengan Sarawak dan Berunei. Ini menyebabkan kurangnya kawalan tidak langsung British: misalnya peruntukan telah dibuat supaya hubungan antara negeri itu dengan negeri-negeri lain termasuk Berunei dan Sarawak dikendalikan oleh kerajaan British.

Sarawak: Pemerintahan Brooke dan Pemerintahan British

Pada pandangan kerajaan British, rejim Brooke di Sarawak adalah satu contoh pemerintahan tidak langsung. Pada pandangan "Rajah Putih" sendiri, pemerintahan mereka dari segi tekniknya bersifat secara langsung. Tetapi tujuannya adalah serupa dengan pemerintahan secara tak langsung British di mana-mana pun untuk mengekalkan cara hidup bumiputera daripada gangguan luaran. Rancee Sarawak yang terakhir telah menceritakan sikap Brooke ketika beliau menulis pada awal tahun 1920-an: "Di luar pintu masuk 'Kemajuan' sedang berkembang dan meluas — 'Bukalah', seru Raja Brooke, 'bukalah negeri kamu, kembangkan dan benarkan para

pengusaha masuk'. Tetapi Raja tersebut tidak melupai penderitaan orang sebelumnya, beliau melihat Sarawak seperti yang ada sekarang. Beliau telah meninjau ke negeri-negeri sekelilingnya dan melihat perkataan 'Kemajuan' di-salahgunakan di seluruh dunia. Beliau tidak akan menerima sesiapa yang akan memperkenalkan bentuk 'kemajuan' seperti itu. Tetapi sesiapa yang mahu bertugas untuk negeri dan penduduknya seperti beliau dan akan memajukannya mengikut garis-garis kasar tradisi Brooke, akan sentiasa disambutnya dengan baik".¹¹ Sebilangan kecil kaum migran Cina telah dibenarkan masuk, walaupun pelaburan secara besar-besaran oleh orang Eropah tidak digalakkan. Kerajaan adalah bersifat *paternalistic* dan banyak keputusan dibuat oleh Raja sendiri yang senang sahaja dihubungi oleh penduduk. Terdapat sebuah perkhidmatan awam yang kecil terdiri dari pegawai Eropah dan segolongan elit Melayu. Perkhidmatan sosial sangat kurang. Bukan sahaja pembangunan ekonomi dibantutkan oleh ketiadaan modal asing yang cukup, malah tidak ada kemungkinan untuk dasar itu diubah kecuali selepas beberapa tahun kerana ketiadaan peruntukan bagi memberi pelajaran kepada bumiputera supaya memainkan peranan dalam masyarakat yang sedang membangun ekonominya. Dari segi perlembagaan Raja adalah berdaulat dalam pemerintahan negeri. Terdapat sebuah Majlis Tertinggi yang kemudiannya ditambah dengan sebuah Jawatankuasa Pentadbiran untuk menasihati Raja tetapi tidak sebuah pun badan ini yang mempunyai kuasa eksekutif. Majlis Negeri iaitu sebuah badan kebangsaan yang mewakili berbagai kaum mempunyai kuasa yang lebih terhad. Badan ini mengandungi pemimpin masyarakat dari berbagai kaum dan mesyuarat mesyuarat yang diadakan bukan bertujuan untuk memberi nasihat atau mempengaruhi Raja, melainkan untuk menggalakkan persefahaman antara kaum. Pada tahun 1941 sebelum Jepun melanggar Sarawak Raja ketiga telah mengisytiharkan sebuah Perlembagaan. Tujuannya ialah

11. Yang Maha Mulia Raneé Sarawak. *Sarawak*, (Singapura 1927), m.s. 58. Berhubung dengan satu kenyataan tentang pendapat Raja kedua mengenai prinsip kerajaan "bumiputera" dan "orang Eropah" lihat S. Baring Gould dan C.A. Rampfykde, *A History of Sarawak under its Two White Rajah's, 1819-1908* (London, 1909), m.s. 313-314.

untuk merayakan ulang tahun pemerintahan Brooke yang keseratus, tetapi kerajaan British juga mungkin telah mendesak supaya beliau berbuat demikian.¹² Bilangan ahli Majlis Tertinggi dan Majlis Negeri ditetapkan dan kuasa mereka nyatalah bertambah. Majlis Tertinggi akan mengandungi Ketua Setiausaha, Setiausaha Kewangan, *ex officio* dan ahli-ahli lain yang dilantik oleh Raja untuk selama tiga tahun, diambil sama ada dari perkhidmatan awam atau Majlis Negeri. Raja selaku presiden Majlis hanya boleh menjalankan kuasa mutlaknya dahulu atas nasihat ahli. Suatu kekecualian ialah kuasa beliau untuk melantik ahli-ahli Majlis itu sendiri. Majlis Negeri akan menjadi sebuah badan yang lebih besar mengandungi ahli rasmi dan tidak rasmi. Ahli tidak rasmi bertujuan mewakili berbagai kelompok kaum dan kelompok berkepentingan. Undang-undang tidak akan diluluskan dan wang rakyat tidak akan dibelanjakan tanpa kebenaran Majlis Negeri. Raja boleh membatalkan sebarang undang-undang yang diluluskan tetapi tidak boleh berbuat demikian sekiranya Majlis Negeri telah meluluskan satu rang undang-undang pada tiga masa yang berlainan. Peruntukan ini berserta dengan "sembilan rukun utama" yang menyatakan hak, tugas, hak istimewa dan tanggungjawab penduduk Sarawak amat menarik. Tetapi semuanya tidak mengandungi pendekatan ke arah pilihanraya dan tidaklah salah jika dikatakan bahawa pemerintahan otokrat dahulu belum lagi dikikis melainkan hanya diselindungi. "Sebenarnya Raja telah menyerahkan kuasa mutlaknya kepada sebuah birokrasi yang dilantiknya sendiri."¹³

Tidak berapa lama selepas berakhirnya pendudukan Jepun, Sarawak telah diserahkan kepada Britain (1946). Tindakan yang agak mengejut ini sedikit sebanyak telah didahului dalam tahun 1941, apabila satu perjanjian telah dibuat supaya Britain melantik seorang wakil yang mempunyai pengaruh dalam dasar 'dalam negeri' Sarawak. Alasan penting yang diberikan ketika Sarawak diserahkan pada tahun 1946 ialah beban pemulihan, menstruktur semula serta pembangunan amat berat untuk

12 Liang Kim Bang, "Sarawak, 1941-1957" dalam *Number Five: Singapore Studies on Borneo and Malaya* (Singapura, 1964), m.s. 14-15.

13 Steven Runciman, *The White Rajahs* (Cambridge, England, 1960), m.s. 251.

ditanggung oleh rejim Brooke dan tugas tersebut akan dapat dilaksanakan dengan lebih baik sekiranya Sarawak menjadi sebuah tanah jajahan British. Keadaan menjadi rumit apabila saudara-mara Raja serta bakal penggantinya enggan menyerahkan Sarawak. Perselisihan di kalangan keluarga Brooke dalam soal penggantian hampir sama dengan apa yang berlaku kepada bekas Sultan Berunai walaupun pertumpahan darah tidak berlaku. Satu perkara lagi yang merumitkan ialah cadangan untuk menyerahkan Sarawak telah diluluskan dengan kelebihan undi yang kecil sahaja dalam Majlis Negeri. Cadangan tersebut mungkin boleh dikalahkan dengan satu undi sekiranya tidak terdapat undi orang Eropah dalam Majlis itu. Semua ahli Cina bersetuju kerana mereka berharap negeri tersebut akan dibuka dan peluang untuk menjalankan perniagaan akan lebih menarik. Bumiputera dalam Majlis, kecuali orang Melayu telah berpecah sama banyak ketika mengundi. Walau bagaimanapun orang Melayu lebih ramai menentang. Sesungguhnya tanda-tanda awal yang dapat dilihat tentang kesedaran politik orang Melayu di Sarawak timbul dari usul tersebut yang serupa dengan perasaan yang bergolak di kalangan orang Melayu Semenanjung berhubung dengan cadangan Malayan Union. Tetapi perpaduan perasaan orang Melayu Sarawak tidaklah sama. Orang Melayu yang menyokong penyerahan Sarawak menganggotai Persatuan Melayu Sarawak sementara golongan yang menentang menganggotai Kesatuan Kebangsaan Melayu Sarawak.

Walaupun Sarawak diserahkan kepada Britain, buat beberapa ketika tidak ada kemajuan dari segi perlembagaan. Sewaktu ia diserahkan seperti yang termaktub dalam perlembagaan 1941, Majlis Tertinggi dan Majlis Negeri telah dikekalkan. Seorang Gabenor British menggantikan tempat Raja. Ketika menjalankan kuasanya beliau dikehendaki berunding dengan Majlis Tertinggi, tetapi ada beberapa kekecualian dalam hal ini. Berbeza dengan keadaan ketika di bawah pemerintahan Raja mengikut Perlembagaan 1941, kedaulatan dan kuasa terakhir untuk bertindak terletak pada Pejabat Tanah Jajahan di London. Perubahan besar perlembagaan berlaku dalam kerajaan tempatan di mana peruntukan telah dibuat untuk menubuhkan beberapa buah Majlis Daerah dan Majlis Bandaran Kuching, yang tidak

berapa lama kemudian dipilih dengan jumlah pengundi terhad. Satu Perlembagaan baru dibuat pada tahun 1956 yang berjalan kuatkuasanya setahun kemudian.¹⁴ Ia mengandungi satu prinsip yang kekal sehingga selepas terbentuknya Malaysia pada tahun 1963, bahawa sebahagian dari anggota badan tertinggi kerajaan akan dipilih oleh pegawai-pegawai rendah kerajaan. Oleh itu Majlis Tertinggi mengandungi sepuluh orang anggota: tiga *ex officio*, dua dilantik dan lima dipilih dari anggota Majlis Negeri. Seterusnya, Majlis Negeri pula akan mempunyai dua puluh empat dari empat puluh lima anggotanya yang dipilih di peringkat rendah, iaitu daripada lima buah Majlis Penasihat Bahagian, Majlis Bandaran Kuching dan Majlis Daerah Bandar Miri dan Sibul. Majlis Daerah yang menyediakan semua elemen demokrasi dalam seluruh sistem tersebut, dipilih secara langsung oleh penduduk sama ada melalui undi sulit atau bagi daerah luar bandar dipilih ketika majlis keramaian tradisi diadakan.

Borneo Utara: Perkembangan Perlembagaan dan Politik

Peristiwa di Borneo Utara sedikit sebanyak serupa dengan di Sarawak. Sehingga awal abad kesembilan belas, wilayah yang diduduki mula-mulanya, diperluaskan sehingga jelas kelihatan bahawa Borneo Utara dan Sarawak sedang berlumba-lumba merebut tanah Sultan Berunai, dan nampaknya pada satu ketika dahulu tanah tersebut hendak dibahagi antara kedua-dua negeri tersebut. Satu penyelesaian alternatif ialah Berunai harus berhenti menyerahkan wilayahnya dan kedudukan Sultan diperkuatkan dengan kehadiran seorang Residen British. Ini dilakukan pada tahun 1905 apabila wilayah Berunai menjadi semakin kecil.¹⁵ Pulau Labuan telah diletak di bawah pemerintahan Syarikat pada tahun 1889. Walau bagaimanapun, pada tahun 1906, Labuan diambil balik dan diletakkan di bawah pemerintahan secara langsung British. Kawalan yang dikenakan oleh Mahkamah Syarikat di

¹⁴ Liang Kim Bang, *op. cit.*, m.s. 19-21.

¹⁵ K.G. Tregonning, *A History of Modern Sabah (North Borneo), 1881-1963* (Singapore, 1965), m.s. 45.

London sebahagian besarnya bergantung kepada keteguhan peribadi pengerusi atau tokoh lain dalam Mahkamah dan Gabenor Borneo Utara pada masa itu.

Pada tahun 1883, Gabenor telah menubuhkan sebuah Majlis Penasihat yang mempunyai enam orang anggota, lima darinya rasmi dan seorang tidak rasmi. Jelaslah bahawa Mahkamah tersebut inginkan anggota tidak rasmi itu seorang Cina atau bumiputera. Tetapi orang Cina lebih suka mempunyai Majlis mereka sendiri: mereka memperolehnya pada tahun 1890 dan semenjak itu sudah menjadi satu kelaziman bahawa anggota tidak rasmi terdiri dari seorang Eropah. Majlis Penasihat tidak lagi mengadakan mesyuarat pada tahun 1905. Pada tahun 1912 ia telah dipulihkan semula dalam bentuk "Majlis Negeri", dengan tujuh orang anggota rasmi dan empat orang anggota tak rasmi. Empat orang anggota tersebut mewakili kaum Cina, petani di pantai timur dan barat serta golongan peniaga. Perwakilan orang Cina kemudiannya ditambah kepada dua orang. Kemajuan politik ini telah dilakukan oleh pihak atasan: "hak yang akan dianugerahkan akan disambut dengan baik kerana semua ini bukanlah hasil dari desakan orang ramai".¹⁶ Malah sehingga tercetusnya perang dunia, sebarang kritik terhadap kerajaan mungkin lebih banyak disuarakan oleh Persatuan Penanam Getah atau Dewan Perniagaan Cina daripada Majlis Perundangan.

Seperti di Sarawak telah ditetapkan bahawa tanggungjawab untuk memperbaiki kemusnahan yang diakibatkan oleh perang terlalu berat bagi regim sebelum perang. Oleh itu pada tahun 1946, Borneo Utara bersama Labuan telah menjadi Tanah Jajahan British. Peruntukan untuk menubuh sebuah Majlis Penasihat dan kemudiannya sebuah Majlis Eksekutif yang lebih kecil untuk menasihati Gabenor British telah disusun. Sebuah Perlembagaan baru telah dirangka pada tahun 1950. Ia lebih kurang serupa dengan di Sarawak di mana terdapat sebuah Majlis Eksekutif yang mengandungi tiga orang anggota *ex-officio*, dua anggota yang dilantik; terdapat juga sebuah Majlis Perundangan Negeri yang mana selain dari seorang Gabenor terdiri dari tiga orang anggota *ex-officio*, sembilan anggota rasmi dan sepuluh orang anggota yang dilantik termasuklah

16 *Ibid.*, m.s. 65-66, memetik satu angka tak rasmi.

empat orang bumiputera.¹⁷ Ini nyatalah jauh lebih maju dari Majlis Perundangan sebelum perang yang lebih kecil bilangan anggota tidak rasminya dan tidak seorang pun anggotanya terdiri dari bumiputera. Lebih penting lagi ialah di bawah Syarikat Berpiagam dahulu terdapat had tertentu tentang jumlah perwakilan tidak rasmi dan tingkat "demokrasi" yang boleh diperkenalkan. Tetapi sebagai sebuah tanah jajahan, ada kemungkinannya untuk memperkembangkan perlembagaan yang seterusnya akan membawa kepada kemerdekaan. Perkembangan selanjutnya telah berlaku dalam kedua-dua Majlis Mesyuarat dan Majlis Perundangan. Ketika cadangan penubuhan Malaysia hendak dibuat, beberapa perubahan penting telah berjalan kuatkuasanya (April 1961) yang menyebabkan pertambahan jumlah anggota tidak rasmi dalam Majlis Perundangan melebihi jumlah anggota yang lain. Pada waktu yang sama, berbanding dengan Sarawak atau dengan banyak lagi tanah jajahan British yang wujud pada masa itu, Borneo Utara jauh ketinggalan.¹⁸ Ia belum lagi sampai ke peringkat di mana setengah-setengah anggota tidak rasmi dipilih, sama ada secara langsung atau tidak langsung. Hanya selepas penubuhan Malaysia barulah dipersetujui supaya diadakan langkah untuk mengadakan pilihanraya pertama di Borneo Utara pada peringkat daerah.

Cadangan Penubuhan Malaysia

Pengumuman pertama pihak berkuasa Tanah Melayu mengenai cadangan untuk menubuhkan sebuah Persekutuan Malaysia yang mengandungi Tanah Melayu, Singapura, Borneo Utara, Sarawak dan mungkin Berunai telah dibuat oleh Tunku Abdul Rahman pada 27 Mei 1961.¹⁹

Ini bukanlah kali pertama pergabungan antara beberapa wilayah ini dibincangkan. Dalam abad kesembilan belas Lord Brassey, seorang pengarah Syarikat Borneo Utara telah mencadangkan bahawa kerajaan British harus menggabungkan

17 M.H. Baker, *Noroh Borneo, the First Ten Years, 1946-1956* (Singapura, 1962) m.s. 40.

18 *Ibid.*, m.s. 67.

19 *Sunday Times*, 28 Mei 1961.

"negeri-negeri naungannya di Borneo dengan negeri Melayu dan Negeri Selat untuk membentuk sebuah tanah jajahan yang besar. Cadangan ini telah ditolak oleh pemegang saham Syarikat tersebut pada tahun 1894.²⁰ Di akhir Perang Dunia Kedua, pergabungan semua wilayah British di rantau ini telah dibincangkan tetapi tidak dilaksanakan. Idea untuk pergabungan juga telah dicadangkan oleh Malcolm MacDonald Pesuruhjaya Besar British, 1949-1952.²¹ Skim yang lebih sederhana untuk menggabungkan wilayah Borneo dicadangkan kemudian tetapi tidak banyak kemajuan dicapai ke arah ini, walaupun terdapat kaitan pentadbiran antara wilayah-wilayah ini dan semuanya mempunyai mata wang yang sama dengan Tanah Melayu dan Singapura.

Sebagai tambahan kepada skim mengenai wilayah Borneo, terdapat juga cadangan lain yang terhad kepada Tanah Melayu dan Singapura. Perdana Menteri Singapura, Encik Lee Kuan Yew, serta mereka yang terdahulu daripadanya, David Marshall dan Lim Yew Hock ingin untuk 'menggabungkan' Singapura dengan Tanah Melayu. Telah dihujahkan bahawa kedua-dua wilayah merupakan suatu unit ekonomi yang telah diasingkan oleh British untuk tujuan tertentu mereka. Dengan terdapatnya kemajuan perusahaan di kedua-dua buah negeri, kerjasama ekonomi secara kekal semakin perlu. Setengah setengah parti di Tanah Melayu menyokong rancangan tersebut tetapi UMNO tidak menyokong, sungguhpun dari semasa ke semasa Tunku menyokong kemasukan Singapura sebagai satu unit dalam Persekutuan Tanah Melayu tetapi tidak sebagai rakan yang setaraf dengan Tanah Melayu dalam Persekutuan.²² Faktor penentu ialah kemasukan Singapura akan mengakibatkan dua ancaman besar kepada sistem politik yang sedia ada: "imbangan" kaum yang sensitif, di mana orang Melayu yang berkuasa akan tergugat; Kerajaan Tanah Melayu yang amat anti-komunis juga merasa bimbang untuk berpadu dengan sebuah negeri yang corak politiknya mirip ke kiri.

20 Runciman, *op. cit.*, m.s. 195.

21 Mohamed Noordin Sopiee, *From Malayan Union to Singapore Separation: Political Unification in the Malaysian Region 1945-1965* (Kuala Lumpur, 1974), m.s. 128.

22 *Ibid.*, m.s. 93-117.

Walau bagaimanapun, sebahagian daripada gambaran lagi yang tidak berapa diiktiraf sehinggalah Nordin Sopiee membuat kajian, ialah mengenai idea pergabungan antara Tanah Melayu dengan negeri-negeri Borneo yang telah menjadi tajuk hangat di kalangan UMNO sejak dari tahun 1956 lagi dan menjelang 1960 issue ini telah bertapak kuat.²³ Ini telah diperkuatkan, antara lainnya oleh laporan Encik (kemudian Datuk) Senu Abdul Rahman, Duta Malaysia ke Indonesia, bahawa bumiputera Borneo boleh dikelaskan sebagai orang Melayu; dengan demikian kemasukan negeri-negeri tersebut tidak akan mengancam kedudukan orang Melayu sebagai kaum majoriti.²⁴ Walau bagaimanapun, pergabungan dengan negeri-negeri Borneo bergantung kepada rancangan British bagi masa depan wilayah tersebut yang tidak merancang sebarang perubahan pesat kecuali kalau timbul faktor baru.

Elemen yang baru muncul dan mempengaruhi pemikiran pihak British dan Tunku ialah keadaan dalam negeri Singapura di mana Kerajaan PAP yang sedang memerintah sedang terancam. Pada 29 April 1961, Kerajaan PAP telah mengalami kekalahan dalam pilihanraya kecil bagi kawasan Hong Lim yang merupakan kawasan penting parti tersebut, kekalahan ini menunjukkan bahawa sokongan terhadap PAP telah berkurang. Walau bagaimanapun, bahaya yang dihadapi oleh PAP sebenarnya bukanlah datang dari kemenangan Ong Eng Guan di Hong Lim, tetapi ia datang daripada sayap kiri PAP yang tidak berapa lama kemudian berpecah dengan PAP lalu membentuk Barisan Sosialis. Kerajaan PAP mungkin akan diambil-alih oleh sebuah parti lain yang dikuasai oleh komunis. Pihak British mungkin akan membuat sesuatu supaya kerajaan yang dikuasai komunis tidak akan berkesan, tetapi langkah tersebut akan menelan belanja yang banyak dan "bukan demokrasi". Taraf Singapura akan dikaji semula selewat-lewatnya pada Jun 1963; ia mungkin akan mendapat kemerdekaan penuh daripada British, termasuk kawalan terhadap pertahanan, hal ehwal luar negeri dan keselamatan dalam negeri sekiranya Kerajaan sayap kiri bertindak dengan berhati-hati. Dalam keadaan tersebut besar kemungkinannya

23 *Ibid.*, m.s. 125-127.

24 *Ibid.*, m.s. 147, 144.

Singapura akan menjadi seperti "Cuba" (hanya ia lebih dekat dan lebih ramai penduduk). Sebelum itu Kerajaan Persekutuan berpendapat bahawa menerima masuk Singapura ke dalam Malaysia adalah suatu tindakan merbahaya. Tetapi, sekarang Tunku telah dipujuk oleh Perdana Menteri Singapura dengan alasan bahawa Singapura akan lebih merbahaya sekiranya ia berada *di luar* Malaysia. Tunku telah berkata bahawa "keselamatan negara" dan "ekonomi kita bersama" menghendaki supaya kedua-dua buah negeri bekerjasama. "Kita harus menghalang wujudnya satu keadaan di mana sebuah negara Singapura yang merdeka dan Persekutuan membawa hal masing-masing."²⁵

Oleh itu terdapat dua faktor penting yang menyebabkan cadangan pergabungan Tanah Melayu – Singapura kali ini berbeza dari cadangan-cadangan sebelumnya. Faktor pertama ialah terdapat ancaman serta-merta terhadap keselamatan Tanah Melayu, iaitu ancaman komunis yang akan mendapat tentangan hebat daripada Tunku. Kedua, gabungan sekali ini akan termasuk wilayah-wilayah Borneo dan mungkin juga Berunai. Ini sealiran dengan idea UMNO dahulu yang inginkan pergabungan dengan negeri-negeri Borneo sahaja. Jika pergabungan dengan Singapura disertai juga oleh negeri-negeri Borneo, maka jumlah penduduk bumiputera Borneo dicampur dengan jumlah penduduk Melayu (bilangan melebihi orang Cina pada kadar 3:1) sedikit sebanyak akan mengimbangkan majoriti penduduk Cina di Singapura. Sungguhpun kebanyakan bumiputera Borneo bukan orang Melayu serta bukan beragama Islam, berdasarkan laporan Senu dan lain-lain pendapat umum, orang Melayu Tanah Melayu menganggap kaum bumiputera Borneo sebagai "saudara" mereka dan diharapkan bahawa mereka boleh dipujuk untuk menyokong Malaysia dan Parti Perikatan.

Pihak yang anti-imperialis telah mengecap rancangan Malaysia sebagai "plot British" tetapi tuduhan ini nyatalah tidak benar.²⁶ Sudah pastilah Britain mengambil berat kerana: Tanah Melayu penting baginya dari segi ekonomi dan

25 Tunku Abdul Rahman, *Perbahasan Dewan Rakyat*, Jil. III, No. 16, 16 Oktober 1961, ruangan 1590-613 dan Jil. V, No. 6, 17 Ogos 1963, ruangan 669-83.

26 Mohamed Nordin Sopiee, *op. cit.*, 147-149.

pertahanan; Singapura masih belum merdeka, ia hanya mempunyai kuasa autonomi dalam negeri sahaja; Sarawak dan Borneo Utara masih lagi tanah jajahan British. Oleh itu Britain ingin membantu untuk merancang masa depan kawasan di mana ia mempunyai kepentingan.²⁷ Kes yang dikemukakan oleh Lee Kuan Yew kepada Tunku merupakan sebab serta-merta cadangan Malaysia diketengahkan, walaupun cadangan sebenarnya datang daripada Tunku setelah diambil daripada pandangan UMNO yang telah lama menjadi isu perbincangan. "Angin perubahan" ini pertama kali dirasa oleh Perdana Menteri Harold Macmillan dalam tahun 1960 semasa beliau berada di Afrika, telah mendesak British untuk menimbangkan supaya lebih banyak tanah jajahan diberi kemerdekaan. Walau bagaimanapun, pada tahun 1961 Borneo Utara dan Sarawak belum lagi bersedia untuk merdeka dan berdikari dari segi ekonomi dan politik. Masalah keselamatan dalam negeri mungkin timbul di Sarawak selepas kemerdekaan. "Dengan tiadanya satu-satu projek seperti Malaysia, orang Cina dengan pertambahan penduduk yang pesat dan dengan kedudukan pelajaran mereka yang lebih maju daripada bangsa lain akan mempunyai kedudukan yang lebih kuat apabila Sarawak merdeka. Ini seterusnya akan menyebabkan kedudukan komunis sama kuat kerana organisasinya yang sangat tersusun akan dapat menakut-nakutkan dan mengecewakan perasaan sebilangan besar kaum Cina bukan Komunis."²⁸ Dengan meninjau ke belakang, satu ancaman luar terhadap wilayah tersebut iaitu dari Indonesia mungkin juga diramalkan.

Selain dari rancangan penubuhan Malaysia, kemungkinan yang lain untuk Sarawak dan Borneo Utara ialah bergabung dengan Indonesia, tetapi ini tidak mendapat sambutan, ataupun membentuk sebuah kesatuan negeri-negeri Borneo. Walau bagaimanapun sebuah negeri yang merdeka harus menghadapi masalah yang telah sama-sama dihadapi oleh negeri-negeri itu sendiri. Terdapat kemungkinan bahawa Komunis akan menyusup masuk menerusi orang Cina sama dengan apa yang diperkatakan di atas. Tambahan pula, negeri baru itu hanya

²⁷ Milton E. Osborne, *Singapore and Malaysia* (Ithaca, New York, 1964), m.s. 13-14.

²⁸ "Laporan Cobbold", m.s. 8

akan kukuh ekonominya jika Berunai menyertai dan berkongsi hasilnya dengan Sarawak dan Borneo Utara.

Pihak British tidak yakin bahawa wilayah-wilayah Borneo telah bersedia untuk merdeka dan mereka juga tidak yakin bahawa wilayah tersebut telah bersedia untuk menyertai Malaysia tanpa pemindahan kuasa secara beransur-ansur kepada kerajaan persekutuan. British telah menegaskan perkara tersebut dalam pandangan mereka kepada Suruhanjaya Cobbold,²⁹ tetapi tidak berkesan. Oleh itu penyelesaian untuk menubuhkan Malaysia bukanlah ideal bagi British tetapi ia merupakan kemungkinan yang akan membawa kejayaan. Walau bagaimanapun pelaksanaan yang dijalankan dengan pesat telah menghalang sebarang perancangan teliti.³⁰

Umumnya cadangan Malaysia enggan diterima oleh negeri-negeri Borneo kerana tiada faedah serta-merta dari segi ekonomi yang boleh diharapkan, kecuali harapan untuk mendapat pinjaman bagi pembangunan dari Tanah Melayu dan Singapura serta harapan bahawa rancangan pembangunan luar bandar akan dilanjutkan ke Borneo. Jarak antara beberapa wilayah dan kurangnya perhubungan yang menyeluruh antara setengah-setengahnya, malah antara Borneo Utara dengan Sarawak juga menjadi batu penghalang. Walau bagaimanapun, wilayah-wilayah tersebut mempunyai sistem kerajaan dan pentadbiran yang sama (walaupun berada di peringkat kemajuan yang berbeza), satu *lingua franca* iaitu Bahasa Melayu dan mata wang yang sama. Dalam semua keadaan cadangan Malaysia mungkin menjadi satu penyelesaian yang menasabah tetapi rumit.

Di antara bulan Mei 1961 dengan tarikh tertubuhnya Malaysia dua tahun kemudian, satu siri perbincangan dan penyiasatan telah diadakan berhubung dengan syarat-syarat yang sesuai untuk sebuah persekutuan. Untuk mengetahui dengan jelas, empat peringkat penting boleh dilihat berhubung dengan Borneo Utara dan Sarawak. Pertama, projek tersebut telah dibincangkan oleh para pemimpin dari lima buah negeri tersebut (Tanah Melayu, Singapura, Borneo Utara, Sarawak dan Berunai) dalam Mesyuarat Persatuan Parlimen Komanwel

29 Ibid., m.s. 59-66.

30 Tunku Abdul Rahman, "Looking Back", *The Star*, 3 Mac 1975.

Serantau yang diadakan di Singapura pada bulan Julai 1961. Ekoran dari mesyuarat ini sebuah Jawatankuasa Perunding Perpaduan Malaysia mengenai Persatuan yang sehingga bulan Februari 1962 mengeluarkan sebuah memorandum yang menyokong Malaysia dan memperlihatkan beberapa syarat am untuk sebuah persekutuan.³¹ Kedua, berikutan dengan lawatan Tunku ke London pada bulan Oktober 1961, sebuah Suruhanjaya Penyasat telah dibentuk dengan Lord Cobbold sebagai pengerusi, dua orang anggota lain dilantik oleh kerajaan British, dan dua orang anggota lagi dilantik oleh kerajaan Persekutuan Tanah Melayu. Syarat-syarat yang menjadi asas rujukan ialah untuk menentukan pandangan penduduk Borneo Utara dan Sarawak tentang Malaysia, untuk menilai pandangan ini dan membuat syor-syor yang sepatutnya. Ketiga, selepas Suruhanjaya Cobbold membuat laporan yang memuaskan, tugas untuk merangka syarat-syarat persekutuan secara terperinci telah diserahkan kepada sebuah Jawatankuasa Antara Kerajaan di bawah pengawasan Lord Lansdowne.³² Peringkat terakhir terdiri daripada satu pusingan rundingan di London dalam bulan Julai 1963, sejurus sebelum Malaysia ditubuhkan.

Di Singapura peristiwanya agak berlainan. Singapura telah diwakili dalam Jawatankuasa Perundingan Perpaduan Malaysia, tetapi di luar bidang Suruhanjaya Cobbold atau jawatankuasa kerja di bawah Lord Lansdowne. Menjelang bulan November 1961, Tunku dan Lee Kuan Yew telah mencapai persefahaman mengenai perkara yang telah tercatat dalam bentuk Kertas Putih.³³ Tetapi dalam tempoh beberapa minggu sebelum Malaysia ditubuhkan (16 September 1963) beberapa perkara penting seperti pembahagian hasil cukai belum lagi diputuskan dan terdapat beberapa rundingan tawar-menawar di saat-saat akhir. Rundingan dengan Berunei juga terkeluar dari rangka "Cobbold-Lansdowne". Akhirnya, Berunei membuat keputusan untuk berada di luar, walaupun yang menjadi penghalang utama belum lagi diketahui dengan

³¹ Yang dikeluarkan semula dalam "Laporan Cobbold" sebagai Lampiran F.

³² *Malaysia Report of the Inter Governmental Committee* (Kuala Lumpur: Percetakan Kerajaan, 1963).

³³ *Memorandum Setting out Heads of Agreement for a Merger between the Federation of Malaysia and Singapore* (Cmd. 33) (Singapura, 1961).

jelas. Ini mungkin disebabkan oleh sama ada Berunai ingin mengekalkan hasil minyaknya walaupun Tanah Melayu telah menawarkan konsessi yang banyak, ataupun kedudukan yang akan diperolehi oleh Sultan Berunai bila berhadapan dengan Raja-Raja lain yang akan menentukan sama ada baginda layak dilantik menjadi Yang di-Pertuan Agong atau tidak.³⁴

Apabila persetujuan tercapai di kalangan empat buah negeri tersebut dan dengan British, kerajaan Tanah Melayu seterusnya telah meminda Perlembagaan dengan meluluskan Akta Malaysia (1963). Ia juga telah meluluskan satu Akta Imigrasi (Immigration Act) berhubung dengan kemasukan ke Borneo Utara dan Sarawak kerana bentuk persekutuan yang dipersetujui adalah luar biasa iaitu ia mengadakan sekatan ke atas imigrasi ke kedua-dua buah negeri tersebut daripada bahagian persekutuan yang lain. Ketetapan telah dibuat bahawa Malaysia harus ditubuhkan dengan meminda Perlembagaan Tanah Melayu yang sedia ada, bukannya dengan menggunakan satu Perlembagaan baru.

Sebelum memperlihatkan ciri-ciri penting perjanjian tersebut, seperti yang termaktub dalam pindaan Perlembagaan Tanah Melayu, beberapa hal mengenai sikap penduduk wilayah Borneo harus diperkatakan. Pada pertengahan tahun 1962, Suruhanjaya Cobbold telah membuat satu penilaian kasar seperti berikut. Kira-kira satu pertiga daripada penduduk menyokong Malaysia sementara satu pertiga lagi menyokong juga tetapi dengan syarat perlindungan dan syarat-syarat terhadap beberapa perkara diperolehi. "Satu pertiga lagi berbelah bagi iaitu antara mereka yang menegaskan bahawa kemerdekaan harus dicapai sebelum penubuhan Malaysia dipertimbangkan dengan mereka yang lebih suka supaya pemerintahan British diteruskan buat beberapa tahun lagi. Sekiranya sebahagian besar syarat dan cadangan seperti yang dikemukakan oleh mereka dapat dipenuhi, golongan kedua yang diperkatakan di atas pada amnya akan menyokong cadangan tersebut. Tambahan pula, sebaik sahaja satu keputusan tegas diambil, ramai dari golongan ketiga berhenti menentang dan mungkin membuat keputusan untuk menghadapi segala keraguan. Satu golongan yang degil.

³⁴ Mohamed Nordin Sopiee, *op. cit.*, m.s. 172-82.

lantang bersuara dan giat berpolitik akan menentang Malaysia atas apa syarat sekalipun selagi penubuhannya tidak didahului dengan kemerdekaan dan kerajaan bersendirinya; golongan yang degil ini mungkin berjumlah hampir dua puluh peratus daripada penduduk Sarawak dan agak kurang sedikit di Borneo Utara."³⁵ Satu penilaian yang lebih realistik mengenai Sarawak ialah terdapat kategori keempat yang mungkin ramai bilangannya yang "tidak tahu menahu langsung atau tahu sedikit-sedikit sahaja mengenai Malaysia tetapi bersetuju dengan penubuhannya kerana mereka telah diberitahu bahawa Malaysia akan memberi menafaat kepada mereka".³⁶

Sehingga bulan Oktober, 1962 pun, tiga buah parti di Borneo iaitu Parti Rakyat Sarawak Bersatu, Parti Rakyat Berunei dan Parti Pasok Momogun Kebangsaan Borneo Utara masih menentang Malaysia dalam satu memorandum kepada Jawatankuasa Bangsa-Bangsa Bersatu mengenai Penjajahan, menyatakan bahawa mereka lebih inginkan sebuah persatuan ketiga-tiga buah wilayah Borneo sendiri.³⁷ Tetapi penelitian rapi yang dibuat terhadap keputusan pilihanraya kerajaan tempatan pada lewat tahun 1962 dan 1963, menyebabkan satu Misi Bangsa-Bangsa Bersatu mengenai Malaysia membuat kenyataan bahawa penyertaan di dalam Persekutuan yang baru telah dipersetujui "oleh sebilangan besar penduduk".³⁸ Keputusan ini mungkin menunjukkan bahawa pendapat umum telah berubah untuk menyokong Malaysia dalam tahun-tahun selepas penyiasatan Suruhanjaya Cobbold. Perubahan ini mungkin sebahagian besarnya akibat dari bantuan Parti Perikatan Tanah Melayu yang menyusun parti-parti berasaskan kaum pro-Malaysia yang telah pun memenangi pilihanraya di Borneo Utara dan Sarawak. Kemungkinan ancaman dari Indonesia dan Filipina juga telah bertambah seperti juga

35 "Laporan Cobbold" m.s. 50. Mengenai reaksi pemimpin Cina di Borneo Utara, lihat Edwin Lee, *The Towkays of Sabah: Chinese Leadership and Indigenous Challenge in the Last Phase of British Rule* (Singapura, 1976), Bab 4.

36 Milne and Ratnam, *op. cit.*, m.s. 23.

37 *Straits Times*, 2 Oktober 1962. Lihat juga J. Ongkil, *The Borneo Response to Malaysia, 1961-1963* (Singapura, 1967).

38 *United Nations Malaysia Report* (Kuala Lumpur: Jabatan Penerangan, 1963), perenggan 245, mengenai misi ini lihat m.s. 300. Tetapi telah dinyatakan bahawa di Sarawak "terdapat banyak perkara luaran yang berada di antara bahagian pro-Malaysia dengan anti-Malaysia". Robert O. Tilman, "Elections in Sarawak", *Asian Survey*, Jil. III, No. 10 (1963), m.s. 517.

kemungkinan British keluar dari negeri-negeri tersebut sepuluh tahun kemudian.³⁹ Di satu peringkat lagi, ia mungkin disebabkan oleh keputusan setengah-setengah daripada mereka yang menentang membuat keputusan "untuk menghadapi segala keraguan". Sekiranya kemerdekaan di luar Malaysia tidak tercapai, maka sebuah persekutuan sebagai sebahagian dari Malaysia, dengan perlindungan tertentu lebih diingini oleh sebilangan besar penduduk daripada bersatu dengan Indonesia atau (bagi Borneo Utara) dengan Filipina.

Perlindungan yang diingini oleh berbagai-bagai kelompok penduduk bumiputera akan dibincangkan dalam bahagian berikut. Setengah-setengahnya dikatakan berpunca dari rasa tidak percaya mereka terhadap pemerintahan Melayu, yang bermula semenjak tentangan terhadap kezaliman dan ketidakadilan yang mereka alami di zaman pemerintahan Sultan Berunai dahulu. Bagi penduduk bumiputera, penjajahan bukan hanya boleh diamalkan oleh orang putih sahaja. Perkara ini sukar hendak difahami oleh orang Melayu yang menjadi anggota kerajaan Tanah Melayu kerana mereka menganggap penduduk bukan Cina di wilayah-wilayah tersebut sama ada Melayu atau tidak sebagai saudara. Tunku mendapati perlu untuk meyakinkan mereka mengenai perkara ini. "Apabila wilayah-wilayah Borneo menjadi sebahagian dari Malaysia, ia bukan lagi menjadi tanah jajahan Britain dan bukan pula menjadi tanah jajahan Tanah Melayu. Saya fikir saya telah menjelaskannya. Ia akan menjadi rakan berkongsi dengan taraf yang sama, tidak lebih dan tidak kurang dari negeri-negeri lain yang sekarang ini membentuk Persekutuan Tanah Melayu. Di manakah dia mendapat fikiran bahawa dengan mengambil masuk wilayah Borneo, kami akan menjajah mereka? Zaman penjajahan telah berlalu dan bukanlah niat Tanah Melayu untuk meneruskan atau menghidupkannya kembali."⁴⁰ Di samping merestui Malaysia, pihak British merasa bahawa sebarang cadangan bahawa Persekutuan yang baru telah dipaksa ke atas wilayah Borneo akan mendedahkan British kepada tuduhan bahawa mereka telah mengabaikan tanggungjawab mereka dan kepercayaan yang diletakkan

³⁹ Milne and Ratnam, *op. cit.*, m.s. 21.

⁴⁰ *Perbahasan Dewan Rakyat*, Jil. IV, No. 3, 28 April 1962, Ruangan 451-452.

bagaimanapun, sebelum pilihanraya 1969 keadaan dalam negeri pada zahirnya nampak tenteram. Banyak masalah yang dahulunya membimbangkan telah dapat diselesai. Presiden Sukarno telah meninggal dunia, kuasa beliau telah diambil-alih dan Konfrontasi dengan Indonesia pun tamat. Di negeri-negeri Borneo pula, parti-parti yang mengancam Kerajaan Persekutuan dengan menuntut supaya kerajaan negeri diberi lebih banyak autonomi, telah tidak menguasai kerajaan negeri lagi, sungguhpun Parti Kebangsaan Sarawak (SNAP) masih lagi kuat di Sarawak. Akta Bahasa Kebangsaan 1967 merupakan suatu percubaan untuk mencapai kompromi yang adil antara tuntutan supaya bahasa Melayu dijadikan bahasa kebangsaan dengan tuntutan yang dibuat oleh bahasa-bahasa lain. Pada bulan Ogos 1967 Tunku berfikir bahawa Akta tersebut telah diterima oleh orang ramai.² Tetapi, sebenarnya kompromi tersebut tidak diterima oleh kelompok-kelompok Melayu dan bukan Melayu yang militan dan berpengaruh.³

Para pemerhati bijaksana yang menyedari tentang peristiwa perkauman di masa dahulu dan menyedari tentang masyarakat Malaysia yang agak terbuka hingga menyebabkan pertikaian kaum semakin meruncing, tidak akan dikaburi oleh keadaan yang nampaknya tenteram. Mereka tidak yakin bahawa semua kelompok "bekerjasama secara aman untuk mencapai matlamat bagi kebaikan bersama". Sebaliknya mereka berharap supaya keadaan akan bertambah baik. Mereka juga berfikir bahawa "gejala kulit telur" mungkin berlaku: bahawa oleh kerana telah berlaku beberapa pertempuran kaum sebelumnya yang telah mengakibatkan kerosakan dan kesengsaraan, maka para pemimpin dan bakal-bakal pemimpin akan lebih bertanggungjawab mencari jalan untuk mengelakkan peristiwa tersebut dari berulang di masa akan datang. Keadaan sentiasa dalam bahaya; tetapi tidak seorang pemerhati pun yang dapat meramalkan bentuk dan masa peristiwa yang tercetus pada 1969, seperti juga tidak seorang penuntut hal ehwal Indonesia pun yang dapat meramalkan bentuk dan masa peristiwa di Indonesia pada tahun 1965.

² *Straits Times*, 4 Ogos 1967.

³ Lihat m.s. 367-9.

Banyak kenyataan yang telah diberi mengenai peristiwa Mei 1969 bercanggah antara satu sama lain.⁴ Di sini tujuannya bukanlah hendak memberi keterangan yang terperinci mengenai siapa yang melakukan apa terhadap siapa, bila dan apakah kesannya. "Sebenarnya, apabila anda fikirkan mengenai perkara tersebut tidaklah penting sama ada En. 'X'kah yang mula melempar batu, sama ada Parti 'X'kah yang mula-mula sekali menyusun perarakan sama ada berapa ramai orang Melayu atau orang Cina atau orang India yang terbunuh dalam suatu tragedi seperti peristiwa 13 Mei. Seseorang harus meneliti lebih terperinci daripada itu..."⁵ Urutan peristiwa bermula dengan kempen pilihanraya, yang mana semakin diteruskan ia menjadi semakin hangat dan semakin berpusat kepada isu perkauman dan peribadi.⁶ Perikatan telah memenangi pilihanraya tersebut sungguhpun tidak secemerlang pilihanraya 1964.⁷ Suatu perkara yang agak aneh ialah parti bukan Melayu yang "kalah" terutamanya DAP sangat gembira manakala parti Perikatan yang menang merasa sugul. Keanehan ini disebabkan oleh DAP, walaupun ia tidak 'menang' tetapi prestasinya jauh lebih baik daripada prestasi PAP pada tahun 1964 terutama sekali di kawasan bandar. Ternyata bahawa ia benar-benar telah berjaya menembusi kubu perikatan: "... pada 10 Mei, 1969 kuasa demokrasi telah mendapat sanjungan tinggi. Setelah pengumuman keputusan pilihanraya dibuat terdapat suasana baru dalam negeri dengan harapan bahawa akhirnya demokrasi dalam erti katanya yang sebenar akan diamalkan".⁸ Dalam suasana semangat yang berkubar-kubar ini DAP dan Gerakan telah mengadakan beberapa "perarakan kemenangan" di Kuala Lumpur, setengah-setengahnya tanpa izin polis. (Perarakan tersebut adalah sebagai 'ikutan' kepada perarakan jenazah yang dikelolakan oleh Parti Buruh pada 9 Mei untuk seorang pemuda

4 *Tragedi 13 Mei*, op. cit.; Gagliano, op. cit.; Tunku Abdul Rahman *13 Mei. Sebelum dan Sesudah* (Kuala Lumpur 1969); John Slimming, *Malaysia: Death of a Democracy* (London 1969); Karl von Voerys, *Democracy Without Consensus: Communalism and Political Stability in Malaysia* (Princeton, 1975), terbitan *Far Eastern Economic Review*, Mei dan Jun 1969.

5 *Perbahasan Parlimen mengenai Rang Undang-undang Pindaan Perlembagaan 1971* (Kuala Lumpur, 1972), m.s. 101-2 (Musa bin Hitam).

6 von Voerys, op. cit., m.s. 278, 284-5.

7 Lihat m.s. 164.

8 *The Rocket*, Jil. 5, No. 1 (1976) (Lim Kit Siang).

Cma yang terbunuh dalam pertempuran dengan polis sebelum pilihanraya). Sebagai suatu tindakbalas orang Melayu telah merancang untuk mengadakan perarakan yang akan diketuai oleh Datuk Harun, Menteri Besar Selangor. Sebaliknya keganasan kaum telah tercetus pada malam 13 Mei. Pergaduhan semakin merebak sehinggakan pihak polis sudah tidak dapat mengawal keadaan, lantas meminta bantuan tentera. Keganasan sebenar hanya berlaku di kawasan dan dalam masa yang terhad sahaja. Rusuhan hanya terhad pada Kuala Lumpur dan kawasan di sekelilingnya sahaja.⁹ Malah di Kuala Lumpur pun hanya beberapa peristiwa sahaja yang berlaku selepas 14 Mei, sungguhpun pergaduhan tercetus semula pada 28 Jun.

Dari satu segi, keganasan yang tertumpu pada satu tempat dan dalam masa yang terhad ini lebih mengerikan. Mengikut statistik rasmi yang mungkin kurang anggarannya, jumlah kematian disebabkan oleh Darurat antara 13 Mei dengan 31 Julai ialah 196, 172 di Selangor. Angka rasmi mangsa yang cedera dalam masa tersebut ialah 493.¹⁰ Keganasan yang tertumpu pada tempat yang terhad ini lebih mengerikan kerana ia berlaku di ibu negara, menyekat pergerakan dan menyukarkan untuk mendapat maklumat bagi para pemimpin kerajaan yang sedang berusaha untuk memulihkan keadaan.

Urutan tindakbalas kerajaan terhadap rusuhan tersebut sama kompleksnya dengan urutan rusuhan itu sendiri sungguhpun kurang jelas. Percubaan untuk menggalurkannya secara terperinci¹¹ akan menjejaskan bentuk buku ini. Tidak banyak kaitan antara sebab serta-merta dengan tindakbalas serta-merta; walau apa jua yang menyebabkannya tindakbalas serta-merta ialah untuk memberhentikan keganasan dan memulihkan keadaan supaya aman damai semula. Tetapi tindakan yang diambil untuk matlamat jangka panjang telah diasaskan pada interpretasi peristiwa Mei 1969 dan pada penilaian mengenai

⁹ Kesan rusuhan juga terhad pada suatu perkara ia tidak banyak menjejaskan ekonomi. Ini disebabkan sebahagian besarnya oleh usaha Tun Tan Siew Sin, pengerusi Jawatankuasa Pelaburan Modal yang baru ditubuhkan, Jawatankuasa ini menggalakkan supaya lebih banyak modal persendirian dilaburkan (von Vorys, op. cit., m.s. 398-9).

¹⁰ Tragedi 13 Mei, op. cit., m.s. 88-90.

¹¹ Seperti yang diterangkan dalam von Vorys, op. cit., Bahagian Tiga.

apa yang patut dilakukan untuk mengelak peristiwa tersebut daripada berulang.

Sebab dan Tindakbalas

Sepintas lalu, soalan "mengapa rusuhan 13 Mei berlaku" mudah dijawab iaitu, "kerana adanya perusuh."¹² Tetapi, untuk menerangkan sebab serta-merta, Profesor Syed Hussein Al-Atas menyarankan bahawa jawapan bagi soalan tersebut haruslah diberi sama ada dalam bentuk yang amat mudah atau amat kompleks. Mengikuti kenyataan beliau, tidaklah memadai misalnya, dengan mengatakan bahawa perusuh-perusuh telah dirangsangkan oleh "ketidakseimbangan ekonomi", kalau inilah yang menjadi puncanya maka sudah tentulah ketegangan perkauman dan rusuhan sering terjadi. Adalah dipercayai bahawa rusuhan seperti yang berlaku pada 13 Mei 1969 boleh dielakkan (atau sekurang-kurangnya boleh dikurangkan) jika langkah-langkah tertentu diambil. Meninjau kembali peristiwa tersebut, Tunku yakin bahawa peristiwa tersebut boleh dielakkan jika beliau menggantung pilihanraya 1969. "Saya amat kesal kerana membenarkan pilihanraya diteruskan. Saya terlalu megah, saya sungguh yakin bahawa saya akan menang dengan mudah Apa yang harus dilakukan (memandangkan laporan yang saya terima) ialah menggantung pilihanraya, mengisytiharkan keadaan Darurat, dan memberi masa kepada setiap orang untuk meredakan kemarahan mereka".¹³ Begitu jugalah perarakan tidak seharusnya dibenarkan, terutamanya perarakan jenazah sebelum pilihanraya. Pengharaman terhadap perarakan mungkin mengakibatkan tunjuk perasaan dan keganasan, tetapi peristiwa tersebut tidaklah akan sehebat rusuhan yang terjadi kemudian.

Orang atau kumpulan yang bertanggungjawab secara langsung atau tidak langsung terhadap rusuhan tersebut adalah "ahli-ahli dan para penyokong parti tertentu yang bersifat perkauman", Parti Komunis Malaya (PKM) dan kongsi gelap.¹⁴

12 Syed Hussein Al-Atas, "Proceedings of the Forum", *Trends in Malaysia II*, Yong Mun Cheong, ed. (Singapore, 1974) m.s. 127.

13 *For Eastern Economic Review*, 2 Ogos 1974 m.s. 22.

14 *Tragedi 13 Mei*, op. cit., m.s. ix. Buku Tunku menegaskan peranan MCP.

Tindakbalas serta-merta kerajaan bertujuan untuk mem-berhentikan keganasan daripada merebak tanpa mengira 'punca' keganasan tersebut. Tindakbalas yang dilakukan termasuklah penggunaan polis dan angkatan tentera, penangkapan,¹⁵ mengenakan perintah berkurung, mengawal radio dan televisyen, menapis akhbar dan mengharamkan jurnal yang diterbitkan oleh parti dan mengharamkan kempen pilihanraya.

Setengah-setengah tindakbalas penting "dari segi politik" yang telah membantu menstabilkan keadaan harus juga disebutkan di sini. Tun Dr. Ismail yang telah pun keluar dari Kabinet sejak tahun 1967, telah kembali memasuki Kabinet tidak lama selepas 13 Mei. Kesamaran politik di negeri Selangor dan Perak, di mana keputusan pilihanraya telah memungkinkan penubuhan Kerajaan Negeri oleh sebuah parti bukan Perikatan telah diterangkan oleh kenyataan parti Gerakan yang memberi faedah kepada Perikatan, iaitu Gerakan tidak akan menyertai kerajaan campuran dalam dua buah negeri tersebut.¹⁶ Tambahan pula hampir separuh daripada perasaan waswas akibat tindakbalas MCA terhadap keputusan pilihanraya telah berjaya dikikiskan. Pada mulanya, tindakbalas MCA sungguh tidak bersemangat, tetapi ini mungkin sebahagiannya disebabkan oleh MCA memikirkan tentang kekalahannya dari segi bilangan kerusi tidak dari segi kekalahan undinya yang hanya sedikit.¹⁷

Pada masa pilihanraya sebahagian daripada cara MCA memancing undi ialah dengan mengatakan bahawa hanya MCA sahajalah yang layak mewakili orang Cina dalam Kerajaan, bukannya mana-mana parti lain. Oleh itu sewajarnya semasa keadaan aman MCA harus "membimbing" pengundi Cina dengan menunjukkan kepada mereka akibat yang akan diterima

¹⁵ Terutamanya penahanan V. David (Gerakan) selama hampir dua bulan dan Lim Kit Siang (DAP), selama hampir setahun setengah.

¹⁶ Goh Cheng Teik, *The May Thirteenth Incident and Democracy in Malaysia* (Kuala Lumpur, 1971), m.s. 19, 23-6. Beliau membentangkan hujah bahawa keadaan Politik UMNO - Melayu lebih tidak selamat di Selangor daripada di Perak dan bahawa "tempat Peristiwa Tiga Belas Mei berlaku bukanlah secara kebetulan".

¹⁷ Pakatan antara parti-parti pembangkang utama pada pilihanraya 1969 telah mengakibatkan tumpuan undi menentang MCA di kawasan bandar, bukan lagi perpecahan undi di kalangan beberapa parti seperti yang berlaku dalam pilihanraya 1964 (Tun Tan Siew Sin, "Tun Tan Answers the Press" (Julai 1969), dalam Tun Tan Siew Sin, *Blueprint for Unity* (Kuala Lumpur, 1972), m.s. 645).

sekiranya mereka membuat pilihan yang "salah"; maka pada 13 Mei, MCA mengumumkan bahawa ia tidak akan mengambil bahagian dalam Kerajaan sungguhpun ia tetap berada dalam Perikatan kerana orang Cina tidak memilihnya untuk mewakili mereka. Walau bagaimanapun rusuhan telah tercetus dan penarikan diri oleh MCA hanya mengelirukan orang Cina, bukannya membimbing mereka. Suasana tidak tentu ini telah berkurang apabila tiga orang ahli MCA menyertai Kabinet pada 20 Mei.

Bagi perspektif jangka panjang, selepas keadaan buruk yang disebabkan oleh peristiwa 13 Mei pulih seperti sediakala, para pemimpin kerajaan telah mengumpul pendapat mereka mengenai punca-punca yang telah menyebabkan rusuhan, yang mana diperlukan sebagai panduan untuk membuat dasar bagi masa hadapan. Dua aliran fikiran utama telah muncul, kedua-duanya terdapat dalam buku kecil kerajaan 1971.¹⁸ Salah satu daripadanya mengecam persoalan mengenai peruntukan Perlembagaan atau "rundingan" yang merupakan persetujuan pendapat berbagai kaum. "Dalam kempen pilihanraya pada bulan April dan Mei 1969 emosi rakyat telah dibangkitkan oleh pihak pelampau perkauman dan calon-calon yang tidak bertanggungjawab serta penyokong mereka. Di kalangan orang Melayu, anasir ini telah menakut-nakutkan mereka dengan membangkitkan persoalan dan mempersendakan peruntukan Perlembagaan berkaitan dengan Bahasa Malaysia dan kedudukan istimewa mereka manakala setengah-setengah anasir pula telah menimbulkan rasa tidak puas hati di kalangan orang Melayu dengan menyucuk bahawa penguatkuasaan peruntukan tersebut tidak lengkap. Di kalangan orang bukan Melayu anasir jahat telah menimbulkan rasa bimbang dan syak wasangka bahawa kepentingan sah mereka seperti yang diperuntukkan dalam Perlembagaan, lama kelamaan akan hilang". Tun Ismail berpendapat bahawa di masa-masa lalu Kerajaan kurang memberi perhatian supaya kedudukan istimewa orang Melayu tidak dipersoalkan.¹⁹ Sebaliknya Tunku pula berpendapat

18 *Ke arah Keharmonian Nasional* (Kuala Lumpur, 1971) m.s. 1-2. Lihat juga *Perbahasan Parlimen mengenai Rang Undang-undang Pindaan Perlembagaan 1971*, op. cit., m.s. 2 (Tun Razak).

19 *Straits Times* (Malaysia, 18 Julai 1969. Lihat juga sambungan beliau dalam *Perbahasan Parlimen mengenai Rang Undang-undang Pindaan Perlembagaan 1971*, op. cit., m.s. 180.

bahawa ada juga penuntut-penuntut Melayu, walaupun tidak mempersoalkan 'rundingan' ini secara terus terang tetapi mereka sengaja tidak mahu mengiktirafnya. "Mereka hanya mahukan pemerintahan Melayu. Saya bertanya kepada mereka. 'Bolehkah kamu berbuat demikian? Benarkah kamu boleh hidup tanpa bangsa lain?' Jawapan mereka ialah: 'Kami tidak peduli.'" ²⁰ Tun Tan Siew Sin membuat kesimpulan bahawa pilihanraya telah membuktikan bahawa cara paling mudah untuk memancing undi ialah dengan mengapi-apikan isu perkauman. Oleh itu sebelum pemerintahan berparlimen dipulihkan beberapa perubahan haruslah dibuat untuk memastikan supaya dasar dan prinsip asasi tidak boleh dipersoalkan dalam apa keadaan sekalipun. ²¹

DAP telah menyangkal bahawa persoalan mengenai kedudukan istimewa orang Melayu atau taraf Bahasa Kebangsaan atau peruntukan kewarganegaraan telah menyebabkan teretusnya peristiwa 13 Mei. Malah DAP juga pernah menyoal sama ada Perlembagaan atau "rundingan" akan terus terikat pada generasi-generasi seterusnya. "Pada tahun 1970 Generasi Malaysia dari berbagai bangsa sangat jauh bezanya daripada generasi lama tahun 1957. Mereka merupakan majoriti penduduk Malaysia. Kehendak mereka, hasrat mereka juga berbeza; keadaan hidup mereka di negeri sendiri dan di luar negeri juga tidak sama lagi. Tidak ada satu generasi pun yang berhak untuk menentukan masa depan politik generasi akan datang sama ada generasi yang bakal dilahirkan atau yang belum layak untuk mengundi." ²² Walau bagaimana kuat sekalipun pengaruh hujah ini sebagai teori politik. Kerajaan telah memastikan bahawa hujah tersebut tidak sah dari segi undang-undang.

Aliran fikiran kedua yang diikuti oleh para pemimpin kerajaan dalam mencari punca-punca yang telah menyebabkan rusuhan ialah ekonomi. Telah disedari bahawa kedudukan ekonomi orang Melayu perlu dibaiki, yang mana hal ini tidak diberi perhatian dalam peruntukan Perkara 153 Perlembagaan.

²⁰ *Straits Times* (Malaysia), 1 Ogos 1969.

²¹ *Ibid.*, 5 Ogos 1969.

²² Goh Hock Guan (*Perbahasan Parlimen mengenai Rang Undang-undang Pindaan Perlembagaan 1971*, op. cit., m.s. 84).

atau dalam mana-mana langkah tambahan lain.²³ Seperti yang dirakamkan kemudian dalam *Ke arah Keharmonian Nasional*,²⁴ "Orang Melayu merasa semakin bimbang dan tidak selamat disebabkan oleh jurang perbezaan yang wujud antara mereka dengan orang bukan Melayu, terutamanya dalam bidang pelajaran dan ekonomi". Pada penghujung bulan Julai 1969 *Far Eastern Economic Review* membuat kesimpulan bahawa Tun Razak telah membuat keputusan bahawa punca yang menyebabkan rusuhan bulan Mei ialah kemarahan orang Melayu terhadap ketidakadilan ekonomi.²⁵

Kadangkala dua aliran fikiran tersebut disatukan seperti yang terdapat dalam wawancara oleh Dr. Mahathir bin Mohamed pada September 1969.²⁶ Beliau baru berkrisis dengan pemimpin UMNO,²⁷ tetapi hujah beliau membayangkan serta tidak dapat disangkal lagi telah membentuk pandangan penting orang Melayu. Menurut beliau, perasaan permusuhan orang Melayu terhadap orang Cina telah timbul sejak Perikatan berkuasa lagi, terutamanya kerana orang Cina sering mengungkit-ungkitkan isu bahasa dan pelajaran. Dalam bidang ekonomi pula pelaksanaan bantuan kepada orang Melayu tidak memberi hasil seperti yang diharapkan. Orang Melayu boleh bersabar dalam hal ini sekiranya mereka tidak ditakut-takutkan oleh parti-parti pembangkang yang mengatakan bahawa jika mereka berkuasa mereka akan membatalkan segala hak istimewa orang Melayu.

Perubahan jangka panjang dalam dasar yang dibuat selepas bulan Mei 1969 selaras dengan hujah yang disebutkan di atas. Mula-mula, persoalan mengenai setengah-setengah bahagian Perlembagaan dan "Rundingan"; skop perbincangan dan kontraversi politik harus dihadkan. Kedua, kedudukan ekonomi orang Melayu haruslah diperbaiki, bukan sahaja dengan cara terhad yang diperuntukan dalam Seksyen 153 Perlembagaan, malah dengan cara yang lebih luas daripada itu. Matlamat ini boleh dicapai dengan menggunakan Dasar Ekonomi Baru. Mengatasi segala-galanya ialah, sekarang terdapat suasana

23 Lihat m.s. 324-5.

24 m.s. 4-5.

25 10 Julai 1969 (Derek Davies, "The Racial Balance Sheet," m.s. 119).

26 *Far Eastern Economic Review*, 18 September 1969, m.s. 699.

27 Lihat m.s. 117-18.

politik baru, yang akan berterusan walaupun keadaan krisis berakhir. Tidaklah lagi boleh dianggap bahawa kelompok etnik dalam negeri, kalau dibiarkan akan terus hidup dalam suasana muhibah yang samar-samar mengikut tatanegara berbagai etnik yang sehabis baik. Ini sangat jauh bezanya dengan peristiwa kejam yang berlaku pada bulan Mei 1969. Penegasan Kerajaan ialah pada memberi garis panduan dan had, kadang-kadang dalam bentuk peratusan dan menguatkuasakannya. "Suatu kesedaran baru"²⁸ mengenai masalah perkauman hendaklah wujud. "Setakat ini... kita telah mengabaikan masalah tersebut. Sekarang kita harus menghadapinya jika kita mahu hidup bersama dalam aman damai dan untuk mengelakkan peristiwa 13 Mei dari berulang. Kita harus belajar jangan menyentuh perkara-perkara yang sensitif. Kita harus mempunyai rukun tatatertib atau peraturan asas."²⁹

Setelah rusuhan meletus, Kerajaan dengan berpandukan Perlembagaan, telah membuat tindakan yang pantas untuk mengubah struktur kerajaan. Kabinet telah mengesyorkan supaya Yang di-Pertuan Agong mengisytiharkan Keadaan Darurat berdasarkan Perkara 150 dalam Perlembagaan. Menurut kuasa Perkara itu juga baginda telah mengisytiharkan Ordinan Darurat (Kuasa-kuasa Perlu), 1969, di mana baginda mempunyai kuasa yang luas ke atas keselamatan awam, pertahanan dan menjaga ketenteraman awam, perbekalan dan perkhidmatan. Persidangan Parlimen dan Persidangan Dewan Negeri telah digantung begitu juga dengan pilihanraya di Sarawak dan Sabah. Peraturan Darurat yang dibuat di bawah Perisytiharan Darurat dalam tahun 1964 telah diguna semula.³⁰

28 Tun Razak, *Kesedaran Baru* (ucapan di TV dan radio, 13 Jun 1969, dicetak oleh Jabatan Penerangan Malaysia).

29 Tun Razak, *Straits Times* (Malaysia), 19 Julai 1969.

30 Tan Sri Mohamed Suffian bin Hashim, *Pengenalan kepada Perlembagaan Malaysia* (Kuala Lumpur, 1972), m.s. 193; Tan Sri Abdul Kadir bin Yusof, "The Road Back to Parliament", *Malaysian Digest*, 14 November 1970, m.s. 1. Penggantungan pilihanraya telah menjejaskan pilihanraya Dewan Negeri dan Parlimen Persekutuan, Manakala di Sarawak dan di Sabah pula pilihanraya Parlimen Persekutuan. Pilihanraya kecil bagi Melaka Selatan juga telah terjejas dengan pengantungan tersebut.

Tan Sri Abdul Kadir menarik perhatian pada perbezaan antara Darurat 1969 dengan Darurat yang terdahulu. Menurut beliau semasa Darurat kerana menentang gurila komunis dan Darurat disebabkan oleh Konfrantasi Indonesia, rakyat telah bersatu untuk menentang musuh dari luar. Tetapi Darurat tahun 1969 disebabkan oleh kucar-kacir dalam negeri. Oleh itu dalam Darurat jenis pertama pemerintahan berparlimen boleh diteruskan tetapi tidak dalam jenis kedua.

Dua hari selepas ordinan pertama diisytiharkan, Ordinan Darurat (Kuasa-kuasa Perlu) yang kedua pula diisytiharkan memberi kuasa eksekutif Persekutuan yang biasanya dipegang oleh Kabinet atas nama Yang di-Pertuan Agong kepada Timbalan Perdana Menteri, Tun Abdul Razak selaku Pengarah Gerakan. Dengan penyerahan kuasa ini Tun Razak mempunyai kuasa eksekutif dan perundangan yang lebih luas. Namun begitu beliau harus bertindak atas nasihat Perdana Menteri (Tunku) dan dibantu oleh Majlis Gerakan Negara yang dilantik oleh beliau sendiri. Pada masa yang sama, peruntukan telah dibuat untuk menubuhkan Jawatankuasa Gerakan Negeri dan Jawatankuasa Gerakan Daerah; Pengarah Gerakan bertanggungjawab melantik ahli-ahli dan mengarahkan aktiviti mereka.³¹ Langkah-langkah juga diambil untuk memperbesarkan angkatan tentera.

Majlis Gerakan Negara: Hubungannya dengan Kabinet

Selain daripada Tun Razak, ahli Majlis Gerakan Negara (MAGERAN) terdiri daripada beberapa orang ahli politik: Tun (Dr.) Ismail, Menteri Hal Ehwal Dalam Negeri; Datuk Hamzah, Menteri Penerangan dan Penyiaran; Tun Tan Siew Sin; Tun Sambanthan. Lain-lain ahli terdiri daripada dua orang pegawai awam iaitu Tan Sri Abdul Kadir Shamsuddin, Pengarah Perkhidmatan Awam dan Tan Sri Ghazali Shafie, Setiausaha Tetap, Kementerian Hal Ehwal Luar Negeri. Tentera dan polis diwakili oleh Tengku Osman Jiwa, Ketua Turus Angkatan Tentera dan Tan Sri Mohammad Salleh, Ketua Polis Negara. Seorang lagi pegawai tentera, Leftenan General Datuk Ibrahim bin Ismail telah menjadi Ketua Pegawai Eksekutif. MAGERAN berbeza daripada Kabinet dalam beberapa perkara. Sebahagian besar tanggungjawab MAGERAN ialah terhadap keadaan keselamatan di mana ia harus menumpukan perhatiannya pada

³¹ Tan Sri Mohamed Suffian, *op. cit.*, m.s. 193-4; Profesor Ahmad Ibrahim, "Pengenalan", *Perbahasan Parlimen mengenai Rang Undang-undang Pindaan Perlembagaan 1971*, *op. cit.*, m.s. X.

masalah yang khusus dan serta-merta.³² Ia harus bermesyuarat lebih kerap daripada persidangan kabinet seminggu sekali, iaitu pada mulanya mesyuarat harus diadakan setiap hari, kemudian dua kali seminggu.³³ Memandangkan tanggungjawab tersebut, bilangan ahli MAGERAN haruslah kurang daripada bilangan ahli Kabinet dan ahli-ahlinya haruslah termasuk wakil-wakil dari tentera dan polis. Ahli-ahli ini memainkan peranan penting dalam sebarang pertimbangan yang dibuat oleh MAGERAN. Di kalangan ahli politik, Tun Razak dan Tun Ismail memikul tanggungjawab yang amat berat.

Kabinet (serta sistem kementerian) yang berkuasa semasa pilihanraya tetap wujud; ia masih diketuai oleh Tunku sebagai Perdana Menteri tetapi ia tidak lagi bertanggungjawab pada parlimen. Kabinet sepatutnya boleh dihapuskan, tetapi dengan melakukan demikian akan hilanglah "perwakilan" di peringkat tinggi dan mungkin menyarankan bahawa darurat tanpa pemerintahan berparlimen akan berlaku lebih lama daripada apa yang sebenarnya diharapkan. Satu kemungkinan lagi ialah untuk mengadakan Kabinet yang lebih kecil bilangan ahlinya, termasuk perwakilan daripada tentera dan polis, daripada mengadakan MAGERAN. Walau bagaimanapun Kabinet jenis ini juga akan mempunyai perwakilan yang terhad dan dengan adanya wakil dari tentera dan polis akan timbul pula kebimbangan bahawa pemerintahan berwibawa akan dikekalkan. Oleh yang demikian MAGERAN wujud bersama dengan Kabinet. Dari segi teori sungguhpun MAGERAN hanya bertanggungjawab terhadap membuat keputusan berkaitan dengan Darurat dan hal-hal berkaitan dengannya, bilangan hal yang berkaitan dengannya sungguh banyak dan pengaruh krisis pun amat besar. Tidaklah dapat disangkal bahawa ada beberapa persamaan antara MAGERAN dengan Kabinet, tetapi Tun Razak mewakili kedua-duanya dan beliau sering berhubung dengan Tunku.³⁴ Hanya apabila percubaan dibuat untuk mentakrifkan dengan lebih tepat lagi hubungan

³² Ia menyerupai tindakan yang diambil oleh General Templer semasa Darurat menentang gurila komunis (*Straits Times*) (Singapura), 17 Mei 1969). Lihat juga von Vorys, op. cit., m.s. 346-55.

³³ Tun Ismail, *Straits Times* (Malaysia), 21 Jun 1969.

³⁴ Tunku bukanlah anggota rasmi MAGERAN, tetapi beliau boleh menghadiri mesyuaratnya (von Vorys, op. cit., m.s. 345 dan 380).

antara kedua-dua badan tersebut dibuat barulah perbezaannya nampak jelas. Apakah bila keadaan keselamatan semakin bertambah baik, dan selepas keputusan diambil kemudian untuk memulihkan pemerintahan berparlimen, sudah sewajarnya kepentingan Kabinet pun semakin bertambah. Namun demikian MAGERANlah yang bertanggungjawab untuk mengadakan institusi dan rancangan bertujuan menghapuskan kemungkinan berulangnya peristiwa seperti yang berlaku pada 13 Mei 1969. Dari segi amalan, aktiviti MAGERAN dan Kabinet hampir selaras. Peruntukan bahawa Tun Razak, selaku Pengarah Gerakan, harus bertindak atas nasihat Tunku, selaku Perdana Menteri berjalan lancar memandangkan hubungan rapat antara mereka berdua dan sifat Tunku yang boleh mengarah.³⁵

Suasana Politik

Sebelum menimbang rancangan jangka panjang MAGERAN, beberapa peristiwa politik yang berlaku selepas 13 Mei harus disebut kerana pengaruh terhadap peristiwa akan datang. Setengah-setengah orang Melayu yang 'radikal' telah digerakkan supaya bertindak dan menyuarakan sikap pro-Melayu mereka. Walau bagaimanapun, kegiatan mereka telah disekat oleh Kerajaan, sungguhpun kebanyakan dasar yang mereka sarankan akhirnya diterima sebagai sebahagian daripada rancangan kerajaan.

Peristiwa yang mendapat paling banyak publisiti ialah tersebarnya surat Dr. Mahathir bin Mohamad kepada Tunku. Dr. Mahathir ialah seorang ahli Jawatankuasa Tertinggi UMNO yang baru kalah kerusi parlimennya di Kedah. Beliau juga merupakan salah seorang dari kumpulan intelek Melayu yang berpendapat bahawa peristiwa 13 Mei telah menguatkan lagi hujah mereka bahawa dari segi ekonomi apa yang dilakukan oleh kerajaan untuk orang Melayu tidak memadai, bahawa Akta Bahasa 1967 lebih memberi faedah kepada orang bukan Melayu, bahawa Kerajaan Tunku terlalu bercorak "feudal" lebih menekankan kesetiaan daripada keupayaan atau

35 Apabila Tun Razak menggantikan Tunku sebagai Perdana Menteri, Ordinan Darurat (Kuasa-kuasa Perlu) no. 2, 1969 telah dipinda untuk menghapuskan rujukan pada nasihat Perdana Menteri.

pencapaian. Seorang lagi ahli terkemuka kumpulan tersebut ialah Encik (kemudian Datuk) Musa Hitam, Timbalan Menteri kepada Tun Razak yang baru dilantik. Kumpulan tersebut bekerjasama rapat dengan orang-orang seperti Tan Sri Jaafar Albar dan Tan Sri Syed Nasir yang telah pun terkenal sebagai "pelampau" semasa bertelingkah dengan para pemimpin PAP Singapura dahulu, tetapi cara pendekatan mereka kurang bersifat intelek.³⁶ Surat Dr. Mahathir (17 Jun) timbul dari kontroversi di mana beliau menyuarakan tentangan beliau terhadap Tunku mengenai kedudukan MCA yang masih berada dalam Kabinet.³⁷ Walau bagaimanapun, surat tersebut meliputi banyak isu. Beliau menuduh bahawa sikap Tunku yang "berlembut" dengan orang Cina telah menyebabkan berlakunya rusuhan 13 Mei. Surat tersebut juga menyatakan bahawa orang Melayu sudah tidak menghormati Tunku dan mengulangi pandangan bahawa jika MCA tidak keluar daripada Kabinet rusuhan yang lebih besar akan berlaku.³⁸ Surat-menyurat beracun ini masih diteruskan oleh mereka berdua secara rasmi. Dalam masa yang sama, surat asal Dr. Mahathir telah "dibocorkan", disalin dan disebar dengan meluas. Tunku telah mengambil keputusan bahawa Dr. Mahathir harus keluar daripada Majlis Tertinggi UMNO dan pada 12 Julai beliau pun dipecat.³⁹ Surat tersebut serta lima dokumen lagi yang ditulis oleh orang lain (termasuk satu dokumen yang ditulis oleh Raja Makharuddin Dazin, *Perutusan kepada Orang Melayu*) telah diharam. Pada 28 Julai Musa Hitam pula dilucutkan dari jawatannya sebagai Timbalan Menteri, Tunku tidak memberi sebab perlucutan tersebut dengan panjang lebar, beliau hanya berkata bahawa "ketaatsetiaannya dicurigai".

Setelah surat Dr. Mahathir tersebar, ia telah mendorong kecaman secara terbuka terhadap Tunku. Kecaman seperti itu tidak pernah dilakukan sebelumnya dan mustahil ia akan berjaya, sekurang-kurangnya dengan serta-merta. UMNO menyokong Tunku, maka Dr. Mahathir harus keluar. Sebahagian besar ahli Majlis Tertinggi UMNO menyokong

³⁶ Lihat m.s. 173-4.

³⁷ Goh Cheng Teik, *op. cit.*, m.s. 30.

³⁸ von Vorys, *op. cit.*, m.s. 372-4. Reaksi Tunku terhadap surat tersebut terdapat dalam *13 Mei, Sebelum dan Selepas*, *op. cit.*, bab XV.

³⁹ Tidak lama selepas itu beliau telah dipecat daripada UMNO.

pemecatan Dr. Mahathir. Namun demikian pandangan Dr. Mahathir mendapat banyak sokongan dari kalangan orang Melayu, terutama dari penuntut Universiti yang menunjukkan perasaan menentang Tunku dalam bulan Julai.⁴⁰ Setengah-tengah perasaan tidak puas hati orang Melayu telah diredakan oleh perubahan yang dibuat dalam dasar pelajaran, mengenai bahasa yang akan digunakan di sekolah berpengantar Inggeris. Pada masa ini beberapa mata pelajaran telah diajar dalam Bahasa Malaysia di Darjah Satu, Dua dan Tiga. Kerajaan telah mengumumkan bahawa di awal tahun 1970, semua mata pelajaran Darjah satu akan diajar dalam Bahasa Malaysia kecuali mata pelajaran Bahasa Inggeris, Bahasa Cina dan Bahasa Tamil. Pada tahun berikutnya mata-mata pelajaran Darjah Dua pula akan diajar dalam Bahasa Malaysia dan begitulah seterusnya ia meningkat setahun demi setahun, sehingga menjelang tahun 1982 semua mata pelajaran di sekolah rendah dan sekolah menengah hingga ke Tingkatan Enam akan diajar dalam bahasa Malaysia.⁴¹ Pengumuman tersebut telah dibuat oleh Menteri Pelajaran, Datuk Patinggi Haji Abdul Rahman Yakub atas daya usaha beliau sendiri. Berita tersebut disambut hangat oleh orang Melayu, terutamanya oleh para guru dan para pelajar. Beliau terpaksa mempertahankan keputusan beliau supaya dilaksanakan secara beransur-ansur, tahun demi tahun, apabila beliau menerangkan mengenainya kepada Persatuan Pelajar Islam Kebangsaan dengan mengatakan bahawa langkah ini perlu untuk mengelakkan ketegangan kaum.⁴² Dasar baru yang diperkenalkan ini telah membuat beliau disukai ramai, hinggakannya apabila beliau hendak meninggalkan Kementerian Pelajaran setahun kemudian untuk memegang jawatan Ketua Menteri Sarawak, penuntut-penuntut Universiti merasa amat berat untuk melepaskan beliau pergi. Pengumuman penting yang dibuat oleh beliau kepada para pemberita, selepas isteri Duta Indonesia merasmikan pembukaan sekolah Indonesia di

40 Lihat, misalnya, *Kenapa Tunku Abdul Rahman Harus Meletak Jawatan* (Barisan Bertindak Pelajar-pelajar Malaysia, Ogos 1969 (mimeo)). Khususnya, Tunku dimotivasi supaya meletak jawatan kerana mereka tidak puas hati dengan dasar bahasa, pelajar dan pembaikan kedudukan ekonomi orang Melayu yang dibuat oleh beliau.

41 *Straits Times* (Malaysia), 11 Julai 1969.

42 *Ibid.*, 30 Julai 1969.

Kuala Lumpur dengan secara tidak langsung telah membantu memberi gambaran baik tujuan kerajaan kepada orang Melayu yang "pro-Melayu"

Suatu perkara lagi yang amat dititikberatkan oleh orang Melayu ialah kewarganegaraan. Selepas 13 Mei, pendaftaran penduduk bukan warganegara semakin ditegaskan dan pengeluaran permit kerja juga diketatkan. Kemudian Sijil Kewarganegaraan yang dikeluarkan di bawah Perkara 30 Perlembagaan telah disemak semula, memberi kuasa kepada Kerajaan Persekutuan mengesahkan sama ada seseorang itu warganegara atau bukan jika kesahihannya dicurigai. Langkah-langkah ini menunjukkan bahawa kerajaan tidak teragak-agak untuk mengambil tindakan tegas terhadap mereka yang telah melanggar undang-undang. Tindakan yang diambil terhadap bukan warganegara, yang terdiri dari orang bukan Melayu, memberi lebih banyak peluang pekerjaan kepada warganegara yang tulen, tidak kira Melayu atau bukan Melayu.⁴³

Suasana tidak tenteram di kalangan penuntut Universiti dan Institut Teknologi MARA berterusan pada bulan Ogos dan di awal bulan September dan Tunkulah yang menjadi sasaran utama mereka. Pada bulan September MAGERAN mengumumkan bahawa sebarang perarakan, perjumpaan atau kata-kata yang menentang Tunku supaya beliau meletak jawatan sebagai Perdana Menteri diharamkan dan dianggap sebagai mengancam ketenteraman awam.⁴⁴ Sekarang, keadaan politik agak stabil. Orang bukan Melayu mengambil sikap bertahan dan hasrat mereka tidak lagi berkobar-kobar. Orang Melayu yang militan telah menyambut baik pemerintahan yang dikuasai oleh MAGERAN di mana kebanyakan ahlinya terdiri daripada orang Melayu serta perubahan dasar yang dibuat bertujuan memuaskan kehendak orang Melayu. Tunku terus menjadi lambang perpaduan kaum, tetapi keputusan mengenai dasar-dasar penting seperti langkah memulihkan pemerintahan demokrasi berparlimen,⁴⁵ dan menyesuaikan semula dasar luar

⁴³ *Far Eastern Economic Review*, Oktober, November dan Disember 1969, *Straits Times* (Malaysia), 4, 5 dan 6 November 1969, 19 Disember 1972.

⁴⁴ *Ibid.*, 3 September 1969.

⁴⁵ *Ibid.*, 17 dan 18 Jun 1970.

negeri⁴⁶ telah dibuat oleh Tun Razak

Dalam suasana politik beginilah rancangan jangka panjang **MAGERAN** yang meliputi hingga keamanan pulih seperti sediakala dijalankan. Dari segi bentuk institusi, rancangan yang paling penting ialah penubuhan Jabatan Perpaduan Negara (JPN) dan Majlis Perunding Negara (MPM).⁴⁷ Suatu lagi institusi yang baru ditubuhkan ialah Majlis Muhibah Negara, di bawahnya terdapat tiga belas Majlis Negeri dan jawatankuasa-jawatankuasa tempatan di seluruh Malaysia. Majlis Muhibah Negara dianggotai oleh lima puluh tiga orang anggota yang dipilih oleh Tunku, selaku pengerusi Majlis. Anggotanya terdiri daripada pengerusi Majlis Negeri iaitu Menteri Besar dan wakil-wakil yang mewakili Akhbar; hakim; masyarakat Cina, Melayu dan India; ahli akademik; dewan perniagaan; kumpulan agama; perkhidmatan awam; parti politik termasuk parti pembangkang; "am"; wanita.⁴⁸ Walau bagaimanapun jentera Muhibah tidaklah sama dengan JPN atau MPN. Penubuhannya bukanlah berasal dari strategi **MAGERAN** tetapi dari langkah serta-merta untuk memulihkan hubungan baik antara kaum selepas rusuhan 13 Mei. Tujuan utamanya merupakan suatu percubaan untuk mengisytiharkan usaha Tunku bagi memulihkan perasaan muhibah melalui lawatan ke seluruh negara.

Institusi Baru: Majlis Perunding Negara

Dari berbagai organisasi yang ditubuhkan selepas 13 Mei, Majlis Perunding Negaralah yang paling menarik. Secara am tujuannya diberikan sebagai "untuk mengadakan garis panduan bagi kerjasama antara kaum dan integrasi sosial untuk memupuk identiti kebangsaan di kalangan rakyat Malaysia."⁴⁹ Ketika berucap di mesyuarat pertama Majlis tersebut pada bulan Januari 1970, Tunku telah memberitahu dengan lebih khusus lagi tujuan Majlis tersebut ditubuh. Beliau menerangkan bahawa MPN bukanlah pengganti Parlimen. Dengan meng-

46 Lihat m.s. 304.

47 Profesor Syed Hussein Al-Atas telah mencadangkan badan seperti MPN sejak 5 Julai 1969 ("The Rukunegara and the Return to Democracy in Malaysia", *Pacific Community*, Jil. 2, No. 4 (1971), m.s. 803).

48 *Malaysian Digest*, 28 Februari 1970.

49 *Ibid.*, 14 Januari 1970, m.s. 1.

adakan perbincangan terbuka di mana segala pendapat disuarakan dengan ikhlas, fungsi Majlis ini ialah untuk memberi pandangan dan idea yang boleh membantu memulihkan muhibah dan mempercepatkan dan menyenangkan langkah-langkah untuk memulihkan pemerintahan demokrasi berparlimen.⁵⁰ Walau bagaimanapun, terdapat faktor-faktor lain yang harus dipertimbangkan, menyebabkan fungsi MPN lebih kompleks dan lebih sukar dinilai.

MPN adalah sebuah badan yang dianggotai oleh berbagai lapisan masyarakat dan segala perbincangannya dibuat secara terbuka dan berterus terang. Anggota-anggotanya terdiri daripada: para Menteri (dari MAGERAN); wakil Kerajaan Negeri; wakil parti-parti politik; wakil dari Sabah; Sarawak; kumpulan agama; badan profesional; perkhidmatan awam, kesatuan sekerja dan persatuan majikan; Akhbar; guru-guru; dan kelompok minoriti.⁵¹ Kecuali DAP, semua parti politik utama mempunyai wakil yang dipilih untuk menganggotai MPN⁵² setengah-setengah perwakilan tersebut tidak di bawah "parti politik" tetapi dimasukkan misalnya di bawah "wakil kerajaan negeri" atau di bawah "wakil Sarawak". Kerajaan telah cuba untuk memasukkan parti pembangkang menjadi anggota, tetapi dalam hal DAP, kerajaan tidak dapat menerima syarat yang dikemukakan oleh parti tersebut. DAP menolak idea bahawa Kerajaan harus menentukan siapa yang layak mewakili parti ke MPN dan DAP juga mahukan supaya En. Lim Kit Siang, setiausaha agungnya yang sedang berada dalam tahanan diterima menjadi ahli MPN. Apabila permintaan ini tidak diterima, DAP telah menolak tawaran untuk menghantar wakilnya ke MPN. Wakil-wakil Majlis hendaklah menganggap bahawa apa-apa yang dibincangkan adalah sulit. Pada mesyuarat pertama Majlis, Tun Razak telah menegaskan bahawa hanya dengan memberi pandangan secara terus terang barulah "masalah yang rumit dan kompleks boleh diatasi. Oleh itu mesyuarat haruslah dijalankan secara sulit supaya apa-apa pandangan yang kita kemukakan dalam Majlis tidak akan

⁵⁰ Ibid., 31 Januari 1970, m.s. 1.

⁵¹ Ibid., 14 Januari 1970. Wakil wanita diterima selepas penubuhan Majlis.

⁵² Tetapi parti rakyat menarik balik wakilnya (*Strait Times* (Singapura), 24 Januari 1970).

Parti Buruh yang telah dibubarkan tidak dijemput.

terbocor dan mempengaruhi sentimen dan emosi rakyat di luar".⁵³ Berbeza dengan keadaan Parlimen dahulu, MPN tidak mempunyai dewan, mesyuaratnya tidak diliputi oleh akhbar dan tidak ada rekod am (kecuali ringkasan rasmi mengenai perjalanan mesyuarat). Oleh itu ahli-ahlinya merasa lebih selesa dan merasa diri mereka tidak terikat.⁵⁴ Kerajaan berharap agar MPN akan mencapai kata sepakat melalui perbincangan panjangnya. Seorang ahli dari pembangkang memberi amaran terhadap bahaya yang akan dihadapi oleh Majlis. Kerajaan tidak seharusnya mengguna MPN sebagai alat untuk mendapat sokongan orang ramai terhadap dasarnya. MPN tidak harus dibenarkan membuat pengumuman kepada umum tanpa memberitahu apakah yang tidak dipersetujui oleh ahli-ahli yang tidak bersependapat dengan majoriti.⁵⁵

Melalui jawatankuasanya, MPN bertanggungjawab terhadap ideologi negara (Rukunegara yang akan dibincangkan kemudian dalam bab ini) dan perubahan perlembagaan tertentu umpamanya mengukuhkan peruntukan Bahasa Kebangsaan, kedudukan istimewa orang Melayu serta bumiputera lain dan kewarganegaraan. Memang benar terutamanya setelah aktiviti tersebut dijalankan andainya ialah langkah-langkah awal telah diambil untuk memulihkan kerajaan berparlimen seperti yang telah dinyatakan oleh Tunku semasa melancarkan MPN. Apabila MPN ditubuhkan, kemungkinan lain yang merupakan pengganti parlimen bagi jangka panjang misalnya dengan memilih wakil mengikut sistem dua dewan atau suatu badan perundangan yang dilantik telah ditolak. Walau bagaimanapun, beberapa pengubahsuaian harus diberi perhatian. Selepas 13 Mei dan mungkin juga selepas MPN ditubuhkan pun ada beberapa pihak yang tidak suka pemerintahan demokras dipulihkan dengan segera. Jika timbul lagi krisis keselamatan, usaha untuk memulihkan semula persidangan Parlimen terpaksa ditangguhkan dan MPN akan diteruskan. Akhirnya, tidak dapat dinafikan bahawa sekiranya Parlimen dipulihkan, maka MPN pun akan dibubar.⁵⁶ Jika MAGERAN boleh wujud bersama

53 *Straits Times* (Malaysia), 28 Januari 1970.

54 Tan Sri Ghazali Shafie, *Demokrasi: Hakikat yang Mesti Dihadapi oleh Rakyat Malaysia* (Kuala Lumpur, 1971) (Ucapan di Dewan Negara, 5 Mac 1971).

55 Syed Hussein Alatas, *Straits Times* (Malaysia), 29 Januari 1970.

56 Ia diteruskan walaupun kuasa sudah berkurang (m.a. 99).

dengan kabinet kenapakah MPN tidak boleh berbuat begitu? Sehingga penghujung bulan Mac 1970 Tun Razak berfikir bahawa baik juga kalau MPN diteruskan selepas Parlimen bersidang semula "untuk menyuarakan perkara-perkara yang penting kepada negara seperti isu perkauman dan perpaduan negara, dalam suasana mesyuarat yang tenteram dan tertutup."⁵⁷

Jabatan Perpaduan Negara: Rukunegara

Tujuan Jabatan Perpaduan Negara ditubuhkan ialah untuk membantu Kerajaan "menggerakkan dan membimbing rakyat ke arah perpaduan negara".⁵⁸ Jabatan ini diketuai oleh Tan Sri Ghazali Shafie, Setiausaha Tetap Kementerian Hal Ehwal Luar Negeri, salah seorang ahli MAGERAN yang akan menjadi seorang Menteri dan terkenal sebagai "sumber ilham" Kerajaan. Pada mulanya JPN mempunyai dua bahagian penting: Bahagian Penyelidikan yang menggunakan data mengenai hubungan kaum yang dikumpulkan dari berbagai sumber, dan Bahagian Pelaksanaan. JPN dibantu oleh Kumpulan Penasihat Penyelidikan yang terdiri daripada pegawai jabatan kerajaan, kakitangan Universiti dan para pakar. JPN bertujuan membuat pandangan jangka panjang seperti kata Tan Sri Ghazali untuk berfikir dari segi "istilah generasi ke generasi". Tujuan sertamertanya ialah untuk mengadakan standard dan sekatan untuk memastikan bahawa semua dasar dan tindakan kerajaan selaras dengan ideologi negara serta menuju ke arah perpaduan negara. Dasar ekonomi dan sosial, termasuk anggaran belanjawan 1971 akan dipertimbangkan bukan sahaja dari segi kewangan tetapi dari segi bagaimana ia boleh mempengaruhi hubungan antara kaum dan mempengaruhi Dasar Ekonomi Baru.⁵⁹

Salah satu daripada tugas JPN ialah mendraf suatu ideologi negara yang kemudiannya dibahaskan di MPN. Setengah-setengah konsepnya terlalu tinggi bagi kebanyakan ahli MPN,

57 *Straits Times* (Malaysia), 13 Mei 1970. Sekiranya ia terus wujud, ia akan lebih bebas daripada Parlimen untuk membahaskan sesuatu perkara.

58 Tan Sri Ghazali Shafie, *Straits Times* (Malaysia), 16 Julai 1969.

59 Lihat bab 10.

tetapi setelah dibuat beberapa pindaan, draf tersebut diluluskan oleh MAGERAN dan pada pertengahan bulan Ogos 1970 ia pun mula memainkan peranannya. Yang di-Pertuan Agong membuat perisytiharan mengenai penubuhan JPN pada 30 Ogos. JPN bukanlah bertujuan hendak dimasukkan dalam Perlembagaan tetapi tujuannya ialah untuk "memberi panduan kepada rakyat Malaysia dalam hal ehwal kehidupan mereka sehari-hari dalam usaha untuk mewujudkan sebuah negara Malaysia yang rakyatnya bersatu teguh."⁶⁰ Secara rasmi ideologi negara dikenali sebagai Rukunegara.

Mengikut keterangan rasmi, Rukunegara⁶¹ diwujudkan kerana memandangkan masyarakat Malaysia yang berpecah belah, termasuk perpecahan kaum yang digunakan untuk tujuan jahat pada 13 Mei, maka perlulah bagi negara untuk mencari jalan bagi mencapai matlamat tertentu. Untuk tujuan ini prinsip tertentu diperlukan sebagai panduan untuk mencapai matlamat tersebut. Matlamatnya dinyatakan seperti berikut: bahawa Malaysia harus berusaha: untuk lebih menyatupadukan semua rakyatnya; mengekalkan cara hidup berdemokrasi; mewujudkan masyarakat yang adil di mana kekayaan negara dinikmati sama rata; memastikan bahawa pendekatan kepada kebudayaan tradisi yang kaya dan beraneka jenis itu dilakukan secara liberal; membina sebuah masyarakat yang progresif dengan menitikberatkan sains dan teknologi. Usaha-usaha untuk mencapai matlamat ini hendaklah berpandukan pada prinsip-prinsip berikut: Kepercayaan kepada Tuhan; Kesetiaan kepada Raja dan Negara; Keluhuran Perlembagaan; Kedaulatan Undang-undang; Kesopanan dan Kesusilaan.⁶²

Jika seseorang menerima takrifan mengenai ideologi yang terdapat dalam kamus Paul Sigmund sebagai "suatu skim yang bersistematik atau badan penyelaras idea mengenai kehidupan atau kebudayaan manusia,"⁶³ maka jika dibandingkan sudah tentulah rangkaikata untuk Rukunegara itu agak am. Ia bukanlah satu ideologi dalam ertikata falsafah yang

60 *Malaysian Digest*, 4 September 1970 m.s. 3.

61 *Malaysian Digest*, 4 September 1970, m.s. 3 dan 7. Lihat ucapan penting Tan Sri Ghazali Shafie, *Straits Times* (Malaysia), 16 Julai 1969, dan R.S. Milne "National Ideology and Nation Building in Malaysia", *Asian Survey*, Jil. X, No. 7 (1970).

62 *Malaysian Digest*, 4 September 1970, m.s. 3.

63 Paul E. Sigmund, *The Ideologies of the Developing Nation* (New York, 1963), m.s. 3.

dirancangkan seluruhnya.⁶⁴ Berucap bagi pihak DAP, satu-satunya parti yang tidak diwakili dalam MPN Encik Lim Kit Siang memuji Rukunegara dari satu segi. Ujar beliau "Tidak ramai orang yang tidak bersetuju dengan prinsip tersebut seperti juga tidak ramai orang yang tidak bersetuju dengan Sepuluh Rukun."⁶⁵ Dari segi yang lain pula, beliau mengesyorkan supaya tiga prinsip lagi dimasukkan dalam Rukunegara: "Bahawa Malaysia harus menjadi sebuah negara berbilang bangsa yang tulen. Bahawa semua rakyat Malaysia mengabdikan diri untuk menjayakan proses demokrasi berparlimen dan jangan menggunakan kekerasan dan keganasan dalam perjuangan politik. Bahawa menjadi tanggungjawab setiap rakyat Malaysia untuk membantu membasmi ketidakseimbangan ekonomi antara yang berada dengan yang tidak berada dan antara penduduk bandar dengan penduduk luar bandar."⁶⁶ Ketiga-tiga cadangan tambahan yang dibuat oleh DAP itu tidak akan dapat disangkal oleh Perikatan. Nyatalah rangkaikata dalam Rukunegara itu terlalu menyeluruh. Usaha untuk membuat rakyat memahami Rukunegara supaya tercapai matlamat perpaduan negara akan mengambil masa yang panjang. Walau bagaimanapun, ada satu segi di mana Rukunegara tidak boleh dikatakan samar. Prinsip ketiganya, iaitu Keluhuran Undang-undang, termasuklah keluhuran peruntutannya berkaitan dengan Bahasa Kebangsaan, kedudukan istimewa orang Melayu dan bumiputera lain, kepentingan sah masyarakat lain dan seterusnya.⁶⁷ Ia melengkapkan sekatan sah terhadap "menyoal" Perlembagaan yang telah dipersetujui oleh Parlimen apabila ia bersidang. Setengah-setengah peruntukan yang tidak boleh dipersoal juga memberi faedah kepada orang bukan Melayu. Prinsip kelima iaitu Kesopanan dan Kesusilaan difahamkan sebagai memberi faedah kepada orang bukan Melayu, yang bererti bahawa tidak seorang warganegara pun "boleh menyoal ketaatsetiaan seorang warganegara yang lain dengan alasan bahawa ia berasal dari satu kaum tertentu."⁶⁸

⁶⁴ Syed Hussein Al-Atas, "Rukunegara dan Kembali ke Pemerintahan Demokrasi di Malaysia," *op. cit.* m.s. 807.

⁶⁵ *The Rocket*, Jil. 5, No. 1 (1970).

⁶⁶ *Straits Times* (Malaysia), 19 Oktober 1970.

⁶⁷ *Malaysian Digest*, 4 September 1970, m.s. 3 dan 7.

⁶⁸ *Ibid.*

Pemulihan Parlimen: Akta (Pindaan) Perlembagaan

Penggantungan pemerintahan berparlimen selepas 13 Mei telah menimbulkan spekulasi mengenai lain-lain kemungkinan.⁶⁹ Kebanyakan kemungkinan tersebut berdasarkan pemerintahan MAGERAN, sungguhpun ada juga disebut-sebut tentang pemerintahan tentera. Akhirnya pemerintahan berparlimen dipulihkan, tetapi kali ini pendekatannya lebit tegas dan realistik daripada dahulu,⁷⁰ disokong pula oleh perubahan dalam Perlembagaan yang menghadkan soalan terhadap Parlimen ke hal-hal yang khusus sahaja dan diikuti pula oleh Dasar Ekonomi Baru yang menitikberatkan "ketidakseimbangan" ekonomi yang dihadapi oleh orang Melayu selama ini. Pemulihan Parlimen telah dimumkan oleh Tunku pada 30 Ogos 1970 semasa beliau membuat "siaran selamat tinggal".⁷¹ Mulai dari 31 Ogos,⁷² parti politik boleh bergerak bebas semula dan Parlimen akan bersidang semula pada bulan Februari tahun berikut. Walau bagaimanapun, beberapa perkara tertentu adalah diharamkan di bawah Ordinan Darurat No. 45 tahun 1970 yang baru sahaja diterbitkan, meminda Akta Hasutan menjadikannya "berupa hasutan": "(f) untuk menyoal apa-apa perkara, hak, taraf, kedudukan, keistimewaan, kedaulatan

69 Wang Gungwu, "Perubahan Politik di Malaysia", *Pacific Community*, Jil. 4 No. 4 (1970), m.s. 688-90; Gagliano, *op. cit.*, m.s. 33-9; Tragedi 13 Mei, *op. cit.*, m.s. 80-1.

70 Cf. kemungkinan kedua daripada lima kemungkinan yang disebut oleh Wang Gungwu: kembali ke keadaan sebelum 1969 tetapi pemimpinnya telah berubah, tidak mudah berpuas hati dan kurang terlibat dengan rasuah.

71 Profesor Syed Hussein Al Atas menulis (Masalah kerajaan Campuran di Malaysia", *Current History*, Jil. 63, No. 376 (1972), m.s. 271-3, 277) bahawa Darurat harus diteruskan (perundangan semula Parlimen mungkin ditangguh) sehingga berlaku perubahan dalam pucuk pimpinan UMNO. Kesimpulannya ialah setengah-setengah pemimpin UMNO tidak mahu kembali ke keadaan sebelum 1969 dengan melemahkan atau membubarkan Mageran dan Tunku masih menjadi Perdana Menteri Tunku menganggap bahawa tidaklah kena kalau beliau terus menjadi Perdana Menteri selepas anakanda saudara beliau, Sultan Kedah menjadi Yang di Pertuan Agong. Ada kemungkinan besar, walaupun tidak seratus peratus tentu, bahawa Sultan Kedah akan dipilih sebagai Yang di Pertuan Agong pada tahun 1970. Baginda telah dipilih (lihat m.s. 245.6), maka Tunku pun bukan sahaja membuat siaran mengisytiharkan bahawa Parlimen akan bersidang pada bulan Februari 1971 tetapi beliau juga telah mengumumkan bahawa beliau akan meletak jawatan sebaik-baik sahaja Yang di Pertuan Agong baru mengangkat sumpah pada 21 September 1970.

72 Pilihanraya di Sarawak dan di Sabah yang digantung pada tahun 1969, telah diadakan dalam bulan Jun 1970. Selain daripada pemuangan undi, aktiviti politik yang lain masih dilarang.

atau hak yang diadakan atau dilindungi oleh Peruntukan Bahagian III Perlembagaan Persekutuan atau Perkara 152, 153 atau 181 Perlembagaan Persekutuan."⁷³

Pemulihan Parlimen bergantung pada sama ada Kerajaan mempunyai undi yang cukup untuk mendapat kelebihan suara dua pertiga, untuk meluluskan pindaan bertujuan khusus untuk mengurangkan persoalan yang dihadapi pada Perlembagaan yang mana telah pun dipersetujui oleh MPN.⁷⁴ Tanpa sokongan lain, undi Perikatan sahaja tidak akan cukup untuk mendapat suara majoriti. Walau bagaimanapun, selepas pilihanraya Sarawak pada pertengahan tahun 1970 makin jelaslah bahawa Perikatan akan mendapat sokongan undi dari SUPP,⁷⁵ yang mana apabila dicampurkan dengan undi Perikatan akan menghasilkan suara majoriti dua pertiga; beberapa parti lain juga diharapkan akan memberi sokongan.

Rang Undang-undang (Pindaan) Perlembagaan sangat kompleks dari segi perlembagaan tetapi ia dibuat khusus untuk mencapai dua matlamat; untuk menghapuskan isu sensitif yang tentu supaya tidak lagi menjadi perbincangan awam, dan mengurangkan "ketidakseimbangan sosial" tertentu yang tidak memberi manfaat kepada orang Melayu dan lain-lain bumiputera dari segi kemasukan ke Universiti.⁷⁶ Secara ringkas, peruntukan tersebut adalah:

Perkara 10 Perlembagaan yang berkaitan dengan kebebasan bercakap telah dipinda, memberikan kuasa kepada Parlimen untuk meluluskan undang-undang melarang mengemukakan sebarang soalan mengenai hak, taraf, kedudukan, hak istimewa, kedaulatan atau hak kedaulatan yang termaktub atau dilindungi oleh peruntukan Bahagian III Perlembagaan (kewarganegaraan), Perkara 152 (Bahasa Kebangsaan), Perkara 153 (Kedudukan istimewa orang Melayu dan hak sah bangsa lain), atau perkara 181 (Kedaulatan Raja-Raja).

⁷³ Lihat Ahmad Ibrahim *Perbahasan Parlimen mengenai Rang Undang-undang Pindaan Perlembagaan 1971*, op. cit., m.s. xi. bahagian III Perlembagaan berhubung dengan kewarganegaraan. Tiga Perkara tersebut adalah berkenaan: Bahasa Kebangsaan, kedudukan istimewa orang Melayu dan hak sah bangsa lain; kedaulatan undang-undang.

⁷⁴ Tun Ismail, "What lies Ahead for Malaysia," *Malaysia Digest*, 14 Mei, 1970, m.s. 3.

⁷⁵ *Straits Times* (Malaysia), 11 Disember 1970.

⁷⁶ Apa yang diberikan di sini hanyalah rangkaiannya sahaja. Untuk keterangan lengkap, lihat *Perbahasan Parlimen mengenai Rang Undang-undang Pindaan Perlembagaan 1971*, op. cit., terutama sekali Profesor Ahmad Ibrahim "Pengenalan" dan Tun Razak, m.s. 1-7.

Sebelum Parlimen meluluskan undang-undang tersebut, peruntukan Akta Hasutan seperti yang dipinda oleh Ordinan Darurat No. 45 digunakan. Di bawah Akta ini soalan-soalan seperti tersebut di atas dianggap mempunyai "kecenderungan menghasut". Seterusnya Akta tersebut memberi peruntukan bahawa sesuatu tindakan, percakapan, perkataan, penerbitan atau seumpamanya dianggap berupa hasutan walaupun ia bertujuan:

- "(i) mendesak rakyat seseorang Raja atau penduduk sesebuah wilayah yang diperintah oleh Kerajaan supaya mencuba mengubah secara sah sebarang hal dalam wilayah Raja atau diperintah oleh Kerajaan tersebut seperti yang ditentukan oleh undang-undang; atau
- (ii) memberitahu dengan harapan supaya dihapuskan, sebarang hal yang mengakibatkan atau mempunyai kecenderungan untuk menyebabkan perasaan tidak senang dan permusuhan antara berbagai kaum atau kelas penduduk Malaysia."

Walau bagaimanapun, tindakan dan sebagainya tidak dianggap sebagai menghasut sekiranya ia bertujuan:

- "(a) menunjukkan bahawa seseorang Raja telah membuat kesilapan dalam sesuatu langkah yang diambil;
- (b) memberitahu kesilapan atau keceleaan dalam mana-mana kerajaan atau Perlembagaan seperti yang dibenarkan oleh undang-undang atau dalam mana-mana perundangan atau pentadbiran undang-undang dengan tujuan untuk memperbaiki kesilapan atau keceleaan sekiranya tindakan, percakapan, perkataan, penerbitan atau seumpamanya bukan bercorak hasutan."

Perubahan dalam Akta Hasutan ini meluaskan lagi bidang kesalahan (hasutan) dan tidak memasukkan keperluan untuk membuktikan *tujuan*. Pendakwa hanya dikehendaki membuktikan bahawa sesuatu tindakan itu mempunyai kecenderungan menghasut.⁷⁷ Namun demikian, terdapat satu konses

77 Tan Sri Abdul Kadir bin Yusof, "The Road Back to Parliament," *op. cit.*, m.s. 3.

penting seperti ternyata dalam (b) di atas. Pelaksanaan peruntukan tersebut yang bertentangan dengan dasar boleh dibahaskan secara terbuka.⁷⁸ Oleh yang demikian, sungguhpun dasar menguntukkan tempat di Universiti bagi orang Melayu tidak boleh dipersoalkan, namun cara perlaksanaannya boleh dipersoalkan jika misalnya sebahagian besar daripada tempat yang diperuntukkan itu diberi kepada orang Melayu yang berada dan ternama.

Perubahan dalam Akta Hasutan ini telah pun dikuatkuasakan secara sah. Perkara baru yang dicadangkan dalam Rang Undang-undang ialah supaya perubahan tersebut dikuatkuasakan pada Parlimen dan Dewan Negeri; perubahan tersebut tertakluk pada sekatan yang sama mengenai perbincangan yang telah pun digunakan di luar perundangan. Dengan meminda Perkara 63 dan 72 dalam Perlembagaan, Rang Undang-undang menghapuskan perlindungan yang dinikmati oleh Ahli Parlimen atau Ahli Dewan Negeri dari tindakan mahkamah terhadap apa-apa yang mereka perkatakan di Parlimen atau di Dewan Negeri. Tun Razak menegaskan bahawa langkah ini diperlukan; dalam hal parlimen misalnya, Perintah Tetap 36 yang menegaskan bahawa penggunaan perkataan yang akan membangkitkan perasaan tidak senang hati dan permusuhan antara kaum dalam negeri adalah salah, tidak cukup untuk mengatasi keadaan. Beliau berkata bahawa penggunaan Perintah 36 akan membebaskan Speaker, sekali perkataan tersebut diucapkan maka ia mendatangkan mudarat dan penggunaan Perintah tersebut telah terlambat.

Suatu lagi peruntukan pindaan Perkara 152 Rang Undang-undang Perlembagaan (yang memberi peruntukan bahawa Bahasa Malaysia akan menjadi Bahasa Kebangsaan) ialah mentakrifkan istilah "untuk tujuan rasmi", yang tidak ditakrifkan sebelumnya sebagai tujuan semua pihak berkuasa awam.

Perubahan mengenai kedudukan istimewa orang Melayu juga dilakukan pada Perkara 153. Satu daripadanya diubah khusus untuk memperbaiki peruntukan kemudahan pelajaran bagi orang Melayu di peringkat menengah. Pindaan yang

⁷⁸ *Perbahasan Parlimen mengenai Rang Undang-undang Pindaan Perlembagaan 1971*, op. cit., m.s. 4 (Tun Razak).

dicadangkan akan memberi kuasa kepada Yang di-Pertuan Agong (Kerajaan) untuk mengarahkan universiti-universiti, kolej-kolej dan lain-lain pusat pengajian tinggi supaya memperuntukkan sejumlah tempat tertentu kepada orang Melayu yang difikirkan layak. Tujuannya ialah untuk menguntukkan tempat-tempat dalam bidang pengajian seperti kejuruteraan, perubatan atau sains di mana segelintir anak Melayu dan bumiputera negeri-negeri Borneo sahaja yang memasukinya.

Perkara 153 juga dipinda supaya peruntukan yang berhubung dengan orang Melayu boleh digunakan pada bumiputera negeri-negeri Borneo. Pindaan yang sama juga dilakukan pada Perkara 161A mengenai kedudukan bumiputera di negeri-negeri Borneo.

Akhirnya perubahan dibuat pada Perkara 159 yang memberi peruntukan bagi pindaan Perlembagaan. Perubahan ini bertujuan mencegah berulangnya kecaman serta salah anggap terhadap beberapa peruntukan perlembagaan yang penting dan sensitif seperti yang berlaku dalam kempen pilihanraya 1961. Fasal 5 Perkara 159 telah pun memperkuatkan beberapa perkara tertentu dalam Perlembagaan,⁷⁹ dengan syarat perkara-perkara tersebut tidak boleh dipinda tanpa persetujuan Persidangan Raja-Raja. Perubahan tersebut hendaklah memasukkan di bawah Akta 159(5), pindaan Perkara 10 yang dicadangkan dan sebarang undang-undang yang dibuat di bawahnya, Bahagian III Perlembagaan dan Perkara 63, 72 dan 152 seperti yang dipinda. Seterusnya, perubahan yang baru disebut ini pun tidak boleh dipinda tanpa mendapat persetujuan Persidangan Raja-Raja. Akhirnya Fasal 5 Perkara 159 itu sendiri diperkukuhkan; ia juga tidak boleh dipinda tanpa mendapat persetujuan Persidangan Raja-Raja.

Ketika membahaskan Rang Undang-undang tersebut DAP dan PPP, dalam bangkangan mereka telah banyak merujuk pada peristiwa Mei 1969 dan pada butiran tertentu yang dibangkitkan oleh pindaan. Lebih am lagi, tiga hujah penting telah disuarakan. Kenyataan bahawa Parlimen akan bersuara sekiranya kelebihan suara dua pertiga tidak diperolehi, dianggap

⁷⁹ Perkara 38, 70, 71 (1) dan 153.

sebagai suatu ancaman kepada Ahli Parlimen. Mengharamkan isu "sensitif" juga akan memberi faedah kepada Perikatan dalam kempen pilihanraya akan datang kerana pengharaman tersebut akan melindungi MCA dan MIC daripada dikedam dalam setengah-setengah hal. Akhirnya, pihak pembangkang menghujahkan bahawa larangan terhadap Ahli Parlimen dari bebas bercakap semasa membincangkan sesuatu isu tidak bersesuaian dengan prinsip kedaulatan Parlimen. Fasal-fasal yang baru diperkuatkan tidak akan dimasukkan kerana adalah menjadi suatu kesalahan jenayah walaupun hanya dengan membangkitkan isu tersebut secara mencadangkannya dalam Dewan.⁸⁰

Apabila undian dibuat terhadap Rang Undang-undang (Pindaan) Perlembagaan setelah seminggu dibahaskan, Kerajaan telah mendapat sokongan bukan sahaja dari SUPP bahkan juga dari Gerakan, SNAP dan PAS. Hanya DAP dan PPP sahaja yang menentang oleh itu majoriti yang diperoleh ialah 126:17.⁸¹ Rang Undang-undang tersebut diluluskan oleh Dewan Negara dengan suara terbanyak.

Setelah Rang Undang-undang (Pindaan) Perlembagaan diluluskan, lebih kurang tujuh puluh ordinan yang diluluskan oleh MAGERAN, yang akan tamat tempohnya telah dibentangkan di Parlimen supaya diterima semula. Tiga puluh satu ordinan lagi yang tidak ada kaitan dengan hal darurat semata-mata telah dirangka dalam bentuk rang undang-undang dan diperbuat oleh Parlimen.⁸²

Suasana Baru Politik: Peristiwa Dari Tahun 1971-76

Beberapa organisasi penting yang ditubuhkan selepas tahun 1969 berubah bentuk dengan pulihnya persidangan Parlimen. MAGERAN terus wujud walaupun fungsinya sudah berkurangan, di bawah nama "Majlis Keselamatan Negara,"⁸³

⁸⁰ *Perbahasan Parlimen mengenai Rang Undang-undang Pindaan Perlembagaan 1971*, op. cit., terutamanya Lim Kit Siang (m.s. 11-14 dan 19-20) dan S.P. Seenivasagam (m.s. 40 dan 43-44).

⁸¹ *Straits Times* (Malaysia), 4 Mac 1971.

⁸² *Ibid.*, 25 Februari 1971.

⁸³ *Ibid.*, 20 Februari 1971.

dengan fungsi keselamatan dan pengerusinya ialah Perdana Menteri. Majlis Perunding Negara dan Majlis Muhibah Negara telah bergabung untuk membentuk suatu badan baru iaitu Majlis "Penasihat Perpaduan Negara". Ia mempunyai empat puluh lapan orang anggota yang terdiri daripada para pendidik, wartawan, peniaga, orang profesional dan ketua agama serta ahli-ahli parti politik. Majlis akan bertindak sebagai penasihat kepada Perdana Menteri dan bertujuan untuk mengesyorkan langkah dan rancangan untuk memupuk keharmonian kaum dan menentukan mengenai kajian dan penyelidikan yang harus dijalankan dalam sebarang bidang yang ada kaitan langsung dengan hubungan antara kaum. Di mesyuaratnya yang pertama pada 1 Julai 1971, tajuk-tajuk yang dibincangkan termasuklah kegiatan komunis, ketidakseimbangan ekonomi di kalangan berbagai kaum, kebudayaan Malaysia dan pengangguran di kalangan belia.⁸⁴

Sungguhpun Parlimen dipulihkan dan organisasi jenis-krisis yang baru seperti MAGERAN dan MPN telah kehilangan tajuk dan peranan penting, suasana politik sekarang jauh bezanya daripada zaman sebelum Mei 1969. Bilangan perkara yang terbuka untuk dibahaskan oleh pembangkang telah banyak dikurangkan. Sekatan ini amat dirasai oleh parti bukan Melayu, terutamanya DAP. Apa yang dianggap oleh Kerajaan sebagai "isu sensitif" telah diapi-apikan oleh kempen pilihanraya PAP pada tahun 1964 dan diteruskan oleh pengganti PAP iaitu DAP pada tahun 1969.⁸⁵ Sekarang tindakan ini telah diberhentikan. Peluang untuk "bermain politik" (rangkai kata kegemaran Tun Razak) juga berkurang kerana tidak banyak perkara yang boleh dimainpolitikkan oleh parti pembangkang. Bukan Parti politik bukan Melayu sahaja yang tidak diberi peluang untuk mengecam setengah-setengah isu, bahkan PAS pun telah tidak diberi peluang untuk mempertahankan setengah-setengah isu. Setelah kerajaan mengukuhkan hak orang Melayu dalam Perlembagaan, perlindungan apakah lagi yang mereka perlukan? Setelah bidang isu politik untuk dibahas dikurangkan, perbezaan antara dasar parti yang dipertahankan secara

⁸⁴ *Malaysian Digest*, 15 Julai 1971, m.s. 3.

⁸⁵ *Perbahasan Parlimen mengenai Rang Undang-undang Pindaan Perlembagaan 1971*, op. cit., m.s. 45 (Datuk Syed Nasir bin Ismail).

terbuka juga dikurang dan kerajaan telah membuka jalan bagi setengah-setengah parti pembangkang untuk menyertai parti kerajaan dalam Barisan Nasional yang baru dibentuk dan akan dibincangkan dalam Bab 7.

Di sini, tujuannya bukanlah untuk memperihalkan mengikut kronologi mengenai apa yang berlaku sejak tahun 1971. Dalam bab-bab berikut akan diterangkan mengenai peristiwa yang berlaku selepas tahun 1971. Walau bagaimanapun, untuk menyampaikan perspektif secara kasar suatu kerajaan campuran yang lebih besar daripada Perikatan telah dibentuk iaitu Barisan Nasional dan parti yang baru ini telah mendapat kejayaan cemerlang dalam pilihanraya 1974. Kesan kemerosotan ekonomi dunia dirasa di akhir tahun 1974 dan dalam tahun 1975 tetapi kesannya terhadap Malaysia tidaklah seburuk negeri-negeri lain dan pada tahun 1976 Malaysia telah dapat mengatasinya. Sungguhpun berlaku kemerosotan ekonomi, namun Dasar Ekonomi Baru terutamanya langkah-langkah untuk memperbaiki ekonomi orang Melayu dijalankan dengan giat.⁸⁶ Masalah politik utama yang dihadapi pada akhir tahun 1974 dan pada tahun 1975 ialah tunjuk perasaan oleh para pelajar, tetapi ini telah dapat dibenteras oleh kerajaan dengan mengambil tindakan yang tegas, dan gerila komunis yang bergiat semula termasuk dengan mengguna taktik barunya iaitu melakukan keganasan di kawasan bandar. Akhirnya, pada tahun 1976, jawatan Perdana Menteri telah bertukar tangan ke Datuk Hussein Onn setelah Tun Razak meninggal dunia dan dalam tahun tersebut juga pertikaian dalam UMNO semakin ketara.

⁸⁶ Lihat bab 10.

BAB 6

HUBUNGAN ANTARA KERAJAAN PERSEKUTUAN-NEGERI

Perlembagaan Dan Sistem Persekutuan

Kalaulah Tanah Melayu tidak mempunyai Raja dan kalaulah percubaan yang mendadak untuk mengadakan sentralisasi melalui Malayan Union pada tahun 1946 tidak diikuti dengan protes yang tegas, adalah diragukan sama ada Perlembagaan 1957 akan berbentuk persekutuan. Filipina yang mempunyai jumlah penduduk lebih besar serta sistem perhubungan yang buruk dan meniru model Amerika Syarikat telah menolak sistem persekutuan apabila ia menggubal Perlembagaannya. Untuk lebih jelas lagi penduduk Tanah Melayu mempunyai penduduk dari berbagai rumpun bangsa dan ini boleh dianggap sebagai satu alasan untuk mengadakan sistem persekutuan

mengikut pola di Kanada. Tetapi, kecuali negeri-negeri Pantai Timur — iaitu Kelantan dan Trengganu di mana 90 peratus daripada penduduk terdiri orang Melayu, bangsa-bangsa tidak tertumpu di kawasan berasingan yang khusus untuk sesuatu bangsa. Kalau ada pun kawasan yang berasingan ini, kecuali di dua buah negeri tersebut di atas, garis pemisahan yang utama ialah antara pekan (kebanyakan penduduknya Cina) dengan desa (kebanyakannya Melayu) dan ini tidaklah mungkin menjadi asas yang sesuai untuk menentukan sempadan negeri dalam persekutuan.

Penyelesaian yang diambil mematuhi hakikat kewujudan Raja-raja dan tradisi cara pemerintahan tidak langsung untuk menubuhkan sebuah negeri yang berbentuk pusat. Tetapi perimbangan kuasa lebih berat terletak pada Kerajaan Pusat. Laporan Suruhanjaya Perlembagaan telah mencadangkan supaya ditubuhkan sebuah kerajaan pusat yang kuat dengan memberikan sedikit autonomi kepada negeri-negeri dan Negeri Selat.¹ Perlembagaan yang telah berjalan kuatkuasanya itu lebih menitikberatkan kehendak pertama daripada yang kedua.

Pertamanya, peranan kecil yang diberikan kepada sesebuah negeri dapat dilihat pada kuasa mereka yang terhad ke atas sebarang pindaan perlembagaan. Pada amnya, Perlembagaan boleh dipinda melalui satu Akta Parlimen yang disokong pada bacaan kedua dan ketiga oleh undi yang tidak kurang daripada dua pertiga dari jumlah anggota tiap-tiap dewan. Beberapa pindaan yang kurang penting tidak memerlukan kelebihan suara dua pertiga, tetapi boleh dikuatkuasakan melalui satu Akta Parlimen biasa. Proses biasa ini boleh juga digunakan untuk sesuatu pindaan yang dibuat atau yang berhubung dengan kemasukan mana-mana negeri ke dalam Persekutuan atau hubungannya dengan negeri-negeri tersebut, atau sebarang perubahan yang dibuat untuk menyesuaikan Perlembagaan dengan sebuah negeri yang telah memasuki Persekutuan atau yang ada hubungan dengannya.² Tidak terdapat satu bahagian pun dalam proses pindaan itu yang menyatakan dengan tepat

¹ *Report of the Federation of Malaya Constitutional Commission*, (Kuala Lumpur, 1957), Perenggan 3.

² Perkara 159 (4)bb. Tetapi lihat syarat-syarat dalam Perkara 161E.

peranan dan sekatan kepada negeri-negeri tersebut selain dari negeri-negeri Borneo. Satu kekecualian daripada peraturan biasa bahawa sebuah negeri tertentu kecuali Sabah dan Sarawak tidak mempunyai kuasa "pembatal" untuk melindunginya dari sebarang pindaan perlembagaan yang tidak diingini ialah sempadan bagi semua negeri ditetapkan dan tidak boleh diubah tanpa persetujuan negeri tersebut dan ini tercatat dalam suatu undang-undang yang diluluskan oleh Dewan Negeri tersebut. ³ Memang benar bahawa beberapa orang anggota Dewan Negara dilantik oleh pihak negeri, tetapi setakat ini belum lagi terdapat bukti bahawa mereka telah bertindak sebagai penyokong hak negeri ketika pindaan perlembagaan dipertimbangkan. Hanyalah di dalam Perlembagaan Malaysia yang baru (bertentangan dengan Perlembagaan Tanah Melayu) khususnya bagi Sabah dan Sarawak, sesebuah negeri itu sendiri harus memberi persetujuan untuk pindaan ke atas perkara-perkara tertentu sebelum diluluskan. Yang Dipertua Negeri yang berkenaan harus bersetuju dan beliau dikehendaki bertindak atas nasihat kerajaan negeri. ⁴

Perlembagaan tidak membuat peruntukan yang nyata untuk tindakan berpisah. Sebenarnya tindakan berpisah yang bersifat "satu pihak" adalah tidak mungkin jikalau hanya negeri tertentu sahaja berhajat berbuat demikian. Satu punca pihak berkuasa percaya bahawa "Negeri-negeri Baru" yang diterima menyertai Persekutuan iaitu Singapura, Sabah dan Sarawak, dan mana-mana negeri yang masuk kemudiannya boleh dipisahkan daripada Persekutuan melalui satu Akta dengan kelebihan undi sebanyak dua pertiga yang boleh memansuhkan pindaan Perlembagaan dibuat untuk menerima negeri-negeri tersebut. ⁵ Pada 9 Ogos 1965, perpisahan Singapura daripada Malaysia telah dilakukan dengan satu pindaan perlembagaan yang telah diluluskan dalam tiap-tiap dewan tanpa undi menentang.

Perlembagaan tersebut tidak membahagikan kuasa untuk meluluskan undang-undang di antara kerajaan persekutuan dengan negeri seperti yang diluluskan oleh Perlembagaan

³ Perkara 2 (b).

⁴ Perkara 161E dan H.

⁵ H.E. Groves, *The Constitution of Malaysia*, (Singapura, 1964), m.a. 152.

Amerika Syarikat, yang membuat satu senarai untuk kuasa persekutuan dan kuasa yang selebihnya untuk kerajaan Negeri. Perlembagaan Tanah Melayu dan Malaysia mengikut pola Perlembagaan India dengan mengadakan tiga senarai: persekutuan, negeri dan bersama.⁶ Mana-mana kuasa yang berlebih diserahkan kepada kerajaan negeri,⁷ tetapi ketiga-tiga senarai itu sebegitu komprehensif sehinggakan peruntukan ini tidak penting dari segi praktiknya.

Jika ditinjau sepintas lalu senarai itu, akan didapati bahawa kuasa kerajaan persekutuan lebih banyak daripada kerajaan negeri. Kuasa penting yang dikekalkan oleh kerajaan negeri adalah dalam hal kemajuan sumber alam, seperti tanah⁸ (termasuk melombong), pertanian dan perhutanan dan akan dilihat kemudian bahawa kerajaan persekutuan juga terlibat dalam hal tanah. Kuasa tambahan yang diberikan kepada negeri-negeri Borneo pun tidak berapa penting kerana ia menitikberatkan undang-undang bumiputera dan adat serta mahkamah bumiputera⁹ (walau bagaimanapun ketika Singapura berada dalam Malaysia dari tahun 1963 - 1965, kuasanya ke atas pelajaran, buruh, kesihatan dan keselamatan sosial menempatkannya pada satu kedudukan "separuh autonomi" yang kurang sekali dinikmati oleh negeri-negeri lain). Perlu juga diingat bahawa kerajaan pusat mempunyai "keistimewaan" dalam senarai bersama. Jika berlaku sebarang konflik antara undang-undang persekutuan dengan undang-undang negeri mengenai sesuatu perkara dalam senarai bersama, undang-undang persekutuan akan meliputi undang-undang negeri, sungguhpun undang-undang negeri telah diluluskan terdahulu daripadanya. Terdapat beberapa fasal dalam Perlembagaan yang membenarkan Parlimen Persekutuan meluluskan undang-undang mengenai hal-hal yang timbul dalam senarai tugas negeri,¹⁰ misalnya, apabila membuat persetujuan dengan negeri-negeri lain dan untuk meninggikan

⁶ Jadual Kesembilan.

⁷ Perkara 77.

⁸ Lihat Tan Sri Mohamed Suffian bin Hashim, *An Introduction to The Constitution of Malaysia* (Kuala Lumpur, 1972), m.s. 140-9.

⁹ *Ibid.*, m.s. 134-5.

¹⁰ Ditemarkukan dalam Groves, *op-cit.*, m.s. 135.

k酪seragaman undang-undang negeri dan seterusnya. Antara peruntukan yang paling penting mungkin terdapat dalam perkara 150. Selepas pengisytiharan Darurat, Parlimen Persekutuan boleh membuat undang-undang berkenaan apa-apa hal dalam senarai negeri, kecuali hal berhubung dengan hukum syarak atau adat orang Melayu atau berhubung dengan hal mengenai undang-undang atau adat bumiputera di Sabah dan Sarawak.

Kerajaan Persekutuan berbanding dengan Parlimen Persekutuan mempunyai beberapa kuasa ke atas negeri. Antaranya, pegawai pertanian dan perhutanan negeri, kecuali Sabah dan Sarawak dikehendaki menerima nasihat kepakaran daripada Kerajaan Persekutuan mengenai ¹¹ tugas-tugas mereka. Faktor penting yang menyebabkan kawalan secara tidak langsung dan penyelarasan diperlukan ialah terdapatnya beberapa orang pegawai yang bekerja untuk pihak negeri manakala mereka sebenarnya kakitangan Kerajaan Persekutuan. Pegawai-pegawai ini kesudahannya bergantung kepada Kerajaan Persekutuan untuk kenaikan pangkat. ¹² Kerajaan Persekutuan boleh juga menjalankan penyiasatan dan kajian dalam negeri-negeri. ¹³ Ia juga mengawal kerajaan negeri dalam hal pinjam meminjam. ¹⁴ Manakala, Pengisytiharan Darurat sedang berjalan kuatkuasanya, kuasa pemerintahan Persekutuan meliputi semua hal dalam bidang kuasa perundangan negeri serta memberi arahan kepada kerajaan negeri atau pegawai-pegawainya. (Perkara 150 (4)).

Kerjasama antara Kerajaan Persekutuan dengan negeri digalakkan dengan berbagai cara. Dalam beberapa hal, beban kerjasama terletak pada pihak negeri seolah-olah hampir menyerupai 'kawalan' oleh kerajaan persekutuan. Oleh itu kuasa eksekutif sesebuah negeri harus dijalankan mengikut

11 Perkara 94 dan 95 (4). Lihat juga "Perbahasan Dewan Perundangan Negeri" (Ses. Kedua) Oktober 1956 hingga Ogos 1957. Ruangan 2922-24 (En. Abdul Aziz bin Isahak).

12 Lihat m.s. 278.

13 Perkara 93.

14 Perkara III(2) Telah diumumkan pada awal tahun 1975 bahawa Kerajaan Pusat sedang menubuhkan untuk mengurangkan kawalan terhadap negeri dalam hal pinjam meminjam untuk membantu kerajaan negeri memperoleh wang untuk memajukan negeri (*New Straits Times*, 9 Februari 1975). Pindaan Perkembangan yang diperkenalkan pada bulan Julai 1976 mengurangkan sekatan terhadap sumber sumber dari mana kerajaan negeri boleh meminjam (*Ibid.*, 8 Julai 1976).

undang-undang kerajaan persekutuan yang ada kaitan dengan negeri tersebut supaya pelaksanaan kuasa pemerintahan persekutuan tidak terhalang atau tergugat.¹⁵ Terdapat dua buah badan merangka dasar yang mempunyai wakil-wakil dari kerajaan persekutuan dan kerajaan negeri dan dasar yang ditetapkan meliputi kerajaan persekutuan dan negeri. Namun begitu dasar yang ditetapkan itu tidak meliputi Sabah dan Sarawak kerana wakil dari negeri-negeri tersebut tidak mempunyai hak untuk mengundi. Badan-badan ini ialah Majlis Tanah Negara dan Majlis Negara untuk Kerajaan Tempatan.¹⁶ Pertubuhan yang ketiga iaitu Majlis Kewangan Negara walaupun ditubuhkan mengikut garis-garis yang sama tidak mempunyai kuasa untuk merangka dasar yang meliputi kerajaan persekutuan atau kerajaan Negeri.¹⁷ Terdapat beberapa peruntukan yang lain untuk mewujudkan harmoni antara kerajaan persekutuan dengan kerajaan negeri.¹⁸

Nampaknya, dalam hal tanahlah kerjasama antara kerajaan persekutuan dengan kerajaan negeri boleh diusahakan. Walaupun usaha-usaha telah dilakukan oleh Majlis Tanah Negara¹⁹ namun tindakannya sangat lambat.²⁰ Masalah khususnya ialah kelambatan kerajaan negeri memberi jawapan kepada kerajaan pusat yang memohon tanah.²¹ Pada bulan September 1973 satu sistem pentadbiran tanah yang baru telah diumumkan dan seminar mengenai tanah yang diadakan pada akhir 1973 telah berjaya memaparkan di mana letaknya kesilapan tersebut dan mengesyorkan supaya struktur pentadbiran tanah dibaiki.²² Perubahan dalam jentera membuat

15 Perkara 81.

16 Perkara 91, 95A(5) dan 95E.

17 Perkara 108.

18 Groves, *op. cit.*, m.s. 140-142. Mengenai kawalan yang lebih oleh Kerajaan Persekutuan terhadap hutan simpan melalui Majlis Perhutanan Negara, lihat *New Straits Times*, 24 Ogos 1976.

19 Mengenai kegiatan awal Majlis, lihat gayl D. Nesa, *Bureaucracy and Rural Development in Malaysia* (Berkeley dan Los Angeles, 1967), m.s. 179-83.

20 Pada tahun 1973, Datuk Hussein telah berkata bahawa purata masa yang diambil untuk meluluskan sesuatu permohonan tanah ialah lebih kurang 564 hari (*Straits Times* (Malaysia), 19 September 1973).

21 Milton J. Esman, *Administration and Development in Malaysia Institution Building and Reform in a Plural Society* (Ithaca, 1972), m.s. 92.

22 *Straits Times* (Malaysia), 9 September dan 7 November 1973.

dasar telah diumumkan di awal tahun 1976.²³ Jawatankuasa Penyelaras Kemajuan Tanah Negara hendaklah disusun semula dan bilangan ahlinya dikurangkan dan diberi kuasa untuk membuat dasar untuk memajukan tanah. Jawatankuasa tersebut akan dibantu oleh Jawatankuasa Penasihat Kemajuan Tanah yang baru dibentuk. Satu contoh yang baik mengenai tiadanya kerjasama antara kerajaan persekutuan dengan negeri dalam hal tanah ialah peristiwa yang berlaku di Kelantan berkaitan dengan Lembaga Kemajuan Tanah Persekutuan yang akan dibincangkan di bawah.

Apabila ditinjau secara menyeluruh, kuasa kerajaan pusat ke atas sebelas buah negeri "Asal" benar-benar kukuh. Sungguhpun demikian Perdana Menteri pernah pada satu ketika menyatakan dengan terharu bahawa "senjata terakhir" masih belum ada lagi. Pada bulan September 1961, beliau dengan kesalnya menyatakan bahawa kerajaan negeri Trengganu yang tidak aktif bergerak dan tidak mengadakan mesyuarat Dewan Negeri dan Majlis Kerja Negeri sebanyak mana sepatutnya, tidak boleh didisiplinkan dengan cukup oleh kerajaan persekutuan yang tidak mempunyai kuasa untuk menggantung kerajaan negeri dan seterusnya mengambil alih tugas kerajaan negeri, seperti dakwaan beliau bahawa di India kerajaan pusat diberi kuasa untuk bertindak dan telah pun berbuat demikian²⁴

Peraturan kewangan Persekutuan memperlihatkan kecenderungan Perlembagaan ke arah pemusatan. Kalau kuasa kerajaan negeri itu kecil dibandingkan dengan kuasa kerajaan persekutuan, begitulah juga belanjawan negeri. Ia lebih kecil kalau dibandingkan dengan belanjawan kerajaan persekutuan. Jumlah perbelanjaan negeri masa kini hanya lebih kurang satu perlima daripada perbelanjaan kerajaan persekutuan. Bukan semua perbelanjaan dari belanjawan negeri, walau kecil sekalipun, dibiayai oleh hasil yang didapati dari negeri itu sendiri. Sumber hasil negeri adalah banyak, daripada hasil lombong dan hutan kepada hasil dari berbagai-bagai lesen sampai ke harta karun.²⁵ Tetapi tanpa pemberian.

23 *New Straits Times*, 2 Januari 1976.

24 *Straits Times*, 20 September 1961.

25 Perkara 110(1) dan Jadual Kesepuluh, Bahagian III.

kerajaan pusat hasil tersebut tidak mencukupi untuk perbelanjaan. Puratanya kira-kira satu perempat daripada hasil negeri datang daripada pemberian kerajaan persekutuan. Bagi negeri yang lebih miskin seperti Perlis atau Trengganu pemberian tersebut mencapai ke setengah. Pemberian kerajaan pusat kepada negeri terdiri terutamanya dari pemberian bilangan orang berdasarkan jumlah penduduk negeri, pemberian jalan raya dikira mengikut berapa batu panjangnya, dan yang banyak memberi faedah kepada Perak dan Selangor ialah pemberian sebahagian daripada hasil cukai eksport bijih yang dikeluarkan dalam negeri-negeri berkenaan.²⁶ Bagi perbelanjaan memajukan negeri, negeri-negeri amat bergantung kepada pinjaman dan ganti bayaran dari kerajaan pusat.

Di masa inflasi negeri-negeri mengalami harga melambung. Kadangkala perbelanjaan meningkat akibat dari keputusan yang tidak terkawal oleh mereka. Misalnya, kenaikan gaji dalam perkhidmatan awam disebabkan oleh syor Suruhanjaya Gaji Harun²⁷ juga melibatkan kakitangan kerajaan negeri tetapi kerajaan negeri tidak mempunyai wakil dalam suruhanjaya gaji tersebut dan tidak berunding dalam hal tersebut. Dalam setengah-setengah hal, ketidakcekapan dalam mengelolakan kewangan terutamanya dalam menyediakan belanjawan dan memungut cukai, menambahkan lagi masalah kepada kerajaan negeri.²⁸

Beberapa buah negeri akan mendapat faedah dari perjanjian dengan PETRONAS, sebuah badan berkanun persekutuan yang memberikan negeri-negeri peraturan tetap hasil dari keluaran minyak dan gas.²⁹ Walau bagaimanapun, beberapa buah negeri terutamanya di utara kekurangan sumber asli dan lambat membuka industri. Kekurangan ini sebahagiannya disebabkan oleh kedudukan negeri-negeri tersebut dari segi geografi. Selepas beliau dilantik sebagai Perdana Menteri, Datuk Hussein Onn telah berkata bahawa dengan keupayaan

26 Perkara 109 dan 110 dan Jadual Kesepuluh, Bahagian I dan II.

27 *Suruhanjaya Diraja mengenal Saraan dan Syarat-syarat Perkhidmatan dalam Pihak Berkuasa Tempatan dan Badan Berkanun* (Kuala Lumpur, 1973).

28 *New Straits Times*, 26 November 1975 (Sidang Pengarang). Sabah mempunyai \$48.7 juta dalam bentuk cukai yang belum dikutip bagi 1970-75.

29 Perlembagaan memberi hak kepada negeri-negeri untuk memungut hasil dari perusahaan lombong di negeri masing-masing (Jadual Kesembilan, L II-2 (c) dan Jadual Kesepuluh, Bahagian III-3). Disebab peruntukan inilah PETRONAS perlu memeterikan perjanjian dengan negeri-negeri (*Malaysian Business*, Disember 1974, m.s. 12 dan 18-19).

beliau yang juga menjadi Menteri Kewangan, Kerajaan akan mencari satu formula untuk memberi bantuan kepada negeri-negeri tersebut. Terdahulu daripada perlantikan beliau, Kerajaan Persekutuan telah pun menyatakan bahawa negeri-negeri tersebut juga akan dibantu dengan menukarkan pegawai-pegawai pertanian persekutuan ke negeri-negeri tersebut.³⁰ Kedua-dua langkah ini sejajar dengan matlamat Rancangan Malaysia Ketiga, iaitu memberi perhatian pada negeri-negeri miskin.³¹

Peruntukan bagi negeri-negeri Borneo adalah kompleks. Negeri-negeri tersebut diberi bidang kuasa yang lebih untuk mengenakan cukai dalam bentuk cukai jualan, setengah-setengah cukai import, eksais dan eksport dan hasil dari bayaran dan cukai (bukan-persekutuan) yang dikenakan pada pelabuhan. Tiap-tiap negeri tersebut menerima pemberian bilangan orang dan pemberian untuk membina jalan raya dan pemberian kepada individu yang dikira mengikut satu formula. Selepas lima tahun pemberian ini boleh dirunding semula, seperti yang dilakukan pada pemberian kepada Sarawak dan ia boleh dihapuskan selepas sepuluh tahun. Ini adalah salah satu tajuk yang ditimbang oleh jawatankuasa antara-kerajaan di peringkat kementerian mengenai perpaduan lengkap Sabah dan Sarawak ke dalam Malaysia. Jawatankuasa tersebut telah dibentuk pada tahun 1973 untuk mengkaji semula hak istimewa yang diberikan kepada dua buah negeri tersebut ketika Malaysia dibentuk.³²

Hubungan antara Kerajaan Negeri dan Kerajaan Persekutuan dari segi Praktik

Jaminan yang baik untuk melicinkan hubungan antara kerajaan persekutuan dengan kerajaan negeri bukan terletak pada sebarang peruntukan perlembagaan, tetapi lebih kepada

30 *New Straits Times*, 8 Februari 1976. Ini telah disahkan oleh Tengku Razaleigh selepas beliau menjadi Menteri Kewangan (*ibid.*, 13 dan 30 Mac 1976).

31 *New Straits Times*, 21 Januari 1976; m.s. 343.

32 Perkara 112 dan Jadual Kespuluh; *New Straits Times*, 5 Disember 1975; R.S. Milne dan K.J. Ratnam, *Malaysia: New States in a New Nation* (London, 1974), m.s. 22 dan 413. fn. 18. Hasil yang mungkin diperolehi oleh negeri-negeri tersebut dari minyak yang diusahakan di luar dari had tiga batu telah dihalang oleh kerajaan pusat dengan melanjutkan akta yang lalu ke negeri-negeri pada tahun 1969 (*ibid.*, m.s. 421, fn. 154. Michael B. Leigh, *The Rising Moon: Political Change in Sarawak* (Sydney, 1974), m.s. 132-3).

pengaruh keharmonian parti.³³ Satu contoh penyelarasan tidak formal melalui jentera parti ialah selepas pilihanraya diadakan, orang yang dilantik untuk memimpin setiap negeri yang dikuasai oleh Perikatan ialah Menteri Besar atau Ketua Menteri dan perlantikan mereka hendaklah dipersetujui oleh Perdana Menteri selaku Ketua Perikatan³⁴ (sekarang Barisan Nasional). Pada kebiasaannya, calon Menteri Besar (biasanya telah pun memegang jawatan tersebut pada penggal yang lalu) tidak akan ditolak di saat-saat akhir sekiranya beliau tidak diterima. Kedudukan bekas Menteri Besar yang akan ditolak itu telah dirancangkan terlebih dahulu biasanya dengan memindahkan beliau untuk bertanding bagi kerusi parlimen bukan lagi bagi kerusi negeri ketika penamaan calon dilakukan.³⁵ Selain daripada masa pilihanraya, sukarlah untuk memindahkan seseorang Menteri Besar ke jawatan lain dan jarang-jarang sekali dilakukan kecuali jika beliau terlibat dengan rasuah.³⁶ Dalam beberapa tahun selepas Malaysia ditubuhkan Ketua Menteri negeri-negeri Borneo telah dipindahkan dan di Sarawak dengan menghadapi banyak kesulitan.³⁷ Di negeri yang dikuasai oleh parti pembangkang, kawalan melalui parti tidak mungkin dapat dilakukan. Disebabkan inilah maka Kerajaan Persekutuan Perikatan (dan Barisan Nasional) hendak mengawal semua negeri. Selain daripada harapan untuk memenangi kerusi parlimen sebanyak mungkin, kerajaan negeri merupakan pusat kuasa separuh autonomi walaupun terhad dan boleh menghalang Kerajaan Persekutuan daripada menjalankan rancangan kemajuannya sesuka hati. Oleh itu semasa pilihanraya Perikatan (Barisan Nasional) menumpukan perhatiannya untuk memenangi kerusi-kerusi di negeri yang dikuasai oleh pembangkang atau yang mungkin dimenangi oleh mereka. Kadangkala kempen pilihanraya ditegaskan pada janji seperti apabila Perikatan mengeluarkan manifesto istimewa

33 Cadangan sebaliknya telah digambarkan oleh peristiwa yang mengakibatkan Singapura keluar dari Malaysia pada tahun 1965.

34 *Straits Times*, 6 Mei 1964.

35 Seperti yang dilakukan di Negeri Sembilan pada tahun 1969 dan di Pahang serta Perak pada tahun 1974.

36 Lihat Karl von Vorys, *Democracy Without Consensus and Political Stability in Malaysia* (Princeton, 1975), m.s. 391-2.

37 Lihat m.s. 261-2.

untuk Kelantan pada tahun 1969 dengan menjanjikan bantuan sebanyak \$548 juta. Kadangkala tindakan yang diambil lebih tegas lagi. Pada tahun 1969 Tun Razak menyatakan bahawa Pulau Pinang akan menghadapi kesukaran jika kerajaan bukan perikatan memenangi pilihanraya. "Inilah politik. Kita mesti menolong orang yang menyokong kita. Kita akan balas sokongan mereka dengan sewajarnya."³⁸ Amaran yang sama diberikan oleh beliau kepada para pengundi di Sarawak pada tahun 1974 dengan mengatakan bahawa kerajaan SNAP yang diketuai oleh Datuk Ningkan tidak akan mendapat kerjasama Kerajaan Persekutuan.³⁹ Pada tahun 1974, Datuk Hussein juga memberi amaran bahawa Kerajaan Persekutuan tidak akan membantu dalam usaha pembangunan oleh Kerajaan Negeri Trengganu sekiranya ia dikuasai oleh Parti Sosialis Rakyat Malaysia. Bantuan dalam bentuk wang dan pegawai dari Kerajaan Persekutuan tidak akan diberi sekiranya PSRM menang.⁴⁰

Satu contoh yang paling baik mengenai sebuah negeri yang lama dikuasai oleh parti selain dari parti pemerintah pusat ialah negeri Kelantan. Kedudukan Trengganu juga sama seperti Kelantan apabila PAS memenangi pilihanraya 1959 sehinggalah tahun 1961 apabila kerajaan Trengganu diambil alih oleh Perikatan. Pada bulan November 1960 Timbalan Menteri Pembangunan Luar Bandar berkata bahawa Kerajaan Kelantan dan Trengganu tidak akan diberi semua wang yang dipohon. Negeri-negeri tersebut harus terlebih dahulu mengikut dasar Kerajaan Persekutuan mengenai pembangunan luar bandar terutama sekali dalam hal tanah.⁴¹

Dari tahun 1959-69, berbagai rupa pertelingkahan berlaku antara kerajaan Kelantan dengan kerajaan Persekutuan. Contohnya, Kerajaan Kelantan telah menentang penubuhan Malaysia dengan mengisytiharkan bahawa 16 September 1963 dan sehari selepasnya bukan cuti am bagi negerinya; malah beberapa lama selepas tarikh tersebut pun Kelantan masih

38 *Straits Times*, 17 April 1969.

39 *Straits Times* (Singapura), 22 Ogos 1974.

40 *Straits Times* (Malaysia), 14 Ogos 1974.

41 *Straits Times*, 17 November 1960. Lihat juga Gayl D. Ness, *op. cit.*, m.s. 216-18.

mengibarkan bendera Tanah Melayu (pecahan bintang sebelas) bukan bendera Malaysia (pecahan bintang empat belas). Walau bagaimanapun, pertelingkahan besar yang berlaku ialah yang berkaitan dengan dasar tanah dan biaya untuk pembangunan secara am. Kebanyakan tanggungjawab untuk membuka tanah baru bagi petempatan diberi kepada LKTP (Lembaga Kemajuan Tanah Persekutuan). Daya penarik utama bagi kerajaan Kelantan, atau lain-lain Kerajaan Negeri, membenarkan LKTP melaksanakan projeknya di wilayah masing-masing ialah kerana projek tersebut akan memberi faedah kepada penduduk negeri⁴² dan dibiayai pula oleh Kerajaan Pusat. Walau bagaimanapun, Kerajaan Kelantan yang dipimpin oleh PAS enggan menerima usaha LKTP.⁴³ Ia meneruskan rancangan tanahnya sendiri yang perbelanjaannya dikeluarkan oleh tabung negeri yang tidak seberapa kerana Kerajaan Persekutuan enggan memberi bantuan. Keengganan kerajaan Kelantan menerima usaha LKTP ini sedikit sebanyak disebabkan oleh cara LKTP melaksanakan projeknya. LKTP melaksanakan projeknya dengan teratur: mula-mula tanah hutan diteroka untuk menempatkan penduduk (peneroka) dan diberikan kebun yang agak luas untuk menampung penghidupan mereka dengan memuaskan, sungguhpun mereka harus menjelaskan hutang mereka dalam tempoh beberapa tahun. Rancangan tanah negeri Kelantan kurang teratur, menelan belanja yang kurang, cuba untuk menempatkan lebih ramai orang dalam satu kawasan tertentu dan kurang melibatkan peneroka dengan hutang.⁴⁴ Selain daripada perbezaan pendapat mengenai cara melaksanakan projek terdapat juga perbezaan dari segi dasar dan pertimbangan yang akan memberi faedah kepada parti. Ada yang mengatakan

⁴² Di setengah-setengah negeri yang mempunyai banyak tanah yang belum dimajukan, seperti Pahang, tanah diteroka untuk faedah penduduk dari negeri-negeri lain yang padat penduduknya.

⁴³ Kenyataan Menteri Besar Kelantan dalam Dewan Negeri, *Straits Times*, 1 Januari 1962.

⁴⁴ D.E.M. Fiennes, "The Malayan Federal Land Development Authority", *Journal of Local Administration Overseas*, Jilid 1, No. 3 (1962), m.s. 156-63; Peter Polomka, "\$130 Million Plan That I must gather Dust", *Straits Times*, 7 Ogos 1963. — Kemudian, peruntukan kewangan LKTP diubah supaya peneroka yang mulanya bekerja makan gaji tidak akan berhutang (ibid., 29 Ogos 1973). Pada masa itu Datuk Asri menjadi Menteri Tanah dan Galian selepas menjadi Menteri Besar (PAS) Kelantan.

Bagi penilaian ekonomi, lihat Dr. Syed Hussein Wafa, *Strategi Kemajuan Tanah di Malaysia: Suatu kajian Empiri* (Kuala Lumpur, 1974).

bahawa satu sebab kenapa kerajaan negeri menolak bantuan LKTP ialah kerana LKTP tidak membezakan kaum ketika memilih peneroka, manakala Kerajaan PAS mahukan supaya ia diberi kebebasan untuk memilih orang Melayu sahaja. Terdengar juga tuduhan bahawa melalui rancangan LKTP sebahagian besar kawasan dibersihkan oleh kontraktor, ini tidak disukai oleh PAS kerana kebanyakan kontraktor terdiri daripada kaum Cina. Kawalan terhadap pemilihan peneroka sangat penting dari segi politik kerana setiap parti hendak membalas jasa penyokongnya.

Satu lagi pertelingkahan antara kerajaan Kelantan dengan Kerajaan Persekutuan yang menjadi perbincangan hangat ialah mengenai cadangan pembinaan jambatan yang akan menghubungkan Pasir Mas dan Tumpat dengan Kota Bharu. Kerajaan negeri telah memohon pinjaman dari Kerajaan Persekutuan tetapi enggan menyerahkan plannya kepada Jabatan Kerja Raya persekutuan. Sudah tentulah permohonan tersebut ditolak maka kerajaan negeri terpaksa meneruskan rancangan untuk membina jambatan tersebut yang menelan belanja sebanyak \$5 juta, dengan cuba mengusahakan supaya seluruh perbelanjaan dibiayai oleh tabung wang negeri⁴⁵

Suasana politik di Kelantan berubah selepas pilihanraya 1964. Menteri Besarnya iaitu Datuk Asri telah menyuarakan bahawa Kerajaan Kelantan bersedia untuk bekerjasama dengan Kerajaan Persekutuan dalam segala hal.⁴⁶ Namun begitu, hubungan buruk semula apabila kerajaan Persekutuan mendakwa kerajaan negeri kurang bekerjasama. Menjelang akhir tahun 1974, keadaan menjadi lebih buruk. Kerajaan negeri kehabisan wang untuk membayar gaji para pegawainya. Untuk membayar gaji mereka, Kerajaan Persekutuan memberi pinjaman sebanyak \$1.5 juta tetapi dengan beberapa syarat;⁴⁷ malah syarat ini pun menjadi punca pertelingkahan. Pembahagian kuasa antara Kerajaan Persekutuan dengan Kerajaan Negeri telah menyebabkan

45 *Straits Times*, 1 Mac dan 1 Jun 1962 dalam laporan 1963 mengenai Kelantan (ibid., 11, Disember 1964) Ketua Audit Negara menulis bahawa cara projek dilaksanakan nampaknya tidak akan menyelamatkan tabung awam.

46 Ibid., 20 Julai 1964.

47 Ibid., 22 Disember 1967.

timbulnya pertelingkahan ini. Peraturan birokrasi mungkin dilambat-lambatkan untuk melambatkan pemberian kepada Kerajaan Negeri atau melambatkan permohonan tanah (tanggungjawab Kerajaan Negeri) untuk kegunaan projek luar bandar oleh Kerajaan Persekutuan.

Hanya selepas peristiwa Mei 1969 barulah hubungan antara Kerajaan Persekutuan dengan Kerajaan Negeri baik semula. Ini diikuti oleh dialog antara dua parti Melayu utama iaitu UMNO dan PAS yang akhirnya membawa kepada penubuhan kerajaan campuran dan kemasukan PAS ke Barisan Nasional.⁴⁸ Pada bulan Mac 1971 Tun Razak mengumumkan rancangan untuk memakmurkan negeri Kelantan dan menyatakan bahawa Datuk Asri telah menjanjikan bahawa kerajaan negeri akan bekerjasama dalam rancangan pembangunan;⁴⁹ menjelang bulan Julai 1972 jawatankuasa bersama kerajaan persekutuan-negeri telah dibentuk untuk merancang skim tanah.⁵⁰ Menjelang tahun 1973 idea kemajuan dikait rapat dengan konsep kerajaan campuran dan pada bulan November \$6 juta telah diuntukkan bagi "projek kerajaan campuran" di Kelantan, Trengganu dan Kedah.⁵¹

Di awal tahun 1970-an, masalah politik di Kelantan tidaklah selesai walaupun adanya kerajaan campuran. Tetapi perpecahan parti tidak lagi seperti dahulu, sama dengan pembahagian antara kerajaan negeri dengan kerajaan persekutuan dari segi perlembagaan yang menyebabkan pembahagian tersebut sukar hendak digalur.

Hubungan Sabah dan Sarawak dengan Kerajaan Persekutuan

Beberapa perkara yang amat dititikberatkan oleh penduduk wilayah Borneo sewaktu rundingan untuk menubuhkan Malaysia dahulu sudah kurang penting sekarang. Contohnya, soal imigresen tidak lagi menjadi satu punca pertikaian. Dari

48 Lihat m.s. 185-91.

49 *Straits Times* (Malaysia), 30 Mac 1971.

50 *Ibid.*, 28 Julai 1972. Untuk kenyataan Datuk Asri mengenai dasar, lihat *ibid.*, 11 dan 12 Januari 1973.

51 *Ibid.*, 7 Mac dan 12 November 1973.

tahun 1962 hingga 1974 hanya lebih kurang 10,000 orang sahaja yang telah dibawa masuk ke Sabah oleh Lembaga Tabung Migrasi Malaysia berdasarkan kontrak selama dua tahun dan kebanyakan daripadanya telah meninggalkan Sabah apabila kontrak mereka berakhir. Sebaliknya, orang Indonesia masih berhijrah ke Sabah dan pertempuran yang berlaku di Mindanao telah menyebabkan lebih kurang 17,000 pelarian Filipina datang ke Sabah di akhir tahun 1972 dan awal 1973.⁵² Masalah yang dihadapi oleh Sabah dan Sarawak ialah kekurangan pekerja mahir bukannya kekurangan pekerja secara am.

Pada mulanya, negeri-negeri tersebut merasa hampa kerana faedah ekonomi tidak dinikmati dengan serta merta selepas Malaysia ditubuhkan. Untuk menubuhkan Malaysia dengan cepat beberapa faedah perlu "digembar-gemburkan". Sebenarnya faedah ekonomi dinikmati selepas penubuhan Malaysia tetapi lambat daripada apa yang diharapkan.⁵³ Penggunaan rangkaian kata "Kemerdekaan melalui Malaysia" juga telah mengakibatkan salah faham. Setengah-setengah orang di Sabah dan Sarawak mungkin mempunyai anggapan yang lebih mengenai kebebasan yang dinikmati oleh negeri-negeri tersebut dalam Malaysia walaupun telah diberi taraf perlindungan rasmi. Satu pernyataan, walaupun tidak penting, mengenai anggapan yang berterusan terhadap cogan kata "Kemerdekaan melalui Malaysia" telah disuarakan dalam sidang Majlis Negeri Sabah pada November 1964. Dengan sebulat suara, dewan telah menyokong usul untuk menolak dakwaan Filipina terhadap kedaulatan Sabah, yang juga termasuk rujukan pada "Kedaulatan Sabah hanyalah untuk rakyatnya..."⁵⁴

Perkara khusus mengenai pertikaian awal antara kerajaan negeri dengan kerajaan Persekutuan dalam hal perlantikan Yang Dipertua Negeri Sarawak, diketahui umum ketika Malaysia dalam proses penubuhan. Parti Perikatan Sarawak

52 *Straits Times* (Malaysia), 12 Julai 1974; *Malaysian Business*, Oktober 1973, m.s. 11. Tun Fuad Stephens memberitahu jumlah orang pelarian ialah seramai 60,000 orang (*New Straits Times*, 16 April 1976).

53 Milne dan Ratnam, *op. cit.*, m.s. 49-55; James P. Ongkili, *Modernization in East Malaysia, 1960-1970* (Kuala Lumpur, 1972), m.s. 87.

54 Persidangan Majlis Perundangan Negeri.

termasuk juga Ketua Menteri Datuk Stephen Kalong Ningkan mahukan supaya Temenggung (kemudian Tan Sri) Jugah anak Barieng, seorang Dayak dan ketua salah satu parti Dayak dalam Perikatan Sarawak, dilantik menjadi Yang Dipertua Negeri. Tetapi Perdana Menteri Persekutuan mendakwa bahawa seperti yang telah dipersetujui dahulu, sekiranya Ketua Menteri seorang Dayak (Datuk Ningkan seorang Dayak) maka Yang Dipertua Negeri mestilah seorang Melayu atau Melanau. Pertikaian ini mungkin berlaku sebahagiannya disebabkan pilihan kedua bagi Ketua Menteri ialah seorang Melanau, kalaulah beliau dipilih maka dari segi "imbangan kaum" Temenggung Jugah boleh diterima sebagai Yang Dipertua Negeri. Di pihak Kerajaan Persekutuan pula ada lagi kerumitan yang timbul iaitu imej Temenggung mungkin kurang moden untuk menjadikan beliau Yang Dipertua Negara. Satu persefahaman tercapai, di mana seorang Melayu, Datuk Abang Haji Openg telah dilantik sebagai Yang Dipertua Negeri manakala Temenggung diberikan satu jawatan dalam Kabinet Persekutuan dengan gelaran "Menteri Hal Ehwal Sarawak".

Dua persoalan lagi ialah mengenai isu "pegawai dagang" dan penggunaan bahasa Melayu terutamanya dalam bidang pelajaran bukanlah contoh penentangan kerajaan negeri yang bercorak monolitik terhadap Kerajaan Persekutuan. Ahli Politik tempatan di kedua-dua buah negeri mempunyai pandangan yang berbeza bagi tiap-tiap persoalan tersebut. Pada mulanya, Ketua Menteri adalah ahli kumpulan yang menentang Kerajaan Persekutuan dalam negeri masing-masing. Penentangan ini dan pertikaian dengan Kerajaan Persekutuan mengakibatkan pertukaran Kerajaan dalam tiap-tiap negeri di mana jawatan Ketua Menteri diambil alih oleh orang yang lebih diterima oleh Kerajaan Persekutuan.⁵⁵

Sebenarnya, "persoalan pegawai dagang" termasuk di bawah bab 8, tetapi ia juga berkait dengan politik yang amat mempengaruhi hubungan antara Kerajaan Negeri dengan Kerajaan Persekutuan.⁵⁶ Di Semenanjung Malaysia, persoalan-

⁵⁵ Ini adalah gerakan dua langkah dalam tiap-tiap negeri tersebut Ketua Menteri Sabah mengikut susunannya ialah: Donald Stephens, 1963.; Peter Lo, 1965; Tun Mustapha, 1967. Di Sarawak: Stephen Kalong Ningkan, 1963; Tawi Sli, 1966; Rahman Yakub, 1970.

⁵⁶ Lihat Milne dan Ratnam op. cit., m.s. 31-9. Ongkili, op. cit., m.s. 31-40.

nya mudah diatasi kerana ia hanya bergantung pada secepat manakah pegawai-pegawai British harus digantikan dengan pegawai tempatan. Tetapi di negeri-negeri Borneo bilangan pegawai tempatan yang berkelulusan yang boleh menggantikan pegawai dagang tidak ramai. Kecualilah penggantian dibuat secara beransur-ansur, setengah-setengah daripada mereka pasti akan digantikan oleh pegawai dari Semenanjung Malaysia bukannya orang tempatan. Di Sabah, parti yang sebilangan besar ahlinya terdiri dari bumiputera bukan Islam inginkan penggantian secara beransur-ansur dengan sejumlah besar bumiputera mengambil alih jawatan yang dikosongkan oleh pegawai dagang manakala parti yang dianggotai oleh ramai bumiputera beragama Islam dan Kerajaan Persekutuan pula inginkan penggantian yang cepat dengan mengambil sebilangan besar pegawai dari Semenanjung Malaysia. Mereka yang menyokong langkah kedua termasuklah Encik (kemudian Datuk Patinggi Haji) Abdul Rahman Yaakub (yang dilahirkan di Sarawak) yang ketika itu menjadi Timbalan Menteri Pembangunan Negara dan Luar Bandar,⁵⁷ dan Perdana Menteri sendiri. Pemilihan seorang Setiausaha Negeri Sabah, disebabkan oleh pentingnya jawatan tersebut telah merupakan satu perlantikan yang mendapat persaingan hebat dan pada bulan Disember 1964 isu tersebut telah menyebabkan perpecahan dalam parti Perikatan Sabah. Isu pegawai dagang juga telah menyebabkan perpecahan dalam Parti Perikatan Sarawak pada bulan Jun 1966.

Bahasa dan pelajaran juga merupakan satu persoalan dan parti komponen dalam parti Perikatan di Sabah dan Sarawak mempunyai dasar yang berlainan. Inilah salah satu daripada isu politik yang menyebabkan perpecahan, selepas beberapa tahun Malaysia ditubuhkan.⁵⁸ Nampaknya, pada tahun 1963 ada kemungkinan kedua-dua negeri tersebut akan menggunakan hak perlembagaan mereka untuk mengundi supaya Bahasa Inggeris terus digunakan sebagai bahasa rasmi, sebagai tambahan kepada bahasa Melayu selepas tahun 1973.⁵⁹ Dari segi praktik, apabila tiba masanya, badan perundangan di

57 Pada tahun 1973, sebagai Ketua Menteri beliau masih mempertahankan dasar membawa masuk pegawai dari Semenanjung Malaysia [*Malaysia Business*, Julai 1973, m.s. 29].

58 Milne dan Ratnam, *op. cit.*, m.s. 42-9.

59 Lihat m.s. 62-3.

kedua-dua buah negeri telah mengundi menyokong bahasa Melayu sebagai satu-satunya bahasa rasmi.⁶⁰ Pertukaran penggunaan bahasa pengantar Inggeris ke bahasa Melayu di sekolah-sekolah di Sabah berlaku agak cepat. Pada tahun 1970 Bahasa Malaysia mula digunakan sebagai bahasa pengantar dalam darjah satu dan penggunaannya meningkat pada kadar sedarjah setahun. Di Sarawak, di mana terdapat kekurangan guru bahasa Melayu, pertukarannya lebih lambat dan masa peralihan mengikut pola di Semenanjung Malaysia lebih beransur.

Dalam masa sepuluh tahun pertama Malaysia ditubuhkan kecenderungan umum ialah supaya pemusatan mengaburi setengah-setengah peruntukan dalam Akta Malaysia untuk memastikan autonomi untuk Sabah dan Sarawak dalam setengah-setengah bidang.⁶¹ Peristiwa yang memerlukan perpaduan nasional seperti ketika menghadapi Konfrontasi oleh Indonesia dan perpisahan Singapura sudah tentulah menguatkan lagi hasrat untuk memusatkan kuasa. Semasa menghadapi suasana perpisahan Singapura, Tunku berkata bahawa: "Negara terdiri daripada tiga belas buah negeri dan tidak ada kedudukan istimewa bagi Sabah atau Sarawak."⁶² Sungguhpun peruntukan diberi dalam perlembagaan, namun Kerajaan Persekutuan hendak menunjukkan kuasanya kepada kedua-dua negeri tersebut: kalau negeri-negeri tersebut diberi autonomi atau diberi banyak kuasa autonomi maka apakah gunanya persekutuan baru ditubuhkan? Keadaan negeri-negeri Borneo agak berbeza daripada keadaan di Singapura. Negeri-negeri Borneo kurang maju daripada Semenanjung Malaysia difikirkan memerlukan bantuan dan dianggap akan menerima idea tersebut. Singapura difikirkan tidak akan menerima idea tersebut dan dari sinilah mungkin timbulnya anggapan bahawa Semenanjung Malaysia perlu dilindungi dari diresapi oleh sikap seperti yang diambil oleh Singapura. Dalam usaha untuk menjayakan hasrat memusatkan setengah-setengah bidang penting, banyak saluran yang boleh digunakan oleh Kerajaan

⁶⁰ Tetap di Sarawak, Bahasa Inggeris akan tetap digunakan sebagai bahasa rasmi sehingga tahun 1980 (lihat m.s. 370).

⁶¹ Gordon P. Means, *Malaysian Politics* (London, 1970), m.s. 409.

⁶² *Strait Budget*, 25 Ogos 1965, dipetik dari Ongkil, op. cit., m.s. 78.

Pusat. Seperti negeri-negeri di Persekutuan Malaysia, hubungan melalui parti merupakan saluran pengaruh yang penting. Dalam berbagai krisis perlembagaan yang berlaku pada pertengahan tahun 1960-an, serta ketika membuat persediaan untuk bercampur dengan SUPP pada tahun 1970, ahli-ahli politik yang terkemuka dalam parti Perikatan dari Semenanjung Malaysia telah memainkan peranan penting sebagai orang tengah. Perkara yang merumitkan ialah untuk memisahkan, secara analisa, peranan parti daripada peranan kerajaan.⁶³ Berlunaskan perlembagaan, Kerajaan Persekutuan telah tiga kali menggunakan kuasanya untuk menyentuh perjalanan politik di Sabah dan Sarawak. Pada bulan September 1966 Kerajaan Persekutuan mengisytiharkan Keadaan Darurat di Sarawak dan mengubah perlembagaan negeri; perlembagaan dipinda sekali lagi untuk menangguhkan pilihanraya Sarawak yang dijangka berlangsung pada tahun 1968; melalui perisytiharan Keadaan Darurat yang dikuatkuasakan dari tahun 1969, Kerajaan Persekutuan menggantung pilihanraya negeri Sabah dan Sarawak yang telah pun dimulakan.⁶⁴

Pada tahun 1966, darurat di Sarawak menampakkan hubungan yang paling buruk antara kerajaan negeri dengan kerajaan Persekutuan. Penggunaan kuasa darurat untuk membolehkan kerajaan mengubah Perlembagaan Sarawak mendapat tentangan dari rakyat Sarawak. Isu pegawai dagang, bahasa dan pelajaran sama-sama menambahkan ketegangan dan diperhebatkan lagi oleh sikap tegas Ketua Menteri, Datuk Stephen Kalong Ningkan. Keadaan bertambah rumit disebabkan oleh bahagian-bahagian dalam berbagai parti dalam Perikatan Sarawak dan dari pengaruh wang yang diperolehi dari konsesi balak.⁶⁵ Walau bagaimanapun, semasa beliau berkuasa, Datuk Ningkan tidaklah pula membentangkan persoalan perpisahan secara terang-terang,⁶⁶ ini mungkin disebabkan Sarawak sangat lemah ekonominya pada masa itu.

63 Milne dan Ratnam, *op. cit.*, m.s. 29-30 dan bab 5.

64 Milne dan Ratnam, *op. cit.*, m.s. 56-7; Leng, *op. cit.*, m.s. 108. Lihat juga m.s. 84 dan 261.

65 Milne dan Ratnam, *op. cit.*, bab 2 dan 5.

66 Walau bagaimanapun, SUPP yang pada masa itu merupakan parti Pembangkang, telah meminta supaya pungutan suara dijalankan untuk mengetahui sama ada Sarawak harus terus berada dalam Malaysia selepas Singapura berpisah.

Sabah dengan Tindakan Perpisahan

Apabila Singapura meninggalkan Malaysia pada bulan Ogos 1965, Datuk (kemudian Tun Mohamed Fuad) Stephens, pemimpin Pertubuhan Pasok-momogun Kadazan Bersatu (UPKO), telah menimbulkan persoalan mengenai pemeriksaan semula hubungan antara kerajaan Sabah dengan kerajaan Persekutuan memandangkan perpisahan Singapura.⁶⁷ Malaysia baru sahaja dibentuk kurang daripada dua tahun dahulu berdasarkan peraturan rumit mengenai kekecualian, sekat dan imbang, serta kadar kaum penduduk Malaysia dan imbalan kekuatan parti, nampaknya telah berubah sekarang. Kerajaan Persekutuan telah bertindak tegas terhadap usul Datuk Stephens. Kerajaan Persekutuan mungkin bimbang bahawa Datuk Stephens membayangkan Sabah akan berpisah dari Malaysia. Tunku memberi amaran bahawa sebarang percubaan Sabah untuk keluar dari Malaysia secara berperlembagaan atau pemberontakan bersenjata tidak akan berjaya.⁶⁸ Pada hari amaran tersebut diterima, Datuk Stephens meletakkan jawatannya dalam Kabinet Persekutuan dan pada bulan November berikutnya, beliau bersara untuk sementara dari politik.

Parti Datuk Stephens iaitu UPKO telah mengambil sikap parti "hak negeri" menentang parti rakannya iaitu Pertubuhan Kebangsaan Sabah Bersatu (USNO) yang berhubung rapat dengan Kerajaan Persekutuan. Oleh itu dari segi logik, UPKO mungkin bertindak seperti yang dibuatnya terhadap perpisahan Singapura secara tiba-tiba, seperti juga tindakan Kerajaan Persekutuan semasa dalam keadaan tegang, terhadap apa yang dianggapkannya sebagai langkah pertama Sabah untuk berpisah.

Pada tahun 1975 kemungkinan untuk berpisah dibangkitkan semula dalam keadaan yang sukar hendak diterangkan. Dalam banyak hal Tun Mustapha, Ketua Menteri sejak tahun 1967 lagi nampaknya memerintah Sabah sebagai negeri contoh. Kemajuan ekonomi di Sabah berjalan pesat, hanya dijejaskan oleh kesan kemerosotan dunia yang mengganggu kemajuan setahun dua yang lalu. Tun Mustapha adalah seorang pemimpin

⁶⁷ *Straits Times*, 17 Ogos 1965; *Sabah Times*, 6 September 1965.

⁶⁸ *Sunday Times*, 22 Ogos 1965; Milne dan Ratnam, op. cit., m.a. 65.

yang kuat, yang pada mulanya berguna di bahagian "perbatasan" Malaysia dan amat diharapkan untuk melindungi Sabah dari sebarang ancaman yang mungkin diakibatkan oleh tuntutan semula Filipina ke atas Sabah. Dari segi budaya pula beliau telah berjaya mempesatkan penggunaan Bahasa Malaysia dan sangat aktif dalam usaha mengislamkan penganut agama lain. Mengikut laporan, seramai 95,000 atau hampir satu perempat daripada penduduk bukan Islam di Sabah telah berjaya diislamkan menjelang pertengahan 1975.⁶⁹ Parti Perikatan Sabah yang dipimpin oleh beliau, menguasai semua kerusi dalam dewan perundangan dan menyumbang enam belas kerusi parlimen Sabah untuk menyokong Barisan Nasional. Kuasa beliau menyerupai kuasa diktator, ini ditambah pula dengan kekayaan. "Kekayaan Tun Mustapha bermakna bahawa beliau tidak boleh ditembusi oleh wang dan tidak boleh disentuh."⁷⁰ Kononnya, beliau boleh mendapat sokongan daripada kuasa di luar Malaysia. Pada tahun 1975, seorang ahli politik Sabah mempercayai bahawa jika Tun Mustapha menghadapi kesulitan Presiden Khaddafi dari Libya akan menghantar dua puluh empat buah jet mirage untuk membantu beliau.⁷¹

Sebagai bukti kepada cita-cita besar beliau dan keupayaan beliau untuk membuktikan cita-cita tersebut dengan menggunakan wang ringgit ialah Yayasan Sabah. Yayasan Sabah dimulakan pada tahun 1966 dengan pemberian daripada kerajaan negeri dan pada tahun 1970 Kerajaan Negeri telah menghadiahkan tiga ribu batu persegi kawasan balak, yang dibelinya dari syarikat-syarikat balak. Yayasan dikendalikan melalui cawangannya. Aktiviti yayasan termasuklah memberi biasiswa kepada para pelajar Sabah di sekolah dan universiti, menubuhkan Cawangan ITM dan Universiti Kebangsaan di Sabah; usaha sama termasuk dengan sebuah firma Jepun dalam perusahaan berasaskan kayu; menebusguna tanah untuk mendirikan bangunan di pinggir laut Kota Kinabalu.

69 *The Star*, 17 Jun 1975. Salah seorang daripada 'Saudara baru' ialah Datuk Stephens.

70 *Makysian Business*, Oktober 1973, m.s. 29 dan 31 (pendapat para pembuat teori Sabah). Mengenai Kerajaan Tun Mustapha yang banyak harta disampaikan telah ditrangkan dengan sempurna oleh Robert O. Tilman, "Mustapha's Sabah 1968-1973: The Tun Steps Down", *Asian Survey*, Jil XVI, No. 6 (1976), m.s. 495-509.

71 *Far Eastern Economic Review*, 8 Ogos 1975, m.s. 14.

mengagihkan dividen tahunan secara tunai kepada penduduk dewasa Sabah (\$60 seorang pada tahun 1974.)⁷² Pengarah Yayasan ialah Datuk Syed Kechik, beliau telah meninggalkan Semenanjung Malaysia untuk menjadi penasihat kepada Tun Mustapha pada tahun 1965.⁷³ Taraf istimewa Yayasan dan Pengerusi Lembaga Amanah seumur hidup iaitu Tun Mustapha diperuntukkan oleh Rang Undang-undang (Pindaan) Yayasan Sabah, yang dimasukkan ke dalam perundangan negeri tahun 1975: ia menguntukkan bahawa sesiapa yang didapati bersalah menghalang atau melambat-lambatkan mana-mana ahli Lembaga, atau pengarah Lembaga dari menjalankan tugasnya boleh dihukum dua tahun penjara atau denda \$5,000.⁷⁴

Jika Kerajaan Persekutuan membuat analisa faedah-kos mengenai Tun Mustapha sehingga tahun 1974, pengabdian beliau kepada kebudayaan Melayu akan "menambahkan" lagi kewibawaan beliau. Kedudukan beliau yang berkuasa di Sabah serta kecenderungan untuk menjadikan Kerajaan Sabah agak "merdeka" tidaklah pula "mengurangkan" kewibawaan, memandangkan peranan beliau sebagai pelindung kawasan perbatasan dari pencerobohan yang mungkin dilakukan oleh Filipina. Yang pasti ialah, gaya dan cara beliau tidak sesuai dan tidak mungkin diterima di Semenanjung Malaysia. Beliau terkenal sebagai seorang 'playboy' dan menghabiskan banyak masa di luar Sabah, kebanyakannya di Britain. Ada dakwaan yang mengatakan bahawa tindakan menangkap dan menakutkan telah diambil untuk menghalang calon parti pembangkang daripada menandingi calon parti beliau semasa pilihanraya.⁷⁵ Harta beliau sungguh banyak ia tidak mungkin diperolehi secara halal. Walau bagaimanapun, setengah-setengah ahli politik Perikatan tidak bimbang dengan apa yang

⁷² Milne dan Ratnam, op. cit., m.s. 48-9; *Malaysian Business*, Oktober 1973, m.s. 23-6 dan Jun 1975, m.s. 22-3; Bruce Ross-Larson dan Benjamin Yong, *Sabah and the Sabah Foundation* (Kota Kinabalu, n.d.)

⁷³ *Malaysian Business*, June 1975, m.s. 21-7. Beliau tidak lagi menjadi Pengarah Yayasan Sabah apabila harta Tun Mustapha semakin merosot, tetapi sebelum itu beliau telah pun menubuh "Yayasan Syed Kechik", yang dipunyai sendiri untuk tujuan pelajaran. Mengenai peranan Syed Kechik dalam politik Sabah, lihat Bruce Ross-Larson, *The Politics of Federalism* (Singapura, 1976).

⁷⁴ *New Straits Times*, 5 September 1975.

⁷⁵ *Straits Times* (Malaysia), 17 Ogos 1974; *New Straits Times*, 8 dan 26 November.

dilakukan oleh Tun Mustapha asal sahaja Sabah mengeluarkan balak, minyak dan politik dalam negerinya stabil. Pada keseluruhannya imbalan memuaskan. Sabah hanya menghadapi beberapa masalah sahaja. Hubungan Tun Razak dengan Tun Mustapha tidak rapat, tidak seperti dengan Tunku dahulu yang mengkagumi sokongan awal Tun Mustapha pada Malaysia dan usaha beliau mengislamkan penganut bukan Islam. Walau bagaimanapun, pada tahun 1973 dalam sebuah penerbitan untuk perayaan sepuluh tahun kemerdekaan Malaysia, Tun Razak telah memuji kepimpinan Tun Mustapha yang berjaya memajukan Sabah.⁷⁶

Kemudian, tanda-tanda "kemerdekaan" Tun Mustapha semakin bertambah, akhir-akhirnya melawan Kerajaan Persekutuan. Mula-mula beliau berkeras supaya latihan askar British di Sabah dibatalkan oleh sebelah pihak sahaja (apabila kuasa sebenarnya dipegang oleh Kerajaan Persekutuan) dan menekan kerajaan persekutuan supaya memberi keutamaan pada televisyen di Sabah dan pada lapangan terbang baru bagi ibu negeri Sabah, Kota Kinabalu.⁷⁷ Setengah-setengah manifestasi "kemerdekaan" di pihak Ketua Menteri, kena pada tempatnya. Misalnya, apabila Ketua Menteri Sarawak, Datuk Patinggi Haji Abdul Rahman Yaakub meminta dalam parlimen supaya Sarawak dikecualikan dari cukai eksport ke atas barang keluarannya yang tertentu,⁷⁸ beliau menyuarakan kepentingan Sarawak dalam satu forum mengenai artikulasi. Tetapi cara Tun Mustapha memohon dengan berulang-ulang dan menggunakan tekanan, seperti yang diketahui umum, dianggap mencabar kuasa kerajaan Persekutuan. Kemudian cabaran semakin bertambah, Sabah memulakan perkhidmatan sewa penerbangannya sendiri (Penerbangan Sabah) dengan satu angkatan kapal terbang berjumlah hampir dua puluh buah, walaupun kebenaran untuk menubuhkannya tidak diperolehi dari kerajaan persekutuan.⁷⁹ Kerajaan persekutuan enggan memenuhi permintaan Sabah yang mahukan supaya ditambah sejumlah besar pinjaman "petrodollar", khabarnya sebanyak

76 *New Sunday Times*, 16 September 1973.

77 Milne dan Ratnam, *op. cit.*, m.s. 66-7.

78 *Ibid.*, 5 September 1974, 26 November 1974 dan 16 Oktober 1975 (tambahan).

79 *Ibid.*, 5 September 1974, 26 November 1974 dan 16 Oktober 1975 (tambahan).

beratus-ratus juta ringgit.⁸⁰ Pinjaman persekutuan juga tidak diluluskan untuk membeli kapal terbang. Tun Mustapha juga telah melanggar peraturan protokol baik dalam Malaysia mahu pun di luar Malaysia. Semasa lawatan yang di-Pertuan Agong ke Sabah, beliau telah tidak pergi mengadap baginda dengan memberi alasan bahawa beliau sakit, walhal sebenarnya beliau bermain golf.⁸¹ Di luar negeri pula, beliau atau wakil beliau akan terus menemui ahli politik atau pegawai Indonesia atau Filipina tanpa melalui saluran lazim. Begitu jugalah dengan setengah-setengah aktiviti beliau di luar negeri yang dianggap mempunyai aspek yang berlawanan, misalnya adalah disyaki bahawa beliau mungkin memberi bantuan senjata kepada pemberontak Islam di Mindanao, ini tidak akan memperbaiki hubungan antara Malaysia dengan Filipina dalam ASEAN. Rancangan beliau untuk pembangunan yang dilakukan secara besar-besaran merupakan tindakan yang berani dan berpandangan jauh, tetapi dalam zaman kemerosotan, rancangan tersebut dianggap terburu-buru. Ada desas-desus menyatakan bahawa kedudukan kewangan Tun Mustapha dan Sabah tidak memuaskan.

Perkara yang paling memburukkan keadaan ialah apabila Berjaya, sebuah parti yang baru ditubuhkan pada tahun 1975 mendakwa bahawa isu perpisahan telah dikemukakan oleh Tun Mustapha di mesyuarat USNO pada 23 April 1975. Alasan yang diberikan ialah untuk mendapatkan pinjaman dari luar, yang tidak dibenarkan oleh Kerajaan Persekutuan. Satu alasan lagi ialah untuk membentuk sebuah negeri baru yang merdeka, mengikut sumber yang berlainan akan terdiri daripada Sabah, Mindanao, Sulu dan Palawan atau Sabah, Sarawak, Berunei dan Kalimantan (Indonesia). Dakwaan tersebut telah disangkal oleh Tun Mustapha, menurut beliau memorandum yang dibentangkan pada 23 April, "Kedudukan Sabah dalam Malaysia di Masa Akan Datang", bukanlah bertujuan untuk mencadangkan pemisahan tetapi untuk membolehkan ahli-ahli USNO dan rakyat Sabah menimbangkan keuntungan dan kerugian.⁸²

⁸⁰ *Far Eastern Economics Review*, 8 Ogos, 1975, m.s. 14.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*, 25 Julai 1975, m.s. 10, 8 Ogos 1975, m.s. 11-13, dan 22 Ogos 1975, m.s. 14; *New Straits Times*, 28 Julai 1975 dan 12 Ogos 1975.

Tindakan Kerajaan Persekutuan cuba memindahkan Tun Mustapha dari bergiat di Sabah dengan menawarkan beliau jawatan Menteri Pertahanan selepas pilihanraya 1974, dan menggalakkan penubuhan Berjaya pada tahun 1975⁸³ menggambarkan dengan jelas bahawa analisa keuntungan-kos yang dibuat dahulu telah menghasilkan jawapan yang berlawanan. Dari segi imbalan, Tun Mustapha sekarang merupakan suatu tanggungan. Walau bagaimanapun pelaksanaan haruslah melalui jentera parti dan pertandingan parti. Penggunaan kuasa perlembagaan persekutuan secara dramatik tidak dapat menyelesaikan masalah tersebut. Suatu pendekatan "Ningkan" juga tidak mungkin digunakan. Tun Mustapha mempunyai majoriti dalam Dewan Negeri Sabah dan kedudukan beliau lebih kukuh daripada Datuk Ningkan. Kerajaan Persekutuan ada mengambil tindakan menggunakan kuasa perlembagaan, tetapi tindakan tersebut tidak menyerang kuasa Tun Mustapha secara langsung. Tindakan yang diambil bertujuan untuk membolehkan Berjaya bertanding secara bebas dengan parti Tun Mustapha dengan mengeluarkan senjata perlembagaan yang mungkin digunakan oleh Tun Mustapha untuk melawan Kerajaan Persekutuan atau yang mungkin akan disalahgunakan oleh beliau. Tambahan pula, Kerajaan Persekutuan hendak memberitahu kepada rakyat Sabah bahawa ia tidak lagi menyokong rejim Tun Mustapha secara politik, sebaliknya bertindak sebagai pengimbangtara yang saksama dalam menentukan supaya pilihanraya dijalankan secara adil. Pada bulan Mei 1975, kuasa mengawal keselamatan dalam negeri dan polis yang diwakilkan kepada Sabah telah ditarik balik. Akibatnya, semua tahanan politik di Sabah dibebaskan. Pesuruhjaya polis diganti dengan pegawai yang didatangkan dari Semenanjung Malaysia dan sebelum pilihanraya polis Sabah ditambahkan dengan lapan belas orang pegawai kanan polis dan enam pasukan Unit Simpanan Persekutuan (Federal Reserve Unit). Kehadiran kuasa persekutuan ditambah lagi oleh lawatan Ketua Turus Angkatan Tentera Malaysia.⁸⁴ Seorang pakar ekonomi Kerajaan Persekutuan dipinjamkan kepada unit perancangan ekonomi Sabah untuk mengawal kerajaan negeri

83 Lihat m.s. 211-12.

84 *Far Eastern Economic Review*, 25 Julai 1975, m.s. 11, dan 1 Ogos 1975, m.s. 10; *Nes Straits Times*, 15 Ogos 1975.

daripada berbelanja berlebih-lebihan dengan mengadakan projek pembangunan secara besar-besaran.⁸⁵ Akhir sekali, pada pilihanraya negeri bulan April 1976 yang dimenangi oleh Berjaya, lawatan oleh sembilan belas orang pegawai Suruhanjaya Pilihanraya Persekutuan (termasuk pengerusinya) dan kehadiran polis tambahan yang didatangkan dari Semenanjung Malaysia, memastikan bahawa calon Berjaya (dan lain-lain calon pembangkang) tidak diganggu dan para pengundi berasa bebas untuk mengundi calon yang disukai mereka tanpa merasa bersalah kerana tidak menyokong parti "kerajaan" Tun Mustapha.⁸⁶ Satu-satunya sekatan yang dikenakan pada Berjaya ialah melalui kawalan imigresen oleh kerajaan negeri. Ahli-ahli parti UMNO dan PAS dari Persekutuan Malaysia dibenarkan masuk ke Sabah untuk berkempen bagi pihak USNO. Hanya seorang ahli UMNO sahaja dibenarkan masuk untuk berkempen kepada Berjaya, itu pun kerana campur tangan Datuk Hussein Onn.⁸⁷ Kemenangan Berjaya dalam pilihanraya 1976 membuka jalan untuk hubungan yang lebih rapat antara Kerajaan Persekutuan dengan kerajaan negeri Sabah.

Kerajaan baru telah mendapat bukti mengenai salah tadbir kewangan dan pembaziran yang berlaku di bawah kerajaan lama.⁸⁸ Setengah-setengahnya berlaku melalui Yayasan Sabah dan rang undang-undang telah dibuat untuk memasukkan yayasan tersebut di bawah kawalan kerajaan.⁸⁹ Lain-lain perbelanjaan berlebihan yang dilakukan oleh kerajaan lama, seperti kapal terbang yang dipunyai oleh Penerbangan Sabah telah dijual.

Masalah Baru dan Mekanisme Baru

Penerangan mengenai hubungan antara Kerajaan Persekutuan dengan kerajaan negeri telah cukup kompleks, tetapi ia gagal untuk menyampaikan kerumitan kerajaan dengan

⁸⁵ *Far Eastern Economic Review*, 12 Mac 1976, m.s. 16-17.

⁸⁶ Mengenai pilihanraya lihat m.s. 211-14.

⁸⁷ *Far Eastern Economic Review*, 7 Mei 1976, m.s. 5.

⁸⁸ *Malaysian Business*, Jun 1975 (wawancara dengan Tun Fuad Stephens), m.s. 7-10; *New Straits Times*, 27 April 1976.

⁸⁹ *Ibid.*, 15 Jun 1976. Bertentangan dengan rang undang-undang tersebut, sebuah yayasan baru dinamakan Yayasan Tun Fuad dengan matlamat pelajaran, telah ditubuhkan selepas kematian Tun Fuad.

lengkap. Banyak jabatan persekutuan dilaksanakan pada peringkat negeri dan organisasi pembangunan luar bandar dan organisasi keselamatan dilaksanakan hingga pada peringkat daerah. Tambahan pula, bilangan badan berkanun kerajaan bertambah dengan pesat, menyebabkan sukar hendak menyelaraskannya di peringkat persekutuan, yang juga mempunyai fungsi dalam negeri dan berurusan dengan Kerajaan Negeri.⁹⁰ Sikap kerajaan negeri terhadap badan berkanun tersebut merupakan unsur penting dalam kejayaan atau kegagalannya. Personaliti mungkin suatu perkara yang penting. Sebahagian besar daripada sebab mengapa MARA lebih mudah diterima oleh kerajaan negeri daripada RIDA (nama sebelum diubah) ialah latar belakang politik dan status pengerusinya, Encik Ghafar Baba, yang telah membantu beliau dalam berurusan dengan Menteri Besar. Kadang-kadang badan berkanun harus mengadakan rundingan yang rumit dengan negeri-negeri, melibatkan sejumlah besar wang, seperti dalam rundingan antara PETRONAS dengan negeri-negeri mengenai pembahagian hasil minyak. Dalam beberapa tahun yang lepas, Perbadanan Kemajuan Ekonomi Negeri yang setengah-setengah daripadanya terlibat dalam usaha sama dengan badan berkanun persekutuan menjadi semakin penting.⁹¹

Perkara yang telah disebutkan di atas telah menyebabkan kerjasama dan penyelarasan lebih sukar, namun begitu terdapat beberapa kemajuan yang positif. Satu perubahan yang tidak dirancang berlaku berikutan dengan peristiwa Mei 1969. Pemerintahan MAGERAN nyata telah mengurangkan kuasa autonomi kerajaan negeri dengan memasukkan JGN (Jawatankuasa Gerakan Negeri), di bawah MAGERAN. Setengah-setengah kesan psikologi hubungan tersebut masih lagi ada. Satu faktor lagi yang membantu tercapainya penyelarasan ialah selepas tertubuhnya kerajaan campuran dan Barisan Nasional, dan setelah kuasa Barisan Nasional dipastikan dengan kemenangannya dalam pilihanraya 1974, tidak ada lagi parti pembangkang yang berjaya menguasai Kerajaan Negeri dengan ini mengelakkan timbulnya keadaan seperti yang berlaku di Kelantan pada tahun 1959-69. Di peringkat

90 Lihat m.s. 253-4.

91 Lihat m.s. 335-6.

kementerian Perdana Menteri dan Menteri Besar atau Ketua Menteri bertemu di Persidangan Raja-Raja.⁹² Selain daripada di situ mereka juga bertemu untuk menyelaraskan pelaksanaan berbagai dasar kerajaan negeri.⁹³ Satu cara yang dirancang bertujuan membaiki penyelarasan di peringkat pegawai ialah Jawatankuasa Penyelaras Kerajaan Persekutuan dengan kerajaan Negeri yang sering mengadakan mesyuarat (setiap kali di lain negeri) dan anggotanya terdiri daripada ketua setiausaha kementerian-kementerian dan setiausaha negeri⁹⁴

Satu jenis penyelarasan lagi, yang juga dibincangkan dalam Jawatankuasa Penyelaras Kerajaan Persekutuan dengan Kerajaan Negeri, bukanlah antara kerajaan Persekutuan-negeri tetapi antara negeri. Pada bulan Februari 1974 Pulau Pinang dan Kedah dilaporkan telah menubuh sebuah jawatankuasa bersama bagi kemajuan ekonomi serantau untuk meningkatkan perusahaan dan mengurus hal ehwal kewangan.⁹⁵ Tajuk tersebut difikirkan sungguh penting sehinggakan Tun Razak telah menggunakannya sebagai tema ucapan beliau pada bulan Mac 1975. Antara lainnya, Tun Razak telah menarik perhatian kepada fakta bahawa bentuk muka bumi seperti sungai dan gunung-ganang bukan sahaja menjadi tanda sempadan bagi negeri tetapi ia juga memerlukan penyelarasan antara negeri-negeri supaya perhubungan yang cekap, bekalan air dan lain-lain boleh dilakukan. Beliau khusus menyebut bahawa penyelarasan di 'kawasan utara' iaitu Perlis, Kedah, Pulau Pinang dan Perak amat diharapkan.⁹⁶ Tidak semua percubaan kerjasama antara negeri berjalan lancar. Pada bulan Ogos 1975 Ketua Menteri Sarawak, Datuk Patinggi Haji Abdul Rahman Yaakub, mengatakan bahawa kerajaan Sabah telah memberitahu beliau bahawa ia akan menarik diri daripada usaha sama loji simin oleh kedua-dua negeri tersebut. Walau bagaimanapun, pada keesokan harinya, seorang menteri Sabah mengumumkan penubuhan sebuah syarikat penerbangan baru

92. Lihat m.s. 263.

93. *New Straits Times*, 10 Januari 1976.

94. *Ibid.*, 18 April 1975 dan 17 Oktober 1975.

95. *Ibid.*, 18 April 1975 dan 17 Oktober 1975.

96. "Ucapan Y.A.B. Ketua Menteri Mengenai Pembangunan Serantau" (Konvensyen Persatuan Ekonomi Malaysia yang kedua, Kuala Lumpur, 29 Mac 1975). Lihat juga *Rancangan Malaysia Ketiga 1976-1980* (Kuala Lumpur, 1976) m.s. 212-13.

oleh kerajaan Sabah, kerajaan Sarawak dan MAS. Mengikut Ketua Menteri Sarawak, Sarawak telah menegaskan bahawa ia mahukan supaya projek tersebut ditangguhkan kerana pada masa itu ia tidak berapa yakin bahawa projek tersebut akan berkekalan.⁹⁷ Seperti hubungan antara persekutuan-negeri, hubungan antara negeri juga bergantung pada hubungan baik dari segi politik. Pada bulan Ogos 1975 hubungan antara Ketua Menteri Sabah dengan Sarawak adalah buruk kerana Datuk Patinggi Haji Abdul Rahman Yaakub menyebelahi Kerajaan Pusat menentang Tun Mustapha.

⁹⁷ *New Straits Times*, 20 Ogos 1975.

MC A

BAB 7

PARTI POLITIK DAN KUMPULAN SEMINAT

Parti Politik

Kesedaran Politik Selepas Perang

Rancangan Malayan Union telah mempercepatkan kebangkitan sistem politik moden di Tanah Melayu.¹ Pada 1 Mac 1946, 41 buah Persatuan Melayu bermesyuarat di Kuala Lumpur sebagai Kongres Melayu Se-Tanah Melayu untuk membincangkan mengenai idea penubuhan sebuah organisasi pusat untuk menghapuskan apa yang dikatakan sebagai "keaiban kerana hilangnya marwah bangsa".² Dua

1. Untuk keterangan lanjut mengenai zaman Malayan Union lihat m.s. 26-8.

2. Ishak bin Tadin, "Dato Onn and Malay National 1946-51", *Journal of Southeast Asian History*, Jil. 1, No. 1 (Mac 1960), m.s. 61.

bulan kemudian, iaitu pada 11 Mei, Pertubuhan Kebangsaan Melayu Bersatu (UMNO) dilancarkan di mesyuarat Kongres Melayu Se-Tanah Melayu. Datuk Onn bin Jaafar seorang tokoh terkemuka dalam pergerakan membangkang telah dilantik sebagai pengerusi pertama UMNO. Sungguhpun pada masa itu hak mengundi belum ada lagi dan UMNO masih lagi belum didaftar secara rasmi sebagai sebuah parti politik sehinggalah 27 April 1950, pertubuhan tersebut ditubuhkan sebagai sebuah parti politik jenis-kader. Ia disusun dari peringkat bawah oleh jawatankuasa kampung, diselaraskan di peringkat negeri oleh jawatankuasa perhubungan dan di peringkat atas disatukan oleh ibu pejabat parti. Aktivitinya termasuklah mengadakan tunjuk perasaan, menghasut dan berusaha untuk menghalang Malayan Union serta merangka rancangan alternatif bagi Malayan Union.³

Tidak seperti persatuan politik dan kesusasteraan Melayu dahulu yang berfahaman Islam, Pan-Indonesia atau berorientasikan cerdik pandai berfahaman kiri, UMNO telah berjaya menyatukan orang Melayu, dari orang kampung hinggalah ke elit berpendidikan Inggeris dan keluarga diraja, menuju ke arah matlamat bersama. Pernyataannya disuarakan melalui suatu bentuk nasionalisme sederhana yang matlamatnya ialah untuk menghalang kemungkinan berlakunya penguasaan politik oleh orang Cina; matlamat kemerdekaan bukan merupakan sebahagian daripada pergerakan. Setelah UMNO berjaya menggantikan Malayan Union dengan Perjanjian Persekutuan, ia telah menjadi sebuah kuasa politik penting di Tanah Melayu dan bekerjasama rapat dengan pihak berkuasa British.

Orang Cina yang telah membentuk beberapa kumpulan terdiri daripada kumpulan mengikut suku, kesatuan, penyokong KMT dan pesimpati komunis, tidak berjaya menyatupadukan

3 Lihat Mohamed Noordin Sopiee, *From Malayan Union to Singapore Separation. Political Unification in the Malaysia Region, 1945-1965* (Kuala Lumpur, 1974), m.s. 24-38. Gordon P. Means, *Malaysian Politics* (London, 1970), m.s. 98-102, 112-14, Hans H. Indorf, "Party System adaptation to Political Development in Malaysia During the First Decade of Independence, 1957-1967" (Tesis Ph. D., Universiti New York, 1969), m.s. 143-7, Daniel Eldredge Moore, "The United Malays National Organisation and the 1959 Malayan Elections: A Study of a Political Party in Action in Newly Independent Plural Society" (Tesis Ph. D., Universiti California, 1960), m.s. 31-3.

orang Cina untuk menghalang pengisytiharan Perjanjian Persekutuan.⁴ Hanya setelah Darurat diisytiharkan barulah berbagai sektor masyarakat Cina menyedari bahawa sebuah organisasi diperlukan untuk menjaga kepentingan mereka serta menyediakan pimpinan sebagai alternatif kepada pimpinan yang diberi oleh Parti Komunis Tanah Melayu. Ekoran kepada kesedaran tersebut maka tertubuhlah Persatuan Cina Tanah Melayu (MCA) pada 27 Februari 1949. Sungguhpun Tun Tan Cheng Lock yang menjadi Presiden pertama MCA merupakan orang yang mula-mula sekali menyuarakan mengenai perlunya organisasi seperti tersebut ditubuhkan, namun daya usaha untuk menubuhkan MCA telah diambil oleh enam belas orang ahli Majlis Persekutuan bagi Orang Cina dan dikatakan mendapat persetujuan Pesuruhjaya Tinggi, Sir Henry Gurney.⁵ Memetik kata Anthony Short, MCA "dilahirkan dalam dilema" kerana sungguhpun secara am ia telah dipersetujui oleh pemimpin tradisi Cina, ia dikelolakan oleh elit berpendidikan Inggeris yang mempunyai hubungan dengan pihak berkuasa British dan diharapkan supaya membantu Pentadbiran British terutamanya dalam perkhidmatan polis.⁶ MCA mempunyai kuasa tapi ia tidak mendapat banyak sokongan di peringkat bawah dan lebih dikenali sebagai sebuah persatuan orang kaya yang bekerjasama dengan kerajaan.

Pada mulanya, MCA ditubuhkan sebagai sebuah organisasi kebajikan untuk menjaga kepentingan setingan Cina yang dipindahkan ke Kampung-kampung Baru dan sumber kewangannya diperolehi dari derma dan hasil jualan loteri. Matlamat utama Perlembagaan MCA yang diterima pada mesyuarat agung bulan Jun 1949 ialah untuk menggalakkan muhibah antara kaum, menjaga kebajikan penduduk Cina dan bergerak ke arah mencapai ketenteraman

4 Walau bagaimanapun, pada tahun 1946 banyak organisasi Cina telah bekerjasama dengan persatuan Melayu yang berhaluan kiri dalam Majlis Tindakan Bersama Se-Tanah Melayu (AMCJA, kemudian AMCJA - PUTERA) dan telah menjalankan hartal yang sebahagian besarnya tidak berjaya untuk menentang Perjanjian Persekutuan.

5 Chan Heng Chee, "The Malayan Chinese Association" (Tesis M.A., Universiti Singapura, 1965), m.s. 1-3. Beliau menyebut bahawa pendokong sebenar MCA dari belakang ialah Yong Shook Lin, H.S. Lee, Tan Siew Sin, Khoo Teik Ee dan Leong Yew Koh.

6 Anthony Short, *The Communist Insurrection in Malaya, 1948-1960* (London, 1975), m.s. 266. Lihat juga Wan Mong-Sing, "The History of the Organization Reference to the Problems of Leadership, 1857-1967" (Tesis M.A., Universiti Malaya, 1967), m.s. 83, 112.

dan keamanan di Tanah Melayu. Persatuan tersebut bukan menganggap dirinya sebagai sebuah organisasi parti dan ahli-ahlinya tidak dilarang daripada memasuki parti politik. Walau bagaimanapun, di penghujung tahun 1951 Tun Tan Cheng Lock menetapkan supaya MCA dijadikan sebuah organisasi politik dan beliau telah mendraf *Memorandum Pengiktirafan* MCA yang diluluskan oleh Jawatankuasa Kerja Pusat pada 20 Jun 1952.⁷

Sungguhpun masyarakat India merasakan bahawa sebuah organisasi kaum dengan pengaruh tempatan diperlukan, namun mereka terlalu berpecah-belah, taburannya jauh di antara satu sama lain dan bilangan mereka tidak ramai, untuk berbuat demikian. Namun begitu sebuah organisasi kaum India iaitu Kongres India Tanah Melayu (MIC) telah ditubuhkan pada bulan Ogos 1946. MIC berasal dari Liga Kemerdekaan India yang ditubuhkan pada masa perang, pengasasnya ialah John Thivy yang juga merupakan Presiden pertamanya.⁸ Parti ini mendapati sukar untuk menarik kaum India supaya menyertainya dan menghadapi kerumitan untuk mengekalkan perpaduan di kalangan ahlinya; misalnya terdapat perbezaan pendapat mengenai keahlian bagi orang bukan India.⁹ MIC menyertai AMCJA, kemudian mendapati dirinya bersendirian apabila campuran tersebut gagal, pada tahun 1950 ia menyokong kuat Parti Merdeka Tanah Melayu (IMP) yang juga menemui kegagalan. Setelah MIC mengambil keputusan untuk menyertai Perikatan (lihat di bawah) barulah ia boleh memainkan peranannya sebagai wakil perunding bagi kaum India.

Politik yang Bersifat Perkauman

Setelah perlindungan British tiada lagi di masa perang, maka timbullah konflik perkauman dan keganasar pun berlaku. Memandangkan pada prospek kerajaan sendiri dan

7 *MCA 25 Tahun 1949-1974* (Kuala Lumpur: Buku Cenderamata Ulang Tahun ke-25 MCA, 1974) m.s. 1. MCA tidak dibenar meneruskan jualan loterinya selepas ia mengambil bahagian dalam pilihanraya bandaran tahun 1952 dengan alasan bahawa ia telah pun menjadi sebuah parti politik.

8 Lihat Hugh Tinker, *Separate and Unequal* (Vancouver 1976), m.s. 206-8, 292.

9 Lihat Means, *op. cit.*, m.s. 121.

kemerdekaan di masa akan datang, maka persoalan yang timbul selepas perang ialah: sepenting manakah perkauman jika ditinjau dari segi politik dan politik bentuk apakah yang harus diadakan untuk mengurangkan impak perkauman? Dua percubaan menarik telah muncul: Jawatankuasa Perhubungan Masyarakat (JPM) dan Parti Merdeka Tanah Melayu (IMP).

Penubuhan JPM bermula di majlis makan malam tidak rasmi yang diadakan di rumah Datuk Onn pada penghujung bulan Disember 1948 dan dihadiri oleh dua puluh satu orang. Kumpulan pemimpin kaum ini telah bersetuju untuk bermesyuarat sebagai sebuah badan tidak rasmi dalam percubaan untuk menyelesaikan setengah-setengah masalah perlembagaan, politik dan ekonomi yang wujud akibat permintaan yang berlainan dari berbagai kaum.¹⁰ Mesyuarat pertama JPM diadakan pada 10 Januari 1949 dan mula menjalankan usahanya dalam membuat syor mengenai kewarganegaraan, dasar pelajaran dan memperkenalkan pilihanraya. Jawatankuasa ini tidak mendapat sambutan awam dan Akhbar Melayu mencurigai serta memusuhinya.¹¹ Cadangan JPM yang diumumkan pada bulan September 1949 dan April 1950 tidak kuat tetapi telah berjaya mempengaruhi perkembangan politik dan perlembagaan di Persekutuan, JPM tidak setuju dengan pembahagian kerusi mengikut kaum dan pendaftaran pengundi mengikut kaum, sebaliknya ia bersikap liberal terhadap kewarganegaraan dan bersetuju supaya langkah yang sewajarnya diambil untuk memastikan supaya kedudukan ekonomi orang Melayu diperbaiki.

Datuk Onn telah cuba untuk mendapatkan persetujuan UMNO bagi berapa syor JPM. Syor kewarganegaraan telah menerima cadangan balas dan diluluskan hanya setelah menghadapi banyak tekanan dan tentangan, manakah idea beliau untuk membenarkan semua kaum menjadi ahli UMNO telah ditolak. Akhirnya ancaman untuk meletakkan jawatan

¹⁰ Karl Von Vorys, *Democracy Without Consensus* (Princeton 1975) m.s. 96-104; Means, op. cit., m.s. 123-4; Tan Cheng Lock, *Confidential Memorandum on Malaya* (19 Mei 1950); Margaret F. Clark, "The Malayan Alliance and its Accommodation of Communal Pressures, 1952-1962" (Tesis M.S., Universiti Malaya 1964), m.s. 18-19.

¹¹ Clark, op. cit., m.s. 19. Beliau melaporkan keterangan *Utusan Melayu* (6 Januari 1949) mengenai JPM sebagai "satu mesyuarat antara Orang Melayu Kelas Atasan dengan Orang Cina kaya di bawah pimpinan seorang pegawai British."

yang telah berulang-ulang kali disebut oleh Datuk Onn diterima dan UMNO memilih seorang Presiden baru iaitu Tunku Abdul Rahman. Namun begitu, seperti yang dikatakan oleh Gordon Means, "... Laporan mengenai JPM menunjukkan bahawa kompromi politik yang penting dicapai melalui perundingan rumit antara para pemimpin kaum."¹² Cara dan gaya penyesuaian kumpulan elit menjadi teras sistem politik Persekutuan.

Datuk Onn mengambil keputusan untuk menubuhkan sebuah parti berbagai kaum yang akan mendapatkan kemerdekaan dalam masa tujuh tahun dan memberi penegasan kepada persamaan dari segi politik dan ekonomi, maka pada 16 September 1951 beliau telah melancarkan Parti Merdeka Tanah Melayu (IMP).¹³ Pada mulanya, parti ini mendapat sokongan daripada sebahagian ahli MCA dan MIC dan Datuk Onn berharap supaya UMNO akan bekerjasama dengan IMP.¹⁴ Walau bagaimanapun, Tunku tidak membenarkan ahli UMNO menyertai atau membantu IMP, sesiapa yang didapati berbuat demikian akan dipecat dari menjadi ahli. IMP yang masih lagi kurang lengkap jentera partinya dan asasnya masih belum kukuh serta dengan sambutan kaum Cina yang semakin berkurang telah masuk bertanding dalam pilihanraya bandaran Kuala Lumpur pada 16 Februari 1952 dan ia telah mengalami kekalahan teruk (lihat di bawah):¹⁵ ia bertahan selama hampir dua tahun sebelum dibubarkan. Nasib yang dialami oleh IMP telah memberi jawapan kepada persoalan mengenai ketahanan parti berbagai kaum. Datuk Onn telah tersalah anggap, orang

12 Means, *op. cit.*, m.s. 124.

13 Setengah setengah penulis berpendapat bahawa Datuk Onn menubuhkan IMP kerana beliau bimbang orang Cina, terutamanya MCA, akan mendapat nama sebagai kaum pertama yang menubuhkan parti berbagai bangsa. Ahli MCA sebaliknya bimbang bahawa kejayaan IMP, akhirnya akan bermakna penyerapan, dengan itu akan menghapuskan MCA. Lihat Lim San Kok, "Some Aspects of the Malayan Chinese Association, 1949-1969", *Journal of the South Seas Society*, Jil. 26, No. 2 (1971), m.s. 36; dan Clark, *op. cit.*, m.s. 27-32.

14 R.K. Vasil, *Politics in a Plural Society* (Kuala Lumpur, 1971), m.s. 50-1.

15 *Ibid.*, m.s. 61 Vasil memetik *Memorandum kepada Jawatankuasa Cawangan Kuala Lumpur daripada Bekas Wakil Pilihanraya Petaling Jaya, Kuala Lumpur, 10 Mac 1952* yang mengatakan bahawa pengundi Cina tidak mengundi IMP kerana tidak ada apa yang boleh diberikan oleh parti tersebut kepada mereka, maka pengundi Cina terus mempertahankan taat setia lama mereka kepada sebuah organisasi Cina yang sekurang-kurangnya telah melakukan sesuatu untuk faedah mereka. (Wakil pilihanraya ialah Yong Pung How).

Melayu tidak mahu menyokong partinya manakala orang Cina pula menarik balik sokongan mereka. Isu perkauman sungguh penting dan sokongan politik yang diberi telah mendorongkan penubuhan parti bercorak perkauman.

Parti Perikatan ✓

Sungguhpun terdapat beberapa orang pemimpin MCA yang terlibat secara am dengan IMP, organisasi itu sendiri tidak membuat sebarang keputusan rasmi dan MCA Selangor mengambil keputusan untuk meletakkan calon-calonnya bertanding dalam pilihanraya bandaran Kuala Lumpur. Sir H.S. Lee, ketua MCA Selangor tidak diundang ke mesyuarat pelancaran IMP, akibatnya timbullah perasaan kurang senang antara Sir Henry dan Datuk Onn.¹⁶ MCA Selangor membuat manifestonya dan membayangkan bahawa calon bukan Cina juga akan dibenarkan bertanding bagi pihak MCA. Manakala itu, pengerusi UMNO Kuala Lumpur, Datuk Haji Yahya bin Datuk Abdul Razak yang diberi kuasa untuk melakukan apa sahaja bagi memenangi kerusi-kerusi yang ditandingi menghadapi saingan hebat daripada IMP dan menghadapi masalah kekurangan wang, telah terperanjat dengan prospek persaingan tambahan daripada MCA.¹⁷ Akhirnya, apabila Sir Henry dan Datuk Yahya bertemu secara kebetulan di Kelab Pelombong (Miners Club) di Kuala Lumpur pada bulan Januari 1952, mereka telah bersetuju untuk membentuk pakatan pilihanraya dengan meletakkan calon bersama dan perbelanjaan yang perlu akan dikeluarkan oleh MCA. Dalam suatu kenyataan bersama, pakatan pilihanraya diumumkan pada 9 Januari 1952. Ibu pejabat kebangsaan UMNO dan MCA tidak membantah, dari susunan sementara *ad hoc* inilah lahirnya Perikatan.¹⁸

¹⁶ Clark, *op. cit.*, m.s. 37-40; Vasil, *op. cit.*, m.s. 10-11, fn. 56.

¹⁷ Harry Miller, *Prince and Premier* (London 1959), m.s. 112-13.

¹⁸ Tun Tan Siew kemudian berkata bahawa Perikatan dilahirkan dalam "suasana yang tidak sesuai" kerana pada masa itu ahli MCA berpecah-belah mengenai isu penarikan diri dari menyokong IMP dan persoalan juga timbul sama ada MCA boleh dipercayai UMNO (lihat "In Service of the Community" diterbitkan oleh Ibu Pejabat MCA dari ucapan yang dibuat di Perhimpunan Pusat MCA 1969). Tun Tan sangat terperanjat apabila mendengar ucapan Tunku selepas dilantik sebagai Presiden UMNO: "..... ada orang mengatakan bahawa kemerdekaan harus diserahkan kepada 'Rakyat Tanah Melayu'. Siapakah 'Rakyat Tanah Melayu' ini? Orang Melayu akan menentukan apakah yang dikatakan "Rakyat Tanah Melayu." (Miller, *op. cit.*, m.s. 106).

Untuk pilihanraya tersebut, UMNO dan MCA telah membahagikan dua belas kerusi majlis. Percubaan di peringkat rancangan politik bersama tidak dibuat dan istilah "Perikatan" tidak diguna. Keputusan pilihanraya telah menunjukkan nilai kerjasama tersebut: perikatan UMNO - MCA memenangi 9 kerusi manakala IMP hanya berjaya memenangi 2 kerusi.¹⁹ Sungguhpun terdapat ketegangan disebabkan oleh Rang Undang-undang Kawalan Imigresen pada tahun 1952 dan oleh Ordinan Pelajaran pada tahun 1953, namun pakatan pilihanraya dicuba dalam pilihanraya lain dan didapati berjaya.

Setelah pilihanraya dimenangi, maka timbullah idea untuk memperbadankan perjanjian yang telah dibuat itu, pada bulan Februari 1953 para pemimpin kebangsaan UMNO dan MCA pun mengadakan perjumpaan di Kuala Lumpur untuk merangka agenda bagi suatu siri Persidangan Meja Bundar.²⁰ Ini diikuti pula oleh suatu keputusan untuk menubuhkan jawatankuasa perhubungan UMNO-MCA pada semua peringkat di seluruh negeri dan perjanjian untuk merangka rancangan bagi pilihanraya umum. Di suatu Konvensyen Kebangsaan yang diadakan pada 23 Ogos 1953 persetujuan telah dicapai untuk menubuhkan sebuah Perikatan Kebangsaan dan pada bulan September 1953 sebuah Majlis Kerja Kebangsaan yang mengandungi 30 orang ahli telah dilantik sebagai pihak berkuasa tertinggi. Majlis ini telah mengadakan mesyuarat pertamanya pada 10 April 1955 di Kuala Lumpur.

Pada masa itu, jelaslah kepada para pemimpin UMNO dan MCA bahawa Tanah Melayu tidak mungkin akan diberikan kemerdekaan sekiranya kuasa hanya akan diserahkan kepada suatu kelompok kaum sahaja. Sebuah parti berbagai kaum juga tidak akan wujud lama. Hanya Perikatan, yang berjaya menghubungkan parti-parti perkauman menjadi sebuah perikatan yang diperbadankan sahaja dapat mengatasi dilema ini.²¹ Untuk memenuhi hasrat ideal yang mahukan setiap kaum

19 Ahli majlis yang kedua belas ialah dari parti Bebas.

20 Lihat T.H. Tan, "Bagaimana Kemerdekaan Diperolehi", *MCA 20 Tahun* (Kuala Lumpur, 1969).

21 K.J. Ratnam dan R.S. Milne, *The Malayan Parliamentary Election Of 1964* (Singapore, 1967), m.s. 11. Dr. Mahathir mendapati Perikatanlah pilihan yang paling baik kerana "ia tidak terlalu bercorak perkauman dan parti komponennya tidak melupai keturunan mereka". (*Straits Times* (Malaysia), 29 Februari 1972).

diwakili, MIC telah ditemui untuk memintanya supaya menyertai Perikatan dan ia bersetuju berbuat demikian setelah mengadakan undian secara tertutup pada bulan Oktober 1954.

Kedudukan Perikatan dari segi undang-undang masih samar sehinggalah ia didaftarkan sebagai sebuah parti perikatan pada tahun 1958.²² Pada masa itu pun ia telah merupakan sebuah parti politik yang "besar" terdiri daripada tiga buah parti politik berdaftar, dalam bentuk sebuah parti campuran kekal.²³

Teras dasar Perikatan (biasanya dirujuk sebagai "rundingan"), yang telah menetapkan peraturan pragmatik sistem politik negara dan menyelesaikan beberapa masalah undang-undang yang penting telah dibincangkan dalam bab 3.²⁴ Ia merupakan hasil dari kompromi dicapai oleh para elit mengenai isu perkauman yang kontroversial, diusahakan untuk memorandum Perikatan yang diserahkan kepada Suruhanjaya Perlembagaan Reid pada tahun 1957. Rundingan diuntukkan bagi orang Melayu dalam hal kekuasaan politik dan sebagai gantinya orang Cina dibenarkan terus menguasai ekonomi. Dasar Perikatan khususnya menawarkan syarat kewarganegaraan yang liberal kepada orang bukan Melayu sebagai ganti kepada keistimewaan yang diberikan kepada orang Melayu dalam hal hak istimewa, agama dan bahasa. Bagi jangka pendek, perjanjian ini memenuhi tuntutan utama tiap-tiap kaum.

Sungguhpun terdapat usaha yang sungguh-sungguh hendak mengekalkan hasrat persamaan antara parti komponen Perikatan, jelaslah dari awal lagi bahawa kuasa politik lebih penting daripada kuasa ekonomi, bahawa UMNO merupakan

22 Selepas Pendaftar Pertubuhan memerintahkan supaya Perikatan didaftarkan sebagai sebuah parti politik pada bulan November 1957, UMNO bimbang bahawa ia mungkin akan kehilangan kedudukan pentingnya. Kebimbangan ini hanya reda apabila ditentukan bahawa semua keputusan dasar yang dibuat oleh Jawatankuasa Kerja Perikatan haruslah mendapat sokongan sebulat suara, (lihat Clark, *op. cit.*, m.s. 171-2).

23 Pada bulan Mei 1965, Pertubuhan Keanggotaan Terus Perikatan (ADMO) telah dimulakan untuk menerima masuk individu yang tidak menjadi mana-mana ahli parti komponen disebabkan oleh sama ada mereka tidak layak dari segi etnik untuk menjadi ahli parti komponen, misalnya orang Ceylon dan Serani, atau mereka tidak setuju dengan dasar parti komponen tertentu tetapi berhasrat untuk menyokong Perikatan (lihat m.s. 190, fn. 270 di bawah).

24 Lihat juga Ratnam dan Milne, *op. cit.*, m.s. 11; Means, *op. cit.*, m.s. 173-9; dan Gordon P. Means, "Special Rights" as a Strategy for Development: The case of Malaysia", *Comparative Politics*, Jil. V No. 1 (1972), m.s. 29-61.

rakan yang lebih kanan dalam Perikatan dan jelaslah bahawa bahagian terpenting sebarang dasar akan didasarkan pada kekuasaan politik orang Melayu (UMNO).²⁵ Dalam hal ini mungkin berlaku rundingan, kompromi dan persetujuan mengenai isu-isu tertentu di kalangan elit.

Ketika mula ditubuh, Perikatan tidak mempunyai Perlembagaan bertulis dan setelah diadakan Perlembagaannya sendiri pun ia bukanlah merupakan panduan yang lengkap kecualilah dalam hal pentadbiran untuk mengendalikan parti. Sebuah jawatankuasa kecil telah ditubuh pada bulan Julai 1957 untuk merangka Perlembagaan; syor-syornya diumumkan pada bulan Oktober dan dikuatkuasakan pada 20 Mei 1958.²⁶ Sungguhpun beberapa perbincangan telah diadakan sejak tahun 1955 lagi mengenai percantuman parti komponen, namun idea tersebut tidak dimasukkan dalam Perlembagaan 1958 dan tidak pernah lagi dibangkit semula.²⁷ Perlembagaan Perikatan tidak menyatakan bahawa mesyuarat agung perlu diadakan bagi anggotanya. Perikatan mempunyai dua buah badan iaitu Majlis Kebangsaan yang diwakili oleh UMNO, MCA, tiap-tiap satu mempunyai 16 orang wakil dan MIC yang mempunyai 6 orang wakil; dan Jawatankuasa Kerja Kebangsaan diwakili oleh 6 orang dari UMNO, 6 dari MCA dan 6 dari MIC, yang dilantik oleh Majlis Kebangsaan dari kalangan anggotanya. Sungguhpun pada mulanya jawatan Pengerusi hendaklah digilirkan setiap tahun, namun dengan secara tidak rasmi ketetapan telah dibuat supaya Tunku terus memegang jawatan tersebut. Jawatankuasa Kerja Kebangsaan merupakan badan pembuat dasar yang utama dan berkuasa

- 25 Tun Tan Siew Sin memahami apa yang dimaksudkan dan sering memberi amaran kepada orang Cina supaya jangan mengganggu kuasa politik orang Melayu. Beliau memberi amaran pada tahun 1964, "Jika perimbangan ini digugat, mereka akan mengambil tindakan yang keras untuk mengekalkan kedudukan mereka" (*Straits Times*, 6 Mac 1964). Ini juga digambarkan oleh peranan politik yang dimainkan oleh parti. UMNO mempunyai tanggungjawab besar terhadap jentera parti dan untuk mendapatkan sebahagian besar undi Perikatan manakala MCA akan mendapatkan seberapa banyak undi yang mungkin dan memberi sumbangan terbanyak untuk membiayai pilihanraya.
- 26 *Perlembagaan dan Peraturan Parti Perikatan Malaysia Barat* tahun 1967 hampir serupa dengan perlembagaan dahulu.
- 27 Dalam *Perlembagaan dan Peraturan Parti Perikatan*, 1958 telah dinyatakan bahawa "Parti Perikatan bererti percantuman parti UMNO, MCA dan MIC, dan parti-parti lain boleh menyertainya selepas perlembagaan ini dikuatkuasa" (dipetik dari Vasil, op. cit. m.s. 21) Tidak sebuah parti komponen pun yang menyebut Perikatan dalam perlembagaan mereka.

untuk memilih calon, memulakan dasar, mencadangkan langkah disiplin dan memilih ketua pentadbiran parti. Semua isu ditetapkan secara persetujuan, bukan secara undi dan jawatankuasa tersebut jarang mengadakan mesyuarat. Oleh kerana keanggotaan anggota jawatankuasa dan Kabinet sangat bertindan dan hubungan peribadi antara anggota juga rapat, maka banyak perbincangan perlu telah dibuat secara tidak rasmi di kalangan mereka.

Pemusatan kuasa berlaku di peringkat tertinggi Perikatan dan penyelarasan di peringkat bawah daripada peringkat kebangsaan lebih longgar. Tiap-tiap negeri mempunyai jawatankuasa perhubungan dan beberapa jawatankuasa daerah untuk menyelaraskan kegiatan. Tidak ada organisasi Perikatan di peringkat cawangan.²⁸

Cara politik Perikatan sebahagian besarnya bergantung kepada autonomi para elit dan kebolehan mereka untuk meyakinkan semua peringkat supaya mematuhi keputusan yang dibuat di peringkat atas.²⁹ Perundingan hangat mungkin berlaku secara tertutup dalam Perikatan dan dijalankan dalam suasana saling mempercayai dan semangat sanggup menyesuaikan. Setelah keputusan dibuat ia hendaklah dipertahankan oleh semua parti komponen.³⁰ Tekanan mungkin terdapat, tetapi bukan dari orang awam dan keputusan tersebut tidak boleh diterangkan kepada umum. Berahsia merupakan peraturan utama bagi cara Perikatan.³¹ Satu lagi peraturan utama ialah kompromi dan cara membincangkan sesuatu masalah sehingga persetujuan dicapai. Cara penyesuaian para elit ini diikuti pula oleh usaha yang sering dilaku untuk mengeluarkan isu perkauman dari politik dan mengguna "kuasa

28 Ratnam dan Milne, op. cit., m.s. 46.

29 Lihat Milton J. Esman, *Administration and Development in Malaysia* (Ithaca N.Y., 1972), m.s. 23-31, 258-61; Mohamed Noordin Sopiee, op. cit., m.s. 184; dan Cynthia H. Enloe, *Multi Ethnic Politics: The Case of Malaysia* (Berkeley, 1970), m.s. 103-16.

30 Tun Tan Siew Sin berkata bahawa "..... apabila satu parti meminta konsesi, parti tersebut sentiasa cuba mengingati mengenai kesukaran yang dihadapi oleh parti lain, supaya penyelesaian akhirnya tidak akan terlalu menjejaskan mana-mana kaum" (*Sunday Times* (Malaysia), 12 Ogos 1973).

31 Seorang ahli politik menerangkan mengenai pertunya mesyuarat peringkat tinggi dijalankan secara tertutup untuk "mengurang perbezaan yang mungkin terdapat dan mesyuarat tersebut mungkin khusus untuk para pemimpin peringkat kebangsaan sahaja. Kita tidak mahu perbezaan ini sampai ke pengetahuan semua lapisan dalam parti". (*Straits Times* (Malaysia), 20 Jun 1973).

kerajaan dan parti untuk menekan tuntutan di luar keupayaan".³²

Sebagai sebuah parti dan kerajaan, Perikatan tidak digerakkan secara ideologi. Ia yakin pada akibat politik, melindungi rundingan yang telah dibuat dan mengekalkan keharmonian kaum. Tunku telah menerangkan: "Kami bersedia menerima apa-apa sahaja yang kami benar-benar fikirkan baik dan berfaedah dari segi politik dan sosial..... Tidak ada bahagian yang tidak boleh ditembusi dalam dasar kami..... Dalam parti saya, kami berada di kanan, di tengah dan di kiri mengikut apa yang diperlukan dan apa yang kami fikirkan paling baik".³³

UMNO ialah sebuah parti yang diasaskan pada sokongan ramai di peringkat bawah dan mempunyai organisasi yang luas dalam tiap-tiap negeri di Semenanjung Malaysia dan berjaya menembusi penduduk kampung melalui usaha unit cawangannya. Dalam erti kata sebenar UMNO ialah "parti Kerajaan", sering dianggap begitu dan kadang-kadang di peringkat tertinggi sukar hendak membezakan antara parti dengan kerajaan.

Sejarah perlembagaan UMNO telah mengalami persaingan antara cadangan mengenai penglibatan massa secara demokrasi dengan mereka yang lebih suka kepada memusatkan kuasa dalam Majlis Kerja Tertinggi dan Presiden.³⁴ Umumnya, pemusatan kuasa lebih disukai. Apabila Tunku Abdul Rahman dipilih sebagai Presiden pada tahun 1951 beliau telah meminda perlembagaan dalam beberapa cara. Dari segi dasar, perubahan yang paling penting ialah penukaran cogan kata parti daripada "Hidup Melayu" kepada "Merdeka", dan Tunku telah memperolehi hak untuk memilih Ketua Setiausahanya dan mencalonkan enam orang ahli ke Majlis Kerja Tertinggi, yang menambahkan lagi kuasa beliau.³⁵ Dalam Perlembagaan bulan Disember 1955 aliran telah bertukar sama

32 Esman, op cit., m.s. 259. Esman menggelar cara Perikatan sebagai "contoh penghalang bersama mengenai pengendalian konflik," m.s. 261.

33 Tunku Abdul Rahman, *Perikatan* Jil. 1, No. 14 (April 1967), m.s. 2.

34 Bagi keterangan dari setahun ke setahun mengenai UMNO lihat J. Albar, "Sejarah dan kesan-kesan Perjuangan UMNO", dalam *Kursus Politik Peringkat Negeri 1975*, diterbitkan oleh Pergerakan Pemuda UMNO Malaysia.

35 Lihat Mahathir bin Mohamad, "Problems of Democratic Nation-Building in Malaysia". *Solidarity*, Jil. VI. 10 (1971), m.s. 6-15.

sekali apabila Jawatankuasa Kerja Negeri diberi banyak kuasa untuk mengendalikan organisasi negeri. Akibatnya, timbullah perasaan berpuak-puak dan kedaerahan di peringkat negeri dan tertubuhnya beberapa organisasi negeri yang mempunyai kuasa separuh autonomi. Percubaan untuk mengurangkan kuasa negeri telah disekat pada tahun 1959, namun begitu ia diluluskan pada tahun 1960. Perlembagaan baru telah membubarkan Jawatankuasa Kerja Negeri dan tempatnya digantikan dengan Jawatankuasa Perhubungan Negeri yang kurang kuasanya dan pengerusi jawatankuasa ini dilantik oleh Majlis Kerja Tertinggi. Dalam banyak perkara, UMNO bahagian berurusan terus dengan ibu pejabat kebangsaan.³⁶

Organisasi kebangsaan UMNO memerlukan seorang Presiden, Timbalan Presiden dan lima orang Naib-Presiden yang dipilih serta perlantikan seorang Ketua Setiausaha, Bendahari dan Ketua Penerangan. Majlis Kerja Tertinggi merupakan badan pembuat-dasar dan pusat kuasa parti. Anggota Majlis Kerja Tertinggi terdiri daripada Presiden, Timbalan Presiden, kelima-lima Naib-Presiden dan anggota-anggota yang dipilih oleh Perhimpunan Agung. Dua daripada lima orang Naib-Presiden, terdiri daripada Ketua Pemuda UMNO dan Ketua Wanita UMNO yang terpilih secara automatik manakala tiga orang lagi dipilih oleh Perhimpunan Agung.

Perhimpunan Agung terdiri daripada wakil-wakil dari cawangan UMNO yang dipilih melalui bahagian. Sebelum tindakan menyekat perwakilan diambil, wakil-wakil dipilih berdasarkan seorang bagi beberapa cawangan dan berdasarkan ahli bahagian. Ini telah mengakibatkan timbulnya fenomena beli undi di setengah-setengah negeri untuk menambahkan bilangan ahli dan seterusnya menambahkan bilangan wakil yang dibenarkan dari sesebuah negeri. Oleh kerana undi wakil negeri dikawal oleh Menteri Besar atau Ketua Menteri, maka bertambah lagilah kuasa mereka. Amalan ini berterusan selama beberapa tahun sehinggalah ia dikesan dan langkah-langkah tertentu diambil untuk memberhentikannya, seperti yang akan dibincangkan kemudian.

³⁶ Lihat Means, *Malaysian Politics*, op. cit., m.s. 196-7; dan *Undang-Undang Tubuh UMNO* (April 1960).

Pemuda UMNO dan Wanita UMNO merupakan parti yang mempunyai kuasa separuh autonomi serta mempunyai pegawai dan perhimpunan bersama sendiri.³⁷ Wanita UMNO memainkan peranan penting dalam memperjuangkan supaya hak wanita dibaiki dan membantu untuk mendapatkan undi dalam pilihanraya tetapi ia tidak pernah menjadi sekuat Pemuda UMNO sebagai kumpulan-desak. Dalam banyak cara, Pemuda UMNO menganggap dirinya sebagai pengawal parti atau menyedarkan parti dalam hal berkaitan dengan menggalak dan melindungi hak orang Melayu. Bekas Presiden Pemuda UMNO berkata bahawa UMNO "adalah seperti angkatan ter.tera dengan pergerakan Pemuda di barisan hadapannya."³⁸ Pemuda UMNO pernah diingatkan oleh badan induknya supaya jangan terlalu militan.³⁹

Keunggulan kuasa politik UMNO dan perpaduan orang Melayu merupakan hakikat sebenar yang menjadi semua dasar UMNO. Dalam lingkungan ini UMNO sedia bertolak-ansur dengan rakan campurannya. Ahli MCA terdiri dari segenap lapisan masyarakat Cina, sungguhpun ia banyak dikatakan sebagai sebuah parti penaung dan sebuah parti yang di peringkat elitnya dikaitkan dengan masyarakat peniaga Cina serta dengan berbagai persatuan Cina. Di peringkat bawah, parti ini disusun oleh cawangan dan bahagian yang ditubuhkan secara rasmi di bawah pindaan perlembagaan 1959. Peringkat seterusnya ialah Perhimpunan Negeri (Kemudian dikenali sebagai Jawatankuasa Perhubungan Negeri), yang mempunyai kuasa lebih daripada apa yang ada pada UMNO dan sehingga pindaan perlembagaan 1971, organisasi negeri cenderung untuk bertindak dengan lebih bebas dari segi kewangan dan memahami segi mematuhi arahan dasar daripada MCA pusat.

Di peringkat kebangsaan organisasi ini diketuai oleh seorang Presiden, seorang Timbalan Presiden, (biasanya enam

37. Dahulu, umur ahli Pemuda UMNO tidak dihadkan, tetapi selepas beberapa cadangan kontroversial, akhirnya diputuskan bahawa had umur ahli ialah 40 tahun dengan Presiden dikecualikan daripada peraturan ini. Bahagian Ulama ditubuhkan pada tahun 1958 tetapi dibubarkan kemudian kerana peranannya tidak penting.

38. *Straits Times* (Malaysia), 24 Mac 1972. Datuk Harun menganggap sikap militan Pemuda UMNO sebagai suatu jalan keluar yang selamat bagi pelampau Melayu yang mungkin akan menubuhkan organisasi lebih bercorak pelampau (Wawancara, 14 Jun 1975).

39. *Straits Times* (Malaysia), 24 Jun 1972 dan 1 Julai 1974.

orang Naib-Presiden yang dipilih dan pegawai-pegawai pentadbir yang dilantik. Pada tahun 1961 sebuah "Jawatankuasa Presiden" yang khusus telah ditubuh dan ia berfungsi sebagai sebuah kabinet dalam. Badan pembuat dasar MCA yang paling berkuasa ialah Jawatankuasa Kerja Am (kemudian dinamakan Jawatankuasa Pusat) yang anggotanya dipilih oleh Perhimpunan Agung dan dilantik oleh Presiden.

Pemuda MCA ditubuhkan di Melaka pada tahun 1954 dan telah mengadakan Presidangan Perwakilan Kebangsaan yang pertama pada tahun 1955.⁴⁰ Seperti Pemuda UMNO, Pemuda MCA mempunyai pegawainya sendiri dan mengadakan mesyuaratnya sendiri. Kebanyakan anggotanya terdiri daripada mereka yang berpendidikan Cina dan suara mereka lebih lantang daripada suara badan induknya dalam mempertahankan kepentingan penduduk Cina.

MCA dikendalikan berdasar pada tiga prinsip asas: bersedia untuk mengekalkan keharmonian kaum, berhubung baik dengan pembuat dasar kerajaan di peringkat tinggi dan bertindak sebagai jurucakap tunggal masyarakat Cina. Oleh kerana MCA tidak berjaya mencapai kedudukan rundingan yang sama dengan UMNO, maka parti tersebut seringkali di pihak bertahan.⁴¹ Kedudukan ini telah mengakibatkan timbulnya pembahagian dalam parti, yang dikatakan sebagai "darah muda" lawan "darah lama" dan memerlukan usaha untuk menyusun semula dan menyegarkan semula.⁴²

MIC merupakan rakan yang paling lemah dalam Perikatan, sokongan pengundinya sangat sedikit, tidak dapat menarik ahli dari kalangan buruh India, tidak berjaya mendapat konsesi yang penting dari kerajaan dan menghadapi tanggungjawab

⁴⁰ Wanita MCA ditubuhkan kemudian, tetapi masih belum begitu maju.

⁴¹ Tan Sri (Dr.) Lim Swee Aun berkata, "MCA mungkin tidak menarik, mungkin tidak menonjol; tetapi ia sentiasa boleh diharap." (*20 Tahun MCA, 1949-1969*, op. cit., m.s. 37).

⁴² Telah beberapa kali MCA hampir dibubarkan, tetapi ia telah menunjukkan kebolehan untuk mempertahankan kedudukannya dalam krisis. Misalnya, dalam bulan Jun 1962, Tun Tan Siew Sin berkata bahawa "Pada masa ini setengah-setengah pihak yang memperkecil-kecilkan kita mendakwa bahawa pengaruh MCA sudah merosot, hinggakan ia hampir berubur dan mungkin juga akan dibubarkan dalam keranda yang murah." (*Collection of Articles About and speeches of Tun Tan Siew Sin, 1955-1970*) (Sikinstall) (P. Pinang, bahan Kumpulan Perpustakaan Universiti Sains Malaysia).

untuk menarik masyarakat India yang berpecah-belah supaya bersatu.⁴³ Dari segi organisasi MIC adalah sama dengan UMNO dan MCA, sungguhpun strukturnya kurang kompleks dengan sebilangan kecil cawangan dan beberapa unit yang tidak aktif.⁴⁴ Perpuakan dalam parti sering terjadi dan mesyuarat seringkali terganggu disebabkan berlakunya pertumbuhan antara kumpulan yang bermusuhan. Pada tahun 1957 (dan sekali lagi pada tahun 1972) MIC terpaksa meminta bantuan Perikatan (UMNO) untuk menyelesaikan konflik dalam parti.⁴⁵

Lunas asas MIC ialah untuk terus kekal dalam kerajaan campuran yang sedang memerintah. Masa depan MIC akan gelap sekiranya ia bersendirian kerana penduduk India hanya merupakan satu perempat daripada jumlah pengundi dalam mana-mana kawasan pilihanraya.⁴⁶ MIC bersikap sederhana dalam permintaannya untuk mendapatkan kerusi pilihanraya bagi calonnya,⁴⁷ mengambil sikap berdiam diri semasa krisis MCA tahun 1959 dan tidak membantah isu bahasa dan pendidikan atau prinsip hak istimewa orang Melayu.

Dengan penubuhan Malaysia percubaan dijalankan untuk menyeragamkan dan menyelaraskan, setakat mana yang boleh, parti politik di Sabah, Sarawak dan Singapura dengan pola parti Perikatan di Semenanjung Malaysia. Perikatan di Sabah dan di Sarawak sudah pun berjalan dan UMNO pula menimbangkan untuk meminda perlembagaannya supaya bumiputera bukan Melayu di Sabah dan Sarawak dibenarkan menjadi ahli penuh UMNO. Ada kemungkinannya parti-parti politik di Semenanjung Malaysia akan meluaskan pengaruhnya ke negeri-negeri baru. Pada bulan Mac 1963 Konvensyen Perikatan Raya telah diadakan dan di konvensyen itu ditetapkan bahawa Perikatan Raya akan dibentuk.⁴⁸ Walau

43 Lihat Moore, *op. cit.*, m.s. 217-44.

44 Misalnya, Pemuda MIC hanya mempunyai ahli di Selangor, ini pun sering dikritik dan tidak pernah aktif.

45 Moore, *op. cit.*, m.s. 241-4.

46 Ratnam dan Milne, *op. cit.*, m.s. 40.

47 Kecuali sekali-sekala di Perak.

48 Lihat *United for Malaysia* (Kuala Lumpur n.d.) Sungguhpun Tunku ada menyebut mengenai sebuah "Kerajaan semua parti" beliau merujuk pada membawa masuk sebanyak mungkin parti dari Malaysia Timur, bukan untuk menambahkan lagi percampuran parti di Semenanjung Malaysia (wawancara, 30 Mei 1975). Lihat juga Edwin Lee *The Towkays of Sabah* (Singapura, 1976), m.s. 140, 186-7, 213.

bagaimanapun, pada mesyuarat ketiganya pada bulan April 1965, perbincangan mengenai rangka perlembagaannya bagi parti apa yang dinamakan pada masa itu sebagai Parti Perikatan Malaysia masih lagi diteruskan tanpa banyak kemajuan.⁴⁹ Semakin nyata bahawa pola perjalanan perikatan tidak akan sama di Sabah dan Sarawak dan tidak kuat bertapak di Singapura sebagai sebuah parti pembangkang dan parti-parti anggota perikatan yang asal sudah hilang minat untuk meluaskan pengaruhnya secara langsung. Sungguhpun suatu konvensyen lagi diadakan di Kuching pada bulan Oktober 1967, penyelarasan nampaknya dijalankan secara tidak rasmi, melalui hubungan kerajaan atau hubungan dari seorang ke seorang bukan melalui organisasi Parti Perikatan Malaysia yang tidak terkawal.

Mesyuarat "Perikatan Raya" yang diadakan pada bulan Disember 1972 berbeza dari segi kuantiti dan kualiti. Inilah kali pertama parti selain dari Parti Perikatan Malaysia diundang dan perbincangannya termasuklah percampuran dari segi prinsip dengan PAS dan kemungkinan menubuhkan suatu barisan nasional bagi parti-parti politik Malaysia di masa akan datang.⁵⁰

Dalam sebuah masyarakat berbilang kaum di mana perkauman sangat mempengaruhi politik, kunci kejayaan penyesuaian elit ialah keupayaan mereka untuk memperolehi persetujuan daripada kaum masing-masing.⁵¹ Tugas ini akan menjadi lebih mudah lagi sekiranya peringkat kepolitikan rendah dan sekiranya masyarakat diasaskan pada saling menghormati. Bahaya menyesuaikan elit dalam masyarakat berbagai kaum ialah mereka boleh diatasi oleh pihak elit lawannya yang tidak dibendungkan oleh amalan kompromi. Ini akan mengakibatkan keadaan yang tidak menyenangkan. Misalnya, jika satu pihak terpaksa bersetuju dengan satu isu yang dianggap akan merugikan masyarakat kaumnya, maka ia akan kehilangan beberapa penyokong dari

49. Lihat *Straits Times*, 24 dan 25 Mac dan 16 April 1965.

50. *Malay Mail*, 9 Disember 1972; *Straits Echo*, 30 November 1972; *The Star*, 10 Disember 1972.

51. Eric A. Nordlinger, *Conflict Regulation in Divided Societies* (Cambridge, Mass., 1972), m.s. 73-5. Lihat juga Arend Lijphart, "Consociational Democracy", *World Politics*, Jil. 21 No. 2 (Januari 1969), m.s. 207-26.

kalangan masyarakat tersebut, ini seterusnya akan melemahkan keupayaannya untuk membuat rundingan efektif dengan parti-parti yang mewakili kaum lain di masa akan datang. Tambahan pula, kedudukan tersebut sering mengakibatkan berlakunya perpecahan dalam parti dengan pihak "pelampau" atau yang terlalu mementingkan perkauman cuba untuk mengekalkan sokongan kaum dengan memburuk-burukkan atau sampai cuba menjatuhkan pemimpin.⁵² Akhirnya keadaan tersebut akan mengakibatkan ketegangan dalam hubungan antara parti etnik yang membentuk kerajaan campuran.⁵³

MCA seringkali diatasi oleh UMNO, disebabkan sebahagian besarnya oleh kedudukannya yang lebih lemah dari segi kuasa rundingan dan sebahagian lagi disebabkan oleh sikap masyarakat Cina yang kurang saling hormat-menghormati berbanding dengan sikap masyarakat Melayu.⁵⁴ Tinjauan pada empat krisis akan menggambarkan masalah tersebut.

Faedah utama yang diperolehi oleh MCA bagi masyarakat Cina ialah peruntukan *jus soli* kewarganegaraan.⁵⁵ Sungguhpun pada mulanya MCA sedia bertolak-ansur mengenai *jus soli*, namun desakan dari masyarakat Cina telah memaksa MCA mendesak isu itu hingga pada risiko memecahbelahkan perikatan. Pada masa itu kedudukan MCA dari segi kuasa rundingan adalah lebih baik, dengan kemerdekaan berada di ambang pintu asalkan sahaja British dapat menyerahkan kuasa pemerintahan kepada sebuah parti campuran berbagai etnik. Apabila UMNO menerima syarat tersebut, walaupun

- 52 Tan Sri Khaw Kai Boh berkata pada tahun 1970 bahawa Malaysia "bukan mengalami konfrantasi mengenai isu perkauman tetapi konfrantasi antara pihak yang sederhana dengan pihak pelampau" (*The Guardian*, Jil. 4, No. 2 (1972), m.s. 8).
- 53 Ratnam dan Milne telah menulis bahawa Perikatan "terpaksa bergantung pada berbagai pihak untuk menghalang penyokongnya dari dikhianati oleh parti-parti yang semata-mata mewakili kepentingan kaum tertentu sahaja..... Pada masa yang sama, perbuatan tersebut sudah tentulah akan mengakibatkan ketegangan dalam Perikatan, setiap parti komponen cuba memperbaiki kedudukan mereka dari segi pandangan seluruh parti." *op. cit.*, m.s. 414.
- 54 Dr. Mahathir berkata bahawa "pada mulanya, orang Cina yang berfahaman sederhana memikirkan bahawa desakan pihak cauvinis adalah perlu untuk mengawal kuasa orang Melayu, tetapi tidak lama kemudian pihak yang berfahaman sederhana mendapati mereka menjadi mangsa strategi sendiri. Mereka terpaksa bersetuju dengan pihak cauvinis untuk mengekalkan pengaruh mereka" (*The Malay Dilemma* (Singapura, 1970) m.s. 131).
- 55 Lihat K.J. Ratnam, *Communalism and the Political Process in Malaya* (Kuala Lumpur, 1965), m.s. 66-101, untuk keterangan mengenai perkembangan peraturan kewarganegaraan.

mendapat bantahan dari setengah-setengah kumpulan Melayu yang mengadu bahawa UMNO telah menjual hak kelahiran orang Melayu dan mereka juga telah mengugut untuk memecahbelahkan perpaduan Melayu, barulah para pemimpin MCA menyedari bahawa langkah tersebut menunjukkan perubahan besar dalam pemikiran orang Melayu, iaitu dari memandang kelayakan untuk mendapat kewarganegaraan dari segi kebudayaan kepada memberikan taraf warganegara secara automatik kepada seseorang yang dilahirkan dalam Persekutuan Tanah Melayu, yang akan dikuatkuasakan dari tarikh kemerdekaan.

Setelah mendapat konsesi tersebut, MCA amat terperanjat dan merasa malu dengan tindakan yang diambil di satu persidangan yang diadakan pada pertengahan tahun 1956, diwakili oleh 700 buah organisasi Cina yang mendesak orang Cina supaya memulau MCA, mengancam untuk menubuhkan sebuah organisasi lawan MCA, tidak bersetuju dengan peruntukan perlembagaan yang dibuat oleh perikatan serta mengambil keputusan untuk menghantar satu perwakilan ke London untuk menyampaikan satu memorandum kepada Suruhanjaya Perlembagaan Diraja (Suruhanjaya Reid).⁵⁶ Sungguhpun MCA dapat mempertahankan kedudukannya apabila Dewan Perniagaan Cina Selangor menarik balik sokongan terhadapnya, jelaslah pada UMNO bahawa MCA tidak lagi boleh bercakap bagi pihak seluruh masyarakat Cina, dan MCA yang telah pun memperolehi konsesi paling penting, tidak diberi sanjungan seperti kata sidang pengarang salah sebuah akhbar Cina, "Kami rasa kami tidak boleh lagi bergantung kepada MCA...."⁵⁷

Krisis penting seterusnya yang telah menggoncangkan Perikatan berlaku pada bulan Julai 1959. Ia telah menghancurkan mitos sama rata dalam Perikatan kerana UMNO telah dipaksa supaya menentang perubahan dalam perimbangan politik dan ini telah memecahbelahkan MCA.

Pada tahun 1958 sekumpulan pemimpin baru MCA telah dipilih ke jawatan mereka. Mereka berazam untuk memperjuangkan kepentingan orang Cina dengan lebih giat lagi

⁵⁶ Vasil, *op. cit.*, m.s. 17; Lim Sam Kok, *op. cit.*, Wan Mong-Sing, *op. cit.*, m.s. 116-18.

⁵⁷ Petikan ini terdapat dalam Ratnam, *op. cit.*, m.s. 163-4.

dan untuk mengambil sikap yang lebih tegas terhadap UMNO.⁵⁸ Pada tahun 1959 para pemimpin baru MCA telah mendesak supaya dasar bahasa dan pelajaran lebih liberal dan meminta supaya MCA diberi lebih peruntukan kerusi pada pilihanraya parlimen akan datang. UMNO tidak bersetuju dengan pemimpin baru MCA dan sikap chauvinis para pemimpin baru itu telah menjejaskan perhubungan. Pemimpin baru mendapati mereka dilangkaui dalam perkara yang berkaitan dengan Perikatan apabila para pemimpin UMNO berunding secara langsung dengan kumpulan "luar" pemimpin MCA yang berada dalam kabinet.

Krisis bermula apabila sepucuk surat sulit yang dikirimkan oleh Dr. Lim Chong Eu kepada Tunku, mendesak supaya MCA diberi peruntukan kerusi yang lebih, didedahkan.⁵⁹ Setelah mendapat tekanan dari pihak awam, UMNO tidak akan menimbang permintaan MCA. Tunku menjawab bahawa surat tersebut seolah-olah "menikam dari belakang" dan menyatakan, "Jelaslah bahawa tujuan saudara ialah untuk berpisah dengan Perikatan dan tidak memberikan saya dan orang lain peluang untuk berbincang, terutamanya saudara telahpun mendedahkan syarat-syarat tuntutan saudara dengan jelas kepada umum."⁶⁰ Untuk membolehkan MCA kekal dalam Perikatan, Tunku telah meminta supaya ia menarik balik semua tuntutan, membersihkan parti daripada para chauvinis tertentu dan beliau mahukan supaya beliau diberi kuasa untuk memilih sendiri semua calon MCA yang akan bertanding dalam pilihanraya parlimen akan datang.⁶¹ Pada 12 Julai

58 Lihat Chan Heng Chee, op. cit., m.s. 91-109; Roy H. Haas, "The MCA, 1959-1959: An Analysis of Differing Conceptions of the Malayan Chinese Role in Independent Malaya" (Tesis M.A., Universiti Northern Illinois, 1967), *passim*.

59 Dr. Lim memberi alasan bahawa kebimbangan masyarakat Cina semakin bertambah dengan kemenangan PAS di Kelantan dan Trengganu dalam pilihanraya dan perasaan tersebut hanya boleh ditenangkan dengan memberi kerusi yang cukup kepada MCA bagi mengatai majoriti dua pertiga yang dipegang oleh orang Melayu yang mana diperluk untuk mengubah Perlembagaan. Sebaliknya, UMNO tidak mahu menyerahkan mana mana kawasan pilihanraya sebagai tambahan kepada jumlah yang telah diuntukkan pada MCA kerana UMNO diancam oleh PAS. Tun Tan Siew Sin faham bahawa kerajaan boleh melakukan berbagai perkara untuk mengelakkan daripada mengubah Perlembagaan dan MCA pun tidaklah akan mendapat banyak perlindungan sekiranya ia mempunyai 40 kerusi tetapi tidak lagi menjadi parti komponen Kerajaan.

60 Petikan ini terdapat dalam Chan Heng Chee, op. cit., m.s. 164, dari *Straits Times*, 11 Julai 1959.

61 Moore, op. cit., m.s. 300.

Jawatankuasa Am Pusat MCA telah mengundi 89 lawan 60 untuk menerima syarat Tunku dan kekal dalam Perikatan.⁶² Beberapa orang pemimpin baru dan pengikut mereka yang telah keluar parti mendakwa bahawa pihak MCA telah menandatangani cek kosong kepada UMNO dan Dr. Lim Chong Eu meletak jawatan pada akhir tahun. Sungguhpun krisis tersebut dapat diatasi dan Perikatan dapat diselamatkan namun MCA yang menerima tuntutan orang Cina untuk menaikkan imej dan mengecewakan saingnya, akhirnya semakin merosot imejnya di kalangan orang Cina dan beberapa kerusinya telah dikalahkan oleh Calon Bebas dari keturunan Cina dalam pilihanraya 1959.

Pada tahun 1964-65 kemunculan Parti Tindakan Rakyat (PAP) Lee Kuan Yew dalam arena politik Semenanjung Malaysia telah membangkitkan krisis yang akhirnya mengakibatkan Singapura dipecat dari Persekutuan pada tahun 1965.⁶³ Cara PAP berpolitik, cabarannya terhadap "rundingan" melalui tema "Malaysia untuk rakyat Malaysia", bantahannya terhadap tindakan tidak membenarkannya berada dalam pusat membuat keputusan dan keinginannya untuk menubuh kerajaan campuran atau untuk mengganti tempat MCA dalam Perikatan, telah menegangkan lagi keadaan politik yang amat membebankan Perikatan.

MCA dan UMNO berada dalam keadaan serba salah, masing-masing menekan satu sama lain. MCA bimbang bahawa PAP dan cara perhitungan kaum yang dibuat oleh Encik Lee akan menggemparkan orang Melayu, akibatnya kedudukan para pemimpin UMNO yang berfahaman sederhana akan terancam.⁶⁴ MCA juga berasa bahawa tuntutan orang Cina perlulah diperhebatkan lagi dalam Perikatan supaya ia boleh bertanding dengan PAP untuk mendapatkan sokongan masyarakat Cina. PAP telah berjaya mengapi-apikan semangat masyarakat Cina terutamanya belia-belia yang tidak mudah dikaitkan dengan "rundingan". Sebelum itu "ramai orang Cina sedikit sebanyak bersetuju dengan pandangan

⁶² Lihat R.K. Vasil, *The Malaysian General Election of 1969* (Singapura, 1967), m.s. 5, merujuk pada *MCA Minutes of Central General Committee Meeting, 12 July 1959*, m.s. 17.

⁶³ Lihat m.s. 73-6.

⁶⁴ Lihat Enloe, *op. cit.*, m.s. 128.

bahawa, daripada berbagai kelompok etnik di Tanah Melayu, orang Melayu sebagai bumiputera harus menjadi *primus inter pares* (lebih istimewa di kalangan mereka yang setaraf) dalam sistem politik".⁶⁵ Tema persamaan kaum PAP dan saranan yang nampaknya logik telah membuka perspektif baru dan membangkitkan semula kebimbangan lama.

Secara terang-terang UMNO telah mempertahankan MCA daripada PAP dan mengumumkan bahawa ia tidak akan menerima PAP sebagai rakan dalam Perikatan. Tunku mahukan supaya UMNO membuat beberapa konsesi kepada MCA untuk memperkuatkannya, tetapi "orang bawahan beliau tidak bersedia untuk berbuat demikian".⁶⁶ Manakala itu, pihak "pelampau" dalam UMNO yang menyedari tentang kebimbangan masyarakat Melayu dan tentang bertambah poplarnya parti PAS sebuah parti pembangkang Melayu yang ekstrim menuntut supaya tindakan lebih tegas diambil untuk melindungi hak dan tuntutan orang Melayu dan mengurangkan perhatian untuk mempertahankan MCA.

Sungguhpun isu tersebut berjaya diselesaikan apabila Singapura keluar daripada Persekutuan,⁶⁷ pihak pelampau dalam UMNO mula mendapat perhatian dan kepimpinan Tunku sungguhpun tidak tergugat namun telah mula dipersoalkan. MCA hanya lega buat seketika sahaja kerana sungguhpun PAP Singapura telah putus hubungannya dengan Persekutuan, namun tema "Malaysia untuk rakyat Malaysia" tidak terhapus dan telah diteruskan oleh versi PAP di Persekutuan iaitu Parti Tindakan Demokrat (DAP) seperti yang

65 Donald L. Horowitz, "Multi-racial Politics in the New States: Toward a Theory of Conflict" (kertas kerja yang disediakan untuk dibentang di Mesyuarat Tahunan yang ke-65 Persatuan Sains Politik Amerika, Bandaraya New York, 2-6 September 1969 (Mimeo.) m.s. 5.

66 Mahathir bin Mohamad, "Masalah Membangunkan Negara Demokrasi di Malaysia", op. cit., m.s. 12.

67 Pihak pelampau dalam UMNO tidak berpuas hati dengan penyelesaian ini, sebaliknya mereka lebih suka sekiranya kerajaan mengambil tindakan menekan PAP, malah kalau boleh memenjarakan Lee Kuan Yew. Pada pendapat Tunku, penyelesaian cara ini akan mengakibatkan pertumpahan darah. Devan Nair seorang wakil PAP pada masa itu telah berkata dalam parlimen pada 9 Ogos 1965: "Kami tahu bahawa pihak-pihak pelampau ini wujud dalam Perikatan. Semua orang mengetahuinya. Ia adalah rahsia yang terdedah ; — salah satu daripada rahsia yang terdedah dalam negara kita. Yang Amat Berhormat Perdana Menteri sendiri..... mengakui bahawa terdapat beberapa anasir yang tidak diinginkan dalam parti beliau" ("A Wrench in the Heart", *Who Lives if Malaysia Dies?* (Petaling Jaya, 1969), m.s. 10).

akan dibincangkan kemudian.

Satu kontroversi lagi muncul pada tahun 1965, kali ini mengenai bahasa. Manakala orang Cina mendapat faedah serta-merta dari peruntukan kewarganegaraan yang dipersetujui melalui rundingan, pengisytiharan Bahasa Melayu sebagai bahasa rasmi tunggal, yang juga merupakan sebahagian daripada rundingan, telah ditangguhkan selama sepuluh tahun bermula dari tarikh kemerdekaan. Dengan hampir menjelang tarikh terakhir tempoh tersebut timbullah hasutan mengenai syarat-syarat yang akan diambil oleh perundangan bahasa. Pemuda MCA telah menyertai berbagai kesatuan Cina dan persatuan guru-guru Cina untuk mendesak kerajaan supaya membenarkan penggunaan bahasa Cina secara luas, malah menjadikannya bahasa rasmi dan mendesak supaya kerajaan memberi lebih banyak bantuan bagi pendidikan Cina.⁶⁸ Langkah ini telah disekat oleh penubuhan (pertamanya pada Julai 1964) Barisan Bertindak Bahasa Kebangsaan, yang bersungguh-sungguh mahukan supaya perjanjian bahasa dilaksana.⁶⁹ Pemuda UMNO juga telah menyuarakan pendapat mereka supaya peruntukan perlembagaan mengenai pemberian taraf kewarganegaraan kepada orang bukan Melayu dikaji semula sekiranya tuntutan supaya bahasa Cina dijadikan bahasa rasmi diteruskan.⁷⁰

Menyedari tentang bahaya yang akan timbul, Presiden MCA telah memberi amaran bahawa hanya melalui pindaan perlembagaan sahajalah bahasa Cina boleh dijadikan bahasa rasmi, ini tidak mungkin berlaku. Beliau berkata bahawa "Sekiranya MCA tidak menyokong tuntutan ini maka mereka yang bertanggungjawab membangkitkan isu ini akan mengadakan kempen secara senyap-senyap mengatakan bahawa MCA tidak mengindahkan hak dan kepentingan orang Cina. Sebaliknya, jika MCA menyokong ia akan bertelagah dengan UMNO, ini bermakna akan berakhirlah Perikatan."⁷¹

⁶⁸ Lihat akhbar *Straits Times* tahun 1965 seperti tarikh berikut: 2 Ogos, 6 Ogos, 18 Ogos, 30 Ogos, 4 September, 8 September dan 16 September.

⁶⁹ Tan Sri Syed Nasir menyatakan bahawa bahasa merupakan sebahagian daripada perjanjian perlembagaan dan beliau menambah bahawa: "Mereka tahu bahawa tidak ada harapan untuk berundur daripada kompromi tersebut." (*Straits Times*, 13 September 1965.)

⁷⁰ *Straits Times*, 16 September 1965.

⁷¹ *Ibid.*, 2 Ogos 1965.

Di awal bulan September 1965, Jawatankuasa Bertindak Perikatan peringkat tinggi telah ditubuh untuk membincangkan isu bahasa serta konsep Malaysia untuk Rakyat Malaysia dan hubungan antara parti komponen Perikatan.⁷² Selepas ini isu tersebut telah dapat diredakan sehinggalah Rang Undang-Undang Bahasa Kebangsaan 1967 dibentangkan di Parlimen. Sungguhpun Rang Undang-Undang tersebut tidak memberi pertimbangan supaya bahasa Cina dijadikan bahasa rasmi, namun satu kompromi telah dicapai, membenarkan supaya terjemahan Inggeris digunakan dalam bidang-bidang tertentu urusan kerajaan, ini telah melegakan para pemimpin MCA.⁷³ Walau bagaimanapun, keseluruhan orang Melayu menganggap kompromi ini sebagai suatu pembelotan. Pada bulan Februari dan Mac orang Melayu telah membantah dan mengadakan tunjuk perasaan manakala pihak pelampau dalam UMNO telah mendapat banyak sokongan.⁷⁴ Sungguhpun isu bahasa yang pada pendapat setengah-setengah pemerhati akan mengakibatkan pertumpahan darah dapat diselesaikan dengan aman, kompromi tersebut telah melemahkan kedudukan Tunku dan bagi masyarakat Melayu beliau "bukan lagi merupakan seorang pemimpin yang tidak boleh dicabar".⁷⁵

Pilihanraya 1969 (yang akan dianalisis dengan lebih lanjut dalam bab ini) yang disusuli oleh rusuhan 13 Mei, merupakan kemuncak pergelutan dalam sistem ekonomi yang tidak dapat dibendung lagi.⁷⁶ Selepas rusuhan, peraturan berpolitik telah diubah dan isu-isu sensitif tidak lagi dibenarkan menjadi isu politik.

72 "Agenda Perbincangan 21 Orang mengenai Malaysia," oleh Samad Mahadi, *ibid.*, September 1965.

73 Lihat von Vorys, *op. cit.*, m.s. 200-10.

74 Nampaknya pada masa itu terdapat dua kumpulan pelampau dalam UMNO. Terdapat kumpulan pelampau yang dikatakan golongan lama yang terlibat dalam isu bahasa dan sekumpulan kecil yang dikatakan golongan baru yang tidak berpuas hati dengan rancangan ekonomi kerajaan dan dengan bantuan yang tidak mencukupi yang diberikan kepada orang Melayu. Kumpulan yang kedua turut bersimpati dengan kontroversi bahasa tetapi ia tidak terlibat secara aktif.

75 Vasil, *The Malaysian General Election of 1969*, *op. cit.*, m.s. 15.

76 Lihat m.s. 79-9.

Parti Pembangkang.

Setelah berkubur IMP, Datuk Onn menubuh pula Parti Negara pada bulan Februari 1954. Tidak seperti percubaannya yang lepas iaitu menggunakan pendekatan berbilang kaum, PN merupakan parti kaum Melayu dan akan memperjuangkan hak Melayu.⁷⁷ Penyokongnya terdiri daripada semua penyokong lama IMP sungguhpun ia kehilangan sokongan MIC. PN mula-mula bertanding dalam pilihanraya negeri Johor pada tahun 1954 dan kesemua 11 orang calonnya telah kalah. Menjelang tahun 1959 ia merupakan parti sebuah-negeri (Trengganu) dan Datuk Onn sajalah calon yang berjaya memenangi pilihanraya. Kekuatan parti tersebut terletak pada keperibadian Datuk Onn dan ia tidak mungkin kekal lama sekiranya Datuk Onn meninggal dunia; beliau meninggal dunia pada tahun 1962, sungguhpun PN bertanding dalam pilihanraya 1964, semua calonnya kalah dan parti tersebut beransur-ansur lenyap.

Punca sejarah penubuhan Parti Islam Se-Malaysia (PAS)⁷⁸ boleh digalurkan daripada beberapa sumber yang berkait dengan Islam dan Nationalisme Melayu. Di mesyuarat pemimpin Islam anjuran UMNO di Johor Bahru pada bulan Februari 1950, suatu keputusan telah diambil untuk menubuhkan sebuah badan dalam UMNO, dinamakan Persatuan Ulama Se-Tanah Melayu.⁷⁹ Hubungan badan ini dengan UMNO semakin renggang setelah Datuk Onn keluar dari UMNO, kemudian ia bergabung dengan sebuah kumpulan lain pada mesyuarat ketiganya di Kepala Batas dalam tahun

⁷⁷ Walau bagaimanapun PN mengesap dirinya sebagai "parti semua masyarakat". Lihat Vaul, *Politics in a Plural Society*, op. cit., m.s. 82. Ratnam dan Milne menerangkan bahawa PN tidak bersikap berat sebelah dari segi agama dan tidak memusuhi orang bukan Melayu (op. cit., m.s. 55).

⁷⁸ Ia menukarkan namanya daripada Persatuan Islam Se-Tanah Melayu kepada Parti Islam Se-Malaysia pada 22 June 1971. Walau bagaimanapun, seperti kata Encik Baharuddin, Setiausaha Agungnya: "... kami akan menggunakan nama singkatan PAS yang telahpun terkenal" (*Straits Times* (Malaysia), 16 June 1971). Pada masa dahulu parti ini dikenali sebagai PMIP; walau bagaimanapun sekarang ia lebih dikenali sebagai PAS. Sebaliknya pada bulan Disember 1970, UMNO membuat keputusan tidak akan menggunakan singkatan Melayunya PKMB (Pertubuhan Kebangsaan Melayu Bersatu) kerana ia lebih dikenali dengan singkatan bahasa Inggerisnya (Sarawak Tribune, 6 Disember 1970).

⁷⁹ Y. Mansoor Marican, "The Political Accommodation of Primordial Parties: The Dark (India) and the PAS (Malaysia)" (Tesis Ph. D., Universiti British Columbia, 1976), m.s.

1951. Kumpulan baru ini terdiri daripada ahli Hizbul Muslimin (Persaudaraan Islam) yang sungguhpun tidak mempunyai organisasi rasmi, berjaya menguasai mesyuarat tersebut.⁸⁰ Hizbul Muslimin yang dahulunya dikenali sebagai Majlis Tertinggi Islam merupakan sekutu parti nasional Melayu yang radikal iaitu PKMM yang dibubarkan pada tahun 1948 sebelum ia diharamkan. Sumber PAS yang ketiga tidak dikaitkan dengannya sehinggalah tahun 1956 apabila Presiden barunya, Dr. Burhanuddin Al-Helmy, membawa masuk beberapa orang penyokong lama MNP.⁸¹

Pada mesyuarat di Kepala Batas, ahli-ahli telah sepakat untuk mengubah nama organisasi tersebut kepada PAS,⁸² mengekalkannya sebagai sebuah pergerakan yang semata-mata bercorak agama dan untuk kebajikan Islam, serta membenarkan anggotanya supaya menyokong mana-mana parti politik. Walau bagaimanapun, pada tahun 1954 dasar ini telah berubah apabila keputusan diambil bahawa anggotanya tidak boleh menjadi ahli organisasi politik lain. Pada pertengahan tahun 1954 Ahmad Fuad, selaku presidennya telah meletak jawatan apabila beliau tidak berjaya memujuk PAS supaya menyokong Datuk Onn. Menjelang tahun 1955, oleh kerana kecewa dan marah kepada UMNO yang memberi konsesi kepada orang bukan-Melayu, terutamanya mengenai *just soli*, PAS telah menetapkan untuk menjadi sebuah parti politik supaya ia boleh melindungi hak orang Melayu. Ia didaftarkan sebagai sebuah parti secara rasmi sehari sebelum hari terakhir bagi pencalonan untuk pilihanraya Persekutuan 1955.⁸³

Dari awal lagi PAS merupakan sebuah parti Islam dan parti bangsa Melayu. Kunci pendirian mereka ialah "Tanah Melayu kepunyaan orang Melayu" dan asas kepercayaan dirangkumkan dalam cogan katanya: bangsa, agama dan

80 Chandrasekaran Pillay, "Protection of the Malay Community: A study of UMNO's Position and Opposition Attitudes" (M.S.S. Tesis, Universiti Sains Malaysia, 1974), m.s. 186-92.

81 Untuk keterangan mengenai MNP dan lain-lain kumpulan radikal Melayu, lihat Meam, op. cit., m.s. 88-93, dan Marican, op. cit., 31-4.

82 Nama asal dalam bahasa Inggeris ialah Pan-Malayan Islamic Association (PMIA).

83 Pillay, op. cit., m.s. 191-2 dan Marican, op. cit., m.s. 43 menegaskan bahawa konsesi UMNO kepada orang bukan Melayulah yang telah menyebabkan PAS berkecimpung dalam arena politik.

Tanah Melayu.⁸⁴ Parti ini khususnya merupakan sebuah parti nasionalis Melayu, manakala dari segi simbol dan ideologi ia menggabungkan tradisi Islam yang dimodenkan, dengan unsur sosialis. Islam menjadi kuasa yang menyatupadukan parti.

Di Mesyuarat Agung tahun 1954 parti PAS telah menetapkan untuk menuntut kemerdekaan dan mempertahankan matlamat Islam. Bermula dari tahun 1956, di bawah pimpinan Dr. Burhanuddin, tuntutan PAS semakin bertambah. Ia mahukan sebuah kerajaan yang berasaskan agama (sungguhpun ini lebih merupakan suatu konsep daripada suatu cetakan biru), bahasa Melayu sebagai bahasa rasmi tunggal, mengiktiraf dan menambah lagi hak orang Melayu, menghadkan pemberian kewarganegaraan kepada orang bukan Melayu dan menyekat imigrasi orang bukan Melayu serta menghapuskan pengaruh tentera dan ekonomi asing.

Sungguhpun PAS bermula sebagai pergerakan elit agama dan nasionalis Melayu radikal di pantai barat Semenanjung, namun ia tersebar dengan pesat ke negeri-negeri pantai timur iaitu Kelantan dan Trengganu di mana majoriti penduduknya orang Melayu. Di kedua-dua buah negeri tersebut PAS mendapat sokongan daripada para haji, ahli UMNO yang telah keluar parti, penyokong MNP yang masih ada serta mereka yang berpelajaran Melayu dan Arab dan kumpulan ulama. Seterusnya PAS sangat popular di kalangan orang Melayu luar bandar yang berjaya dipengaruhi dengan tema bahawa kemiskinan dan "kehilangan" kedaulatan orang Melayu telah diakibatkan oleh apa yang dikatakan mereka sebagai penundukan UMNO dalam Perikatan.⁸⁵

⁸⁴ Lihat Pillay, op. cit., m.s. 186, 222 dan Marican, op. cit., m.s. 43, untuk keterangan lanjut mengenai penekanan PAS bahawa "Melayu" adalah kewarganegaraan dan orang Melayu memiliki negara. Dalam Marican, lihat butir-butir mengenai memorandum PAS kepada Suruhanjaya Reid dan buku kecil Dr. Burhanuddin, *Falsafah Nasionalisme Melayu*, diterbitkan oleh PAS pada tahun 1955. Lihat juga Datuk Asri, "Malay as a Nation", *Opinion*, Jil. 1 No. 4 (1967), m.s. 40; *Straits Times*, 2 Oktober 1962; *Sunday Mail*, 7 Oktober 1962.

⁸⁵ Clive S. Kessler telah menarik perhatian kepada ciri-ciri daya tarikan dan sumber kekuatan PAS yang terabai "Islam, Society and Political: Some Comparative Implications of the Malay Case", *The British Journal of Sociology*, Jil. XXIII, No. 1 (1972), m.s. 33-50. Beliau terutamanya memberi tekanan pada konflik dalam masyarakat Melayu luar bandar antara sebilangan kecil orang Cina dengan tuan tanah Melayu. Walau bagaimanapun, setengah-setengah interpretasi politik beliau tidak dibuktikan. Yang pastinya ialah, beberapa cadangan PAS mengenai memiliknegerakan.

Organisasi PAS tidaklah sebegitu terperinci seperti apa yang dapat dilihat pada perlembagaannya. Unit asasnya ialah ranting diikuti oleh cawangan yang diwakili secara langsung di Mesyuarat Agung tahunan. Di peringkat negeri terdapat Pesuruhjaya Perhubungan Negeri, dilantik oleh Presiden atas nasihat Jawatankuasa Kerja Kebangsaan yang merupakan wakil parti terpenting di peringkat negeri. Pesuruhjaya pula boleh menubuhkan Jawatankuasa Kerja Negeri. Di peringkat Kebangsaan, kuasa tertinggi membuat dasar terletak pada Perhimpunan Agung sungguhpun kebanyakan kuasa sebenarnya dijalankan oleh Jawatankuasa Kerja Kebangsaan, yang dipilih oleh Perhimpunan Agung. Berada dipuncak hiraki ialah Presiden, Timbalan-Presiden dan Naib-Presiden. Dalam hiraki parti ini terdapat tiga dewan iaitu Dewan Pemuda, Dewan Muslimat dan Dewan Ulama. Dewan-dewan ini tidaklah penting kecualilah semasa pilihanraya, walau bagaimanapun sejak kebelakangan ini Dewan Pemuda telah menjadi semakin aktif.

Dalam menetapkan dasarnya, parti ini tertakluk dan berpandu pada Quran. Keputusan yang dibuat dalam parti, berpandu pada amalan tradisi Islam yang menetapkan supaya semua hal harus dibawa berunding tetapi Presiden tidak pula terikat pada sebarang keputusan yang dicapai hasil dari rundingan tersebut. Oleh itu, manakala diharapkan bahawa tolak ansur akan tercapai melalui rundingan, Presiden boleh bersikap berkecuali jika beliau mahu.⁸⁶

Sebenarnya, organisasi parti PAS agak lemah.⁸⁷ Organisasi peringkat negeri tidak dikawal ketat dan sangat sedikit penyelarasan aktiviti parti dilakukan oleh organisasi pusat. Walau bagaimanapun, sebagai sebuah parti jenis rakyat, PAS sentiasa bergantung pada sokongan daripada

sebagai contohnya, adalah radikal walaupun samar-samar. Walau bagaimanapun, dari segi sosial, parti ini sangat konservatif bukan sahaja jika dibandingkan dengan pergerakan Islam di negeri lain bahkan dengan parti Melayu lain di Malaysia. UMNO. Walau apa jua spekulasi yang dibuat mengenai sokongan yang diterima oleh PAS, kempennya yang dibuat secara terbuka adalah melalui guru-guru agama dan melalui tema agamanya (Ratnam dan Milne, op. cit., m.s. 120-4, 169-70, 234-6).

86 Misalnya, telah dilaporkan bahawa keputusan Datuk Asri untuk menyokong perpesahan Singapura dianggap sebagai bertentangan dengan kemahuan Jawatankuasa Kerja Kebangsaan.

87 Ratnam dan Milne, op. cit., m.s. 50.

golongan bawah yang terdiri daripada ahli-ahli tidak berdaftar, lebih daripada bergantung kepada organisasi rasminya.

Pusat kuasa telah berpindah ke pantai timur selepas PAS memenangi pilihanraya 1959 di Kelantan dan Trengganu. Sungguhpun PAS kalah di Trengganu pada tahun 1961 apabila perselisihan timbul mengenai siapa yang harus menjadi Menteri Besar dan UMNO berjaya memujuk ahli PAS supaya memasuki UMNO, ia tetap menguasai Kerajaan Negeri Kelantan. Kelantan menjadi pusat aktiviti PAS dan matlamat utamanya ialah untuk mempertahankan kuasanya di Kelantan. Selepas Datuk Asri bin Haji Muda menjadi Menteri Besar Kelantan pada tahun 1964, kemudian menjadi Presiden *de facto* PAS selepas Dr. Burhanuddin ditangkap pada tahun 1965 dan sebelum beliau dipilih untuk memegang jawatan Presiden kuasa dan tujuan dalam parti bertembung. Perubahan ini menggambarkan beberapa perubahan tidak ketara dalam dasar PAS, dari faham pan-Indonesia dan sosialismenya kepada pendekatan nasional Melayu yang tulen dan hasrat untuk perpaduan Melayu⁸⁸ Taktik dan strateginya dibuat untuk mempertahankan kuasa yang telah sedia ada dan kalau boleh untuk menambah kuasanya di Trengganu, Kedah, Perlis dan Perak. Selagi PAS menumpukan perhatiannya pada kemusykilan orang Melayu di daerah tertentu sahaja dan terus bersikap tidak mahu berkompromi dengan orang bukan Melayu, ia tidak akan berjaya mendapat sokongan yang cukup untuk berkuasa di peringkat persekutuan.⁸⁹

Sebuah lagi parti yang berasaskan bangsa Melayu ialah Parti Rakyat (kemudian disusun semula dan diberi nama baru, Parti Sosialis Rakyat Malaysia).⁹⁰ PR ditubuh pada bulan November

⁸⁸ Walau bagaimanapun pergolakan antara PAS dengan UMNO di Kelantan sangat hebat, menjejaskan hubungan antara kerajaan negeri dengan kerajaan persekutuan. Lihat bab 6 Untuk sejarah mengenai keadaan sosial dan ekonomi di Kelantan, lihat Clive S. Kessler, "Muslim Identity and Political Behaviour in Kelantan", *Kelantan: Religion, Society and Politics in a Malay State*, W.R. Roff, ed. (Kuala Lumpur, 1974).

⁸⁹ Lihat Ratnam dan Milne, *op. cit.*, m.s. 51.

⁹⁰ Walau bagaimanapun terdapat beberapa buah parti berasaskan Melayu yang lain tetapi dianggap tidak penting dan tidak kekal lama. Ini termasuklah Parti Konvensyen Kebangsaan ditubuh oleh Encik Abdul Aziz Ishak yang bergabung dengan Barisan Sosialis pada tahun 1963, dan lebih awal lagi (1954) Persatuan Kebangsaan Perak ditubuh oleh Datuk Panglima Bukit Gantang (Vasil, *Politics in a Plural Society*, *op. cit.*, m.s. 269-86).

⁸⁶ Terdapat juga sebuah parti bukan Melayu yang tidak penting iaitu Malayan Party yang ditubuh pada tahun 1956, yang merupakan parti yang disusun oleh seorang individu iaitu, Tan Kee Gak dari Melaka.

1955 oleh bekas ahli MNP, Encik Ahmad Boestamam sebagai sebuah parti berbilang kaum tetapi dikuasai oleh orang Melayu dan pengaruhnya ditumpukan di pantai barat Semenanjung Malaysia iaitu Perak, Pulau Pinang dan Selangor serta disokong oleh golongan sosialis Melayu. Ideologinya diasaskan pada sosialisme cara Indonesia, dikenali sebagai "marhaen" yang hendak meninggikan peranan para marhaen. Dari segi istilah tempatan, ini merupakan campuran ideologi nasionalisme Melayu, sosialisme agraria radikal, memilik-negarakan perusahaan secara besar-besaran dan prinsip sama rata.⁹¹

Organisasi rasmi PR ialah: cawangan sebagai unit asasnya bahagian negeri, sebuah Jawatankuasa Kerja yang dipilih di Kongres tahunan dan sebuah Majlis Parti sebagai badan membuat dasar yang tertinggi. Pada tahun 1957 PR bergabung dengan Parti Buruh dan dinamakan Barisan Sosialis seperti yang akan dibincangkan seterusnya.

Parti Buruh yang merupakan parti orang Cina mula ditubuhkan sebagai Pan-Malayan Labour Party pada tahun 1952. Ia merupakan pergabungan beberapa organisasi buruh negeri.⁹² Di Persidangan Perwakilannya pada bulan Oktober 1955, dengan rasmi parti tersebut menukarkan namanya kepada Parti Buruh Tanah Melayu (LP) dan disusun semula berdasarkan perlembagaan yang baru dipusatkan. Pada mulanya LP merupakan parti sosialis berbagai kaum yang berfahaman sederhana mencontohi Parti Buruh British, yang menyeru untuk mengadakan hak milik awam, memperluaskan rancangan kebajikan kerajaan dan menubuhkan syarikat kerjasama. Dalam parti ini terdapat golongan yang berfahaman sederhana, terdiri terutamanya dari orang Cina berpendidikan Inggeris, orang India yang kuat dalam kesatuan, dan terdapat golongan cauvinis radikal, terdiri daripada orang Cina berpendidikan Cina yang mengikuti fahaman sosialis lebih revolusioner. Menjelang pertengahan tahun 1960-an, golongan cauvinis telah berjaya menguasai parti dan menjelang akhir tahun 1960-an kebanyakan golongan yang berfahaman sederhana keluar parti.

91 Lihat *ibid.*, m.s. 169-180 untuk keterangan yang terperinci mengenai ideologi dan dasar PR. Lihat juga Nancy L. Snider, "Communalism and Breakdown of Malayan Parliamentary Democracy" (Tesis Ph.D., Universiti California, 1972), m.s. 125-8.

92 *Ibid.*, m.s. 130-6; Vasil, *Politics in a Plural society*, op. cit., m.s. 93-109.

Dari segi organisasi, unit asasnya ialah cawangan dan bahagian yang mewakili peringkat negeri. Di peringkat kebangsaan terdapat Majlis Kerja Kebangsaan yang dipilih di persidangan tahunan LP dan sebuah Jawatankuasa Kerja Kebangsaan yang bertanggungjawab ke atas kebanyakan kerja pentadbiran.⁹³

Parti Buruh telah memulaukan pilihanraya 1969 dan pada bulan September 1972 Pendaftar Pertubuhan telah membatalkan pendaftarannya.⁹⁴

Parti Barisan Sosialis Rakyat Tanah Melayu (SF) ditubuhkan pada 31 Ogos 1957 setelah PR bergabung dengan LP dan pergabungan ini disahkan di Kongres SF yang pertama pada bulan Oktober 1958.⁹⁵ Pergabungan ini hanya tahan hingga penghujung tahun 1965. Sungguhpun ideologinya membantu mengadakan beberapa persetujuan di dalam, namun ia tidak dapat mencari penyelesaian bagaimanakah caranya hendak menjayakan sosialisme dalam sebuah negara di mana perkauman lebih penting daripada kelas.

SF distruktur sebagai sebuah badan penyelaras yang disusun secara longgar. Tiap-tiap parti mengekalkan identiti masing-masing dan bertahan untuk meneguhkan organisasi SF. Penyelarasan bermula di peringkat negeri oleh Jawatankuasa Perhubungan Negeri manakala di peringkat kebangsaan pula oleh Kongres, Majlis Kebangsaan dan Urusetia. Seperti dasarnya juga, SF menegakkan rancangan tiga-langkah untuk melengkapkan sosialisasi. Ia cuba berkompromi dalam hal isu perkauman, menentang peruntukan hak istimewa orang Melayu tetapi menyokong penggunaan Bahasa Melayu sebagai Bahasa Kebangsaan dan memberi kebebasan kepada penggunaan bahasa-bahasa lain. Kebanyakan ahli PR menyokong golongan radikal dalam LP mengenai isu ekonomi tetapi kedua-dua parti tetap menentang isu keutuhan Bahasa Melayu.⁹⁶

Ada tiga masalah yang dihadapi oleh SF yang akhirnya menyebabkan ia terkubur. Pertamanya, SF tidak pernah

⁹³ Ratnam dan Milne, *op. cit.*, m.s. 44-5.

⁹⁴ *Straits Times* (Malaysia), 31 Mac dan 7 September 1972.

⁹⁵ Parti Konvesyen Kebangsaan bergabung dengan SF pada tahun 1964. Lihat Vasil, *Politics in a Plural Society*, *op. cit.*, m.s. 213, 14, 217, 277-86. Untuk butiran mengenai sejarah dan penyusunan SF lihat Moore, *op. cit.*, m.s. 262-77.

⁹⁶ Snider, *op. cit.*, m.s. 143.

diterima umum sebagai sebuah parti "terhormat"⁹⁷ Sosialismenya yang radikal seringkali disamakan dengan komunisme, anggapan ini ditambah lagi dengan tuduhan dari Kerajaan bahawa PKM telah menyusup ke SF serta penangkapan beberapa orang ahli SF. Kedua, PR tidak berjaya mendapat sokongan dari orang Melayu luar bandar. Ketiga, terdapat jurang perbezaan dalam parti mengenai pembiayaan, pemilihan calon, dan dasar mengenai isu perkauman terutamanya bahasa dan agama Islam yang diburukkan lagi oleh kekurangan sokongan yang diberikan pada PR pada masa pilihanraya dan bertambah kuatnya kuasanya golongan radikal dalam LP.

Prestasi SF yang buruk pada pilihanraya 1964 dari segi kerusi yang dimenangnya⁹⁸ dan kekalahan langsung PR, telah menyebabkan keruntuhan SF apabila PR keluar dari gabungan pada tahun 1965.⁹⁹ Pada bulan Disember 1953 LP pula menarik diri dari SF dan perbincangan yang dibuat kemudian untuk memulihkan SF tidak berjaya.

Dua orang adik-beradik Ceylon-Tamil, D.R. dan S.P. Seenivasagam telah menubuhkan Parti Progresif Perak pada bulan Januari 1953 sebagai sebuah parti daerah untuk bertanding dalam pilihanraya negeri dan majlis bandar.¹⁰⁰ Parti ini menekankan sikapnya yang bukar perkauman dan pada bulan Disember 1953 ia bersetuju untuk menyertai Perikatan UMNO-MCA. Pada tahun 1954 D.R. Seenivasagam memenangi suatu kerusi bagi pilihanraya Majlis Bandaran Ipoh sebagai calon gabungan UMNO-MCA-PPP, tetapi pada tahun 1955 PPP membuat keputusan keluar dari Perikatan apabila D.R. Seenivasagam tidak dicalonkan untuk bertanding dalam pilihanraya persekutuan yang akan

97 Ratnam dan Milne, *op. cit.*, m.s. 48.

98 Peratus jumlah undi SF sebenarnya bertambah dari 12.9 peratus kepada 16.0 peratus tetapi bilangan kerusi yang dimenangnya kurang. Harus diingat di sini bahawa SF telah meletak ramai calonnya dalam pilihanraya 1964. Untuk carta yang membandingkan keputusan pilihanraya 1959 dengan 1964 lihat Means, *Malaysian Politics*, *op. cit.*, m.s. 338.

99 Snider menulis bahawa ada kemungkinannya faktor "paling berpengaruh" dalam keputusan yang diambil oleh PR ialah perubahan dalam MCP pada tahun 1965 yang bersetuju untuk menyokong penggunaan berbagai bahasa dan sama rata dari segi ras (*op. cit.*, m.s. 153-4).

100 Lihat Vasil, *Politics in a Plural Society*, *op. cit.*, m.s. 222-48, untuk sejarah yang lebih terperinci mengenai PPP.

dihadapi. PPP mempertandingkan dua orang calon dalam pilihanraya persekutuan dan negeri, sebagai sebuah parti yang berfahaman sederhana dan bukan perkauman. Calon-calon PPP mengalami kekalahan teruk, ini telah mendorong mereka untuk meninjau semula dasar parti. Pada tahun 1956, berserta dengan penukaran namanya kepada Parti Progresif Rakyat, PPP mula berjuang untuk orang bukan Melayu. Kemenangan D.R. Seenivasagam pada pilihanraya kecil Mengelembu pada bulan November 1957 dan kemenangan seterusnya pada bulan Disember 1958 di pilihanraya Majlis Bandaran Ipoh, di mana kuasa kawalan Majlis terletak pada PPP, telah menegaskan arah tujuan dasarnya.

Dari segi ideologi, PPP menggabungkan faham sosialis sederhana dengan perjuangan untuk kesamarataan dari segi politik dan sosio-ekonomi. Ia menentang hak istimewa, menyokong penggunaan berbagai bahasa dan berjuang untuk kepentingan pelajaran Cina dan Tamil. Kekuatan parti ini berpusat di kawasan bandar Ipoh dan kampung-kampung Baru Cina di Perak. Usaha untuk meluaskan pengaruh parti ini ke tempat lain dilakukan separuh hati sahaja dan kebanyakannya menempuh kegagalan. Sebahagian besar penyokongnya terdiri daripada Orang Cina, kebanyakannya dari kelas pekerja serta beberapa orang kapitalis kaya di Ipoh. PPP mendapat sokongan bukan sahaja disebabkan ia berjuang untuk orang bukan-Melayu bahkan kerana nama baik yang diperolehi dari kecekapannya mentadbir Majlis Bandaran Ipoh (kemudian Perbandaraan Ipoh) dan peribadi kedua-dua beradik tersebut, sebahagiannya kerana mereka memberi perkhidmatan undang-undang percuma.

Di peringkat atas, parti ini dikawal oleh kedua-dua beradik tersebut dan organisasi formalnya hanya minimum, terdiri daripada mesyuarat tahunan di mana pegawai-pegawai dipilih untuk Jawatankuasa Agung yang bertanggungjawab menentukan dasar. Sejak awal lagi telah wujud pergeseran yang serius di kalangan ahli iaitu antara orang Cina dengan Tamil.

Pada tahun 1960-an PPP mulai merosot, menumpukan perhatian pada kegiatan Majlis bandaran Ipoh dan berusaha untuk menyatukan pihak yang berpuak-puak dalam parti. Sejurus sebelum pilihanraya 1969, D.R. Seenivasagam

meninggal dunia. Pimpinan parti diteruskan oleh S.P. Seenivasagam yang menumpukan usaha beliau mentadbir Majlis Bandaran Ipoh. Hasil daripada pakatan pilihanraya, PPP telah mencapai kejayaan. Walau bagaimanapun, seperti yang diketahui umum dengan kematian D.R. Seenivasagam maka hilanglah kuasa politik utama dalam parti.

Dr. Lim Chong Eu kembali berkecimpung dalam arena politik pada bulan April 1962 apabila beliau dan Too Joon Hing serta disokong oleh sebilangan bekas ahli MCA telah menubuhkan Parti Demokrat Bersatu (UDP). Tidak banyak kegiatan parti yang dilakukan antara tarikh penubuhannya dengan tarikh Perhimpunan Pusat pada bulan April 1963. Pada tahun tersebut beberapa cawangan telah ditubuh, malangnya UDP tidak mendapat banyak sokongan. Sejak awal lagi sudah berlaku perpecahan dalam parti mengenai dasar, antara golongan berfahaman sederhana diketuai oleh Dr. Lim Chong Eu dengan golongan yang lebih radikal diketuai oleh Chin See Yin di Seremban. Golongan radikal keluar parti apabila golongan berfahaman sederhana menguasai Perhimpunan.

Parti ini memperjuangkan sosialis demokrat kebangsaan dan masyarakat yang sama rata serta menyokong hak istimewa orang Melayu dan penggunaan bahasa Melayu sebagai bahasa rasmi tunggal, tetapi ia menentang dasar pelajaran Kerajaan Perikatan. Sungguhpun UDP cuba untuk mengenegahkan imej partinya yang bersifat berbagai kaum namun ia dianggap umum sebagai sebuah parti Cina dan ahli Melayunya tidak berjaya mendapat sokongan daripada masyarakat Melayu.¹⁰¹

Satu-satunya kerusi yang dimenangi oleh UDP dalam pilihanraya 1964 ialah di Pulau Pinang, oleh Dr. Lim Chong Eu. Kemudian, parti ini kian lemah sehinggalah Dr. Lim membubarkannya pada tahun 1968 sebagai suatu langkah ke arah penubuhan sebuah parti baru, Gerakan Rakyat Malaysia.

Anggota Parti Buruh keluar parti secara besar-besaran selepas rusuhan di Pulau Pinang pada tahun 1967. Dr. Lim Chong Eu mengambil kesempatan dari keadaan ini untuk menubuhkan sebuah parti politik bukan perkauman dengan

101 Ratnam dan Milne, *op. cit.*, m.s. 52. Presiden UDP ialah seorang Melayu dan 8 daripada 27 orang calon pilihanraya parlimen 1964 terdiri daripada orang Melayu.

menarik kumpulan yang baru meninggalkan Parti Buruh. Perbincangan antara Dr. Lim dengan kumpulan tersebut serta beberapa orang intelek dimulakan pada bulan Februari 1968 dan pengumuman mengenai penubuhannya dibuat pada 25 Mac 1968.¹⁰² Gerakan terdiri daripada gabungan tiga kumpulan: Dr. Lim Chong Eu dan bekas ahli UDP, Dr. Tan Chee Khoon dan bekas ahli Parti Buruh, Syed Hussein Al Atas dan kumpulan intelek yang menentang rasuah. Usaha khusus telah dibuat untuk menarik lebih ramai pemimpin kesatuan, tetapi ini hanya dilakukan selepas penubuhan parti tersebut diisytiharkan dengan rasmi.¹⁰³

Orientasi ideologi dan rancangan dasar Gerakan diumumkan pada 5 April 1968. Parti ini menyokong faham bukan perkauman, faham sosialis sederhana dan demokrasi. Ia mengiktiraf hak istimewa orang Melayu, sedia berkompromi mengenai isu bahasa dan pelajaran tetapi mahukan supaya dikekalkan pelajaran menengah Cina dan Tamil. Percubaan juga dibuat untuk menyatukan keunggulan LP dengan UDP.¹⁰⁴ Para pengasas parti juga menyatakan bahawa mereka pasti Perikatan tidak akan berjaya menyatupadukan masyarakat Malaysia yang berbilang kaum.¹⁰⁵ Walaupun Gerakan berusaha untuk menunjukkan bahawa ia bersifat bukan perkauman dengan melantik Profesor Syed Hussein Al Atas sebagai Pengerusi dan lima orang Melayu sebagai ahli jawatankuasa *pro-tem* yang mempunyai enam belas orang ahli, parti ini masih lagi dianggap sebagai parti Cina dan kebanyakan sokongan datang daripada orang bukan Melayu.

Dengan tidak lengah-lengah lagi, Gerakan mula membuat persediaan untuk bertanding dalam pilihanraya 1969. Susunan parti kurang sempurna dan menghadapi kekurangan wang

¹⁰² Ho Sooi Beng, "The Gerakan Rakyat Malaysia — An Investigation Into the Break-up of a Malaysia Non-Communal Political Party" (Latihan untuk ijazah, Universiti Malaya, Ogos 1972), m.s. 12-15. Penubuhan gerakan telah diluluskan oleh Pendaftar Pertubuhan pada 26 Mei 1968. Semasa berbincang untuk menubuhkannya, DAP dan PPP juga diajak berunding tetapi parti-parti tersebut tidak berminat untuk bergabung dalam sebuah parti. DAP juga tidak membahitkan dirinya dengan bekas ahli Parti Buruh.

¹⁰³ *Ibid.*, m.s. 14.

¹⁰⁴ Md. Aris Ariffin, "Coalition Government in Penang" (Latihan untuk Ijazah, Universiti Malaya, Ogos, 1973) m.s. 13.

¹⁰⁵ Nancy L. Snider, "What Happened in Penang?", *Asian Survey*, Jil. VIII, No. 12 (1968), m.s. 971.

kecualilah di Pulau Pinang di mana bekas cawangan UDP didaftar semula. Sejurus sebelum pilihanraya jumlah ahlinya lebih kurang 1400 dan terdapat 43 cawangan ditubuhkan di kebanyakan kawasan bandar yang penduduknya terdiri dari orang bukan Melayu.¹⁰⁶

Dari segi organisasi, keanggotaan dibezakan antara ahli "seumur hidup" dengan ahli "biasa" yang membantu menguatkan kedudukan pimpinan ahli pengasas. Di peringkat atas terdapat Jawatankuasa Kerja Pusat Kebangsaan dan di dalamnya terdapat pula Jawatankuasa Kerja Pusat yang merupakan badan pembuat dasar tertinggi. Persidangan Perwakilan Dua Tahun Sekali dijadual untuk diadakan pada tahun 1970 tetapi ia terbengkalai kerana Darurat.

Pada tahun 1964-65 Parti Tindakan Rakyat (PAP) Singapura telah mencabar Perikatan dari dua segi, dari segi susunan politik kerajaan dan dari segi "rundingan". Ia bertanding dalam pilihanraya di Persekutuan Malaysia pada tahun 1964 dalam usahanya untuk memaparkan kelemahan MCA.¹⁰⁷ Tujuannya ialah sama ada untuk mengambil tempat MCA dalam Perikatan atau mengadakan campuran antara Perikatan dengan PAP.¹⁰⁸ Setelah UMNO terus menolak semua saranan PAP, maka pada tahun 1965 PAP menjadi penayang Konvensyen Perpaduan Malaysia yang terdiri daripada lima buah parti pembangkang, dengan harapan mewujudkan satu jalan untuk memaksa suatu perimbangan semula asas kuasa politik berdasarkan pan-Malaysia.¹⁰⁹ Akhirnya PAP mengikut tema persamarataan kaum dan menyeru untuk mengadakan sebuah negara "Malaysia untuk Rakyat Malaysia" yang merupakan satu formula alternatif pembinaan negara bagi "rundingan" Perikatan.¹¹⁰

106 Ho Sui Beng, *op. cit.*, m.s. 20.

107 Pada tahun 1963 Lee Kuan Yew berkata bahawa PAP tidak akan bertanding dalam pilihanraya di tanah besar Semenanjung (*Straits Times*, 10 September 1963). Sudah tentulah Perikatan terperanjat dengan keputusan PAP yang hendak bertanding pilihanraya 1964, Tunku rasa Lee Kuan Yew telah memungkir janji mereka (m.s. 139-40).

108 Mohamed Noordin Sopiee, *op. cit.*, m.s. 195.

109 Means, *Malaysian Politics*, *op. cit.*, m.s. 345-7.

110 Derek Davies menulis kemudian bahawa "berjuang untuk sebuah 'Malaysia untuk Rakyat Malaysia' bunyinya berpatutan dan liberal dari segi teori, sehinggalah hakikat perbezaan kebudayaan dan kaum di Malaysia terlintas difikiran. "Some of Our Best Friends..." *Far Eastern Economic Review*, 26 Jun 1969, m.s. 702).

Pada bulan Ogos 1965 keadaan konfrantasi yang dibangkitkan oleh emosi yang memuncak antara PAP dengan Perikatan telah kendur terutamanya di pihak UMNO apabila Singapura berpisah dari Malaysia.¹¹¹ Walau bagaimanapun, kemasukan PAP dalam politik Malaysia dengan temanya "Malaysia untuk Rakyat Malaysia" telah membangkitkan semangat kaum bukan Melayu sehingga mereka tidak lagi berpuas hati dengan perjanjian yang dibuat oleh Perikatan sebelum merdeka dahulu.¹¹² Saki baki PAP dalam Persekutuan bersiap sedia untuk menyusun semula dan meneruskan perjuangan.

Pada 9 September 1965, selepas Pendaftar Pertubuhan memberi notis kepada Ibu Pejabat PAP di Kuala Lumpur, pendaftaran parti tersebut pun dibatalkan. Keesokan harinya Devan Nair, wakil tunggal PAP dalam Parlimen Semenanjung Malaysia memohon untuk mendaftar semula sebuah parti baru yang dinamakan PAP namun permohonan ini ditolak oleh Pendaftar. Selepas beberapa permohonan dibuat dan dilengah-lengahkan, permohonan untuk menubuhkan sebuah parti baru dengan nama dan simbol baru, akhirnya diterima dan Parti Tindakan Demokrat (DAP) pun didaftarkan pada 19 Mac 1966.¹¹³

Manifesto DAP dibuat pada Perisytiharan Setapak 29 Julai 1967.¹¹⁴ Matlamat parti ialah untuk mewujudkan sebuah masyarakat Malaysia yang bercorak sosialis demokrat bukan perkauman, berpandukan perlembagaan.¹¹⁵ Dari segi ideologi, DAP memandang jurang perbezaan kaum dari segi kelas. DAP percaya bahawa punca perbezaan antara kaum ini ialah ketidakseimbangan ekonomi antara masyarakat dan mendakwa bahawa Kerajaan Perikatan tidak menitikberatkan perkara tersebut. DAP menyokong sama rata dari segi ras dan konsep sebuah negara "Malaysia untuk Rakyat Malaysia"

111. Lihat m.s. 73-6.

112. Lihat Wang Gungwu, "Chinese Politics in Malaya", *The China Quarterly*, No. 43 (1970), m.s. 1-30.

113. Dr. Lim Chong Eu dan D.R. Seenivasagam menyokong permohonan tersebut dan membantah terhadap tindakan melengah-lengahkannya. Untuk butiran lanjut mengenai penubuhan DAP, lihat Hans H. Indorf, *op. cit.*, m.s. 390-1.

114. *Who Lives if Malaysia Dies?*, *op. cit.*, m.s. 17-30, *Sunday Times*, 30 Julai 1967.

115. Snider, "Communalism and the Breakdown of Malayan Parliamentary Democracy" *op. cit.*, m.s. 204.

serta menentang sebarang keunggulan kuasa kaum. Parti tersebut bersedia untuk membuat konsesi yang paling minimum, menerima Bahasa Melayu sebagai Bahasa Kebangsaan asalkan bahasa-bahasa lain tidak tertekan dan menerima hak istimewa orang Melayu dengan syarat hak tersebut tidak disalahgunakan dan digunakan untuk membantu orang Melayu luar bandar, bukan untuk mewujudkan kelas kapitalis Melayu yang terdiri daripada golongan elit. Walau bagaimanapun, DAP menentang dasar pelajaran Kerajaan yang dianggapnya sebagai melanggar jaminan perlembagaan. Parti ini merasakan bahawa ia harus menyokong undang-undang keselamatan dalam negeri kerana ISA telah digunakan dengan luas dan berkesan oleh PAP di Singapura, pada masa yang sama ia mendesak supaya berhati-hati bila mengguna akta tersebut.

Di bahagian asas organisasi DAP terdapat cawangan dan tiap-tiap cawangan mempunyai pegawainya sendiri. Di peringkat atas, badan eksekutif parti ialah Jawatankuasa Kerja Pusat yang dipilih oleh Kongres Perwakilan Tiga Tahun Kebangsaan. Jawatan yang paling penting dalam parti ialah Setiausaha Agung. Jawatan lain dalam Jawatankuasa Kerja Pusat ialah Pengerusi, dua Naib Pengerusi, dua Timbalan Setiausaha Agung, lain-lain pegawai peringkat kebangsaan serta lima orang ahli jawatankuasa lain. Terdapat dua golongan dalam DAP Pemuda DAP dan Wanita DAP. Kedua-dua golongan ini tidak memainkan peranan penting dalam parti, namun begitu Pemuda DAP sekarang mengadakan Konvensyen Kebangsaannya sendiri dan telah bertambah aktif. Dalam organisasi kebangsaan hal-hal politik dibahagikan kepada biro dan jawatankuasa kecil. DAP mula mengadakan seminar Kebangsaan Ahli Parlimen dan Ahli Dewan Negerinya pada tahun 1970 untuk membincangkan dasar dan kedudukan parti dari segi undang-undang.

Walaupun DAP cuba menunjukkan bahawa ia merupakan sebuah parti bukan perkauman tetapi kuasa parti berada dalam tangan kaum Cina dan para penyokong parti sebahagian besarnya terdiri daripada orang Cina kelas pekerja di kawasan bandar. Dalam masa yang singkat sahaja DAP telah berjaya menjadi sebuah parti pembangkang bukan Melayu yang terkuat di Semenanjung Malaysia dengan para pegawai dan penyokong yang setia dan organisasi parti yang cekap dan aktif. Parti yang

menjadi sasaran DAP ialah MCA, tetapi ia juga mencurigai parti bukan Melayu yang lain dan berseteru dengan Parti Buruh. Perikatan mendapati bahawa sukar baginya hendak melawan daya tarikan DAP terutamanya kerana DAP tidak boleh dituduh sebagai subversif komunis memandangkan rekod PAP yang telah berjuang menentang penyokong komunis. DAP juga muncul di saat kepercayaan orang Cina kepada MCA sangat kurang dan di saat kebanyakan belia Cina sudah tidak yakin dengan sistem yang ada.¹¹⁶

Menjelang pilihanraya 1969, DAP telah memutuskan kebanyakan hubungan emosinya dengan PAP dan dalam setengah-setengah isu pandangannya sangat berbeza daripada PAP. Vasil telah menulis bahawa, para pemimpin percaya bahawa eloklah parti tersebut menonjolkan diri sebagai pejuang kepentingan orang bukan Melayu kerana kalau tidak pun ia tidak mungkin menarik perhatian orang Melayu untuk menyokongnya dalam masa yang singkat. Hanya setelah mendapat sokongan orang bukan Melayu barulah percubaan untuk mendapatkan sokongan orang Melayu akan berhasil.¹¹⁷

Pilihanraya di Tanah Melayu (Persekutuan Malaysia)

Parti Perikatan yang kuat kedudukannya telah menyertai pilihanraya Majlis Perundangan pada bulan Julai 1955. Organisasi parti yang baru sahaja diperbesarkan dengan penyertaan MIC adalah teguh dan ia terkenal dengan usahanya untuk mencapai kemerdekaan dan perikatan telah berturut-turut memenangi pilihanraya perbandaran dan negeri. Manifesto Perikatan ialah 'Menuju ke arah Kemerdekaan' antara lainnya mendesak supaya Tanah Melayu diberi taraf 'merdeka' dalam masa empat tahun dan Me-Malayakan perkhidmatan awam.¹¹⁸ Perjanjian mengenai kewarganegaraan tidak dibuat oleh itu isu tersebut dielakkan tetapi pengampunan yang akan diberikan kepada gerila komunis menjadi tajuk penting semasa berkempen.

¹¹⁶ Wang Gungwu, *op. cit.*, m.s. 25.

¹¹⁷ Vasil, *Politics in a Plural Society*, *op. cit.*, m.s. 301-3.

¹¹⁸ Means, *Malaysian Politics*, *op. cit.*, m.s. 164.

Masalah paling besar yang dihadapi oleh Perikatan ialah peruntukan kerusi untuk parti-parti komponen. Calon pilihanraya yang berdaftar terdiri daripada 84 peratus Melayu, 11 peratus Cina dan kurang daripada 5 peratus India.¹¹⁹ Perwakilan di Perhimpunan Agung UMNO pada bulan Jun 1955 meminta supaya diperuntukkan 90% calon Melayu, hanya setelah Tunku mengancam hendak meletak jawatan barulah masalah tersebut diselesaikan dengan memberi peruntukan 35 kerusi kepada UMNO, 15 kepada MCA dan 2 kepada MIC.

Parti Negara masih lagi kuat dalam Majlis Perundangan tetapi organisasi partinya tidak teguh dan ia dianggap sebagai elit yang kuat kedudukannya, agak pro-British dan mahukan supaya usaha ke arah kemerdekaan dilakukan secara beransur-ansur. PN yang mempunyai 30 orang calon merupakan sebuah parti yang berasaskan perkauman, menyeru supaya imigras disekat dan menuduh UMNO belot kepada orang Melayu. PAS yang baru sahaja didaftar dan mempunyai 11 orang calon juga merupakan sebuah parti perkauman, mendakwa bahawa masyarakat imigran menggugat hak bumiputera. PAS dan PN mencapai satu persetujuan tidak rasmi bagi pilihanraya, berjanji untuk saling membantu calon mereka. Terdapat juga parti-parti Melayu lain yang tidak penting serta parti bukan Melayu seperti PPP dan LP yang menyertai pilihanraya tetapi tidak sebuah pun yang memainkan peranan penting.

Keputusan pilihanraya telah memberi mandat yang banyak kepada Perikatan, 81 peratus daripada undi dan 51 daripada 52 kerusi.¹²⁰ Selepas pilihanraya ini, dengan keunggulan parti Perikatan, pilihanraya persekutuan lebih merupakan pungutan suara daripada penentuan parti mana yang harus memerintah.

Pilihanraya persekutuan pada bulan Ogos 1959 merupakan pilihanraya pertama untuk merebut 104 kerusi Dewan Rakyat. Suasana pilihanraya telah berubah kerana semangat yang berkobar-kobar untuk mendapat kemerdekaan telah reda. Tambahan pula, terdapat tujuh kali ganda bilangan orang Cina yang layak mengundi, kebanyakannya akibat dari syarat-syarat

119 Francis G. Carnell, "The Malayan Elections" *Pacific Affairs*, Jil. XXVIII, No. 4 (1955) m.s. 316, Ratnam, *op. cit.*, m.s. 186.

120 Satu kerusi dikalahkan oleh PAS di kawasan Krian, Perak. Majlis Perundangan mempunyai sejumlah 98 kerusi yang mana 52 daripadanya dipilih.

kewarganegaraan yang longgar yang diperuntukkan dalam perlembagaan 1957.¹²¹

Pilihanraya negeri diadakan sebelum pilihanraya persekutuan dan PAS telah berjaya memenangi 28 daripada 30 kerusi di Kelantan dan 13 daripada 24 kerusi di Trengganu. Ada beberapa alasan yang tidak ada sangkut-paut dengan dasar Perikatan yang menyebabkan PAS menang di kedua-dua buah negeri yang ramai penduduk Melayu ini,¹²² namun para pemimpin UMNO masih memandang berat mengenai daya tarikan sebuah parti perkauman Melayu yang tidak mahu berkompromi dan merasa terdesak untuk menurut tuntutan PAS.

Akibatnya, UMNO tidak memberi konsesi mengenai kerusi dan dasar pelajarannya apabila tercetus krisis MCA seperti yang telah diperihalkan terdahulu. Perikatan dapat diselamatkan apabila kata dua Tunku diterima tetapi berlaku perpecahan dalam MCA menyebabkan ia terpaksa bertanding pilihanraya dalam keadaannya yang lemah. Sebelum krisis tersebut tercetus pun, ia telah diramalkan berlaku di kawasan bandar disebabkan oleh dasar kerajaan mengenai pelajaran Cina.

Sebagai parti kerajaan, Perikatan berkempen untuk melaksanakan sepenuhnya peruntukan Perlembagaan 1957. Parti pembangkang membangkitkan isu perkauman. Contohnya manifesto PPP menyeru untuk hak dan keistimewaan yang sama, menjadikan bahasa Cina dan Tamil bahasa rasmi dan membenarkan bahasa ibunda diguna sebagai bahasa pengantar di sekolah bahasa ibunda. Manifesto PAS pula menyeru untuk

121 Means, *Malaysian Politics*, op. cit., m.s. 252. Peratus pengundi mengikut kaum ialah: Melayu - 56.8 peratus; Cina - 35.6 peratus; India - 7.4 peratus; lain-lain - 0.2 peratus.

122 Di Kelantan PAS berjaya mendapat sokongan orang ramai yang membenci regim sedang berkuasa yang melibatkan UMNO. Organisasi parti UMNO di Kelantan juga lemah, sebahagiannya akibat dari perbezaan pendapat dalam parti dan ahli UMNO yang dipilih biasanya mengabaikan kawasannya. Sebaliknya PAS memilih calon yang rapat yang berhampiran dengan orang kampung, daya tarikannya jelas kelihatan dan slogan katanya berkesan. Setengah-setengah keadaan yang sama juga wujud di Trengganu sungguhpun perbezaan politik lebih banyak dan PAS sendiri kurang bernas.

JADUAL A

Pilihanraya Parlimen: Kerusi yang Dimenangi dan Ditandingi oleh Parti.

Pilihanraya Tanah Melayu/Malaysia Barat.

	1959		1964		1969	
	menang	bertanding	menang	bertanding	menang	bertanding
Parti Perikatan	74	104	89	104	66	103a
UMNO	52	70	59	68	51	67
MCA	19	31	27	33	13	33
MIC	3	3	3	3	2	3
PAS	13	58	9	52	12	59
PPP	4	19	2	9	4	6
Gerakan	—	—	—	—	8	14
DAP	—	—	1 (PAP)	11 (PAP)	13	24
PSRM	—	—	—	—	0	5
SF	8	38	2	63	—	—
UDP	—	—	1	27	—	—
PN	1	9	0	4	—	—
Parti Tanah Melayu	1	2	—	—	—	—
Bebas	3	27	0	8	0	2
Jumlah Kerusi Malaysia Barat	104		104		103a	

a Pilihanraya di sebuah kawasan di Malaysia Barat ditanggguh.

Pilihanraya Sarawak

	1964		1970	
	menang	bertanding	menang	bertanding
Perikatan Sarawak ^b	18	—	10	29
Bumiputera	—	—	5	11
Pesaka	6	—	3	15
SCA	3	—	2	3
BARJASA	5	—	—	—
SNAP ^c	4	—	9	23
PANAS	3	—	—	—
SUPP	3	—	5	18
Jumlah kerusi Sarawak	24		24	

Pilihanraya Sabah

	1964 ^d		1970	
	menang	bertanding	menang	bertanding
Perikatan Sabah	16	—	16	16
USNO	6	—	13	13
SCA	4	—	3	3
UNKO	5	—	—	—
PM	1	—	—	—
Jumlah kerusi Sabah	16		16	
Jumlah kerusi Malaysia	144		143	

^b-Pada tahun 1964 Perikatan Sarawak terdiri daripada BARJASA, Pesaka, SNAP dan SCA. PANAS tidak termasuk dalam Perikatan dari bulan April 1963 hingga pertengahan tahun 1965. Pada tahun 1970 Perikatan terdiri daripada Bumiputera, Pesaka dan SCA.

^c SNAP berada dalam Perikatan sehingga pertengahan tahun 1966.

^d Pilihanraya di Sabah dan Sarawak tidak secara langsung.

Sumber: Dikumpul daripada *Straits Times*; Laporan Suruhanjaya Pilihanraya; Vasil, *The Malaysian General Election of 1969*, op. cit., Lampiran II; Ratnam dan Milne, op. cit., Michael B. Leigh, *The Rising Moon* (Sydney, 1974).

JADUAL B

Pilihanraya Parlimen 1974: Kerusi yang Dimenangi dan Ditandingi oleh Parti

	menang	bertanding
Malaysia Barat		
Barisan Nasional	104	114
UMNO	61	61
MCA	19	23
MIC	4	4
PAS	14	14
PPP	1	4
Gerakan	5	8
DAP	9	46
Pekemas	1	35
PSRM	0	21
Kita	0	4
PPP Bebas	0	1
Bebas	0	37
Jumlah Kerusi Malaysia Barat	114	
Sarawak		
Barisan Nasional	15	24
PBB	9	16
SUPP	6	8
SNAP	9	24
Bebas	0	3
Sabah		
Barisan Nasional (Perikatan Sabah)	16	16
USNO	13	13
SCA	3	3
Pekemas	0	1
Jumlah Kerusi	154	

mengetatkan undang-undang imigresen, bangsa "Melayu", penggunaan bahasa Melayu dengan serta-merta sebagai bahasa rasmi dan bahasa kebangsaan tunggal, menghadkan jawatan Menteri Besar, Menteri, Yang Dipertua Negeri, dan ketua turus angkatan tentera kepada orang Melayu sahaja. Bagi PAS kemerdekaan yang dicapai merupakan kemenangan yang tidak bererti kerana UMNO telah menjual kedaulatan orang Melayu.¹²³

Dengan mudah sahaja Perikatan memenangi 74 daripada 104 kerusi tetapi ia hanya berhasil mendapat 51.8 peratus undi dan mengalami kekalahan di kawasan yang majoriti penduduknya Melayu serta di kawasan yang majoriti penduduknya bukan Melayu. Perikatan berjaya mempertahankan keunggulannya kerana parti Pembangkang tidak bersekutu.

Isu pilihanraya umum 1964 yang mengatasi segala-galanya ialah konfrontasi Indonesia terhadap penubuhan Malaysia. SF dan PAS menentang penubuhan Malaysia dan kedua-duanya dituduh pro-Indonesia, lalu mengakibatkan beberapa orang ahlinya ditahan. Beberapa buah parti lain yang dahulunya waswas mengenai penubuhan Malaysia, misalnya UDP dan PPP, pada prinsipnya telah menerima dan menyokong penuh usaha menentang konfrontasi Indonesia.

Dalam pilihanraya negeri, Perikatan bimbang ia akan kalah sekali lagi pada PAS di Kelantan dan akan kalah di Pulau Pinang pada beberapa buah parti pembangkang yang bersatu. Pengundi-pengundi diberi amaran bahawa merekalah yang akan menerima akibat buruk jika kerajaan bukan perikatan menguasai negeri kerana kerajaan negeri tidak akan bekerjasama dengan Kerajaan Persekutuan. Di Kelantan, Perikatan telah menyebarkan 100,000 risalah menuduh Kerajaan PAS menggadai 375,000 ekar tanah kepada sebuah firma Cina dengan harga yang paling murah.¹²⁴ Perikatan juga menuduh kerajaan negeri tidak mentadbir kewangan dengan baik dan menghalang rancangan pembangunan kerajaan

¹²³ Sebagai bukti bahawa UMNO menjual negeri kepada orang Cina, PAS menyatakan bahawa seorang Cina menandatangani wang kertas yang baru diterbitkan (ditandatangani oleh Menteri Kewangan) (Moore, op. cit., m.s. 72).

¹²⁴ *Straits Times*, 18 Julai 1964. PAS menyangkal tuduhan tersebut tetapi kemudian nyatalah tuduhan itu benar.

persekutuan untuk negeri dan memberi contoh kemajuan yang telah dicapai di Trengganu sejak Perikatan menguasai semula negeri tersebut. Sejumlah besar wang dari kerajaan pusat dijanjikan kepada Kelantan jika para pengundi mengundi Perikatan.¹²⁵ Di Pulau Pinang di mana kebanyakan penduduknya berniaga, Perikatan berjanji untuk mengekalkan status pelabuhan bebas sekiranya ia dipilih semula. Apabila kiraan undi dibuat, Perikatan berjaya sekali lagi menguasai kerajaan Pulau Pinang tetapi tidak berjaya merebut Kelantan dari tangan PAS.

Penyertaan PAP dalam pilihanraya merupakan perkara yang amat memeranjatkan di peringkat persekutuan, seperti yang telah dinyatakan dahulu. Kekecohan akibat penyertaan PAP yang terhad tidak sepadan dengan ancaman pilihanraya yang dibuat terhadapnya, tetapi ia telah menyebabkan ketegangan dalam Perikatan dan perpecahan dalam MCA terutamanya antara Pemuda MCA dengan badan induknya. Akhirnya PAP hanya berjaya memenangi sebuah kerusi.

Semua parti pembangkang membangkitkan isu perkauman, tetapi dengan bijaksana Perikatan berjaya menggunakan masalah Konfrontasi untuk menyamakan kedudukan Kerajaan Perikatan dengan ketaatsetiaan kepada negara, dengan ini berjaya mengurangkan pengaruh perkauman. Jentera pilihanraya Perikatan berkuasa penuh. Di peringkat atas terdapat sebuah Jawatankuasa Pilihanraya Kebangsaan yang menjalankan tugas dengan mengadakan pusat nadi pentadbiran "Bilik Gerakan" di Kuala Lumpur.¹²⁶ Di bawahnya terdapat pula organisasi yang seragam tetapi dibahagi-bahagikan mengikut parti komponen, dengan Jawatankuasa pilihanraya negeri, penyelia undi daerah, pemimpin cawangan dan sejumlah besar tenaga pekerja yang menyediakan kad undi untuk setiap pengundi, membuat carta, graf dan laporan, berkempen dari rumah ke rumah dan menyediakan pengangkutan untuk ke tempat mengundi.¹²⁷

125 Ratnam dan Milne, *op. cit.*, m.s. 156.

126 *Ibid.*, m.s. 159-65.

127 Di kawasan luar bandar dan di pinggir bandar tiap-tiap pekerja dipertanggungjawabkan dengan satu unit terdiri daripada sepuluh buah rumah. Pekerja ini akan melawat ke rumah-rumah tersebut dan melaporkan sama ada penghuni sesebuah rumah itu "menyokong", "menentang" atau "tidak tetap" (*ibid.*).

Perikatan membaiki kedudukannya pada pilihanraya 1964 dengan memenangi 89 daripada 104 kerusi dan memperoleh 58.3 peratus undi.¹²⁸ UMNO juga berjaya membaiki kedudukannya sedikit manakala MIC berjaya mempertahankan kerusinya membaiki peratus kemenangannya bagi tiap-tiap kerusi dari 61 peratus pada tahun 1951 kepada 81 peratus pada tahun 1964. Walau bagaimanapun, keputusan pilihanraya 1964 dirasakan seolah-olah suatu pelencongan disebabkan oleh krisis Konfrontasi.

Salah satu ciri pilihanraya umum 1969 ialah ketiadaan isu penting baru. Akibatnya, kempen pilihanraya hanya tertumpu pada isu perkauman yang berlanjutan dan isu yang diperbesar-besarkan itu telah mengapi-apikan lagi perasaan perkauman.¹²⁹ Telah dianggarkan bahawa Perikatan akan memenangi pilihanraya persekutuan tetapi yang menjadi tanda tanya ialah berapakah kelebihan undi yang akan diperolehinya dan sebanyak manakah sumbangan dari MCA. Di peringkat negeri, Perikatan menghadapi tentangan hebat dalam beberapa buah negeri sungguhpun harapan untuk menang di Kelantan lebih cerah daripada dahulu. Perikatan masih mahu bertahan dengan rekod lamanya. Manifestonya termasuklah pencapaian yang diperolehi oleh Kerajaan Perikatan dari satu segi dan dari segi lain pula matlamat masa depan dalam bentuk "Rancangan Lima Tahun."¹³⁰ Sungguhpun rekodnya baik, jentera partinya kukuh, pembahagian kawasan pilihanraya dibuat dengan licin serta memilih calon dari kalangan parti komponen namun Perikatan menghadapi pilihanraya dengan mengambil sikap bertahan. Formula Perikatan untuk keharmonian kaum dan pembangunan diserang dari semua segi.

¹²⁸ Dengan bertambahnya kerusi parlimen dari Singapura, Sarawak dan Sabah, majoriti Perikatan di Dewan Rakyat bertambah menjadi 123 daripada 159 kerusi. Lihat Means, *Malaysian Politics*, op. cit., m.s. 338.

¹²⁹ Dr. Mahathir menulis: "Menyedari bahawa pembangkang Melayu dan Cina semakin mendapat sokongan melalui daya tarikan perkauman, calon-calon parti Perikatan juga mengguna politik perkauman dalam kempen mereka menjelang berakhirnya masa berkempen. Akibatnya sungguh merbahaya. Tiada lagi perasaan bertanggungjawab sebaliknya ia diganti dengan kebenaran yang tidak terhad untuk membangkitkan sentimen atas nama demokrasi". (Masalah Membina Negara Demokrasi di Malaysia," op. cit., m.s. 14). Lihat juga Martin Rudner, "The Malaysian general Election of 1969: A Political Analysis", *Modern Asian Studies*, Jil. 1 No. 4 (1970), m.s. 1-21.

¹³⁰ Von Vorys, op. cit., m.s. 267. Manifesto Parti Perikatan yang bertajuk "Suatu Janji Yang Lebih Baik Untuk Semua".

Nampaknya UMNO berjaya mengatasi krisis yang timbul daripada kompromi Rang Undang-undang Bahasa 1967 yang menyebabkan rasa tidak senang hati kebanyakan orang Melayu serta menyebabkan pemberontakan terhadap kepimpinan Tunku. Tetapi parti tersebut terkejut dengan pengaruh PAS yang semakin meluas di Kedah dan Perlis, dan kerajaan PAS di Kelantan merupakan duri dalam daging bagi UMNO. Perikatan mempunyai manifesto khusus untuk Kelantan, berjanji akan memberi \$548 juta dari tabung persekutuan jika Perikatan dipilih.¹³¹ Oleh kerana asas Perikatan terletak pada UMNO yang disokong kuat oleh orang Melayu cabaran ini tidak boleh dipandang sepi. Akibatnya, strategi kempen Perikatan menegaskan tema tersebut yang disediakan untuk menarik pengundi Melayu.

Akibat Rang Undang-undang Bahasa 1967, nama MCA semakin harum tetapi tidak lama kemudian ia sekali lagi terlibat dalam kontroversi mengenai cadangan untuk menubuhkan Universiti Merdeka yang akan menggunakan bahasa Cina.¹³² MCA menolak cadangan penubuhan Universiti tersebut kerana bimbangkan tindak balas dari orang Melayu. Beberapa pihak di kalangan masyarakat Cina menganggap MCA mengkhianati mereka dan kontroversi ini menjadi isu kempen yang menjatuhkan maruah MCA dan mengancam akan menghancurkan disiplin parti. Akhirnya, pada 30 April sebelum keadaan bertambah buruk, Tun Tan Siew Sin dengan berat hati terpaksa menerima rancangan universiti tersebut.¹³³ Walau bagaimanapun pendirian MCA dahulu dan perubahan pendirian yang dibuat kemudian telah menjejaskan sokongan terhadapnya. MCA menumpukan serangannya dengan memberi amaran kepada pengundi mengenai apa yang akan terjadi sekiranya MCA tewas. Pada bulan Mac, Tun Tan Siew

131 Vasil, *The Malaysian general Election of 1969*, op. cit., m.s. 28. Kessler ("Muslim Identity and Political Behaviour in Kelantan", op. cit., m.s. 304) menyatakan bahawa rakyat Kelantan menolak tawaran sebanyak \$548 juta pada tahun 1969 kerana mereka menganggap bahawa jika diterima maka itu semata-mata mengikut nafsu. Pada tahun 1964, Menteri Besar baru, Datuk Aari berkata bahawa Kerajaan Negeri sedia bekerjasama dengan Kerajaan Persekutuan dalam segala hal (*Straits Times*, 20 Jun 1964). Tetapi suasana berubah ini hanya tahan enam bulan (lihat Marican, op. cit., m.s. 159; m.s. 108-11 di atas).

132 Lihat Von Vorys, op. cit., m.s. 283-7.

133 *Ibid.*, m.s. 287.

Sin berkata: "Sekiranya pihak pembangkang berjaya merebut kerusi penting MCA ini bermakna negara akan diperintah oleh kerajaan Perikatan tanpa penyertaan kaum Cina."¹³⁴ Pada bulan April beliau memberi amaran bahawa sokongan yang diberikan kepada MCA akan mengakibatkan polarisasi dan tekanan terhadap golongan-golongan berfahaman sederhana.¹³⁵

Satu lagi ciri penting pilihanraya ialah persetujuan antara parti-parti pembangkang utama untuk mengadakan pakatan semasa pilihanraya. Pakatan tersebut merupakan tidak lebih daripada persetujuan pilihanraya anti-Perikatan sementara dan tidak ada percubaan untuk menyatukan ideologi yang berlainan. Tetapi ini merupakan perubahan penting kerana di masa lalu Pembangkang sentiasa mengecam satu sama lain lebih hebat daripada kecaman mereka terhadap Perikatan. Pada bulan Mac 1968 DAP dan PPP membuat perjanjian untuk membahagikan kawasan pilihanraya di Perak antara mereka. Pada bulan Februari 1969 pakatan juga dibuat antara DAP dengan Gerakan. Dengan pakatan ini kebanyakan kawasan di Pulau Pinang diserahkan kepada Gerakan, Selangor dibahagi antara mereka manakala Negeri Sembilan, Johor dan Melaka diserahkan kepada DAP. Ada dibayang-bayangkan bahawa DAP dan PAS membuat "Perikatan tidak suci" secara sulit yang mana disangkal keras oleh kedua-dua belah pihak.¹³⁶ Pada bulan April, PAS mengumumkan bahawa ia akan menyokong dua calon Gerakan di Pulau Pinang dan akan menyediakan pengempen untuk Gerakan.¹³⁷ Ada juga dibayangkan bahawa Parti Rakyat sekurang-kurangnya tidak akan menjadi batu penghalang, terutamanya terhadap usaha Gerakan untuk menang di Pulau Pinang, tetapi Parti Rakyat menyangkal bahawa ia ada membuat sebarang perjanjian. Pada asasnya parti pembangkang bersetuju untuk membahagi kawasan pilihanraya dan tidak akan memecah undi anti-Perikatan dengan tidak melawan satu sama lain. Dalam setengah-setengah tal parti pembangkang kedua sengaja bertanding untuk

¹³⁴ *Straits Times*, 17 Mac 1969.

¹³⁵ *Ibid.*, 17 April 1969. Lihat juga amaran Tun Razak kepada masyarakat Cina, *ibid.*, 23 April 1969.

¹³⁶ Sender, "Communalism and the Breakdown of Malayan Parliamentary Democracy", *op. cit.* m.s. 265-6.

¹³⁷ *Straits Times*, 9 dan 11 April 1969.

memecah undi yang akan diberi kepada calon Perikatan.¹³⁸

Parti Buruh yang lemah disebabkan oleh ahli-ahlinya ditangkap dan ditahan mengambil keputusan untuk memulau pilihanraya. Tindakan tersebut gagal, hanya 3 peratus pengundi sahaja yang tidak hadir mengundi. Tetapi Parti Buruh dalam kempen pemulauannya menambahkan lagi ketegangan kaum; ahli-ahli parti terlibat dalam dua kejadian yang menyebabkan kematian.¹³⁹

Manifesto pilihanraya parti pembangkang tidak berbeza daripada pilihanraya dahulu. PAS masih lagi menyeru untuk memulihkan keunggulan politik orang Melayu, DAP dengan "Malaysia untuk Rakyat Malaysia", PPP dengan kesamarataan politik dan menghapuskan hak istimewa orang Melayu. Parti Rakyat berkempen untuk menamatkan sistem neo-kolonial dan feudalisme dan akan mengadakan sistem baru. Gerakan, sebuah parti baru dengan manifesto 30 perkaranya yang bukan-perkauman tidak membangkitkan emosi dan berfahaman sederhana dan kempennya yang penting ialah untuk menyekat Perikatan dari mendapat kelebihan suara dua pertiga dalam Parlimen yang diperlukan untuk mengubah Perlembagaan. Gerakan mengambil sikap berkompromi dalam isu bahasa dan pelajaran tetapi mengecam Perikatan kerana rasuah dan salah tadbir yang berleluasa.¹⁴⁰ Di akhir-akhir menjelang pilihanraya kempen dijalankan tanpa terbendung lagi dan menjadi "kasar dan kejam" menyebabkan suasana bertambah tegang.¹⁴¹

138 Contohnya, PAS bertanding di beberapa buah kawasan pilihanraya yang majoriti penduduknya terdiri dari kaum Cina di mana pertandingan utamanya ialah antara DAP dengan MCA. Biasanya di kawasan tersebut, sebilangan kecil orang Melayu akan mengundi MCA membantu memperbanyakkan jumlah undi. Walau bagaimanapun, termasuk PAS di situ merupakan suatu alternatif kerana setengah-setengah undi orang Melayu akan diberi kepada PAS. Strategi ini tidak berjaya.

139 Ahli-ahli Parti Buruh terlibat dalam dua kejadian; pada 24 April seorang ahli UMNO terbunuh di Pulau Pinang dan di Kuala Lumpur pula seorang ahli Parti Buruh telah terbunuh oleh anggota Polis. Pada 9 Mei sehari sebelum Pilihanraya, perarakan jenazah secara besar-besaran diadakan di Kuala Lumpur. Tidak ada kekacauan berlaku tetapi penduduk Melayu di Kuala Lumpur dilaporkan tidak senang dengan tunjuk perasas tersebut. Lihat Snider, "Communalism and the Breakdown of Malayan Parliamentary Democracy", op. cit., m.s. 288.

140 Lihat Von Vorvys, op. cit., m.s. 265-72, untuk keterangan mengenai manifesto parti.

141 Ibid., m.s. 284. Tun Razak menyedari tentang ketegangan serta hasutan perkauman dan menyatakan bahawa beliau "tidak senang dengan aliran pilihanraya" (*Straits Times*, 12 Mei 1969).

Apabila keputusan pilihanraya diumumkan Perikatan mendapati majoriti kerusi parlimennya berkurang, 66 daripada jumlah 103 kerusi¹⁴² dan mendapat 48.5 peratus undi popular. MCA mengalami kekalahan teruk, hanya berjaya memenangi 13 daripada 33 kerusi yang ditandinginya.¹⁴³ Walau bagaimanapun, berlawanan dengan gambaran sejurus selepas pilihanraya, kekalahan tersebut bukanlah disebabkan oleh pembelotan orang Cina secara beramai-ramai dari parti tersebut tetapi sebaliknya disebabkan oleh kesan dari perpaduan parti pembangkang.¹⁴⁴ Keadaan di negeri-negeri lebih buruk lagi. Sekali lagi Perikatan tewas di tangan PAS di Kelantan sungguhpun perbezaan undinya tidak banyak tewas kepada Gerakan di Pulau Pinang yang memenangi 16 daripada 24 kerusi negeri manakala jumlah kerusi yang dimenangi oleh Perikatan dikurangkan hingga ke-4 kerusi. Pada satu ketika, di Perak dan Selangor, Perikatan nampaknya akan tewas kepada campuran pembangkang, dengan demikian timbul ura-ura bahawa seorang Menteri Besar bukan Melayu mungkin dilantik.¹⁴⁵ Walau bagaimanapun Gerakan tidak mahu menyertai sebarang campuran, dengan demikian membolehkan Perikatan menubuh kerajaan di kedua-dua buah negeri tersebut.¹⁴⁶ Di Kedah dan Trengganu Perikatan menang dengan kelebihan undi yang sedikit manakala di Perlis PAS makin mendapat perhatian.

Oleh kerana pilihanraya dijalankan seperti mengadakan pungutan suara, pihak pembangkang merasa bahawa kemenangan menggambarkan suatu kejayaan bagi mereka manakala Perikatan yang masih lagi mempunyai majoriti di parlimen dan berjaya menawan 9 daripada 11 Kerajaan Negeri, merasakan keputusan tersebut bukan sahaja merupakan suatu

¹⁴² Pilihanraya bagi kawasan Melaka Selatan ditangguh.

¹⁴³ UMNO tidak berjaya mendapat undi popular melawan PAS tetapi berjaya memenangi 51 daripada 67 kerusi yang ditandinginya.

¹⁴⁴ Lihat von Vorys, *op. cit.*, m.s. 300-2. Pada tahun 1969, MCA telah kalah beberapa kerusi yang dahulu dimenangnya dari undi berbagai kaum.

¹⁴⁵ Di Perak Perikatan memenangi 19 daripada 40 kerusi dan di Selangor 14 daripada 28 kerusi.

¹⁴⁶ Kemungkinan Pulau Pinang yang tidak pernah menjadi negeri Melayu dikuasai oleh kerajaan bukan Perikatan tidak membimbangkan orang Melayu. Walau bagaimanapun mereka tidak pula bersikap begitu terhadap Perak dan Selangor dan para pemimpin Gerakan menghargai sikap tersebut.

pukulan tetapi ia juga merupakan suatu ancaman terhadap keutuhannya.¹⁴⁷

Parti dan Pilihanraya di Sabah

Pada masa Tunku membuat cadangan penubuhan Malaysia pada 27 Mei, 1961, belum ada parti politik di Sabah. Menjelang bulan Oktober 1962 semasa menanti-nantikan pilihanraya Majlis Daerah yang akan diadakan pada bulan Disember, lima buah parti serta Perikatan Sabah telah diwujudkan.¹⁴⁸ Empat buah parti yang bergabung dalam Perikatan ialah Pertubuhan Kebangsaan Kadazan Bersatu (UNKO) di bawah pimpinan Datuk Donald Stephens (kemudian Tun Mohd. Fuad), Pertubuhan Kebangsaan Sabah Bersatu (USNO) dipimpin oleh Datu (kemudian Tun) Mustapha bin Datu Harun, Parti Kebangsaan Borneo Utara (BUNAP) dan sebuah parti yang kecil dan tidak berapa penting dari segi politik iaitu Kongres India Sabah (SIC). Parti yang tidak menyertai Perikatan ialah Parti Kebangsaan Kadazan Pasok — momogun Bersatu (PM) yang menentang penubuhan Malaysia.¹⁴⁹ Pada tahun 1964 PM menerima penubuhan Malaysia dan bergabung dengan UNKO untuk membentuk Pertubuhan Kadazan Pasok — momogun Bersatu (UPKO) dan pada tahun 1965 BUNAP (juga dikenali sebagai SANAP) bergabung dengan Persatuan Cina Sabah (SCA) dan mengguna nama SCA. Dengan rombakan ini tiga buah parti dalam Perikatan mewakili tiga kaum dan agama yang penting dalam negeri. USNO menarik sokongan orang Islam terutamanya Suluk dan Bajau serta beberapa kelompok suku kecil lain dan setengah-setengah suku Kadazan yang

147 Rusuhan meletus di Kuala Lumpur pada 13 Mei yang mengakibatkan perubahan sistem politik. Lihat m.s. 78-9.

148 Untuk sejarah yang lebih terperinci mengenai perkembangan parti politik di Sabah, lihat R.S. Milne dan K.J. Ratnam, *Malaysia — New States in a New Nations* (London, 1974) bab 3. Pilihanraya Majlis Daerah merupakan asasnya, melalui pilihanraya tidak langsung untuk menjadi ahli Dewan Negeri dan Parlimen Persekutuan (Ratnam dan Milne, op. cit., m.s. 306-7). Lihat juga Lee, op. cit., *passim* yang memberi perhatian khusus kepada parti Cina; dan R.S. Milne, "Political Parties in Sarawak and Sabah", *Journal of Southeast Asian History*, Jil. 6, No. 2 (1965), m.s. 104-17.

149 Pada mulanya hanya USNO sahaja yang bersetuju dengan penubuhan Malaysia UNKO mengubah pendiriannya apabila dipastikan bahawa jaminan tertentu akan diberi kepada negeri. Kemudian Parti Komponen BUNAP (Parti Bersatu dan Parti Demokrat) menerima idea tersebut dengan berat hati.

beragama Islam. UPKO mewakili suku Kadazan beragama Kristian dan masyarakat Murut manakala SCA mewakili kaum Cina.

Pilihanraya negeri Sabah tahun 1967 yang merupakan pilihanraya langsung pertama ke Dewan Negeri, membangkitkan semula konflik antara parti rakan dalam Perikatan Sabah.¹⁵⁰ Konflik tersebut berpunca dari pembahagian 32 buah kerusi pilihanraya negeri di kalangan parti komponen.¹⁵¹ Tun Mustapha yakin bahawa USNOlah parti yang terkuat dan hendak memperuntukkan 18 kerusi untuknya, UPKO 8 dan SCA 6. Pemimpin UPKO mahukan supaya USNO dan UPKO masing-masing diuntukkan 13 kerusi manakala 6 lagi diberi kepada SCA. Apabila kebuntuan ini tidak boleh diselesaikan UPKO mengambil keputusan untuk bertanding melawan USNO dan SCA, tetapi terus kekal dalam Perikatan.¹⁵² Dalam pilihanraya, USNO meletakkan 25 calon dan SCA 6 manakala UPKO meletak 24 calon; Bebas bertanding untuk merebut 26 kerusi. Tidak ada isu dasar yang penting dikemukakan semasa berkempen (walaupun pada amnya UPKO dianggap lebih menitikberatkan hak negeri daripada USNO atau SCA) kerana semuanya masih menjadi anggota Perikatan, oleh itu harus mengikuti garis panduan dasar umum Perikatan. Para pemimpin USNO dan UPKO juga yakin bahawa jurang perbezaan agama dan kaum dalam masyarakat merupakan penentu penting undi yang akan dibuang, oleh itu dasar dan isu tidak berapa penting.¹⁵³ Pilihanraya dianggap sebagai ujian kekuatan, tarikan dan kecaman didasarkan pada pertimbangan kaum dan agama serta peribadi. SCA yang menghadapi cabaran terutamanya daripada calon Bebas Cina, berkempen mengenai betapa perlunya kaum Cina bersatu.

¹⁵⁰ Dari awal lagi telah berlaku pertentangan antara USNO dengan UPKO dan di penghujung tahun 1964 timbul pula konflik antara pemimpin UPKO dan Ketua Menteri, Donald Stephens dengan pemimpin USNO dan Yang Dipertua Negeri, Tun Mustapha mengenai hak istimewa negeri dari segi perlembagaan yang mengakibatkan Datuk Stephens, di bawah tekanan pihak persekutuan, meletak jawatan Ketua Menteri, kemudian bersara dari politik untuk sementara (Milne dan Ratnam, *op. cit.*, m.s. 233-5).

¹⁵¹ Lihat *ibid.*, m.s. 158-85.

¹⁵² Para pemimpin UPKO berpendapat bahawa lebih bijak kalau mereka menandingi USNO dan SCA ketika masih berada dalam Perikatan kerana perpisahan mungkin akan menyebabkan Perikatan Kuala Lumpur membantu USNO dan SCA (*ibid.*, m.s. 163-4).

¹⁵³ *Ibid.*, m.s. 166.

USNO memenangi 14 kerusi, UPKO, 12, SCA, 5 dan Bebas 1. UPKO merasa bahawa tuntutan terhadap peruntukan kerusi telah dibuktikan dengan kejayaan yang dicapai, namun teraju kerajaan negeri dipegang oleh USNO dan SCA.¹⁵⁴ Tun Mustapha mengambil keputusan untuk menubuhkan kabinet sementara terdiri daripada para menteri yang memegang jawatan dalam kabinet yang lepas. Oleh kerana dua orang bekas menteri UPKO tidak bertanding dan seorang lagi tewas dalam pilihanraya maka UPKO tidak diwakili dalam kabinet. Walau bagaimanapun Tun Mustapha ada membayangkan bahawa UPKO boleh diwakili asalkan beliau dibenar memilih wakil tersebut dan menentukan jawatannya.¹⁵⁵ Pada bulan Mei 1970, UPKO memutuskan untuk keluar dari Perikatan dan menjadi pembangkang daripada menerima jawatan yang lebih rendah dalam Perikatan. Walau bagaimanapun, selepas seorang ahli Dewan Negerinya, Payar Juman belot lalu memasuki USNO, UPKO dikhuatiri akan berpecah-belah dan ditambah pula oleh semakin bertambahnya kesedaran mengenai politik yang berbanding, UPKO mengumumkan mengenai pembubarannya pada bulan Disember 1977. Sebilangan bekas ahli politik UPKO memasuki USNO dan Sabah tidak mempunyai pembangkang yang tersusun di bawah pimpinan Tun Mustapha.

Sabah mengadakan pilihanraya parlimen langsung pertamanya pada bulan Jun 1970 (tergendala dari tahun 1969 apabila pilihanraya di Sabah dan Sarawak ditangguhkan). Perikatan menang tanpa bertanding 11 daripada 16 kerusi, kesemuanya kerusi USNO. Daripada 5 kerusi yang ditandingi, 2 dimenangi oleh USNO manakala 3 lagi dimenangi oleh SCA melawan Bebas.¹⁵⁶ Keputusan pilihanraya negeri tahun 1971 lebih muktamad, semua 32 orang calon Perikatan menang tanpa bertanding (USNO - 28, SCA - 4), lagipun kesemua 10 orang calon Bebas tidak layak kerana tersilap mengisi borang

¹⁵⁴ Lihat R.S. Milne dan K.J. Ratnam, "Patterns and Peculiarities of Ethnic Voting in Sabah, 1967", *Asian Survey*, Jil. IX, No. 5 (1969), m.s. 373-81.

¹⁵⁵ Milne dan Ratnam, *Malaysia - New States in a New Nation*, op. cit., m.s. 134-5.

¹⁵⁶ Seorang penulis makalah jurnal menulis bahawa: "Rakyat Sabah yang masih mengikut perkembangan politik berpendapat bahawa calon bebas yang berkeras hendak bertanding di kawasan yang selebihnya bukan sahaja akan membuang masa dan membazir wang bahkan mereka juga mungkin menghadapi kesusahan" ("Malaysia Back to the Polls", *Far Eastern Economic Review*, 11 Jun 1970, m.s. 5).

pencalonan.¹⁵⁷ Sabah semakin menjadi sebuah negeri yang diperintah oleh sebuah parti di bawah pemerintahan autokrat Tun Mustapha dan penahanan ahli politik dari parti Pembangkang sudah tidak menjadi perkara rahsia lagi.¹⁵⁸

Parti dan Pilihanraya di Sarawak

Perlembagaan Sarawak 1956 menghendaki supaya pilihanraya Majlis Daerah diperkenalkan dalam tempoh beberapa tahun dari tarikh tersebut dan melalui sistem berperingkat, memilih secara tidak langsung ahli Dewan Negeri (dan selepas penubuhan Malaysia, ahli Parlimen Persekutuan).¹⁵⁹ Prospek pilihanraya telah menyegerakan penubuhan parti politik.¹⁶⁰ Pilihanraya Majlis Daerah akhirnya dijadual akan diadakan pada tahun 1963. Menjelang bulan Oktober 1962 Barisan Bersatu Sarawak yang terdiri daripada lima buah parti ditubuh, kemudian namanya ditukar menjadi Perikatan Sarawak. Parti-parti komponennya terdiri daripada Parti Pesaka Anak Sarawak (Pesaka), Barisan Rakyat Jati Sarawak (BARJASA), Parti Negara Sarawak (PANAS), Parti Kebangsaan Sarawak (SNAP) dan Persatuan Cina Sarawak (SCA). Parti Rakyat Sarawak Bersatu (SUPP) yang merupakan parti pertama ditubuhkan di Sarawak tidak menyertai Perikatan. Walau bagaimanapun, pada bulan April 1963, PANAS keluar dari Perikatan apabila ia merasa tidak mendapat faedah yang saksama. Pada dasarnya walaupun tidak secara keseluruhan, parti komponen menggambarkan perbezaan kaum, bahasa dan agama di Sarawak. PANAS dan BARJASA mewakili orang Melayu, SNAP dan Pesaka mewakili bumiputera bukan Islam (kebanyakannya Iban) dan SCA serta SUPP mewakili orang Cina (SCA semata-mata

¹⁵⁷ *Straits Times* (Malaysia), 6 Oktober 1971. Ada laporan mengatakan bahawa beberapa orang calon Bebas dibayar untuk menarik diri dan pergi bercuti ke Taiwan dan Hongkong (wawancara dengan seorang bekas ahli politik USNO, 15 Julai 1974).

¹⁵⁸ Dr Tan Chee Koon membuat kenyataan menuduh Kerajaan Negeri Sabah menyalahgunakan kuasa polisnya dan Akta Keselamatan Dalam Negeri dengan menekan pihak pembangkang melalui penahanan dan kebimbangan bahawa mereka akan ditahan ("Before the Powder Keg Blows", *Far Eastern Economic Review*, 2 Januari 1971, m.s. 12-13).

¹⁵⁹ Lihat Ratnam dan Milne, m.s. 266-9.

¹⁶⁰ Sejarah peringkat awal penubuhan Malaysia boleh didapati dalam Milne dan Ratnam, *Malaysia - New States in a New Nation*, op. cit., bab 3; Ratnam dan Milne, op. cit., bab 10; Leigh, op. cit., bab 1.

mewakili kaum Cina manakala penyokong SUPP pula kebanyakannya terdiri daripada bumiputera bukan Islam).¹⁶¹

Sungguhpun semua parti mengeluarkan manifesto, yang menjadi isu utama bagi pilihanraya Majlis Daerah ialah penubuhan Malaysia. Perikatan Sarawak dan PANAS menyokong penubuhan Persekutuan tersebut manakala SUPP menentang. Keputusan pilihanraya memberi bilangan undi popular yang sedikit kepada Perikatan, ini dianggap sebagai majoriti dalam Majlis Negeri yang jumlah kerusinya ialah 36 (Perikatan - 23, SUPP - 5, PANAS - 5, Bebas - 3).¹⁶²

Beberapa susunan baru dalam parti dilakukan dalam beberapa tahun berikut. Organisasi parti disusun semula apabila berlaku krisis Kabinet pada tahun 1965 dan 1966.¹⁶³ Krisis pertama pada tahun 1965 timbul akibat dari tentangan terhadap rang undang-undang tanah yang berkait rapat dengan muslihat politik untuk menjatuhkan pemimpin SNAP merangkap Ketua Menteri Datuk Stephen Kalong Ningkan.¹⁶⁴ Usaha dijalankan untuk menubuh Perikatan Bumiputera yang terdiri daripada BARJASA, PESAKA dan PANAS. Datuk Ningkan merestui penarikan diri BARJASA daripada Perikatan namun beliau berusaha untuk mempertahankan sokongan Pesaka. Rancangan untuk menggulingkan Ningkan tidak berjaya apabila Pesaka keluar dari Perikatan lalu menyokong beliau. Beberapa minggu kemudian, selepas berunding dengan pemerintah di Kuala Lumpur, BARJASA diterima semula ke dalam Perikatan, begitu jugalah halnya dengan PANAS walaupun ia telah lama meninggalkan Perikatan. Krisis Kabinet 1966 juga berpunca dari pemberontakan terhadap Datuk Ningkan. Selepas beberapa

161. Lihat Milne dan Ratnam, *Malaysia - New States in a Nation*, op. cit., m.s. 155. Perpecahan berlaku antara parti-parti yang kebanyakannya penyokongnya terdiri daripada orang Melayu, begitu jugalah halnya dengan parti-parti yang kebanyakannya penyokongnya terdiri daripada orang bukan Melayu. Perpecahan antara PANAS dengan BARJASA sebahagiannya disebabkan oleh faktor geografi, suatu faktor lagi salah kebanyakannya anggota PANAS menyokong perpisahan manakala kebanyakannya anggota BARJASA menentang perpisahan (m.s. 89). Keperibadian yang berlawanan juga bertanggungjawab terhadap perpecahan antara dua parti. SNAP dan Pesaka dipisahkan oleh faktor geografi, SNAP di Bahagian Kedua manakala Pesaka di Bahagian Ketiga, serta sifat permusuhan peribadi.

162. Ratnam dan Milne, op. cit., m.s. 283-4, 291-4.

163. Milne dan Ratnam, *Malaysia - New States in a New Nation*, op. cit., m.s. 215-33. Leigh, op. cit., m.s. 86-7.

164. Milne dan Ratnam, *Malaysia - New States in a New Nation*, op. cit., m.s. 220.

peristiwa rumit yang berlaku turut-menurut disebabkan oleh tipu muslihat politik mengakibatkan pemecatan, perletakan jawatan, langkah tidak percaya, campur tangan Perikatan Kuala Lumpur, tindakan Mahkamah, Darurat dalam Negeri dan akhirnya pindaan perlembagaan, telah menyebabkan Ningkan dipecat dari jawatan Ketua Menteri dan SNAP pun keluar dari Perikatan.¹⁶⁵

Dengan susunan yang baru dilakukan, anggota Parti Perikatan Sarawak terdiri daripada BARJASA dan PESAKA sebagai anggota lama dan PANAS serta SCA sebagai anggota baru. Pembangkang pula terdiri daripada SUPP dan SNAP serta MACHINDA. Pada bulan November 1966, BARJASA dan PANAS bergabung untuk menubuhkan Parti Bumiputera yang kemudian memainkan peranan penting dalam Perikatan. Dengan demikian Sarawak telah bersedia untuk menghadapi pilihanraya langsung peringkat negeri dan parlimen. Pilihanraya dijangkakan pada tahun 1969 tetapi terpaksa digantung sebelum undian yang dijalankan berperingkat-peringkat berakhir apabila keadaan Darurat diisytiharkan setelah tercetus rusuhan di Kuala Lumpur.¹⁶⁶ Penggantungan tersebut diakhiri pada tahun 1970 dan tarikh pilihanraya dijadualkan semula pada bulan Jun-Julai. Tidak ada calon baru dikemukakan kecuali jika ada kematian dan pilihanraya akan dimula semula dari awal.¹⁶⁷ Semua bentuk kempen diharamkan, yang dibenarkan hanyalah poster yang menunjukkan nama calon, nama parti dan simbolnya.¹⁶⁸

Pilihanraya 1970 menimbulkan semula jurang perpisahan dalam Perikatan yang berlaku pada tahun 1969 apabila Pesaka dan Bumiputera tidak dapat mencapai kata sepakat dalam hal peruntukan kerusi pilihanraya. Kedua-dua parti tersebut melawan satu sama lain di lapan belas kawasan manakala di

¹⁶⁵ Ibid., m.s. 223-7.

¹⁶⁶ Lihat m.s. 84-5.

¹⁶⁷ Lihat R.S. Milne dan K.J. Ratnam, "The Sarawak Elections of 1970: An analysis of the Vote", *Journal of Southeast Asian Studies*, Jil. III, No. 1 (1972), m.s. 112. Kertas undi yang digunakan disimpan dalam peti yang termeteri, tetapi setelah Suruhanjaya Pilihanraya tidak dapat menjamin perkiraan semua undi maka diputuskan bahawa pembuangan undi harus dilakukan semula.

¹⁶⁸ Bob Reece, "Alliance Troubles", *Far Eastern Economic Review*, 18 Jun 1970, m.s. 8. "Perang Poster" berlaku di Kuching. Lihat *Sarawak Tribune*, 23 Jun 1970.

dua kawasan lain Pesaka menentang SCA.¹⁶⁹ Pesaka juga membuat keputusan untuk menggunakan simbolnya sendiri, tidak lagi mengguna simbol Perikatan. Konflik yang timbul bukanlah mengenai isu dan dasar tetapi mengenai sfera pengaruh pilihanraya dan kuasa dalam Perikatan. Berbagai dasar dan manifesto parti telah dikeluarkan pada tahun 1969. Kedudukan parti Bumiputera lebih baik kerana ia mendapat kepercayaan Kerajaan Persekutuan, oleh itu ia berpengaruh untuk mendapat kerjasama kerajaan persekutuan. SCA dan pada asasnya Pesaka dikenali melalui Perikatan.

Bagi pihak Pembangkang, SNAP memperjuangkan hak rakyat Sarawak (terutamanya Iban). SNAP, yang tidak mempunyai ikatan kuat dengan kepimpinan tradisi bumiputera dan bergantung pada kempenya yang bersemangat, difikirkan akan terjejas oleh tindakan menggantung pilihanraya.¹⁷⁰ SUPP menyokong rancangan bersifat sosialis untuk Sarawak dan menggunakan persoalan tekanan politik sebagai perisai mereka. Malah sebelum kempen pilihanraya 1969 pun para pemimpin SUPP telah bersetuju untuk menyokong Malaysia, ia hanya tidak bersetuju dengan cara Malaysia ditubuh.¹⁷¹ Adalah dipercayai bahawa sebagai balasan Kerajaan Persekutuan telah berjanji tidak akan mengganggu kempen SUPP.¹⁷² Pada tahun 1969-70 SUPP merupakan parti yang lebih dihormati dan bertanggungjawab daripada sebelumnya dan para pemimpin tingginya telah dianggap berfahaman sederhana.

Pada tahun 1969 dan 1970 adalah difikirkan bahawa sukar bagi Perikatan untuk memenangi majoriti kerusi Dewan Negeri dan kerajaan campuran mungkin diperlukan untuk membentuk Kerajaan Negeri.¹⁷³ Pesaka yakin bahawa kedudukannya

169 Milne dan Ratnam, *Malaysia - New States in a New Nation*, op. cit., m.s. 185. Pada tahun 1969 para pemimpin Perikatan di Kuala Lumpur berusaha untuk mencapai kata sepakat mengenai peruntukan kerusi, tetapi usaha tersebut gagal pada bulan Mac. (Ibid. m.s. 180-1). Lihat juga Bob Reece, "Seemingly Apart", *Far Eastern Economic Review*, 24 April 1969, m.s. 240.

170 Milne dan Ratnam, *Malaysia - New States in a New Nation*, op. cit., m.s. 198.

171 Leigh, op. cit., m.s. 130; Milne dan Ratnam, *Malaysia - New States in a New Nation*, op. cit., m.s. 237; *Straits Times*, 21 April 1969.

172 Milne dan Ratnam, *Malaysia - New States in a New Nation*, op. cit., m.s. 441, fn. 37; Leigh, op. cit., m.s. 130.

173 Milne dan Ratnam, *Malaysia - New States in a New Nation*, op. cit., m.s. 201; Bob Reece, "Polling Heads," *Far Eastern Economic Review*, 12 Mac 1970, m.s. 19-22; Vasil, *The Malaysian General Election of 1969*, op. cit., m.s. 54. Vasil menyebut dalam

sangat penting.¹⁷⁴ Menjelang 1970, SUPP diyakinkan bahawa kerajaan campuran SUPP-SNAP akan mengakibatkan pemerintahan Jawatankuasa Tindakan Negeri diteruskan.¹⁷⁵ Lain-lain gabungan seperti SNAP – Bumiputera tidak mungkin wujud kerana terdapat konflik keperibadian.

Pilihanraya parlimen 1970 lebih penting daripada tahun 1969. Kerajaan Persekutuan menggunakan Sarawak sebagai suatu kes ujian untuk mengetahui sokongan yang akan diberi pada pilihanraya 1969 kelak dan Tun (Dr.) Ismail telah memberi amaran bahawa sekiranya keputusan pilihanraya di Sabah dan Sarawak tidak dapat memberikan majoriti dua pertiga kepada Perikatan dalam parlimen, demokrasi berparlimen tidak mungkin diwujudkan kembali.¹⁷⁶

Keputusan pilihanraya untuk Dewan Negeri amat memeranjatkan, Bumiputera memenangi 12, SCA 3, Pesaka 9 (termasuk seorang bekas calon Bebas), SNAP 12 dan SUPP 11 daripada jumlah 47 kerusi.¹⁷⁷ Keputusan tersebut menunjukkan bahawa sokongan orang Melayu amat padu manakala undi suku Iban berpecah¹⁷⁸ dan SCA pun berharap kepada undi orang Melayu untuk mencapai kemenangan. Ada kemungkinan Perikatan Bumiputera – SCA – Pesaka yang memenangi 24 daripada 47 kerusi dan yang berkemungkinan dapat menarik pembelot dari parti lain untuk menyertainya sebelum pilihanraya kecil bagi kawasan yang ke-48, boleh membentuk kerajaan. Walau bagaimanapun terdapat kebuntuan apabila Pesaka hendak mencalonkan Ketua Menteri.¹⁷⁹ Selepas beberapa perbincangan sulit antara berbagai parti (yang akan dibincangkan kemudian), kerajaan campuran dibentuk antara Perikatan dengan SUPP dan Datuk Patinggi Haji Abdul Rahman Yaakub dari Bumiputera telah dilantik sebagai Ketua Menteri. Di peringkat parlimen, sokongan lima orang anggota

Sidang Pengarang *Straits Times* (Singapura) 6 Julai 1970 yang menyarankan Perikatan mungkin telah mengetahui bahawa kuasanya di Dewan Negeri akan tertewas.

¹⁷⁴ Milne dan Ratnam, *Malaysia – New States in a New Nation*, op. cit., m.s. 184.

¹⁷⁵ Leigh, op. cit., m.s. 143; James P. Ongkil, *Modernization in East Malaysia, 1960-70* (Kuala Lumpur, 1972), m.s. 73.

¹⁷⁶ *Malaysian Digest*, 14 Mei 1970, m.s. 3.

¹⁷⁷ Pilihanraya untuk merebut satu kerusi yang menjadi kubu SUPP ditangguh.

¹⁷⁸ Milne dan Ratnam, "The Sarawak Elections of 1970: An Analysis of the Vote", op. cit., m.s. 111-22.

¹⁷⁹ Leigh, op. cit., m.s. 142.

SUPP dalam hal yang akan menjejaskan kepentingan nasional memberi Perikatan dua pertiga majoriti yang diperlukan olehnya.¹⁸⁰

Politik di Sabah dan Sarawak

Terdapat beberapa perbezaan penting dalam parti politik antara Sabah dan Sarawak dengan Semenanjung Malaysia.¹⁸¹ Pertama, politik Semenanjung Malaysia menguasai seluruh Malaysia dengan partinya membentuk Kerajaan Persekutuan dan mengeluarkan dasar persekutuan.¹⁸² Parti-parti di Sabah dan Sarawak tidak termasuk di dalamnya. Di luar parlimen parti-parti tersebut hanya bergerak di negeri masing-masing dan tidak ada sebuah parti pun yang bercita-cita untuk bergerak di seluruh negara (sungguhpun ada setengah-setengah pemimpin parti yang bercita-cita demikian). Isu dan dasar parti bersifat kedaerahan dan kesukuan, berpusat pada hak negeri dan federalisme dan terdahulu daripada itu berpusat pada persoalan penubuhan Malaysia. Begitu jugalah halnya dengan parti-parti di Semenanjung Malaysia, kecuali Pekemas yang bertanding dalam pilihanraya di Sabah pada tahun 1974 dan 1976, yang lain tidak membuka cawangan atau meletakkan calon di Sabah dan Sarawak. Pada masa-masa tertentu Perikatan Kuala Lumpur turut masuk campur dalam hal ehwal Perikatan Sabah dan Sarawak, biasanya menjadi orang tengah dalam sesuatu perselisihan dan Perikatan Raya telah ditubuh untuk menyelaraskan aktiviti berbagai Perikatan. Walau bagaimanapun perpaduan hirarki tidak berlaku. Perikatan Sabah dan Sarawak tidak ada suara dalam aktiviti Perikatan Kuala Lumpur. Biasanya, asalkan keadaan politik di Sabah dan Sarawak tenang dan kerajaan negeri bekerjasama dengan Kerajaan Persekutuan, politik dalam negeri tidak berapa penting bagi kerajaan Persekutuan.¹⁸³

180 Ibid., m.s. 145; *Kinabalu Sabah Times*, 18 Julai 1970.

181 Milne dan Ratnam, *Malaysia - New States in a New Nation*, op. cit., m.s. 69-72.

182 Anggota-anggota daripada beberapa buah parti di Sabah dan Sarawak telah dilantik menjadi Menteri Kabinet. Pada mulanya terdapat Menteri Hal Ehwal Sabah dan Hal Ehwal Sarawak sebagai wakil daerah. Sekarang Menteri-Menteri yang dipilih dan Sabah dan Sarawak telah diberi portfolio bukan daerah dan mereka telah diserap untuk menjalankan tugas bagi Semenanjung Malaysia dalam bidang keupayaan tersebut.

183 Kerajaan Pusat telah turut campur tangan bila sesuatu isu dianggap penting, suatu peristiwa yang paling penting terjadi di Sarawak pada tahun 1966. Lihat m.s. 115.

Suatu perbezaan lagi ialah politik merupakan suatu perkara baru bagi Sabah dan Sarawak, oleh yang demikian struktur parti kurang tetap, lebih banyak parti baru ditubuh, berlaku perpaduan antara parti dan ada pula yang dibubar. Kebaruan parti politik juga merupakan faktor yang menyebabkan pembentukan golongan elit yang tidak berapa ramai, pelajaran formal kurang dipentingkan dan penegasan dalam politik terletak pada keperibadian dalam politik. Naungan merupakan unsur terpenting dalam usaha untuk mendapat sokongan politik,¹⁸⁴ di Sabah terutamanya, unsur naungan ini telah menyebabkan pemerasan yang berleluasa dalam bidang perusahaan balak. Pembahagian etnik di Sabah dan Sarawak lebih kompleks dan tidak berapa serupa dengan jurang perbezaan lain. Di kedua-dua negeri tersebut terdapat lebih banyak kelompok etnik serta kelompok etnik kecil dan usaha untuk menyatupadukan kelompok-kelompok tersebut dihalang oleh sistem perhubungan yang buruk, sebahagian besarnya akibat dari keadaan geografi.¹⁸⁵ Perbezaan dari segi agama dan bahasa sama kompleksnya dengan perbezaan etnik dan kadangkala perbezaan agama dan bahasa membahagikan pula etnik.¹⁸⁶

Setengah-setengah perbezaan ini akan terhapus apabila Sabah dan Sarawak semakin matang dari segi politik dan setelah pembangunan ekonomi berlangsung serta taraf pelajaran meningkat. Walau bagaimanapun, dalam beberapa tahun akan datang politik negeri-negeri ini tetap kekal di luar Persekutuan pada keseluruhannya dan terdapat beberapa variasi dari pola utamanya.

Pembentukan Barisan Nasional

Masalah dalam Parti-parti Komponen Perikatan.

Selepas keputusan pilihanraya 1969 diumumkan, diikuti pula oleh rusuhan, Perikatan tidak lagi kuat. Sungguhpun Perikatan

¹⁸⁴ R. S. Milne, "Patronage, Clients and Ethnicity: Case of Sarawak and Sabah in Malaysia," *Tuan Survey*, Jil. XIII, No. 10 (1973), m.s. 891-907.

¹⁸⁵ Di Sarawak, halangan ini menyebabkan penubuhan dua buah parti Iban dan dua buah parti Islam.

¹⁸⁶ Di Persekutuan Malaysia seseorang boleh menggunakan istilah khusus bagi Orang Melayu dan bukan Melayu (Bumiputera atau bukan Bumiputera). Di Sabah dan Sarawak seseorang hanya boleh membezakan kelompok secara kasar sebagai Bumiputera Islam, Bumiputera bukan Islam dan bukan Bumiputera.

masih mempunyai majoriti dalam Parlimen namun pilihanraya tersebut dianggap sebagai kegagalan besar baginya.¹⁸⁷ Berikutnya, dalam masa Perikatan berusaha bertungkus-lumus untuk memperbaiki kedudukannya, orang Melayu menyuarakan rasa tidak puas hati mereka melalui kumpulan-kumpulan dalam UMNO dan melalui para penuntut, mendesak supaya Tunku meletakkan jawatan.¹⁸⁸ Terjadi satu krisis besar dalam UMNO antara Tunku dan penyokongnya dengan golongan "pelampau".¹⁸⁹ Kritik terbuka berkurangan apabila Dr. Mahathir dipecat daripada parti dan Encik Musa Hitam dihantar ke England untuk "Cuti belajar" setelah Tunku menegaskan lagi kuasa beliau. Setahun kemudian, iaitu pada bulan Ogos 1970, Tunku mengumumkan bahawa beliau akan meletak jawatan pada 21 September. Walau bagaimanapun, jurang yang telah wujud dalam UMNO berterusan hingga selepas Tunku diganti oleh Tun Razak.

Perhimpunan Agung UMNO pada bulan Januari 1971 menjadi tempat menguji kekuatan antara "golongan tua" dengan "golongan radikal" (atau "order lama" dengan "order baru") sebagai kumpulan yang bersaing untuk mendapat kedudukan dalam parti dan untuk menguasai arah dasar parti.¹⁹⁰ Keputusan pilihan dalam parti memberikan kemenangan kepada "golongan radikal". Ketiga-tiga Naib

187 Parti Perikatan terutamanya UMNO telah lama berkuasa sehingga ia dianggap dirinya kekal dan tidak boleh diganti dan kecaman terhadap parti atau pemimpinnya dianggap sebagai ancaman kepada sistem politik. Untuk rujukan am mengenai larian parti, lihat Seymour M. Lipset dan Stein Rokkan, "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction", dalam *Party Systems and Voter Alignments - Cross National Perspectives*, Seymour M. Lipset and Stein Rokkan, ed. (New York, 1967), m.s. 4.

188 Lihat m.s. 87-9 untuk butiran lanjut. Tunku dipersalahkan kerana tidak mengambil langkah untuk menghapuskan kemiskinan orang Melayu, kerana memenuhi teras banyak tuntutan orang Cina termasuklah tuntutan oleh MCA, dan dengan secara tidak langsung kerana membiarkan parti bukan Melayu berkeyakinan bahawa ada kemungkinannya mereka akan berkuasa melalui proses pilihanraya. Lihat Denis Davies, "Some of our Best Friends", *Far Eastern Economic Review*, 26 Jun 1969, m.s. 700-5; Tunku Abdul Rahman, "Looking Back", *The Star*, 23 Jun 1975.

189 Lihat m.s. 86-7. Lihat juga Bob Reece, "The Tunku Rides Again", *Far Eastern Economic Review*, 7 Ogos 1969, m.s. 320-1; Bob Reece, "Alliance Outcast", *ibid.*, 18 September 1969, m.s. 698-700; Syed Hussein Alatas, "The Politics of Coalition in Malaysia", *Current History*, Jil. 63 No. 376 (1972), m.s. 271-3, 277. Tesis Profesor Alatas menyatakan sebab sebenar yang melambatkan pemulihan pemerintahan berparlimen ialah masalah pertukaran pimpinan dalam UMNO.

190 *Straits Times* (Malaysia), 3, 4 dan 16 Januari 1971.

Presidennya terdiri dari golongan radikal, Encik Khir Johari yang mempunyai hubungan rapat dengan kumpulan Tunku telah hilang jawatannya.¹⁹¹ Jawatan Presiden dan Timbalan Presiden Pemuda UMNO juga dimenangi oleh "golongan radikal" iaitu Datuk Harun dan Encik Musa Hitam. Tugas Tun Razak ialah untuk menyalurkan semangat "nasionalis Melayu" baru parti secara membina dan untuk memperkukuhkan kedudukan beliau sebagai pemimpin parti. Di perhimpunan Agung Jubli Perak yang diadakan pada bulan Mei 1971, di mana pemilihan tidak dijalankan, Tun Razak cuba menguji keteguhan kepimpinan beliau dengan menyarankan supaya perlembagaan dipinda untuk menguatkan kuasa Majlis Kerja Tertinggi. Pindaan tersebut termasuklah mengadakan pilihan dalam parti UMNO tiga tahun sekali, bukan setahun sekali, langkah untuk mengetatkan disiplin parti dan pemilihan calon untuk pilihanraya dan negeri hendaklah dilakukan oleh Majlis Kerja Tertinggi.¹⁹² Sungguhpun ada tuduhan mengatakan bahawa Majlis Kerja Tertinggi cuba merebut kuasa daripada bahagian dan cawangan parti, namun pindaan tersebut diluluskan.¹⁹³ Dengan kuasa tambahan yang diperuntukkan dalam perlembagaan yang dipinda dan kejayaan dari usaha yang agak berani untuk membuatnya diluluskan, kuasa Tun Razak terhadap parti sangat teguh. Beliau mahu supaya UMNO lebih menepati kehendak orang Melayu tetapi pada masa yang sama beliau tidak suka sering ditekan oleh tuntutan golongan pelampau Melayu. Pindaan perlembagaan memberi beliau kuasa yang lebih dalam menjalankan usaha untuk mencapai "perpaduan yang kekal dalam masyarakat berbilang kaum."¹⁹⁴

¹⁹¹ Jarang sekali bagi seseorang yang sedang memegang jawatan dalam UMNO kehilangan jawatannya. Salah seorang Naib Presiden iaitu Tan Sri Sardon yang rapat dengan Tunku berjaya menyesuaikan diri dengan golongan baru. Lihat James Morgan, "Changing the Guard", *Far Eastern Economic Review*, 6 Februari 1971, m.s. 16-17; *Straits Times* (Malaysia), 24 dan 25 Januari 1971.

¹⁹² *Straits Times* (Malaysia), 8 Mei 1971.

¹⁹³ *Ibid.*, 10 Mei 1971. Pindaan untuk membenarkan Naib Presiden dan anggota Majlis Kerja Tertinggi memegang jawatan selama tiga tahun diluluskan hanya dengan kelebihan suara yang sedikit 180-175. Selepas "kes ujian" ini pindaan lain diluluskan dengan mudah.

¹⁹⁴ *Ibid.*, 23 Januari 1971. Lihat juga Pakir Singh, "How Far to Go ?" *New Nation*, 22 Februari 1971.

Pengaruh MCA paling merosot selepas pilihanraya 1969. Selepas mendapat kecaman daripada UMNO mengenai "kekalahannya" MCA, parti tersebut mengumumkan bahawa ia tidak akan menyertai kabinet kerana kaum Cina telah menolak parti tersebut, walau bagaimanapun ia membaiki kedudukannya apabila Darurat diisytiharkan.¹⁹⁵ Sungguhpun terdapat galakan daripada persatuan Cina dan pindaan perlembagaan memberi kuasa yang lebih luas kepada Presiden, namun usaha untuk meninggikan imej MCA agak mengecewakan.¹⁹⁶ Pada bulan Januari 1971, sebaik sahaja larangan terhadap aktiviti politik dibatalkan Tun (Dr.) Ismail memberi amaran bahawa lebih baik UMNO berpisah dengan MCA dan MIC sekiranya kedua-dua parti rakan tersebut terus "hidup segan mati tak mahu."¹⁹⁷ Kenyataan Tun Ismail telah menyegerakan pelancaran Gerakan Perpaduan Cina pada bulan Februari 1971.¹⁹⁸ Sungguhpun gerakan tersebut tidak ditaja oleh MCA, namun Tun Tan dan beberapa orang pegawai MCA mengambil bahagian aktif.¹⁹⁹ Gerakan tersebut diarah oleh sebuah jawatankuasa perhubungan yang terdiri daripada sepuluh orang anggota, mendapat sokongan daripada ahli profesional berpendidikan Inggeris, guru dan ahli perniagaan berpendidikan Cina serta sokongan ramai dari kaum Cina di peringkat bawah. Kepopularan Gerakan tersebut dan caranya mengadakan rapat umum memeranjatkan pemimpin UMNO

195 *Straits Times*, 13 Mei 1969; Derek Davies, op. cit., m.s. 702; *MCA 25 Tahun*, op. cit. m.s. 4.

196 MCA meminda perlembagaannya pada bulan September 1970.

197 *Straits Times* (Malaysia), 18 Januari 1971. Pada mulanya Tun Tan Siew Sin sangat marah. Beliau berkata bahawa MCA merupakan "sasaran pelampau Melayu dan golongan chauvinis Cina." Beliau memberi amaran bahawa sikap sabar MCA ada hadnya. Beliau juga berkata bahawa dari segi peratusan undi, UMNO telah kehilangan lebih banyak sokongan orang Melayu daripada MCA kehilangan sokongan orang Cina (ibid., 19 Januari 1971).

198 Ibid., 8 dan 9 Februari 1971; James Morgan, "Malaysia: Confessional Victory", *Far Eastern Economic Review*, 20 Februari 1971, m.s. 11; *New Nation*, 15 dan 17 Februari 1971; *Singapore Herald*, 15 Februari 1971; *The Guardian* (MCA), Mei 1971; *Malayan Thung Pau*, 28 dan 29 Mei 1973, disebut dalam *Intisari Akhbar Harian*. Lihat juga Alex Lee, "Trends in Politics: A Malaysian - Chinese View", dalam *Trends in Southeast Asia*, No. 2, Patrick Low, ed. (Institut Pengajian Asia Tenggara, Singapura, Julai 1971), m.s. 49-53; "Perbincangan Meja Bundar", ibid., m.s. 78-80.

199 Walau bagaimanapun, Gerakan Perpaduan telah mengakibatkan bertambahnya perselisihan dalam MCA dan Tan Sri T.H. Tan meletak jawatan daripada Jawatankuasa Kerja Pusat kerana membantah tindakan salah yang dilakukan oleh Gerakan terhadap kuasa MCA.

dan kebanyakan hiraki MCA, yang semakin bimbang mengenai kurangnya kawalan MCA ke atas gerakan tersebut. Apabila didesak, jawatankuasa perhubungan cuba untuk mendaftarkan gerakan tersebut, tetapi apabila Tun Tan membantah dan dua orang anggota pengasasnya ditangkap di bawah Akta Hasutan, percubaan tersebut dibatalkan.²⁰⁰ Kemudian, sebilangan anggota Gerakan Perpaduan memasuki MCA menguatkan lagi kempen "darah muda" yang aktif di Perak, akhirnya Gerakan Perpaduan berkubur.

Manakala itu satu pergerakan lain yang berbeza caranya semakin berpengaruh di Perak.²⁰¹ Pergerakan tersebut dikenali sebagai Pasukan Petugas Perak dan bekerjasama dengan MCA sebagai sebuah organisasi khusus yang dibiayai oleh MCA atau yang sehaluan dengannya ia menggerakkan dan menyusun sokongan golongan bawah di kalangan orang Cina secara senyap-senyap. Kejayaan Pasukan Petugas yang disusun oleh Datuk Teh Siew Eng, telah menyebabkan penubuhan badan yang serupa di negeri-negeri lain dan pembaharuan dalam MCA tidak dapat dielak lagi walaupun terdapat sungutan daripada "golongan tua" MCA. Pemimpin UMNO juga berpuas hati dengan cara pendekatan Pasukan Petugas sebagai suatu jalan untuk membangunkan semula MCA. Pada bulan Disember 1971, Tun Razak melantik Dr. Lim Keng Yaik, seorang pemimpin Pasukan Petugas Perak, sebagai Menteri dengan Tugas-tugas Khas (Kampung-kampung Baru).²⁰² Walau bagaimanapun, menjelang pertengahan tahun 1972 pergerakan untuk pembaharuan ini telah bertukar menjadi perbantahan sengit dalam parti antara "golongan darah muda" dengan "golongan tua". Peristiwa seterusnya tidak memihak kepada "golongan darah muda". Tan Sri Khaw Kai Boh yang menyokong golongan tersebut meninggal dunia; kesedaran mengenai campuran Perikatan di Pulau Pinang dan terutama-

²⁰⁰ Lihat *Straits Times* (Malaysia), 15-19 dan 26 April 1971; *Far Eastern Economic Review*, 7 Ogos 1971, m.s. 14; *Sunday Times* (Malaysia), 22 Ogos 1971.

²⁰¹ Pasukan Petugas tidak bersetuju dengan cara mengadakan rapat umum yang dilakukan oleh Gerakan Perpaduan kerana cara tersebut tidak akan dapat menukar emosi dan idea menjadi tindakan yang konkrit, (Wawancara dengan bekas pemimpin Pasukan Petugas Perak, 14 Mac 1975).

²⁰² *Sunday Times* (Malaysia), 22 Ogos 1971; *With One Mind Towards One Objective* (Ibu pejabat MCA, n.d.); *Straits Times* (Malaysia), 23 Disember 1971.

nya di Perak menyebabkan pemecatan dua orang pemimpin Pasukan Petugas daripada MCA; suara setengah-setengah pemimpin baru bertambah lantang dan bersifat cauvinis. Akhirnya, Tun Tan yang mulai yakin bahawa ada rancangan untuk menumbangkan beliau sebagai Presiden MCA, menentang "golongan darah muda" dan bertindakbalas terhadap tipu muslihat Pasukan Petugas yang akhirnya disingkirkan dari parti.²⁰³

Setelah beberapa tahun mencuba untuk memulihkan MCA, untuk mendapatkan semula sokongan golongan bawah dan untuk mewujudkan imej baru, hasil daripada usaha tersebut terjadi perebutan kuasa dalam parti yang memecahbelahkan dan seterusnya merosakkan parti, meninggalkan masyarakat Cina berpecah belah. Sungguhpun MCA berjaya mengatasi banyak masalah yang hampir menguburkannya, namun jurang yang terdapat dalam parti beserta dengan strategi untuk membentuk campuran Perikatan baru telah menyebabkan kedudukan MCA paling terkebelakang dalam Perikatan.²⁰⁴

Pada masa tersebut MIC tidak aktif, pemimpinnya tidak mengindahkan amaran Tun (Dr.) Ismail.²⁰⁵ Rebutan kuasa antara Presiden dengan Timbalannya berlaku dalam parti.

Mencari Formula Baru

Selepas peristiwa 13 Mei 1969, kalangan pemimpin di peringkat tinggi merasakan bahawa, "rundingan" dan Part Perikatan seperti yang telah diwujudkan tidak cukup untuk memastikan keharmonian kaum. Tidak lama selepas rusuhan tersebut Tun Razak dan beberapa orang penasihat rapat bermesyuarat di Cameron Highlands untuk membincangkan mengenai kemungkinan mengadakan strategi baru untuk memerintah.²⁰⁶ Mereka bersependapat bahawa mengadakan dasar yang berubah-ubah mengikut tekanan perkauman merupakan suatu kesilapan, apa yang diperlukan ialah dasar

203 Pergolakan dalam MCA tidak disiarkan oleh akhbar. Lihat *Far Eastern Economic Review*, 4 Jun 1973, m.s. 11-12, dan 25 Jun 1973, m.s. 13-14; *The MCA Intra Party Struggle*, 1973 (4 Julai 1973 (mimeo)).

204 Lihat Harvey Stockwin, "Trauma for the MCA", *Far Eastern Economic Review*, 3 Desember 1973, m.s. 14.

205 *Straits Times* (Malaysia), 19 Januari 1971.

206 Dikumpul dari wawancara dengan pegawai tinggi UMNO, 21 Mac, 12 dan 25 Jun 1971.

politik dan sosio-ekonomi jangka panjang yang jelas untuk negara.²⁰⁷ Dalam beberapa perbincangan dan mesyuarat yang berikutnya idea politik asas tertentu telah diterima: "main politik" hendaklah dikurangkan, keunggulan UMNO harus dipastikan; perpaduan orang Melayu serta bersetuju dengan nasionalisme Melayu merupakan matlamat utama; persetujuan bersama politik haruslah didapati dalam ertikata meluaskan asas Perikatan; contoh demokrasi cara Westminster hendaklah disesuaikan dengan keadaan tempatan; dan unsur kesamaran dalam hubungan politik hendaklah dihapuskan.²⁰⁸

Penubuhan Majlis Perunding Negara (MPN) merupakan langkah pertama untuk menjadikan idea tersebut sebagai tindakan. Kejayaan MPN dan "kes ujian" kerajaan campuran di Sarawak telah menyebabkan Tun Razak mengambil keputusan untuk mengadakan dasar kerajaan campuran apabila pemerintahan berparlimen dipulihkan serentak dengan meluluskan Akta (Pindaan) Perlembagaan 1971 dan perisytiharan Rukunegara, Rancangan Malaysia Kedua dan Dasar Ekonomi Baru.²⁰⁹

Kerajaan Campuran SUPP-Perikatan Sarawak

Sungguhpun pengumuman mengenai penubuhan Kerajaan campuran SUPP – Perikatan Sarawak merupakan suatu perkara yang memeranjatkan rakyat namun dalam tempoh lebih daripada setahun beberapa perbincangan tidak rasmi mengenai perkembangannya telah diadakan oleh para pemimpin tinggi SUPP dengan Kerajaan Persekutuan.²¹⁰ Kerajaan Per-

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ Tan Sri Muhammad Ghazali bin Shafie menulis "..... politik negara telah dan harus kekal di masa akan datang sebagai politik berdasarkan kaum..... Ia harus berdasarkan kaum yang bukan meyakini tolak ansur yang tidak benar tetapi meyakini kerjasama dengan kaum dalam Negara." (Forum Pembangunan, Jil. II, No. 2 (Disember 1969), m.s. 5-6). Lihat juga *Sarawak Tribune*, 25 Oktober 1969; *Straits Times* (Malaysia), 6 Mac, 14 September dan 22 September 1971 dan 8 Ogos 1974.

²⁰⁹ Lihat bab 10. Lihat juga Chandrasekaran Pillay, "Coalition Politics – The Why and Whither", *Commentary* (Januari – Mac 1973), m.s. 4-5, 16-17.

²¹⁰ Mengikut Tan Sri Ong Kee Hui, perbincangan rasmi tidak dilakukan dalam tempoh 1967-69 tetapi suatu persefahaman telah dicapai dengan Tun Razak bahawa sekiranya Perikatan Sarawak tidak mendapat majoriti maka eloklah kerajaan campuran dengan SUPP dibentuk (wawancara, 24 Mac 1975). Lihat juga m.s. 170 di atas.

sekutuan mengharapkan supaya keputusan pilihanraya tidak akan memberikan majoriti yang jelas, dengan demikian kerajaan campuran mungkin diperlukan. Seterusnya beberapa orang pemimpin Perikatan dari Kuala Lumpur termasuk Tun Razak, Datuk Senu bin Abdul Rahman dan beberapa orang penasihat pentadbiran, tiba di Kuching untuk membantu merundingkan perjanjian campuran yang memuaskan.

Dalam tempoh 4-8 Julai 1970, usaha yang serupa dibuat untuk membentuk kerajaan campuran Bumiputera dan SUPP di suatu pihak dan SNAP-Pesaka-SUPP di pihak lain.²¹¹ SCA tidak mencampuri mana-mana pihak. Pemimpin SUPP sedar bahawa Perikatan di Kuala Lumpur tidak berapa suka dengan campuran SNAP-Pesaka-SUPP, tambahan pula SNAP dan Pesaka hanya dapat memberi sumbangan yang sedikit sahaja kepada SUPP.²¹² Oleh itu SUPP menunjukkan bahawa ia telah bersedia untuk meneruskan rundingan dengan Bumiputera untuk menubuhkan kerajaan campuran, akhirnya pada 7 Julai 1970 persetujuan telah ditandatangani oleh kedua-dua buah parti di rumah Setiausaha Persekutuan dan pengumuman mengenainya dibuat pada hari berikut.²¹³ Kerajaan campuran sebenar ialah antara SUPP dengan Perikatan Sabah yang terdiri daripada Bumiputera dan SCA manakala Pesaka tidak tentu sama ada ia berada di dalam atau di luar kerajaan.²¹⁴ Selepas kerajaan campuran menerima dua orang anggota Pesaka sebagai wakil suku Dayak, Pesaka mengumumkan bahawa hubungannya dengan Perikatan Sarawak tidak pernah renggang

211 Untuk keterangan lanjut, lihat Milne dan Ratnam, *Malaysia - New States in a New Nation*, op. cit., m.s. 236-40.

212 Wawancara dengan pegawai tinggi SUPP, 19 Julai 1974. Sekiranya campuran SNAP-Pesaka - SUPP berjaya menarik beberapa orang anggota Bumiputera yang bertuah tadah sekalipun, orang Melayu masih lagi tidak cukup diwakili dalam kerajaan untuk memuaskan para pemimpin Perikatan Kuala Lumpur. Dalam hal demikian, per pemimpin SUPP menyedari bahawa Darurat masih belum tentu bisa akan tamat or bila pemerintahan Majlis Gerakan Sarawak akan diganti dengan pemerintahan demokrasi. SUPP juga tidak percaya kepada Pesaka dan SNAP. Lihat Milne or Ratnam, *Malaysia - New States in a New Nation*, op. cit., m.s. 238.

213 Wawancara dengan bekas pegawai Pesaka, 18 Julai 1974. Lihat juga *Sarawak Tribune* 6, 7 dan 8 Julai 1970.

214 *Ibid.*, 8 dan 9 Julai 1970.

dan ia menyokong kerajaan campuran.²¹⁵ Dengan demikian kerajaan campuran Sarawak terdiri daripada Bumiputera dan SUPP sebagai rakan penting manakala Pesaka dan SCA pula sebagai parti kurang penting.

Antara syarat-syarat yang dikenakan oleh SUPP untuk menubuhkan campuran ialah Timbalan Ketua Menteri haruslah dari SUPP dan parti tersebut harus mempunyai kuasa yang sama ke atas dasar dan perlantikan dan dasarnya yang dikemukakan dalam manifesto pilihanraya hendaklah dilaksana.²¹⁶ Dalam hal SCA kompromi telah dicapai — parti tersebut dibenarkan kekal dalam kerajaan campuran tetapi jawatan dalam kabinet tidak akan diberi kepada anggotanya. Pesaka diberi satu jawatan Menteri dalam kabinet Persekutuan dan dua jawatan Menteri dalam kabinet negeri tetapi kedua-dua pemegang jawatan dalam kabinet negeri akan dipilih oleh Ketua Menteri, bukan oleh Pesaka.²¹⁷

Kerajaan Persekutuan mempunyai beberapa alasan mengapa ia lebih sukakan kerajaan campuran SUPP — Perikatan Sarawak. Ia mahu supaya politik di Sarawak stabil untuk memungkinkan kemajuan ekonomi serta untuk membantu melawan pemberontakan komunis di Sarawak. Seterusnya ia hendak mendapatkan lebih ramai wakil kaum Cina dalam Kerajaan yang mana boleh disediakan oleh SUPP. Perikatan Kuala Lumpur juga mempunyai hubungan baik dengan pemimpin SUPP berfahaman sederhana dan menganggap SUPP sebagai sebuah parti yang elok susunannya dan mendapat sokongan ramai.²¹⁸ Setelah SUPP bersetuju dengan idea Malaysia, parti tersebut, kecuali golongan radikalnya, dianggap sebagai sebuah parti yang dihormati. Sebaliknya, Perikatan di Kuala Lumpur terpaksa menghadapi masalah yang

215 Ibid., 10 Julai 1970. Terdahulu daripada itu Tun Razak telah menyatakan bahawa pintu Perikatan sentiasa terbuka kepada mana-mana individu atau parti yang hendak menyertainya (ibid., 6 Julai 1970); Walau bagaimanapun, dengan keputusan Pesaka untuk kekal dalam Perikatan Sarawak, Tun Razak menyatakan bahawa beliau berpendapat tidak perlulah SNAP diajak menyertai kerajaan campuran (ibid., 12 Julai 1970).

216 Leigh, op. cit., m.s. 143-5; Milne dan Ratnam, *Malaysia — New States in a New Nation*, op. cit., m.s. 238-9.

217 Ibid., m.s. 240.

218 Wawancara dengan Tunku Abdul Rahman, 30 Mei, 1975.

ditimbulkan oleh organisasi Perikatan Sarawak yang bertelingkah mengenai peruntukan kerusi dan perlantikan serta dibebani oleh SCA, parti komponen kaum Cina yang lemah. Kerajaan campuran, terutamanya dengan peranan penting yang diberikan kepada Bumiputera dianggap sebagai menstabilkan Perikatan. Satu lagi pertimbangan penting pada masa tersebut ialah Kerajaan Persekutuan berkehendakkan sokongan lima orang Ahli Parlimen SUPP. Sungguhpun perjanjian campuran terhad kepada negeri sahaja, SUPP terus terang menyatakan bahawa ia tidak akan menentang Kerajaan Persekutuan mengenai sebarang isu kebangsaan asalkan ia diajak berunding terlebih dahulu.²¹⁹ Akhirnya, sungguhpun politik Sarawak pada umumnya berada di luar politik Semenanjung Malaysia, kerajaan campuran di Sarawak merupakan suatu "kes ujian" bagi penubuhan kerajaan campuran lain.

Parti Bumiputera yang anggotanya telah diberi jawatan Ketua Menteri dan tidak dapat disangkal lagi merupakan rakan utama dalam Perikatan Sarawak bersetuju menerima persetujuan kerajaan campuran. Pesaka dan SCA tidak ada alasan yang menasabah untuk menentangnya.

Bagi SUPP, kerajaan campuran bererti turut mengambil bahagian dalam memimpin kerajaan dan berpeluang melaksanakan setengah-setengah dasarnya, selepas bertahun-tahun menjadi pembangkang. Kerajaan campuran juga merupakan suatu cara untuk menguatkan pimpinan golongan berfahaman sederhana dalam parti.²²⁰ Masalah yang dihadapi oleh para pemimpin SUPP ialah untuk mendapat sokongan ahli tanpa memecahbelahkan parti. Keadaan ini kendur apabila Kerajaan Negeri menahan selama setahun kebenaran bagi SUPP mengadakan Persidangan Perwakilan Tahunan Yang Ke-7. Pada masa tersebut pergerakan golongan radikal dalam parti dihalang oleh sekatan yang dikenakan oleh pemerintahan Majlis Gerakan Sarawak dan gerakan kerajaan Persekutuan menentang pemberontakan Komunis.²²¹ Apabila Persidangan

219 Sarawak Tribune, 18 Julai 1970.

220 Lihat Leigh, *op. cit.*, m.s. 157; Bob Reece, "Unlikely Alliance", *Far Eastern Economic Review*, 16 Julai 1970, m.s. 6-7; Leo Ah Bang, "Elite Cohesion in Malaysia: A Study of Alliance Leadership" (M.S.S. Tesis, Universiti Singapura, 1972), m.s. 178.

221 *Straits Times (Malaysia)*, 6 September 1971. Lihat juga *Sarawak Tribune*, 10, 15, 16 dan 18 Disember 1970.

diadakan pada bulan September 1971, wakil-wakil telah sebulat suara menyokong penyertaan parti dalam kerajaan campuran Negeri.²²²

Kerajaan Campuran Gerakan — Perikatan

Sungguhpun kerajaan campuran di Sarawak terbukti berjaya namun Tun Razak tidak menunjukkan bahawa kerajaan campuran seterusnya akan dibentuk, beliau berkata pada bulan Disember 1970 bahawa idea kerajaan campuran Tan Sri Khaw Kai Boh bukan merupakan "pemikiran Perikatan".²²³ Hanya pada tahun 1972 barulah matlamat untuk mengurangkan "main politik" diusahakan secara terang-terang dengan membanyakan lagi pembentukan kerajaan campuran di Semenanjung Malaysia. Kerajaan campuran yang pertama ialah antara Gerakan dengan Perikatan, dibentuk pada bulan Februari 1972.²²⁴ Syarat-syarat perjanjian kerajaan campuran berkehendakkan supaya Perikatan turut mengambil bahagian dalam Kerajaan Negeri Pulau Pinang, dengan anggota-anggota Perikatan mengangkat sumpah sebagai ahli EXCO, supaya Gerakan menyokong Kerajaan Perikatan di Parlimen dan Dewan Negeri serta berkehendakkan supaya Jawatankuasa Perunding dan Majlis Penyelaras ditubuhkan sebagai forum kerajaan campuran.²²⁵ Jawatan Ketua Menteri masih dipegang oleh Dr. Lim Chong Eu dan kerajaan campuran membenarkan gerakan terus menguasai Kerajaan Negeri serta memastikan bahawa dasar Kerajaan Negeri tidak bercanggah dengan matlamat Kerajaan Persekutuan.

Motif Perikatan adalah ikhlas apabila ia bersetuju dengan pembentukan kerajaan campuran. Ia mendapat faedah kerana sama-sama bertanggungjawab terhadap politik dan pentadbiran

²²² Pertubuhan Komunis Sarawak (PKS) berada dalam dilema mengenai Kerajaan Campuran Negeri. Jika ia mengarahkan penyokongnya meninggalkan SUPP ia akan kehilangan satu-satunya senjata pergerakannya yang sah. Akhirnya PKS mengarahkan penyokongnya supaya kekal dalam parti tetapi memaksa parti tersebut melaksanakan janji yang dibuat pada masa berkempen kalau tidak baiklah menarik diri. Lihat *The Threat of Armed Communism in Sarawak* (Kuala Lumpur, 1972). Lihat juga m.s. 315-16.

²²³ *Straits Times* (Malaysia), 7 dan 8 Disember 1970.

²²⁴ *Ibid.*, 14 dan 17 Februari 1972.

²²⁵ *Ibid.*, 17 Februari dan 4 Mac 1972; *The Star*, 2 Mac 1972.

Pulau Pinang, oleh itu memudahkan tugas melaksanakan dasar ekonomi Kerajaan Persekutuan dan pada masa yang sama ia membawa masuk sebuah parti pembangkang berfahaman sederhana yang menguasai sebuah negeri di mana pergerakan politiknya kuat serta menguatkan lagi perwakilan yang pro-kerajaan. Selanjutnya, kerajaan campuran menstabilkan politik Pulau Pinang serta menghapuskan ancaman dari parti pembangkang berfahaman kurang sederhana yang mungkin akan berkuasa di negeri tersebut.²²⁶

Motif Gerakan pula berpusat pada perpecahan dalam parti. Persoalan yang timbul ialah sama ada perpecahan dalam partikah yang menyebabkan gerakan pembentukan kerajaan campuran atau idea kerajaan campurankah yang menyebabkan perpecahan tersebut? Akhir-akhirnya kedudukan Gerakan yang telah lemah menyebabkan ia bersetuju untuk membentuk kerajaan campuran.²²⁷ Walau bagaimanapun sebaik sahaja Gerakan mengambil alih Kerajaan Negeri Pulau Pinang, Dr. Lim Chong Eu selaku Ketua Menteri dan Ketua MGN cuba untuk lebih berapat-rapat dengan Kerajaan Persekutuan terutamanya dengan para pemimpin UMNO.²²⁸ Selepas rusuhan 1969 nyatalah Dr. Lim telah menyedari bahawa dari segi politik dan kewangan kerajaan Negeri perlu bekerjasama dengan Kerajaan Persekutuan. Setengah-setengah anggota parti yakin bahawa Dr. Lim hendak berbuat lebih daripada hanya bekerjasama dengan Kerajaan Persekutuan iaitu mencari satu

226 Mengikut kata seorang pegawai tinggi MCA Pulau Pinang. Perikatan telah menghantar satu pasukan ke Pulau Pinang untuk menjalankan tinjauan mengenai pendapat pengundi apabila difikirkan bahawa Kerajaan Negeri akan tumbang. Pasukan tersebut melaporkan bahawa sekiranya pilihanraya diadakan, Perikatan tidak akan mendapat majoriti. Oleh itu Perikatan tidak menjalankan usahanya untuk menumbangkan kerajaan sebaliknya anggota Perikatan (UMNO) dalam Dewan Negeri menyokong kerajaan negeri (wawancara, 7 Mei 1975). Lihat juga *Straits Times* (Malaysia), 18 Julai dan 28 September 1971.

227 Md. Aris Ariffin, op. cit., m.s. 24-6. Penulis ini membuat kesimpulan bahawa sebenarnya perpecahan dalam Gerakanlah yang menyebabkan terbentuknya kerajaan campuran dan idea kerajaan campuran tidak wujud sebelum berlakunya perpecahan.

228 Penerangan dalam dua perenggan berikut telah dikumpulkan dari wawancara dengan beberapa orang pegawai dan bekas pegawai Gerakan pada tahun 1974-75. Lihat juga Ho Sooi Beng, op. cit., m.s. 34-7, 61-80; Pillay, "Protection of the Malay Community....", op. cit., m.s. 294-5. Untuk rujukan mengenai kerjasama antara Dr. Lim Chong Eu dengan Kerajaan Persekutuan, Lihat Bob Reece, "Out on a Limb", *Far Eastern Economic Review*, 11 September 1969, m.s. 644; *Straits Times* (Malaysia), 15 Februari, 26 Mac, 4 April, 20 April, 24 Mei, 14 Jun, 20 Jun, 17 Jun, 6 November dan 10 Disember 1971, 15 Februari 1972 dan 10 Ogos 1974; *The Star*, 2 Mac 1972.

susunan yang boleh menghubungkan kedua-dua parti secara rasmi.²²⁹ Kumpulan Dr. Tan Chee Khoo dan Syed Hussein Al Atas menyokong langkas bekerjasama tetapi mahukan supaya gerakan tetap menjadi parti pembangkang yang bertanggung-jawab, tidak terikat oleh campuran.

Terdapat beberapa alasan lain yang menyebabkan Dr. Lim berapat-rapat dengan para pemimpin kebangsaan. Gerakan bukanlah sebuah parti yang bersatu padu, Ketua Menteri bimbangkan pergolakan dalam parti dan pembelotan. Keduanya terdapat pertentangan dalam parti mengenai keutamaan. Akhirnya Ketua Menteri ialah seorang yang berfahaman sederhana yang di awal kerjaya politiknya berkecimpung dalam Perikatan tetapi pandangan beliau tidak sehaluan dengan pandangan Kerajaan Persekutuan. Bagi setengah-setengah atau semua alasan tersebut beserta dengan pertentangan peribadi di kalangan pemimpin atasan Gerakan, nyatalah bahawa hasrat Dr. Lim untuk mencapai hubungan rasmi dengan Kerajaan Persekutuan merupakan sebab asas perpecahan dalam Gerakan.²³⁰

Berikutan dengan perpecahan tersebut, majoriti yang diperolehi oleh Dr. Lim telah berkurang dan mengancam kedudukan parti beliau dalam Dewan Negeri. Kerajaan Negeri berjaya mengatasi saat genting apabila undi tidak percaya dikemukakan oleh DAP pada bulan September 1971 tanpa undi Perikatan, oleh itu ia mengekalkan kedudukan rundingannya.²³¹ Seperti semua kerajaan campuran, perbincangan mengenainya tidak ditetapkan secara rasmi sehinggalah rundingan diakhiri. Walau bagaimanapun ada khabar angin

²²⁹ Seorang bekas anggota Gerakan berpendapat bahawa Ketua Menteri menyokong rancangan yang akan membawa MCA menyertai Gerakan (wawancara, 30 April 1975).

²³⁰ Peristiwa yang meningkatkan kekecohan dalam parti Gerakan hingga menjadi suatu krisis ialah pilihanraya kecil kawasan Yen - Merbuk di Kedah pada penghujung bulan Mei 1971. Dr. Lim menentang penyertaan Gerakan kerana ini akan membangkitkan kemarahan Perikatan manakala Syed Hussein Al Atas pula, hendak menggunakan peluang ini untuk memperkenalkan Gerakan kepada orang Melayu Kedah. Tidak berapa lama kemudian berlaku suatu percubaan yang hampir-hampir menggulingkan Dr. Lim, ini kemudiannya diikuti oleh perjuangan yang mengakibatkan perpecahan dalam parti. Lihat Ho Sooi Beng op. cit., m.s. 38-45; *Straits Times* (Malaysia), 14 Jun hingga 30 Julai 1971.

²³¹ *Ibid.*, 28 September 1971. Hanya setelah Encik Ong Yi How kembali ke pangkuan Gerakan pada 30 Ogos 1971 barulah kedudukan majoriti Gerakan dalam Dewan Negeri kukuh.

mengenai pembentukan kerajaan campuran apabila Gerakan mengumumkan bahawa ia akan menyokong calon Perikatan dalam pilihanraya kecil kawasan muda di Province Wellesly²³² dan pada Hari Tahun Baru 1972 telah diketahui bahawa Tun Razak dan Dr. Lim Chong Eu telah mengadakan rundingan di peringkat tinggi secara "senyap-senyap" mengenai pembentukan kerajaan campuran.²³³ Pembentukan Kerajaan campuran diumumkan secara rasmi pada bulan Februari. Dengan terbentuknya kerajaan campuran Gerakan akan mendapat faedah daripada kestabilan politik Pulau Pinang, yang melindungi asas parti dan akan mendapat kerjasama kerajaan Persekutuan untuk melaksanakan projek pembangunan negeri.

Kerajaan Campuran PPP – Perikatan

Pada pertengahan bulan April 1972 Tun Razak telah mengumumkan bahawa persetujuan telah dicapai untuk membentuk sebuah kerajaan campuran antara PPP dengan Perikatan di Perak dan kerajaan tersebut berkuatkuasa pada 1 Mei 1972.²³⁴ Berita pembentukan ini tidak memeranjatkan kerana ia merupakan ekoran daripada pembentukan kerajaan campuran di Pulau Pinang dan khabar angin mengenainya telah terlebih dahulu tersebar luas dalam akhbar-akhbar.²³⁵ Walau bagaimanapun motif di sebalik pembentukan kerajaan campuran ini lebih sukar difahami daripada yang berlaku di Pulau Pinang. Sejak tahun 1950-an lagi Perikatan dan PPP merupakan dua buah parti yang bermusuhan ketat dan teraju kerajaan negeri Perak dipegang oleh Perikatan.

Terdapat beberapa sebab mengapa Kerajaan Persekutuan hendak menubuhkan kerajaan campuran di Perak. Pertama, sungguhpun Perikatan telah membentuk kerajaan negeri Perak selepas pilihanraya 1969, ia tidak mendapat majoriti dalam Dewan Negeri sehinggalah dua orang anggota PPP dan seorang anggota DAP memihak kepada Perikatan pada bulan Julai

232 Ibid., 6 November dan 10 Disember 1971.

233 Ibid., 31 Disember 1971, *Sunday Mail*, 2 Januari 1972, *Kwong Wah Yit Poh*, 3 Januari 1972 seperti yang disebut dalam *Intisari Akhbar Harian*.

234 *Straits Times* (Malaysia), 16 dan 17 April 1972.

235 Lihat *Cina Press*, 9 April 1972; *Straits Echo*, 14 April 1972; *Malayan Thung Pau*, 14 April 1972 seperti yang disebut dalam *Intisari Akhbar Harian*.

1970.²³⁶ Perselisihan pendapat dan perpuakan berlaku dalam UMNO Perak di peringkat bahagian manakala kawalan ketat dari organisasi negeri tidak ada. Akibatnya Perikatan di Kuala Lumpur bimbang mengenai kestabilan Kerajaan Negeri Perak.²³⁷ Kedua, Kerajaan Persekutuan berhasrat untuk mendapatkan lebih ramai penyokong bukan-Melayu di Perak untuk menutup kelemahan MCA dan MIC. Kedua-dua sebab tersebut bertujuan untuk meninggikan imej Kerajaan Negeri yang terdiri daripada berbagai kaum dan untuk memperkuatkan sokongan pengundi bukan-Melayu bagi menyekat perkembangan PAS yang semakin kuat di Perak Utara.²³⁸ Ketiga, Perikatan hendak menjalankan pengaruhnya dalam mengendalikan Majlis Perbandaran Ipoh. Akhirnya, difikirkan bahawa berkurangnya permusuhan politik akan membantu usaha menentang keganasan komunis di Perak.

Bagi PPP daya tarikan kerajaan campuran berpusat pada kawalan mereka ke atas Majlis Perbandaran Ipoh. Kedudukan PPP sebagai sebuah kuasa politik yang aktif telah berkurang sejak kematian D.R. Seenivasagam, sejak parti tersebut tidak berupaya untuk merancang susunan Kerajaan campuran dengan Gerakan untuk membentuk Kerajaan Negeri Perak pada tahun 1969 dan sejak Akta (Pindaan) Perlembagaan 1971 mengenakan larangan terhadap setengah-setengah isu yang suka dibincang oleh parti tersebut.²³⁹ Majlis Perbandaran Ipoh merupakan satu-satunya penyelamat PPP dari segi politik, kedudukannya terancam pada tahun 1971 apabila kerajaan Persekutuan mendedahkan bahawa ia sedang menjalankan usaha membatalkan sistem pihak berkuasa tempatan yang dipilih dan merancang untuk menubuhkan semula sistem kerajaan tempatan.²⁴⁰ Tambahan pula Majlis Perbandaran tidak berjaya mendapatkan pinjaman dan pemberian dari kerajaan negeri dan persekutuan untuk

²³⁶ *Straits Times* (Malaysia), 9 Julai 1970.

²³⁷ Moore, op. cit., m.s. 132-4; Pillay, "Protection of the Malay Community...", op. cit., m.s. 297.

²³⁸ Lihat M.G.G. Pillai, "Redrawing the Battle Lines", *Far Eastern Economic Review*, 26 Ogos, 1972 m.s. 9.

²³⁹ Lihat Pillay, "Protection of the Malay Community...", op. cit., m.s. 296-7; Harun Hassan dan Subky Latif, *Siapa Selepas Tun Razak?* (Kuala Lumpur, 1975), m.s. 144.

²⁴⁰ *Straits Times* (Malaysia), 8 dan 9 Julai, Disember 1971.

kegunaan projek pentingnya atau tidak berjaya mendapatkan taraf bandaraya bagi bandar Ipoh. Sebab utama PPP bersetuju menubuhkan Kerajaan Campuran ialah untuk melindungi kuasanya ke atas Majlis Perbandaran Ipoh dan sebab keduanya ialah untuk mendapatkan wang bagi melaksanakan projeknya.²⁴¹

Syarat-syarat campuran ialah PPP akan mendapat satu jawatan dalam Majlis Eksekutif (EXCO) Negeri dan lain-lain jawatan dalam berbagai jawatankuasa negeri, manakala tiga orang anggota Perikatan akan dilantik menjadi ahli Majlis Perbandaran.²⁴² Pada mulanya kerajaan campuran dibentuk dengan syarat seperti yang dikenakan pada kerajaan Negeri Perak dan ia tidak dilanjutkan ke peringkat persekutuan seperti dalam hal kerajaan campuran di Sarawak dan Pulau Pinang.²⁴³

Kerajaan Campuran PAS – Perikatan

Memandangkan permusuhan dan saling mencurigai antara PAS dengan perikatan yang telah berjalan bertahun-tahun lamanya serta memandangkan betapa hebatnya persaingan mereka, maka tidak hairanlah sekiranya rundingan untuk membentuk kerajaan campuran antara kedua-dua pihak mengambil masa amat panjang. Ia juga merupakan satu-satunya kerajaan campuran yang perkembangan usaha membentuknya boleh diikuti di akhbar, berita mengenainya diperolehi melalui para 'perisik' yang telah meningkat pangkat mereka serta terjadi cabar-mencabar oleh kerana masing-masing tidak mengaku memulakannya.²⁴⁴ Telah lama UMNO memujuk PAS untuk membentuk kerajaan campuran.

241 Daripada wawancara dengan pegawai PPP, UMNO dan MCA pada tahun 1975. Lihat juga *Straits Times* (Malaysia), 17 April 1972; *Malayan Thung Pau*, 17 April 1972 seperti petikan dalam *Intisari Akhbar Harian; Straits Echo*, 19 April dan 1 September 1972.

242 *Straits Times* (Malaysia), 12 Oktober 1972. Rujuk juga pada *Sunday Times* (Malaysia), 30 April 1972.

243 *Straits Times* (Malaysia), 17 April 1972.

244 Masih lagi difikirkan bahawa anggota biasa parti dan orang ramai amnya mungkin tersalah anggap bahawa memulakan usaha membentuk kerajaan campuran menampakkan kelemahan. Tambahan pula mereka akan malu sekiranya rundingan tidak berhasil.

Sungguhpun ini merupakan kerajaan campuran yang terakhir sekali dibentuk di Semenanjung Malaysia, ia merupakan asas keseluruhan strategi politik Tun Razak selepas peristiwa bulan Mei 1969. Sebaliknya PAS tidak berminat untuk berbuat demikian sehinggalah tahun 1972.²⁴⁵ Pelawaan secara rasmi pertama kali dibuat oleh Timbalan Menteri (sekarang Menteri), Datuk Samad Idris pada bulan Disember 1970. Dengan "keupayaan peribadi" Datuk Samad menyarankan supaya kerajaan campuran dibentuk di Kelantan dan Trengganu untuk menghalang perpecahan seterusnya di kalangan orang Melayu.²⁴⁶ Tajuk tersebut menjadi perbincangan hangat pada bulan berikutnya dan di Perhimpunan Agung UMNO tetapi pihak PAS nampaknya tidak berminat lalu persoalan tersebut pun beransur lenyap.²⁴⁷ Idea mengenai kerajaan campuran dibangkitkan semula pada penghujung bulan April 1972 oleh Encik Ghafar Baba, beliau berkata bahawa Kerajaan Perikatan bersedia menimbangakan mengenai pembentukan kerajaan campuran di Kelantan.²⁴⁸ Pada masa itu beberapa orang tokoh kuat PAS termasuk Encik Abu Bakar Hamzah, Encik Muhammad Fakhruddin dan Encik Wan Ismail telah bertemu untuk membincangkan mengenai idea tersebut dan mereka sama-sama bersetuju supaya kemungkinan pembentukan kerajaan campuran diteliti. Tidaklah nyata sama ada Datuk Asri masih belum membuat keputusan dan masih belum melibatkan dirinya pada masa tersebut atau sama ada masanya terlalu awal bagi beliau melibatkan dirinya pada masa tersebut atau sama ada masanya terlalu awal bagi beliau melibatkan diri secara terang-terang.²⁴⁹ Encik Abu Bakar Hamzah selaku

245 Walau bagaimanapun, sikap PAS terhadap Kerajaan Persekutuan berubah selepas Peristiwa 13 Mei Kerajaan PAS di Kelantan nampaknya bersedia untuk bekerjasama dengan Kerajaan Persekutuan, menyokong pemerintahan MAGERAN, menyokong Akta Perlembagaan (Pindaan) 1971 dan seboleh-bolehnya mengelak daripada berkonfrontasi dari segi politik (lihat *Straits Times* (Malaysia), 16 Ogos 1969). Dua orang pegawai PAS melaporkan bahawa Datuk Asri telah diterbangkan ke Kuala Lumpur pada masa rusuhan untuk menunjukkan perpaduan dan beliau telah berbincang dengan Tun Razak mengenai langkah-langkah yang perlu diambil untuk memastikan "keselamatan negara" (wawancara, 2 Jun dan 4 Julai 1975).

246 *Straits Times* (Malaysia), 17 Disember 1970.

247 *Ibid.*, 22 Januari 1971.

248 *Sunday Times* (Malaysia), 30 April 1972.

249 Dari wawancara dengan beberapa orang pegawai PAS dan bekas pegawai PAS pada tahun 1975.

jurucakap utama bagi pihak PAS menyatakan bersetuju dengan pembentukan kerajaan campuran.²⁵⁰

Kebuntuan tersebut berjaya diatasi pada bulan Jun 1972 apabila Tun Razak semasa berucap selaku Presiden UMNO menawarkan untuk bekerjasama "dengan mana-mana parti pembangkang yang ingin hendak bekerjasama dengan kita."²⁵¹ Pada bulan Julai, di Kongres PAS Datuk Asri telah menjawab ucapan Tun Razak dengan menyambut baik tawaran tersebut dan kongres telah bersetuju secara undi untuk memberi kuasa kepada Jawatankuasa Kerja Pusat PAS untuk mengusahakan Pembentukan Kerajaan campuran PAS-Perikatan "di semua peringkat".²⁵² Sebanyak empat kali perbincangan diadakan sebelum persetujuan membentuk kerajaan campuran secara prinsip diumumkan pada bulan September.²⁵³ Sebuah Kongres Luar Biasa PAS telah memberi kebenaran rasmi kepada perjanjian kerajaan campuran pada bulan Disember dan Tun Razak telah mengumumkan bahawa kerajaan campuran akan berkuatkuasa dari 1 Januari 1973.²⁵⁴

Syarat-syarat rasmi perjanjian kerajaan campuran terkandung dalam laporan tiga belas perkara yang ditandatangani oleh Tun Razak dan Datuk Asri di Jabatan Perdana Menteri pada 28 Disember 1972. Antara syarat-syarat yang dipersetujui di peringkat persekutuan ialah PAS (Datuk Asri) akan diberikan jawatan Menteri Kemajuan Tanah dan Tugas-Tugas Khas dan Menteri tersebut juga akan dilantik sebagai Timbalan Pengerusi Majlis Kebangsaan bagi Hal-Ehwal Islam Malaysia. PAS juga akan diberi suatu jawatan Timbalan Menteri, suatu jawatan Setiausaha Parlimen, satu Setiausaha Politik dan seorang Senator akan dilantik apabila berlaku kekosongan. Sebagai tambahan, pemimpin PAS akan dihantar sebagai perwakilan ke luar negeri, akan dipertim

250 Ibid., Lihat juga *Straits Times* (Malaysia), 1, 4 dan 29 Mei 1972.

251 *Sunday Times* (Malaysia), 25 Jun 1972.

252 *Straits Times* (Malaysia), 29 dan 30 Julai 1972. Undi PAS ialah 114 menyokong, 50 menentang dan 50 tidak mengundi. Suatu perkara penting yang ditekankan oleh PAS terutamanya oleh Datuk Asri ialah supaya kerajaan campuran harus meliputi peringkat negeri dan persekutuan.

253 Ibid., 6 September dan 22 Disember 1972.

254 Ibid., 22 dan 23 Disember 1972. Undi PAS ialah 190 menyokong, 94 menentang dan 19 tidak mengundi. Lihat juga *Berita PAS*, No. 1 (Januari 1973), m.s. 1-7 dan No. 4 (April/Mei 1973), m.s. 5.

bangkan untuk jawatan perkhidmatan luar negeri dan untuk menganggotai jawatankuasa, lembaga dan perbadanan. Di peringkat negeri dua orang anggota Perikatan akan dilantik menjadi ahli EXCO Negeri Kelantan dan anggota PAS akan dilantik menjadi ahli EXCO Negeri dua orang bagi tiap-tiap negeri Kedah dan Trengganu. Persetujuan juga dicapai supaya kedua-dua belah pihak tidak akan menandingi antara satu sama lain dalam pilihanraya mana-mana kawasan yang dahulunya dikuasai oleh sama ada PAS atau Perikatan.

Tun Razak dan Perikatan terutamanya UMNO menganggap kerajaan campuran ini sebagai strategi penting Kerajaan dalam usaha mengurangkan "main politik", untuk mencapai perpaduan orang Melayu dan menumpu seluruh tenaga untuk melaksana Dasar Ekonomi Baru. Dengan perjanjian kerajaan campuran maka terhapuslah ancaman PAS untuk merebut kuasa dari UMNO serta menyekat pergerakan PAS yang semakin merbahaya di negeri-negeri di Utara. Akhirnya, dengan terbentuk kerajaan campuran, Perikatan dibenarkan untuk menyertai Kerajaan Negeri Kelantan dan mengurangkan ketegangan hubungan antara kerajaan negeri tersebut dengan kerajaan persekutuan.

Alasan yang menyebabkan PAS bersetuju dengan pembentukan kerajaan campuran adalah kompleks. PAS memberitahu umum bahawa tujuan penyertaannya ialah untuk mengadakan lebih banyak pengaruh Islam dalam Kerajaan dan untuk meningkatkan pembangunan dan kebajikan negara serta meningkatkan lagi perpaduan di kalangan orang Melayu. Bagi negeri Kelantan salah satu tujuan penting mengadakan kerajaan campuran ialah untuk mendapat lebih banyak bantuan kerajaan persekutuan bagi kemajuan ekonomi negeri. Walau bagaimanapun ada lagi pertimbangan lain yang mempengaruhi PAS untuk membuat keputusan menerima kerajaan campuran. Pertama, pergerakan PAS dilemahkan oleh Akta Hasutan dan Akta Perlembagaan (Pindaan) 1971, mengharamkan parti mengguna beberapa isu kempen yang bercorak perkauman dan agama.²⁵⁵ Dalam suasana politik baru, PAS bimbangkan kuasanya yang semakin merosot di

²⁵⁵ Lihat *Perbahasan Parlimen mengenai Rang Undang-Undang Pindaan Perlembagaan* (1971). (Kuala Lumpur, 1972), m.s. 235; Marican, *op. cit.*, m.s. 169, 211.

Kelantan yang merupakan pangkalan politiknya dan bimbangankan anggotanya di negeri-negeri di utara akan berpaling tadah.²⁵⁶ Kedua, PAS berhasrat untuk bersama-sama berkuasa di peringkat kebangsaan. Ada laporan mengatakan bahawa Datuk Asri hendak menjadi Menteri Persekutuan, walaupun ini bererti kuasanya akan berkurang daripada kuasa Menteri Besar.²⁵⁷ Ketiga, terdapat krisis kepimpinan dalam PAS di Kelantan. Sekurang-kurangnya dua percubaan untuk mengguling Menteri Besar telah dilakukan salah satu daripadanya hampir menjatuhkan beliau. Kerajaan campuran dianggap sebagai suatu cara bagi Datuk Asri mengekalkan dan menguatkan kepimpinan beliau.²⁵⁸ Sebab akhirnya ialah Biro Siasatan Negara (BSN) mula menyiasat aktiviti Perbadanan Kemajuan Ekonomi Negeri Kelantan (PKENK) pada tahun 1971, ini telah mendorong pemimpin PAS supaya bersetuju dengan pembentukan kerajaan campuran.²⁵⁹

Pembentukan Barisan Nasional

Istilah "barisan nasional" pertama kali digunakan oleh Tun Razak untuk umum dalam ucapan beliau melalui Radio dan Televisyen pada 30 Ogos 1972 sehari sebelum merayakan Hari Kebangsaan apabila beliau berkata, "suatu barisan nasional mungkin terbentuk di kalangan parti-parti politik kecualilah sekumpulan kecil yang enggan menyertainya, dengan tujuan untuk bekerjasama bagi menghadapi masalah negara."²⁶⁰ Pada masa tersebut istilah ini memperihalkan mengenai rangkaian perjanjian kerajaan campuran yang akhirnya akan membentuk "barisan nasional" sebaik-baik sahaja perjanjian kerajaan campuran antara PAS—Perikatan ditandatangani. Apabila

256 Seluh kemenangan yang kurang di Pilihanraya kecil Tumpat pada bulan Februari 1972 kadangkala disebut-sebut sebagai menggambarkan kemerosotan kuasa PAS di Kelantan. Lihat Alias Muhammad, *Kelantan: Politik Dan Dilemma Pembangunan* (Kuala Lumpur, 1975), m.s. 79-89. Walau bagaimanapun, hampir semua pegawai PAS, UMNO dan MCA yang diwawancara mengenai perkara tersebut pada tahun 1975 yakin bahawa PAS akan mencapai kemenangan lagi pada pilihanraya 1974 tanpa bergabung dalam kerajaan campuran. Untuk rujukan mengenai anggota PAS yang berpaling tadah, lihat *Straits Times* (Malaysia), 14 dan 29 Jun 1971 dan 7 April 1972.

257 Wawancara dengan seorang pegawai PAS, 1 Jun 1975.

258 Dari wawancara dengan anggota parti PAS dan UMNO pada tahun 1975. UMNO Kelantan terlibat dalam satu daripada percubaan menggulingkan Menteri Besar.

259 Ibid., Lihat juga Marican, op. cit., m.s. 216-19.

260 *Straits Times* (Malaysia), 31 Ogos 1972.

kerajaan campuran dengan PAS berkuatkuasa pada 1 Januari 1973, akhbar telah mengumumkan bahawa Perikatan telah membentuk "barisan nasional."²⁶¹ Hanya Tun Razak sahaja yang membayangkan bahawa sesuatu yang lebih daripada itu akan berlaku seterusnya apabila beliau berkata, "... kita sekarang menghampiri konsep barisan nasional yang tidak lama lagi akan menjadi asas yang kukuh untuk sebuah negara Malaysia yang kuat serta berbagai bangsanya bersatu padu."²⁶²

Selama setahun setengah berikutnya istilah "barisan nasional" masih lagi diawang-awang dan belum ditakrif, kadang-kadang, mendengar daripada perbincangan, barisan nasional seolah-olah sudah pun wujud dan kadangkala pula ia seolah-olah baru hendak diwujudkan. Barisan nasional seringkali dikatakan sebagai suatu "konsep" dalam ertikata bahawa ia merupakan suatu idea tetapi tidak ada pula tanda-tanda yang menunjukkan sama ada idea tersebut sudah pun menjadi kenyataan atau masih dalam proses untuk dijadikan kenyataan. Pada bulan September 1973 kekeliruan telah diterangkan sedikit oleh Datuk Asri apabila beliau berkata bahawa pada masa ini barisan nasional masih belum dibentuk. Beliau seterusnya berkata bahawa ada usaha untuk membentuk barisan nasional tetapi belum ada lagi gambaran nyata mengenainya.²⁶³

Walau bagaimanapun, menjelang tahun 1974 semakin jelaslah bahawa apa yang dimaksudkan oleh Tun Razak dengan "barisan nasional" ialah sebuah organisasi rasmi yang akan mewujudkan sebuah kerajaan campuran yang berkekalan.²⁶⁴ Pada bulan April, sebagai langkah pertama yang

²⁶¹ Lihat *Sunday Times* (Malaysia), 31 Disember 1972; M.G.G. Pillai, "Consensus Time", *Far Eastern Economic Review*, 15 Januari 1973, m.s. 17-18.

²⁶² *Straits Times* (Malaysia), 1 Januari 1973; *The Star* 1 Januari 1973.

²⁶³ *Sunday Times* (Malaysia), 16 September 1973.

²⁶⁴ Secara teori, berbagai perjanjian kerajaan campuran hanya sah sehingga pilihanraya akan datang. Pada bulan Januari, Tun Razak telah bertemu dengan wakil semua parti komponen untuk membincangkan mengenai kemajuan kerajaan campuran (*Straits Times* (Malaysia), 18 Januari 1974). Pada bulan Februari, Perdana Menteri mengumumkan bahawa ada kemungkinan besar rakan-rakan kerajaan campuran akan bersetuju dengan strategi untuk pilihanraya akan datang (*ibid.*, 23 Februari 1974). Pada bulan Mac beliau mengumumkan bahawa rundingan sedang dijalankan dan parti-parti komponen telah mencapai kata sepakat untuk menghadapi pilihanraya akan datang (*ibid.*, 15 Mac 1974).

konkrit ke arah menyatupadukan rakan-rakan kerajaan campuran, pengumuman telah dibuat bahawa satu simbol bersama akan digunakan dalam pilihanraya akan datang, simbol kapal layar tidak akan diguna lagi.²⁶⁵ Pada bulan Mei, rakyat telah diberitahu bahawa semua parti komponen bersetuju supaya Tun Razak memberikan kata putus beliau dalam pemilihan semua calon barisan nasional pada pilihanraya umum akan datang dan cogan kata pilihanraya adalah "Sokonglah Tun Razak dan Barisan Nasional".²⁶⁶

Proses mewujudkan Kerajaan Barisan Nasional daripada kerajaan campuran yang terdiri daripada "barisan nasional" dilakukan secara beransur-ansur dan istilah yang digunakan seringkali tidak jelas sehingga tanpa disedari Barisan Nasional Malaysia telah pun didaftarkan dengan rasmi sebagai sebuah persekutuan parti politik pada 1 Jun 1974.²⁶⁷ Rakyat lebih menyedari mengenai hakikat bahawa suatu susunan politik baru telah dijadikan suatu pertubuhan apabila Tun Razak memberitahu Perhimpunan Agung UMNO bahawa "penubuhan Barisan Nasional merupakan kemuncak strategi politik kita pada tahun 1970-an."²⁶⁸

Beberapa rapat umum diadakan pada bulan Jun dan Julai supaya orang ramai dapat mengenali simbol Barisan Nasional dan untuk memberi alasan mengenai susunan politik baru. Tun Razak akan menjadi Pengerusinya dan organisasi asas Barisan Nasional haruslah sama dengan organisasi Perikatan.²⁶⁹ Jelaslah bahawa Barisan Nasional mengatasi

265 Ibid., 29 April 1974. Ini telah disahkan oleh Tun Razak, ibid., 1 Mei 1974. "dacing keadilan" telah dipilih sebagai simbol bersama. Pada mulanya ia dinamakan neccar kemudian ditukar kepada dacing apabila diketahui bahawa bagi setengah-setengah suku di Sarawak, perkataan neraca dianggap tidak baik.

266 Ibid., 12 dan 20 Mei 1974.

267 *The Star*, 2 Jun 1974. Nama rasmi dalam bahasa Malaysia ialah Barisan Nasional Malaysia. *Straits Times* (Malaysia) (sekarang *New Straits Times*) menggunakan nama Inggeris, *National Front*. Setengah-setengah akhbar berbahasa Inggeris menggunakan nama Melayu. Pada mulanya iaitu pada tahun 1972 kadangkala istilah Barisan Kebangsaan digunakan.

268 *Sunday Times* (Malaysia), 30 Jun 1974. Lihat juga *Straits Times* (Malaysia), 27 Julai 1974; *Cabaran Untuk Keamanan* (Kuala Lumpur, n.d.), m.s. 4; *Ke Arah Perpaduan Kebangsaan* (tidak ada rujukan), m.s. 2-3, terdapat di Ibu Pejabat UMNO.

269 Barisan Nasional ditadbir oleh Dewan Tertinggi, Jawatankuasa Penyelaras Negeri dan Jawatankuasa Penyelaras Bahagian. Unit-unit pentadbiran ini hanya berfungsi selepas pilihanraya umum 1974.

Perikatan dan dalam *Manifesto Barisan Nasional tahun 1974*, tiga buah parti komponen Perikatan disenaraikan secara individu bersama dengan enam rakan komponen lain untuk membentuk persekutuan yang terdiri daripada sembilan buah parti komponen.²⁷⁰

Motif Tun Razak mewujudkan Barisan Nasional berpusat pada strategi beliau untuk mengurangkan persaingan politik supaya tenaga dan punca keluaran boleh digembelngkan untuk melaksanakan Dasar Ekonomi Baru (DEB).²⁷¹ Selepas peristiwa Mei 1969, kerajaan yang dikuasai oleh UMNO memikul tanggungjawab khusus untuk membaiki kedudukan ekonomi orang Melayu. Ini merupakan suatu tugas yang berat, penuh cabaran dan bahaya ditambah pula dengan perbezaan politik yang jelas disedari oleh semua pihak dari atas hinggalah ke peringkat penduduk kampung bahawa UMNO merupakan kuasa politik penentu di Malaysia. Ini bermakna tidak ada lagi helah dan alasan berdasarkan perlunya kompromi di kalangan berbagai kaum. Oleh itu, untuk melengkapkan lagi DEB, tidak dapat disangkal lagi bahawa Pembangkang terutamanya Pembangkang Melayu perlulah diajak menyertai kerajaan atau perlulah diminta supaya berkecuali. Strategi kerajaan campuran ialah untuk mengesahkan cara pendekatan UMNO dan mengurangkan kritik serta "persaingan" oleh lawan politik.²⁷² Tun Razak menyatakan bahawa "Revolusi sosio-ekonomi akan gagal, tidak akan memberi apa-apa pengertian sekiranya keadaan sosio-politik kita tidak stabil... Konsep

²⁷⁰ Lihat "Barisan Rakyat untuk Kebahagiaan Malaysia" *Manifesto Barisan Nasional*, 1974 (Kuala Lumpur n.d.). Pada bulan Ogos Tun Razak telah menjawab dengan tegas soalan "Sudah berakhirkah zaman Perikatan?" Walau bagaimanapun beliau kemudian menambah bahawa Perikatan berada dalam Barisan Nasional. Oleh kerana dalam Barisan Nasional Perikatan tidak dikekalkan sebagai suatu komponen bersatu, mungkin apa yang dimaksudkan oleh Tun Razak dengan Perikatan berada dalam Barisan ialah ketiga-tiga parti rakan yang bersejarah itu menjadi parti komponen Barisan (*Straits Times*) (Malaysia), 8 Ogos 1974). Perikatan Sabah menyertai Barisan Nasional sebagai sebuah parti komponen tunggal. Sungguhpun ADMO tidak diperintah supaya dibubarkan sehingga tahun 1975, ia tidak dipertimbangkan untuk menyertai Barisan (lihat m.s. 129, fn. 23 di atas).

²⁷¹ Lihat bab 10 mengenai DEB.

²⁷² Adalah menarik untuk diambil perhatian bahawa seorang Menteri Persekutuan yang diwawancarakan pada (24 Mac 1975) berpendapat bahawa satu masalah yang dihadapi oleh Barisan Nasional ialah tanggungjawab tidak disatukan dan kemajuan yang lambat tidak boleh disalahkan pada orang lain.

Barisan Nasional merupakan usaha positif ke arah mengurangkan ketegangan politik supaya Kerajaan boleh menumpukan usahanya untuk mempesatkan pembangunan".²⁷³

Kadangkala alasan lain juga diberi misalnya, Tun Razak hendak menempa nama beliau pada sejarah politik Malaysia atau Barisan Nasional telah membantu untuk menyatukan kuasa Tun Razak dalam UMNO. Walau apa jua alasan yang diberi, namun matlamat utama di sebalik penubuhan Barisan Nasional ialah Tun Razak bersungguh-sungguh menegaskan mengenai betapa perlunya persetujuan politik yang selalu mungkin diadakan di Malaysia.

Tun Razak mengatakan bahawa Barisan Nasional tidak banyak bezanya daripada Perikatan, hanya parti komponen sahaja yang bertambah.²⁷⁴ Ia merupakan kerajaan campuran yang lebih luas dan lebih menyeluruh daripada apa yang wujud pada tahun 1969. Walau bagaimanapun ia serupa dengan Perikatan dalam tahun 1950-an apabila banyak sokongan diterima sehingga hampir-hampir menjadi kerajaan campuran yang disertai oleh semua. Dari segi konsep dan peranan Barisan Nasional dan Perikatan adalah sama, masing-masing berdasarkan prinsip memberi peruntukan kepada golongan elit dan dari segi susunan, undang-undang kecil dan perlembagaan kedua-duanya adalah sama.

Walaupun bagaimanapun ada beberapa perbezaan yang patut diberi perhatian. Pertama keunggulan UMNO lebih ketara dalam Barisan Nasional daripada dalam Perikatan.²⁷⁵ Kedua parti komponen Barisan Nasional termasuklah beberapa buah parti bukan perkauman semata-mata. Akhir sekali, beberapa

273 *Straits Times* (Malaysia), 27 Jun 1974. Rencana bernilai oleh Alias Rahim dan Tengku Mohamed melaporkan ucapan Tun Razak sebagai berkata bahawa Barisan Nasional diwujudkan untuk mengelakkan kemungkinan bertakunya anarki akibat dari kegagalan usaha pembangunan (*New Straits Times*, 20 Jun 1975). Tun Razak telah beberapa kali menyatakan bahawa selepas 13 Mei, UMNO boleh memerintah bersendirian, tetapi untuk kepentingan perpaduan nasional telah diputuskan supaya parti lain juga bekerjasama. Lihat *The Star*, 10 Mac 1974, *Straits Times* (Malaysia), 1 Ogos 1974. Lihat juga Lim Kean Siew, "The National Front - and its Component Parties", *The Guardian*, Jil. 6, No. 6 (1974), m.s. dan 5.

274 *Pelopor* (penerbitan UMNO), No. 3 (1975), m.s. 15-16.

275 R. S. Milne, "Malaysia and Singapore, 1975", *Asian Survey*, Jil. XVI, No. 2 (1976), m.s. 186.

kelompok kaum diwakili oleh lebih daripada sebuah parti dalam Barisan Nasional. ²⁷⁶

Lain-lain Perkembangan Penting, 1972-74

Selain daripada perjanjian kerajaan campuran dan pembentukan Barisan Nasional ada lagi beberapa peristiwa politik penting yang berlaku antara tahun 1972-74.

Peristiwa yang paling penting ialah kematian mengejut Tun (Dr) Ismail, Timbalan Perdana Menteri yang berpengaruh dan dihormati pada 3 Ogos 1973 dan pemilihan pengganti beliau. Berlainan daripada apa yang pernah berlaku dahulu, pemilihan pengganti sekali ini tidak ditakrifkan dengan jelas. Walau bagaimanapun, selepas beberapa rundingan Tun Razak berjaya memujuk lain-lain anggota UMNO yang menuntut jawatan tersebut supaya bersetuju dengan pilihan beliau. Pada 9 Ogos Datuk Hussein Onn telah dipilih oleh Majlis Tertinggi UMNO dengan suara terbanyak untuk memegang jawatan Timbalan Presiden UMNO dan pada 13 Ogos Tun Razak menamakan beliau sebagai Timbalan Perdana Menteri. ²⁷⁷

Perhimpunan Agung UMNO, Perhimpunan Pemuda dan Wanita UMNO yang diadakan setiap tahun sentiasa merupakan peristiwa politik yang penting di Malaysia. Di Perhimpunan Agung bulan Jun 1972, Datuk Hussein Onn telah dipilih sebagai Naib Presiden UMNO, jawatan yang amat penting untuk membolehkan beliau menggantikan Tun (Dr) Ismail kemudian dan Dr. Mahathir yang baru sahaja diterima semula ke dalam parti pada bulan Mac mendapat undi terbanyak untuk perlantikan beliau ke Majlis Tertinggi. ²⁷⁸ Tidak ada pemilihan dibuat pada Perhimpunan Agung 1973 dan untuk pertama kali seluruh perjalanan mesyuarat ditutup kepada pihak akhbar. Perbincangan

²⁷⁶ Seorang pegawai MCA berkata, Barisan Nasional berbeza daripada Perikatan kerana banyak kesilapan sekarang tidak boleh lagi dipersalahkan pada MCA sahaja disebabkan terdapat parti lain yang berasaskan kaum Cina dalam kerajaan campuran dan disebabkan keunggulan UMNO dalam Kerajaan telah diakui (wawancara, 26 Mac 1975). Walau bagaimanapun keadaan ini bermakna permusuhan antara parti-parti yang sokongan diasaskan pada komuniti yang sama hendaklah dibendung. Pimpinan kuat Pengerusi Barisan telah menguatkuasakan disiplin antara parti.

²⁷⁷ *Straits Times* (Malaysia), 10 dan 14 Ogos 1973; M.G.G. Pillai, "The Road to the Top", *Far Eastern Economic Review*, 3 September 1973, m.s. 23-4.

²⁷⁸ *Straits Times* (Malaysia), 25 Jun 1972.

ditumpukan kepada persetujuan kerajaan campuran dan dasar luar negeri. Di Perhimpunan Pemuda dan Wanita UMNO, Tun (Dr) Ismail telah memberi amaran mengenai bahaya jika mereka berpuak-puak dalam parti.²⁷⁹ Di Persidangan Agung UMNO yang ke-25 pada bulan Jun 1974, urusan parti berpusat pada pindaan yang dicadangkan untuk Perlembagaan UMNO.²⁸⁰ Pindaan yang paling penting bertujuan untuk memberhentikan amalan membeli-undi dengan menentukan had maksimum bilangan perwakilan yang dibenarkan bagi tiap-tiap bahagian dan cawangan. Kelulusan pindaan ini serta beberapa pindaan lain dipandang sebagai menambahkan lagi kuasa pimpinan UMNO di peringkat nasional. Pada tahun tersebut Persidangan Pemuda dan Wanita UMNO mengadakan pemilihan dan Datuk Harun selaku Presiden Pemuda UMNO mendapat tentangan daripada Datuk Samad Idris. Akhbar melaporkan bahawa Tun Razak menyokong persaingan tersebut, tetapi laporan ini telah berkali-kali disangkal.²⁸¹ Datuk Harun telah dipilih semula, tetapi peristiwa ini menunjukkan wujudnya perpuakan dan perpecahan dalam parti.

Tahun 1972-74 merupakan zaman yang bergelora bagi MCA. Masalahnya bermula apabila usaha untuk menaikkan imej parti tidak berjaya sebaliknya ia bertukar menjadi perjuangan untuk merebut kuasa. Keadaan buruk itu memuncak menjadi krisis apabila Perikatan bersetuju untuk membentuk kerajaan campuran dengan Gerakan dan PPP. Pada bulan April 1972 satu golongan terkemuka dalam MCA Perak bersungguh-sungguh menentang pembentukan kerajaan campuran dengan PPP.²⁸² Tindakan tersebut telah mengakibatkan dua orang pemimpin Angkatan Petugas MCA Perak dipecat dan konflik semakin memuncak sehingga akhirnya menyebabkan kebanyakan golongan "darah muda" dipecat atau meletak jawatan.²⁸³

279 Ibid., 30 Jun 1973; *Sunday Times* (Malaysia), 1 Julai 1973.

280 Utusan Melayu, 25 Jun 1974, seperti dipetik dalam *Intisari Akhbar Harian*; *Sunday Times* (Malaysia), 30 Jun 1974.

281 *Straits Times* (Malaysia), 26 dan 27 Jun 1974.

282 Ibid., 17-19 April dan 23 Mei 1972; M.G.G. Pillai, "Redrawing the Battle Lines", *Far Eastern Economic Review*, 26 Ogos 1972, m.a. 9.

283 Lihat *Straits Times* (Malaysia), 27 April, 1 September dan 24 November 1972; *Mac*, 7, 10-15 dan 20 Mei, 1-4 dan 10 Jun 1973.

Dalam tempoh yang sama MCA dilaporkan sedang mengadakan beberapa perbincangan untuk bergabung dengan DAP, Gerakan dan PPP dalam usaha untuk mendapatkan lebih banyak sokongan daripada masyarakat Cina dan untuk mengukuhkan kedudukannya dalam Perikatan.²⁸⁴ Namun begitu tiada persetujuan dicapai.

Setelah rancangan pembentukan Barisan Nasional semakin berkembang, MCA bertambah gusarkan kedudukannya yang mungkin akan dilemahkan dalam pertubuhan baru itu. Pada penghujung tahun 1973 MCA menyuarakan pendiriannya dengan berkata bahawa "MCA jangan sekali-kali membiarkan dirinya memainkan peranan yang tidak penting", dan parti tersebut tidak dapat menerima kompromi mengenai bilangan kerusi yang diperuntukkan kepada MCA.²⁸⁵ Pada bulan Mac 1974, MCA Perak dan Pulau Pinang menyuarakan tentangan mereka terhadap konsep Barisan Nasional dan mengatakan bahawa mereka akan bertanding di semua kawasan pilihanraya lama mereka.²⁸⁶ Manakala ramai anggota MCA enggan bekerjasama dengan rakan baru kerajaan campuran, halangan utamanya ialah mengenai pengagihan kerusi pilihanraya.²⁸⁷

Pada 8 April 1974, Tun Tan Siew Sin selaku Presiden MCA dan Menteri Kewangan yang baru menjalani pembedahan telah mengumumkan bahawa beliau akan bersara. Dilema politik MCA akan ditanggung pula oleh Datuk Lee San Choon, Pemangku Presiden MCA. Pada 17 April Jawatankuasa Pusat MCA telah mengeluarkan satu kenyataan mengenai dasar, memberitahu bahawa ia bersetuju dengan konsep Barisan Nasional dan bersedia untuk mengadakan perbincangan dengan parti-parti lain asalkan "dengan berada dalam Barisan Nasional, MCA tidak akan kehilangan identitinya yang menjadi alat

²⁸⁴ Lihat *Straits Times* (Malaysia), 11 Julai 1972. Rencana Pengarang mengenai rundingan sulit MCA DAP. Lihat juga *ibid.*, 10-12 Julai 1971. Mengenai rundingan rundingan lain yang berkaitan dengan penyatuan, lihat *ibid.*, 25-26 Ogos dan 4 September 1972, 9-12 dan 16-17 Januari 1973.

²⁸⁵ *The Guardian*, Jil. 5, No. 1 (1973), m.s. 6. Pada 30 Disember 1973, Jawatankuasa Kerja Pusat MCA telah menggunakan suatu perisytiharan yang mengandungi dua puluh dua perkara mengenai peranannya memandangkan Barisan Nasional akan dibentuk (*Straits Times* (Malaysia), 2 Januari 1974).

²⁸⁶ *Sunday Times* (Malaysia), 10 Mac 1974; *Straits Times* (Malaysia), 15 dan 28-29 Mac 1974.

²⁸⁷ Kwong Wah Yit Poh, 15 April 1974 seperti petikan dalam *Intisari Akhbar Harian*.

untuk menyalurkan aspirasi politik orang Cina".²⁸⁸ Dengan kenyataan mengenai dasar dan jaminan Datuk Hussein Onn bahawa MCA tidak akan rugi apa-apa, para pemimpin MCA telah bergerak dengan berhati-hati untuk mendapat sokongan anggota biasa secara beransur-ansur untuk menguatkan penyertaan MCA dalam Barisan Nasional.²⁸⁹ Sungguhpun Tun Razak terang-terang memberitahu MCA pada bulan Julai bahawa MCA "bukan lagi merupakan wakil tunggal masyarakat Cina dalam Barisan Nasional", dan jumlah kerusi parti tersebut dikurangkan daripada jumlah pada tahun 1968, namun MCA berjaya menjalankan rundingannya dengan lebih baik daripada apa yang mungkin dicapai tidak berapa lama dahulu.²⁹⁰

Selama beberapa tahun MIC "boleh dikatakan tidak bergerak langsung... Banyak, walaupun tidak kebanyakan cawangannya telah berkubur, hanya pertengkaran yang kedengaran sekali-sekala sahaja menunjukkan bahawa ia masih wujud".²⁹¹ Masalah yang dihadapi oleh MIC berkisar di sekitar pergolakan pimpinan yang telah lama wujud di antara Presidennya, Tun V.T. Sambanthan dengan Timbalannya Tan Sri V. Manickavasagam. Pergolakan ini telah memecah belahkan MIC kepada beberapa golongan yang saling bermusuhan. Akhirnya Tun Razak telah diminta supaya menjadi orang tengah dan beliau telah mengusahakan satu penyelesaian yang berbentuk kompromi. Sebagai mematuhi syarat kompromi tersebut, Tun Sambanthan mengumumkan bahawa beliau akan bersara pada 30 Jun 1973 dan pada hari tersebut juga Tan Sri Manickavasagam telah dipilih dengan sebulat suara untuk menjadi Presiden MIC.²⁹² Setelah krisis

288 *Straits Times* (Malaysia), 10, 18 dan 19 April 1974. Bagi peranan politik MCA ketiadaan syarat khusus bagi Barisan Nasional menyebabkan MCA bertambah waspada terhadapnya. Datuk Lee mengatakan bahawa "Kita masih lagi memerhatikan bagaimana konsep tersebut akan dilaksanakan dan dalam bentuk apa" (*ibid.*, 18 April 1974). Pihak akhbar menganggap kenyataan dasar MCA sebagai tegas dan tidak mungkin berubah. Lihat *ibid.*, 19 April 1974; *Sunday Mail*, 21 April 1974.

289 *Straits Times* (Malaysia), 17 Mei 1974; *The Guardian*, Jil. 6, No. 4 (1974), m.s. 1; *ibid.*, Jil. 6, No. 7 (1974), m.s. 2.

290 *Straits Times* (Malaysia), 22 Julai 1974.

291 *Ibid.*, 25 Ogos 1973. Untuk mengetahui mengenai permulaan pergolakan mengenai kuasa dalam MIC lihat *ibid.*, 5-9 Ogos, 1971.

292 *Ibid.*, 28-30 Jun 1973; *Sunday Times* (Malaysia), 1 Julai 1973.

tersebut dapat diatasi, pimpinan MIC yang baru memulakan usaha tekad mereka untuk menyatupadukan dan menguatkan semula parti. Menjelang pilihanraya 1974 sekali lagi MIC menunjukkan kesediaannya untuk mewakili kepentingan masyarakat India dari dalam kerajaan campuran yang sedang memerintah.

Pada masa yang sama terdapat beberapa peristiwa penting yang melibatkan lain-lain parti komponen Barisan Nasional. PAS terpaksa menghadapi perbezaan pendapat yang timbul dalam parti: tentangan terhadap kerajaan campuran dan tentangan terhadap pimpinan Datuk Asri. Pada bulan April 1974, Senator Abu Bakar Hamzah dan beberapa orang anggota parti telah dipecat manakala di Kelantan pula satu golongan dalam PAS yang menentang amalan rasuah dan pimpinan Datuk Asri telah mengadakan apa yang dikenali sebagai "Pemberontakan 14 Mac", yang berakhir dengan pemecatan anggota golongan tersebut.²⁹³ Menjelang bulan Jun 1974 kebanyakan penentang telah berdiam diri atau telah dipecat dan di Kongres PAS yang Ke-20 parti tersebut telah memilih untuk menyertai Barisan Nasional dengan undi menyokong sebanyak 275 dan menentang pula sebanyak 19.²⁹⁴

Pada akhir tahun 1973 dan awal 1974, Gerakan telah menerima ramai bekas anggota "darah muda" MCA menyertai partinya, ini termasuklah Dr. Lim Keng Yaik dan dalam sekelip mata sahaja berjaya mendapat sokongan beberapa organisasi di Perak dan Selangor.²⁹⁵ Dengan tambahan baru dan keghairahan yang ditimbulkan olehnya, Gerakan semakin menjadi sebuah parti yang dapat menarik sokongan penduduk seluruh negara dan hubungannya dengan MCA bertambah buruk. Walau bagaimanapun apabila pilihanraya menjelang tiba, Gerakan

²⁹³ *Straits Times* (Malaysia), 26 Januari, 27 April dan 15 Jun 1974. Mengikut suatu keterangan, kumpulan "14 Mac" telah menemui Datuk Asri sendiri, bukan mengguna cara perampasan. Datuk Asri bertindak balas dengan memecat semua anggota kumpulan tersebut menyebabkan mereka tidak dapat mengemukakan perkara tersebut kepada Kongres PAS, namun begitu mereka ada mengedarkan dokumen-dokumen di Kongres (wawancara dengan seorang bekas pegawai PAS, 2 Jun 1975).

²⁹⁴ *Straits Times*, 16 Jun 1974; *Utusan Malaysia*, 14 Jun 1974, seperti disebut dalam *Intisari Akhbar Harian*.

²⁹⁵ *Straits Times* (Malaysia), 13 dan 15 Oktober dan 23 Disember 1973, 10 Januari 1974; *Straits Echo*, 25 Disember 1973, *The Star*, 4 dan 8 Januari 1974.

lebih menumpukan perhatian dan tenaga untuk melindungi pangkalannya di Pulau Pinang.

Di Sarawak parti Bumiputera dan Pesaka dari Perikatan Sarawak telah bersatu pada awal tahun 1973 untuk membentuk Parti Pesaka Bumiputera Bersatu (PBB).²⁹⁶ Tujuan penyatuan ini ialah untuk menggalakkan perpaduan di kalangan bumiputera, tetapi adalah dipercayai juga bahawa kedudukan Pesaka akan lebih baik sekiranya ia berada dalam sebuah organisasi yang lebih tersusun dan penyatuan ini difikirkan akan mengurangkan kemungkinan berlakunya pertikaian mengenai peruntukan kerusi dalam pilihanraya-pilihanraya akan datang.²⁹⁷ Pada bulan Jun 1974, PBB menjadi parti komponen tunggal Perikatan Sarawak apabila SCA dibubar.²⁹⁸

Sebuah parti pembangkang baru yang dinamakan Pekemas (Parti Keadilan Masyarakat) telah dibentuk pada pertengahan tahun 1971. Ia telah ditubuhkan oleh bekas anggota Gerakan termasuklah lima orang anggota parlimen. Mesyuarat pertama Pekemas telah diadakan pada 19 September 1971 dan Presidennya ialah Dr. Tan Chee Khoon.²⁹⁹

Pekemas dibentuk sebagai sebuah parti berbilang bangsa berasaskan prinsip keadilan masyarakat, ia mempunyai hubungan rapat dengan kesatuan sekerja dan bertujuan khusus untuk memperbaiki keadaan penduduk miskin. Sebagai sebuah parti pembangkang berfahaman sederhana, cadangan

296 Cadangan penyatuan mula-mula dibincangkan oleh Perikatan Sarawak pada bulan Oktober 1971. Di awal tahun 1972 pemimpin Pesaka dikatakan bersetuju dengan rancangan tersebut tetapi mereka bimbang mengenai perasaan tidak puas hati di peringkat cawangan dan kemungkinan anggotanya akan belot lalu memasuki SNAP. Perhimpunan Agung PBB yang pertama hanya diadakan pada bulan Julai 1974 apabila ia dibuka dengan rasmi oleh Tun Razak di Kuching. Lihat Leigh, *op. cit.*, m.s. 151; *Report for Presentation to Sarawak Alliance National Council, Oktober 1971* (mimeo., sulit); *Straits Times* (Malaysia), 15 Julai 1974, *The Vanguard*, 18 Julai 1974.

297 Wawancara dengan seorang pegawai PBB (Pesaka), 17 Julai 1974.

298 SCA mendapati bahawa kos untuk berkempen sangat tinggi berbanding dengan apa yang diperolehi oleh Parti (wawancara dengan bekas pegawai SCA, 17 Julai 1974). Keputusan untuk membubarkannya dibuat di mesyuarat SCA pada 17 Mei 1974, tetapi beberapa orang anggota telah menimbulkan persoalan sama ada keputusan tersebut sah atau tidak kerana cadangan tersebut tidak terkandung dalam agenda (wawancara dengan bekas pegawai SCA, 19 Julai 1974).

299 *Straits Times* (Malaysia), 21 September 1971. Pada mulanya Profesor Syed Hussein Alatas akan memegang jawatan Pengerusi Pekemas tetapi beliau keluar dari parti tersebut pada bulan Oktober (*ibid.*, 10 Oktober 1971).

paling radikal yang timbul di mesyuarat pertamanya ialah yang menuntut supaya pelajaran universiti diberi percuma. Pekemas menggambarkan pandangan pemimpinnya Dr. Tan Chee Khoon yang disegani oleh kerajaan sebagai seorang pembangkang yang berprinsip dan setia. Dr. Tan dan Pekemas menentang rasuah dan penindasan serta mengkritik prestasi dan dasar kerajaan. Disebabkan beliau yakin bahawa Pembangkang diperlukan dalam parlimen yang mengamalkan demokrasi, Dr. Tan enggan menyertai Barisan Nasional dan beliau menentang idea pemerintahan satu parti.³⁰⁰ Pekemas berkempen bermati-matian untuk mengurangkan kelebihan suara dua pertiga dalam parlimen yang diperlukan oleh kerajaan untuk mengubah perlembagaan.³⁰¹ Walau bagaimanapun, Dr. Tan mengakui bahawa "Pimpinan Melayu... adalah hakikat hidup yang harus diterima".

Pada awal tahun 1974 Pekemas telah cuba menubuhkan Pembangkang bersatu untuk menghadapi pilihanraya yang menjelang tiba. Usaha ini tidak berjaya sungguhpun pada bulan Julai 1974 Parti Marhaen Malaysia yang dipimpin oleh Encik Ahmad Boestamam bersatu dengan Pekemas.³⁰²

Pilihanraya Umum 1974

Pada 28 Julai 1974, Tun Razak mengumumkan bahawa peruntukan kerusi untuk parti-parti komponen Barisan Nasional telah pun ditetapkan dan menambah "Kami telah bersedia untuk pilihanraya."³⁰³ Dua hari kemudian Parlimen dibubarkan dan tarikh pilihanraya yang dinanti-nanti selama ini ditetapkan pada 24 Ogos. Sebanyak 154 kerusi parlimen akan dipertandingkan, bermakna pertambahan sebanyak 10 kerusi

³⁰⁰ *Straits Times* (Malaysia) 3 April 1973 (Adibah Amin) Dr. Tan menyatakan bahawa "Kami juga telah, diundang ke majlis jamuan teh, tetapi kami tidak akan menghadirinya"

³⁰¹ *Ibid.*, 2 April 1973 (Adibah Amin).

³⁰² *Straits Times* (Malaysia), 19 Julai 1974.

³⁰³ *Straits Times* (Singapura), 29 Julai 1974.

dan pilihanraya dewan negeri akan diadakan di semua negeri kecuali Sabah.³⁰⁴

Barisan Nasional telah meletakkan calonnya untuk semua kerusi pilihanraya (114 di Semenanjung Malaysia, 16 di Sabah dan 24 di Sarawak). Pada hari pencalonan, 47 orang calon kawasan parlimen Barisan Nasional telah menang tanpa bertanding, hanya 31 kerusi sahaja lagi diperlukan untuk Barisan Nasional memperoleh majoriti.³⁰⁵ Daripada 360 kerusi dewan negeri yang dipertandingkan, 43 kerusi telah dimenangi tanpa bertanding oleh Barisan Nasional.

Sekali lagi, pilihanraya parlimen lebih merupakan suatu pungutan suara daripada satu pertandingan untuk menentukan parti mana yang akan membentuk kerajaan. Semasa berucap sebelum Hari Penamaan Calon, Tun Razak, berkata bahawa beliau menjangkakan 80 peratus pengundi akan menyokong Barisan Nasional.³⁰⁶ Soalan penting bagi Barisan ialah berapa ramai pengundi bukan Melayu akan mengundi parti tersebut dan setakat manakah perasaan tawar hati di kalangan penyokong PAS. Di peringkat negeri pula terdapat beberapa buah negeri yang mungkin akan memberi "kesulitan" kepada Barisan iaitu Pulau Pinang, Perak, Selangor, Trengganu serta mungkin juga Sarawak, tetapi hanya Pulau Pinang sahaja yang benar-benar dalam bahaya.³⁰⁷

Oleh kerana disekat oleh Akta Hasutan, kempen pilihanraya hanya dipusatkan pada keperibadian calon dan ekonomi negeri terutamanya inflasi dan pelaksanaan DEB. Dalam

304 Ibid., 23 Julai 1974, Sabah mengadakan pilihanraya Dewan Negerinya pada tahun 1971 dan membuat keputusan untuk membenarkan Dewan Negeri menjalankan tugasnya sampai habis tempoh.

305 *Straits Times* (Malaysia), 9 Ogos 1974. Kebanyakan calon kawasan parlimen di Semenanjung Malaysia yang menang tanpa bertanding adalah dari UMNO dan PAS. Dua orang calon MCA telah menang tanpa bertanding. 15 daripada 16 kerusi Parlimen di Sabah tidak ditandingi.

306 "Tun Expects a Landslide", oleh Lee Siew Yee, Samad Ismail dan Noordin Sopet. *Straits Times* (Malaysia) 8 Ogos 1974.

307 Walau bagaimanapun, seorang pegawai tinggi UMNO berkata bahawa keadaan di Trengganu sangat membimbangkan (wawancara 21 Mac 1975). Dalam *Straits Times* (Malaysia), 14 Ogos 1974, Datuk Hussein Onn memberi amaran bahawa kerajaan Persekutuan tidak akan bekerjasama atau menyokong kerajaan negeri Trengganu yang dibentuk oleh PSRM. Seperti kelazimannya, kerajaan Persekutuan bersikap tepis dalam hal yang melibatkan negeri yang kebanyakan penduduknya terdiri daripada orang Melayu. Lihat juga M.G.G. Pillai, "Malaysia: Razak's Overkill", *Far Eastern Economic Review*, 23 Ogos 1974, m.a. 26.

pilihanraya umum pertama selepas Mei 1969 ini pengundi dijangkakan akan membuat pilihan dengan lebih berhati-hati.

Barisan Nasional berkempen atas enam isu asas: perpaduan, ekonomi, dasar luar negeri, keselamatan, agama dan perkhidmatan sosial. *Manifesto Barisan Nasional 1974* mengemukakan asas umum yang minimum, menerangkan sikap rasional dan matlamat Barisan dan menggambarkan secara ringkas kemajuan kerajaan dalam bidang ekonomi dan dasar luar negeri.³⁰⁸ Pada hakikatnya kempen Barisan ditumpukan terutamanya pada tema memberi undi kepercayaan kepada Tun Razak.³⁰⁹ Perdana Menteri sendiri sering menerangkan bahawa ijmak politik dan "main politik" perlu dikurangkan. Beliau juga memberi amaran kepada penduduk Cina dan India bahawa mereka mesti mengundi calon bukan Melayu Barisan Nasional sekiranya mereka mahukan sebuah kerajaan berbilang bangsa bukan sebuah kerajaan Melayu.³¹⁰ Dalam garis kasar dasar Barisan yang luas, tiap-tiap parti komponen menekankan isu yang paling menarik perhatian audiens masing-masing. Misalnya, MCA dan PPP mengguna isu lawatan Tun Razak ke China; di Pulau Pinang Gerakan menumpukan perhatiannya pada isu pemulihan ekonomi negeri dan janji kerajaan Persekutuan untuk masa hadapan; PAS pula menekankan pada betapa perlunya perpaduan di kalangan orang Melayu.

Pada asasnya kempen DAP adalah negatif. DAP nampaknya bersungguh-sungguh hendak menghancurkan parti pembangkang yang lain terutamanya Pekemas supaya ia boleh memperkukuhkan kedudukannya sebagai parti pembangkang utama.³¹¹ Ketika mengecam Barisan Nasional, DAP mengatakan bahawa susunan tersebut lebih merupakan penyerahan politik yang mutlak dari penyesuaian politik dan menuduh kerajaan sedang berusaha untuk menubuh sebuah

³⁰⁸ *Straits Times* (Malaysia), 5 dan 8 Ogos 1974.

³⁰⁹ Semua poster Barisan Nasional, kecuali beberapa poster yang dibayau sendiri oleh calon menunjukkan gambar Tun Razak, nama dan simbol Barisan Nasional.

³¹⁰ *Sunday Times* (Malaysia), 11 Ogos 1974.

³¹¹ *Straits Times* (Malaysia), 16 dan 21 Ogos 1974. Untuk analisa mengenai parti pembangkang utama, lihat "Nothing Has Been Left to Chance ...", oleh Ernest Corea, *Straits Times* (Singapura), 24 Ogos 1974.

negara yang dikuasai oleh hanya satu parti.³¹² PPP dan Gerakan menjadi sasaran teruk DAP yang menuduh mereka belot dan mengorbankan prinsip politik semata-mata untuk mendapat kedudukan, jawatan dan keuntungan.³¹³

Selepas gagal dalam usahanya untuk menyusun parti Pembangkang yang bersatu, Pekemas mendapati dirinya dikedam hebat oleh DAP sama seperti kecaman yang diterimanya dari Barisan Nasional. Kempennya tidaklah berapa lantang, menekankan pendirian parti terhadap "prinsip sosialisme bercorak demokrasi", berjanji akan memberi pelajaran rendah dan universiti percuma kepada semua, memiliknegarakan beberapa kepentingan dan mengadakan rancangan keselamatan sosial kebangsaan.³¹⁴ Daya tarikan emosi utama Pekemas ialah rayuan kepada para pengundi supaya menghindarkan Barisan Nasional daripada memperoleh majoriti dua pertiga di Parlimen.

PSRM yang disokong oleh orang Melayu memeranatkan Barisan Nasional pada Hari Penamaan Calon apabila ternyata bahawa parti tersebut sedang menumpukan usahanya untuk bertapak di Trengganu. PSRM memilih Trengganu kerana negeri tersebut masih mundur dari segi ekonomi dan terdapat banyak anasir yang menentang kerajaan campuran serta disebabkan parti tersebut ada penyokong dan jentera parti di negeri tersebut.³¹⁵ PSRM berkempen dengan manifesto li perkaranya menjanjikan penghidupan yang lebih baik bagi para petani luar bandar melalui langkah-langkah bercorak sosialis yang akan dijalankan secara besar-besaran.³¹⁶

Terdapat beberapa buah parti yang kurang penting seperti Kesatuan Insaf Tanahair (KITA) dan Parti Progresif Rakyat Bebas (IPPP) turut bertanding dalam pilihanraya tetapi yang paling menarik perhatian ialah Barisan Bebas, iaitu kumpulan

312 *The Rocket*, Jil. 9, No. 2 (1974); *Coalition Politics in Malaysia* (Kuala Lumpur, n.d.) ucapan Encik Lim Kit Siang pada 25 Ogos 1972 yang dicetak semula.

313 "Dedahkan Penyelewengan Negara oleh Barisan Nasional", *Manifesto DAP bagi Pilihanraya Umum 1974* (Kuala Lumpur, n.d.).

314 *Straits Times* (Malaysia), 14 Ogos 1974.

315 Wawancara dengan Encik Kassim Ahmad, 4 Mei 1975. Lihat juga "Socialists Keep on Soldiering", oleh Samad Ismail, *Straits Times* (Malaysia, 22 Ogos 1974).

316 *Ibid.*, 12 Ogos 1974.

yang baru dibentuk di Kelantan.³¹⁷ Barisan Bebas menentang rasuah dan nepotisme dalam Kerajaan Negeri Kelantan.

Di Sabah, sebenarnya tidak ada pertandingan kerana calon tunggal Pekemas sahaja yang berjaya mengemukakan borang pencalonannya dan diterima, calon tersebut terpaksa menghadapi parti dan jentera kerajaan Tun Mustapha. Perhatian ditumpukan pada seruan Dr. Tan Chee Khoo kepada Perdana Menteri supaya menyelidik ketidaktentuan pilihanraya di Sabah.³¹⁸ Dalam pilihanraya yang akan dimenangi dengan mudah oleh satu parti, tuduhan terhadap taktik keras yang diamalkan di Sabah akan mengaibkan kerajaan Persekutuan.

SNAP sebuah parti berbilang kaum tetapi mendapat sokongan kuat dari suku Iban menjadi pencabar Barisan Nasional di Sarawak.³¹⁹ SNAP yang terkenal dengan kedudukan "Sarawak untuk Rakyat Sarawak"nya berkempen atas isu nepotisme, rasuah dan pembaziran wang rakyat dalam negeri.³²⁰ Satu daripada persoalan besar mengenai pilihanraya ialah kesan kerajaan campuran pada daya tarikan SUPP terhadap para pengundi dan SNAP pula meletakkan beberapa orang calon Cina dengan hasrat hendak menembusi beberapa kubu SUPP.

Keputusan pilihanraya memberi kemenangan besar kepada Barisan Nasional. Barisan memenangi 135 daripada 154 kerusi Parlimen (104 di Semenanjung Malaysia, 16 di Sabah dan 15 di Sarawak).³²¹ Ini memberikan Barisan Nasional lebih kurang 87 peratus dari kerusi pilihanraya persekutuan dan 59 peratus undi popular (walau bagaimanapun, jumlah undi popular sangat sedikit oleh kerana tiada undi dikira untuk calon-calon yang menang tanpa bertanding).³²² Kerusi parlimen

317 Barisan Bebas tidak didaftarkan sebagai sebuah parti politik. Lihat "Pemberontakan Tanpa Tujuan" oleh Samad Ismail, *ibid.*, 20 Ogos 1974; "Cabaran kepada Barisan Nasional", oleh Noordin Sopiee, *ibid.*, 6 Ogos 1974.

318 *Straits Times* (Singapura), 17 Ogos 1974. Lihat m.s. 117, fn. 75.

319 Sebuah parti kecil yang dikenali sebagai Parti Bisamah yang mewakili Suku Bidayah bertanding buat pertama kali dengan meletakkan empat orang calon bagi kerusi dewan negeri.

320 "Battle for Votes in the Longhouses", oleh P.C. Shivadas, *Straits Times* (Malaysia), 14 Ogos 1974.

321 Lihat Jadual B, m.s. 158.

322 "Electing to be Moderate" oleh Harvey Stockwin, *Far Eastern Economic Review*, 6 September 1974, m.s. 10-12.

selebihnya dimenangi oleh DAP 9 dan Pekemas 1 di Semenanjung manakala di Sarawak pula SNAP memenangi 9 kerusi. Di peringkat negeri, Barisan Nasional menguasai setiap dewan negeri. Calon UMNO dan PAS berjaya memenangi semua kerusi parlimen yang ditandingi mereka, hanya empat orang sahaja calon Melayu yang mewakili Barisan Nasional mengalami kekalahan dalam pilihanraya dewan negeri, keempat-empatnya kalah kepada calon bebas.³²³ MIC memenangi semua kerusi Parlimen yang ditandinginya dan hanya kalah satu kerusi dewan negeri; MCA berjaya menebus kedudukannya yang semakin merosot dengan memenangi 19 daripada 23 kerusi parlimen dan 43 daripada 57 kerusi dewan negeri; Gerakan memenangi 5 daripada 8 kerusi parlimen dan 13 daripada 18 kerusi negeri yang mana 11 daripadanya di Pulau Pinang. Hanya bagi PPP sahaja yang mengalami kekalahan teruk, ia hanya berjaya memenangi 1 daripada 4 kerusi parlimen dan 2 daripada 9 kerusi negeri, Presidennya sendiri iaitu Datuk Sri S.P. Seenivasagam kalah dalam pilihanraya parlimen dan negeri.³²⁴

Secara kasar DAP berjaya mengekalkan tapaknya tetapi keputusan yang diperolehi di Pulau Pinang jauh lebih rendah daripada yang dijangkakan, di mana difikirkan DAP mempunyai peluang besar untuk merebut Kerajaan Negeri. Pekemas mengalami kekalahan teruk, memenangi hanya satu kerusi parlimen dan satu kerusi negeri. PSRM, Barisan Bebas, KITA dan IPP kalah langsung. Walau bagaimanapun PSRM berjaya memperoleh 30 peratus undi popular di Trengganu bagi kerusi parlimen dan negeri manakala di Kelantan Barisan Bebas berjaya mendapat lebih daripada 23 peratus undi bagi kerusi negeri yang ditandinginya.³²⁵

Di Sarawak, SNAP masih berjaya memenangi hati pengundi dengan memenangi 9 kerusi parlimen dan 18 daripada 48 kerusi

323 Chandrasekaran Pillay, *The 1974 General Election in Malaysia, A Post-Mortem* (Singapore, Institut Pengajian Asia Tenggara, Occasional Paper No. 25, 1974), m.s. 4

324 *Straits Times* (Malaysia), 26 Ogos 1974; "Triumph And Blighted Hopes", oleh Noordin Sopice dan Fitty Ibrahim, *ibid.*, 29 Ogos 1974; "The PP 'down but not out'", oleh Joseph Sossai, *New Straits Times*, 21 September 1974.

325 "The Terrible Swath of Victory", oleh Samad Ismail, *Straits Times* (Malaysia), 28 Ogos 1974.

negeri, bertambah sebanyak 8 kerusi.³²⁶ Barisan Nasional memenangi 15 kerusi persekutuan dan 30 kerusi negeri, 18 daripada 30 kerusi negeri dimenangi oleh PBB manakala 12 lagi oleh SUPP. SUPP dijangkakan akan kehilangan setengah-setengah penyokongnya, sungguhpun keputusan pilihanraya yang diperolehinya lebih baik daripada yang diramalkan, ia mengalami tamparan hebat apabila Datuk Stephen Yong Setiausaha Agungnya yang juga menjadi Timbalan Ketua Menteri kalah kerusi negerinya.³²⁷

Keputusan pilihanraya bukanlah memeranjatkan kecualilah mengenai jumlah majoriti yang diperolehi oleh Barisan Nasional. Tujuan Tun Razak bukan sahaja untuk mendapat kemenangan bahkan untuk memenangi sekurang-kurangnya majoriti dua pertiga di Parlimen, menguasai semua Dewan Negeri dan untuk mendapat mandat supaya boleh meneruskan dasar politik dan sosio-ekonomi beliau. Semua kehendak tersebut diperolehi oleh beliau. Terdapat beberapa alasan yang menyebabkan kemenangan Barisan Nasional.³²⁸ Pertama, para pengundi yang masih lagi terkenangkan peristiwa di tahun 1969 bersetuju dengan cara politik Tun Razak yang mementingkan penyesuaian dan kestabilan. Kedua, undi orang Melayu hampir tidak berpecah langsung manakala pengundi bukan Melayu pula mengundi dengan berhati-hati oleh itu mengurangkan undi menentang. Ketiga, jentera pilihanraya, organisasi dan kewangan Barisan Nasional tidak dapat ditandingi oleh Pembangkang. Keempat, Pembangkang memecahbelahkan undi dengan bertanding melawan satu sama lain tidak seperti dalam pilihanraya 1969 di mana mereka bersatu. Akhir sekali, hemah tinggi Tun Razak banyak membantu meningkatkan usaha Barisan Nasional.

³²⁶ "Setbacks But Still A Good Majority", oleh P.C. Shivadas, *New Straits Times*, 17 September 1974; "Razak's Frail Eastern Front", oleh M.G.G. Pillai, *Far Eastern Economic Review*, 27 September 1974, m.s. 13.

³²⁷ Lihat *New Straits Times*, 11 September 1974.

³²⁸ Lihat "Electing to be Moderate", op cit., m.s. 10-12; Pillai, *The 1969 General Election in Malaysia, A Post Mortem*, op. cit., m.s. 1-19.

Penggabungan Barisan Nasional

Dari segi organisasi, Barisan Nasional tidak berfungsi sepenuhnya sehinggalah selepas pilihanraya umum 1974. Sebelum itu, mengikut perlembagaannya Barisan Nasional hanya wujud di peringkat kebangsaan.³²⁹ Pada masa tersebut, ibu pejabat pusat organisasi menggunakan ibu pejabat Perikatan dengan nama baru dan perbincangan mengenai dasar dijalankan di kalangan golongan elit, secara tidak rasmi atau dalam kabinet. Di peringkat negeri dan bahagian, Barisan Nasional berfungsi melalui jawatankuasa penyelarasa kerajaan campuran dan organisasi Perikatan dahulu.

Pada 6 November 1974 barulah Majlis Tertinggi Barisan Nasional mengadakan pertemuan pertamanya. Telah diputuskan bahawa semua jawatankuasa penyelarasa kerajaan campuran dan badan-badan perikatan sepertinya haruslah dibubar dan diganti dengan jawatankuasa penyelarasa Barisan Nasional peringkat negeri dan bahagian. Satu jawatankuasa khas telah dibentuk untuk membuat mana-mana pindaan perlembagaan yang difikirkan perlu. Selepas pertemuan Setiausaha Agung parti-parti komponen dan setelah menerima laporan dari jawatankuasa khas maka pada bulan Januari 1975 Majlis Tertinggi memperkenankan Perlembagaan baru Barisan Nasional.³³⁰ Dengan perubahan ini barulah struktur organisasi Barisan Nasional teguh sungguhpun perubahan kecil pada undang-undang kecil terus berlaku.³³¹ Perpaduan dari segi organisasi selanjutnya, di masa-masa akan datang tidak mungkin berlaku selagi parti komponen masih hendak mengekalkan identiti dan organisasi parti masing-masing.

Perhimpunan Agung UMNO 1975

Perhimpunan Agung UMNO yang ke-26 pada bulan Jun 1975 telah dianggap sebagai suatu peristiwa penting politik. Ini bukanlah disebabkan oleh sebarang keputusan yang diambil mengenai dasar tetapi disebabkan kebanyakan

³²⁹ Lihat *Perlembagaan Barisan Nasional Malaysia* (Kuala Lumpur, 1974), m.s. 1 b.

³³⁰ *New Straits Times*, 11 Januari 1975.

³³¹ Misalnya telah diputuskan di mesyuarat Setiausaha Agung yang kedua bahawa parti komponen harus mendapat persetujuan dari Majlis Tertinggi sebelum ia boleh menerima bekas anggota parti komponen lain (*The Star*, 22 Mac 1975).

keputusan telah diluluskan tanpa perbincangan.³³² Pemilihan yang dilakukan di Perhimpunan Agung ini untuk tiga jawatan Naib Presiden dan untuk dua puluh kerusi Majlis Tertinggi UMNO merupakan satu pemilihan yang mencabar kerana ia amat penting bagi pola pimpinan UMNO di masa akan datang. Bagi setengah-setengah pemerhati pemilihan kali ini merupakan pemilihan "sebenar" bagi Malaysia.³³³ Hakikat bahawa jawatan Naib Presiden masih kosong, bahawa Datuk Hussein Onn selaku Timbalan Perdana Menteri dan Timbalan Presiden UMNO sedang pulih dari sakit jantung dan khabar angin sedang bertiup kencang bahawa Tun Razak mungkin akan bersara selepas pilihanraya umum akan datang telah menyebabkan pemilihan yang dibuat di Perhimpunan Agung semakin penting. Sekiranya sesuatu terjadi pada Tun Razak atau Datuk Hussein Onn dalam tiga tahun akan datang pengganti mereka sudah pastilah akan diambil dari tiga orang Naib Presiden yang ada. Malah telah beberapa tahun pergolakan mengenai bakal pengganti ini berlaku dan untuk meredakan pergolakan Tun Razak telah mengambil keputusan menamakan pengganti beliau.³³⁴

Dalam Perhimpunan Agung 1975 ini beberapa peraturan mengundi baru telah dikenakan sebagai tambahan kepada peraturan yang dibuat pada Perhimpunan Agung sebelumnya, untuk memberhentikan amalan "membeli undi" dengan cara menghadkan bilangan perwakilan dari tiap-tiap bahagian. Ulung-ulung kali undian akan dibuat secara rahsia untuk menghapuskan "mengundi secara berblok"³³⁵ oleh negeri. Dalam undian kali ini tiap-tiap perwakilan perlu mengundi ketiga-tiga Naib Presiden atau semua dua puluh kerusi Majlis Tertinggi untuk mengesahkan undi. Sungguhpun telah ada peraturan baru namun masih ada beberapa perwakilan negeri yang dikawal ketat dan berdisiplin yang akan mengundi secara berblok dan "pembaziran undi" bukan lagi bermakna

³³² *New Sunday Times*, 22 Jun 1975. Perbincangan mengenai keputusan yang diambil dijangkakan akan mengambil masa selama dua hari.

³³³ "Preparing for a Slugging Match", oleh Penulis, *Far Eastern Economic Review*, 30 Mei 1975, m.s. 24-5, *New Straits Times*, 19 Jun 1975.

³³⁴ *Straits Echo*, 12 Mac 1975.

³³⁵ Iaitu semua undi dari sebuah negeri diberikan kepada calon (calon-calon) yang sama biasanya atas arahan Menteri Besar atau Ketua Menteri.

tidak menandakan kertas undi, ia mungkin bermakna mengundi calon yang lebih lemah. Walau bagaimanapun peraturan ini telah mengurangkan sedikit sebanyak "tawar-menawar dan tolak ansur" menambahkan ketidaktentuan pada keputusan yang akan diperolehi.

Lapan orang calon bertanding untuk merebut tiga kerusi Naib Presiden.³³⁶ Dua orang daripada calon tersebut iaitu Encik Ghaffar Baba dan Tunku Razaleigh disukai ramai. Pertandingan sebenar bagi satu lagi jawatan naib presiden ialah antara Dr. Mahathir dengan Datuk Harun.³³⁷ Pertaruhan dalam pertandingan tersebut dibangkitkan oleh penglibatan para pemimpin atasan. Selepas bertangguh-tangguh akhirnya Tun Razak mengambil keputusan untuk menamakan "pasukan kerajaan" dalam ucapan beliau sebagai Presiden. Sungguhpun keputusan tersebut diterangkan secara kiasan, namun pilihan Tun Razak adalah jelas: Encik Ghaffar Baba, Tengku Razaleigh dan Dr. Mahathir.³³⁸ Seterusnya, pesanan mengenai nilai "kejujuran" yang diberi kepada para perwakilan diterima oleh mereka.³³⁹

Setelah undi dikira "kumpulan kerajaan" didapati menang: Encik Ghaffar Baba (838), Tengku Razaleigh (642) dan Dr. Mahathir (474). Walau bagaimanapun, Datuk Harun yang menduduki tempat keempat mendapat 427 undi. Dalam pilihanraya Majlis Tertinggi, 16 daripada anggota yang dipilih terdiri daripada mereka yang telah pun memegang jawatan tersebut dan hanya seorang daripada 7 orang calon dari Pemuda UMNO sahaja dipilih. Pilihanraya tersebut dianggap sebagai undi kepercayaan kepada pimpinan atasan dan untuk

336 *The Star* 19 Jun 1975. Terdapat lebih daripada enam puluh calon bertanding untuk dua puluh kerusi Majlis Tertinggi.

337 Oleh kerana Tan Sri Syed Jaafar Albar mengharapkan sokongan Pemuda UMNO peluang beliau berkurang selepas Datuk Harun mengumumkan bahawa beliau akan bertanding pada penghujung bulan Mei (*New Straits Times*, 31 Mei 1975).

338 Wawancara dengan dua orang pegawai UMNO pada 12 dan 25 Jun 1975. Tun Razak amat memberi perhatian pada usaha untuk mengelakkan sebarang perpecahan dalam UMNO, mengenai tidak tampil untuk menyatakan undi, mengenai kemungkinan akibi menamakan seorang bukan pemenang. Semasa menyampaikan Ucapan Presiden, Tun Razak memuji Datuk Harun. Walau bagaimanapun oleh kerana pujian didahulukan dengan pujian kepada "pasukan kerajaan" maka ia tidaklah mengehrukan para perwakilan.

339 *The Star*, 21 Jun 1975; *New Sunday Times*, 22 Jun 1975

menyederhanakan politik.³⁴⁰

Malaysia Di bawah Pimpinan Datuk Hussein Onn

Pada 14 Januari 1976, tanpa diduga Perdana Menteri Tun Abdul Razak telah kembali ke rahmatullah setelah mengidap penyakit leukaemia selama enam tahun yang mana penyakit ini telah dirahsiakan oleh beliau. Pada keesokan hari, Datuk Hussein mengangkat sumpah sebagai Perdana Menteri baru. Sungguhpun polemik politik sudah berkurang dalam krisis namun dalam sebuah negara di mana kestabilan politiknya berasaskan penyesuaian elit, kematian seorang ahli politik elit terutama sekali ahli atasan merupakan satu peristiwa yang amat memeranjatkan. Walaupun peralihan kuasa berlaku dengan licin, perubahan tersebut bukan sahaja bermakna bahawa pemimpin baru akan menguruskan urusan penting yang belum selesai, malah keputusan juga harus dibuat mengenai isu penggantian, dengan melantik Timbalan Perdana Menteri.³⁴¹

Pandangan Datuk Hussein telah diketahui sebagai sederhana, dan sama dengan pandangan Tun Razak. Walau bagaimanapun, banyak persoalan belum lagi dipertimbangkan kerana tidak pula terfikir bahawa Datuk Hussein akan menjadi pengganti Tun Razak. Beliau masih lagi belum sihat selepas diserang penyakit jantung dan sebelum kematian Tun Razak ada khabar angin menyatakan bahawa Datuk Hussein akan bersara dari jawatan Timbalan Perdana Menteri dalam beberapa bulan lagi. Sungguhpun Datuk Hussein sangat disegani, beliau juga "dianggap sebagai seorang yang tidak sukakan tipu muslihat dalam parti politik", dan beliau difikirkan tidak mempunyai asas kuasa yang kuat dalam UM-NO.³⁴² Masalah di Sabah yang belum selesai, pertelingkahan

³⁴⁰ *Malay Mail*, 23 Jun 1975.

³⁴¹ *New Straits Times*, 16 Januari 1976 Dalam Harun Hassan dan Subky Latif, op. cit., m.s. 1-22, para penulis yang tidak menyedari mengenai penyakit Tun Razak telah membuat spekulasi mengenai pengganti Perdana Menteri. Mengenai biografi Tun Razak, lihat William Shaw, *Tun Razak: His Life and Times* (Kuala Lumpur, 1976).

³⁴² "Malaysia's Leadership Crisis" oleh K. Das, *Far Eastern Economic Review*, 23 Januari 1976.

dalam UMNO dan kes rasuah Datuk Harun telah menjadi ujian kepada kepintaran politik Tun Razak yang kuasanya teguh dan tidak tercabar. Seterusnya, kompromi yang diusahakan oleh rakan Barisan Nasional telah diterima, sekurang-kurangnya sebahagian daripadanya, berdasarkan kepercayaan kepada Tun Razak. Datuk Hussein juga dihadapkan dengan masalah untuk menyelesaikan Rancangan Malaysia Ketiga yang telah pun terlambat dan masalah keselamatan dalam negeri yang semakin teruk disebabkan oleh perang gerila. Bagaimanakah Datuk Hussein akan mengendalikan masalah ini dan bagaimana cara beliau hendak menyelesaikannya serta dengan kuasa apa merupakan soalan penting.

Dalam minggu pertama beliau memegang jawatan, Datuk Hussein Onn telah menerima ikrar taat setia daripada Kabinet, kedudukan beliau sebagai Pemangku Presiden UMNO telah ditetapkan oleh Majlis Tertinggi UMNO sehingga pilihanraya UMNO yang akan datang pada tahun 1978, beliau juga telah dilantik sebagai Pengerusi Barisan Nasional oleh para pemimpin parti komponen. Beliau mengumumkan bahawa beliau akan meneruskan dasar Tun Razak dan buat sementara waktu rombak kabinet tidak akan dilaku.³⁴³ Setengah-setengah orang memikirkan bahawa Perdana Menteri tidak akan mengambil langkah besar sehinggalah beliau boleh memastikan dan jika perlu mengukuhkan sokongan terhadap beliau dalam UMNO.³⁴⁴

Kes Terhadap Datuk Harun

Pada awal tahun 1974 penuntut Universiti Kebangsaan mengkritik cara pemberian tanah balak di Bangi, urusan yang melibatkan Menteri Besar Selangor Datuk Harun. Tun Razak telah mengarahkan BSN untuk menyiasat mengenai perkara tersebut.³⁴⁵ Setelah ditangguh-tangguh, maka pada bulan November 1975 Datuk Harun pun ditangkap kerana enam

343 *New Sunday Times*, 18 Januari 1976

344 "Hussein Onn: Doing It His Way", oleh K. Das, *Far Eastern Economic Review*, 6 Februari 1976, m.s. 10-11.

345 Pada bulan Julai 1974 dan pada bulan Oktober 1975, Tun Razak melaporkan bahawa BSN belum selesai menyiasat mengenai tuduhan rasuah terhadap Datuk Harun. Lihat *Straits Times* (Malaysia), 25 Julai 1974; *New Straits Times*, 28 Oktober 1975.

belas tuduhan rasuah.³⁴⁶ Pada bulan Mac 1976 beliau menghadapi tuduhan baru pula, melibatkan penipuan bank. Perbicaraan mengenai beberapa tuduhan pertama bermula pada bulan April, pada 18 Mei 1976 beliau didapati bersalah dan dikenakan hukuman penjara selama dua tahun. Pada hari berikutnya Datuk Harun telah membuat rayuan terhadap keputusan pembicaraan dan hukuman tersebut. Perbicaraan beliau yang kedua dijalankan antara bulan Ogos dengan awal November 1976. Pada 24 Januari 1977 Datuk Harun didapati bersalah atas tuduhan pemalsuan dengan tujuan menipu dan beliau dihukum enam bulan penjara serta denda sebanyak \$15,000. Rayuan terhadap hukuman tersebut telah dikemukakan.

Kes rasuah terhadap bekas Menteri Besar dan bekas Presiden Pemuda UMNO yang dianggap sebagai seorang pentadbir yang cekap dan boleh membangkitkan perasaan taat setia politik yang tidak berbelah bagi mempunyai banyak kepentingan politik. Keterangan yang diberikan pada perbicaraan kedua banyak merujuk kepada peristiwa yang berlaku dari Jun — November 1975 hingga Datuk Harun ditangkap, hingga Tun Razak dikatakan memberi kebenaran kepada rancangan perlawanan Ali-Burgner dan tuduhan mengatakan bahawa penasihat Tun Razak telah membelakangkan beliau dan memberi salah arahan.³⁴⁷ Walau bagaimanapun langkah yang menimbulkan banyak kontroversi ialah keputusan yang dibuat oleh Majlis Tertinggi UMNO pada 18 Mac 1976 untuk memecat Datuk Harun dari parti.³⁴⁸ Langkah ini telah ditentang oleh sebilangan anggota "golongan lama" UMNO serta oleh sebahagian besar anggota Pemuda UMNO. Bagi setengah-

³⁴⁶ Tuduhan adalah untuk rasuah, penyalahgunaan, pecah amanah, jenayah dan gagal untuk memberitahu kerajaan mengenai penyata harta tertentu (*New Straits Times*, 25 November 1975). Tuduhan dipinda pada bulan Januari dan Februari 1976.

³⁴⁷ Perbicaraan kedua telah dilaporkan dengan panjang lebar dalam *New Straits Times* dari 25 Ogos hingga 10 November 1976. Setengah-setengah keterangan penting telah dilapor, *ibid.*, pada tarikh berikut: 8, 23 September, 5-6, 20, 23, 26 Oktober dan 10 November. Dua orang lagi dituduh bersama Datuk Harun dalam perbicaraan ini. Lihat juga "Harun Loses Another Round", oleh K. Das, *Far Eastern Economic Review*, 4 Februari 1977, m.s. 13-14. Datuk Harun dikenakan hukuman seringan-ringannya di bawah undang-undang. Encik Ismail Din dan Datuk Abu Mansur yang dibicarakan bersama Datuk Harun juga didapati bersalah.

³⁴⁸ *New Straits Times*, 20 Mac 1976; "Harun: Hussein Strikes", oleh K. Das, *Far Eastern Economic Review*, 26 Mac 1976, m.s. 11-12.

setengah pemerhati ini merupakan krisis dalam UMNO yang paling buruk sejak Datuk Onn bin Jaafar meletak jawatan pada tahun 1952.³⁴⁹ Sebab pemecatan tersebut ialah Majlis Tertinggi berpendapat bahawa kegiatan dan tindakan Datuk Harun bercanggah dengan semangat keputusan Majlis Tertinggi pada 30 November 1975 (bahawa beliau harus bercuti dan jangan bergiat dalam politik) serta tindakan beliau telah menimbulkan perpecahan dalam UMNO dan keresahan di kalangan rakyat.³⁵⁰ Walau bagaimanapun seperti yang akan dibincangkan kemudian, Datuk Harun telah diterima semula menjadi ahli UMNO oleh Majlis Tertinggi UMNO pada 23 Oktober 1976.³⁵¹

Dalam banyak hal, Datuk Harun memahami apa yang sedang dihadapinya tetapi beliau tersilap jangka mengenai beberapa hal. Pertama, beliau telah membiarkan tuduhan rasuah terhadap beliau disebar dan diketahui umum. Kedua, beliau menolak tawaran supaya beliau ke luar negeri sebagai Wakil Tetap Malaysia ke Bangsa-Bangsa Bersatu sehingga ianya telah terlambat.³⁵² Ketiga beliau cuba hendak mempertahankan diri dari tuduhan yang dihadapkan kepada beliau dengan memperkuatkan asas kuasa politik beliau dengan cara bertanding untuk jawatan Naib Presiden pada Perhimpunan Agung UMNO 1975 serta cuba mendapatkan sokongan politik selepas tuduhan dihadapkan kepada beliau. Keempat, beliau cuba menjadikan perbincaraan beliau sebagai perbincaraan politik.³⁵³

Datuk Harun berada dalam dilema apabila Tun Razak meninggal dunia. Sebelum kematian Tun beliau telah bertindak dengan berhati-hati dan telah dipuji oleh Tun Razak kerana bertindak seperti yang diharapkan. Setengah-setengah pemerhati berpendapat bahawa suatu penyelesaian yang kompromi akan tercapai akhirnya, memandangkan biasanya

349 "Harun: Selangor Says No", oleh K. Das, *ibid.*, 2 April 1976, m.s. 8-9.

350 *New Straits Times*, 20 Mac 1976.

351 "Hussein Gives Harun the Party Nod", oleh K. Das, *Far Eastern Economic Review*, 5 November 1976, m.s. 10-11.

352 Lihat *New Straits Times*, 1 November 1975. Untuk keterangan Datuk Harun mengenai jawatan BB, lihat *ibid.*, 23 September 1976. Satu sumber melaporkan bahawa Datuk Harun ditawarkan jawatan BB lebih awal daripada diumumkan.

353 "Harun: Hussein Strikes", *op. cit.*, m.s. 11.

perimpin-pemimpin yang telah tercemar nama akan dilucutkan jawatan secara terhormat.³⁵⁴ Apabila Datuk Hussein yang diketahui sangat membenci rasuah menjadi Perdana Menteri, Datuk Harun "berjudi" dengan membaharui semula kegiatan politiknya, beliau telah dipecat untuk sementara waktu dari UMNO, dipaksa supaya meletak jawatan beliau sebagai Menteri Besar dan dihadapkan dengan tuduhan tambahan.³⁵⁵

Sungguhpun ada amaran mengatakan bahawa UMNO mungkin berpecah, namun ketetapan awal yang diikuti oleh Perdana Menteri baru dalam mengendalikan kes Datuk Harun telah menyebabkan beliau dihormati. Ketetapan tersebut juga memberi dua amaran. Pertama, perubahan yang dibuat oleh Tun Razak terhadap "peraturan tidak bertulis" yang memandang ringan terhadap rasuah dan mengenakan hukuman minimum bagi kesalahan tersebut akan diteruskan, malah akan lebih dipesatkan. Kedua, pada peringkat ini Perdana Menteri baru tidak ragu-ragu untuk bertindak tegas walaupun tindakan tersebut akan menggugat kedudukan pemimpin politik terkemuka yang mempunyai sokongan kuat dari golongan bawah.

Perlantikan Dr. Mahathir sebagai Timbalan Perdana Menteri

Pada 5 Mac 1976 Datuk Hussein Onn mengumumkan bahawa Menteri Pelajaran, Dr. Mahathir dilantik menjadi Timbalan Perdana Menteri. Pengumuman tersebut memeranjatkan kerana beberapa sebab. Pertama, Encik Ghafar Baba ialah Naib Presiden UMNO yang lebih kanan dan pernah suatu ketika dahulu memangku jawatan Perdana Menteri. Dalam sistem bercorak hiraki, Encik Ghafar Baba menduduki tempat tertinggi dalam senarai calon untuk perlantikan. Kedua, Dr.

354 "Breathing Easy After Harun Takes Leave", oleh K. Das, *Far Eastern Economic Review*, 12 Disember 1975, m.s. 17-18; "Hussein: An Era in the Making", oleh K. Das, *ibid.*, 9 April 1975, m.s. 14-16.

355 Satu perkara yang berlawanan dengan pendapat umum ialah tuduhan tambahan mengenai penipuan bank adalah disebabkan oleh usaha Datuk Harun berunding mengenai perlawanan kejohanan Heavyweight Ali-Bugner di Kuala Lumpur pada masa Persidangan Agung UMNO 1974. Setengah-setengah pemerhati berfikir bahawa perlawanan dan membawa Muhammad Ali ke Kuala Lumpur akan meninggikan lagi imej politik Datuk Harun dalam pemilihan naib presiden dan sudah tentulah perkara tersebut telah dirancang.

Mahathir pernah dipecat dari UMNO pada tahun 1969 kerana mengkritik Tunku dan kemasukan semula beliau ke dalam UMNO serta kenaikan pangkat yang cepat melalui parti dan kerajaan telah menyinggung perasaan beberapa "golongan lama" dalam UMNO. Ketiga, Dr. Mahathir telah dianggap sebagai pelampau Melayu oleh orang bukan Melayu maka sudah pastilah mereka merasa bimbang dengan perlantikan beliau.

Datuk Hussein Onn mengakui bahawa beliau membuat keputusan untuk melantik Dr. Mahathir hanya semalam sebelum pengumuman mengenai perlantikan tersebut dibuat, beliau menambah bahawa "Saya tidak berharap akan mendapat sokongan 100 peratus".³⁵⁶ Sudah tentulah sukar untuk membuat keputusan tersebut tetapi pertimbangan utama ialah untuk seorang yang difikirkan oleh Perdana Menteri boleh memimpin negara apabila khidmat beliau diperlukan dengan segera. Sambutan terhadap pemilihan tersebut berbeza-beza. MIC menyokong perlantikan tersebut tetapi Ibu Pejabat MCA enggan memberi ulasan dan Dr. Lim Chong Eu pula hanya mengatakan bahawa Perdana Menteri telah pun membuat pilihan maka negara haruslah menyokong beliau.³⁵⁷ Tunku enggan memberi komen, Tan Sri Jaafar Albar, menyatakan bahawa "banyak yang hendak diperkatakan oleh beliau tetapi lebih baiklah tidak menyebutnya".³⁵⁸ Walau bagaimanapun kebanyakan orang Melayu menyambut baik perlantikan tersebut.

Dari segi politik, apa yang paling membimbangkan ialah sambutan ahli UMNO terhadap perlantikan tersebut, suasana agak tegang apabila Encik Ghafar Baba tidak dilantik ke dalam Kabinet baru. Walau bagaimanapun ketegangan tersebut reda apabila Encik Ghafar yang dahulunya seorang Menteri menyeru supaya rakyat menyokong Kabinet baru dan memberitahu bahawa beliau akan terus memegang jawatan Setiausaha Agung Barisan Nasional dan Naib Presiden UMNO.³⁵⁹ Sekali lagi walaupun menghadapi ancaman bahawa UMNO akan

356 *New Straits Times*, 6 Mac 1976.

357 *New Sunday Times*, 7 Mac 1976; "Hussein Puts his Faith in Mahathir", oleh K. Das, *Far Eastern Economic Review*, 19 Mac 1976, m.a. 19-20.

358 *New Sunday Times*, 7 Mac 1976.

359 *Ibid.*

berpecah Datuk Hussein Onn memilih untuk bertindak tegas dengan melantik orang yang dikehendaki oleh beliau.

SNAP Menyertai Barisan Nasional

Rundingan antara Kerajaan Persekutuan dengan SNAP mengenai penyertaan SNAP ke dalam Barisan Nasional telah dimulakan selepas pilihanraya umum 1974. Beberapa persetujuan dari segi prinsip mengenai penyertaan SNAP ke dalam Barisan telah dicapai dalam tahun 1975.³⁶⁰ Perkembangan dalam usaha merangka syarat-syarat penyertaan bertambah giat selepas diadakan pemilihan di Persidangan Perwakilan SNAP pada bulan Julai 1975 di mana Presiden SNAP yang telah lama memegang jawatan iaitu Datuk Stephen Kalong Ningkan dikalahkan oleh Datuk Dunstan Endawie dan Encik Leo Moggie telah menang tanpa bertanding sebagai Setiausaha Agung SNAP.³⁶¹

Kebuntuan dalam rundingan tersebut dapat diatasi selepas Datuk James Wong, Timbalan Presiden SNAP dibebaskan dari tahanan pada 3 Februari 1976. Tidak berapa lama kemudian, Menteri Persekutuan dan Presiden PBB Datuk Amar Haji Taib Mahmud mengumumkan bahawa SNAP mungkin menyertai Barisan Nasional.³⁶² Pada 22 Mac 1976, Encik Leo Moggie memberitahu pihak akhbar bahawa dari segi prinsip suatu persetujuan telah dicapai dan SNAP akan menjadi sebuah parti komponen Barisan Nasional di peringkat persekutuan dan negeri.³⁶³ Pada 21 Jun, selepas bermesyuarat dengan Majlis Tertinggi Barisan Nasional pengumuman pun dibuat bahawa

³⁶⁰ Wawancara dengan seorang Menteri Barisan Nasional, 3 Julai 1975

³⁶¹ Hubungan buruk antara Datuk Ningkan dengan Kerajaan Persekutuan dan Ketua Menteri Sarawak Datuk Patinggi Rahman Yaakub merupakan batu penghalang. Hubungan dengan SNAP terutamanya antara Datuk Ningkan dengan Ketua Menteri bertambah baik selepas Datuk Patinggi mencadangkan rancangan memberi pencen kepada bekas Ketua Menteri (wawancara dengan pegawai UMNO, 18 Jun 1975).

³⁶² *New Straits Times*, 9 Februari 1976. Serta di akhir bulan Februari, Encik Ghafar Baba Setiausaha Agung Barisan Nasional membuat lawatan empat hari ke Sarawak. Akhbar meramalkan bahawa beliau pergi membuat penilaian sendiri mengenai kemungkinan SNAP menyertai Barisan Nasional (*ibid.*, 20 Februari 1976).

³⁶³ *Ibid.*, 23 Mac 1976. Dua hari kemudian SNAP mengundi bersama Kerajaan Sarawak menyokong Rang Undang-undang (Pindaan) Perlembagaan Sarawak yang akan memberi kebenaran supaya sembilan jawatan timbalan menteri diadakan (*ibid.*, 25 Mac 1976).

SNAP telah diterima dengan rasmi sebagai sebuah parti komponen Barisan Nasional. Dalam rombakan Kabinet yang dibuat berikutan dengan penyertaan SNAP, Encik Edmund Langgu seorang Naib Presiden SNAP yang kanan telah dilantik sebagai Timbalan Menteri Pertanian dan dua orang anggota SNAP dilantik sebagai Setiausaha Parlimen. Dari segi prinsip, persetujuan telah dicapai mengenai penyertaan SNAP dalam Kerajaan Negeri Sarawak. Dengan penyertaan SNAP maka sembilan orang Ahli Parlimennya telah menambahkan jumlah Ahli Parlimen Barisan kepada 144 daripada jumlah 154 kerusi,³⁶⁴ manakala dalam Dewan Negeri Sarawak pula dengan tambahan 18 Ahli Dewan dari SNAP Barisan Nasional berjaya menguasai semua 48 kerusi.

Syarat-syarat penyertaan SNAP tidak diumumkan, mengikut suatu sumber dari Sarawak syarat penting SNAP termasuklah mengekalkan identitinya dan mengekalkan keahlian berbilang kaum, mengekalkan jumlah kerusi yang sama pada pilihanraya negeri akan datang dan Datuk James Wong hendaklah dibebaskan dari tahanan.³⁶⁵ Alasan rasmi yang diberikan oleh SNAP mengenai penyertaannya ke dalam Barisan Nasional ialah parti tersebut akan mendapat kedudukan yang lebih baik untuk turut mengambil bahagian dalam pelaksanaan Rancangan Malaysia Ketiga dan keadaan keselamatan di Sarawak amat memerlukan kerjasama dari segi politik.³⁶⁶ Anggota baru SNAP yang intelek dan lebih muda nampaknya bersetuju dengan cadangan kerajaan campuran. Tambahan pula, parti tersebut menghadapi kesukaran dari segi kewangan dan bimbang tindakan anggota SNAP dari kalangan orang Iban yang semakin berenggang dari parti tersebut. Orang Iban bertindak demikian mungkin kerana mereka tidak dilantik dalam Kerajaan.³⁶⁷

364 Jumlah kerusi persekutuan termasuklah anggota Berjaya dan USNO dari Sabah yang diterima ke dalam Barisan pada hari yang sama.

365 Wawancara dengan seorang pemerhati politik dari Sarawak, 16 Jun 1976. Mengenai syarat-syarat untuk membebaskan Datuk James Wong. Lihat *New Straits Times*, 2 November 1976.

366 *The Vanguard*, 1 April 1976.

367 "Harun: Selangor Says No", op. cit., m.s. 9. Lihat juga "Front-Line Party Politics" oleh K. Das, *Far Eastern Economic Review*, 10 September 1976, m.s. 24-5.

Kerajaan Persekutuan berkehendakkan supaya SNAP menyertai Barisan Nasional selepas Pilihanraya Umum 1974.³⁶⁸ Tetapi kerajaan Sarawak nampaknya kurang berminat untuk berbuat demikian, mungkin kerana persaingan hebat dahulu, hakikat bahawa kerajaan campuran SUPP-PBB berjalan lancar serta disebabkan penyertaan SNAP bermakna parti tersebut seterusnya akan menuntut jawatan dan perantaraan dalam kabinet. Walau bagaimanapun, pada bulan Mac 1976 PBB menerima penyertaan SNAP secara rasmi dengan menyatakan bahawa mula-mula SNAP akan menyertai kerajaan Persekutuan kemudian barulah menyertai kerajaan negeri. Pada bulan Mei SUPP pula menerima penyertaan SNAP dengan syarat kedudukan SUPP dalam kerajaan negeri tidak akan terjejas dan asalkan peruntukan kerusi dalam pilihanraya-pilihanraya akan datang tidak diasaskan pada keanggotaan dalam Dewan pada masa sekarang.³⁶⁹ Encik Ghafar Baba menyatakan keyakinannya kepada keupayaan Datuk Patinggi Abdul Rahman Yakub untuk mengusahakan rancangan supaya SNAP dibenarkan menyertai Kerajaan Negeri.³⁷⁰

Pada 1 November 1976 selepas beberapa perbincangan, Kabinet Sarawak dirombak untuk membolehkan wakil SNAP menyertai kabinet. Kabinet baru menerima masuk dua orang wakil SNAP sebagai Menteri iaitu Datuk Dunstan Endawie sebagai Timbalan Ketua Menteri dan Menteri Kerajaan Tempatan serta Encik Leo Monggie sebagai Menteri Kebajikan. Lain-lain anggota SNAP dalam Kabinet ialah dua orang Timbalan Menteri dan seorang Setiausaha Politik kepada Ketua Menteri. Dua orang Timbalan Menteri daripada PBB dan seorang daripada SUPP juga telah ditambah pada Kabinet baru.³⁷¹

³⁶⁸ Prestasi SNAP dalam pilihanraya umum 1974 cukup kuat untuk menempatkannya pada kedudukan rundingan yang baik tetapi tidaklah sekuat hingga menyebabkannya tidak berminat untuk menyertai kerajaan campuran.

³⁶⁹ *New Straits Times*, 24 Mac dan 24 Mei 1976.

³⁷⁰ *Ibid.*, 20 Mei 1976; "Front Line Party Politics", *op. cit.*, m.s. 25.

³⁷¹ Kabinet yang diperbesar terdiri daripada 9 orang Menteri dan 5 orang Timbalan Menteri. Terdapat tiga orang Timbalan Ketua Menteri, Datuk Sim Kheng Hong (SUPP), Datuk Alfred Jabu (PBB) dan Datuk Dunstan Endawie (SNAP). Lihat *New Straits Times*, 13, 29 Oktober dan 2, 7, 12 November 1976.

Dengan penyertaan SNAP ke dalam Barisan Nasional maka bagi pertama kali tidak ada parti penting yang menjadi Pembangkang di Sarawak dan Kerajaan Persekutuan mara selangkah lagi dalam usahanya untuk membentuk persesuaian politik kebangsaan secara lebih luas.

Pilihanraya Negeri Sabah, April 1976

Hubungan antara Tun Mustapha dengan Kerajaan Persekutuan mula renggang pada tahun 1973-74 apabila berlaku pertikaian mengenai projek pembangunan, pinjaman luar negeri, pemberontakan orang Islam di Filipina Selatan dan cara diktator Tun Mustapha serta cara hidup mewah beliau. Hubungan bertambah buruk setelah Ketua Menteri Sabah enggan menerima jawatan dalam Kabinet Persekutuan sebagai Menteri Pertahanan pada bulan September 1974, apabila beliau berpendapat bahawa tawaran tersebut merupakan satu plot untuk menarik beliau keluar dari Sabah dan menjelang bulan April 1975 berita angin tersebar luas mengatakan bahawa Tun Mustapha sedang bercakap-cakap hendak berpisah dari Malaysia.³⁷² Tidak berapa lama kemudian polis khas dan kuasa keselamatan negeri Sabah yang dikuasai oleh Tun Mustapha ditarik dari beliau³⁷³ dan pada 12 Julai 1975 sebuah parti pembangkang berbilang bangsa yang baru iaitu Bersatu Rakyat Jelata Sabah (Berjaya) telah didaftarkan.

Berjaya telah ditubuh terutamanya oleh bekas anggota USNO selepas berbincang dengan para pemimpin Barisan Nasional di Kuala Lumpur dan nyatalah penubuhan parti tersebut direstui oleh Kerajaan Persekutuan.³⁷⁴ Dua minggu kemudian Tun Fuad Stephens penentang lama Tun Mustapha meletak jawatan sebagai Yang Dipertua Negara untuk menjadi

372 Lihat m.s. 119; "Mustapha: Total Power in the Name of Allah", oleh Andre Davenport, *Far Eastern Economic Review*, 18 Julai 1975, m.s. 20-1; *New Straits Times*, 12 Ogos 1975.

373 Lihat m.s. 119-20; "Mustapha: Confidently Facing the Music", oleh Harvey Stockwin, *Far Eastern Economic Review*, 1 Ogos 1975, m.s. 10-13.

374 *New Straits Times*, 16-17 Julai 1975; "Kuala Lumpur Waits to Pick Up the Pieces", oleh Andrew Davenport, *Far Eastern Economic Review*, 12 Mac 1976, m.s. 16; R.S. Milne, "Malaysia and Singapore, 1975", *Asian Survey*, Jil. XVI, No. 2 (1976), m.s. 189.

Presiden Berjaya. Berjaya ditubuh untuk menentang sebarang gerakan pemisahan dan untuk mendedahkan salah tadbir, rasuah dan nepotisme yang berlaku dalam negeri Sabah. Sejak awal lagi para pemimpin parti menyatakan bahawa mereka bersedia untuk bekerjasama dengan USNO dengan syarat Tun Mustapha meletak jawatan.

Hampir sebaik-baik sahaja Berjaya didaftar, parti tersebut memohon untuk menjadi anggota Barisan Nasional dan menyatakan bahawa ia berhasrat untuk bekerjasama rapat dengan Kerajaan Persekutuan. Agak sukar juga bagi Berjaya untuk menjadi anggota Barisan kerana setiap parti komponen (termasuk Perikatan Sabah) mempunyai kuasa pembatal terhadap kemasukan parti baru. Walau bagaimanapun, Encik Ghafar Baba memberitahu bahawa Perikatan Sabah telah menarik diri daripada Barisan Nasional pada 8 Januari 1975 kerana berselisih faham mengenai pindaan yang dicadangkan bagi Perlembagaan Barisan.³⁷⁵ Pada bulan Ogos, Tun Razak mengumumkan bahawa Barisan Nasional telah mengambil keputusan untuk menerima Berjaya asalkan ia bersetuju dengan syarat-syarat yang akan dibentangkan dalam beberapa mesyuarat antara pemimpin. Perdana Menteri juga menyatakan bahawa Barisan bersedia untuk menerima kembali Perikatan Sabah sekiranya parti tersebut menerima sepenuhnya peruntukan dan dasar Barisan.³⁷⁶

Pada bulan September 1975, Tun Mustapha mengumumkan bahawa beliau akan meletak jawatan sebagai Ketua Menteri pada 31 Oktober. Ada khabar angin mengatakan bahawa perletakan jawatan oleh beliau serta mengadakan pilihanraya negeri lebih awal merupakan salah satu syarat bagi Perikatan Sabah memasuki semula Barisan Nasional.³⁷⁷ Walau bagaimanapun Tun Fuad Stephens yang mendapati Tun Mustapha akan terus menjadi Presiden USNO dan Perikatan

³⁷⁵ New Straits Times, 27 Julai 1975. Kemudian Tun Razak mengesahkan mengenai penarikan diri Perikatan Sabah daripada Barisan Nasional (ibid., 8 Ogos 1975). Pada pemimpin Perikatan Sabah menggelar langkah tersebut sebagai "memecah-belah". Pindaan yang dipertikaikan ialah mengenai menggelar Barisan sebagai suatu "penggabungan", penggunaan simbolnya dan cara pemilihan pengerusi negeri (*New Sunday Times*, 20 Julai, 1975).

³⁷⁶ New Straits Times, 8 Ogos 1975.

³⁷⁷ Ibid., 4 dan 18 September 1975.

Sabah menyatakan bahawa Ketua Menteri yang telah bersara itu akan terus memerintah negeri dari belakang.³⁷⁸ Pada bulan Disember, pilihanraya kecil diadakan bagi dua kerusi bekas Menteri USNO, sekarang menjadi anggota Berjaya, yang telah "meletak jawatan" dari kerusi dewan negeri mereka.³⁷⁹ Tun Mustapha berkempen untuk calon beliau dan dua orang calon USNO yang hampir tidak pernah dikenali memenangi pilihanraya tersebut dengan mudah, salah seorang daripadanya menewaskan Datuk Haris Salleh. Suasana pada penghujung tahun 1975 menunjukkan seolah-olah Tun Mustapha masih lagi berkuasa dengan cara beliau sendiri.³⁸⁰ Tidak sampai dua minggu selepas kematian Perdana Menteri Tun Razak, Dewan Negeri Sabah dibubarkan dan pilihanraya telah ditetapkan supaya diadakan pada 5-14 April 1976 (mengundi secara berperingkat). Tun Fuad Stephens menuduh bekas Ketua Menteri "bermodalkan perubahan dalam Kerajaan di Kuala Lumpur untuk berkuasa kembali".³⁸¹ Walau bagaimanapun apabila tarikh pilihanraya semakin hampir ternyata bahawa Perdana Menteri baru, Datuk Hussein Onn cuba memastikan supaya pilihanraya di Sabah dijalankan secara adil.³⁸²

Berjaya mengeluarkan empat belās perkara manifesto pilihanraya, menjanjikan kerajaan yang bersih untuk menghapuskan rasuah dan nepotisme serta akan berhubung rapat dengan kerajaan persekutuan. Dalam Perikatan Sabah pula telah diputuskan supaya USNO dan SCA menggunakan simbol parti masing-masing dan berkempen sebagai berlainan parti. SCA tidak berkempen bersungguh-sungguh tetapi USNO berkempen keras mengenai tema perpaduan bumiputera dan memberi amaran bahawa peristiwa tahun 1967 akan berulang, kali terakhir pertandingan dalam pilihanraya Sabah benar-benar berlaku. Berjaya bertanding semua 48 kerusi.

378 Ibid., 4 September 1975.

379 Amalan lazim di peringkat negeri iaitu menyuruh Ahli Dewan menandatangani surat perletakan jawatan tidak bertarih yang akan berkesan sekiranya dan bila diperlukan telah diikuti.

380 Robert O. Tilman, "Mustapha's Sabah 1968-75: The Tun Steps Down", *Asian Survey*, Jil. XVI, No. 6 (1976), m.s. 495-509; "Speculation Over Razak's Illness", cited K. Das, *Far Eastern Economic Review*, 2 Januari 1976, m.s. 19-20.

381 *New Sunday Times*, 25 Januari 1976.

382 Lihat m.s. 119-20; *Far Eastern Economic Review*, 7 Mei 1976, m.s. 5.

USNO 40 dan SCA 8, Pekemas 11, Bersatu 3 dan Bebas 16. Dengan jumlah 126 calon yang akan bertanding, pertandingan kali ini jauh bezanya daripada zaman di mana calon pembangkang yang menghantar borang pencalonan mereka lebih dianggapkan sebagai bodoh daripada berani.

Menjelang masa pilihanraya Berjaya dikatakan tidak mempunyai banyak peluang walaupun para pemerhati tidak menafikan kemungkinan suatu perubahan mengejut.³⁸³ Oleh itu, keputusan pilihanraya amat mengejutkan di mana Berjaya memenangi 28 kerusi dan USNO 20 kerusi; calon lain termasuk calon SCA menerima kekalahan. Beberapa penerangan diberikan mengenai perubahan mengejut ini seperti USNO kurang tersusun, sempadan kawasan pilihanraya yang baru tidak menyenangkan SCA, kemerosotan ekonomi dan pengangguran di Sabah.³⁸⁴ Pilihanraya tersebut juga merupakan pilihanraya bebas. Seterusnya, buat pertama kali sebuah parti berbilang kaum yang besar turut bertanding. Tetapi nyatalah bahawa pada keseluruhannya kebanyakan pemerhati telah tersalah anggap mengenai perasaan tidak senang terutamanya di kawasan bandar, terhadap Kerajaan Perikatan Sabah di bawah pimpinan Tun Mustapha. Kabinet Berjaya yang baru mengangkat sumpah pada 20 April 1976 dengan Tun Fuad Stephens sebagai Ketua Menteri serta Datuk Haris Salleh sebagai Timbalan Ketua Menteri. Drama politik di Sabah seharusnya berakhir selepas perlantikan kabinet baru tetapi ia berterusan dengan letupan bom di beberapa buah bandar, pembelotan dari USNO, Berjaya berkeras supaya Tun Mustapha bersara kemudian barulah ia boleh bekerjasama dengan USNO untuk kebaikan negeri dan negara keseluruhannya. Pada 6 Jun 1976 kapal terbang yang membawa Tun Fuad Stephens dan sepuluh orang lain termasuk tiga orang Menteri dan seorang Timbalan Menteri terhempas ke dalam laut berhampiran dengan Kota Kinabalu, membunuh

³⁸³ Ramai pemerhati berpendapat bahawa ujian sebenar akan bermula selepas pilihanraya sekiranya Tun Mustapha cuba hendak memegang jawatan Ketua Menteri semula. Sebelum pembuangan undi dimulakan, Berjaya nampaknya tidak bersatu. Setiausaha Agung parti telah ditahan Naib Presidennya, Datuk Haji Abdul Ghani Gilong telah belot dan masuk USNO semula dan ada laporan mengatakan bahawa seluruh cawangan Berjaya telah ditutup.

³⁸⁴ "Bulldozing the Tun Mustapha Legend", oleh Harvey Stockwin, *Far Eastern Economic Review*, 30 April 1976, m.s. 8-9.

semua penumpang.³⁸⁵ Berikutan dengan kematian Tun Fuad Datuk Haris Salleh pun mengangkat sumpah menjadi Ketua Menteri dan dilantik sebagai pemangku Presiden Berjaya. Dalam rombakan kabinet pada 17 Julai Datuk James Ongkili dilantik sebagai Timbalan Ketua Menteri. Pilihanraya kecil untuk lima buah kerusi yang kosong telah diadakan pada 31 Julai 1976. USNO tidak bertanding dalam pilihanraya kecil ini. Tiga orang calon Berjaya menang tanpa bertanding dan dua orang lagi dengan mudah sahaja menewaskan calon Pekemas dan Bebas.

Berjaya dan USNO menyertai Barisan Nasional

Pada bulan April 1976, Encik Ghafar Baba menerangkan bahawa Barisan Nasional boleh menerima Berjaya dan USNO,³⁸⁶ sebaik-baik sahaja perbincangan yang tergendala disebabkan oleh kematian Tun Razak boleh diadakan. Pada 21 Jun 1976 diumumkan bahawa Berjaya dan USNO diterima dengan rasmi oleh Barisan Nasional dan USNO tidak akan bertanding dalam pilihanraya kecil 31 Julai. Walau bagaimanapun USNO mendapati dirinya berada dalam keadaan yang pelik kerana di peringkat kebangsaan ia menjadi anggota Barisan Nasional tetapi di peringkat negeri ia menjadi Pembangkang. Berjaya berjanji akan bekerjasama dengan USNO tetapi menyatakan bahawa Pembangkang yang setia diperlukan dan pembentukan kerajaan campuran dengan

385 Selain daripada Ketua Menteri Tun Fuad Stephens, antara mereka yang terbunuh ialah Menteri Kewangan Datuk Salleh Sulong, 37 tahun, Menteri Kerajaan Tempatan dan Perumahan Datuk Peter Mojuntin, 30 tahun dan Menteri Perhubungan dan Kerja Raya Encik (Datuk selepas kematian beliau) Chong Thain Yun, 40 tahun. Dengan kematian Tun Fuad Stephen dan Datuk Mojuntin maka hilanglah pemimpin atasan dari suku Kadazan. Datuk Mojuntin "mungkin merupakan ahli politik yang paling cekap selain daripada Ketua Menteri dan Menteri Besar 13 buah negeri dalam Persekutuan Malaysia" ("Berjaya Without Tun Fuad", oleh Harvey Stockwin, *ibid.*, 18 Jun 1976, ms. 11). Laporan penyiasatan mengenai sebab kemalangan tersebut menunjukkan bahawa ia berlaku kerana "kesalahan manusia". Lihat *New Straits Times*, 29 Oktober 1976.

386 Apabila USNO memohon untuk menjadi ahli Barisan Nasional pada bulan Julai 1975 ia membuat atas namanya sendiri bukan atas nama Perikatan Sabah. Pada mulanya parti pegawai Barisan Nasional berbincang untuk menerima semula Perikatan Sabah tetapi bertukar pada perbincangan untuk menerima USNO. SCA parti komponen Perikatan Sabah yang hampir berkuibur mengumumkan pada bulan Jun 1976 bahawa ia akan keluar dari Perikatan Sabah dan berhasrat untuk menyertai Barisan Nasional atas haknya sendiri (*ibid.*, 14 Jun 1976).

USNO tidak mungkin berlaku.³⁸⁷ Manakala itu lebih ramai anggota USNO belot dan memasuki Berjaya walaupun perkara ini dibangkang hebat oleh USNO. Pada bulan Julai, berikutan dengan perhimpunan agung khas USNO, parti tersebut mengeluarkan kenyataan bahawa ia bersedia untuk membubarkan parti sekiranya ia boleh bergabung dengan UMNO. Di Kuala Lumpur, cadangan tersebut tidak mendapat sambutan dari pemimpin UMNO.³⁸⁸ Pada 26 Ogos 1976, Tan Sri Haji Mohamed Said Keruak mengumumkan bahawa beliau menerima sepucuk surat dari Tun Mustapha di London bertarikh 20 Ogos menyatakan bahawa beliau hendak meletak jawatan sebagai Presiden USNO dan akan bersara dari politik dengan serta-merta.³⁸⁹ Tan Sri Said Keruak dilantik sebagai Pemangku Presiden USNO. Pada 28 Ogos, bagi pertama kali Berjaya dan USNO duduk bersama untuk berunding. Pada masa itu kedua-dua parti tidak mahu membentuk kerajaan campuran tetapi bersetuju untuk cuba mengurangkan "main politik" antara mereka, sungguhpun pembelotan dari USNO ke Berjaya sudah berkurang namun ia bukanlah berhenti langsung.³⁹⁰ Pertelagahan antara kedua-dua parti juga, terutamanya antara para pegawai Berjaya dengan Pemangku Timbalan Presiden USNO, Datuk Haji Dzulkifli Abdul Hamid masih berterusan.³⁹¹

³⁸⁷ Datuk Harris tidak mahu menubuhkan kerajaan campuran dengan USNO selagi Tun Mustapha, Datuk Syed Kechik dan Datuk Dzulkifli masih menjadi pemimpin USNO (*Far Eastern Economic Review*, 25 Jun 1976, m.s. 5).

³⁸⁸ Mesyuarat khas USNO dilaporkan dalam *ibid.*, 23 Julai 1976, m.s. 18. Pada bulan November 1976 Datuk Dzulkifli pergi ke Kuala Lumpur untuk menegaskan semula hasrat USNO yang hendak bersatu dengan UMNO, tetapi usaha beliau tidak berjaya (*New Straits Times*, 13 November 1976).

³⁸⁹ *Ibid.*, 27 Ogos 1976; *Utusan Malaysia*, 27 Ogos 1976 Tun Mustapha diberi cuti selama setahun dari Dewan Rakyat bermula dari 6 November 1976 (*New Straits Times*, 26 Oktober 1976). Walau bagaimanapun menjelang awal 1977 ada berita angin mengatakan bahawa Tun Mustapha mungkin bercadang untuk kembali ke Dewan melalui jawatan Menteri. Lihat, *Far Eastern Economic Review*, 21 Januari 1977, m.s. 5 dan 4 Februari 1977 m.s. 5.

³⁹⁰ *New Straits Times*, 11 September 1976. Pada tarikh ini USNO menguasai 14 daripada 54 kerusi dalam Dewan Negeri Sabah.

³⁹¹ *Ibid.*, 13 Oktober, 13 November, 31 Disember 1976, 5 Januari 1977; *New Sunday Times*, 14 November, 12 Disember 1976.

Perhimpunan Agung UMNO dan Perhimpunan Pemuda-Wanita UMNO 1976

Sungguhpun pilihanraya UMNO pada tahun 1976 hanya untuk pemilihan jawatan dalam Pemuda UMNO namun Perhimpunan Agung 1976 mungkin merupakan satu dugaan berat kepada Perdana Menteri.³⁹² Beberapa tindakan yang diambil oleh Datuk Hussein dalam masa enam bulan beliau menjadi Perdana Menteri dan Pemangku Presiden UMNO terutama sekali mengenai keputusan untuk memecat Datuk Harun tidak disukai oleh setengah-setengah sektor UMNO sungguhpun tidak oleh sektor yang sama. Ada disebut-sebut bahawa perpecahan dan krisis berlaku dalam UMNO. Pemimpin atasan UMNO sering menolak dakwaan bahawa terdapat krisis dalam parti dan Datuk Hussein Onn berkata bahawa krisis yang dikatakan itu hanyalah khayalan akibat dari "pandangan dan kebimbangan yang tidak berasas" pemimpin-pemimpin tertentu.³⁹³

Seperti yang diketahui, kedudukan Datuk Hussein Onn tidak terjejas setelah beliau keluar dari dewan Perhimpunan, malah kuasa beliau semakin kukuh. Dalam Perhimpunan Agung, perbahasan digalakkan supaya bertumpu pada aktiviti dan tindakan subversif penganas sehinggakan isu tersebut bukan sahaja mengatasi isu-isu lain bahkan ia juga telah membangkitkan rasa perlu untuk berpadu menentang musuh yang lebih kuat. Di akhir Perhimpunan, Datuk Hussein Onn terpaksa memberi amaran kepada para perwakilan bahawa amalan mencari kesalahan orang tidak akan berlaku dalam Malaysia. Hanya dalam Perhimpunan Pemuda UMNO sahaja ada tanda-tanda yang jelas menunjukkan ada perasaan tidak puas hati. Perwakilan Pemuda telah memilih Tan Sri

392 *Far Eastern Economic Review*, 16 Julai 1976, m.s. 3.

393 *New Straits Times*, 10 Mei 1976.

Syed Jaafar Albar³⁹⁴ sebagai Presiden UMNO melangkaui pilihan pemimpin atasan yang telah memilih Datuk Mohamad Rahmat dan perwakilan juga telah meluluskan dengan sebulat suara suatu resolusi merayu kepada Majlis Tertinggi UMNO supaya menerima kembali Datuk Harun sebagai anggota parti.³⁹⁵ Sungguhpun mereka bertindak demikian namun Perwakilan Pemuda UMNO seperti juga perwakilan Perhimpunan Agung telah menitikberatkan pencerobohan dan subversif komunis serta aktiviti anti-nasional yang semakin bertambah giat, dalam perbahasan mereka.³⁹⁶ Kemudian, Tan Sri Syed Jaafar Albar membuat kenyataan bahawa Pemuda UMNO bukanlah berhasrat hendak menentang pemimpin parti atau memecahbelahkan perpaduan UMNO.³⁹⁷

Sistem Parti dan Masa Hadapan Barisan Nasional

Sejak pilihanraya kebangsaan yang pertama, suatu sistem parti yang unggul telah wujud di Malaysia.³⁹⁸ Perikatan dan Barisan Nasional sebagai sebuah kerajaan campuran kekal yang tersusun telah menguasai proses politik. Walau bagaimanapun seseorang harus memandang dalam kerajaan campuran untuk mengetahui punca sistem parti yang

³⁹⁴ Pada bulan Januari 1977, Tan Sri Syed Jaafar Albar meninggal dunia. Telah diduga bahawa timbalan beliau Encik Suhaimi Haji Kamaruddin anak saudara Datuk Harun akan menjadi pemangku pemimpin Pemuda sehingga pemilihan untuk jawatan dalam Pemuda UMNO diadakan pada tahun 1978 (*Far Eastern Economic Review*, 28 Januari 1977, m.s. 14). Sungguhpun dengan kematian Tan Sri Syed Jaafar Albar, Datuk Harun kehilangan seorang rakan namun sekurang-kurangnya ini membuka jalan bagi beliau untuk bertanding supaya dipilih semula sebagai Presiden Pemuda UMNO pada tahun 1978. Pada bulan November 1976 Datuk Harun dilaporkan berkata bahawa beliau bercadang hendak bersara dari politik tetapi beliau menafikan laporan tersebut. Lihat "Harun Makes a Judicious Detour", oleh K. Das, *ibid.*, 3 Disember 1976, m.s. 24 dan *New Straits Times*, 26-27 November 1976.

³⁹⁵ Rayuan ini telah dirujuk kepada jawatankuasa tata tertib UMNO yang ahlinya terdiri daripada Dr. Mahathir sebagai pengerusi, Datuk Musa Hitam, Datuk Senu, Tan Sri Jaafar Albar, Tan Sri Syed Nasir, Encik Ghafar Baba dan Hajah Aishah Ghani. Dengan sokongan dari jawatankuasa ini maka pada 23 Oktober 1976 Datuk Harun diterima semula ke dalam UMNO tanpa syarat oleh Majlis Tertinggi UMNO. Lihat, "Hussein Gives Harun the Party Nod", oleh K. Das, *Far Eastern Economic Review*, 5 November 1976, m.s. 10-11.

³⁹⁶ *New Straits Times*, 2 Julai 1976.

³⁹⁷ *Ibid.*, 11 Ogos 1976.

³⁹⁸ Lihat Maurice Duverger, *Political Parties* (London, 1976), Edisi Ketiga diterjemah oleh Barbara dan Robert North, m.s. 283, 307-8.

unggul: puncanya ialah UMNO. UMNO sentiasa mendapat kerusi terbanyak dalam Parlimen; jawatan tertinggi dalam Kabinet dipenuhi oleh anggota parlimen UMNO, ini termasuklah jawatan Perdana Menteri dan Timbalan Perdana Menteri; ia dikenali sebagai parti yang paling berkuasa dan berpengaruh dan para pemimpinnya menentukan haluan parti dan dasar kerajaan; ia menyediakan pola dan syarat untuk penyesuaian berbagai kaum. Selagi UMNO masih padu tidak mungkin mana-mana kerajaan campuran lain boleh dibentuk tanpa UMNO dan tanpanya sebagai rakan utama.

Dalam membuat pertimbangan mengenai politik di Malaysia dan kestabilan serta ketahanan Barisan Nasional, UMNOlah yang menjadi tumpuan. Soal pemimpin UMNO kebangsaan dari generasi kedua yang berbeza latar belakang sosial, pendidikan dan linguistiknya akan berkuasa bukan lagi menjadi perkara penting kerana generasi kedua yang sedang berkuasa sekarang mempunyai latar belakang dan pendekatan politik yang sama dengan pemimpin asal. Tambahan pula, seperti yang dijangkakan orang muda yang dahulunya berfahaman radikal berubah menjadi sederhana apabila mereka diben tanggungjawab dalam kerajaan. Soalan penting yang masih timbul ialah sama ada UMNO boleh kekal sebagai sebuah parti yang padu. Anggota UMNO amat menyedari bahawa kekuatan parti bergantung kepada perpaduan dalam parti, oleh itu sungguhpun perselisihan sering berlaku dan anggotanya berpuak-puak namun golongan yang hendak memberontak tidak akan berjaya mendapat sokongan. Bahaya besar yang akan dihadapi oleh UMNO ialah kemungkinan beriakunya kucar-kacir kerana perselisihan faham dalam parti akibat tuduhan yang dibuat terhadap dalang komunis dan orang-orang yang bersimpati dengan komunis dalam UMNO dan kemungkinan mengadakan gerakan pembersihan dalam parti.

Selepas Encik Samad Ismail membuat pengakuan pada 1 September 1976, mengatakan bahawa sebagai agen komunis beliau telah bergerak hampir kepada pemimpin UMNO yang terpenting dan berjaya mempengaruhi pemimpin UMNO dari kalangan generasi muda, kempen untuk membersihkan parti yang dipimpin oleh Tan Sri Syed Jaafar Albar dan Datuk Senu serta dengan persetujuan Tunku telah berjalin lancar. Kumpulan yang anti-komunis mendakwa bahawa mereka

mempunyai senarai nama orang-orang yang bersimpati dengan komunis dan mengancam akan mendedahkan nama-nama tersebut kepada orang ramai. Mereka juga menuduh bahawa Datuk Harun telah menjadi mangsa penganiayaan orang-orang tersebut dalam parti serta dalam kerajaan. Pada 2 November 1976 dua orang Timbalan Menteri, Datuk Abdullah Ahmad bekas setiausaha politik Tun Razak dan Encik Abdullah Majid, bekas setiausaha akhbar Tun Razak meletak jawatan mereka. Pada keesokan hari, mereka telah ditangkap di bawah Akta Keselamatan Dalam Negeri bersama dengan empat orang lain (mereka yang ditangkap termasuklah orang Melayu dan Cina dari Barisan Nasional dan parti-parti pembangkang). Penangkapan ini telah meningkatkan lagi usaha kumpulan anti-komunis dan lain-lain tokoh politik juga telah disyaki.

Umumnya, kumpulan anti-komunis dipimpin oleh "golongan lama" dan disokong oleh Pemuda UMNO, kecaman mereka ditujukan pada anggota-anggota muda UMNO yang diberi kuasa oleh Tun Razak. Perdana Menteri berlangkah berhati-hati sebagai orang tengah, memberi amaran terhadap tindakan "mencari salah orang" tetapi beliau juga menyatakan bahawa penangkapan yang dibuat di bawah Akta Keselamatan Dalam Negeri bukanlah tindakan arbitrari. Perdana Menteri telah berkali-kali menyangkal bahawa UMNO sedang menghadapi krisis dalam parti, beliau hanya mengakui bahawa ada beberapa kumpulan dalam parti yang tidak bersefahaman.³⁹⁹ Timbalan Perdana Menteri, Dr. Mahathir telah berterus terang mengenai perkara tersebut ketika berucap di simposium mengenai pimpinan Melayu. Beliau berkata bahawa tidak pernah terjadi dalam sejarah orang Melayu di mana pimpinan berada dalam keadaan yang begitu berkecamuk atau kejujuran para pemimpin dipersoal. Terdapat perbuatan memburuk-burukkan, tuduh menuduh dan pengirisan surat layang sehingga nampaknya tidak seorang pemimpin Melayu pun yang boleh dipercayai lagi. Orang Melayu berpecah belah dan berkelahi sesama sendiri. Tuduhan bahawa UMNO sedang menghadapi krisis, beliau tidak berpatutan dan pelik sekalipun beransur-ansur

³⁹⁹ *New Sunday Times*, 12 Disember 1976.

diterima. Orang ramai mula merasa waswas terhadap pemimpin yang amat disegani mereka dahulu.⁴⁰⁰

Kempen anti-komunis telah terhalang apabila Encik Lim Kit Siang, Pemimpin Pembangkang mendedahkan dalam Dewan Rakyat bahawa Tan Sri Syed Jaafar Albar dan Datuk Senu menjadi anggota lembaga pengarah dan memiliki saham dalam Syarikat Perkapalan Malaysia yang mempunyai urusan kewangan dengan bank Soviet. Dakwaan ini telah disangkal oleh Tan Sri Syed Jaafar Albar dalam Dewan Rakyat tetapi kemudian dakwaan tersebut terbukti benar.⁴⁰¹ Dengan kematian Tan Sri Syed Jaafar Albar pada bulan Januari 1977 maka kumpulan anti-komunis kehilangan seorang jurucakap yang paling cekal. Walau bagaimanapun aspek "mencari kesalahan orang" dalam kempen tersebut telah menimbulkan ketakutan, syak wasangka dan "rasa bersalah dalam persatuan" dan sedikit sebanyak telah meningkatkan lagi pertarungan politik. Ini sebaliknya boleh menjejaskan kuasa dan kejujuran pemimpin yang menyebabkan ketaatsetiaan setengah-setengah pemimpin dipersoalkan dan kebijaksanaan Tun Razak juga dicurigai. Seterusnya ini pula boleh mengurangkan kekuatan dan kestabilan parti serta keupayaannya untuk memimpin.⁴⁰² Sekiranya berlaku perpecahan dalam UMNO atau seluruh organisasinya berpecah maka penyusunan semula secara besar-besaran dalam sistem politik dijangkakan berlaku dengan penyusunan baru bergantung pada sama ada perpecahan tersebut disebabkan oleh kelas, kaum atau agama.

Komposisi Barisan Nasional mudah diubah tanpa menjejaskan struktur asasnya. PPP yang mengalami kekalahan teruk dalam Pilihanraya Umum 1974 semakin berpecah selepas kematian Presidennya Datuk Sri S.P. Seenivasagam pada bulan Julai 1975. PPP bukan sahaja kalah dalam pertandingan untuk

400 *New Straits Times*, 9 Disember 1976.

401 "To Mecca Via Moscow", oleh Ho Kwan Ping dan Andrew Davenport, *Far Eastern Economic Review*, 19 November 1976, m.s. 57-8; *ibid.*, 10 Jun 1977, m.s. 24-6.

402 Mengenai gerakan anti-komunis lihat: "The Purge From Within", oleh K. Das, *ibid.*, 12 November 1976, m.s. 20-1; "Succession Struggle - Round Two", oleh K. Das, *ibid.*, 26 November 1976, m.s. 21-4; *The Asian Student* (San Francisco), 4 Disember 1976, m.s. 3 dan 1 Januari 1977 m.s. 1; *New Straits Times*, 2-3, 8 September, 5, 11, 18, 23 Oktober, 2-5, 8, 10, 15, 22 November, 6-7, 9 Disember 1976; *New Sunday Times*, 5, 12 Disember 1976.

merebut jawatan presiden Majlis Perbandaran Ipoh⁴⁰³ yang merupakan pangkalan kuasa tunggalnya bahkan selepas berlaku pertelingkahan dalam parti mengenai penggantian, beberapa orang kakitangan parti yang penting telah keluar parti. Ada kemungkinan PPP akan beransur-ansur lenyap di masa akan datang. Gerakan^{*} menyertai kerajaan campuran.⁴⁰⁴ DAP menerima tampanan hebat kerana ramai anggotanya belot untuk menyertai Barisan tetapi parti tersebut dipimpin oleh golongan berdedikasi yang menentang pendekatan politik Barisan dan tidak mungkin baginya menyertai Barisan. Barisan juga tidak berminat untuk memujuk DAP supaya menyertainya. Sungguhpun PSRM tidak menang dalam Pilihanraya Umum 1974 namun ia merupakan parti pembangkang yang membimbangkan UMNO kerana ia cuba untuk menarik undi orang Melayu luar bandar. Kedua-dua belah pihak nampaknya tidak berminat namun begitu PSRM ada harapan untuk menjadi sebuah parti penting. Sekiranya PSRM berjaya mendapat sokongan pengundi yang lebih kuat, ia akan menjadi ancaman dari beberapa segi, menggugat perpaduan Melayu dengan menjadikan dirinya sebagai blok penting dalam mana-mana penyusunan semula sekiranya ada tanda-tanda menunjukkan UMNO akan berpecah, membangkitkan rasa tidak puas hati dengan cuba mengubah pendirian politik berkelas di kalangan orang Melayu luar bandar.⁴⁰⁵

Para pemimpin Barisan Nasional nampaknya tidak yakin bahawa kerajaan campuran Barisan Nasional seharusnya inklusif walaupun ada kemungkinan sekiranya muncul parti pembangkang baru yang aktif dan dasarnya tidak bertentangan

⁴⁰³ Datuk Lee Loy Seng dari MCA dilantik sebagai Presiden Majlis Perbandaran Ipoh pada bulan September 1975, beliau kemudian diganti oleh seorang veteran MCA Datuk Liew Why Hone.

⁴⁰⁴ Dr Tan Chee Khoo diserang penyakit jantung pada bulan November 1976 menyebabkan beliau lumpuh separuh badan. Dr. Tan telah melaporkan bahawa beliau tidak akan bersara dari politik sekiranya beliau benar-benar sembuh. Walau bagaimanapun adalah diragukan yang Dr. Tan akan dapat menislankan semula tugas-tugas politik yang berat (di samping tugasnya sebagai seorang doktor) dan ada kemungkinan teraju Pekemas akan beransur-ansur diserahkan kepada orang bawahan beliau. Lihat *New Straits Times*, 18 November, 10, 12 Disember 1976.

⁴⁰⁵ Walau bagaimanapun, pemimpin dan kuasa penggerak PSRM, Encik Kassim Ahmad telah ditangkap di bawah Akta Keselamatan Dalam Negeri pada 3 November 1976 (*ibid.*, 4 November 1976).

dengan dasar parti komponen maka parti tersebut akan dipelawa supaya menyertai Barisan. Sebaliknya Barisan Nasional tidak berapa menghargai pihak pembangkang sama ada dari segi fungsi pemerhatinya di parlimen atau sebagai suatu injap keselamatan bagi perasaan tidak puas hati tetapi Barisan masih menerima pembangkang walaupun ia menjadi sumber kekecohan. Selepas Pilihanraya Umum 1974 ada disebut-sebutkan mengenai hasrat untuk mengadakan sebuah negeri satu parti di mana sekat dan imbang akan dilakukan oleh parti komponen Barisan. Walau bagaimanapun perkara ini telah luput.

Kerajaan Barisan Nasional seperti kerajaan Perikatan dahulu juga bergantung kepada sejauh mana berkesannya tindakan kerajaan dan menarik masuk secara pragmatik ahli politik yang berkemungkinan besar akan menjadi terkemuka, bukan bergantung pada ideologi dan cara dramatik. Dengan cara tersebut di atas serta memandangkan pada susunan etnik di Malaysia maka nampaknya Barisan Nasional yang didahului oleh UMNO akan terus menguasai politik beberapa lama lagi dengan syarat Kerajaan boleh melaksanakan Rancangan Malaysia Ketiga dengan jaya dan dengan syarat perpaduan dalam UMNO tetap utuh.

Kumpulan Seminat

Sehingga akhir-akhir ini artikulasi atau pernyataan mengenai kepentingan di Malaysia belum lagi dilakukan melalui badan-badan yang ditubuh untuk menyuarakan kepentingan *tertentu*.⁴⁰⁶ Bagi orang Melayu pengumuman dan pernyataan tersebut telah dibuat melalui struktur sosial tradisional yang kemudian menjadi asas struktur demokrasi-birokrasi. Orang Cina pula sehingga akhir-akhir ini menyuarakan kepentingan mereka melalui badan kerjasama (guilds), persatuan suku dan dewan perniagaan.⁴⁰⁷ Oleh kerana artikulasi mengenai kepen-

406 Gabriel A. Almond dan James S. Coleman, *The Politics of the Developing Areas* (Princeton, 1960) m.s. 33-38.

407 William H. Newell, *Treacherous River* (Kuala Lumpur, 1962) m.s. 123-124 dan 141; Victor Purcell, *The Chinese in Malaya* (London, 1948) bab VIII and X. Untuk kajian kes mengenai sebuah negeri lihat Wan Mong-Sing, op. cit., Mengenai kongsi gelap lihat Ratnam dan Milne, op. cit., m.s. 190-2; Wiltred Blythe, *The Impact of Chinese Secret Societies in Malaya*, (London, 1969), m.s. 482.

tingan akan menjejaskan politik maka ia dilakukan melalui berbagai badan dari berbagai tradisi dan corak pemodenan yang mungkin dapat membantu menerangkan mengapa bahan bercetak mengenai perkara tersebut sangat kurang.⁴⁰⁸ Dalam bahagian ini "kumpulan seminat" akan diberi interpretasi yang luas.

Contoh paling baik mengenai kumpulan seminat yang "khusus fungsinya", mungkin kesatuan sekerja.⁴⁰⁹ Kebanyakan ahlinya sudah tentulah terdiri daripada kaum India dan Cina yang tinggal di bandar. Manakala orang India mudah sahaja memasuki pergerakan kesatuan sekerja dan sebilangan besar pemimpin kesatuan terdiri dari orang India, orang Cina pula kurang cenderung untuk berbuat demikian. Satu dari sebabnya ialah orang Cina yang pro-komunis menjadikan pergerakan buruh di Tanah Melayu sebagai alat perjuangan komunis selepas Perang Dunia Kedua dahulu. Kerajaan telah bertindak-balas dengan menghancurkan kuasa mereka dalam kesatuan dan pertubuhan mereka terpaksa dibina semula. Satu daripada akibatnya ialah setengah-setengah pekerja Cina tidak mahu menyertai kesatuan sekerja kerana mereka fikir kerajaan memusuhi semua kesatuan walaupun kesatuan tersebut bukan kesatuan komunis. Satu lagi akibatnya ialah kawalan ketat kerajaan terhadap kesatuan dengan tujuan untuk menghalang penyerapan komunis di masa akan datang. Pendaftar Pertubuhan, misalnya, telah diberi kuasa yang luas mengenai pendaftaran kesatuan.

Bilangan orang India dalam kesatuan masih lagi ramai sungguhpun bilangan orang Cina dijangkakan bertambah apabila kenangan mengenai Darurat berkurang. Bilangan orang Melayu yang pada mulanya sangat sedikit akan bertambah apabila semakin ramai orang Melayu menjadi orang bandar. Menjelang bulan Mei 1974 dikatakan bahawa terdapat setengah juta ahli kesatuan sekerja.⁴¹⁰ Kebanyakan kesatuan ini kecil sahaja

⁴⁰⁸ Untuk keterangan ringkas lihat K.J. Ratnam, "Political Parties and Pressure Groups", *Malaysia: a Survey*, Wang Gungwu, ed. (New York, 1965), m.s. 343-5.

⁴⁰⁹ S.S. Awberry dan F.W. Dalley, *Labour and Trade Union Organization in the Federation of Malaya and Singapore* (Kuala Lumpur, 1948); Alex Josey, *Trade Unionism in Malaya*, edisi kedua (Singapura, 1958), bab 5 dan 6; Charles Gamba, *The Origins of Trade Unionism in Malaya* (Singapura, 1962).

⁴¹⁰ *New Straits Times*, 1 Mei 1974.

sehingga mereka digelar kesatuan "kenit" (peanut). Manakala kerajaan enggan berurusan dengan hanya tiga atau empat kesatuan sekerja yang besar ia juga mendapati sukar untuk berurusan dengan beberapa ratus kesatuan dan kerajaan mahu supaya bilangan kesatuan dikurangkan. Setakat ini kesatuan yang terbesar ialah Kesatuan Pekerja Ladang Kebangsaan dan Presidennya ialah P.P. Narayanan.⁴¹¹ Gabungan kesatuan yang terbesar ialah Kongres Kesatuan Sekerja Malaysia (MTUC) yang terdiri dari kebanyakan kesatuan dalam sektor kerajaan dan swasta dan kongres Kesatuan Pekerja dalam Perkhidmatan Awam (CUEPACS) yang hanya membenarkan kemasukan kesatuan kerajaan.

Setakat ini kesatuan tidak bercorak politik dalam ertikata bahawa ia tidak disokong dan tidak ada hubungan dengan mana-mana parti politik.⁴¹² Walau bagaimanapun terdapat perbezaan pendapat mengenai isu ini dalam MTUC.⁴¹³ Para pemimpin kesatuan sekerja atas nama peribadi boleh bergiat dalam politik; mereka mungkin tidak memegang sesuatu jawatan dalam kedua-duanya iaitu parti dan kesatuan sekerja sungguhpun mereka boleh mencampuradukkan aktiviti kesatuan sekerja dengan tugas selaku "penasihat" parti. Berbeza daripada Singapura, sejak merdeka tidak ada pemimpin politik di Tanah Melayu yang datang dari latar belakang kesatuan kecualilah V. David yang sekarang menjadi anggota Pekemas dan dahulu menjadi anggota Parti Buruh.

Dalam ertikata lain kesatuan dikatakan bercorak politik asal sahaja ia memainkan peranan dalam proses politik. Kesatuan cuba mendapat sokongan untuk mengubah perundangan buruh yang tidak "menguntungkan" melalui berdialog dengan para pemimpin parti politik dan Ahli Parlimen serta dengan melobi.⁴¹⁴ Pemimpin kesatuan adalah "bertanggungjawab" dan tidak bersifat memberontak. Sungguhpun mereka merungut

411 Lihat J. Victor Morais, *P.P. Narayanan - the Asian Trade Union Leader* (Petaling Jaya, 1975). Wawancara dengan En. Narayanan dilaporkan dalam *Malaysian Business*, November 1975, m.s. 8-16.

412 Walau bagaimanapun, setengah setengah kesatuan sekerja di Sarawak telah dikaitkan dengan SUPP.

413 *New Straits Times*, 28 Ogos dan 17 Disember 1974. Presiden MTUC kini En. Yeoh Teck Chye, bertanding sebagai calon Pekemas pada tahun 1974 tetapi beliau telah tewas.

414 P.P. Narayanan dalam *ibid.*, 27 Februari 1975.

mengenai sekatan seperti yang dikenakan oleh Akta Hubungan Perusahaan 1967, mereka telah memberitahu bahawa mereka akan membantu Kerajaan untuk tujuan keamanan, menentang anasir anti-nasional.⁴¹⁵ Pada 31 Ogos 1976 sebuah bank yang dianjurkan oleh kesatuan sekerja (Bank Buruh) telah dibuka, ini menunjukkan bahawa kesatuan sekerja dihormati.

Persatuan Majikan yang secara kasar menyerupai MTUC telah ditubuh dan dikenali sebagai Majlis Pertubuhan Majikan.

Dua buah kumpulan seminat lagi yang mempunyai fungsi khusus ialah Persatuan Bekas Polis dan Polis Pencen serta Persatuan Bekas Perajurit Malaysia. Oleh kerana umur bersara bagi perkhidmatan polis dan tentera lebih awal maka sudah tentulah perlu dicari peluang pekerjaan untuk mereka. Kecuali mereka diberi pekerjaan, keupayaan mereka mungkin akan digunakan oleh anasir anti-nasional sekiranya kedudukan mereka terdesak. Pada bulan Jun 1975, sebagai menjawab soalan yang dibentangkan dengan keras, Tun Razak telah memberitahu Persatuan Bekas Perajurit bahawa mereka yang sedang berkhidmat tidak akan ditamatkan perkhidmatan tanpa diberi jawatan lain. Beliau juga berkata bahawa bilangan kategori pekerjaan yang boleh dilakukan oleh mereka telah ditambah dan Tun Razak juga telah mengarahkan supaya kawasan khusus disediakan untuk mereka dalam rancangan tanah.⁴¹⁶

Kumpulan seminat di Malaysia sebahagian besarnya bersifat "etnik" seperti parti. Kumpulan-kumpulan tersebut juga mempunyai hubungan lain dengan parti. Banyak parti yang ada sekarang asalnya diasaskan pada persatuan etnik; misalnya UMNO berasal daripada pertubuhan bahasa dan budaya, MCA pada mulanya bukanlah sebuah parti, ia merupakan pertubuhan kebajikan begitu jugalah dengan PAS yang dengan caranya sendiri berasal dari pertubuhan kebajikan.⁴¹⁷ Malah dalam parti yang kuat sekalipun ada kemungkinan golongan tertentu dalam

⁴¹⁵ S.J.H. Zaidi, Setiausaha Agung MTUC dalam *ibid.*, 1 Januari 1976. Pada tahun 1977 kesatuan perkhidmatan awam mengugut akan mogok kerana kerajaan tidak melaksanakan cadangan Suruhanjaya Ibrahim Ali mengenai gaji (*Far Eastern Economic Review*, 11 Februari 1977, m.s. 29-30).

⁴¹⁶ *The Star*, 16 Jun 1975.

⁴¹⁷ Mengenai kumpulan etnik yang menjadi pengasas parti di Sabah dan Sarawak, lihat (untuk Sarawak) Leigh, *op. cit.*, m.s. 24, 33-4; (untuk Sabah) Milne dan Ratnam, *Malaysia - New States in a New Nation*, *op. cit.*, m.s. 122-3, 141.

parti tersebut akan cuba untuk bertindak sendiri seolah-olah ia merupakan kumpulan desak. Pemuda UMNO sering diberi amaran mengenai perkara tersebut, biasanya oleh Timbalan Presiden parti.⁴¹⁸

Ada beberapa jenis kumpulan orang Cina yang mencampuradukkan kepentingan tertentu dengan orientasi etnik dalam berbagai peringkat, terutamanya Dewan Perniagaan Cina, Kesatuan dan Persatuan Cina,⁴¹⁹ Dewan Perhimpunan Cina, Gabungan Persatuan Guru-Guru Sekolah Cina (UCSTA) dan Persatuan Pengurusan Sekolah-Sekolah Cina Seluruh Tanah Melayu (AMCSMA). Daripada kumpulan-kumpulan tersebut Dewan Perniagaan mungkin mempunyai kepentingan yang paling khusus sungguhpun ia masih menyokong kuat tradisi dan kebudayaan Cina. Penyesuaian dengan MCA berlaku dan terdapat beberapa orang yang memegang jawatan dalam kedua-dua persatuan tersebut. Susunan ini sangat berguna bagi MCA khususnya dalam hal mendapatkan derma. Tetapi sejak kebelakangan ini MCA cuba mengelakkan dari berhubung terlalu rapat kerana ia tidak mahu dianggap oleh orang ramai sebagai "parti orang kaya", hubungan rapat dengan Dewan Perniagaan Cina akan merosakkan imej.

Semasa berbincang mengenai syarat-syarat kemerdekaan pada tahun 1957 Gabungan Persatuan dan Kesatuan Cina telah berpecah dengan MCA dan menghantar perwakilannya sendiri ke London, memohon peruntukan kewarganegaraan yang lebih baik, hak sama untuk warganegara dan penggunaan berbagai bahasa. Walau bagaimanapun permohonan mereka tidak diberi perhatian.⁴²⁰ Selepas tahun 1957 mereka terus juga menuntut dan tuntutan ini membantu menyebabkan perpecahan dalam MCA yang berlaku pada tahun 1959.⁴²¹ Mereka telah disertai oleh UCSTA dan AMCSMA. Kumpulan tersebut juga giat menyuarakan pandangan orang Cina dari tahun 1965-67 sebagai persediaan kepada keputusan mengenai dasar bahasa

418 Misalnya, Tun Ismail, *Straits Times* (Malaysia), 24 Jun 1972; Datuk Hussein Onn, *The Star*, 29 Jun 1974.

419 Lihat Koh Pen Ting, "Guilds and Associations", *The Guardian*, Jil. 4, No. 3 (1972), m.s. 8.

420 Means, *Malaysian Politics*, op. cit., m.s. 200-2.

421 *Ibid.*, m.s. 202-7.

yang akan dibuat menjelang tahun 1967.⁴²² Selepas tahun 1969 tumpuan agak berubah, apabila perbincangan politik diadakan semula pada tahun 1971 UCSTA dan AMCSMA menumpukan perhatian mereka kepada isu mempertahankan kewujudan sekolah rendah Cina dan memperbanyakkan bilangan sekolah menengah Cina persendirian. Dalam cadangan yang diserahkan kepada jawatankuasa Kementerian yang telah ditubuh pada tahun 1974 untuk meninjau masa hadapan dasar pelajaran, MCA dan kedua-dua kumpulan tersebut cuba bekerjasama tetapi usaha mereka tidak berjaya.⁴²³

Shingga baru-baru ini, kumpulan seminat orang Melayu kurang penting jika dibandingkan dengan kumpulan orang Cina tetapi bilangannya telah bertambah sejak beberapa tahun lalu. Di kalangan kumpulan orang Melayu, kumpulan bercorak "perdagangan" yang dahulunya lemah menjadi semakin penting sejak akhir-akhir ini;⁴²⁴ kumpulan guru dan elit ulama merupakan kumpulan paling penting. Guru-guru Melayu⁴²⁵ yang bersatu dalam Gabungan Persatuan Guru-Guru Sekolah Melayu yang mempunyai ahli lebih kurang 10,000 orang telah memimpin kempen pilihanraya 1955 untuk UMNO. Tetapi tuntutan yang dibuat oleh mereka pada tahun 1957 dan 1958 supaya kelas-kelas menengah Melayu diadakan dengan segera serta supaya mereka diberi gaji istimewa, tidak diterima oleh para pemimpin UMNO.⁴²⁶ Akibatnya, ramai guru meletak jawatan dan setengah-setengah daripadanya menyertai PAS. Sejak itu kebanyakan guru yang menyokong UMNO beraktif dalam parti dan dasar UMNO haruslah memberi perhatian kepada tindak-tanduk mereka. Guru-guru masih lagi membuat tuntutan mengenai bahasa. Gabungan (kemudian diberi nama baru "Kesatuan Guru-Guru Melayu Semenanjung") telah merangka satu memorandum untuk diserahkan kepada jawatankuasa mengenai masa hadapan dasar pelajaran, meminta supaya Bahasa Malaysia dijadikan bahasa pengantar

⁴²² Enloe, *op. cit.*, m.s. 129-300.

⁴²³ Lihat m.s. 373.

⁴²⁴ Ia dikuatirkan lagi oleh aktiviti Tengku Razaleigh selaku Pengerusi Dewan Perniagaan Melayu.

⁴²⁵ Enloe, *op. cit.*, m.s. 129-30.

⁴²⁶ Tunku Abdul Rahman, "Looking Back", *The Star*, 10 Februari dan 23 Jun 1975.

di sekolah menengah dua tahun lebih awal daripada yang dirancangan.⁴²⁷

Pada umumnya, elit agama di kalangan orang Melayu termasuk guru-guru agama tidak bersatu seperti guru-guru Melayu. Walau bagaimanapun di setengah-setengah tempat, secara berkumpulan serta secara persendirian mereka mempunyai banyak pengaruh. Ini jelas kelihatan terutamanya apabila mereka menyokong PAS sebuah parti yang berasaskan agama.⁴²⁸

Beberapa badan lain juga telah ditubuh untuk memperkembangkan bahasa Melayu dan kebudayaan Melayu, misalnya Barisan Bertindak Bahasa Kebangsaan yang ditubuh pada tahun 1964 di bawah pimpinan Tan Sri Syed Nasir Ismail. Sebahagian besar anggotanya terdiri dari guru-guru Melayu dari kumpulan yang telah disebut di atas.

Dalam kebanyakan negeri yang baru merdeka ada kecenderungan bagi kumpulan seminatnya wujud dari ilham kerajaan atau disokong oleh kerajaan. Ini termasuklah Malaysia. Kerajaan telah bergiat dalam berbagai cara berhubung dengan pertubuhan agama, pemuda dan peladang. Contoh paling jelas mengenai hubungan rapat antara kumpulan seminat dengan kerajaan berlaku di Sabah dalam bentuk Persatuan Islam Sabah Bersatu (USIA) dan Badan Bahasa Sabah yang ditubuh untuk memperkembangkan Bahasa Malaysia.⁴²⁹

Kumpulan pelajar, terutamanya kumpulan pelajar Melayu menjadi semakin penting sejak beberapa tahun kebelakangan.⁴³⁰ Pada tahun 1969 matlamat mereka serupa dengan matlamat guru-guru Melayu. Tunjuk perasaan menentang Tunku menekankan tentangan mereka yang berlanjutan terhadap Akta Bahasa 1967. Pemimpin tunjuk perasaan tersebut datang daripada Persatuan Bahasa Melayu Universiti Malaya

427 *New Straits Times*, 12 Januari 1975.

428 Ratnam dan Milne, *op. cit.*, bab IX(a); K.J. Ratnam, *Religion and Politics in Malaysia: Man, State and Society in Contemporary South East Asia*, Robert O. Tilman, ed. (New York, 1969), m.s. 359-61. Mengenai Sarawak, lihat Leigh, *op. cit.*, m.s. 129.

429 Milne dan Ratnam, *Malaysia - New States in a New Nation*, *op. cit.*, m.s. 45, 61.

430 Hanya kumpulan Universiti dan kumpulan peringkat menengah sahaja diambil kira. Di Sarawak Pertubuhan Komunis Sarawak telah menjadikan Persatuan Belia Majlis Sarawak sebagai alat mereka.

(PBMUM). Walau bagaimanapun menjelang tahun 1974 satu perubahan telah berlaku. Para pemimpin Kesatuan Pelajar Universiti Malaya (UMSU) telah pun berkempen untuk Parti Rakyat pada pilihanraya tahun 1969 dan 1974. Selepas pilihanraya 1974 tunjuk perasaan diadakan di kampus Universiti Malaya dan di kampus-kampus lain yang memuncak pada bulan September dan sekali lagi pada bulan Disember. Tunjuk perasaan ini tidak hanya terhad di kampus sahaja. Di awal bulan Disember tunjuk perasaan diadakan di tengah-tengah bandaraya Kuala Lumpur dan seramai 1,169 orang pelajar serta peserta lain telah ditangkap. Kegiatan pelajar juga telah meluas hingga ke luar bandar. Pada bulan September para pemimpin UMSU menunjuk perasaan kerana menyokong penduduk tanah haram di Tasik Utara (Johor). Pada penghujung November pula wakil-wakil UMSU telah menyertai petani di Baling, Kedah dalam perarakan menentang kemerosotan ekonomi akibat dari harga getah yang sangat rendah.⁴³¹

Akibat dari tunjuk perasaan tersebut, Encik Anwar Ibrahim pemimpin aktif beberapa kumpulan telah ditangkap. Beliau menjadi Presiden UMSU, pemimpin Angkatan Belia Islam (ABIM) dan sangat berpengaruh dalam Majlis Belia Malaysia yang dibantu oleh kerajaan. Majlis Belia Malaysia berpecah akibat perpecahan di kalangan pelajar dan tindakbalas kerajaan.

Pelajar-pelajar yang menunjuk perasaan telah digerakkan oleh beberapa faktor.⁴³² Salah satu daripadanya mungkin menjadi pendorong mereka iaitu contoh kuasa pelajar di Indonesia, Singapura dan terutama sekali di negeri Thai pada bulan Oktober 1973. Satu faktor lagi ialah kemiskinan penduduk luar bandar. Penunjuk perasaan telah membesar-

⁴³¹ *New Straits Times*, 4 Disember 1974; *Far Eastern Economic Review*, 20 Disember 1974, m.s. 12 dan 10 Januari 1975, m.s. 29-31.

⁴³² *Parti Komunis Malaya; Aktiviti Dalam Persatuan Bahasa Cina Universiti Malaya* (Kuala Lumpur, 1974). Kertas Putih kerajaan ini mendedahkan anasir subversif yang berjaya menguasai Persatuan Bahasa Cina Universiti Malaya yang menjadi alat untuk menjayakan matlamat revolusi Parti Komunis Malaya dan mempergunakan pemimpin UMSU. Satu masalah yang masih memerlukan penerangan lengkap ialah bagaimana sebuah badan kaum Cina iaitu Persatuan Bahasa Cina boleh menghasilkan aktiviti yang kebanyakannya dilakukan oleh pelajar Melayu, dalam keadaan di mana pertimbangan etnik masih diamalkan.

besarkan kesan kemiskinan dengan mendakwa bahawa penduduk Baling dalam kebuluran. Ramai pelajar Melayu terdigi dari anak petani, maka apabila semangat mereka dibangkitkan secara ideologi sudah tentulah mereka bersimpati dengan kesengsaraan para petani. Alat utama yang mendorong para pelajar menumpukan perhatian pada masalah golongan bawah ini ialah Parti Rakyat.⁴³³

Kerajaan telah mengambil tindakan tegas, pada tahun 1975 Akta Universiti dan Kolej telah dipinda untuk memastikan kawalan yang lebih ketat terhadap pelajar. Mereka dilarang menyokong atau menjadi ahli parti, kesatuan sekerja atau badan-badan lain tanpa kebenaran pihak universiti. Naib Canselor diberi lebih kuasa tatatertib dan pelajar yang didapati bersalah kerana kesalahan jenayah boleh dipecat. Semasa memperkenalkan perlembagaan baru Menteri Pelajaran Dr. Mahathir mengesali hakikat bahawa tindakan sebilangan kecil pelajar telah mengganggu pelajaran sebilangan besar pelajar lain. Beberapa orang telah bercakap menentang rang undang-undang tersebut, termasuk seorang penyokong penting kerajaan dalam parlimen, Dr. Tan Chee Khoo menentang rang undang-undang tersebut dengan alasan bahawa kebebasan akademik akan hapus dan pelajar terpaksa menjalankan aktiviti mereka di bawah tanah.⁴³⁴

Selayang pandang, langkah keras yang diambil oleh kerajaan agak pelik, memandangkan langkah tersebut hendak dikenakan kepada bakal anggota elit yang sebahagian besarnya terdiri daripada orang Melayu. Tiga alasan mungkin diberi mengenai langkah tersebut: mengesyaki pengaruh komunis; hakikat bahawa pelajar Melayu terlibat menyarankan wujudnya ancaman terhadap sokongan kuat orang Melayu kepada pemerintah; tunjuk perasaan bercorak militan, walau untuk apa tujuan sekalipun telah menyebabkan kerajaan yang sangat menitikberatkan keselamatan merasa bahawa besar kemungkinan perbalahan kaum akan tercetus dan peristiwa seperti Mei 1969 mungkin akan berulang lagi.

433 Tunjuk perasaan di Institut Teknologi Mara (ITM) pada bulan Januari 1976 lebih merupakan tindakbalas terhadap peruntukan disiplin daripada bangkangan ideologi. Tiga bulan kemudian ITM disusun semula.

434 *New Straits Times*, 9, 10 dan 18 April 1975.

Akhirnya, seperti kebanyakan negara baru merdeka yang lain kumpulan seminat juga sekurang-kurangnya mahu supaya *kuatkuasa* undang-undang memuaskan hati mereka dan mahu memberi cadangan mereka dalam proses membuat undang-undang. Ini bukanlah bermakna bahawa pandangan kumpulan tersebut tidak diberi perhatian tetapi terdapat beberapa saluran rasmi seperti badan penasihat yang boleh mereka gunakan untuk menyuarakan kepentingan mereka. Satu alasan lagi yang menyebabkan kumpulan seminat menumpukan perhatian kepada aspek *kuatkuasa* undang-undang ialah banyak undang-undang didraf secara umum, contohnya ialah Akta Penyelarasan Perusahaan 1975. Dalam perkara tersebut dasar yang termaktub dalam akta baru nampak jelas setelah ia dikuatkuasa, merangsang kumpulan seminat supaya khusus beraktif di peringkat ini.

BAB 8

BADAN RASMI KERAJAAN

Dalam bab ini badan rasmi kerajaan diperihalkan mengikut tertib: Parlimen dan badan perundangan negeri; Yang di-Pertuan Agong; Kabinet; jabatan kerajaan; Raja-raja; Badan eksekutif negeri; perkhidmatan awam; kerajaan tempatan; kehakiman. Penegasan terletak pada aspek politik mengenai badan-badan tersebut bukan misalnya pada tatacara dalam Dewan Negara atau pentadbiran kakitangan dalam perkhidmatan awam. Organisasi rasmi membataskan aktiviti organisasi kurang rasmi, terutamanya parti politik yang tidak disebut dalam Perlembagaan. Aktiviti organisasi rasmi tidak akan bermakna kecuali peranan parti politik yang menjadi daya penggerak utama jentera rasmi difahami. Jika tidak difahami maka bolehlah dirumuskan bahawa kewujudan demokrasi berparlimen dapat dilihat dalam bentuk atau alat simbolik lain yang serupa dengannya. Tatacara seperti yang

dijalankan dalam Dewan Negeri Selangor pada 25 Mac 1976¹ tidak boleh difahami. Datuk Harun seorang Menteri Besar yang cekap serta disukai ramai dan menguasai Dewan Negeri dipaksa supaya meletak jawatan oleh undi tidak percaya yang dituluskan dengan suara terbanyak, terdiri daripada anggota partinya sendiri. Kejatuhan beliau berpunca daripada tindakan pemimpin kebangsaan parti yang mempengaruhi undi anggotanya dalam Dewan Negeri Selangor kerana Datuk Harun enggan meletak jawatan selepas beliau dipecat dari parti. Kalau dipandang hanya dalam konteks badan rasmi di Selangor maka tidaklah boleh difahami bagaimana undian tersebut dilakukan.²

Parlimen

Parlimen Malaysia mencontohi bentuk Parlimen British dan dalam Parlimenlah undang-undang digubal. Badan eksekutif iaitu Kerajaan Persekutuan bertanggungjawab kepada Parlimen dan tidak boleh hidup tanpa sokongannya. Kuasa perundangan dan eksekutif saling berkait sebab anggota badan eksekutif dan kebanyakan dari anggota badan perundangan datang dari parti politik yang sama. Parlimen Malaysia, walau bagaimanapun, berbeza dari Parlimen British dari satu aspek penting: Parlimen British adalah "Tertinggi" iaitu tindakannya tidak boleh dicabar oleh sebuah mahkamah atau lain-lain badan; Parlimen Malaysia tidak berkedudukan "tertinggi" kerana ia dibendung oleh Perlembagaan dan mungkin setengah-setengah tindakannya akan didapati berlawanan dengan Perlembagaan oleh sebuah mahkamah dan oleh itu dianggap tidak sah.³ Badan perundangan persekutuan terdiri daripada dua dewan, Dewan Rakyat yang dipilih dan Dewan Negara yang tidak dipilih.

Sejarah Dewan Rakyat bermula dari Majlis Persekutuan 1909. Pesuruhjaya Tinggi (British) telah menjadi Presiden Majlis yang pada keseluruhannya dilantik, termasuklah empat orang Raja Negeri Melayu Bersekutu. Pada tahun 1927 Raja-

¹ *New Straits Times*, 26 Mac 1976

² Mengenai kritik terhadap tatacara yang digunakan, lihat *ibid.*, 2 April 1976 (Dr. Tan Chee Khoo).

³ Perkara 4 dan 128 Perlembagaan; m.s. 66.

raja telah digantikan oleh empat orang anggota Melayu tidak rasmi. Selepas wujud sebuah Majlis "Penasihat" sementara di antara tahun 1946-1948, sebuah Majlis Perundangan yang besar dan lengkap, mengandungi tujuh puluh lima orang anggota telah dibentuk pada tahun 1948. Selain daripada empat belas anggota "rasmi" yang memegang jawatan kerajaan, terdapat sebelas orang anggota dari negeri-negeri dan negeri Selat (Singapura, Melaka dan Pulau Pinang) dan lima puluh orang anggota tidak rasmi. Ini merupakan satu kemajuan jelas dari segi Perlembagaan sebab lima puluh orang anggota tidak rasmi itu telah dipilih secara terbuka untuk mewakili kepentingan tertentu seperti getah, timah, pertanian dan kesatuan sekerja. Pada tahun 1951 satu sistem yang lazim digunakan di negeri-negeri di bawah pemerintahan British yang sedang berusaha untuk mencapai kemerdekaan, iaitu "Sistem Ahli" telah diperkenalkan.⁴ Setengah-setengah "Ahli" tersebut adalah kakitangan awam, sama ada British atau Melayu. Yang lainnya terdiri dari ahli perniagaan atau orang profesional dari berbagai keturunan termasuk British. Perubahan selanjutnya telah berlaku pada tahun 1953 apabila Pesuruhjaya Tinggi British tidak lagi menjadi Presiden dan Majlis tersebut telah dipengerusikan oleh seorang "Speaker" yang dilantik.

Peringkat terakhir sebelum wujudnya sebuah dewan yang dipilih dengan sepenuh telah bermula dari tahun 1955 hingga tahun 1959. Pada waktu itu Majlis mempunyai majoriti yang dipilih, lima puluh dua orang anggota daripada sembilan puluh lapan anggota yang telah dipilih dalam pilihanraya umum 1955. Kemerdekaan dicapai pada tahun 1957, tetapi sistem tersebut tidak diubah dengan serta-merta. Pada tahun 1959 dewan perundangan berbentuk seperti yang ada sekarang iaitu dua buah dewan yang digelar Dewan Rakyat dan Dewan Negara. Semua Ahli Dewan Rakyat dipilih oleh rakyat tetapi daripada tahun 1963 hingga 1970 anggota daripada Sabah dan Sarawak telah dipilih oleh badan perundangan negeri masing-masing.

4 Lihat m.s. 35.

Tatacara Dalam Dewan Rakyat

Dari satu pilihanraya ke pilihanraya yang lain, Parlimen dibahagikan kepada beberapa "penggal". Biasanya satu penggal berlangsung selama kira-kira setahun, tetapi Parlimen tidak bersidang terus menerus dalam tempoh ini. Jumlah persidangan yang dijalankan ialah lebih kurang sebelas minggu setahun biasanya diadakan selama seminggu tetapi persidangan diadakan lebih lama apabila parlimen menimbangkan belanjawan tahunan. Perjalanan Dewan dipengerusikan oleh Speaker (ketika ketiadaan beliau oleh Timbalan Speaker) yang mengguna Perintah Tetap Dewan tetapi beliau juga mengekalkan kuasa selebihnya. Keputusan beliau adalah muktamad dan rayuan terhadap keputusan tersebut hanya boleh dibuat melalui satu usul yang wajar.⁵ Sejak pindaan perlembagaan 1964 diluluskan Speaker tidak perlu lagi diambil dari anggota Dewan.

Pada mulanya bahasa Melayu dan Inggeris diguna dalam Dewan. Akta Bahasa 1967 memberi kuasa kepada Speaker supaya membenarkan penggunaan bahasa Inggeris dan beliau telah membenarkan penggunaannya dengan bebas. Pada bulan Disember 1975 Speaker telah mengumumkan bahawa hanya penggunaan Bahasa Malaysia sahaja akan dibenarkan, sungguhpun begitu "dalam keadaan terkecuali" beliau membenarkan penggunaan bahasa Inggeris.⁶ Anggota Dewan dari Sarawak dan Sabah dibenarkan oleh undang-undang mengguna bahasa Inggeris selama sepuluh tahun selepas Malaysia ditubuh, tetapi kebenaran ini berakhir pada 1973.

Satu daripada tugas-tugas utama Dewan ialah untuk membuat undang-undang dengan cara membincang dan meluluskan rang undang-undang. Rang undang-undang yang diluluskan oleh Dewan Rakyat kemudian dibentangkan pula di Dewan Negara lazimnya dicadangkan oleh kerajaan

⁵ P.T. (Perintah Tetap) 99 dan 100.

⁶ *New Straits Times*, 20 Disember 1975. Pada tahun 1972 Speaker mengumumkan bahawa semua soalan dan usul bagi penggal berikut haruslah dibuat dalam Bahasa Malaysia (kecuali oleh anggota dari Sabah dan Sarawak). Dalam penggal terdahulu pengumuman tidak dibuat tetapi soalan dan usul dalam bahasa Inggeris tidak diterima (*ibid.*, 27 Mac 1972).

sungguhpun pada teori anggota persendirian boleh mencadangkan rang undang-undang. Disiplin parti amat ketat dan amat jarang sekali seseorang ahli parlimen mengingkari kehendak parti ketika mengundi. Ketika meluluskan rang undang-undang terdapat beberapa peringkat. Dewan Rakyat mengikuti amalan British bukan amalan Amerika Syarikat, iaitu sesuatu rang undang-undang dipertimbangkan dahulu oleh seluruh ahli Dewan sebelum ia dikemukakan kepada jawatankuasa. Tetapi jawatankuasa yang digunakan dianggotai oleh semua ahli Dewan tidak seperti di Britain di mana hanya beberapa orang anggota Dewan sahaja menjadi ahli jawatankuasa. Ada kalanya rang undang-undang perlu dirujuk kepada jawatankuasa pilihan. Satu kekecualian penting ialah Rang Undang-undang Kesalahan Kecil 1960, yang lebih dikenali sebagai "Rang Undang-undang Anjing Garang", kerana suatu dari peruntutannya adalah mengenai undang-undang bagi serangan anjing garang terhadap posmen. Biasanya selepas pembacaan pertama prinsip rang undang-undang dibahaskan di Dewan Rakyat pada pembacaan kedua, Dewan sendiri (anggotanya menjadi ahli jawatankuasa) menimbangkan semua butiran, kemudian pembacaan ketiga yang akan memakan masa yang pendek diadakan. Dengan 154 orang ahli, bilangan ahli Dewan Rakyat hanya merupakan sesuku daripada bilangan ahli House of Commons dan ada kalanya disebabkan anggota kerajaan di barisan belakang Dewan tidak bersuara maka Dewan seolah-olah menyerupai sebuah "Jawatankuasa Pilihan."

Amalan British diikuti dalam tatacara mengendalikan perbelanjaan. Setiap tahun akan terdapat satu Rang Undang-undang Perbekalan serta mungkin juga terdapat Rang Undang-undang Perbekalan Tambahan untuk dipertimbangkan oleh Jawatankuasa Seluruh Dewan yang dikenali sebagai Jawatankuasa Perbekalan. Untuk mengawal supaya perbelanjaan betul-betul dipegang oleh kerajaan maka seperti di Britain, telah ditetapkan hanya Menteri-menteri sahaja boleh mencadangkan tambahan perbelanjaan.⁷ Walaupun pihak Pembangkang menggunakan Rang Undang-undang Perbekalan

⁷ P. T. 66(9).

untuk mengkritik Kerajaan dengan cara mengusulkan supaya gaji menteri dikurangkan dalam Anggaran yang telah pun diundi namun amalan ini tidaklah sekukuh di Britain dan masa yang dibenarkan pun pendek sahaja.

Pada tiap-tiap penggal Jawatankuasa Pilihan telah dilantik, jawatankuasa ini mempunyai fungsi selain daripada fungsi perundangan. Terdapat sebuah Jawatankuasa Peraturan Tetap yang mengesyorkan pindaan peraturan supaya diluluskan oleh Dewan dan sebuah Jawatankuasa Pemilihan yang memilih ahli-ahli yang akan menduduki Jawatankuasa lain. Jawatankuasa Akaun Awam bekerja rapat dengan Juru Audit Negara, seorang pegawai yang bebas daripada eksekutif dan hanya boleh disingkir dengan tatacara yang sukar serta luar biasa sama seperti yang diperlukan untuk menyingkirkan seorang Hakim Mahkamah Persekutuan.⁸ Jawatankuasa ini bertanggungjawab untuk menyemak "Akaun Persekutuan dan Peruntukan Awam",⁹ serta menyemak laporan Juru Audit Negara mengenai akaun tersebut. Jawatankuasa Akaun Awam hanya menyemak perkara yang dibangkitkan dalam laporan Juru Audit Negara dan tidak pula betul-betul memeriksa akaun. Di Britain telah menjadi kelaziman bagi melantik seorang ahli Pembangkang menjadi pengerusi Jawatankuasa, oleh itu bersama dengan peranan Juru Audit Negara, memastikan bahawa perbelanjaan benar-benar didedahkan untuk disemak. Tetapi di Dewan Rakyat, pengerusi tersebut biasanya seorang anggota kerajaan. Terdapat juga Jawatankuasa Istimewa yang menguruskan mengenai langgaran hak istimewa parlimen, hak sah tertentu dan imuniti yang diberikan kepada Dewan Rakyat (dan Dewan Negara) serta pada ahli perseorangan. Misalnya, ahli tidak akan dijejaskan oleh tatacara disebabkan perkara yang diperkatakan oleh mereka dalam parlimen kecuali jika apa yang diperkatakan oleh mereka termasuk di bawah Akta Hasutan yang dipinda seperti akan dibincangkan kemudian. Pada bulan November 1975 kemungkinan seorang ahli Dewan, Encik Fan Yew Teng

⁸ Perlembagaan, Perkara 105 (3) dan 125.

⁹ Jawatankuasa itu juga harus menyemak akaun pihak berkuasa awam dan badan lain yang mentadbir wang awam seperti yang dibentangkan dalam Dewan. Juru Audit Negara bukan sahaja meneliti akaun kerajaan persekutuan bahkan ia juga memeriksa akaun kerajaan negeri dan akaun pihak berkuasa tempatan yang tertentu serta seakaun badan awam.

akan kehilangan kelayakannya sebagai ahli telah dirujuk kepada Jawatankuasa Hak Istimewa tetapi jawatankuasa telah menengguhkan keputusan untuk memberi peluang kepada Encik Fan supaya membela diri untuk membersihkan nama beliau.

Dewan mempunyai fungsi lain di samping membuat undang-undang. Antara tugas-tugas terpenting ialah membenarkan ahli menyuarakan kemusykilan mereka dan menyediakan satu forum dalam mana dasar kerajaan boleh dinyatakan dan diperdebatkan. Satu cara meluahkan kemusykilan ialah dengan menyoal Menteri dalam Parlimen.

Larangan dikenakan kepada berbagai soalan, misalnya yang berkaitan dengan tatacara dalam jawatankuasa yang tidak dilaporkan kepada Dewan, soalan memburuk-burukkan kelakuan seseorang dan lain-lain. Pertanyaan mengenai dasar perbadanan awam (sungguhpun tidak mengenai PERNAS atau Bank Bumiputra) boleh dikemukakan tetapi tidak mengenai butir-butir perjalanan perbadanan tersebut: sekiranya pertanyaan mengenai perbadanan awam dibenarkan maka terpulanglah kepada menteri yang berkenaan untuk membuat keputusan sebanyak manakah keterangan yang akan beliau berikan. Biasanya notis empat belas hari mesti diberi apabila mengemukakan pertanyaan. Apabila seorang ahli menghantar pertanyaan, beliau boleh mendapat jawapan lisan dengan menandakan "Jawapan Lisan" tapi ini dihadkan kepada tiga pertanyaan dalam satu hari. Pertanyaan yang bertandakan 'Jawapan Lisan' pun boleh diberi jawapan bertulis jika diarahkan oleh Speaker,¹⁰ contohnya jika jawapan itu mengandungi banyak statistik. Banyak pertanyaan meliputi bidang yang luas boleh dikemukakan pada masa yang sama.¹¹ Kajian yang dilakukan baru-baru ini menunjukkan bahawa Ahli Parlimen keturunan Cina dan India dari Parti Pembangkang tidak jemu-jemu mengemukakan pertanyaan.¹² Mengikut

10 P.T. 22 (3).

11 Sebelum Parlimen dipulihkan semula pada tahun 1971 Lim Kit Siang, Goh Hock Guan dan Fan Yew Teng (semuanya anggota DAP) masing-masing mengemukakan 152, 117 dan 101 pertanyaan (*Straits Times* (Malaysia), 20 Februari 1971).

12 Sungguhpun pada tahun 1971-72, masa terakhir kajian dibuat, pertanyaan yang dikemukakan oleh orang Melayu yang menjadi anggota kerajaan di barisan belakang telah banyak bertambah (Chu Chi hung, "Minority Representation in the Malaysian Parliament: The Performance of MPS in Parliamentary Forums" (mesyuarat Persatuan Sains Politik Amerika tahun 1974 pada 29 Ogos - 2 September 1974)).

Peraturan Tetap "matlamat sesuatu pertanyaan yang dikemukakan ialah untuk mendapatkan penerangan,"¹³ tetapi ini tidak benar-benar menyampaikan motif sebenar di sebalik pertanyaan yang dikemukakan. Biasanya motif sesuatu pertanyaan ialah untuk memberitahu kepada orang ramai keterangan yang difikirkan boleh membuktikan salah tadbir atau skandal yang mana kerajaanlah dipertanggungjawabkan. Pertanyaan tambahan boleh dikemukakan oleh mana-mana ahli sebaik sahaja jawapan kepada soalan asal habis diberi. Bilangan soalan tambahan lima kali ganda antara tahun 1963-64 dengan 1971-72,¹⁴ sungguhpun ia sudah tidak berapa popular menjelang tahun 1974.¹⁵

Peluang untuk menyuarakan kemusykilan dengan panjang lebar (bagi mereka yang bukan anggota Kerajaan) diperuntukkan oleh Perintah Tetap 17. Seseorang anggota yang telah memberi notis sekurang-kurangnya 7 hari boleh membangkitkan "apa-apa perkara berhubung dengan pentadbiran" atas usul "bahawa Dewan ditangguhkan sekarang". Dalam keadaan yang jarang berlaku, seseorang anggota mungkin boleh membangkitkan "apa-apa perkara berhubung dengan pentadbiran" atas usul supaya Parlimen ditangguhkan pada hari yang sama ketika permintaan itu dibuat. Walau bagaimanapun Speaker haruslah berpuas hati bahawa tindakan tersebut bertujuan untuk membincangkan "satu perkara khusus untuk kepentingan segera pihak awam".¹⁶ Ketiga-tiga kriteria tersebut jarang dipenuhi semua, sungguhpun pada tahun 1963 En. Tan Phock Kim telah berjaya meyakinkan Speaker bahawa kes wabak kolera di Melaka memenuhi ketiga-tiga kriteria tersebut.¹⁷

¹³ P.T. 21 (3).

¹⁴ Chu Chi-hung, *op. cit.*

¹⁵ *New Straits Times*, 5 November 1974 (Noordin Sopiee).

¹⁶ P.T. 18

¹⁷ *Straits Times*, 24 Mei 1963. Baru-baru ini Timbalan Speaker menolak usul seperti tersebut (oleh Dr. Tan Chee Khooon mengenai penahanan enam orang ahli politik, tiga orang daripadanya Ahli Parlimen, dengan alasan bahawa perkara tersebut tidak segera (*New Straits Times*, 5 November 1976).

Kerajaan dan Pembangkang dalam Dewan Rakyat

Perlulah ditanya sama ada satu perimbangan yang betul telah dicapai antara keperluan Kerajaan untuk membuat undang-undang dengan keperluan Pembangkang menyiasat dan mengkritik. Pada satu ketika tatacara yang menyerupai tatacara *House of Commons* British sukar diguna kerana terdapat banyak parti pembangkang. Tidak ada seorang pemimpin pembangkang pun yang mahu berbincang dengan pemimpin kerajaan untuk cuba mencari jalan supaya persetujuan dicapai mengenai peruntukan masa, pilihan tatacara dan lain-lain. Masalah ini diselesaikan dengan parti-parti pembangkang secara bergilir-gilir memilih seorang ahli yang akan diiktiraf sebagai ketua pembangkang dalam Dewan Rakyat. Selepas pembentukan Barisan Nasional hanya tiga buah parti pembangkang sahaja diwakili dalam Dewan, kemudian dikurangkan pula kepada dua apabila SNAP menyertai Barisan pada tahun 1976. Daripada bulan November 1975 Ketua pembangkang ialah Encik Lim Kit Siang dari DAP.

Persoalan sama ada pihak Pembangkang mempunyai skop yang cukup atau tidak dalam Dewan boleh dibahagikan kepada dua bahagian: adakah ia diberi cukup masa? Dalam masa yang diberi bolehkah ia membahaskan dengan berkesan, memandangkan sekatan dikenakan pada tajuk-tajuk perbahasan tertentu. Mengenai isu pertama terdapat aduan daripada Pembangkang bahawa perbahasan mengenai rang undang-undang yang benar-benar penting telah dipendekkan misalnya apabila kerajaan mengusulkan supaya perbahasan mengenai Rang Undang-undang Malaysia diberhentikan selepas baru dibahaskan selama lima belas jam.¹⁸ Tidak berapa lama sebelum Singapura keluar dari Persekutuan Malaysia Encik Lee Kuan Yew mengadu bahawa beliau tidak diberi hak menjawab dalam perbahasan mengenai Titah Diraja (sebenarnya pernyataan dasar kerajaan) di mana beliau mengusulkan pindaan berkenaan dengan masalah perkauman dan mengemukakan dasar "Negara Malaysia untuk Rakyat Malaysia".¹⁹ Tidak lama selepas Parlimen bersidang semula pada bulan Februari 1971, pada

¹⁸ *Straits Times*, 15 dan 17 Ogos 1963; *Malay Mail*, 15 Ogos 1963.

¹⁹ Lee Kuan Yew, *The Battle for a Malaysian Malaysia* (Singapura, 1965), m.s. 24

suatu ketika anggota DAP "memulau" persidangan dengan meninggalkan Dewan sejam sebelum perbahasan ditamatkan, mendakwa bahawa DAP tidak diberi peluang untuk menjawab tuduhan yang dibuat terhadap parti tersebut.²⁰ Pada tahun 1972 Dewan Rakyat meluluskan usul bahawa ucapan penangguhan (di bawah Perintah Tetap 17) harus dibuat semasa sidang pertama mana-mana penggal atau semasa sidang belanjawan; di sidang-sidang tersebut ahli telah pun diberi kesempatan untuk bercakap mengenai berbagai perkara ketika membahas Titah Diraja dan membahas Rang Undang-undang Perbekalan.²¹ Kemudian DAP menuduh bahawa semasa membahaskan usul penangguhan, ucapan ahlinya terpaksa dipendekkan kerana ahli Perikatan/Barisan Nasional keluar Dewan menyebabkan sidang tidak cukup kuorum.²² Walau bagaimanapun amalan tersebut tidak diteruskan selepas pilihanraya 1974. Persoalan mempunyai aspek lain. Di samping masa yang diuntukkan bagi perbahasan di persidangan Dewan Rakyat masa yang diberi pada ahli dari Pembangkang (serta ahli kerajaan) untuk mengkaji rang undang-undang dan perkara yang berkaitan dengannya juga penting.²³ Seringkali rang undang-undang dikirimkan ke rumah ahli hanya beberapa hari sebelum persidangan. Kadang-kadang jeda satu bacaan dengan satu bacaan lain juga pendek sahaja.

Salah satu pindaan yang dibuat oleh Akta (Pindaan) Perlembagaan 1971 ialah meminda Perkara 63 dan 72 dalam Perlembagaan dan menghapuskan perlindungan daripada tatacara mahkamah yang dinikmati oleh Ahli Parlimen (dan Ahli Dewan Negeri) berkenaan dengan apa yang dikatakan oleh mereka dalam badan perundangan. Seterusnya mereka tertakluk kepada peruntukan Akta Hasutan seperti yang

20. *Straits Times* (Malaysia), 27 Mac 1971. Speaker menyatakan bahawa sekiranya ahli-ahli tersebut tidak meninggalkan Dewan, mereka mungkin diberikan kesempatan untuk menjawab. Pada tahun 1976 DAP memprotes bahawa Encik Lim Kit Siang tidak dibenarkan mengusulkan pindaan tertentu pada Rang Undang-undang (Pindaan) Pekerjaan semasa di peringkat jawatankuasa (ibid., 17 Julai 1976).

21. Ibid., 11 Mei 1972.

22. *China Press*, 17 Julai 1973, disebut dalam Intisari Akhbar Harian: *Straits Times* (Malaysia), 21 Julai 1974.

23. Contohnya, aduan oleh Dr. Chen Man Hin (DAP) mengenai notis yang pendek diberikan sebelum mengemukakan rang undang-undang 1976 untuk meminda perlembagaan (ibid., 14 Julai 1976).

dipinda, melarang perbincangan mengenai prinsip (bukan perlembagaan) peruntukan tertentu perlembagaan yang kebanyakannya berkaitan dengan hubungan antara kaum.²⁴ Larangan ini tidak hanya memberi faedah kepada orang Melayu. Misalnya, perbincangan mengenai kenapa kaum tertentu harus diberi kewarganegaraan dilarang.²⁵ Namun begitu parti pembangkang yang disokong oleh orang bukan Melayulah yang paling tidak bersetuju dengan larangan tersebut. DAP terutamanya berpendapat bahawa isu yang tidak boleh dibahas tidak akan lenyap begitu sahaja, sebaliknya akan menjadi isu bawah tanah.²⁶ Had baru yang dikenakan terhadap perbahasan merupakan tambahan kepada Perintah Tetap yang sedia ada memperuntukkan bahawa mengguna "kata-kata yang menyebabkan rasa sakit hati atau permusuhan antara berbagai kaum dalam Persekutuan"²⁷ adalah salah. Perintah Tetap telah digunakan, misalnya untuk menghalang perbincangan mengenai masalah taatsetia yang dibangkitkan oleh laporan Jawatankuasa Kaji Semula Pendidikan pada tahun 1959.²⁸ Kadang-kadang mereka hilang sabar apabila hujah mengenai tajuk perkauman menghangatkan perbahasan dan kadangkala terdengar jeritan "Balik Arablah" dan "Baliklah ke China".²⁹

Apabila Parlimen bersidang semula pada tahun 1971, Speaker bertanggungjawab untuk meneruskan penggunaan Perintah Tetap 36 dan membentuk "garis panduan"³⁰ bersesuaian dengan perubahan dalam undang-undang. Tugas Speaker agak berat; kadangkala apabila ahli kerajaan yang militan berpendapat bahawa sesuatu ucapan hampir menyentuh "tajuk sensitif", mereka akan menepuk meja atau membuat bising untuk menarik perhatian Speaker. Kehalusan tuturkata yang digunakan oleh ahli memainkan peranan penting.

24 Lihat m.s. 96-7.

25 *New Straits Times*, 16 Januari 1976, memetik Menteri Undang-undang dan Ketua Hakim Negara.

26 *Perbahasan Parlimen mengenai Rang Undang-undang Pindaan Perlembagaan 1971* (Kuala Lumpur, 1972), m.s. 104 (Tan Yew Teng).

27 P.T. 36 (10).

28 *Straits Times*, 10 Disember 1959.

29 Bermacam teriakan sehingga penghujung tahun 1971 dalam Perbahasan Parlimen Mengenai Rang Undang-undang Pindaan Perlembagaan 1971, op. cit., m.s. 178 apabila India dan Indonesia digantikan dengan nama lain.

30 *Straits Times* (Malaysia), 14 November 1970.

Perkataan kesat dalam perbahasan politik Malaysia telah dihapuskan daripada kamus politik, maka perkataan yang lebih sopan akan mendapat perhatian".³¹ Bercakap dengan berhati-hati dan reputasi kerana tidak "berkasar" banyak membantu seorang ahli, misalnya Dr. Tan Chee Khooon lebih berjaya daripada Encik Lim Kit Siang dalam memperkatakan sesuatu yang hampir sensitif tanpa dikesan.

Belum ada lagi Ahli Parlimen dibicarakan kerana dituduh menghasut melalui pertanyaan yang dibuat dalam Dewan. Walau bagaimanapun Encik Fan Yew Teng didapati bersalah pada 13 Januari 1975 kerana menerbitkan ucapan yang menghasut dalam *The Rocket* sebuah jurnal DAP. Rayuan beliau kepada Mahkamah Persekutuan telah ditolak, kemudian beliau merayu kepada *Privy Council*. Oleh kerana beliau didapati bersalah maka timbul persoalan sama ada kelayakan beliau sebagai ahli Dewan hilang di bawah Seksyen 48 Perlembagaan kerana beliau dihukum supaya membayar denda \$2,000 dan tidak diberi keampunan. Keputusan Dewan mengenai hilang kelayakan adalah muktamad sungguhpun Dewan boleh menangguhkan keputusan tersebut sehingga sesuatu tatacara yang berkesan diambil atau diputuskan (Perkara 53). Pada tahun 1975 Dewan merujuk perkara tersebut kepada Jawatankuasa Hak Istimewa yang mengesyorkan supaya keputusan ditangguh sehingga Encik Fan dibenarkan supaya mendapat semua cara undang-undang untuk melepaskan diri beliau (rayuan kepada *Privy Council*).³²

Kesimpulannya, sumbangan Pembangkang dalam Parlimen sangat terhad. Kerajaan tidak banyak mengajak pihak pembangkang berunding dan tidak banyak pindaan yang dikemukakan oleh pembangkang dipersetujui oleh kerajaan.³³

³¹ *Ibid.*, 27 Mac 1971 (Tan Tew Teng).

³² *New Straits Times*, 13 Mac 1975, 17 Julai 1975, 1 dan 5 November 1975, 7 Februari, 17 Mac, 15 April; *Ucapan Lim Kit Siang di Dewan Rakyat, Jumaat, 31 Oktober 1975* (mimeo). Kes Encik Tan lebih rumit daripada yang diberikan oleh ringkasan ini. Pada perbicaraan yang lepas beliau didapati bersalah tetapi apabila membuat rayuan perbicaraan tersebut dianggap mansuh. Pilihanraya kecil pada bulan Mac 1975 telah diberi kuasa supaya tempat beliau sebagai ahli kawasan Mengelembu diganti tetapi tindakan ini telah disekat oleh perintah mahkamah (lihat m.s. 293).

³³ Satu kekecualian penting ialah Rang Undang-undang Keselamatan Dalam Negeri 1960 (*Straits Times*, 23 Jun 1960). Masalah baru-baru yang dihadapi oleh kritik setengah-

Dalam bidang dasar ekonomi yang penting, Ahli Parlimen pembangkang dikatakan tidak boleh memberi sumbangan yang baik kerana mereka kurang pengetahuan dan kurang mendapat penerangan. Dengan bertambahnya bilangan parti dan Ahli Parlimen dalam Barisan Nasional maka tidaklah dapat dielak lagi, kedudukan Pembangkang semakin lemah. Dua daripada empat orang pemimpin pembangkang yang kuat di tahun 1960-an iaitu Zulkiflee bin Muhammad (PAS) dan D.R. Seenivasagam (PPP) telah meninggal dunia. Seorang pemimpin lagi iaitu Dr. Lim Chong Eu menjadi pemimpin Gerakan, sebuah parti komponen Barisan Nasional, maka yang tinggal hanyalah Dr. Tan Chee Khoon selaku wakil tunggal Pekemas dalam Dewan Rakyat beliau terpaksa bercakap mengenai berbagai bidang serta pada masa yang sama harus menjalankan kerja parti dan menjalankan tugas beliau sebagai seorang doktor. Beliau diserang penyakit jantung pada tahun 1976, oleh itu beliau terpaksa mengurangkan aktiviti politik, sekurang-kurangnya untuk sementara. Kehadiran ahli PAP telah meninggikan taraf perbahasan di Dewan Rakyat, tetapi ini hanya antara tahun 1963 dengan 1965. Sekarang tugas Pembangkang hampir keseluruhannya dipikul oleh DAP yang hampir semua ahlinya merupakan ahli politik sepenuh masa. Seperti yang dapat dilihat daripada hakikat bahawa DAP tidak menyertai Barisan, ia merupakan sebuah parti yang sangat jauh bezanya daripada kerajaan; akibatnya tidak banyak asas yang ada untuk kerjasama antara Kerajaan dengan Pembangkang.

Pertanyaan Dr. Tan Chee Khoon "... sekiranya semua parti menyertai Barisan Nasional, siapakah yang akan menyuarakan bangkangan yang amat penting bagi demokrasi berparlimen?"³⁴ tidak mendapat perhatian. Selepas pilihanraya 1974 satu saranan datang daripada sumber kerajaan untuk membantu mengisikan kekurangan tersebut. Datuk Abdullah Ahmad menyeru semua Ahli Parlimen Barisan supaya menggunakan Dewan Rakyat untuk memberi pandangan yang membina:

setengah rang undang-undang ialah kuasa yang lebih luas diminta, tetapi pada masa yang sama telah didakwa bahawa kuasa tersebut mungkin tidak akan diguna. Akta Penyelarasan Perusahaan dan Akta (Pindaan) Kemajuan Petroleum kedua-duanya pada tahun 1975 termasuk dalam kategori ini (m.s. 346, 348-50).

34 *New Straits Times*, 5 November 1974 (Noordin Sopiee)

35 *Straits Times* (Malaysia), 3 April 1973.

kerajaan tidak gentar menghadapi kritik asalkan ia tidak membangkitkan perasaan perkauman.³⁶ Sehingga ahli Barisan Nasional menyambut seruan tersebut, minat di Parlimen akan tertumpu hampir keseluruhannya pada perjalanan Parlimen sebagai asas untuk membuat pengumuman mengenai dasar kerajaan.

Dewan Negara

Dewan Negara mempunyai lima puluh lapan orang ahli: dua puluh enam daripadanya dipilih oleh Dewan Negeri tiga belas buah negeri; tiga puluh dua lagi dilantik oleh Yang di-Pertuan Agong atas cadangan Perdana Menteri, dari kalangan orang "yang telah menyumbangkan perkhidmatan awam yang cemerlang atau telah mencapai kejayaan besar dalam pekerjaan, perniagaan, perusahaan, pertanian, kegiatan budaya atau perkhidmatan sosial, atau menjadi wakil kepada golongan kaum minoriti, ataupun berkebolehan untuk mewakili kepentingan orang asli".³⁷ Tempoh memegang jawatan biasanya selama enam tahun, tetapi pada mulanya setengah-setengah ahli dilantik untuk tempoh yang lebih singkat supaya semua tempoh jawatan Senator tidak akan tamat pada tahun yang sama. Datuk Onn menuduh bahawa Senator yang dilantik tidak menunjukkan "kecemerlangan" seperti apa yang dikehendaki oleh Perlembagaan.³⁸ Tuduhan ini memang benar dan kesimpulannya juga benar bahawa Senator tersebut, termasuk beberapa orang yang dilantik mungkin tidak berapa giat lagi dalam politik selepas perlantikan mereka. Seterusnya satu perkembangan lain telah berlaku. Dewan Negara telah mula digunakan sebagai pangkalan bagi setengah-setengah ahli politik. Antara mereka termasuklah T.H. Tan (kemudian Tan Sri Mohd. Noor Tahir Tan), pada suatu masa pernah menjadi Setiausaha Kerja Perikatan dan ahli politik tanpa kerusi dalam Dewan Rakyat yang dilantik ke Kabinet atau dilatih untuk jawatan tersebut seperti yang dilakukan pada Tan Sri Khaw Kai

³⁶ *New Straits Times*, 22 November 1974.

³⁷ Perlembagaan, Perkara 45.

³⁸ *Sunday Times*, 29 November 1959. Lihat juga *Straits Times*, 12 Disember 1962. Kritik yang sama telah dibuat kemudiannya oleh Dr. Tan Chee Khoon (*Straits Times*, 10 Julai 1964).

Boh, Tan Sri Ghazali Shafie, Dr. Lim Keng Yaik dan Dr. Mahathir bin Mohammad. Selain dari hakikat bahawa telah menjadi satu kelaziman bagi negara demokrasi mempunyai dua Dewan, terdapat sebab yang khusus iaitu Malaysia adalah sebuah persekutuan, maka sebuah Dewan yang kedua amat diperlukan kerana ia mewakili pihak negeri dan merupakan alat untuk melindungi hak-hak negeri. Tetapi satu kajian mengenai perbahasan di Dewan Negara telah menunjukkan bahawa Senator yang dilantik oleh Pihak Negeri pun tidak menyempurnakan tugas ini. Lebih umum lagi, Dewan Negara diharapkan supaya menghalang tindakan membuat undang-undang dengan tergesa-gesa dan dengan tidak cukup pertimbangan, dengan cara memberikan masa persediaan yang lama yang tidak diperolehi oleh Dewan Rakyat. Tetapi Dewan Negara di Malaysia tidak berfungsi demikian, tindakannya lebih sebagai kuasa pengesah kepada Dewan Rakyat. Biasanya masa antara rang undang-undang diluluskan oleh Dewan Rakyat dengan pembentangannya di Dewan Negara tidak cukup untuk dibuat pertimbangan wajar. Pada kertas kuasa Dewan Negara serupa dengan kuasa Dewan Rakyat kecuali perundangan kewangan yang tidak boleh dimulakan di Dewan Negara dan perundangan tersebut tidak boleh dibahaskan dengan panjang lebar seperti di Dewan Rakyat. Dewan Negara hanya boleh melambat-lambatkan bukan menyekat sama sekali perundangan bukan kewangan yang diluluskan oleh Dewan Rakyat.³⁹ Dewan Negara kurang menunjukkan inisiatif. Misalnya, sungguhpun ia diberi kuasa membolehkannya membuat perundangan bukan kewangan namun ia tidak berbuat demikian. Mengikut penilaian satu rencana pengarang,⁴⁰ perbahasan dalam Dewan Negara pendek dan membosankan, persidangannya yang paling hangat adalah mengenai sesuatu yang tidak sah kerana ia tidak berhak mengadakannya.⁴¹

Sehingga baru-baru ini khidmat Dewan Negara lebih merupakan sebagai sumber naungan. Sejak pembentukan Barisan Nasional keadaan mungkin berubah. Senator telah

39 Perlembagaan, Perkara 68.

40 Straits Times, 28 September 1962.

41 Perbahasan mengenai Rang Undang-undang Perbekalan dan bertentangan dengan P.T. 53 Dewan Negara (Sunday Mail, 8 Jun 1960).

"bertambah lantang bersuara dan lebih mengkritik". Telah diperkatakan bahawa dengan ketiadaan parti pembangkang di Dewan Negara, senator penyokong kerajaan di barisan belakang telah diberi lebih kebebasan oleh parti daripada yang diberikan di Dewan Rakyat, manakala mereka menyokong kerajaan mereka juga tidak teragak-agak untuk menegur.⁴² Setengah-setengah perbahasan baru seperti perbahasan mengenai Rang Undang-undang Pinjaman⁴³ pada bulan Januari 1976 yang pada umumnya membahaskan dengan panjang lebar mengenai masalah ekonomi sudah tentulah mendapat banyak sumbangan termasuk oleh Puan Rafidah Aziz seorang Senator baru, kemudian dilantik sebagai Timbalan Menteri Kewangan pada bulan April 1977.

Badan Perundangan Negeri

Kuasa kerajaan negeri sangat terhad sehingga peranan mereka dalam pemerintahan negara agak kecil. Dari segi perlembangan, badan perundangan setiap negeri mempunyai hubungan yang sama dengan eksekutif negeri seperti juga Parlimen Persekutuan mempunyai hubungan yang sama dengan eksekutif persekutuan; iaitu eksekutif negeri bertanggungjawab terhadap badan perundangan negeri dan tidak boleh berkuasa tanpa sokongan badan perundangan negeri. Dari segi praktik, hubungan harmoni antara kedua-dua badan tersebut dicapai oleh hakikat bahawa eksekutif negeri dan kebanyakan badan perundangan negeri adalah anggota parti politik yang sama.

Dalam setiap Negeri, badan perundangan terdiri dari sebuah Dewan Negeri.⁴⁴ Ahli yang dipilih terdiri daripada dua belas orang (Perlis) hingga 48 (Sarawak dan Sabah). Tatacaranya mengikut model yang terdapat dalam Parlimen Persekutuan. Kebanyakan badan perundangan negeri bermesyuarat empat atau lima kali setahun dan mesyuarat tersebut biasanya pendek, kecualilah kalau membahaskan belanjawan. Fungsi kerajaan Negeri yang utama ialah mengenai hal-chwal tanah suatu

⁴² *New Straits Times*, 14 Oktober 1975 (Senator Kamarul Ariffin).

⁴³ *Ibid.*, 30 Januari 1976.

⁴⁴ Di Sarawak dikenali sebagai Majlis Negeri.

perkara yang dibincangkan dengan panjang lebar. Tiga orang pegawai kerajaan — Setiausaha Kerajaan, Penasihat Undang-undang Negeri dan Pegawai Kewangan Negeri boleh menghadiri mesyuarat Dewan Negeri, tetapi mereka tidak berhak mengundi.

Apabila Sabah dan Sarawak menyertai Malaysia kebanyakan anggota badan perundangan negeri-negeri tersebut dipilih tetapi bukan secara langsung, melalui majlis daerah dan badan-badan lain. Sejak tahun 1967 di Sabah dan sejak tahun 1970 di Sarawak terdapat pilihanraya langsung untuk menjadi ahli badan perundangan. Walau bagaimanapun di Sabah semasa di bawah pimpinan bekas Ketua Menteri Tun Mustapha amalan penjajah dihidupkan semula iaitu mengadakan ahli dilantik (enam orang) dalam Dewan Negeri sebagai sumber naungan dan sokongan tambahan kepada regim.

Ahli Badan Perundangan dan Pengundi

Hubungan antara ahli-ahli badan perundangan (wakil parlimen dan Ahli Dewan Negeri) dengan pengundi mereka menjadi tumpuan perhatian pada baru-baru ini. Ahli badan perundangan mungkin semakin kurang dipandang sebagai seorang yang boleh mempengaruhi *apa* yang tidak dijadikan undang-undang dan semakin bertambah dipandang sebagai seorang yang boleh menasihati pengundi-pengundinya mengenai *bagaimana* undang-undang boleh dilaksanakan untuk faedah pengundi.⁴⁵ Dalam hal ini Barisan Nasional telah bertindak lebih maju daripada Perikatan dan Ahli Parlimen serta Ahli Dewan Negeri telah diminta supaya menubuhkan pejabat kawasan pilihanraya untuk berkhidmat kepada orang ramai serta supaya menyerahkan laporan bulanan mengenai aktiviti mereka.⁴⁶ Tiga kertas kerja kajian mengenai tajuk tersebut telah disampaikan di mesyuarat Jawatankuasa Kajian mengenai Perkembangan Perundangan Persatuan Sains Politik Antarabangsa di Pulau

45 Lihat m.s. 228.

46 New Straits Times, 22 Mei 1976.

Pinang pada bulan Mac 1975.⁴⁷ Daripada kertas kerja tersebut dan sumber-sumber lain bolehlah digambarkan apa yang amat dititikberatkan oleh para pengundi. Di kawasan luar bandar kebanyakan masalah ialah berkenaan dengan tanah dan kemiskinan, di sektor pertanian pula masalah penting yang timbul ialah mengenai harga beras dan padi serta peruntukan tali air dan baja. Banyak permintaan peribadi pengundi harus diberi perhatian contohnya, mereka datang untuk meminta surat perakuan dan ahli badan perundangan juga harus menghadiri majlis perkahwinan dan aktiviti sukan. Di Kelantan dikatakan bahawa apa yang dikehendaki oleh para pengundi ialah seorang pegawai kebajikan bukan seorang wakil rakyat.⁴⁸ Di kawasan bandar yang kebanyakan penduduknya terdiri daripada orang bukan Melayu, kebanyakan permintaan pengundi adalah berkenaan dengan pasport, kewarganegaraan, pekerjaan, masalah penduduk tanah haram, untuk mendapatkan lesen teksi dan lesen penjaja serta untuk mendapatkan tempat tinggal di flat harga murah. Di kawasan bandar lebih banyak pihak berkuasa kerajaan yang terlibat dan ahli badan perundangan ringkali mendapati sukar untuk mengetahui kepada pihak berkuasa manakah harus mereka pergi untuk mendapat, pertolongan. Wakil Rakyat boleh diminta supaya menyelesaikan pertelingkahan peribadi atau supaya memberi bantuan kewangan. Pernah pada suatu ketika, para penduduk meminta sebuah kereta jenazah yang berharga \$48,000 untuk sebuah komuniti kecil dalam sebuah kawasan pilihanraya!⁴⁹

Terdapat perbezaan peranan antara ahli badan perundangan dari Barisan dengan ahli dari parti bukan Barisan. Jika ahli

47 David Gibbons, "The Political Culture of Malaysian Fishermen and the Roles of Parliamentary Politicians"; M.C. Kumbhat dan Y.M. Marican, "Constituent Orientation Among Malaysian State Legislators" (dicetak semula dalam *Legislative Studies Quarterly*, Jil. 1, No. 3 (1976), m.s. 389-404); Michael Ong, "The Member of Parliament and His Constituency: 'The Malaysian Case'" (dicetak semula dalam *ibid.*, m.s. 4-5-22. Sebagai tambahan kajian telah dibuat mengenai ahli badan perundangan Malaysia oleh Lloyd D. Musolf dan J. Fred Springer, "Parliament of Malaysia and Economic Development: Policy-making and the MP" oleh mereka berdua akan terdapat dalam buku yang diedit oleh Joel Smith and Lloyd D. Musolf, diterbitkan oleh Duke University Press.

48 Clive S. Kesler, "Muslim Identity and Political Behaviour in Kelantan", William R. Roff, ed., *Kelantan: Religion, Society and Politics in a Malay State* Kuala Lumpur, 1974) m.s. 299.

49 *The People's Representative - Some Do's and Don't's (MCA, n.d.) (mimeo).*

tersebut dari Barisan maka beliau tidak boleh bulat-bulat menolak sebarang permintaan. Oleh kerana beliau ahli parti kerajaan beliau difikirkan mempunyai pengaruh ke atas perkara-perkara yang dilakukan oleh kerajaan. Walau sesukar mana sekalipun keadaan, beliau harus berkata "Saya akan cuba sedaya upaya".⁵⁰ Ahli Parlimen dari parti Pembangkang juga sibuk melayan permintaan para pengundi sungguhpun mereka tidak mempunyai kuasa seperti kerajaan.⁵¹ Sungguhpun kedudukan ahli badan perundangan kerajaan dipercayai lebih baik untuk mempengaruhi kerajaan namun jika ahli dari pembangkang lebih aktif maka mereka akan berjaya mendapat hasil walaupun mengambil masa lebih lama.

Yang di-Pertuan Agong

Ketua Negara Persekutuan ialah Yang di-Pertuan Agong dipilih untuk tempoh selama lima tahun dari kalangan Raja Raja. Dari segi perlembagaan baginda ialah punca segala wibawa, sama ada perundangan, eksekutif atau kehakiman. Rang undang-undang yang diluluskan oleh Parlimen, hanya menjadi undang-undang setelah disahkan oleh baginda. Baginda melantik hakim dan mahkamah undang-undang adalah mahkamah "baginda". Kedudukan baginda adalah tertinggi, mengatasi semua orang dalam Persekutuan.

Pada praktiknya, Yang di-Pertuan Agong tidak akan menggunakan kuasa yang luas ini sesuka hati baginda, lebih dari apa yang boleh dilakukan oleh Ratu British sebagai raja mutlak. Yang di-Pertuan Agong terikat ketat oleh Perlembagaan. Dalam segala bidang, baginda harus bertindak atas nasihat Perdana Menteri yang membentuk Kabinet.⁵² Kabinet harus mendapat sokongan Dewan Rakyat yang seterusnya adalah dipilih oleh rakyat. Oleh itu Yang di-Pertuan Agong adalah seorang Raja "di sisi perlembagaan" dan tidak memerintah negeri sebagaimana yang dilakukan oleh seorang raja mutlak. Baginda akan dirundingi dahulu sebelum sebarang keputusan penting diambil; baginda boleh memberi nasihat atas

50 *New Straits Times*, 26 Oktober 1975 (Datuk Abdullah Ahmad).

51 Michael P. Ong, *op. cit.*, m.s. 419.

52 *Perlembagaan, Perkara* 40 (1).

perkara itu sekiranya baginda ingin berbuat demikian; baginda akan diberitahu apakah keputusan tersebut. Itu merupakan hak kuasa baginda. Apabila Yang di-Pertuan Agong yang pertama mangkat, Perdana Menteri telah memberi penghargaan kepada baginda dengan berkata bahawa "tidak sekalipun baginda cuba campur tangan dalam perjalanan Kerajaan"⁵³

Sebenarnya Yang di-Pertuan Agong kurang bebas daripada orang biasa untuk melakukan apa yang dihajati oleh baginda. Misalnya seorang Yang di-Pertuan Agong yang hendak beristeri seorang lagi mungkin dinasihati oleh Kabinet supaya menangguhkan hajat baginda sehingga tempoh jawatan baginda berakhir. Dalam beberapa perkara tertentu Yang di-Pertuan Agong boleh menggunakan kebijaksanaan baginda.⁵⁴ Mekanisme perlembagaan tidak boleh semata-mata bertindak sendiri dalam dua perkara. Pertama, Yang di-Pertuan Agong harus memilih seorang Perdana Menteri yang pada pendapatnya "akan mendapat kepercayaan dari kebanyakan ahli" Dewan Rakyat.⁵⁵ Nyatalah sekiranya hanya sebuah parti politik memenangi lebih daripada setengah jumlah kerusi dalam Dewan Rakyat pada pilihanraya umum, maka mudahlah tugas Yang di-Pertuan Agong. Baginda memanggil pemimpin parti tersebut, melantik beliau sebagai Perdana Menteri dan mengarahkan beliau untuk membentuk sebuah Kerajaan. Tetapi, sekiranya tidak ada sebuah parti pun yang menang dengan majoriti mutlak maka rundingan mungkin diadakan terlebih dahulu sebelum diketahui dengan jelas pemimpin parti manakah, kalau ada, yang boleh menguasai majoriti dalam Dewan Rakyat. Dalam keadaan seperti ini Yang di-Pertuan Agong boleh membantu mekanisme untuk berfungsi dan mengelakkan kebuntuan. Kedua, Yang di-Pertuan Agong juga mempunyai kuasa mengguna kebijaksanaan baginda supaya Parlimen dibubar. Perlembagaan (Perkara 55(3)) menetapkan tempoh maksimum 5 tahun di antara pilihanraya, tetapi tempoh

⁵³ *Malay Mail*, 2 April 1960.

⁵⁴ Perlembagaan, Perkara 40 (2). Perkara-perkara yang tidak diperkatakan dengan panjang lebar di sini termasuklah "memeriahkan supaya satu mesyuarat Perundangan Raja Raja yang menyentuh hanya tentang hak istimewa, kedudukan, penghormatan dan martabat - Duli Duli Yang Maha Mulia, dan sebarang tindakan di mesyuarat tersebut" dan hal-hal lain yang dinyatakan dalam Perlembagaan, termasuklah perlantikan ahli-ahli Suruhanjaya Perkhidmatan Awam dan Suruhanjaya Perkhidmatan Keretapi.

⁵⁵ Perlembagaan, Perkara 43(2).

tersebut boleh jadi lebih pendek dari ini. Ada kemungkinan sesebuah parti memenangi pilihanraya dengan majoriti yang kecil dan pemimpinnya akan dilantik menjadi Perdana Menteri oleh Yang di-Pertuan Agong. Walau bagaimanapun majoriti akan hilang melalui kekalahan dalam pilihanraya kecil atau ahli-ahli meninggalkan parti dan memasuki parti pembangkang. Oleh itu Perdana Menteri akan mendapati ia tidak mungkin meneruskan pemerintahan dan akan memohon kepada Yang di-Pertuan Agong supaya membubarkan Dewan dan mengarahkan supaya mengadakan pilihanraya baru. Yang di-Pertuan Agong mungkin meluluskan permintaan beliau, tetapi mungkin juga sebaliknya, dalam hal demikian Perdana Menteri yang kehilangan sokongan Dewan Rakyat terpaksa meletak jawatan. Yang di-Pertuan Agong boleh memilih seorang pemimpin parti lain untuk membentuk membentuk sebuah Kerajaan yang akan mendapat sokongan Dewan Rakyat. Antara faktor-faktor yang mempengaruhi Yang di-Pertuan Agong untuk mengizinkan pembubaran Parlimen atau sebaliknya, termasuklah jangka masa sejak pilihanraya terakhir diadakan serta sama ada terdapat seorang Perdana Menteri lain yang boleh menguasai majoriti dengan kekal.

Yang di-Pertuan Agong tidak mendapat banyak peluang untuk mengguna kuasa "kebijaksanaan" baginda. Tetapi ini tidak pula bermakna yang baginda hanya merupakan patung sahaja. Pertama, baginda boleh "menggunakan pengaruh yang samar tetapi kuat dan muktamad"⁵⁶ ketika memberi nasihat kepada Kabinet seperti dinyatakan di atas, walaupun Kabinet tidak mungkin atau tidak perlu mengikut nasihat baginda. Yang di-Pertuan Agong juga memainkan peranan penting sebagai lambang negara dan menjadi pusat tumpuan kesetiaan, satu tugas penting dalam sebuah masyarakat berbilang kaum seperti di Malaysia. Walau bagaimanapun dalam menjalankan peranan ini ada pertimbangan yang melemahkan pengaruh baginda. Baginda hanya dilantik untuk tempoh lima tahun, satu tempoh yang agak pendek untuk mendapatkan kesetiaan penuh dari rakyat. Yang di-Pertuan Agong pertama dan kedua tidak lanjut usia untuk berkhidmat selama 5 tahun; Yang di-Pertuan Agong

56 R. H. Hickling, *An Introduction to the Federal Constitution* (Kuala Lumpur, 1960), m. 32.

pertama hanya berkhidmat kurang dari tiga tahun; dan yang kedua hanya selama setengah tahun sahaja. Yang di-Pertuan Agong ketiga telah berkhidmat sampai habis tempoh 1960-1965. Disebabkan faktor inilah maka dicadangkan bahawa Yang Di-Pertuan Agong harus dilantik untuk seumur hidup.⁵⁷ Sebaliknya, telah dipertahankan bahawa jawatan tersebut harus digilir untuk menjamin bahawa penduduk semua negeri boleh 'menghubungkan diri mereka lebih rapat lagi dengan Kerajaan Persekutuan'.⁵⁸

Kedudukan Yang di-Pertuan Agong adalah luar biasa kerana baginda merupakan seorang Raja yang dipilih walaupun pilihan dibuat secara terhad. Para pemilih terdiri daripada sembilan orang Raja dan pilihan hanya terhad kepada seorang dari kalangan mereka. Pemilihan⁵⁹ tersebut berlangsung dalam Persidangan Raja-Raja tetapi untuk tujuan ini hanya 9 orang Raja sahaja yang terlibat tidak termasuk 4 orang Yang Dipertua Negeri. Seseorang raja tidak perlu hadir sendiri, baginda boleh menghantar wakil. Calon yang diundi ialah Raja yang paling kanan⁶⁰ selepas Yang di-Pertuan Agong dahulu, kecuali kalau calon tersebut belum dewasa atau menarik diri. Undian dilakukan dengan cara setiap orang Raja mengisytiharkan sama ada Raja yang dipilih itu layak atau tidak untuk memegang jawatan Yang di-Pertuan Agong. Satu ketetapan bahawa seorang Raja tidak layak hanya diambil kalau sekurang-kurangnya lima orang anggota Persidangan menyokong.⁶¹ Raja-Raja tidak terus memperkenankan Raja yang paling kanan menjadi Yang di-Pertuan Agong. Apabila Yang di-Pertuan Agong pertama dipilih pada bulan Ogos 1957, Raja yang pertama mengikut giliran ialah Sultan Johor yang ketika

57 R.H. Hickling, "The First Five Years of the Federation of Malaya Constitution", *Malaya Law Review*, Jil. IV, No. 2 (1962), 86.

58 F.A. Trindade dan S. Jayakumar, Jil "The Supreme Head of Malaysia Federation", *ibid.*, Jil. VI, No. 2 (1964), 281.

59 Perlembagaan, Perkara 32 (4) dan Jadual Ketiga. Satu persamaan dengan cara pemilihan tersebut boleh didapati dalam memilih Raja Negeri Sembilan oleh Undang (Sir Richard Winstedt, *The Malays: A Cultural History*, edisi ke 6. (London: Routledge dan Kegan Paul, 1961) m.s. 86-90).

60 Untuk keterangan lanjut, lihat Perlembagaan, Jadual Ketiga, 1, 4. Untuk ulasan lihat Tan Sri Mohamed Suffian bin Hashim, *An Introduction to the Constitution of Malaysia* (Kuala Lumpur, 1972) m.s. 217.

61 *Ibid.*, 1, 1(2).

itu berumur 84 tahun tetapi Baginda telah menarik diri. Calon seterusnya iaitu Sultan Pahang telah diundi tidak layak maka calon ketiga iaitu Yang di-Pertuan Besar Negeri Sembilan telah dipilih dengan lapan undi lawan satu.⁶² Ada tuduhan mengatakan bahawa sebelum pilihanraya 1970 terdapat amalan melobi untuk mengelakkan Sultan Kedah dari dipilih. Motifnya ialah untuk menahan Tunku daripada meletak jawatan sebagai Perdana Menteri, beliau sudah pasti akan berbuat demikian sekiranya anakanda saudara beliau dilantik menjadi Yang di-Pertuan Agong.⁶³ Namun begitu Sultan Kedah tetap juga dipilih.

Setelah dilantik menjadi Yang di-Pertuan Agong, seorang Raja tidak lagi memerintah negeri maka seorang Pemangku Raja atau Jumaah Pemangkuan Raja dilantik untuk menjalankan tugas eksekutif. Walau bagaimanapun Yang di-Pertuan Agong tetap menjadi Ketua Agama Islam dalam negeri baginda dan harus memberi persetujuan terhadap sebarang perubahan dalam Perlembagaan negeri ketika pemerintahan Pemangku.⁶⁴

Ada juga peruntukkan bagi perlantikan seorang Timbalan (Timbalan Yang di-Pertuan Agong) yang akan menjalankan tugas Yang di-Pertuan Agong sekiranya baginda tidak dapat menjalankan tugas disebabkan oleh gangguan kesihatan atau tidak ada dalam Persekutuan. Pada ketika itu Timbalan Yang di-Pertuan Agong menikmati semua hak, hak kedaulatan dan hak istimewa Yang di-Pertuan Agong. Timbalan Yang di-Pertuan Agong juga menjalankan tugas dalam tempoh antara kemangkatan Yang di-Pertuan Agong dengan pemilihan Yang di-Pertuan Agong baharu.⁶⁵ Pada semua pemilihan (kecuali pada pemilihan Yang di-Pertuan Agong pertama) Timbalan Yang di-Pertuan Agong telah dipilih menjadi Yang di-Pertuan Agong.

62 *Straits Times*, 2 dan 14 April 1960.

63 Syed Hussein Alatas, "The Politics of Coalition in Malaysia," *Current History*, Disember 1972, m.s. 272; lihat m.s. 95, fn. 72.

64 Perlembagaan, Perkara 34.

65 Perlembagaan, Perkara 33.

Kabinet

Pemerintahan negara sebenarnya terletak dalam tangan Kabinet (kecuali dari tahun 1969-71 apabila kerajaan memerintah bersama-sama dengan Majlis Gerakan Negara). Kabinet dibentuk oleh parti yang mendapat majoriti dalam Parlimen,⁶⁶ kebanyakan ahlinya diambil dari Dewan Rakyat sungguhpun ada seorang dua ahli diambil dari Dewan Negara.

Ahli Kabinet dilantik oleh Yang di-Pertuan Agong atas nasihat Perdana Menteri yang mengguna kebijaksanaan untuk memilih kabinet dengan memberi perhatian kepada status politik, sokongan politik, kebolehan menjadi wakil dan keupayaan. Dalam memilih ahli-ahli dari parti komponen Barisan Nasional (dahulu Perikatan) Perdana Menteri dipandu oleh hasrat pemimpin parti-parti tersebut. Walau bagaimanapun pada bulan September 1973 kemasukan Encik Michael Chen, Setiausaha Kerja Perikatan ke dalam Kabinet lebih merupakan keputusan peribadi Tun Razak daripada pilihan Presiden MCA Tun Tan Siew Sin. Keterangan latar belakang diperlukan untuk memahami setengah-setengah pilihan. Dalam Kabinet yang dibentuk pada bulan September 1974 berlaku perlantikan luar biasa dan bukan perlantikan luar biasa. Tun Mustapha telah dilantik sebagai Menteri Pertahanan (sungguhpun beliau tidak menerima jawatan tersebut) dalam usaha untuk memindahkan beliau secara terhormat daripada Sabah; di mana tindakan beliau membimbangkan Kerajaan Persekutuan. Sungguhpun Tengku Razaleigh tidak termasuk dalam Kabinet namun Tun Razak menyatakan bahawa tugas Tengku Razaleigh sebagai ketua PETRONAS sama dengan kedudukan dalam Kabinet. Perlantikan haruslah seimbang mengikut berbagai komuniti etnik dan harus memasukkan wakil dari Sabah dan Sarawak. Nisbah orang Melayu dengan orang bukan Melayu dalam Kabinet telah menurun, 67 peratus pada tahun 1959 turun hingga 56 peratus selepas pilihanraya 1964 dan naik semula pada awal tahun 1970-an. Dalam Kabinet bulan Julai 1976

⁶⁶ Walau bagaimanapun Datu Bandar menjadi anggota Kabinet pada tahun 1964 sungguhpun parti beliau iaitu PANAS bukan menjadi anggota Perikatan Sarawak. Datuk Abdul Ghani Gilong yang telah menjadi anggota Kabinet pada tahun 1975 terus menjadi anggota sungguhpun kedudukan kedua dua buah parti yang dianggotai oleh beliau dalam Perikatan — pada mulanya USNO, Berjaya kemudian masuk USNO semula — tidak diiktiraf buat sementara.

kadar orang Melayu ialah 62 peratus tetapi kadar orang Islam (dimasuk kira dua orang Menteri beragama Islam dari Sabah dan Sarawak) ialah 71 peratus. Sungguhpun kadar orang Melayu dalam kabinet telah berkurang antara tahun 1957-76, kadar orang Cina (dan India) tidak bertambah kerana wakil dari Sabah dan Sarawak perlu dimasukkan dalam Kabinet. Wakil orang Cina seramai 23 orang telah berkurang ke 19 peratus pada tahun 1974 sungguhpun pada bulan September 1976 ia bertambah menjadi 22 peratus. Satu rencana pengarang dalam jurnal MCA, *The Guardian*,⁶⁷ pada tahun 1974 bersungut bahawa bilangan orang Cina dalam Kabinet harus menggambarkan bilangan mereka dalam jumlah penduduk. Walau bagaimana kerugian "sebenar" yang dialami oleh orang Cina sejak tahun 1957 bukanlah melalui mana-mana perubahan kecil peratus wakil mereka tetapi melalui kehilangan portfolio penting. Sebelum tahun 1969 mereka memegang portfolio kewangan dan portfolio perdagangan dan perusahaan tetapi apabila Kabinet dibentuk semula selepas peristiwa 13 Mei 1969, Menteri Perdagangan dan Perusahaan telah dikalahkan dalam pilihanraya dan pada tahun 1974 Tun Tan Siew Sin pula meletak jawatan sebagai Menteri Kewangan, maka mereka kehilangan dua portfolio.

Kabinet tidak seharusnya terlalu besar supaya perbincangan lebih berkesan. Bilangan anggota Kabinet telah bertambah daripada 13 orang pada tahun 1957 kepada lebih daripada 20 orang setelah turun naik antara 21 dengan 24 orang pada tahun 1974-76. Apabila fungsi dan kementerian semakin bertambah maka perlulah sama ada ditambah bilangan anggota Kabinet atau seseorang Menteri mesti ditugaskan memegang lebih daripada sebuah Kementerian. Oleh kerana reputasi beliau yang baik serta ketekunan beliau Tun Razak telah memegang beberapa portfolio ketika menjadi Timbalan Perdana Menteri dan Perdana Menteri. Sungguhpun beliau sakit namun beliau hanya melepaskan tugas-tugas portfolio tersebut beberapa bulan sebelum meninggal dunia.⁶⁸

67 Jil. 6 No. 9 (1974). Lihat juga m.s. 378-9.

68 Dengan melantik seorang Menteri Luar, Tengku Rithaudeen pada bulan Ogos 1975 dan dengan menyerahkan tanggungjawab Biro Sasatan Negara kepada Peguam Negara pada bulan Januari 1976 (s.v. *Straits Times*, 7 Ogos 1975 dan 30 Disember 1975).

Setengah-setengah Menteri dijadikan Menteri Tak Berportfolio. Kadangkala ini dilakukan untuk mengekalkan anggota kabinet selepas dihantar ke luar negeri sebagai ketua utusan diplomatik. Ia juga dibuat untuk memasukkan seseorang Menteri yang bertugas untuk parti bukan untuk kerajaan, misalnya Encik (kemudian Tan Sri) Khaw Kai Boh dilantik sebagai Menteri pada bulan April 1963 dengan tugas untuk menyusun parti Perikatan bagi menghadapi pilihanraya tempatan yang akan menjelang dan membentuk Perikatan Raya di wilayah-wilayah Borneo. Baru-baru ini timbul pula pangkat baru iaitu "Menteri dengan Tugas-tugas Khas", yang antaranya dipegang oleh Tun Tan Siew Sin, Tan Sri Ghazali Shafie, Dr. Lim Keng Yaik, Encik Michael Chen, Tengku Rithauddeen dan Datuk Asri. Ia mungkin disatukan dengan kementerian tertentu; pada bulan September 1974 Datuk Asri dijadikan "Menteri Tanah dan Galian dengan Tugas-tugas Khas". Tugas tugas tersebut sebenarnya berkenaan dengan hal-chwal agama sungguhpun tidak dinyatakan pada pangkat tersebut. Berbagai kombinasi telah **diguna**. Pada bulan Ogos 1973 Encik Michael Chin dikenali sebagai "Menteri dengan Tugas-tugas Khas" sahaja; fungsi utama beliau berkaitan dengan Kampung-kampung Baru diiktiraf dengan memberikan gelaran baru "Menteri Perumahan dan Kampung-kampung Baru" pada tahun 1974. Tengku Rithauddeen dilantik sebagai "Menteri dengan Tugas-tugas Khas" pada bulan Ogos 1973 dan empat bulan kemudian menjadi "Menteri Penerangan dengan Tugas-tugas Khas". Sebaharnya beliau telah membantu Tun Razak dengan tugas-tugas hal-chwal luar negeri, sebelum menjadi Menteri Hal Ehwal Luar Negeri pada tahun 1975 beliau telah memegang jawatan peralihan iaitu "Menteri Penerangan dengan Tugas-tugas Khas untuk Hal Ehwal Luar Negeri".⁶⁹

Oleh kerana kombinasi fungsi yang diberikan kepada Menteri berbagai-bagai maka bilangan Kementerian juga boleh diubah dan fungsi-fungsi boleh dialih dari sebuah Kementerian ke sebuah kementerian lain. Dalam bidang pembangunan luar bandar perubahan paling banyak berlaku terutamanya pada nama kementerian yang ada kaitan dengan fungsi dan perkara

⁶⁹ Ibid., 7 Ogos 1975.

yang berkaitan dengannya. Penubuhan Kementerian Pembangunan Luar Bandar (pada bulan Oktober 1959) yang pada tahun 1964 berubah menjadi Kementerian Pembangunan Negara dan Luar Bandar sebahagian besarnya disebabkan oleh sambutan terhadap keputusan pilihanraya 1959 yang menunjukkan bahawa undi UMNO tertakluk kepada kejayaan kecaman PAS di Kelantan dan Trengganu. Ia juga memberi skop kepada kebolehan Tun Razak untuk menyusun dalam bidang ini. Perubahan nama kementerian berlaku mengikut arah aliran sosial dan ekonomi serta politik. Penggunaan perkataan "teknologi" pada nama sebuah kementerian menunjukkan aliran baru. Istilah "Kampung-kampung Baru" atau "Kemajuan Kampung" dibuat khas untuk memberi jaminan kepada orang Cina yang bimbang bahawa Dasar Ekonomi Baru mungkin tidak memberi perhatian pada keperluan petempatan tersebut. Penubuhan Kementerian Penyelaras Perbadanan Awam pada tahun 1974 kemudian ditukarkan kepada Kementerian Perusahaan Awam pada tahun 1976 menggambarkan betapa perlunya organisasi tersebut dalam Dasar Ekonomi Baru terutama untuk meningkatkan penyertaan orang Melayu dalam perniagaan. Terdapat cadangan supaya ditubuhkan sebuah Kementerian Hal Ehwal Ekonomi yang akan memberi perhatian khususnya kepada keperluan orang Melayu tetapi cadangan tersebut tidak berjaya; fungsi berkenaan telah pun dijalankan oleh Kementerian lain terutamanya oleh Jabatan Perdana Menteri. Sebaliknya, penghapusan jawatan "Menteri bagi Hal Ehwal Sarawak (atau Sabah)" menunjukkan bahawa jawatan *ad hoc* ini yang nilainya tidak seberapa walaupun dari segi simbol wujud lebih lama dari yang diperlukan.

Hiraki Kementerian

Sejak Merdeka lagi Menteri telah dibantu oleh Menteri menteri Muda yang perlantikan mereka diperuntukkan secara rasmi oleh satu perubahan dalam Perlembagaan (Perkara 43 A). Kemudian pangkat mereka ditukar menjadi "Timbalan Menteri". Mereka membantu Menteri mentadbir Kementerian dan kadangkala bertindak bagi pihak Menteri apabila Menteri berada di luar negeri. Dalam Kabinet bulan Julai 1976 terdapat 19 orang Timbalan Menteri: 12 Melayu, 5 Cina, seorang India

dan seorang bumiputera bukan Islam dari Sarawak.

Perlembagaan 1964 membuat peruntukan bagi perlantikan Setiausaha Parlimen dan Setiausaha Politik; Setiausaha Parlimen mesti diambil dari salah sebuah Dewan di Parlimen manakala pengambilan Setiausaha Politik tidak perlu dibuat demikian. Pangkat Setiausaha Parlimen lebih rendah daripada Timbalan Menteri dan Setiausaha Parlimen hanya menjalankan tugas parlimen bukan tugas pentadbiran. Setiausaha Politik menjalankan tugas perhubungan awam. Hanya lebih kurang setengah daripada kementerian mempunyai Setiausaha Parlimen tetapi kebanyakannya mempunyai Setiausaha Politik. Setiausaha Politik yang menjalankan tugas dengan baik akan dinaikkan pangkat menjadi Timbalan Menteri, enam orang daripadanya telah dinaikkan pangkat pada bulan Mac 1976. Begitu jugalah dengan Timbalan Menteri, anggota Kabinet akan dipilih daripada kalangan mereka. Empat orang Menteri yang dilantik pada bulan Mac 1974 merupakan Timbalan Menteri yang dinaikkan pangkat. Walau bagaimanapun lain-lain persediaan juga berguna untuk latihan atau ujian. Datuk Musa Hitam adalah seorang Menteri Muda sebelum dipecat oleh Tunku pada tahun 1969. Apabila beliau kembali ke Malaysia selepas menuntut di England, pengalaman beliau sebagai pengerusi LKTP serta kemudian sebagai Timbalan Menteri telah menyebabkan beliau dilantik sebagai Menteri pada bulan Ogos 1974. Pada bulan Ogos juga Dr. Mahathir selepas memasuki UMNO semula tetapi sebelum menyertai Kabinet telah membuktikan kebolehan beliau sebagai seorang pentadbir apabila beliau menjadi pengerusi FIMA.

Tugas Perdana Menteri sangat banyak oleh itu beliau amat perlukan bantuan Menteri dalam jabatan beliau. Sebelum perubahan Kabinet pada bulan Mac 1976 terdapat dua orang Timbalan Menteri di Jabatan Perdana Menteri. Selepas bulan Mac 1976 terdapat tiga orang Menteri Tak Berportfolio dan seorang Timbalan Menteri. Ini menunjukkan kesungguhan di pihak Perdana Menteri baru untuk mengamanahkan setengah-setengah daripada tugasnya. Walau bagaimanapun, seorang Menteri baru, Datuk Athi Nahappan telah meninggal tidak lama selepas beliau dilantik dan seorang Menteri lagi iaitu Datuk Samad Idris dipindahkan ke kementerian lain pada bulan Julai 1976. Seorang Menteri yang masih lagi menjadi Menteri Tak

Berportfolio iaitu Tan Sri Chong Hon Nyan yang tugas beliau ialah untuk menasihati Perdana Menteri mengenai hal ekonomi masih dikekalkan di Jabatan Perdana Menteri. Walau bagaimanapun bantuan tambahan disediakan dengan melantik seorang lagi Timbalan Menteri pada bulan Julai 1976.⁷⁰

Tatacara Kabinet: Perdana Menteri

Kabinet biasanya bersidang sekali seminggu. Kabinet dipengerusikan oleh Perdana Menteri (atau sekiranya beliau tidak hadir, digantikan oleh Timbalan Perdana Menteri). Setiausaha Tetap kepada Jabatan Perdana Menteri selaku ketua Sekretariat Kabinet adalah bertanggungjawab untuk memanggil mesyuarat Kabinet,⁷¹ menyimpan minit dan menyampaikan keputusan Kabinet kepada badan-badan Kerajaan yang dikehendaki melaksanakan keputusan tersebut. Rekod perbincangan tidak disimpan; minit Kabinet hanyalah merupakan pernyataan tentang apa yang diputuskan serta satu arahan kepada Menteri yang berkenaan untuk melaksanakan keputusan. Minit mesyuarat Kabinet tidak diumumkan kepada orang ramai. Ini bermakna amat sedikit maklumat yang didapati mengenai perjalanan Kabinet, dan paling sedikit sekali diketahui mengenai jawatankuasa yang dibentuk oleh Kabinet.

Oleh itu pengetahuan mengenai mesyuarat Kabinet sangat terhad. Mesyuarat kabinet tidak formal dalam ertikata undian jarang dibuat.⁷² Tanpa mengira jangka masa sejurus selepas tahun 1969, lebih banyak perbincangan mengenai isu-isu dibuat di bawah pimpinan Tun Razak daripada di bawah Tunku. Perintah supaya merahsiakan segala yang dibincangkan di Mesyuarat Kabinet amat dipatuhi. Ketika mengulas mengenai perpisahan dengan Singapura Tunku berkata bahawa keputusan mengenainya dirahsiakan: "begitulah cara kami bekerja dalam Kabinet dan cara tersebutlah yang kami amalkan dalam tujuh

70 *New Straits Times*, 6 dan 18 Mac 1976, 3 Julai 1976.

71 Kertas-kertas yang melibatkan kewangan (90 peratus) mesti mendapat persetujuan Perbendaharaan terlebih dahulu (*Straits Times* (Malaysia), 6 Disember 1972, memetik Tun Tan Siew Sin).

72 Dari tahun 1957 hingga 1969, hanya sekali mengikut Tun Tan Siew Sin. Hanya seorang anggota Kabinet sahaja yang tidak bersetuju iaitu Encik Abdul Aziz bin Ishak (*Blueprint for Unity* (Kuala Lumpur, 1972), m.s. 292).

tahun lalu".⁷³ Ini mungkin merupakan contoh yang ekstrim kerana rundingan mengenai perpisahan tidak melibatkan seluruh Kabinet, hanya beberapa orang anggota sahaja terlibat. Namun begitu contoh tersebut menggambarkan amalan menyimpan rahsia.

Perdana Menteri memegang jawatan yang terkuat dalam Kabinet. Beliau mempunyai kuasa untuk melantik dan memberhentikan anggota Kabinet; mempengerusikan mesyuarat Kabinet, menjadi perunding utama dengan wakil-wakil kuasa asing walaupun beliau sendiri bukan memegang portfolio Hal Ehwal Luar Negeri. Walau bagaimanapun tidaklah tepat untuk merujuk semua kuasanya kepada kedudukan beliau dari segi perlembagaan. Sebahagian besar bergantung pada keperibadian beliau, reputasi beliau dalam negara dan paling penting ialah kedudukan beliau sebagai Presiden UMNO dan Barisan (dahulu Perikatan). Tunku memperolehi kuasa daripada semua sumber tersebut serta dari peranan beliau sebagai arkitek kemerdekaan dan dari lamanya beliau memegang jawatan (walaupun di akhir-akhir pemerintahan beliau mendapat tentangan). Beliau telah meletak jawatan sebagai Perdana Menteri pada tahun 1969 untuk menumpukan masa bekerja untuk Parti Perikatan bagi menghadapi pilihanraya, empat bulan kemudian beliau memegang semula jawatan Perdana Menteri. Gangguan perlembagaan ini tidak menjejaskan pendirian beliau atau dasar kerajaan.

Kuasa Perdana Menteri dapat dilihat daripada keupayaan beliau untuk membuat pilihan sama ada Menteri harus dipecat atau dari kuasa beliau untuk memilih Timbalan Perdana Menteri. Kabinet sama-sama bertanggungjawab kepada Parlimen,⁷⁴ yang lazimnya bermakna Dewan Rakyat. Jika mana-mana anggota tidak sehaluan dengan teman-temannya maka beliau diharapkan supaya meletak jawatan. Jika beliau tidak berbuat demikian Perdana Menteri boleh menasihati Yang di-Pertuan Agong supaya membatalkan perantikan beliau.⁷⁵

Satu contoh yang baik mengenai konsep tanggungjawab bersama ialah kes Encik Abdul Aziz bin Ishak, Menteri

⁷³ *Daily Express* (Sabah), 21 Ogos 1965.

⁷⁴ Perlembagaan, Perkara 43.

⁷⁵ *Ibid.*

Pertanian pada tahun 1962. Terdapat beberapa perkara yang telah menimbulkan perbezaan pendapat antara beliau dengan lain-lain anggota Kabinet yang terutamanya tertumpu pada dasar ekonomi luar bandar. Pada mulanya Perdana Menteri tidak terus memecat Encik Aziz sebaliknya memindahkan beliau ke jawatan Kabinet lain tetapi akhirnya beliau dipaksa supaya meletak jawatan. Beliau juga terpaksa keluar UMNO, kemudian beliau menubuh Parti Konvensyen Kebangsaan yang bertanding dalam pilihanraya 1964 tetapi mengalami kekalahan. Tunku lambat bertindak menggunakan kuasa perlembagaan yang ada pada beliau, sebahagiannya kerana Encik Aziz dipercayai mendapat sokongan dari nelayan dan pesawah. Walau bagaimanapun, akhirnya Tunku terpaksa menyatakan dengan tegas kedudukan perlembagaan mengenai tanggungjawab bersama.⁷⁶ Dari segi praktik, ketika di bawah pimpinan Tunku tanggungjawab bersama bermakna bahawa seseorang rakan dalam kabinet yang tidak bersetuju dengan beliau serta berlainan pendapat daripada anggota Kabinet yang lain harus keluar. Tunku memecat Menteri Muda Datuk Musa Hitam kerana "aduan yang tidak menyenangkan" terutamanya mengenai "taat setia beliau kepada kerajaan disangsikan", tetapi Tunku tidak pula menerangkan lebih lanjut mengenai perkara tersebut.⁷⁷ Bagi Tunku taat setia merupakan kualiti yang amat diperlukan pada seseorang Menteri dan pada beliau mungkin lebih penting daripada kebolehan; beliau sendiri sangat setia kepada Menteri-Menteri, malah kepada mereka yang seharusnya dipecat, beliau lebih suka membenarkan mereka meletak jawatan, misalnya Encik Abdul Rahman Talib, seorang yang kalah dalam perbicaraan kerana mendakwa D.R. Seenivasagam memfitnahkan beliau menerima rasuah telah disuruh supaya meletak jawatan.⁷⁸

Jawatan "Timbalan Perdana Menteri" tidak disebut dalam Perlembagaan. Mengikut pendapat Tunku Timbalan "menjalankan tugas Perdana Menteri sekiranya Perdana Menteri tidak ada dan membantu Perdana Menteri menyelesaikan

⁷⁶ *Malay Mail*, 23 Ogos 1962. Untuk mengetahui lebih lanjut, lihat Karl von Voxy, *Democracy Without Consensus* (Princeton, 1975), m.s. 171-83.

⁷⁷ *Straits Times*, 1 Ogos 1969, dan *Sunday Times* (Malaysia), 3 Ogos 1969.

⁷⁸ Von Voxy, *op. cit.*, m.s. 183-8.

banyak tugas".⁷⁹ Tun Razak telah lama dirujuk sebagai Timbalan Perdana Menteri sebelum Tunku menyatakan dengan pasti bahawa Tun Razak akan menjadi pengganti beliau dan "soal pengganti dalam Perikatan adalah automatik".⁸⁰ Agak terlalu awal untuk membuat kesimpulan secara umum: belum ada lagi sebarang contoh penggantian. Perdana Menteri juga dianggap boleh menggantikan Timbalan Perdana Menteri, jika keadaan mengizinkan. Malah Tun Razak mengganti Tunku bukan sekali-kali melalui proses serta-merta.⁸¹ Selepas kematian Tun Razak pada bulan Januari 1976 penggantian Datuk Hussein adalah secara automatik apabila proses penggantian perlu dijalankan dengan serta-merta. Oleh itu pemilihan seorang Timbalan Perdana Menteri sangat penting. Tidak banyak kontroversi mengenai pemilihan Tun Ismail sebagai Timbalan Perdana Menteri oleh Tun Razak tetapi selepas kematian beliau Datuk Hussein Onn bukanlah merupakan pilihan jelas, selain daripada kemungkinan mendapat saingan dari kalangan anggota UMNO. Tun Tan Siew Sin juga menuntut jawatan tersebut tetapi gagal.⁸² Cara Datuk Hussein Onn memilih Dr. Mahathir sebagai Timbalan Perdana Menteri juga tidak jelas kerana Encik Ghafar Baba dan Tengku Razaleigh merupakan Timbalan Presiden UMNO yang lebih kanan sungguhpun Tengku Razaleigh mungkin dianggapkan terlalu muda. Sungguhpun dari segi perlembagaan banyak pilihan yang boleh dibuat untuk mendapatkan seorang Perdana Menteri namun perlantikan beliau haruslah diterima oleh Barisan Nasional, terutamanya oleh UMNO. Kalau dipandang pada perlantikan tampaknya orang yang sama akan dipilih sebagai seorang Timbalan Perdana Menteri dan sebagai Timbalan Presiden UMNO. Namun begitu sungguhpun pemilihan Datuk Hussein Onn sebagai Timbalan Presiden UMNO dibuat beberapa hari sebelum beliau dilantik menjadi Timbalan Perdana Menteri,⁸³ Dr. Mahathir dilantik sebagai Timbalan Perdana Menteri

⁷⁹ *Straits Times*, 23 Februari 1960.

⁸⁰ *Ibid.*, 1 Februari 1976, petikan dalam H.H. Indorf, "Party System Adaptation to Political Development in Malaysia during the First Decade of Independence, 1957-67" (Tesis Ph.D. Universiti New York, 1969), m.s. 220-1. Dalam satu wawancara Tunku juga memberi pandangan beliau (P. Pisang, 7 Mei 1975).

⁸¹ Lihat m.s. 84, 89, dan 95.

⁸² *Far Eastern Economic Review*, 3 September 1973, m.s. 23.
Straits Times (Malaysia), 10 dan 14 Ogos 1973.

dahtu⁸⁴ dan jawatan sebagai Timbalan Presiden UMNO tidak ditetapkan dengan serta-merta.

Mengikuti perlembagaan seseorang Perdana Menteri mestilah seorang warganegara dengan cara kuatkuasa undang-undang bukan dengan cara pendaftaran dan masukan. Beliau tidak boleh menjadi Senator tetapi mesti menjadi ahli Dewan Rakyat. Perlembagaan tidak menetapkan asal usul etnik seseorang Perdana Menteri tetapi selepas tahun 1969, kemungkinan melantik seorang Perdana Menteri bukan Melayu di masa akan datang amat tipis.

Jabatan Kerajaan dan Badan-badan Kerajaan yang lain: Penyelarasan

Kerja menyelaras jabatan-jabatan di tiap-tiap kementerian nyatalah lebih mudah sekiranya jabatan-jabatan tersebut menguruskan perkara yang serupa. Kalau ini dapat dicapai sekalipun penyelarasan di antara kementerian masih diperlu. Walau bagaimanapun, baru-baru ini penyelarasan menyeluruh telah bertambah sukar kerana badan-badan kerajaan yang tidak bertanggungjawab penuh kepada kerajaan semakin banyak: sungguhpun dalam berbagai cara,⁸⁵ badan-badan tersebut menggunakan kebijaksanaan sendiri dalam tugas pentadbiran harian. Kebebasan ini diberi kerana lazimnya fungsi badan-badan tersebut adalah berkenaan dengan pengendalian kewangan atau dengan pembangunan dan kawalan kerap oleh kerajaan akan menghadkan aktiviti badan-badan tersebut. Setengah-setengah organisasi ini seperti MARA, PERNAS dan Perbadanan Kemajuan Ekonomi Negeri akan dibincangkan dalam bab 10. Ada lagi organisasi lain termasuk misalnya bank, seperti Bank Negara dan Bank Pertanian serta badan-badan pembangunan seperti Lembaga Kemajuan Pahang Tenggara (DARA) dan MADA, Lembaga Kemajuan Pertanian Muda. Fungsi yang bertindan telah dikritik oleh Suruhanjaya Harun⁸⁶ dan seorang pegawai Kerajaan berkata bahawa dalam

84 *New Straits Times*, 6 Mac 1976.

85 Misalnya, kawalan terhadap PERNAS terhad kerana ia bukan badan berkanun kerajaan tetapi sebuah syarikat.

86 *The Star*, 14 Disember 1974; *Suruhanjaya Diraja mengenai Saruan dan Sivir Perkhidmatan dalam Pihak Berkuasa Tempatan dan Badan Berkanun* (Kuala Lumpur 1973) (Laporan Suruhanjaya Gaji Harun).

bidang pertanian sahaja terdapat lebih kurang dua puluh tujuh organisasi yang fungsinya hampir sama. Percubaan untuk menyelaraskan badan-badan tersebut telah dibuat dengan mengesyorkan supaya jawatankuasa penyelarasan dibentuk serta menubuhkan Kementerian untuk Menyelaras Perbadanan Awam pada tahun 1974, kemudian pada tahun 1976 dikenali sebagai Kementerian Perusahaan Awam.⁸⁷

Lebih am lagi, terdapat suatu sistem jawatankuasa untuk memastikan penyelarasan, meliputi bukan sahaja organisasi di peringkat kebangsaan bahkan organisasi di peringkat bawah. Untuk tujuan perkembangan dan tindakan/perlaksanaan, jawatankuasa peringkat kebangsaan negeri dan daerah telah dibentuk.⁸⁸ Penyelaras utama di peringkat negeri ialah Pegawai Kemajuan Negeri dan di peringkat daerah pula ialah Pegawai Daerah. Pola yang sama digunakan untuk keselamatan negara. Apabila Rancangan Buku Hijau yang bertujuan untuk menanam lebih banyak tanaman makanan dilancarkan pada tahun 1974 tugas tersebut diserahkan kepada Majlis Tindakan Negara, Jawatankuasa Tindakan Negeri, Jawatankuasa Pembangunan Kampung dan lain-lain badang berkenaan.⁸⁹ Tun Razak sentiasa menegaskan bahawa seboleh-bolehnya masalah harus diselesaikan di peringkat bawah; jika ini tidak dapat dilaku maka bantuan dari peringkat atas hendaklah diminta. Apa yang harus dielakkan ialah mengabaikan masalah tersebut menunggu sehingga beliau atau seorang Menteri lain datang melawat.⁹⁰

Percubaan untuk menyelaras juga dibuat dengan menubuhkan unit-unit yang akan menimbangkan beberapa aspek penting tugas jabatan dan agensi kerajaan serta cuba untuk memastikan supaya cara pendekatan dan dasar sekata. Percubaan inilah yang dibuat oleh Perbendaharaan dari segi kewangan dan yang dibuat oleh Jabatan Perkhidmatan awam

⁸⁷ Walau bagaimanapun, Kementerian hanya bertanggungjawab pada setengah-setengah organisasi tersebut. Lihat juga R.S. Milne, "The Politics of Malaysia's New Economic Policy", *Pacific Affairs* Jil. 49, No. 2 (1976) m.s. 247.

⁸⁸ Majlis Tindakan Negara, *Arahan No. 1* (Kuala Lumpur, 1971); Kamal Salih, et. al., *Industrialization Strategy Regional Development and the Growth Pole Approach, A Case Study of West Malaysia* (Nagoya, Japan, 1975); Stephen Chee, *Government Policy and Rural Development in Malaysia* (Kuala Lumpur, 1975), m.s. 22; *Straits Times* (Malaysia), 1 Julai 1971, Noordin Sopiee, "Malaysia Plan", *ibid.*, 25 Februari 1973.

⁸⁹ *Rancangan Buku Hijau kerajaan Malaysia: Panduan Tindakan* (Kuala Lumpur, 1974).

⁹⁰ *Straits Times* (Malaysia), 17 Ogos 1975; *New Straits Times*, 7 Januari 1975.

dan Suruhanjaya Perkhidmatan Awam dari segi personel. Walau bagaimanapun, unit-unit ini lebih mirip kepada "asas" daripada "pembangunan" dan telah ditokok tambah oleh unit lain. Fungsi rancangan pembangunan diberi kepada Unit Perancang Ekonomi (UPE) di Jabatan Perdana Menteri pada tahun 1959.⁹¹ Pada tahun 1961 Unit Pentadbiran Pembangunan (UPP)⁹² ditubuhkan di Jabatan Perdana Menteri untuk mengesyorkan perubahan dalam pentadbiran dan meningkatkan kecekapan perkhidmatan awam. Pada tahun 1972 UPP bergabung dengan Unit Pelaksanaan, Penyelarasan dan Penilaian (UPPP) menjadi Unit Pelaksanaan, Penyelarasan dan Pentadbiran Pembangunan (UPPPP) yang bertanggungjawab untuk mengawasi pelaksanaan Rancangan Malaysia Kedua.⁹³ Unit ini mengadakan tatacara untuk mengawal pelaksanaan. Prestasi agensi-agensi telah pun diperiksa pada masa "taklimat" tetapi taklimat ini agak umum dan penerangan tidak benar-benar ditumpukan pada apa sebenarnya yang sedang dilakukan oleh organisasi. UPPPP meminta supaya agensi-agensi menyerahkan kertas kerja mereka tiga bulan lebih awal, melaporkan apa yang telah mereka usahakan untuk melaksana dasar ekonomi. Pihak UPPPP akan membuat ulasan pada kertas kerja tersebut dan pada mesyuarat mingguan Majlis Tindakan Negara kertas kerja agensi dan ulasan UPPPP akan dibincang, Majlis mempunyai masa seluruh pagi untuk menyelidik perkara-perkara tertentu maka tidaklah perbincangan dimulakan dengan Majlis tidak mengetahui apa-apa mengenainya terlebih dahulu.⁹⁴

Beberapa perubahan penting telah dibuat atau diumumkan pada tahun 1976. Unit Perancang Negeri, yang sedia ada hendaklah diperkukuhkan dan tiga buah pejabat baru Unit Perancang Ekonomi akan ditubuh.⁹⁵ Peranan "Pentadbiran

91 Milton J. Esman, *Administration and Development in Malaysia* (Ithaca, 1972), m.s. 83-6. Mengenai rancangan ekonomi, lihat: Thong Yaw Hong, "Perancangan: Pengalaman Malaysia", dan Rozhan bin Haji Kuntom, "Teknik Pelaksanaan - Pengalaman Malaysia", kedua-duanya dalam *Laporan Seminar Pertama Mengenai Kemajuan*, 24 Oktober - 3 November 1966, Kuala Lumpur (Kuala Lumpur 1967).

92 Esman, op. cit., terutama bab 5, 6 dan 7; m.s. 273-4.

93 *Straits Times* (Malaysia), 1 Julai 1971.

94 Noordin Sopiee, op. cit.

95 *Rancangan Malaysia Ketiga 1976-1980* (Kuala Lumpur, 1976), m.s. 263-4; *New Straits Times*, 20 Julai 1976.

Pembangunan” yang dimainkan oleh UPPPP diserahkan kepada INTAN (Institut Tadbiran Awam Negara). Tujuannya ialah supaya INTAN mengembangkan keupayaannya untuk mengaudit pengurusan dan menyediakan perkhidmatan rundingan pengurusan kepada perbadanan awam sebagai sebahagian daripada program kerajaan untuk lebih menyelaraskan perbadanan. Lain-lain fungsi UPPPP akan diambil-alih oleh Unit Penyelarasan Perlaksanaan.⁹⁶

Daripada semua jentera penyelarasan di Malaysia, jentera penyelarasan yang bertujuan untuk menggalakkan pembangunan luar bandarlah yang paling banyak mendapat publisiti. Ia terdiri daripada: sistem jawatankuasa di berbagai peringkat. Jawatankuasa Rancangan Pembangunan Negara, Jawatankuasa Pembangunan Negeri, Jawatankuasa Pembangunan Daerah dan Jawatankuasa Pembangunan Kampung;⁹⁷ “Bilik Gerakan” diadakan di tiap peringkat dan dilengkapi dengan peta dan carta menunjukkan lokasi, bentuk dan peringkat, kemajuan yang tepat mengenai tiap-tiap projek, “Buku Merah” yang mengandungi projek kecil yang dimulakan di peringkat daerah boleh dihantar ke pihak atasan untuk mendapat kebenaran serta supaya dilaksanakan dengan cepat untuk membuktikan kemajuan yang dicapai; taklimat diadakan di berbagai peringkat kemajuan untuk mengetahui apa-apa masalah dan mencari jalan untuk mengatasinya; membuat lawatan pemeriksaan. Allahyarham Tun Razak terkenal khusus kerana jentera kemajuan⁹⁸ yang disesuaikan dari organisasi yang diguna untuk menentang komunis pada masa Darurat tahun 1948-60. Jentera tersebut juga bertujuan untuk mendorong setengah-setengah penyertaan melalui menjadi ahli jawatankuasa, penggunaan buku Merah dan

⁹⁶ Ibid., *Rancangan Malaysia Ketiga*, op. cit., m.s. 264-9.

⁹⁷ Jawatankuasa Pembangunan tidak ditubuhkan di Kampung-kampung Baru sehingga tahun 1975 (*New Straits Times*, 1 dan 9 Mac dan 29 Mei 1975).

⁹⁸ Mavis C. Puthuchery, “The Operations Room as Technique in Administrative Reform”; Hahn – Been Lee dan Abelardo G. Samonte, ed., *Administrative Reforms in Asia* (Manila, 1970), m.s. 165-98; Rozhan bin Hj. Kuntom, op. cit., Ishak bin Tadin, “Pergunaan Organisasi-organisasi Tertentu (Rasmi atau Tidak Rasmi) untuk mengadakan saluran antara kerajaan dengan Rakyat (Kuala Lumpur, 1972); Stephen Chee, *Local Institutions and Rural Development in Malaysia* (Ithaca, 1974); Gayl D. Ness *Bureaucracy and Rural Development in Malaysia* (Berkeley dan Los Angeles, 1967).

sebagainya, sungguhpun tidaklah sampai membenarkan proses tersebut terdedah kepada artikulasi tanpa dikawal dari golongan bawah.⁹⁹ Di peringkat kampung dan daerah mungkin ada cadangan yang dibuat oleh orang ramai atau wakil yang dipilih oleh mereka tetapi keputusan terletak pada Pegawai Daerah; badan-badan yang terlibat bukanlah pihak berkuasa kerajaan tempatan yang mendapat sokongan ramai. Proses yang diguna menggabungkan kecekapan pentadbiran dengan unsur yang mencari publisiti untuk mendapat hasil yang dramatik dan jelas serta bertujuan untuk menyakinkan penduduk luar bandar bahawa kerajaan mengambil berat mengenai kebajikan mereka.¹⁰⁰ Dari segi pentadbiran sistem yang sebahagian besar kejayaannya bergantung kepada usaha Tun Razak yang tidak mengenal penat lelah, gagal untuk berjalan terus dan akhirnya "dibekukan".¹⁰¹ Mungkin jika ditinjau ke belakang ciri-ciri organisasi asas jawatankuasa di berbagai peringkat yang membenarkan sedikit banyak penyertaan namun bertujuan untuk bekerjasama dengan birokrasi merupakan ciri penting. Ciri-ciri tersebut masih bertahan walaupun tatacara tertentu telah tiada¹⁰² atau terlalu ketat. Walau bagaimanapun pada mulanya publisiti didapati berguna bukan sahaja untuk kepentingan ahli politik bahkan untuk menyedarkan rakyat mengenai pembangunan.¹⁰³

Raja dan Yang Dipertua Negeri

Raja dan Yang Dipertua Negeri adalah ketua eksekutif dalam sesebuah negeri. Kecuali bagi negeri Perak dan Negeri Sembilan, Raja-raja sembilan buah negeri di Semenanjung Malaysia tidak termasuk bekas Negeri Selat iaitu Pulau Pinang dan Melaka diganti secara primogeni.¹⁰⁴ Yang Dipertua Negeri Melaka, Pulau Pinang, Sarawak dan Sabah (kesemuanya

⁹⁹ Puthuchery, op. cit., m.s. 192-3.

¹⁰⁰ Ness, op. cit., m.s. 243.

¹⁰¹ Esmar, op. cit., m.s. 105 dan 217-26.

¹⁰² Misalnya persediaan Buku Merah (Puthuchery, op. cit., m.s. 179, Chee, *Local Institutions and Rural Development in Malaysia*, op. cit., m.s. 37).

¹⁰³ Perubahan dalam sistem Bilik Gerakan diumumkan pada tahun 1976 termasuk teknik memberi amaran yang baru dan memberi peruntukan lebih pada maklumat balas daripada negeri-negeri yang kurang maju (*New Straits Times*, 4 Mei dan 20 Julai 1976).

¹⁰⁴ Lihat *Malayan Constitutional Documents*, ed. ke-2, jil. 2 (Kuala Lumpur, 1962): Sulfian, op. cit., m.s. 29-30.

di-panggil Yang Dipertua Negeri) dilantik oleh Yang di-Pertuan Agong, Ketua Negara bagi seluruh Persekutuan Malaysia, bertindak mengikut kebijaksanaan masing-masing tetapi mestilah terlebih dahulu berunding dengan Ketua Menteri. Yang Dipertua Negeri tidak perlulah dari rakyat yang beragama Islam sahaja sungguhpun sehingga kini semuanya beragama Islam. Perlantikan itu biasanya untuk tempoh selama 4 tahun walaupun seseorang Yang Dipertua Negeri boleh dilantik semula; sembilan orang Raja memegang jawatan seumur hidup, melainkan jika mereka tidak layak.

Semua Ketua negeri bagi 13 buah negeri terpaksa memerintah "mengikut perlembagaan". Tindakan mereka harus bersesuaian dengan nasihat Majlis Eksekutif, sebagaimana juga Yang di-Pertuan Agong harus bertindak atas nasihat Kabinet. Walau bagaimanapun setiap orang mempunyai bidang dalam mana baginda boleh bertindak "mengikut kebijaksanaan sendiri" ini serupa dengan apa yang dinikmati oleh Yang di-Pertuan Agong: perlantikan seorang Menteri Besar atau Ketua Menteri dan menangguk kebenaran bagi permohonan untuk membubarkan Dewan Negeri. Sembilan orang Raja mempunyai bidang untuk bertindak menggunakan kebijaksanaan sendiri dengan lebih luas lagi. Ini adalah kerana kedudukan Duli-duli Yang Maha Mulia yang tetap dan hakikat bahawa Duli-duli Yang Maha Mulia adalah ketua Hal-Ehwal Agama Islam dalam negeri mereka. Tiap-tiap orang Raja juga boleh bertindak tanpa nasihat menteri atas perkara yang berikut: meminta supaya diadakan Persidangan Raja-raja yang hanya akan membincangkan kedudukan Raja-raja atau mengenai akta agama dan lain-lain; menjalankan tugas sebagai ketua agama Islam atau berkaitan dengan adat istiadat Melayu; melantik bakal Raja, Tengku Ampuan, Pemangku Raja atau Jemaah Pemangku Raja; mengurnia pangkat dan darjah kehormatan serta lain-lain; peraturan balai rong seri dan istana.¹⁰⁵

Adalah sukar untuk menembusi benteng perlindungan perlembagaan yang diberi kepada Raja dan membuat penilaian yang tepat tentang tugas sosial dan politik baginda. Jelaslah bahawa Duli-duli Yang Maha Mulia mengekalkan pengaruh ke

¹⁰⁵ Perkembangan Jadual Kelapan.

atas ramai orang Melayu, melalui tradisi dan kewibawaan agama. Boleh dikatakan semua Raja berpendidikan Barat dan ramai yang menuntut di Maktab Melayu Kuala Kangsar. Hakikat bahawa Raja-raja masih lagi menganugerahkan bintang dan darjah kebesaran mengukuhkan lagi kedudukan baginda dalam negeri masing-masing. Bagi kebanyakan orang Melayu Raja-raja merupakan bahagian penting dalam kehidupan sosial mereka.

Semenjak tahun 1957 peranan politik Raja-raja telah menjadi semakin ketara dalam satu atau dua kes. Pada tahun 1961, beberapa orang ahli Dewan Negeri Trengganu telah bertukar parti dan kerajaan PAS tidak lagi mempunyai majoriti. Menteri Besar (PAS) telah memohon untuk membubarkan Dewan tetapi Sultan enggan berbuat demikian. Menteri Besar kemudiannya telah menghantar surat perletakan jawatan Majlis Eksekutif kepada sultan, lalu Baginda pun menyuruh pemimpin Parti Perikatan dalam Dewan membentuk sebuah kerajaan dan baginda telah berjaya berbuat demikian. Hakikat bahawa akibat dari bertukar parti, Perikatan telah berjaya menubuhkan sebuah kerajaan dengan serta-merta dan memperkuatkan lagi hujah untuk mempercayai bahawa Sultan telah bertindak mengikut perlembagaan. Baginda mendakwa bahawa baginda tidak menyebelah mana-mana pihak "Beta akan berlaku tidak adil sekiranya beta tidak memberi peluang kepada golongan majoriti yang wujud dalam Dewan Negeri untuk membentuk sebuah kerajaan lain sebelum beta mengambil langkah membubarkan Dewan." Walau bagaimanapun Sultan juga memberitahu, "Beta mengambil keputusan ini selepas memberi pertimbangan yang wajar kepada Kerajaan dahulu dan kepada kegelisahan rakyat Trengganu yang hendak menikmati perubahan dan kemajuan"¹⁰⁶

Di Kelantan Sultan tidak perlu membuat sebarang keputusan umum seumpama itu mengenai persaingan politik antara parti-parti. Walau bagaimanapun baginda mempunyai pengaruh untuk mengadakan institusi yang stabil dalam negeri yang tidak stabil politiknya. Pandangan baginda penting untuk menentukan perlantikan dalam perkhidmatan awam negeri dan dalam pemilihan Menteri Besar.

106 *Straits Times*, 10 November 1961.

Sultan Perak memainkan peranan dalam proses membentuk Kerajaan Negeri selepas pilihanraya tahun 1969. Pada masa politik di Perak sedang menghadapi kegentingan baginda enggan menerima mengadap Datuk S. P. Seenivasagam yang cuba untuk membentuk sebuah kerajaan. Peluang kejayaan Datuk Sri Seenivasagam mungkin tidak banyak tetapi keputusan baginda mungkin dapat mengelakkan pertumpahan darah.¹⁰⁷

Sejak merdeka Raja-raja juga telah menyelar isu politik yang kurang penting. Dan peristiwa penting berhubung dengan perkara tersebut berlaku pada bulan Mac 1963. Sultan Perak telah mengkritik setengah-setengah wakil dalam Dewan Negeri kerana tidak melaksanakan tanggungjawab mereka.¹⁰⁸ Beberapa minggu kemudian Sultan Selangor pula mengecam kerajaan negeri mengenai tiga perkara: Kerajaan negeri telah mengenakan sekatan yang tidak berpatutan ke atas penggunaan tanah seluas 10 ekar yang telah dijual kepada baginda; kerajaan negeri "lemah"; dan bandar Diraja Kelang terlalu kotor.¹⁰⁹ Pada satu ketika perselisihan ini mungkin mencapai peringkat yang membahayakan. Tunku telah memberitahu Raja-raja bahawa Duli-Duli Yang Maha Mulia merupakan lambang dan seharusnya tidak melibatkan diri dengan politik. "Dengan keadaan sekarang kedudukan masa depan Raja-raja akan sentiasa terjamin".¹¹⁰ Tunku membiarkan Raja-raja untuk membuat kesimpulan sendiri. Seorang lagi Menteri Persekutuan telah menyatakan bahawa orang Melayu tidak akan mempunyai Raja sekiranya UMNO tidak berjaya menentang cadangan Malayan Union pada tahun 1946.¹¹¹ Walau bagaimanapun kedua-dua perselisihan tersebut telah diselesaikan secara aman, setelah Tunku merujuk perselisihan tersebut kepada Persidangan Raja-Raja. Sejak itu tidak ada lagi perselisihan dari segi perlembagaan yang melibatkan Raja-raja. Satu peristiwa yang dianggap oleh Tun

¹⁰⁷ *Pertubuhan Parlimen mengenai Rancangan Undang-undang Pindaan Perlembagaan 1971*, op. cit. m.s. 143 (Tun Sambathan)

¹⁰⁸ *Straits Times*, 13 Mei 1963

¹⁰⁹ *Sunday Times*, 26 Mei 1963

¹¹⁰ *Ibid.*, 12 Mei 1963 juga *Sunday Mail*, 12 Mei 1963.

¹¹¹ Encik Mohd. Khir Johari, *Sunday Times*, 19 Mei 1963.

Razak sebagai "amat malang" ialah apabila Sultan Perak yang sedang bersiar-siar dengan bot pengawal polis telah memerintah supaya pelombong pinggir pantai yang menjalankan perlombongan secara haram ditangkap, walhal tugas ini adalah tanggungjawab Jabatan Galian.¹¹² Sultan Selangor dan Sultan Perak terus beraktif dalam perkara-perkara yang tidak ada sangkut-paut dengan perlembagaan. Misalnya, Sultan Selangor telah menganjurkan pertandingan menembak gagak untuk membantu membersihkan bandar Kelang, dalam pertandingan tersebut 2,265 ekor gagak telah dibunuh.¹¹³ Berita mengenai Sultan Perak pula sering tersiar, pada satu ketika kerana memandu keretapi mel dari Ipoh dengan berpakaian seragam tentera.¹¹⁴

Tidak lama selepas Malaysia ditubuh timbul kekeliruan mengenai peranan Yang Dipertua Negara Sabah, Tun Mustapha. Pertikaian utama ialah mengenai perlantikan seorang Setiausaha Kerajaan, Ketua Menteri pada masa itu, Datuk Donald Stephens menuduh Tun Mustapha melambatkan memberi persetujuan perlantikan tersebut, tindakan ini bertentangan dengan Perlembagaan Sabah.¹¹⁵ Tun Mustapha lambat menyedari bahawa peranan Ketua Negeri haruslah berkecuali dari segi politik.¹¹⁶ Akhirnya beliau meletak jawatan sebagai Yang Dipertua Negara lalu menceburkan diri dalam politik. Tindakan ini sungguh pelik. Kemudian Tun Haji Mohammad Fuad Stephens dilantik menjadi Yang Dipertua Negeri semasa beliau rapat dengan Tun Mustapha yang pada masa itu menjadi Ketua Menteri. Walau bagaimanapun tidak lama kemudian Tun Fuad berselisih faham dengan Tun Mustapha lantas meletak jawatan sebagai Yang Dipertua Negeri dan menjadi presiden parti Berjaya yang baru ditubuh. Parti Tun Mustapha yang merupakan majoriti dalam Dewan Negeri telah menyalahkan Tun Fuad kerana berlagak

112 *Straits Times*, 18 Januari 1969. Kemudian baginda bertikai dengan Kerajaan Negeri mengenai cara gerakan keselamatan dijalankan (*New Sunday Times*, 7 dan 28 Mac 1976).

113 *Straits Times* (Malaysia), 29 Mei, 12 Jun dan 6 Ogos 1971.

114 *Ibid.*, 15 September 1972.

115 Perlantikan Setiausaha Negeri "harusian dibuat oleh Yang Dipertua Negara bertindak setelah berunding dan atas nasihat Ketua Menteri...." (perkara II (I)).

116 Margaret Roff, *The Politics of Belonging* (Kuala Lumpur, 1974), m.s. 114, fn. 16.

sebagai seorang ahli politik manakala memegang jawatan sebagai Ketua Negeri¹¹⁷ — sama seperti tindakan yang dibuat oleh Tun Mustapha ketika beliau memegang jawatan tersebut selama sebelas tahun dahulu.

Badan Eksekutif Negeri

Bagi kebanyakan isu, Raja atau Yang Dipertua setiap negeri harus bertindak atas nasihat Majlis Eksekutif Negeri. Di Sarawak badan ini digelar Majlis Tertinggi, di Sabah ia digelar Kabinet. Menteri Besar menjadi pengerusi Majlis Eksekutif ("Ketua Menteri" di negeri-negeri yang tidak Beraja). Majlis Eksekutif bertanggungjawab kepada rakyat, kerana ia harus menguasai satu majoriti dalam Dewan Negeri. Apabila ia kehilangan majoriti ia harus meletak jawatan dan digantikan oleh sebuah Majlis Eksekutif yang boleh memperolehi majoriti (seperti di Trengganu pada tahun 1961), ataupun Raja atau Yang Dipertua Negeri harus membubarkan Dewan supaya pilihanraya baru boleh diadakan. Pada bulan Jun 1966, Yang Dipertua Negeri Sarawak telah melantik Penghulu Tawi Sili untuk menggantikan Datuk Ningkan sebagai Ketua Menteri dengan alasan bahawa Datuk Ningkan tidak lagi mendapat sokongan dari kebanyakan ahli majlis dari Perikatan yang membentuk majoriti dalam Majlis Negeri. Sebenarnya tindakan ini telah diambil sedangkan Datuk Ningkan tidak ditewaskan oleh undian yang dijalankan dalam Majlis Negeri. Datuk Ningkan dilantik semula ke jawatannya oleh satu keputusan mahkamah pada bulan September, 1966. Tetapi selepas Keadaan Darurat diisytihar satu pindaan perlembagaan telah diluluskan, membolehkan Yang Dipertua Negeri mengeluarkan perintah supaya diadakan mesyuarat Majlis Negeri, dan beliau pun telah berbuat demikian. Dalam mesyuarat itu kerajaan di bawah pimpinan Datuk Ningkan telah ditewaskan dan seterusnya dibubarkan oleh Yang Dipertua Negeri. Sekali lagi, Penghulu Tawi Sili dilantik menjadi Ketua Menteri (24 September).¹¹⁸ Undi tidak percaya

¹¹⁷ *Far Eastern Economic Review*, 22 Ogos 1975, m.s. 14.

¹¹⁸ R.S. Milne dan K.J. Ratnam, *Malaysia-New States in a New Nation* (London, 1974), m.s. 223-6.

kepada Datuk Harun sebagai Menteri Besar Selangor yang disebut di awal bab ini, ditujukan kepada beliau sahaja. Namun begitu apabila meletak jawatan beliau berbuat demikian berserta dengan seluruh Majlis Eksekutif dan sebagai gantinya enam orang anggota Majlis Eksekutif (semuanya bekas anggota Majlis Eksekutif dahulu) mengangkat sumpah bersama Pemangku Menteri Besar baru iaitu Datuk Hormat Rafie.¹¹⁹

Bilangan anggota Majlis Eksekutif dihadkan kepada seorang Menteri Besar (Ketua Menteri) serta lapan orang lain. Jawatan eksekutif di Sarawak dan Sabah diwujudkan berdasar pada rangka ini, sebahagian besarnya untuk tujuan politik. Pada bulan Mac 1976 peruntukan telah dibuat untuk mengadakan hingga sembilan orang Menteri Muda di Sarawak. Hujah-hujah yang meyakinkan telah dibuat mengenai betapa seseorang Menteri itu memerlukan pembantu supaya perkhidmatan yang sempurna boleh diberikan kepada penduduk luar bandar dan SNAP sebuah parti pembangkang telah menyokong perubahan tersebut. Sebenarnya sebab utama rang undang-undang tersebut dibuat ialah untuk mewujudkan jawatan kepada ahli politik SNAP yang akan menyertai Barisan Nasional dan Kerajaan Sarawak.¹²⁰ Selepas parti Berjaya ditubuh di Sabah, hasrat Tun Mustapha untuk membalas budi pengikut beliau dalam Dewan Negeri dan menghalang mereka daripada berpaling tadah sungguh besar sehinggakan pada bulan Ogos 1975 seramai dua puluh orang daripada anggota Dewan Negeri dalam parti beliau memegang jawatan sama ada sebagai Menteri, Menteri Muda atau Setiausaha Politik.¹²¹

119 *New Straits Times*, 27 dan 30 Mac 1976; *New Sunday Times*, 28 Mac 1976. Kemudian Datuk Hormat dilantik menjadi Menteri Besar dan bilangan anggota Majlis Eksekutif pun ditambah.

120 *Ibid.*, 25 Mac 1976. Cf. Datuk Ningkan memecat pegawai dagang yang memegang jawatan Setiausaha Negeri, Setiausaha Kewangan Negeri dan Peguam Negeri pada tahun 1965 bagi mengadakan tiga jawatan kosong Kabinet untuk direbutkan (Milne dan Ratnam, *op. cit.*, m.s. 221).

121 *New Straits Times*, 14 Ogos 1975 (Sidang Pengarang). Kerajaan baru Berjaya pada bulan April 1976 juga mempunyai sembilan orang Menteri, sembilan orang Menteri Muda dan sembilan orang Setiausaha Politik (*ibid.*, 21 April 1976). Pada bulan Mei 1976 rang undang-undang diluluskan untuk menambah bilangan Setiausaha politik kepada 18 orang (*ibid.*, 4 Mei 1976).

Tugas utama Majlis Eksekutif ialah mengenai hal-ehwal tanah tetapi Majlis biasanya berfungsi melalui sistem jawatankuasa yang memberi kebenaran kepada anggotanya mengkhushi perkara tertentu.

Persidangan Raja-Raja

Persidangan Raja-raja yang bersidang tiga atau empat kali setahun merupakan pembaharuan kepada "Durbar Raja-raja" dan "Majlis Raja-raja" (1948-1957). Berbeza dari kedua-dua badan tersebut, Persidangan Raja-raja bukan sahaja dianggotai oleh Raja-raja dari sembilan buah negeri bahkan ia juga dianggotai oleh Yang Dipertua Negeri Pulau Pinang, Melaka dan (sejak 1963) Sabah serta Sarawak. Persidangan bertindak sebagai "dewan ketiga Parlimen". Kuasa Persidangan di bawah tajuk ini termaktub dalam Perlembagaan (Perkara 38 dan Jadual Kelima).¹²² Dalam setengah-setengah bidang anggota Persidangan "boleh bertindak mengikut budi bicara masing-masing" iaitu tanpa mengikut nasihat Menteri. Bidang-bidang ini termasuklah: undang-undang yang melibatkan kedudukan Raja-raja; bersetuju atau tidak untuk meluaskan sebarang perkara berkaitan dengan hal ehwal agama Islam ke seluruh Persekutuan (kecuali ke Sabah dan Sarawak); pemilihan atau penyingkiran Yang di-Pertuan Agong dari jawatan atau pemilihan seorang Timbalan Yang di-Pertuan Agong;¹²³ memberi nasihat mengenai perlantikan yang mengikut Perlembagaan memerlukan persetujuan dari Persidangan atau perundingan dengan Persidangan (misalnya jawatan Juru Audit Negara, hakim Mahkamah Tinggi, anggota Suruhanjaya Pilihanraya serta anggota-anggota Suruhanjaya Perkhidmatan Awam); dan meluluskan undang-undang yang bertujuan mengubah sempadan negeri.

Dalam beberapa perkara yang dibincangkan oleh Persidangan, Raja-raja harus mendapat nasihat dari orang

¹²² Akta (Piadaan) Perlembagaan 1971 menambahkan perkara yang mana kuasa ini boleh digunakan (Suffian, *op. cit.*) 287 m.a. 39-40).

¹²³ Dalam menjalankan kuasa-kuasa yang disenaraikan dalam ayat ini, Yang Dipertua Negeri tidak menjadi anggota Persidangan.

yang bertanggungjawab kepada rakyat melalui proses demokrasi. Maka, apabila Persidangan Raja-raja membincangkan "perkara berkaitan dengan dasar negara, Yang di-Pertuan Agong disertai oleh Perdana Menteri manakala Raja-raja dan Yang Dipertua Negeri disertai oleh Menteri Besar atau Ketua Menteri masing-masing. Mesyuarat tersebut berguna untuk memberi taklimat kepada Raja-raja dan Menteri Besar/Ketua Menteri mengenai dasar luar negeri dan hal-hal keselamatan.

Perlembagaan membuat peruntukan khusus [38 (5)] bahawa Persidangan tersebut harus dirundingi dahulu sebelum sebarang perubahan terhadap dasar dilaku yang melibatkan tindakan pentadbiran di bawah Perkara 153, berhubung dengan kedudukan istimewa orang Melayu.

Kebanyakan mesyuarat Persidangan biasanya bersifat rutin. Dari laporan yang diterima, hal agama mendapat perhatian yang lebih: syarat untuk bercerai dan berpoligami bagi orang Islam; cadangan Kementerian Pembangunan Luar Bandar untuk mengendalikan kelas agama untuk orang dewasa; pengharaman Kitab tertentu yang menyokong bahawa haram bagi seorang Islam menyokong parti politik bukan Islam; sama ada wang dari Loteri Kebajikan dan Perkhidmatan Masyarakat boleh digunakan atau tidak untuk tujuan agama, seperti untuk kegunaan masjid dan sekolah agama. Sebuah Jawatankuasa Khas Agama bagi Persidangan telah memutuskan bahawa loteri adalah sejenis perjudian yang bertentangan dengan ajaran Islam. Walau bagaimanapun, dengan perasaan yang tulus, satu "upacara pembersihan" telah diolah. Satu akta Parlimen telah diluluskan untuk membenarkan kutipan bersih dari loteri tersebut dipindahkan ke dalam hasil *umum* Kerajaan, dengan demikian ia tidak lagi boleh dibeza. Oleh kerana akta tersebut telah diluluskan, Persidangan Raja-raja telah membuat keputusan serta-merta bahawa Persidangan tidak perlu lagi membuat ketetapan mengenai isu tersebut. 124

124 *Malay Mail*, 3 Mei, 1962; *Straits Times*, 4 Mei, 1962.

Perkhidmatan Awam

Semenanjung Malaysia: Asal-Usul dan Struktur

Pola pentadbiran di Tanah Melayu (Semenanjung Malaysia) telah sedia kompleks sejak sebelum penubuhan Malaysia lagi. Terdapat tiga peringkat berturut-turut: peringkat tradisi, penjajah dan demokrasi yang bertanggung-jawab. Tetapi dua peringkat yang terkemudian tidak pula menggantikan sepenuhnya peringkat yang pertama; dua peringkat tersebut hanya disesuaikan berdasar pada peringkat pertama. Maka struktur tradisi kerajaan Melayu dari Raja hingga ke penghulu masih kekal walaupun ia diletakkan dalam satu rangka kerajaan demokrasi birokrasi moden. "Lapisan" penjajah telah "Di-Malayakan" dalam ertikata bahawa semua kakitangan awam British pada praktiknya telah digantikan oleh rakyat Tanah Melayu. Struktur penjajah masih wujud dan sistem daerah (71) serta sistem Pegawai Daerah mengikut pola sistem di India semasa di bawah jajahan British masih diteruskan. Perkhidmatan awam bukan bertanggungjawab kepada pemerintah penjajah tetapi kepada sebuah kerajaan yang telah dibentuk hasil dari pilihanraya demokrasi. Ini merupakan satu aliran umum, tetapi rangkaian peristiwa yang berlaku sewaktu British melanjutkan pemerintahannya adalah lebih rumit disebabkan oleh perbezaan dalam kadar kemasukan British serta oleh kewujudan berbagai jenis pemerintahan secara tidak langsung. Oleh itu perlu dibezakan antara Negeri Selat, Negeri Bersekutu dan Negeri Tidak Bersekutu, walaupun sejak tahun 1948 lagi telah terdapat kecenderungan dalam bekas Negeri Tidak Bersekutu untuk mengikuti secara beransur-ansur pola umum seperti yang terdapat dalam bekas Negeri Bersekutu berhubung dengan peraturan am dan skim perkhidmatan.

Oleh itu tidak mungkinlah dapat dibuat sebarang gambaran ringkas serta lengkap mengenai perkembangan pentadbiran di Tanah Melayu. Walau bagaimanapun untuk tujuan perbandingan, terdapat gambaran tentang pentadbiran di bawah Raja Melayu yang bersifat tradisi dalam Negeri Tidak Bersekutu sebelum negeri-negeri itu berada di bawah kuasa efektif British. Sebelum tahun 1909, pemerintah Melayu di

Trengganu telah tidak terjejas dengan kehadiran British, walaupun dalam bentuk "tidak langsung" Kerajaan adalah dalam keadaan paling kekurangan. Undang-undang bertulis, mahkamah dan polis tidak ada dan jenayah berleluasa tanpa apa-apa kawalan. Kuasa Raja terletak sebahagian besarnya di tangan kaum kerabat baginda, begitu jugalah halnya dengan pendapatan baginda.¹²⁵ Cara pemerintahan Sultan Johor kurang terkenal, baginda tidak melantik seorang "Penasihat Besar" British sehingga tahun 1910, tetapi memperkenalkan banyak pembaharuan atas inisiatif sendiri. Ketika baginda menaiki takhta kerajaan, gaji pegawai kerajaan Johor tidak dibayar dengan tetap serta begitu jugalah halnya dengan kedatangan mereka ke pejabat. Sultan telah memberhentikan amalan ini, mengurangkan cuti kerajaan sampai ke minimum dan melarang setiap kakitangan kerajaan daripada menerima hadiah atau lain-lain sugu hati selain dari gaji rasmi mereka. Dari satu segi ini merupakan satu "pemodenan", tetapi ini adalah pemodenan yang bercorak peribadi, bergantung kepada keinginan Sultan sendiri. Setengah-setengah jalan yang dibina mengikut arahan baginda adalah disyaki untuk kepentingan baginda iaitu memudahkan perjalanan baginda ke tempat memburu yang paling sesuai.¹²⁶

Perkhidmatan awam telah berubah ansur dari perkhidmatan awam penjajah British. Pada mulanya birokrasi British di Tanah Melayu mengandungi kakitangan Syarikat Hindia Timur British. Pada tahun 1858 tanggungjawab telah beralih kepada Raja British dan pada tahun 1867 pentadbiran Negeri Selat telah beralih daripada Pejabat India kepada Pejabat Tanah Jajahan. Akibat daripada pertukaran ini ialah pembentukan sebuah Perkhidmatan Awam Tanah Melayu (MCS), hampir

125 Rupert Emerson, *Malaysia: A Study in Direct and Indirect Rule* (New York: Macmillan, 1937), m.s. 225. Kerajaan di Kelantan, seperti yang diperkatakan oleh Emerson sama juga kucar-kacurnya. Hak untuk mengwang dipunyai oleh sebuah syarikat tempatan yang dipunyai oleh Sultan dan ayahanda saudara baginda - "ayahanda saudara yang zalim". Untuk satu gambaran umum tentang pemerintahan Melayu tradisi, lihat J.M. Gullick, *Sistem Politik Bumiputera Tanah Melayu Barat* (London, 1958); Sir Frank Swettenham, *British Malaya*. (London, 1948) m.s. 141-143 (mengenai Perak).

126 *Straits Times*, 19 September, 1955. Lihat juga 'Souvenir' sempena Jubilee Intan Sultan, yang dikeluarkan oleh *Free Press*, September, 1955.

serupa dengan Perkhidmatan Awam India (ICS) dari mana ia berasal. Tanggungjawabnya dalam merangka dasar peringkat tinggi adalah serupa dengan institusi British yang sekarang dikenali sebagai "Kelas Pentadbir". Tetapi berlainan dari kelas Pentadbir, satu fungsi penting MCS dan ICS ialah untuk menyediakan Pegawai Daerah. Lewat dalam abad itu kemasukan ke dalam MCS seperti juga di Britain dan India adalah melalui peperiksaan. Walau bagaimanapun pada tahun 1932 semua ini telah dimansuh dan digantikan dengan ujian kelayakan selaras dengan sistem yang diguna pada masa itu oleh Pejabat Tanah Jajahan untuk wilayah-wilayah lain, selain dari Tanah Melayu dan Hong Kong.

Struktur perkhidmatan awam yang ada sekarang bermula selepas Perang Dunia Kedua. Perkhidmatan ini dibahagi-bahagikan "mengikut fungsi", iaitu setiap jabatan kerajaan mengambil kebanyakan kakitangan yang menjalankan tugas yang berkaitan, sungguhpun terdapat juga perkhidmatan "umum" terutama sekali di bidang perkeranian dan pentadbiran yang mana MCS merupakan contoh paling jelas. Terdapat pembahagian jenis kedua yang bersesuaian dengan peringkat dalam seluruh perkhidmatan. Ini dibahagikan kepada empat bahagian, berdasarkan taraf pendidikan, pengalaman dan tanggungjawab. Misalnya, pilihan untuk perlantikan pertama ke Bahagian I lazimnya diambil pada calon-calon yang berkelayakan akademik atau professional yang sesuai dengan perlantikan. Struktur empat bahagian ini berbentuk piramid dengan sebilangan kecil kakitangan di "bahagian" tinggi.

Selepas Merdeka proses "Me-Malayakan" perkhidmatan awam telah menimbulkan kontroversi. Dari segi politik dan nasionalis proses Me-Malayakan dikehendaki supaya dijalankan dengan segera selepas Merdeka pada tahun 1957. Namun begitu, seperti apa yang berlaku di bekas tanah jajahan lain perkembangan politik telah mengakibatkan tercapainya kemerdekaan sebelum ramai rakyat Tanah Melayu betul-betul terlatih untuk mengambil-alih semua jawatan yang dipegang oleh "pegawai dagang" British. Oleh itu satu rancangan telah dirangka membentangkan matlamat untuk menjalankan proses Me-Malayakan dalam masa beberapa tahun serta menetapkan sugu hati yang akan dibayar kepada kumpulan pegawai dagang

berkenaan.¹²⁷ Pada masa ini hanya sebilangan kecil orang asing sahaja yang memegang jawatan berdasarkan kontrak jangka pendek.

Memandangkan pada penduduk Malaysia yang berbilang kaum maka adalah menarik untuk meninjau komposisi etnik dalam Perkhidmatan Awam. Dalam Kerajaan Malaysia, mengenai sektor Perkhidmatan awam adalah banyak kenyataan silap dibuat. Kesilapan yang paling lazim ialah mengelirukan bekas Perkhidmatan Awam Malaysia (MCS) sekarang dikenali sebagai Perkhidmatan Tadbir Diplomatik Malaysia (PTD) dengan pangkat lebih tinggi dalam perkhidmatan awam secara umum. PTD merupakan kumpulan kecil elit pentadbiran dari bekas pegawai MCS dan bekas pegawai Perkhidmatan Luar Negeri. Di bawah Perkara 153 Perlembagaan, pengambilan pegawai tertakluk pada kuota 4:1. Oleh itu tidaklah menghairankan kalau pada tahun 1968 80 peratus daripada pegawai PTD terdiri daripada orang Melayu.¹²⁸ Walau bagaimanapun dalam Bahagian I perkhidmatan awam yang sekarang dikenali sebagai Kumpulan Pengurusan dan Profesional terdapat hanya 36 peratus pegawai Melayu pada tahun 1968 hampir sama bilangannya dengan pegawai dari keturunan Cina. Kaum India diwakili lebih dari sepatutnya iaitu terdapat lebih daripada 20 peratus pegawai India, lebih kurang dua kali ganda mengikut peratusan mereka dalam jumlah penduduk Malaysia.¹²⁹ Pada bulan November 1974 terdapat 4,190 pegawai Melayu dan 7,450 pegawai bukan Melayu dalam Kumpulan Pengurusan dan Profesional (dahulu dikenali sebagai Bahagian I) bersamaan dengan 36 peratus dan 64 peratus.¹³⁰ Sumber yang sama juga memberi bilangan pegawai

127 Lihat *Reports of the Committee on Malayization of the Public Service* (Kuala Lumpur, 1954 dan 1956); Robert O. Tilman, "The Nationalization of the Colonial Services in Malaya," *South Atlantic Quarterly*, Jil. LXI, No. 2 (1962), 183-96.

128 Pada masa itu dikenali sebagai Perkhidmatan Luar dan Dalam Negeri Malaysia (MHFS). Ini merupakan angka yang terbaharu (David S. Gibbons dan Zakaria Haj Ahmad, "Politics and Selection for the Higher Civil Service in New States: the Malaysian Example", *Journal of Comparative Administrations*, Jil. 2, No. 3 (1971), m.s. 337-40). Bilangan orang Melayu banyak bertambah selepas tahun 1957 apabila pegawai dagang meninggalkan Tanah Melayu.

129 *Ibid.*, m.s. 335-7 dan m.s. 342-3 (termasuk perkhidmatan pelajaran tetapi perkhidmatan polis dan tentera tidak termasuk); Eaman, *op. cit.*, m.s. 76-7.

130 *Far Eastern Economic Review*, 31 Januari 1975, m.s. 6 (surat daripada Ketua Pengarah, Perkhidmatan Penerangan, Malaysia).

dalam Bahagian II, sekarang dikenali sebagai kumpulan Eksekutif dan Separuh Profesional, iaitu lebih kurang 48 peratus daripada sejumlah 29,440 orang pegawai terdiri daripada orang Melayu. Dari angka-angka yang diberikan bolehlah dibuat dua kesimpulan. Dalam perkhidmatan yang memerlukan latar belakang pendidikan umum, bilangan orang Melayulah paling ramai manakala ramai orang bukan Melayu berkhidmat dalam perkhidmatan yang memerlukan kelayakan profesional.¹³¹ Selepas tahun 1969 ramai orang Melayu telah diambil untuk berkhidmat dalam perkhidmatan pangkat rendah, ini telah menambahkan peratusan mereka dalam perkhidmatan persekutuan secara keseluruhan.¹³²

Pada mulanya kuota untuk orang Melayu telah menyebabkan mereka yang dilantik menjadi pegawai MCS berpendidikan lebih rendah daripada orang bukan Melayu. Walau bagaimanapun, mengikut pendapat Mavis Puthucheary taraf orang Melayu telah meningkat kerana dua sebab: lebih ramai orang Melayu yang memasuki perkhidmatan mempunyai ijazah kepujian berbanding dengan mereka yang hanya mendapat ijazah am; dasar untuk tidak menaikkan pangkat orang Melayu supaya boleh memasuki MCS/PTD kecuali mereka mempunyai ijazah kepujian telah diadakan.¹³³

Perkhidmatan awam dikawal oleh Jabatan Perkhidmatan Awam (dahulu dikenali sebagai Pejabat Perjawatan Persekutuan) dan Suruhanjaya Perkhidmatan Awam.¹³⁴

¹³¹ Robert Tilman, *Bureaucratic Transition in Malaya* (Durham, N.C., 1964), m.s. 70.

¹³² Tun Razak berkata bahawa dari tahun 1969 hingga 1972, daripada seramai 26,266 pegawai yang dilantik ke dalam tiga kumpulan perkhidmatan awam, 20,878 orang terdiri daripada orang Melayu dan 5,388 orang Cina. Hanya lebih sedikit daripada 40 peratus orang Melayu sahaja yang memasuki kumpulan Pengurusan dan Profesional, manakala dalam kumpulan Eksekutif dan separuh profesional bilangan mereka lebih sedikit daripada 60 peratus. Bilangan orang Melayu mencapai hampir 90 peratus dalam perkhidmatan Teknik dan Perkeranian. Tun Razak menyangkal angka yang dikemukakan oleh Dr. Tan Chee Khoon yang memberi lebih tinggi bagi orang Melayu (*Straits Times* (Malaysia), 26 April 1973). Lihat juga *ibid.*, 23 April 1974.

¹³³ Mavis C. Puthucheary, 'Administration, Politics, and Development: A Case Study of West Malaysia' (Tesis Ph. D., Universiti Manchester, 1973), m.s. 118-20.

¹³⁴ Mengenai asal-usul dua badan ini dan hubungan antaranya, lihat Robert O. Tilman, 'The Public Services of Federation of Malaya' (Tesis Ph. D., Universiti Duke, 1961). Lihat juga *Laporan Tahunan Suruhanjaya Perkhidmatan Awam*. Terdapat tiga suruhanjaya lagi yang fungsinya sama dengan Suruhanjaya Perkhidmatan Awam tetapi berlainan bidang: polis; keretapi; dan perkhidmatan undang-undang dan kehakiman.

Jabatan Perkhidmatan Awam (JPA) bertanggungjawab pada skim dan syarat perkhidmatan, skil gaji, berunding dengan kesatuan kakitangan melalui Sistem Majlis Whitley, mengawal sistem pencen dan tugas-tugas lain. Suruhanjaya Perkhidmatan Awam (SPA) bertanggungjawab dalam hal perlantikan awal. Dahulu SPA ada kuasa ke atas kenaikan gaji dan tata tertib tetapi pada tahun 1966 suatu pindaan perlembagaan memberi kuasa supaya fungsi tersebut diserahkan kepada jabatan-jabatan.¹³⁵

Pegawai MCS/PTD

Pegawai MCS/PTD adalah umum seperti pegawai Kelas Tadbir British dan pegawai Perkhidmatan Tadbir India. Pengambilan pegawai dibuat dalam berbagai cara. Cara utama ialah memilih calon yang berijazah kepujian lepasan universiti dengan menemuduga mereka. Satu cara lagi ialah mengambil pegawai dari Perkhidmatan Tadbir Melayu (PTM). Beberapa orang pegawai diambil terus daripada perkhidmatan negeri bekas Negeri-negeri Tidak Bersekutu. Saluran pengambilan daripada PTM merupakan saluran penting sebelum dan selepas Merdeka manakala bilangan calon berijazah kepujian masih sedikit. PTM diwujudkan pada tahun 1910 untuk mengadakan jawatan tadbiran rendah kepada orang Melayu.¹³⁶ Pada mulanya, calon-calon hanya diambil dari Kolej Melayu Kuala Kangsar yang pada masa dahulu pengambilan murid-murid terhad kepada keturunan diraja sahaja tetapi kemudian dibuka kepada semua. Pegawai PTM ada kemungkinan dinaikkan pangkat untuk memasuki MCS maka setelah Merdeka dan berlaku proses Me-Malayakan, PTM merupakan sumber utama untuk mengganti tempat pegawai dagang MCS. Akibatnya, banyak jawatan kanan dalam PTD sekarang dipegang oleh bekas pegawai PTM yang tidak mempunyai ijazah universiti. Sebaliknya, sebahagian besar jawatan sekarang diisi oleh calon lepasan universiti yang berijazah kepujian. Oleh itu peranan

135 Pada pendapat Esman SPA amat menitikberatkan kekakananan dan dalam tata tertib pula berat sebelah pekerja. (op. cit., m.s. 87).

136 Walau bagaimanapun, sebelum ia diwujudkan bilangan orang Melayu dalam MCS masih sedikit (William R. Roff, *The Origins of Malay Nationalism* (New Haven, 1967), m.s. 98).

PTM sebagai sumber pengambilan pegawai MCS menjadi semakin tidak penting sehinggakan pada tahun 1974 diumumkan bahawa PTM akan dihapus. PTM akan bergabung dengan perkhidmatan lain seperti perkhidmatan tadbir negeri, Imigresen dan Pengangkutan Jalan Raya untuk membentuk Perkhidmatan Tadbiran Am.¹³⁷ Pegawai-pegawai perkhidmatan baru ini masih boleh dipilih untuk memasuki PTD. Penyatuan PTM melambangkan bahawa fungsinya sebagai sumber penting pengambilan pegawai untuk perkhidmatan tinggi telah berakhir.

MCS telah dikritik atas alasan ia merupakan suatu "elit". Kebenaran kritik ini hanyalah setakat anggotanya memegang kebanyakan jawatan yang berpengaruh dalam membuat keputusan kerajaan. Walau bagaimanapun kritik ini juga mungkin ditujukan pada asal-usul sosial yang dihadkan atau pada dakwaan sikap "tingginya" terhadap lain-lain pegawai kerajaan atau orang ramai.

Pengambilan pegawai PTD dihadkan oleh kuota pengambilan 4 : 1 bagi orang Melayu serta oleh kelayakan ijazah kepujian yang diperlukan untuk jawatan tersebut. Walau bagaimanapun sekatan kedua diasaskan pada pencapaian bukan berasaskan keturunan sosial. Pada tahun 1938 21 daripada 24 orang Melayu dalam MCS adalah dari keturunan Raja atau pembesar.¹³⁸ Tetapi contoh baru yang diberikan oleh Puthuchery menunjukkan bahawa satu pertiga daripadanya datang daripada latarbelakang petani dan lebih kurang satu perlima daripadanya merupakan anak guru sekolah Melayu.¹³⁹ Pengambilan elit daripada keturunan sosial bukan elit ini dimungkinkan oleh sistem biasiswa dan pinjaman yang membolehkan anak-anak orang Melayu yang miskin memasuki universiti. Akibatnya pegawai Melayu dalam MCS/PTD adalah dari keturunan sosial lebih rendah daripada keturunan pegawai bukan Melayu. Seringkali pegawai ini memasuki kelas sosial yang lebih tinggi daripada kelas sosial ibu bapa mereka.

¹³⁷ *Straits Times* (Malaysia), 1 April 1974 memetik Ketua Pengarah Jabatan Awam.

¹³⁸ Puthuchery, "Administration, Politics and Development", op. cit., m.s. 56, fn. 12.

¹³⁹ *Ibid.*, m.s. 133-48.

Perselisihan antara pegawai yang berpendidikan umum terutama sekali pegawai MCS/PTD dengan para pakar yang sering berlaku dalam perkhidmatan awam berlaku juga di Malaysia. Pertelingkahan mengenai skil gaji yang tidak sama untuk pegawai berpendidikan umum dan para pakar yang berjawatan sama dapat diselesaikan pada tahun 1954.¹⁴⁰ Pertikaian lain ialah mengenai kumpulan manakah yang harus memegang jawatan tinggi, misalnya jawatan Setiausaha Tetap Menteri Kesihatan atau jawatan Penguasa Imigrasi.¹⁴¹ Mengenai kenaikan pangkat, kakitangan profesional dan teknik mengadu bahawa peluang untuk ke jawatan tinggi yang ada sangat kurang kalau dibandingkan dengan peluang untuk kakitangan berpendidikan umum kerana pertambahan pesat jawatan superskel dalam MCS pada tahun 1962-72.¹⁴² Walau bagaimanapun pada tahun 1971 Perdana Menteri mengumumkan bahawa atas syor Suruhanjaya Diraja 1969 yang diketuai oleh Tan Sri Mohamed Suffian, jawatan superskel dalam jabatan profesional dan teknik akan ditambah.¹⁴³ Pertikaian dalam bidang lain bukanlah diakibatkan oleh ketidaksamaan dalam ganjaran ekonomi atau peluang tetapi menggambarkan perasaan tidak senang para profesional terhadap apa yang mereka anggap sebagai "campur tangan" oleh kakitangan umum, misalnya menyemak semula permohonan bagi jawatan doktor sementara, dengan alasan bahawa permohonan tersebut tidak mengikut arahan.¹⁴⁴

Imej MSC sebagai perkhidmatan yang bertindak secara angkuh terhadap orang ramai menggambarkan peranan kuat kerajaan dalam masyarakat yang masih mengekalkan nilai tradisi. Sikap kebapaan timbul secara semula jadi dan sikap ini sesuai dalam bidang tertentu, misalnya bagi Pegawai Daerah. Di kawasan bandar sikap yang kita anggap sebagai tidak suka bercampur itu mungkin sebenarnya merupakan satu cara

140 Tilman, "The Public Services of the Federation of Malaya", op. cit., m.s. 124-6.

141 *Straits Times*, 20 Julai 1963, dan *Sunday Mail*, Disember, 1964.

142 Puthuchery, "Administration, Politics, and Development" op. cit., m.s. 196. Beliau juga menerangkan mengenai peluang di luar perkhidmatan awam yang terbuka kepada pegawai MCS dengan menjadi pegawai yang dipinjamkan (secondment) atau dengan mendapat kebenaran rasmi untuk bersama lebih awal.

143 *Straits Times* (Malaysia), 1 Julai, 1971.

144 Puthuchery, "Administration, Politics, and Development", op. cit., m.s. 214.

menjauhkan diri yang diambil oleh pegawai PTD supaya mereka tidak disyaki sebagai mudah terpengaruh oleh kontak yang tidak berasas dan mudah menerima rasuah.

Sikap dan Pandangan Pegawai Awam: Tatacara dan Kelambatan

Sikap dan pandangan pegawai awam, kebanyakannya pegawai peringkat tinggi terutama sekali dalam MCS/PTD telah dikaji secara perseptif oleh Scott, Esman dan Puthuchery.¹⁴⁵ Masalah utamanya ialah sungguhpun kebanyakan sikap dan pandangan bersifat rasional ia tidak boleh dikatakan sebagai sikap dan pandangan Melayu atau Malaysia. "Saya tertarik dengan cadangan Scott bahawa kebanyakan pendapat ini berdasarkan harapan rasional mengenai hakikat masyarakat yang telah lama mengalami kemiskinan, ketidaktentuan, ketegangan kaum dan mengharapkan pertolongan. Pendapat tersebut tidak dipesongkan oleh krisis identiti atau lain-lain ketegangan peribadi yang berkait dengan perubahan pesat tetapi berorientasikan kesedaran untuk berkhidmat, sungguhpun setengah-setengahnya berubah setelah alam sekitar berubah".¹⁴⁶ Sebaliknya, Esman mendapati ada kecenderungan untuk menganggap bahawa apa-apa pola sikap atau lakuan yang berlainan daripada norma British yang ideal semata-mata bercorak Melayu. Banyak persamaan amalan yang diamalkan oleh pegawai tinggi dalam perkhidmatan awam Malaysia dengan amalan di negara-negara Asia Tenggara dan di negara-negara sedang membangun amnya:¹⁴⁷ misalnya keengganan untuk mengamanahkan tugas kepada orang lain (sama dengan amalan 'meminitkan' dan menghantar fail-fail ke atas),¹⁴⁸

¹⁴⁵ James C. Scott, *Political Ideology in Malaysia: Reality and Beliefs of an Elite* (New Haven, 1968); Esman, op. cit.; Puthuchery, "Administration, Politics and Development", op. cit. Buku khusus membincangkan mengenai tajuk ini. Dalam dua buah buku lain ia menjadi tema utama.

¹⁴⁶ Esman, op. cit., m.s. 12.

¹⁴⁷ Seperti yang diperihalkan oleh, misalnya, Fred W. Rigos, *Administration in Developing Countries* (Boston, 1964).

¹⁴⁸ Puthuchery, "Administration, Politics and Development", op. cit., m.s. 214-20; Esman, op. cit., m.s. 112.

mematuhi ketua secara pasif dan tolerans terhadap pegawai-pegawai yang tidak berjaya mencapai taraf pencapaian norma.¹⁴⁹ Setengah-setengah amalan yang diketahui lebih menghairankan, ini mungkin disebabkan ia lebih banyak berlaku di Malaysia daripada di negara lain, boleh jadi kerana di negara-negara lain ia belum cukup ditegaskan walaupun banyak diamali. Satu amalan yang dikaji oleh Scott ialah berkenaan dengan "sifat lumrah yang tidak mahu perubahan" (constant pie), ia bukanlah perkara baru¹⁵⁰ bahkan telah berkali-kali Scott mengaitkannya dengan ketidakpercayaan sosial dan kurang kawalan yang berkesan ke atas masa depan untuk mewujudkan gejala sikap menguatkan bersama.¹⁵¹ Puthuchery menggunakan contoh yang lebih baik daripada Scott, beliau mendapati beberapa implikasi yang mungkin timbul akibat Rancangan Malaysia Kedua. Rancangan Malaysia Kedua didasarkan pada anggapan pengembangan tetapi orang bukan Melayu dalam perkhidmatan awam yang bersifat lumrah tidak mahu perubahan, menganggap Rancangan tersebut dan Dasar Ekonomi Baru sebagai suatu ancaman kepada mereka dan orang bukan Melayu amnya.¹⁵² Dua perkara lagi yang menarik mengenai sikap pegawai awam ialah sambutan mereka terhadap perubahan bukanlah hanya menyerah kepada takdir dan sambutan terhadap "sifat lumrah yang tidak mahu perubahan" ialah untuk terus mengekalkan apa yang ada kepada mereka, bukan menuntut hak orang lain.¹⁵³

Gabungan sikap dan tatacara tersebut yang diwarisi dan pentadbiran penjajah telah menghasilkan perkhidmatan awam yang agak cenderung ke arah melakukan kerja rutin, bukan cenderung ke arah perubahan. Rancangan dan pelaksanaan

149. *Ibid.*, m.s. 122 dan 119-20.

150. Cf. George M. Foster, "Peasant Society and the Image of Limited Good", *American Anthropologist*, Jil. 67, No. 2 (1965).

151. *Op cit.*, bab 6.

152. Puthuchery, "Administration, Politics and Development", *op. cit.*, m.s. 169 dan 176-7.

153. Kebanyakan pegawai "mewarisi satu sistem dan melaksanakan sistem tersebut secara pasif berdasarkan perhatian dan penyelenggaraan" (Datuk Hussein Onn, *New Straits Times*, 18 Februari 1975). Keengganan pegawai awam mencuba mengadakan bidang baru bagi aktiviti organisasi mereka berlawanan dengan ragam untuk mengembar yang ditegaskan oleh Anthony Downs (*Inside Bureaucracy*) (Boston, 1967).

dihalang oleh "tatacara yang lambat"¹⁵⁴ Seperti di negara-negara lain juga ada cerita-cerita mengenai kelambatan birokratik di Malaysia. Tidak lama selepas kemerdekaan setengah-setengah pegawai berijazah yang baru bertugas di Kementerian Perdagangan dan Perusahaan telah memeramkan fail sehingga enam bulan kerana mereka tidak tahu apa yang harus dilakukan dengan fail-fail tersebut dan tidak menggunakan daya usaha sendiri untuk bertanya kepada ketua mereka.¹⁵⁵ Ada juga contoh-contoh lain, terutamanya kelambatan dalam urusan yang berkaitan dengan tanah.¹⁵⁶ Tun Razak telah berkali-kali mengecam mengenai kelambatan tersebut dan menekankan peri pentingnya menggunakan cara pendekatan "bersifat tindakan" daripada pendekatan "bersifat tatacara".¹⁵⁷ Pada suatu masa beliau memberi satu contoh mengenai perkara tersebut di mana berlaku kerosakan pada paip bekalan air, pegawai yang bertanggungjawab hanya meminitkan kepada jabatan lain untuk bertindak. Ini bermakna bahawa tindakan untuk menyelesaikan masalah tersebut hanya akan diambil selepas lima atau enam bulan berlalu walhal sekiranya pegawai yang berkenaan terus pergi ke tempat paip yang rosak, kerosakan tersebut boleh dibaiki dalam sejam dua sahaja.¹⁵⁸ Tun Razak telah mengkodifikasikan "Tujuh Amalan Salah"¹⁵⁹ birokrasi yang telah beberapa kali dicekahi beliau.

154 Tan Sri Abdul Jamil Rais (Setiausaha Tetap, Jabatan Perdana Menteri), "Peranan Perkhidmatan Awam dalam Pembangunan", *Laporan Seminar Pertama mengenai Pembangunan, 24 Oktober - 3 November 1966* (Kuala Lumpur, 1966), m.s. 58. Satu lagi rujukan yang diperkatakan dengan baik ialah "satu siri tatacara yang diterima walaupun sudah ketinggalan namun tetap berfaedah" (John D. Montgomery dan Milton J. Easman, *Development Administration in Malaysia, Report to Government of Malaysia* (Kuala Lumpur, 1966), m.s. 2).

155 *Straits Times*, 17 April 1959, memetik Tun Tan Siew Sin.

156 Lihat m.s. 104-5. Pada tahun 1976 Dr. Goh Cheng Taik, seorang Timbalan Menteri berkata bahawa pemohon tanah harus melalui 47 peringkat (*New Straits Times*, 15 November 1974).

157 Misalnya di Persidangan Pengarah-Pengarah Tanah (*New Straits Times*, 15 November 1974).

158 *New Straits Times*, 17 Februari 1975.

159 Amalan salah tersebut termasuklah saling cemburu antara jabatan, kurang penyelarasan antara jabatan dan kurang kerjasama antara pegawai dalam tugas harian, terdapat dalam Ishak bin Tadin, "Penggunaan Organisasi Tertentu (Rasmi serta Tidak Rasmi) untuk mengadakan saluran antara Kerajaan dengan Rakyat", Laporan mengenai Seminar Pembangunan Kedua, 22 Jun - 30 Jun 1967 (Kuala Lumpur, 1967).

Pembaharuan Pentadbiran

Tidak banyak perubahan dalam sistem pentadbiran dalam masa lapan tahun selepas merdeka. Pada tahun 1965 Profesor Montgomery dan Profesor Esman melawat Malaysia dan mereka telah menyerahkan laporan yang mengandungi beberapa cadangan.¹⁶⁰ Setengah-setengah daripada cadangan tersebut lebih ditumpukan pada struktur: mengenai sistem belanjawan, sistem kawalan perbelanjaan, sistem kawalan pembelian dan inventori, sistem personel dan perkembangan kerjaya. Cadangan paling penting ialah mengenai penubuhan Unit Pentadbiran Pembangunan (UPP), perubahan dalam MCS dan cadangan supaya bidang latihan yang selama ini tidak dihiraukan telah diperbaiki. UPP akan menumpukan perhatiannya pada 'infrastruktur' pentadbiran kerajaan, terutama sekali dalam bidang yang baru diperkatakan, sistem belanjawan dan lain-lain. UPP hendaklah ditubuhkan dalam Jabatan Perdana Menteri, ia bebas daripada tanggungjawab perlaksanaan atau akan menjadi "... sebuah pusat di mana idea baru, amalan baru dan sikap baru yang dikaitkan dengan pentadbiran moden boleh dipupuk, diuji, di tubuh dan disebarkan ke semua jabatan Kerajaan".¹⁶¹ Pengkhususan dalam MCS akan digalakkan. Ada tiga bidang pengkhususan yang dipilih: ekonomi, kerajaan negeri dan daerah, pengurusan pentadbiran. Pola kerjaya harus diadakan sekurang-kurangnya dalam tiga bidang tersebut; dengan cara pengkhususan, anggota MCS tidak akan kehilangan peluang untuk naik pangkat hingga ke jawatan tertinggi. Masa lawatan sambil bertugas di Kementerian-kementerian haruslah dipanjangkan untuk membolehkan anggota MCS menambahkan pengetahuan mereka.¹⁶² Lain-lain syor adalah berkenaan dengan latihan. Kursus paling baik yang disarankan ialah membenarkan pegawai MCS yang baru bertugas membuat ijazah lanjutan selama setahun dalam bidang pentadbiran pembangunan di Universiti Malaya, pada mulanya dengan bantuan pakar-pakar luar negeri (A.S).¹⁶³

160 Montgomery dan Esman, *op. cit.*

161 *Ibid.*, perenggan 15.

162 Montgomery dan Esman, *op. cit.*, perenggan 40-6.

163 *Ibid.*, perenggan 47-9.

Sebahagian besar perkara yang disyorkan telah pun dilaksanakan. Esman memperihalkan mengenai kesan yang ditinggalkan oleh UPP. Beliau menyebut terutama sekali mengenai kejayaan dalam bidang belanjawan yang dirancang¹⁶⁴ dan mengenai penerimaan cadangan kursus latihan. UPP menghadapi pertelingkahan dari segi undang-undang, seperti yang dijangka akan dihadapi oleh suatu organisasi baru. Esman membuat kesimpulan bahawa ada dua kecacatan pada rekabentuk asalnya. Status pimpinannya lebih rendah daripada apa yang dijangka, kedudukannya dalam hirarki pentadbiran terlalu sederhana untuk menghadapi cabaran. Ia juga tidak berupaya untuk mendorong pegawai-pegawai membuat perubahan dengan cara memujuk dan tunjuk cara dan kekurangan kuasa untuk melaksana atau tidak dapat menguasai sumber penting yang dapat membantu mengatasi tentangan.¹⁶⁵ UPP dalam bentuk asalnya hanya berjaya kekal selama beberapa tahun sahaja tetapi sebahagian besar daripada fungsinya digabungkan dengan Unit Perlaksanaan, Penyelarasan dan Pentadbiran Pembangunan (UPPPP).¹⁶⁶

Pengkhususan dalam MCS yang dicadangkan dahulu telah juga dilaksanakan. Variasi utamanya ialah pada tahun 1966. Perkhidmatan Luar Negeri (Perkhidmatan Hal Ehwal Luar Negeri) digabungkan dengan NCS yang kemudian dinamakan Perkhidmatan Tadbir Diplomatik Malaysia (PTD). Latihan termasuk mengadakan ijazah lanjutan selama setahun bagi para pegawai yang baru menyertai MCS, yang dicadangkan dahulu telah dilaksanakan.¹⁶⁷ UPP sangat aktif dalam bidang latihan dan telah bekerjasama dengan Pusat Latihan Kakitangan Kerajaan,¹⁶⁸ untuk menerbitkan laporan, *Latihan Pembangunan di Malaysia Barat tahun 1968*.¹⁶⁹

¹⁶⁴ Doh Joon Chien, "An Interim Evaluation of Programme and Performance Budgeting in Malaysia", *Tadbiran Awam*, Jil. 3, No. 1 (1972).

¹⁶⁵ Esman, op. cit., bab 5, 6 dan 7 terutamanya m.s. 236-45.

¹⁶⁶ Lihat m.s. 255-6.

¹⁶⁷ Abdullah bin Abdul Rahman "Training for Development in Malaysia - DAP and MATP", *Tadbiran Awam*, Jil. 2, No. 1 (1971).

¹⁶⁸ Kemudian digelar Institut Tadbiran Awam Negara (INTAN). Lihat juga m.s. 256.

¹⁶⁹ Bab 10 diterbitkan semula dalam Esman, op. cit., sebagai Lampiran.

Rasuah: Gaji

Malaysia sentiasa beruntung kerana rasuah jarang sekali berlaku dalam perkhidmatan awamnya sungguhpun ia dianggap serius di kalangan ahli politik.¹⁷⁰ Soal selidik rasmi yang dibuat sejurus sebelum merdeka menunjukkan terdapat beberapa bukti bahawa rasuah diamalkan dalam perkhidmatan awam tetapi hanya secara kecil-kecilan sahaja.¹⁷¹ Pada pertengahan tahun 1960-an seorang pemerhati Amerika kagum dengan moral pegawai kerajaan yang tinggi sehingga penyiasatan rapi dibuat terhadap kekurangan barang daripada depot polis yang bernilai lebih kurang ASS270,000.¹⁷² Rasuah jarang berlaku sebahagiannya kerana pegawai perkhidmatan awam diberi gaji yang lumayan, ini dimungkinkan oleh pendapatan negara bagi seseorang agak tinggi di Malaysia. Gaji pegawai tinggi sangat lumayan kerana ia didasarkan pada gaji yang diberi kepada pegawai British dahulu.

Pada tahun 1975 Biro Siasatan Negara (BSN) telah menjalankan gerakan untuk menghapuskan rasuah. Rasuah semakin berleluasa dan cara ia dilakukan pun lebih sofistikated disebabkan oleh urbanisasi dan aktiviti ekonomi yang bertambah meningkat. Hingga 30 November 1975 bilangan kes yang disiasat oleh BSN menjangkau ke angka 463, daripada jumlah mereka yang ditangkap dan didakwa seramai 179 orang terdiri daripada pegawai kerajaan manakala 228 orang terdiri daripada orang awam.¹⁷³ Dalam menjalan gerakan anti-rasuah ini kelambatan dalam tatacara kerajaan juga dapat dikesan. Pemeriksaan secara tiba-tiba dibuat dalam jabatan-jabatan kerajaan seperti Pejabat Tanah Wilayah Persekutuan, Ibu Pejabat Imigresen dan Ibu Pejabat Jabatan Pendaftaran; semuanya terletak di Kuala Lumpur atau di pinggir bandar Kuala Lumpur. Hasil daripada siasatan ini telah dianalisa

170 Von Vorys, op. cit., m.s. 183 ff. 391-4; m.s. 205-7 (mengenai Datuk Harun Idris).

171 Laporan Suruhanjaya untuk menyiasat mengenai perkara-perkara yang menjejaskan Keutuhan Perkhidmatan Awam (Kuala Lumpur, 1955).

172 W.A. Hanna, *Sequel to Communalism* (New York, 1965), m.s. 270.

173 *New Straits Times*, 20 Januari 1976, memetik Peguam Negara dan Menteri Undang-undang.

untuk mengetahui sama ada berlaku kelambatan yang tidak sepatutnya berlaku atau ada raket tersusun yang membolehkan rasuah diamal".¹⁷⁴

Gaji lumayan yang diberikan kepada pegawai perkhidmatan awam boleh mengelakkan mereka dari mengamal rasuah. Takat gaji yang diberi juga penting dalam menentukan sama ada jawatan kosong dalam perkhidmatan boleh diisi tidak jika ditandingkan dengan pendapatan dari perniagaan sendiri. Kekurangan pegawai banyak berlaku dalam bidang pengurusan dan profesional. Pegawai PTD mempunyai peluang baik untuk naik pangkat dalam perkhidmatan awam oleh itu tidak banyak kekosongan jawatan dalam perkhidmatan awam. Perbezaan gaji telah menyebabkan para pegawai bersara lebih awal untuk menceburkan diri dalam perniagaan atau berpindah ke perbadanan kerajaan. Walau bagaimanapun, telah diperkatakan bahawa sebanyak satu pertiga daripada jawatan profesional dalam perkhidmatan awam masih kosong pada tahun 1975. Seorang jurutera kerajaan dikatakan menerima gaji sebanyak \$850 sebulan dua tahun berkhidmat manakala rakan sejawatnya dalam sektor swasta diberi gaji sampai \$1,500.¹⁷⁵ Perkhidmatan awam bukan sahaja terpaksa menghadapi saingan daripada perniagaan sendiri bahkan dari perbadanan kerajaan. Perbezaan gaji ini nampaknya akan berlanjutan. Skel gaji yang disyorkan oleh Laporan Suruhanjaya Harun untuk badan-badan berkanun lebih tinggi daripada apa yang disyorkan oleh Laporan Suffian untuk perkhidmatan awam dahulu.¹⁷⁶

Pegawai Awam dan Ahli Politik¹⁷⁷

Pendapat "Barat" mengenai demokrasi ialah ahli-ahli politik yang membentuk kerajaan dipilih oleh rakyat dan pegawai awam yang tidak dipilih begitu lebih rendah kedudukannya. Walau bagaimanapun di setengah-setengah negara

¹⁷⁴ *New Sunday Times*, 5 Oktober 1975, memetik Ketua Pengarah BSN.

¹⁷⁵ *The Malay Mail*, 4 Julai 1975.

¹⁷⁶ *New Straits Times*, 5 November 1974.

¹⁷⁷ Lihat *Ahli Politik Pentadbir dalam Pembangunan Negara* (Kuala Lumpur, 1972).

sedang membangun yang mendakwa mengamal demokrasi, amalannya mungkin tidak serupa dengan pandangan di atas. Seringkali tidak dapat dibezakan antara ahli politik dengan pegawai awam (atau pegawai tentera) dan walaupun dapat dibezakan bukanlah pula ahli politik yang sering berkuasa.¹⁷⁸ Pada masa ini nyatalah bahawa ramai pegawai tinggi di Malaysia menjadi ahli kumpulan yang sama dengan setengah-setengah ahli politik, dengan orang Melayu berpendidikan Inggeris yang ada hubungan kekeluargaan atau persahabatan sejak di bangku sekolah lagi.¹⁷⁹ Tetapi ini bukanlah bermakna bahawa tidak ada hubungan "cara - Barat" di antara kedua-dua golongan tersebut. Parti pemerintah yang berkuasa di peringkat persekutuan sejak tahun 1957 lagi merupakan parti yang kuat dan dari semasa ke semasa cadangan supaya parti harus mengambil bahagian lebih aktif dan lebih langsung dalam menguruskan kerajaan, walau bagaimana keliru sekalipun hasilnya dari segi pentadbiran menunjukkan bahawa parti menyedari mengenai kemungkinan campur tangan birokratik. Sebaliknya, sungguhpun birokrasi di Malaysia bukanlah "lemah", ia tidaklah semonolitik seperti apa yang dilihat. Sebelum kedatangan British birokrasi tidak pernah dipusatkan; selepas kedatangan British malah selepas mereka keluar pun struktur birokrasi masih lagi tidak padu. Pada zaman penjajah dahulu taraf dan reputasi MCS jauh lebih rendah daripada Perkhidmatan Awam India. Malah sampai kini pun masih ada lagi sumber-sumber pembahagian iaitu oleh umur, keturunan etnik dan fungsi (umum atau pakar). Oleh itu tidaklah tepat untuk mengkategorikan Malaysia sebagai sebuah "negara tadbiran";¹⁸⁰ parti kerajaan terlalu kuat manakala birokrasi terlalu lemah. Fakta bahawa anggota Kabinet dahulu kebanyakannya diambil daripada birokrasi (50 peratus 1964)¹⁸¹ adalah hasil dari kedudukan

178 Fred W. Riggs, *Thailand: the Modernization of Bureaucratic Polity* (Honolulu, 1966).

179 Puthuchery, "Administration, Politics and Development", op. cit., m.s. 7.

180 Esman, op. cit., m.s. 62.

181 Robert O. Tilman, "Policy Formulation, Policy Execution and the Political Elite Structure of Contemporary Malaysia", *Malaysia: A Survey*, Wang Gungwu, ed (New York, 1964), m.s. 350.

sosial dan ekonomi orang Melayu ketika UMNO ditubuh. Pada masa itu kebanyakan orang Melayu yang berpendidikan lebih tinggi terdapat dalam birokrasi maka tanpa mengambil anggota dari birokrasi, UMNO tidak mungkin memperolehi pemimpin atasannya. Bilangan anggota kabinet baru yang datang daripada perkhidmatan awam semakin kurang. Beberapa orang pegawai awam terkemuka yang diambil menjadi anggota kabinet sejak tahun 1969 termasuklah Tan Sri Ghazali Shafie dan Tan Sri Chong Hong Nyan. Sungguhpun Perdana Menteri, Datuk Hussein Onn dan Timbalan Perdana Menteri Dr. Mahathir juga datang dari perkhidmatan awam namun mereka telah lama meninggalkan lapangan tersebut sebelum menyertai kabinet. Fakta bahawa seseorang Menteri pernah menjadi pegawai awam bukanlah bermakna beliau masih berlagak sebagai pegawai awam selepas menjadi Menteri. Sekarang beliau harus menghadiri mesyuarat parti di mana beliau akan terdedah kepada pendapat parti, menyampaikan ucapan di khalayak ramai dan menerima maklumat balas, bertanding dalam pilihanraya serta mengambil bahagian dalam perbahasan parlimen. Pengalaman semasa menjadi pegawai awam menyebabkan seseorang Menteri lebih bersikap tegas apabila berurusan dengan perkhidmatan awam. Misalnya Tun Razak berbangga dengan pengetahuan beliau dalam perkara yang dikatakan beliau sebagai "tipu helah pekerjaan".

Di peringkat tempatan masalahnya seringkali bukan bagaimana caranya hendak menghalang birokrat dari menguasai ahli politik tetapi bagaimana caranya hendak menghalang ahli politik dari menyalahgunakan kedudukan beliau dengan masuk campur dalam pelaksanaan dasar kerajaan birokrat.¹⁸² Keadaan ini amat buruk di Kelantan ketika di bawah Kerajaan Perikatan, 1957-59¹⁸³ dan di peringkat awal pemerintahan PAS selepas tahun 1959. Pegawai awam tertakluk bukan sahaja kepada campur tangan daripada orang parti yang dipilih tetapi oleh orang

¹⁸² Puthucheary, "Administration, Politics and Development", op. cit., m.s. 85-7; Milne dan Ratnam, op. cit., m.s. 293-6 (mengenai Sabah dan Sarawak).

¹⁸³ *Summary Annual*, 17 April 1960 (Abdullah Majid, "Ancaman PMIP terhadap Keharmonian Kaum").

bawahan mereka. Dalam hal begini seseorang pegawai awam perlulah menggunakan kebijaksanaannya dengan berhati-hati (dan berhubung dengan ahli politik).

Lain-lain pendapat ialah sungguhpun pegawai harus bersikap berkecuali dengan tidak melibatkan diri mereka dalam aktiviti parti politik, pada masa yang sama mereka juga haruslah "sensitif terhadap politik". "Mereka seharusnya lebih sensitif terhadap keadaan sekeliling dan perkembangan politik negara ini".¹⁸⁴ Dari satu segi perkhidmatan awam di Malaysia kurang menghadapi ketegangan dan kemungkinan perubahan dalam kerajaan berbanding dengan perkhidmatan di setengah-setengah negara jiran. Perikatan (Barisan Nasional) menguasai kerajaan di peringkat persekutuan sejak merdeka lagi dan tidak pernah nampak akan kalah dalam pilihanraya.¹⁸⁵

Perkhidmatan Awam di Tanah Melayu

Kesemua sebelas negeri dalam bekas Persekutuan Tanah Melayu mempunyai perkhidmatan perkeranian masing-masing. Ini bermakna terdapat banyak skim perkhidmatan yang berbeza bagi kakitangan perkeranian di seluruh negara. Hanya lima bekas negeri Tidak Bersekutu serta Pulau Pinang dan Melaka sahaja yang mempunyai Perkhidmatan Awam negeri dengan jawatan lebih tinggi daripada jawatan perkeranian. Satu saranan untuk menyatukan perkhidmatan berasingan yang dilancarkan sebaik-baik sahaja lepas merdeka telah gagal, sebahagiannya disebabkan oleh sikap kerajaan Johor dan Kedah yang bimbang bahawa sekiranya ia dikuatkuasakan, mereka akan kehilangan beberapa kakitangan kerajaan negeri yang bijak.¹⁸⁶ Ada peruntukan di mana anggota perkhidmatan awam Persekutuan boleh bertugas di negeri-negeri,¹⁸⁷ dan peruntukan ini telah digunakan dengan mengisi

184 *Straits Times* (Malaysia), 6 Ogos 1974, memetik Datuk Hussein Onn.

185. Malah di peringkat negeri pun, hanya terdapat empat pertukaran kerajaan (dalam erti kata bertukar kuasa daripada satu parti ke suatu parti lain) di Semenanjung Malaysia: dua kali di Trengganu, sekali di Kelantan dan sekali di Pulau Pinang "Lebih sukar hendak ditakrifkan "pertukaran kerajaan" apakah yang berlaku di negeri-negeri Borneo. "Beberapa perubahan" berlaku di Sarawak pada tahun 1966 dan 1979.

186 *Malay Mail*, 31 Oktober, 1958, *Straits Times*, 5 Januari, 1959.

187 R.O. Tilman, *Bureaucratic Transition in Malaya* (Durham, N.C., 1964), m.s. 82-3, 102-4; Perlembagaan, Perkara 134. Pegawai pinjaman boleh jadi dari negeri ke persekutuan atau dari negeri ke negeri serta dari persekutuan ke negeri.

jawatan penting di negeri-negeri seperti Setiausaha Negeri, Pesuruhjaya Tanah dan Lombong atau Pegawai Daerah dengan pegawai PTD.

Perkhidmatan Awam di Sarawak dan Sabah¹⁸⁸

Sarawak dan Borneo Utara (Sabah) masing-masing mempunyai perkhidmatan awam sendiri sejak sebelum dan selepas menjadi Tanah Jajahan British pada tahun 1946. Sebelum tahun 1946 peraturan awam di Sarawak lebih berbentuk peribadi.¹⁸⁹ Di kedua-dua buah negeri jawatan tinggi dalam perkhidmatan awam dipegang oleh British dan beberapa orang Eropah. Setelah menyertai Malaysia tidak banyak usaha dijalankan untuk menghasilkan pegawai awam yang menerima latihan tempatan sungguhpun sebuah jawatankuasa telah menimbang mengenai perkara tersebut sejak tahun 1959 lagi. Di sini, masalah asasnya ialah kelambatan dalam usaha ke arah kerajaan sendiri serta ditambah pula oleh kemajuan pendidikan yang berlaku secara beransur-ansur. Orang tempatan yang berpendidikan am untuk melayakkan diri memegang jawatan tinggi dalam pentadbiran atau yang mendapat latihan khusus untuk memegang jawatan tinggi di bidang teknik, tidak mencukupi. Kebanyakan murid di sekolah menengah terdiri daripada kaum Cina begitu jugalah dengan para siswazah universiti. Pada tahun 1960, 115 orang daripada 119 orang tempatan di Borneo Utara yang telah tamat pengajian di universiti atau kolej teknik terdiri daripada orang Cina manakala bilangan di Sarawak ialah 205 daripada 214 orang.¹⁹⁰ Memandangkan angka-angka tersebut maka peruntukan dalam perlembagaan kedua-dua buah negeri tersebut untuk melindungi kedudukan bumiputera dengan menguntukkan jawatan perkhidmatan awam kepada mereka,¹⁹¹ tidak boleh diguna bagi memenuhi jawatan tinggi dengan segera.

¹⁸⁸ Lihat, Milne dan Ratnam, op. cit., m.s. 31-7, Leigh, op. cit., m.s. 102-9.

¹⁸⁹ Steven Runciman, *The White Rajahs* (Cambridge, England, 1960).

¹⁹⁰ *Laporan Suruhanjaya Penyiasatan, Borneo Utara dan Sarawak* (Kuala Lumpur, 1962) m.s. 104 Jadual 6.

¹⁹¹ Mengikut Perkara 139 Perlembagaan Sarawak dan Perkara 41 Perlembagaan Sabah. Kuota tidak ditentukan. Kedudukan istimewa bumiputera di negeri-negeri Borneo juga dilindungi oleh Perkara 161 A Perlembagaan Persekutuan. Mengikut Akta (Pindaan) Perlembagaan 1971, satu bahagian dalam Perkara tersebut telah dihapuskan dan Perkara 153 dipinda supaya ia boleh digunakan untuk bumiputera di negeri-negeri Borneo serta untuk orang Melayu di Semenanjung Malaysia.

Bilangan bumiputera dari kedua-dua buah negeri yang dihantar ke luar negeri untuk pengajian tinggi telah bertambah dengan pesat, namun begitu ia tidak dapat menyelesaikan masalah dengan segera. Kerajaan Persekutuan mendesak agar pegawai dagang digantikan secepat mungkin dan isu ini berkait pula dengan pertikaian lain, misalnya persoalan bahasa dan kuasa autonomi negeri. Di Sarawak, keadaan ini bertambah buruk kerana Kerajaan Persekutuan tidak berkenan dengan sikap Datuk Ningkan, Ketua Menteri yang bergantung pada nasihat pegawai dagang. Selepas lantikan Ketua Menteri baru di Sabah pada tahun 1964-65 dan di Sarawak pada tahun 1966, isu tersebut semakin kurang penting. Walau bagaimanapun isu ini timbul semula buat seketika di Sabah apabila Singapura keluar dari Malaysia dan UPKO telah menimbang untuk berunding semula syarat-syarat yang akan membolehkan Sabah terus kekal dalam Malaysia.¹⁹² Isu ini telah membangkitkan perasaan rakyat dan tidak ada cara mudah untuk menyelesaikannya. Sekiranya pegawai dagang cepat ditamatkan perkhidmatan mereka sebelum ada bumiputera berpelajaran untuk menggantikan mereka maka jawatan yang dikosongkan hanya boleh diisi oleh bumiputera yang belum berkelayakan penuh, oleh orang Cina atau dengan menamatkan kontrak jangka panjang pegawai dagang dan menggantikannya dengan kontrak sementara. Pertimbangan etnik menuntut supaya langkah berhati-hati diambil untuk kemungkinan kedua kecualilah bagi setengah-setengah jawatan profesional atau teknik dan kebanyakan jawatan kosong diisi dengan mengguna salah satu daripada dua cara selebihnya.

Masalah yang dihadapi oleh perkhidmatan awam lebih kompleks daripada yang disebut di atas. Pertimbangan tersebut hanyalah untuk perkhidmat awam negeri. Tambahan pula, selepas penubuhan Malaysia apabila Kerajaan Persekutuan mengambil-alih beberapa fungsi yang dahulunya diselenggarakan oleh Kerajaan Negeri kedua-dua buah negeri tersebut, setengah-setengah jabatan kerajaan negeri menjadi jabatan persekutuan, dengan demikian pegawai awam dalam jabatan tersebut juga menjadi pegawai awam per-

192 *Straits Times*, 15 September dan 11 Disember 1965.

sekutuan. Pegawai awam tersebut bukan lagi tertakluk kepada Suruhanjaya Perkhidmatan Awam negeri tetapi kepada Suruhanjaya Perkhidmatan Awam Persekutuan. Walau bagaimanapun ada peruntukan yang menyatakan bahawa pegawai persekutuan yang berkhidmat dalam dua buah negeri tersebut akan tertakluk kepada cawangan Suruhanjaya Perkhidmatan Awam yang ditubuhkan dalam wilayah tersebut, yang akan mengandungi ahli *ex-officio* dan anggota Suruhanjaya Perkhidmatan Negeri.¹⁹³ Pegawai awam yang masuk di bawah perkhidmatan persekutuan juga tertakluk kepada Pejabat Perjawatan Persekutuan. Kedudukan dari segi perlembagaan diselesaikan secara logik. Perubahan ini juga bermakna bahawa persaingan untuk jawatan dalam kedua-dua buah negeri yang dikelaskan sebagai jawatan persekutuan bukan sahaja datang dari orang Cina yang berkelayakan lebih tinggi atau pegawai dagang yang masih dikekalkan bahkan dari pegawai-pegawai yang dilantik dari Semenanjung Malaysia. Laporan Jawatankuasa Antara-Kerajaan menjanjikan bahawa "Borneanisasi" akan diberi keutamaan: tidaklah pula boleh dipastikan bahawa seseorang rakyat Tanah Melayu tidak akan dilantik untuk mengisi jawatan kosong tertentu".¹⁹⁴ Perlantikan tersebut mendapat tentangan daripada kedua-dua negeri, atas alasan ekonomi bagi pihak mereka yang terjejas secara langsung serta atas alasan bahawa daripada apa yang dijanjikan kepada mereka ketika penubuhan Malaysia, perlantikan tersebut merupakan contoh *menyekat* bukan memperbanyakkan peluang. Akibatnya tindakbalas mereka terutama sekali dari parti politik yang disokong oleh orang bukan Melayu adalah ekstrem memandangkan bilangan mereka yang terlibat tidak ramai.¹⁹⁵ Isu ini telah membangkitkan semangat seperti apa yang berlaku dalam parti-parti bumiputera beragama Islam mengenai isu pegawai dagang. Jawatan yang paling banyak dipertikaikan ialah Setiausaha Persekutuan tiap-tiap wilayah. Jawatan ini merupakan salah satu daripada jawatan baru yang mewujudkan selepas penubuhan Malaysia, tidak melibatkan

¹⁹³ Perlembagaan, Perkara 146 B; Suffian, *op. cit.*, m.s. 115-16.

¹⁹⁴ Laporan Malaysia mengenai Jawatankuasa Antara-Kerajaan (Kuala Lumpur, 1963) Lampiran B.

¹⁹⁵ Milne dan Ratnam, *op. cit.*, m.s. 37.

pertukaran jawatan daripada tanggungjawab negeri ke persekutuan. Namun begitu, dalam banyak hal jawatan Setiausaha Persekutuan telah membangkitkan tindakan menentang kehadiran bukan pegawai tempatan.¹⁹⁶

Pada penghujung tahun 1975 beberapa perbincangan diadakan mengenai penyatuan perkhidmatan awam negeri dan perkhidmatan polis Sarawak dan Sabah. Cadangan yang dikemukakan telah mendapat sambutan bukan sahaja kerana kecekapan bahkan sebagai galakan ke arah perpaduan negara dan menghapuskan "pemikiran kedaerahan".¹⁹⁷

Kerajaan dalam Bidang Tugasnya

Sistem daerah (tujuh puluh dua di Semenanjung Malaysia) dan Pegawai Daerah yang diperkenalkan oleh British dari India masih dikekalkan.¹⁹⁸ Pada masa lampau sungguhpun Pegawai Daerah mempunyai berbagai tugas namun kebanyakan masa beliau ditumpukan pada pentadbiran tanah. Pegawai Daerah masih lagi mempunyai kuasa dan tugas sebagai magistrat, sungguhpun beliau jarang bertindak demikian. Di bawah Pegawai Daerah terdapat Penolong Pegawai Daerah yang ditugaskan menjaga daerah kecil serta membantu Pegawai Daerah dan diberi tanggungjawab khusus untuk menyelia pejabat tanah. Tugas Pegawai Daerah bukanlah mudah. Malah sejak tahun 1920-an lagi Pegawai Daerah mendapati sukar untuk menyelaras kerja berbagai jabatan teknik dalam daerah beliau.¹⁹⁹ Sejak itu terdapat lebih banyak lagi pengkhususan teknik dan beliau bertanggungjawab kepada lebih ramai pegawai di peringkat negeri bagi lebih banyak aktiviti. Akibat daripada bertambah luasnya aktiviti kerajaan sejak Perang Dunia Kedua, Pegawai Daerah sering ditukar-tukarkan sehingga mereka tidak ada masa untuk menguasai tugas mereka. Selepas Merdeka unsur politik dimasukkan ke dalam peranan Pegawai Daerah; keputusan yang pada masa

196. *Ibid.*, m.s. 37-8.

197. *New Straits Times*, 3 Disember 1975.

198. Tidak seperti Semenanjung Malaysia, Sabah dan Sarawak mempunyai peringkat perterengahan antara negeri dengan daerah iaitu tujuh bahagian di Sarawak dan lima "residensi" di Sabah. Tiap-tiap bahagian dan residensi diketuai oleh Residen.

199. Rupert Emerson, *op. cit.*, m.s. 158-9.

dahulu dibuat semata-mata atas alasan pentadbiran, sekarang akan tertakluk kepada perwakilan atau campur tangan ahli dewan negeri atau Ahli Parlimen. Walau bagaimanapun, kalau dahulu Pegawai Daerah dikecam sebagai "bersikap penjajah" dan "tidak demokratik". Sekarang beliau telah memperolehi aspek tambahan. Dalam pembangunan luar bandar beliau merupakan tokoh terpenting sebagai pengerusi Jawatankuasa Pembangunan Daerah.²⁰⁰

Peranan Penghulu dan Ketua Kampung²⁰¹ telah berubah, mula-mula ketika di bawah pemerintahan British, kemudian melalui kerajaan berdemokrasi dan penekanan pada pembangunan luar bandar. Penghulu yang ditugaskan menjaga satu daripada 1,100 mukim di Semenanjung Malaysia dilantik oleh Raja. Sekarang Penghulu menjadi anggota perkhidmatan awam negeri, setengah-setengah daripada mereka dilantik manakala yang lain-lain dipilih tetapi mereka mestilah mempunyai kelayakan tertentu yang diperlukan untuk tugas tersebut. Tugas mereka semakin kurang penting sejak zaman British dan mereka bukan lagi "menjadi orang tengah dalam hubungan antara rakyat dengan orang besar feudal".²⁰² Penghulu mempunyai banyak tugas, ini termasuklah

²⁰⁰ Tidak banyak yang ditulis mengenai peranan Pegawai Daerah kini. Untuk satu kajian kes daya usaha Pegawai Daerah, lihat Zainal bin Mahmood, "Pelaksanaan Rancangan Pembangunan Luar Bandar di Peringkat Daerah" *Forum Pembangunan*, Jil. 1, No. 3 (1968). Mengenai fungsi Pegawai Daerah di Sarawak dan Sabah lihat Milne dan Ratnam, op. cit., bab 6: Laporan Nahappan" (mengesyorkan supaya jawatan Pegawai Daerah dihapuskan tetapi telah ditolak oleh kerajaan (*Straits Times* (Malaysia), 28 Mac 1974).

²⁰¹ Cerita mengenai Penghulu dan Ketua Kampung seringkali ditumpukan pada sebuah negeri atau satu bahagian negeri, oleh itu sukarlah hendak menyamakannya. Lihat: Abdullah Sanusi Ahmad, "Pimpinan dan Latihan Pimpinan di Peringkat Rendah — satu kajian mengenai Peranan Ketua Kampung", *Forum Pembangunan*, Jil. 2, No. 2 (1969); Afifudin Hj. Omar, "Konflik Peranan Penghulu dalam Masyarakat Berbilang Bangsa dalam Peralihan — dengan Rujukan Khusus kepada Kedah", *ibid.*, Jil. 4, No. 1 (1973); S. Ahmad Hussein "Elit Kampung dan Pembangunan Luar Bandar: Kajian Kes Kampung-kampung Pilihan di Pulau Pinang dan Kedah" (M.S.S. Tesis, Universiti Sains Malaysia 1974); Stephen Chee, *Rural Development and Development Administration in Malaysia* (New York, 1974); Stephen Chee, *Government Policy and Rural Development in Malaysia*, op. cit., S. Husin Ali, *Malay Peasant Society and Leadership* (Kuala Lumpur, 1975); Marvin L. Rogers, *Sungai Raya: a Sociopolitical Study of a Rural Malay Community* (Berkeley, 1977), m.s. 29-37; Milne dan Ratnam, op. cit., bab 6; *Straits Times* (Malaysia), 30 November 1973 (mengenai Penghulu di Sarawak).

²⁰² Afifudin Haji Omar, op. cit., m.s. 19.

mendaftarkan beranak dan mati, menyebarkan perutusan kerajaan kepada rakyat (misalnya mengenai bahaya Konfrontasi pada pertengahan tahun 1960-an), menyiasat latar belakang pemohon tanah, menasihati Pegawai Daerah mengenai masalah sosial; "Kami bertanggungjawab terhadap pembangunan mukim secara menyeluruh dan melaporkan kemajuan kepada Pegawai Daerah".²⁰³ Namun begitu penghulu yang sama menyatakan bahawa mereka hanyalah "kerani", ini menggambarkan bahawa tanggungjawab mereka semakin kurang, ia lebih merupakan rutin, seperti Pegawai Daerah juga. Penghulu telah dijejaskan oleh rancangan pembangunan serta oleh politik dan pilihanraya. Pegawai Daerah dan lain-lain pegawai awam akan berunding dengan Penghulu mengenai projek pembangunan dan beliau juga merupakan salah seorang ahli Jawatankuasa Tindakan Daerah yang mempunyai beberapa fungsi pembangunan. Penghulu semakin ditarik untuk melibatkan diri dalam politik, terutamanya oleh parti pemerintah dan berfungsi sebagai "orang tengah" antara wakil rakyat dengan penduduk di mukimnya. Dalam keadaan di mana berlaku persaingan antara parti beliau boleh menegaskan kuasa beliau melalui kawalannya ke atas peraturan pentadbiran. Di Kelantan Penggawa (PENGHULU) boleh mengguna kuasa tersebut terhadap seseorang penyokong parti lain. Sekiranya anda seorang penyokong UMNO dan anda hendak menyembelih lembu atau hendak membawanya ke kampung lain untuk dijual, ".....anda pergi berjumpa Penggawa untuk meminta permit. Sekiranya beliau orang PAS, anda tidak akan mendapat permit tersebut, atau kalau beliau hendak berikan pun beliau akan melambatlambatkannya. Beliau sengaja hendak menyusahkan anda sehinggalah anda menyokong partinya."²⁰⁴

Peranan Ketua Kampung kurang tersusun daripada peranan Penghulu. Tugasnya kurang khusus dan mengikut istilah umum bertindak sebagai juru cakap mewakili sebuah kampung atau beberapa buah kampung. Ketua kampung bukanlah pegawai kerajaan, beliau tidak menerima gaji, apa yang

203 A. Ghani Ismail, "Masa Telah Berubah bagi Penghulu", *New Sunday Times*, 3 November 1974.

204 *Strait Times* (Malaysia), 20 Ogos 1974, memetik Tengku Razaleigh.

diperolehinya hanyalah sedikit "elaun basikal". Sungguhpun pendapatan tidak seberapa namun jawatan ini menjadi rebutan kerana prestijnya, tetapi pada masa sekarang prestijnya telah berkurang. Pada suatu masa dahulu jawatan Ketua Kampung merupakan jawatan warisan dan Ketua Kampung adalah seorang yang terkemuka di kampung melalui kekayaan atau pelajaran, misalnya, sebelum Peperangan Dunia Kedua dengan mengguna kewibawaan mereka, Penghulu boleh mengerah orang kampung untuk menggali parit tetapi sekarang hal ini tidak mungkin berlaku lagi. Lazimnya Ketua Kampung dilantik oleh Pegawai Daerah tetapi mengikut aliran baru perlantikan mereka disyorkan atau diperkenankan oleh tokoh politik, biasanya Menteri Besar. Ini diikuti pula oleh penubuhan Jawatankuasa Pembangunan Kampung yang dipengerusi oleh Ketua Kampung. Oleh itu Ketua Kampung bukan lagi merupakan pemimpin sosial tetapi beliau lebih merupakan alat untuk mendapat bantuan Kerajaan, sama ada melalui jawatankuasa atau lain-lain. Beliau boleh di belakanginya misalnya oleh seorang penduduk kampung yang membuat permohonan terus kepada Ahli Dewan Negeri. Secara keseluruhan kepentingannya telah semakin berkurang.

Kerajaan Tempatan di Semenanjung Malaysia

Baru-baru ini perubahan besar berlaku dalam kerajaan tempatan di Semenanjung Malaysia: pilihanraya badan tempatan telah digantung; setengah-setengah kuasa diambil-alih oleh Kerajaan Negeri; cara perlantikan ahli baru untuk pihak berkuasa tempatan mengguna akta tahun 1973, seterusnya ia distruktur semula untuk mengurangkan bilangan pihak berkuasa.

Sebelum perubahan tersebut berlaku, sistem pihak berkuasa adalah kompleks, namun begitu beberapa kesimpulan umum boleh diibuat.²⁰⁵ Kerajaan tempatan meliputi kebanyakan penduduk Semenanjung Malaysia tetapi bukan kebanyakan kawasan. Kawasan yang penduduknya tidak ramai tidak

²⁰⁵ Mengenai perkembangan sejarah lihat: Harold Bedale, *Establishment, Organisation, and Supervision of Local Authorities in the Federation of Malaya* (Kuala Lumpur: 1953); William Cecil Taylor, *Local Government in Malaya* (Alor Star, 1949).

mempunyai pihak berkuasa tempatan, kawasan tersebut dikendalikan oleh pentadbiran daerah. Sistem tersebut telah dibuat oleh pihak British tanpa diasaskan pada sebarang unsur tempatan dan pengalaman kaum imigran. Tugas pihak berkuasa kecil yang mempunyai sedikit kuasa dikaitkan dengan pentadbiran daerah dan lazimnya dipengerusi oleh Pegawai Daerah.

Selain daripada Pulau Pinang dan Melaka yang masing-masing mempunyai suatu Lembaga Bandaran dan beberapa Lembaga Luar Bandar, pihak berkuasa yang lazim sebelum tahun 1945 ialah Lembaga Bandaran. Pada asasnya ia merupakan sebuah badan Kerajaan Negeri yang diwujudkan untuk mengendali hal ehwal tempatan. Lembaga Bandaran biasanya dipengerusi oleh Pegawai Daerah dan beberapa orang pegawai kerajaan misalnya jurutera, mungkin mempunyai dua fungsi iaitu sebagai ahli Lembaga serta sebagai pegawai teknik Lembaga. Perkembangan seterusnya dikaitkan dengan pilihanraya (oleh Ordinan Pilihanraya Pihak Berkuasa Tempatan 1950) serta dengan autonomi kewangan (bagi banyak pihak berkuasa oleh Ordinan (Pindaan) Lembaga Bandaran 1954) yang memberi tabung berasingan kepada pihak-pihak berkuasa ini, bukan lagi memasukkan hasil dan perbelanjaan sebagai suatu perkara dalam belanjawan negeri. Pihak berkuasa dibezakan mengikut peringkat mana ahlinya dipilih serta sama ada ia mempunyai autonomi kewangan atau tidak. Bilangan penduduk untuk diberi perkhidmatan dan fungsinya juga sangat berbeza. Setengah-setengah badan mempunyai fungsi yang mudah terutamanya dalam bidang kesihatan awam dan perhubungan. Majlis Bandaraya George Town, Pulau Pinang yang bertanggungjawab terhadap lebih sesuku juta penduduk dan mempunyai sepuluh jawatankuasa tetap, setengah-setengahnya mempunyai lebih daripada satu fungsi.

Akibatnya ialah pada penghujung tahun 1960-an terdapat pihak berkuasa jenis berikut: Ibu Kota, Kuala Lumpur; 3 Perbandaran; 37 Majlis Bandaran; 7 Majlis Daerah.²⁰⁶ Ter-

²⁰⁶ Persekutuan Tanah Melayu, *Laporan Suruhanjaya Diraja untuk menyelidik Perjalanan Pihak berkuasa Tempatan di Malaysia Barat* (Kuala Lumpur, 1970) dikenali sebagai "Laporan Nahappan".

Sejak tahun 1961 apabila majlis yang dipilih dihapuskan. Ibu Kota telah dikuasa-

dapat juga 289 "Majlis Tempatan", yang wujud di hampir 60 peratus daripada Kampung-kampung Baru yang ditubuhkan untuk menempat semula penduduk yang dipindahkan daripada rumah mereka semasa Darurat. Majlis ini dipilih sepenuhnya dan mempunyai pengerusi yang dipilih dan berautonomi kewangan sungguhpun ia bergantung kepada nasihat dan bantuan Pegawai Daerah serta pegawai-pegawai lain. Fungsinya berkait dengan kesihatan awam, memajukan perhubungan serta bekalan air. Kampung-kampung Baru yang tidak mempunyai majlis yang dipilih mempunyai jawatankuasa tidak rasmi yang memberi nasihat kepada Pegawai Daerah.

Kecuali bagi pihak berkuasa Ibu Kota, pihak berkuasa lain adalah di bawah kuasa negeri. Pihak berkuasa yang tidak berautonomi kewangan dan Majlis Tempatan juga menerima pemberian umum tahunan daripada kerajaan negeri. Penyelarasan di peringkat Persekutuan dilakukan melalui Jabatan Kerajaan Tempatan Persekutuan dan Majlis Kebangsaan untuk Kerajaan Tempatan.²⁰⁷ Majlis Kebangsaan untuk Kerajaan Tempatan diwujudkan oleh Pindaan Perlembagaan 1960 (Perkara 95 A) bertujuan untuk membentuk dasar kebangsaan bagi menggalak, memaju dan mengawal kerajaan tempatan dan untuk mentadbir sebarang undang-undang yang berkenaan. Mana-mana perundangan yang dirancang mengenai kerajaan tempatan bolehlah dianggap sebagai untuk memastikan keseragaman. Kerajaan Persekutuan dan Kerajaan Negeri (tetapi tidak kerajaan negeri-negeri Borneo) akan melaksanakan mana-mana dasar yang telah dibuat. Sebenarnya, selepas beberapa aktiviti awal

oleh Suruhanjaya Persekutuan yang dinasihati oleh Lembaga Penasihat. Pada bulan Februari 1974 wilayahnya menjadi persekutuan apabila Kerajaan Negeri Selangor menyerah kawasan seluas 94 hatu persegi sebagai tukaran dengan imbuhan bernilai beberapa ratus juta ringgit. Wang tersebut akan diguna untuk membina ibu negeri Baru di Shah Alam sepuluh batu dari Kuala Lumpur. Wilayah Persekutuan mempunyai kerusi dalam Parlimen. Ketiadaannya dalam negeri Selangor mengurangkan undi anti-Barisan Nasional dalam negeri tersebut.

Majlis Bandaran berbeza daripada Lembaga Bandaran kerana Majlis Bandaran mempunyai sebilangan besar ahli yang dipilih. Kebanyakan Majlis Bandaran berautonomi kewangan manakala Lembaga Bandaran tidak begitu. Empat buah Majlis Daerah yang hanya terdapat di Pulau Pinang dan Melaka berautonomi kewangan manakala tiga lagi tidak.

²⁰⁷ Lihat m.s. 104.

mengenai syarat-syarat perkhidmatan kerajaan tempatan, Majlis Kebangsaan tidak memainkan peranan penting.

Parti politik merupakan suatu ciri kerajaan tempatan, terutama sekali pihak berkuasa yang lebih besar dan keseluruhan anggotanya dipilih. Ahli politik tempatan mendapat beberapa faedah dari kerajaan tempatan; jentera parti akan sentiasa bergerak di antara satu pilihanraya dengan satu pilihanraya kebangsaan (dan negeri), anggota parti boleh diberi anugerah dan dibalas jasa kerana usaha mereka dengan menamakan mereka sebagai calon untuk pilihanraya kerajaan tempatan. Malangnya, kadangkala anugerah diberi melebihi daripada apa yang telah disebut di atas dan kawalan pihak berkuasa tempatan dinilai untuk faedah kewangan. Politik kebangsaan juga campur tangan dalam politik tempatan dan parti-parti yang bertanding dalam pilihanraya tempatan merupakan parti kebangsaan yang menitikberatkan isu kebangsaan serta isu tempatan. Pada pilihanraya tempatan tahun 1963 Tunku mendakwa bahawa Perikatan memenangi lebih kurang 70 peratus kerusi kerana para pengundi menyokong dasarnya mengenai pembentukan Malaysia. Sebaliknya pula, Perikatan merungut bahawa parti pembangkang telah memasukkan isu kebangsaan seperti dasar pendidikan, ke dalam mesyuarat majlis yang mana tidak ada sangkut-paut dengan tugas majlis. Perjalanan kerajaan tempatan, terutama sekali dalam pihak berkuasa yang lebih besar dijelaskan oleh pertikaian yang diberi banyak publisiti. Pertelingkahan antara pihak berkuasa tempatan yang dikuasai oleh sebuah parti dengan kerajaan negeri yang dikuasai oleh sebuah parti lain sering terjadi. Isu yang dipertikaikan mungkin mengenai salah tadbir, seperti yang dituduh oleh Kerajaan Negeri Sembilan yang dikuasai oleh Perikatan terhadap Majlis Bandar Seremban yang dikuasai oleh parti bukan Perikatan,²⁰⁸ atau pertikaian yang simbolik misalnya keengganan Majlis Bandaraya George Town yang dikuasai oleh parti bukan Perikatan menyediakan bendera dan lampu untuk merayakan tamatnya Darurat atau penubuhan Malaysia. tindakan tersebut mendapat tentangan keras daripada Kerajaan

208 *Straits Times*, 24 Julai, 15 Disember 1965 "Laporan Nahappan", perenggan 746-8

Negeri Pulau Pinang yang dikuasai oleh Perikatan.

Perubahan yang berlaku dalam kerajaan tempatan bukanlah digerakkan pada mulanya oleh sebarang petanda kecelaan yang terdapat padanya atau oleh sebarang cadangan besar untuk membaikinya. Kerajaan mengambil keputusan untuk melantik Suruhanjaya Penyiasatan Diraja pada tahun 1965 di bawah kelolaan Senator Nahappan tetapi laporan Suruhanjaya ini tidak diserahkan sehingga awal tahun 1969 dan ia hanya diumumkan pada penghujung tahun 1971. Pada tahun 1965 telah diumumkan bahawa memandangkan perisytiharan Darurat disebabkan oleh Konfrontasi dengan Indonesia, pilihanraya akan digantung.²⁰⁹ Setelah Konfrontasi tamat pun tidak ada perubahan yang berlaku dan selepas kerajaan berparlimen dipulih semula pada tahun 1971 Kerajaan mengambil keputusan untuk tidak mengadakan lagi pilihanraya tempatan. Menteri berkenaan iaitu Datuk Ong Kee Hui berkata bahawa jawatankuasa khusus telah dibentuk untuk mengkaji Laporan Nahappan dan laporan jawatankuasa tersebut juga diserahkan kepada Kerajaan Negeri bersama dengan Laporan Nahappan. Beliau berkata bahawa persetujuan yang diberi oleh negeri-negeri menentang pemulihan pilihanraya kerana salah tadbir yang berlaku malah dalam pihak berkuasa yang kukuh kedudukan kewangannya. Akibatnya, jawatan yang dikosongkan oleh sebab kematian atau tidak berupaya untuk terus memegangnya diisi oleh ahli dari parti politik yang sama manakala jawatan yang dikosongkan kerana bersara diisi oleh Kerajaan Negeri. DAP menyesali tindakan menggantungkan pilihanraya yang berterusan dan mendakwa bahawa partinya mungkin menang dengan memperolehi majoriti sekiranya pilihanraya diadakan.²¹⁰

Satu jenis perubahan lagi telah dimungkinkan oleh perundangan persekutuan sungguhpun keputusan untuk menggunakannya atau tidak bergantung pada kerajaan negeri. Pindaan pada Akta (Pilihanraya) Kerajaan Tempatan

²⁰⁹ *Straits Times*, 2 Mac 1965.

²¹⁰ *Straits Times* (Malaysia), 12 Februari 1972. Lihat juga Datuk Ong, dalam *ibid.*, 8 Julai 1971.

1960 telah diluluskan pada tahun 1966 dengan meninjau ke belakang pada tahun 1961, membenarkan Kerajaan Negeri memansuhkan majlis dan memindahkan tugas majlis kepada orang-orang yang dilantik oleh Kerajaan Negeri. Suatu analisa sofistikat mengenai pola pemansuhan sehingga pertengahan tahun 1972 telah dibuat oleh Paul Tennant.²¹¹ Beliau mendapati bahawa beberapa variasi penting berhubung dengan pemansuhan merupakan "kemajuan para pengundi" dan bilangan penduduk. Majlis ibu negeri mungkin akan dimansuh, ia ada kaitan dengan dua variasi yang telah disebut: tiga buah majlis ibu negeri yang agak kecil dan kurang bilangan pengundinya tidak dimansuh. Enam belas daripada dua puluh pemansuhan berlaku dalam tiga buah negeri iaitu di Pulau Pinang, Melaka dan Kelantan, di mana unsur pemilihan paling berat. Keterangan ringkas yang mengatakan bahawa pemansuhan dibuat oleh kuasa kerajaan negeri dan pihak berkuasa tempatan berkenaan, dipegang oleh berlainan kaum didapati tidak boleh diguna. Perbezaan antara parti yang menguasai Kerajaan Persekutuan (Perikatan) dengan parti yang menguasai pihak berkuasa tempatan juga bukan merupakan faktor penting: dalam 16 daripada 20 kes yang disebut di atas,²¹² majlis yang dimansuhkan dikuasai oleh Perikatan. Namun begitu perbezaan antara kerajaan negeri dengan pihak berkuasa tempatan didapati penting. Kesilapan pihak berkuasa tempatan yang mungkin boleh dibiarkan sahaja sehingga sampai hadnya yang tertentu, mungkin akan diambil tindakan sekiranya pihak berkuasa tempatan tersebut dikuasai oleh parti lawan.²¹³ Publisiti yang diberi mengenai kelemahan pentadbiran Majlis Bandaran Seremban dan Majlis Bandaraya

211 "The Decline of Elective Local Government in Malaysia," *Asia Survey*, Jil. XIII, No. 4 (1973). Lihat juga kajian kes beliau, "The Abolition of Elective Local Government in Penang," *Journal of Southeast Asian Studies*, Jil. IV, No. 1 (1973).

212 "Majlis Tempatan", setengah-setengah daripadanya dimansuhkan, tidak diterangkan dalam kajian beliau.

213 Pertentangan antara parti berterusan walaupun setelah pihak berkuasa dimansuhkan dan ia juga berlaku dalam Barisan Nasional. Pada bulan Februari 1976 tiga cawangan UMNO Bahagian Bandar Melaka meminta supaya Kerajaan Negeri mengambil alih pentadbiran Perbandaran Melaka dan daripada Pesuruhjaya Perbandaran iaitu Presiden MCA Melaka, menuduh bahawa Perbandaran Melaka hanya mengambil sebilangan kecil pekerja Melayu dan India (*New Straits Times*, 16 Februari 1976). Tuduhan tersebut telah disangkal dalam *The Guardian*, Jil. 18 No. 1 (Januari/Februari 1976).

George Town²¹⁴ yang dikuasai oleh parti bukan Perikatan menguntungkan Perikatan dari segi politik. Tennant merumuskan bahawa faktor penting ialah wujudnya berbagai jenis rasuah dalam kebanyakan majlis yang dimansuh. Walau bagaimanapun beliau memberi amaran bahawa ini bukan merupakan satu-satunya alasan untuk pemansuhan. Selain daripada perbezaan parti antara kerajaan negeri dengan pihak berkuasa tempatan yang mempercepatkan tindakan pemansuhan terdapat kekurangan lain yang dibenci oleh pegawai kerajaan negeri; tidak cekap, enggan menguatkuasakan perundangan, ketinggalan dari segi kewangan²¹⁵ dan mungkin mengatasi semua ialah keengganan majlis tempatan menerima nasihat pegawai kerajaan negeri.

Kecelaan kerajaan tempatan agak jelas kelihatan. Secara ringkas: sistemnya kekurangan punca; rasuah berleluasa dan amat ketinggalan dari segi kewangan, melebihi norma yang dibenarkan oleh masyarakat,²¹⁶ kadangkala hampir muflis, dalam setengah-setengah pihak berkuasa, pengendaliannya dilambat-lambatkan oleh parti politik yang mungkin menghalang kerjasama dalam majlis²¹⁷ hingga menyebabkan penganiayaan terhadap lawan politiknya.²¹⁸ Pihak berkuasa tempatan juga kekurangan orang berkelayakan untuk memimpin Majlis. Seorang Presiden sebuah Majlis Bandaran dituduh "membelanjakan wang dengan sewenang-wenang" kerana majlis mempunyai banyak wang baki dalam bank dan beliau kurang arif mengenai perintah am kewangan kerana beliau hanya membacanya sekali lalu sahaja.²¹⁹

²¹⁴ Seperti yang didedahkan dalam akhbar mengenai penyiasatan terhadap cara pentadbiran Majlis Bandaraya George Town pada bulan Julai 1966.

²¹⁵ Gabungan dua faktor terakhir yang sering terjadi ialah keengganan memungut "cukai" harta yang merupakan sumber hasil utama bagi kebanyakan Majlis selain daripada pemberian. Ada tuduhan mengatakan bahawa setengah-setengah parti pembangkang salah berkempen semasa pilihanraya kerajaan tempatan di awal tahun 1960-an bahawa "cukai tidak akan dipungut" (Senator Lim Keng Yaik, *New Straits Times*, 21 Januari 1976).

²¹⁶ Tennant, "The Decline ...", op. cit., m.s. 362.

²¹⁷ Ibid., m.s. 363-4.

²¹⁸ Misalnya majlis sengaja menyebabkan tahi yang diangkat dicurahkan di hadapan rumah seorang ahli politik dari parti lawan. Beliau membuat aduan dan enggan membayar cukai kerana ahli majlis sendiri tidak membayarnya ("Laporan Nahappan", perenggan 565).

²¹⁹ Majlis Bandaran Johor Bahru (*Eastern Sun*, 18, 1968).

Laporan Nahappan mengandungi sebilangan besar syor, kebanyakan daripadanya tidak mungkin dicapai.²²⁰ Dua syor yang paling penting dan paling dipertikaikan ialah mengenai pilihanraya dan parti politik²²¹ serta menstruktur semula dan mengurangkan bilangan pihak berkuasa tempatan.²²² Tindakan Laporan ini yang membenarkan supaya pilihanraya dan parti politik bergiat semula agak memmeranjatkan kerana memandangkan bukti yang diberinya mengenai kesan-kesan yang boleh mendatangkan mudarat. Kerajaan Persekutuan keberatan untuk menerima syor-syor tersebut oleh itu Akta (Peruntukan Sementara) Pihak Berkuasa Tempatan dibuat pada tahun 1973. Pilihanraya terus digantung walaupun Datuk Ong Kee Hui berkata bahawa disebabkan Kerajaan negeri bertanggungjawab terhadap kerajaan tempatan maka terpulanglah padanya untuk menentukan dalam Majlis Kebangsaan untuk Kerajaan Tempatan sama ada pilihanraya hendak diadakan atau tidak. Sehingga keputusan tersebut dibuat, pilihanraya tempatan akan terus digantung di Semenanjung Malaysia. Perkara ini bukanlah suatu perkara baru tetapi sebagai tambahan, kalau dahulu ahli majlis yang lama meneruskan Perkhidmatan mereka sehinggalah mereka meninggal atau meletak jawatan barulah boleh diganti, sekarang tempoh perkhidmatan semua ahli majlis akan diakhiri dan pihak berkuasa akan diurus oleh Lembaga Pengurus yang dilantik oleh Kerajaan Negeri. Sebagai tambahan kepada penghapusan campur tangan parti politik adalah diharapkan supaya keupayaan di kalangan ahli majlis juga akan meningkat,²²³ seperti apa yang disebut oleh Senator Lim Keng Yaik kemudian. "Kerajaan Negeri harus melantik sekurang-kurangnya orang yang tahu membaca, memahami dan menghargai undang-undang kerajaan tempatan".²²⁴ Seperti yang dijangkakan DAP

220 Dari m.s. 279. Lihat juga: Malcolm M. Norris "Local Government in West Malaysia - The Royal Commission Report and After", *Studies in Comparative Local Government*, Jil. 8, No. 1 (1974), m.s. 19; Cynthia A. Enloe, "The Neglected Strata. States in the City - Federal Politics of Malaysia", *Publius*, Jil. 5, No. 2 (1975), m.s. 160-5.

221 Syor 2, 48, 49.

222 Terutama sekali, Syor 22, 23, 32.

223 *Straits Times* (Malaysia), 10, 24 dan 25 Julai 1973.

224 *New Straits Times*, 21 Januari 1976. Datuk Ong Kee Hui juga berharap agar dengan pelaksanaan Laporan Harun lebih ramai professional akan tertarik untuk berkhidmat dengan pihak berkuasa tempatan (*ibid.*, 13 Mac 1976).

sungguh-sungguh menentang peruntukan baru.²²⁵

Walau bagaimanapun, setengah-setengah syor Laporan Nahappan yang lain iaitu syor mengenai menstruktur semula kerajaan tempatan, pada dasarnya diterima oleh Kerajaan.²²⁶ Akta 1973 memberi peruntukan pada menstruktur semula tetapi sambutan daripada negeri sangat lambat, perkembangan awal hanya berlaku dalam beberapa buah negeri, terutamanya di Pulau Pinang dan Perak. Akta Kerajaan Tempatan 1976 yang menggantikan Akta 1973 menetapkan dasar yang lebih khusus. Bersesuaian dengan rancangan persekutuan, 374 buah pihak berkuasa tempatan yang ada akan dikurangkan kepada dua belas Perbandaran dan lebih kurang sembilan puluh buah Majlis Daerah dalam tempoh tiga tahun. Ahli-ahli pihak berkuasa tempatan ini akan dilantik, bukan lagi dipilih seperti dahulu dan dalam kebanyakan hal pengerusinya adalah Pegawai Daerah atau seorang pegawai awam. Berbanding dengan kedudukan dahulu, setiap inci tanah dalam negara akan ditadbir oleh salah sebuah pihak berkuasa tempatan. Dalam tiap-tiap negeri usaha menstruktur semula akan dimulakan di ibu negeri.²²⁷ Akta tersebut juga membuat peruntukan untuk memperbaiki keadaan kewangan unit kerajaan tempatan dengan memberikannya kuasa untuk menambah pinjaman dan memperolehi kewangan dengan cara lain serta dengan menambah peruntukan oleh kerajaan persekutuan.

Tujuan Akta baru ini bukanlah terhad kepada menambahkan kecekapan dengan cara mengurangkan bilangan pihak berkuasa; meluaskan kawasan yang dikuasai oleh tiap-tiap pihak berkuasa, memperbaiki kedudukan kewangan serta tenaga manusia yang ada. Pembaharuan ini bertujuan untuk memberi sumbangan kepada pembangunan negara melalui projek pembangunan dan lebih-lebih lagi untuk mencapai perpaduan nasional. Oleh itu mana-mana pihak berkuasa yang distruktur semula akan menjadi Pihak Berkuasa Perancangan Tempatan yang bertanggungjawab untuk merancang dan melaksana rancangan pembangunan tem-

²²⁵ *The Rocket*, Jil. 8 No. 3 (1973).

²²⁶ *New Straits Times*, 1 Mei 1973.

²²⁷ *Ibid.*, 16 Januari 1976 (Ketua Pengarah Kerajaan Tempatan).

patan.²²⁸ Aspek perpaduan negara telah ditegaskan oleh Ketua Pengarah Kerajaan Tempatan Encik Abdul Karim bin Ineh. Dalam struktur baru, gabungan antara pusat-pusat bandar dengan kawasan-kawasan luar bandar di sekitarnya akan mengurangkan jurang perbezaan yang dalam antara bandar dengan luar bandar serta menghapuskan pembahagian kumpulan etnik kepada kawasan petempatan tertentu.²²⁹

Kerajaan Tempatan di Sarawak dan Sabah²³⁰

Kerajaan tempatan di negeri-negeri Borneo telah diwujudkan sejak tahun 1921 di Sarawak (Lembaga Kebersihan Kucing) dan daripada tahun 1952 di Borneo Utara (Majlis Daerah di Kota Belud). Menjelang pembentukan Malaysia pihak berkuasa tempatan telah meliputi seluruh Sarawak dan hampir seluruh Sabah. Pilihanraya diadakan untuk pihak berkuasa ini, sistem pilihanraya "berperingkat" digunakan untuk mendapatkan ahli-ahli yang dipilih secara tidak langsung untuk dewan negeri serta untuk memperolehi perwakilan awal negeri-negeri Borneo ke Parlimen Persekutuan.²³¹ Pilihanraya tersebut merupakan pilihanraya terakhir bagi pihak berkuasa tempatan di Sarawak dan Sabah. Pilihanraya tersebut tidak diadakan lagi pada tahun 1960-an dan pembekuan yang disyorkan oleh Laporan Nahappan/ diterima oleh kerajaan Persekutuan. Walau bagaimanapun tindakan menstruktur semula pihak berkuasa yang dilakukan di Semenanjung Malaysia tidak dikenakan kepada kedua-dua buah negeri tersebut.

Di Sarawak terdapat sebuah Majlis Perbandaran Kucing, Majlis Daerah Bandar (Sibu) serta sebuah majlis di tiap-tiap daerah lain. Sabah juga mempunyai majlis di tiap-tiap daerah dan empat Majlis Bandaran di Kota Kinabalu, Sandakan, Tawau dan Labuan. Selain daripada pihak berkuasa di bandar-bandar, majlis tertakluk kepada kawalan yang agak

228 Ibid., 1 Julai 1975 (Tun Razak).

229 Ibid., 4 Julai 1975.

230 Lihat Milne dan Ratnam, op. cit., m.s. 262-77.

231 J.J. Ratnam dan R.S. Milne, *The Malaysian Parliamentary Election of 1964* (Singapore, 1967), bab 10.

ketat. Hal ini terjadi terutama sekali di Sabah di mana selain daripada Majlis Bandaran, Pegawai Daerah sama ada memegang jawatan Pengerusi atau Naib Pengerusi Majlis. Kecuali bagi beberapa buah pihak berkuasa, terdapat masalah kewangan seperti yang dihadapi oleh pihak berkuasa di Semenanjung Malaysia, malah lebih teruk lagi. Misalnya, kejadian tidak memungut cukai sering berlaku. Pihak berkuasa tidak dapat bertindak dengan berkesan kerana ia hanya mempunyai sumber yang amat sedikit. Rasuah juga berlaku di Sarawak.²³² Sistem pihak berkuasa dapat diteruskan di kedua-dua negeri tersebut hanya kerana ia dikawal dan dibantu oleh pegawai kerajaan negeri terutama sekali oleh Pegawai Daerah.

Kehakiman dan Politik

Keterangan ringkas perlu dibuat mengenai implikasi sistem kehakiman dari segi politik. Perlembagaan tahun 1957 telah meneruskan sistem kehakiman yang telah diperkenalkan oleh British, memperuntukkan supaya sebuah Mahkamah Besar dan beberapa buah mahkamah rendah diwujudkan sebagaimana yang dikehendaki oleh undang-undang persekutuan. Mahkamah Besar terbahagi kepada dua iaitu Mahkamah Tinggi dan Mahkamah Rayuan. Sebagai tambahan, rayuan boleh dibuat kepada pihak yang lebih tinggi dari Mahkamah Besar iaitu Jawatankuasa Kehakiman 'Privy Council di London, yang mengandungi anggota dari 'Queen's Privy Council' yang pernah memegang jawatan kehakiman Tinggi dalam Komanwel British. "Mahkamah Rendah" yang ditubuhkan oleh undang-undang persekutuan termasuklah Mahkamah Sesyen, Mahkamah Majistret dan Mahkamah Penghulu, dengan kuasa undang-undang tempatan yang terhad. Terdapat juga mahkamah syariah yang menguatkuasakan undang-undang Islam terutamanya hal nikah-kahwin orang Islam. Mahkamah Syariah ditubuhkan oleh dewan perundangan negeri dan merupakan satu sistem mahkamah yang berasingan.²³³ Tidak ada sistem kehakiman negeri dengan tugas-tugas am.

²³² Milne dan Ratnam, *op. cit.*, m.s. 267-8.

²³³ Milne dan Ratnam, *op. cit.*, m.s. 267-8.

Dengan tertubuhnya Malaysia, maka perlulah disatukan jentera kehakiman dengan sistem yang wujud di wilayah-wilayah Borneo (serta dengan jentera kehakiman Singapura buah sementara waktu). Mahkamah Persekutuan Malaysia yang baru diketuai oleh seorang Ketua Hakim Negara. Ia merupakan kewibawaan kehakiman tertinggi di Malaysia dan berkuasa untuk memberi tafsiran tentang Perlembagaan dan memberi keputusan mengenai persengketaan antara negeri dan antara mana-mana kerajaan negeri dengan kerajaan Persekutuan. Ia juga merupakan Mahkamah Rayuan bagi seluruh Malaysia. Di bawahnya terdapat dua buah Mahkamah Tinggi,²³⁴ iaitu sebuah di Semenanjung Malaysia dan sebuah lagi di negeri-negeri Borneo tiap-tiap sebuah diketuai oleh Hakim Besar. Mahkamah tersebut mempunyai bidang kuasa asal di kawasan masing-masing, rayuan dari tiap-tiap Mahkamah Tinggi terletak pada Mahkamah Persekutuan.

Pada bulan Disember 1975 Dewan Rakyat meluluskan rang undang-undang untuk memansuhkan rayuan kepada *Privy Council* mengenai kes jenayah dan perlembagaan sungguhpun apabila peruntukan tersebut menjadi undang-undang ia tidak mungkin dikuatkuasakan dalam satu atau dua tahun. Setengah-setengah negara komanwel telah memansuhkan rayuan tersebut lebih awal lagi. Anggota parti pembangkang telah menyatakan perasaan waswas mereka mengenai sama ada hakim-hakim Malaysia boleh berdikari atau tidak. Pengerusi Majlis Peguam Malaysia menyatakan bahawa Majlis tersebut menentang langkah pemansuhan pada tahun 1968 dan beliau juga memberitahu bahawa rang undang-undang baru ini tidak dirujuk kepada Majlis.²³⁵

Tugas hakim ialah untuk melindungi rakyat supaya kuasa tidak mungkin dicabuli oleh ejen kerajaan serta untuk bertindak sebagai orang tengah dalam persengketaan antara Kerajaan Negeri, ataupun antara kerajaan persekutuan dengan kerajaan negeri. Oleh itu kebebasan hakim perlu dikekalkan, maka

234 Setengah-setengah fungsi yang boleh saling ditukar di kalangan hakim telah dijejaskan oleh akta 1976 yang meminda Perlembagaan (*New Straits Times*, 14 Julai 1976). Kemudian pengumuman telah dibuat bahawa lebih ramai hakim akan ditempatkan di Mahkamah Tinggi kerana terlalu banyak tugas (*ibid.*, 13 Ogos 1976).

235 *Malaysian Digest*, 31 Disember, 1975, m.s. 5; *New Straits Times*, 19 Disember 1975.

Perlembagaan telah memperuntukkan bahawa hakim akan memegang jawatan sehingga umur 65 tahun dan gaji mereka akan dibayar dari (Kumpulan Wang Gabungan), iaitu satu cara untuk melindungi mereka dari usul-usul di Parlimen yang bertujuan untuk menurunkan gaji mereka. Seorang hakim boleh disingkirkan dari jawatannya atas alasan bahawa ia telah berkelakuan kurang sopan ataupun ia gagal untuk menjalankan tugas-tugas kehakiman dengan betul. Tetapi peraturan untuk menyingkirkan hakim disukarkan supaya kebebasan kehakiman dapat dikawal.²³⁶ Satu peruntukan mengenai perlantikan hakim telah dimansuhkan pada tahun 1960.²³⁷ Mengikut Perlembagaan 1957 hakim hanya boleh dilantik atas cadangan Suruhanjaya Perkhidmatan Kehakiman dan Undang-undang. Tetapi sejak tahun 1960, Yang di-Pertuan Agong harus bertindak atas nasihat Perdana Menteri, setelah berunding dengan Persidangan Raja-raja. Dalam perlantikan hakim selain dari Ketua Hakim Negara Mahkamah Persekutuan, Ketua Hakim Negara (dan untuk setengah-setengah perlantikan, hakim lain juga) harus dirundingi dahulu. Rundingan tersebut perlu kerana pertimbangan wilayah, kaum dan politik harus difikir.²³⁸

Untuk memeriksa semua kes 'politik' yang dihadapkan ke mahkamah akan mengambil masa yang lama. Walau bagaimanapun tanpa pemeriksaanan sekalipun telah terbukti bahawa mahkamah menunjukkan standard kebebasan yang tinggi. Satu contoh baik mengenainya berlaku pada tahun 1964. Apabila seorang Menteri Perikatan kalah dalam guaman fitnah bertulis di mana salah seorang pihak kena tuntutan terdiri daripada Ahli Parlimen parti pembangkang.²³⁹ Dua kes yang melibatkan kerajaan negeri Kelantan telah dihadapkan ke mahkamah. Dalam satu kes kerajaan negeri gagal untuk mendapat jaminan akuan terhadap Kerajaan Persekutuan

²³⁶ Perlembagaan, Perkara 125 (3) - (5).

²³⁷ Mengikut Akta (Pindaan) Perlembagaan, yang memansuhkan Suruhanjaya Perkhidmatan Kehakiman dan Undang-undang. Kemudian Suruhanjaya tersebut telah dibentuk semula tetapi tanpa fungsi untuk menyokong perlantikan kehakiman.

²³⁸ Tan Sri Mohamed Suffian, "Bench, Bar and Government", *New Straits Times*, 28 Februari 1975. Seorang rakyat Sabah telah dilantik sebagai hakim Mahkamah Tinggi pada bulan Ogos 1975.

²³⁹ *Sunday Times*, 6 Disember 1964; von Vorys, op. cit., m.s. 183-8.

bahawa Akta Malaysia adalah tidak sah dan tidak terikat kepada kerajaan Kelantan.²⁴⁰ walau bagaimanapun Kerajaan Persekutuan kemudian kalah kes yang dituntutnya bahawa kerajaan Kelantan yang telah membuat perkiraan perdagangan tertentu dengan sebuah Syarikat yang telah pun menerima wang pendahuluan telah menyalahi Perlembagaan dengan meminjam.²⁴¹ Datuk Ningkan yang tidak sehaluan dengan Kerajaan Persekutuan dalam politik memenangi kes mengenai pemecatan beliau oleh Yang Dipertua Negeri Sarawak pada tahun 1966. Tetapi selepas beliau dipecat lagi di bawah kuasa yang diberi oleh Akta (Perlembagaan Persekutuan dan Perlembagaan Sarawak) Darurat, beliau gagal untuk mendapat akuan bahawa Akta tersebut tidak sah.²⁴² Mahkamah terus bertindak secara bebas selepas bulan Mei 1969. Dalam siri Tindakan mahkamah terhadap Encik Fan Yew Teng kerana kesalahan menerbitkan ucapan yang berupa hasutan dalam *The Rocket*, pada pada bulan Disember 1970 dan akhirnya pada bulan Jun 1975, rayuan beliau terhadap kesabitan kesalahan beliau telah ditolak dalam Mahkamah Persekutuan. Tetapi pada perbicaraan pertama kesabitan beliau yang asal telah dibatalkan oleh Mahkamah Persekutuan kerana penyiasatan awal, seperti yang dikehendaki oleh undang-undang tidak dibuat.²⁴³ Beliau juga berjaya dalam permohonan beliau kepada mahkamah Tinggi supaya mengisytiharkan bahawa pilihanraya kecil kawasan Mengelembu di mana beliau menjadi ahli, tidak sah diadakan.²⁴⁴ Keputusan-keputusan lain yang dibuat oleh mahkamah yang menyokong ahli pembangkang adalah mengenai kes Encik Oh Keng Seng (dibicarakan kerana menghasutkan disebabkan oleh kenyataan yang diterbitkan oleh Fan Yew Teng),²⁴⁵ kes berbagai ahli Parti Rakyat,²⁴⁶ dan kes Encik Chan Kok Kit, bendahari DAP.²⁴⁷

240 Harry E. Groves, *The Constitution of Malaysia* (Singapura, 1964), m.s. 132.

241 Suffian, *An Introduction to the Constitution of Malaysia*, op. cit., m.s. 97.

242 Ibid., m.s. 83-5. Means, op. cit., m.s. 384-5.

243 Peristiwa tersebut diringkaskan dalam *New Straits Times*, 17 Julai 1975. Lihat juga m.s. 237.

244 *New Straits Times*, 13 Mac 1975

245 Ibid., 26 Jun 1975.

246 Ibid., 2 Jun 1975 dan 29 Julai 1975.

247 Ibid., 13 Julai 1976. Chan Kok Kit ialah salah seorang daripada ahli politik yang ditahan pada 3 November 1976 (lihat m.s. 219).

BAB 9

DASAR LUAR NEGERI DAN PERTAHANAN

Dasar Luar Negeri¹

Sungguhpun Tanah Melayu telah mencapai kemerdekaan pada tahun 1957, maka dengan demikian ia boleh merangka dasar luar negerinya sendiri, namun kebebasan untuk menjalankan rancangannya terhad kerana beberapa pertimbangan. Oleh kerana kemerdekaan dicapai semasa perjuangan menentang penganas Komunis masih lagi berterusan maka dasar luar negerinya amat anti-komunis sekali. Oleh itu

¹ Bagi interpretasi bersifat teori lihat Jayaratnam Saravanamuttu, "A Study of the Content, Sources and Development of Malaysian Foreign Policy, 1957-1975" (Tesis Ph. D. Universiti British Columbia, 1976).

dalam lebih sedekad yang berikut dasarnya "pro-Barat". Tunku berkata bahawa "di mana terdapat konflik antara dua ideologi iaitu ideologi Barat dengan ideologi Timur, maka dahulu lagi saya telah menyatakan dengan terus terang bahawa kami memihak kepada ideologi Barat ataupun fahaman demokrasi Barat".² Sudah sewajarnya sikap ini diikuti pula oleh perjanjian pertahanan dengan Britain serta oleh ekonomi perusahaan bebas yang menggalakkan pelaburan asing. Dasar luar negeri juga telah dipengaruhi oleh keanggotaan Tanah Melayu dalam Komanwel British, oleh keinginan untuk mewujudkan satu kelompok negara di Asia Tenggara, dan oleh tarikan "ethnik" dari luar kebanyakannya dari China dan Indonesia. Sedekad selepas Merdeka, gerakan untuk berbaik-baik dengan kuasa Dunia ketiga terutamanya di Asia dan Afrika semakin bertambah serta langkah untuk mengadakan hubungan dengan KSSR dan negara-negara Komunis lain di Eropah telah diambil. Pada tahun 1970-an apabila Tun Razak mengganti Tunku sebagai Perdana Menteri, berlaku perubahan dalam dasar luar negeri selanjutnya iaitu mengadakan hubungan diplomatik dengan negeri China dan cuba untuk menjadikan Asia Tenggara zon berkecuali.

Tanah Melayu merupakan negara penyokong Bangsa Bersatu yang kuat, menganggap BB sebagai pelindung negara-negara kecil. Setengah-setengah perkara yang menjadi sasarannya di Bangsa Bersatu adalah perkara yang wajar bagi sebuah negara "Afro-Asia"; tanah jajahan Portugis di Afrika, kekejaman dan dasar apartheid kerajaan Afrika Selatan, dasar Perancis di Algeria. Tunku adalah salah seorang penentang apartheid yang keras sekali di Persidangan Perdana Menteri Komanwel tahun 1960 yang berakhir dengan Afrika Selatan keluar dari Komanwel. Tetapi matlamat lain yang dikutuk oleh Tanah Melayu tidak pula bersifat 'penjajah', sekurang-kurangnya dalam ertikata lamanya. Antaranya termasuklah tindakan penindasan Rusia di Hungary dan serangan China ke atas Tibet.

Tanah Melayu menyokong usaha Bangsa Bersatu untuk menjaga keamanan dengan membekalkan lebih dari seribu orang tentera untuk angkatan Bangsa Bersatu di Kongo, dari

² *Straits Times*, 15 Disember 1962.

tahun 1960 hingga tahun 1963.

Sungguhpun Tanah Melayu mempunyai pendirian yang anti-Komunis, ia tidak pula menjadi anggota Pertubuhan Persetiaan Asia Tenggara (SEATO). Dari segi ketenteraan, keanggotaannya dalam pertubuhan tersebut tidak akan membawa sebarang faedah yang lebih besar dari faedah yang diperolehinya dari perjanjian pertahanan dengan British yang telah sedia ada. Malah kalau bantuan tentera British yang mencukupi tidak dapat diperolehi kerana kelemahan British atau tanggungjawab British yang terlalu luas di daerah lain pun bolehlah dianggarkan bahawa bantuan Amerika Syarikat boleh didapati sekiranya berlaku ancaman merbahaya dari China Komunis melalui Negeri Thai. Satu pertimbangan lagi ialah kerana SEATO tidak mendapat perhatian bukan sahaja dari China Komunis bahkan juga dari India dan Indonesia. Sesungguhnya, oleh kerana ia tidak popular dengan India dan Indonesia maka Tunku telah menjadikannya sebagai satu alasan kenapa Tanah Melayu tidak menjadi anggota SEATO, apabila beliau diwawancara di Canberra pada tahun 1959.³

Kelompok serantau yang mungkin ditubuh dan menarik perhatian kerajaan Tanah Melayu ialah satu persatuan negarane-negara Asia Tenggara. Sejak tahun 1959 lagi, Tunku telah memberitahu kepada umum bahawa satu hari nanti, pakatan pertahanan dan lain-lain kerjasama dengan British akan tamat, oleh itu perlulah Tanah Melayu menjadi peserta dalam satu Persetiaan Persahabatan dan Ekonomi Asia Tenggara.⁴ Cadangan ini telah menimbulkan kecurigaan, atas alasan bahawa Britain dan Amerika Syarikat menyokong rancangan tersebut dan sebenarnya ia merupakan lanjutan SEATO, yang tidak berjaya diselindungi.⁵ Walau bagaimanapun, menjelang tahun 1960, Tanah Melayu, Filipina dan Negeri Thai telah

³ *Free Press*, 10 November, 1959. Tetapi ketika mengundi isu "Perang dingin" Timur-Barat di Bangsa Bersatu, 1957-1962, undi Malaysia adalah selari dengan undi anggota SEATO (R.O. Tilman "Malaysian Foreign Policy: The Dilemmas of Committed Neutral." *Public Policy*, Jolin MD, Montgomery and Albert O. Hirschman, ed. (Cambridge, mass., 1967).

⁴ *Free Press*, 10 dan 17 November, 1959, *Straits Times*, 18 November, 1959.

⁵ *Sunday Times*, 28 Mei, 1961; *Straits Times* 12 Januari, 1962.

bersetuju untuk menubuhkan satu persatuan yang akan bersifat bukan politik dan tidak akan dikaitkan dengan mana-mana blok ideologi. Persatuan tersebut digelar "Persatuan Asia Tenggara" (ASA) dan mesyuarat pertama Menteri Luar ASA telah diadakan di Bangkok pada bulan Julai dan Ogos, 1961.⁶ Susunan untuk mengadakan mesyuarat pada masa akan datang serta untuk membentuk sekretariat di peringkat kebangsaan telah dibuat. Para pegawai dari tiga buah negara tersebut juga telah memulai tugas dalam bidang pelancungan, penubuhan sistem penerbangan ASA, satu sistem perkapalan dan lain-lain rancangan pengangkutan perdagangan antara bangsa, pertukaran kebudayaan dan penyelidikan. Satu lagi mesyuarat Menteri-menteri Luar telah diadakan di Manila pada bulan April, 1963. Terputusnya hubungan diplomatik antara Malaysia dengan Filipina pada tahun 1969 telah menyebabkan perjalanan projek tersebut selanjutnya diberhentikan buat sementara waktu tetapi mesyuarat ASA telah diadakan semula pada tahun 1966.

Dengan tamatnya darurat pada tahun 1960, telah lahir satu dasar baru terhadap kemasukan China Komunis ke Bangsa Bersatu. Pada mulanya Tanah Melayu berpendapat bahawa China Komunis tidak harus diterima masuk ke Bangsa Bersatu, manakala Tanah Melayu masih memerangi komunis dalam negara.⁷ Walau bagaimanapun, pada tahun 1961 Tanah Melayu telah menyatakan di Perhimpunan Agung Bangsa Bersatu bahawa "secara prinsip" ia akan menyokong kemasukan tanah besar China ke Bangsa Bersatu, dengan syarat Taiwan dibenar mengekalkan identiti politiknya sendiri.⁸ Akibatnya Tanah Melayu telah tidak mengundi menyokong kemasukan China pada tahun 1961, tetapi pada tahun 1962 Tanah Melayu telah mengambil sikap berkecuali mengenai usul yang sama atas alasan bahawa usul tersebut samar; semenjak tahun 1963 Tanah Melayu telah mengundi menentang usul kemasukan China kerana sikapnya telah

6 ASA, *Laporan Persidangan Pertama Menteri-menteri Luar* (Kuala Lumpur, 1961)

7 *Free Press*, 20 Januari, 1960.

8 Perhimpunan Agung Bangsa Bersatu Sesi ke-16 "Official Records", Mesyuarat Mukhtamad 1077, 13 Disember, 1961, m.s. 1019.

bertambah keras apabila China melancarkan "pencerobohan bersenjata yang tidak bersebab" terhadap India.⁹

Sikap Permusuhan Indonesia

Apabila Tanah Melayu merdeka pada tahun 1957, dari segi perlembagaan ia haruslah bertanggungjawab terhadap pertahanannya sendiri. Walau bagaimanapun Darurat masih lagi wujud dan tentera British (Australia dan New Zealand) masih lagi berada di Tanah Melayu memerangi komunis. Oleh itu perjanjian pertahanan telah ditandatangani, memberi peruntukan kepada bantuan British serta supaya British mengekalkan pangkalan, tentera dan kemudahan.¹⁰ Apabila tamat Darurat perjanjian tersebut diteruskan tetapi ia disemak semula apabila Malaysia ditubuh untuk memasukkan Singapura, Sarawak dan Sabah.¹¹

Perjanjian pertahanan dipraktikkan apabila Indonesia menunjukkan sikap permusuhannya terhadap persekutuan yang sedang dirancang. Pada mulanya kerajaan Indonesia tidak membantah, hanya Parti Komunis Indonesia sahaja yang membantah. Walau bagaimanapun permusuhan menjadi semakin ketara selepas berlaku "pemberontakan Azahari" pada tahun 1962. A.M. Azahari,¹² pemimpin Parti Rakyat Berunai menentang penubuhan Malaysia, beliau mencadangkan supaya sebuah negeri merdeka diwujudkan di bawah pemerintahan Sultan Berunai yang terdiri daripada Berunai, Sarawak dan Borneo Utara — sebenarnya mewujudkan semula sempadan Berunai seperti keadaannya lebih daripada seratus tahun dahulu. Pertempuran tercetus pada bulan Disember 1962

⁹ *Ibid.*, Sesi ke-18, Mesyuarat Muktamad, 1243 16 Oktober, 1963, m.s. 16.

¹⁰ *Proposed Agreement on External Defence and Mutual Assistance* (London, 1957, cetak semula 1959) (Cmnd. 263).

¹¹ Ini membangkitkan soalan sama ada tentera British yang berpangkalan di Singapura boleh dihantar ketempat lain atau tidak, sebagai misi SEATO. (*The Times* (London), 23 dan 25 November 1961; Perkara VI Perjanjian Malaysia; J.H. Silcock, "Development of a Malayan Foreign Policy", *Australian Outlook*, Jil. 17, No. 3 (1963), m.s. 51).

¹² Gordon Means, "Malaysia — A New Federation in South East Asia", *Pacific Affairs*, Jil. XXXVI, No. 2 (1963), m.s. 150. *Straits Times*, 14 Disember 1962; "The Azahari Rebellion", *Sunday Mail*, 16 Disember 1962; *Straits Times*, 18 dan 19 Januari 1962 (wawancara Alex Josey dengan Nicasio Osmena dan A.M. Azahari).

tetapi pemberontakan tersebut tidak diarah dengan baik oleh itu ia mudah dipatahkan apabila tentera British diterbangkan ke Berunai.

Pemberontakan ini penting kerana ia telah membangkitkan sikap permusuhan Indonesia. Sikap permusuhan ini sebahagiannya disebabkan Indonesia menganggap Tanah Melayu sebagai sebahagian daripada "Indonesia Raya" yang akan diwujudkan olehnya serta disebabkan oleh kepercayaan bahawa Malaysia merupakan "neo-kolonial" dan tidak pernah mengalami revolusi Indonesia.¹³ Hakikat bahawa tentera British masih terdapat di Malaysia membuktikan bahawa Malaysia belum lagi benar-benar merdeka.

Tuntutan Filipina ke atas Sabah¹⁴

Tuntutan Filipina ke atas Borneo Utara, telah dibangkitkan semula pada awal tahun 1962, menyebabkan keadaan menjadi semakin rumit. Tuntutan ini berdasarkan beberapa faktor: bahawa Sultan Sulu hanya "memajak" bukan "menyerah"¹⁵ wilayah tersebut pada tahun 1878 kepada pihak yang terdahulu daripada kompeni Borneo Utara British yang kemudiannya telah bertukar tangan dari kompeni kepada 'Kerajaan British'; bahawa dalam apa-apa keadaan sekalipun kedaulatan hanya boleh dipindahkan kepada pihak yang

13 Bernard R. Gordon, "The Potential for Indonesian Expansionism", *Pacific Affairs*, Jil. XXXVI, No. 4 (1963-64); George McT. Kahin, "Malaysia and Indonesia", *Pacific Affairs*, Jil. XXXVII, No. 3 (1964); Hubungan Malaysia - Indonesia (Kuala Lumpur, 1963).

14 *Hubsanngan Tanah Melayu - Filipina* (Kuala Lumpur, 1963); M.O. Ariff, *The Philippine Claim to Sabah* (Singapore/Kuala Lumpur, 1970); Michael Leifer, *The Philippine Claim to Sabah* (Zug, 1968); Martin Meadows, "The Philippine Claim to North Borneo", *Political Science Quarterly*, Jil. LXXXVII, No. 3 (1962); Lela Garner Noble, *In Pursuit of the National Heritage: the Philippine Claim to Sabah* (Tucson, Persatuan untuk Ser Monografi Pengajian Asia, 1977); Emmanuel Pelaez (Naib Presiden dan Setiausaha bagi Hal Ehwal Luar Negeri), *Statement at the Opening Meeting of the Anglo-Philippine Talks* (London, 28 Januari 1963) (dikeluarkan semula oleh Kerajaan Filipina); K. G. Tregoning, "The Claim for North Borneo by the Philippines", *Australian Outlook*, Jil. XVI, No. 1 (1962).

15 Dalam versi Melayu, makna Inggeris perkataan tersebut kurang jelas. Ada disebutkan bahawa British mempunyai versi asli dalam bahasa Inggeris, tetapi ini tidak pernah diterbitkan.

berdaulat, dan pihak yang terdahulu daripada Kompeni bukannya pihak yang berdaulat; bahawa Kerajaan Filipina adalah waris sultan. Dari segi undang-undang tuntutan tersebut tidak kena kerana dalam dunia di mana kehendak penduduk sesebuah wilayah dianggap lebih penting untuk menentukan siapa yang harus memerintah jika dibandingkan dengan dokumen yang dibuat di masa penjajahan dahulu, dianggap sebagai muktamad.

Tuntutan tersebut dibangkitkan semula kerana beberapa faktor. Diosdado Macapagal yang dipilih menjadi Presiden pada bulan November 1961, telah lama berminat dalam tuntutan tersebut. Tuntutan tersebut juga disokong oleh mingguan *The Free Press* dan oleh Nicasio Osmena, seorang penyokong Azahari yang mempunyai motif kewangan. Berbagai hujah telah diberi, antaranya ialah Filipina lebih berupaya daripada Malaysia untuk melindungi Borneo dari ancaman Komunis. Filipina juga mungkin berhasrat untuk menandingi kuasa tentera Indonesia yang menentang negara-negara Barat dan sekutunya serta Filipina juga ingin menghapuskan imejnya sebagai sebuah negara yang mempunyai hubungan rapat dengan neo-imperialisme Amerika Syarikat. Filipina mungkin lebih berminat untuk membentangkan tuntutannya serta supaya tuntutan tersebut diberi pertimbangan bersungguh-sungguh, daripada benar-benar melaksanakannya. Malangnya Britain dan Tanah Melayu tidak meneliti tatacara tuntutan tersebut dengan berhati-hati untuk memberikannya pertimbangan, sikap curang berhati-hati ini (*delicadeza*) telah menyebabkan sikap Filipina bertambah keras.

Konfrontasi

Sejak awal tahun 1963 Indonesia telah mengamalkan satu dasar "Konfrontasi"¹⁶ terhadap Malaysia, sungguhpun ada beberapa *detente* di mana ancaman bertukar ganti dengan

¹⁶ *Straits Times*, 21 Januari, 1963, memetik Menteri Luar Indonesia Dr. Subandrio. Lihat J.A.C. Mackie, *Konfrontasi: the Indonesia-Malaysia Dispute, 1963-1966* (Kuala Lumpur, 1974); Arnold C. Brackman, *Southeast Asia's Second Front: The Power Struggle in the Malay Archipelago* (New York, 1966); Bernard K. Gerdow, *The Dimensions of Conflict in Southeast Asia* (Englewood Cliffs, N.J., 1966).

perasaan persaudaraan. Konfrontasi tidak pula mencapai taraf peperangan secara terbuka, tetapi merupakan rondaan ganas yang dilakukan oleh kapal Indonesia di perairan antara Sumatera dengan Tanah Melayu, menggunakan anggota Tentera Nasional Kalimantan Utara untuk mencetuskan pertempuran yang berlanjutan di sempadan negeri-negeri Borneo Utara dengan Indonesia, meletupkan bom di Singapura dan menggugurkan atau mendaratkan tentera di pantai Tanah Melayu. Campur tangan Indonesia telah menyebabkan ancaman subversif Komunis di Sarawak yang telah sedia ada, bertambah hebat.¹⁷

Konfrontasi reda buat sementara dan ini telah diikuti oleh rundingan tiga penjuru oleh wakil dari Malaysia, Indonesia dan Filipina, yang berakhir dengan berlangsungnya satu sidang kemuncak pada bulan Julai dan Ogos 1963. Di sidang kemuncak itulah ketetapan dibuat untuk membuat organisasi baru iaitu Mafilindo. Tujuannya kabur sungguh-pun "pengisytiharan" itu mengumumkan bahawa ia menentang kolonialisme dan imperialism. Perisytiharan tersebut mempunyai unsur budaya serta diperbesar-besarkan dan ada juga disebut mengenai asal-usul penduduk ketiga-tiga negara yang "berketurunan Melayu".¹⁸ Di sidang kemuncak itu Indonesia dan Filipina meminta Tanah Melayu bersetuju supaya hasrat rakyat wilayah Borneo terhadap penubuhan Malaysia ditentukan. Untuk tujuan tersebut pasukan dari Bangsa Bersatu telah membuat lawatan ke wilayah Borneo dan Tanah Melayu telah menangguhkan tarikh penubuhan Malaysia dari 31 Ogos 1963 hingga ke-16 September. Laporan Setiausaha Agung Bangsa Bersatu yang diperolehi sejurus sebelum tarikh tersebut,¹⁹ mendapati bahawa penubuhan Malaysia telah menjadi isu penting pada pilihanraya di Borneo Utara dan

17 Bahaya di dalam (Kuching, 1963).

18 Hubungan Malaysia Filipina.

19 Dalam *Laporan Misi Malaysia Bangsa Bersatu* (Kuala Lumpur, 1963), ms. 4. Setiausaha Agung kesal kerana tarikh 16 September ditetapkan sebelum beliau membuat rumusan dan mengumulkannya. Penetapan tarikh ini telah menimbulkan kemarahan Indonesia tetapi Tunku terpaksa berbuat demikian kerana didesak oleh wilayah-wilayah Borneo dan Singapura supaya mengisytiharkan Malaysia. Penangguhan merupakan konsesi kepada Indonesia tetapi beliau menegaskan bahawa pembentukan persekutuan baru tidak boleh terlepas daripada penilaian Bangsa Bersatu (*Straits Times*, 26 dan 30 Ogos dan 4 September 1963).

Sarawak serta pilihanraya tersebut dijalankan secara bebas dan keputusannya menunjukkan bahawa sebilangan besar rakyat bersetuju dengan penubuhan Malaysia.²⁰ Namun begitu Indonesia enggan menerima laporan tersebut, mendakwa bahawa tatacara seperti yang dipersetujui tidak diikuti. Hubungan semakin buruk hingga Malaysia memutuskan hubungan diplomatik dengan Indonesia manakala Indonesia pula memperhebatkan Konfrontasi, menambahkan tekanan tenteranya dan memutuskan hubungan dagang dengan Malaysia. Berbagai percubaan untuk mendamaikan mereka dengan mengguna orang tengah telah dibuat tetapi tidak berjaya.

Pertempuran antara Indonesia dengan Malaysia telah diteruskan dalam satu arena yang lebih luas. Malaysia telah mencapai satu kejayaan dari segi moral di Majlis Keselamatan Bangsa Bersatu pada 17 September, 1964. Satu ketetapan yang dirangka, menyesali dan mengutuk pertempuran yang telah berlaku dan meminta supaya pihak yang terlibat cuba mengelakkan peristiwa tersebut dari berulang serta "supaya mengelakkan dari mengguna segala ancaman atau kekerasan dan menghormati keutuhan wilayah dan kemerdekaan politik masing-masing. Ketetapan ini telah mendapat sembilan undi menyokong, sementara dua undi menentang.²¹ Walau bagaimanapun satu dari undi yang menentang adalah dari KSSR, maka ini merupakan satu undi pembatal. Pemilihan Malaysia ke Majlis Keselamatan bagi tahun 1965²² telah diikuti pula beberapa hari kemudian oleh penarikan diri oleh Indonesia dari Bangsa Bersatu. Hubungan diplomatik dengan Filipina juga diputuskan tetapi dipulihkan semula pada 1964 peringkat Konsul dan dipulih sepenuhnya pada bulan Jun 1966 selepas Marcos menggantikan Macapagal sebagai Presiden.

Perbincangan tidak rasmi antara pemimpin Malaysia dengan pemimpin Indonesia untuk menamatkan Konfrontasi telah

²⁰ Laporan Misi Malaysia Bangsa Bersatu, op. cit., terutama sekali perenggan 245.

²¹ *Kes Malaysia di Majlis Keselamatan Bangsa Bersatu, dokumen diterbitkan semula dari rixsal rasmi. Tatacara Majlis Keselamatan* (Kuala Lumpur, 1964), m.s. 80. Bolivia, Brazil, Republik China, Perancis, Ivory Coast, Morocco, Norway, Britain dan AS menyokong; KSSR dan Czechoslovakia menentang.

²² *Straits Times*, 31 Disember 1964.

diadakan sejak sebelum kegagalan percubaan rampasan kuasa di Indonesia pada bulan September - Oktober 1965 lagi. Walau bagaimanapun, peralihan kuasa di Indonesia berlaku secara beransur-ansur, begitu jugalah halnya dengan langkah ke arah mengadakan hubungan rapat dengan Malaysia yang dianggapnya sebagai neo-kolonialis. Pada mulanya, Indonesia mengiktiraf Singapura kemudian barulah ia membuat hubungan rasmi dengan Malaysia. Pada 12 Ogos 1966 satu perjanjian telah ditandatangani antara Indonesia dengan Malaysia. Permusuhan akan ditamatkan dan hubungan diplomatik akan dipulih. Pilihanraya akan diadakan di Sabah dan Sarawak untuk memberi peluang kepada mereka menentukan semula kedudukan mereka dalam Persekutuan Malaysia. Rundingan untuk memulihkan hubungan termasuk juga hal mengenai penubuhan sebuah persatuan yang lebih besar daripada ASA atau Mafilindo yang pada peringkat permulaannya akan terdiri daripada Indonesia, Malaysia, Filipina dan Negeri Thai; akhirnya persatuan ini akan menjadi apa yang dikenali sebagai ASEAN.

Memandangkan bidangnya yang terhad, konfrontasi tidaklah begitu teruk, ia lebih merupakan gangguan, bukannya penyakit. Akibat dari segi ketenteraan tidak penting. Dari segi psikologi, kesan yang ditinggalkan oleh konfrontasi agak terhad di Tanah Melayu. Kalau ada pun, kesan yang ditinggalkan pada orang Cina ialah menyebabkan mereka bersikap dingin dalam memberi taat setia kepada Malaysia seperti yang dapat dilihat dari keputusan pilihanraya 1964. Sungguhpun ketokohan Soekarno diagung-agungkan dan radio Indonesia dipancarkan ke Tanah Melayu, ia tidak banyak meninggalkan kesan kepada orang Melayu. PAS mempunyai pertalian emosi dan budaya dengan Indonesia tetapi tidak mungkin bagi kebanyakan anggotanya menyebelahi Indonesia dan menentang Malaysia kecuali kalau mereka diyakini bahawa orang Cina di Malaysia telah semakin kuat, mengancam akan mengambil alih teraju pemerintahan. Sungguhpun beberapa orang yang bersimpati dengan Indonesia, terutama sekli setengah-setengah pemimpin PAS dan Front Sosialis, terpaksa ditangkap di awal tahun 1965,²³ tindakan

23 *Husni Indonesia Terhadap Malaysia* (Kuala Lumpur, suatu Plot yang didedahkan (Kuala Lumpur, 1965).

subversif nampaknya tidak berjaya. Keadaan di Sarawak, sungguhpun tidak di Sabah, amat berlainan. Tindakan subversif di setengah-setengah sekolah Cina, kesatuan sekerja serta dalam Parti Rakyat Bersatu Sarawak bermakna bahawa sejumlah besar penduduk tidak boleh diharapkan untuk menentang serangan Indonesia yang dilancarkan atas nama "anti-kolonialisme". Pada bulan Julai dan Ogos 1965 dan Januari 1966 kerajaan mendapati perlu untuk memindahkan beberapa ribu penduduk di sempadan yang selama ini terdedah kepada ancaman subversif. Penduduk yang kebanyakannya terdiri daripada kaum Cina ditempatkan semula di kampung-kampung baru seperti yang ditubuhkan semasa Darurat di Tanah Melayu.²⁴

Dari segi ekonomi, kesan yang ditinggalkan oleh konfrontasi tidaklah seburuk yang dijangka walau pada Singapura yang dianggap paling mudah terjejas. Namun begitu, oleh kerana konfrontasi telah menyebabkan wang yang hendak digunakan untuk pembangunan terpaksa dibelanjakan untuk pertahanan, kesan buruknya yang agak besar akan dirasa dalam jangka panjang. Oleh kerana tidak berlaku serangan secara besar-besaran maka Malaysia tidak perlu membuat pertambahan besar, bertentangan dengan pertambahan dari segi saiz, dalam angkatan tenteranya;²⁵ malah menjelang awal tahun 1965 pun bilangannya tidaklah seramai tentera British, Australia dan New Zealand yang ada dalam negeri ini kalau digabungkan sekali.²⁶ Sungguhpun kehadiran tentera asing ini dapat membantu Malaysia dari segi pertahanan dan ekonomi namun ia mempunyai keburukan yang serius. Bagi dunia ketiga kehadiran mereka menggambarkan kewujudan imperialisme. Sekiranya tentera asing dikeluarkan, Malaysia akan mendapati sukar untuk mempertahankan diri dari tindakan agresif Kerajaan Indonesia yang mungkin memperhebatkan konfrontasi pada bila-bila masa.

24 *Ancaman Komunis terhadap Sarawak* (Kuala Lumpur, 1966); *Straits Times*, 7 Julai dan 9 Ogos 1965 dan 6 Januari 1966.

25 *Ibid.*, 14 Disember 1962, 30 Mei 1963 dan 3 Disember 1965.

26 *Ibid.*, 9 Januari 1965; *Malay Mail*, 14 Januari 1965.

Dasar Luar Negeri dalam Masa Peralihan

Malaysia merasa lega bila konfrontasi tamat. Masalah pertahanan dan dasar luar negeri semakin kurang genting, ini diikuti oleh tempoh peralihan. Dasar luar negeri tahun 1957 amat jauh bezanya dari dasar tahun 1976 namun perubahan yang berlaku dalam jarak masa tersebut adalah secara beransur-ansur; beberapa cadangan untuk perubahan telah dibuat tetapi ia hanya akan dilaksanakan apabila "tiba masanya yang sesuai". Teguran Tunku dahulu mengenai perjanjian Asia Tenggara telah pun diperkatakan.²⁷ Seperti yang dapat disaksikan hasrat untuk menjadikan kawasan ini kawasan berkecuali serta hasrat untuk mengadakan hubungan dengan China telah dibincang lebih awal lagi, sebelum tindakan rasmi diambil.

Satu perubahan dalam penegasan merupakan akibat langsung daripada konfrontasi. Selain daripada usaha Tunku mengadakan hubungan dengan negara-negara Islam,²⁸ sehingga tahun 1963 dasar luar negeri mengabaikan usaha untuk mengadakan hubungan dengan negara-negara dunia ketiga. Sikap ini telah membawa akibat buruk pada masa konfrontasi. Indonesia telah mengguna mesyuarat antarabangsa untuk menegaskan kesnya menentang Malaysia sehinggakan perwakilan Tanah Melayu - Singapura tidak berjaya mendapat tempat di Persidangan Perpaduan Afro-Asia yang diadakan di Tanganyika pada bulan Februari 1963.²⁹ Oleh yang demikian Malaysia berusaha bersungguh-sungguh untuk memperolehi kawan dengan mengadakan misi diplomatik baru, meminta kebenaran supaya perwakilannya dapat menyertai persidangan seperti tersebut dan melalui lawatan Tunku, Tun Razak, Encik Lee Kuan Yew serta para pemimpin lain ke luar negeri. Penegasan seperti ini juga wujud dalam idea orang-orang yang menentang perjanjian pertahanan dengan Britain, misalnya Dr. Mahathir yang menjadi Pengerusi

27 Lihat m.s. 296.

28 Marvin C. Ott, "Foreign Policy Formation in Malaysia", *Asian Survey*, Jil. XII, No. 3 (1972), m.s. 235.

29 Means op. cit., m.s. 156.

Pertubuhan Perpaduan Rakyat Afro-Asia Malaysia. Pada bulan Ogos 1965 Kumpulan Ahli Parlimen Perikatan mengenai Hal-Ehwal Luar Negeri yang terdiri dari lebih sesuku Ahli Parlimen Perikatan mendesak supaya Malaysia mengadakan "hubungan diplomatik seluas mungkin dengan negara-negara lain tanpa mengira ideologi mereka."³⁰ Tiada perbahasan dan tentangan dibuat apabila Malaysia memeterikan perjanjian perdagangan dengan KSSR pada 1967 dan diikuti pula oleh pertukaran misi diplomatik. Pada pertengahan tahun 1960-an seorang ahli penting dalam parlimen menyuarakan supaya diadakan perubahan selanjutnya. Pada tahun 1966 Tun Ismail, selaku Pemangku Menteri Luar Negeri berkata bahawa beliau tidak menentang sistem Komunis di negeri China asalkan sistem tersebut diamalkan dalam negaranya sahaja. Beliau juga mengharapkan penubuhan persatuan serantau bagi semua negara Asia Tenggara termasuk Vietnam dan Laos yang tidak akan bercorak tentera serta tidak anti-komunis atau anti-Barat.³¹ Setahun setengah kemudian Tun Ismail yang bercakap dari barisan penyokong kerajaan lebih kuat meramalkan mengenai perkembangan ke arah matlamat tersebut, malangnya beliau meninggal dunia sebelum sempat sama-sama menyaksikan kejayaan. "Telah sampai masanya bagi negara-negara di rantau ini sama-sama mengisytiharkan sikap berkecuali Asia Tenggara. Untuk memastikan keberkesanannya ia haruslah dijamin oleh kuasa besar, termasuk China Komunis..."³²

³⁰ *Sunday Times*, 9 Ogos 1965.

³¹ *Straits Times*, 24 Jun 1966.

³² *Perbahasan Dewan Rakyat*, 23 Januari 1968.

Perkembangan Dasar: Perkecualian; Hubungan dengan China

Perubahan dalam dasar rasmi boleh digalurkan dari ucapan Tun Razak serta para pemimpin lain terutamanya dari tahun 1970 dan seterusnya, seperti yang diperihalkan dalam bab ini.³³ Sungguhpun perubahan telah bermula sebelum Tunku meletak jawatan sebagai Perdana Menteri pada bulan September 1970 namun sebenarnya beberapa bulan sebelum itu beliau telah pun menyerahkan sebahagian besar tugas menjalankan dasar luar negeri kepada Tun Razak. Sekiranya hal ehwal luar negeri masih lagi dipegang oleh Tunku maka tidaklah dapat disangkal bahawa setengah-setengah aspek arah tujuan baru dasar luar negeri akan berbeza. Misalnya, sikap beliau terhadap isu hubungan diplomatik dengan China mungkin tidak akan begitu longgar; hubungan tersebut mungkin diadakan tetapi tidaklah secepat itu.³⁴ Bolehlah dikatakan dengan tepat bahawa cara Tun Razak menjalankan dasar luar negeri adalah "pragmatik". Keterangan paling baik mengenai latar belakang dasar beliau yang menggambarkan penyesuaian pemikiran kepada perubahan luar negeri yang pesat, mungkin terkandung dalam ucapan beliau di Parlimen pada bulan Julai 1971.³⁵ Beliau berkata bahawa "tidak syak lagi keadaan di Asia Tenggara hari ini sentiasa berubah. Banyak faktor lazim dalam persamaan di Asia Tenggara telah berubah dan jelaslah bahawa persamaan baru sedang beransur-ansur muncul. Beberapa ciri lama di rantau ini telah hilang dan ciri baru sedang muncul. Misalnya, British menarik keluar tenteranya dari

33 Untuk penilaian lihat: Lau Teik Soon, "Malaysia and the Neutralization of Southeast Asia", *Trends in Southeast Asia No. 2. Proceedings and Background Paper of Seminar on Trends in Malaysia* Patrick Low, ed. (Singapura, 1971); Mahathir bin Mohamad, "Trends in Foreign Policy and Regionalism", *ibid*; Stephen Chee, "Malaysia's changing Foreign Policy", *Trends in Malaysia II*, Yong Mun Cheong, ed. (Singapura 1974); *Straits Times*, 19 September 1971.

34 Kesan pertemuan Tunku dengan pemimpin komunis, Chin Peng pada masa Darurat meyakinkan Tunku bahawa Tanah Melayu tidak akan dapat wujud bersama Komunisme (Harry Miller, *Prince and Premier* (London, 1959), m.s. 192-3). Tetapi pada bulan Mei 1969 Tunku berkata bahawa Malaysia mungkin akan menibangkan untuk mengadakan hubungan diplomatik sekiranya tidak ada "campur-tangan yang tidak diingini" daripada mereka (dimaksudkan pada aktiviti gerila) (*Straits Times*, 8 Mac 1969).

35 *Dasar Luar Negeri Malaysia* (Kenyataan di Dewan Rakyat pada 26 Julai 1971 (Kuala Lumpur, 1971), m.s. 3.

Malaysia/Singapura selepas Parti Konservatif memenangi pilihanraya Britain pada bulan Jun 1970.³⁶ Amerika Syarikat pun beransur mengurangkan campur tangannya di Indo-China. Kuasa Jepun bertambah kuat dan minatnya di Asia Tenggara hanya tertumpu pada perdagangan sahaja.

"Mengatasi segala-galanya ialah perubahan dalam dasar luar negeri China dan kemunculannya secara beransur-ansur untuk turut melibatkan diri dalam hal ehwal di rantau ini dan antarabangsa. Perubahan sikap China bermula secara diam-diam dengan apa yang dikatakan sebagai diplomasi ping-pong dan lain-lain langkah yang diambil secara berhati-hati dan beransur-ansur dalam beberapa bulan lepas. Pada minggu lepas ia memuncak dengan tiba-tiba apabila pengumuman dibuat bahawa Dr. Kissinger telah membuat lawatan sulit ke Peking dan Presiden Nixon akan melawat Peking tidak lama lagi". Tun seterusnya memperkatakan mengenai dua aspek dasar luar negeri Malaysia yang saling berkait: menjadikan Asia Tenggara sebagai kawasan berkecuali dan China perlu mengambil semula tempatnya di Bangsa-bangsa Bersatu; walau bagaimanapun soal untuk mengadakan hubungan diplomatik dengan China perlu diberi pertimbangan secara berasingan dan dibuat kemudian.

Istilah tema "berkecuali" tertakluk pada perbahasan.³⁷ Menjelang pertengahan tahun 1970-an, istilah "berkecuali" telah diganti dengan "zon untuk keamanan, kebebasan dan berkecuali". Dalam kenyataan awal terkemuka, mengenai konsep yang dibuat oleh Tun Razak di Persidangan Kemuncak Lusaka bagi negara-negara berkecuali, penegasan ditumpukan pada untuk menjadikan kawasan Indo-China kawasan berkecuali, namun begitu beliau juga menjelaskan bahawa

³⁶ Tindakan untuk mengurangkan tentera British di kawasan tersebut melebihi kadar yang ditetapkan dahulu telah diumumkan dan Kertas Putih, Mei 1967. Kadar pengunduran yang baru diubah sedikit apabila Parti Konservatif berkuasa pada tahun 1970. Menjelang tahun 1976 hampir semua tentera British akan diundur. Walau bagaimanapun, pengundurannya berakhir apabila Malaysia dibentuk dan hanya ditangguh oleh kerana berlakunya Konfrontasi. Tidak syak lagi ini merupakan faktor utama yang menyebabkan dasar berkecuali diambil. Menjelang tahun 1976 hanya tentera Komanwel sahaja yang masih ada di Malaysia, terdiri daripada tentera Australia yang berpangkalan di Butterworth.

³⁷ Peter Lyon, *War and Peace in Southeast Asia* (London, 1969), bab 6. Mengenai "perkecualian" lihat *The Thrust of Non Alignment* (Georgetown, Guyana, 1972).

matlamatnya ialah untuk menjadikan seluruh kawasan Asia Tenggara kawasan berkecuali yang dijamin oleh China, Kesatuan Soviet dan Amerika Syarikat.³⁸ Tun Razak cuba untuk mendapatkan sokongan bagi konsep tersebut di tempat lain, terutamanya di Bangsa Bersatu pada bulan Disember 1970 dan di Persidangan Komanwel 1971 di Singapura. Konsep berkecuali pada mulanya dimulakan oleh Malaysia sahaja tetapi kemudian konsep tersebut diperkenankan oleh ASEAN, pertubuhan ASA yang dibesarkan, terdiri daripada Malaysia, Indonesia, Singapura, Filipina dan Negeri Thai yang ditubuhkan pada bulan Ogos 1967. Pada 27 November 1971 perisytiharan ASEAN menyeru supaya Asia Tenggara dijadikan kawasan berkecuali, "bebas dari sebarang bentuk atau cara campur tangan oleh kuasa-kuasa luar". Perisytiharan tersebut tidak menyebut dengan panjang lebar mengenai jaminan oleh tiga kuasa besar di kawasan tersebut tetapi pada hakikatnya perisytiharan hanya akan berkesan bila ia mendapat persetujuan dari kuasa-kuasa itu, tidak perlulah dengan panjang lebar.³⁹

Pada amnya, sungguhpun, ketiga-tiga kuasa besar tidak memberi jaminan, China menyokong idea tersebut manakala Amerika Syarikat enggan campur tangan tetapi tidak pula menentang, Soviet Union paling tidak berminat kerana ia menganggap rancangan tersebut bertentangan dengan rancangannya sendiri untuk meliputi kawasan yang lebih luas di Selatan dan di Asia Tenggara serta bertujuan untuk membendung kuasa China.⁴⁰ Tan Sri Ghazali Shafie, salah seorang daripada ketua arkitek rancangan berkecuali ini telah

38 Untuk ucapan Tun Razak di Persidangan Kemuncak ketiga di Lusaka pada tahun 1970 serta ucapan di Persidangan Ketua ketua Kerajaan Komanwel, Januari 1971 di Singapura, lihat *Hal Ehwal Luar Negeri Malaysia*, Jil. 3, No. 2 (1970), m.s. 13-19 untuk yang pertama dan Jil. 4, No. 1 (1971), m.s. 9-16 untuk ucapan kedua. Pada bulan Januari 1969 Tun Razak memberitahu dalam Parlimen mengenai hasrat untuk memujuk kuasa-kuasa besar terutamanya China supaya menjamin kejujuran, kebebasan dan perkecualian Asia Tenggara (U. Victor Morais, ed., *Tun Razak's Strategy for Action* (Kuala Lumpur, 1969) m.s. 141).

39 Lihat T.J.S. George, "The Neutralizations Stakes", *For Eastern Economic Review*, II, Disember 1971, m.s. 1820.

40 Pada mulanya dicadangkan oleh Encik Brezhnev pada bulan Jun 1969. Dua rancangan tersebut dibincangkan apabila Tun Razak melawat Moscow pada bulan Oktober 1970 tetapi Tun tidak yakin dengan merit rancangan Soviet (*Straits Times Malaysia*, 6 Oktober 1972). KSSR masih lagi mengemukakan cadangannya di akhir tahun 1975 (*New Straits Times* 14 Oktober 1975).

memberi syarat-syarat yang menasabah kepada tiga kuasa besar: Mereka haruslah bersetuju supaya Asia Tenggara menjadi kawasan berkecuali: mereka tidak seharusnya melibatkan negara-negara di rantau ini dalam rebutan kuasa di kalangan mereka; mereka juga harus mengadakan cara pengawasan untuk menjamin perkecualian Asia Tenggara dalam rebutan kuasa antara bangsa.⁴¹

Kemudian Tan Sri Ghazali memberitahu apa yang harus dibuat oleh negara-negara Asia Tenggara untuk mententeramkan negara masing-masing. Ketidakstabilan dalam sebuah negara atau ketegangan antara sebuah negara dengan sebuah negara akan mengancam kestabilan seluruh sistem. Dari segi praktik usaha bersungguh-sungguh untuk mewujudkan kerjasama antara negara terhad dari segi skop dan kandungannya. Sambutan bersama oleh negara-negara ASEAN terhadap isu keselamatan luar negeri akan membuatkan mereka lebih kuat untuk menghadapi ancaman atau pujukan dari kuasa luar. Oleh itu, selain daripada unsur perkecualian sistematik yang bergantung pada tindakan kuasa-kuasa besar, terdapat unsur-unsur penting lain iaitu perpaduan nasional serta perpaduan serantau dan sifat ketahanan di kalangan negara-negara Asia Tenggara.⁴²

Perkecualian Asia Tenggara dikait rapat dengan isu China. "Kita tidak boleh meminta China Komunis menjamin perkecualian Asia Tenggara kalau pada masa yang sama kita tidak sukakannya"⁴³ langkah-langkah tegas diambil pada tahun 1971 untuk mengeratkan semula antara negara. Malaysia mengundi menyokong usul Albania bagi kemasukan Republik

41 Tan Sri Ghazali Shafie, "Neutralization of Southeast Asia", *Pacific Community*, Jil. 3, No. 1 (1971), m.s. 115.

42 "Sambutan ASEAN kepada isu Keselamatan di Asia Tenggara" (ucapan di Jakarta, 22 Oktober 1974), Seminar yang dianjurkan oleh Majlis Kebangsaan Pertubuhan Wanita Malaysia di Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur, 14-18 April 1975 mengenai "Wanita Hari ini Di Zaman Perubahan" Kertas mengenai "Keamanan", 17 April (memo). Lampiran E.

Mengenai prospek untuk dasar berkecuali ASEAN, lihat Sheldon W. Simon, *Asian Neutralism and US Policy* (Washington, D.C., 1975), bab 3.

43 Tun Ismail, *Malaysian Digest*, 16 Oktober 1970, m.s. 1.

Rakyat China ke Bangsa-bangsa Bersatu dan menyingkirkan China Kebangsaan. Utusan dagang yang diketuai oleh Tengku Razaleigh (utusan rasmi atau separuh rasmi pertama dari negara ASEAN) telah dihantar ke Peking pada bulan Mei dan sebagai membalas lawatan tersebut China telah menghantar perwakilannya ke Kuala Lumpur pada bulan Ogos. Hasil daripada saling berkunjung ini ialah pertambahan besar dari segi perdagangan terutama sekali dalam eksport getah. Malaysia mengadakan hubungan diplomatik dengan Vietnam Utara, Korea Utara dan Jerman Timur pada tahun 1973 dan kemuncak dasar *detente* Malaysia berlaku pada bulan Mei 1974 apabila Tun Razak membuat lawatan ke negeri China dengan harapan hendak mengadakan hubungan diplomatik. Dalam ucapan alu-aluan, Chou En-Lai menyokong cadangan Malaysia "untuk mewujudkan kawasan aman dan berkecuali di Asia Tenggara".⁴⁴ Walau bagaimanapun, seperti yang telah dijangka jaminan rasmi tidak diberi oleh China. Aspek-aspek lain lawatan tersebut penting untuk keadaan dalam negeri Malaysia. Kedua-dua buah negara bersetuju bahawa kewarganegaraan dua buah negara tidak dibenarkan, oleh itu warganegara Malaysia berketurunan Cina tidak boleh membuat hubungan dengan negeri China atas alasan bahawa keturunan mereka berasal dari sana. Orang Cina di Malaysia yang masih lagi menjadi warganegara China telah diperintahkan supaya mematuhi undang-undang negeri China. Satu lagi ciri penting bagi keadaan dalam negeri yang dikeluarkan selepas perjumpaan tersebut ialah saling menghormati kedaulatan satu sama lain dan tidak mencampuri urusan dalam negeri satu sama lain. Malaysia amat berminat dengan peruntukan tersebut yang mana telah disokong oleh jaminan secara lisan dari para pemimpin China.⁴⁵ Malaysia amat bimbangkan sokongan yang diberi oleh negeri China kepada pemberontak komunis di Malaysia. Malaysia lebih bimbangkan sokongan dalam bentuk ideologi daripada sokongan dalam bentuk material, terutama sekali melalui siaran dari Suara Revolusi Malaya. Isu ini malah lebih penting daripada persoalan kewarganegaraan dan

44 *Asia Magazine*, 22 September 1974, m.s. 28.

45 *Straits Times*, 1 Jun 1974; *Sunday Times*, 2 Jun 1974. Mengenai lawatan Tun Razak secara umum, lihat *Hai-Ehwal Luar Negeri Malaysia*, Jil. 7, No. 2 (1974), m.s. 40-55.

persoalan mengenai orang Cina tempatan yang berwalakkan ke negeri China, sehingga sebelumnya ia telah menyekat kerajaan Malaysia dari mempertimbangkan untuk mengadakan hubungan diplomatik. Pada tahun 1971 Tun Razak berkata bahawa persoalan "... tidak timbul pada masa ini: bahawa Republik China masih lagi meneruskan dasar permusuhan terhadap Malaysia melalui propagandanya yang disiarkan melalui Suara Revolusi Malaya dan melalui pimpinan dan sokongan yang diberinya kepada penganas di sempadan.⁴⁶ Pada tahun 1974 kerajaan Malaysia yakin bahawa ciri "dalam negeri" pernyataan tersebut ada faedahnya. Taat setia kaum Cina boleh diperkukuhkan dengan peruntukan kewarganegaraan; manakala semangat pemberontak komunis akan dipatahkan dengan penarikan sokongan dari Peking. Penduduk Cina di Malaysia umumnya berpuas hati dengan hakikat bahawa pemimpin kedua-dua buah negara telah bertemu serta negeri China diakui sebagai sebuah Kuasa Besar oleh itu gambar pertemuan Tun Razak dengan Mao telah digunakan pada poster Barisan semasa pilihanraya di akhir tahun 1974.⁴⁷ Setelah orang Melayu diberi penerangan mengenai keperluan mengadakan hubungan persahabatan dengan China manakala orang Cina pula diberi amaran supaya jangan sampai lupa daratan kerana terlalu gembira, lawatan tersebut terbuktilah sangat popular dan telah memberi sumbangan kepada kemenangan besar yang dicapai oleh pihak kerajaan dalam pilihanraya 1974.

Malangnya siaran Suara Revolusi Malaysia tidak diberhentikan malah siaran khas telah dibuat pada tahun 1975 untuk memberi ucapan tahniah kepada Parti Komunis Malaya sempena ulang tahun kelima puluhnya. Tun Razak memberitahu Perhimpunan Agung UMNO tahun 1975 bahawa

⁴⁶ *Perbahasan Dewan Rakyat*, 19 Mac 1971, ruangan 1679. Lihat juga *ibid.*, 12 Mac, ruangan 1022.

⁴⁷ Mengenai beberapa kemungkinan kesan hubungan rapat dengan China pada keadaan dalam negeri, lihat R. Stephen Milne, "The Influence on Foreign Policy of Ethnic Minorities with External Ties", Mark W. Zacker dan R. Stephen Milne, eds., *Conflict and Stability in Southeast Asia* (New York, 1974), m.s. 108-13.

beliau telah pun mengemukakan soalan kepada China mengenai siaran tersebut.⁴⁸

Dasar yang baru muncul telah dikatakan sebagai satu peralihan daripada pertahanan yang bergantung kepada tentera, kepada keselamatan yang bergantung kepada berbagai cara.⁴⁹ Perubahan mendahului tamatnya perang di Indo-China. Keadaan tentera tidak digentari dan "teori domino" tidak diterima.⁵⁰ Reaksi Malaysia pada tahun 1975 ialah mengiktiraf kerajaan baru Kampuchea dan Vietnam Selatan. Seperti yang akan diperihalkan berikutnya, Malaysia juga berhasrat supaya negara-negara Indo-China menyertai ASEAN. Perjanjian Lima - Kuasa⁵¹ (Malaysia, Singapura, Britain, Australia, New Zealand) yang dibuat pada tahun 1971 sebagai menggantikan Perjanjian Pertahanan Inggeris-Malaysia tidak penting lagi untuk diteruskan. Angkatan tentera dari Britain, Australia dan New Zealand yang masih tinggal hanya kecil sahaja bilangannya dan pada pandangan pragmatik mengeluarkan "Lima-Kuasa" untuk digantikan dengan rancangan perkecualian bukanlah merupakan perkara yang bertentangan. Begitulah juga halnya dengan pengumuman yang dibuat pada bulan Oktober 1975 bahawa kekuatan angkatan tentera dan pihak keselamatan akan ditambah, ia tidak dikaitkan dengan ancaman dari luar. Semasa membuat pengumuman tersebut Datuk Hussein Onn dengan terang-terang merujuk kepada ancaman anasir subversif terhadap keselamatan dalam negeri.⁵² Kemungkinan bahaya utama dari perubahan yang berlaku di Indo-China tidak pula dinyatakan dengan terang: bahawa regim yang menang mungkin akan menggalakkan atau membantu aktiviti gerila di Malaysia.

48 *The Star*, 23 Jun 1975; *Malaysian Business*, Februari 1976, m.s. 22 (Tan Sri Ghazali Shafie). Pada bulan April 1976 kelengaran siaran yang mencela PKM pro-Peking. Siaran tersebut telah dikesan sebagai datang daripada pihak Marxist Lenin yang pro-Soviet, mungkin dipancar dari Vietnam (*New Straits Times*, 23 April 1976).

49 Noordin Sopiee, "Ties with Peking: the Issues and the Promise", *Straits Times* (Malaysia), 21 Mei 1974.

50 Tun Razak, *ibid.*, 5 Mei 1975; Tan Sri Ghazali Shafie, "The Great Domino Fallacy", *ibid.*, dan 8 Mei 1975; *Far Eastern Economic Review*, 25 April 1975, m.s. 36-9.

51 T.B. Millar, "Prospects for Regional Security Cooperation in Southeast Asia", Zacher dan Milne, ed, op. cit.

52 *New Straits Times*, 18 Oktober 1975.

ASEAN

Cadangan perkecualian boleh dicapai melalui ASEAN (Persatuan Negara-negara Asia Tenggara), sebagai pengganti ASA.⁵³ Walau bagaimanapun terdapat beberapa perbezaan penting antara persatuan tersebut. Tidak seperti dalam ASA, Indonesia (serta Singapura yang pada masa itu telah merdeka) menyertai ASEAN. Ketulusannya sebagai sebuah badan yang berkecuali dari segi politik lebih diyakini daripada ASA kerana adanya Indonesia yang terkenal kerana sejarahnya dalam menentang neo-kolonialisme. Ia juga menyerupai ASA tetapi berlainan dari SEATO dan ASPAC⁵⁴ dari segi "kedaerahan" iaitu ASEAN terdiri daripada negara-negara dirantau ini semata-mata. Selepas menandatangani perisytiharan bersama untuk menubuhkan ASEAN pada bulan Ogos 1967. Tun Razak telah berkata dengan lebih jelas lagi bahawa negara-negara Asia Tenggara perlu bekerjasama untuk menghalang campur tangan serta gangguan dari negara luar. Mereka harus mengisi kekosongan disebabkan oleh peninggalan pihak penjajah atas usaha desakan bersama mereka.⁵⁵

Pengisytiharan ASEAN telah menetapkan tujuh "matlamat". Matlamat pertama ialah berkenaan dengan memperhebatkan pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan perkembangan kebudayaan di rantau ini. Matlamat kedua ialah untuk "menggalakkan keamanan dan kestabilan dan hukum undang-undang dalam hubungan di kalangan negara-negara serantau serta mematuhi prinsip Piagam Bangsa Bersatu". Matlamat-matlamat lain adalah seperti matlamat pertama iaitu mengenai ekonomi, sosial dan kebudayaan.⁵⁶ Walau bagaimanapun, sehingga tahun 1975 kemajuan terbesar yang dicapai ialah dari

53 Bernard K. Gordon, *Toward Disengagement in Asia: a Strategy for American Foreign Policy* (Englewood Cliffs, N.J., 1969, 1969), m.s. 111-30.

54 Majlis Asia dan Pasifik, ditubuh pada tahun 1966 bertujuan untuk menyelamatkan kemerdekaan daripada digugat oleh pencerobohan atau penyusupan komunis, tetapi dalam ertikata sebenar ia tidak wujud. Anggotanya terdiri daripada Australia, Jepun, Korea Selatan, Malaysia, New Zealand, Filipina, Taiwan, Negeri Thai dan Vietnam Selatan.

55 *Straits Times*, 9 Ogos 1967.

56 *Ibid.*

segi politik iaitu dalam hal menggalakkan isu perkecualian manakala kejayaan dalam bidang ekonomi hanya sedikit sahaja. Dalam satu anggaran yang dibuat, hanya sesuku projek yang diluluskan sahaja dapat dilaksanakan dari tahun 1967 hingga tahun 1975. Projek-projek itupun "kebanyakannya terdiri daripada mesyuarat untuk membincangkan sesuatu atau seminar untuk memberi penerangan, membincangkan mengenai perkara-perkara penting untuk mewujudkan kerjasama bukan benar-benar menyatukan malah bukan memulakannya."⁵⁷

Kemajuan ekonomi yang lambat telah dibaiki semasa Sidang Kemuncak ketua-ketua kerajaan ASEAN di Bali pada bulan Februari, 1976. Sidang kemuncak tersebut yang pertama kali diadakan di peringkat tinggi sejak ASEAN ditubuh pada tahun 1967 menghasilkan Persetiaan Persahabatan dan Kerjasama serta Perisytiharan Pakatan ASEAN.⁵⁸ Sebenarnya, salah satu daripada kejayaan yang dicapai ialah untuk menguatkan pertubuhan tersebut dengan bersetuju menyelesaikan pertikaian di kalangan anggota (misalnya tuntutan semula Filipina ke atas Sabah) dan menubuhkan Urusetia di Jakarta dengan melantik Laftenan-Jeneral Dharsono dari Indonesia sebagai Setiausaha Agung. Dalam Perisytiharan tersebut ada juga disebut mengenai usaha untuk mengambil langkah-langkah yang perlu supaya kawasan aman, bebas dan berkecuali diiktiraf dan dihormati. Walau bagaimanapun kebuntuan penting yang dapat diselesaikan ialah dalam bidang ekonomi sungguhpun terdapat pertelingkahan antara Singapura yang disokong oleh Filipina dengan Indonesia mengenai penubuhan kawasan perdagangan bebas. Di mesyuarat wakil-wakil ASEAN peringkat bawah yang lepas telah dipersetujui bahawa "rancangan perdagangan keutamaan" adalah satu matlamat jangka panjang. Walau bagaimanapun Indonesia menentang sebarang langkah serta-merta, misalnya cadangan Singapura untuk mengurangkan tarif

57 *New Straits Times*, 19 Mei 1975.

58 *Ibid.*, 25 Februari 1976; Noordin Sopiee; "Apa sebenarnya yang diperolehi di Sidang Kemuncak Bali, *ibid.*, 1 Mac 1976; *Hal Ehwal Luar Malaysia*, Jil. 9, No. 1 (1976), m.s. 6-28.

sebanyak 10 peratus,⁵⁹ kerana tarif tersebut akan memudahkan Singapura menembusi pasarannya yang berjumlah 130 juta. Oleh itu satu-satunya tindakan yang diambil dalam bidang ini ialah untuk meluluskan sekali lagi matlamat jangka panjang dan menetapkan bahawa mesyuarat Menteri-menteri Ekonomi akan diadakan pada bulan berikut untuk membincang "alat" yang hendak digunakan dalam rancangan perdagangan keutamaan. Menteri-menteri Ekonomi juga akan merumuskan langkah-langkah untuk memulakan kerjasama dengan mengadakan projek perindustrian secara besar-besaran untuk memenuhi permintaan terhadap barangan perlu di rantau ini. Keputusan ini mungkin merupakan keputusan terpenting yang dibuat di Sidang Kemuncak kerana sekiranya persetujuan dapat dicapai mengenai peruntukan bagi perindustrian di kalangan negara-negara ASEAN, faedah akan diperolehi dari ekonomi bidangan serta menambah perdagangan di rantau ini yang tidak mungkin dapat dilakukan manakala tiap-tiap negara bersaing antara satu sama lain. Persidangan tersebut juga meliputi lain-lain bidang ekonomi termasuk bekerjasama dalam usaha untuk menambah bekalan makanan dan tenaga, serta (penting bagi dasar eksport getah Malaysia) memberi keutamaan kepada kestabilan harga melalui perjanjian barangan dan rancangan stok penimbal.

Apabila Menteri-menteri Ekonomi bersidang di Kuala Lumpur pada bulan Mac 1976 mereka bukan sahaja meluluskan langkah-langkah untuk kerjasama perdagangan bagi jangka panjang, bahkan mereka juga bersetuju untuk menubuhkan empat jenis industri yang "sederhana" besarnya: urea di Indonesia dan Malaysia; superfostat di Filipina; injin disel di Singapura; serbuk soda di Negeri Thai. Peruntukan kepada negara-negara tidaklah pula bermakna mereka tidak akan bekerjasama; keutamaan diberi untuk menggalakkan usaha sama di kalangan negara-negara ASEAN sama ada antara kerajaan dengan kerajaan atau melalui agensi kerajaan dengan negara tuan rumah memiliki saham terbanyak.⁶⁰

⁵⁹ *New Straits Times*, 5 Februari 1976; *New Sunday Times*, 22 Februari 1976. Persetujuan yang memperuntukan beberapa potongan tarif ditandatangani setahun kemudian (*New Straits Times*, 25 Februari 1977).

⁶⁰ *Ibid.*, 10 Mac 1976.

Selepas tamat peperangan di Indo-China, ASEAN menyatakan hasratnya untuk memujuk kerajaan-kerajaan di Indo-China (serta Burma) supaya menyertai pertubuhan tersebut.⁶¹ Persetiaan "yang ditandatangani di Sidang Kemuncak pada bulan Februari 1976 termasuklah peruntukan (Perkara 18) bahawa ia terbuka untuk disertai oleh negara-negara lain di Asia Tenggara.⁶² Namun begitu sambutan yang diberi tidak memuaskan. Awal-awal lagi iaitu sejak 6 Disember 1972 radio Hanoi telah memberi keterangan mengenai ASEAN sebagai "sekutu bertindak yang diasaskan oleh imperialisme Amerika Syarikat". Semasa Sidang Kemuncak diadakan, kecaman yang sama dibuat oleh Hanoi dalam akhbar-akhbar, terutama sekali dituju pada Indonesia dan menuduh Amerika Syarikat serta angkatan bertindak di rantau ini menentang pergerakan patriotik dan progresif (subversif) di Asia Tenggara.⁶³

Sambutan yang diberi oleh Vietnam lebih baik apabila pada bulan Julai 1976 Naib Ketua Negara, Phan Hien berkata bahawa negaranya tidaklah menentang untuk menyertai ASEAN tetapi masanya belum tiba. Beliau juga memberi jaminan bahawa Vietnam tidak menjual atau mengedarkan senjata kepada penganas komunis di Malaysia.⁶⁴ Walau bagaimanapun, sebulan kemudian, di Persidangan Kemuncak Negara-negara Berkecuali di Colombo, Laos telah mengusulkan pindaan pada cadangan ASEAN untuk mewujudkan kawasan aman, bebas dan berkecuali di Asia Tenggara. Semasa membuat usul tersebut, Laos yang disokong oleh Vietnam telah mengecam kehadiran pangkalan tentera Amerika Syarikat di rantau ASEAN, menuduh ASEAN sebagai blok tentera dan melalui perbandingan dengan negara-negara Indo-China menyangsikan ketulenan kebebasan anggota ASEAN.⁶⁵ Oleh

61 Misalnya, di Persidangan Menteri-Menteri Luar ASEAN Kelapan, Kuala Lumpur, 1975 (ibid., 14 Mei 1975). Pada tahun 1973 Jeneral Ne Win berkata bahawa Burma tidak dapat menyertai ASEAN sehinggalah semua pangkalan tentera AS di Negeri Thai diundurkan dan semua anggota ASEAN mengiktiraf China (*Far Eastern Economic Review*), 11 Mac 1974, m.s. 24.

62 *New Straits Times*, 25 Februari 1976.

63 Ibid., 23 Februari 1976 dan 1 Mac 1976.

64 *Far Eastern Economic Review*, 16 Julai 1976 m.s. 12, 30 Julai 1976 m.s. 11.

65 *New Straits Times*, 18, 19 dan 20 Ogos 1976; *New Sunday Times*, 22 Ogos 1976; *Far Eastern Economic Review*, 10 September 1976, m.s. 10-12. Walau bagaimanapun pada bulan Mac 1977 Timbalan Perdana Menteri Kampuchea Ieng Sary telah melawat Malaysia (ibid., 29 April 1977, m.s. 11-12).

itu sikap negara-negara Indo-China terhadap ASEAN nampaknya tidak tetap, masih banyak lagi yang disangsikan.

Tujuan ASEAN untuk menambahkan anggotanya dengan mengajak negara-negara Indo-China menyertainya telah dikaitkan dengan persoalan pertahanan. Sejak pertubuhan tersebut mula ditubuh lagi, Indonesia merupakan anggota yang paling inginkan supaya Kuasa Besar di rantau ini diundurkan, yang amat menyedari mengenai pengaruh China ke atas pergerakan subversif dan dari tahun 1975 serta seterusnya amat memahami mengenai pencerobohan oleh negara-negara Indo-China terhadap negara-negara ASEAN. Sungguhpun dalam ucapan perasmian Persidangan Kemuncak, Presiden Suharto mengatakan bahawa pertahanan serantau perlu diberi pertimbangan manakala pakatan tentera dengan Kuasa Besar diberhentikan, namun peruntukan untuk tindakan bersama dalam bidang keselamatan tidak terkandung dalam "Perisytiharan". Perisytiharan tersebut ada menyebut mengenai meneruskan kerjasama bukan berasaskan ASEAN,⁶⁶ serta menyatakan bahawa tiap-tiap negara haruslah berusaha untuk menghapuskan ancaman subversif. Datuk Hussein menentang idea untuk menjadikan ASEAN sebuah pertubuhan keselamatan, beliau mendapati kerjasama ekonomi merupakan bidang yang paling penting. Hal keselamatan boleh diuruskan di luar ASEAN oleh negara-negara anggota sendiri. Tambahan pula negara-negara Indo-China perlu diyakinkan bahawa ASEAN adalah sebuah pertubuhan untuk tujuan ekonomi bukan untuk tujuan tentera. "Beliau berkata bahawa matlamat ASEAN akan gagal sekiranya perbincangan mengenai pakatan tentera diadakan manakala usaha sedang giat dibuat untuk melaksanakan konsep perkecualian dan tindakan tersebut juga akan membuat negara-negara jiran ASEAN tertanya-tanya sama ada pakatan yang dibuat itu ditujukan kepada mereka atau tidak.⁶⁷ Walau bagaimanapun, satu

66 *New Straits Times*, 24 dan 25 Februari 1976. Sebagai contoh, Noordin Sopiee ("Apakah sebenarnya yang diperolehi di Persidangan Kemuncak Bali", *op. cit.*), merujuk pada mesyuarat tahunan ketua-ketua perisik negara-negara ASEAN di luar rangka ASEAN. Kerjasama pertahanan yang melibatkan dua negara telah cukup sukar. Satu-satunya contoh kerjasama tersebut yang berjaya ialah antara Malaysia dengan Indonesia.

67 *Ibid.*, 24 dan 26 Februari serta 9 Mac 1976.

implikasi yang mungkin timbul ialah sekiranya negara-negara Indo-China terus bersikap dingin terhadap ASEAN maka tekanan supaya negara-negara ASEAN menumpukan minat pada masalah pertahanan akan bertambah walaupun kerjasama hanya dihadkan pada rancangan dua hala.

Hubungan dengan Negara-negara Jiran

Syarat-syarat yang diperlukan oleh ASEAN untuk mencapai kejayaan ialah mengurangkan ketegangan di kalangan negara anggotanya dan mengamalkan kerjasama di kalangan mereka. Keperluan pertama dapat dipenuhi, sekurang-kurangnya dalam hal hubungan Malaysia dengan negara anggota yang lain. Konfrontasi dengan Indonesia tidak meninggalkan kesan yang lama. Hubungan dengan Negeri Thai adalah baik kecuali apabila pemimpin PAS membuat kenyataan umum bersimpati dengan penduduk Islam di selatan Negeri Thai.⁶⁸ Tuntutan Filipina ke atas Sabah sudah tidak kedengaran lagi mungkin lenyap langsung. Tuduhan Filipina baru-baru ini bahawa Tun Mustapha membantu pemberontak Islam di Mindanao tidak harus dipersoalkan lagi kerana Tun Mustapha sudah kehilangan kuasa efektifnya selepas pilihanraya negeri Sabah tahun 1976. Hubungan dengan Singapura bertambah baik selepas tahun 1965 dan seterusnya perpecahan dalam bentuk mata wang (1967), syarikat penerbangan (1971), pasaran saham, pertukaran wang dan pasaran getah (1973) tidak menjejaskan hubungan yang semakin bertambah baik. Kesan awal yang ditinggalkan oleh perpisahan antara Malaysia dengan Singapura beransur hilang setelah masa berlalu, dan kewujudan Singapura sebagai sebuah negara Merdeka bertambah teguh. Dengan pengunduran tentera British dan Amerika maka nyatalah bahawa kepentingan pertahanan Malaysia serupa dengan Singapura. Walau bagaimanapun kerjasama antara kedua-dua buah negara dalam bidang tersebut jarang berjaya. sukar hendak difikirkan satu contoh yang baik mengenai kerjasama Malaysia dengan Filipina; kerjasama di bidang tentera dengan Negeri Thai di sempadan tidak berapa berjaya tetapi keadaan

⁶⁸ *Straits Times* (Malaysia), 22 Jun 1974.

bertambah baik di akhir tahun 1976. Sebaliknya Menteri Pertahanan Indonesia, Jeneral Panggabean memuji kerjasama pertahanan antara Indonesia dengan Malaysia terutama di sempadan Kalimantan/Borneo dan beliau mengesyorkan supaya ia dijadikan contoh untuk negara-negara Asia yang lain. Malaysia dan Indonesia juga berjaya bekerjasama untuk mewujudkan sistem ejaan baru (1972) dan bersetuju dengan dasar bersama mengenai perjalanan kapal di Selat Melaka.⁶⁹ Kerjasama antara Malaysia dengan Singapura juga berjalan baik. Kebanyakan daripada kerjasama itu bukan dalam bentuk institusi tetapi hasil daripada hubungan tidak rasmi yang digalakkan oleh keadaan geografi dan sejarah kedua-dua buah negara. Pada tahun 1974 Tun Razak berkata dalam Parlimen bahawa kedua-dua buah negara mempunyai hubungan paling rapat dari segi keselamatan tetapi tidak perlulah diadakan badan penyelarasan rasmi untuk hubungan tersebut.⁷⁰ Lawatan serta rundingan tidak rasmi juga sering dibuat mengenai perkara-perkara seperti organisasi sivik, pencemaran alam dan perumahan.⁷¹

Ketegangan yang timbul baru-baru ini ialah mengenai Berunai,⁷² sebuah negeri bukan anggota ASEAN, yang mungkin menjadi sebahagian daripada Malaysia sekiranya rundingan tahun 1961-63 berjaya. Selepas percubaan pemberontakan pada tahun 1962, parti politik diharamkan di Berunai. Malaysia bersimpati dengan anggota Parti Rakyat Berunai yang mewakili perjuangan rakyat untuk mendapat kemerdekaan. Malaysia mengusulkan satu ketetapan di Bangsa Bersatu supaya Britain yang menjadi kuasa pentadbir negeri Berunai harus membenarkan supaya pilihanraya bebas dan bercorak demokrasi diadakan di Berunai, usul ini diluluskan dengan 84 undi tanpa bantangan manakala 14 tidak mengundi. Isu tersebut telah dirumitkan oleh keengganan Sultan Berunai kini untuk mengadakan pilihanraya dan tuntutan

⁶⁹ Selat Melaka dan Singapura — Pernyataan Bersama, *Hai Ehwai Luar Malaysia*, Jil. 4, No. 1 (1971), m.s. 54. Kedua-dua buah negara mengadakan latihan udara bersama pada bulan Februari 1977 (*New Straits Times*, 22 Februari 1977).

⁷⁰ *Straits Times* (Malaysia), 30 Mei 1977.

⁷¹ M.G.G. Pillai, "Mending the Fence", *Far Eastern Economic Review*, 31 Disember 1973, m.s. 11-12.

⁷² Z.H. Ahmad, "Brunai at the Cross-roads", *New Sunday Times*, 14 Disember 1975.

ayahanda baginda, iaitu bekas Sultan, ke atas wilayah Limbang di Sarawak yang mana ditentang hebat oleh Ketua Menteri Sarawak, Datuk Patinggi Haji Abdul Rahman Yaakub. Kepentingan ekonomi British, Jepun dan negara-negara lain, di Berunai juga penting. Pengaruh British di negeri tersebut pada mulanya terhad kepada tanggungjawab untuk hal-chwal luar negeri tetapi Parti Rakyat menuduh bahawa ia telah merebak hingga ke dasar dalam negeri.

Sebagai rumusan, dalam sepuluh tahun yang lalu dasar luar negeri Malaysia telah dijejaskan oleh hal-hal berikut: perubahan dari bergantung kepada Britain, Australia, New Zealand serta secara tidak langsung kepada Amerika Syarikat untuk pertahanan ke arah penumpuan pada rantau ini serta pada dasar perkecualian, bekerjasama rapat dengan Indonesia; perpaduan dengan negara-negara Islam; berapat-rapat dengan organisasi pengeluar utama terutamanya mengenai harga getah dan timah.

Keselamatan Dalam Negeri: Kegiatan Gerila

"Pengisytiharan" yang dibuat di sidang kemuncak ASEAN pada bulan Februari 1976 telah mengutamakan tindakan melawan "kegiatan subversif" mengatasi segala galanya. Kegiatan subversif merupakan masalah di Malaysia sungguhpun tidak sehebat di Negeri Thai. Kegiatan gerila di Sarawak mendapat galakan daripada Konfrontasi dan berterusan sehingga penghujung tahun 1960-an, lama selepas kegiatan di Semenanjung Malaysia agak reda. Kerjasama tentera antara Malaysia dengan Indonesia di sempadan Sarawak-Kalimantan setelah tamat konfrontasi telah menyebabkan gerila berundur dari sempadan dan masuk ke Sarawak di mana pada penghujung tahun 1969 dan pada tahun 1970-71 keganasan memuncak di Bahagian Ketiga.⁷³ Walau bagaimanapun Pertubuhan Komunis Sarawak (PKS) masih menghadapi masalah untuk menarik sokongan bumiputera dan

⁷³ *The Threat of Armed Communism in Sarawak* (Kuala Lumpur, 1972); Michael B. Leigh, *The Rising Moon: Political Change in Sarawak* (Sydney, 1974), m.s. 156-60.

kekuatannya berkurang apabila parti SUPP yang disusupi oleh komunis menyertai kerajaan pada tahun 1970. Pada bulan Mac 1974 Ketua Menteri Datu Patinggi Haji Abdul Rahman Yaakub mengarahkan supaya gerakan Sri Aman diberhentikan dengan memujuk salah seorang pemimpin PKS, Bong Kee Chok supaya menyerah diri bersama 481 orang pengikut, yang merupakan 75 peratus daripada jumlah angkatan komunis.⁷⁴

Penyerahan diri yang dilakukan kemudian telah menambahkan jumlah kepada lebih kurang 80 peratus. Penganas yang menyerah diri diberi layanan baik dan menjelang bulan Februari 1975 kos untuk pemulihan mereka berjumlah tiga setengah juta ringgit. Menjelang bulan Mei 1975, hampir semua komunis yang ditahan telah dibebaskan.⁷⁵ *Far Eastern Economic Review*⁷⁶ memberi amaran, menyarankan bahawa tindakan penyerahan diri itu merupakan strategi mereka; anasir-anasir yang masih belum menyerah diri mempunyai masa untuk berkumpul semula, kemudian gerila yang telah "pulih" akan masuk ke hutan semula untuk menyertai mereka. Gerakan tersebut tidak berjalan seperti dirancang; Ketua Menteri menyalahkan penganas komunis selebihnya kerana tidak menyerah diri seminggu selepas penganas lain berbuat demikian seperti yang telah dijanjikan.⁷⁷ Sebaliknya, sungguhpun setengah-setengah penganas di Sarawak yang telah menyerah diri kembali semula ke hutan, tidak seorang pun yang berbuat demikian sebaik-baik sahaja Amerika mengalami kekalahan di Vietnam.⁷⁸

Salah kalau difikirkan bahawa komunis di Sarawak menyerah kalah untuk selama-lamanya. Setengah-setengah orang memikirkan bahawa keganasan komunis betul-betul tamat pada tahun 1960 di Semenanjung Malaysia. Ini tidaklah benar; seperti kata Tan Sri Ghazali Shafie yang mengolah semua kata-kata Lenin, apa yang mereka lakukan ialah mengundur setapak ke belakang supaya mereka boleh

⁷⁴ *New Straits Times*, 5 Mac 1974.

⁷⁵ *New Sunday Times*, 4 Mei 1975.

⁷⁶ 4 April 1975, m.s. 24-5.

⁷⁷ *New Straits Times*, 16 Januari 1975.

⁷⁸ *Ibid.*, 8 Julai 1975 (Tan Sri Ghazali Shafie). Pada bulan April 1976 Tan Sri Ghazali berkata bahawa kegiatan subversif telah kurang mengancam keselamatan Sarawak (*ibid.*, 8 April 1976).

melangkah dua tapak ke hadapan.⁷⁹ Sungguhpun keganasan di Tanah Melayu reda selepas tahun 1960⁸⁰ namun kegiatan komunis tetap wujud.⁸¹ Seperti yang telah diperkatakan dahulu, sokongan yang diberikan oleh negeri China kepada penganas amat membimbangkan Malaysia dan merupakan faktor penting yang melambatkan lawatan ke negeri China dan melambatkan perbincangan yang akan dibuat sebaik sahaja lawatan tersebut dipersetujui. Walau bagaimanapun, keadaan telah dirumitkan oleh hakikat bahawa peranan yang dimainkan oleh China adalah melalui parti bukan melalui kerajaan dan sokongan yang diberi adalah dalam bentuk propaganda, bantuan moral dan kewangan bukan dengan memberi bantuan senjata. Setengah-setengah gerila pro-Kesatuan Soviet manakala setengah-setengahnya pula pro-China. Walau bagaimanapun lawatan Tun Razak ke China telah membawa akibat serta-merta dan tidak diingini. Para penganas mungkin hendak menunjukkan bahawa mereka tidak gentar dengan lawatan tersebut dan mungkin hendak mengesahkan bahawa lawatan tersebut tidak menjejaskan pendirian mereka maka pada 23 Mei 1974 lebih kurang seratus orang daripada mereka telah meletupkan jentolak bernilai lebih daripada sepuluh juta ringgit di Lebuh raya Timur Barat berhampiran Grik.⁸²

Parti Komunis Malaya berpecah-belah, ini dibuktikan oleh risalah-risalah yang dirampas oleh Kerajaan. Dari maklumat yang diterima Parti Komunis dikatakan berpecah pada tahun 1970 dan 1974. Kumpulan asal iaitu PKM yang disokong oleh Peking masih lagi merupakan yang terkuat dari segi bilangan anggotanya, dengan golongan bersenjata yang dinamakan Tentera Pembebasan Kebangsaan Malaya dan golongan politik yang dinamakan Liga Pembebasan Kebangsaan Malaya. PKM (golongan revolusioner) dengan golongan bersenjatanya ditukar nama menjadi Tentera

79 Ibid., 24 Februari 1976.

80 Frances L. Starnes, "Communism in Singapore and Malaysia: a Multifront Struggle", *The Communist Revolutions in Asia*, R. Scalapino, ed. (England Cliffs, N.J., 1969).

81 *Jalan Keganasan ke arah Kuasa Mutlak* (Kuala Lumpur, 1968); *Kebangkitan semula Komunisme Bersenjata di Malaysia Barat* (Kuala Lumpur, 1972).

82 Apabila Lebuh raya tersebut siap dan kawasan sekitarnya dijadikan kawasan petempatan dengan sebahagian daripada penduduknya terdiri daripada bekas anggota polis, ini akan menghalang kegiatan Komunis (*Far Eastern Economic Review*, 4 Julai 1975, ms. 10).

Pembebasan Rakyat Malaya (TPRM) ditubuhkan pada bulan Februari 1970 selepas mengingkari arahan daripada Jawatankuasa Pusat PKM supaya menghapuskan rekrut baru yang dianggap sebagai "pengintip dari pihak musuh". PKM (Merxist-Lenin) ditubuhkan pada 1 Ogos 1974 dengan golongan bersenjata yang juga dinamakan Tentera Pembebasan Rakyat Malaya (TPRM) dan golongan politik yang dinamakan Liga Pembebasan Rakyat Malaya (LPRM).⁸³ Tiga kumpulan ini bermusuh ketat dan pertempuran bersenjata pernah berlaku antara kumpulan pertama dengan kumpulan ketiga.⁸⁴ Kumpulan pertama bertanggungjawab terhadap serangan ke atas Lebuhraya Timur-Barat. Walau bagaimanapun, secara umumnya dua kumpulan lagi paling militan dalam serangan ke atas pegawai kerajaan dan bangunan kerajaan.⁸⁵ Bilangan rasmi anggota ketiga-tiga kumpulan tersebut serta unit-unit kecil lain dikatakan berjumlah lebih daripada dua ribu: kumpulan etnik yang terbesar ialah keturunan Cina warganegara Malaysia berjumlah 732 orang, 661 orang Thai berketurunan Cina, 509 orang Thai beragama Islam dan 107 orang Malaysia berketurunan Melayu. Seperti pada tahun 1948-60 komunis masih tidak berjaya menarik ramai orang Melayu.⁸⁶ Tidak ada anggaran yang betul mengenai bilangan orang yang membantu pemberontakan aktif. Walau bagaimanapun, mengikut Ketua Bahagian Perang Saraf, Encik C.C. Too, penolong-penolong ini biasanya berbuat demikian kerana mereka diugut bukannya kerana mereka tertarik dengan faham komunis dan mereka diambil dari kalangan lepasan sekolah menengah Cina yang bekerja sebagai petani, penjaja, pemandu teksi serta dari kalangan penduduk tanah haram.⁸⁷

Kerajaan juga berjaya dalam usahanya untuk menghapuskan gerila. Dari tahun 1973 hingga 1975, 150 orang penganas

⁸³ *New Straits Times*, 23 dan 24 Oktober 1974 dan November 1975.

⁸⁴ *Ibid.*, 1 Mac 1976.

⁸⁵ *Ibid.*, 28 Oktober 1975 (Tan Sri Ghazali Shafie).

⁸⁶ *New Sunday Times*, 8 Februari 1976. Pada bulan Ogos 1976 bilangan penganas dianggarkan sebanyak 2,654 orang (*Far Eastern Economic Review*, 8 Oktober 1976, m.s. 22).

⁸⁷ *New Straits Times*, 13 Februari 1976; *Far Eastern Economic Review*, 13 Februari 1976; m.s. 11-12. Dengan memberi lebih banyak tanah kepada orang Cina untuk dijadikan kampung-kampung baru akan mengurangkan bilangan "pesimpati", komunis.

telah dibunuh, 96 orang ditangkap dan 709 orang menyerah diri.⁸⁸ Pangkalan komunis ialah di Negeri Thai bukan di Malaysia. Walau bagaimanapun pada bulan Februari 1976 lebih kurang 260 orang pengganas telah menyusup menyeberangi sempadan dan pertempuran antara kumpulan akan menyebabkan konflik tersebut merebak ke Semenanjung Malaysia.⁸⁹ Malangnya kerjasama dari Negeri Thai dalam usaha untuk mengawal pergerakan komunis di bahagian sempadan dalam negerinya tidak berapa berkesan dan pada pertengahan tahun 1976 berlaku selisih faham mengenai peranan angkatan tentera Malaysia yang bergerak di bahagian sempadan dalam Negeri Thai.⁹⁰ Prospek kerjasama bertambah baik selepas pertukaran kerajaan di Negeri Thai pada bulan Oktober 1976. Pada bulan Mac 1977 satu perjanjian sempadan yang baru telah ditandatangani, membenarkan tentera Malaysia menyeberangi sempadan ke Negeri Thai sekiranya sedang melakukan gerakan "memburu" gerila.

Daripada pertengahan tahun 1975 dan seterusnya, ancaman komunis menampakkan dua ciri jelas. Pergerakan mereka bertumpu di Perak dan ini telah dianggap sebagai genting oleh para pemimpin politik negara. Satu ciri lagi ialah kegiatan komunis telah merebak ke kawasan bandar.⁹¹ Dalam masa tiga bulan terdapat percubaan untuk meletupkan Tugu Negara, serangan grenade ke atas Ibu Pejabat Angkatan Polis Hutan di Kuala Lumpur dan menembak mati Ketua Polis Negeri Perak.⁹²

Dimensi baru masalah keselamatan telah didedahkan apabila dua orang pemberita terkemuka ditahan pada bulan Jun 1961 iaitu Samad Ismail pengarang urusan *New Straits Times* dan Mohamed Samani penolong pengarang *Berita Harian* (Malaysia). Mereka berdua ditangkap selepas wartawan wartawan Singapura yang ditangkap terdahulu membuat

88 *New Straits Times*, 5 Februari 1976.

89 *New Sunday Times*, 6 Februari 1976; *New Straits Times*, 1 Mac dan 8 April 1976. Kemudian angka 300 diberi (*ibid.*, 28 Jun 1976).

90 *Far Eastern Economic Review*, 14 Mei, m.s. 10-12, 21 Mei 1976 m.s. 12-13, 18 Jun 1976 m.s. 8-10, 27 Ogos 1976, m.s. 34-5.

91 *Ibid.*, 12 September 1975, m.s. 10-11.

92 *New Straits Times*, 27 Ogos 1975, 4 September 1975 dan 14 November 1975. Terdapat peristiwa-peristiwa lain, kebanyakannya disebabkan oleh letupan "roket" buatan sendiri.

pengakuan bahawa mereka menyokong perjuangan komunis, di antara tindakan yang mereka jalankan ialah mempengaruhi setengah-setengah pemimpin muda UMNO.⁹³ Bentuk dan kesan sebenar pengaruh tersebut tidak pula diberitahu. Apa yang memeranjatkan ialah pendedahan mengenai pengaruh komunis kepada orang Melayu, terutama sekali di kalangan parti pemerintah. Penangkapan tersebut telah menyebabkan semangat anti-komunis berkobar-kobar di Perhimpunan Agung UMNO yang diadakan beberapa hari selepas penangkapan mereka, kemudiannya diikuti oleh penangkapan enam orang ahli politik yang mana dua orang daripadanya terdiri daripada Timbalan Menteri UMNO.⁹⁴

Langkah Keselamatan

Kerajaan menyedari mengenai betapa hebat cabaran yang dihadapi. Pada akhir bulan Oktober Tun Razak memulakan ucapan di satu persidangan mengenai pelaburan dengan merujuk kepada keadaan keselamatan. Pada bulan Mac 1976 Datuk Hussein berkata bahawa tugas utama beliau ialah untuk menjaga keselamatan negara dan tanggungjawab ini mengatasi segala-galanya.⁹⁵ Langkah-langkah yang diambil oleh kerajaan termasuklah mengenakan perintah berkurung di setengah-setengah kawasan dan menambahkan kekuatan angkatan tentera dan polis. Kekuatan angkatan polis yang berkurang selepas tamat Darurat pada tahun 1960 akan ditambah dengan 20.000 orang anggota dan Angkatan Polis Hutan yang menjalankan gerakan anti-pengganas dan Bahagian Khas akan disusun semula.⁹⁶

⁹³ Ibid., 28 dan 26 Jun 1976; *Far Eastern Economic Review*, 2 Julai 1976, m.s. 8-9 dan 17 September 1976, m.s. 8-10.

⁹⁴ Lihat m.s. 216-18.

⁹⁵ *New Straits Times*, 8 Mac 1976.

⁹⁶ Ibid., 21 dan 25 November 1975. Pada bulan Mei 1976 terdapat perubahan besar dalam skil gaji polis. Satu lagi bukti yang menunjukkan betapa beratnya isu keselamatan ini ialah dalam senarai anugerah dari Yang di Pertuan Agong, daripada 863 anugerah 276 diberi kepada angkatan tentera dan 144 kepada polis (ibid., 2 Jun 1976). Di akhir tahun 1976 Datuk Hussein mengumumkan bahawa tentera bahagian ketiga akan dinaikkan taraf mereka (ibid., 22 Disember 1976). Mengenai tentera, lihat Cynthia H. Enloe, "Civilian Control of the Military" Implication in the Plural Societies of Guyana and Malaysia", *Civil Control of the Military: Theory and Cases from Developing Countries*, Claude E. Wekds, Jr. ed. (Albany, N.Y., 1976).

Langkah-langkah baru termasuklah perubahan dari segi undang-undang untuk membicarakan kesalahan yang mengancam keselamatan negara. Terdapat perbicaraan tanpa juri, melindungi saksi dengan merahsiakan nama mereka dan memberi tanggungjawab kepada orang dituduh untuk membuktikan bahawa ia tidak bersalah. Majlis Peguam telah menyatakan kebimbangan mengenai kemungkinan peruntukan ini disalahguna dan kerajaan mengumumkan langkah-langkah keselamatan yang diambil termasuklah menubuhkan Badan Pengampunan Khas.⁹⁷ Kemudian, kerajaan bercadang, dengan pindaan perlembagaan, untuk menarik balik kebebasan sivil tertentu seperti hak menggunakan peguam dan hak untuk mengetahui atas alasan apakah tangkapan dibuat. Walau bagaimanapun cadangan tersebut telah ditarik balik apabila dikritik oleh Majlis Peguam dan lain-lain.⁹⁸

Akhirnya Skim Rukun Tetangga diumumkan. Skim ini diwajibkan pada lelaki yang sihat dan cukup sifat berumur antara 15-25 di kawasan yang telah ditentukan oleh Kerajaan. Anggota Rukun Tetangga bertanggungjawab untuk meronda, mengawal dan memeriksa pergerakan seseorang daripada satu kawasan ke satu kawasan lain.⁹⁹ Menjelang akhir tahun 1975 hampir sejuta penduduk terlibat dalam skim ini.¹⁰⁰ Selain daripada berfungsi untuk menjaga keselamatan, organisasi ini juga difikirkan akan dapat membantu membentasi jenayah dan menggalakkan perpaduan nasional. Rukun Tetangga berbeza dari Rela,¹⁰¹ di mana Rela dibekalkan dengan senjata, terhad kepada beberapa kawasan sahaja dan bilangan orang yang terlibat hanya sedikit.

Pada pertengahan tahun 1970-an, walau bagaimana penting sekalipun dasar luar negeri sebagai suatu cara untuk cuba

97 Mengenai Peraturan (Kes Keselamatan) Perlu. Lihat *New Straits Times*, 3 dan 4 Oktober, 20 November dan 20 Disember 1975; Lim Kit Siang, *Kenyataan Akhbar Pejabat Ketua Pembangkang Parlimen*, 5 November 1975. Kesahan Peraturan ini telah disokong oleh mahkamah Persekutuan (*New Straits Times*, 15 Ogos 1976).

98 *Ibid.*, 13 Julai 1976.

99 *Ibid.*, 11 September 1975; *New Sunday Times*, 28 September 1975.

100 *New Straits Times*, 29 Disember 1975.

101 Ikatan Relawan Rakyat Malaysia yang wujud pada zaman Darurat dan Konfrontasi dan disusun semula pada tahun 1972.

mempastikan keselamatan jangka panjang namun ancaman besar dan serta-merta adalah dari dalam negeri.

BAB 10

EKONOMI DAN POLITIK: DASAR EKONOMI BARU

“Dasar Ekonomi Baru” (DEB) yang dirumus dan diumumkan selepas peristiwa 13 Mei 1969 mempunyai beberapa aspek politik. Kekacauan politiklah yang telah merangsangkan supaya dasar ekonomi difikir semula. Ciri utama DEB juga merupakan pengembangan arah tujuan ekonomi kerajaan supaya nilai barang-barang tertentu boleh ditambah dan diperuntukkan semula, suatu proses politik yang terkenal. Matlamat akhirnya juga bercorak politik iaitu untuk mencapai perpaduan nasional.)

Asal-usul Dasar Ekonomi Baru

Sungguhpun dasar tersebut dinamakan Dasar Ekonomi Baru namun ia bukanlah baru. Dalam beberapa hal ia merupakan

sambungan kepada dasar yang telah dimulakan dahulu. Perbezaannya dari dasar lama ialah ia dikaitkan bersama dan dinyatakan sebagai satu dasar yang menyeluruh¹ dan usaha yang lebih telah dibuat untuk melaksanakan dasar tersebut. Sungguhpun Tanah Melayu yang merdeka mendapat pulangan yang lumayan dari hasil eksport getah dan timah serta tidak tertakluk kepada tekanan yang sama supaya menubuhkan industri seperti setengah-setengah negara lain di Asia Tenggara namun sejak tahun 1958 lagi perindustrian digalakkan dengan memberi pengecualian cukai kepada industri perintis.² Ini disertai oleh proses "Me-Malayakan" yang berjalan secara beransur-ansur bertujuan untuk mengurangkan bilangan pegawai asing di bidang perniagaan dan menggantikannya dengan rakyat Tanah Melayu. Malah semasa di bawah pemerintahan British pun telah timbul kesedaran bahawa sesuatu harus dilakukan untuk menarik lebih ramai orang Melayu supaya berkecimpung di bidang perniagaan. Arahan yang dikeluarkan kepada Jeneral Templer apabila beliau dilantik sebagai Pesuruhjaya Tinggi pada bulan Februari 1952 berbunyi bahawa "keunggulan sebuah negara Tanah Melayu yang bersatu tidak melibatkan mana-mana komuniti mengorbankan kebudayaan dan adat resam tradisi mereka tetapi sebelum ia boleh dicapai sepenuhnya orang Melayu mesti diberi galakan dan dibantu untuk membolehkan mereka memainkan peranan yang sempurna dalam ekonomi negara supaya dapat dikurangkan ketidakseimbangan ekonomi yang wujud seperti sekarang."³ Keunggulan keseimbangan yang serupa yang memainkan peranan penting dalam DEB, malah dalam bentuk dacing yang menjadi simbol Barisan Nasional dibayangkan juga dalam rundingan antara elit Cina dengan elit Melayu sebelum merdeka dahulu. Walau bagaimanapun, dalam kebanyakan hal, sehinggalah tahun 1969 keseimbangan cenderung dianggap sebagai memperseimbangkan kepentingan kawasan bandar dengan

1 Seperti yang dibandingkan misalnya dengan peruntukan 153 Perlembagaan (lihat bab 3) yang diambil alih dari amalan di bawah pemerintahan British.

2 Lihat ucapan Tun Tan Siew Sin mengenai "Rang Undang-undang Industri Perintis (Dikecualikan daripada Cukai Pendapatan) 1958" dalam Majlis Perundangan pada 30-31 Julai 1958, diterbitkan semula dalam *Blueprint* untuk Perpaduan (Kuala Lumpur, 1972), m.s. 142-26.

3 J.B.P. Robinson, *Transformation in Malaya* (London 1955), m.s. 182-8.

kawasan luar bandar. Begitulah caranya isu tersebut diperkatakan, misalnya dalam manifesto Perikatan pada pilihanraya 1964. Oleh itu dasar ekonomi kerajaan tertumpu pada membantu orang Melayu untuk menjayakan rancangan yang akan meninggikan ekonomi penduduk luar bandar yang dilaksanakan melalui jentera pembangunan luar bandar seperti diperihalkan dalam bab 8. Dari segi politik bantuan ini amat perlu untuk mengekalkan undi orang Melayu kepada UMNO. Akibatnya, skim petempatan tanah telah diadakan, skim yang paling rapi ialah Lembaga Kemajuan Tanah Persekutuan (LKTP) yang dimulakan pada tahun 1956. Satu badan lagi yang dinamakan Lembaga Kemajuan Perusahaan Luar Bandar (RIDA) telah ditubuh pada tahun 1950. Tugas-tugasnya seperti yang ditakrifkan pada tahun 1953, "untuk meransang, memudahkan dan menjalankan usaha kemajuan sosial... terutama sekali di kawasan luar bandar" dirasakan terlalu banyak, oleh itu pada tahun 1965 ia disusun semula dan namanya ditukar kepada MARA (Majlis Amanah Rakyat). Ia terbahagi kepada lima bahagian: pengangkutan; perdagangan dan industri; latihan; perkhidmatan teknik; pinjaman⁴. Organisasi-organisasi lain juga telah ditubuh termasuk Lembaga Pemasaran Pertanian Persekutuan (FAMA) yang ditubuhkan pada tahun 1965 serta beberapa organisasi untuk memberi pinjaman pertanian, terutama sekali Bank Bumiputera (1965).

Sungguhpun penegasan terletak pada membaiki ketidakseimbangan antara bandar — luar bandar dengan cara menggalakkan pembangunan luar bandar, langkah-langkah juga telah diambil untuk membantu orang Melayu supaya memainkan peranan yang lebih besar di bidang perindustrian dan perdagangan. Pada awal tahun 1973 Menteri Muda Perdagangan dan Perindustrian telah merancang beberapa rancangan untuk membantu orang Melayu di bidang perniagaan.⁵ Pada bulan Mac 1965 Tun Razak mengumumkan

4 Mengenai RIDA dan MARA lihat: Gayl D. Ness, *Bureaucracy and Rural Development in Malaysia* (Berkeley, 1967); J.H. Beaglehole, "Penyertaan orang Melayu dalam Perdagangan dan Industri: Peranan RIDA dan MARA", *Journal of Commonwealth Political Studies*, Jil. VII, No. 3 (1969), m.s. 216-45.

5 *Straits Times*, 31 Januari 1963.

bahawa industri kecil serta ada kemungkinan juga industri yang sederhana besar akan ditubuhkan di kawasan luar bandar.⁶

Contoh rundingan dan maklumat balas boleh didapati daripada dua Kongres Ekonomi Bumiputera⁷ pada tahun 1965 dan 1968.⁸ Kongres tersebut dibiayai oleh kerajaan tetapi banyak perkara yang diperkenalkan oleh kerajaan untuk dibincang telah dipilih kerana setengah-setengah organisasi atau individu Melayu didapati amat menitik berat mengenainya. Sebaliknya, kritik-kritik serta saranan yang dibuat di Kongres telah mempengaruhi bentuk dasar yang diambil oleh kerajaan. Kongres membincangkan dan meluluskan penubuhan badan-badan seperti Bank Bumiputera dan PERNAS serta menyusun semula RIDA yang diberikan nama baru MARA. Setengah-setengah cadangan tidak dapat ditampung oleh dasar kerajaan masa ini, ia akan dimasukkan dalam DEB akan datang; misalnya pada tahun 1968 cadangan supaya 40 peratus daripada keluaran firma Dunlop mesti diedar melalui syarikat pengedaran Bumiputera, telah dibuat.⁹ Ini sehaluan tetapi melampaui keperluan am 30 peratus di bawah DEB yang ditentukan lapan tahun kemudian.

Walau bagaimanapun, tidak banyak kejayaan yang dicapai oleh program ini. Dasar pinjaman RIDA tidak teguh dan setengah-setengah daripada urusan kewangannya seolah-olah seperti menabur wang. Fungsi utamanya mungkin untuk membuktikan tanggungjawab kerajaan untuk membantu orang Melayu di bidang perniagaan.¹⁰ Selain daripada alat dan cara yang telah dipilih, kesediaan kerajaan untuk membantu orang Melayu dalam perniagaan atau menghadkan perusahaan bebas juga ada hadnya. Hak orang bukan Melayu telah disebut sebagai contoh untuk menerangkan mengenai paksaan ke atas

⁶ *Ibid.*, 12 Mac 1965.

⁷ Tidak ada takrif sah mengenai bumiputera tetapi istilah ini digunakan untuk orang Melayu dan anak watan Sabah dan Sarawak (Tan Sri Abdul Kadir Yusof, Ketua Hakim Negara di Dewan Rakyat, *Straits Times* (Singapura), 24 Julai 1974).

⁸ *Kongress Ekonomi Bumiputera Kedua, Memorandum dari Perseorangan* (Kuala Lumpur, 1968). Perkara yang dibincang termasuklah perniagaan dan pertanian. Lihat juga Than Seong Chee, "Ideology, Politics and Economic Modernization: the case of the Malays in Malaysia," *Southeast Asian Journal of Social Science*, Jil. 1, No. 1 (1973).

⁹ Kongres Ekonomi Bumiputera Kedua, *op. cit.*, m.s. 32. PAS juga membuat cadangan

¹⁰ supaya menguntukkan bahagian kegiatan perniagaan kepada orang Melayu. Mahathir bin Mohamad, *The Malay Dilemma* (Singapura, 1970), m.s. 40-1.

dasarnya.¹¹ Begitu jugalah halnya apabila sejurus selepas Merdeka didapati amat sukar untuk mendapati orang Melayu yang terlatih atau untuk melatih orang Melayu, kerajaan berpendapat bahawa ia tidak dapat berbuat apa-apa lagi kecuali ada sambutan baik dari orang Melayu sendiri.¹²

Perasaan hampa Bumiputera yang berhasrat untuk turut serta dalam perindustrian dan perdagangan telah disampaikan pada tahun 1967 oleh seorang pegawai MARA yang kemudian menjadi Menteri Besar Negeri Sembilan. Beliau mendapati sikap mengalah orang Melayu menyebabkan sukar bagi mereka untuk berkecimpung dalam bidang perniagaan dengan jaya. "... Bumiputera berada dalam keadaan tidak teratur, tidak yakin pada diri sendiri, lemah semangat dan mereka seolah-olah orang asing dalam dunia perdagangan dan perindustrian bukan Bumiputera di bandar..." Mereka telah "menyaksi terlalu banyak kegagalan dalam menghadapi persaingan hebat daripada 'musuh' yang kuat kubunya..."¹³

Tidak dapat disangkal lagi keganasan yang berlaku pada bulan Mei 1969 menunjukkan bahawa perubahan diperlukan. Tetapi perubahan seperti manakah yang diperlukan? Kerajaan mendapati tanda-tanda yang menunjukkan orang Melayu tidak puas hati, oleh itu keadaan ini perlu dibaiki. Dasar Ekonomi Baru diwujudkan sebagai sambutan kepada apa yang dipercayai sebagai manifestasi politik kemunduran ekonomi. Walau bagaimanapun, dalam tertikata yang luas DEB merupakan sebahagian daripada dasar tetap yang termasuk pemerintahan MAGERAN bagi jangka pendek dan pindaan perlembagaan, Rukunegara dan pembentukan Malaysia bagi jangka panjang. Kerajaan serta terutama sekali Tun Razak yakin bahawa kesedaran baru harus dibangkit. Sebelum tahun 1969, sebolehnya perbincangan umum mengenai isu perkauman cuba dielak.¹⁴ Ini telah menyebabkan kesamaran mengenai dasar kerajaan yang dipercayai dapat mengurangkan pertelingkahan. Pendekatan baru yang realistik ini juga cuba mengelak dari

¹¹ *Straits Times*, 2 Januari 1965.

¹² Tun Tan Siew Sin dalam Majlis Perundangan, 1958, diterbitkan semula dalam Tan Siew Sin, m.s. 127-39.

¹³ Mansor bin Othman, "MARA - Peranannya dalam Pendidikan dan Memupuk Sikap" Forum Pembangunan, Jil. 1 No. 1 (1967), m.s. 19.

¹⁴ Milton J. Esplan, *Administration and Development Malaysia* (Ithaca, 1972), m.s. 258-61.

membuat perbincangan dan lebih-lebih lagi mengelakkan kesamaran. Isu-isu, termasuk isu ekonomi tidak lagi diabaikan. Beberapa tahun sebelum 1969, adalah menghairankan bahawa dasar ekonomi "... bukan merupakan perkara yang dipertikai. Oleh kerana salah satu matlamat utama dasar tersebut ialah untuk meninggikan matlamat ekonomi relatif orang Melayu, secara dangkal perkara ini sekurang-kurangnya merupakan suatu perkara yang memeranjat. Ia menyarankan bahawa orang bukan Melayu tidak begitu ambil berat mengenai risiko perubahan penting seperti diskriminasi dan pilih kasih yang diamalkan di Indonesia dan Filipina..."¹⁵ Dasar Ekonomi Baru merupakan contoh semangat nasionalis bumiputera di bidang ekonomi¹⁶ seperti yang diamalkan di Indonesia dan Filipina tetapi ia lebih kompleks disebabkan bilangan orang bukan Melayu di Malaysia lebih ramai dari di negeri-negeri tersebut.

Kini kerajaan yakin bahawa pertambahan ekonomi tidak mencukupi. Pertambahan ekonomi masih lagi menekankan peri pentingnya pertambahan KKN serta mengguna 'pendekatan agresif' untuk menambah pelaburan dalam industri.¹⁷ Namun begitu, sekiranya pertambahan dapat dicapai melalui pertandingan tidak berperaturan maka orang Melayu akan menanggung akibatnya. Hal ini disedari oleh pemerhati asing¹⁸, serta oleh orang Melayu yang arif mengenai politik dan perniagaan, seperti Tan Sri Jaafar Albar yang menentang perusahaan bebas di Kongres Ekonomi Bumiputera yang Kedua pada tahun 1968. Oleh itu bolehlah dibuat kesimpulan bahawa oleh kerana orang Melayu merasa mereka boleh mendapat faedah dari sistem pertandingan maka sistem yang ada perlulah diubah. Akibatnya, Kerajaan bersungguh-sungguh untuk mengetahui mengenai ketidakseimbangan tersebut dan

¹⁵ H. Silcock, "Communal and Party Structure", *The Political Economy of Independent Malaya*, T.H. Silcock dan E.K. Fisk, ed. (Singapura dan Canberra, 1963), m.s. 14-15.

¹⁶ T.H. Golay, R. Anspach, M.R. Pfanner dan E.B. Ayal, *Underdevelopment and Economic Nationalism in Southeast Asia* (Ithaca, 1969).

¹⁷ Terutama sekali melalui Jawatankuasa Pelaburan Modal di bawah Tun Tan Siew Sin (*Malaysia: Strategi Baru Kemajuan Perindustrian* (Kuala Lumpur: FIDA, 1969)).

¹⁸ Esman, op. cit., m.s. 41, 55, 254-5; E.L. Wheelwright, *Industrialization in Malaysia* (Melbourne, 1965), m.s. 110; James Puthuchery, *Ownership and Control in the Malayan Economy* (Singapura, 1960), m.s. 180.

mengurusnya. Setiap dasar bukan sahaja dipandang daripada aspek kos dan kecekapan tetapi ia juga harus dipandang dari segi ketidakseimbangan etnik. Jika didapati ketidakseimbangan yang jelas maka kerajaan dituntut supaya menstruktur semula keadaan yang menyebabkan ketidakseimbangan itu. Sebelum tahun 1969, sektor perdagangan dan perindustrian (bukan Melayu) berkembang secara sederhana dan pada masa yang sama penegasan juga diberi pada sektor luar bandar (Melayu). Sekiranya tiada kebimbangan mengenai ketidakseimbangan kaum maka program ekonomi yang paling "rasional" ialah mengutamakan perkembangan sektor perindustrian dan perdagangan daripada sektor pertanian.¹⁹ Apa yang terjadi ialah DEB memberi peruntukan supaya sektor "maju" boleh berkembang dengan agak pesat tetapi disebabkan adanya kebimbangan mengenai - ketidakseimbangan kaum maka peranan orang Melayu yang kurang maju ekonominya dalam sektor ini boleh dikembangkan.

Dasar Ekonomi Baru: Tujuan, Matlamat dan Perlaksanaan

Dasar Ekonomi Baru bukan dihasilkan oleh mana-mana seorang individu atau sekumpulan orang dalam kerajaan. Di kalangan ahli politik ia membayangkan pengaruh Tun Razak dan buah fikiran Tan Sri Ghazali Shafie. Pegawai awam serta orang-orang lain yang bertanggungjawab mendorong pembentukannya bukan semuanya bertugas di pejabat kerajaan yang diharapkan supaya menghasilkan dasar ekonomi baru dan penting, sebaliknya mereka kadangkala diambil untuk menyertai gerakan menyusun DEB berdasarkan hubungan peribadi dan minat mereka dalam perkara tersebut. DEB pertama kali dinyatakan secara rasmi dan secara besar-besaran dalam Rancangan Malaysia Kedua 1971 - 1975²⁰

¹⁹ Katherine West, "Stratification and Ethnicity in 'Plural' New States", *Race*, Jil. XIII, No. 4 (1972), m.s. 492.

²⁰ Kuala Lumpur, 1971. Sebelum itu terdapat Rancangan Malaysia Pertama yang telah didahului oleh dua Rancangan Tanah Melayu, tiap-tiap satu untuk tempoh lima tahun. Mengenai rancangan-rancangan yang lalu lihat Karl von Vorys, *Democracy Without Consensus: Communalism and Political Stability in Malaysia* (Princeton, 1975), bab 9. mengenai asal usul RMK 2 lihat *ibid.*, m.s. 400-6.

(RMK-2) tetapi banyak butiran dan statistik tidak diberi sehingga dua tahun kemudian dalam *Kajian Separuh Penggal Rancangan Malaysia Kedua 1971-1975*.²¹ Rancangan Malaysia Ketiga diterbitkan pada pertengahan tahun 1976.²² Tidaklah mungkin untuk merumuskan DEB seperti yang terkandung dalam RMK-2 dan kebanyakan butirannya mempunyai kepentingan ekonomi, bukan politik. Walau bagaimanapun terdapat beberapa perkara penting: "Perpaduan nasional merupakan matlamat utama dalam negara." Ia "tidak mungkin dapat dicapai tanpa persamaan dan keseimbangan di kalangan kelompok sosial dan etnik dalam penyertaan mereka dalam pembangunan negara serta dalam berkongsi faedah daripada pemodenan dan pertumbuhan ekonomi. Perpaduan Nasional tidak mungkin dapat diwujudkan sekiranya sebahagian besar penduduk masih lagi miskin serta sekiranya peluang pekerjaan produktif yang cukup tidak diwujudkan untuk menambah gunatenaga... Rancangan Malaysia Kedua menggabungkan Dasar Ekonomi Baru yang bercabang dua untuk pembangunan. Cabang pertama bertujuan untuk mengurangkan dan akhirnya menghapuskan kemiskinan dengan meninggikan pendapatan dan menambahkan gunatenaga untuk semua rakyat Malaysia tanpa mengira keturunan mereka. Cabang kedua bertujuan untuk menyegerakan proses menstruktur semula masyarakat Malaysia untuk membetulkan ketidakseimbangan ekonomi supaya kelaziman mengaitkan sesuatu bangsa dengan fungsi ekonomi tertentu dapat dikurangkan hingga akhirnya ia beransur-ansur hapus. Proses ini termasuklah memodenkan cara hidup luar bandar, pertumbuhan kegiatan bandar yang pesat dan seimbang serta mewujudkan masyarakat perdagangan dan perindustrian Melayu dalam semua kategori serta di semua peringkat pengendalian, supaya orang Melayu dan bumiputera lain boleh menjadi rakan dalam semua aspek ekonomi negara. Dasar Ekonomi Baru diasaskan pada ekonomi yang berkembang pesat yang menawarkan lebih banyak peluang kepada semua rakyat Malaysia serta merupakan sumber tambahan untuk pembangunan. Oleh itu dalam melaksanakan dasar ini kerajaan akan menentukan bahawa

²¹ Kuala Lumpur, 1973.

²² Rancangan Malaysia Ketiga 1976-1980 (Kuala Lumpur, 1976).

tidak ada kumpulan tertentu akan mengalami kerugian atau merasa mereka diperkecil.”²³ Seterusnya bab ini akan menumpukan perbincangan pada dua cabang DEB dan implikasi politik. Sungguhpun aspek pertanian merupakan aspek penting dalam DEB namun tidak banyak akan diperkatakan mengenainya. Kemajuan tanah diteruskan melalui Lembaga Kemajuan Tanah Persekutuan (LKTP) serta melalui badan-badan lain.²⁴ Setengah-setengah rancangan tanah atau perairan yang besar dikendalikan oleh badan-badan kerajaan yang berlainan, seperti Lembaga Kemajuan Pahang Tenggara (DARA) atau Lembaga Kemajuan Pertanian Muda (MADA). Sebilangan organisasi pertanian lain juga penting untuk menjayakan DEB, antaranya termasuklah Institut Penyelidikan dan Kemajuan Pertanian (MARDI), Lembaga Padi dan Beras Negara (LPN), Lembaga Kemajuan Pekebun-Pekebun Kecil Perusahaan Getah (RISDA), Perbadanan Kemajuan Getah Malaysia (MARDEC), Perusahaan Makanan Malaysia (FIMA), Lembaga Kemajuan Perikanan (MAJUIKAN), Perbadanan Kemajuan Ternakan (MAJUTERNAK), Bank Bumiputera dan Bank Pertanian. Lembaga Pertubuhan Peladang (LPP) serta hubungannya dengan syarikat kerjasama pertanian juga penting.²⁵ Satu perkembangan tidak diduga yang timbul disebabkan oleh kemerosotan ekonomi pada tahun 1974

- 23 RMK-2, m.s. 1, 3 dan 4. Lihat juga: Tun Razak, *Perpaduan Nasional Melalui Pembangunan* (ucapan di Dewan Rakyat membentangkan RMK-2, 12 Julai 1971) (Kuala Lumpur: Jabatan Penerangan, 1971); Tan Sri Ghazali Shafie, *Demokrasi: Kenyataan yang Mesti Dihadapi oleh Rakyat Malaysia* (ucapan di Dewan Negara, 5 Mac 1971) (Kuala Lumpur, 1971); Tan Sri Ghazali Shafie, "Testament of Hope", *New Sunday Times*, 4 Januari 1976; N. Pathmanaban, "Strategi untuk Pertumbuhan Sosio-Ekonomi yang Seimbang di Malaysia", *Forum Pembangunan*, Jil. III, No. 2 (1972), m.s. 7-12; C.L. Robless, "Some Notes on the Feasibility and Consistency of the New Economic Policy", *Malaysian Economic Development and Policies*, Stephen Chee dan Khoo Siew Mun, ed. (Kuala Lumpur, 1975).
- 24 Silcock dan Fisk, op. cit., m.s. 163-94; *Laporan Seminar Antarabangsa Keenam mengenai Pembangunan 26 Julai - 1 Ogos, 1971* (Kuala Lumpur, 1972), terutama sekali m.s. 13-26; Syed Hussain Wafa, *Strategi Kemajuan Tanah di Malaysia: Satu Kajian Empiri* (Kuala Lumpur, 1974); Tunku Shamsul Bahrin, "Penduduk Luar Bandar yang Tiada Bertanah", dibentangkan di Konvensyen Ekonomi Malaysia yang Kedua Persatuan Ekonomi Malaysia, Kuala Lumpur, 26-30 Mac 1975).
- 25 L.J. Fredericks, "Inter-Institutional Conflict and the Creation of the Farmers' Organization Authority", *Forum Pembangunan*, Jil. IV, No. 1 (1973), m.s. 23-8; Ahmad Sarji bin Abdul Hamid, "Menstruktur Semula Institusi Luar Bandar untuk Kemajuan Pertanian dan Luar Bandar di Malaysia" (kertas kerja dibentangkan di Konvensyen Ekonomi Malaysia yang Kedua Persatuan Ekonomi Malaysia, Kuala Lumpur, 26-30 Mac 1975).

ialah memulakan kempen supaya menanam lebih banyak bahan makanan melalui Rancangan Buku Hijau bercontohnya Buku Merah kemajuan Luar Bandar.²⁶ Setengah-setengah gerakan pertanian mempunyai aspek perindustrian. Pada tahun 1974 LKTP mengumumkan bahawa ia hendak mewujudkan dua buah industri berasaskan pertanian, kilang pembersihan minyak kelapa sawit dan kilang menghancurkan tempurung kelapa sawit serta pada tahun 1974 ia menubuhkan perbadanannya sendiri untuk mengangkut keluarannya.

Ciri penting yang membezakan Dasar Ekonomi Baru daripada dasar-dasar yang lampau ialah kebanyakan dasar DEB lebih menitikberatkan perindustrian dan perdagangan daripada pertanian. Dari segi kuantiti juga perindustrian dan perdagangan diperluaskan dengan lebih pesat di bawah DEB. *Kajian Separuh Penggal* menyatakan bahawa RMK-2 yang asal telah disemak supaya perdagangan dan perindustrian boleh bertambah 65 peratus, lebih banyak daripada pertambahan dalam sektor pertanian.²⁷ Di awal tahun 1975 sektor pertanian hanya menghasilkan 24 peratus Keluaran Kasar Dalam Negeri berbanding dengan 34 peratus pada tahun 1961 manakala dalam tempoh yang sama perindustrian meningkat ke-17 peratus dari 8 peratus.²⁸

Ciri-ciri permulaan DEB boleh disusun di bawah lima tajuk: pendapatan dan kemiskinan; gunatenaga terutama sekali pengurus; milikan modal; pendidikan, dan urbanisasi.

Setengah-setengah hakikat asas mengenai kemiskinan terdapat dalam *Kajian Separuh Penggal* dan ditambah oleh kajian yang dibuat oleh pakar ekonomi.²⁹ Pada tahun 1970 pendapatan purata isi rumah orang Melayu hanyalah lebih kurang setengah daripada pendapatan purata isi rumah orang bukan Melayu. Tetapi kenyataan mudah ini bukan pula memberi gambaran tepat. Dalam tiap-tiap komuniti itu sendiri terdapat banyak perbezaan dalam pendapatan, oleh itu angka purata yang diberi tidaklah tepat. Kemiskinan lebih ternyata di luar bandar yang kebanyakan penduduknya terdiri dari orang

26 *New Straits Times*, 7 Disember 1974 dan 1 Januari 1975.

27 *Kajian Separuh Penggal*, m.s. 97.

28 *New Straits Times*, 16 Januari 1975 (Datuk Hussein Onn).

29 *Kajian Separuh Penggal*, m.s. 2-5; Lim Lin Lean, *Some Aspects of Income Differentials in West Malaysia* (Kuala Lumpur, 1971).

Melayu. Tambahan pula di kawasan luar bandar orang Melayu lebih bertumpu dalam sektor ekonomi yang paling mundur misalnya sebagai pekebun kecil kelapa dan getah, penanam padi setahun sekali, menyewa tanah atau berkongsi dalam penanaman padi dan getah serta berkerja sebagai nelayan. Jurang perbezaan pendapatan antara orang Melayu dengan orang bukan Melayu di bandar tidak begitu jauh. Sebelum DEB dimulakan iaitu dari tahun 1957 hingga 1970 perbezaan dari segi pendapatan bertambah.³⁰ Profesor Ungku Aziz yang bertalu-talu mengkritik dasar kerajaan mengenai kemiskinan telah mendakwa pada tahun 1974 bahawa tindakan kerajaan terhadap pembangunan luar bandar lebih ditumpukan pada membekalkan kemudahan fizikal yang tidak mengurangkan kemiskinan luar bandar secara langsung serta amat sedikit perhatian diberikan pada peranan orang tengah dan eksploitasi.³¹

Selain daripada bertujuan untuk meluaskan infrastruktur, percubaan juga dibuat dalam DEB untuk menambahkan gunatenaga dan daya pengeluaran rakyat yang bekerja dengan gaji murah serta menambahkan peralihan dari sektor ekonomi tradisi kepada sektor ekonomi moden. Kebanyakan langkah khusus kerajaan yang disenaraikan untuk menghapus kemiskinan dalam RMK-2 adalah untuk orang Melayu, sama ada di bidang pertanian atau membantu mereka untuk beralih dari sektor pertanian ke sektor perdagangan dan perusahaan moden. Orang bukan Melayu juga akan mendapat faedah dari peruntukan kemudahan yang diberikan kepada kampung-kampung baru serta untuk mereka yang bekerja di ladang dan lombong. Tidak terdapat rujukan khusus kepada rakyat miskin

30 *Pembendaharaan, Malaysia: Laporan Ekonomi, 1974-1975* (Kuala Lumpur, 1975), m.s. 84-6; Lim Lin Léan, *The Pattern of Income Distribution in West Malaysia, 1957-1970* (Geneva, 1974); D.R. Snodgrass, "Trends and Patterns in Malaysian Income Distribution, 1957-1970" dan "The Fiscal System as an Income Redistributor in West Malaysia". David Lim, ed., *Readings on Malaysian Economic Development* (Kuala Lumpur, 1975).

31 Ungku A. Aziz, "Kemiskinan dan Kemajuan Luar Bandar di Malaysia", *Kajian Ekonomi Malaysia*, Jil. 1, No. 1 (1964), m.s. 87. Lihat juga dua daripada kertas kerja beliau yang lain: Fakta dan Huraian mengenai Ekonomi Tanah Melayu, dalam Tinjauan Kembali dengan Catatan Kaki Baru", *Ekonomi*, Jil. III No. 1 (1962), m.s. 6-30; "Fikiran Baru mengenai Kemiskinan" (kertas kerja yang disampaikan di Konvensyen Ekonomi Malaysia Yang Kedua Persatuan Ekonomi Malaysia, Kuala Lumpur, 26-30 Mac 1975).

Pada tahun 1976 Profesor Ungku Aziz yakin bahawa terlalu banyak perhatian telah diberikan kepada kemiskinan Bandar berbanding dengan kemiskinan luar Bandar (*New Straits Times*, 16 Mac 1976).

di bandar sungguhpun mereka akan mendapat setengah-setengah faedah umum daripada perbelanjaan untuk mengadakan gunatenaga, untuk kesihatan, perumahan dan pendidikan.³²

Satu aspek penting cabang kedua DEB bertujuan untuk menstruktur semula masyarakat dari segi ekonomi ialah untuk mencapai keseimbangan kaum dalam gunatenaga. Gunatenaga dalam berbagai sektor ekonomi mengikut peringkat pekerjaan haruslah menggambarkan komposisi kaum. *Kajian Separuh Penggal*³³ menunjukkan bahawa lebih ramai orang Melayu terlibat dalam sektor pertanian di mana output bagi seorang pekerja paling rendah manakala sebilangan besar orang Cina terlibat dalam sektor perlombongan, perkilangan dan perdagangan di mana output paling tinggi. Angka pengangguran juga menunjukkan bahawa lebih ramai orang Melayu yang menganggur jika dibandingkan dengan orang Cina dan bilangan orang India pula melebihi bilangan orang Melayu. Keadaan ini ditentukan bersesuaian dengan pemikiran di sebalik DEB; telah pun dirumuskan bahawa pertumbuhan ekonomi sahaja tidak akan dapat membaiki kedudukan ekonomi orang Melayu. Oleh itu *Kajian Separuh Penggal* menentukan matlamat gunatenaga untuk tahun 1990. Bilangan orang Melayu yang terlibat dalam pertanian hendaklah dikurangkan manakala bilangan yang terlibat dalam perusahaan melombong, perkilangan dan perdagangan harus ditambah. Oleh kerana pertambahan umum dalam peluang gunatenaga, bilangan orang Cina dan India, bertentangan dengan peratusan, tidak akan berkurang dalam tujuh daripada sektor gunatenaga yang luas. Kekecualian tunggal ialah bilangan orang Cina yang bekerja di lombong. Selain daripada perubahan dalam sektor, adalah juga dirancangkan supaya orang Melayu memegang jawatan yang lebih tinggi dalam hirarki tiap-tiap sektor. Pada tahun 1973, hanya 12 peratus daripada jawatan pengurus dan profesional dipegang oleh orang Melayu dalam perusahaan printis; dalam perusahaan lain yang angkanya tidak diperolehi bilangannya sudah pastilah lebih kurang. Oleh itu mengikut *Kajian*

³² *Kajian Separuh Penggal*, m.s. 6-8.

³³ Bahan-bahan dalam perenggan ini diambil dari *Kajian Separuh Penggal* m.s. 62 dan 76-80.

Separuh Penggal, kemahiran orang Melayu perlulah diluaskan dalam bidang profesional, pengurusan dan teknik. Bidang pengurusan diberi keutamaan khusus. Dalam bahagian lain *Kajian Separuh Tahun* pertimbangan dibuat mengikut pemilik. "Matlamat Kerajaan ialah dalam masa 20 tahun, orang Melayu dan lain-lain bumiputera akan memiliki dan mengurus sekurang-kurangnya 30 peratus daripada jumlah kegiatan ekonomi perdagangan dan perindustrian dalam semua kategori dan bidang pengendalian."³⁴ Perbezaan antara pengurus dengan pengusaha tidak pula dinyatakan. Bukan semua pengurus menjadi tuan punya dan bukan semua tuan punya menjadi pengurus. Namun begitu tujuannya jelas kelihatan. Kejayaan DEB sebahagian besarnya terletak pada bekalan pengurus dan pengusaha Melayu yang cekap, tajuk ini akan dibincang dengan lebih panjang dalam bab ini.

Perlaksanaan dasar untuk mengambil lebih ramai orang Melayu dalam sektor moden³⁵ mempunyai aspek jangka panjang dan aspek jangka pendek. Dalam aspek jangka panjang, kemudahan latihan diberikan oleh berbagai organisasi. Antara organisasi-organisasi ini yang paling penting ialah Institut Teknologi MARA (ITM) yang mengeluarkan hampir 3,000 siswazah dari tahun 1966 hingga 1975 dan mempunyai beberapa buah kampus cawangannya. Program latihan telah dilancarkan oleh berbagai kementerian serta oleh institut vokasional MARA, Pusat Daya Pengeluaran Negara dan beberapa badan lain.³⁶ Dalam aspek jangka pendek, pujukan dan persetujuan diperlukan untuk mendorong perniagaan memenuhi matlamat gunatenaga DEB kerana menggaji lebih ramai orang Melayu yang setengah-setengahnya tidak cukup terlatih atau tidak cukup pengalaman akan menyebabkan perniagaan menanggung kos serta-merta. Firma yang ingin menikmati galakan kerajaan, misalnya yang hendak

34 *Ibid.*, m.s. 81.

35 Lihat Fred R. von der Mehden, "Perkauman, Dasar Perindustrian dan Pengagihan Pendapatan di Malaysia", *Asian Survey*, Jil. XV. No. 3 (1975), m.s. 247-61.

36 *Kajian Separuh Penggal*, m.s. 33-5 dan 197-9. Masalah ITM, termasuklah kadar kegagalan yang tinggi dan masalah tatatertib penuntut telah menyebabkan ia disusun semula pada tahun 1976 (*New Straits Times*, 15 dan 17 April 1976).

mendapatkan taraf perintis atau untuk mendapat kelayakan supaya cukai dikurangkan, kenalah mengambil 30 peratus pekerja Melayu di semua peringkat. Dalam mengendalikan kawalan jenis ini Kementerian Perdagangan dan Perindustrian telah bekerjasama rapat dengan Lembaga Kemajuan Perindustrian Persekutuan (FIDA), yang memulakan pengendaliannya pada tahun 1967. Pada tahun 1975 kawalan diluaskan untuk meliputi industri-industri lain selain daripada industri yang dikendalikan secara kecil-kecilan, tanpa mengira sama ada ia meminta untuk pelepasan cukai atau tidak. Matlamat ini dicapai dengan wujudnya Akta Penyelarasan Industri 1975 yang berkuatkuasa pada bulan Mei 1976 dan menentukan supaya industri perlu mengambil lesen, lesen ini boleh ditarik balik sekiranya pihak industri tidak mengambil 30 peratus pekerja Melayu dari peringkat buruh hingga ke peringkat pengurusan.³⁷

Seperti yang telah diperkatakan dahulu, tanggungjawab utama DEB ialah untuk menambahkan bilangan pengurus dan pengusaha Melayu. Telah banyak ditulis mengenai tajuk ini, setengah-setengahnya berdasarkan kajian mengenai orang Melayu luar bandar dan setengah-setengahnya kepada kajian sebenar mengenai perniagaan. Sistem-nilai orang Melayu serta pengaruh Islam, kesan dasar penjajah dan peranan tuntutan famili ke atas mereka yang berkecimpung dalam perniagaan juga telah disebut.³⁸ Daya tarikan balas perkhidmatan awam yang berprestij dan "selamat" juga menjadi batu penghalang untuk memasuki perniagaan. Setengah-setengah halangan sukar hendak diatasi terutama sekali untuk diatasi dengan segera.

37 *New Straits Times*, 6 dan 14 April 1976; *The Star*, 27 Mei 1975 (Datuk Hamzah), mereka juga harus memenuhi matlamat smilikan NEP.

38 Brien K. Parkinson, "Non-Economic factors in the Economic Retardation of Rural Malays", *Modern Asian Studies*, Jil. 1, No. 1 (1976), m.s. 31-46; William Wilder, "Islam, Other Factors and Malay Backwardness: Comments on an Arguments", Jil. 2, No. 2 (1968), m.s. 156-65; Brien K. Parkinson, "The Economic Retardation of the Malays - a Rejoinder", *ibid.*, Jil. 2, No. 3 (1968), m.s. 267-72; Oliver Popenoe, "Malay Entrepreneurs: an Analysis of the Social Background Careers, and Attitudes of the Leading Malay Businessman in West Malaysia" (Tesis Ph.D., London Universiti, 1970); Abdul Rahim Md. Said, "Developing Indigenous Entrepreneurship in West Malaysia" (Tesis M.Sc. Universiti Cornell, 1974); Chandrasekaran Pillay, "Protection of the Malay Community: a Study of UMNO's Position and Opposition Attitudes" (Tesis M.S.S., Universiti Sains Malaysia, 1974).

Walau bagaimanapun ada bukti yang setengah-setengah halangan tersebut tidak sekuat dahulu. Kegiatan agama juga dikaitkan dengan perniagaan. Tabung Haji³⁹ telah ditubuhkan supaya bakal haji boleh menyimpan wang untuk perbelanjaan ke Mekah, ia juga menjadi sumber tabung untuk perniagaan. Ada lagi beberapa contoh di mana kegiatan agama dikaitkan dengan perniagaan. Dua contoh berlaku di Perak iaitu pada tahun 1971 para pemimpin agama di negeri tersebut telah berjumpa untuk membincangkan peranan mereka dalam RMK-2 yang baru dirumus,⁴⁰ kemudian pengumuman dibuat bahawa Perbadanan Kemajuan Agama Islam Perak akan mendirikan dua buah kompleks perdagangan serta memasuki usahaniaga lain.⁴¹ Sikap terhadap merit relatif perkhidmatan awam dan perniagaan sedang berubah. Kajian baru-baru ini menunjukkan bahawa dalam satu contoh pegawai awam, kebanyakan daripada mereka yang menjawab secara negatif apabila ditanya sama ada mereka akan memasuki perkhidmatan awam sekiranya mereka diberi peluang semula terdiri daripada orang Melayu dan kebanyakannya lebih suka menjadi eksekutif perniagaan.⁴²

Perubahan nilai dan sikap yang mungkin dapat membantu menambahkan bilangan pengurus dan pengusaha. Lebih sukar hendak dirumus secara umum. Tun Razak menyeru orang Melayu supaya lebih memikirkan mengenai ekonomi serta supaya percaya pada sains dan teknologi tanpa mengingkari suruhan Tuhan.⁴³ Tengku Razaleigh menekankan bahawa di bawah DEB orang Melayu mempunyai "peluang yang tidak terhad" tetapi memberi amaran bahawa mereka yang gigih sahaja akan berjaya dan dalam dunia perniagaan tidak ada

39 Lihat rencana mengenai "Lembaga Urusan dan Tabung Haji", *Malaysian Business*, September 1973, m.s. 27-33.

40 *Urusan Zaman*, 27 Ogos 1971, dipetik dalam *Intisari Akhbar Harian*.

41 *New Straits Times*, 16 April 1975 dan 30 Disember 1975. Tun Razak juga menjemput alim-ulama untuk mengkaji amalan dan hukum Islam supaya boleh disesuaikan dengan dunia moden dan saintifik untuk kemajuan umat Islam (*ibid.*, 25 September 1975).

42 Mavis Puthuchery, "Administration, Politics, and Development: a Case Study of West Malaysia" (Tesis Ph.D., Universiti Manchester, 1973), m.s. 194-5.

43 *Straits Times (Malaysia)*, 11 Januari 1972. Terdahulu daripada itu seruan supaya diadakan "revolusi mental" dibuat dalam Senu bin Abdul Rahman dalam *et. al., Revolusi Mental* (Kuala Lumpur, 1971).

sikap pemurah.⁴⁴ Jelaslah bahawa latihan dan perubahan sikap boleh membantu untuk tujuan tersebut. Walau bagaimanapun setengah-setengah faktor yang berkait dengan menjadi seorang pengurus atau pengusaha ditentukan sejak awal lagi; misalnya mereka datang dari keluarga berada dan sering berhubung dengan orang bukan Melayu semasa kecil.⁴⁵ Setengah-setengah pengurus yakin bahawa otak yang cerdas merupakan asas paling penting. Seorang Melayu yang menjadi pengarah urusan berkata bahawa kakitangan pentadbiran Melayunya yang paling baik diambil daripada kalangan mereka yang mendapat kejayaan cemerlang di Universiti tanpa megira apa yang dipelajari oleh mereka. Malah beliau lebih mengutamakan mereka daripada orang-orang yang mempunyai ijazah lebih rendah dan telah mengikuti kursus perniagaan. Sebahagian daripada latihan yang diberi untuk melaksanakan DEB khusus untuk perniagaan. Setengah-setengah daripadanya disediakan oleh ITM; satu kursus yang menarik perhatian khusus ialah penganjuran intensif (selama tiga bulan) unsur-unsur perniagaan dan ilmu akaun kepada siswazah sastera, kemanusiaan dan sains sosial.⁴⁶ Satu pendekatan lagi yang diikuti oleh Perbadanan Kemajuan Negeri Selangor dan menggambarkan pandangan Datuk Harun bin Idris⁴⁷ ialah untuk mengambil calon terus dari universiti-universiti untuk diberi latihan dalam perkhidmatan di anak-anak syarikat Perbadanan. Peniaga kecil juga telah diberi kursus pendek oleh Pusat Daya Pengeluaran Negara atau oleh berbagai unit organisasi kerajaan atau separuh kerajaan yang besar seperti PERNAS Edar, ejen pengedar borong PERNAS. Nampaknya lebih banyak penyelarasan latihan diperlu memandangkan latihan dijalankan oleh terlalu banyak badan yang berlainan. Syarat yang diperlukan untuk memastikan kejayaan dalam perniagaan ialah kredit yang cukup. Kredit telah dibekalkan oleh MARA,

⁴⁴ Tengku Razaleigh, *Straits Times* (Malaysia), 5 April, 1973. Untuk kritik mengenai pandangan ini, lihat Syed Hussein Al Atas, "Proceedings of the Forum", *Trends in Malaysia II*, Yong Mun Cheong, ed. (Singapura, Institut Pengajian Asia Tenggara, 1974), m.s. 135-6.

⁴⁵ Norman C. Hunt dan B.M. Conway, *A Survey of Managerial Development Needs in West Malaysia* (Edinburgh, 1972) (Mimeo.), m.s. 69.

⁴⁶ *Malaysian Business*, September 1974, m.s. 27-31.

⁴⁷ *Ibid.*, September 1973, m.s. 19.

Bank Bumiputera (dan sejak tahun 1974 oleh anak syarikatnya iaitu Bank Pembangunan), oleh Tabung Pembangunan Perindustrian Malaysia (MIDF) serta oleh bank perdagangan. Bank perdagangan amat berhati-hati dalam memberi pinjaman kepada peniaga kecil Melayu dan lebih mementingkan harta dan sandaran daripada keupayaan projek. Pinjaman telah dimudahkan dengan tertubuhnya Perbadanan Jaminan Kredit (PJK) pada tahun 1972 yang memberi jaminan kepada bank perdagangan apabila memberi pinjaman kepada perusahaan bidang kecil.⁴⁸ Tambahan pula perniagaan memerlukan perkhidmatan nasihat dan rundingan. Perkhidmatan ini telah disediakan oleh agensi seperti MARA, Pusat Daya Pengeluaran Negara serta oleh Bahagian Penyertaan Bumiputera Kementerian Perdagangan dan Perindustrian, ditubuh pada tahun 1973 dan amat aktif dalam membantu orang Melayu supaya memasuki perdagangan pengedaran. Perkhidmatan tersebut amat perlu untuk memastikan kejayaan DEB. Seluruh suasana perniagaan agak asing bagi bakal peniaga Melayu dan dia mendapati sukar untuk menyesuaikan dirinya, misalnya untuk mengadakan kontak bagi mendapat kebenaran memasarkan dagangannya. Tanggapannya mengenai perniagaan jenis apakah yang hendak dijalankan agak samar dan ideanya mengenai bidang pengendalian yang boleh dijalankan mungkin terlalu tinggi. Seorang pegawai dari sebuah organisasi yang memberi perkhidmatan nasihat telah menerangkan mengenai bidang tugas dengan perspektif yang jelas apabila beliau menulis bahawa mereka yang datang meminta perkhidmatan nasihat memerlukan lebih daripada penerangan dan tunjuk ajar: "Mereka perlukan pujukan, tunjuk cara, indoktrinasi nilai, perlu diyakini, diorientasi, diberi nasihat, bimbingan panduan dan latihan."

Orang Melayu yang menjadi kontraktor mendapat faedah lebih konkrit apabila peratus tertentu kontrak yang diberikan oleh organisasi kerajaan dan organisasi separuh kerajaan dikhaskan untuk mereka.

Satu kemungkinan punca pengambilan pekerja untuk jawatan pengurusan swasta ialah dari pegawai awam yang

⁴⁸ Bahagian untuk Orang Melayu dan bumiputera lain daripada jumlah kredit institusi bertambah dari lebih kurang 14 peratus pada tahun 1971 ke-30 peratus pada tahun 1975.

memasuki sektor swasta. Perkara ini tidak pula berlaku secara besar-besaran sungguhpun cadangan untuk berbuat demikian telah dibuat, terutama sekali untuk menukarkan pegawai awam yang dilatih dalam jurusan ekonomi dan mempunyai pengalaman selama lima tahun dalam perkhidmatan kerajaan ke sektor swasta. Setengah-setengah daripada mereka berpindah sama ada kerana ditukar atau dipinjamkan daripada perkhidmatan kerajaan ke organisasi perbadanan yang besar seperti Perbadanan Kemajuan Ekonomi Negeri atau PERNAS yang tidak mungkin dapat dimulakan dengan jaya tanpa bantuan dari pegawai kerajaan yang berpengalaman. Pegawai-pegawai yang telah bersara menjadi pengarah syarikat-syarikat dalam sektor swasta.

Satu cara yang membolehkan pengurus dan pengusaha Melayu yang kecil bilangannya meningkat maju ialah dengan mengambil bahagian dalam usahasama. Biasanya usahasama dijalankan bersama dengan orang bukan Melayu, lazimnya Cina; usahasama besar-besaran dijalankan dengan orang asing. Kerjasama ekonomi orang Melayu-Cina mencapai berbagai peringkat kejayaan dalam konteks yang berlainan. Ia berjalan lancar dalam firma profesional. Lembaga Penasihat Kerjasama Ekonomi Melayu-Cina telah ditubuhkan selepas peristiwa Mei 1969 untuk membantu orang Melayu dengan menggalakkan lebih banyak kerjasama di bidang perniagaan telah gagal.⁴⁹ Malah pada tahun 1975 seorang ahli perniagaan Melayu yang terkemuka yakin bahawa perbincangan dalam Dewan Perniagaan dan Perindustrian Kebangsaan mengenai bagaimana cara orang Melayu boleh bekerjasama dengan orang bukan Melayu untuk melaksanakan DEB tidak cukup ikhlas. Oleh itu usahasama diragui kerana adanya amalan "Ali Baba" iaitu orang Melayu yang diberikan lesen, kuota dan kontrak akan menyerahkannya kepada orang bukan Melayu untuk menjalankan perniagaan. Amalan Ali Baba paling banyak berlaku dalam perusahaan balak, gergaji kayu dan lombong. Peluang untuk mengamalkan Ali Baba semakin bertambah apabila lebih banyak peluang ekonomi diberi kepada orang Melayu di bawah DEB. Sungguhpun terdapat bahaya seperti

⁴⁹ *Straits Times* (Malaysia), 10 Jun 1972.

tersebut namun usahasama berguna untuk orang Melayu yang kurang mahir dan kurang pengalaman serta mungkin kurang modal. Dari segi ini adalah baik untuk memberi peluang kepada orang Melayu supaya belajar dari orang Cina dengan syarat orang Melayu yang berkenaan aktif.⁵⁰

Peranan penting dalam melaksanakan DEB terutama sekali dasar gunatengahannya dimainkan oleh perbadanan kerajaan dan lain-lain badan kerajaan, kebanyakannya sama ada baru ditubuh atau telah meluaskan pengendalian mereka pada tahun 1970-an.⁵¹ Antara badan-badan yang terkemuka ialah MARA, PERNAS (Perbadanan Nasional atau Perbadanan Perdagangan Negeri), UDA (Perbadanan Kemajuan Bandar) dan tiga belas Perbadanan Kemajuan Ekonomi Negeri.⁵² Aktiviti badan-badan tersebut telah menjejaskan proses menstruktur semula gunatengahannya dalam beberapa cara. Badan-badan itu sendiri menyediakan pekerjaan, terutama sekali kepada orang Melayu, menyediakan perkhidmatan untuk orang Melayu di bidang perniagaan melalui nasihat dan latihan, menyediakan tempat berniaga, pinjaman dan kadangkala turut serta dalam usahasama dengan firma-firma Malaysia yang lain atau dengan firma asing. Struktur penubuhan cawangan badan-badan tersebut sehingga tertubuhnya subsidiari kepada syarikat subsidiari tidak perlulah diperihal di sini. Bagi setengah-setengah badan, terutama sekali PERNAS atau PKNS carta organisasinya akan ketinggalan masa sejurus selepas ia dibuat. Badan-badan ini sukar hendak diselaras atau dikawal, maka pada tahun 1974 sebuah kementerian asing telah diwujudkan untuk cuba mencapai matlamat tersebut. Baru-baru ini kritik

⁵⁰ Tunku Razaleigh (ibid., 10 Mac 1972).

⁵¹ *Kajian Separuh Penggal*, m.s. 14-15, 144-51, 155-8; "Perusahaan Awam di Malaysia satu kajian Umum", *Forum Pembangunan*, Jil. IV, No. 2 (1974) m.s. 1-17; R.S. Milne, "The Politics of Malaysia's New Economic Policy", *Pacific Affairs*, Jil. 49, No. 2 (1976), m.s. 235-61.

⁵² Pada penghujung tahun 1975 PERNAS mempunyai 4,000 pekerjaan dan 8 buah syarikat subsidiari kepunyaannya semata-mata yang menjalankan aktiviti-aktiviti daripada perdagangan dan perlombongan kepada memajukan harta dan sekuriti (Tunku Datuk Shahrizan, pengerusi PERNAS, *New Straits Times*, 14 Ogos dan 25 Disember 1975). UDA bertanggungjawab untuk mengadakan ruang pejabat dan tempat perniagaan untuk orang Melayu di kawasan bandar. Aktiviti PERNAS sangat banyak, antaranya ialah menjalankan usaha pertanian, perkilangan dan memproses, menyediakan tempat berniaga dan pejabat serta menjalankan perniagaan borong dan runcit. Ia juga mempunyai syarikat subsidiari dan mengambil bahagian dalam usahasama.

dari berbagai arah, dari DAP hingga ke Perdana Menteri telah dibuat terutama sekali pada PKEN.⁵³ Antara tuduhan-tuduhan yang dilemparkan terhadapnya ialah tidak jujur, tidak cekap dan kecenderungan untuk terlalu meluaskan bidangnya. Ia tidak berjaya menarik ramai bumiputera yang berkelayakan untuk bertugas dengannya dan setengah-setengah pegawai yang dipinjamkan dari perkhidmatan kerajaan persekutuan bukan terdiri dari mereka yang cekap.⁵⁴ Kecenderungan umum ialah untuk mengetatkan kawalan ke atas badan-badan berkanun dengan membuat mereka tertakluk misalnya kepada kebenaran kementerian untuk dasarnya dan kepada audit yang lebih ketat terhadap kira-kiranya.⁵⁵

Asalkan badan-badan ini menjalankan perniagaan sama ada dijalankan sendiri atau bersama badan-badan lain, tujuan kerajaan ialah supaya suatu hari nanti perniagaan-perniagaan tersebut akan diserahkan kepada perniagaan swasta. Sungguhpun tujuan ini telah diumumkan sebagai dasar kerajaan namun amat sedikit aktiviti yang benar-benar dipindahkan kecualilah setengah-setengah aktiviti MARA, misalnya mengendalikan perkhidmatan bas.⁵⁶ Sekurang-kurangnya organisasi seperti MARA, PERNAS dan PKEN lebih beruntung daripada firma-firma perniagaan swasta yang kecil. Kesukaran yang dihadapi oleh orang Melayu untuk memasuki perniagaan orang bukan Melayu boleh diatasi dengan mudah oleh organisasi kerajaan yang besar. Sebaik-baik sahaja kedudukan organisasi tersebut kukuh, terdapat kesan "berangkai" yang akan memberi faedah kepada firma-firma Melayu yang lain, misalnya mereka akan mendapati lebih mudah untuk membeli borong dari syarikat subsidiari PERNAS daripada membeli dari pengedar Cina. Terdapat perbezaan antara pengusaha dengan pengurus sungguhpun perkara ini tidak disebut dalam RMK-2. Kualiti pengusahaan, kecuali untuk pengusahaan secara kecil-kecilan lebih jarang terdapat daripada kualiti pengurusan. Organisasi yang dijalankan

53 Ibid., 21 dan 23 April 1976.

54 Ibid., 24 April dan 25 Ogos 1976 (Rencana Pengarang).

55 Ibid., 4 Mei dan 13 Julai 1976.

56 Mengikut RMK-2 (m.s. 195) jualan saham dalam organisasi seperti itu akan dijalankan secara beransur-ansur untuk memastikan pengurusan yang baik bagi melindungi kepentingan pemilik saham baru.

secara besar-besaran boleh menjimatkan pengusaha dan pada masa yang sama ia boleh menggaji pengurus yang tidak begitu sukar didapati. Dari segi negatif pula, ada bahaya yang organisasi tersebut akan terlalu meluaskan bidangnya dan "membina empayar" seperti PERTAMINA di Indonesia yang menghadapi kehancuran.

Beberapa masalah telah timbul akibat kekurangan pengurus Melayu dan kekurangan ini telah menjejaskan perniagaan dan kerajaan. Setengah-setengah firma mendakwa bahawa mereka disalahkan kerana tidak mengambil cukup pekerja Melayu untuk jawatan tinggi sungguhpun mereka dapati sukar untuk berbuat demikian kerana kekurangan orang Melayu yang layak. Pada tahun 1975, Datuk Hussein Onn juga telah memberitahu perbadanan kerajaan supaya memberhentikan amalan "mencuri" kakitangan satu sama lain⁵⁷ serta dari jabatan kerajaan. Setengah-setengah orang Melayu yang berkelayakan dan bercita-cita tinggi sering bertukar pekerjaan, setiap kali bertukar mendapat gaji yang lebih lumayan. Bagi pengurus dan pengusaha masalahnya bukan sahaja dari segi kualiti bahkan juga dari segi bilangan. Setengah-setengah orang Melayu yang telah diberi peluang melalui DEB tidak menyedari bahawa nikmat yang diperolehi memerlukan tanggungjawab. Misalnya seorang kontraktor harus memikirkan bahawa kegagalannya untuk menjalankan projek sekolah akan menyebabkan beratus-ratus orang murid menanggung kesusahan.⁵⁸

Rancangan Malaysia Kedua mempunyai matlamat keseluruhan yang sama untuk pemilikan orang Melayu dan pengurusan orang Melayu iaitu sekurang-kurangnya 30 peratus menjelang tahun 1990. Sebahagian daripada matlamat ini akan dicapai oleh orang Melayu yang telah memiliki seluruh perniagaan atau sebahagian daripadanya dan menjalankan perniagaan kecil. Walau bagaimana Rancangan Malaysia Kedua lebih menekankan pada pemilikan syarikat berhad. Pada tahun 1970 (bagi Semenanjung Malaysia) saham orang Melayu hanya 1.9 peratus berbanding dengan saham asing sebanyak 60.7 peratus, saham orang Cina 22.5

57 *New Straits Times*, 29 Ogos 1975.

58 Datuk Hussein Onn, *New Sunday Times*, 1 Disember 1974.

peratus dan saham orang India 1.0 peratus. Saham asing paling banyak dalam pertanian moden dan perlombongan manakala dalam perkilangan, perdagangan dan kewangan berjumlah antara 50 dengan 60 peratus.⁵⁹ Memandangkan peratus saham orang Melayu sangat rendah pada tahun 1970, matlamat 30 peratus merupakan kadar perkembangan yang sangat tinggi. Matlamat untuk orang bukan Melayu ditetapkan pada 40 peratus dan baki 40 peratus lagi adalah untuk saham asing. Walau bagaimanapun, oleh kerana pertumbuhan yang dibayangkan serta pertambahan peratus yang banyak bagi orang Melayu maka sudah tentulah saham bukan Melayu dan saham asing juga akan bertambah.

Pencapaian angka menyeluruh sebanyak 30 peratus seperti juga matlamat gunatenaga hendaklah dicapai dengan mengikut peraturan, pada mulanya melalui dorongan kewangan yang diberi oleh kerajaan untuk memastikan pelaksanaan, kemudian, secara besar-besaran oleh peruntukan Akta Penyelarasan Perindustrian. Matlamat dan peratusan bagi berbagai jenis perniagaan tidak sekata dan berubah dari semasa ke semasa. Pada bulan Oktober 1975 berbagai peratusan telah diumumkan bagi pemilikan Malaysia dari 100 peratus bagi projek untuk pasaran dalam negeri yang teknologi diperlukan ada di Malaysia, hingga ke angka 100 peratus pemilikan asing bagi projek yang 100 peratus berorientasikan eksport.⁶⁰ Dalam kategori pemilikan Malaysia, Kementerian Perdagangan dan Perindustrian memainkan peranan aktif untuk memastikan supaya matlamat 30 peratus pemilikan Melayu akan dicapai seperti yang diusahakannya untuk mencapai matlamat gunatenaga Melayu. Selain daripada perniagaan kecil di mana pengurusan dan pemilikan berkebetulan, terdapat masalah utama iaitu untuk menarik orang Melayu supaya membeli saham bagi mencapai matlamat 30 peratus. Orang Melayu hanya mempunyai sedikit modal dan membeli saham merupakan perkara baru bagi mereka, kalau mereka beli pun mereka lebih suka membeli

59 *Kajian Separuh Penggal*, m.s. 80-8, terutama sekali Jadual 4.7, m.s. 83. Saham modal yang selebihnya dipegang oleh Kerajaan Persekutuan dan Kerajaan Negeri serta oleh Badan-Badan Berkanun dan penduduk Malaysia yang lain (individu serta Pencalon dan syarikat yang dikawal oleh orang tempatan). Lihat Puthucheery, op. cit., untuk rujukan mengenai pemilikan.

60 Datuk Hamzah, *New Straits Times*, 29 Oktober 1975.

saham awam daripada membeli saham syarikat berhad swasta. MARA menjadi perintis dalam memulakan unit tabung amanah, sekarang ia mengurus beberapa buah tabung amanah; ia juga telah meluaskan bidangnya termasuk rancangan-rancangan yang dijalankan oleh syarikat subsidiarinya iaitu Kompleks Kewangan Malaysia.⁶¹ Wang simpanan orang Melayu juga diperolehi Tabung Haji. Kementerian Perdagangan dan Perindustrian menyimpan saham yang diharapkan akan dibeli oleh Bumiputera. Tetapi dari tahun 1971 hingga bulan Ogos 1974 hanya lebih kurang \$200 juta nilai saham sahaja yang dibeli daripada sejumlah \$500 juta yang disimpan.⁶² Pada tahun 1975 Tengku Razaleigh telah memberi beberapa contoh: tiga buah bank menawarkan saham yang bernilai \$18 juta kepada orang Melayu tetapi hanya tiga orang sahaja yang menyambut tawaran tersebut, itu pun mereka bertiga hanya mampu membeli \$150,000.⁶³ Kekurangan memegang saham oleh orang Melayu secara individu atau berkumpulan ditampung oleh badan-badan besar yang menjalankan perniagaan bagi pihak orang Melayu seperti PERNAS atau PKEN. Oleh itu setengah-setengah badan ini mengisi dua kekosongan semasa; ia menanggung masa apabila sebilangan besar pengusaha Melayu diperlu dan mengisi kuota pemilikan Melayu sehingga lebih ramai individu Melayu mampu menjadi pemegang saham.

Pola pemilikan tepat yang akan timbul apabila syarikat subsidiari diserahkan kepada orang Melayu belum lagi jelas. Sungguhpun begitu nyatalah bahawa walau bagaimana bercorak kebangsaan sekalipun tatacara sebelum itu namun kebanyakan pemimpin Melayu yang terlibat dengan persoalan ini terutama sekali Tengku Razaleigh, yakin bahawa mengambil alih syarikat asing pada harga pasaran yang berpatutan oleh badan-badan seperti PERNAS merupakan cara paling baik untuk orang Melayu mendapat bahagian ekonomi yang saksama dengan cepat.⁶⁴

61 Konsortium Kewangan (*The Star*, 18 Jun 1975; *New Straits Times*, 18 Julai 1975).

62 *Ibid.*, 21 November 1974.

63 *Ibid.*, 23 Julai 1975.

64 *The Star*, 4 Julai 1975; *Malaysian Business*, Julai 1976, m.s. 14-15 (wawancara dengan Tengku Razaleigh).

Berbeza daripada latihan yang telah dibincangkan terdahulu, pendidikan adalah penting sebagai asas untuk menghasilkan pekerja mahir, pengurus dan pengusaha terutama sekali orang Melayu. Pada tahun 1969, berbanding dengan nisbah mereka dari jumlah penduduk, bilangan orang Melayu di peringkat Universiti dan institusi yang setaraf dengannya sangat sedikit dalam setiap jurusan terutama sekali dalam jurusan sains, perubatan dan kejuruteraan.⁶⁵ Oleh itu, salah satu daripada pindaan yang dibuat pada Perlembagaan pada tahun 1971 membolehkan arahan diberi kepada universiti dan institusi tinggi yang lain supaya menerima masuk lebih ramai bumiputera.⁶⁶ Keadaan banyak berubah menjelang tahun 1975. Dalam lima buah universiti di Malaysia 58.5 peratus daripada penuntut ijazah terdiri daripada orang Melayu, peratusannya lebih sedikit daripada nisbah orang Melayu dari jumlah penduduk. Walau bagaimanapun nisbah penuntut Melayu dalam fakulti sains perubatan dan kejuruteraan sangat rendah, peratusan mereka daripada jumlah penuntut Malaysia yang mengikuti kursus-kursus tersebut di universiti-universiti luar negeri juga amat kecil.⁶⁷

Untuk membolehkan nisbah penuntut Melayu di universiti meningkat tanpa menjejaskan kualiti, langkah-langkah tertentu telah diambil untuk melipatgandakan pengajaran murid-murid Melayu di sekolah-sekolah. Selepas laporan mengenai "keciciran" murid-murid dikeluarkan pada tahun 1973, bilangan murid-murid yang tercicir berkurangan dan lebih banyak bantuan diberi kepada sekolah-sekolah luar bandar yang kekurangan kelengkapan, di mana kebanyakan muridnya terdiri daripada orang Melayu. Sistem sekolah berasrama juga telah diperluaskan. Setengah-setengah daripada sekolah berasrama yang baru ditubuh ialah sekolah menengah sains

⁶⁵ *Ke Arah Keharmonian Nasional* (Kuala Lumpur 1971), Lampiran.

⁶⁶ Tan Sri Mohamed Suffian bin Hashim, *Pengenalan Kepada Perlembagaan Malaysia* (Kuala Lumpur, 1972), m.s. 274.

⁶⁷ Dr. Mahathir bin Mohamad (*New Straits Times*, 3 Disember 1975); *Kajian Separuh Penggal*, m.s. 191-7; *Rancangan Malaysia Ketiga*, m.s. 30 dan 401-3 (Jadual 22.7 dan 22.8). Pada tahun 1976 Dr. Mahathir mengumumkan bahawa Universiti Malaya akan menubuhkan pusat asasi sains untuk melatih bumiputera dalam jurusan sains untuk menyediakan mereka bagi memasuki fakulti kejuruteraan, perubatan, sains dan pergigian (*New Straits Times*, 5 Julai 1976).

untuk faedah murid-murid luar bandar.⁶⁸ Pada masa yang sama program mengajar yang baru untuk mata pelajaran sains dan matematik diperkenalkan dan murid-murid Melayu digalakkan mempelajari mata pelajaran tersebut sehinggakan seorang pengulas berpendapat bahawa ia mungkin mendatangkan bahaya kerana semua murid yang cerdas otaknya akan disalurkan ke jurusan sains dan merugikan jurusan sastera serta kemasyarakatan.⁶⁹

Setengah-setengah penulis terkemuka bersetuju supaya lebih ramai orang Melayu berhijrah ke bandar kerana berbagai alasan: dari segi logik, kerana di bandarlah terdapat kerja-kerja perindustrian sektor moden yang gajinya lebih lumayan; untuk membantu perpaduan nasional dengan menjadikan orang Melayu yang bekerja dalam bidang perdagangan dan perindustrian sebagai sebahagian daripada suasana bandar; dari segi psikologi kerana orang bandar lebih sofistikated dan maju daripada orang luar bandar.⁷⁰ Rancangan Malaysia Kedua tidak menganjurkan dengan jelas urbanisasi orang Melayu. Proses urbanisasi berlaku sendiri: pada tahun 1975 18 peratus penduduk Melayu Semenanjung Malaysia adalah orang bandar berbanding dengan 14.9 peratus pada tahun 1970, 11.2 peratus pada tahun 1957 dan 7.3 peratus pada tahun 1947. Peratusan kadar pertambahan lebih tinggi untuk orang Melayu daripada untuk orang Cina atau India.⁷¹ Pertumbuhan bandar yang berlaku dengan pesat seperti Kuala Lumpur boleh menimbulkan masalah pengangguran, buta huruf, kurang kemahiran, penyakit serta memburukkan lagi keadaan kekurangan perumahan dan menambah bilangan penduduk tanah haram.⁷² DEB nampaknya sedang mengejar dua matlamat yang berlainan tetapi selaras. Di satu pihak ia menyediakan kemudahan untuk orang Melayu di pusat-pusat bandar, yang berhasrat untuk menjadi

68 Tun Razak, *Ibid.*, 4 Ogos 1975. Mengenai Keciciran lihat m.s. 371.

69 Adibah Amin *Ibid.* 10 Januari 1975.

70 Tan Sri Ghazali Shafie, "Urbanisasi - Penyelesaian bagi Malaysia", *Straits Times* (Malaysia), 1 Ogos 1970; Tan Sri Ghazali Shafie, "Demokrasi: Hakikat yang Harus Dihadapi oleh Rakyat Malaysia", *op. cit.*, Mahathir bin Mohamad, *op. cit.*, m.s. 105.

71 *Banci Penduduk dan Perumahan Malaysia: Kumpulan Komuniti* (Kuala Lumpur, 1972), Jadual XVI, m.s. 33; *Rancangan Malaysia Ketiga*, m.s. 149.

72 *The Star*, 13 Julai 1975 (Encik Zainal bin Mahmood, Ketua Pegawai Pentadbiran Bandaraya Kuala Lumpur).

peniaga, melalui organisasi-organisasi seperti UDA. Di satu pihak yang lain pula industri-industri baru juga ditubuhkan di negeri-negeri yang kurang maju serta jauh daripada pusat bandar besar yang ada sekarang. Perlepasan cukai juga diberi kepada industri yang ditubuhkan di kawasan-kawasan tersebut dan dasar ini telah pun mencapai kejayaan.⁷³ Rancangan tanah kerajaan serta lain-lain aktiviti kemajuan luar bandar juga berjaya mengurangkan kadar urbanisasi. Pendekatan urbanisasi merupakan pendekatan dikawal dan dipimpinan.⁷⁴

Rancangan Malaysia Ketiga: Matlamat dan Hasil; Penegasan Baru

Dalam beberapa hal Rancangan Malaysia Ketiga (RMK-3) merupakan sambungan daripada Rancangan Malaysia Kedua. Tema dan objektifnya sama seperti yang telah ditegaskan terdahulu; kalau ada yang baru pun hanyalah penegasan pada keselamatan negara disebabkan oleh keadaan pada tahun 1976.⁷⁵ Objektif lain iaitu pertumbuhan, kemiskinan, menstruktur semula DEB, tidak merugikan atau menyekat mana-mana kumpulan, peri pentingnya sektor swasta ditegaskan semula. Walau bagaimanapun dalam Rancangan Malaysia ke-3 terdapat beberapa penstrukturan semula tema yang dibuat secara halus tetapi jelas kelihatan. Cabang pertama DEB iaitu menghapuskan kemiskinan lebih diberi keutamaan daripada dalam RMK-2 dalam senarai "tiga desakan" RMK-3⁷⁶ ia disebut terdahulu daripada menstruktur semula dan keselamatan negara. Peranan sektor swasta juga ditegaskan dengan lebih berhati-hati. Rancangan Malaysia Ketiga lambat keluar, sebahagiannya kerana ia perlu disesuaikan dengan keadaan ekonomi dunia yang berubah pesat. Kelewatan tersebut juga mungkin disebabkan oleh hasrat untuk

⁷³ *Kajian Separuh Penggal*, m.m.s. 143-4; *New Straits Times*, 17 Julai 1975; *ibid.*, 26 Julai 1975 (Tun Razak).

⁷⁴ Cf. Tan Sri Hamzah Sendut: "Malaysia — dalam masa 25 tahun", *New Sunday Times*, 10 Ogos 1975.

⁷⁵ RMK-3, m.s. iv (Kata-kata aluan oleh Datuk Hussein Onn).

⁷⁶ *Ibid.* Lihat juga penegasan Datuk Hussein seperti yang dipetik oleh *New Straits Times*, 10 Julai 1976.

meyakinkan peniaga dan pelabur bukan Melayu serta peniaga asing bahawa DEB yang dinyatakan dalam Rancangan Malaysia Ketiga akan berlaku adil kepada mereka serta orang Melayu, oleh itu perkataan yang sesuai perlu digunakan untuk menyampaikan hasrat tersebut.

Pada bulan Julai 1976 Datuk Hussein Onn menyatakan bahawa matlamat DEB untuk gunatenggara bagi orang Melayu serta bumiputera lain akan dikuatkuasakan secara pragmatik dan matlamat pemilikan akan berbeza mengikut keadaan projek yang berkenaan.⁷⁷ Ini berfaedah untuk mengingatkan kita bahawa angka menyeluruh bagi pencapaian matlamat tidak menggambarkan seluruh gambaran mengenai pencapaian matlamat tersebut.

Angka yang diberi oleh RMK-3 untuk pemilikan dalam sektor kerjasama⁷⁸ menunjukkan bahawa pada masa Rancangan Malaysia Kedua peratusan saham yang dipegang oleh orang asing telah jatuh manakala peratusan bagi pemilikan saham oleh rakyat Malaysia serta "pemilikan oleh orang Melayu dan kepentingan orang Melayu" bertambah.⁷⁹ Peratusan yang bertambah ini pun lebih rendah daripada matlamat iaitu 7.8 peratus bukan 9 peratus. Jelaslah bahawa matlamat 30 peratus pemilikan bumiputera untuk tahun 1990 hanya boleh dicapai melalui "kepentingan orang Melayu" iaitu badan-badan kerajaan sebagai tambahan kepada usaha individu Melayu. Sebagai suatu matlamat RMK-3 telah menyatakan bahawa dalam usaha untuk mendapatkan saham baru bersih untuk tahun 1975-90, "kepentingan orang Melayu" harus memperolehi saham tiga kali ganda daripada yang diperolehi oleh individu. RMK-3 mengumumkan bahawa sebuah lagi tabung kerajaan akan ditubuh iaitu Tabung Pelaburan Bumiputera⁸⁰ untuk menolong individu Melayu membeli lebih banyak saham.

RMK-3 memberi beberapa penerangan mengenai kemajuan yang telah dicapai dalam usaha untuk memenuhi matlamat bagi

77 Ibid., 20 Julai 1976, *Far Eastern Economic Review*, 10 Jun 1977, m.s. 29-30.

78 Mengenai pemilikan dalam sektor lain, lihat RMK-3, m.s. 183 (Jadual 9.8).

79 Ibid., m.s. 33 dan 190. Dalam syarat mutlak ketiga tiga kategori meningkat.

80 Ibid., m.s. 87. Syarikat kerjasama juga menjadi sumber pelaburan bumiputera (lihat m.s. 378, fn. 126).

gunatenaga orang Melayu serta pengurusan orang Melayu (tidak termasuk pengusahaan yang dijalankan persendirian). Dalam RMK-2 orang Melayu berjaya mendapat lebih banyak pekerjaan dalam sektor yang lebih produktif, sungguhpun pada prinsipnya ia berada di peringkat bawah dalam hirarki.⁸¹ Dalam hal ini juga badan-badan kerajaan dan badan-badan lain yang serupa dengannya harus memainkan peranan penting untuk menghasilkan pengurus Melayu.

Dalam DEB, bidang pelajaran sudah pastilah berkait rapat dengan matlamat gunatenaga. Seperti yang telah disebutkan dahulu, usaha untuk mencapai matlamat pendidikan untuk menghasilkan lebih ramai siswazah Melayu telah mencapai kemajuan. Tetapi terdapat jarak masa antara kemasukan ke institusi pengajian dengan tarikh memegang jawatan. Dr. Mahathir telah berkata bahawa kalau Universiti Malaya dan Universiti Kebangsaan menerima masuk 100 peratus penuntut bumiputera dalam jurusan perubatan dan kejuruteraan pun, ketidakseimbangan kaum di kalangan doktor dan jurutera tidak akan dapat diatasi menjelang tahun 1990.⁸²

Beberapa orang pengkritik menuduh bahawa usaha untuk menghapuskan kemiskinan kurang maju; lebih khusus lagi mereka menyeru supaya perhatian diberi kepada kemiskinan di kalangan orang bukan Melayu dan mendakwa bahawa langkah-langkah yang diambil untuk mewujudkan komuniti perdagangan dan perindustrian Melayu hanya memberi faedah kepada beberapa orang Melayu sahaja.⁸³ Kemiskinan luar bandar amat terjejas dengan turunnya harga pasaran dunia bagi hasil utama. Ini berlaku pada tahun 1974 dan di Baling, Kedah ia telah mengakibatkan kekecohan politik. Para penuntut merasa tidak puas hati lalu menunjuk perasaan bagi pihak petani, sebahagiannya kerana mereka bersimpati dengan masalah yang dihadapi oleh para petani disebabkan oleh harga hasil sangat rendah,⁸⁴ dan UMNO pula bimbang mengenai

⁸¹ Ibid., m.s. 32, 78-83, 142-3.

⁸² *New Straits Times*, 3 Disember 1975.

⁸³ R. Thillainathan, "Distributional Issues and Policies in Malaysia" (kertas kerja yang dibentangkan di Konvensyen Ekonomi Malaysia Yang Kedua Persatuan Ekonomi Malaysia, Kuala Lumpur, 26-30 Mac 1974), m.s. 4 dan 10; *New Straits Times*, 30 Januari 1976 (Senator Haji Othman Abdullah di Dewan Negara).

⁸⁴ Denzil Peiris, "The Emerging Rural Revolution", *Far Eastern Economic Review*, 10 Januari 1975, m.s. 29-31.

kehilangan sokongan yang banyak di kawasan tersebut. *Laporan Ekonomi 1975-76*⁸⁵ Perbendaharaan tidak pula memberi apa-apa angka mengenai kemiskinan sungguhpun ia merumuskan bahawa program kerajaan telah memperbaiki pendapatan sebenar 40 peratus penduduk yang mendapat pendapatan paling rendah. *Laporan Ekonomi 1975-76*⁸⁶ juga mendapati sukar untuk membuat kuantifikasi tetapi menganggap bahawa kualiti hidup kumpulan-kumpulan tertentu telah bertambah baik seperti peserta rancangan LKTP dan petani di kawasan rancangan perairan Muda. Laporan tersebut lebih pesimis mengenai pembaikan bagi setengah-setengah kumpulan lain.

RMK-3 memberi penegasan yang lebih kepada masalah kemiskinan daripada yang diberikan oleh RMK-2; daripada tahun 1976 hingga tahun 1980 sebanyak 38.2 peratus daripada jumlah perbelanjaan untuk pembangunan akan dibelanjakan untuk mengurangkan kemiskinan.⁸⁷ RMK-3 bertujuan untuk mengurangkan bilangan isi rumah⁸⁸ yang miskin dan pada masa yang sama menumpukan perhatian pada sektor-sektor tertentu: Kampung-kampung Baru, buruh pertanian, Orang Asli, penduduk miskin di luar bandar serta penduduk miskin di Sabah dan Sarawak.⁸⁹ Keutamaan juga diberi kepada negeri-negeri dan kawasan-kawasan yang paling ramai penduduk miskin⁹⁰ serta kepada peruntukan lebih banyak peluang pelajaran kepada anggota kumpulan berpendapatan rendah.⁹¹ Sejak awal lagi Tun Razak telah menyatakan bahawa kemiskinan bukan sahaja merupakan masalah orang Melayu, malah ia juga merupakan masalah negara. Kebanyakan penduduk miskin terdapat di kawasan luar bandar, sungguhpun kebanyakan daripada mereka terdiri daripada orang Melayu yang bekerja dalam bidang pertanian tradisi namun kemiskinan juga berlaku di kalangan orang keturunan Cina dan India di luar bandar dan di bandar.⁹²

85 *Op. cit.*, m.s. 86-7.

86 (Kuala Lumpur, 1976), m.s. 101-6.

87 RMK 3, m.s. 238.

88 *Ibid.*, m.s. 73-5.

89 *Ibid.*, m.s. 47-9.

90 *Ibid.*, m.s. 39 dan 235.

91 *Ibid.*, m.s. 384 dan 397-8. Ini telah disyorkan dalam "Laporan Keciiran" (lihat m.s. 371).

92 *New Straits Times*, 28 Oktober 1975.

Kesan pada Kumpulan Etnik: Reaksi terhadap DEB

Dalam ertikata yang luas "kejayaan" DEB haruslah diadili daripada kaitannya dengan kepuasan yang dapat diberikan kepada berbagai bahagian penduduk bukan daripada rujukan kepada matlamat statistik. Salah satu daripada tujuan utamanya ialah untuk menghapuskan rasa tidak puas hati orang Melayu terhadap kekurangan peluang ekonomi. Rancangan Malaysia Kedua cuba untuk menjayakan usaha tersebut dan hanya sebilangan kecil orang Melayu sahaja yang tidak mengetahui mengenai matlamat RMK-2. Selain daripada statistik sebenar mengenai pekerjaan yang disediakan serta lain-lain perkara, adalah sukar untuk menilai apakah tanggapan orang Melayu mengenai kesan RMK-2. Salah satu kritik yang dilemparkan ialah RMK-2 telah mewujudkan kelas kapitalis Melayu.⁹³ Sudah tentulah ini bukan merupakan tujuan Kerajaan.⁹⁴ Malah sebelum tahun 1969 lagi mungkin telah ada beberapa orang peniaga Melayu yang kaya dan beberapa orang pengarah Melayu untuk membuktikan kepada orang bukan Melayu dan orang asing bahawa orang Melayu tidak ketinggalan dalam peranan tersebut. Tetapi sebaik-baik sahaja ia dibuktikan kesan buruk mengatasi kesan yang baik: orang Melayu yang miskin merasa kagum tetapi mereka juga merasa tidak puas hati melihat orang Melayu yang kaya menunjukkan kekayaan mereka. Satu tanggapan lagi ialah mengenai pandangan orang Melayu terhadap organisasi besar seperti PERNAS dan MARA. Di kalangan orang Melayu tanggapan umum terhadap badan-badan tersebut amat positif kerana ia memberi faedah dan peluang kepada bumiputera. Orang Melayu akan mempertahankan badan-badan tersebut apabila dikritik oleh orang bukan

⁹³ Syed Hussein Al-atas, *Rancangan Malaysia Kedua 1971-1975 suatu Kritik* (Singapura, Institut Pengajian Asia Tenggara, 1972); Chandrasekaran Pillay, "Trends in Ethnic Relations", Yong Mun Cheong, ed., op. cit., m.s. 73-4.

⁹⁴ RMK-2 juga menyediakan bantuan kepada peniaga kecil Melayu termasuk penaja. Tengku Razaleigh merujuk kepada kemungkinan "konflik kelas" antara peniaga kecil dengan peniaga besar bumiputera kecuali kalau syarikat yang maju membantu dan memberi bimbingan kepada pendaatang baru dalam perniagaan (*New Straits Times*, 4 September 1975).

Melayu. Namun begitu ada rungutan mengatakan bahawa organisasi besar bersaing dengan peniaga Melayu bukan membantu mereka.⁹⁵ Mereka yang mengalami persaingan ini mungkin mempunyai pandangan yang sama seperti pandangan Dewan Perniagaan Melayu: "Pada mulanya Ali-Baba, sekarang menjadi Ali-Mara, tidak lama kemudian ia akan menjadi hak MARA sahaja."⁹⁶ Perasaan tersebut ditambah pula oleh kelambatan menyerahkan pengusahaan kepada individu atau kumpulan oleh organisasi tersebut, walau bagaimana munasabah sekalipun alasan yang diberi.

Satu akibat lagi ialah dengan membuktikan apa yang kerajaan boleh buat untuk orang Melayu, DEB telah membangkitkan pengharapan orang Melayu mengenai apakah lagi yang boleh dilakukan oleh Kerajaan untuk mereka. Tuntutan telah dibuat supaya kerajaan menyimpan 50 peratus peluang mengeksploitasi anugerah alam untuk orang Melayu, memberikan kontraktor Melayu lebih banyak tender yang dikeluarkan oleh kerajaan dan badan-badan separuh kerajaan, memberikan peruntukan sebanyak 90 peratus daripada setengah-setengah industri sofistikata kepada orang Melayu dan lain-lain. Tuntutan dibuat melalui berbagai saluran: di perhimpunan Agung UMNO, melalui Pemuda UMNO, di Kongres Ekonomi Bumiputera 1973⁹⁷ serta melalui Dewan Perniagaan Melayu dan badan-badan lain. Angka 30 peratus dalam RMK-3 yang menjadi sebutan umum bertujuan untuk membiasakan orang Melayu supaya mencapai matlamat tersebut, malah lebih besar. Terdapat beberapa tidak persesuaian antara penegasan para pemimpin UMNO mengenai revolusi mental dengan berdikari serta sikap mengharap pada bantuan kerajaan.

↳ Masalah orang bukan Melayu pula berlawanan: setengah-setengah daripada harapan mereka harus disesuaikan lebih rendah.⁹⁸ Adalah benar bahawa dengan pertumbuhan

95 Misalnya, Datuk Mohamad Rahmat, Timbalan Menteri Perbadanan Penyelarasan, *ibid.*, 15 Januari 1976; *ibid.*, 21 April 1976 (Datuk Hamzah).

96 Beaglehole, *op. cit.*, m.s. 245, fn. 89.

97 *Laporan Seminar Ekonomi Bumiputera* (Kuala Lumpur, 1973).

98 Lihat Alex Lee, "Aliran dalam Politik: Pandangan Orang Cina Malaysia", *Trends in Southeast Asia No. 2; Proceedings and Background Paper of Seminar On Trends in Malaysia*, Patrick Law, ed. (Singapura, Institut Pengajian Asia Tenggara, 1971), m.s. 51-3.

menyeluruh yang diharapkan dapat dicapai oleh DEB, dalam jangka panjang kedudukan orang bukan Melayu akan lebih baik dan mereka boleh mengharapkan cabang anti-kemiskinan DEB untuk memperbaiki keadaan mereka. Sungguhpun kos jangka pendek tidaklah sebegitu tinggi untuk ditanggung bagi faedah ekonomi jangka panjang dan faedah sosial,⁹⁹ terdapat juga kos jangka pendek terutama sekali dalam bentuk penyesuaian. Ramai orang bukan Melayu termasuk penulis surat kepada penerbitan MCA *The Guardian* memandangkan keadaan tersebut sebagai "terhad" (*limited cake*).¹⁰⁰ Suatu rencana pengarang akhbar tersebut menyatakan bahawa kuasa ekonomi akan terlepas daripada tangan orang Cina maka tidak bermaknalah untuk terus bergantung kepadanya. "Ikatan antara kuasa ekonomi orang Cina dengan kuasa politik orang Melayu putus apabila berlaku peristiwa 13 Mei 1969."¹⁰¹ Orang Cina dan lain-lain orang bukan Melayu hanya akan maju sekiranya ada pertumbuhan, oleh itu mereka berusaha untuk menggalakkan pertumbuhan. Tetapi usaha mereka dihalang oleh kawalan yang dikenakan untuk melaksanakan DEB. Kawalan yang paling membimbangkan mereka ialah Akta Penyelarasan Industri 1975.¹⁰² MCA, Dewan Perniagaan Cina dan beberapa organisasi lain menentang Akta tersebut.¹⁰³ Setengah-setengah persetujuan dicapai tetapi kesannya yang jelas ialah (kecuali bagi firma-firma yang terlalu kecil) lesen haruslah diambil daripada Kementerian Perdagangan dan Perindustrian. Lesen tersebut boleh ditarik balik sekiranya keperluan mengenai pemilikan bumiputera dan gunatenaga bumiputera tidak dipenuhi. Tidak ada alasan sah yang boleh diberikan untuk menentang Akta tersebut dalam bidang kuasa DEB. Walau bagaimanapun Akta tersebut diperkenalkan tanpa mengadakan perbincangan terlebih dahulu dan kuasanya yang luas telah menimbulkan ketidaktentuan. Hal ini tidak disukai oleh peniaga swasta yang amat bimbangkan mengenai cara DEB

99. Tan Sri Ghazali Shafie, *Sunday Times* (Malaysia), 10 September 1972.

100. *Jl. 4, No. 3* (1972), m.s. 7.

101. *Ibid.*, *Jl. 4, No. 1* (1972) m.s. 2.

102. Lihat m.s. 331.

103. Untuk ringkasan mengenai tentangan peniaga Cina terhadap Akta lihat *The Asian Student*, 29 Januari 1977, m.s. 3.

dilaksanakan oleh setengah-setengah pegawai yang kadang-kadang bersikap kasar terhadap orang bukan Melayu.¹⁰⁴

Suatu perkara yang bertentangan ialah memandangkan kebimbangan orang Cina mengenai pencapaian pertumbuhan, suatu masalah yang dihadapi oleh peniaga Cina ialah kadar pertumbuhan tinggi yang dijangkakan untuk mereka dalam Rancangan Malaysia. Satu alasan yang menyebabkan timbulnya rasa waswas itu ialah kewujudan badan-badan baru atau badan-badan yang baru diperkukuhkan seperti PERNAS, MARA dan PKEN yang sebahagian daripada aktiviti mereka merupakan saingan serta disokong pula oleh kerajaan. Badan-badan ini mengemukakan ancaman yang lebih serius daripada pengusaha Melayu biasa.¹⁰⁵ Sejauh mana ancaman tersebut menjejaskan mereka dapat ditimbang dari pada setengah-setengah kritikan yang dilemparkan terhadap PERNAS, organisasi dalamnya tidak selaras, ia boleh mendatangkan bahaya kerana kedudukannya yang terlalu kuat serta ia mungkin menghadapi keruntuhan sekiranya berkembang terlalu pesat. Banyak perbincangan mengenai bagaimana caranya hendak mencapai pertumbuhan yang perlu telah dibuat di kalangan orang Cina dan mereka mendapat sokongan aktif dari MCA. Kebanyakan firma orang Cina kecil sahaja dan berbentuk syarikat milikan seorang atau perkongsian. Kebanyakannya berasaskan perniagaan keluarga cara lama yang amat sedikit sekali dipengaruhi oleh unsur moden.¹⁰⁶ Pada tahun 1974 Kongres Ekonomi MCA mengambil keputusan bahawa walau bagaimana teruk sekalipun penyesuaian yang perlu dibuat, orang Cina harus menubuhkan syarikat moden yang besar disokong oleh sumber kewangan dan tenaga

104 Mengenai pelaksanaan secara umum lihat R.S. Milne: *op. cit.*, m.s. 2151. Mengenai Akta 1975 lihat ucapan Encik K. Pathmanaban di *Dewan Rakyat (New Straits Times)*, 19 November 1975. Pendapat beliau mengenai kesan pada pelaburan persendirian juga boleh digunakan untuk pelaburan oleh orang asing. Pathmanaban adalah bekas pegawai Unit Perancang Ekonomi, beliau menyertai Parlimen sebagai ahli Barisan Nasional (MIC) pada tahun 1974. Beliau bertanggungjawab untuk merangka "Cetakan Biru" MIC. RMK 3 (m.s. 281) meyakinkan bahawa Akta tersebut akan digunakan secara pragmatik untuk mengelakkan kelewatan. Lihat m.s. 349.

105 Esmar, *op. cit.*, m.s. 257.

106 Senator Lew Sip Hon, *Sumbangan Orang Cina dalam Sektor Swasta Ekonomi Malaysia Barat* (MCA (mimeo), 1974), "Kenapa Perniagaan Keluarga Cina Masih Kecil?", *Malaysian Business*, Februari 1973; von der Mehden, *op. cit.*, m.s. 258-9.

pengurus dan teknik yang banyak. Kongres juga mengesyorkan usahasama dengan orang Melayu, orang bukan Melayu atau orang asing.¹⁰⁷ MCA telah mengikut syornya sendiri dengan menubuhkan syarikat besar iaitu Syarikat Induk Serbaguna Berhad pada tahun 1975¹⁰⁸ dan penubuhan syarikat besar lain telah dirancang.

MIC juga mengkaji implikasi DEB dalam satu "Cetak Biru".¹⁰⁹ Setengah-setengah masalah serupa dengan masalah yang dihadapi oleh MCA. Namun begitu terdapat dua penegasan khusus pada dua perkara yang penting bagi orang India iaitu kadar penganggurannya lebih tinggi daripada kaum lain dan mereka lebih berminat untuk menyertai rancangan petempatan tanah. Kemudian MIC menubuhkan "Syarikat Kerjasama Serbaguna."

Masih terlalu awal untuk mengatakan dalam bahagian ekonomi manakah persaingan antara anggota kumpulan etnik akan menjadi paling hebat. Sekali lagi tanggapan terlibat di sini: adakah seorang ahli dari satu kumpulan etnik yang bersaing katakanlah untuk mendapat suatu pekerjaan merasa bahawa persaingan tersebut adalah antara anggota satu kumpulan etnik dengan yang lain, antara anggota dari kumpulan etnik yang sama atau kedua-dua sekali.¹¹⁰ Amaran juga telah dikeluarkan bahawa pengeluaran siswazah akan sampai pada takat melebihi hadnya kecualilah bagi mereka yang mempunyai kelayakan dalam bidang sains dan teknologi atau pentadbiran perniagaan, jurutera, doktor, akauntan, pakar pertanian dan doktor vetrinar. Dalam DEB ramai orang Melayu diperlukan khusus dalam bidang-bidang tersebut.¹¹¹

¹⁰⁷ *Kongres Ekonomi MCA* 4 (3 Mac 1974) (MCA (Mimeo.), 1974), m.s. 2.

¹⁰⁸ *The Guardian*, Jil. 7, No. 7 (1975), m.s. 6 (Ucapan Datuk Lee San Choon selaku Presiden: Untuk kemajuan seterusnya lihat *ibid.*, Jil. 8, No. 2 (1976) m.s. 8 dan Jil. 8 No. 4 (1976), m.s. 1 dan 4.

¹⁰⁹ *Dasar Ekonomi Baru dan orang India Malaysia: Rantindak MIC* (Kuala Lumpur, 1974).

¹¹⁰ Kamal Saikh "Strategi Bandar, Pembangunan Kawasan dan Dasar Ekonomi Baru" (kertas kerja dibentangkan di Konvensyen Ekonomi Malaysia Yang Kedua Persatuan Ekonomi Malaysia, Kuala Lumpur, 26-30 Mac 1975), m.s. 24.

¹¹¹ *New Straits Times*, 7 November 1974 (Encik Ali Abdul Hassan, Timbalan Pengarah Unit Perancang Ekonomi); *ibid.*, 13 Februari 1976 (Rencana pengarang), RMK 3, m.s. 155.

DEB dan Pelaburan Asing

Perlaksanaan DEB juga menimbulkan beberapa pertelingkahan dengan para pelabur asing. RMK-2 menyeru supaya pelaburan asing digalakkan lagi tetapi pada masa yang sama mengenakan beberapa sekatan pada pemilikan, gunatenaga serta lain-lain yang telah pun disebut dahulu.

Sungguhpun terdapat sekatan namun para pelabur lebih tertarik untuk melabur di Malaysia jika dibandingkan dengan negara-negara membangun lain kerana Malaysia boleh membekalkan bahan mentah dan buruh murah, bersikap jujur dan pentadbirannya cekap serta sikapnya terhadap pelaburan diasaskan pada falsafah "perusahaan bebas". DEB mengenakan had kepada perusahaan bebas tetapi dasar terhadap pelaburan asing tidak pula berubah. Walau bagaimanapun kebimbangan timbul di kalangan para pelabur di Malaysia pada tahun 1975. Kemelesetan ekonomi dunia serta kemungkinan berlaku ancaman dari luar berikutan dengan berakhirnya perang di Indo-China serta wujudnya kerajaan baru di Vietnam Selatan, Kampuchea dan Laos diikuti pula oleh tindakan kerajaan yang menimbulkan kebimbangan di kalangan para pelabur. Salah satu tindakan ialah memperkenalkan Akta Penyelerasan Industri yang telah pun disebut dahulu, memberi bidang kuasa yang luas tetapi tidak pula ditakrif dengan terperinci, kepada Menteri Perdagangan dan Perindustrian yang boleh diguna untuk menjejaskan firma asing serta firma bukan Melayu tempatan yang tidak disukai. Satu tindakan lagi ialah mengenai PETRONAS,¹¹² sebuah organisasi kerajaan yang diwujudkan oleh Akta tahun 1974, diberi kuasa untuk memiliki keseluruhan dan mempunyai hak "istimewa, kuasa, kebebasan dan keistimewaan untuk menyelidik, mengusaha dan mendapatkan petroleum di Malaysia. Ia sungguh penting sehinggakan Tengku Razaleigh meninggalkan jawatan pengerusi PERNAS untuk menjadi pengerusi PETRONAS dan beliau memegang jawatan ini sehinggalah beliau dilantik menjadi Menteri Kewangan pada tahun 1976. Tidak banyak tentangan diberikan kepada satu

¹¹² *Malaysian Business*, Disember 1974, m.s. 10-22 (termasuk wawancara dengan Tengku Razaleigh).

daripada peruntukan Akta (Pindaan) Kemajuan Petroleum yang diluluskan pada bulan April 1975 yang meluaskan kuasa kepada PETRONAS supaya memasukkan juga pemasaran dan pengedaran di bawahnya. Tentangan juga tidak diberi kepada prinsip di sebalik bahagian kedua Akta tersebut bahawa PETRONAS akan mendapatkan pemilikan majoriti dan kawalan terhadap semua projek petroleum dan menyertai sektor swasta dengan aktif berdasarkan usahasama.¹¹³ Tentangan utama diberi pada cara luar biasa yang diguna untuk mendapatkan pemilikan dan kawalan yang terkandung dalam Akta: peruntukan bagi mengeluarkan "saham pengurusan" kelas baru, mewakili 1 peratus atau lebih daripada modal syarikat yang hanya boleh dikeluarkan kepada PETRONAS dan saham tersebut mempunyai hak mengundi bersamaan dengan 500 saham biasa.¹¹⁴ Tentangan juga timbul kerana rundingan kurang dilakukan sebelum langkah tersebut diperkenalkan di Parlimen, malah dalam kerajaan yang ada kaitan rapat dengan petroleum.

Akhirnya, selepas rundingan panjang dan campur tangan oleh Datuk Hussein Onn persetujuan telah dicapai dengan syarikat minyak asing yang berkenaan dan rang undang-undang diperkenalkan untuk memansuhkan setengah-setengah peruntukan Akta (Pindaan) Kemajuan Petroleum, termasuklah peruntukan mengenai saham pengurusan dan setengah-setengahnya mengenai pampasan yang diberi semasa proses pengambilalihan.¹¹⁵ Setengah-setengah konsesi juga dibuat dalam Akta Penyelerasan Industri, terutama sekali dengan memperuntukkan supaya pengeluaran lesen harus dilakukan oleh pegawai pelesenan yang dilantik oleh Perdana Menteri bukan dilakukan oleh Kementerian Perdagangan dan Perindustrian dan perusahaan kecil tidak perlu menstruktur semula penyertaan ekuiti mereka. Setengah-setengah peniaga masih lagi tidak puas hati dengan pertimbangan Menteri dan

113 Tun Razak, *New Straits Times*, 18 September 1974.

114 *Far Eastern Economic Review*, 16 Mei 1975, m.s. 63-6.

115 *New Straits Times*, 15 Julai, 17 dan 19 November, 1, 8, 9, 15 dan 17 Disember 1976, *Far Eastern Economic Review*, 10 Disember 1976, m.s. 44-5 dan 31 Disember 1976, m.s. 37-8.

dengan tiadanya badan bebas untuk tempat mereka membuat rayuan.¹¹⁶

Langkah-langkah untuk meyakinkan semula pelabur asing perlu diambil kerana terdapat tindakbalas yang berlawanan terhadap dasar kerajaan seperti yang dinyatakan dalam dua Akta tersebut.¹¹⁷ Oleh itu di bulan-bulan terakhir tahun 1975, keyakinan telah diberi oleh para Menteri terutama sekali oleh Tun Razak (dengan rujukan khas kepada petroleum) dan Timbalan Menteri Kewangan pada masa itu, Tan Sri Chong Hon Nyan di Seminar Pelaburan Malaysia di Kuala Lumpur¹¹⁸ serta oleh Datuk Hussein Onn dalam Ucapan Belanjawan beliau.¹¹⁹ Untuk lebih konkrit lagi jawatankuasa kementerian telah dibentuk untuk mendengar rayuan daripada para pelabur mengenai masalah seperti jawatan penting, visa dan imigresen.¹²⁰ Tidak lama selepas pelancaran RMK 3 pembentukan sebuah jawatankuasa lain telah diumumkan dan akan diketuai oleh Timbalan Perdana Menteri Dr. Mahathir. Jawatankuasa ini akan mengkaji semula dan jika perlu menyemak semua dasar dan tatacara mengenai sektor swasta serta memastikan supaya matlamat RMK-3 dicapai.¹²¹ Para Menteri terus memberi keyakinan hingga ke tahun 1977 termasuk juga kenyataan Datuk Hussein Onn yang tegas dan menggalakkan mengenai dasar pelaburan asing.¹²² Usaha untuk menguatkan lagi keyakinan para pelabur lebih penting daripada di masa-masa lalu. Jika dibandingkan dengan RMK 2, Rancangan Malaysia Ketiga lebih bergantung pada sumber modal swasta termasuk modal swasta luar negeri daripada bergantung pada modal awam.¹²³

Dalam membuat dan melaksanakan dasar mengenai pelaburan asing Kerajaan bukan sahaja harus memikirkan mengenai matlamat ekonomi dan tingkahlaku orang asing yang

116 *New Straits Times*, 1 April, 1977; *Far Eastern Economic Review*, 6 Mei 1977, m.s. 38-40

117 Terutama sekali dalam *The Wall Street Journal*, misalnya 22 September 1975

118 *New Straits Times*, 28 Oktober 1975

119 *Ibid.*, 7 November 1975

120 *Malaysian Digest*, 30 Oktober 1975, m.s. 7.

121 *New Straits Times*, 5 Ogos 1976.

122 *Ibid.*, 3 Februari 1977.

123 RMK 3, m.s. 237; *New Straits Times*, 28 Julai 1976 (Tengku Razaleigh) dan 7 Disember 1976 (Dr. Mahathir)

berkenaan bahkan mengenai sambutan dari dalam. Dalam ucapan beliau kepada pengusaha-pengusaha Amerika Syarikat¹²⁴ Tan Sri Chong Hon Nyan merujuk kepada "sungutan" di Malaysia sebagai "memperkecil-kecilkan penglibatan serta mungkin juga keunggulan kepentingan asing dalam hal ehwal ekonomi negara", tetapi beliau meminta para hadirin supaya membezakan antara kewibawaan dengan bukan kewibawaan. Namun begitu sungutan tersebut masih kedengaran. Setengah-setengah sungutan datang daripada golongan sosialis demokratik seperti seruan DAP supaya semua ladang, kebun, lombong minyak dan tanah yang dimiliki dan dikuasai oleh orang asing diambilalih oleh penduduk Malaysia.¹²⁵ Pemiliknegeraan merupakan perkara penting dalam dasar PSRM. Setengah-setengah bumiputera bukan sosialis juga mungkin tidak berpuas hati dengan pengharapan ekonomi mereka yang meningkat disebabkan oleh DEB, mereka mungkin tidak dapat melihat peri pentingnya pelaburan asing dan perlulah diterangkan kepada mereka misalnya mengapa firma asing dibenarkan mengirim setengah-setengah keuntungan mereka ke luar negeri.¹²⁶ Sokongan orang Melayu kepada PER-NAS mungkin berkurang kerana perbadanan tersebut menjalankan usahasama dengan firma asing.¹²⁷

Rumusan

Dasar Ekonomi Baru berbeza dari dasar-dasar yang terdahulu kerana ia lebih menyeluruh, lebih mudah difahami dan dibuat secara terperinci. DEB menggunakan nilai simbolik angka terutama sekali angka 30 peratus sungguhpun setengah-setengah daripada mereka yang hafal angka tersebut mungkin tidak mengetahui dengan jelas mengenai kegunaannya. "Idea angka" ini malah telah menular kepada orang bukan Melayu yang mula meminta supaya peratus bahagian tertentu diberikan untuk faedah mereka.¹²⁸

124 *Hai Ehwal Luar Negeri Malaysia*, Jil. 9, No. 1 (1976), m.s. 38.9.

125 *The Star*, 28 April 1974.

126 *New Straits Times*, 5 November 1975.

127 C.F. Alex Lee "MNC'S in Southeast Asia: Boon or Bane?", *Malaysia and the Multinational Corporations*, Stephen Chee dan Khoo Siew Mun, ed. (Kuala Lumpur, 1974), m.s. 97.

128 Lihat m.s. 378-9.

Dari perhatian yang dibuat, didapati bahawa dalam menggunakan kawalan "ekonomi Malaysia akan mencapai ciri tertentu ekonomi negara-negara di Timur Eropah yang ciri-cirinya masih lagi asing bagi ekonomi kapitalis Dunia Barat. Walau bagaimanapun rasional ini bukanlah dibangkitkan oleh fahaman sosialis."¹²⁹ Pada pandangan cetek pertumbuhan badan-badan besar kerajaan dan separuh kerajaan yang memainkan peranan besar dalam DEB nampaknya bercorak sosialis tetapi perusahaan syarikat besar tidak termasuk dalam mana-mana kategori "sosialisme" biasa kerana ia dikendalikan selaras dengan syarikat swasta asing serta kerana ia berhasrat untuk menyerahkan pengendalian perniagaan kepada perusahaan swasta. Oleh itu peranannya ialah sebagai institusi nasionalisme ekonomi bumiputera yang berkesan dan simbolik.¹³⁰

129 R. Thallainathan, *op. cit.*, m.s. 11.

130 Lihat kenyataan Tun Razak mengenai nasionalisme ekonomi dengan rujukan kepada eksploitasi sumber alam (Kekayaan kita dan Hak kita, *Hal ehwal Luar Negeri Malaysia*, Jil. 7, No 4 (1974), m.s. 7-12).

BAB 11
**REJIM; STAIL POLITIK;
PERPADUAN NASIONAL;
KESTABILAN**

Rejim; Politik Etnik; Konsosiasionalisme

Menjelang tahun 1976 Malaysia merupakan satu-satunya negara Asia Tenggara, kecuali Singapura, yang mengadakan pilihanraya bebas¹ dengan tetap sejak merdeka. Walau bagaimanapun kenyataan rasmi ini merupakan langkah pertama untuk memahami bagaimana cara sebenar sistem politik berjalan. Sebuah parti iaitu Barisan Nasional (dahulu Perikatan) merupakan parti unggul² dan di dalamnya pula

1. Lihat K.J. Ratnam dan R.S. Milne, *The Malayan Parliamentary Election of 1964*, m.s. 404-10.

2. Lihat m.s. 189-91, 217.

UMNO-lah parti komponen yang unggul. Perkara ini telah dinyatakan dengan jelas oleh Tan Sri Ghazali Shafie tidak lama selepas peristiwa Mei 1969: "Politik negara ini telah dan harus kekal untuk beberapa lama akan datang sebagai politik yang berasaskan bumiputera; itulah rahsia kestabilan dan kemakmuran kita serta hakikat hidup politik yang tidak boleh diabaikan oleh sesiapa pun". Walau bagaimanapun beliau meneruskan, bahawa politik mestilah "berasaskan bumiputera yang tidak yakin kepada janji-janji palsu atau pada paksaan tetapi yakin kepada kerjasama dengan semua bangsa lain dalam negara".³ Tun Ismail juga memberi pendapat yang sama iaitu sungguhpun UMNO mewakili orang Melayu namun ini bukanlah pula bermakna bahawa hasrat semua rakyat Malaysia tidak dicerminkan.⁴ Perkara ini diterima sebagai "hakikat hidup" oleh seorang pemimpin pembangkang yang realistik Dr. Tan Chee Khoo sungguhpun beliau memberikan batasan pada "masa akan datang". Beliau mengakui bahawa dalam tempoh tiga puluh atau empat puluh tahun akan datang orang Melayu tidak akan menerima sebuah kerajaan yang dikuasai oleh orang bukan Melayu.⁵

Versi sistem satu parti yang unggul ini cuba untuk memastikan kestabilan dalam negara yang jurang perbezaan etniknya sangat dalam,⁶ hasil daripada perbezaan yang berasaskan bangsa, agama, bahasa dan adat resam. Di Semenanjung Malaysia dalam bahagian etnik yang besar iaitu orang Melayu, Cina dan India wujud pula bahagian kecil. Misalnya orang Melayu mungkin berasal daripada negeri-negeri yang berlainan di Malaysia dan mempunyai tradisi kebudayaan yang berlainan pula atau mereka mungkin berasal daripada Indonesia. Orang Cina terbahagi kepada beberapa kumpulan loghat yang berlainan⁷ dan orang India terkenal sebagai bangsa

3 "Leadership and a Motivated Society", *Forum Pembangunan*, Jil. 2, No. 2 (1969), m.s. 5.

4 *Siu Chew Jit Pau*, 3 Julai 1973, disebut dalam *Intisari Akhbar Harian*.

5 *Straits Times* (Malaysia), 2 April 1973.

6 Lihat Seymour Martin Lipset, *Political Man* (London, 1960).

7 Contoh pembahagian orang Cina secara lebih sofistikated berdasarkan politik - sosial - budaya diberi oleh Wang Gungwu, "Chinese Politics in Malaya", *The China Quarterly*, No. 43 (1970), m.s. 1-30.

yang tidak pernah bersatu. Namun begitu pendapat Maurice Freedman mengenai Tanah Melayu didapati benar iaitu "revolusi perpaduan" tidak menghapuskan perasaan perkauman tetapi ia hanya berjaya memodenkannya sahaja. Blok etnik berasaskan se-Tanah Melayu yang penting sebelum timbulnya semangat kebangsaan dan sebelum Merdeka, hanyalah merupakan kategori sahaja. Oleh itu pembahagian kepada bangsa "Melayu", "Cina" dan "India" terkenal ke seluruh negara.⁸ Ketiga-tiga kategori etnik utama ini boleh juga dikelaskan kepada berpendidikan Inggeris dan bukan berpendidikan Inggeris, orang Cina dan India menganuti berbagai agama. Garis pembahagian yang nyata mungkin antara orang Islam (termasuk semua orang Melayu) dengan orang bukan Islam. Perbezaan ini penting kerana orang Melayu dikait rapat dengan agama Islam yang disebut dalam peruntukan perlembagaan dan sering disebut dalam perbahasan politik. Pembahagian kepada orang Islam/bukan Islam jelas kelihatan di wilayah Borneo, terutama sekali di Sabah di mana terdapat banyak kumpulan etnik serta ramai orang Islam yang terdiri daripada orang dari suku bukan Melayu. Isu etnik merupakan bahagian politik yang tulen dan sah. Ahli politik boleh mengguna isu tersebut untuk membangkitkan kekacauan, rasa permusuhan dan keganasan. Kerajaan terpaksa mengenakan sekatan pada aktiviti seperti itu. Namun begitu dalam banyak negara perkara inilah yang menjadi tajuk politik.⁹ Beberapa bulan selepas peristiwa rusuhan tahun 1969 Tunku berkata: "Malaysia hanya boleh dikatakan telah pulih seperti sediakala sekiranya orang awam boleh menyaksikan pergaduhan antara orang Melayu dengan Cina tanpa perasaan cemas".¹⁰ Malangnya perasaan cemas ini merupakan reaksi lazim bukannya sesuatu yang luar biasa. Permusuhan kaum secara terbuka seperti yang berlaku pada tahun 1969 berjaya

⁸ Maurice Freedman, "The Growth of a Plural Society in Malaysia", *Pacific Affairs*, Jil. XXXIII, No. 2 (1960). Dalam hal ini "Ketaatsetiaan dahulu" (Clifford Geertz, "The Integrative Revolution", *Old Societies and New States*, Clifford Geertz, ed. (New York, 1963) meluas untuk meliputi pembahagian yang lebih luas. Pada masa lain pula ia mungkin mengutar (Donald L. Horowitz, "Ethnic Identity", *Ethnicity, Theory and Experience*, Nathan Glazer dan Daniel P. Moynihan, ed. (Cambridge, Mass., 1975).)

⁹ K. J. Ratnam, "The Evaluation of Consensus and Dissent in Developing Countries", *Negara*, Jil. 1, No. 1 (1974), m.s. 28-9.

¹⁰ *Strait Times* (Malaysia), 1 Ogos 1969.

disekat sejak tarikh tersebut seperti yang telah diperkatakan dalam bab 5.

Konflik etnik menjadi lebih teruk sekiranya ia berlaku antara dua kumpulan etnik yang sama taraf, masing-masing yakin ia boleh berkuasa sama ada melalui peti undi atau cara-cara lain. Dalam setengah-setengah keadaan di mana kompromi dicapai serta di mana kumpulan-kumpulan telah mengalami penderitaan kerana mereka tidak bekerjasama pada masa lalu maka akibatnya mereka akan bekerjasama berasaskan sama rata seperti yang terjadi di Austria selepas Peperangan Dunia Kedua dahulu. Kristian Demokrat bekerjasama dengan Sosialis.¹¹ Tetapi dalam negara-negara sedang membangun di mana jurang perbezaan antara kumpulan-kumpulan biasanya dalam serta saling memperkukuhkan satu sama lain kerjasama seperti itu tidak mungkin berlaku. Persamaan kuasa yang rapat tidak akan mendorong pendamaian,¹² ia boleh menimbulkan kebimbangan bahawa mereka akan dikuasai dan mereka akan cuba mendapatkan perlindungan melalui hegemoni sungguhpun ini digabungkan dengan penyesuaian. Negara-negara yang mengalami keadaan ini termasuklah Malaysia, Fiji¹³ dan Guyana.¹⁴ Orang Melayu merupakan pengundi majoriti di Semenanjung Malaysia sungguhpun bukan di seluruh Malaysia. Walau bagaimanapun jumlah sokongan yang diperolehi dari orang Islam dan suku-suku lain di negeri-negeri Borneo serta faedah yang diperolehi dari orang Melayu di Semenanjung Malaysia kebanyakannya di kawasan pilihanraya luar bandar yang tidak ramai pengundinya menjaminkan mereka majoriti dalam Dewan Rakyat. Walau bagaimanapun ini tidak memadai untuk memastikan kestabilan dalam masyarakat berbilang kaum. *Utusan Melayu* mengingatkan badan MCA, *The Guardian* bahawa Tun Razak boleh menubuhkan kerajaan Melayu semata-mata pada tahun 1974 tetapi beliau mahukan

11 William T. Bluhm, *Building an Austrian Nation: the Political Integration of a Western State* (New Haven, 1973), bab 1 dan 2.

12 Lihat Erik A. Nordlinger, *Conflict Regulation in Divided Societies* (Cambridge, Mass., 1972), m.s. 57. Hujah seperti itu juga telah dikemukakan oleh Encik Lee Kuan Yew (*Straits Times*, 16 Julai 1964). Tetapi kesan utama perkiraan beliau telah menggemparkan orang Melayu menyebabkan mereka lebih menentang keras terhadap perkongsian kuasa.

13 R.S. Milne, "The Pacific Way" - Consociational Politics in Fiji", *Pacific Affairs*, Jil. 48, No. 3 (1975).

14 J.D. Greene, *Race vs. Politics in Guyana* (Mona, Jamaica, 1974).

supaya bangsa lain juga diwakili.¹⁵ Kerajaan yang disokong oleh orang Melayu sahaja akan "mengakibatkan konflik perkauman dan merosakkan imej negara".¹⁶

Apa yang muncul ialah satu versi "konsosiasionalisme" seperti yang asalnya dicadang oleh Arend Lijphart¹⁷ dan pada mulanya diguna oleh setengah-setengah negara kecil di Eropah Barat terutama sekali oleh negeri Belanda. Istilah tersebut menerangkan keadaan di mana dua atau lebih blok etnik yang hampir sama berkuasa, bekerjasama sungguhpun aktiviti mereka masih lagi berasingan. Kerjasama dijalankan melalui persetujuan antara pemimpin dan pada masa yang sama boleh mengekalkan sokongan pengikut-pengikutnya. Melalui Barisan Nasional Kerajaan Malaysia nampaknya mengikuti pola tersebut tetapi terdapat perbezaan penting iaitu keunggulan UMNO diiktiraf dengan jelas seperti yang dinyatakan di awal bab ini. Oleh itu kumpulan bukan Melayu diwakili tetapi sejak tahun 1969 pengaruh mereka telah dihadkan. Walau bagaimanapun mereka saling bertindak melalui pemimpin mereka dengan pemimpin UMNO dan persetujuan dicapai melalui rundingan.

Pendapat sebelum tahun 1969 mengenai sistem tersebut telah dikemukakan oleh Mean. Beliau menulis bahawa peruntukan kuasa "perlu ditentukan oleh dua jenis aktiviti: (1) melalui pembentukan kerjasama antara kaum; atau (2) melalui penggunaan "muslihat" dengan mengubah sempadan politik (iaitu dengan pembentukan Malaysia dan perpisahan dengan Singapura) atau mengubah perlembagaan".¹⁸ DAP sering mengkritik aktiviti yang terakhir,¹⁹ termasuk mengubah "sempadan politik" lagi iaitu sempadan kawasan pilihanraya.²⁰ Sudah tentulah kritik-kritik tersebut membuat andaian mengenai apakah dia muslihat tersebut dan matlamatnya.

¹⁵ *New Straits Times*, 5 Oktober 1974.

¹⁶ *Ibid.*, 16 Ogos 1974 (Encik Ghafar Baba).

¹⁷ Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation* (Berkeley, 1968), m.s. 103-4 dan 139; Arend Lijphart, "Consociational Democracy", *World Politics*, Jil. 21, No. 2 (1969), m.s. 216.

¹⁸ Gordon P. Means, *Malaysian Politics* (London, 1970), m.s. 415.

¹⁹ Fan Yew Teng, "Adakah Pembangkang Berperlembagaan di Malaysia mempunyai Masa Hadapan" *The Rocket*, Jil. 8, No. 1 (1973), m.s. 7.

²⁰ *Malay Mail*, 12 Julai 1973 (Fan Yew Teng); *Straits Times* (Malaysia), 24 Julai 1974 (Goh Hock Guan).

Sebenarnya muslihat itu dibuat untuk: memastikan keunggulan UMNO; membenarkan penyertaan parti-parti lain tetapi ada hadnya; menghalang perkara-perkara sensitif ditimbulkan oleh mana-mana golongan, yang mungkin akan mengakibatkan berulangnya peristiwa Mei 1969. Hasil daripada tindakan tersebut mungkin dapat menghalang Pembangkang daripada berkuasa di masa datang. Walau bagaimanapun, disebabkan oleh konsep Barisan Nasional maka parti-parti individu boleh menyertai kerajaan sebagai sebahagian daripada campuran, pada tahun 1976 hinggalah SNAP pun diterima masuk. Tidak ramai pemimpin parti pembangkang yang kekal dengan kedudukan mereka tanpa memasuki dan memegang jawatan dalam kerajaan. Malah terdapat juga pemimpin DAP yang belot kemudian menyertai kerajaan secara individu, bukan atas nama parti.

Ujian akhir mengenai dayamaju sistem ini ialah sama ada ia akan menimbulkan banyak ketidakpuasan hati sehingga mencetuskan keganasan atau tidak²¹ Aktiviti gerila komunis sudah mencukupi untuk menyebabkan kenyataan yang dibuat secara lembut menjadi peringatan mengenai kemungkinan bertambahnya keganasan. Ini adalah kesan daripada ucapan yang diberikan oleh Encik Lim Kit Siang mengenai masa hadapan sekolah rendah Cina dan Tamil yang berbunyi: "Perang gerila yang semakin bertambah hebat baik di dalam hutan mahupun di bandar tidak boleh dikalahkan dengan peluru semata-mata. Pada asasnya ia merupakan peperangan antara hati dan fikiran rakyat yang hanya boleh dimenangi oleh kesediaan kerajaan untuk menerima dan melaksanakan dasar yang akan disambut baik oleh sebilangan besar rakyat Malaysia."²² Ancaman ini bukanlah datang dari satu hala sahaja. Sekiranya peristiwa Mei 1969 sebahagiannya dianggap sebagai tanda-tanda tidak puas hati dengan apa yang telah dilakukan untuk orang Melayu dari segi ekonomi sehingga masa tersebut, konteksnya terdapat dalam amaran Datuk Harun

21 Bagi mereka yang layak satu pilihan lagi ialah untuk berhijrah.

22 *Ucapan oleh Setiausaha Agung DAP dan Ahli Parlimen Kota Melaka, Lim Kit Siang di Dewan Rakyat pada hari Isnin, 27 Oktober 1975 (Mimeo). Cf. Datuk Lee San Choon bercakap mengenai setengah-setengah belia Cina yang telah dipengaruhi oleh anasir anti nasional dan subversif: "Mungkin mereka tidak berpuas hati dengan setengah-setengah dasar kerajaan dan pelaksanaannya" (New Sunday Times, 11 Julai 1976).*

bahawa terdapat dua bom jangka yang "akan menyebabkan berlakunya satu pemberontakan lagi" sekiranya rancangan ekonomi kerajaan tidak disokong. Satu daripada bom jangka itu ialah keharmonian rakyat miskin dan satu lagi ialah setengah-setengah orang mencurigai bahawa kekayaan hanya terletak dalam tangan segolongan rakyat sahaja.²³ Kiasan kemungkinan berlakunya keganasan menunjukkan apa yang mungkin berlaku sekiranya setengah-setengah golongan tidak diberi apa yang mereka benar-benar kehendaki. Oleh itu kiasan ini menunjukkan dua keadaan yang mungkin menimbulkan kekacauan. Sekiranya kiasan dibuat terlalu kasar atau terlalu kerap dengan membangkitkan kemarahan kumpulan-kumpulan lain, kemungkinan terdapatnya keganasan semakin bertambah.

Stail Politik

Percubaan untuk memperihalkan mengenai stail politik di Malaysia dipengaruhi oleh stail politik yang telah wujud dalam masyarakat tradisi Melayu. Keterangan mengenai Tanah Melayu di zaman sebelum kedatangan British mengandungi banyak penerangan yang berharga untuk memahami lakuan kini. Misalnya, perbendaharaan kata yang khusus mesti diguna apabila bercakap dengan orang berketurunan raja²⁴ dan Sultan tidak boleh dibantah.²⁵ Sungguhpun fuedalisme telah tiada namun ia tetap wujud dari segi psikologi.²⁶ Bahagian ini tidak pula cuba membuat perbandingan terperinci, apa yang hendak diketengahkan ialah beberapa stail politik yang wujud sejak Merdeka. Oleh kerana keunggulan parti UMNO maka sudah

²³ *The Star*, 7 Februari 1972

²⁴ Sir Frank Swettenham, *British Malaya* (London), m.s. 171.

²⁵ J.M. Gullick, *Indigenous Political System of Western Malaya* (London, 1958), m.s. 51.

²⁶ Syed Hussein Alatas, "Feudalism in Malaysian Society: A Study in Historical Continuity," *Civilizations*, Jil. XVIII, No. 4 (1968), m.s. 579-89. Lihat juga *The Myth of the Lazy Native* (London, 1977), bab 10 dan 11, oleh pengarang yang sama, membincangkan mengenai "Revolusi Mental" dan keperibadian orang Melayu. Analisa dari segi "feudalisme" mempunyai banyak persamaan dengan pendekatan yang lebih umum dari segi hubungan "penaung-pelanggan", lihat John D. Powell, "Peasant Society and Clientelists Politics", *The American Political Science Review*, Jilid LXIV, No. 2 (1970); James C. Scott, "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia", *ibid.*, Jil. LXVI, No. 1 (1972); S.R. Milne, "Patrons, Clients and Ethnicity, the Case of Sarawak and Sabah in Malaysia", *Asian Survey*, Jil. XIII, No. 10 (1973).

tentulah politik pun berstail Melayu. Ini telah menjejaskan stail Cina dan India dan mempunyai beberapa persamaan dengan stail politik di negeri-negeri Borneo. Hubungan selanjutnya masih perlu dianalisa, begitu jugalah perbandingan dengan negara-negara lain; tidak ada alasan yang dapat membuktikan bahawa stail tersebut wujud di Malaysia semata-mata.

Penentang-penentang Tunku, terutama sekali Dr. Mahathir menuduh bahawa Tunku masih berfahaman feudal. Stail pemerintahan feudal bercorak peribadi: keputusan mengenai dasar dalam dan luar negeri dibuat tanpa berunding dan disampaikan hanya kepada beberapa orang sahaja; perlantikan ke jawatan tinggi dibuat oleh Perdana Menteri sendiri; asas untuk memegang jawatan ialah kesetiaan peribadi; dan kritik jarang sekali disambut baik.²⁷ Stail pemerintahan Tunku dipermudahkan lagi oleh hakikat bahawa Tunku berketurunan Raja dan hakikat ini diterima oleh orang Melayu sebagai kelayakan untuk menjadi pemerintah. Misalnya, dipercayai bahawa calon "diraja" yang bertanding untuk UMNO seperti Tengku Razaleigh dan Tengku Rithaudeen mempunyai kedudukan yang lebih baik. Malah para pengundi telah didorong supaya mengundi calon radikal (Siti Nor) pada pilihanraya kecil kerana beliau berketurunan Raja.²⁸ Dengan membuat perbandingan di peringkat bawah hirarki tanpa mengira keturunan Raja, UMNO dikatakan menggambarkan etos Melayu. Standard orang kampung digunakan dan kesetiaan kepada pemimpin parti menyerupai kesetiaan kepada orang tua di kampung. Sungguhpun rakyat terkejut dengan kematian Tun pada awal tahun 1976 dan Timbalan Perdana Menteri pula baru sahaja beraktif dalam politik apabila beliau menyertai Parlimen pada tahun 1969 namun selepas kematian Tun, Datuk Hussein meneruskan peranan bapa seperti yang dibuat oleh Perdana Menteri dahulu.²⁹ Bagi orang Melayu, mencabar Perdana Menteri secara terang-terang merupakan perbuatan yang bidaah. Beliau merupakan ketua negara, seorang tokoh bapa. Perdana Menteri tidak mudah dipengaruhi dan kecaman yang ditujukan

27 Mahathir bin Mohamad, "Masalah Membangun Negara Demokrasi di Malaysia" *Solidarity*, Oktober 1971, m.s. 12-14.

28 *Nanyang Siang Pau*, 20 Januari 1973 disebut dalam *Intisari Akhbar Harian*.

29 *New Sunday Times*, 23 Mac 1976.

langsung kepada beliau tidak boleh menyebabkan beliau diberhentikan.³⁰ Hujah yang sama juga sedikit sebanyak boleh dipakai untuk perlantikan Timbalan Perdana Menteri oleh Perdana Menteri. Timbalan Perdana Menteri (sekurang-kurangnya sehingga bulan Januari 1976) lazimnya merupakan Timbalan Presiden UMNO dan seperti Presiden beliau belum pernah lagi ditandingi untuk jawatan di perhimpunan agung UMNO. Naib Presiden ditanding tetapi setakat ini Naib Presiden yang telah sedia ada dipilih semula; seorang ahli UMNO berkata bahawa Naib Presiden hanya tidak akan dipilih semula sekiranya beliau benar-benar tidak menjalankan tugas dengan baik.

Pengumuman begini masih boleh dipakai tetapi ia memerlukan beberapa syarat. Para pemimpin masih lagi menikmati penghormatan rakyat tetapi mereka bukan lagi tidak boleh dijejas oleh kesan tipu muslihat pemimpin-pemimpin lain. Tidak berapa lama selepas beliau menjadi Perdana Menteri Datuk Hussein Onn mendapati bahawa "tradisi Melayu tulenlah yang menyebabkan perubahan dalam pimpinan UMNO tiga puluh tahun lalu berjalan lancar tanpa berlaku rampasan kuasa".³¹ Tetapi keadaan ini berubah setahun kemudian apabila pergolakan politik dalam parti UMNO dihebohkan. Pada tahun 1977 Datuk Musa Hitam memberi amaran bahawa persaingan untuk mendapat pengaruh dalam UMNO akan menjadi kotor dan menjejaskan politik negara. Isu emosi boleh mengakibatkan perpecahan dan melemahkan parti. Oleh itu beliau menyeru supaya sokongan diberi kepada Datuk Hussein Onn dan Dr. Mahathir untuk mengekalkan proses mengganti pemimpin secara tradisi dengan lancar.³² Keterangan mengenai proses UMNO ini adalah perspektif bukan deskriptif; tidak lagi boleh dianggap sepi bahawa tatacara lama ini akan dipatuhi.

Kesetiaan peribadi merupakan aspek penting. Tunku bersusah payah menolong dan memberi pekerjaan kepada Lim Yew Hock bekas Ketua Menteri Singapura selepas terjadi peristiwa luar biasa ketika beliau menjadi Pesuruhjaya Tinggi ke Australia.³³ Namun begitu, "...kesalahan dan keterlaluan

30 Lihat m.s. 87.

31 *New Straits Times*, 12 Mei 1976.

32 *Ibid.*, 14 Februari 1977.

33 Karl von Jorys, *Democracy Without Consent* (Princeton, 1975), m.s. 252-3.

boleh disabari tetapi bukan cabaran atau melawan ketua".³⁴ Pemimpin tidak akan memaafkan sekiranya penghormatan ini disalahguna. Misalnya, jika pemimpin politik pangkat kedua menyoal Perdana Menteri apakah sumber kuasa beliau, orang yang bertanya itu akan dipecat, bukan dengan serta merta tetapi sehingga persediaan tertentu dibuat. Di bawah pimpinan Tunku kesetiaan peribadi bukan sahaja dibalas dengan sokongan peribadi oleh pemimpin bahkan juga dengan sokongan kerajaan. Setelah Lim Yew Hock meninggalkan Australia beliau diberi jawatan lain dalam kerajaan. Apabila Encik Abdul Rahman Talib, Menteri Pelajaran kalah kes fitnah bertulis terhadap Ahli Parlimen dari parti pembangkang yang telah menuduh Encik Rahman menerima rasuah, kerajaan membayar kos perbicaraan sungguhpun Perdana Menteri keberatan menerima perletakan jawatan beliau.³⁵

Oleh kerana kesetiaan peribadi dipentingkan maka ahli politik perlu mengeratkan hubungan dengan pengikut mereka atau menambah bilangan pengikut. Ini boleh dilakukan dengan mengguna jawatan tinggi dalam parti dan kerajaan. Dalam keadaan terdesak jawatan boleh diwujudkan dan penghargaan diberi melalui proses "inflasi". Pada tahun 1975 apabila kedudukan beliau dicabar oleh Berjaya, Tun Mustapha menambahkan bilangan jawatan kerajaan dan meminta Ketua Negeri memberi lebih banyak penghargaan termasuklah tujuh puluh enam gelaran Datuk.³⁶ Menjadi pemimpin dalam badan-badan separuh kerajaan atau persatuan perniagaan seperti yang dibuat oleh Tengku Razaleigh sama faedahnya. Jawatan tinggi dalam arena sukan juga merupakan jawatan penting. Adalah dipercayai bahawa Tun Razak sanggup menerima jawatan Ketua (kehormat) Persatuan Bola Sepak Malaysia pada awal tahun 1975 untuk mengelakkan pemilihan seorang ahli politik lain yang akan menggunakan jawatan tersebut untuk

34 Syed Hussein Al Atas, "Feudalisme dalam Masyarakat Malaysia kajian mengenai Pertalian Sejarah", op. cit., m.s. 586.

35 Von Vorys, op. cit., m.s. 183-8; Syed Hussein Al Atas "Feudalisme dalam Masyarakat Malaysia: Kajian mengenai Pertalian Sejarah", op. cit., m.s. 586. "Gabungan antara kepentingan individu dengan kepentingan negeri" (ibid., m.s. 585) amat ketara dalam tindakan Tun Mustapha. Tindakan beliau membuktikan bahawa beliau tidak mengiktiraf kedua-dua kepentingan tersebut sebagai berasingan. Lihat Bruce Ross - Larson, *The Politics of Feudalism* (Singapura, 1976).

36 *New Straits Times*, 16 Oktober 1976.

melanjutkan matlamat politik beliau. Pada tahun 1975 dua buah pertubuhan silat yang masing-masing diketuai oleh Datuk Harun dan Encik Shariff Ahmad, Timbalan Menteri Perdagangan dikatakan mempunyai implikasi politik.³⁷ Satu peristiwa sukan lagi diusahakan oleh Datuk Harun. Beliau bertanggungjawab mengatur perlawanan Ali-Bugner di Kuala Lumpur pada bulan Jun 1975, tidak berapa lama sebelum Perhimpunan Agung UMNO diadakan di mana beliau bertanding (tetapi kalah) untuk jawatan Naib Presiden. Satu lagi cara untuk meninggikan status ialah dengan menubuhkan 'Yayasan', seperti Yayasan Sabah yang ditubuhkan oleh Tun Mustapha.³⁸ Yayasan Tun Haji Abdul Razak yang ditubuhkan selepas kematian beliau sebenarnya telah ditubuh selepas sebuah "Yayasan Tun Razak" dilancarkan dan beberapa buah badan lain menyatakan hasrat mereka untuk memulakan yayasan tersebut. Sudah pastilah sebarang perkaitan dengan organisasi yang menggunakan nama Tun Razak merupakan sumber prestij. Oleh itu persaingan ini perlu dikawal. Telah dinyatakan bahawa untuk "...mengelakkan sebarang kekeliruan, kerajaan berpendapat hanya sebuah yayasan sahaja perlu ditubuh dan kerajaan harus memainkan peranan penting dalam penubuhan dan pentadbirannya". Yayasan yang ditubuh dahulu hendaklah diperbadankan dalam yayasan baru.³⁹

Kesetiaan pengikut bukan sahaja perlu diperolehi atau dipasti malah pengikut yang telah sedia ada perlu disekat daripada belot. Dalam keadaan politik di Sabah dan Sarawak yang tidak stabil selepas penubuhan Malaysia terdapat beberapa contoh "bendungan", ahli politik yang dipengaruhi oleh ganjaran supaya menyokong parti tertentu namun mereka disekat dari segi fizikal selama beberapa lama untuk mengelakkan mereka dari mengubah fikiran.⁴⁰ Kemudian amalan ini dihidupkan semula. Sebelum undi pemutus untuk memecat Datuk Harun Idris dari jawatan Menteri Besar Selangor, Ahli Dewan Negeri Barisan Nasional dikatakan telah dibawa ke sebuah hotel di

³⁷ *Far Eastern Economic Review*, 20 Jun 1975, m.s. 7.

³⁸ Lihat m.s. 116-7. Kemudian yayasan negeri ditubuh di Sarawak dan Kedah.

³⁹ *New Straits Times*, 5 Mac 1976 (Dr. Mahathir Mohamad).

⁴⁰ Milne dan Ratnam, *op. cit.*, m.s. 336-9.

Bukit Frazer.⁴¹ Terdapat dua contoh yang berlaku di Sabah. Tun Fuad Stephens mendakwa di Dewan Perundangan pada bulan Ogos 1975 bahawa enam belas orang Ahli Dewan USNO telah dihantar untuk bercuti selama dua minggu sebelum Dewan bersidang⁴² kemudian selepas Berjaya memenangi Pilihanraya Sabah pada tahun 1976, Tun Mustapha memindahkan pengikutnya dalam Dewan Perundangan ke Kuala Lumpur.⁴³ Dalam hal negeri Selangor tindakan tersebut perlu diambil supaya fikiran Ahli Dewan Negeri Selangor ditumpukan pada tugas mereka terhadap parti, negara dan menghalang mereka dari terus setia kepada Datuk Harun kerana termakan budi. Dalam hal kedua dan ketiga pula tindakan tersebut bertujuan untuk menghalang pembelotan ke Berjaya sebuah parti baru yang mengancam akan menamatkan kuasa Tun Mustapha di Sabah.

Dalam keadaan tersebut, sokong terhadap dasar selain daripada dasar rasmi sukar diperolehi kerana ia sering dianggap sebagai kritik terhadap seseorang yang memegang jawatan tinggi dalam hirarki, bukan sebagai dasar. Sungguhpun mengemukakan soalan pun dianggap sebagai biadab namun telah terdapat beberapa perubahan ke arah kebebasan yang lebih untuk mengkritik.⁴⁴ Pada tahun 1972 Tun Ismail berkata bahawa anggota UMNO tidak lagi mengikut pemimpin mereka secara membabi-butu.⁴⁵ Seorang pegawai UMNO berkata bahawa sungguhpun penghormatan masih dikekalkan ketika berhadapan namun di Perhimpunan Agung UMNO bantahan dikemukakan terhadap setengah-setengah pendapat malah terhadap pendapat yang diberi oleh pegawai tinggi parti. Lain-lain pemimpin terkemuka parti dikritik dalam ucapan perwakilan. Seorang Menteri yang memberitahu bahawa beliau telah berkorban untuk parti kemudian disoal oleh seorang peserta apakah pengorbanan tersebut memandangkan gaji beliau sebagai seorang Menteri. Seorang peserta lain pula berkata bahawa sekiranya Tun Mustapha berpindah ke Semenanjung Malaysia untuk memajukan lagi kerjaya politik

41 *New Straits Times*, 26 Mac 1976.

42 *Ibid.*, 13 Ogos 1975.

43 *Malaysian Business*, Jun 1976, m.a. 6-7.

44 *Straits Times* (Singapura), 18 September 1974 (Datuk Musa Hitam).

45 *Straits Times* (Malaysia), 30-Jun 1972.

(seperti yang mungkin berlaku pada suatu masa) beliau akan mendapati sukar untuk menghadapi kemungkinan kritik terbuka yang akan dilemparkan kepada beliau di mesyuarat seperti di Perhimpunan Agung UMNO kerana beliau sudah biasa dengan penghormatan yang diberikan kepada beliau di Sabah.

Kecenderungan umum dalam politik seperti yang amat dititikberatkan oleh Tun Razak ialah untuk bergerak secara tidak langsung bukan secara berhadapan. Sejak dahulu lagi berterus terang amat jarang diamalkan dan keberanian pula dianggap sebagai kebodohan manakala kemahiran dan ketidakjujuran dianggap paling baik.⁴⁶ Pendekatan tidak langsung ini juga menggunakan jurucakap untuk mengemukakan pendapat seseorang tanpa melibatkan diri orang berkenaan, misalnya membayangkan kepada sebuah parti lain mengenai prospek kerajaan campuran atau menyatakan persetujuan pada gerakan ke arah penubuhan sebuah negeri satu parti. Malah Tunku yang terkenal dengan sikapnya yang suka berterus terang pun banyak membuat teguran tidak langsung mengenai keadaan politik kini dalam rencana beliau dalam akhbar *The Star*. Teguran secara langsung akan menyebabkan sumbangan beliau lebih provokatif.⁴⁷

Pendekatan secara tidak langsung ini lazimnya digunakan untuk melucutkan jawatan seseorang. Pemecatan jarang dibuat dengan serta merta malah ia seringkali dilakukan dengan menawarkan jawatan lain dalam kerajaan. Tindakan yang diambil bukanlah ekstrim.⁴⁸ "Telah dikatakan bahawa anggota UMNO tidak pernah menjatuhkan pemimpinnya seperti nangka busuk, sebaliknya mereka mengguna cara yang halus supaya tidak mengaibkan beliau untuk memberitahu bahawa beliau akan diberhentikan".⁴⁹ Proses pemecatan Encik Aziz Ishak oleh Tunku memakan masa yang lama.⁵⁰ Cara berhati-hati yang

⁴⁶ Mahathir bin Mohamad, *The Malay Dilemma* (Singapura, 1970), m.s. 160-1; Gullick, op. cit., m.s. 125.

⁴⁷ DAP, sebuah parti bukan Melayu membuat kenyataan langsung tetapi parti-parti lain masih lagi meneliti sebarang kenyataan yang hendak dibuat (*Far Eastern Economic Review*, 27 Mac 1971, m.s. 14).

⁴⁸ Sebagai tambahan pada Lim Yew Hock dan Abdul Rahman Talib (yang dilantik menjadi Duta ke Mesir), lihat von Vorys, op. cit., m.s. 392 (mengenai Ibrahim Fikri). Mengenai Sarawak dan Sabah lihat R.S. Milne dan K.J. Ratnam, op. cit., m.s. 311-13.

⁴⁹ *New Straits Times*, 14 Ogos 1975 (Datuk Musa Hitam).

⁵⁰ Lihat m.s. 252.

sama juga telah diguna oleh Tun Razak ketika memecat Datuk Harun. Lama sebelum Datuk Harun dituduh terlibat dengan rasuah di akhir bulan November 1975 beliau ditawarkan jawatan Wakil Tetap Malaysia ke Bangsa Bersatu,⁵¹ tetapi tawaran tersebut ditolak. Tun Razak tidak masuk campur dalam percubaan untuk menjatuhkan Datuk Harun pada tahun 1974 apabila Datuk Samad Idris⁵² menentang beliau dari dipilih semula sebagai Ketua Pemuda UMNO. Walau bagaimanapun, akhirnya Datuk Harun dituduh, didapati bersalah dan dihukum. Strategi "beransur-ansur" ini juga diikuti untuk memecat Tun Mustapha dari jawatan beliau sebagai Ketua Menteri Sabah. Pada bulan September 1975 beliau mengumumkan tarikh perletakan jawatan beliau akan bermula pada 3 Oktober. Sebelum itu seorang pegawai kerajaan dikatakan telah memberitahu seorang penulis bahawa "Perdana Menteri (Tun Razak) tidak pernah mencela Tun Mustapha secara berhadapan. Beliau lebih sukakan perdamaian. Anda akan dapat saksikan nanti bahawa segala-galanya akan berakhir dalam tempoh dua bulan. Tun Mustapha akan meletak jawatan, sekiranya beliau tidak berbuat demikian kami ada cara lain".⁵³ Bagi pihak orang yang hendak dipecat pula mereka dihadapkan supaya mematuhi peraturan tertentu: tidak merosakkan perpaduan parti dan mereka hendaklah mengundur diri dengan hormat.

Cara tidak langsung ini juga digunakan dalam rangkaikata tertentu seperti kod yang hanya difahami sekiranya petunjuk kod tersebut diketahui. Misalnya, sebelum Perhimpunan Agung UMNO 1974 "sifat kedaerahan" banyak kali disebut bertujuan untuk menyokong atau mengecam ahli-ahli politik tertentu manakala pada perhimpunan beberapa perkataan kod digunakan oleh Tun Razak dan Datuk Hussein termasuk "naga" dan "kancil" (yang dikaitkan dengan rasuah) dan "Robin Hood", setengah-setengahnya membayangkan penentangan terhadap pencalonan Datuk Harun untuk jawatan Naib Presiden. Sebaliknya rujukan pada kebaikan tugas yang telah

⁵¹ *New Straits Times*, 1 November 1975.

⁵² *Straits Times* (Malaysia), 29 Jun 1974.

⁵³ Lihat *The Guardian* (London), 20 September 1975, petikan dalam Robert O. Tilman, "Mustapha's Sabah 1968-1975: The Tun Steps Down", *Asian Survey*, Jil. XVI, No. 6 (1976), m.s. 505

dijalankan oleh setengah-setengah calon lain (nama mereka disebut) dianggap sebagai menunjukkan bahawa mereka diterima sebagai calon.

Dalam setengah-setengah hal strategi lebih langsung telah diguna. Merujuk kepada penubuhan Malaysia, Noordin Sopiee berkata bahawa tindakan segera dan tegas kadang-kadang boleh digunakan dengan jaya. Beliau berkata bahawa tindakan memberi gambaran baik mungkin akan menyebabkan berlaku penyesuaian semula.⁵⁴ Ini merupakan penilaian yang tepat. Walau bagaimanapun konteks ini agak berlainan daripada contoh-contoh yang telah dibincang dahulu. Dasar luar negeri dan diplomasi digunakan dalam usaha untuk menubuhkan Malaysia. Kebanyakan perkara yang telah pun disebut adalah berkenaan dengan hubungan peribadi antara pemimpin atasan dengan pemimpin-pemimpin lain yang kurang berkuasa namun mempunyai sumber penyokong bebas dalam sistem politik Malaysia sekarang.

Stail politik, Datuk Hussein sejak beliau menjadi Perdana Menteri umumnya dianggap sebagai "tegas" sungguhpun tindakan tegas diambil setelah segala fakta ditimbang dengan teliti.⁵⁵ Tindakan beliau memecat Datuk Harun dari jawatan Menteri Besar Selangor dijadikan contoh untuk menyokong pendapat tersebut.⁵⁶ Begitu jugalah halnya dengan cara beliau menguruskan Perhimpunan Agung UMNO pada tahun 1976.⁵⁷ Tetapi masih lagi diragukan sama ada cara beliau menguruskan pilihanraya Sabah pada tahun 1976⁵⁸ dengan senyap dan efektif amat berlainan daripada stail yang mungkin digunakan oleh Tun Razak untuk menamatkan rancangan beliau bagi mengakhiri pemerintahan Tun Mustapha di Sabah. "Ketegasan" mungkin disebabkan beliau baru kembali berkecimpung dalam politik maka tidak seperti ahli politik lain tindakan beliau dijejaskan hanya oleh beberapa pertimbangan peribadi berbanding dengan sekiranya beliau lama beraktif

⁵⁴ Mohamed Noordin Sopiee, *Dari Malayan Union hingga ke Perpisahan Singapura* (Kuala Lumpur, 1974), m.s. 250-251.

⁵⁵ Noordin Sopiee memperihalkan beliau sebagai "tegas, berterus terang, gigih, bolch bertindak keras" (*New Straits Times*, 16 Januari 1976).

⁵⁶ Lihat m.s. 229; serta *Far Eastern Economic Review*, 9 April 1976, m.s. 14-16.

⁵⁷ *Ibid.*, 16 Julai 1976, m.s. 10-12

⁵⁸ Lihat m.s. 212-215.

dalam politik. Terdapat dua perbezaan antara aktiviti politik Datuk Hussein dengan aktiviti Tun Razak. Stail Datuk Hussein pada keseluruhannya lebih langsung. Arena politik yang dikendalikan oleh beliau juga lebih berat daripada arena politik Tun Razak, ini sebahagiannya mungkin disebabkan oleh akibat dari stail baru perdana menteri.

Perpaduan Nasional

Asimilasi: Integrasi

Walau bagaimana berjaya sekalipun kerajaan dalam memberi perkhidmatan kepada rakyat dan memenuhi keinginan material mereka, rakyat sebaliknya harus menumpahkan taat setia kepada negara. "Rundingan" antara orang Melayu dengan Cina bertujuan untuk mencapai keseimbangan mekanikal antara kumpulan etnik serta penubuhan Malaysia merupakan percubaan untuk mewujudkan keseimbangan lebih rumit dan tidak kurang pula mekanikalnya. Lebih lanjut lagi, apakah prospek untuk mencapai perpaduan nasional yang sebenar? Nyatalah bahawa pembahagian etnik menjadi penghalang utama tujuan tersebut.

Semangat perpaduan, sungguhpun harus bersifat subjektif, sering dikatakan bergantung kepada sejarah pengalaman yang dikongsi bersama. Tetapi perkara ini tidak mungkin berlaku di Malaysia, kerana orang Melayu dan Cina tidak berkongsi "satu pengalaman penderitaan dan kegembiraan yang sama di masa lampau".⁵⁹ Oleh itu untuk mewujudkan satu semangat perpaduan yang akan menolong mengatasi halangan dan perbezaan kaum kewajipan membangun sebuah negara harus dilaksanakan bersungguh-sungguh. Dengan suasana perkauman yang ada sekarang, nampaknya terdapat empat kemungkinan utama untuk masa depan: mengasimilasikan berbagai kaum; menyesuaikan berbagai kaum dengan membiarkan keadaan seperti yang telah wujud, membahagi-bahagikan negeri ini; kacau-bilau.⁶⁰ Disebabkan oleh cara taburan berbagai kaum

⁵⁹ Tan Cheng Lock, 'Malayan Problem from a Chinese Point of View' (Singapore, 1947) m.s. 119.

⁶⁰ Cf. K.J. Ratnam, "Government and the Plural Society", *Journal of Southeast Asian History*, II, No. 3 (1961), 1-10, Ian Morrison, "Aspects of the Racial Problem in Malaya," *Pacific Affairs*, XXII, m.s. (1949), 252.

dari segi geografi, pembahagian negeri tidak mungkin dapat dilakukan kecuali dalam pengertian terhad, pembahagian di Sabah dan/atau Sarawak dianggap sebagai pembahagian negeri dan pada bulan Ogos 1965 perpisahan Singapura juga merupakan pembahagian negeri. Kacau-bilau tentu sekali akan terjadi sekiranya satu dari kemungkinan lain tidak berjaya dijalankan. Asimilasi mutlak sukar dicapai. Dasar tersebut mungkin dijalankan sekiranya bilangan orang Cina tidak ramai, dan sekiranya kebudayaan Cina kurang dihormati atau kurang diminati. Malah di Negeri Thai sekalipun di mana bilangan orang Cina tidak ramai, asimilasi mutlak belum lagi dicapai,⁶¹ sungguhpun perbezaan kebudayaan antara orang Thai dengan orang Cina kecil sahaja jika dibandingkan dengan perbezaan kebudayaan antara orang Melayu dengan orang Cina, serta sungguhpun agama Islam yang menjadi penghalang utama asimilasi di Malaysia tidak wujud di Negeri Thai. Tetapi di Malaysia asimilasi mutlak orang Cina tidak mungkin berlaku kecuali dalam jangka panjang. Orang Cina terikat kuat dengan tradisi dan budaya mereka dan kepada negeri China sebagai satu kuasa dunia, sama ada ia komunis atau tidak. Malah orang India yang bilangannya tidak ramai pun sukar diasimilasi.⁶²

Keadaan di Sarawak dan Sabah lebih kompleks.⁶³ Sejak awal lagi pemimpin politik di Semenanjung Malaysia yakin bahawa suku bumiputra di negeri-negeri tersebut lebih menyerupai orang Melayu. Kemunduran bumiputera yang menyebabkan jaminan perlembagaan diingini tetapi sebaliknya menyebabkan mereka tidak produktif merupakan daya penarik kepada kerajaan pusat untuk mengikut dasar asimilasi seberapa boleh. Sebenarnya, selepas menempuh beberapa kesukaran di peringkat awal, Kerajaan Pusat mempelajari bagaimana caranya hendak mengendalikan hubungan dengan negeri-negeri Borneo dengan jaya. Pertelingkahan dengan Tun Mustapha pada tahun 1970-

⁶¹ R.J. Coughlin, *Double Identity: The Chinese in Modern Thailand (Hong Kong, 1960)*, m.s. 195-199.

⁶² Mengenai masalah dasar asimilasi lihat David S. Gibbons "National Integration and Cultural Diversity: the case of Malaysia", dalam *Development in Southeast Asia: Issues and Dilemmas*, S.S. Hsueh, ed. (Hong Kong, 1972), m.s. 115-143.

⁶³ James P. Ongkili, "East - West Malaysian Integration" (kertas kerja yang dibentangkan di Konvensyen Malaysia Kedua Persatuan Ekonomi Malaysia, Kuala Lumpur, 26-30 Mac 1975).

an bukanlah dimulakan oleh Kerajaan Pusat. Sungguhpun bilangan orang Asli di Semenanjung Malaysia hanya lebih kurang 50,000 orang namun mereka menimbulkan masalah yang lebih rumit kerana kemunduran mereka.

Kerajaan Pusat sebenarnya tidak menerima idea asimilasi serentak yang menyarankan supaya kaum-kaum lain menjadi Melayu, dalam konteks Malaysia hal ini tidak dapat diterima dan tidak realistik.⁶⁴ Tun Razak berkata, " dasar kerajaan mengenai perpaduan nasional bukanlah melalui proses asimilasi tetapi melalui integrasi iaitu melalui penyesuaian bersama berbagai kebudayaan dan ciri sosial yang boleh diterima oleh semua bangsa dalam negara".⁶⁵

Sungguhpun idea asimilasi tidak diterima namun dengan jelas dikatakan bahawa dari segi sosial dan politik dasar integrasi hendaklah bercorak "bumiputera" iaitu berdasarkan masyarakat Melayu, "Nasionalisme Tanah Melayu (sekarang Malaysia)" terdiri daripada dua bahagian "nukleus nasionalisme Melayu yang dilingkungi oleh idea kerjasama orang Melayu - Cina-India".⁶⁶ Sejak penubuhan Malaysia lingkungan luar ini juga memasukkan sumbangan dari Sarawak dan Sabah. Perkara ini amat ditekankan oleh Tun Razak dan Datuk Hussein Onn. Secara berhati-hati Tun Razak menegaskan bahawa kebudayaan Melayu yang menjadi asas integrasi merupakan kebudayaan yang mempunyai identitinya sendiri bukan semata-mata tinggalan daripada pengaruh Hindu dan Buddha.⁶⁷ Beliau seterusnya menegaskan bahawa banyak pengaruh kebudayaan di Malaysia yang baru muncul sejak kebelakangan ini bukan lagi dalam bentuknya yang asli dan seringkali tidak dikekalkan seperti bentuk di negara asal.⁶⁸ Datuk Hussein Onn berkata bahawa dalam keadaan kebudayaan nasional diubahsuai, beberapa unsur kebudayaan asing termasuk unsur kebudayaan Cina dan India boleh

⁶⁴ Datuk Musa Hitam, "Forum Politik", *Opinion* Jil. 1, No. 11 (1968), m.s. 155.

⁶⁵ *Straits Times* (Malaysia), 16 Mei 1972.

⁶⁶ Wang Gungwu, "Nasionalisme Tanah Melayu", *Royal Central Asian Journal*, Julai - Oktober 1972, Bahagian 3 dan 4 m.s. 321. Lihat juga Victor Purcell, *Malaya, Communist or Free?* (London, 1953), m.s. 249.

⁶⁷ *Straits Times* (Malaysia), 22 Januari 1972. Beliau tidak pula dilaporkan menyebut mengenai pengaruh Arab. Lihat juga *Malayan Thung Pau*, 8 Februari 1975, disebut dalam *Intisari Akhbar Harian* (Kenyataan oleh Pemuda MCA).

⁶⁸ *Straits Times* (Malaysia), 1 Disember 1972.

dicedok. Walau bagaimanapun beliau seterusnya menambah bahawa unsur-unsur ini haruslah tidak bercanggah dengan prinsip yang ditetapkan oleh Kongres Kebudayaan Nasional 1971⁶⁹ serta menegaskan peri pentingnya Islam dalam membentuk kebudayaan nasional.⁷⁰

Seperti lain-lain kumpulan orang bukan Melayu, orang Cina termasuk MCA amat menitikberatkan mengenai pengekalan kebudayaan Cina.⁷¹ Isu ini berkait rapat dengan isu bahasa dan pelajaran dan isu-isu inilah yang bertalu-lalu dibangkitkan oleh kumpulan seminat pelajaran Cina serta oleh Akhbar Cina. Kebudayaan Cina seperti tarian singa amat berpengaruh kerana ia menjadi simbol masa depan kebudayaan Cina.⁷² Perkara umum mengenai peri pentingnya kebudayaan nasional di mana kebudayaan Cina tidak memainkan peranan penting dipersetujui. Namun begitu pendirian MCA mengenai perkara tersebut agak tegas. Dalam ucapan selaku Presiden pada tahun 1975,⁷³ Datuk Lee San Choon berkata MCA tidak berminat dengan "tanda hormat dan persahabatan kecualilah kalau negara kita diterima sebagai sebuah negara yang mempunyai berbagai tradisi kebudayaan". Tradisi kebudayaan Cina sangat lama, oleh itu sukarlah untuk mengubahnya atau mengeneplikannya dalam sekelip mata. Pusat Kebudayaan Cina

Malaysia⁷⁴ dicadangkan untuk menggalak dan memajukan tradisi kebudayaan Cina. Kemudian Datuk Lee menuntut supaya peraturan asas diadakan untuk membolehkan perkembangan kebudayaan Cina dikeluarkan daripada arena

⁶⁹ Kongres Kebudayaan Kebangsaan (Universiti Malaya, 16-20 Ogos 1971). Pada tahun 1976 Majlis Penasihat Kebangsaan mengenai Kebudayaan telah ditubuh untuk melaksanakan prinsip-prinsip ini (*New Straits Times*, 4 Jun 1976).

⁷⁰ *New Sunday Times*, 15 Februari 1976.

⁷¹ Lihat misalnya: Tan Tsong Hong, "Integrasi: Masalah Membina Negara dalam Masyarakat Berbilang Kaum" (Kertas kerja dibentangkan di Persatuan Ekonomi Malaysia, *op. cit.*); *The Guardian*, Jil. 5 No. 1 (1973), m.s. 4, 9 dan 10 (Teh Hock Heng).

⁷² Lihat makalah dalam Akhbar Cina, September dan Oktober 1973. Pada tahun 1975 syarat syarat untuk tarian singa semasa Tahun Baru Cina diumumkan. Hanya persatuan yang mendaftar sahaja boleh mempersembahkan tarian tersebut yang hanya boleh diadakan pada hari pertama dan hari kedua Tahun Baru Cina. Kawasan, has masa dan ganjaran juga dihadkan (*New Straits Times*, 1 Februari 1975). Setahun kemudian Timbalan Menteri, Datuk Mohamad Rahmat menyeru orang bukan Cina supaya mempelajari dan mempersembahkan tarian singa (*The Guardian*, Jil. 8, No. 1 (1976), m.s. 8).

⁷³ *Ibid.*, Jil. 7, No. 7 (1975), m.s. 6.

⁷⁴ Laporan Jawatankuasa Kecil mengenai Pusat Kebudayaan Cina - Malaysia ditubuhkan pada 14 September 1974 (MCA, n.d.). Pembinaan Pusat tersebut bermula pada tahun 1976.

politik untuk membolehkannya berkembang secara konstruktif.⁷⁵

Bahasa, Pelajaran, Agama.

Cara-cara bagaimana dasar kerajaan berbeza daripada asimilasi boleh dilihat dalam bidang bahasa dan pelajaran. Kedua-dua bidang ini dianggap sebagai alat penting untuk memupuk identiti Tanah Melayu (Malaysia). Dalam jangka pendek penyesuaian akan dilakukan dengan integrasi dalam tempoh yang lebih lama tetapi tidaklah sampai menyebabkan orang bukan Melayu terpaksa menukar langsung cara hidup atau warisan kebudayaan mereka. Integrasi di negeri-negeri Borneo akan dijalankan secara lebih beransur.

Peruntukan asal mengenai bahasa yang terkandung dalam Perlembagaan ialah kecuali Parlimen membuat keputusan sebaliknya, hanya Bahasa Malaysia selaku Bahasa Kebangsaan boleh digunakan dalam Parlimen dan Dewan negeri selepas tahun 1967.⁷⁶ Tempoh ini diberikan untuk memberi peluang kepada orang bukan Melayu supaya mempelajari Bahasa Kebangsaan serta bertujuan untuk memberi peluang supaya Bahasa Kebangsaan berkembang dan menyelaraskan perbendaharaan katanya. Tugas memperkembang dan menyelaraskan bahasa diberi kepada Dewan Bahasa dan Pustaka yang ditubuh pada tahun 1959. Dewan Bahasa juga mencetak, menerbit dan menterjemah buku, memperkembangkan bakat sastra serta mengadakan kempen untuk mengembangkan penggunaan Bahasa Kebangsaan.⁷⁷ Menjelang tahun 1967 orang Melayu memperhebatkan tekanan terhadap penggunaan Bahasa Malaysia.⁷⁸ Dewan Bahasa, PAS, guru-guru Melayu dan setengah-setengah golongan dalam UMNO bersengitan dengan persatuan-persatuan pelajaran Cina, anasir MCA serta penyokong parti pembangkang bukan Melayu. Akta Bahasa

⁷⁵ *The Star*, 6 Mac 1977.

⁷⁶ Untuk negeri-negeri Borneo, lihat m.s. 62-63.

⁷⁷ Von Vorys, *op. cit.*, m.s. 200-203; Wan A. Hamid, "Agama dan Kebudayaan orang Melayu Modern", *Malaysia - a Survey*, Wang Gungwer, ed. (New York, 1964), m.s. 187-188.

⁷⁸ Von Vorys; *op. cit.*, m.s. 202-210; Margaret Roff, "Politik Bahasa di Tanah Melayu", *Asian Survey*, Jil. VII, No. 5 (1967).

Kebangsaan 1967 merupakan satu kompromi. Bahagian pertama menyatakan bahawa Bahasa Kebangsaan akan menjadi bahasa rasmi tunggal namun begitu bahagian ketiga menyatakan bahawa Yang di-Pertuan Agong boleh "memberi kebenaran supaya Bahasa Inggeris digunakan untuk tujuan rasmi jika perlu".⁷⁹ Oleh itu Bahasa Inggeris masih diguna khususnya dalam Mahkamah dan sedikit sebanyak dalam badan perundangan serta dalam urusan rasmi. Peralihan dari penggunaan Bahasa Inggeris ke Bahasa Kebangsaan secara serta-merta akan mengurangkan kecekapan. Mengikut Pengarah Dewan Bahasa Syed (kemudian Tan Sri) Nasir bin Ismail perkara ini bukan merupakan alasan untuk kompromi dan pendapat beliau disokong oleh guru-guru Melayu serta ramai penuntut di Universiti Malaya.⁸⁰ Tentangan ini semakin memuncak sehinggakan pada satu ketika Syed Nasir hampir dipecat daripada UMNO. Walau bagaimanapun, krisis serta-merta ini reda apabila beliau meletak jawatan daripada Majlis Kerja Tertinggi. Namun begitu isu bahasa serta isu pelajaran amat penting kepada guru-guru Melayu dan para pelajar dari segi emosi, kebudayaan dan vokasional, dua tahun kemudian perasaan tidak puas hati ini timbul semula malah lebih teruk lagi terutama sekali di kalangan penuntut.⁸¹

Akta tahun 1967 tidak menentukan seluas manakah sebenarnya Bahasa Kebangsaan akan diguna. Tetapi selepas tahun 1969 kesamaran tersebut berjaya dihapus. Bidang "tujuan rasmi" dalam Akta 1967 dalam Perkara 152 Perlembagaan ditakrif dengan jelas dalam perundangan yang dibentangkan di Parlimen setelah persidangan dipulih semula pada tahun 1971.⁸² Dalam perbahasan berikutnya telah dijelaskan bahawa sebarang kecaman langsung atau tidak langsung terhadap Bahasa Kebangsaan sebagai bahasa rasmi

79 Untuk bahagian ini MCA mengaku bahawa ia bertanggungjawab (Wong Kuan bec, "Perkembangan Perlembagaan dan orang Cina", *MCA 25 Tahun 1949-1974* (Kuala Lumpur, 1974), m.s. 22).

80 Mereka nyatalah tidak bersetuju dengan pendapat Tunku pada tahun 1964: "Sungguhpun kita tidak dapat melaksanakan penggunaan bahasa Melayu 100 peratus sebagai bahasa rasmi tunggal menjelang 1967 namun kita yakin bahawa kita boleh melaksana sekurang kurangnya 90 peratus dan 90 peratus itu pun sudah seperti 100 peratus." (*Straits Times*, 4 Disember 1964).

81 Lihat m.s. 88

82 Lihat m.s. 97.

tunggal tidak akan diterima.⁸³

Sejak itu Bahasa Kebangsaan diguna dengan luas untuk tujuan rasmi di Parlimen⁸⁴ dan di Mahkamah.⁸⁵ Usaha pengembangan Bahasa Kebangsaan terus dijalankan oleh Dewan Bahasa dan Pustaka dengan berunding bersama pihak Universiti⁸⁶ dan Kementerian Pelajaran. Oleh itu Bahasa Kebangsaan untuk tujuan saintifik diperkembangkan, namun begitu pada masa yang sama penggunaan Bahasa Inggeris sebagai bahasa kedua juga dipentingkan.⁸⁷ Bahasa Malaysia masih belum digunakan dengan luas dalam dunia perniagaan. Bahasa Malaysia juga menjalani beberapa pembaharuan dengan bekerjasama dengan Indonesia untuk menyelaraskan penggunaan bahasa di kedua-dua buah negara.⁸⁸

Tindakbalas awam secara besar-besaran daripada orang bukan Melayu ialah mengenai penggunaan tulisan Cina di papan tanda. Pada awal tahun 1973 mereka menentang terhadap pembuangan tulisan Cina pada papan tanda di Petaling Jaya dan tempat-tempat lain. Sekurang-kurangnya di Petaling Jaya dan Kuala Lumpur kebanyakan papan tanda dibuat dalam beberapa bahasa tetapi keutamaan tidak diberi kepada bahasa Melayu. Butir-butir yang berkenaan telah diberitahu oleh Tun Ismail tetapi pelaksanaannya berbeza di berlainan tempat.⁸⁹ Kemuncak rasa tidak puas hati orang Cina mengenai isu tersebut mungkin berlaku pada bulan April 1974 apabila tulisan Cina di papan tanda di pameran Jepun di Kuala Lumpur dipadam, akibatnya lebih seribu orang daripada mereka termasuk seorang Ahli Parlimen MCA mengadakan tunjuk perasaan secara aman.⁹⁰

Seperti yang telah disebut dahulu, terdapat peruntukan perlembagaan mengenai bahasa untuk negeri-negeri Borneo; di

83 Perbahasan Parlimen mengenai Rang Undang-undang Pindaan Perlembagaan.

84 Lihat m.s. 231

85 *New Straits Times*, 11 Oktober 1974, dan 14 Mei 1975.

86 *Straits Times* (Malaysia), 3 Disember 1971. Sebelum itu beberapa kekecohan mengenai perkara tersebut berlaku antara Dewan Bahasa dengan universiti-universiti.

87 *New Straits Times*, 31 Mac 1975 (Dr. Mahathir).

88 Menjelang awal tahun 1976 sistem ejaan telah distandardkan tetapi pembentukan istilah misalnya istilah Sains masih lagi dijalankan (*New Sunday Times*, 15 Februari 1976).

89 *Nanyang Siang Pau*, 8 Februari 1973, disebut dalam *Intisari Akhbar Harian*.

90 *Sin Chew Jit Poh*, 4 April 1974, disebut dalam *Intisari Akhbar Harian*.

kedua-dua buah negeri tersebut bahasa Inggeris boleh digunakan untuk tujuan rasmi sehingga sekurang-kurangnya tahun 1973. Sabah, di bawah pimpinan Tun Mustapha amat aktif dalam usaha menggalakkan penggunaan Bahasa Malaysia dan pada tahun 1973 menjadikannya bahasa rasmi tunggal. Di Sarawak di mana bahasa Melayu tidak begitu luas tersebar kerajaan mengambil langkah dengan berhati-hati; pada bulan Mac 1974 kerajaan mengambil keputusan supaya menjadikan Bahasa Malaysia sebagai bahasa rasmi bersama bahasa Inggeris sehingga tahun 1980. Selepas tahun 1980 Bahasa Malaysia akan menjadi bahasa rasmi tunggal di Sarawak.

Satu aspek khusus bahasa ialah mengenai peranannya dalam pelajaran. Tidak lama selepas Kemerdekaan dan selepas beberapa laporan pelajaran dibuat,⁹¹ telah diumumkan bahawa bahasa Melayu akan menjadi bahasa pengantar utama di semua sekolah kerajaan, kecualilah bagi pengajaran bahasa lain. Bahasa Melayu serta bahasa Inggeris dijadikan mata pelajaran wajib di semua sekolah. Dari segi praktik bahasa pengantar yang digunakan di sekolah rendah mungkin salah satu daripada empat bahasa: bahasa Melayu, Inggeris, Cina atau Tamil. Di sekolah menengah ia dihadkan pada bahasa Melayu dan Inggeris sahaja. Setelah dasar ini diberitahu kepada umum, orang Cina menentanginya dengan keras kerana ibu bapa terpaksa membuat pilihan sama ada hendak menghantar anak mereka ke sekolah yang dibantu oleh kerajaan yang bahasa pengantarnya bukan bahasa Cina atau ke sekolah "persendirian" di mana bahasa pengantarnya bahasa Cina tetapi tidak dibantu oleh kerajaan menjelang tahun 1963 tentangan ini semakin kurang.⁹² Faedah kewangan dihargai dan dalam kurikulum sekolah menengah kerajaan masa khusus diberikan untuk pengajaran bahasa Mandarin. Oleh itu

⁹¹ Terutama sekali Laporan Jawatankuasa Pendidikan (1956) yang dipengerusi oleh Tun Razak dan Laporan Jawatankuasa Kajian Pendidikan (1960) yang dipengerusi oleh Encik Rahman Talib (lihat R.H.K. Wong, "Education and Problems of Nationhood", op. cit., Wang Gungwu, ed., m.s. 199-209, Means op. cit., m.s. 202-3 dan 217; von Vorys, op. cit., m.s. 210-18).

⁹² Pada mulanya tindak balas terhadap laporan Razak telah menumbulkan masalah pada MCA pada tahun 1959 (lihat m.s. 138-139). Ketidakpuasan hati orang Cina terhadap bahasa juga timbul semula pada tahun 1965, ini mungkin disebabkan oleh kesan campurtangan PAP dalam pilihanraya 1964 dan memandangkan perundangan mengenai bahasa secara am akan diluluskan pada tahun 1967.

kebanyakan sekolah menengah Cina memilih untuk menukar bahasa pengantar dan menerima bantuan kerajaan. Sistem sebelum tahun 1969 tidak jelas⁹³ kerana tidak dijelaskan bila dan bagaimana dasar menjadikan bahasa Melayu sebagai bahasa pengantar utama hendak dilaksanakan.

Langkah penting untuk mengurangkan kesamaran mengenai pelaksanaan dasar ini diambil pada bulan Julai 1969 apabila Menteri Pelajaran Datuk Patinggi Haji Abdul Rahman Yaakub mengumumkan bahawa bahasa Melayu akan menggantikan bahasa Inggeris secara berperingkat dari setahun ke setahun, dari sekolah rendah hingga ke universiti.⁹⁴ Kerajaan merumuskan bahawa ia telah "berlembut" dalam menjalankan dasar pelajarannya⁹⁵ serta secara umum seperti dalam dasar bahasa, ia akan bertindak lebih tegas. "Laporan Keciciran" menggambarkan kesan kemiskinan pada kedatangan murid ke sekolah dan menarik perhatian kepada keperluan yang diperlukan oleh sekolah rendah di kawasan luar bandar.⁹⁶ Kerajaan juga mengambil keputusan untuk mengambil langkah menggalakkan orang Melayu luar bandar supaya mempelajari matematik dan sains⁹⁷ serta membina sekolah berasrama untuk murid-murid sekolah dari luar bandar. Selain daripada masalah organisasi ini timbul juga beberapa masalah dari tindakbalas orang bukan Melayu terhadap dasar pelajaran. Sumber rungutan di awal tahun 1970-an ialah bilangan kegagalan yang banyak dalam kertas Bahasa Malaysia SPM. Lebih separuh daripada mereka yang gagal adalah disebabkan oleh kegagalan dalam kertas Bahasa Malaysia. Pada tahun 1972 hampir dua pertiga calon gagal dan kebanyakan daripada mereka terdiri

93 Cynthia H. Enloe, *Multi-Ethnic Politics: the case of Malaysia* (Berkeley, 1970), m.s. 44

94 Lihat m.s. 88; Datuk Hussein Onn, "Dasar Pelajaran kita", *Seminar Perikatan untuk ahli-ahli Parlimen, Senator dan Ahli Dewan Negeri di Dewan Bahasa*, Februari 1971 (Mimeo).

95 *Straits Times* (Malaysia), 18 Julai 1969 (Tun Ismail).

96 *Laporan Jawatankuasa di atas kajian Pendapat mengenai Pelajaran dan Masyarakat (Laporan Keciciran)* (Kuala Lumpur, 1973). Dirumuskan dalam *Straits Times* (Malaysia), 11 Mei 1973 dan dianalisa oleh Noordin Sopiee, *ibid.*, 1-6 Jun 1973. Lihat m.s. 340.

97 *Straits Times* (Malaysia), 20 Julai 1971 dan 4 April 1973; *The Rocket*, Jil. 8, No. 1 (1973) (Encik Lim Kit Siang); *Ucapan Dr. Tan Chee Khoo mengenai Perbahasan mengenai Tuah Yang di-Pertuan Agong pada 14 April 1973* (Kuala Lumpur, 1973), m.s. 5-7. Peratus kelulusan untuk tahun 1973 lebih tinggi.

daripada calon bukan Melayu.⁹⁸ Kadar kegagalan murid-murid Melayu dalam mata pelajaran Sains juga tinggi pada tahun 1972 tetapi kesannya dianggap tidak mempunyai implikasi perkauman seperti dalam kegagalan dalam mata pelajaran Bahasa Malaysia. Kegagalan dalam sains disebabkan pada mutu pengajaran yang tidak baik bukan pada dasar kerajaan.

Bagi kebanyakan orang Cina satu sumber kebimbangan lagi ialah mengenai kedudukan sekolah rendah Cina.⁹⁹ Dengan Akta Pelajaran 1961, Menteri Pelajaran boleh menukar bahasa pengantar sekolah tersebut daripada Cina (atau Tamil) ke bahasa Melayu. MCA membuat kenyataan lantang mengenai isu ini apabila Tun Tan Siew Sin berkata bahawa "kewujudan parti sama ertinya dengan kewujudan sekolah rendah. Dengan ringkasnya kita sama-sama tenggelam atau timbul."¹⁰⁰ Pada bulan Oktober 1975 Menteri Pelajaran (Dr. Mahathir) berkata bahawa beliau tidak boleh mengguna kuasa ini tanpa mempertimbangkan sentimen awam.¹⁰¹ Tidak berapa lama selepas tahun 1969 bilangan sekolah Menengah Cina persendirian semakin bertambah,¹⁰² suatu tindakan yang dianggap sebagai tindakbalas bertahan terhadap proses peralihan daripada bahasa Inggeris ke bahasa Melayu selepas tahun 1969. Gerakan untuk memperbanyakkan sekolah persendirian digalakkan oleh Gabungan Persatuan Guru-guru Sekolah Cina serta oleh Persatuan Jawatankuasa Pengurusan Sekolah Cina Seluruh Tanah Melayu¹⁰³ dan disokong oleh DAP. Tema-tema lain yang penting pada awal dan pertengahan

98 Sokongan untuk pengajaran bahasa Tamil di sekolah rendah Tamil tidak sama. P.P. Narayanan, Pengerusi Jawatankuasa Memorandum mengenai masalah Pelajaran orang India Malaysia menganjurkan supaya penggunaan bahasa Malaysia di Darjah Empat hingga Enam di sekolah-sekolah tersebut ditambah (*New Straits Times*, 30 Mei 1975). Cadangan ini dibuat kerana memandangkan nilai pengajaran yang rendah di sekolah-sekolah tersebut serta memandangkan betapa penting untuk menguasai bahasa Malaysia.

99 *Straits Times* (Malaysia), 30 Disember 1973.

100 *New Straits Times*, 28 Oktober 1975. Perasaan terhadap sekolah rendah Cina dapat digambarkan oleh kempen Akhbar Cina pada pertengahan tahun 1973 (akhirnya berjaya) untuk memecat seorang guru besar yang tidak berbahasa Cina.

101 *Melayan Thung Pau*, 18 Disember, 1973, disebut dalam *Intisari Akhbar Harian*.

102 *Sin Chew Jit Poh*, 17 Disember 1973, disebut dalam *Intisari Akhbar Harian*.

103 *Memorandum mengenai Kajian Sistem Pelajaran di Malaysia* diserahkan oleh Biro Pelajaran Persatuan Cina Malaysia (Kuala Lumpur, Januari 1975, perenggan 55. Perenggan 49 dan 50 juga ditentang. Lihat juga: *The Guardian*, Jil. 7, No. 4 (1975), m.s. 1 dan 7; *The Sunday Star*, 25 Mei 1975.

tahun 1970-an ialah pengangguran dan latihan guru Cina sementara serta tuntutan supaya ijazah dari universiti di Taiwan dan dari Universiti Nanyang (Singapura) diiktirafkan untuk tujuan gunatenaga.

Isu-isu ini memeningkan kepala MCA. Ia harus menjaga hati golongan bawah dan pada masa yang sama juga ia harus bertindak dengan bertanggungjawab selaku ahli dalam Barisan Nasional; sebagai ahli Barisan Nasional ia berharap dapat memperolehi tolak ansur dari kerajaan misalnya untuk calon-calon yang gagal dalam MCE/SPM. Seterusnya MCA menghadapi lebih banyak masalah apabila dua orang guru Cina dan persatuan-persatuan jawatan pengurusan sekolah memarahinya kerana memorandum yang dihantar ke jawatankuasa peringkat menteri telah melibatkan parti bersetuju bahawa "Bahasa Malaysia akan menjadi bahasa pengantar utama dalam sistem pelajaran di Malaysia, dari pelajaran rendah hingga ke pelajaran menengah".¹⁰⁴ Isu-isu ini serta ditambah pula oleh emosi dan kenangan mengenai perjuangan bagi keseluruhan kompleks masalah kebudayaan masih kekal penting walaupun lama selepas pemimpin atasan mengambil keputusan bahawa MCA harus menumpukan perhatiannya pada ekonomi.¹⁰⁵

Dasar bahasa dan pelajaran ditujukan ke arah matlamat perpaduan nasional. Namun begitu di Semenanjung Malaysia agama tidak digunakan sebagai alat untuk mencapai matlamat tersebut.¹⁰⁶ Tan Sri Jaafar Albar dengan lantang berkata bahawa UMNO merupakan parti Islam.¹⁰⁷ Terdapat sebuah organisasi kebajikan orang Islam Malaysia yang dinamakan PERKIM (Persatuan Kebajikan Islam Malaysia) ditubuh pada tahun 1961, sejak akhir-akhir ini di bawah Presidennya, Tunku Abdul Rahman ia sangat aktif, menerima bantuan dari negara-negara Arab serta negeri-negeri di Malaysia. Salah satu daripada fungsi PERKIM ialah untuk menambah bilangan penganut Islam. Keadaan di Sabah berlainan,¹⁰⁸ sebuah rencana

¹⁰⁴ Lihat m.s. 345-8.

¹⁰⁵ Terdapat beberapa badan agama kerajaan, terutama sekali Bahagian Hal-ehwal Agama Jabatan Perdana Menteri dan Majlis Hal-ehwal Agama Islam Negara. Pada tahun 1970-an nama "Palang Merah" telah ditukar menjadi "Bulan Sabit Merah" dan azan disiarkan melalui television dan radio (The Vanguard, 19 Julai 1974).

¹⁰⁶ *New Straits Times*, 3 Januari 1977.

¹⁰⁷ Lihat m.s. 116.

¹⁰⁸ *Kinabalu Sabah Times*, 20 Februari 1973.

pengarang menyatakan bahawa berkali-kali Tun Mustapha berkata bahawa perpaduan negara tidak akan wujud kecuali kalau rakyat berbagai kaum di Sabah serta di seluruh Malaysia menganuti satu agama.¹⁰⁹

Institusi-institusi Lain dan Program untuk Menggalakkan Perpaduan Nasional.

Setengah-setengah institusi lain yang menggalakkan perpaduan nasional telah pun disebut. Yang di-Pertuan Agong menjadi pusat tumpuan kesetiaan kepada negara. Rukun negara¹¹⁰ didapati sukar hendak dilaksana terutama sekali dalam jangka pendek tetapi ia bertujuan untuk memberikan negara suatu gambaran, kesedaran dan kepercayaan bersama yang berkembang ke arah sistem penilaian bersama, dengan peraturan normatif bagi politik dan cara hidup".¹¹¹ Dasar Ekonomi Baru terutama sekali peruntukannya untuk penggunaan tenaga pekerja juga bertujuan untuk mewujudkan sebuah masyarakat bersatu padu. Dalam bidang politik pula pembentukan Barisan Nasional merupakan langkah ke arah perpaduan. Pada tahun 1976 Datuk Hussein pada setengah-setengah faktor ini (serta dasar pelajaran) apabila beliau berkata bahawa cadangan DAP supaya Suruhanjaya Diraja untuk meneliti perpaduan nasional tidak diperlui. Beliau juga menyatakan bahawa semua aspek dasar kerajaan diarahkan ke matlamat perpaduan nasional.¹¹²

Tidak berapa lama selepas peristiwa Mei 1969 percubaan telah dibuat untuk menyelaraskan dasar kerajaan ke arah matlamat ini dengan tertubuhnya Jabatan Perpaduan Negara, bertujuan untuk meneliti semua program kerajaan berkaitan dengan integrasi sosial dan perpaduan nasional.¹¹³ Sejak itu banyak perubahan telah berlaku. Pada bulan Oktober 1974 Jabatan tersebut menjadi sebuah Lembaga (terdiri daripada enam belas orang ahli) sungguhpun Tun Sambanthan

¹⁰⁹ *Kinabalu Sabah Times*, 20 Februari 1973.

¹¹⁰ Lihat m.s. 92-4.

¹¹¹ *New Straits Times*, 9 April 1976.

¹¹² *New Sunday Times*, 4 Januari 1976 (Tan Sri Ghazali Shafiee).

¹¹³ Tan Sri Ghazali Shafiee, "Towards a Motivated Society", *Development Forum*, Jil. II, No. 1 (1969), m.s. 3; m.s. 92.

menekekalkan jawatan beliau sebagai Pengerusi dan setiausaha lama juga dikekalkan.¹¹⁴ Fungsi organisasi tersebut juga ditakrif dengan jelas. Tugas meneliti program kerajaan diambil alih oleh organisasi-organisasi di Jabatan Perdana Menteri. Lembaga tersebut bertanggungjawab untuk menjalankan kelas-kelas perpaduan di seluruh negara termasuk Sarawak dan Sabah yang mengajar Bahasa Malaysia dan Sivik. Di kawasan bandar Lembaga melancarkan program hubungan masyarakat dengan menegaskan pada menghidupkan semula serta berkongsi kebudayaan tradisi dan menggalakkan permainan seperti bermain guli, layang-layang serta bermain roda longsor (skating).¹¹⁵ Ia juga menaja program television seperti kuiz Perpaduan, perpaduan kuiz untuk pelajar kelas perpaduan. Lembaga juga menjalankan kajian, misalnya mengenai kampung-kampung Baru, sikap terhadap perkahwinan campur dan menerbitkan dua buah jurnal, *Balai Muhibbah* dan *Negara*. Lembaga menimbangkan cadangan untuk meneruskan rancangan perpaduan, misalnya untuk menghapuskan keperluan pada setengah-setengah borang kerajaan yang menghendaki supaya afiliasi bangsa seseorang dinyatakan. Selepas tiap-tiap mesyuarat Lembaga, laporan dan syor dihantar kepada Perdana Menteri. Mengadakan dialog untuk membincangkan mengenai tajuk-tajuk tertentu seperti masalah pelajar, pelajaran Cina dan lain-lain merupakan kegiatan penting yang boleh memberi idea untuk membuat syor. Dialog-dialog ini merupakan sesi tiga hari yang dijalankan secara intensif selama tiga hari di tempat terpencil seperti di Bukit Fraser. Dalam suasana ini perbincangan serius boleh dilakukan.

Selain daripada Lembaga Perpaduan Negara terdapat juga lain-lain organisasi kerajaan yang berusaha untuk menggalakkan perpaduan nasional, terutama sekali kementerian Penerangan. Program radio dan televisyen amat penting. Ketika menjadi Menteri Penerangan di awal tahun 1970-an, Tan Sri Ghazali Shafiee memastikan supaya Bahasa Malaysia diguna ketika mengumumkan program dalam bahasa lain dan program

114 *New Straits Times*, 29 Oktober 1974. Tiada wakil dari Sabah sebelum pertukaran kerajaan di sana pada tahun 1976.

115 Di Kuala Lumpur program hubungan masyarakat lebih luas termasuk hubungan dengan banyak organisasi (ibid., 27 Januari 1975).

radio diatur supaya satu rangkaian tidak sentiasa menyiarkan program dalam satu bahasa sahaja, satu rencana mengenai program televisyen untuk tahun 1975 menyebut bahawa TV Malaysia menyedari mengenai peranan pentingnya untuk membangkitkan kesedaran dan memupuk perpaduan nasional. Misalnya, lakunan dalam sesuatu program cuba untuk menonjolkan konsep hubungan kaum yang harmoni, jenayah merupakan perbuatan terkutuk, kesetiaan kepada negara, hukum undang-undang dan kepercayaan kepada tuhan...¹¹⁶ Para penulis drama dan cerita untuk media ini juga berusaha untuk menggambarkan bahawa semua bangsa bersatu padu. Penggunaan bahasa Cina dan Tamil di radio dan television tidak banyak berubah sungguhpun terdapat rungutan dalam akhbar dua bahasa tersebut. Di Sabah satu keputusan diambil supaya hanya bahasa Malaysia dan Inggeris sahaja digunakan di radio dan televisyen bermula dari tahun 1974,¹¹⁷ keputusan ini tidak disukai ramai. Apabila Berjaya ditubuh, Setiausaha Agungnya berkata bahawa penggunaan semua bahasa akan dipulihkan sekiranya parti tersebut berkuasa.¹¹⁸

Terdapat juga peluang-peluang lain untuk mencapai matlamat perpaduan nasional. Misalnya, pada masa Pembarisan Hari Kebangsaan tahun 1974 "hiasan" yang direkabentuk oleh penuntut ITM bertujuan untuk menggambarkan perpaduan negara serta lain-lain matlamat kerajaan.¹¹⁹ Ada caranya "susunan pentas" boleh memberi sumbangan pada perpaduan nasional, misalnya dengan mengatur supaya orang penting dalam pertunjukan tentera seharusnya seorang Cina. Jika ini tidak dapat dilakukan maka kriteria selain daripada membangun negara boleh digunakan misalnya mengikut pangkat dan kekananan.¹²⁰

Kebanyakan langkah yang telah dibincangkan merupakan langkah dari segi psikologi, ia bertujuan untuk mengubah tanggapan kumpulan etnik terhadap kumpulan etnik lain dan

¹¹⁶ *New Sunday Times*, 20 Oktober 1974.

¹¹⁷ *New Straits Times*, 12 November 1974.

¹¹⁸ *Ibid.*, 22 Julai 1975.

¹¹⁹ *Ibid.*, 30 Ogos 1974.

¹²⁰ Setengah setengah Perbarisan Hari Kebangsaan dikritik oleh Akhbar Cina kerana perwakilan orang Cina tidak cukup (*Sin Chew Jit Poh*, 17 September 1973 disebut dalam *Intisari Akhbar Harian*).

dari segi perasaan seseorang atau kumpulan terhadap simbol negara. Lain-lain langkah seperti program hubungan masyarakat juga turut memberi sumbangan ke arah interaksi antara orang dari berbagai kumpulan etnik. Kesan yang sama juga akan terdapat bila urbanisasi bertambah dan kerajaan tempatan distruktur semula.¹²¹ Walau bagaimanapun tidak berapa lama lagi kumpulan etnik boleh mengadakan interaksi tertentu yang terhad untuk kepentingan perdagangan atau kerajaan, namun mereka akan terus mengekalkan cara hidup masing-masing.¹²²

Aspek Perkauman: Persaingan Kaum; *Proporz*

Di Malaysia, kebanyakan isu tidak mungkin dapat dipisahkan daripada perkauman, kerana hampir kesemuanya mempunyai implikasi perkauman. Isu perkauman lebih jelas lagi dalam bidang politik, misalnya tindakan mengubah sempadan kawasan pilihanraya menjejaskan perwakilan etnik. Masalah ekonomi juga tidak ada bezanya. Sekiranya kapitalisme dalam ertikata eksploitasi ekonomi, dikritik maka selain daripada negeri-negeri di timur laut Semenanjung Malaysia, tuan tanah dan orang tengah yang sering dikecam kebanyakannya orang Cina atau India. Sekiranya persamaan ini dibincangkan maka rumusannya akan dipengaruhi oleh pandangan peserta yang diambil dari Perkara 153 Perlembagaan yang memberi peruntukan kepada "kedudukan istimewa" orang Melayu. Hal tanah dikaitkan dengan emosi perkauman. Sentimen bumiputera terhadap tanah sangat kuat sampaikan rancangan petempatan tanah untuk orang Melayu pun menimbulkan masalah disebabkan kontraktor Cina yang diambil untuk membersihkan tanah memperoleh kebanyakan daripada keuntungan. Begitu jugalah perasaan bumiputera di Sarawak mengenai tanah

¹²¹ Interaksi yang bertambah akan menghebatkan lagi masalah-masalah tertentu (lihat m.s. 380).

¹²² Lihat William H. Newell, *Treacherous River* (Kuala Lumpur, 1962), m.s. 34-40, menerangkan mengenai hubungan antara masyarakat Melayu dengan masyarakat Teochew.

hinggakan orang Cina sukar hendak memiliki tanah secara sah¹²³, hal ini banyak mempengaruhi politik mereka.

Faedah yang diberi kepada suatu kumpulan etnik mungkin akan menimbulkan tindakbalas berangkai yang bersaing. Semasa Darurat, setinggaan Cina yang ditempatkan semula di kampung-kampung Baru merungut kerana mereka dipindahkan. Apabila Kampung-kampung Baru diberi kemudahan seperti sekolah dan jalanraya orang Melayu pula merungut bahawa mereka diabaikan. Oleh itu usaha pembangunan luar bandar dijalankan, bersimbolkan "Buku Merah" yang menyenaraikan projek luar bandar untuk tiap-tiap kawasan. Menjelang tahun 1962 rungutan orang Cina bahawa mereka diabaikan dalam rancangan pembangunan semakin menjadi-jadi, oleh itu kerajaan mengambil keputusan untuk memperluaskan rancangan tersebut ke Kampung-kampung Baru malah perkara yang dianggap kecil oleh pemerhati biasa pun dianggap sebagai suatu persaingan. Merujuk pada amalan melonggarkan cukai import bagi limau mandarin, tangerin dan oren pada Tahun Baru Cina, pada tahun 1973 cawangan UMNO Jelutong meminta supaya cukai ke atas korma dibatalkan kerana ia banyak digunakan oleh orang Islam pada bulan puasa.¹²⁴ Proses ini mempunyai persamaan dengan "kesan tunjuk perasaan" di mana tabiat penggunaan berjangkit dari seorang individu kepada seorang individu atau dari sebuah negeri ke sebuah negeri; di Malaysia proses tersebut seakan-akan "kesan tunjuk perasaan etnik" di mana barang atau faedah tidak dicari di pasaran tetapi diminta dari *Kerajaan*.

Amalan "meminjam" idea dari kumpulan juga berlaku. Misalnya, MCA mengambil idea "revolusi mental" dari UMNO.¹²⁵ MCA yang tertarik dengan badan-badan seperti PERNAS, UDA dan MARA kerana usaha membantu orang Melayu dalam perniagaan, mengambil keputusan untuk melancarkan perbadanan besar seperti itu untuk membantu orang Cina mencapai matlamat mereka dalam DEB.¹²⁶

123 Milne dan Ratnam, *op. cit.*, m.s. 215-19.

124 *Straits Times* (Malaysia), 16 Januari 1973.

125 Lihat m.s. 333, fn. 43.

126 Lihat m.s. 346-7. Sebaliknya pada tahun 1977 UMNO menubuhkan Syarikat Kerjasama, Koperasi Usaha Bersatu Malaysia Berhad (*Far Eastern Economic Review*, 10 Jun 1977, m.s. 26).

Berbanding dengan amalan-amalan dahulu, pada masa ini peruntukan bagi etnik kadang-kadang dibuat secara terang-terang dan kuantitatif, misalnya kadar 30-40-30 bagi pemilihan yang terkandung dalam Rancangan Malaysia Kedua.¹²⁷ Perubahan ini merangsangkan orang bukan Melayu menuntut berbagai peruntukan dalam bidang yang mereka rasai mereka kurang diwakili. Misalnya, pada Perhimpunan Agung 1975 MCA meluluskan ketetapan revolusi menuntut supaya penyertaan ke rancangan tanah pengambilan rekrut untuk angkatan keselamatan serta kemasukan ke universiti menggambarkan komposisi kaum dalam negara.¹²⁸ "Cetak Biru Ekonomi" MIC juga mahukan supaya prinsip ini digunakan dengan luas.¹²⁹ Orang bukan Melayu juga meminta peruntukan "mengikut kadar" dalam perlantikan jawatan awam,¹³⁰ pengambilan jururawat, kemasukan ke kursus latihan guru, komposisi majlis kerajaan tempatan serta supaya 40 peratus kebudayaan Cina dimasukkan dalam kebudayaan nasional.¹³¹ Sungguhpun kerajaan tidak bersetuju dengan hujah tersebut,¹³² namun ia merupakan *Proporz* yang digunakan oleh kerajaan di negara-negara kecil di Eropah untuk membuat peruntukan kedudukan kerajaan berdasarkan keahlian kumpulan tertentu.¹³³ Lagipun, rundingan asal menyerupai *Proporz* yang tidak dikira secara menyeluruh.

Kestabilan: Kesan "Mobilisasi"

Dalam buku ini telah banyak yang dibincangkan mengenai masalah yang timbul dari pembahagian etnik di Malaysia.

127 Lihat m.s. 337-8.

128 *The Guardian*, Jil. 7, No. 7 (Ogos 1975), m.s. 4 dan 8.

129 Lihat m.s. 347.

130 Dr. Tan Chee Khoo, op. cit., m.s. 3-5; Chandrasekaran Pillay, "Protection of the Mala Community: a Study UMNO's position and Opposition Attitudes" (Tesis M.S.S. University Sains Malaysia, 1974), m.s. 304 dan 364, fn. 130.

131 *The Guardian*, Jil. 5 No. 1 (1973), m.s. 9 (Teh Hock Heng).

132 Malah, pada suatu ketika ia menafi bahawa terdapat pertimbang "politik" seperti itu ketika mengulas mengenai penangkapan enam orang ahli politik pada tahun 1976 (lihat m.s. 218). Tan Sri Ghazali menafikan bahawa penangkapan tiga orang Cina tersebut merupakan percubaan untuk "memperselenggarakan" kumpulan etnik atau parti (*New Straits Times*, 29 Januari 1977).

133 J. Steiner, "The Principles of Majority and Proportionality", *British Journal of Political Science*, Jd. 1, No. 1 (1970).

Dengan kata mudah jalan ke arah membangun negara Malaysia akan mengambil masa yang lama. Manakala itu apakah yang akan dapat menyatukan Malaysia secara psikologi? Apakah sumber kesetiaan kepada negara berlawanan dengan persetujuan secara senyap-senyap dalam tindakan kerajaan? Persetujuan seperti itu tidak memadai. Ancaman komunis dalam negeri dan kemungkinan campur tangan dari luar di masa akan datang menyebabkan kesetiaan positif diperlui. Jawapan kepada persoalan boleh diambil dari hipotesis Lipset¹³⁴ yang menyatakan bahawa keberkesanan mungkin merupakan pengganti jangka pendek bagi kesahan (legitimacy). Sebenarnya, takat keberkesanan di Malaysia adalah tinggi. Prestasi birokratik dari segi kepantasan dan kurangnya rasuah amat baik kalau dibandingkan dengan negara-negara jiran. Keluaran kasar Negara bagi setiap orang paling tinggi di Asia Tenggara, tanpa mengira Singapura dan Berunai. Takat keberkesanan akan kekal tinggi sekiranya KKN dinikmati oleh semua. Dalam hal ini penegasan RMK-3 mengenai usaha untuk mengurangkan kemiskinan amat menggalakkan.

Walau bagaimanapun, "keberkesanan" negara harus diasaskan pada pertumbuhan ekonomi dan untuk berbuat demikian ia harus melalui berbagai proses yang dikatakan "mobilisasi sosial" atau modenisasi." Karl Deutsch mentakrif mobilisasi sebagai "proses perubahan secara keseluruhan yang berlaku pada sebahagian besar penduduk negara yang sedang menjalani proses peralihan dari cara hidup tradisi kepada moden.¹³⁵ Proses mobilisasi mengancam kestabilan. Mengikut hujah Deutsch, Malaysia akan menghadapi prospek ketidakstabilan yang lebih kerana Malaysia mempunyai ramai penduduk yang digerakkan untuk perhubungan intensif yang agak lebih tetapi tidak "berasimilasi" kerana mereka tidak bercakap bahasa Melayu. Deutsch seterusnya berkata bahawa kerana sebilangan besar dari jumlah penduduk yang terlibat maka kemungkinan konflik akan berlaku juga bertambah.¹³⁶

¹³⁴ Lipset, *op. cit.*, m.s. 77-83

¹³⁵ Karl W. Deutsch, "Social Mobilization and Political Development", *The American Political Science Review*, Jil. I.V, No. 3 (1961), m.s. 492

¹³⁶ Karl W. Deutsch, *Nationalism and Social Communication* (Cambridge, Mass., 1953), m.s. 150-4

Mobilisasi di Malaysia berlaku dalam berbagai bentuk, bentuk yang paling penting ialah urbanisasi, bilangan penduduk Melayu di bandar semakin bertambah menyebabkan orang dari berbagai kumpulan etnik terlibat dalam keadaan persaingan ekonomi yang semakin bertambah.¹³⁷ Kesan-kesan lain mobilisasi terdapat dalam konteks yang keseluruhannya dikuasai oleh orang Melayu. Seorang pemerhati menulis mengenai sebuah kampung Melayu di Johor pada tahun 1965-67: "sumber penerangan politik dan pengalaman berpolitik di Sungai Raya telah membangkitkan pengharapan yang mungkin tidak dapat dipenuhi oleh kerajaan dalam beberapa tahun akan datang — dan tidak mungkin sekali-kali dipenuhi."¹³⁸ Pergolakan pelajar dan tunjuk perasaan yang berlaku pada tahun 1974-75 juga merupakan manifestasi mobilisasi, begitu jugalah halnya dengan protest yang dikaitkan dengan petani Baling.¹³⁹

Penulis-penulis di Malaysia kadangkala mengandaikan bahawa pembahagian etnik dalam politik tidak lazim manakala pembahagian kepada kelas dianggap lazim.¹⁴⁰ Andaian ini mungkin diperkenalkan oleh pendapat penulis sendiri mengenai politik — bahawa pembahagian etnik sangat tidak diingini atau bahawa pembahagian kepada kelas amat diingini atau kedua-duanya. Oleh kerana keunggulan orang Melayu dalam Politik, di kalangan orang Melayu, pembahagian kepada kelas dianggap sebagai suatu perkara penting. Walau bagaimanapun sejarah politik Tanah Melayu/Malaysia menunjukkan bahawa pembahagian tersebut bukanlah ketara. Kajian yang dijalankan baru-baru ini mendapati bahawa sudah tiada kesedaran kelas di

¹³⁷ Lihat m.s. 348. Lihat juga rencana oleh Cynthia Enloe: "Issues and Integration in Malaysia", *Pacific Affairs*, Jil. L.I, No. 3 (1968). Mengenai tema ini lihat Robert Nelson dan Howard Wolpe, "Modernization and Politics of Communalism", *The American Political Science Review*, Jil. LXIV Jil. LXIV, No. 4 (1970). Untuk keterangan mengenai keterangan yang disebabkan oleh "modernisasi" di Malaysia, lihat ucapan Tengku Razaleigh, *New Straits Times*, 12 April 1975: "sebagai sebuah negara yang sedang membangun di tengah-tengah perubahan mendadak ini, Malaysia terdedah pada pengaruh dan idea yang berlawanan. Keteguhan Malaysia bergantung pada keupayaannya untuk mengatasi ketegangan ini.

¹³⁸ Marvin L. Rogers, "The Politicization of Malay Villages", *Comparative Politics*, Jil. 7, No. 2 (1975), m.s. 324.

¹³⁹ Lihat m.s. 227.

¹⁴⁰ Misalnya, Francis G. Cornell, "Communalism and Communism in Malaya", *Pacific Affairs*, Jil. XXVI, No. 2 (1953), m.s. 105.

kalangan orang Melayu serta di kalangan kumpulan lain dalam keadaan di mana ia dijangkakan wujud terutamanya di mana individu mengeksploit orang lain dalam kumpulan etnik yang sama atau di mana terdapat perbezaan yang nyata antara pangkat tinggi dengan pangkat rendah".¹⁴¹ Tidak dapat disangkal lagi bahawa kesetiaan secara tradisiliah yang telah menimbulkan keadaan tersebut.¹⁴² Cara persaingan politik dan asas penubuhan parti politik juga tertumpu pada pembahagian etnik sungguhpun penegasan telah berkurang sejak tahun 1969. Tidaklah dapat dinafikan bahawa terdapat ketegangan dan ketidakpuasan hati antara setengah-setengah orang Melayu miskin dengan setengah-setengah daripada mereka yang kaya. Perbezaan tersebut lebih jelas di mana tidak ramai orang Cina seperti hubungan ekonomi antara orang Melayu dengan orang Melayu yang berlaku di Kelantan.¹⁴³ Perbezaan antara pemimpin UMNO dengan pemimpin PAS dari segi perbezaan antara elit juga perlu disebut. Tetapi analisa mengenai kedudukan di Kelantan dari segi kelas amat tidak mendorongkan.

Pada umumnya perbezaan yang jauh antara orang Melayu kaya dengan yang miskin (serta terutama sekali antara orang kaya baru dengan yang miskin) boleh berlaku sekiranya DEB tidak membahagikan kekayaan sama rata. Kesedaran berkelas mungkin dibangkitkan, ini akan diikuti oleh perselisihan antara kelas. Keadaan ini akan menjadi lebih buruk sekiranya orang Melayu yang baru mendapat kekayaan menunjuk-nunjukkan kekayaan mereka, sekiranya terdapat tentangan terhadap rasuah yang berleluasa atau sekiranya orang Melayu biasa tidak lagi mengangap badan-badan kerajaan yang besar seperti PERNAS, MARA dan UDA sebagai "kepunyaan mereka". Kerajaan menyedari tentang bahaya ini seperti yang dibuktikan oleh perhatian teliti yang diberi ketika merangka Rancangan Malaysia Ketiga.

141 Judith A. Nagata, "Perceptions of Social Inequality in Malaysia", *Contributions to Asian Studies No. 7. Pluralism in Malaysia: Myth and Reality*, Judith A. Nagata, ed. (Leiden, 1975), m.s. 126.

142 Suatu ulasannya ialah mungkin kerana wujudnya hubungan penaung-pelanggan (Judith A. Nagata, "Pengenalan", dalam *ibid.*, m.s. 8-9).

143 Clive S. Kesoler, "Muslim Identity and Political Behaviour in Kelantan", Kelantan: *Religion, Society and Politics in a Malay State*, William R. Roff, ed. (Kuala Lumpur, 1974), m.s. 283-92.

Kemungkinan kerjasama antara anggota kelas bawahan (sama ada petani, pekerja di bandar atau di ladang) dari berbagai kumpulan etnik masih lagi jauh. Kesatuan sekerja belum lagi menjadi alat yang kuat untuk menyatupadukan kelas.¹⁴⁴ Pendapat cetek bahawa suatu ideologi yang kuat boleh mengatasi perbezaan etnik dengan mudah antara komunis yang militan telah dibuktikan salah ketika Darurat.¹⁴⁵

Menguruskan Mobilisasi

Kerajaan bukanlah tidak mempunyai keupayaan dalam menguruskan kesan-kesan mobilisasi. Mengikut Huntington, kestabilan politik akan dijejaskan oleh mobilisasi sosial, kerana mereka yang mengalami proses mobilisasi akan merasa hampa dari segi sosial dan akan membuat tuntutan pada kerajaan serta akan melibatkan diri dalam politik supaya tuntutan tersebut dikuatkuasa. Ketidakstabilan hanya boleh dielakkan sekiranya tuntutan tersebut bercorak sederhana dan dikumpul oleh taraf institusi mobilisasi politik tertentu.¹⁴⁶ Institusionalisasi di Malaysia agak tinggi; terutama sekali ia mempunyai sistem parti yang unggul, institusi yang dianggap oleh Huntington sebagai paling penting dalam sumbangan kepada kestabilan politik.¹⁴⁷ Milton Esman berpendapat bahawa dalam sebuah masyarakat yang masalah utama yang dihadapinya ialah pengurusan pertikaian kaum, institusi yang berwibawa haruslah lebih kuat daripada institusi penyertaan dan Malaysia dapat memenuhi keperluan ini.¹⁴⁸ Keunggulan institusi yang berwibawa dinyatakan dalam peranan Kabinet dan perkhidmatan awam yang agak kuat. Pengiktirafan peranan sosial hiraki di Malaysia dalam menyederhanakan mobilisasi juga penting.¹⁴⁹

¹⁴⁴ M.s. 222-3; Nagata, *op. cit.*, m.s. 128.

¹⁴⁵ M.s. 32. Lihat juga.

¹⁴⁶ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, (New Haven, 1968), bab 1. Institusionalisasi merupakan suatu proses di mana organisasi dan tatacara memperoleh nilai dan kestabilan (m.s. 12).

¹⁴⁷ *Ibid.*, m.s. 397-33.

¹⁴⁸ Milton J. Esman, *Administration and Development in Malaysia* (Ithaca, N.Y. 1972), m.s. 6.

¹⁴⁹ Von Vorys, *op. cit.*, m.s. 432.

Setengah-setengah faktor lain yang kurang jelas agak meringankan kesan mobilisasi dan penyertaan. Salah satu daripadanya ialah faktor persekutuan yang mana dengan kerajaan pusat yang kuat sekalipun cenderung untuk membuat sistem tersebut tahan dengan perubahan pesat yang berlaku; maka dalam setengah-setengah bidang begitu jugalah halnya dengan kewujudan Raja-Raja. Struktur sosial serta struktur perlembagaan dan politik juga membantu melambatkan mobilisasi kerana keadaannya yang rumit¹⁵⁰ disebabkan oleh komposisi etnik.

Setengah-setengah sekatan terhadap kesan mobilisasi disengajakan. Manakala Kerajaan cuba untuk memodenkan bidang-bidang tertentu, misalnya hasil pertanian, ia tidak pula merombak sistem penghulu atau Pegawai Daerah.¹⁵¹ Kerajaan amat berhati-hati dalam memberi kuasa kepada kerajaan tempatan dan akhirnya mengambil keputusan untuk menghapuskan pilihanraya tempatan.¹⁵² Beberapa sekatan dikenakan pada berbagai aktiviti politik terutama sekali selepas bulan Mei 1969 untuk tujuan keselamatan negara dan untuk mengelakkan rusuhan.¹⁵³ Sekatan juga dikenakan pada akhbar terutama sekali melalui lesen tahunan.¹⁵⁴ Contoh paling jelas mengenai sekatan pada penyertaan ialah penggantungan persidangan Parlimen buat sementara dari tahun 1969-71. Akibatnya mobilisasi masih lagi dinyatakan dalam penyertaan tetapi sekatan dikenakan pada taraf dan skop penyertaan.¹⁵⁵

Mobilisasi khusus yang mungkin menyebabkan penyertaan yang membahayakan kestabilan timbul dari aktiviti para siswazah yang tidak berjaya mendapat pekerjaan.¹⁵⁶ Peluang pekerjaan terutama sekali untuk para siswazah Melayu dalam

150 Misalnya, pola petempatan dan adat berasaskan etnik serta sebelum perundangan baru-baru ini, pada sistem pelajaran (Samuel P. Huntington, "Political Development and Political Decay", *World Politics*, Jil. XVII, No. 3 (1965), m.s. 419.

151 M.s. 281-3.

152 M.s. 286-90.

153 M.s. 94-100.

154 *Malaysian Business*, Oktober 1974, m.s. 51-2 (Profesor W. Roff); Ucapan Tan Chee Khoo di Seminar mengenai "Peranan Akhbar di Malaysia Hari Ini", 17.6.1974 (mimeo.); *Straits Times* (Malaysia), 13 Julai 1973 (mengenai tindakan menyekat berita semasa krisis MCA).

155 Mahathir bin Mohamad, "Masalah Membina Negara Demokrasi di Malaysia", op. cit., m.s. 15.

156 Huntington, *Political Order in Changing Societies*, op. cit., m.s. 47-8.

bidang sains, profesional atau perniagaan masih lagi baik.¹⁵⁷ Tetapi sekiranya peluang pekerjaan semakin buruk maka pergolakan pelajar atau bekas pelajar yang telah pun wujud ketika peluang pekerjaan masih baik, dijangkakan bertambah aktif.¹⁵⁸ Ini mungkin akan mengakibatkan sekatan dikenakan pada pengambilan masuk menuntut Melayu serta bukan Melayu dalam polisi akan datang.¹⁵⁹

Rumusan

Sebahagian daripada mobilisasi boleh dikawal tetapi ia tidak boleh ditekan secara kasar terutama sekali dalam konteks dasar Malaysia untuk pembangunan yang pesat. Negara menghadapi tiga masalah utama — keselamatan, usaha pembangunan negara dan Rancangan Malaysia Ketiga¹⁶⁰ yang berkait rapat. Sekiranya usaha pembangunan negara, dan RMK-3 tidak dapat dijalankan dengan jaya maka ia akan menjejaskan keberkesanan dengan teruk dan keupayaan rakyat untuk melawan gerakan subversif dalam negara akan dilemahkan. Kecualilah masalah keselamatan dapat diatasi segera maka untuk beberapa lama kewangan akan ditarik dari peruntukan bagi pembangunan supaya usaha menentang pengganas boleh dijalankan.¹⁶¹ Hubungan yang rumit ini ditambah pula oleh faktor etnik yang menjejaskan semua pertimbangan pada siapa yang akan mendapat apa dan siapakah yang akan dijejaskan dengan cara mana oleh keputusan apa, menyebabkan *perlaksanaan* Rancangan tersebut menjadi perkara penting bagi kumpulan etnik. Masalah ini merupakan ujian “keupayaan” bagi para pemimpin dan rakyat Malaysia.

157 Lihat m.s. 358.

158 Huntington, *Political Order in Changing Societies*, op. cit., berkata bahawa “..... semakin tinggi pekerjaan seseorang yang menganggur atau tidak berpuas hati maka semakin tidak stabilah kelakuan mereka” (m.s. 48). Mengenai pendapat ini pelajar sekolah menengah yang menganggur kurang merbahaya daripada siswazah yang menganggur.

159 Mengenai sejumlah besar pelajar bukan Melayu di seberang laut, lihat *Rancangan Malaysia ketiga* (Kuala Lumpur, 1976), m.s. 30.

160 *New Straits Times*, 29 Jun 1976 (Datuk Hussein Onn).

161 *Ibid.*, 2 Julai 1976 (Dr. Mahathir). Lihat juga Dr. Mahathir “Peperangan Berkenaan Apa?”, *ibid.*, 17 dan 18 Julai 1976.

BIBLIOGRAFI

Buku dan Makalah

- Alatas, Syed Hussein, "Feudalism in Malaysian Society: A Study in Historical Continuity", *Civilisations*, Jil. XVIII, No. 4 (1968).
- , "The Politics of Coalition in Malaysia", *Current History*, Jil. 63, No. 376 (1972).
- , "The Rukunegara and the Return of Democracy in Malaysia", *Pasific Community*, Jil. 2, No. 4 (1971).
- Ali, S. Husin, *Malay Peasant Society and Leadership*, Kuala Lumpur, 1975.
- Allen, G.C. and A. Donithorne, *Western Enterprise in Indonesia and Malaya*, London, 1957.
- Allen, James de V., *The Malayan Union*, New Haven, 1967.
- Baker, M.H. *North Borneo, the First Ten Years, 1946-1956*, Singapura, 1962.
- Baring-Gould, S. dan C.A. Bampfylde, *A History of Sarawak Under Its Two White Rajahs, 1839-1908*, London, 1909.
- Beaglehole, J.H., "Malay Participation in Commerce and Industry: The Role of RIDA and MARA", *Journal of Commonwealth Political Studies*, Jil. VII, No. 3 (1969).

- Blythe, Wilfred, *The Impact of Chinese Secret Societies in Malaya*, London, 1969.
- Chee, Stephen, *Government Policy and Rural Development in Malaysia*, Kuala Lumpur, 1975.
- , *Local Institutions and Rural Development in Malaysia*, Ithaca, New York, 1974.
- , dan Khoo Siew Mun, ed., *Malaysia and the Multinational Corporations*, Kuala Lumpur, 1974.
- , dan Khoo Siew Mun, ed., *Malaysian Economic Development and Policies*, Kuala Lumpur, 1975.
- Emerson, Rupert, *Malaysia, A Study in Direct and Indirect Rule*, New York, 1937.
- Enloe, Cynthia H., "Issues and Integration in Malaysia", *Pacific Affairs*, Jil. II, No. 3 (1968).
- , *Multi-Ethnic Politics: The Case of Malaysia*, Berkeley, 1970.
- , "The Neglected Strata: States in the City-Federal Politics of Malaysia", *Publius*, Jil. 5, No. 2 (1975).
- Esman, Milton J., *Administration and Development in Malaysia: Institution Building and Reform in a Plural Society*, Ithaca, New York, 1972.
- Freedman, Maurice, "The Growth of a Plural Society in Malaya", *Pacific Affairs*, Jil. XXXIII, No. 2 (1960).
- Gagliano, Felix V., *Communal Violence in Malaysia 1969: The Political Aftermath*, Athens, Ohio, 1970.
- Gibbons, David S., "National Integration and Cultural Diversity: The Case of Malaysia", *Development in Southeast Asia: Issues and Dilemmas*, S.S. Hsueh, ed., Hong Kong, 1972.
- dan Zakaria Haji Ahmad, "Politics and Selection for the Higher Civil Service in New States: The Malaysian Examples", *Journal of Comparative Administration*, Jil. 2, No. 3 (1971).
- Goh Cheng Teik, *The May Thirteenth Incident and Democracy in Malaysia*, Kuala Lumpur, 1971. Englewood Cliffs, N.J., 1966.
- Groves, H.E. Gordon, Bernard K., *The Dimensions of Conflict in Southeast Asia, The Constitution of Malaysia, Singapura 1964*.
- Gullick, J.M., *Indigenous Political Systems of Western Malaya*, London, 1958.
- , *Malaysia*, London, 1969.
- Hanna, W.A., *Sequel to Colonialism*, New York, 1965.
- Hanrahan, Gene Z., *The Communist Struggle in Malaya*, New York, 1954.
- Hassan, Harun dan Subky Latif, *Siapa Selepas Tun Razak?*, Kuala Lumpur, 1975.
- Hickling, R.H., *An Introduction to the Federal Constitution*, Kuala Lumpur, 1960.

- Holland, William L., ed., *Asian Nationalism and the West*, New York, 1953.
- Huang-Thio, S.M., "Constitutional Discrimination Under the Malaysian Constitution", *Malaya Law Review*, Jil. VI, No. 1 (1964).
- Ishak bin Tadin, "Dato Onn, 1946-1951", *Journal of Southeast Asian History*, Jil. I, No. 1 (1960).
- Kahin, George McT., "Malaysia and Indonesia", *Pacific Affairs*, Jil. XXXVII, No. 3 (1964).
- Kamal Salih, et al., *Industrialization Strategy, Regional Development and the Growth Pole Approach, A Case Study of W. Malaysia*, Nagoya, Jepun, 1975.
- Kessler, Clive S., "Islam, Society and Political Behaviour: Some Comparative Implications of the Malay Case", *The British Journal of Sociology*, Jil. XXIII, No. 1 (1972).
- , "Muslim Identity and Political Behaviour in Kelantan", *Kelantan: Religion, Society and Politics in a Malay State*, W.R. Roff, eds., Kuala Lumpur, 1974.
- Lee, Edwin, *The Towkays of Sabah: Chinese Leadership and Indigenous Challenge in the Last Phase of British Rule*, Singapura 1976.
- Legislative Studies Quarterly*, Jil. I, No. 3 (1976) (editor jemputan W.H. Morris Jones, sumbangan oleh M.C. Kumbhat dan Y.M. Marican dan Michael Ong).
- Leifer, Michael, "Singapore in Malaysia: The Politics of Federation", *Journal of Southeast Asian History*, Jil. VI, No. 2 (1965).
- , *The Philippine Claim to Sabah*, Zug, Switzerland, 1968.
- Leigh, Michael B., *The Rising Moon: Political Change in Sarawak*, Sydney, 1974.
- Lim, David, ed., *Readings on Malaysian Economic Development*, Kuala Lumpur 1975.
- Lim Lin Lean, *The Pattern of Income Distribution in West Malaysia, 1957-1970*, Geneva, 1974.
- Lim San Kok, "Some Aspects of the Malayan Chinese Association, 1949-1969", *Journal of the South Seas Society*, Jil. 26, No. 2 (1971).
- Low, Patrick, ed., *Trends in Southeast Asia No. 2: Proceedings and Background Paper of Seminar on Trends in Malaysia*, Singapura, 1971.
- Mackie, J.A.C., *Konfrontasi: The Indonesia-Malaysia Dispute, 1963-1966*, Kuala Lumpur, 1974.
- Mahathir bin Mohamad, "Problems of Democratic Nation-Building in Malaysia" *Solidarity*, Jil. VI, No. 10 (1971).
- , *The Malay Dilemma*, Singapura, 1970.

- MCA 20 Tahun, Kuala Lumpur, 1969.
- MCA 25 Tahun 1949-1974, Kuala Lumpur, 1974.
- Means, Gordon P., *Malaysian Politics*, London, 1970; edisi ke-2, London, 1976.
- , "The Role of Islam in the Political Development of Malaysia", *Comparative Politics*, Jil. I, No. 2 (1969).
- , "Special Rights' As a Strategy for Development: The Case of Malaysia", *Comparative Politics*, Jil. V, No. 1 (1972).
- Miller, H., *Prince and Premier*, London, 1959.
- Mills, Lennox A., "Malaysia", *The New World of Southeast Asia*, L.A. Mills, ed., Minneapolis, 1949.
- Milne, R.S., "Singapore's Exit from Malaysia; the Consequences of Ambiguity", *Asian Survey*, Jil. VI, No. 3 (1966).
- , "Patrons, Clients and Ethnicity: The Case of Sarawak and Sabah in Malaysia", *Asian Survey*, Jil. XIII, No. 10 (1973).
- , "The Influence on Foreign Policy of Ethnic Minorities with External Ties", *Conflict and Stability in Southeast Asia*, Mark W. Zacher dan R. Stephen Milne, ed., New York, 1974.
- , "Malaysia and Singapore, 1975", *Asian Survey*, Jil. XVI, No. 2 (1976).
- , "The Politics of the Economic Policy in Malaysia", *Pacific Affairs*, Jil. 49, No. 2 (1970).
- dan K.J. Ratnam, *Malaysia: New States in a New Nation - Political Development of Sarawak and Sabah in Malaysia*, London, 1974.
- dan K.J. Ratnam, "Patterns and Peculiarities of Ethnic Voting in Sabah, 1967", *Asian Survey*, Jil. IX, No. 5 (1969).
- dan K.J. Ratnam, "The Sarawak Elections of 1970: An Analysis of the Vote", *Journal of Southeast Asian Studies*, Jil. III, No. 1 (1972).
- Morais, J. Victor, *Tun Razak: Strategy for Action*, Kuala Lumpur, 1969.
- Muhammad, Alias, *Kelantan: Politik Dan Dilemma Pembangunan*, Kuala Lumpur, 1975.
- Nagata, Judith A., ed., *Contributions to Asian Studies No. 7: Pluralism in Malaysia: Myth and Reality*, Leiden, 1975.
- Ness, Gayl D., *Bureaucracy and Rural Development in Malaysia*, Berkeley dan Los Angeles, 1967.
- Newell, William E., *Treacherous River*, Kuala Lumpur, 1962.
- Noble, Lela Garner, *In Pursuit of the National Heritage: The Philippine Claim to Sabah*, Tucson, 1977.
- Norris, Malcolm W., "Local Government in West Malaysia - the Royal Commission Report and After", *Studies in Comparative Local Go-*

- vernment, Jil. 8, No. 1 (1974).
- Ongkili, James P., *The Borneo Response to Malaysia, 1961-1963*, Singapura, 1967.
- , *Modernization in East Malaysia, 1960-1970*, Kuala Lumpur, 1972. Osborne, Milton E., *Singapore and Malaysia*, Ithaca, New York, 1964.
- Ott, Marvin C., "Foreign Policy Formation in Malaysia", *Asian Survey* Jil. XII, No. 3 (1972).
- Parkinson, C. Northcote, *British Intervention in Malaya, 1867-1877*, Singapura 1960.
- Pillay, Chandrasekaran, "Coalition Politics - The Why and Whither", *Commentary* (Januari - Mac 1973).
- , *The 1974 General Elections in Malaysia, A Post-Mortem*, Singapura, 1974.
- Png Poh Seng, "The Kuomintang in Malaya, 1912-1941", *Journal of Southeast Asian History*, Jil. II, No. (1961).
- Purcell, Victor, *The Chinese in Malaya*, London, 1948.
- , *The Chinese in Modern Malaya*, Singapura, 1960.
- , *The Memoirs of a Malayan Official*, London, 1965.
- Puthuchery, James, *Ownership and Control in the Malayan Economy*, Singapura, 1960.
- Puthuchery, Mavis C., "The Operations Room as a Technique in Administrative Reform", *Administrative Reforms in Asia*, Hahn-Bee Lee and Abelardo G. Samonte, ed., Manila, 1970.
- Pye, Lucian W., *Guerrilla Communism in Malaya*, Princeton, 1965.
- Ratnam, K.J., *Communalism and the Political Process in Malaya*, Kuala Lumpur, 1965.
- , "Government and the Plural Society", *Journal of Southeast Asian History*, Jil. II, No. 3 (1961).
- , "Religion and Politics in Malaya", *Man, State and Society in Southeast Asia*, Robert O. Tilman, ed., New York, 1969.
- , dan R.S. Milne, *The Malayan Parliamentary Election of 1964*, Singapura, 1967.
- Robinson, J.B.P., *Transformation in Malaya*, London, 1955.
- Roff, Margaret, *The Politics of Belonging*, Kuala Lumpur, 1974.
- , "The Politics of Language in Malaya", *Asian Survey*, Jil. VII, No. 5 (1967).
- , "The Rise and Demise of Kadazan Nationalism", *Journal of Southeast Asian History*, Jil. X, No. 2 (1969).
- Roff William R., *Kelantan: Religion, Society and Politics in a Malay State*, Kuala Lumpur, 1974.
- , *The Origins of Malay Nationalism*, New Haven, 1967.

- Rogers, Marvin L., *Sungei Raya: A Sociopolitical Study of a Rural Malay Community*, Berkeley, 1977.
- , "The Politicization of Malay Villagers", *Comparative Politics*, Jil. 7, No. 2 (1975).
- Ross-Larson, Bruce, *The Politics of Federalism: Syed Kechik in East Malaysia*, Singapura, 1976.
- Runciman, Steven, *The White Rajahs*, Cambridge, England, 1960.
- Sandhu, Kernal Singh, *Indians in Malaya: Some Aspects of their Immigration and Settlement*, Cambridge, England, 1969.
- Shafie, Tan Sri Ghazali, "Neutralization of Southeast Asia", *Pacific Community*, Jil. 3, No. 1 (1971).
- Shaw, William, *Tun Razak: His Life and Times*, Kuala Lumpur, 1976.
- Short, Anthony, *The Communist Insurrection in Malaya, 1948-1960*, London, 1975.
- Silcock, T.H. and E.K. Fisk, ed., *The Political Economy of Independent Malaya*, Singapura dan Canberra, 1963.
- Silcock, T.H. dan Ungku Aziz, "Nationalism in Malaya", *Asian Nationalism and the West*, William L. Holland, ed., New York, 1953.
- Slimming, John, *Malaysia: Death of a Democracy*, London, 1969.
- Snider, Nancy L., "What Happened in Penang?", *Asian Survey*, Jil. VIII, No. 12 (1968).
- Soenarno, Radin, "Malay Nationalism, 1900-1945", *Journal of Southeast Asian History*, Jil. I, No. 1 (1960).
- Sopiee, Mohamed Noordin, *From Malayan Union to Singapore Separation: Political Unification in the Malaysian Region 1945-1965*, Kuala Lumpur, 1974.
- Stenson, Michael R., *Repression and Revolt: The Origins of the 1948 Communist Insurrection in Malaya and Singapore*, Athens, Ohio, 1969.
- , "The Malayan Union and the Historians", *Journal of Southeast Asian History*, Jil. X, No. 2 (1969).
- Swettenham, Sir Frank, *British Malaya*, London, 1920.
- , *The Real Malay*, London, 1907.
- Tan Cheng Lock, *Malayan Problems from a Chinese Point of View*, Singapura, 1947.
- Tan Siew Sin, Tun, *Blueprint for Unity*, Kuala Lumpur, 1972.
- Tennant, Paul, "The Abolition of Elective Local Government in Penang", *Journal of Southeast Asian Studies*, Jil. IV, No. 1 (1973).
- , "The Decline of Elective Local Government in Malaysia", *Asian Survey*, Jil. XIII, No. 4 (1973).
- Tham Seong Chee, "Ideology, Politics and Economic Modernization: The Case of the Malays in Malaysia", *Southeast Asian Journal of Social Science*, Jil. 1, No. 1 (1973).

- Thompson, Sir Robert, *Defeating Communist Insurgency: The Lessons of Malaya and Vietnam*, New York, 1966.
- Tilman, Robert O., *Bureaucratic Transition in Malaya*, Durham, N.C., 1964.
- , *In Quest of Unity: The Centralization Theme in Malaysian Federal-State Relations, 1967-1975*, Singapura, 1976.
- , "The Non-Lessons of the Malayan Emergency", *Asian Survey*, Jil. VI, No. 8 (1966).
- , "Malaysian Foreign Policy; The Dilemmas of a Committed Neutral" *Public Policy*, John D. Montgomery dan Albert C. Hirschman, ed., Cambridge, Mass., 1967.
- , "Mustapha's Sabah 1968-1975: The Tun Steps Down", *Asian Survey*, Jil. XVI, No. 6 (1976).
- Tregonning, K.G., *A History of Modern Sabah (North Borneo), 1881-1963*, Singapura, 1963.
- Vasil, R.K., *Politics in a Plural Society*, Kuala Lumpur, 1971.
- Von der Mehden, Fred R., "Communalism, Industrial Policy and Income Distribution in Malaysia", *Asian Survey*, Jil. XV, No. 3 (1975).
- Von Vorys, Karl, *Democracy Without Consensus: Communalism and Political Stability in Malaysia*, Princeton, 1975.
- Wang Gungwu, ed., *Malaysia, A Survey*, New York, 1964.
- , "Malayan Nationalism", *Royal Central Asian Journal*, Bab. 3 dan 4 (Julai-Oktober 1962).
- , "Chinese Politics in Malaya", *The China Quarterly*, No. 43 (Julai-September 1970).
- , "Political Change in Malaysia", *Pacific Community*, Jil. 4, No. 4 (1970).
- Wheelwright, E.L., *Industrialization in Malaysia*, Melbourne, 1965.
- Who Lives if Malaysia Dies?* (Risalah DAP), Petaling Jaya, 1969.
- Yong Mun Cheong, ed., *Trends in Malaysia II*, Singapura 1974.

Tesis dan Latihan Ilmiah

- Ariffin, Md. Aris, "Coalition Government in Penang" (Latihan Ilmiah Universiti Malaya Ogos 1973).
- Chan Heng Chee, "The Malayan Chinese Association" (Tesis, M.A. Universiti Singapura 1965).
- Clark, Margaret F., "The Malayan Alliance and its Accommodation of Communal Pressures, 1952-1962" Tesis M.A. Universiti Malaya, 1964).
- Haas, Roy H., "The MCA, 1958-1959: An Analysis of Differing Conceptions of the Malayan Chinese Role in Independent Malaya" (Tesis M.A. Universiti Northern Illinois, 1967).

- Ho Sooi Beng, "The Gerakan Rakyat Malaysia – An Investigation into the Breakup of a Malaysian Non-Communal Political Party" (Latihan Ilmiah, Universiti Malaya, Ogos 1972).
- Hussein, S. Ahmad, "Kampung Elites and Rural Development: Case Studies of Selected Villages in Penang and Kedah" Tesis M.S.S., Universiti Sains Malaysia, 1974).
- Indorf, Hans J., "Party System Adaption to Political Development in Malaysia During the First Decade of Independence, 1957–1967" (Tesis Ph.D., Universiti New York 1969).
- Leo Ah Bang, "Elite Cohesion in Malaysia: A Study of Alliance Leadership" Tesis M.S.S., Universiti Singapura 1972).
- Marican, Y. Mansoor, "The Political Accommodation of Primordial Parties: The DMK (India) and the PAS (Malaysia)" (Tesis Ph.D. Universiti British Columbia, 1976).
- Moore, Daniel Eldredge, "The United Malays National Organization and the 1959 Malayan Elections: A Study of a Political Party in Action in a Newly Independent Plural Society" (Tesis Ph.D. Universiti California, 1960).
- Pillay, Chandrasekaran, "Protection of the Malay Community: A Study of UMNO's Position and Opposition Attitudes" (Tesis M.S.S. Universiti Sains Malaysia, 1974).
- Popenoe, Oliver, "Malay Entrepreneurs; An analysis of the Social Background, Careers, and Attitudes of the Leading Malay Businessmen in West Malaysia" (Tesis Ph.D. Universiti London 1973).
- Puthucheary, Mavis C., "Administration, Politics, and Development: A Case Study of West Malaysia" (Tesis Ph.D. Universiti Manchester 1973).
- Rahim Md. Said, Abdul, "Developing Indigenous Entrepreneurship in West Malaysia" (Tesis M.Sc. Universiti Cornell 1974).
- Saravanamuttu, Jayaratnam, "A Study of the Content, Sources and Development of Malaysian Foreign Policy, 1957–1975" (tesis Ph.D. Universiti British Columbia, 1976).
- Snider, Nancy L., "Communalism and the Breakdown of Malayan Parliamentary Democracy" (Tesis Ph.D. Universiti California, 1972).
- Wan Mong-Sing, "The History of the Organizations of the Chinese Community in Selangor with Particular Reference to Problems of Leadership 1857–1967" (Tesis M.A. Universiti Malaya, 1967).

Penerbitan Rasmi

- Abdul Rahman, Tunku, *May 13, Before and After*, Kuala Lumpur, 1969.
- A Plot Exposed*, Kuala Lumpur, 1965.
- Federation of Malaya Constitutional Proposals*, Kuala Lumpur, 1957.

- Kongres Ekonomi Bumiputera Kedua, Memorandum Dari Perseorangan*, Kuala Lumpur, 1968.
- Laporan Seminar Ekonomi Bumiputera*, Kuala Lumpur 1973.
- Lee Kuan Yew, *Are There Enough Malaysians to Save Malaysia?* Singapura, 1965.
- , *The Battle for a Malaysian Malaysia*, Singapura, 1965.
- , *Towards a Malaysian Malaysia*, Singapura, 1965.
- Malaysian Official Year Book*, Kuala Lumpur, tahunan.
- Malaysian Report of the Inter-Governmental Committee*, Kuala Lumpur, 1963.
- Mid-Term Review of the Second Malaysia Plan 1971-1975*, Kuala Lumpur, 1973.
- Montgomery, John D. and Milton J. Esman, *Development Administration in Malaysia, Report to the Government of Malaysia*, Kuala Lumpur, 1966.
- Parliamentary Debates on the Constitution Amendment Bill 1971*, Kuala Lumpur, 1972.
- 1970 Population and Housing Census of Malaysia*, Kuala Lumpur, 1972.
- Population and Housing Census of Malaysia: Community Groups*, Kuala Lumpur 1972.
- Razak, Tun Abdul, *National Unity Through Development*, Kuala Lumpur, 1971.
- Report of the Commission of Enquiry, North Borneo and Sarawak* ("Cobbold Report"), Kuala Lumpur, 1962.
- Report of the Federation of Malaya Constitutional Commission*, Kuala Lumpur, 1957.
- Report of the Royal Commission to Investigate the Workings of Local Authorities in West Malaysia* ("Nahappan Report"), Kuala Lumpur, 1970.
- Royal Commission on the Remunerations and Conditions of Service in Local Authorities and Statutory Bodies* ("Harun Commission Report"), Kuala Lumpur, 1973.
- Second Malaysia Plan 1971-1975*, Kuala Lumpur, 1971.
- Shafie, Tan Sri Ghazali, *Democracy: the Realities Malaysian Must Face*, Kuala Lumpur, 1971.
- Suffian bin Hashim, Tan Sri Mohamed, *An Introduction of the Constitution of Malaysia*, Kuala Lumpur, 1975.
- Tan Cheng Lock, *Confidential Memorandum on Malaya*, 19 Mei 1950.
- The Communist Threat to Sarawak*, Kuala Lumpur, 1966.
- The May 13 Tragedy: A Report of the National Operations Council*, Kuala Lumpur, 1969.
- The Path of Violence to Absolute Power*, Kuala Lumpur, 1968.

- The Resurgence of Armed Communism in West Malaysia*, Kuala Lumpur, 1972.
- The Threat of Armed Communism in Sarawak*, Kuala Lumpur, 1972.
- Third Malaysia Plan 1976-1980*, Kuala Lumpur, 1976.
- Towards National Harmony*, Kuala Lumpur, 1971.
- Treasury Economic Report*, Kuala Lumpur, tahunan.
- United Nations Malaysia Mission Report*, Kuala Lumpur, 1963.
- Unjuran Penduduk Malaysia 1970-1990*, Kuala Lumpur, 1974.

INDEKS

- Abdul Aziz bin Ishak, 187 c.k., 319-20, 459
- Abdul Kadir Shamsuddin, Tan Sri, 110
- Abdul Kadir Yusof, Tan Sri, 411 c.k.
- Abdul Karim bin Inch, 365
- Abdul Rahman Talib, 320, 459 c.k. 469 c.k.
- Abdul Rahman, Tunku, 115, 362, 459, 472
dengan dasar luar negeri 373-6, 380 c.k., 384-6
kecaman terhadap beliau selepas 13 Mei 1969, 112-115, 220,-286-7, 454
dengan pembentukan Malaysia, 71-80, 84-6, 362
sebagai pemimpin parti 47, 90-2, 98, 112-15, 164-5, 168-71, 180-2, 197-9, 220, 227 c.k. 318, 362
sebagai Perdana Menteri, 47, 90-5, 98 9, 104, 106, 111-2, 115 8, 309, 318-21, 329, 454-6, 459, 467 c.k.,
perletakan jawatan, 122, 220, 312, 385
dengan perpisahan Singapura, 95-9, 180
- Abdullah Ahmad, Datuk, 277, 302
- Abdullah Majid, 277
- ABIM (Angkatan Belia Islam), 287
- Acch, 14
- ADMO (Pertubuhan Keanggotaan Langsung Perikatan), 167 c.k., 241 c.k.
- Arika Selatan, 374
- Agama, peruntukan perlembagaan mengenai, 49, 82, 328, 333
- Ahmad Fuad, 184
- Aishah Ghani, Hajjah, 275 c.k.
- Akhbar, 105, 117, 465, 471 c.k., 476 c.k., 483 c.k.
- Akta Bahasa Kebangsaan, 101, 182, 293, 466-7
- Akta Hasutan, 54-5, 124, 237, 250, 372
- Akta Kemajuan Petroleum (Pindaan), 302 c.k., 443
- Akta Kerajaan Tempatan, 1976, 366-7
- Akta (Pilihanraya) Kerajaan Tempatan, 363
- Akta Keselamatan Dalam Negeri (ISA), 54, 196, 277, 279 c.k.
- Akta Malaysia, 78, 84, 85-6, 89
- Akta Pihak Berkuasa Tempatan (Peruntukan Sementara), 366
- Akta Universiti dan Kolej, 288
- Alatas, Profesor Syed Hussein, 104 c.k., 193, 231, 248 c.k.

- Albar, Tan Sri Syed Jaafar, 91-4, 99, 113, 254 c.k., 264, 275-8, 413, 472
- Albuquerque, 13
- Aljeria, 374
- Amerika Syarikat, 8, 25, 49, 130, 294, 346, 375, 379, 381 c.k., 388, 396, 398-401, 445
- Angkatan Tentera, 105, 110, 383, 405
- Anwar Ibrahim, 287
- Arab, 13, 464 c.k., 472
- ASA: *lihat* Dasar Laut Negeri
- ASEAN: *Lihat* Dasar Luar Negeri
- Asimilasi orang bukan Melayu, 462-6, 479
- ASPAC (Majlis Asia Pasifik), 393
- Asri bin Hj. Muda, Datuk Mohd., 141 c.k., 142-31, 187, 206 c.k., 236 c.k., 235-9, 247, 315
- Ataturk, 33
- Australia, 9-10, 47, 95, 377, 383, 392, 393 c.k., 400, 455
- Austria, 450
- Azahari, A.M., 377-9
- Aziz, Profesor Ungku A., 418
- Badan Bahasa Sabah, 286
- Bahagian (Sarawak), 356 c.k.
- Bahasa, 5-6, 49, 108, 114, 181-2, 189-92, 463-72
Sabah dan Sarawak, 81-2, 145-8, 469
- Bahasa Kebangsaan, 106-7, 123 c.k., 123-5, 146-7, 285-6, 293, 466-9, 472, 474-5
- Bahasa Malaysia: *lihat* Bahasa Kebangsaan
- Bajau, orang, 60, 210
- Balai Muhibbah, 474
- Balak, 8, 148-62, 425
- Balembangan, 64
- Bali, 394
- Baling, 287, 435, 480
- Bangsa Bersatu, 79, 374-6, 381, 387-90, 399, 460
- Bank:
Bumiputera, 296, 410, 416, 425
Buruh, 283
Negara, 322
Pertanian, 322, 416
- Bangkok, 376
- Barisan Bebas, 252-4
- Barisan Bersatu Sarawak, 213
- Barisan Bertindak Bahasa Kebangsaan, 286
- Barisan Nasional, 129, 139, 143, 157, 249-56, 260, 275, 279, 298, 302-4, 313, 321, 364 c.k., 391, 409, 447, 451, 457, 472
dasar, 241-2, 255, 280
organisasi, 240-3, 255-6
pembentukan, 238-42
penyertaan SNAP, 265-8, 332
penyertaan USNO, 272-3
perlembagaan, 24-2,
- Barisan Sosialis (Singapura), 73, 84
- BARJASA (Barisan Rakyat Jati Sarawak), 213-5
- Belanda, 13-15, 34, 63
- Bendungan, 457
- Benkulen, 15
- Berita Harian, 404
- Berjaya (Bersatu Rakyat Jelata Sabah), 153-5, 268-73, 313 c.k., 330-2
- Bersatu, 271
- Berunai, 1, 7, 63-5, 69-71, 76-8, 153, 399, 479
pemberontakan, 377
"pergerakan kemerdekaan" di, 399
Sultan, 60, 63-4, 68-9, 78, 80, 377, 399
- Betawi, 14
- Bilik Gerakan, 325, 326 c.k.
- Biro Siasatan Negara (BSN), 238, 260, 314 c.k., 348
- Boestaman Ahmad, 34, 188, 249
- Bong Kee Chok, 401
- Brassey, Lord, 71
- Brezhnev, Presiden, 388 c.k.
- Britain, 8, 48, 335-7, 381 c.k. dan pangkalan di Singapura, 2, 27-8, 35 dan pembentukan Malaysia, 71-81
pemerintahan di Borneo Utara, 65, 69-72, 75-81, 353
pemerintahan di Sarawak, 2, 64-71, 75-81, 353
pemerintahan di Singapura, 2, 15, 20, 72-7

- pemerintahan di Tanah Melayu, 4, 6-7, 16-56, 291, 335-7, 350, 356-7, 360, 409
 dan perpisahan Singapura, 95-9
 dan pertahanan, 10, 75, 374-8, 383, 386, 392, 398-400
- Brooke:
 James, 64
 Raja, 61, 64-8
 Budha, Agama, 6, 13, 47, 464
 Bugis, 14-15
 Bukit Fraser, 458, 474
 Bukit Mertajam, 100
 Buku Merah, 325-6, 326 c.k., 417, 477
 Bumiputera di wilayah Borneo, peruntukan perlembagaan kepada, 83, 126, 353
 BUNAP (Parti Kebangsaan Borneo Utara juga dikenali sebagai SANAP), 210
 Bunga emas, 14
 Burhanuddin, Dr., 34, 44 c.k. 184, 187
 Burma, 3, 396
- Cameron Highlands, 224
- Cetakan Biru Ekonomi (MIC), 446 c.k., 447, 478
 CEUPACS (Kongres Kesatuan Pekerja dalam Perkhidmatan Awam), 282
 Chan Kok Kit, 372
 Chen, Datuk Michael, 343, 315
 Chen Man Hin, Dr., 299 c.k.
 Chin Peng, 386 c.k.
 Chin See Yin, 192
 China, 6, 8, 13-14, 25, 26-8, 32, 374-7, 384-92, 402, 463
 Kebangsaan (Taiwan), 376, 381 c.k., 390, 393 c.f., 472
 Chong Hon Nyan, Tan Sri, 318, 351, 444
 Chong Thain Yun, Datuk, 272 c.k.
 Chou En-lai, 390
- Cina:
 Dewan Perniagaan: lihat Dewan Perniagaan
 Gerakan Perpaduan, 222
 Kesatuan, 160, 177, 181, 280, 284
 Kongsi Gelap, 25, 104, 280 c.k.
 Naungan, 31
 persatuan suku, 160, 280
 Cina Selat, 25-6
 Clarke, Sir Andrew, 18
 Clementi, Sir Cecil, 21, 37
 Colombo, 396
 Cowie, William, 64
 Cukai import, 89
- Daerah, 325-6, 335, 356
 DAP (Parti Tindakan Demokrat), 56, 102, 107, 121, 128, 180, 193 c.k., 195-7, 207-8, 281-2, 252-3, 254, 279, 298-302, 363, 366, 372, 427, 445, 451-2, 459 c.k., 471-3
 Darurat, 33, 40-5, 101, 109 c.k., 281, 225, 363, 383, 405, 477
 Akta (Perlembagaan Persekutuan dan Perlembagaan Sarawak), 147-8, 372
 Keadaan, 55, 104, 109 c.k., 111, 122 c.k., 134, 148, 331, 362
 Ordinan (Kuasa-kuasa Perlu), 110, 112 c.k.
 Ordinan No. 45, 122-5
 Dasar Ekonomi Baru, 53, 108, 119, 129, 225, 237, 241, 316, 408-46, 473, 477, 481
 Dasar Luar Negeri, 9-11, 373-400 dan Amerika Syarikat, 375, 381-8 dan ASA, 376, 382, 388, 393 dan ASEAN, 8-10, 153, 382, 388-9, 393-8 dan Bangsa Bersatu, 374-6, 380-1, 393 dan berkecuali, 385-90, 391-73, 400 dan Britain, 374, 378-83, 386 dan dunia Ketiga, 374, 384 dan China, 374-7, 384-97, 402 dan Filipina, 376, 378, 388 dan Komunisme, 373-7, 380, 385, 389-91 dan KSSR, 274, 384, 385, 388, 402 dan India, 375 dan Indonesia, 9-10, 374, 379-83, 388, 393-5, 398-400 dan Jepun, 387 dan Mafilindo, 380-2 dan negara-negara Islam, 384, 400, 472 dan negeri-negeri Iodo-China, 385, 387-90, 392, 396-8

- dan Negeri Thai, 375, 388, 395, 398
 dan SEATO, 375, 377 c.k., 393
 dan Singapura, 388, 394-5, 398
lihat juga: Konfrontasi
- Datu Bandar, 313, c.k.
- David, V., 55, 105 c.k., 282
- Dayak (Darat), 59-60
- Dayak (Laut): *lihat* Iban
- Dent, Alfred, 65
- Desentralisasi, 21
- Dewan Bahasa dan Pustaka, 466-8
- Dewan Negara, 127, 291, 295, 303-5
- Dewan Perniagaan, 44, 70, 280, 284, 425, 438
- Dewan Perniagaan Cina Selangor, 177
- Dewan Negeri:
 Sabah, 125, 144, 154, 305-6, 350-2, 458
 Sarawak: *lihat* Majlis Negeri
- Dewan Negeri
 Semenanjung Malaysia), 136, 291, 305-6, 372-9, 458
- Dewan Rakyat, 291-305, 450
 ahli: badan perundangan dan pengundi, 305-8
 bahasa di, 293
 disiplin parti di, 294
 jawatankuasa, 294-6
 keistimewaan di, 296, 301
 kewangan di, 293-5
 komposisi, 85, 92 c.k.
 pembangkang di, 126-7, 298-303
 pembubaran, 310
 Perintah Tetap di, 293
 perundangan di, 294
 sekatan dan perdebatan, 126-7, 298-301
 soalan di, 296-7
 Speaker, 293, 296-7
 tatacara di, 293-7
- Dharsono, Leftenan - Jeneral, 394
 Dusun: *lihat* Kadazan
- Dzulkifli Abdul Hamid, Datuk Haji, 273
 Ekonomi, 7-8, 23-5, 35-6, 383, 417
 Wilayah Borneo, 58-9, 149, 152-6
lihat juga: Dasar Ekonomi Baru
- Eksport, 8, 390, 395
- Endawic, Datuk Dunstan, 265, 267
- Entente Cordiale*, 21
- Fakhruddin, Muhammad, 235
- FAMA (Lembaga Pemasaran Pertanian Persekutuan), 410
- Fan Yew, Teng, 55, 295, 296 c.k., 301, 372, 451 c.k.
- Feudalisme, 35, 453-8
- FIDA (Lembaga Kemajuan Perindustrian Persekutuan), 421
- FLJI, 450
- FIMA (Perusahaan Makanan Malaysia), 317, 416
- FILIPINA, 2, 5, 58, 64, 79, 86, 130, 144, 150-3, 375-82, 388, 393 c.k., 394-5, 413
 tuntutan ke atas Borneo Utara oleh, 144, 150, 378-9, 398
- Formosa: *lihat* China Kebangsaan
- Fou-nan, 12
- Front Sosialis, 187-190, 382
- Gabenor/Yang Dipertua
 Borneo Utara, 70
 Negeri Selat, 17-23
 Pulau Pinang dan Melaka, 81, 326, 333
 Sarawak, 69, 81, 144, 326, 331-33, 372
- George Town (P. Pinang), 360, 362-5
- Gerakan (Gerakan Rakyat Malaysia) 55, 102, 127, 193, 207-9, 229-32, 247-8, 251, 279, 302
- Getah, 3, 8, 23, 27, 390, 395, 416, 418
- Ghafar Baba, 156, 235, 258, 264, 265 c.k., 267, 269, 272, 275 c.k., 321
- Ghani Gülong, Datuk Haji Abdul, 271 c.k., 324 c.k.
- Ghazali bin Shafie, Tan Sri Muhammad, 110, 119, 225 c.k., 304, 315, 351, 389, 401, 403 c.k., 414, 416 c.k., 432 c.k., 439 c.k., 448, 473 c.k., 474, 478 c.k.
- Goa (India), 13
- Goh Cheng Teik, Dr., 345 c.k.
- Goh Hock Guan, 296 c.k., 451 c.k.
- Grik, 402
- Guardian, The* (MCA), 311, 439, 450
- Gullemard, Sir Lawrence, 21
- Gunatenaga, 418-19, 426-7, 440-2, 483-4

- keseimbangan kaum dalam, 415-6,
 417-22, 435, 438-40
 Gurney, Sir Henry, 161
 Guru Agama (Islam), 186 c.k., 286
 Guyana, 450
 Hamzah, Abu Bakar, 235, 247
 Hamzah bin Datuk Abu Samah, Datuk,
 110, 429, c.k., 438 c.k.
 Harris Salleh, Datuk, 270-72, 273 c.k.
 Harun bin Idris, Datuk, 103, 172 c.k.,
 221, 244, 258-63, 271, 288, 291,
 332, 423, 452, 457-61
 Hindu, agama, 13
 Hizbul Muslimin, 184
 Home, Sir Alec Douglas, 96
 Hong Kong, 337
 Hormat Rafie, Datuk, 332
 Hubungan antara Kerajaan Persekutuan
 dengan Negeri, 9, 49, 130-58, 352
 c.k., 270-72
 Sabah, 80-3, 86-7, 132-5, 138, 143
 56, 263-70, 353-56
 Sarawak, 79-83, 86-7, 132-5, 138-40,
 143-149, 214-15, 353-56, 372
 Singapura, 83-99, 139 c.k.
 Hubungan penaung-pelanggan, 453 c.k.,
 481 c.k.
 Hungary, 374
 Hussein Onn, Datuk, 129, 140, 155,
 243, 246, 250 c.k., 257-60, 263-5,
 274, 277, 321, 344 c.k., 351, 392,
 397, 405, 429, 433 c.k., 443-6, 454-5,
 460-2, 464, 473, 484 c.k.
 Iber, 5, 59-60, 213, 216, 253, 266
 Ibrahim Fikri, 459 c.k.
 Ibrahim bin Ismail, Leftenant-Jeneral
 Datuk, 110
 Ibrahim bin Yaacob, 34
 Ieng Sary, Tumbalan Perdana Menteri,
 396 c.k.
 imigrasi, 24-27, 31, 83
 ke Sabah dan Sarawak, 69, 78, 144,
 155
 IMP (Parti Merdeka Tanah Melayu), 45,
 162-6, 183
 India, 12, 27, 32, 47-8, 335, 356, 357
 India:
 Liga Kemerdekaan, 162
 Perkhidmatan Awam (ICS), 337, 350
 Perkhidmatan Tadbir (IAS), 340
 Perlembagaan, 133
 Tentera Kebangsaan, 28
 Indo China, 3, 10, 27, 387, 392, 396-8,
 442
 Indonesia, 2-3, 5, 9, 33-4, 75, 79, 86,
 101, 114, 144, 147, 158, 388, 393,
 400, 413, 438
 Industri:
 Akta Hubungan, 283
 Akta Penyelarasan, 289, 302 c.k.,
 429, 439, 442-3
 Industri printis, 89, 409, 421
 Institusionalisasi, 482
 Institut Teknologi MARA (ITM), 115,
 150, 288 c.k., 420, 423, 475
 INTAN (Institut Tadrisan Awam
 Negara), 325, 347 c.k.
 Ipoh, 190-1
 IPPP (Parti Progresif Rakyat), 252-4
 Islam, 5-6, 13, 33-4, 49, 60, 82, 15-28,
 183-6, 421-2, 422 c.k., 463-5, 470
 c.k., 472
 Islam, orang, 5-6, 334, 369, 398, 449,
 477
 Ismail, Tun (Dr.), 105-6, 110, 211, 224,
 243, 321, 385, 389 c.k., 448, 458,
 468
 Ismail, Wan, 235
 Jabatan Perkhidmatan Awam, 323, 339
 Jabatan Perpaduan Negara (JPN), 116,
 119-21, 473-4
 Jabu, Datuk Alfred, 267 c.k.
 Jakarta, 394
 Jawa, 11-15
 Jawatankuasa Antara-Kerajaan
 (mengenal Malaysia), 355
 Jawatankuasa Gerakan Daerah, 110
 Jawatankuasa Gerakan Negeri, 110, 157
 Jawatankuasa Kebajikan Privy Council
 (Brunei), 361, 369
 Jawatankuasa Pembangunan Daerah,
 325, 357
 Jawatankuasa Pembangunan Kampung,
 232-5, 359
 Jawatankuasa Pembangunan Negeri,
 325

- Jawatankuasa Penasihat Kemajuan Tanah, 136
- Jawatankuasa Pentadbiran, 66
- Jawatankuasa Penyelaras Kemajuan Tanah Negara, 136
- Jawatankuasa Penyelaras Kerajaan Persekutuan dan Negeri, 157
- Jawatankuasa Perancang Pembangunan Negara, 325
- Jawatankuasa Perhubungan Masyarakat, 45, 163
- Jawatankuasa Perunding Perpaduan Malaysia, 77, 83
- Jawatankuasa Tindakan Daerah, 358
- Jawatankuasa Tindakan Negeri, 323
- Jepun, 7, 25, 387, 393 c.k., 400, 468
- Jerman Timur, 390
- Jesselton: *lihat* Kota Kinabalu
- Johari, Mohamed Khir, 221
- Johor, 14, 21, 24, 37, 352, 480
- Josey, Alex, 75 c.k.
- Jugah anak Barieng, Tan Sri Temenggong, 145
- Jurang perbezaan, 448-50
- Juru Audit Negara, 142 c.k., 295, 333
- Jos soli*, 50, 176, 184
- Kabinet, 47, 109-12, 308-10, 313-22, 327, 351
 Komposisi, 313-16
 dan Perdana Menteri, 318-20
 perlantikan, 313-14
 tanggungjawab bersama, 319-20,
 tanggungjawab pada Dewan Rakyat, 309, 319
 tatacara, 318-9
- Kabinet (Sabah), 331-2
- Kabinet (Sarawak), 331-2
- Kadazan, 4, 60, 210
- Kahirah, 33
- Kamarul Ariffin, Senator, 305 c.k.
- Kampuchea (Kemboja), 3, 12, 392, 348
- Kampung, 325-6
- Kampung Baru, 43, 161, 191, 316, 325 c.k., 383, 403 c.k., 418, 436, 477
- Kapitan Cina, 25
- Kassim Ahmad, 279 c.k.
- Kebebasan, asasi, 54-6
- Kebudayaan:
 Cina, 463-5, 478
 India, 463-4
 Melayu, 150, 463-4
 Nasional, 464-5, 478
- Kedah, 14-16, 21, 28, 112, 143, 157, 237, 352, 455, 457 c.k.
- Kehakiman, 301, 333, 369-72, 468
- Kebebasan, 371
 dan Perlembagaan, 48, 390-2
- Kelab Pelombong, Kuala Lumpur, 165
- Kelang, 329
- Kelantan, 14-16, 21, 24, 28, 86, 131, 136, 140-3, 156, 199, 235-8, 253, 307, 316, 351, c.k., 358, 364, 371-2, 481
- Kelapa Sawit, 8
- Keluaran Kasar Dalam Negeri, 417
- Keluaran Kasar Negara (KKN), 7, 413, 479
- Kemerdekaan, 43-7, 86
- Sabah, 74-5, 78-9
- Sarawak, 74-5, 78-9
- Singapura, 73
- Kemiskinan, 52, 137-8, 287, 415, 417-8, 433, 435-9
- Kepala Batas, 183-4
- Kepulauan Riau, 2, 14-17
- Kerajaan campuran: *lihat* Parti Perikatan
- Kerajaan Tempatan, 359-69,
 asal-usul, 259-62
 hubungan dengan kerajaan negeri, 361-3
 jenis pihak berkuasa, 359-62, 367-8
 kewangan, 360-2, 365, 367
 "Laporan Nahappan" mengenai, 363, 366
 menstruktur semula, 366-8, 476
 parti politik dan, 362-6
 pemansuhan unit-unit, 364-5
 pilihanraya, 360-7
- Kerajaan Tempatan (Sabah), 368-9
- Kerajaan Tempatan (Sarawak), 368
- Kerjasama antara negeri, 156-8
- Kesatuan Demokratik Tanah Melayu, 38, 44
- Kesatuan Guru-Guru Melayu Semenanjung, 285
- Kesatuan Kebangsaan Melayu Sarawak, 68
- Kesatuan Pekerja Ladang Kebangsaan, 282

- Kesatuan Pelajar Universiti Malaya (UMSU), 287
- Kesatuan Sekerja, 41, 281-3, 292
- Kesatuan sekerja (Sarawak), 282 c.k.
- Keselamatan Dalam Negeri, 392, 400-407, 484
- Ketua Kampung, 357-9
- Ketua Menteri, 47, 97, 139, 157, 331-4
Sabah, 139, 151-4, 158, 330
Sarawak, 139, 152, 158
- Ketua Setiausaha, 20-22, 46, Sarawak, 67
- Kewarganegaraan, 36, 40, 49-50, 84, 107, 115, 123, 307, 390
- Khaddafi, Presiden, 150
- Khaw Kai Boh, Tan Sri, 176 c.k., 223, 229, 303, 315
- Kinabalu, Gunung, 2
- Kissinger, Dr., 387
- KITA (Kesatuan Insaf Tanahair), 252-4
- KMM (Kesatuan Melayu Muda), 28, 34
- Kolej Melayu (Kuala Kangsar), 34, 328, 340
- Komanwel:
British, 374
Persatuan Parlimen, 76
- Persidangan Perdana Menteri, 96, 374
- Kompleks Kewangan Malaysia, 430
- Komunis, 3, 10, 41-4, 55, 74, 129, 233, 281, 386 c.k., 387-92, 400-5, 452
di Sarawak, 3, 62, 75-6, 227-8, 380, 400
- lihat* juga Parti Komunis Malaya
- Konfrontasi, 101, 109 c.k., 147, 203-4, 358, 363, 379-384, 387 c.k. 400
- Kongo, 374
- Kongres Ekonomi Bumiputera, 411, 413, 438
- Kongres Kesatuan Nasional, 466
- Kongres Kesatuan Sekerja Malaysia, (MTUC), 282-3
- Kongres India Sabah, 210
- Kongres Melayu Se-Tanah Melayu, 159
- Konsosiasionalisme, 447-53
- Koventsyen Perpaduan Malaysia, 94, 194
- Koperasi Usaha Bersatu Malaysia Berhad, 477 c.k.
- Korea Selatan, 393 c.k.
- Korea Utara, 390
- Kota Belud, 368
- Kota Kinabalu, 151-2, 368
- Kota Bharu, 142
- KRIS (Kesatuan Rakyat Istimewa), 34
- KSSR, 374, 381, 385, 388, 402
- Kuala Lumpur, 10, 88, 97, 100-103, 195, 348, 390, 396 c.k., 404, 441 c.k., 458, 468, 474 c.k., Kerajaan, 360-1, 360-1 c.k.
- Kumpulan Seminat, 280-9
Sabah dan Sarawak, 282 c.k., 286, 286 c.k.
- Kuomintang, 32
- Labuan, 70, 88
- Langgu, Edmond, 266
- Langkasuka, 13
- Lansdowne, Lord, 77
- Laos, 3, 385, 396, 442
- "Laporan Keciciran", 431, 436 c.k., 470
- Laporan Montgomery - Esman, 346 c.k., 346-7
- Laporan Nahappan: *lihat* Kerajaan tempatan
- Laporan Rueff, 58
- Laut Cina Selatan, 58
- Lautan Hindi, 15
- Lee Kuan Yew, 72-7, 91, 94-7, 179, 194 c.k., 298, 384, 450 c.k.
- Lee Loy Seng, Datuk, 279 c.k.
- Lee San Choon, Datuk, 245, 441 c.k., 452 c.k., 465
- Lee Sir Henry (Kol. H.S.), 161 c.k., 165
- Lembaga Kemajuan Pahang Tenggara (DARA), 322, 416
- Lembaga Kemajuan Perairan Muda (MADA), 322, 416, 436
- Lembaga Kemajuan Perusahaan dan Luar Bandar (RIDA), 156, 410-1
- Lembaga Elektrik Pusat, 47
- Lembaga Penasihat Kerjasama Ekonomi Melayu-Cina, 425
- Lembaga Perpaduan Negara, 473-4
- Lembaga Pertubuhan Peladang (LPP), 416
- Lembaga Tabung Migrasi Malaysia, 144
- Lenin, 401
- Liew Why Hone, Datuk, 279 c.k.
- Light, Kepten Francis, 15

- Lim Chong Eu, Dr., 178-9, 192, 195 c.k., 229-3, 264, 279, 302
- Lim Keng Yaik, Dr., 223, 247, 304, 315, 365 c.k., 366
- Lim Kit Siang, 55, 105 c.k., 117, 121, 278, 296 c.k., 299 c.k., 301
- Lim Swee Aun, Tan Sri (Dr.), 173 c.k.
- Lim Yew Hock, 72, 455-6, 459 c.k.
- Limbang, 400
- LKTP (Lembaga Kemajuan Tanah Persekutuan), 136, 141-2, 317, 410, 416-7, 436
- Lo, Datuk Peter, 145 c.k.
- London, 36-37, 40, 47, 68, 77, 96
- Lusaka, 387
- Macapagal, Presiden Diosdado, 379, 381
- MacDonald, Malcolm, 72
- MACHINDA, 94, 215
- Mac Michael, Sir Harold, 36
- Macmillan, Harold, 36
- Mahathir bin Mohamad, Dr., 108, 112-14, 166 c.k., 205 c.k., 220, 243, 258, 263-4, 275 c.k., 277, 288, 304, 317, 321, 351, 384, 431 c.k., 435, 444, 454-5, 457 c.k., 471, 483-4 c.k.
- Mahkamah, *lihat* Kehakiman
- Majapahit
- Majlis Belia Malaysia, 287
- Majlis Daerah:
- Borneo Utara, 305
- Sabah, 305
- Sarawak, 69, 305
- Majlis Eksekutif, 39, 46
- Borneo Utara, 70
- Negeri, 39, 136, 331
- Majlis Gerakan Negara (MARGERAN), 110-12, 115-16, 117-20, 122, 127-8, 156-7, 313, 412
- Majlis Hal-Ehwal Agama Islam Malaysia, 472 c.k.
- Majlis Kebangsaan untuk Kerajaan Tempatan, 135, 361
- Majlis Keselamatan Negara, 127
- Majlis Kewangan Negara, 135
- Majlis Muhibah Negara, 116, 128
- Majlis Negeri, 20-22
- Majlis Negeri (Sarawak), 66-9, 305, 332
- Majlis Peguam Malaysia, 370, 406
- Majlis Penasihat, Borneo Utara, 70
- Majlis Penasihat Daerah (Sarawak), 69
- Majlis Penasihat Kebangsaan Mengenai Kebudayaan, 465 c.k.
- Majlis Penasihat Perpaduan Negara, 128
- Majlis Perbandaran Ipoh, 190-1, 233, 279
- Majlis Perbandaran Kuching, 69, 368
- Majlis Perhutanan Negara, 135 c.k.
- Majlis Persekutuan, 21, 291
- Majlis Pertubuhan Majikan, 283
- Majlis Perundangan (Borneo Utara), 70-1
- Majlis Perundangan (Tanah Melayu), 18, 39, 46, 292
- Sistem "ahli" dalam, 46-7, 292
- Majlis Perunding Negara (MPN), 116-19, 128, 225
- Majlis Tanah Negara, 135
- Majlis Tindakan Bersama Se-Tanah Melayu (AMCJA), 44, 164 c.k., 162
- Majlis Tindakan Negara, 324
- Malayan Union, 35-40, 44, 49, 68, 130, 159-60, 329
- Malaysia:
- alternatif kepada, 25, 79
- cadangan, 57-8, 62, 71-81
- komposisi kaum, 3-5, 23-27, 59-62, 130-1
- pembentukan, 77-8, 81-7, 380 c.k., 461
- "Malaysia untuk Rakyat Malaysia", 93, 96, 179-82, 194-5, 208, 298
- Manickavasagam, Tan Sri V., 246
- Manila, 376
- Mao Tze-Tung, 391
- Maphilindo: *lihat* Dasar Luar Negeri
- MARA (Majlis Amanah Rakyat), 156, 322, 410-2, 423-4, 437-8, 440, 477, 481
- Marcos Presiden, 381
- Marshall, David, 72
- MAS (Sistem Penerbangan Malaysia), 158
- Maxwell, Sir George, 37
- MCA (Persatuan Cina Malaysia dahulu dikenali sebagai Persatuan Cina Tanah Melayu), 44-7, 49, 90, 105, 127, 164-6, 204-5, 222-4, 233, 251.

- 254, 264, 284-5, 439-40, 465, 468, 471-2, 477-8
- hubungan dengan rakan dalam Barisan Nasional, 243 c.k., 245-6, 364 c.k., 472
- hubungan dengan rakan dalam Perikatan, 106, 113, 177-82, 204, 245, 466
- Kongres Ekonomi, 440
- matlamat dasar, 173, 176, 206, 246 c.k.,
- organisasi, 161-2, 172-3
- Pemuda MCA, 173, 186
- Perlembagaan, 172-3, 222
- penubuhan, 44, 161
- perpuakan dalam, 173, 177-9, 222-4, 244-5
- MCE (Sijil Pelajaran Malaysia), 472
- Megat Iskandar Shah, 13
- Melaka, 13-17, 40, 96, 109 c.k., 292, 297, 352, 360, 361 c.k., 364, 364 c.k. kerajaan, 13-14
- selat, 14, 399
- Melanau, orang 59-60, 145
- Memiliknegarakan Industri, 445
- Mergelembu, 55, 191, 301 c.k., 372
- Menteri: *lihat* Kabinet
- Menteri Besar, 46, 97, 138, 142, 156, 327-8, 331-4, 359, 412
- Menteri Muda, 317, 332
- MIC (Kongres India Malaysia, dahulu dikenali sebagai Kongres India Tanah Melayu), 34-5, 127, 162, 164, 167, 174, 197, 205, 222, 224, 233, 246-7, 254, 264, 441, 478
- MIDF (Tabung Kemajuan Perindustrian Malaysia, 434
- Minado, 398
- Miri, 69
- Misi Bangsa Bersatu mengenai Malaysia, 79, 380
- Mobilisasi, 478-84
- Modal:
- luar negeri, 428, 434, 446 c.k., 442-6
- pemilikan, 419, 426-30, 434, 437-9, 440 c.k., 443, 478
- Moggie, Leo, 265, 267
- Mohammad Salleh, Tan Sri, 100
- Mojuntin, Datuk Peter, 272 c.k.
- Mukim, 357-8
- Murut, orang, 59-60, 165
- Musa Hitam, Datuk, 113, 220-1, 275 c.k., 317, 320, 455, 459 c.k.
- Mustapha bin Datu Harun, Tun Datu Haji, 145 c.k., 149-55, 158, 165-7, 253, 268-73, 306, 313, 330-2, 398, 456-61, 463, 469, 473
- Nahappan, Datuk Athi, 317
- Nair, Devan, 180 c.k., 198
- Narayanan P.P., 282, 471 c.k.
- Nasionalisme, 6, 446,
- Cina, 32-6
- India, 32
- Melayu, 28, 33-5, 221, 224-5
- Nasir bin Ismail, Tan Sri Syed, 113, 181 c.k., 275 c.k., 286, 467
- Negara, 474
- Negeri: *lihat* hubungan antara kerajaan Pusat dengan Negeri
- Negeri Belanda, 451
- Negeri Melayu Bersekutu, 19-24, 30, 335
- Negeri Melayu Tidak Bersekutu, 19-24, 30, 335, 340, 352
- Negeri Selat, 15-24, 72, 335
- Negeri Sembilan, 19, 362
- Negeri Thai, 2, 5, 13-16, 21, 27-8, 41, 58, 287, 375, 382, 388, 393 c.k., 398-400, 404, 464
- Ne Win, Jeneral, 396 c.k.
- New Straits Times*, 404
- New Zealand, 10, 95, 377, 383, 392, 393 c.k., 400
- Ningkan, Datuk Stephen Kalong, 140, 145, 149, 154, 214-5, 265, 331-2, 332 c.k., 354, 372
- Nixon, Presiden, 387
- Oh Keng Seng, 372
- Ong Kee Hui, Tan Sri, 225 c.k., 363, 366
- Ongkili, Datuk James, 272
- Ong Yi How, 231 c.k.
- Onn bin Jaafar, Datuk, 37, 34-5, 160, 163-5, 183-4, 304
- Openg, Datuk Abang Haji, 145
- Orang Melayu:
- dalam perniagaan, 39, 52-3, 419-28, 430-34, 437-8
- hak istimewa, 45-54, 83, 106-8, 123, 128, 334, 338, 353 c.k., 411 c.k., 425-6, 438

- Ordinan Pencegah Jenayah, 55
 Ordinan Pülhanraya Pihak Berkuasa
 Tempatan, 360
 Ordinan (Pindaan) Lembaga Bandaran,
 360
 Ordinan (Pengekalan) Perintah Awam,
 55
 Osman Jiwa, Jeneral Tengku, 110
 Osmena, Nicasio, 379
 Overback, Baron, 65
- Padi/beras, 53, 307, 416, 418
 Pahang, 19, 23
 Pakistan, 47
 Palawan, 2
 PANAS (Parti Negara Sarawak), 213-
 15, 313 c.k.
 Panggabean, Jeneral, 399
 Panglima Bukit Gantang, Datuk, 187
 c.k.
 PAP (Parti Tindakan Rakyat), 73, 90-9,
 102, 113, 128, 179-80, 194-6, 302,
 371 c.k.
 Parlimen British, 291, 295, 298
 Parlimen Persekutuan, 109, 116-8, 127-
 7, 131, 290-305, 308
 Parti Bersatu, 210 c.k.
 Parti Bisamah (Sarawak), 253 c.k.
 Parti Bumiputera, 215-17, 226-8, 248
 Parti Buruh, 102, 188-90, 193, 198, 208,
 282
 Parti Demokrat, 210 c.k.
 Parti Kebangsaan Melayu (PKM), 35,
 44
 Parti Komunis Indonesia (PKI), 377
 Parti Komunis Malaya (PKM), 41-3,
 104, 161, 190, 287 c.k., 391, 402-3
- Parti Konvensyen Kebangsaan, 187 c.k.,
 320
 Parti Marhaen Malaysia, 249
 Parti Negara (Tanah Melayu), 46, 183,
 198
 Parti Pasok Momogun Kebangsaan
 Bersatu (PM), 79, 210
 Parti Perikatan, 102, 105, 121, 127, 129,
 107, 148, 152, 197-10, 210, 218-20,
 225, 238-42, 275, 280, 306, 319,
 328, 351-2, 362-5, 371, 385, 410
 campuran dengan Gerakan, 229-32
- campuran dengan PAS, 142, 234-8
 campuran dengan PPP, 232-4
 dasar, 108, 170, 199, 224
 ketegangan dalam, 176-80, 199,
 organisasi, 166-70, 182
 organisasi pilihanraya, 197, 203, 207
 dan PAP, 90-94, 97-9, 179-80, 194-5
 pembentukan, 45, 165-8
 dan penubuhan Malaysia, 74, 79, 210
 dan Perikatan Raya, 174-5, 218
 perkauman dan, 162-7, 198
 Perkembagaan, 168
 dan Perlembagaan 1957, 47-56
 rundingan campuran dengan SUPP,
 123, 148, 216-18, 225-8
- Parti Perikatan (Sabah), 146-8, 174,
 210-12, 218, 269-70, 275 c.k. 313
 c.k.
 Parti Perikatan (Sarawak), 144-6, 148,
 174, 212-18, 225-81, 248, 313 c.k.
 Parti Perikatan (Singapura), 174
 Parti Rakyat: *lihat* PSRM
 Parti Rakyat (Berunai), 79, 377, 399
 Parti Tanah Melayu, 187 c.k.
 PAS (Parti Islam Se-Malaysia), 127-8,
 155, 198, 203-4, 207-9, 233, 254,
 279, 283-6, 302, 316, 328, 382, 398,
 411 c.k., 466, 481
 campuran dengan Perikatan, 234-8
 dasar, 184-7, 203, 208, 251
 dan Kerajaan Negeri Kelantan, 140-
 3, 181, 187 c.k., 199, 203-4, 235
 c.k., 235-9, 351, 358
 organisasi, 185-7
 penubuhan, 183-4
 perpuakan dalam, 238, 247, 250, 279
- Pasaran Bersama di Malaysia, 85, 88
 Pasaran Bersama Eropah, 8
 Pasukan Petugas Perak, 235, 244
 Pathmanaban, K., 440 c.k.
 Payar Juman, 212
 PBB (Parti Pesaka Bumiputera Bersatu),
 248, 265, 267
 Pegawai Daerah, 38, 323, 326, 335, 340,
 356-61
 Borneo Utara dan Sabah, 369
 Sarawak, 369
 Pegawai Kemajuan Negeri, 323
 Pegawai Kewangan Negeri, 306
 Peguam Negara, 46

- Pejabat India (British), 336
- Pejabat Perjawatan Persekutuan: Lihat Jabatan Perkhidmatan Awam
- Pejabat Tanah Jajahan (British), 18, 22, 40, 68, 336
- Pekemas (Parti Keadilan Masyarakat), 248, 251-4, 271, 279, 282, 302
- Pelajaran, 6, 85, 108, 114, 285, 431-2, 449, 466, 469-72, 483 c.k.
Sabah dan Sarawak, 59, 61-2, 469-70 c.k.
- Pelampau, 93, 98, 113, 180-2, 220
- Pemangku Raja, 312, 327
- Pembahagian Agama, 5-6, 60, 449
- Pembahagian etnik, 5, 30, 42-3, 45-6, 59-62, 68, 92-3, 101-2, 106, 109, 188, 195, 211, 283, 437-41, 447-50, 474-82, 484
- Pembahagian Kelas, 34, 42, 189, 195-6, 480-2
- Pembangunan Luar Bandar, 76, 140, 156, 316, 325-6, 414, 418-20, 431, 436, 436, 477
- Pemerintahan Tidak Langsung, 6, 19, 39, 63
- Pemansihat Undang-undang Negeri, 306
- Pendaftaran Pertubuhan, 167 c.k., 195, 281
- Pendudukan Jepun, 27-33, 36, 41, 66
- Pengarah Gerakan, 110
- Penggawa, 358
- Penghulu, 38, 335, 357-9, 369, 483
- Pengurus, 419, 422-6, 427, 435, 441
- Pengusaha, 420, 432-6, 427, 430, 435, 440-2
- Penjajahan, 40, 80
- Penolong Pegawai Daerah, 356
- Penuntut, 107, 115, 286-9, 483-4
- Penyelarasan (jabatan kerajaan dan perbadanan), 156, 322-6, 345 c.k.
- Penyesuaian elit, 164-9,
- Perak, 18-19, 105, 137, 158, 232-4, 250, 367, 422
- Perancis, 15, 21, 27
- Peraturan Penting (Kes Keselamatan), 55
- Perbadanan Jaminan Kredit, 424
- Perbadanan Kemajuan Ekonomi Negeri (PKEN), 156, 238, 322, 423-7, 430, 440
- Perbadanan Kemajuan Ekonomi Negeri Selangor, 423
- Perbadanan Kemajuan Islam Perak, 442
- Perbadanan Kerajaan, 296, 316, 322, 416-7, 426, 440, 477
- Perbendaharaan, 318 c.k., 323
- Perdana Menteri, 157, 314, 317-8, 474
- kelayakan, 322
- kuasa, 303, 313, 319-20
- penggantian, 454-5
- perlantikan, 310
- Pergerakan Melayu Semenanjung, 37
- Perikatan Bumiputera (Sarawak), 214-5
- Perindustrian, 409-11, 414, 415-17, 432-3
- Perjanjian Lima-Kuasa, 392
- Perjanjian Pangkor, 18
- Perjanjian Persekutuan Tanah Melayu, 39-40
- Perjanjian Pertahanan Inggeris-Malaysia, 377, 392
- Perkauman: *lihat* Parti Perikatan dan pembahagian etnik
- Perkhidmatan Awam, 28, 37, 335-60, 421-22, 425
- ahli politik dan, 349-51, 358
- asal-usul, 335-7
- asal-usul etnik, 338
- asal-usul sosial, 341
- "bahagian" dalam, 337-39
- gaji dalam, 348-49
- kelambatan dalam, 345
- latihan, 346-47
- Me-Malayakan, 335, 337
- negeri-negeri di Semenanjung Malaysia, 335, 352-3
- pegawai profesional dan teknik dalam, 242, 349
- pembaharuan pentadbiran, 348
- Perkhidmatan Awam Tanah Melayu (MCS), 336-39, 340-42
- Perkhidmatan Tadbir dan Diplomatik Malaysia (PTD), 338-43, 349
- rasuah dalam, 348-49
- sifat elite dalam, 341
- sikap dan pandangan, 343-44
- siswazah universiti 340-1, 346-7
- Perkhidmatan Awam (Borneo Utara dan Sabah), 147, 353-54

- Perkhidmatan Awam (Sarawak), 66, 146, 353-56
- Perkhidmatan Awam Tanah Melayu (MCS): *lihat* Perkhidmatan Awam
- PERKIM (Persatuan Islam Malaysia), 472
- Perlembagaan:
 Malaysia, 8-10, 81-94, 107-110, 121, 128, 132-38, 174-75, 447-53
 Sabah, 69, 330,
 Sarawak, 65-71, 147-48, 331
 Tanah Melayu, 47-58
 Akta (Pindaan) (1971), 123-127, 225, 237, 299
- Perlis, 14, 21, 28, 137, 157
- PERNAS (Perbadanan Nasional), 296, 322, 323, 423-7, 430, 437, 440, 442, 445, 477, 481
- Perpaduan Orang Melayu, 159-60, 172, 225, 237, 279
- Perpaduan Nasional, 462-77
- Perpisahan, kemungkinan di Sabah, 149-56, 268-9
- Persatuan Bahasa Cina Universiti Malaya, 287 c.k.
- Persatuan Bahasa Melayu Universiti Malaya, (PBMUM), 286-7
- Persatuan Bekas Perajurit Malaysia, 283
- Persatuan Bekas Polis dan Polis Pencen, 283
- Persatuan Kebangsaan Perak, 187 c.k.
- Persatuan Melayu Sarawak, 68
- Persatuan Pelajar Islam Kebangsaan, 114
- Persatuan Penanam Getah (Borneo Utara), 70
- Persatuan Pengurusan Sekolah Cina Se-Tanah Melayu (AMCSMA) 284-5
- Persatuan Ulama Se-Tanah Melayu, 183
- Persetiaan Inggeris - Belanda (1824), 15
- Paris, 13
- Persidangan Perpaduan Afro-Asia, 384
 Pertahanan:
 dan ASEAN, 391-8, 399
 dan Australia serta New Zealand, 377, 383, 387 c.k., 392, 400
 dan Britain, 374-7, 383-6, 392, 400
 dan Indonesia, 397 c.k., 399
 dan Negeri Thai, 398, 404
 dan Singapura, 377 c.k., 398
- lihat juga:* Dasar Luar Negeri dan Konfrontasi
- PERTAMINA, 428
- Pertubuhan Komunis Sarawak (PKS), 229 c.k., 286 c.k., 400-1
- Pertubuhan Peladang, 286
- Pertubuhan Perpaduan Rakyat Afro-Asia Malaysia, 385
- Pesaka (Parti Pesaka Anak Sarawak), 23-7, 226-7, 248
- Pesuruhjaya Tinggi (British), 39-40, 409
- Pesuruhjaya Tinggi untuk Negeri Melayu Bersekutu, 20-22, 291
- Petaling Jaya, 88, 468
- Petani, 287, 418, 435
- Petroleum, 137, 443
- PETRONAS, 137, 156, 313, 442-3
- Phan Hien, Naib Ketua Negara, 396
- Pilihanraya (Tanah Melayu/Semenanjung Malaysia):
 tempatan, 45, 165-6, 359-61
 umum, 85, 109, 128, 139, 197-210, 249-55, 285
- Pilihanraya (Sabah), 71, 109, 122 c.k., 148-50, 154-5, 210-13, 253, 268-72, 368, 380
- Pilihanraya (Sarawak), 69, 109, 122 c.k., 148, 213-18, 253-5, 368, 381
- Polis, 105, 110, 154, 404
- Portugis, 13, 63
- PPP (Parti Progresif Rakyat), 94, 126-7, 190-1, 193 c.k., 198, 203, 207-8, 232-4, 251, 254, 278-9, 302
- Proporz*, 476-8
- PSRM (Parti Sosialis Rakyat Malaysia):
 117 c.k., 140, 187-90, 207, 250 c.k., 252-4, 279, 279 c.k., 287, 372, 445
- Pulai Pinang, 15, 23, 40, 88, 96, 100, 140, 157, 192, 203-4, 209 c.k., 250, 292, 306, 352, c.k., 360, 361 c.k., 364-5
- Pusat Daya Pengeluaran Negara, 420-4
- Pusat Kebudayaan Cina-Malaysia, 465
- PUTERA (Pusat Tenaga Rakyat), 44
- Quran, 186
- Radio dan Televisyen, 475
- Raffles, Sir Stamford, 15
- Rafidah Aziz, 305

- Rahmat, Datuk Mohamad, 275, 438 c.k., 465 c.k.
- Raja-raja, 6, 16-21, 35-40, 48-9, 122 c.k., 124, 131, 291-2, 311, 226-30, 333-6, 357, 454, 483 dan agama, 36, 49, 327, 334, Durbar, 21, 333
- Persidangan, 21, 40, 126, 333-4 dan politik, 328-9, 334
- Sultan Johor, 21, 311, 357
- Sultan Kedah, 15, 45, 122 c.k., 312
- Sultan Kelantan, 328
- Sultan Pahang, 312
- Sultan Perak, 18, 33, 340
- Sultan Selangor, 330
- Sultan Trengganu, 328
- Yang Dipertuan Besar Negeri Sembilan, 312
- Raja Sarawak: lihat Brooke
- Rancangan Buku Hijau, 323, 417
- Rancangan Malaysia Kedua, 225-8, 344, 414-19, 427, 433, 436-7, 442, 478
- Rancangan Malaysia Ketiga, 138, 415, 434-6, 438, 440 c.k., 444, 484
- Ranee Sarawak, 65
- Rang Undang-undang (Pindaan) Yayasan Sabah, 151
- Razak, Tun Abdul, 113, 128, 140, 157, 321, 345, 351, 454-7, 469 c.k. dan Barisan Nasional, 238-42, 246, 251, 255, 260, 269 dan Dasar Ekonomi Baru, 108-10, 412, 414, 416 c.k., 422, 432 c.k., 436, 444-5 dan dasar luar negeri, 374, 386-8, 388 c.k., 390-3, 399, 402 sebagai Ketua MAGERAN, 110-12, 116-91, 125 dan pembangunan luar bandar, 323 6, 410, 436 dan pembentukan kerajaan campuran, 226-39 sebagai pemimpin parti, 220, 243, 257-63, 316, 318, 321, 459-62 sebagai Perdana Menteri, 128, 143, 152, 243, 249-51, 260-1, 277-8, 283, 313-5, 318, 321, 330, 374, 405, 450, 459-62, 464
- Razaleigh Hamzah, Tengku Tan Sri, 138, c.k., 258, 285 c.k., 313, 321, 390, 422, 430, 437 c.k., 442, 444 c.k., 454, 456, 480 c.k.
- Reid, Lord, 47
- Rela (Ikatan Relawan Rakyat Malaysia), 406
- Residen:
- Borneo Utara dan Sabah, 356 c.k.
- Sarawak, 356 c.k.
- Tanah Melayu, 18-20
- Residen British di Berunal, 69
- Residen-Jeneral, 20
- Residensi (Sabah), 356 c.k.
- "Revolusi Mental", 477
- Rithaudeen Tengku, 315, 454
- Rukuncgara, 119-21, 412, 473
- Rukun Tetangga, 406
- Rusuhan 13 Mei, 101-110, 408, 439, 449, 452, 483
- Said Keruak, Tan Sri Haji Mohamed, 273
- Salleh Sulong, Datuk, 272 c.k.
- Samad bin Idris, Datuk, 235, 244, 317, 460
- Samad Ismail, 276, 404
- Samani Mohamed, 404
- Sambanthan, Tun V.T., 110, 246, 479
- SNAP (Parti Kebangsaan Sabah): lihat BUNAP
- Sandakan, 64, 368
- Sarawak, penyerahan kepada Britain, 67-8
- Sardon bin Haji Jubir, Tun, 221 c.k.
- SCA (Persatuan Cina Sabah), 210-13, 270-1, 272 c.k.
- SCA (Persatuan Cina Sarawak), 213-7, 226-8, 284
- SEATO (Pertubuhan Perjanjian Asia Tenggara): lihat dasar Luar Negeri
- Soenivasagam, Datuk Sri S.P., 190, 254, 278, 340
- Soenivasagam, D.R., 190-1, 195 c.k., 233, 302, 320
- Selangor, 17, 103-5, 137, 247, 250, 291, 361 c.k.
- Senu bin Abdul Rahman, Datuk, 73, 226, 276-8
- Seremban, 192, 362

- Setiausaha Kerajaan Negeri, 157, 306
 Setiausaha Kerajaan Negeri (Sabah), 146
 Setiausaha Kewangan, 46
 Setiausaha Kewangan (Sarawak), 67
 Setiausaha Parlimen, 317
 Setiausaha Persekutuan, 20-2
 Setiausaha Persekutuan (di Sabah atau Sarawak), 355
 Setiausaha Politik, 317, 332
 Setiausaha Tetap di Jabatan Perdana Menteri, 318
 Shahrman, Tunku Datuk, 426 c.k.
 Shamsul Bahrin, Tunku, 416 c.k.
 Shariff Ahmad, 457
 Siam: *lihat* Negeri Thai
 Sibu, 69, 368
 Sikh, 27
 Sim Kheng Hong, Datuk, 267 c.k.
 Singapura, 1-2, 7-15, 22-3, 27-8, 35-6, 44, 58, 71-8, 83-99, 133, 147, 282, 287, 292, 377, 380, 388, 399-5, 399, 319, 447, 479
 perpisahan dari Malaysia, 95-9, 132, 147-9, 180, 195, 318, 451, 463
 Singora, 27
 Siti Nor, 454
 SNAP (Parti Kebangsaan Sarawak), 101, 127, 140, 213-17, 226, 153-4, 265-8, 298, 452
 Sri Aman (Gerakan), 401
 Sri Lanka, 27
 Sri Vijaya, 13
Star, The, 459
 Stephens, Tun Mohd. Fuad, 145 c.k., 148, 210, 268-72, 350, 458
Suara Revolusi Malaysia, 390-1
 Suhaimi Haji Kamaruddin, 275 c.k.
 Suharto, Presiden, 397
 Sukarno, Presiden, 10, 101, 382
 Sultan: *lihat* Berunai, Raja-Raja dan Sulu
 Sulu, Sultan, 64, 378
 Suluk, 210
 Sumatera, 2, 13-15, 380
 Sungai Raya, 480
 Sunnah, 33
 SUPP (Parti Rakyat Bersatu Sarawak), 62, 79, 94, 123, 127, 148, 213-8, 225-80, 253-5, 267, 383, 401
 Suruhanjaya Cobbold, 60, 76-9, 83
 Suruhanjaya Harun, 137, 322, 349, 366 c.k.
 Suruhanjaya Ibrahim Ali, 283 c.k.
 Suruhanjaya Perkhidmatan Kehakiman dan Undang-undang, 371
 Suruhanjaya Perkhidmatan Awam, 309 c.k., 324, 333, 348, 355
 Suruhanjaya Perkhidmatan Awam (Sabah), 353 c.k., 355
 Suruhanjaya Perkhidmatan Awam (Sarawak), 355
 Suruhanjaya Perlembagaan (Suruhanjaya) Reid, 47, 52, 131, 167, 177
 Suruhanjaya Persekutuan, 361 c.k.
 Suruhanjaya Pilihanraya, 333
 Suruhanjaya Suffian, 342
 Swettenham, Sir Frank, 19, 21 c.k.
 Syarikat Borneo British, 65, 69-71, 378
 Syarikat Hindia Timur (British), 15, 366
 Syarikat Induk Serbaguna Berhad, 441
 Syarikat Kerjasama Serbaguna, 441
 Syarikat Penerbangan Sabah, 152, 156
 Syed Kechik, Datuk, 151, 273 c.k.
 Tabung Haji, 422, 430
 Tabung Pelaburan Bumiputera, 434
 Taburan pendudukan mengikut pekerjaan, 58, 418-21, 434-5
 Taib Mahmud, Datuk Amar Haji, 265
 Taiwan: *lihat* China Kebangsaan
 Tan Chee Khoon, Dr., 193, 231, 249, 253, 279, 288, 297 c.k., 301-2, 303 c.k., 339 c.k., 448, 478 c.k., 483 c.k.
 Tan Cheng Lock, Tan, 44, 161-2
 Tan Phock Kim, 297
 Tan Siew Sin, Tun, 89, 95-1, 107, 110, 161 c.k., 165 c.k., 169 c.k., 173 c.k., 178 c.k., 313-5, 321, 471
 dan hal-ehwal ekonomi, 89, 313-4, 409 c.k., 412 c.k.,
 sebagai pemimpin parti, 206, 222-4, 245, 313, 471
 Tan T.H. (Tan Sri Mohd. Nor Tahir Tan), 303
 Tanah, 51, 62, 135, 345, 358, 410, 433, 445, 476
 Lihat juga: LKTP
 Tanganyika, 384
 Tasik Utara, 287
 Tawau, 368

- Tawi Sli, Datuk, 145 c.k., 331
 Teh Hock Heng, 478 c.k.
 Teh Siew Eng, Datuk, 223
 Televisyen, *lihat* Radio
 Temasik, 13
 Templer, Jeneral, 42-3, 409
 Tentera Anti-Jepun Rakyat Tanah
 Melayu (MPAJA), 33, 41, 100
 Tentera Nasional Kalimantan Utara,
 380
 Terusan Suez, 23
 Tibet, 374
 Timah, 8, 17, 23, 29
 Timbalan:
 Menteri, 316-17
 Perdana Menteri, 317-22
 Timbalan Yang di-Pertuan Agong, 312
 Toh Chin Chye, Dr., 98
 Too, C.C., 403
 Too Joon Hing, 192
 Torrey, J.W., 65
 Trengganu, 14-16, 21, 24, 28, 131,
 136-7, 140, 143, 199, 235, 237, 250,
 252, 316, 352 c.k.
 Turki, 33
 UDA (Perbadanan Kemajuan Bandar)
 426, 433, 477, 481
 UDP (Parti Demokrat Bersatu), 94, 192-
 3, 200
 UMNO (Pertubuhan Kebangsaan
 Melayu Bersatu), 37-38, 44-9, 53, 72,
 75, 90-4, 143, 163-6, 185, 199, 203-
 5, 254, 259-60, 283-5, 316-22, 329,
 351, 405, 410, 435, 438, 448, 353-5,
 358-60, 472, 477, 481
 hubungan dengan rakan dalam
 Barisan Nasional, 173, 176-80,
 466
 hubungan dengan rakan dalam
 Perikatan, 90, 155, 173, 176-80,
 466
 keunggulan, 168, 172, 206, 220 c.k.,
 225, 242, 276, 448, 452
 Organisasi, 160, 170-1
 Pemuda UMNO, 171, 221, 243, 261,
 274-5, 284, 438, 460
 penubuhan, 37, 160
 Perhimpunan Agung, 171, 220, 243,
 256-9, 262, 274-5, 391, 405, 438,
 455, 458, 460-1
 Perlembagaan, 170, 220, 243
 diperuakan dalam, 98, 108, 112-14,
 170-1, 198, 199 c.k., 266, 220,
 233, 241, 244, 260-5, 274-6, 277,
 467
 Wanita UMNO, 171
 Undang (Negeri Sembilan), 311 c.k.
 Unit Penyelarasan Perlaksanaan, 325
 Universiti Kebangsaan, 156, 260, 435
 Universiti, keseimbangan kaum di, 126
 431, 435
 Universiti Malaya, 286-7, 346, 431, c.k.,
 435, 467
 Universiti Nanyang, 472
 UNKO (Pertubuhan Kadazan Kebang-
 saan Bersatu), 210
 UPE (Unit Perancang Ekonomi), 324-1,
 440 c.k.,
 UPKO (Pertubuhan Pasok-momogun
 Kadazan Bersatu), 149 210-12, 354
 Unit Pentadbiran Pembangunan, 324,
 346
 UPPP (Unit Pelaksanaan Penyelarasan,
 dan Pentadbiran Pembangunan, 324-
 5, 347
 Usahasama, 425, 441
 USIA (Persatuan Islam Sabah Bersatu),
 286
 USNO (Pertubuhan Kebangsaan Sabah
 Bersatu), 149, 155, 210-3, 268-73,
 313 c.k., 458
Utusan Melayu, 93, 450
 Vasco da Gama, 13
 Vietnam, 3, 385, 390, 392, 392-3 c.k.,
 396, 401, 442
 Wellesley, Province, 15, 232
 Winstedt, Sir Richard, 37
 Wong, Datuk James, 55, 265-6
 Yahya bin Datuk Abdul Razak, Datuk,
 165
 Yang Dipertua Negara (Sabah), 81, 268,
 326, 330-1

Yang Di-Pertuan Agong, 48-50, 78, 81,
109, 120, 153, 303, 308-312, 319,
327, 333, 371, 473
"pemilihan", 311-2, 333
Yayasan Sabah, 150, 155, 451
Yayasan Tun Haji Abdul Razak, 459
Yong, Datuk Stephen, 255

Zainal bin Mahmood, 432 c.k.
Zulkiflee bin Muhammad, 302