

INTEGRATION
POLITIK

INTEGRASI POLITIK

KUMPULAN RENCANA PILIHAN

disunting oleh
S. AHMAD HUSSEIN
Y. MANSOOR MARICAN

60985

DEWAN BAHASA DAN PUSTAKA
KEMENTERIAN PELAJARAN MALAYSIA
KUALA LUMPUR
1979

Cetakan Pertama 1979
© Hakcipta S. Ahmad dan Y. Mansoor

Rencana Kulit
Unit Rekabentuk
Dewan Bahasa dan Pustaka

M
320.9575
KIT

i 28363

Dicetak oleh
Per cetakan Dewan Bahasa dan Pustaka
Kuala Lumpur
\$3.80

20 FEB 1997

Per cetakan Dewan Bahasa dan Pustaka

20 FEB 1997

Per cetakan Dewan Bahasa dan Pustaka

PENGANTAR

Dewasa ini konsep "integrasi politik" kerap digunakan oleh orang ramai terutamanya di kalangan tokoh-tokoh politik, penuntut sains kemasyarakatan dan pegawai tadbir. Di Malaysia, "integrasi politik" merupakan matlamat politik negara yang berjujuan untuk mengekalkan demokrasi, kestabilian politik dan pembangunan ekonomi. Walau bagaimanapun masih ramai yang belum benar-benar memahami tentang "integrasi politik".

Masalah kecaburan tentang "integrasi politik" mudah-mudahan akan dapat diatasi dengan terbitnya buku ini. Buku ini mengandungi lapan rencana yang membincangkan berbagai aspek "integrasi politik". Kesemua rencana ini ditulis oleh tujuh orang pensyarah dari Universiti Sains Malaysia, yang sememangnya sudah mahir dalam bidang penulisan mereka. Justeru itu penulis-penulis ini telah berjaya dalam usaha menganalisa tajuk perbincangan mereka dengan jelas.

Usaha mereka ini amatlah penting kerana sebelum ini belum ada buku tentang "integrasi politik" diterbitkan dalam bahasa Melayu. Oleh itu diharapkan buku ini dapat memberi faedah kepada penuntut sains politik, sosiologi, tokoh-tokoh politik, pegawai-pegawai tadbir dan masyarakat umum.

JUN 1978.

HAJI HASSAN AHMAD
KETUA PENGARAH

gummy photo condition 0.0
white, luminous, white
background, white
background, white
background, white

0.0

PENDAHULUAN

Kekurangan buku dalam bahasa Malaysia bagi kegunaan penuntut di peringkat pelajaran tinggi telah mengilhamkan kami untuk mengusahakan buku ini. Kami mengharapkan kumpulan rencana pilihan ini dapat memberikan serba sedikit sumbangan dalam usaha menambah dan mempelbagaikan buku dalam bahasa Malaysia. Kami percaya buku ini dapat digunakan sebagai rujukan dalam kursus-kursus seperti Politik Malaysia, Politik Perbandingan, Sosiologi Politik, Politik Masyarakat Majmuk dan lain-lain kursus yang berkaitan. Selain daripada penuntut universiti, rencana-rencana pilihan ini juga sesuai untuk bacaan umum, terutama untuk mereka yang mempunyai minat dalam bidang sains politik amnya dan persoalan integrasi politik khasnya. Ini termasuklah tokoh-tokoh dan pemimpin-pemimpin parti politik, pegawai-pegawai kerajaan dan sebagainya.

Kami ucapkan ribuan terima kasih kepada semua penyumbang. Tanpa mereka buku ini tidak dapat dilahirkan. Terima kasih kepada juruteraip: Cik Norsham, Ooi Lay Geok, Maznah, Hanizan, Sharifah dan Letchimi — kerana usaha-usaha mereka yang cekap dan gigih. Kami juga berterima kasih kepada pihak Dewan Bahasa dan Pustaka kerana menerbitkan buku ini. Ucapan terima kasih yang khas kami tujukan kepada saudara Noor Azam kerana galakan dan kerjasamanya.

OGOS 1977

S. AHMAD HUSSEIN
Y. MANSOOR MARICAN



KANDUNGAN

	Halaman
PENGANTAR	v
PENDAHULUAN	vii
Pengenalan	xi
1. Perkauman, Perpaduan dan Persemuafakatan <i>Y. Mansoor Marican</i>	1
2. Perkauman dan Autoritarianisme <i>Y. Mansoor Marican</i>	8
3. Menilai Persemuafakatan dan Ketidaksetujuan di Negara-negara Membangun <i>K.J. Ratnam</i>	15
4. Masyarakat Majmuk: Satu Perbincangan Teoritis <i>T.P. Jagdeo</i>	28
5. Federalisme dan Integrasi Politik <i>Shafuddin Hashim</i>	46
6. Pendekatan-pendekatan Kajian Integrasi Wilayah <i>Khaw Guat Hoon</i>	57
7. Perpaduan Nasional dan Kepelbagaiannya di Malaysia <i>David S. Gibbons</i>	68
8. Hafuan Perhubungan Etnik di Malaysia <i>Chandra Muzaffar</i>	90
Bibliografi Pilihan	101
Daftar Istilah	106
Penyumbang	112

PENGENALAN

Apakah "integrasi politik"? Sebelum kita dapat menjawab soalan ini, kita perlu memahami apakah erti "integrasi". "Mengintegrasikan", bererti "menjadikan satu". Dalam hubungan sosial, ini bererti terdapat interaksi yang semakin bertambah di antara individu dengan kumpulan dan hasil dari interaksi ini, mereka mewujudkan sebahagian dari sistem sosial yang lebih luas. Setengah proses integrasi mempunyai implikasi-implikasi politik yang lebih luas. Proses integrasi mempunyai pengertian politik apabila ia memberi kesan kepada pembahagian kuasa dan nilai dalam masyarakat. Corak kuasa dan pembahagian nilai dalam sesuatu masyarakat akan berubah mengikut masa. Oleh yang demikian ramai para sastera sering menghubungkan konsep integrasi politik dengan konsep pembangunan politik. Profesor Myron Weiner, dalam rencananya yang berjudul *Political Integration and Political Development*¹ telah menunjukkan lima cara bagaimana integrasi politik telah digunakan dalam penulisannya.

- 1) **Integrasi nasional** atau proses mewujudkan satu identiti nasional di kalangan kumpulan yang terpisah dari segi kebudayaan dan sosial dalam satu unit.
- 2) **Integrasi kawasan** atau masalah mewujudkan satu pusat kewibawaan nasional yang mempunyai kuasa ke atas unit-unit atau kawasan-kawasan politik yang lebih kecil.
- 3) **Integrasi elit-massa** atau masalah menghubungkan mereka yang memerintah dan yang diperintah.
- 4) **Integrasi nilai** atau pencapaian satu persemaafakan nilai yang minima yang perlu untuk kestabilan sosial.
- 5) **Kelakuan integratif** yang merujuk kepada kebolehan rakyat dalam sesuatu masyarakat untuk bersatu ke arah tujuan bersama.

Ahli-ahli sains politik telah menggunakan berbagai pendekatan untuk menganalisa integrasi politik. Pendekatan yang

¹Lihat *The Annals*, jil. 358 (Mac 1965)

paling popular sebelum Perang Dunia Kedua ialah pendekatan institusi.² Pendekatan ini menumpukan penganalisaannya ke atas struktur-struktur institusi yang menyatuukan sistem politik. Pendekatan ini mempunyai kelemahan yang serupa dengan pendekatan perlembagaan dan perundangan dalam kajian sains politik. Umpamanya, ia tidak mengendahkan kesan-kesan pergerakan dan peranan aktor politik dalam proses integrasi politik.

Karl Deutsch merupakan orang yang terpenting dalam pendekatan yang kedua iaitu pendekatan komunikasi sosial.³ Mengikut Deutsch, perkembangan rangkaian komunikasi sosial penting untuk mewujudkan integrasi politik. Pendekatan ini juga menekankan kepada wujudnya apa yang dipanggil "kawasan-kawasan utama" (core areas). Kawasan-kawasan ini adalah lebih "maju" dari segi politik, pentadbiran, ekonomi dan pelajaran. Penyelidikan Deutsch mencadangkan bahawa kawasan-kawasan ini merupakan pusat-pusat yang di sekililingnya berkembang proses integrasi. Kritik utama terhadap pendekatan ini ialah perhubungan sosial dan kawasan-kawasan utama dengan sendirinya tidaklah mencukupi. Apa yang lebih penting ialah kepentingan-kepentingan politik dan pengharapan elit-elit politik.

Pendekatan yang ketiga menumpukan perhatian kepada faktor-faktor psikologi dan *attitudinal*. Ini juga dikenali dengan pendekatan kebudayaan politik.⁴ Mereka yang menggunakan pendekatan ini menghujahkan bahawa masalah integrasi politik berkisar di sekililing persoalan yang menimbulkan satu kebudayaan politik dan menggalakkan satu penglibatan kepada-nva. Wujudnya kebudayaan kecil (sub-culture) politik sering dianggap sebagai penghalang kepada pencapaian satu sistem politik yang berpadu. Satu masalah asas pendekatan ini ialah bahawa konsep seperti kepercayaan, ketataan dan tolak ansur adalah sukar untuk diukur.

Pendekatan yang keempat tertumpu kepada elit politik.⁵ Di

²G.A. Almond dan G.B. Powell, Jr., *Comparative Politics: A Development Approach* (Boston: Little, Brown and Co., 1966), m.s. 3.

³K.W. Deutsch, *Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality* (Cambridge: MIT Press, 1953).

⁴Lihat Lucian W. Pye dan Sidney Verba, penyunting-penyunting, *Political Culture and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1966); dan Lucian W.Pye, *Politics, Personality and Nation-Building* (New Haven: Yale University Press, 1962).

⁵Lihat James A. Bill dan Robert L. Hardgrave Jr., *Comparative Politics* (Ohio: Charles E. Merrill Publishing Co., 1973), Bab 5.

sebalik pendekatan ini terdapat kepercayaan bahawa integrasi politik merupakan proses tawar-menawar yang dibuat di antara elit yang mewakili berbagai kumpulan sosial. Melalui perspektif ini didapati proses integrasi politik mengandungi berbagai tawar-menawar di antara berbagai kumpulan elit. Pendekatan ini menimbulkan dua masalah. Pertamanya ialah tentang definisi "elit". Ahli sains politik belum lagi sepakat tentang apa yang dimaksudkan dengan elit, bagaimana hendak ditentukan siapa mereka atau bagaimanakah pentingnya mereka dalam sistem politik. Masalah kedua ialah bahawa bukan semua elemen dalam proses tawar-menawar itu timbul melalui persetujuan-persetujuan formal, dan persetujuan-persetujuan "di sebalik tabir" merupakan perkara yang sebahagian besarnya tidak dapat diketahui oleh para penyelidik.

Semua rencana yang terbit dalam kumpulan ini bukanlah kajian-kajian mendalam tentang pendekatan-pendekatan kepada integrasi politik. Ianya juga bukanlah percuapan untuk menggunakan sesetua pendekatan untuk mengkaji beberapa negara. Tiap-tiap rencana ini telah ditulis dengan tujuan-tujuan dan *audience* yang berlainan. Yang demikian mereka tidak mempunyai rangka-kerja penganalisaan yang sama. Bagaimanapun setiap rencana cuba untuk memberikan gambaran kepada proses integrasi politik.

Rencana pembukaan oleh Y. Mansoor Marican memberikan satu pengenalan secara am kepada masalah perkauman. Ia memberikan definisi perkauman, menghuijahkan bahawa masalah perkauman bukanlah tertumpu di Dunia Ketiga sahaja serta menghubungkan masalah perkauman pada zaman selepas merdeka kepada perkembangan sebelum merdeka. Ia juga meneliti secara ringkas pendekatan Marxis kepada masalah ini dan akhir sekali membuat beberapa komen tentang peranan elit dalam proses integrasi, dengan rujukan khas kepada penulisan-penulisan Liphart.

Elit pemerintah di kebanyakan negara Asia dan Afrika telah memilih sistem pemerintahan autoritarian dalam menghadapi masalah dalam masyarakat mereka. Rencana kedua oleh Y. Mansoor Marican membincangkan hujjah-hujjah yang ditimbulkan oleh mereka yang mencadangkan pendekatan authoritarian kepada integrasi politik. Mengikut beliau, dalam ilmu sains politik, hujjah-hujjah tersebut berakar-umbi dari penggunaan secara melulu model-model pembangunan dari barat untuk n'gara-negara di Asia dan Afrika dan dari *bias* ideologi yang terdapat dalam pendekatan

fungsional kepada penganalisaan politik. Beliau menunjukkan bahawa kerajaan autoritarian pada keseluruhannya, telah gagal untuk menggalakkan persamaan politik.

Rencana oleh K.J. Ratnam, memberi penilaian tentang persamaan politik dan ketidaksetujuan di negara membangun. Kedua-dua aspek ini telah dibincang dalam konteks tiga matlamat utama negara-negara membangun — demokrasi, kestabilian dan pembangunan ekonomi. Rencana ini membincangkan tentang kegagalan untuk membezakan di antara pendirian-pendirian anti-regim dengan anti-nasional dan ini mengakibatkan satu dilema yang dihadapi oleh ahli pembangkang. Pembangunan politik kerap kali dikaitkan dengan politik perkauman dalam hampir semua masyarakat majmuk.

Rencana oleh T.P. Jagdeo meneliti konsep-konsep masyarakat majmuk. Khususnya beliau menghujahkan bahawa konsep ini mengabaikan dimensi sejarah dan hubungan organisasi-organisasi sosial dalam masyarakat majmuk. Beliau kemudian menimbulkan satu konsep masyarakat majmuk dan seterusnya meneliti akibat-akibatnya ke atas persoalan integrasi politik dan susunan politik.

Satu rangka-kerja yang telah digunakan untuk menghadapi masalah integrasi politik dalam kebanyakan masyarakat majmuk adalah federalisme. Rencana oleh Shafruddin Hashim meneliti konsep federalisme, faktor-faktor yang menyumbang kepada perubahan rangka federal dan menilaikan keupayaan rangka tersebut untuk mencapai integrasi politik dalam masyarakat majmuk.

Pakar-pakar sains politik telah menggunakan konsep integrasi bukan saja untuk menganalisa proses-proses politik di peringkat negara tetapi juga meneliti interaksi di antara negara-negara. Rencana oleh Khaw Guat Hoon menghuraikan mendekati utama kepada kajian integrasi wilayah yang melibatkan beberapa negara. Pendekatan-pendekatan tersebut adalah pendekatan federalis, transaksionalis dan neofungsionalis.

Kini terdapat banyak penulisan yang cuba untuk menggunakan teori-teori integrasi politik kepada kes-kes tertentu. Satu contoh penulisan seperti ini ialah rencana oleh David S. Gibbons. Dengan menggunakan hujah-hujah teoritis oleh Etzioni, Easton dan lain-lain, beliau membincangkan masalah integrasi di Malaysia dengan rujukan khas kepada perkembangan politik dan ekonomi selepas peristiwa 13 Mei 1969. Rencana oleh Chandra Muzaffar pula menekankan tentang peri pentingnya dimensi

sejarah dan sosial bagi memahami masalah integrasi di Malaysia. Beliau menghubungkan ketegangan-ketegangan yang wujud dalam politik Malaysia kini dengan tuntutan-tuntutan oleh orang Melayu untuk menjalankan peranan yang lebih dalam ekonomi serta tuntutan-tuntutan orang bukan Melayu untuk penglibatan politik dengan lebih berkesan. Beliau telah membincangkan masalah ini berhubung dengan dasar-dasar nasional.

Bagi mereka yang berminat untuk meneroka dengan lebih jauh ke dalam persoalan integrasi politik, baik dari segi teori ataupun kajian-kajian kes, satu bibliografi pilihan disediakan pada bahagian akhir buku ini.



1

PERKAUMAN, PERPADUAN DAN PERSEMUAFAKATAN*

X. MANSOOR MARICAN

Matlamat utama kerajaan negara-negara Afrika dan Asia ialah untuk menyatupadukan rakyat. Di kebanyakan negara Afrika dan Asia, terdapat berbagai kaum yang mempunyai perbezaan dari segi adat, kepercayaan dan institusi. Para pemimpin kerajaan berusaha untuk mewujudkan satu identiti kebangsaan di kalangan rakyat. Mereka berpendapat kewujudan identiti kebangsaan adalah satu keperluan yang terpenting untuk mencapai tujuan-tujuan lain, terutamanya pembangunan ekonomi.

Untuk mencapai identiti kebangsaan, berbagai cadangan telah pun dikemukakan. Nehru umpamanya, telah memilih cara pemerintahan berparlimen dan membentarkan kumpulan-kumpulan yang berlainan dalam masyarakat untuk mengeluarkan pendapat dan mengemukakan berbagai permintaan dalam rangka persaingan demokrasi. Sebaliknya, ramai pemimpin di negara-negara lain, terutamanya di Afrika, mengamalkan pemerintahan autoritarian. Pemerintahan ini mengambil rupa bentuk kerajaan satu parti atau kediktaturan tentera. Segala kegiatan pembangkang disifatkan sebagai kegiatan anti-nasional dan selalu-nya ia dihapuskan.

*Dipetik dari Dewan Masyarakat, jilid 15, bil. 5 (Mei 1977).

Para pemimpin negara perusahaan yang maju, pertumbuhan antarabangsa dan kebanyakannya cerdik pandai bersetuju dengan pendapat golongan elit kerajaan-kerajaan di Afrika dan Asia tentang pentingnya perpaduan negara. Banyak negara maju telah menghulurkan bantuan kewangan dan tentera sebagai usaha menyatupadukan negara-negara membangun serta mempercepatkan kemajuan ekonomi mereka. Perlembangaan Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu (PBB) menjaminkan kehormatan serta kedaulatan tiap-tiap negara ahli dan berikrar tidak akan cam-pur tangan terhadap masalah dalam negeri masing-masing. Pertubuhan-pertubuhan serantau di Afrika dan Asia yakin bahawa sempadan-sempadan negara yang telah pun dipersekutui oleh penjawah patut dikekalkan. Akhir sekali, ramai pakar sains politik yang berpendapat dan ada kalanya percaya bahawa kebahagiaan penduduk di negara-negara ini bergantung kepada kejayaan usaha menyatupadukan negara masing-masing.

Ditinjau dari perspektif di atas maka pertumbuhan Bangladesh merupakan "kegagalan". Pakistan untuk menubahukannya sebuah negara yang bersatu dan penglibatan tentera India dalam masalah ini pula merupakan pencerobohan ke atas hal ehwal dalam negeri sebuah negara asing. Selain dari Bhutan, tiada sebuah negara pun di Afrika dan Asia yang menyokong India menentang usul di PBB untuk memberhentikan kemaraan tenteranya di wilayah Pakistan Timur (Bangladesh sekarang). Nigeria pula, selepas berlakunya perpeperangan selama dua setengah tahun yang telah mengorbankan lebih satu juta orang, akibat dari pertempuran tentera, wabak penyakit dan kebuluran, akhirnya "berjaya" mempertahankan kehormatannya daripada dicabuli oleh gerakan pemisahan dari sebelah Timur negara itu.

Kebanyaknyaan perbezaan politik di negara-negara Afrika dan Asia berkaitan dengan perbezaan-perbezaan ras, bahasa, wilayah atau agama. Istilah "perkauman" selalunya digunakan untuk menghuraikan perbezaan ini. Bagaimanapun, perbezaan ini saja tidak semestinya bermakna bahawa perkauman itu telah sedia wujud. Beberapa keadaaan yang berikut adalah perlu sebelum wujudnya keadaan perkauman. Pertama, perlu ada perhubungan antara berbagai golongan sosial. Untuk membentuk konsep "kita", satu konsep "mereka" mestil wujud. Kedua, perhubungan begini mestilah dijanggotai oleh sebahagian besar ahli dari tiap-tiap golongan, serta mereka mempunyai anggapan, yang golongan mereka adalah berbezaya daripada golongan lain dalam kebanyakkan

aspek penting. Akhirnya, perasaan terpisah dari satu golongan dengan golongan yang lain mestilah menjadi satu perkara yang penting dari segi politik. Memanglah penting untuk membuat dua pengubahan suraiyan yang tertentu. Pertama, perbezaan sesama sendiri mungkin wujud di kalangan sesuatu kaum sekiranya perbezaan ini tidak mengancam kewujudan kaum itu. Kedua, ketiaatsetiaan terhadap kaum dan negara tidak semestinya berentangan, kerana kedua-duanya boleh wujud dengan serentak.

Susuatu kumpulan etnik yang tertentu mungkin terdapat dalam beberapa negara. Keadaan ini muncul bila kumpulan-kumpulan etnik telah dipisahkan oleh politik melalui faktor-faktor sejarah, penaklukan secara tentera, pembentukan sempadan-sempadan dengan sewenang-wenangnya oleh kuasa-kuasa penjajah atau melalui perjanjian-perjanjian antarabangsa, terutamanya di antara kuasa-kuasa besar. Satu contoh yang baik ialah kaum Kurd. Kaum Kurd merupakan satu kumpulan kecil di Iran, Iraq, Turki dan Syria. Terdapat satu pergerakan politik yang aktif bagi menyatupadukan dan membina satu negara untuk mereka. Namun demikian, terdapat sedikit sekali keadaan yang seperti ini. Kebanyakkan kumpulan etnik ini selalunya terdapat dalam sebuah negara; justeru itu masyarakat seperti ini dikenali dengan masyarakat majmuk. Dalam negara ini, kebanyakkan persoalan politik berkisar pada kegiatan-kegiatan dan permintaan-perintahan kumpulan ini. Kadang kala, kegiatan mereka menjadi jadi sangat serius dan menimbulkan peperangan saudara, perisahan, atau pemberontakan.

“Perkauman” bukanlah satu ciri yang hanya terdapat di negara-negara membangun. Di negara perusahaan yang maju pun, “perkauman” menjadi satu ciri yang penting dalam proses politik. Hingga baru-baru ini, negara-negara tersebut dianggap mempunyai sistem politik yang stabil, manakala negara-negara di Afrika dan Asia mempunyai sistem politik yang kurang stabil. Kesimpulan ini tidak dapat diterima lagi memandangkan bukti-bukti daripada pertentangan di antara kaum di negara perusahaan yang maju: nasionalisme Quebec di Kanada, nasionalisme Scot, nasionalisme Welsh, pergerakan pengasingan orang kulit hitam di Amerika Syarikat dan pemberontakan di Ireland Utara. Kebanyakkan pakar ilmu politik yang terdiri dari warganegara Amerika Syarikat, biasanya menyelidik “perkauman” sebagai satu ciri negara-negara Afrika dan Asia semata-mata. Sangat kurang pakar-pakar tersebut menyelidik masalah politik dalam masyarakat mereka sendiri dari perspektif ini.

Dalam hubungan "Dunia Ketiga", masalah perkauman selalunya dibincangkan sebagai masalah yang timbul selepas merdeka. Pendapat ini tidak begitu benar. Pokok pangkalnya, kebanyakannya kegiatan yang berdasarkan kepada identiti perkauman, timbul sejak sebelum merdeka lagi. Pada zaman penjajahan dahulu, mobilisasi politik tidak semuanya ditujukan terhadap penjajah. Terdapat beberapa jenis kegiatan politik, selain daripada yang ditujukan terhadap penjajahan Eropah. Kebanyakannya kegiatan ini berdasarkan kepada tarikan-tarikan perkauman. Sebagai contoh, di India pada awal abad ini, kaum Bihari membangkang sikap dominasi kaum Bengali dalam wilayah mereka; dan pemimpin-pemimpin kaum Telugu juga telah membangkang dominasi kaum Tamil dalam negeri Madras (Madras Presidency) dan memperjuangkan penubuhan sebuah negeri mereka sendiri (Andhra).

Bagaimanapun, di India dan di tempat-tempat lain, penekanan kepada identiti sendiri tidak menjadi sekatan dalam kegiatan kerjasama ke arah satu tujuan yang sama; kemerdekaan dari penjajahan. Kerjasama begini kerap kali disalabsifatkan sebagai satu manifestasi nasionalisme yang bersatu. Nasionalisme itu sebenarnya merupakan satu pakatan yang lemah di kalangan kelompok sosial bagi mencapai kemerdekaan saja. Hal ini ternyata sekali, apabila pihak kerajaan penjajah mengumumkan penarikan dirinya, maka timbulah pertelitian kahar di antara kaum tentang persoalan: siapa mendapat apa, bila dan bagaimana? Selepas merdeka, beberapa negara telah terjerumus ke dalam keadaan huru-hara apabila tidak terdapat jawapan yang terang pada persoalan ini.

Di negara-negara lain, apabila satu kumpulan mempunyai dominasi yang nyata atau "persefahaman" dengan kumpulan-kumpulan yang lain, pemimpin-pemimpin negara menjalankan tugas-tugas baharu dengan semangat yang berkobar-kobar. Dalam usaha mereka membawa pembangunan negara yang cepat, mereka menyentuh perkara-perkara sensitif dalam masyarakat dengan sekaligus. Di setengah-setengah negara yang kedudukan kewangan dan sumber-sumber yang lain terlalu terhad, rancangan pembangunan yang menyeluruh (comprehensive) mempunyai akibat yang tidak menyenangkan. Di setengah-setengah negara lain pula, kumpulan-kumpulan perkauman yang merasakan mereka dianaktirikan, sudah mempunyai satu pandangan bahawa negaranya seperti yang telah wujud pada ketika itu tidaklah adil. Jadi, mereka mencuba untuk memisahkan wilayahnya daripada

negara itu. Konsep "kolonialisme dalaman" (internal colonialism) mulai terkenal di kalangan kumpulan ini. Ianya digunakan untuk menggambarkan dasar kerajaan di negara-negara ini.

Kebanyakan kajian tentang isu perpaduan politik telah menganalisa masalah perkauman dari segi kerajaan pusat. Pengkaji-pengkaji selalunya menumpukan perhatian mereka terhadap halangan yang dihadapi oleh pemimpin-pemimpin kerajaan pusat dalam usaha mereka membina satu identiti kebangsaan di kalangan kaum yang berbeza ini. Kajian-kajian yang membuat penganalisaan daripada 'bawah', daripada pandangan individu-individu dan organisasi-organisasi di peringkat bawah sangat berkurangan.

Kajian-kajian Marxis tentang masalah perpaduan politik dalam masyarakat majmuk telah menafikan pandangan iaitu perkauman ialah ciri asas politik di negara-negara ini. Dalam kajian-kajian tersebut, kesedaran perkauman disifatkan sebagai satu kesedaran palsu (*false consciousness*). Penulis-penulis yang berfahaman Marxis telah mengatakan bahawa perbezaan-perbezaan politik yang asas dalam masyarakat ini bukan berdasarkan perbezaan perkauman tetapi perbezaan kelas. Sebenarnya mereka telah menuduh kerajaan-kerajaan di negara-negara tersebut menggunakan isu perkauman untuk menyelwangkan perhatian rakyat daripada isu yang sebenarnya, iaitu, penindasan pekerja dan petani oleh kelas pemerintah.

Kritik-kritik tafsiran Marxis sebaliknya menyatakan, di negara majmuk, walaupun perhubungan wujud di antara individu-individu yang mengalami keadaan ekonomi yang sama, perhubungan di antara mereka tidaklah sebegitu erat. Perhubungan ini selalunya tidak wujud dalam konteks politik. Bila timbul perkara-perkara yang berhubungan dengan politik, kritik-kritik Marxis menunjukkan individu-individu di negara-negara ini, tanpa mengirakan kedudukan ekonomi mereka, berselindung dalam lingkungan perkauman. Mereka yang dari lapisan ekonomi yang rendah merasakan mereka mempunyai persamaan yang lebih dengan individu dari lapisan ekonomi yang tinggi dalam kaum mereka sendiri, bukan dengan individu dari lapisan ekonomi yang rendah di kalangan kaum lain. Kritik-kritik ini seterusnya menyatakan bahawa dalam negara-negara majmuk, apa yang penting bukanlah pertentangan di antara kelas terapi pertentangan di kalangan elit politik. Berdasarkan perspektif ini, penyelesaian bagi masalah perpaduan politik di negara-

negara tersebut bergantung rapat kepada pencapaian perpaduan elit.

Peranan golongan elit dalam proses perpaduan politik telah dibincangkan dalam beberapa kajian. Kebelakangan ini, Profesor Arend Lijphart dari Universiti Leiden telah mengemukakan satu konsep yang menarik mengenai tema ini. Konsep ini dikenali dengan "aliran persemuafakatan" (consociationalism). Untuk memahami konsep ini, kita perlu memulakan dari persoalan teori yang diselidik oleh Lijphart. Persoalannya ialah apa yang menyebabkan wujudnya kestabilan politik di setengah negara kecil Eropah (khususnya Belanda)? Pemecahbelahan sosial di negara ini dianggap oleh kebanyakkan tokoh ilmu politik sebagai faktor yang menyumbangkan kepada keadaan politik yang tidak stabil. Mengikut Lijphart, kestabilan politik di negara-negara ini disebabkan oleh tindakan golongan elit. Golongan elit yang bersekutu sudah menyedari hakikat bahawa jika mereka tidak bekerjasama antara satu sama lain, ketidakstabilan politik akan wujud dan tiap-tiap golongan akan mengalami akibatnya. Ketakutan inilah yang memaksa golongan elit untuk bekerjasama. Lijphart namakan proses ini "persemuafakatan" (consociation). Dia menghuraikan "demokrasi persemuafakatan" (consociational democracy) sebagai sebuah kerajaan oleh *elite cartel*. Menurut Lijphart, *elite cartel* inilah yang menyumbangkan kestabilan demokrasi kepada negara-negara kecil Eropah.

Dalam kajian barunya (belum diterbitkan lagi), Lijphart menggunakan konsep beliau sendiri untuk menganalisa politik di negara-negara lain. Mengenai negara-negara membangun, satu daripada kesimpulan beliau ialah pihuan yang dihadapi oleh negara-negara tersebut bukanlah di antara demokrasi jenis-Barat dan demokrasi persemuafakatan tetapi di antara demokrasi persemuafakatan dan keadaan yang tidak demokrasi sama sekali.

Konsep Lijphart telah membangkitkan satu kecenderungan yang besar di kalangan kebanyakkan pengkaji. Kebanyakan mereka sedang mencuba untuk menggunakan konsep ini dalam menganalisa politik di negara-negara tertentu. Konsep Lijphart tidak dianalisa secara kritis kerana di sini hanya memerlukan beberapa halaman. Bagaimanapun, dua rumusan boleh dibuat dengan ringkas. Pertama, mungkin terdapat banyak golongan elit yang bercakaran dalam sesuatu kumpulan etnik. Situasi seperti ini didapati di kebanyakkan negara Asia dan Afrika. Pertentangan hebat selalu berlaku di antara golongan elit tadi. Ini bukan saja

memperkuatkan perasaan perkauman tetapi juga menimbulkan kesusahan kepada mana-mana golongan elit untuk mewujudkan hubungan kerjasama dengan golongan elit yang mewakili golongan etnik yang lain. Sekiranya kerjasama diwujudkan, pencabar kepada golongan elit ini menuju mereka "menjual" kepentingan kumpulan etnik mereka kepada kumpulan etnik lain. Ketidakstabilan politik dalam masyarakat majmuk berakar umbi dari perbuatan tuduh-menuju ini. Keduanya, dengan adanya kerjasama di kalangan elit dalam sistem politik saja, tidak bermakna sistem itu akan menjadi demokrasi. Ciri-ciri "persemuafakatan" dan "demokrasi" tidak sepatautnya dicampuradukkan dalam membuat penganalisaan. Untuk kestabilan demokrasi, bukan saja kerjasama golongan elit dikehendaki tetapi juga berkehendakkan banyak lagi ciri-ciri yang lain.

2

PERKAUMAN DAN AUTORITARIANISME*

Y. MANSOOR MARICAN

Dalam rencana yang lalu, saya telah kemukakan satu perbincangan teoritis tentang masalah integrasi politik dan perkauman, terutamanya di negara-negara Dunia Ketiga. Dalam rencana ini pula, saya akan membincangkan aspek perkauman yang lebih khusus dan yang sedang diperdebakkan oleh pakar-pakar sains politik, iaitu penyelesaian masalah perkauman secara autoritarianisme.

Setelah tamat Perang Dunia Kedua, sebuah demikian sebuah negara di Asia dan Afrika mencapai kemerdekaan dan hampir kesemua negara ini memilih sistem berpresiden atau demokrasi berparlimen. Sifat-sifat berperlembagaan dan pengalaman sistem ini hampir menyerupai apa yang terdapat di negara-negara penjajah. Misalnya kerajaan sistem berparlimen yang dipilih oleh India dan Tanah Melayu ada banyak persamaannya dengan sistem berparlimen British.

Dalam tahun 50-an, orang Barat menaruh kepercayaan yang begitu tinggi terhadap masa depan negara-negara Asia dan Afrika. Pertama, kerana hampir semua negara ini menitikberatkan pembangunan ekonomi yang dianggap asas kepada ketabilan politik. Pendapat sedemikian juga merupakan pendapat pembuat-pembuat dasar dan cerdik pandai di negara-negara Barat. Kedua,

*Dipetik dari Dewan Masyarakat, jilid 15, Bil. 8 (Ogos 1977).

kebanyakkan negara ini juga tidak mahu terlibat dalam persengketaan Kuasa-kuasa Besar dalam arena antarabangsa; justeru itu mereka memilih dasar tidak memihak (non alignment) yang dianggap sebagai satu langkah yang realistik. Ketiga, semua negara ini dipimpin oleh pemimpin-pemimpin yang berkarsisme dan yang mempunyai kebolehan serta pengalaman yang cukup untuk mempengaruhi sebahagian besar penduduk. Adalah dirasakan bahawa sokongan besar yang diberikan kepada pemimpin-pemimpin ini akan berguna untuk ke arah pembangunan negara. Akhirnya, negara-negara ini mengamalkan sistem kerajaan "ala-Barat". Bagi kebanyakkan orang barat, ini adalah suatu tanda kepatuhan pemimpin negara-negara ini terhadap demokrasi.

Bagaimanapun, menjelang awal tahun 60-an, harapan yang memuncak ini menjadi semakin tipis kerana kegagalan melebihi kejayaan dalam pembangunan ekonomi. Kerajaan gagal memenuhi kehendak penduduknya. Kedua, dasar tidak memihak ini tidak dapat melindungi negara daripada terlibat dalam persengketaan Kuasa-kuasa Besar yang ingin mencari pengaruh politik dan ekonomi di negara-negara tersebut. Ketiga, ramai daripada pemimpin yang berkarsisme terlibat dalam rasuah. Mereka ini hanyalah pakar dalam politik kekacauan dan bukan dalam politik untuk membangunkan semula negara. Rakyat tidak lagi menyahut slogan pemimpin-pemimpin ini seperti yang telah mereka lakukan pada masa yang lampau.

Akhirnya, kebanyakkan sistem politik yang bersifat demokrasi di Asia dan Afrika telah ditukarkan kepada sistem autoritarian. Sistem ini wujud dalam bentuk sistem satu parti, kediktaturan patrimonial atau pemerintahan tentera. Politik persaingan 'ala-Barat' telah dikecam oleh pemimpin-pemimpin regim ini sebagai punca pergolakan politik di negara-negara tersebut. Mereka menegaskan yang regim baru mereka mendapat restu rakyat. Ramai pemimpin ini terus mengaku bahawa mereka masih mengamalkan demokrasi, tetapi ianya telah diubahsuaikan mengikut keadaan di negara masing-masing. Soekarno dan Ayub Khan menggambarkan kerajaan mereka sebagai "demokrasi terpimpin" (guided democracy) dan "demokrasi asas" (basic democracy). Di negara-negara yang telah dikutasi oleh tentera, pemimpin-pemimpin tentera sering berjanji tatkala rampasan kuasa berlaku, bahawa demokrasi akan tetap dikembalikan. Pemerintahan mereka dikatakan untuk sementara saja dan bertujuan semata-mata untuk membersihkan 'kekotoran' yang telah

diakibatkan oleh tokoh-tokoh politik.

Beberapa orang pengalisa ke atas negara Asia dan Afrika berpendapat bahawa autoritarianisme di peringkat permulaan modenisasi mungkin tidak akan menghamparkan harapan dalam jangka masa yang panjang untuk membentuk kerajaan demokrasi di negara-negara tersebut. Pendapat ini disuarakan oleh orang yang terkenal dalam bidang ilmu politik seperti Ake, Apté, Emerson, Huntington, Nordiniger dan Ward. Dalam satu kajian yang sentiasa disebutkan, *The Politics Of Modernization*. David E. Apté, mendangkan satu sistem kerahan yang dipimpin oleh orang-orang yang berkarsma untuk menyelesaikan masalah politik serta pembangunan ekonomi di negara-negara ini. Rupert Emerson dalam *From Empire To Nation*, telah mengatakan bahawa kehendak asas negara-negara ini bukannya kebebasan yang lebih, tetapi disiplin dan usaha yang bukan untuk menghalang tetapi untuk menyatukan segala tenaga dan kebolehan di sebuah negara.

Berasaskan kepada pengalisaan beliau tentang pembangunan politik di Jepun, Robert E. Ward mengemukakan tiga hipotesis yang dirasakannya sesuai dengan keadaan di negara lain Asia dan Afrika: (i) organisasi politik bercorak autoritarian boleh menjadi begitu berkesan pada peringkat awal dalam proses modenisasi; (ii) dalam jangka masa panjang, organisasi politik bercorak authoritarian ini tidak akan menjadi halangan kepada tertumbuhnya organisasi-organisasi politik bercorak demokrasi; dan (iii) suatu proses peralihan daripada bentuk authoritarian kepada bentuk demokrasi mungkin penting bagi mewujudkan satu masyarakat yang moden dan mempunyai sistem demokrasi yang stabil. Berdasarkan apa yang telah berlaku di kalangan kebanyakan masyarakat Barat, Eric Nordlinger berpendapat bahawa untuk mewujudkan satu sistem politik yang berkesan lagi stabil, satu identiti nasional mestilah terlebih dahulu terbentuk dan disusuli.pula dengan penubuhan sebuah kerajaan pusat serta kemunculan kumpulan politik yang mendapat sokongan melalui pencalonan orang ramai.

Bagaimanapun negara Asia dan Afrika tidak berkemampuan untuk menghadapi masalah kemajuan secara berperingkat seperti ini. Bertentangan dengan pengalaman negara-negara Barat, kerajaan-kerajaan di Asia dan Afrika terpaksa memikul berbagai masalah besar dalam bidang sosial, ekonomi dan politik dengan serentak. Kebanyakannya pemimpin Asia dan Afrika cuba menyelesaikan masalah mereka dengan menindas, bukan dengan

melengkapkan diri untuk menghadapinya. Pada anggapan mereka, kebanyakkan masalah yang dihadapi berpuncak dari wujudnya satu sistem parti yang sentiasa bertanding (competitive party system), justeru itu ianya patut dihapuskam. Menurut Ayub Khan, parti-parti politik "memecah dan mengelirukan rakyat". Pemimpin yang lain juga menyalahkan parti-parti politik kerana mengakibatkan ketidakstabilan politik di negara-negara mereka. Dalam pada itu pemimpin tentera kerap kali membuat tuduhan yang sama terhadap parti-parti politik yang wujud ketika mereka merebut kuasa. Sementara itu pula pemimpin parti pemerintah yang sedang berusaha untuk menubuhkan regim satu parti, juga membuat bidaasan yang sama terhadap parti-parti pembangkang.

Dapatkah regim-regim autoritarian di Asia dan Afrika menyediakan batu asas bagi kelahiran sistem politik yang bersatu padu, stabil dan bercorak demokrasi. Bukti-bukti yang ada amat menghamparkan. Walaupun regim-regim tersebut berusaha untuk menjalankan dasar-dasar authoritarian kemampuan mereka amat terhad. Profesor Aristide Zolberg telah menghuraikan aspek ini dengan berasaskan kepada contoh dari negara-negara Afrika. Di dalam bukunya *Creating Political Order*, Zolberg telah mengatakan bahawa kebanyaknya negara di Afrika tidak mempunyai keupayaan untuk membentuk regim authoritarian pusat yang berkesan. Pembangkang-pembangkang regim menggunakan keganasan untuk menegakkan keutamaan politik mereka andainya tidak terdapat saluran yang sah untuk menyuarakan pendapat-pendapat mereka. Justeru itu rampasan kuasa, kacau-bilau, pembunuhan beramai-ramai, pertempuran-pertempuran sengit dan pembunuhan orang perseorangan selalu berlaku. Akibatnya pemerintahan secara authoritarian semakin melemahkan suasana politik di negara-negara ini.

Pakar-pakar sains politik yang menyokong pemerintahan authoritarian bagi menyelesaikan masalah politik di negara-negara Asia dan Afrika dipengaruhi oleh dua faktor: pertama, pengalaman sejarah Barat (dan Jepun) seperti yang telah disebutkan di atas. Pakar-pakar ilmu politik Amerika misalnya, sering berpendapat iaitu pembangunan politik Barat merupakan politik yang universal. Pada anggapan mereka, masyarakat lain mestilah mengikuti corak pembangunan yang dialami oleh masyarakat Barat. Mengikut kebanyakkan penganalisa sains politik model pembangunan Barat merupakan model yang patut dicontohi. Oleh kerana masyarakat Barat telah terlebih dahulu melalui pemerintahan secara

autoritarian dalam jangka waktu yang lama sebelum lahirnya sistem politik yang bercorak demokrasi, maka pada anggapan mereka, inilah sahaja satu-satunya jalan yang perlu dan patut dilalui oleh semua masyarakat.

Faktor yang kedua ialah pakar-pakar sains politik ini juga telah dipengaruhi oleh andaian asasi pendekatan yang mereka gunakan untuk menganalisa negara-negara ini. Untuk memahaminya, perlu diketahui latar belakangnya terlebih dahulu. Sebelum Perang Dunia Kedua kebanyakkan pakar sains politik menumpukan perhatian mereka terhadap aspek-aspek pemerintahan yang formal seperti struktur organisasi kerajaan, peraturan parlimen, hal berhubungan dengan perlombagaan dan sebagainya. Tetapi pendekatan begini telah menimbulkan rasa tidak puas hati di kalangan pakar tersebut. Ramai di antara mereka berpendapat bahawa mengkaji aspek-aspek pemerintahan yang formal mestilah menghadkan pengetahuan politik. Mereka sepakutnya mestilah memahami proses yang sebenarnya. Misalnya, adalah dirasakan tidak mencukupi hanya dengan mengetahui penentuan-penentuan (determinants) perlombagaan. Yang penting sekali, mereka mestilah cuba menganalisa "tawar-menawar" politik dan *trade-offs* yang berlaku sebelum termaktubnya penentuan-penentuan tertentu dalam perlombagaan.

Tatkala pakar-pakar sains politik Amerika mulai menumpukan perhatian ke atas proses politik yang sebenarnya, dengan tiba-tiba mereka dihadapi oleh masalah untuk menggambarkan serta menerangkan proses-proses politik di negara-negara Asia dan Afrika yang telah pun mencapai kemerdekaan masing-masing. Setelah beberapa orang penyelidik mengenai negara-negara ini (seperti Apté, Rustow dan Weiner) mulai membuat penyelidikan, maka jelaslah bahawa rangkakerja dan konsep sains politik yang ada tidak mencukupi untuk menggambarkan proses politik yang mereka sedang saksikan itu dan juga untuk menerangkan gejala-gejala yang dihadapi oleh orang-orang yang berusaha untuk memperkenalkan institusi-institusi politik dan perundangan Barat ke negara-negara tersebut.

Kebanyakkan pakar sains politik ini menggunakan konsep-konsep teoritis dan rangka-kerja yang telah dikemukakan oleh ahli-ahli antropologi dan sosiologi; terutamanya, dari penulisan Malinowski, Radcliffe-Brown, Talcott Parsons dan Marion Levy. Mereka ini merupakan pengasas pendekatan "fungsional" dalam bidang masing-masing. Mereka menjadikan pendamaian

masyarakat sebagai fokus utama dalam penganalisan mereka. Per-telingkahahan masyarakat dipandang semata-mata sebagai unsur untuk memecah-belahkannya. Maklumat selanjutnya mengenai fokus ini boleh didapati dalam penulisan Talcott Parsons yang kebanyakannya merupakan perbincangan mengenai pengekalan sistem sosial.

Pendekatan "fungsional" merupakan pendekatan yang paling popular dalam politik perbandingan dan pendekatan ini telah dipopulkarkan oleh Profesor Gabriel Almond. Rangka-kerja 'fungsional' serta kategori yang diasaskan oleh Almond dalam buku-nya *The Politics of the Developing Areas* telah pun dijadikan bahan untuk mengkaji keadaan politik di Asia dan Afrika. Perkara yang diutamakan dalam kebanyakkan kajian ini ialah kestabilan politik negara. Kesetiaan politik berasaskan kepada bangsa, agama atau bahasa, dipandang sebagai faktor yang membawa kepada per-pecahan negara. Istilah-istilah seperti "kesempitan" (parochial), "perkauman" (communal), "primordial", "suku-bangsa" (tribal) atau "kedaeahan" (sub-national) jelas membawa pengertian yang negatif lagi mencemohkan (pejorative connotations); yakni terdapat sesuatu keburukan di sebalik kesetiaan sedemikian dan mereka ini mestilah "ditamatadunkan" supaya setia kepada negara sahaja.

Mereka yang memilih pendekatan authoritarian berpendapat bahawa politik persaingan akan menimbulkan kesan ketidakseimbangan (destabilizing effect) di Asia dan Afrika kerana penduduk di sini terlalu setia kepada kaum masing-masing. Jadi, oleh kerana rakyat lebih tertarik kepada desakan perkauman, parti-parti politik telah dibentuk mengikut garis perkauman. Persaingan di antara parti ini untuk mendapatkan sokongan politik telah meluaskan fahaman perkauman di mana ianya seringkali membawa kepada konflik di antara kaum. Kejadian tersebut dapat dielakkan dari mengancam keamanan negara dengan mengamalkan cara authoritarian yang ketat dan tegas.

Orang-orang yang menyuarakan pendekatan authoritarian telah dikritik oleh beberapa sarjana. Menurut mereka, golongan yang menyayangkan sistem politik persaingan sebenarnya hanya cuba mencari satu alasan untuk memilih penyelesaian yang seragam terhadap masalah kemajuan politik di Asia dan Afrika. Pendekatan sedemikian adalah berasaskan kepada kepercayaan bahawa sistem yang paling sesuai dalam usaha awal ke arah perpaduan nasional ialah dengan mengamalkan satu sistem yang tidak menggalakkan kepelbagaian kebudayaan. Pendekatan ini begitu menarik

perhatian pembawa aliran moden yang rasional oleh kerana ia hanya meletakkan satu *premium* ke atas perlaksanaan ideologi mereka mengenai masyarakat yang homogen (homogenous) dan pengawal oleh pihak elit. Pada dasarnya ini bermakna wujudnya satu struktur kuasa berbentuk piramid, iaitu elit yang memerintah dikatakan telah mengetahui terlebih dahulu segala yang dikehendaki oleh rakyat dan bagaimana hendak memenuhi kehendak-kehendak ini. Ini juga bererti bahawa proses perwakilan dari berbagai kumpulan dalam masyarakat perlu dikawal oleh elit ini, supaya faktor-faktor yang dianggap sebagai punca kegelisahan dan perpecahan politik dapat dihapuskan.

3

MENILAI PERSEMUAFAKATAN DAN KETIDAKSETUJUAN DI NEGARA- NEGARA MEMBANGUN*

K.J. RATNAM

Dalam perbincangan ini saya tidak bercadang untuk membincangkan secara panjang lebar tentang masalah tertentu integrasi nasional di negara membangun atau menilai pengalaman sebenar mereka dalam percubaan untuk menggalakkan persemuafakatan dan mengelakkan (atau mengawal) ketidaksetujuan. Tujuan utama saya ialah untuk menarik perhatian kepada beberapa masalah am yang kita hadapi dalam mencari dan menganalisa persemuafakatan dan ketidaksetujuan di negara-negara ini. Adalah diharapkan beberapa garis panduan akan timbul dari perbincangan ini.

Dalam kajian tentang negara-negara membangun, baik yang teoritis ataupun diskriptif, isu persemuafakatan telah diberi perhatian yang penting. Ini adalah disebabkan oleh andaian-andaian di bawah:

- (1) bahawa demokrasi itu baik dan persemuafakatan itu sesuai untuk perjalanan demokrasi. Kebanyakan masalah yang

*Dipetik dari *Negara*, jilid 1, Bil. 1 (disember, 1974). Terjemahan S. Ahmad Hussein.

dihadapi oleh demokrasi di negara-negara membangun adalah disebabkan oleh kegagalan untuk mencapai persamaan:

- (2) bahawa persamaan menyumbang kepada pembangunan ekonomi, sekurang-kurangnya ia dapat membuktikan pemerintah untuk "terus menjalankan tugas" dan bukannya menghabiskan tenaga menghadapi ketegangan politik;
- (3) bahawa persamaan dapat mengwujudkan dan menunjukkan kestabilan.

Begini juga, kita telah mengenali beberapa corak atas ketidaksetujuan yang wujud di negara-negara membangun. Pada keseluruhannya, ketidaksetujuan ini telah dianggap sebagai hasil daripada perhubungan di kalangan elit dan di antara elit dengan massa yang tidak baik, kegagalan untuk menubuhkan kewibawaan pemerintah (authority) dan norma demokrasi, dan wujudnya satu "mentaliti pembangkang" atau "perasaan anti-pemerintah". Ianya dianggap sebagai tidak baik untuk demokrasi dan tidak menggalakkan pembangunan ekonomi (selalunya dengan mengurangkan keyakinan terhadap pemerintah dan tidak menggalakkan pelaburan). Ianya juga dianggap sebagai penggalak dan boluh menggambarkan keadaan yang tidak stabil.

Pandangan ini adalah penting untuk mempengaruhi tanggapan kita terhadap asas-asas politik di negara-negara membangun. Tetapi kita perlu pergi lebih jauh daripada apa yang telah diperkatakan di atas. Perlu disedari bahawa bukan semua ketidaksetujuan itu tidak baik dan juga bukan semua perselisihan di negara-negara membangun telah menyumbang kepada masalah-masalah yang dihadapi oleh demokrasi dan pembangunan ekonomi. Pada hakikatnya, pendirian bahawa "perselisihan — di mana ianya sah — menyumbang kepada integrasi masyarakat dan organisasi organisasi"⁽¹⁾ adalah sesuai dengan pengalaman sebenar di kebanyakan negara membangun.

Bukan semua jenis persemaafakan boleh menyumbang kepada ketiga-tiga matlamat yang telah disebut di atas — demokrasi, kestabilan dan pembangunan ekonomi. Mungkin ter-

(1) S.M. Lipset, *Political Man* (London, 1960), m.s. 21.

dapat, umpanannya, persetujuan am di kalangan masyarakat tentang kebaikan untuk meneruskan struktur feudal atau mengkalkulan kekolotan agama. Persetujuan ini boleh menjadi asas kepada kestabilian (walaupun untuk jangka masa pendek) tetapi mungkin menghindar prospek pembangunan ekonomi. Ianya mungkin juga mengakibatkan wujudnya berlainan pandangan yang tidak langsung dapat diterima dan boleh menyebat kepentingan demokrasi.

Kalau ditinjau dari berbagai penulisan, "persemuafakatan" dapat menunjukkan dua jenis persetujuan: persetujuan tentang "asas-asas" dan persetujuan tentang "isu-isu". Jenis yang pertama merangkumi bidang yang agak luas dan termasuk persetujuan tentang perkara-perkara seperti:⁽²⁾

- (1) "Matlamat-matlamat" masyarakat
- (2) "Norma" kepimpinan politik
- (3) "Norma-norma asas tentang cara menyelesaikan berbagai perbezaan".

Tetapi adalah tidak mencukupi dengan hanya mengenali jenis persemuafakatan, melainkan kalau kita mahu menegakkan persemuafakatan demi untuk persemuafakatan sahaja atau mengandakan bahawa persemuafakatan mestilah atau sudah tentu mempunyai kesan baik yang diperlukan. Dengan lain perkataan kita mestilah menyedari bahawa apabila kita mengatakan "persestujuan tentang asas-asas" kita sebenarnya mungkin bermaksud "jenis persetujuan yang baik" tentang "jenis asas-asas yang baik". Jika kita mengambil empat perkara yang disebut di atas, penilaian kita tentang peranan persemuafakatan sebagai batu asas kepada demokrasi dan pembangunan ekonomi mungkin tidak akan sama jika kita dapatai:

- a) bahawa matlamat yang dipersetujuui dianggap "tidak baik" mengikut ukuran kita, atau oleh kerana kekaburannya atau matlamat tersebut terlalu ideal sehingga ianya tidak dapat dicapai dan mengakibatkan kekeciwaan pada masa hadapan;
- b) bahawa norma kepimpinan politik itu tidak sempurna dan

⁽²⁾M. W. Pye, "The Politics of Southeast Asia" di dalam G.A. Almond dan J.S. Coleman (eds.), *The Politics of the Developing Areas*, (Princeton 1960), m.s. 118.

- tidak mungkin menggalakkan perasaan bertanggung-jawab;
- c) bahawa terdapat persetujuan am untuk tidak menghadkan pilihan cara-cara berpolitik yang dibenarkan;
 - d) bahawa terdapat hanya beberapa cara untuk menyelesaikan berbagai perbezaan (persengketaan) dan cara-cara ini diukur sepenuhnya dari segi kesan yang akan diperolehi.

Walaupun terdapat persetujuan tentang prinsip-prinsip atau asas-asas (umpamanya, demokrasi merupakan cara pemerintahan yang terbaik), tidak semestinya terdapat persetujuan tentang proposisi tertentu yang timbul daripada prinsip ini. Persemafaatan tentang isu-isu pula melibatkan dua faktor. Pertama, adakah terdapat persetujuan tentang pentingnya berbagai isu dalam sesuatu dasar? Adakah isu-isu yang sama dianggap penting atau tidak oleh kebanyakkan orang? Atau adakah terdapat segolongan masyarakat yang menganggap sesuatu isu itu penting manakala segolongan lagi menganggapnya tidak sesuai dengan kepentingan negara? Walaupun penentuan sama ada isu itu penting atau tidak, tidak semestinya bererti persetujuan di atas isu-isu ini atau persetujuan tersebut merupakan jenis penyelesaian yang diingini. Aspek persemafaatan ini dapat menunjukkan wujudnya satu nilai bersama tentang kehidupan politik nasional dan satu kesedaran bersama tentang berbagai masalah yang dihadapi oleh negara. Faktor kedua melibatkan persoalan sedalam manakah perselisihan dan perpecahan yang disebabkan oleh setengah-setengah isu itu. Setengah perbezaan adalah begitu sukar untuk dihapuskan dan dengan itu menimbulkan masalah yang tersendiri dalam usaha membangunkan satu asas persemafaatan untuk aktiviti-aktiviti politik.

Apakah perbezaan dan perselisihan yang sering dialami oleh negara-negara membangun? Secara sepiatas lalu kebanyakannya timbul dari perbezaan ras, suku kaum, bahasa, agama atau konflik di antara kepentingan tradisi dengan moden dan di antara kebangkitan agama dengan keperluan negara yang sekular. Perselisihan-perselisihan ini sangat penting kerana iaanya mengambahkan ciri-ciri kehidupan politik di negara-negara membangun dan juga bahawa ciri-ciri ini dapat menimbulkan perasaan yang

mendalam. Oleh kerana masalah perpaduan negara merupakan masalah serius yang dihadapi oleh kebanyakkan negara, ianya memerlukan perhatian yang sepenuhnya. Perselisihan ini mempengaruhi bidang politik dan oleh kerana itu berbagai kelompok masyarakat terpengaruh dengan berbagai daya penarik yang berlainan. Ketaatsetiaan kepada negara menjadi sukar untuk dipupuk kerana telah timbul berbagai ketaatan *primordial* yang bertanding dengannya. Terdapat berbagai kesulitan mendefinasi kepentingan nasional dan dengan itu masyarakat mempunyai pengharapan yang terpisah (dan berkonflik) dan bukannya pengharapan bersama yang timbul dari politik persaingan dan kerajaan perwakilan. Masalah ini diperbesarkan oleh kecederungan parti-parti politik dan kumpulan-kumpulan mendesak dengan menggambarkan perselisihan-perselisihan yang ada untuk menjadi juara kepada kepentingan perkauman yang sempit.

Kewujudan perselisihan-perselisihan yang telah disebutkan kadangkala menimbulkan keinginan kita untuk membuat berbagai andaian tentang peranan mereka dalam politik di negara-negara membangun. Tetapi rumusan-rumusan seperti itu perlu memberi perhatian kepada dua perkara. Pertamanya, kita tidak boleh mengharapkan wujudnya permusuhan yang berdasarkan kaum, bahasa dan agama hanya kerana telah wujud kumpulan yang berdasarkan kaum, bahasa dan agama dalam negara yang sama. Perselisihan hanya timbul apabila komuniti yang berlainan itu menganggap diri masing-masing terpisah dalam perkara-perkara yang penting dan juga apabila perpisahan ini mempunyai kepentingan politik. Dua komuniti mungkin berbeza dari segi agama, bahasa dan kaum tetapi mungkin hanya satu atau dua (atau tiada langsung) daripada perkara ini yang mempunyai kepentingan politik. Setengah-setengah perbezaan mungkin lebih penting dari yang lainnya: perhubungan kaum di Amerika Syarikat, umpannya, mungkin tidak besar bezanya jika terdapat perbezaan agama yang jelas di antara orang Negro dengan orang kulit putih. Begitu juga, mungkin permusuhan kaum berasaskan pertumbangan-pertumbangan ekonomi atau "kelas" atau yang diperkuatkan dan disahkan oleh pertumbangan-pertumbangan ini. Pendeknya, walaupun mungkin terdapat perhubungan di antara kelakuan politik (keahlilan parti politik sikap terhadap berbagai isu, pengundian dan lain-lainnya) dengan identiti perkauman, kita tidak semestinya mengandaikan bahawa perhubungan ini adalah otomatis. Pertumbangan-pertumbangan *a priori* mungkin wujud,

tetapi yang lebih penting ialah harapan dan keimbangan yang dirasai oleh setiap komuniti berhubung dengan kedudukan mereka *vis-a-vis* yang lain-lainnya. Perkara yang kedua yang perlu diperimbangkan dalam membuat generalisasi-generalisasi ialah bahawa walaupun perasaan perkauman mungkin tersebar di negara-negara membangun, tidaklah tepat kalau ianya dilihat sebagai satu fenomena yang mempunyai ciri-ciri tetap. Tentu sekali masyarakat yang berpecah dari segi perkauman mempunyai masalah tertentu yang agak sama tetapi sifat masalah ini berbeza dari satu negara dengan negara yang lain walaupun semuanya timbul daripada satu hakikat yang sama, iaitu satu masyarakat yang *heterogenous*.

Satu perkara lagi perlu disebutkan di sini iaitu perbincangan tentang "agama dan politik", "kaum dan politik", "bahasa dan politik" dan seterusnya, mungkin akan mengelirukan kita kerana kemungkinan kita mempunyai idea-idea tertentu tentang kawasan politik yang sah. Kita mungkin mengatakan bahawa kestabilan dan kompromi menjadi sulit apabila perbezaan agama, bahasa dan kaum menjadi asas yang penting bagi pengenalan politik. Tetapi ini tidak bererti bahawa kestabilan politik di sesuatu negara telah dirosakkan kerana "isu-isu bukan politik" seperti agama dan kaum dapat menguasai "politik".

Seseorang itu dapat memahami dan mungkin bersimpati dengan seorang ahli politik yang berkata "jangan dicampurkan agama dengan politik". Begitu juga kita tidak akan begitu keliru jika seorang ahli politik berkata "kaum tidak lagi menjadi isu politik di negara kita dan kita tidak perlu lagi disesatkan oleh orang yang berkata sebaliknya". Selalunya ahli politik seperti itu membuat cadangan (iaitu rakyat **tidak perlu** menjadikan perbezaan kaum di antara mereka sebagai satu persoalan politik yang penting) atau sedang mencuba untuk menjatuhkan imej musuh-musuh politiknya yang mungkin telah menggunakan keadaan perbezaan kaum yang sedia ada untuk tujuan politik dan menunjukkan bahawa perbuatan itu ialah perbuatan yang tidak bertanggungjawab. Tetapi orang-orang yang mempelajari ilmu politik tentu lebih mengetahui dan tidak akan membuat perbezaan perbezaan seperti ini di antara politik dan bahagian-bahagiannya. Sesuatu isu politik itu ialah isu-isu yang penting dari segi politik dan tidak perlu dibuat perbezaan di antara isu politik yang "biasa" atau "rilin" dengan isu yang telah dibenarkan untuk "mengaburi" politik. Setiap isu yang mempunyai kesan politik secara otomatis adalah tulun dan sah, tanpa mengira akibat-akibatnya. Pendeknya,

jika kita mengkaji kedudukan agama, kaum dan lain-lainnya dalam politik sesuatu negara, adalah penting bagi kita untuk melihatnya sebagai komponen kehidupan politik negara itu dan bukannya sebagai tetamu yang tidak dijemput pintu yang kehadirannya disebabkan oleh penjaga-penjaga pintu yang tidak jujur dan curi. Saya bukannya hendak menghuijahkan bahawa tokoh-tokoh politik tidak boleh atau tidak pernah menimbulkan soal-soal agama, kaum dan lain-lain itu yang bercorak sentimen untuk keuntungan mereka dan dalam proses ini menjadikan isu-isu tersebut lebih penting dalam politik. Tentu sekali tokoh-tokoh politik berjaya "melahirkan" isu-isu ini bukan sahaja dengan menunjukkan masalah-masalah baru dan mendefinisikan semula masalah-masalah yang sedia ada, tetapi juga dengan menyenangkan atau lebih menjelaskan pilihan-pilihan yang boleh didapati untuk masyarakatnya. Tetapi dalam proses mencari asal-usul isu-isu politik kita tidak perlu membuat keputusan tentang keesahannya. Oleh kerana perbuatan demikian merupakan keadaaan kurang saham tentang sifat politik.

Terdapat sebab-sebab yang baik untuk mempercayai bahwa perpecahan-perpecahan yang telah kita bincangkan, dan perselisihan-perselisihan yang timbul darinya, adalah juga dipengaruhi oleh faktor-faktor lain. Di antaranya yang terpenting termasuklah rangkaian perhubungan. Perhubungan yang tidak baik, sama ada di antara kawasan dalam sesebuah negara, di antara kumpulan kaum atau di antara elit yang memerintah dengan rakyat seluruhnya, mempunyai implikasi yang serius bagi masalah integrasi nasional. Ketidaaan perhubungan tersebut akan terus menggalakkan pemisahan di kalangan masyarakat dan mungkin menambahkan lagi ketakutan, waspadai dan salah tafsir yang akan memberi kesan bukan sahaja ke atas perhubungan antara kumpulan tetapi juga sikap terhadap pemerintah. Boleh dikatakan bahawa untuk mewujudkan persemuafakatan yang bererti adalah penting bagi seluruh penduduk untuk menyedari tentang isu-isu yang mereka telah persetujui dan sebab-sebab persetujuan itu. Ini mungkin memerlukan serba sedikit penglibatan (participation) dalam proses politik. Tetapi, sebaliknya pula, terdapat satu risiko, terutama di tahap awal politik persaingan, bahawa penglibatan itu sendiri mungkin akan menimbulkan perselisihan, terutama sekali jika saluran-saluruan yang membentarkannya (umpama-pena parti-parti politik) itu sendiri condong ke arah konflik. Walau bagaimanapun boleh kita katakan bahawa kestabilan sebagai gambaran persemuafakatan mungkin bukan merupa-

kan persemuafakatan yang sebenarnya jika ia hanya melibatkan tidak lebih dari tidak wujudnya konflik, dan dari segi ini, persemuafakatan seperti itu tidak boleh dikatakan sebagai sesuatu kejayaan yang besar.

Bukan semua sektor rangkaian perhubungan boleh menggalakkan penumbuhan satu persemuafakatan nasional. Ini lebih-lebih lagi apabila rangkaian itu sendiri belum sempurna pada keseluruhannya. Di setengah-setengah negara membangun, sumber penerangan yang utama di kawasan luar bandar ialah cawangan parti-parti politik tempatan. Dalam keadaan seperti ini, parti-parti politik boleh memainkan peranan dalam memberi penerangan kepada pengundi tentang peristiwa politik, dasar-dasar kerajaan dan sebab-sebab permusuhan yang timbul di antaranya dengan parti-parti lain. Tetapi saluran perhubungan ini tentu sekali berat sebelah dan memilih bulu dalam menjalankan peranannya sebagai penyampai maklumat kerana ketiadaan saluran lain (terutama saluran yang tiada hubungannya dengan propaganda politik). Ini mungkin merosakkan penumbuhan persemuafakatan kerana penekanan yang diberikan kepada konflik. Bahaya ini makin diperkuatkan oleh hakikat bahawa terdapat pertalian yang rapat di antara kadar persaingan politik di sesebuah negara dengan kekuatan dan kesan saluran ini: terdapat aktiviti-aktiviti parti politik yang lebih intensif dengan lebih banyak propaganda politik apabila terdapat persaingan yang hebat. Oleh itu, penekanan akan diberikan kepada konflik bukannya kepada persemuafakatan.

Dalam usaha kita untuk memahami dan menganalisa masalah persemuafakatan, kita sering menumpukan perhatian kepada ketidaksetujuan. Ini adalah kerana ketidaksetujuan lebih jelas disuarakan dan dengan itu lebih senang untuk dikenali daripada persemuafakatan. Ini bukanlah semata-mata cara yang digunakan oleh orang yang pemalas, kerana bidang dan inti persemuafakatan dalam mana-mana konteks tidak akan difahami sepenuhnya tanpa mengetahui anatom iktididaksetujuan. Walau bagaimanapun adalah penting bagi kita supaya tidak menumpukan sepenuh perhatian semata-mata kepada siapa yang menonjolkan ketidak-setujuan itu. Parti-parti yang memerintah selalunya memainkan peranan yang penting, bukan sahaja sebagai batu api kepada ketidaksetujuan tetapi juga dengan percuapan untuk mengawalnya. Di negara-negara bekas jajahan, kemerdekaan selalunya diikuti oleh harapan yang optimis tentang kejayaan aktiviti politik

pada masa hadapan. Andaian gerakan nasionalisme ialah bahawa "apabila kita mendapat kuasa sepenuhnya tiada seorang pun yang boleh menahan kita dari memenuhi keperluan rakyat: Rakyat akan memilih pemimpin-pemimpin mereka, dan kebajikan negara akan ditingkatkan tanpa campur tangan dan tanpa sekatan". Dalam zaman yang penuh harapan itu, tentu sekali timbul tokoh-tokoh politik yang cuba menonjolkan peranan mereka sebagai orang yang boleh menentukan masa hadapan rakyat. Tetapi zaman selepas merdeka selalunya merupakan zaman bermulanya kesedaran bahawa "kita" tidak semuanya berkehendakkan perkara yang sama dan bahawa "kita" mempunyai matlamat yang berlainan yang sering kali bercanggah. Bagi mereka yang mewarisi kekuasaan, terdapat juga satu kekeciaaan lagi kerana terpaksa menghadapi hakikat bahawa rakyat tidak semestinya menerima niat dan cita-cita murni pemimpin-pemimpin mereka secara membata tulji sahaja walaupun mereka telah mendapat mandat dari rakyat.

Dengan kejayaan yang telah dicapai dan keinginan menggunakan kuasa untuk kebaikan, kumpulan yang memerintah sering dengan segera memulakan tugas-tugas segera untuk merombak dan menukar corak masyarakat mereka. Soal-soal sensitif disentuh dengan sekali gus dan ini dengan sendirinya menimbulkan kesulitan untuk mengawal konflik. Kepentingan-kepentingan baru mula timbul dan disuarakan dan masalah persemuafakatan yang tersembunyi di sebalik harapan yang menggumung pada masa sebelum merdeka, kini mula timbul.

Sistem politik, seperti juga sistem ekonomi, bukan sahaja diharapkan untuk memenuhi kehendak dan keinginan tetapi juga menimbulkannya. Dengan terdapatnya perbezaan yang luas di antara keadaan masyarakat yang sebenarnya dan apa yang mereka mahukan ramai pemimpin di negara-negara membangun merasa-sah dan baik untuk menggunakan kuasa mereka bagi menyubuhkan sistem politik yang akan membantu mengubah harapan rakyat. Tetapi apabila soal utama ialah menimbulkan, dan bukannya memenuhi kehendak, mereka yang memerintah perlu memiliki struktur politik dan matlamat dasar yang mereka fikirkan paling sesuai, dan menyebarkan nilai-nilai yang mereka rasakan dapat mengesahkannya dengan secara aktif. Untuk sebab-sebab taktik mereka kadangkala merasakan adalah lebih baik jika dasar mereka tidak terlalu jelas, kerana ini mungkin akan menimbulkan bangkangan terhadap dasar-dasar itu dan menjadikan ketidaksetujuan lebih jelas dan mungkin lebih menarik. Walau

bagaimanapun, merombak dan mengubah masyarakat menjadi matlamat utama dan selalunya kebanyakan pilihan beraskan kepada *ideal* yang dianggap paling sesuai.

Saya tidak mahu menafikan kemungkinan bahawa masalah yang dihadapi oleh parti-parti pembangkang di kebanyakannya sebahagian darinya membangun adalah, sekurang-kurangnya sebahagian darinya disebabkan oleh tindakan mereka yang melampaui, baik dari segi tuntutan yang mereka timbulkan atau kecenderungan mereka untuk memperbesarkan ketidaksetujuan atau pakatan (conspiracy). Walau bagaimanapun kerajaan boleh juga menjelaskan kestabilan dan keyakinan rakyat dengan kegalannya untuk membezakan di antara pembangkang yang sederhana dan sah dengan yang keterlaluan (extreme). Oleh kerana mereka terlalu sensitif terhadap kritik, mereka menganggap semua bangkangan sebagai tidak berkuasa) pandangan mereka tentang persemuafakatan pad menghalang timbulnya sebarang jenis bangkangan. Mereka juga menyebarkan (selalunya dengan bantuan media am yang mereka peringkat negara dan terus-menerus menuduh pembangkang pembangkang sebagai perosak yang mempunyai dasar-dasar yang merbahaya atau sekurang-kurangnya yang tidak sesuai dengan kepentingan nasional. Dengan tidak secara langsung, propagand pemerintah atau juga yang dikenali dengan persemuafakatan nasional ini tentu sekali mempunyai kesan (yang mungkin disengajakan) yang memaksa pembangkang untuk mengesahkan tuntutan mereka sebagai peserta yang sah dalam proses politik Dalam keadaan seperti ini ketidaksetujuan menjadi sukar. Apabila ini semakin jelas, jenis ketidaksetujuan yang sederhana (moderate) hilang dengan senang kerana mereka yang tidak bersetuju ini mudah keciwa. Dengan itu, hanya jenis yang melampaui (extremis yang kekal. Ini dengan sendirinya menyumbang kepada keadaan yang stabil. Sebaik-baik sahaja pemerintah tidak lagi dapat menezakan di antara bangkangan kepada setengah-setengah dasar dengan bangkangan kepada semua dasar, maka timbullah sahagalan untuk membezakan di antara bangkangan kepada kur pulan yang memerintah dengan bangkangan kepada sistem pemerintahan. Percubaan untuk mengubah regim yang ada akan dihubungkan, malah disamakan dengan perbuatan subversif. Daripada perbincangan di atas bolehlah dikatakan bahawa sebahagian daripada percubaan untuk menganggap politik sesuai negara itu "stabil", atau "tidak stabil" dipengaruhi oleh

perhubungan di antara kerajaan dengan pihak pembangkangnya; lebih tepat lagi sama ada pembangkang menganggarkan bahawa peraturan pertandingan yang sedia ada itu begitu merugikan sehingga mereka tidak berguna untuk mengikutinya. Apabila kebanyakannya aktor politik yang bukan dari golongan pemerintah merasakan bahawa mereka tidak diberikan hak untuk menambah kekuatan mereka melalui cara sah yang sedia atau menunjukkan kekuatan mereka melalui cara sah yang sedia ada tidak mencukupi atau tidak adil, mereka mungkin akan mencari saluran lain tanpa mengindahkan sangat sama ada ianya sah atau tidak. Dengan sendirinya ini dapat menunjukkan bahawa pihak pembangkang telah membela kangkan perjuangan secara berperlembagaan dan ini juga menggambarkan ketidakstabilan dan kurangnya persemuafakatan di kalangan masyarakat tersebut. Ini membuktikan tiadanya "pembangkang yang taat" di kebanyakan negara membangun. Ada dua faktor yang mungkin tidak menggalakkan perasaan tanggungjawab dan *pragmatism* di kalangan parti pembangkang. Pertamanya, terdapat kecenderungan di pihak kerajaan untuk mengenepikan pihak pembangkang dalam semua proses membuat keputusan, dan ini menetapkan bahawa arena bagi mereka dan bagi pihak pembangkang adalah dua kawasan yang berlainan sama sekali. Kedua, kebanyakkan parti pembangkang tidak digalakkan untuk mempercayai bahawa kuasa politik boleh bertukar tangan. Dari itu mereka tidak dapat menganggap diri mereka secara realistik dapat menubuhkan kerajaan pada masa akan datang.

Bangkangan kepada "sistem" dan bukannya kepada regim yang ada, kadangkala dianggap sebagai petunjuk kepada tiadanya persemuafakatan. Pada pandangan saya perbezaan di antara "sistem" dan "regim" tidak jelas. Bukanlah niat saya untuk mendalam konotasi perkataan "sistem" atau untuk mencadangkan cara-cara yang paling baik ianya didefinisikan dalam konteks ini. Sebagai satu ilustrasi dan untuk menyenangkan lagi, kita terima perkataan "sistem" yang bererti "sistem kerajaan demokrasi". Dalam keadaan di mana pihak pembangkang melampaui garis-garis persaingan demokrasi, apakah yang mestii kita lakukan terhadap kelakuan "luar biasa" ini? Dari satu segi, kelakuan ini mungkin menggambarkan tiadanya penglibatan yang serius kepada demokrasi, dan malah mungkin merupakan bangkangan kepada proses demokrasi. Dari segi yang lain pula, kita mungkin dapat bahaawa ia mungkin tidak diberi hak-hak demokrasi dan kelakuan itu merupakan satu reaksi yang semula jadi (tetapi mungkin tidak

bijak) kepada satu situasi di mana demokrasi telah dinodai oleh orang lain. Kita mungkin dapat menunjukkan bahawa kelakuan pihak pembangkang ini menunjukkan tiadanya keyakinan atau penglibatan kepada demokrasi, tetapi kita tidak patut membuat rumusan ini. Ketidaksetujuan ini memang dapat dihubungkan dengan bangkangan terhadap sistem kerajaan demokrasi, tetapi mungkin ia sebenarnya ditujukan kepada regim dan bukannya kepada sistem yang ada. Bagi penuntut sains politik, masalah untuk mendapatkan penjelasan yang sesuai akan lebih sulit apabila regim yang ada memberikan gambaran yang ianya demokrasi atau apabila ianya dianggap sebagai "baik" tetapi pada hakikatnya ia tidak demokrasi.

Tidaklah begitu penting untuk menentukan siapa yang ber salah. Kedua-dua pihak, kerajaan dan pembangkang akan dapat mengeluarkan hujah masing-masing tetapi apa yang lebih penting ialah bahawa demokrasi sebagai satu *ideal* akan dilihat dengan cynicism oleh kedua-dua mereka yang merasakan ianya memperikan terlalu banyak peluang kepada mereka yang mempermudah politik dan malah kepada musuh-musuh demokrasi di satu pihak. Di pihak yang lain pula mereka yang merasakan ianya hanya merupakan topeng bagi kerajaan yang pada praktisnya merupakan kerajaan otokratik.

Akhir sekali, adalah jelas bahawa bidang bagi menilai persemufakatan dan ketidaksetujuan mestilah berbeza di antara sister politik persaingan dan autoritarian. Sifat ketidaksetujuan dalam kalangan sesuatu masyarakat bukan sahaja dipengaruhi oleh perselisihan dalam masyarakat itu tetapi juga oleh peluang-peluang yang wujud untuk menimbulkan bagi bangkangan yang tersusun. Apa yang dikatakan di atas, iaitu ketidaksetujuan adalah lebih jelas disuarakan dan ditentukan, tetapi mungkin tidak benar dalam regim otokratik atau totalitarian. Sesungguhnya aktiviti politik yang terbuka dalam sistem totalitarian lebih merupakan sokongan dan bukannya bangkangan, kerana ketidaksetujuan tidak diberikan kedudukan yang sah. Ini bukanlah bererti bahawa ketidaksetujuan sentiasa pasif dan tersembunyi, tetapi ketidaksetujuan yang aktif selalunya timbul dan kadangkala dalam bentuk kanganan atau merupakan aktiviti-aktiviti kumpulan bawah tanpa sebaliknya pula, persemufakatan selalu sahaja diperlihatkan. Di mungkin disebabkan oleh hakikat bahawa berbagai jenis kumpulan telah digunakan untuk menunjukkan sokongan dan persemufakatan. Walau bagaimanapun, adalah salah untuk mengatakan

bahawa persemua fakatan yang ada dalam sistem totalitarian adalah persemua fakatan yang sememangnya dirancang. Proses sosialisasi politik yang lebih dirancang dan *homogenous* dan yang tepat matlamatnya adalah berkemungkinan besar untuk menyemaikan kecenderungan di kalangan mereka yang menyokong regim yang ada dan nilai-nilainya dari yang terdapat dalam sistem demokrasi.

4

MASYARAKAT MAJMUK: SATU PERBINCANGAN TEORITIS*

T.P.JAGDEO

Pada tahun 1948, J.S. Furnivall, ahli ekonomi yang bertugas di Timur Jauh mendapati bahawa perhubungan di antara orang-orang di Burma dan Kepulauan Jawa lebih merupakan perpecahan ke dalam kumpulan yang tersendiri dan bukannya interaksi dalam aktiviti sosial bersama. Furnivall merasakan bahawa selain daripada interaksi di pasaran, orang India, Cina, Burma dan Eropah hidup terpisah dan berasingan dalam semua aktiviti sosial. Furnivall menjelaskan:

Di Burma, seperti juga di Kepulauan Jawa, satu perkara yang paling menarik kepada seseorang pelawat ialah wujudnya berbagai jenis manusia — orang Eropah, Cina, India dan Bumiputera. Ia sesungguhnya merupakan satu percampuran kerana mereka **bercampur tetapi tidak bersatu**. Setiap kumpulan berpegang kepada agama, kebudayaan, bahasa, idea-idea dan kaedah masing-masing. Sebagai individu mereka bertemu tetapi hanya di pasar ketika menjual dan membeli. Ia merupakan masyarakat majmuk dengan berbagai bahagian masyarakat hidup berdekat tetapi

*Terjemahan Shafruddin Hashim dan S. Ahmad Hussein.

terpisah dalam unit politik yang sama. Dalam bidang ekonomi pun terdapat pembahagian tenaga buruh yang berdasarkan garis-garis perkauman.¹

Cara Furnival memperkenalkan "masyarakat majmuk" pada mulanya tidak mendapat sambutan daripada sarjana yang bekerja di kawasan-kawasan ini. Hanya selepas tahun 60-an ahli-ahli sains sosial mula menjelaskan dan menghalusi konsep ini. Sebelum Perang Dunia Kedua, kebanyakkan orang yang tinggal di kalangan masyarakat majmuk adalah pasif atau tidak mempunyai hak langsung dalam permainan kuasa yang memberi kesan kepada matlamat hidup mereka. Selepas Perang Dunia Kedua, perjuangan kemerdekaan telah mengubah kumpulan-kumpulan yang senyap ini kepada faktor-faktor sosial yang berpolitik dan yang menuntut untuk mendapatkan suara dalam menentukan "siapa mendapat apa" di negara-negara mereka. Pada mulanya ini berhubung dengan pihak imperialis dan selepas itu pula berhubung dengan diri mereka sendiri. Dua persoalan menjadi jelas di sini: pertamanya bahawa persoalan "siapa yang mendapat apa" telah ditanya dalam konteks masyarakat majmuk seperti yang ditakrifkan oleh Furnival; keduanya, bahawa konteks ini memberikan demensi dan dinamik yang baru kepada proses kestabilan politik dan integrasi di negara baru. Tiadanya rangka-kerja halus yang berhubungan dengan pengalisaan fenomena yang penting seperti proses sosial, ekonomi dan politik di negara baru merupakan kekosongan yang serius dan percuabaan untuk memperkemaskam dan menilai konsep masyarakat majmuk merupakan satu percuabaan untuk mengisi kekosongan ini.

Masyarakat majmuk: satu definisi

Kita akan memberikan definisi masyarakat majmuk dari segi struktur institusi masyarakat. Sekarang kita akan menjelaskan apa yang kita crikian dengan perkataan "institusi". Setiap masyarakat mempunyai institusi yang asas, ini termasuk famili, politik, ekonomi dan agama. Perkataan "institusi" dalam erti kata yang kita gunakan merupakan satu rangkai perhubungan sosial yang

¹J.S. Furnivall, Colonial Policy and Practice (London: Cambridge University, 1948) m.s. 304.

jitu, bercorak dan terus menerus dan perhubungan ini disahkan oleh nilai-nilai yang diterima oleh ahli institusi itu dan yang boleh dikatakan mengawal mereka. Dalam lain perkataan, sesuatu famili itu dipanggil institusi kerana ianya merupakan satu kumpulan sosial yang terlibat dalam corak aktiviti bersama yang berterusan dan yang telah ditakrifkan dalam rangkaian norma dan nilai yang telah dipersetujui dan diterima oleh ahli-ahli kumpulan tersebut. Lebih tepat lagi, apabila kita katakan bahawa famili merupakan satu institusi sosial kita bermaksud bahawa:

- (i) perhubungan di kalangan ahli famili, hak dan tanggungjawab mereka, prinsip perkahwinan dan juga proses-proses sosialisasi adalah agak tetap dan berterusan.
- (ii) corak-corak kewibawaan yang mencorakkan perhubungan di kalangan ahli famili itu adalah agak tetap dan berterusan.
- (iii) terdapat juga percampuran prinsip moral, pengaruh sosial dan kekuasaan sosial yang mengesahkan perhubungan ini dan yang menghadkan bidang kelakuan ahli famili itu.

Kita mengatakan bahawa institusi-institusi yang asas dalam sesuatu masyarakat ialah famili, politik, ekonomi dan agama. Institusi-institusi ini merupakan susunan (order) institusi. Setiap masyarakat mempunyai susunan institusi. Kita akan mendefinisikan masyarakat majmuk dari segi susunan institusi isi. Sebuah masyarakat majmuk wujud apabila susunan institusinya berpecah dalam erti kata bahawa keahlian yang sebenar atau yang mempunyai potensi dalam sesuatu susunan dan organisasi perwakilannya dianggap sebagai berdasarkan kepada sebab-sebab askrifitif dan juga asas moral berbagai susunan institusi itu berbeza di antara satu dengan yang lain.

Saya ingin menarik perhatian kepada beberapa aspek definisi ini. Pertama definisi ini mengandaikan bahawa ahli berbagai susunan institusi dalam sesuatu masyarakat tertakluk kepada satu kekuasaan politik bersama. Kedua definisi ini tidak menyentuh tentang ahli-ahli dalam susunan institusi ini yang mempunyai perbezaan asas dalam amalan institusi mungkin telah menjadi sebab atau evolusi susunan institusi yang terpisah. Ahli masyarakat mungkin akan terus melihat susunan institusi sebagai tidaik selari walaupun perbezaan asas di antara mereka tetap berubah. Manusia

selalunya menafikan proses perbezaan yang telah berkurangan dan membesarakan perbezaan yang masih ada dan yang timbul daripada sejarah tertentu setiap kumpulan bagi mengekalkan sempadan susunan institusi yang ada.

Untuk mendapatkan gambaran yang lebih jelas mari kita lihat keadaan di Guyana. Sarjana-sarjana menganggap Guyana sebagai sebuah masyarakat majmuk. Mengapa? Guyana mempunyai dua kumpulan ras utama — orang Afrika dan India. Kedua-dua kumpulan ini pada satu masa dahulu adalah berbeza dari segi bahasa, agama, pakaian, makanan, corak famili, organisasi sosial dan sejarah. Perbezaan yang begitu besar ini membulkan perbezaan kehendak dan matlamat serta menimbulkan susunan institusi yang berbeza bagi memuaskan kehendak tertentu orang India dan orang Kulit Hitam. Dengan peredaran masa setengah daripada perbezaan ini telah hapus atau telah berubah. Bahasa, makanan dan pakaian tidak lagi dapat membezakan orang India dengan orang Kulit Hitam. Sebelum tahun 1900 kasta merupakan asas penentu yang penting di kalangan orang India di Guyana untuk mencapai kedudukan sosial. Kini kekayaan dan pelajaran telah mengambil alih tugas itu. Begitu juga di kalangan orang Kulit Hitam dan masyarakat seluruhnya. Pendeknya terdapat satu aliran ke arah sistem nilai yang sama. Tetapi orientasi pencapaian ini berfungsi dalam setiap susunan institusi dan bukannya di antara susunan institusi. Pada praktisnya ini bererti bahawa apabila orang India mahu mencari seorang untuk memegang sesuatu kedudukan di peringkat apa sekalipun, mereka akan mencari orang India yang paling layak. Tidak terlintas pada pemikiran mereka untuk mencari seorang Guyanese (rakyat Guyana) yang paling layak. Perkara yang sama juga berlaku di kalangan orang Kulit Hitam. Ini merupakan contoh di mana wujudnya sistem nilai yang sama tidak membawa integrasi masyarakat kerana sistem nilai ini adalah khusus untuk susunan tertentu dan bukannya untuk masyarakat seluruhnya.

Dari segi teori, adalah tidak tepat untuk menakrifkan masyarakat majmuk dengan menggunakan ukuran bahawa mereka mempunyai perbezaan asas dalam amalan institusi. Perbezaan institusi wujud tetapi ini tidak memberikan tekanan yang mencukupi kepada aspek-aspek sejarah dan interaksi organisasi sosial. Kita dapatati masyarakat yang mempunyai kadar perbezaan institusi yang tidak sama dipanggil masyarakat majmuk. Juga didapati bahawa sesuatu masyarakat yang telah mengalami perubahan dalam perbezaan institusi yang asas ini dikenali dengan masyarakat majmuk

baik sebelum atau sesudah proses perubahan ini. Guyana dan Trinidad adalah berbeza sekali dengan Malaysia dari segi tingkat perbezaan institusi dan perubahan dalamnya. Tetapi ketiga-tiga masyarakat ini dikenali dengan masyarakat majmuk kerana (i) susunan institusi yang mengikat aktor-aktor sosial (ii) jentera- jentera organisasi menyatukan aktor-aktor dan juga sebagai saluran bagi menonjolkan kepentingan mereka, (iii) perhubungan-perhubungan sosial yang menunjukkan perhubungan aktor-aktor di dalamnya dan di antara susunan, (iv) rangkaian-rangkaian tidak formal yang menjadi saluran bagi mereka menjalankan tugas dan (v) orientasi-orientasi mereka kepada sistem politik tidak bertindak tetapi corak tindakan adalah saling memperkuuhui. Ia lebih merupakan kelakuan manusia dalam beberapa masyarakat dan bukannya kelakuan manusia dalam satu masyarakat. Satu elemen penyatuhan yang utama ialah tanggungjawab yang sama kepada satu sistem politik.

Satu lagi aspek definisi itu yang ingin saya beri perhatian ialah perihal pentingnya warisan sebagai keahlian susunan institusi ini. Pada keseluruhannya, keahlian seseorang dalam sesuatu famili itu menetapkannya dalam sesuatu susunan institusi dan pada masa yang sama, menjadikannya tidak layak untuk menjadi ahli susunan institusi yang lain dalam masyarakat. Pendeknya, keahlian dalam sesuatu susunan institusi ditentukan oleh ukuran yang diwarisinya walaupun mobiliti dalam susunan itu sendiri mungkin sebahagian nyata ditentukan oleh norma-norma pencapaian. Dalam lain perkataan, kita boleh mendapati satu masyarakat yang mempunya bahasa, ras, agama, kebudayaan atau satu kombinasi perkara ini yang merupakan asas terpenting dalam organisasi sosial. Jika pengetahuan kita tentang kedudukan seseorang itu dalam hubungannya dengan asas utama organisasi dalam masyarakat itu membolehkan kita meneka keahliannya dalam struktur tindakan sosial seperti yang ditakrifkan dalam perenggan di atas, maka masyarakat itu adalah sebuah masyarakat majmuk. Identiti yang memempatkan manusia ke dalam rangkaian perhubungan sosial ini dikenali dengan “identiti majmuk”.

Masyarakat Majmuk dan Masyarakat Heterogeneous: Perbandingan

Selain dari masyarakat majmuk, terdapat juga masyarakat *heterogeneous*. Perbezaan yang utama di antara mereka ialah

bahawa di kalangan masyarakat *heterogeneous* tidak terdapat satu asas organisasi yang tunggal yang menentukan pembentukan kumpulan yang bersatu padu (solidary groups) berhubung dengan kepentingan dan matlamat yang dituju oleh aktor-aktor sosial. Aktor-aktor sosial kadangkala bersatu, kadangkala berpecah berdasarkan kepada isu-isu yang berubah dan kepentingan-kepentingan yang berbeza. Apa yang timbul ialah berbagai kumpulan dengan berbagai sifat keahlian dan juga corak.

Seperti masyarakat *heterogeneous*, masyarakat majmuk juga mempunyai berbagai organisasi untuk memuaskan kepentingan ahli-ahlinya. Tetapi, bukan seperti masyarakat *heterogeneous*, keahlian dalam organisasi ini terhad kepada aktor-aktor dalam lingkungan institusi tertentu dan jarang sekali melampaui batas ini walaupun terdapat matlamat bersama dan tenaga yang disatukan akan membawa faedah bersama. Apabila terdapat kepentingan atau matlamat yang mempunyai akibat kepada masyarakat seluruhnya, maka setiap susunan institusi akan menggerakkan organisasi masing-masing untuk kepentingan ahli-ahlinya. Akibatnya ialah aktor-aktor sosial dari beberapa susunan institusi yang berbeza dalam masyarakat jarang sekali bertindak dalam satu rangka gerakan organisasi supaya semua beban dapat dipikul bersama untuk mencapai kejayaan dan interaksi dalam rangka gerakan organisasi ini mungkin menimbulkan kesedaran komuniti bersama. Percampuran kadangkala berlaku tetapi tidak kerap. Apa yang kita dapati ialah duplikasi struktur organisasi di mana setiap susunan institusi menonjolkan pasukannya sendiri untuk bertanding bagi mendapatkan hasil-hasil yang terhad. Di Malaysia, umpamanya, kita bukan sahaja mempunyai Dewan Perniagaan Malaysia tetapi juga Dewan Perniagaan Cina, Dewan Perniagaan Melayu dan Dewan Perniagaan India — tiga organisasi yang berkhidmat untuk mencapai kepentingan ekonomi yang sama bagi sesetua kelas manusia yang tertentu. Sesungguhnya walaupun mereka turut serta dalam sesetua percampuran, mereka berbuat demikian sebagai wakil-wakil susunan institusi mereka — umpamanya Barisan Nasional — dan dengan itu memberikan gambaran tentang organisasi dan keesahan kepada perpecahan dalam masyarakat.

Dari penganalisaan ini, terdapat satu perhubungan yang penting iaitu, “identiti majmuk” dengan sendirinya diberi nilai yang tinggi kerana ia merangkumi keadaan unik sesetua perkumpulan dari segi sejarah dan pandangan dunia. Tambahan pula, oleh

kerana identiti ini merupakan ikatan emosi yang menyatupadukan sesuatu perkumpulan menerusi berbagai aktiviti dan pemelihara ‘identiti majmuk’ menjadi satu matlamat yang dengan sendirinya dinilai tinggi.

Keperluan untuk memelihara “identiti majmuk” memberi kita satu petunjuk kepada perbezaan struktur yang utama di antara masyarakat majmuk dan *heterogeneous*. Perbezaannya ialah: bahan dalam masyarakat majmuk, satu identiti tertentu menjadi petunjuk yang baik kepada bidang gabungan sosial yang begitu luas, umpannya agama, struktur kekeluargaan, rangaian sosial dan kebudayaan, baik di peringkat formal atau tidak formal, gaya sosial dan ikatan politik. Dalam masyarakat *heterogeneous* penerangan tentang warisan membolehkan kita untuk meneka gabungan sosial seorang individu secara luas. Ini ialah kerana keahlian sesuatu organisasi ditentukan oleh orientasi matlamat khusus dan bukan oleh “identiti majmuk”. Jadi apabila seseorang mahu mencapai kepentingan ekonominya, identiti utama di sekililing mana kepentingan itu disalurkan ialah “kepentingan kelas”. Di kalangan masyarakat majmuk percubaan ke arah mencapai kepentingan ekonomi itu dalam lingkungan yang ditentukan oleh identiti majmuk mereka akan dimulakan.

Berbeza dengan masyarakat *heterogeneous*, ahli masyarakat majmuk disatukan oleh rangkaian organisasi dalam setiap susunan institusi. Terdapat perpecahan *vertical* dalam masyarakat berdasarkan identiti majmuk yang memisahkan berbagai kumpulan sosial kepada susunan institusi yang berbeza-beza dan yang menghadkan perhubungan dan pengenalan sosial, ekonomi, politik dan kebudayaan kepada susunan tersendiri sahaja.

Konflik Dalam Masyarakat Majmuk

Kita tidak mesti mendapatkan gambaran bahawa susunan institusi merupakan pulau-pulau yang harmoni dalam masyarakat yang lebih luas, dan yang hanya tegang apabila mereka ber-canggah sesama sendiri. Ini tidak semestinya benar. Walaupun setiap susunan institusi itu mungkin *homogeneous* dari segi identiti majmuknya, ianya *heterogeneous* dari segi angkubah struktur yang luas seperti kekayaan, pendapatan, pekerjaan, pelajaran dan wilayah. Kesemuanya ini adalah sumber ketegangan dan pepecahan dalam setiap susunan di mana kita dapat berbagai kumpulan yang bertanding. Sesungguhnya kadangkala konflik

dalam sesuatu sektor institusi begitu ganas dan menghancurkan. Sebagai contoh ialah pemberontakan orang Kulit Hitam yang menentang kerajaan Hitam di Trinidad dalam tahun 1970. Orang bukan Kulit Hitam dalam masyarakat majmuk di Trinidad tidak mencampuri perperangan di antara kedua ianya kerana ia yang dianggap sebagai "pergaduhan keluarga" dan mereka bukan sebahagian daripada keluarga itu.

Mungkin kebanyakkan konflik yang *routine* dan tertentu dari segi kepentingan berlaku dalam sektor institusi. Ini adalah kerana konflik merupakan fungsi interaksi sosial. Dalam masyarakat majmuk kebanyakkan dari interaksi di peringkat utama baik yang formal atau tidak formal berlaku dalam sektor-sektor institusi. Oleh sebab itu dalam persaingan untuk mendapatkan sesuatu, susunan institusi memberikan konteks persaingan di antara ahli-ahlinya bagi mendapatkan sumber-sumber tertentu, seperti jodoh untuk perkahwinan, kedudukan dalam persatuan sukarela, status dalam kumpulan, kedudukan kuasa dan pengaruh. Selagi susunan institusi yang berbeza itu bertanding melalui berbagai lengkongan tindakan yang berlainan dan berusaha ke arah matlamat yang saling berkecual di berbagai peringkat struktur sosial, maka selagi itulah konflik dalam masyarakat majmuk akan berkisar di sekililing berbagai perbezaan dalam satu institusi itu, dan bukan-nya di antara susunan institusi.

Ini bererti bahawa konflik dan kerjasama dalam masyarakat majmuk mempunyai hubungan dengan proses sejarah dan sosial dan ini mewujudkan interaksi yang berterusan di kalangan aktor-aktor dari berbagai susunan yang berbeza. Proses-proses ini dirangkumi oleh apa yang dipanggil "modenisasi", iaitu satu proses yang meluaskan lagi aktiviti sosial, memperbesarkan strata politik yang berhubungan dan menempatkan manusia yang berhubung dengan masyarakat dan bukannya dengan komuniti tertentu. Dalam sejarah masyarakat ketika ini, aktor-aktor sosial lebih mementingkan isu-isu pengawalan ekonomi dan politik negara-negara mereka dan mereka telah mula mendapatkan sokongan untuk memperolehi pengawalan itu. Tempat yang paling baik untuk mendapatkan sokongan tersebut ialah melalui susunan institusi dalam masyarakat. Ini berlaku oleh kerana berbagai sebab. Pertamanya, di semua peringkat aktiviti dan dalam setiap susunan institusi akan terdapat pertalian persahabatan, kerjasama, kebiasaan dan kepercayaan dan ini menjadikan setiap susunan institusi sebagai tumpuan ketaatan yang semula jadi bagi kebanyakan

orang. Keduanya, kebanyakannya organisasi yang mereka anggotai adalah khusus kepada susunan institusi tertentu. Organisasi ini bukan sahaja merupakan jentera-jentera yang digunakan oleh aktor-aktor sosial untuk membuat tuntutan-tuntutan politik, tetapi juga merupakan agen sosialisasi yang terpenting bagi pemimpin-pemimpin politik dalam masyarakat majmuk. Organisasi ini mempunyai pengalaman dalam mewakili kepentingan kumpulan mereka dan menguruskan simbol-simbol kumpulan. Organisasi ini juga sensitif kepada kehendak-kehendak komuniti tertentu dan termasuklah keanehan nilai-nilai dan aspirasi sesuatu sektor penduduk — faktor-faktor ini kesemuanya menjadikan organisasi perkauman sebagai jentera perwakilan yang paling logik bagi setiap susunan institusi di peringkat nasional.

Proses hubungan ini berlaku pada masa yang tidak sesuai untuk kestabilan politik dan sosial oleh kerana ianya bermula sebelum landasan untuk bekerjasama, simpati dan kesehahaman dapat diwujudkan. Proses ini memperkokoh sempadan di antara susunan institusi dan bukan meratapkannya. Justeru ini, semasa politik kenegaraan organisasi perkauman lebih berkesan dari organisasi nasional dalam mementukan desakan warganegara masyarakat majmuk.

Masyarakat Majmuk dan Stratifikasi Sosial

Sebelum meneruskan lagi penganalisaan ini, saya ingin menimbulkan satu kritik yang kadangkala ditujukan kepada konsep “masyarakat majmuk”. Hujjah tersebut ialah bahawa “teori-teori masyarakat majmuk” tidak perlu kerana ia hanya memonjokkan masalah-masalah yang dengan mudah boleh dibincangkan dalam penulisan-penulisan tentang pelapisan sosial. Kritik ini adalah lemah kerana kajian-kajian tentang pelapisan sosial menekankan proses pembahagian kekayaan, status dan kekuasaan yang tidak seimbang di kalangan masyarakat. Ahli teori masyarakat majmuk menekankan satu fenomena lain, iaitu terdapat identiti tertentu yang menimbulkan asas-asas tindakan bersama (solidary action) yang bebas dari pembahagian kelas, status dan kekuasaan dalam masyarakat. Banyak penyelidikan yang dibuat di Malaysia, Guyana dan Trinidad menunjukkan bahawa identiti ras lebih dapat menerangkan perbezaan-perbezaan dalam keputusan pilihanraya daripada identiti kelas, status atau kekuasaan. Selain daripada ini

ramai orang Malaysia yang menghujahkan bahawa indeks taraf pekerjaan yang selalu digunakan di dunia barat tidak sesuai untuk digunakan di Malaysia kerana setiap susunan institusi mempunyai ukuran taraf pekerjaannya sendiri. Oleh kerana perbezaan kebudayaan, agama dan sejarah, setiap masyarakat Melayu, Cina dan India memerlukan indeks pekerjaan yang khusus bagi setiap masyarakat ini.

Satu lagi contoh untuk mematahkan hujah bahawa konsep masyarakat majmuk adalah tidak perlu iaitu apabila kita mengambil seorang budak Melayu dari keluarga yang kaya dan meletakkan nya dalam keluarga Melayu yang miskin, ia akan mengalami sedikit ketidaksesuaian berhubung dengan perbezaan kekayaan. Tetapi bidang aktiviti institusi — norma-norma yang berhubung dengan kekeluargaan, agama, kebudayaan dan orientasi politik — yang beliau hadapi adalah agak sama dengan keluarga miskin itu. Dalam lain perkataan terdapat persambungan asasi dalam pengalaman hidup dan pandangan dunianya yang melebihi sempadan pelapisan dalam masyarakat. Jika kita meletakkan seorang anak dari keluarga Cina yang miskin ke dalam satu keluarga Melayu yang miskin, ia akan mengalami satu perpisahan dari pengalaman institusinya walaupun kedudukan kelas adalah agak sama.

Pendeknya, masyarakat majmuk mempunyai identiti penting organisasi sosial yang wujud bebas dari ukuran stratifikasi. Identiti ini membahagikan masyarakat dalam satu bentuk di mana terdapat lebih pelbagai dalam setiap kumpulan bersatu padu (solidary group) berdasarkan kelas, darjah, dan kekuasaan jika lau dibandingkan dengan pelbagai serupa ini di antara kumpulan bersatu padu. Ahli-ahli teori masyarakat majmuk tertarik kepada organisasi sosial seperti ini.

Mari kita memikirkan kembali di mana kita sekarang. Kita telah memperkenalkan dengan ringkas konsep masyarakat majmuk dan juga menunjukkan perbezaannya dengan masyarakat *heterogeneous*. Kita telah membincangkan bahawa perbezaan di antara dua jenis masyarakat itu adalah perbezaan institusi yang menonjol dalam struktur organisasi masyarakat di peringkat interaksi asas, persatuan dan politik. Kita juga telah menghujahkan bahawa ahli-ahli teori masyarakat majmuk bukan membuat kajian yang sama dengan ahli-ahli stratifikasi sosial tetapi mereka mengkaji masalah yang penting dalam memahami dinamis kestabilan politik dan sosial.

Masyarakat Majmuk: Petunjuk-petunjuk (indicators)

Persoalan yang timbul seterusnya ialah: Jika seseorang mahu menguji idea masyarakat majmuk dalam penyelidikan, apakah petunjuk-petunjuk yang mestilah digunakan? Jawapannya terletak dalam perbincangan di atas. Pertamanya, kita boleh pecahkan masyarakat kepada tiga peringkat organisasi — peringkat organisasi asas, peringkat organisasi persatuan dan peringkat organisasi politik. Kedua-duanya, biarkan A menunjukkan dimensi kelas, status dan kekuasaan dalam masyarakat, dan untuk menyenangkan, mari kita andaikan bahawa jika seseorang itu A, maka ia berkedudukan tinggi, jika seseorang itu bukan A, kedudukan beliau adalah disebaliknya. Kita juga mempunyai satu identiti X yang meletakkan orang ke dalam berbagai kategori. Jika kita dapat menentukan identiti X yang merupakan asas yang tetap untuk membahagi-bahagikan orang menerusi peringkat-peringkat asas, persatuan dan politik, maka X merupakan identiti majmuk dan masyarakat itu ialah sebuah masyarakat majmuk. Rajah I akan menjelaskan secara grafik.

Rajah I

Masyarakat Jenis I

Masyarakat Jenis II

Peringkat Perhubungan Sosial	A diberi, X wujud	A diberi, X wujud
------------------------------	----------------------	----------------------

Peringkat Asas

Perkahwinan	?
Rangkaian persahabatan	?
Kelompok setara (peer group)	?
Keluargaan	?

Peringkat Persatuan

Persatuan sukarela	?
Persatuan rekreasi	?

Peringkat Perhubungan Sosial	A diberi, X wujud	A diberi, X adalah random
------------------------------	----------------------	------------------------------

Kawasan kediaman
Persatuan ekonomi
Kesatuan Sekerja
Persatuan agama

Ya ?
Ya ?
Ya ?
Ya ?

Peringkat Politik

Kumpulan berkepentingan
Parti-parti politik

Ya ?
Ya ?

Apabila seseorang penyelidik membuat kajian dan memenuhi ruangan di bawah masyarakat Jenis I dan masyarakat Jenis II, dan beliau mendapatkan jawapan 'Ya' pada jenis I, ia telah menemui sebuah masyarakat majmuk, dan identiti yang tetap pada ketiga-tiga peringkat aktiviti ialah identiti majmuk. Jika sekiranya beliau tidak mendapati identiti yang tetap pada ketiga-tiga peringkat aktiviti ini, ianya bererti tiada hanya satu asas yang menentukan asas organisasi dalam masyarakat, dan masyarakat itu bukan masyarakat majmuk. Ia mungkin satu masyarakat *heterogeneous*.

Masyarakat Majmuk dan Sektor Politik

Gambaran yang kita buat berdasarkan perbincangan di atas menunjukkan bahawa identiti majmuk berfungsi untuk menyatukan satu kumpulan manusia menerusi semua peringkat aktiviti, dari perhubungan peribadi kepada perhubungan mereka dengan masyarakat politik. Ia merupakan proses yang menyatukan manusia kepada berbagai masyarakat sehingga alih kepentingan pengawalan ekonomi dan politik menarik aktor-aktor dari berbagai susunan institusi dalam masyarakat ini kepada satu arena interaksi sosial bersama.^a

Hakikat yang terpenting ialah bahawa aktor-aktor sosial berhubung dengan sistem politik menerusi dan juga dihubungkan oleh susunan institusi mereka masing-masing. Setiap susunan institusi menjadi penaung politik kepada calon-calon politik dalam masyarakat. Ini ialah kerana keupayaan calon ini mendapatkan kepercayaan dan sokongan ditentukan oleh susunan institusi mereka khususnya. Setiap susunan institusi pula menuntut pembayaran yang tinggi sebagai upah kepada penaungan politik ini. Pembayaran yang terpenting ialah bahawa mereka perlu mewakili kepentingan susunan mereka, iaitu mereka perlu terus menentukan bahawa dasar-dasar negara mestil dibuat dengan berlandaskan kepentingan susunan mereka. Oleh itu, pemimpin rasional diperlukan untuk melihat kepentingan nasional khususnya menerusi kaca mata susunan institusi mereka yang berbentuk perkauman dan selepas itulah kaca mata negara.

Pembayaran bagi penaungan politik adalah aspek harian politik dalam semua masyarakat. Tetapi pembayaran-pembayaran ini selalunya ditujukan kepada penaung-penaung kumpulan yang mempunyai minat tertentu. Dalam masyarakat majmuk pembayaran termasuklah dimensi ini dan juga dimensi lain. Sesorang itu akan merasa bertanggungjawab kepada susunan institusinya yang telah meletakkannya dalam satu jawatan politik. Perbezaan substantif ialah bahawa pembayaran bukan sahaja satu pembayaran kepada kumpulan bermintat tertentu tetapi juga satu penglibatan awam dan tersebar kepada kepentingan susunan institusinya. Kedua-duanya, peraturan ini diperkuatkan oleh etos organisasi kaumnya. Ini mewujudkan ciri politik masyarakat majmuk yang tersendiri — bahawa di peringkat politik nasional, pemimpin-pemimpin nasionalis tidak boleh terus wujud.

Pemimpin-pemimpin nasionalis tidak boleh hidup kerana masyarakat majmuk kekurangan asas-asas bagi pembangunan infrastruktur organisasi nasional dan superstruktur-superstruktur yang bercorak sentimen nasionalis. Infrastruktur masyarakat — organisasi, persatuan kumpulan bermintat — kesemuanya terbahagi-bahagi berdasarkan identiti majmuk. Struktur-struktur ini memperkuuh dan diperkuuhkan oleh superstruktur — agama, nilai, kebudayaan dan ideologi — yang juga majmuk. Pemimpin-pemimpin nasionalis tidak dapat hidup kerana struktur-struktur nasionalisme belum lagi diwujudkan baik di peringkat organisasi atau ideologi. Konsep "negara" tidak melambangkan perasaan bersama berbagai komuniti dalam masyarakat. Di Malaysia, umpannya, identiti asas ialah Melayu, Cina atau India dan yang

paling baiknya, identiti "Saya orang Malaysia" mungkin menjadi identiti kedua. Manusia berfikir demikian dan masyarakat pada keseluruhannya juga diatur berdasarkan pemikiran demikian dan dalam rangka tersebut — baik peringkat infrastruktur atau superstruktur — pemimpin-pemimpin politik adalah terperangkap.

Dari banyak segi, apabila seseorang itu mengatakan bahawa "saya adalah orang Melayu atau Cina atau India", ia melahirkan perasaan yang hampir merupakan identiti keseluruhan. Inilah sebabnya mengapa orang Asia di Afrika Timur dicap sebagai "orang luar" dan orang Cina di Malaysia dianggap "pendatang", walaupun kebanyakannya mereka adalah peranakan tempatan. Cap ini dengan sendirinya menyatakan tentang pertalian antara susunan institusi dalam masyarakat baik di peringkat subnasional di mana hubungan jarang berlaku dan yang minim atau pun di peringkat nasional di mana hubungan sepertutnya kekal dan berterusan. Ini bermakna bahawa dalam sesuatu susunan institusi perhubungan adalah berdasarkan kepercayaan, kemesraan dan pertalian moral dalam komuniti, sementara perhubungan di antara susunan adalah berdasarkan kepada kecurigaan, kejahilan dan penekanan kepada perbezaan. Dalam keadaan dwi-struktur bagi asas-asas organisasi dan moral masyarakat ini, seseorang boleh meneka bahawa perhubungan politik di antara susunan institusi tidak berdasarkan saling mempercayai dan apabila kepercayaan politik wujud ianya terhad kepada susunan institusi yang tersendiri.

Perhubungan di antara kepercayaan politik dan susunan institusi ini mempengaruhi corak perhubungan politik di kalangan masyarakat majmuk. Dalam keadaan seperti di atas, adalah sukar bagi pemerintah dalam masyarakat majmuk. Dalam keadaan seperti di atas, adalah sukar bagi pemerintah dalam masyarakat majmuk untuk menimbulkan satu imej kebangsaan yang berdasarkan kepercayaan politik yang melintangi sempadan susunan institusi. Pemerintah dianggap sebagai pelindung kepentingan susunan institusi tertentu. Di Guyana dan Trinidad ada bukti-bukti yang menunjukkan bahawa orang-orang tertentu merasakan bahawa apabila "pihak lain" mendapat kuasa, kepentingan ekonomi, sosial dan politik mereka akan terjejas, dan sistem pilihanraya akan diputusbelitikan untuk menentukan supaya tidak terdapat pertukaran pemerintah.²

²T.P. Jagdeo, *Guyana and Trinidad: A Comparative Analysis of Social Conflict* (dissertasi Ph. D.: University of Michigan, Ann Arbor, 1975), bab. vii.

Faktor-faktor ini memberi kesan yang besar kepada persepsi tentang akibat politik. Pertamanya, orang-orang merasakan bahawa kekalahan dalam pilihanraya akan menghamparkan setiap peringkat struktur sosial.. Pendeknya, jika kumpulan "kita" kalah, maka rancangan sosial, ekonomi, pelajaran dan politik pemerintah akan hanya tertumpu kepada "kumpulan lain". Keduanya, terdapat kepercayaan bahawa jika "kumpulan lain" mendapat kuasa, ia tidak akan menyerahkannya tetapi sebaliknya menggunakanannya untuk terus berkuasa. Kemungkinan pihak pemerintah akan membentuk dasar-dasarnya untuk kepentingan sesuatu kumpulan dan mengeneppikan kumpulan lain di semua peringkat struktur sosial yang wujud oleh kerana terdapat perpecahan yang jelas di antara susunan institusi.

Ada dua keadaan yang menimbulkan keinginan kerajaan untuk mengecualikan "kumpulan lain". Pertamanya, realiti bahawa kawasan sokongan dalam sesuatu masyarakat majmuk sudah pun diterapkan. Keduanya, kerajaan yang adil pun tidak berkebolehan untuk melanggar kan komitmen mereka yang berdasarkan identiti majmuk.

Dalam keadaan seperti ini, bagaimanakah masyarakat majmuk boleh terus wujud? Ini adalah satu persoalan yang rumit. Mari kita lihat masyarakat sebagai satu sistem yang mempunyai tiga jenis sumber normatif, ekonomi dan paksaan — yang berhubung dengan tiga peringkat integrasi, iaitu integrasi yang berdasarkan nilai, kepentingan ekonomi dan penyekatan kepada paksaan. Kita mendefinisikan masyarakat majmuk berdasarkan kepada institusi-institusi dan dengan itu adalah sukar untuk mendapatkan masyarakat majmuk yang bersatu berdasarkan nilai-nilai bersama. Integrasi seperti ini bergantung kepada sejarah susunan institusi dalam masyarakat, darjah perpecahannya dan pembagian sumber-sumber ekonomi dan paksaan di kalangan susunan ini. Semakin terpisah sejarah mereka dan semakin berbeza susunan institusi mereka, semakin tidak mungkin untuk mendapatkan nilai sebagai kuasa penyatu dalam masyarakat. Adalah lebih besar kemungkinannya bahawa rakyat akan bersatu berdasarkan kepentingan ekonomi atau paksaan atau kedua-duanya sekali.

Untuk memahami dinamik integrasi, mari kita lihat tiga jenis masyarakat.

Jenis A

Ambil satu masyarakat majmuk yang terdiri dari dua kumpulan. Kumpulan yang pertama mempunyai bilangan ahli yang kecil dan lemah dari segi pengawalan sumber ekonomi atau paksaan. Andaiakan bahawa kumpulan yang kedua adalah kuat dari segi ketiga-tiga faktor. Mekanisme integrasi adalah agak mudah untuk berfungsi oleh kerana kumpulan terbesar mempunyai beberapa pilihan. Kumpulan yang gagah itu boleh mengangkat pemimpin (co-opt) dari kumpulan minoriti, mereka boleh menekan kumpulan minoriti atau mewujudkan satu sistem sosialisasi yang akan mengurangkan status majmuk kumpulan minoriti dalam masa jangka panjang. Kumpulan gagah ini juga boleh memenuhi tuntutan-funtutan kumpulan minoriti oleh kerana mereka berkebolehan berbuat demikian. Pendeknya berbagai pilihan boleh didapati oleh kumpulan yang utama tetapi kumpulan minoriti sukar untuk menuntut lebih banyak dari apa yang disediakan oleh golongan terbanyak.

Jenis B

Ambil satu masyarakat majmuk yang mengandungi dua kumpulan, kumpulan yang pertama adalah kecil dari segi bilangan tetapi mempunyai kuasa ke atas sumber paksaan dan ekonomi dalam masyarakat. Andaikan bahawa kumpulan yang kedua adalah besar dari segi bilangan tetapi tanpa kuasa ke atas sumber paksaan dan ekonomi. Dalam keadaan ini, mekanisme untuk mewujudkan kestabilan tidak akan berjalan dengan baik. Kerjasama adalah sukar untuk dicapai. Untuk memenuhi tuntutan kumpulan yang terbesar bilangannya adalah sukar kerana ia memerlukan perbelanjaan yang besar yang akan mengurangkan peruntukan bagi susunan institusi golongan yang kecil. Cara yang paling berkesan untuk meneruskan pengaruh kumpulan yang kecil itu ialah dengan mengurangkan peluang kumpulan terbesar bilangannya sumber ekonomi dan paksaan. Jika mereka diberi peluang organisasi dan mendapatkan sumber-sumber ekonomi maka mereka berkebolehan untuk mengubah pembahagian kekuasaan. Jika pihak minoriti mahu mengekalkan kedudukan kuasanya dan meneruskan susunan politik yang ada, mereka akan terus menekan kumpulan terbesar bilangannya. Dalam situasi seperti ini keadaan politik yang ada dapat diteruskan tetapi kestabilan politik adalah tidak mungkin.

Jenis C

Sekarang pertimbangkan pula satu masyarakat majmuk yang mengandungi dua kumpulan yang agak kuat tetapi satu kumpulan menguasai sumber paksaan dan yang satu lagi menguasai sumber ekonomi. Situasi seperti ini penuh dengan ketegangan dan memerlukan kompromi. Elit paksaan memerlukan elit ekonomi untuk membiayai pembangunan ekonomi dan elit ekonomi pula memerlukan elit paksaan untuk mengekalkan kestabilan demi untuk menggalakkan pembangunan ekonomi dan pelaburan. Walaupun tanpa persetujuan bersama tentang nilai, integrasi politik mungkin dicapai dalam masyarakat tersebut berdasarkan kepentingan ekonomi dan paksaan.

Mekanisme integrasi yang digunakan untuk mengekalkan kestabilan dalam masyarakat ini adalah dikenali dengan demokrasi permufakatan (consociational democracy). Sistem demokrasi ini wujud apabila elit politik yang mewakili kumpulan majmuk yang berbeza mewujudkan satu *cartel* untuk memerintah. Di Malaysia, kita mempunyai UMNO, MCA dan MIC yang mewakili orang Melayu, Cina dan India. Apabila pilihanraya diadakan dan calon mewujudkan satu percampuran, seperti Barisan Nasional, percampuran itu merupakan satu *cartel* elit jenis persemaufakatan apabila kepentingan utama setiap kumpulan diwakili, dan dengan itu dapat mengurangkan kos berhubung dengan kekalahan pilihanraya dalam masyarakat majmuk.

Terdapat beberapa masalah berhubung dengan integrasi politik jenis ini. Ia lebih merupakan integrasi elit oleh kerana pihak elit agak terpisah dari penyokong mereka apabila membuat tawaran dan keputusan politik. Rakyat tidak berpeluang untuk mengawas tindakan pemimpin-pemimpin mereka. Dalam masyarakat ini pemimpin-pemimpin merekah yang bersatu dan bukan rakyat. Oleh kerana ini satu masalah timbul, iaitu integrasi politik tidak mungkin wujud andainya sebahagian besar penduduk diketepikan. Dalam keadaan demikian, kestabilan politik boleh dikuasakan oleh elit paksaan, tetapi kestabilan politik tidak bererti integrasi politik.

Terdapat satu soalan yang menarik minat saya. Kita telah menghujahkan bahawa sistem persemaufakatan dapat menyatukan elit-elit majmuk dari segi politik melalui kerajaan campuran. Soalnya ialah: Di atas dasar apakah kerjasama di antara elit ini? Kita boleh menghujahkan bahawa dalam keadaan apabila satu

golongan elit menguasai alat pakaian dan politik dan yang satu lagi menguasai sektor ekonomi, kerjasama yang wujud berdasarkan kepada keinginan kepada kestabilan. Stabiliti dengan sendirinya diberi nilai yang tinggi kerana ia membenarkan kedua-dua golongan elit untuk terus berusaha mencapai matlamat mereka.

Walau bagaimanapun peraturan ini mempunyai kelemahan-nya kerana kerjasama yang wujud sering tidak berdasarkan kepada saling mempercayai atau nilai-nilai bersama. Keesaannya didapati dari hakikat bahawa ia merupakan cara yang paling sesuai untuk menghadapi keadaan di mana elit-elit dalam masyarakat majmuk terperangkap dalam pusat kekuasaan yang berlainan. Kerjasama di antara elit sebenarnya berdasarkan kepada "perkiraan rasional tentang keuntungan". Dalam lain perkataan, elit-elit berkata bahawa dalam keadaan pembagian sumber-sumber yang ada di antara sebagai kumpulan dalam masyarakat, ia merupakan cara yang paling baik untuk mewujudkan kestabilan dan untuk mencapai matlamat kumpulan mereka sendiri. Tetapi sistem politik adalah sistem yang dinamik dan elit-elit politik sentiasa menggunakan dinamik-dinamik ini untuk keuntungan mereka. Pendeknya, jika satu kumpulan elit merasakan bahawa adalah mungkin bagi mereka untuk mendapat atau meneruskan kuasa tanpa kerjasama kumpulan lain, ianya akan berbuat demikian. Jenis integrasi politik seperti ini dipenuhi oleh syak wasangka. Ianya merupakan permainan yang menunggu peluang untuk mara ke arena kuasa dengan sendiri. Satu sistem nilai yang bersatu adalah jarang sekali wujud dalam masyarakat majmuk kerana tidak terdapat tekanan moral bagi elit untuk berkongsi kuasa lebih daripada apa yang diperlukan.

Tetapi ketegangan ini adalah sebahagian dari struktur masyarakat majmuk. Demokrasi persemuafakatan adalah cara yang baik untuk menghadapi ketegangan ini. Matlamat masyarakat majmuk yang terpenting ialah untuk menyelesaikan masalah yang berhubung dengan keadaan-keadaan yang unik dalam masyarakat majmuk. Untuk menghapuskan masalah ini adalah agak mustahil. Masyarakat adalah mekanisme-mekanisme yang menguruskan ketegangan dan jika kita dapat mengawal ketegangan ini dalam sempadan sistem politik dan pada masa yang sama dapat menggalakkan pembangunan sosial, kita adalah berjaya.

5

FEDERALISME DAN INTEGRASI POLITIK

SHAFRUDDIN HASHIM

Terdapat banyak teori tentang integrasi politik. Tetapi apa yang kita akan bincangkan di sini ialah tentang teori federalisme sebagai satu teori integrasi politik. Teori federalisme menjelaskan keeratan dan pengekalan satu corak kerajaan federal. Rencana ini akan dibahagikan kepada tiga bahagian. Pertama, perbincangan tentang definisi atau makna federalisme. Kedua, perbincangan tentang faktor atau keadaan yang telah menyumbang kepada pencapaian keeratan politik yang berbentuk federal dan pengekalan sistem ini. Akhirnya, perbincangan tentang kemungkinan federalisme digunakan sebagai satu alat untuk mencapai integrasi politik di negara-negara Dunia Ketiga.

Satu masalah yang dihadapi oleh penuntut federalisme ialah kerumitan untuk memberi definisi atau makna kepada federalisme. Apakah erti federalisme? Mengikut K.C. Wheare,¹ federalisme adalah satu sistem kerajaan yang mengandungi kerajaan federal (pusat) dan wilayah atau negeri dalam kawasan-kawasan tersendiri, mempunyai sifat sedarjat (co-equal atau coordinate) dan bebas. Makna atau definisi ini menekankan pembahagian kuasa dan

¹K.C. Wheare, *Federal Government* (London: Oxford University Press, 1967), bab I.

fungsi tertentu kerajaan federal dan wilayah, dan kerajaan-kerajaan ini mempunyai kedaulatan sendiri yang sama (co-equal sovereignities). Corak pembahagian ini digunakan oleh beliau sebagai asas pengkelasan sistem kerajaan sebagai federal atau yang tidak. Bagi beliau, federalisme adalah satu sistem yang menekankan kepada keperluan perpaduan tanpa keseragaman (unity without uniformity). Dari perspektif integrasi politik, federalisme adalah satu corak perikatan yang dibentuk untuk tujuan bersama, tetapi corak perikatan ini memberikan kebebasan seluasnya kepada negeri-negeri dalam perikatan ini. Justeru ini, struktur federalisme mengkalkulkan perbezaan di antara negeri-negeri bersekutu sambil itu juga federalisme cuba mencapai satu tahap integrasi yang bukan sahaja dapat mengelakkkan dari berlakunya percaduhan tetapi juga dapat menjadi satu tapak untuk bekerjasama.

Definisi federalisme yang dikemukakan oleh Wheare berasaskan cerakinan beliau tentang Perlembagaan Amerika Syarikat. Tadi telah dinyatakan bahawa corak pembahagian kuasa dan fungsi tertentu digunakan sebagai asas pengkelasan sistem kerajaan sebagai federal atau yang tidak. Asas pengkelasan ini telah ditambah oleh Wheare dengan dua keperluan lain; pertama, sama ada perlembagaan kerajaan pada hakikatnya bersifat federal atau tidak, dan kedua, sama ada kerajaan pada hakikatnya bersifat federal atau tidak. Berasaskan keperluan pertama dan perbandingan perlembagaan kerajaan, beliau berpendapat bahawa hanya Amerika Syarikat, Australia dan Switzerland yang pada hakikatnya mempunyai perlembagaan federal. Berasaskan ini juga Kanada tidak mempunyai perlembagaan federal. Ini ialah kerana perlembagaan Kanada telah memperuntukkan kuasa yang boleh membatalkan dan mengeneplikan perundangan wilayah kepada kerajaan federal (pusat). Peruntukan kuasa ini menghapuskan sifat sedarijat kerajaan wilayah kerana kerajaan federal mempunyai kuasa terbesar yang termaktub dalam perlembagaan Kanada. Tetapi berasaskan keperluan yang kedua pula kerajaan Amerika Syarikat, Australia, Switzerland dan juga Kanada bersifat federal. Kanada menemui keperluan kedua kerana walaupun kerajaan federalnya mempunyai kuasa terbesar, jika ia dibandingkan dengan kerajaan wilayah, tapi kuasa ini jarang sekali digunakan untuk membatalkan atau mengeneplikan perundangan kerajaan wilayah. Oleh itu, Kanada pada hakikatnya adalah bersifat federal. Definisi yang dikemukakan oleh Wheare adalah bercorak *formal-legal*, dan ianya terlalu ceteak. Kecetekan ini dapat dilihat dari

segi pengabaian masalah penting yang perlu bagi perjalanan kerajaan federal. Masalah ini termasuklah sistem parti,¹ peranan kumpulan pendesak (pressure groups) dan gerakan politik dan kesan-sesan sikap politik ke atas sistem federal itu. Kecetekan definisi ini telah dikritik oleh W.S. Livingston.³

Mengikut Livingston, corak asas federalisme mestilah berdasarkan kuasa ekonomi, sosial, politik dan kebudayaan dan tidak sepautnya berasaskan istilah perundangan dan perlembagaan seperti yang terkandung dalam definisi Wheare. Kuasa-kuasa inilah bagi Livingston, yang telah memerlukan pembentukan corak kerajaan federalisme. Bagi beliau federalisme bukan satu fungsi perlembagaan tetapi sebagai satu fungsi masyarakat. Federalisme sebagai satu sistem kerajaan ditubuhkan untuk mengatasi masalah yang ditimbulkan oleh tarikan kuasa tertentu-ekonomi, sosial, budaya dan politik. Tarikan kuasa-kuasa ini dihuraikan oleh beliau sebagai sifat-sifat federal masyarakat itu. Justeru ini, idea pokok mengenai federalisme bukanlah terletak dalam struktur institusi atau perlembagaan tetapi dalam satu masyarakat itu sendiri. Dari segi ini kerajaan federal adalah satu alat yang digunakan untuk "mengartikulasikan" (to articulate) dan mempertahankan sifat-sifat federal masyarakat itu. Bagi beliau satu masyarakat federal adalah satu keadaan yang menunjukkan perbezaan terentut bersekutolompok atau berkumpul di wilayah tertentu.

A.H. Birch⁴ telah juga mengkritik definisi Wheare tentang federalisme. Beliau telah mengubahhsuaikan definisi Wheare supaya mencerminkan keadaan perseimbangan kuasa yang sering bertukar ganti. Dalam keadaan begini kerajaan federal dan wilayah tidak semestinya bersifat bebas (independent) di antara satu dengan yang lain — satu sifat penting dalam definisi Wheare. Bagi beliau, federalisme adalah satu sistem kerajaan federal yang mengandungi pembahagian kuasa dan fungsi di antara satu kewibawaan am (federal) dan beberapa wilayah, dan tiap-tiap kewibawaan ini dalam kawasan mereka sendiri, mempunyai sifat sedarjat di antara satu dengan yang lain, dan tiap-tiap kewibawaan ini bergerak secara langsung di kalangan penduduk melalui agensi-agensi pentadbiran mereka sen-

¹W.H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance* (Boston: Little, Brown & Co., 1964), m.s. 135—136.

²*Federalisme and Constitutional Change* (London: Oxford University Press, 1956), m.s. 1—15.

³*Federalism, Finance and Social Legislation in Canada, Australia and the United States* (London: Oxford University Press, 1955), m.s. 305.

diri.⁴ Definisi ini menekankan adanya keadaan saling bergantung di antara satu dengan yang lain (mutual interdependent) dan dalam keadaan ini apa yang perlu ialah kerjasama di antara kewibawaan yang ada. Keadaan federalisme begini telah diisitih sebagai "federalisme kerjasama". Mungkin pada masa sekarang definisi federalisme patut diubahsuaikan kerana kuasa politik, ekonomi, sosial dan perkauman, terutama sekali di negara-negara Dunia Ketiga agak mirip kepada pemusatan kuasa dan ini berentangan sekali dengan definisi yang diutarakan oleh Wheare.

Apakah faktor atau keadaan yang telah menyumbangkan kepada pencapaian keeratan politik berbentuk federal dan pengekalan sistem ini? Mengapakah perikatan federal digunakan sebagai tapak integrasi politik? Federalisme memanglah satu jenis bentuk integrasi politik yang bermakna kerana terdapatnya satu gabungan antara negeri yang formal kepada satu negara yang berdaulat. Dari segi ini tujuan khusus federalisme ialah untuk membentuk sebuah negara yang mengiktiraf perbezaan dalaman (yang berkelompok atau berkumpul di wilayah tertentu) di sesuatu negara. Integrasi politik dimaknakan sebagai satu pencapaian kesedaran kesamaan komuniti, di mana juga wujud institusi atau amalan formal atau yang tidak formal, yang kekuahan dan keluasan taburannya mencukupi untuk menentukan bahawa pertukaran dalam masyarakat itu berjalan secara aman. Berasaskan definisi ini teori federalisme memanglah menekankan masalah integrasi politik kerana teori ini menjelaskan tentang pencapaian keeratan (memegakkan satu kesedaran kesamaan komuniti) dan pengekalan satu corak kerajaan federal.

Dari segi penentuan kuasa tertentu yang menyumbang kepada pembentukan dan kemusnahan kerajaan federal, Wheare telah membuat satu sumbangan penting kepada teori federalisme. Pada pendapat beliau⁵ enam faktor penting bagi mendorong keinginan penduduk wilayah untuk membentuk satu perikatan politik berbentuk federal. Faktor-faktor ini ialah: (1) keperluan keselamatan oleh kerana ada ancaman dari luar; (2) keperluan mencapai faedah ekonomi; (3) kewujudan satu corak perikatan antara negeri-negeri bersekutu sebelum pembentukan kerajaan federal; (4) kawasan sebelah-menyebelah (sempadan bersama) negeri-negeri bersekutu; (5) adanya keinginan antara negeri bersekutu untuk mencapai

⁴*Ibid.*, m.s. 306.

⁵Wheare, *op. cit.*, bab 3.

kebebasan dari kuasa-kuasa luar atau jajahan; (6) ada kesamaan institusi politik negeri-negeri bersekutu. Tetapi federalisme, bagi Wheare, adalah satu struktur yang mementingkan perseimbangan faktor atau keadaan yang mendorong penduduk wilayah bukan sahaja ke arah menginginkan pemisahan dalam sistem federal itu.

Wheare telah juga mengemukakan enam faktor penting yang mendorong penduduk wilayah ke arah keinginan pemisahan dalam sistem federal itu: (1) terdapat sejarah tersendiri sebagai negeri yang mempunyai kerajaan sendiri; (2) terdapat perbeaan kepentingan ekonomi antara negeri-negeri bersekutu; (3) adanya halangan geografi yang bukan sahaja menghalang pembentukan satu kerajaan satuan (unity government) yang berkesan tetapi juga menyumbangkan kepada perkembangan kesedaran perasaan kewilayahhan; (4) adanya perbezaan ras, agama, bahasa dan bangsa; (5) ketidaksamaan institusi sosial; dan (6) adanya model perlombagaan federal yang dapat dicontohi. Wheare telah juga menekankan betapa pentingnya peranan pemimpin dalam proses pembentukan dan pengekalan satu sistem federal.

Wheare juga telah menentukan enam faktor yang dapat menghasilkan keupayaan untuk bersekutu (capacity for union) secara federal. Faktor-faktor ini ialah: (1) perbezaan yang tidak terlampaui dalam kawasan, penduduk dan sumber negeri-negeri bersekutu; (2) ada sejarah tersendiri sebagai negeri yang mempunyai kerajaan sendiri; (3) ada perbezaan ras, agama, bahasa dan bangsa; (4) kerajaan wilayah mempunyai keupayaan untuk membayar dan menguruskan kuasa yang telah diperuntukkan kepada mereka; (5) terdapat ramai di antara mereka yang mempunyai kesanggupan untuk memerintah; dan (6) adanya kesamaan institusi politik.

Pada pendapat Wheare peperangan dan kemerosotan ekonomi (economic depression) dapat menghalang perkembangan federalisme. Di sini ingin dinyatakan bahawa Wheare kurang jelas tentang perhubungan di antara kebudayaan yang sejenis dan integrasi federal — satu corak integrasi politik. Malah beliau telah mengelirukan perhubungan ini. Dari segi faktor-faktor yang membentuk keinginan untuk bersekutu beliau telah berhujah bahawa kesamaan kebudayaan — kesamaan ras, bahasa, agama dan bangsa — tidak boleh dianggap sebagai faktor-faktor pokok.⁷

⁷*Op. cit.*, m.s. 38.

Tetapi dari segi perbincangan beliau tentang faktor-faktor yang dapat menghasilkan keupayaan untuk bersekutu, beliau telah mengemukakan hujah yang berbeza sekali. Beliau telah menghuijahkan bahawa satu kesamaan kebudayaan — kesamaan bahasa, agama, ras dan bangsa — akan menghasilkan keupayaan untuk bersekutu.* Amerika Syarikat telah digunakan oleh beliau sebagai contoh untuk menyokong hujah ini.

Dari apa yang dibincangkan di atas, Wheare menganggap "keadaan bersifat federal" sebagai keadaan perseimbangan antara kuasa atau faktor keinginan untuk bersekutu dan kuasa atau faktor keinginan untuk pemisahan dalaman, dan adanya kesanggupan untuk bersekutu. Satu "keadaan bersifat federal" adalah satu perseimbangan tiris di antara kuasa pengabungan dengan kuasa pemisahan.

Konsep "keadaan bersifat federal" ini seakan-akan sama dengan konsep "masyarakat federal" (federal society) yang pada mulanya digunakan oleh W.S. Livingston. Perlu diingatkan bahawa bagi Livingston, federalisme adalah satu fungsi masyarakat federal. Bagi beliau satu masyarakat federal adalah satu keadaan yang mengandungi perbezaan tertentu berkelompok atau berkumpul di wilayah tertentu. Jikalau masyarakat itu bersifat federal, di mana perbezaan tertentu berkelompok atau berkumpul di wilayah tertentu, besar kemungkinan yang wilayah ini akan diberi fungsi yang sesuai dengan perbezaan tersendiri itu. Ini, pada beliau memerlukan pembentukan kerajaan federal. Tetapi beliau tidak menentukan dengan jelas perbezaan jenis apakah yang terpenting sekali. Mengikut implikasinya perbezaan penting yang dikemukakan oleh beliau adalah perbezaan bahasa, agama, kumpulan etnik atau tradisi sejarah. Perbezaan inilah yang memisahkan kumpulan penduduk dari satu wilayah dengan yang lain. Perbezaan inilah juga yang menjadi asas federalisme. Apabila penduduk di wilayah tertentu yang merupakan kumpulan majoriti mencapai satu tahap kuasa yang mencukupi, mereka boleh mendesak melalui

**Ibid.*, m.s. 44.

*F.G. Carnel telah menggunakan ukuran 'keadaan bersifat federal' ini dalam kajiannya. Lihat rencananya *Political Implications of Federalism in New States*, muka surat 16—59, dalam buku yang bertulis bersama oleh U.H. Hicks dan lain-lain, *Federalism and Economic Growth in Underdeveloped Countries* (London: George Allen and Unwin Ltd., 1963). I.V. Duhaeck menggunakan 10 ukuran federalism dalam bukunya, *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics* (New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1970), bab 7 dan 8.

wakil sendiri, supaya dapat menegakkan atau mengekalkan kuasa berhubung dengan fungsi-fungsi penting dalam wilayah sendiri.¹⁰ W.H. Riker dalam bukunya *Federalism* hanya mengemukakan satu angkubah politik bagi menjelaskan tentang pencapaian satu perikatan federal — diisitahkan oleh beliau sebagai *federal bargain*: pertama, adanya keinginan untuk meluaskan lagi kawasan yang dikuasai dan kedua, adanya ancaman teniera dan diplomatik dari luar. Tetapi bagi menjelaskan pengekalan *federal bargain* beliau telah menggunakan angkubah lain: taraf kepusatuan parti politik — pendapat beliau berbeza daripada pendapat-pendapat parti politik. Dari segi perhubungan di antara kesamaan jenis kebudayaan dengan integrasi federal — satu bentuk integrasi kebudayaan yang digunakan oleh beliau untuk menjelaskan pengangkubah yang digunakan satu *federal bargain* atau integrasi federal capaian dan pengekalan unsur-unsur kebudayaan. Tetapi A. Lijphart tidak mengandungi unsur-unsur kebudayaan. Tetapi A. Lijphart berpendapat bahawa perbezaan pendapat antara Riker dengan yang lain, pada hakikatnya adalah kurang jelas, dan penjelasan Riker tentang pengekalan satu *federal bargain* atau integrasi federal merupakan penjelasan yang terhad.¹¹

Pada keseluruhannya semua penuntut federalisme bersetuju bahawa kerajaan federal adalah kerajaan berpelembagaan. Mereka juga bersetuju bahawa perkembangan federalisme hanya boleh dicapai dalam satu suasana demokrasi.

Apakah kemungkinan prinsip federalisme digunakan bagi mencapai integrasi politik? Perbincangan dalam bahagian ini dihadkan kepada negara-negara Dunia Ketiga. Di sini kita rumuskan makna federalisme dan integrasi politik. Federalisme adalah satu sistem kerajaan pusat dan wilayah atau negeri dalam dan fungsi antara kerajaan pusat dan wilayah atau negeri dalam masyarakat federal di mana perbezaan tertentu berkelioppok atau berkumpul di wilayah tertentu. Integrasi politik dimaknakan sebagai satu pencapaian kesedaran komuniti bersama yang mengandungi institusi atau amalan formal atau yang tidak formal. Kekukuhan integrasi politik dan keluasannya mencukupi untuk

¹⁰Perbincangan yang lanjut tentang konsep "masyarakat federal" dalam konteks federalisme, lihat rencana M.B. Stein, "Federal Political System and Federal Societies" *World Politics* Jild 20, Bl. 4 (Julai 1968) m.s. 721—747.

¹¹Lihat A. Lijphart, "Cultural Diversity and Theories of Political Integration" *Canadian Journal of Political Science*, Jild 4, Bl. 1 (Mac 1971), m.s. 8.

¹²*Ibid.*, m.s. 8—9.

dapat menentukan bahawa pertukaran politik dan sosial berlangsung secara aman. Federalisme juga mementingkan integrasi politik seperti yang dimaknakan di atas kerana federalisme adalah satu bentuk integrasi politik di mana pencapaian satu taraf kesedaran komuniti bersama diperseimbangkan dengan kuasa kesedaran perbezaan yang berasaskan kewilayah. Kuasa-kuasa kesedaran perbezaan kewilayah ini ialah yang merupakan kelemahan struktur federalisme yang mungkin merobohkan integrasi politik federal, terutama sekali di negara-negara Dunia Ketiga.

Negara-negara Dunia Ketiga, yang dulunya dijajah oleh kuasa Barat, menghadapi masalah kepelbagaiannya kebudayaan yang melampau. Negara-negara ini mengandungi pelbagai kumpulan etnik, bahasa dan kebudayaan. Kumpulan-kumpulan ini telah mencapai satu tahap kesedaran perpaduan kumpulan (group solidarity) yang tinggi pada masa berlakunya gerakan pembebasan. Contohnya seperti di antara kumpulan orang India yang beragama Hindu dengan yang beragama Islam. Jika bukannya kumpulan ini berkelompok atau berkumpul di wilayah-wilayah atau di tempat-tempat tertentu, integrasi politik di negara Dunia Ketiga diancam oleh adanya kuasa perpecahan (centrifugal) yang berasaskan tarikan perkauman, ketempatan dan kewilayah. Justeru itu, integrasi politik di negara-negara Dunia Ketiga dari segi satu taraf kesedaran kesamaan komuniti atau kesedaran nasional memanglah lemah. Oleh kerana itu, pemimpin negara-negara ini sedar bahawa untuk menegakkan satu kesedaran nasional satu struktur politik bercorak berbilang bangsa (multi-national) perlu dibentuk. Federalisme telah dipilih oleh pemimpin sebagai satu tapak permulaan untuk mencapai satu kesedaran nasional dan integrasi politik. Federalisme mungkin sesuai bagi mencapai tujuan ini kerana pada khususnya federalisme adalah sebagai satu cubaan untuk mengatasi kepentingan kewilayah. Dalam lain perkataan, federalisme adalah satu bentuk perpaduan yang berasaskan pengiktirafan perbezaan dalam yang terentu. Federalisme tidak sesuai jika ia perbezaan penting tidak berkelompok atau berkumpul di wilayah-wilayah tertentu.

Bagi negara-negara Dunia Ketiga di mana kumpulan kaum tidak berkelompok atau berkumpul di wilayah tertentu, penggunaan federalisme sebagai alat untuk mengawal atau mengatasi percaduhan antara kaum tidaklah berkesan. Federalisme dapat melindungi kepentingan kaum dan oleh kerana

ada pembahagian kuasa dan fungsi tertentu antara kerajaan pusat dengan wilayah, kumpulan kaum di kawasan tertentu dapat menetapkan dan menentukan kuasa dan keselamatan politik sendiri. Tetapi federalisme mungkin meningkatkan lagi pergaduhan antara kaum jika alau kumpulan kaum minoriti di wilayah tertentu mengecalikkan atau menindas kumpulan kaum minoriti di wilayah itu, seperti di Nigeria Utara di mana kumpulan Ibo (kumpulan minoriti) telah ditindas oleh kumpulan Hausa-Fulani (kumpulan majoriti) dan di Ireland utara di mana kumpulan Katolik (kumpulan minoriti) telah ditindas oleh kumpulan Protestan (kumpulan majoriti).

Ketika kumpulan kaum minoriti berada terancam oleh kumpulan majoriti, kumpulan minoriti selalu sahaja mendesak supaya federalisme digunakan sebagai satu alat untuk mengawal masalah perkauman. Atau pun kumpulan kaum minoriti akan membentuk kawasan sendiri supaya dapat menjadi kumpulan majoriti melalui percubaan untuk menegakkan negara bebas. Dalam konteks ini kaum Tamil di Sri Lanka telah menentang aliran ke arah pemusatan kuasa (yang bercanggah dengan prinsip federalisme) kerana aliran ini berhubung rapat dengan kaum Sinhalis dan akan mengekalkan kedudukannya sebagai kaum majoriti. Oleh yang demikian kaum Tamil menggantungkan harapan kepada struktur federal untuk menyelamatkan kaum mereka dari ditindas oleh kaum majoriti.

Federalisme adalah satu struktur yang memberi bentuk institusi tertentu kepada (institutionalise) perbezaan kewilayah dan jika alau perbezaan ini diperkuatkan oleh perbezaan ras, agama, bahasa dan bangsa, masalah gerakan pemisahan mungkin akan timbul. Ini ialah kerana kumpulan kaum boleh menjadi asas mobilisasi politik yang boleh merobohkan integrasi federal. Dalam keadaan apabila sempadan sokongan rakyat dan organisasi mempunyai kawasan yang sama dengan sempadan wilayah dan kumpulan etnik, parti-parti politik akan menjadi cawangan politik kumpulan kaum. Kumpulan-kumpulan ini mempunyai kemungkinan untuk menjadi negara dan mereka mungkin membuat desakan untuk pemisahan. Mengikut C. Geertz kumpulan kaum ini boleh menjadi "calon kenegaraan" (candidates for nationhood). Justeru ini pergaduhan perkauman terutama sekali jika alau kumpulan kaum berkelompok atau berkumpul di wilayah-wilayah tertentu, mungkin menyebabkan pemisahan wilayah dan pertukaran sempadan negara itu. Kemungkinan pemisahan ini akan menjadi lebih besar pada

masa sekarang kerana perkauman yang bercorak kebangsaan adalah lebih tegas dalam mendesak peranan yang lebih dalam bidang politik, ekonomi dan pencapaian kekayaan serta keutuhan kebudayaan. Kemungkinan berlakunya pemisahan ini telah dibincangkan oleh Charles D. Tarlton.¹³ Gerakan pemisahan ini telah menimbulkan masalah Biafra di Nigeria dan juga menyebabkan perpecahan Pakistan kepada dua negara dan bangsa baru — Bangladesh dan Pakistan.

Satu taraf integrasi politik yang berlanjutan dapat dicapai melalui federalisme dengan terdapatnya sifat-sifat timbal-balik dan tolak-tarsur. Tetapi sifat-sifat inilah yang sering kali dimusuahkan oleh garisan perpecahan antara kaum (inter-ethnic cleavages) yang terpenting. Pada keseluruhannya, penggunaan federalisme untuk menegakkan satu taraf integrasi politik di negara-negara Dunia Ketiga jarang sekali mencapai kejayaan.¹⁴ Sekarang keperluan ranggan dan perkembangan ekonomi mungkin memaksa pemimpin negara Dunia Ketiga untuk memusatkan kuasa supaya rancangan dan perkembangan ekonomi dapat diselenggarakan dengan berkesan.¹⁵ Tetapi pemusatkan kuasa ini bertentangan dengan prinsip federalisme. Apa yang penting dari segi integrasi politik ialah sejauh manakah pemimpin-pemimpin ini mempunyai kepercayaan yang federalisme dapat membantu perkembangan satu komuniti politik nasional dan sejauh manakah federalisme tidak akan menghancurkan keeratan nasional yang telah wujud. Oleh kerana sistem federalisme telah gagal di beberapa negara Dunia Ketiga, kemungkinan pemimpin-pemimpin di negara-negara Dunia Ketiga lain menggunakan sistem ini untuk mencapai integrasi politik agak tipis.

¹³Lihat rencana D. Tarlton, "Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation", *The Journal of Politics*, Jilid 27, Bil. 4, (November 1965), m.s. 861—874.

¹⁴Lihat F.G. Carnel, *op. cit.*, C.H. Enloe, *Ethnic Conflict and Political Development* (Boston: Little, Brown & Co., 1973), bab 4 dan 5, dan C.W. Anderson, et al., *Issues in Political Development* (New Jersey: Prentice Hall, 1974), bab 3—5.

¹⁵Lihat H.K. Teune, "The Future of Federalism: Federalism and Political Integration", m.s. 213—233, dalam buku V. Earle, ed., *Federalism: Infinite Variety in Theory and Practice* (Itasca, Ill.: F.E. Peacock Pub., 1968).

Rujukan

- Anderson, C.W., et. al. *Issues in Political Development*. New Prentice-Hall, 1974.
- Birch, A.H. *Federalism, Finance and Social Legislation in Canada, Australia and the United States*. London: Oxford University Press, 1955.
- Dikshit, R.K. *The Political Geography of Federalism: An Inquiry into Origins and Stability*. Delhi: Macmillan Co., of India, Ltd., 1975.
- Duchacek, I.V. *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. New York: Holt, Rinehart & Winston, Inc., 1970.
- Enloe, C.H. *Ethnic Conflict and Political Development*. Boston: Little, Brown & Co., 1973.
- Hicks, U.K. *Federalism and Economic Development in Underdeveloped Countries*. London: George Allen and Unwin, Ltd., 1961.
- Lijphart, A. "Cultural Diversity and Theories of Political Integration", *Canadian Journal of Political Science*, jilid 4, bil. 1 (mac 1971).
- Livingston, W.S. *Federalism and Constitutional Change*, London: Oxford University Press, 1956.
- Riker, W.H. *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston: Little Brown & Co., Ltd., 1964.
- Rothchild, D. "The Limits of Federalism: An Examination of Political Institutional Transfer in Africa", *The Journal of Modern African Studies*, jilid 4, bil. 3 (1966).
- Stein, M.B. "Federal Political Systems and Federal Societies". *World Politics*, jilid 20, bil. 4 (julai 1968).
- Wheare, K.J. *Federal Government*. London: Oxford University Press, 1967.

6

PENDEKATAN-PENDEKATAN KAJIAN INTEGRASI WILAYAH

KHAW GUATHHOON

Kajian mengenai integrasi wilayah bertujuan untuk menjelaskan kecenderungan ke arah saling bergantung di antara negara dan beberapa jenis bentuk kombinasi wilayah. Ia berkaitan dengan perubahan komuniti politik, sosial dan ekonomi yang baru melalui kaedah yang aman dan tanpa paksaan.

Walaupun terdapat agak banyak tulisan mengenai integrasi wilayah, sebuah teori yang sempurna dan mempunyai takrif yang baik belum lagi wujud. Malah ahli sains politik belum dapat mencapai kata sepakat tentang apakah sebenarnya yang dimaksudkan dengan integrasi. Sebahagian daripada mereka menganggapnya sebagai satu proses bagi negara-negara melepaskan sebahagian dari kekuasaan dan kedaulatannya dan melaksanakan teknik-teknik baru untuk menyelesaikan konflik sesama mereka dengan secara sukarela sementara yang lain pula menganggap integrasi sebagai satu keadaan yang terakhir bagi proses tersebut dengan terciptanya sebuah masyarakat baru. Tiadanya kata sepakat mengenai definisi integrasi ini telah membawa kepada pendekatan yang berbeza dalam kajian integrasi wilayah dengan penekanan yang berlainan ke atas peranan institusi, elit, sikap dan perhubungan sosial dalam komuniti di peringkat antara bangsa. Terdapat tiga pendekatan utama: pendekatan federalis atau persekutuan yang menumpukan kepada institusi; pendekatan transaksionalis yang menumpukan

kepada perhubungan di antara rakyat sebagai satu petunjuk sikap mereka terhadap sesama sendiri; dan pendekatan neofunctionialis yang menekankan cara institusi supranasional timbul dari kepentingan bersama berbagai kumpulan yang terpenting dalam masyarakat.

Golongan federalis menganggap bahwa hasil dari proses integrasi ialah penciptaan satu persekutuan di antara negara peserta. Federalisme yang dianggap sebagai satu strategi untuk mencapai integrasi, merupakan satu kaedah pemerintahan yang membagikan kekuasaan politik antara institusi pusat dengan institusi tempatan dan masing-masing mempunyai otonomi sendiri. Ahli teori federalis ini memberi pemekaran penting kepada institusi dan pembentukan institusi dalam proses integrasi wilayah. Pendekatan seperti ini mengandaikan bahawa institusi yang berkesan di peringkat negara seperti di Amerika Syarikat juga sesuai untuk peringkat supranasional.

Mereka yang menimbulkan pendekatan ini menganggap bahawa federalisme dapat mewujudkan susunan institusi yang dapat memuaskan kriteria kecekapan dengan mencipta badan pusat untuk beberapa fungsi, dan demokrasi dengan menyebarkan kegiatan-kegiatan lain untuk memastikan pengawalan dan otonomi tempatan yang lebih luas. Andaian yang terpenting dalam pendekatan federalis ialah peri pentingnya politik — bahawa institusi yang stabil bagi satu persekutuan wilayah dapat diwujudkan melalui satu tindakan politik dan satu persekutuan pula dapat dicapai tanpa terlebih dahulu menyelesaikan perbezaan sosial dan ekonomi. Ia merupakan satu penyelesaian politik kepada berbagai kepentingan yang wujud. Ia juga dianggap sebagai satu model yang paling sesuai untuk penyatuhan beberapa unit yang bebas kepada sebuah kesatuan politik yang baru dan lebih besar kerana ia dapat menampung perbezaan di kalangan anggotanya melalui satu cara yang difikirkan mustahil bagi sebuah negara satuan (unitary state). Pendekatan federalis juga dianggap mampu untuk memenuhi matlamat dan kepentingan bersama negara yang menyertainya.

Walau bagaimanapun peristiwa di Eropah dan Afrika bertentangan dengan gambaran, penjelasan dan ramalan pihak federalis. Misalnya di Eropah Barat, federalisme yang dianggap sebagai kemuncak matlamat integrasi Eropah dan sebagai strategi untuk mencapainya, telah membuktikan bahawa apa yang dikatakan oleh pihak federalis tidaklah benar. Keperluan utama dalam menjayakan strategi ni ialah satu keputusan bertindak me-

lalui "keinginan politik secara kolektif" oleh golongan elit yang memerintah negara Eropah Barat di mana satu sistem persekuatan akan dibentuk. Walau bagaimanapun, penolakan Masyarakat Per-tahanan Eropah (MPE) pada tahun 1954 dan Masyarakat Politik Eropah menunjukkan keengganan mereka untuk mengurangkan kedaulatan nasional. Andainya terdapat satu "keinginan politik bersama" ia lebih memberatkan untuk memelihara rangka kerajaan nasional yang ada dan bukannya membentuk institusi supranasional. Selepas keruntuhannya MPE, pendekatan federalis yang dalam bentuk institusi yang asli telah kurang mendapat perhatian.

Berbeza dengan pendekatan federalis, golongan transaksionalis tidak memberi perhatian kepada jenis rangka institusi yang tertentu tetapi agak menumpukan kepada syarat-syarat yang diperlukan untuk memajukan dan memelihara perasaan bermasyarakat di kalangan rakyat di sesetua wilayah. Pihak transaksionalis menumpukan perhatian kepada perhubungan, saling tukar-menukar dan komunikasi antara rakyat sebagai petunjuk kepada integrasi. Perkara seperti pengaliran perdagangan, pengembaraan dan hubungan sosial dan kebudayaan menjadi satu ujian penting kepada kadar integrasi yang telah dicapai di antara dua atau lebih negara. Semakin banyak interaksi di antara sebuah negara dengan sebuah negara yang lain semakin mereka rasaikan perhubungan dan kaitan di antara satu sama lain. Ini diharapkan, akan mengwujudkan keadaan saling bergerak bebas yang dapat ditakrifkan sebagai kemampuan negara untuk menyahut tuntutan yang disuarakan dalam proses transaksi di antara mereka. Interaksi dan komunikasi, saling kait mengait dan gerak balas semestinya dapat mewujudkan satu keadaan yang boleh mengwujudkan perhubungan yang stabil dan aman.

Orang yang terpenting dalam menimbulkan pendekatan transaksionalis ini ialah Karl Deutsch. Menurut beliau, integrasi ialah satu keadaan apabila rakyat sesetua wilayah telah mencapai "satu perasaan bermasyarakat" (a sense of community) iaitu satu persetujuan bahawa setiap masalah bersama hendaklah diselesaikan tanpa melibatkan pakaian fizikal. Sememangnya beliau menyedari bahawa masalah utama dalam politik antarabangsa untuk membentuk satu keadaan perhubungan yang stabil dan aman di antara negara adalah mungkin. Konsep utama Deutsch ialah "masyarakat keselamatan" (security community) yang dianggap sebagai 'sebuah kumpulan yang telah diintegraskan, iaitu apabila integrasi

ditakrifkan sebagai pencapaian satu perasaan bermasyarakat, ditambah pula oleh institusi dan amalan yang formal atau tidak formal yang cukup kuat dan tersebar luas bagi memastikan perubahan secara aman di kalangan anggota sebuah perkumpulan dalam satu jangka masa yang panjang." dalam rangka kesinya, "integrasi di peringkat antarabangsa dan masyarakat keselamatan tidak termasuk persiapan bagi perperangan atau kekerasan secara besar-besaran di antara negara peserta walaupun tidak terdapat gabungan institusi politik.

Deutsch membezakan antara dua bentuk masyarakat keselamatan: masyarakat keselamatan yang bergabung yang dibentuk dari gabungan dua atau lebih unit yang dahulunya merdeka ke dalam satu unit yang lebih besar dengan sebuah pemerintahan bersama. Masyarakat keselamatan majmuk pula mempunyai pemerintahan yang berasingan dan kemerdekaan masing-masing masih dikenalkan. Masyarakat seperti itu dikatakan wujud di antara Amerika Syarikat dengan Kanada: Kedua-duanya masih mengekalkan pemerintahan masing-masing tetapi hubungan di antara mereka adalah aman dan diduga akan terus kekal dan mereka tidak terlibat dalam perperangan di antara satu sama lain.

Satu penelitian ke atas keadaan yang dianggap penting oleh Deutsch bagi membentuk dan memelihara masyarakat keselamatan gabungan dan majmuk dengan jelas menunjukkan bahawa perhubungan adalah penting dalam pendekatannya. Sebuah masyarakat tidak akan wujud tanpa keadaan saling bergantung di antara ahli. Keadaan ini hanya dapat diwujudkan menerusi satu rangkaian perhubungan bersama. Oleh yang demikian, perhubungan seperti itu adalah keperluan asas bagi sebuah masyarakat. Tetapi dengan sendirinya ia tidaklah mencukupi, kerana komunikasi boleh memburukkan dan juga memperbaiki perhubungan dan mungkin menekankan nilai dan harapan yang bercanggah dan bukannya nilai dan harapan bersama. Oleh itu pihak transaksionalis memberi penekanan saling kait-mengait dan juga ke atas bergerak balas.

Menurut pendekatan transaksionalis perkembangan kesedaran bermasyarakat di peringkat antarabangsa, bergantung kepada bentuk komunikasi yang berkesan dan bererti di antara unit-unit nasional. Oleh itu tujuan pihak transaksionalis untuk mengukur perhubungan di antara unit ialah untuk menentukan sejauh manakah wujudnya keadaan saling bergantung yang terdapat dalam sesebuah wilayah. Adalah diduga bahawa rangkaian

komunikasi bersama dengan saling bergerak balas akan meningkatkan perpaduan dan kesedaran bermasyarakat di sesebuah wilayah.

Terdapat beberapa kelemahan dalam pendekatan pihak transaksionalis. Misalnya, adalah sukar untuk menentukan transaksi jenis manakah yang paling bererti untuk menimbulkan perasaan saling kait-mengait dan perpaduan dalam sesebuah wilayah. Beberapa orang penganalisa, termasuk Donald Puchala, telah memerhatikan bahawa jenis-jenis transaksi adalah terbatas kepada data-data yang dapat diperincikan (readily identifiable) dan dengan itu bererti tidak termasuk transaksi yang tidak dapat dianggarkan (not quantifiable). Walaupun *indices* ini mungkin dapat menggambarkan berbagai dimensi proses integrasi wilayah dan dengan itu membolehkan penganalisa menentukan kemajuan integrasi dalam berbagai lapangan, pengaliran transaksi sebenarnya hanya mencerminkan integrasi wilayah, dan bukan menimbulkannya. Maka timbul ramlahan tentang arah integrasi yang berdasarkan kepada haluan transaksi menimbulkan risiko. Pendekatan transaksionalis selanjutnya tidak memberikan perhatian yang secukupnya kepada aspek proses integrasi wilayah yang lain. Satu perkara penting ialah integrasi institusi yang ditakrifkan sebagai kemunculan badan-badan supranasional yang dapat membuat keputusan. Keputusan dibuat meliputi kegiatan dalam bidang yang luas dan dianggap mempunyai kewibawaan dan sah oleh unit-unit yang bergabung. Satu lagi kelemahannya ialah analisa pihak transaksionalis yang sering mengelakkkan persoalan persepsi aktor tentang faedah sekarang dan yang akan datang. Ini menunjukkan mereka cuba lari daripada menganalisa kuasa politik dan ia juga tidak jelas tentang proses integrasi.

Pendeknya pihak transaksionalis memberi perhatian kepada perkembangan kesedaran bermasyarakat yang terlandaskan nilai bersama dan menganggap integrasi sebagai satu keadaan di mana persemuaafakan telahpun berkembang. Sebaliknya, pihak neofungsionalis pula menekankan tentang keadaan masyarakat moden yang majmuk. Mereka terdiri dari golongan elit dan kumpulan yang mempunyai kepentingan yang berasingan dan menganggap integrasi sebagai satu proses dan bukannya sebagai satu keadaan. Ernst Haas, seorang neofungsionalis yang terkenal, telah mengemaskin konsep integrasi sebagai satu keadaan kerana ianya gagal untuk menjelaskan perbezaan di antara keadaan integrasi dan

keadaan semasa proses integrasi. Beliau telah mentakrifkan integrasi sebagai "satu proses yang mendorong pelakun-pekaun politik beberapa negara untuk mengubah kesetiaan, harapan dan kegiatan politik mereka ke arah satu pusat yang baru serta lebih besar, dan institusinya mempunyai atau menuntut kekuasaan ke atas negara-negara yang telah wujud sebelumnya."

Konsep neofungsionalis terhadap integrasi sebagai satu proses adalah bermaksud untuk mengarahkan perubahan nilai golongan elit, baik pemerintah atau bukan pemerintah, kepada mereka ditakrifkan dari perspektif wilayah dan bukannya orientasi nasional semata-mata. Golongan neofungsionalis mempunyai anggapan bahawa perubahan nilai di pihak golongan elit bukan didorong oleh tujuan untuk kebaikan bagi seluruh rakyat tetapi keinginan mereka untuk memuaskan kemauan diri sendiri. Golongan elit ini melihat institusi supranasional sebagai satu cara untuk memenuhi kepentingan mereka dan bekerjasama dengan golongan elit dari negara-negara lain yang mempunyai kepentingan yang sama. Pendekatan neofungsionalis tertumpu kepada perkembangan proses membuat keputusan secara kolektif dan cara golongan elit, pemerintah atau bukan pemerintah mengubah taktif mereka apabila pusat membuat keputusan, bertukar dari peringkat nasional ke peringkat supranasional.

Apakah kesudahan proses integrasi wilayah dari sudut pandangan golongan neofungsionalis? Sebahagian daripada mereka telah menghujahkan bahawa pada akhirnya masyarakat politik atau kesatuan politik (kesatuan federal atau persekutuan) akan muncul. Haas telah menyatakan bahawa hasil dari proses integrasi wilayah ialah sebuah masyarakat politik yang baru yang menyelubungi negara-negara yang telah wujud sebelumnya. Dia mengistilahkaninya sebagai "negara wilayah" (regional state) di mana kekuasaan politik tertumpu kepada satu pusat. Ia adalah sebuah negara yang lebih luas. Walau bagaimanapun beliau juga telah menghujahkan bahawa "negara wilayah" hanyalah satu daripada tiga hasil yang mungkin dicapai dari proses integrasi. Dua lagi hasil yang mungkin ialah "kelompok wilayah" (regional commune) yang memerlukan saling bergantung di antara unit peserta tanpa satu pusat kekuasaan yang tunggal, dan yang keduanya ialah apa yang dipanggil *assymetrical regional overlap* yang melibatkan susunan yang lebih kompleks: untuk tujuan tertentu, semua unit peserta adalah sama-sama saling bergantung sementara untuk tujuan-tujuan lain pula, beberapa unit sahaja akan berhubung rapat dan

corak saling bergantungan ini tidak akan melibatkan semua unit pada taraf yang sama.

Golongan neofungsionalis telah menunjukkan beberapa corak unggul pada akhir proses integrasi. Mereka tidak sependapat tentang apakah ciri keadaan akhir ini. Kesudahannya mungkin sesuatu yang lebih dari masyarakat keselamatan majmuk dan kurang dari masyarakat politik. Keadaan akhirnya mungkin juga merupakan sebuah masyarakat politik. Walau bagaimanapun, setengah ahli neofungsionalis sambil melihat integrasi sebagai satu proses, berbuat demikian tanpa rujukan kepada titik akhirnya atau kesudahannya.

Bagi Leon Lindberg konsep integrasi politik adalah terbatas kepada perkembangan cara dan proses mencapai keputusan secara kolektif melalui cara yang lain daripada tindakan yang berotonomi oleh pemerintah nasional. Beliau menghujahkan bahawa adalah mungkin dan menasabah bahawa kaedah membuat keputusan secara kolektif yang melibatkan integrasi politik dapat dicapai tanpa bergerak ke arah satu masyarakat politik atau ke arah satu keadaan terakhir yang tertentu. Integrasi politik sebagai satu proses melibatkan sekumpulan negara yang bersama-sama membuat dan melaksanakan keputusan awam. Keputusan ini terikat melalui proses dan institusi kolektif dan bukannya melalui cara otonomi yang formal. Selanjutnya, ia juga bermaksud bahawa pemerintah akan menimbulkan dan menggunakan sumber-sumber bersama dalam usaha mencapai objektif bersama yang tertentu dan mereka merupakkan satu proses yang mengorbankan sebahagian dari sifat kedaulatan dan otonomi dalam membuat keputusan. Ia juga merupakkan satu proses yang mendesak pelakun-pelakun politik beberapa negara supaya mengubah pengharapan dan kegiatan politik mereka ke satu pusat yang baru. Walaupun setengah dari ahli golongan neofungsionalis mungkin mengandaikan keadaan terakhir yang unggul manakala yang lain pula tidak berbuat demikian, kesemuanya lebih memberi penekanan terhadap proses daripada keadaan terakhir dari proses integrasi. Mereka menekankan perihal pentingnya peningkatan dalam proses membuat keputusan, di mana sesuatu keputusan mungkin membawa kepada satu keputusan yang selanjutnya, implikasi dan akibatnya pula memerlukan satu keputusan yang lebih lanjut dan seterusnya.

Haas memperkatakan tentang tujuan pelakun-pelakun politik yang pada awalnya dianggap "teknik," atau bukan kontroversial. Dengan ini, dimaksudkan bahawa sekumpulan pelakun nasional,

setelah membuat keputusan akan bekerjasama pada peringkat antarabangsa untuk melanjutkan lagi kepentingan kolektif dan individu dalam beberapa fungsi ekonomi dan teknik. Mereka akan mendapati bahawa pencapaian maksud ini bergantung ke atas perluasan lingkungan kaedah atau cara yang ada pada mereka. Tin-dakan mereka mewujudkan lapangan yang lebih besar dan memerlukan mereka membuat pilihan politik mengenai sejauh mana otonomi nasional patut diberi kepada organisasi supranasional. Politisasi bermaksud bahawa pelakun-pelakunya mestilah mencari penyelesaian kepada masalah mereka untuk meninggikan kepentingan bersama dan dalam proses itu, memberikan lebih banyak kuasa kepada pusat. Ini ialah konsep "pelimpahan" (spill-over) yang menjadi bahagian utama pendekatan neofungsionalis.

Haas, misalnya, telah mengatakan bahawa integrasi ekonomi akan mempunyai lebih banyak pelimpahan ke dalam isu-isu politik dari pada pendekatan-pendekatan fungsional yang lain. Proses pelimpahan dari integrasi ekonomi bukan hanya membawa kepada politization secara beransur-ansur tetapi juga kadangkala kepada krisis. Walau bagaimanapun Haas mempercayai bahawa krisis ini memberi peluang kepada pelakun-pelakun politik untuk "mentakrifkan semula tujuan-tujuan ke tahap persemaufakatan yang lebih tinggi." Andai ia neofungsionalisme ialah bahawa hasil dari membuat keputusan seperti itu dan politisasi secara beransur-ansur adalah proses integrasi politik yang tidak disengajakan. Sememangnya, bila merojk kepada Masyarakat Ekonomi Eropah, Haas pernah menulis bahawa kemajuan dari pasaran bersama akibat dari dorongan politik kepada kesatuan ekonomi yang pada akhirnya mengwujudkan satu kesatuan politik di antara negara peserta adalah otomatis.

Banyak andaian neofungsionalisme telah dikritik. Konsep pelimpahan dan cadangan bahawa integrasi ekonomi mewujudkan perpaduan politik menjadi tanda tanya. Juga, ramalan kemunculan satu keadaan terakhir yang unggul diragukan kerana agak mustahil untuk meramalkan hasil terakhir dari proses integrasi itu. Contohnya Pasaran Bersama Eropah yang telah mencapai integrasi ekonomi pada taraf yang tinggi telah mendedahkan kelemahan anggapan bahawa kumpulan yang mempunyai kepentingan sendiri akan mengubah harapan dan tindakan mereka ke arah institusi supranasional dan konsep perlimpahan. Nampaknya kebanyakannya kegiatan kumpulan yang mempunyai kepentingan

terus berorientasikan matlamat-matlamat nasional. Apabila dasar-dasar umum menjadi persoalan, kumpulan tersebut mendapat bahawa adalah lebih berkesan untuk bertindak di peringkat kebangsaan jika mereka mengambil tindakan dengan menekan kerajaan mereka sendiri dari peringkat supranasional. Langkah asal ke arah perpaduan Eropah telah mulai lenyap dan gerakan ke arah integrasi Eropah telah berkurangan. Walaupun terdapat kejayaan dalam integrasi ekonomi tetapi ianya tidak menghasilkan integrasi politik. Sehingga ini, Eropah telah gagal mencapai kejayaan dalam integrasi politik melalui pelimpahan dari integrasi ekonomi. Sesungguhnya ketiadaan penyambungan antara integrasi ekonomi dan politik ini telah menyebabkan Joseph Nye seorang neofungsionis mencadangkan supaya konsep integrasi dipecah kepada komponen politik, ekonomi dan sosial, tanpa membuat sebarang penentuan terhadap perkaitan di antara integrasi di satu bidang dengan integrasi di satu bidang yang lain. Usaha-usaha telah dibuat oleh beberapa orang neofungsionalis untuk melepaskan diri dari membuat definisi yang unggul tentang keadaan terakhir atau kesudahan proses integrasi. Mereka lebih banyak menekankan tentang ukuran yang boleh mengwujudkan integrasi yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan masa yang lama-pau. Satu cara pengukuran telah dicadangkan untuk memerhatikan sejauh manakah sesuatu kesatuan itu telah mencapai kejayaan ke arah integrasi.

Salah satu kritik yang paling serius terhadap pendekatan neofungsionals ialah kegalanannya membuat perbezaan yang jelas di antara politik yang "tinggi" dengan "rendah". Stanley Hoffman seorang daripada pengalisa yang menghujahkan bahawa perbezaan itu adalah penting. "Politik rendah" melibatkan isu-isu kebijikan yang menyebabkan pelakun-pelakun politik mungkin bersedia menyerahkannya kepada institusi supranasional. Sebaliknya "politik tinggi" pula melibatkan dasar-dasar luar yang penting dan isu-isu pertahanan. Bila menghadapi soal-soal ini, negara lebih ingin berdiri sendiri, mereka tidak bersedia menyerahkan kekuasaan membuat keputusan tentang keselamatan dan dasar luar kepada institusi supranasional. Integrasi mungkin boleh wujud berhubung dengan kegiatan dalam soal kebijikan sosial dan ekonomi tetapi tidak mungkin dalam perkara-perkara yang berkaitan dengan "politik tinggi". Ringkasnya, perpaduan ekonomi dan politik tidak dapat dianggap sebagai satu kontinum (continuum); integrasi dalam bidang ekonomi tidak dengan sen-

dirinya mewujudkan integrasi politik. Satu lagi kelemahan pendekatan ini ialah kegagalan pada umumnya untuk memperhitungkan kesan kuasa-kuasa luar ke atas integrasi wilayah. Selain daripada ahli teori seperti Nye dan Amitai Etzione, golongan neofungsionalis telah mengabaikan faktor penting ini.

Terdapat kelemahan dalam ketiga-tiga pendekatan utama integrasi wilayah. Pendekatan federalis didapati terlalu banyak kelemahan. Seperti yang ditunjuk oleh Haas, pendekatan ini dalam bentuknya yang asli mungkin tidak boleh diterima. Kedua-dua pendekatan transaksionalis dan neofungsionalis telah dikritik antara lain, ialah kerana mengabaikan "politik tinggi". Keadaan antarabangsa dan kesan kuasa luar ke atas integrasi wilayah kadang-kadang disebut sebagai soal-soal khas "politik tinggi" yang tidak dipertimbangkan oleh kedua-dua teori ini.

Perlu diingatkan bahawa teori integrasi wilayah telah lahir di barat untuk menjelaskan usaha Eropah Barat yang menggalakkan kerjasama. Golongan federalis, neofungsionalis dan transaksionalis bermula dengan mempelajari pengalaman di Eropah Barat. Golongan transaksionalis khususnya telah menumpukan perhatian kepada Eropah Barat kerana kekurangan data-data mengenai negara-negara membangun. Walau bagaimanapun perhatian yang lebih telah diberi kepada usaha-usaha integrasi wilayah di wilayah-wilayah membangun. Ini telah dikaji oleh penulis seperti Nye dan Etzione. Haas telah juga mengkaji integrasi di negara industri dan bukan industri dan telah cuba mengusahakan satu pendekatan *conceptual* yang dapat digunakan untuk kedua-duanya.

Beberapa masalah perlu diselesaikan dan jawapan perlu diberikan sebelum suatu teori yang lebih sempurna mengenai integrasi wilayah dapat dibentuk. Satu daripadanya ialah matlamat integrasi wilayah yang tidak dapat ditentukan bentuknya. Seperti yang lain telah disebutkan, bentuk akhirnya tidaklah jelas, definisi yang unggul telah dikritik kerana atau matlamat tidak memuaskan. Masih terdapat kekeliruan tentang apakah yang dimaksudkan dengan integrasi. Sebagai yang telah proses dan penghasilan. Perhatian paknya membawa dua erti, iaitu proses dan penghasilan. Perhatian yang tidak seimbang telah diberi kepada kedua-duanya oleh ahli teori integrasi. Namun, ia bukan satu soalan sama ada kita ingin menjelaskan prosesnya atau menggambarkan keadaan akhirnya. Tugas yang sepatutnya ialah membuat kedua-duanya. Di antara soalan yang perlu dijawab adalah seperti berikut: Adakah angkubah-angkubah yang menjelaskan usaha-usaha awal ke arah

sebuah persatuan juga dapat menjelaskan pemeliharaannya? Apabila telah tercapai integrasi pada satu-satu peringkat, bagaimanakah ia dapat dipelihara? Adakah proses-proses integrasi di negara-negara sedang membangun sangat berbeza dari di Barat sehingga memerlukan dua teori dan model yang berbeza?

Pengajian integrasi wilayah adalah merupakan satu lapangan yang agak baru untuk distasat oleh ahli sains sosial dan seterusnya adalah tidak memerlukkan bahawa satu badan teori yang berhubungan dan sempurna mengenai fenomina ini belum lagi dapat diwujudkan.

Rujukan

- Deutsch, K. *Political Community At The International Level* N.Y.: Anchor Books, 1970.
- Etzioni, A. *Political Unification*. N.Y.: Holt, Rinehart & Winston, 1965.
- Haas, E. *The Uniting of Europe*. Standford: Standford University Press, 1958.
- Haas, E. *Beyond The Nation States*. Standford: Standford University Press, 1964.
- Hodges, M., ed. *European Integration*. Harmondsworth: Penguin Books, 1972.
- Jacob, P. & Toscano, J., eds. *The Integration of Political Communities*. Philadelphia: Lippincott, 1964.
- Lindberg, L. & Scheingold, A., eds. *Regional Integration*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

7

PERPADUAN NASIONAL DAN KEPELBAGAIAN KEBUDAYAAN DI MALAYSIA*

DAVID S. GIBBONS

Pilihanraya keempat di Malaysia telah diikuti oleh rusuhan dan penggunaan kekerasan, terutama di kawasan Ibu Kota Kuala Lumpur pada bulan Mei 1969. Darurat telah diisytiharkan, parlimen dan pilihanraya digantung dan satu Majlis Gerakan Negara telah ditubuhkan untuk memerintah negara dan membawa kembali kepada keadaan yang membolehkan demokrasi berparlimen diwujudkan semula. Dalam masa dua puluh satu bulan, Majlis Gerakan Negara ini telah mengusahakan beberapa dasar penting. Dalam bulan Februari 1971 parlimen telah berfungsi semula dan Majlis Gerakan Negara dimansuhkan.

Rusuhan dan penggantungan demokrasi berparlimen secara meluas dianggap sebagai bukti kegagalan Malaysia untuk membina sebuah negara berbilang kaum. Orang-orang yang berminal dengan perkembangan politik Malaysia yang dulunya agak optimis tentang kemajuannya ke arah perpaduan negara telah menukar pendirian dan mula mencari sebab dan petunjuk kepada keadaan sekarang yang mungkin mereka tidak sedari dahulu. Petikan-petikan di bawah menggambarkan reaksi ini:

*Dipetik dari S.S. Hsueh (ed.), *Development in Southeast Asia: Issues and Dilemmas*. (Hongkong, 1972). Terjemahan S. Ahmad Hussein.

"Dalam masa lima belas tahun Malaysia Merdeka kegentingan dan ketegangan yang timbul dari kurangnya kesedaran identiti negara telah diliputi oleh dongeng kerjasama di antara tiga parti dalam Parti Perikatan dan juga Kerajaan. Parti ini menjalankan struktur negara sivil yang dianggap untuk kebaikan semua kaum. Ianya telah berjaya sehingga ke peringkat tertentu dalam indukiran ahli-ahli parti yang setia, beberapa orang lain, warganegara dan rakyat luar negeri untuk mempercayai bahawa ketegangan kaum telah berjaya dikawal dalam rangka identiti negara Malaysia. Ramai di antara kita yang mahu mempercayainya dan mengenepikan tanda-tanda bahaya yang timbul di sepanjang perjalanan."¹

Dan

"Perusuhan kaum yang berlaku pada bulan Mei 1969 di Kuala Lumpur telah mengejutkan orang-orang yang menganggap bahawa Malaysia adalah sebuah negara yang kaya, rasional dan demokrasi dan terdapat kerjasama yang harmoni di kalangan semua kumpulan sama dengan harmoni untuk kebaikan bersama. Perkara yang memerlukan jatakan bukanlah bahawa impian itu telah berkecaci tetapi bahawa ianya berjalan begitu lama".²

Kerajaan Perikatan juga terperanjat dengan rusuhan itu. Timbalan Perdana Menteri Tun Haji Abdul Razak bin Hussein sebagai Pengarah Gerakan, menulis:

13 Mei 1969 akan tertulis dalam sejarah kita sebagai hari tragedi nasional. Pada hari itu atas negara ini telah digoncang oleh kekacauan perkauman yang keganasannya melebihi apa yang telah kita pernah alami ... pada hari itu kita dikehujtan dengan kesedaran bahawa masalah perkauman di negara ini adalah serius dan langkah-langkah yang telah diambil pada masa dahulu tidak mencukupi³ untuk menghadapinya.

¹N. Snider, "Race, Leitmotif of the Malaysian Election Drama", *Asian Survey*, X, No. 12 (Dec. 1970).

²P. W. van der Veur, pendahuluan di dalam F. V. Goglio, "*Communal Violence in Malaysia, 1969: the political aftermath*", (Athens Ohio: Ohio University, Centre for International Studies Program, 1970).

³National Operations Council, *The May 13 Tragedy: A report* (Kuala Lumpur: The National Operations Council, Oktober 1969), m.s. iii.

Untuk mengelakkan berlakunya lagi perusahaan dan menentukan kewujudan negara, Tun menuis "... matlamat perpaduan negara mestii dihadapi dengan tegas", "... perkara-perkara penting tidak sejawarnya lagi disapu ke bawah tikar..." dan Malaysia mestii "... membina satu rangka politik yang realistik yang menimbulangkan keadaan sosial dan ekonomi rakyat kita dan yang berdasarkan atas yang kuat dan kukuh."⁴

Dasar-dasar penting yang diperkenalkan oleh Mageran dibawah pimpinan Tun Razak ialah:

1. Memperbesarkan angkatan bersenjata;
2. Mempercepatkan penggunaan Bahasa Malaysia sebagai bahasa pengantar yang tunggal di sekolah-sekolah;
3. Mengharamkan persoalan mengenai isu-isu sensitif;
4. Mengisyiharkan ideologi negara iaitu Rukunegara;
5. Melancarkan Rancangan Malaysia Kedua.

Analisa-analisa yang telah dibuat tentang dasar ini pada keseluruhan tidak menimbulkan rumusan yang optimis. Satu amaran awal tentang mewujudkan perpaduan negara menerusi kekerasan telah dibuat oleh Wung Gung Wu.

"Tragedi yang berupa tuntutan-tuntutan bagi penggunaan kekerasan telah mengubah jalan dengan secara radikal untuk mencapai perpaduan kaum dan perubahan ini menghalang pencapaian matlamat yang dijanjikan kepada rakyat Malaysia".⁵ Penulis lain seperti Drummond dan Hawkins,* Gagliano,⁶ Milne,⁷ Reid,⁸

⁴*Ibid.*, m.s. 5 dan 6.

⁵Wang Gung Wu, "Malaysia: an Interim View" *The May Tragedy in Malaysia* (Canberra: tiada penerbit, May 1969).

⁶S. Drummond dan D. Hawkins, "The Malayan Elections of 1969: an analysis of the campaign and the results", *Asian Survey*, X, bil. 4 (April 1970), m.s. 320—335.

⁷F.V. Gagliano, *Communal Violence in Malaysia, 1969: the political aftermath* (Athens, Ohio: Ohio University, Center for International Studies Program, 1970).

⁸R.S. Milne, "National Ideology and Nation Building in Malaysia", *Asian Survey*, X, bil. 2 (July 1970) m.s. 563—573.

⁹A. Reid, "The Kuala Lumpur Riots and the Malaysia Political System", *Australian Outlook*, 23 (Dis. 1969), m.s. 258—278.

Short,¹⁰ Sinder,¹¹ dan Rogers¹² telah mempersoalkan berbagai dasar Majlis Gerakan Negara dan pada keseluruhannya telah mencapai rumusan yang pesimis tentang masa depan pembangunan bangsa (nation-building), demokrasi dan kestabilan politik di Malaysia.

Saya percaya ada alasan bagi rumusan yang optimisme yang lebih mengenai perkara ini daripada apa yang telah dikatakan itu. Untuk lebih optimis, penganalisaan kita mestil berdasarkan kepada tiga perkara (a) kita mestil menerima beberapa faktor asas tentang politik di Malaysia;¹³ (b) kita mestil menimbangkan tindakan Majlis Gerakan Negara seluruhnya (dan bukan individu di dalamnya sahaja) sebagai satu pendekatan yang komprehensif dan baru dalam menyelesaikan masalah pembangunan politik di Malaysia; dan (c) kita mestil membuat (a) dan (b) dalam konteks teori masa kini mengenai pembangunan politik.

Dalam penulisan yang berbentuk teoritis mengenai pembangunan politik terdapat persefahaman bahawa pembangunan bangsa, atau pengwujudan satu perasaan bersama identiti negara merupakan salah satu masalah yang terdapat di kebanyakkan negara baru. Almond dan Powell menulis bahawa pembangunan-bangsa, "proses di mana manusia memindahkan taat setia dari suku kaum, kampung-kampung atau kawasan-kawasan kecil kepada sistem politik pusat yang besar", merupakan satu masalah atau cabaran kepada sistem politik di negara-negara baru.¹⁴ Pye menulis bahawa pengwujudan perasaan identiti kebangsaan yang lebih luas adalah "krisis" yang paling utama yang mestil diatasi bagi sesetua masyarakat untuk menjadi sebuah negara moden.¹⁵ Weiner menulis bahawa "mewujudkan satu perasaan kebangsaan yang menyelubungi atau menghapuskannya taat setia yang berbentuk *parochial* merupakan salah satu masalah perpaduan yang paling

¹⁰A. Short, "Communism, Race and Politics in Malaysia", *Asian Survey*, X, bil. 12 (Dis. 1970), m.s. 1081—1089.

¹¹Sinder, *op. cit.*

¹²M. Rogers, "Malaysia Singapore; Problems and Challenge of the Seventies", *Asian Survey*, XI, bil. 2 (Feb. 1971), m.s. 121—130.

¹³Bandingkan dengan *ibid.*, m.s. 124—126.

¹⁴G. A. Almond dan G. B. Powell, *Comparative Politics: A developmental Approach* (Boston: Little, Brown & Co., 1966), m.s. 35 dan 36.

¹⁵L. Pye, *Aspects of Political Development* (Boston: Little, Brown & Co., 1966), m.s. 63. Lima krisis laianya ialah pengesahan, penyrapan (penetrasi), partisipasi, integrasi dan pembahagian.

utama.¹⁶ Rustow, walaupun tidak bersetuju dengan perkataan "pembangunan-bangsa", mengatakan bahawa identiti negara yang dipergang bersama iaitu pengetahuan tentang kawasan dan siapa yang termasuk dalam masyarakat negara dan perasaan taat setia kepada masyarakat itu, merupakan salah satu dari tiga syarat politik bagi kejayaan ke arah modenisasi.¹⁷ Ciri yang am dalam definisi-definisi ini ialah bahawa identiti dan taat setia kepada negara merupakan orientasi utama seseorang individu, iaitu, ianya melebihi identiti dan taat setia yang lainnya. Walau bagaimana penting dan bergunaanya pendirian ini bagi penganalisaan perkembangan politik masyarakat Eropah yang *homogenous* kebudayaannya ianya tidak mempunyai nilai untuk memahami politik negara-negara baru yang berkebudayaan majmuk seperti Malaysia, yang mengikut Geertz "mudah sekali melibatkan perselisihan mendalam yang berasaskan perkaitan *primordial*".¹⁸ Dalam keadaan ini pengwujudan satu perasaan identiti negara dan taat setia yang menyeluruh nampaknya hanya merupakan satu keunggulan yang menjadi impian. Kalau ianya diterima oleh pembuat dasar ianya boleh membawa kepada kekacauan dan perang saudara.

Dari itu, saya berpendapat konsep "pembangunan-bangsa" adalah sedikit sekali gunanya untuk menganalisa politik Malaysia. Matlamat untuk membina satu identiti negara dalam konteks kepelbagaiannya Malaysia merupakan matlamat yang jauh sekali. Ini ialah kerana perasaan identiti negara dan taat setia bersama memerlukan persejukan yang luas tentang nilai dan norma — sesuatu yang nampaknya mustahil dapat wujud dalam konteks kebudayaan yang pelbagai. Seperti dikatakan oleh Rupert Emerson:

Negara ialah masyarakat manusia yang merasai mereka ke-punyaan bersama dalam eriti kata mereka berkongsi dengan mendalam elemen turun-temurun dan mereka mempunyai destinasi masa depan bersama.¹⁹

Satu negara merupakan sekumpulan manusia yang berkongsi

¹⁶M. Weiner, "Political Integration and Political Development", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, March 1965, m.s. 53.

¹⁷D.A. Rustow, *A World of Nations* (Washington: Brookings, 1967), m.s. 37.

¹⁸C. Geertz, "The Integrative Revolution" dalam C. Geertz (ed.), *Old Societies and New States* (New York: Free Press of Glencoe, 1963), m.s. 109.

¹⁹R. Emerson, *From Empire to Nation*, (Boston: Beacon Press, 1960), m.s. 95.

perasaan identiti bersama, "... perasaan kewujudan satu "kita" yang dibezakan dengan semua "mereka" yang lain dan yang asing."²⁰

Bagi manusia untuk berkongsi perasaan identiti nasional, mereka mesti berkongsi aspek-aspek kebudayaan yang lain. Tidak ada persefahaman di kalangan penulis tentang apakah aspek-aspek kebudayaan yang mestilah dikongsi oleh rakyat sebelum mereka boleh merasai perasaan identiti nasional bersama, tetapi terdapat persetujuan bahawa perkongsian kebudayaan tertentu merupakan keperluan asas seperti mengikut Lijphart:

Dalam hampir semua teori integrasi, *homogeneity* kebudayaan yang luas ... dianggap sebagai keperluan asas bagi integrasi politik, walaupun terdapat hanya sedikit persefahaman tentang perkataan yang digunakan bagi menentukan angkubah kebudayaan.²¹

Kepelbagaiannya kebudayaan yang mendalam seperti yang terdapat di Malaysia menampakkan tiadanya satu perasaan identiti nasional bersama. Tiga pesaka kebudayaan yang terbesar masyarakat Malaysia diperkuatkan oleh unsur rupa bangsa, agama dan bahasa. Kita tidak perlu terperanjat bahawa setelah hampir belas tahun wujud sebagai negara merdeka, Malaysia belum menimbulkan satu kebudayaan nasional. Lain-lain negara yang mempunyai pelbagai kebudayaan seperti Switzerland, Kanada dan Belgium telah wujud lebih lama tanpa mempunyai satu kebudayaan nasional atau identiti. Perkembangan satu kebudayaan nasional yang baru dalam negara yang mempunyai pelbagai kebudayaan yang meluas memerlukan masa yang panjang serta satu pengumpulan dan penyatuhan (synthesis) yang bijak dan luar biasa. Hingga masa ini Malaysia belum mempunyai kedua-duanya.

Hakikanya ialah, sekali lagi memetik apa yang dikatakan oleh Geertz, "walaupun ianya boleh dikurangkan, ketegangan di antara sentimen *primordial* dan politik awam mungkin tidak boleh dihapuskan pada keseluruhannya."²²

²⁰*Ibid.*, m.s. 102.

²¹A. Lijphart, "Cultural Diversity and Theories of Political Integration" Kertas Kerja yang disampaikan di colloquium mengenai "*Integration and Disintegration in the Canadian Political System*" yang dianjurkan oleh Canadian Political Science Association di Universiti Laval, Quebec, Oktober, 17–18.

²²Geertz, *op. cit.*, m.s. 128

Tambahnya lagi, "pengurangan sentimen *primordial* kepada peraturan awam bertambah sulit ... oleh hakikat bahawa modenisasi pada awalnya bukan mengurangkan sentimen seperti itu tetapi mempercepatkannya".²¹ Dan perasaan perkauaman (primordialism) merupakan ciri yang agak tetap dalam perubahan sosial di negara-negara baru dan yang mempunyai pelbagai kebudayaan. Pembangunan teknologi dan ekonomi tidak mengurangkan perasaan perkauaman.²²

Perasaan perkauaman yang berterusan akan menyebabkan masalah politik, seperti apa yang dikatakan oleh Melson dan Wolpe, "keistimewaan politik dan pentingnya konflik perkauaman kalau dibandingkan dengan lain-lain konflik antara kumpulan."²³ Konflik perkauaman di negara-negara baru tersendiri dari segi politik kalau dibandingkan dengan konflik kelas, parti atau buruh, kerana seperti yang ditunjukkan oleh Geertz, ketiautan perkauaman bertanding pada taraf yang sama dengan ketiautan nasional. banyak kumpulan Perkauman, tidak seperti kelas, parti-parti, kesatuan-kesatuan dan lain-lain, "adalah dianggap sebagai boleh wujud bersendirian, sebagai unit sosial sepenuhnya, dan sebagai calon-calon bagi kernegaraan" (penekanan saya sendiri).²⁴ Oleh kerana kumpulan perkauaman adalah calon-calon bagi kernegaraan, mereka merupakan satu ancaman kepada negara-negara yang mempunyai pelbagai kebudayaan dan oleh kerana mereka menjadi tumpuan taat setia ahli, berbagai kesulitan ditimbulkan. Enloe telah menunjukkan bahawa pengalaman di Malaysia menggambarkan, "bahawa kemajuan kaum majmuk akan berterusan dan berubah dari segi coraknya dan keadaan politiknya."²⁵ Beliau menghujah bahawa "...jurucakap perkauaman kini nampaknya kurang berminat untuk mempertahankan perbezaan kebudayaan kumpulan mereka yang tersendiri dan mereka lebih berminat untuk mementukan bahawa ahli-ahli kumpulan kaum mereka mempunyai peluang sepenuhnya untuk bertanding dalam sektor-sektor teknologi dan industri yang sedang berkembang."²⁶ Setiap kum-

²¹Ibid., m.s. 119

²²R. Melson dan H. Wolpe, "Modernisation and Politics of Communalism: A Theoretical Perspective", *American Political Science Review*, LXIV (Dis. 1970), m.s. 1129.

²³Ibid., m.s. 128

²⁴Geertz, *op. cit.*, m.s. 111

²⁵G.H. Enloe, "Issues and Integration in Malaysia", *Pacific Affairs*, 41, (1968—69), m.s. 372.

²⁶Ibid., m.s. 377

pulan kaum menuntut penglibatan yang lebih dalam sektor moden. Pendeknya, mereka bertanding untuk mendapatkan hasil yang sama. Dalam keadaan seperti ini formula integrasi Perikatan yang berasaskan definisi kebudayaan kepada tuntutan-tuntutan perkauman mungkin akan hancur apabila ianya menghadapi tuntutan-tuntutan yang berkonflik ke atas perkara-perkara yang sama.²⁹

Dengan perhubungan yang terus menerus di antara modernisasi dengan perkauman, seruan untuk perpaduan nasional mungkin sekali tidak akan diindahkan. Tetapi pemimpin-pemimpin politik tidak mampu untuk menggenepikan ancaman kepada pengelalan negara. Jika ancaman ini tidak boleh dihapuskan dan tidak pula boleh diabaikan maka pemimpin-pemimpin politik mestilah menghadapinya. Sentimen perkauman (primordial) mestilah, seperti yang dikatakan oleh Geertz, "dikawal" oleh pemimpin-pemimpin politik.³⁰ Kejayaan sepenuhnya tentu sekali tidak dapat dicapai. Lainya tidak tercapai di Kanada, Switzerland, Belgium, Yugoslavia atau Australia walaupun mereka telah wujud lebih lama sebagai negara-negara merdeka.

Sebaliknya pula, negara-negara ini telah menunjukkan bahawa pembangunan-bangsa tidak perlu bagi "kemajuan", modernisasi dan pembangunan ekonomi.³¹ Pemerintah yang berkesan dan kestabilan politik yang secukupnya boleh wujud di negara-negara yang mempunyai pelbagai kebudayaan tanpa satu perasaan identiti nasional. Ini adalah kerana pemerintah yang berkesan dan kestabilan politik memerlukan hanya, seperti yang dipanggil oleh Easton sebagai satu "perasaan komuniti politik", bukan satu perasaan identiti nasional bersama. Satu perasaan komuniti politik wujud jika ahli-ahli komuniti politik "mempunyai simpati dan ketataan bersama berhubung dengan penglibatan mereka dalam satu unit politik."³² Perpaduan politik yang berkesan ini mestilah dibezaikan dengan apa yang dipanggil oleh Easton sebagai "perasaan komuniti sosial" yang bererti "sentimen bersama masyarakat berhubung dengan bekerja dan tinggal bersama dalam masyarakat untuk memenuhi kehendak individu dan sosial

²⁹Ibid., m.s. 383

³⁰Geertz, op. cit., m.s. 111.

³¹C.W. Anderson, et. al., *Issues of Political Development* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall 1967), m.s. 16.

³²D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York: John Wiley, 1965), m.s. 185.

mereka".¹³ Perasaan komuniti sosial ini menunjukkan kadar keertan atau perpaduan dalam masyarakat. Ianya lebih luas dari perasaan komuniti politik yang disebut di atas. Simpati dan ketertan bersama berhubung dengan penglibatan dalam satu unit politik mempunyai pengertian "politik" yang lebih sempit. Ia lebih merupakan perasaan kenegaraan politik daripada kebudayaan yang lebih tersembunyi daripada terbuka.¹⁴ Ianya merupakan perasaan dua orang rakyat Malaysia, atau dua orang rakyat Kanada atau dua orang rakyat Belgium, daripada kumpulan perkauman yang berlainan, apabila mereka bertemu di London, New York atau Singapura. Ketaatan politik bersama yang tersembunyi itu mungkin akan terbuka jika mereka mendengar negara mereka dikritik oleh orang-orang asing. Pada masa yang sama, mereka masih lagi mempunyai identiti kebudayaan yang berlainan.

Satu perasaan komuniti politik boleh wujud dalam masyarakat (seperti di Switzerland, Kanada, Belgium, Yugoslavia, Austria dan lain-lain) walaupun ada perbezaan adat, agama, kedudukan sosio-ekonomi dan lain-lain. Tambahan pula "adalah mungkin bagi satu struktur politik untuk memadukan satu kumpulan sebelum timbulnya perasaan pengenalan bersama".¹⁵ Pada jangka masa yang pendek, satu komuniti politik boleh wujud walaupun tanpa sokongan satru perasaan komuniti politik yang kuat, iaitu kumpulan itu boleh disatukan menerusi paksaan, takut kepada hukuman atau "dikhayalkan oleh hadiah-hadiah kebendaan". Tetapi pada jangka masa panjang, terutama jika komuniti politik itu cukup kuat untuk menghadapi dan menyelesaikan krisis-krisis dalam dan luar, ia boleh kembali kepada satu ikatan yang kuat dan berkesan, iaitu perasaan komuniti yang mendalam.

... jika satu komuniti politik mahu berjaya menghadapi gelombang krisis ekonomi dan militer, perbezaan-perbezaan yang mendalam, atau masalah-masalah yang berbagai corak memerlukan lebih daripada sokongan terentu yang timbul daripada hadiah-hadiah atau daripada penggunaan paksaan oleh pemimpin-pemimpin politik.¹⁶

Ia memerlukan wujudnya satru perasaan komuniti politik yang kuat.

¹³*Ibid.*

¹⁴D.Y. Smiley, *The Canadian Political Nationality* (Toronto: Methuen, 1967).

¹⁵*Ibid.*, m.s. 186.

¹⁶*Ibid.*, m.s. 325.

Perpaduan politik ini boleh wujud di kalangan ahli masyarakat dalam konteks pelbagai kebudayaan.

Ini adalah kesimpulan penting bagi Malaysia. Mengikut pendapat seorang penganalisa politik Malaysia:

Oleh kerana perbezaan kebudayaan yang begitu mendalam masih wujud di negara ini, adalah mustahil untuk dihapuskan corak masyarakat yang majmuk dalam jangka masa yang menasabah dan jurang sosial di antara berbagai kaum adalah terlalu luas untuk membolehkan kehidupan bersama. Oleh itu harapan utama iaitu adalah mungkin dapat diselesaikan kemajuan politik sementara kemajuan sosial terus wujud. (Penakanan saya sendiri)³⁷

Oleh kerana itu matlamat utama dasar awam di Malaysia mestilah untuk mewujudkan satu perasaan komuniti politik yang kuat dan bukannya untuk identiti kebudayaan atau perasaan komuniti sosial. Soalnya ialah bagaimanakah satu perasaan komuniti politik yang kuat dapat digalakkan di Malaysia?

Cara-cara yang boleh digunakan oleh pemimpin politik untuk menggalakkan satu perasaan komuniti politik yang kuat di kalangan ahli masyarakatnya boleh dibahagikan kepada empat kategori:³⁸

- a) Paksaan (coercive)
- b) Simbolik
- c) Mengubah parameter
- d) Utiliter (utilitarian)

Sebelum menganalisa langkah-langkah Mageran dalam rangka teori politik yang dibincangkan di atas, kita mestи memikirkan beberapa asas tentang politik Malaysia masa kini. Malaysia ialah sebuah negara muda yang baru sahaja mendapat kemerdekaan pada tahun 1957. Perlumbagaan 1957 merupakan satu kompromi atau "tawar-menawar" di antara tuntutan dan kepentingan kumpulan politik yang aktif pada masa itu.³⁹ Pada

³⁷K.J. Ratnam, *Communalism and the Political Process in Malaya* (Kuala Lumpur: University of Malaya Press, 1965), m.s. 213.

³⁸A. Etzioni, *Political Unification* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1965), m.s. 37.

³⁹Tentang Perlumbagaan 1957, lihat Ratnam, *op. cit.*, bab 2.

asasnya perlumbagaan 1957 memberikan kerakyatan (dan lain-lain perlindungan) kepada majoriti orang bukan Melayu dan sebagai balasan, orang Melayu diberi kedudukan istimewa dan Bahasa Malaysia dijadikan Bahasa Kebangsaan, jaitu bahasa yang akan digunakan untuk urusan rasmi. Hak istimewa orang Melayu diwujudkan untuk jangka masa yang tidak ditetapkan dan untuk meninggikan kedudukan ekonomi orang Melayu yang mundur ke taraf yang dinikmati oleh kaum-kaum lain. Besar kemungkinannya bahawa jika jurucakap orang bukan Melayu tidak bersedia menerima hak istimewa orang Melayu dan Bahasa Malaysia sebagai bahasa rasmi yang tunggal, maka jurucakap orang Melayu pula tidak akan bersedia untuk melonggarkan syarat-syarat kerakyatan. Dalam keadaan demikian ramai orang bukan Melayu tidak akan mendapat kerakyatan. Orang bukan Melayu yang kini mendakwa bahawa mereka adalah rakyat kelas dua kerana wujudnya hak istimewa orang Melayu dan dasar-dasar pemerintah yang menguntungkan orang Melayu, melupakan (atau tidak menyedari) tentang kompromi ini yang memberi mereka dan bapa mereka kerakyatan. Kompromi itu masih boleh digunakan hari ini kerana orang Melayu sebagai satu kumpulan masih lagi ketinggalan dari segi ekonomi. Ini boleh dilihat dengan meneliti pembahagian pendapatan, kedudukan pekerjaan dan corak hak milik ekonomi. Mengikut *Rancangan Malaysia Kedua 1971—1975* (RMK), "Dengan sebahagian besar pekerja Melayu masih lagi di sektor luar bandar yang tradisional dan dengan sebahagian besar pekerja bukan Melayu di sektor bandar dan luar bandar yang moden, pendapatan orang Melayu adalah pada keseluruhananya, lebih rendah dari pendapatan orang bukan Melayu".⁴⁰ Tentang pekerjaan Rancangan itu menyatakan,

Walaupun data yang ada menunjukkan bahawa pembahagian kaum mengikut pekerjaan di Malaysia Barat dapat mewakili komposisi penduduk seluruhnya, pekerjaan orang Melayu tertumpu kepada aktiviti tradisional di luar bandar di mana kekurangan pekerjaan berleluasa ... orang Melayu juga kurang diwakili dalam pekerjaan di peringkat atas.⁴¹

⁴⁰Malaysia, *Rancangan Malaysia Kedua 1971—1975* (Kuala Lumpur, Pencetak Kerajaan, 1971), m.s. 38.

⁴¹Ibid.

Dan tentang hak milik dan penggunaan ekonomi di sektor moden. Rancangan itu menunjukkan bahawa hak milik orang Melayu (dan India) adalah terlalu sedikit kalau dibandingkan dengan hak milik orang Cina, yang juga sedikit kalau dibandingkan dengan 62.1% hak milik asing.⁴²

Satu lagi asas tentang politik Malaysia ialah bahawa ia merupakan sebuah negara demokrasi berparlimen. Pemimpin-pemimpin Perikatan telah menunjukkan pegangan mereka kepada demokrasi berparlimen, iaitu sesuai dengan keadaan di Malaysia, dengan membuka semula parlimen pada bulan Februari 1971. Demokrasi telah dimaktubkan ke dalam Rukunegara sebagai salah satu kepercayaan nasional. Dari segi etnik, Malaysia adalah sebuah politi yang diduduki oleh berbagai kumpulan etnik. Tidak ada satu kumpulan etnik yang merupakan majoriti.⁴³ Dengan itu tidak ada satu parti politik yang berkempen berasaskan perkauman semata-mata yang dapat menguasai majoriti di Parlimen. Walaupun sebuah parti seperti itu dapat memenangi majoriti kerusi di parlimen, adalah mustahil baginya untuk mendapatkan majoriti dua pertiga untuk meminda perlembagaan. Ini bermakna penyelesaian yang keiterlaluan kepada masalah pembangunan negara dalam konteks kepelbagaian kebudayaan, iaitu assimilasi kesemua kebudayaan kepada satu kebudayaan tunggal adalah mustahil selagi Malaysia terus mengamalkan demokrasi berparlimen. Setiap kumpulan etnik akan mempertahankan kebudayaan dari dia similiasikan ke dalam kubugayaan kumpulan yang lain.

Jika tindakan-tindakan Mageran dilihat pada keseluruhannya dan dari segi kemampuannya untuk menimbulkan perasaan komuniti politik yang kuat di Malaysia, maka iaanya merupakan strategi yang menarik. Mageran telah cuba untuk menggunakan keempat-empat perkara yang disebut di atas.

Satu tindakan awal oleh Mageran ialah mengumumkan ran-cangan kerajaan untuk memperkuatkan lagi angkatan tentera dengan membeli alat-alat baru dan memperbesarkan bilangan angkatan itu. Untuk sebab ini empat batalion infantri dan satu kumpulan briged telah diwujudkan pada tahun 1970 dan ini ditambah dengan tiga batalion dan satu briged dan unit-unit tambahan

⁴²*Ibid.*, m.s. 40

⁴³Malaysia, *Annual Bulletin of Statistics*, 1969 (Kuala Lumpur, Department of Statistics, 1970).

pada tahun 1971.⁴⁴ Kedua-dua perbelanjaan semasa dan untuk pembangunan bertambah di antara tahun 1969 dan 1970.

Untuk mengawasi kuasa paksaan yang bertambah supaya dapat digunakan dengan cepat untuk menghadapi apa-apa amcaman, satu Majlis Keselamatan Negara telah ditubuhkan. Dengan itu kerajaan adalah lebih bersedia untuk menghadapi masalah-masalah keselamatan dalam negeri. Kerajaan mempunyai kedudukan yang lebih baik untuk menentukan bahawa komuniti politik dapat wujud untuk jangka masa yang secukupnya bagi membulunkan corak interaksi politik dan tabiat perhubungan yang dapat menyumbang kepada satu perasaan komuniti politik. Tam-bahan pula semenjak pindaan kepada Akta Hasutan pada bulan Februari 1971, ugutan kekerasan ini dikenakan ke atas orang-orang yang mempersoalkan kerakyatan mana-mana rakyat Malaysia, Bahasa Kebangsaan dan bahasa-bahasa komuniti lainnya, hak istimewa orang Melayu dan kepentingan-kepentingan kaum lain atau kedaulatan Raja-Raja.⁴⁵ Kerajaan bertujuan untuk menguatkan pindaan ini tanpa mengira identiti etnik. Ini jelas dengan tindakannya ke atas, antara lain, ahli-ahli parti pem-bangkang Cina dan Pengarang Utusan Melayu, sebuah akhbar Melayu yang berpengaruh. Di parliment Kerajaan telah membuat hujah-hujah yang menyayinkan tentang pindaan-pindaan ini.

Adalah jelas bahawa jika tidak ada sekat tertentu kepada perbincangan awam tentang isu-isu yang boleh menimbulkan kebimbangan dan ketakutan di antara kaum dan jika langkah tidak diambil untuk menyayinkan rakyat bahawa hak-hak dan kepentingan mereka yang sah di bawah Perlombagaan tidak akan diugut, negara akan menghadapi bahaya satu lagi konflik perkauman yang mungkin lebih dahsyat.⁴⁶

Empat dari enam parti pembangkang mengundi menyokong pemerintah untuk meluluskan pindaan ini.⁴⁷

⁴⁴Malaysia, *Expenditure Budget of the Federal Government (Kuala Lumpur: Penerbit Kerajaan, 1971)*, m.s. 148.

⁴⁵Malaysia, *Towards National Harmony (Kuala Lumpur: Penerbit Kerajaan, 1971)*, m.s. 3.

⁴⁶*Ibid.*, m.s. 2

⁴⁷Parti PAS, Gerakan Rakyat Malaysia, Parti Nasional Sarawak dan Sarawak United People's Party mengundi bersama Perikatan. Parti Tindakan Rakyat dan Parti Progresif Rakyat mengundi sebaliknya.

Sekurang-kurangnya seorang penulis yang tertarik dengan politik Malaysia telah menunjukkan keraguan mereka terhadap nilai pindaan ini.

Pengharaman ke atas hasutan ini mungkin dapat mengelakan pengapian keganasan perkauman, tetapi ia tidak dapat mengurangkan perasaan permusuhan atau menghapuskan punca-puncanya. Selagi kerajaan nampaknya menyokong kepercayaan bahawa Malaysia ialah pada dasarnya negara orang Melayu, ramai orang bukan Melayu akan terus merasa tergugat sebagai "rakyat kelas dua". Jika pengharaman ini diakuasakan dengan kerasnya, ia hanya akan menghalang pengalisan tentang asas ketidakpuasan. Lainya mungkin menyembunyikan kekecwaan yang memuncak sehingga menyatakan keganasan.⁴⁴

Penilaian tentang pindaan-pindaan seperti ini: (a) melupakan kompromi yang menjadi asas Perlembagaan 1957 dan yang masih lagi mengesahkan layanan istimewa untuk orang Melayu, (b) nam-paknya kurang menekankan perihal pentingnya untuk mengelakkan penghasutan ke arah keganasan perkauman dalam suasana politik Malaysia yang begitu sensitif. Untuk mengelakkannya maka pindaan tersebut dibuat; dan (c) menghujah tanpa bukti bahawa perkara ini — kerakyatan, Bahasa Kebangsaan dan bahasa komuniti yang lain-lain dan kedaulatan raja-raja — adalah asas utama ketidakpuasan yang wujud di Malaysia. Apa yang tidak dipertimbangkan dalam hujah-hujah seperti ini ialah kemungkinan bahawa asas ketidakpuasan di Malaysia ialah ekonomi yang kurang maju yang tidak dapat menghasilkan gaji dan peluang yang cukup untuk keseluruhan rakyat menghasilkan dan yang terlalu banyak kepada segolongan kecil. Perbezaan peluang dan ganjaran yang begitu luas akan memburukkan lagi perbezaan kebudayaan yang kemudiannya akan menjadi asas ketidakpuasan yang lebih jelas.

Apa yang ingin kita lihat dalam perlombagaan ialah satu jaminan, atau sekurang-kurangnya satu aspirasi, ke arah kesamaan peluang untuk pelajaran dan pekerjaan tanpa mengira kumpulan etnik. Ini dapat menolong menimbulkan satu orientasi terhadap

⁴⁴M. Rogers "Malaysia/Singapore: Problems and Challenges of the Seventies", *Asian Survey*, XI, No. 2 (Februari 1971), m.s. 123.

politik di kalangan ahli setiap komuniti yang boleh berfungsi untuk perkembangan satu perasaan komuniti politik yang kuat.

Satu lagi tindakan awal Mageran ialah untuk menubuhkan Jabatan Perpaduan Negara. Jabatan ini ditugaskan membuat definisi satu ideologi nasional untuk Malaysia iaitu satu ideologi yang "cukup luas untuk mengeluarkan setiap komuniti dari keadaan yang bercorak parokialisme dan pandangan yang cetek".⁴⁹

Rukunegara telah diperdebatkan dalam Jawatankuasa Perundingan Negara, satu badan yang dilantik oleh Mageran dan mengandungi warganegara yang terkemuka termasuk pemimpin-pemimpin setengah parti pembangkan. Ianya mempunyai lima prinsip:

1. Kepercayaan kepada Tuhan
2. Kesetiaan kepada Raja dan Negara
3. Keluhuran Perlembagaan
4. Kedaulatan Undang-undang
5. Kesopanan dan Kesusailaan.

yang merupakan panduan untuk mencapai matlamat:

1. Mencapai perpaduan yang lebih erat di kalangan seluruh masyarakat.
2. Memelihara satu cara hidup yang bercorak demokrasi.
3. Mencipta satu masyarakat yang adil di mana kemarurian negara dapat dinikmati bersama secara adil dan saksama.
4. Menjamin satu cara yang liberal terhadap tradisi-tradisi kebudayaannya yang kaya dan berbagai corak.
5. Membina satu masyarakat progresif yang akan menggunakan sains dan teknologi moden.

Rukunegara nampaknya dapat memberi asas yang cukup untuk menimbulkan satu perasaan komuniti politik di kalangan rakyat Malaysia yang berbagai itu. Kelima-lima prinsip merupakan

⁴⁹Tan Sri Ghazali Shafie, *Straits Echo*, Julai 18, 1969.

perkara yang dapat dirasai oleh majoriti rakyat Malaysia. Kepercayaan kepada Tuhan merupakan sesuatu yang dipegang oleh ketiga komuniti utama, dan tentu sekali diterima oleh majoriti rakyat. Kesetiaan kepada raja mungkin hanya dirasai oleh orang Melayu tetapi kesetiaan kepada negara nampaknya kuat di kalangan kesemua komuniti, sekurang-kurangnya di kalangan generasi muda. Perlembagaan dan pemerintahan berdasarkan undang-undang merupakan nilai-nilai yang diterima oleh semua dan ini merupakan simbol perpaduan. Dan hanya segelintir rakyat Malaysia yang tidak dapat menerima kesopanan dan kesesuaian.

Kelima-lima matlamat yang termaktub dalam Rukunegara merupakan perkara-perkara yang dapat diterima oleh kebanyakan rakyat Malaysia. Perpaduan di kalangan rakyat, cara hidup yang demokrasi dan satu masyarakat yang adil, liberal dan progresif nampaknya dapat menawarkan banyak perkara kepada semua kalangan rakyat. Tambahan pula apa yang dijanjikan oleh matlamat-matlamat ini dapat menggalakkan penerimaan yang lebih meluas terhadap prinsip-prinsip panduan ini.

Lebih penting lagi ialah hakikat bahawa Rukunegara bertujuan untuk menimbulkan satu perasaan komuniti politik yang kuat dan bukannya untuk menimbulkan satu perasaan identiti kebangsaan. Tiga dari lima prinsip ini — kesetiaan kepada raja dan negara, keluhuran perlombagaan dan kedaulatan undang-undang — merujuk secara langsung kepada satu perasaan komuniti politik, dan bukannya identiti kebangsaan. Matlamat perpaduan di kalangan rakyat adalah perpaduan politik yang berasaskan kepada cara hidup demokrasi dan bukannya identiti kebangsaan yang berasaskan perpaduan kebudayaan. Malah pendekatan yang liberal kepada tradisi kebudayaan yang kaya dan berbagai adalah salah satu dari lima matlamat Rukunegara. Rukunegara adalah agak jelas dalam memberikan definisi masyarakat yang liberal:

Kami mengabdikan diri untuk menentukan wujud dan berkembangnya satu masyarakat liberal di mana ahli-ahlinya adalah bebas untuk mengawal dan mengamuti agama, adat resam dan kebudayaan masing-masing sejarah dengan kehendak perpaduan negara. Malaysia sesungguhnya unik dan mempunyai tradisi kebudayaan dan adat resam yang kaya dan berbagai. Kami mengharapkan satu masyarakat di mana ke-

pelbagai ini boleh menjadi sesuatu nilai dan sumber kekuatan.⁵⁰

Tentu sekali perkataan sahaja walaupun bagaimana suci sekalipun tidak semestinya menimbulkan satu perasaan komuniti politik yang kuat di Malaysia. Keseluruhannya bergantung kepada tindakan kerajaan untuk merapatkan jurang di antara yang unggul dengan realiti.

Kerajaan yang bergantung sepenuhnya kepada kuasa paksaan akan menyedari bahawa kosnya, dari segi kewangan atau lain-lain tidak dapat dipikul. Di sebaliknya pula, kerajaan yang bergantung terlalu banyak kepada simbol-simbol tidak akan mendapat kepercayaan rakyat selepas beberapa ketika. Dalam kedua-dua kes ini apa yang tidak wujud ialah kesahan kerajaan dalam pemikiran majoriti rakyatnya. Seperti di banyak negara baru, apabila komuniti politik belum lagi membina tradisi kesahan, dan lebih-lebih lagi apabila ianya disebabkan oleh kepelbagaiannya kebudayaan, ketiauan paling baik diwujudkan menerusi cara utiliter (utilitarian). Pembahagian kekayaan dan peluang yang lebih saksama dalam negara yang agak kaya seperti Malaysia akan menimbulkan kepercayaan di kalangan rakyat bahawa negara itu adalah tempat yang paling baik untuk terus tinggal dan untuk mendidik anak-anak. Sebaik sahaja ketiauan seperti ini bersebar luas, ia akan memperkuatkan simbol-simbol kebangsaan dan mengurangkan keperluan menggunakan kuasa melalui kekerasan.

Betapa pentingnya ganjaran ekonomi telah jelas diiktirafkan oleh Kerajaan Perikatan semenjak berlakunya peristiwa Mei 1969. Pada 1 Julai 1969 Timbalan Perdana Menteri (pada masa itu) yang juga sebagai Pengarah Gerakan, Tun Abdul Razak, mengumumkan apa yang dikenali sebagai Dasar Ekonomi Baru, "rancanganbergabagai cabang untuk membahagikan kekayaan kepada semua". Mengikut beliau ianya adalah satu rancangan di mana "terletaknya *survival negara kita*". Kerajaan akan mengambil inisiatif dan jika perlu, akan mengambil bahagian dalam menubuhkan industri-industri sama ada secara bersendirian atau secara usaha bersama dengan sektor swasta di dalam dan di luar negeri. Industri-industri akan didirikan di kawasan luar bandar untuk membuka peluang pekerjaan di sana. Dasar-dasar tanah akan dibentuk untuk memberi keutamaan kepada pembangunan industri baru. Satu ran-

⁵⁰Malaysia, *Rukunegara*, op. cit., m.s. 17 (garisan saya sendiri)

cangan kilat akan dilancarkan untuk melatih belia-belia dalam berbagai kemahiran yang diperlukan untuk bekerja di industri ini. Tun juga menjelaskan bahawa penambahan kekayaan bukanlah untuk satu-satu kumpulan atau komuniti sahaja. Struktur pekerjaan akan menggambarkan dari atas hingga ke bawah tentang komposisi penduduk berbagai kaum.³¹

Kerajaan di bawah Tun Abdul Razak jelas sekali lebih serius tentang perlaksanaan janji dan rancangannya. Ini dapat dilihat dari ketegasan melalui pengumuman awam dan dari Rancangan Malaysia Kedua. Tun dan menteri-menteri yang lain telah mengakui tentang kedudukan pada masa yang lalu di mana masalah-masalah yang berat tidak langsung diberi perhatian. Mereka berjanji bahawa masalah tersebut akan dihadapi secara berdepanan sekarang. Dan mereka mengakui bahawa kegagalan mereka untuk menyelesaikan masalah tersebut akan menyebabkan rakyat menarik sokongan mereka kepada Kerajaan Perikatan.

Dari segi matlamatnya Rancangan Malaysia Kedua merupakan pemberaikan kepada semua rancangan pembangunan yang lalu. Ianya merupakan yang pertama untuk menumpukan perhatian secara langsung kepada perpaduan (bukan identiti) negara sebagai matlamat utama pembangunan dan bertindak secara langsung atau tidak langsung masalah ketidakseimbangan ekonomi di kalangan berbagai kumpulan komuniti. Pada masa yang sama kerajaan juga memberi perhatian untuk mengurang, dan akhirnya menghapuskan kemiskinan tanpa mengira kaum. Untuk mencapai matlamat ini Rancangan itu menganggarkan perbelanjaan selebih-lebihnya \$7.250 juta dan sekurang-kurangnya \$6,000 juta dalam jangka lima tahun, 1971—1975. Perbelanjaan maksimum ini merupakan tambahan sebanyak 59.3 peratus kepada matlamat Rancangan Malaysia Pertama (\$4,550.9 juta) dan perbelanjaan minimum itu merupakan tambahan sebanyak 31.8 peratus. Kalau ditimbangkan bahawa perbelanjaan sebenar Rancangan Malaysia Pertama kurang daripada matlamatnya sebanyak \$375 juta, maka matlamat minima Rancangan Malaysia Kedua merupakan cita-cita yang tinggi. Lebih penting ialah penglibatan pihak pemerintah, buat kali pertamanya, untuk melibatkan diri dalam aktiviti industri dan perniagaan dengan tujuan untuk menyelaraskan kedudukan ekonomi di kalangan kumpulan etnik. Dasar baru ini dapat mem-

³¹ *Straits Echo*, Julai 2, 1969.

bawa kepada penyusunan semula ekonomi untuk mengurangkan ketidakseimbangan ekonomi.

Rancangan Malaysia Kedua, berbeza dengan rancangan-rancangan pembangunan dahuluinya, telah meletakkan matlamat ekonomi negara dalam perspektif politiknya, yang sebenar. Malangnya, matlamat-matlamat politik tidak dijelaskan dengan terang dan meyakinkan. Matlamat yang utama ialah bertujuan untuk mengurang dan menghapuskan kemiskinan tanpa mengira kaum. Dalam Rancangan itu tidak terdapat definisi kemiskinan atau menentukan taraf kehidupan yang minima bagi rakyat Malaysia. Rancangan itu juga tidak menyebut langsung tentang betapa meluasnya masalah kemiskinan pada masa ini. Sehingga soal-soal ini dijelaskan, rakyat mungkin tidak akan mempercayai atau mengindahkan matlamat ini dan kerajaan sendiri tidak akan dapat untuk menentukan sama ada ia telah mencapai kemajuan dalam menyelesaikan masalah ini. Mengenai cara-cara untuk mencapai matlamat-matlamatnya, Rancangan ini nampaknya tidak dapat mengatasi kelemahan-kelemahan rancangan pembangunan sebelumnya. Walaupun Rancangan itu mendakwa bahawa ia boleh menyelesaikan berbagai rintangan dalam proses pelaksanaannya, kita dapat i ada asas untuk menyangkanya.⁵¹ Peratus perbelanjaan untuk pelajaran dan latihan telah merosot (dari 9.7 peratus dalam Rancangan Malaysia Pertama kepada 7.4 peratus dalam Rancangan Malaysia Kedua) dan peratus perbelanjaan untuk pentadbiran adalah sama seperti Rancangan Malaysia Pertama (2.9 peratus berbanding dengan 2.8 peratus) walaupun terdapat masalah pentadbiran yang serius di bawah Rancangan itu. Keduanya, Rancangan Malaysia Kedua, walaupun memberi perhatian kepada matlamat politik, masih lagi menekankan kepada pembinaan infrastruktur ekonomi (35.7 peratus dari perbelanjaan, berbanding dengan 41.0 peratus di bawah Rancangan Malaysia Pertama). Ini mempunyai hubungan yang sedikit dengan matlamat untuk mengurangkan kemiskinan dan menyeimbangkan ekonomi di kalangan kumpulan etnik. Yang ketiga, terdapat percanggahan di antara matlamat mengurangkan kemiskinan dengan hakikat bahawa matlamat pekerjaan Rancangan itu untuk tahun 1975 masih membikarkan 7.3 peratus tenaga buruh terus menganggur.⁵²

⁵¹ Malaysia, *Rancangan Malaysia Kedua*, op. cit., m.s. 112—119.

⁵² Malaysia, *Rancangan Malaysia Kedua*, 1971—1975 op. cit.

Selain daripada menggunakan cara-cara paksaan, simbolik dan utiliter telah digunakan untuk menimbulkan perasaan komuniti politik yang kuat di Malaysia, kerajaan Perikatan juga sedang mengubah satu dari parameter-parameter utama dalam masyarakat Malaysia, iaitu bahasanya. Semenjak 1967 bahasa Malaysia telah pun menjadi bahasa negara dan bahasa rasmi yang tunggal di Semenanjung Malaysia. Tetapi terdapat kesangjian tentang erti "rasmi" dan bahasa Inggeris masih banyak digunakan dalam hal ehwal pemerintahan. Pada awal 1971 Mageran telah mengambil tindakan menjernihkan kecaburan tentang penggunaan bahasa rasmi. Dalam kertas putih yang menghuraikan pindaan-pindaan kepada akta hasutan itu juga, Mageran menegaskan:

Bahasa Kebangsaan ialah bahasa Melayu (bahasa Malaysia). Ini walau bagaimanapun, tidaklah melarang penggunaan bahasa-bahasa lain melainkan untuk sebab-sebab rasmi. Oleh kerana Perlimbagaan menyebut dengan terang bahawa Bahasa Kebangsaan digunakan untuk sebab-sebab rasmi, ianya mestilah merupakan bahasa yang digunakan oleh semua pihak berkuasa awam. Ini adalah kerajaan pusat, kerajaan-kerajaan negeri dan lain-lain pihak berkuasa yang ditubuhkan oleh undang-undang seperti yang telah dijelaskan oleh Fasal 10 Perlimbagaan. Oleh kerana "sebab-sebab resmi" tidak dijelaskan dalam Perlimbagaan, adalah dicadangkan supaya Fasal 152 dipinda untuk menjelaskan bahawa "sebab-sebab resmi" bererti sebab-sebab bagi semua pihak-pihak berkuasa awam.⁵⁴

Kini pengertian "bahasa rasmi" adalah jelas. Bahasa Malaysia mestilah digunakan oleh semua pihak berkuasa awam dalam menjalankan tugas-tugas mereka.

Tindakan ini mempunyai pengertian yang penting kepada kedua-dua orang Melayu dan bukan Melayu. Orang Melayu bergembira kerana bahasa mereka dijadikan bahasa rasmi yang tunggal, sementara orang bukan Melayu akan senang hati dengan penekanan tentang kesahan penggunaan bahasa mereka untuk semua perkara, melainkan untuk sebab-sebab rasmi. Perbaasan yang hebat tentang papan tanda umpannya — di mana akhbar-akhbar Melayu berkempen untuk menyuruh pekedi bukan Melayu

⁵⁴Malaysia, *Towards National Harmony*, op. cit., n.s. 4.

untuk menukar papan tanda dengan ejaan Bahasa Malaysia semetara pihak Dewan Perniagaan Cina mengatakan bahasa orang Cina mempercayai bahawa jika papan tanda ditukar, ia membawa nasib yang kurang baik — nampaknya diselesaikan dengan memberikan pilihan kepada individu sendiri untuk menentukannya.

Perubahan-perubahan yang penting mengenai bahasa pengantar di sekolah Inggeris kerajaan atau yang dibantu oleh kerajaan telah diumumkan pada bulan Julai 1969. Menteri Pelajaran pada masa itu, Dato Haji Abdul Rahman bin Yaakob telah mengeluarkan satu rancangan langkah demi langkah untuk menukar bahasa pengantar di sekolah-sekolah ini ke Bahasa Malaysia. Dari tahun 1970 semua mata pelajaran melainkan bahasa Inggeris dan bahasa ibunda pelajar akan diajar dalam bahasa Melayu di peringkat darjah satu di sekolah rendah kebangsaan Inggeris. Pada tahun-tahun yang akan datang peringkat seterusnya akan bertertarik ke Bahasa Malaysia. Pada tahun 1978 peperiksaan Sijil Rendah Pelajaran akan hanya diberi dalam bahasa Melayu dan 1983 bahasa pengantar dan peperiksaan di universiti-universiti dan lain-lain institusi akan diadakan dalam Bahasa Kebangsaan.⁵³

Mengikut menteri itu, pertukaran ini adalah untuk menentukan bahawa semua yang keluar dari sekolah dan universiti akan taat kepada Malaysia.⁵⁴ Sama ada matlamat ini dapat dicapai atau tidak bergantung kepada kestabilan politik, perkembangan ekonomi dan pembahagian kekayaan dan peluang yang lebih adil. Hakikat bahawa semua warganegara Malaysia akan dapat berhubung dengan lancar melalui satu bahasa yang akan menolong untuk menyatukan komuniti politik. Tetapi tanpa faktor-faktor di atas, wujudnya satu Bahasa Kebangsaan bersama tidak akan menimbulkan satu perasaan komuniti politik yang kuat. Walaupun terdapat kesangsian di kalangan orang bukan Melayu, pertukaran bahasa pengantar akan diikuti oleh perubahan dalam kurikulum yang akan ditujukan kepada assimilasi kebudayaan orang bukan Melayu. Dato Hussein Onn, yang menggantikan Dato Rahman Yakub, menjelaskan bahawa ini bukanlah merupakan salah satu tujuan dalam dasar pelajaran kebangsaan. Lima perkara yang menjadi tujuan sistem pelajaran

⁵³ Straits Times, Julai 12, 1969.

⁵⁴ Straits Times, Julai 14, 1969.

Malaysia untuk mencapai matlamat kebangsaan ialah:

- (a) menggalakkan komunikasi yang berkesan di kalangan rakyatnya.
- (b) menanam dan menggalakkan pemahaman nilai-nilai se-buah masyarakat demokrasi,
- (c) menyediakan peluang-peluang pelajaran yang saksama untuk setiap individu,
- (d) membentuk personaliti yang seimbang dalam setiap individu,
- (e) membentuk kebolehan yang diperlukan untuk kemajuan saintifik dan teknologi dalam sebuah masyarakat yang sedang mengalami perubahan yang pesat.⁵⁷

Kebimbangan orang bukan Melayu terhadap rancangan-rancangan Kerajaan yang dianggap hanya menguntungkan orang Melayu atau yang juga dianggap sebagai percubaan ke arah mengasimilasikan mereka ke dalam kebudayaan Melayu adalah bedasarkan kejahiilan atau kurang faham tentang Perlembagaan. Masalah di Malaysia bukanlah semata-mata parokialisme atau tiada kesedaran tentang politik kebangsaan sahaja tetapi kurang faham atau fahaman yang tidak tepat tentang asasnya. Adalah perlu untuk menyedarkan semua orang menerusi sistem pelajaran kebangsaan tentang isu-isu yang terlibat dalam kompromi perlumbagaan yang melahirkan Persekutuan tanah Melayu (1957) dan Malaysia (1963/1965).

Kalau dilihat pada keseluruhannya, reaksi Mageran kepada peristiwa 13 Mei 1969 adalah luas, kompleks dan bijak dalam menghadapi berbagai masalah di Malaysia. Dilihat dari perspektif teori politik masa kini, strategi Mageran menunjukkan harapan bagi menimbulkan satu perasaan komuniti politik yang kuat di Malaysia. Kerajaan Tun Razak nampaknya telah menyediari bahawa rupa bangsa politik adalah lebih penting dan lebih senang dicapai daripada rupa bangsa kebudayaan dalam masyarakat majmuk. Kerajaan Perikatan sedang giat menggunakan kuasa pakaian, penggalan utiliter dan mengubah setengah parameter asas masyarakat dalam usaha ke arah integrasi politik. Kejayaannya akan bergantung kepada sokongan *instrumental* kepada komuniti politik menerusi pembahagian kekayaan dan peluang yang lebih adil.

⁵⁷Straits Times, Oktober 12, 1971.

HALUAN PERHUBUNGAN ETNIK DI MALAYSIA*

CHANDRA MUZAFFAR

Setiap perbincangan tentang perhubungan etnik di Malaysia mestilah memberi perhatian yang serius tentang kedudukan komuniti di negara ini.

Dari segi persepsi etnik, terdapat dua komuniti di Malaysia: komuniti bumiputera dan komuniti bukan bumiputera yang bukan Melayu. Dalam tahun 1957 bahasa komuniti bumiputera dijadikan Bahasa Kebangsaan bagi negara itu. Agama mereka, iaitu agama Islam, dijadikan agama rasmi dan pemimpin-pemimpin tradisi mereka iaitu sultan-sultan dijadikan raja-raja berperlembagaan dalam negara baru itu. Dari segi politik ia merupakan kumpulan yang lebih kuat tetapi dari segi ekonomi pula begitu lemah. Oleh kerana beberapa faktor termasuk juga faktor ini, komuniti bumiputera diberikan "kedudukan istimewa" dalam Perlembagaan. Kedudukan istimewa ini berhubung dengan *quota* bagi pengambilan pegawai-pegawai Bahagian Satu dalam Perkhidmatan Am, Perkhidmatan Perundangan, Perkhidmatan Kastam, Polis dan semua peringkat angkatan tentera. Selain dari itu, *quota* juga digunakan untuk pengambilan masuk ke institusi-institusi pelajaran tinggi, pemberian biasiswa pelajaran dan latihan dan

*Diperik dari Yong Mun Cheong (ed.), *Trends In Malaysia II* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1974). Terjemahan S. Ahmad Hussein.

lesen-lesen dalam perniagaan pengangkutan. Tanah-tanah simpanan Melayu juga termasuk dalam "kedudukan istimewa" ini. Selain daripada perkara-perkara yang termaktub dalam perlembagaan "kedudukan istimewa" juga menekankan usaha untuk meninggikan kedudukan ekonomi orang Melayu. Justeru itu terdapat MARA, PERNAS, Bank Bumiputera dan lain-lain lagi.

Perlu diingat bahawa dasar keistimewaan ini telah dimulakan oleh pihak British semasa zaman pentadbirannya. Pihak Britishlah yang menubuahkan perkhidmatan *Anglo-Malay Civil* yang menerima masuk orang bukan Melayu buat pertama kalianya mengikut *quota* pada tahun 1952. Pihak British yang memulakan tanah simpanan Melayu. Kampung Baru di Kuala Lumpur merupakan langkah yang pertama. Selain daripada itu pihak British jugalah yang memulakan pemberian lesen dan biasiswa khas untuk orang Melayu. Ahli-ahli pentadbir dan sejarah British mendakwa bahawa semua ini dilakukan kerana mengikut perjanjian-perjanjian di antara British dan sultan-sultanan, mereka berikrar untuk melindungi orang Melayu bumiputera — satu janji yang menjadi penting dengan kedatangan pendatang asing yang digalakkan oleh pihak British sendiri! Keadaan yang bertentangan ini mendahului kepura-puraan dasar tersebut untuk melindungi orang Melayu. Sebenarnya orang Melayu bukannya dilindungi tetapi pada dasarnya mereka telah diabaikan. Sebagai satu contoh, pihak British memulakan tanah simpanan orang Melayu untuk menyedapkan hati orang Melayu yang semakin kehilangan hak kepunyaaan ke atas tanah-tanah mereka yang disebabkan oleh pembangunan kapitalis-kolonial. Tambahan pula tanah-tanah simpanan ini tidak mencukupi untuk melindungi kepentingan orang Melayu. Begitu juga, biasiswa-biasiswa merupakan percubaan separuh hati dalam keadaan pelajaran moden tertumpu kepada penduduk bukan Melayu di bandar-bandar. Permit-permit untuk pengangkutan tidak dapat menutup hakikat bahawa perniagaan dan perusahaan adalah di tangan kumpulan bukan bumiputera dan asing. Perlantikan orang Melayu dari golongan atasan masyarakat feudal ke dalam Perkhidmatan Sivil tidak mempunyai nilai apabila terdapat kekurangan yang amat sangat dalam bidang-bidang teknik dan profesional.

"Kedudukan istimewa" terus wujud dalam zaman selepas merdeka dan ianya merupakan sumber konflik antara kumpulan etnik. Elemen-elemen yang aktif di kalangan komuniti bukan Melayu telah menghujahkan bahawa ianya meletakkan mereka ke taraf

"warganegara kelas dua" dalam persaingan untuk mendapatkan peluang-peluang ekonomi. Walaupun telah juga diperkatakan bahawa terdapat kesamaan politik dalam Perlembagaan, keadaan sebenar politik tidak membenarkan mereka menonjol dan memperjuangkan kepentingan-kepentingan mereka segigih dan sekutu komuniti bumiputera. Setengah parti bukan Melayu telah mengatakan bahawa kedudukan bahasa Melayu sebagai bahasa rasmi yang tunggal dan sistem pelajaran yang berasaskan dasar bahasa ini merupakan ketidak-adilan terhadap bahasa dan kebudayaan lain. Ketiga-tiga isi ini — "kedudukan istimewa", kesamaan politik serta dasar bahasa dan pelajaran — merupakan kontroversi-kontroversi yang utama dalam perhubungan etnik.

Cabaran komuniti bukan bumiputera ini berdasarkan kepada beberapa asas tertentu. Satu peraturan yang lebih adil diutarkan kerana

- i. Dari segi bilangan mereka merupakan hampir separuh dari jumlah penduduk.
- ii. Mereka menjalankan peranan yang penting dalam kehidupan sosio-ekonomi negara itu.
- iii. Nilai-nilai sejagat tentang keadilan, kesamaan dan faisafah sosialisme-demokrasi — sistem kepercayaan hampir kesemua parti bukan bumiputera — memerlukan satu pendekatan yang baru.

Saya ingin menghujahahkan di sini bahawa pandangan bukan bumiputera, ini dari segi sejarah adalah kurang menasabah. Selagi ini tidak disedari, perhubungan etnik akan terus menimbulkan salah faham dan salah pengertian yang kadangkalau akan membawa kepada masalah negara. Ianya kurang menasabah jika seseorang itu melihat sejarah Malaysia dengan kaca mata dari dalam, dan sejarah dari dalam (internal history) pada pandangan saya, *sine quo non* bagi memahami politik Malaysia. Saya maksudkan ialah sejarah Malaysia seperti yang dilihat menerusi mikroskop seorang penganalisa tempatan — bukannya teropong seorang penonjoni dari luar! Seorang penganalisa demikian akan terus dapat melihat beberapa ciri yang tersendiri tentang sejarah Malaysia:

- i. Bahawa pertumbuhan dan perkembangan penduduk di Semenanjung dalam masa yang begitu panjang menjadi-kan mereka golongan bumiputera.

- ii. Bahawa mereka telah membangunkan kebudayaan dan teknologi ke taraf tertentu yang telah diperkuatkan oleh proses keislaman selepas abad yang keempat belas.
- iii. Bahawa kawasan penduduk di kuala-kuala sungai telah menjadi negeri dan kesultanan yang mempunyai banyak ciri sistem politik sepenuhnya semasa zaman kesultanan Melaka. Walaupun selepas ianya hancur kesultanan yang mengikutinya terus menunjukkan ciri-ciri negeri dan kerajaan.
- iv. Kesemua kuasa luar yang berhubung dengan semenanjung itu telah mengiktiraf kerajaan yang ada menerusi perhubungan perniagaan atau perjanjian politik atau pertukaran kebudayaan. Cina, Portugis, Belanda, Inggeris dan malahan Jepun juga termasuk dalam kategori ini. Sesungguhnya golongan yang mendatang dan perintis bijih timah telah juga mengiktiraf orang Melayu sebagai kumpulan bumiputera dan telah membuat perhubungan berdasarkan pengiktirafan tersebut.

Imigrasi dan kolonialisme, penimbulan kebudayaan baru dan kekuatan bilangan orang baru yang datang dan tinggal tidak menyebabkan pertimbangan sejarah ini menjadi tidak sah. Perkiraan hisab tidak dapat mengubah sejarah. Sesiapa yang memahami ini akan memahami perlunya komuniti bukan bumiputera untuk menyesuaikan diri, malah mengasimilasikan diri ke dalam keadaan baru ini.

Ketiga-tiga kontroversi utama yang telah disebutkan perlu dinilaiakan dalam perspektif sejarah dari dalam. Pertama, persoalan bahasa. Perlu diingat terlebih dahulu bahawa penggunaan dan pengajaran bahasa lain — Cina, Tamil dan Inggeris dijamin oleh Perlembagaan. Dan pada amalannya bahasa ini boleh dipelajari sehingga ke peringkat universiti dan sekarang ini pun bahasa itu sedang digunakan sebagai bahasa pengantar di sekolah-sekolah awam. Pada hakikatnya bahawa bahasa Cina, Tamil dan Inggeris digunakan dalam komunikasi am kepuyaan kerajaan, dalam Perkhidmatan Penerangan dan di setengah institusi awam seperti hospital, bererti bahawa mereka sedang menikmati status rasmi secara tidak langsung. Peranan rasmi diberikan kepada bahasa ini hanyalah kerana pada realitinya adalah tidak adil kepada bahasa Melayu. Tidak seperti bahasa-bahasa lain, bahasa Melayu adalah,

dari segi sejarah dan kebudayaan merupakan bahasa asli wilayah ini. Meletakkan bahasa "asing" ke taraf yang sama dengan bahasa Melayu bererti menurunkan taraf bahasa itu.

Walaupun Perlembagaan menjamin kesamaan politik kepada warganegara, adalah benar bahawa kini terdapat lebih ramai orang Melayu daripada kaum lain di Parlimen di kebanyakannya Dewan Negeri dan Kabinet. Jawatan politik yang terpenting — Perdana Menteri, Timbalannya dan Menteri Besar — adalah dipegang oleh orang Melayu. Sebagai sebuah komuniti, tidak syak lagi bahawa kedudukan orang Melayu lebih penting dari segi politik. Ini disebabkan oleh dua faktor.

Pertamanya, terdapat sistem yang memberikan pertimbangan yang lebih kepada kawasan luar bandar dalam proses pilihanraya (*rural weightage*) dan ini menyebabkan lebih banyak perwakilan orang Melayu. Memberikan pertimbangan yang lebih kepada kawasan luar bandar — satu amalan yang dilakukan di negara-negara lain juga — adalah dapat diterima kerana kawasan luar bandar tidak mempunyai peluang-peluang perwakilan lainnya. Di sini tidak terdapat kesatuan sekerta, persatuan pekerjaan, akbar oleh itu keidakpuasan tidak dapat disalurkan. Oleh sebab itu juga kawasan-kawasan luar bandar mestil diwakili dengan berkesan di Dewan Rakyat. Di negara-negara Dunia Ketiga, peri pentingnya sektor pertanian menjadikan semua imi lebih penting. Kalau dilihat dari perspektif ini, kekuatan komuniti Melayu dalam institusi yang membuat keputusan tiada hubungannya dengan persoalan etnik.

Dari satu sudut yang lain, adalah juga benar bahawa terdapat satu kesedaran bahawa inti kekuasaan politik mestil dalam tangan orang Melayu. Kepimpinan UMNO, dan mungkin komuniti Melayu seluruhnya, percaya dengan pendirian ini. Sekali lagi, jika dilihat mengikut sudut sejarah dari dalam ini dapat diterima di peringkat evolusi ke arah kenegaraan sekarang ini. Bagi orang Melayu, kenegaraan dan politik merupakan aktiviti yang khusus untuk mereka. Malah penjajah sendiri menerima hakikat ini. Sesungguhnya elit Anglo-Melayulah yang memberikan kewarganegaraan, dan hak-hak politik kepada penduduk bukan bumi-putera dengan syarat yang begitu liberal pada tahun 1948—57. Setelah menerima mereka serta berkongsi kekuasaan politik, elit Melayu merasakan perlu untuk memberikan sebahagian besar dari kekuasaan ini kepada komunitinya. Ini dianggap perlu berhubung dengan aspirasi ekonomi orang Melayu dan matlamat membina identiti kebangsaan.

Akhir sekali, persoalan "kedudukan istimewa", ini jika diteliti secara mendalam, kita akan mendapati bahawa bidang, fungsi dan kesannya adalah terhad. Umpamanya "kedudukan istimewa" tidak mempunyai nilai kepada petani, penangkap ikan dan pekebun-pekebun kecil Melayu dari segi menambahkan pendapatan dan pengeluaran mereka atau pun meninggikan taraf hidup mereka. Dan sebahagian besar petani, penangkap ikan dan pekebun kecil terdiri dari Melayu. Keperluan untuk memperbaiki kehidupan mereka yang merupakan cabaran yang terpenting. Begitu juga, "kedudukan istimewa" merupakan bantuan yang sedikit sahaja kepada beribu-ribu penuntut Melayu yang perlu berjuang untuk terus tinggal di sekolah. Kebolehan mereka untuk melalui sistem persekolahan inilah yang akan menentukan peranan orang Melayu dalam industri dan bidang yang berhubungan dengan sendirinya.

Apakah diperlukan oleh Malaysia — seperti juga di tempat-tempat lain di Dunia Ketiga — ialah satu tindakan secara langsung ke atas masalah kemiskinan, penindasan dan keadaan terbiasar rakyat luar bandar yang terbiasar. Bukannya kedudukan istimewa yang dapat menyelesaikannya. Sebaik-baik jalan keluar ialah jalan yang telah diuji oleh zaman — satu kepimpinan politik yang kuat, berkesan dan bersih (tidak rasuah) yang mementingkan dan melibatkan diri dengan penderitaan hidup rakyat keseluruhan.

Saya masih lagi akan mengatakan bahawa "kedudukan istimewa" itu tetap perlu. Sekali lagi kita melihatnya dari perspektif sejarah. Bagi orang Melayu,enerimaan penduduk bukan bumiputera sebagai warganegara semenjak tahun 1948 bererti bahawa sebuah negara Melayu, yang beraspirasiarkan sejarah dan nasionalisme Melayu tidak akan tercapai. Orang Melayu telah turun "darjatnya" dari sebuah "negara" kepada sebuah "komuniti di kalangan komuniti lain". Perubahan status ini tidak akan memberi pengertian yang begitu mendalam jika sekiranya kedudukan ekonomi masyarakat Melayu teguh. Ia menganggap dirinya dan juga dianggap oleh komuniti lainnya sebagai kumpulan yang mempunyai ekonomi yang lemah dan mundur. Oleh sebab itu adalah dirasakan perlu diberikan "ganti-rugi" kepada masyarakat Melayu. Dengan itu juga "kedudukan istimewa" telah diteruskan dengan kepercayaan bahawa ia hanya merupakan langkah sementara untuk mencapai matlamat ekonomi yang tertentu. Apabila matlamat-matlamat ini telah dicapai, "kedudukan istimewa" tidak lagi sesuai.

Kebolehan untuk memahami sejarah dari dalam merupakan

kunci untuk membuat penilaian kepada status bahasa Melayu, kedudukan penting orang Melayu dalam politik dan peranan "kedudukan istimewa". Kebanyakkan elit bukan Melayu yang aktif di dalam politik tidak memahami soal sejarah dari kaca mata tempatan ini. Manifestasi kejahilan tentang realiti sejarah ini jelas ditunjukkan dalam kempen *Malaysian Malaysia*. Peluang-peluang yang lebih untuk pelajaran Cina yang dilaungkan oleh *United Democratic Party* (UDP), kesamaan politik yang dilaungkan oleh PAP, kedudukan rasmi bahasa lain yang dilaungkan oleh DAP dan penghapusan "kedudukan istimewa" yang dilaungkan oleh PPP merupakan dasar pendirian yang memberi kesan buruk kepada keharmonian antara etnik. Sesungguhnya, perbuatan memuja Switzerland sebagai contoh yang perlu ditiru menunjukkan bahawa pejuang-pejuang *Malaysian Malaysia* tidak memahami tekanan sejarah.

Bagi saya kekurangan berfikir di kalangan elit bukan Melayu di Malaysia ini adalah merbahaya bagi masyarakat yang terdiri dari berbagai kumpulan etnik. Begitu juga ketidak sediaan PAS dan elemen-elemen dalam UMNO untuk memahami beberapa perubahan sosial yang telah disebabkan oleh penerimaan politik penduduk bumiputera telah mengugat perhubungan antara kumpulan etnik. Umpamanya, hanya baru-baru ini sahaja pemimpin Melayu menyedari bahawa kemiskinan yang serius juga terdapat di kalangan orang bukan Melayu. Walaupun begitu, sebab-sebab kemiskinan ini tidak diteliti dan dianalisa. Malahan, di kalangan banyak elit Melayu, terdapat begitu sedikit pengetahuan tentang hal ehwal dan aspirasi orang bukan Melayu. Tambahan pula, tidak terdapat satu pandangan yang jelas di kalangan golongan berpengaruh dalam masyarakat Melayu tentang kadar assimilasi yang dikehendaki bagi penduduk bukan bumiputera. Tiadanya satu pendirian yang tegas tentang ini telah menimbulkan perasaan kurang selamat di kalangan orang bukan Melayu. Akhir sekali, saya mengesyaki bahawa amat sedikit sekali orang Melayu yang aktif dalam politik menyedari bahawa dalam keadaan masyarakat Malaysia yang bercorak *revolutionary* ini, perbezaan antara komuniti bumiputera dengan bukan bumiputera, bagaimanapun sahnya ia akan hapus pada satu masa kelak. Pada hakikatnya ini merupakan syarat utama bagi keharmonian dan kestabilan pada masa hadapan. Tanpa meragukan bahawa kumpulan yang berkuasa juga menanggung sebahagian daripada tanggungjawab tentang karangnya kesedaran di kalangan orang Melayu dan bukan Melayu

Pemerintahan telah gagal untuk menyedarkan orang bukan Melayu, terutama generasi selepas merdeka, tentang asas sejarah kebudayaan negara dan proses evolusi sosial. Begitu juga ia gagal untuk menyedarkan orang Melayu tentang masa kini. Sekolah, keluarga, agama, parti politik, kesatuan sekerja, persatuan komuniti dan individu boleh diketahui untuk kepentingan negara ini. Perbincangan, perdebatan dan penganalisaan boleh digalakkan. Sebaliknya masyarakat disogok dengan cogan-cogan kata, lagu-lagu dan kata-kata yang menarik — sementara kejahilan dan syak wasangka masih berleluasa.

Kedudukan ekonomi komuniti bumiputera berhubungan dengan yang lain-lain dan perasaan di kalangan kumpulan masyarakat bukan bumiputera bahawa mereka tidak mendapat perhatian yang secukupnya dan ini memburukkan lagi keadaan. Saya percaya bahawa taraf hidup di kalangan majoriti orang Melayu tidak bertambah baik semenjak merdeka. Kalau kita meneliti riga kawasan aktiviti ekonomi yang sepatutnya memberi faedah kepada orang Melayu, kepercayaan saya itu dapat dibuktikan.

- i. Menyediakan perkhidmatan sosial
- ii. Pembangunan pertanian
- iii. Perlaksanaan "kedudukan istimewa"

Semenjak Merdeka, sekolah, klinik, pusat komuniti dan jalan raya telah diperluaskan ke kawasan luar bandar. Walau bagaimanapun, kemudahan ini tidak membawa perubahan asasi kepada keadaan sekelipling di luar bandar. Umpamanya "Laporan Keciciran" yang diterbitkan oleh Kerajaan telah menunjukkan bahawa sekolah-sekolah di luar bandar tidak mempunyai kemudahan. Ini sebaliknya merupakan salah satu sebab utama masalah keciciran yang begitu meluas. Dengan itu sebahagian besar anak muda Melayu tidak dapat menikmati faedah pelajaran — walaupun terdapat sekolah yang cantik dan istiadat pembukaannya secara besar-besaran. Begitu juga, jalan-jalan raya di luar bandar memberi faedah yang lebih kepada pemberong dari bandar dan bukannya pengeluar kecil di luar bandar.

Kini Malaysia, seperti negara-negara lain di Dunia Ketiga telah menggunakan teknologi moden untuk meninggikan pendapatan penduduk di luar bandar. Walau bagaimanapun, projek tali air yang menelan belanja berjuta-juta ringgit dan baja-baja yang diim-

port dari luar negeri tidak semestinya menghasilkan taraf hidup yang lebih baik bagi masyarakat tani seluruhnya. Ini bergantung kepada struktur ekonomi masyarakat tersebut. Jika terdapat refor-masi tanah yang radikal dan petani memiliki tanah, koperasi petani dapat mengawal sistem pemasaran secara berkesan, kemudahan kredit mencukupi; maka besarlah kemungkinannya bahawa perubahan teknologi akan mengeluarkan hasil yang maksima — termasuk untuk petani kecil. Jika tidak, hanya mereka yang telah kukuh dari segi ekonomi akan dapat menikmati keuntungan darinya. Beberapa kajian tentang komuniti di luar bandar telah menunjukkan bahawa Malaysia mengikut corak ini. Dengan itu majoriti penduduk luar bandar terus melihat jurang perbezaan yang semakin membesar di sekililing mereka sendiri.

Cara perlaksanaan "kedudukan istimewa" telah membina jurang lagi jurang di antara yang "berada" dengan yang "tidak berada" dalam komuniti Melayu. Selain daripada biasiswa dan *quota* pekerjaan yang memberi faedah kepada golongan miskin, "kedudukan istimewa" dapat dikira pada keseluruhanya telah menguntungkan satu kelas tertentu orang Melayu. Ia telah digunakan untuk menimbulkan satu golongan kapitalis — satu matlamat yang telah diusahakan dengan giatnya oleh kerajaan selepas 1969, walaupun ini memang merupakan sebahagian dari dasarnya semenjak merdeka. Menerusi hak milik kompleks kayu balak, tanah simpanan Melayu, lesen pengangkutan, saham industri-industri, hotel, restoran dan *boutiques*, dan menerusi kedudukan sebagai pengarah di berbagai syarikat penting, elit baru ini memperkuatkannya kedudukan ekonomi mereka — melebihi dari apa yang disangkakannya. Di sebalik topeng untuk menolong komuniti Melayu, kumpulan yang istimewa ini telah berjaya mengumpulkan kekayaan.

Di samping menimbulkan satu kelas kapitalis Melayu, dasar-dasar negara juga telah menolong memperluaskan lagi kelas kapitalis bukan Melayu. Kapitalis baru ini merupakan orang yang mendapatkan sebahagian besar dari faedah kegiatan baru dalam ekonomi yang sedang giat berkembang. Pembukaan sekim tanah, pembinaan jalan raya dan bangunan, persediaan perkhidmatan dan kemudahan, penubuhan industri baru, lahirnya bandar baru, perkembangan perniagaan dan pasaran baru telah menguntungkan kumpulan ini. Tidak syak lagi bahawa kumpulan kapitalis bukan Melayu inilah yang paling banyak mendapat keuntungan selepas merdeka.

Pada masa yang sama kemiskinan di kalangan bukan Melayu juga telah bertambah. Umpamanya, pemecahan eset telah membawa kesan yang buruk kepada kehidupan ramai rakyat Malaysia yang berketurunan Tamil. Orang Cina yang tinggal di kampung-kampung yang baru ditubuhkan dalam tahun 50-an tidak diberi perhatian secukupnya semenjak 15 tahun dahulu. Kawasan-kawasan setinggan semakin bertambah di bandar-bandar besar. Ketidaaan kerja di kawasan-kawasan bandar telah menjadikan negara yang serius. Perkembangan aktiviti-aktiviti yang dapat memberi pekerjaan di sektor swasta begitu lembab dan ini memburukkan lagi keadaan.

Keadaan ekonomi yang terbiar di kalangan majoriti orang Melayu dan bukan Melayu, pada pandangan saya, sebagai satu cabaran yang kuat kepada perhubungan etnik di Malaysia. Keadaan seperti ini sesuai untuk digunakan dengan mudah oleh setengah golongan politik bagi mendapatkan kedudukan dan kuasa. Umpamanya, mereka yang mencari kuasa, tanpa mengindahkan kebenaran, mungkin akan menghujahkan bahawa kemiskinan orang Melayu adalah disebabkan oleh wujudnya elemen-elemen kekayaan di kalangan orang bukan Melayu. Begitu juga, tokoh-tokoh politik bukan Melayu akan mengatakan bahawa kekurangan kerja untuk orang bukan Melayu adalah kesan daripada dasar Kerajaan yang pada keseluruhannya memberikan perhatian kepada orang Melayu. Mitos seperti ini ada merbahayanya tetapi terus berleluasa dan akan terus disebarluaskan.

Kegagalan Kerajaan untuk menghapuskan mitos-mitos ini, menyedarkan masyarakat dan penyelesaian masalah kemiskinan adalah jelas — walaupun pada zaman Tun Razak. Penganalisaan ke atas dua perubahan besar pada zaman Razak akan membuktikan pendapat ini.

Pertamanya ialah pindaan kepada Perlumbagaan pada bulan Mac 1971. Sebahagian dari pindaan tersebut ialah perbincangan tentang status bahasa Melayu sebagai bahasa rasmi yang tunggal, ‘kedudukan istimewa’ orang Melayu dan kepentingan-kepentingan komuniti lainnya, kewarganegaraan dan keadaulatan raja-raja telah dapat menolong untuk menekankan supaya hakikat sejarah dan realiti yang ada diterima. Sebaliknya ia tidak berjaya untuk memperbaiki perhubungan etnik. Ini ialah kerana elit yang memerintah tidak pergi lebih jauh daripada membuat undang-undang semata-mata dalam usaha menimbulkan suasana yang lebih sihat di kalangan komuniti. Seperti masa yang lalu, ia tidak

pernah berusaha untuk menjelaskan dan menganalisa isu-isu yang terlibat. Umpamanya, perlunya *quota* bagi orang Melayu di beberapa kawasan pekerjaan telah tidak dijelaskan. Yang lebih dahsyat ialah implementasi dasar ini, oleh kerana kurangnya kematangan dan kecerdikan, telah menyebabkan ketidakpuasan yang serius di kalangan bukan Melayu.

Keduanya ialah gabungan di antara Perikatan, GRM, PP dan PAS. Memang benar bahawa fenomena gabungan ini telah mengubah corak persaingan dalam pilihanraya. Walau bagaimanapun, ini tidak bererti bahawa yang mungkin akan kini menerima perhatian yang maksima. Bukanlah kerana tiadanya kerajaan campuran yang menyebabkan Perikatan tidak dapat menyalurkan dasar-dasarnya ke arah kepentingan rakyat. Wujudnya kepentingan tertentu terus berlaku walaupun telah timbul kerajaan campuran dan barisan nasional.

Masalah etnik yang wujud akan terus wujud. Kesilapan bukan terletak kepada Perlembagaan, atau kedudukan bahasa agama dan komuniti atau dasar untuk menolong orang Melayu. Realiti ini adalah berkecuali. Apa yang lebih asas ialah cara perbezaan etnik diaitasi, cara bagaimana kepentingan politik dan ekonomi disuaikan dan cara mana keharmonian dicapai. Ini akan menentukan keadaan perhubungan etnik. Oleh sebab inilah mereka yang memimpin merupakan faktor yang terpenting.

BIBLIOGRAFI PILIHAN

I. PENDEKATAN TEORITIS

- Ake, Claude. *A Theory of Political Integration*. Homewood, Illinois: The Dorsey Press, 1967.
- Duetsch, K.W. *Nationalism and Social Communication: An Enquiry Into the Foundations of Nationality*. Cambridge: MIT Press, 1957.
- , *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- and W.J. Faltz, eds. *Nation-Building*. New York: Atherton, 1963.
- Ezizoni, Amitai. *Political Unification: A Comparative Study of Leaders and Forces*. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1965.
- Galtung, J. "A Structural Theory of Integration", *Journal of Peace Research*, jil. 4, bil. 4 (1968).
- Jacob, P.E., and J.V. Toscano, eds. *The Integration of Political Communities*. Philadelphia: Lippincott, 1964.
- Lijphart, Arend. "Cultural Diversity and Theories of Political Integration", *Canadian Journal of Political Science*, jil. 4, bil. 1 (1971).
- North, R.C., et. al. "The Integrative Functions of Conflict", *Journal of Conflict Resolution*, jil. 4 (September 1960).
- Rokkan, S., ete. al. "Nation-Building", *Current Sociology*, jil. 19 (1971).
- Weiner, Myron. "Political Integration and Political Development" *The Annals*, jil. 358 (March 1965).
- Wriggins, W.H. "National Integration", in *Modernization: The Dynamic of Growth*, ed. Myron Weiner. New York: Basic Books, 1966.

II. MASYARAKAT MAJMU

- Banton, M. *Race Relations*. New York: Basic Books, 1967.
- Barth, F. *Ethnic Groups and Boundaries*. Boston: Little, Brown & Co., 1969.
- Benedict, B. "Stratification in Plural Societies", *American Anthropologist*, jil. 64, bil. 6 (Desember, 1962).
- Barry, B. *Race and Ethnic Relations*. Boston: Houghton Mifflin, 1958.
- Blalock, H. *Toward a Theory of Minority Group Relations*. New York: John Wiley & Sons, 1967.
- Furnivall, J.S. *Colonial Policy and Practice*. New York: N.Y.U. Press, 1956.
- Glazer, Nathan, and Daniel P. Moynihan. *Beyond the Melting Pot*. Cambridge: Harvard University Press, 1963.
- Horowitz, D.L. "Multiracial Politics in the New States", kertas kerja yang disampaikan di *The American Political Science Association Meeting*, September, 1969.
- , "Three Dimensions of Ethnic Polities", *World Politics*, jil. 23, bil. 2 (Januari, 1971).
- Hughes, E.C. "Race Relations and the Sociological Imagination", *American Sociological Review*, jil. 28 (Desember, 1963).
- Kuper, Leo, and M.G. Smith. *Pluralism in Africa*. Berkeley: University of California Press, 1969.
- Mackenzie, W.J.M. "Representation in Plural Societies", *Political Studies*, jil. 20, bil. 1 (Februari, 1954).
- Mackenzie, H.J. "The Plural Society Debate", *Social and Economic Studies*, jil. 15, bil. 1 (Mac, 1966).
- Melson, Robert, and Howard Wolpe. "Modernization and the Politics of Communalism", *American Political Science Review*, jil. 64, bil. 4 (Desember 1970).
- Rabushka, Alvin, and Kenneth A. Shepsle. *Politics in Plural Societies*. New Haven: Yale University Press, 1972.
- Ratnam, K.J. "Constitutional Government and the Plural Society", *Journal of Southeast Asian History*.
- Schermhorn, R.A. *Comparative Ethnic Relations*. New York: Random House, 1970.
- Tobias, Henry J., and Charles E. Woodenhouse, eds. *Minorities and Politics*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1969.

III. NATIONALISME DAN PEMBENTUKAN NEGARA

- Bell, Wendel, and Walter Freeman, eds., *Ethnicity and Nation Building*. Beverly Hills: Sage Publications, 1973.
- Bendix, Reinhard. *Nation-Building and Citizenship*. New York: Anchor Books, 1967.
- Connor, Walker. "Nation-Building or Nation-Destroying", *World Politics*, jl. 24, bil. 1 (April, 1972).
- , "Self-Determination: The New Phase", *World Politics*, jl. 20, bil. 3 (Oktober, 1967).
- Deutsch, K.W. *Nationalism and Social Communication*. Cambridge: The M.I.T. Press, 1953.
- Emerson, R. *From Empire to Nation*. Cambridge: Harvard University Press, 1960.
- Geertz, C., ed. *Old Societies and New States*. Glencoe: Free Press, 1963.
- Kohn, Hans. *The Idea of Nationalism*. New York: Macmillan, 1944.
- Minogue, K. *Nationalism*. Baltimore: Penguin, 1970.
- Nixon, C.R. "Self-Determination: The Nigeria Biafra Case". *World Politics*, jl. 24 (Julai, 1972).
- Rustow, D.A. *A World of Nations*. Washington, D.C.: the Brookings Institution, 1967.

IV. INTEGRASI WILAYAH DAN ANTARABANGSA

- Cobb, R. W., and Charles Elder. *International Community*. New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1970.
- Hass, E.B. *Beyond the Nation-State*. Stanford: Stanford University Press, 1964.
- , *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press, 1958.
- Hansen, R.D. "Regional Integration: Reflection on a Decade of Theoretical Efforts", *World Politics*, jl. 21 (Januari, 1969).
- Nye, J.S. "Comparative Regional Integration: Concept and Measurement", *International Organization*, jl. 22 (Autumn, 1968).
- , ed. *International Regionalism*. Boston: Little, Brown, & Co., 1968.
- Plischke, E., ed., *Systems of Integrating the International Community*. Princeton: Princeton University Press, 1964.
- Puchala, D. "The Pattern of Contemporary Regional Integration", *International Studies Quarterly*, jl. 12 (Mac, 1968).

V. FEDERALISME

- Birch, A.H. "Approaches to the Study of Federalism", *Political Studies*, jil. 24 (Februari, 1966).
- Duchacek, Ivo, D. *Comparative Federalism*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.
- Frank, Thomas, ed. *Why Federations Fail*. New York: New York University Press, 1968.
- Friedrich, C.J. *Trends of Federalism in Theory and Practice*. New York: Praeger, 1968.

Riker, W., *Federalism*. Boston: Little, Brown & Co., 1964.

Rothchild, D. "The Limits of Federalism", *Journal of Modern African Studies*, bil. 3 (November, 1966).

Sawer, G. *Modern Federalism*. London: C.A. Watts & Co., Ltd., 1969.

Stein, M.B. "Federal Political Systems and Federal Societies", *World Politics*, jil. 20, bil. 4 (juli), 1968.

Watts, R.L. *New Federations*. New York: Oxford University Press, 1966.

Whitere, K.C. *Federal Government*. New York: Oxford University Press, 1964.

VI. TEORI POLITIK CAMPURAN DAN "DEMOKRASI PERSEMUAFAKATAN"

- Groenning, Sven, et. al. *The Study of Coalition Behaviour*. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1970.
- Lijphart, Arend. "Consociational Democracy", *World Politics*, jil. 21, bil. 2 (Januari, 1969).

....., *The Politics of Accommodation*. Berkeley: University of California Press, 1968.

....., "Typologies of Democratic Systems", *Comparative Political Studies*, bil. 2 (Januari, 1971).

McRae, Kenneth, ed. *Consociational Democracy*. Toronto: McClelland and Stewart, 1974.

Nordlinger, Eric A. *Conflict Regulation in Divided Societies*. Cambridge: Harvard University Press, 1972.

Riker, W.H. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press, 1962.

VII. KAJIAN-KAJIAN KES

- Benedict, B. *Mauritius: Problems of a Plural Society*. London: Pall Mall Press, 1965.
- Bondurant, J.V. *Regionalism versus Provincialism*. Berkeley: University of California Press, 1958.
- Chew Hock Thye. *Masalah Perpaduan Nasional*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1975.
- Coleman, James S. "The Problem of Political Integration in Emergent Africa," *Western Political Quarterly*, jil. 8, bil. 1 (March 1959).
- and Carl G. Rosberg, eds. *Political Parties and Political Integration in Africa*. Berkeley: University of California Press, 1964.
- Despres, Leo A. *Cultural Pluralism and Nationalist Politics in British Guiana*. Chicago: Rand McNally & Co., 1967.
- Fisher, Jack C. *Yugoslavia — A Multinational State*. San Francisco: Chandler Publishing Co., 1966.
- Harrison, S. *India: The Most Dangerous Decades*. Princeton: Princeton University Press, 1960.
- Kearney, R. *Communalism and Language in the Politics of Ceylon*. Durham: Duke University Press, 1967.
- Liddle, R.W. *Ethnicity, Party, and National Integration: An Indonesian Case Study*. New Haven: Yale University Press, 1970.
- Milne, R.S. "Impulses and Obstacles to Caribbean Political Integration", *International Studies Quarterly*, jil. 18, bil. 3 (September, 1974).
- Morris, S. "Indians in East Africa: A Study in Plural Society". *British Journal of Sociology*, jil. 7, bil. 3 (October, 1956).
- Morrison, Donald G. and Hugh Michael Stevenson. "Integration and Instability: Patterns of African Political Development". *American Political Science Review*, jil. 66 (1972).
- Philippart, A. "Belgium: Language and Class Opposition", *Government and Opposition*, jil. 2, bil. 1 (November, 1966).
- Ratnam, K.J. *Communalism and the Political Process in Malaya*. Kuala Lumpur: University of Malaya Press, 1965.
- Shepard, G.W. "National Integration and the Southern Sudan", *Journal of Modern African Studies*, jil. 4, bil. 2 (Julai, 1966).
- Smith, M.G. *The Plural Society in the British West Indies*. Berkeley: University of California Press, 1965.

Young, Crawford, *Politics in the Congo*, Princeton: Princeton University Press, 1965.

Zollberg, Aristide R., "Mass Parties and National Integration: The Case of the Ivory Coast," *Journal of Politics*, xl, 25 (February, 1963).

Daftar Istilah

administration	—	pentadbiran
administrative discretion	—	budi bicara pentadbiran
administrative efficiency	—	kecekapan pentadbiran
administrative innovation	—	inovasi pentadbiran
administrative law	—	undang-undang pentadbiran
administrative leadership	—	kepemimpinan pentadbiran
administrative responsibility	—	tanggungjawab pentadbiran
administrative service	—	perkhidmatan pentadbiran
administrative tribunal	—	badan pengadilan pentadbiran
allocation of resources	—	pembahagian sumber
amendment (constitutional)	—	pindaan (perlembagaan)
Anti-Corruption Agency	—	Badan Pencegah Rasuah
approach	—	pendekatan
armament	—	persenjataan
assumption	—	andaian
Attorney-General	—	Peguam Negara
audit	—	audit
Auditor-General	—	Juru-audit Negara
authoritarian	—	autoritarian
authority	—	kewibawaan
authorization	—	kebenaran; pemberian kuasa
balance of power	—	imbangan kuasa

balanced budget	—	belanjawan seimbang
behavioural science	—	sains tingkah laku
bicameral system	—	sistem dwidewan
Big power	—	kuasa besar
bilateral power relationship	—	perhubungan kuasa dwipihak
Bill of Rights	—	Rang Undang-undang Hak
birthright	—	hak lahir
blockade	—	sekatan
blood debt	—	utang darah
blue collar worker	—	pekerja kasar
bribery	—	tumbuk rusuk
budget	—	belanjawan
budget surplus	—	lebihan belanjawan
buffer state	—	negara penampang
bureaucratization	—	pembirokrasian
cabinet	—	kabinet (jemaah menteri)
capitalism	—	kapitalisme
career system	—	sistem kerjaya
central government	—	kerajaan pusat
central planning	—	perancangan pusat
centralisation	—	penusatan
charismatic authority	—	kewibawaan karisma
civil right	—	hak awam
civil service	—	perkhidmatan sivil
class	—	kelas
clientele	—	pelanggan
clique	—	kuncu
coalition government	—	kerajaan campuran
collective security	—	keselamatan kolektif
colony	—	tanah jajahan
commission	—	suruhanjaya
communal	—	perkauman
communally-divided society	—	masyarakat perkauman

comparative politics	—	politik perbandingan
concentration of power	—	penumpuan kuasa
conflict	—	persengketaan
constitution	—	perlembagaan
constitutional jurisdiction	—	bidang kuasa perlembagaan
Contingency Fund	—	Kumpulan Wang (Perbelanjaan) luar jangka
content analysis	—	analisa kandungan
corruption	—	rasuah
declaration	—	perisyntiharan
deficit	—	kurangan
demotion	—	penurunan
detention camp	—	kem tahaman
development administration	—	pentadbiran pembangunan
dismissal	—	pemecatan
division of labour	—	pembahagian kerja
duty roster	—	jadual tugas
effectiveness	—	kekesan
efficiency	—	kecekapan
elite-mass gap	—	jurang elit-massa
Executive Council	—	Majlis Eksekutif
exploitation	—	pemerasan
extradition	—	serahan-balik
false consciousness	—	kesedaran palsu
favouritism	—	pilih kasih
federal government	—	kerajaan persekutuan
field administration	—	pentadbiran kawasan
“fifth column”	—	“sayap kelima”
financial administration	—	pentadbiran kewangan
foreign policy	—	dasar luar (negeri)
“free world”	—	“dunia bebas”
freedom of expression	—	kebebasan mengeluarkan pen-dapat

fundamental liberties	—	kebebasan asasi
General Assembly	—	Perhimpunan Agung
High Commission	—	Suruhanjaya Tinggi
ideal-type	—	jenis-unggul
impeachment	—	dakwaan
inequality	—	ketidaksamaan
interest group	—	kumpulan kepentingan
internal war	—	perang dalam negeri
inter-party competition	—	persaingan antara-parti
intervention	—	campur tangan
judicial review	—	ulang kaji kehakiman
land administration	—	pentadbiran tanah
landslide victory	—	kemenangan besar
leadership	—	kepemimpinan
"left-wing"	—	sayap kiri
legislation	—	perundangan
limited government	—	kerajaan terhad
local government	—	kerajaan tempatan
mass movement	—	pergerakan massa
military aid	—	bantuan tentera
motion of "no-confidence"	—	usul "tak percaya"
multi-party system	—	sistem berbilang parti
National Bureau of Investigation	—	Biro Siasatan Negara
national security	—	keselamatan negara
nomination	—	penamaan; pencalonan
non alignment policy	—	dasar tidak memihak
non-violence	—	tanpa kerasan
nuclear stockpile	—	timbunan nuklear
oath of allegiance	—	sumbah setia
one-party system	—	sistem satu parti
"open door policy"	—	"dasar pintu terbuka"
oppression	—	penindasan

ordinary expenditure (public)—	perbelanjaan biasa (awam)
organization	pertubuhan
parliamentary system	sistem berparlimen
party competition	persaingan parti
peaceful co-existence	saling hidup damai
pension	pencen
personnel administration	pentadbiran kaki-tangan
plural society	masyarakat majmuk
political culture	budaya politik
power-elite	elit-kuasa
preamble	mukadimah
precedent	contohmula
presidential government	kerajaan berpresiden
pressure group	kumpulan pendesak
princely state	negara beramir
prosecutor	pendakwa
protectorate	negeri naungan
Public Complaints Bureau	Biro Pengaduan Awam
public corporation	perbadanan awam
Public Services Department (PSD)	Jabatan Perkhidmatan Awam (JPA)
ratiﬁcation	pengesahan
rebellion	pemberontakan
recognition	pengiktirafan
recruitment	pengambilan
red tape	pita merah
reinstatement	pengembalian jawatan
reprisal	pembalasan
rule adjudication	pengadilan undang-undang
scientific management	pengurusan saintifik
secession	permisahan
Security Council (UN)	Majlis Keselamatan (BB)
separatist movement	pergerakan pengasingan

Solicitor General	Ketua Peguamcara
sovereignty	kedaulatan
specialization	pengkhususan
specialization	lingkungan pengaruh
statutory body	badan berkanun
suffrage	hak mengundi
territorial right	hak kewilayahahan
theocracy	pemerintahan keagamaan
treasury	perpendaharaan
treaty	perjanjian
triple alliance	perikatan berlita
tyranny	kezaliman
vassal state	negara lindungan
welfare state	negara kebajikan

Penyumbang

Chandra Muzaffar

Pensyarah dalam bidang teori politik di Pusat Pengajian Ilmu Sains Kemasyarakatan, Universiti Sains Malaysia. Beliau mendapatkan ijazah B. Soc. Sci. dan Ph.Dnya dari University of Singapore dan M. Soc. Sc.nya dari Universiti Sains Malaysia. Beliau telah menulis rencana dalam penerbitan **Institute of Southeast Asian Studies** di Singapura, **Commentary and New Nations**, Beliau juga telah memberi sumbangan kepada akhbar-akbar di Malaysia, Singapura dan Jepun. Minat penyelidikan beliau adalah dalam bidang Pemikiran Politik Islam, Politik Malaysia dan Ideologi-ideologi Dunia Ketiga.

David S. Gibbons

Scorang Fellow Penyelidik Kanan di Pusat Penyelidikan Dasar, Universiti Sains Malaysia. Beliau mendapatkan ijazah Ph.Dnya dari Princeton University. Beliau pernah menjadi pensyarah dalam bidang sains politik dan pentadbiran pembangunan di Universiti Singapura (1966—1970) dan Universiti Sains Malaysia (1970—1976). Dari tahun 1972 hingga 1976 beliau adalah seorang pensyarah kanan di Pusat Pengajian Ilmu Sains Kemasyarakatan di Universiti Sains Malaysia. Kini beliau ialah penduduk tetap Malaysia. Di antara rencana dan monografinya yang diterbitkan termasuk **Housing Quality and Housing Needs in Peninsular Malaysia** (ditulis bersama dengan Rabieyah bte. Mat dan Dorothy Fernandez); **Land Tenure Research MADA — USM** (ditulis bersama Lim Teck Ghee, G.R. Elliston dan U.N. Bhati) dan **Public Policy Towards Fisheries Development in Peninsular Malaysia**.

Beliau telah mendapat ijazah B.A. dan M.A. nya dalam bidang Sains Politik di Amerika Syarikat dan Ph.Dnya di Geneva. Switzerland. Beliau ialah seorang pensyarah di Pusat Pengajian Ilmu Sains Kemasyarakatan, Universiti Sains Malaysia. Sebuah monograf yang ditulisnya bertajuk *An Analysis of China's Attitude Towards ASEAN, 1967—1976* telah diterbitkan oleh Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.

K. J. Ratnam

Pengarah Pusat Penyelidikan Dasar di Universiti Sains Malaysia. Selepas mendapatkan ijazah kedoktorannya di London beliau telah berkhidmat di Universiti Singapura, sebagai Professor Sains Politik di antara tahun 1965 hingga 1970. Pada tahun 1970 beliau telah dilantik sebagai Professor/Dekan Pusat Pengajian Ilmu Sains Kemasyarakatan di Universiti Sains Malaysia. Beliau adalah pengarang buku *Communalism and the Political Process in Malaya* dan, bersama R.S. Milne, *The Malayan Parliamentary Elections of 1964* dan *Malaysia-New States in a New Nation*.

S. Ahmad Hussein

Pensyarah sains politik di Pusat Pengajian Ilmu Sains Kemasyarakatan, Universiti Sains Malaysia selepas mendapatkan ijazah B. Soc. Sc. dan M. Soc. Sc. dari Universiti tersebut. Beliau pernah menyumbangkan rencana dalam *Indian Journal of Public Administration* dan *Dewan Masyarakat*. Sebuah monograf yang telah diusahakan oleh beliau bersama-sama dengan Nawawi, Kaplan dan Cheema telah diterbitkan oleh *Asian Center of Development Administration*. Beliau sedang menyambung pelajaran untuk mendapatkan ijazah kedoktoran di Yale University.

Shafuddin Hashim

Pensyarah sains politik di Pusat Pengajian Ilmu Sains Kemasyarakatan, Universiti Sains Malaysia. Beliau menerima ijazah ijazah B.S. dan M.A. dari La Trobe University, Melbourne, Australia. Kecenderungan penyelidikan beliau ialah politik pembangunan ekonomi dalam masyarakat majmuk dan federalisme.

Pensyarah sosiologi di Pusat Pengajian Ilmu Sains Kemasyarakatan, Universiti Sains Malaysia. Beliau telah dianugerahkan ijazah B.A., M.A. dan Ph.Dnya dari University of Michigan, Ann Arbor, Amerika Syarikat. Kecenderungan penyelidikan beliau ialah proses mobilisasi sosial, ekonomi dan politik terutamanya di negara-negara membangun. Beliau pernah menjalankan penyelidikan di Amerika Syarikat, Trinidad, Guyana dan Malaysia. Beliau juga pernah mendapat biasiswa dari Fullbright, International Institute of Education, Rackham Prize dan Eita Krom Award.

Y. Mansoor Marican

Pensyarah sains politik di Pusat Pengajian Ilmu Sains Kemasyarakatan, Universiti Sains Malaysia. Beliau mendapatkan ijazah-ijazah B. Soc. Sci. dan M. Soc. Sci. dari University of Singapore dan Ph.Dnya dari Universiti of British Columbia, Vancouver, Kanada. Beliau pernah dianugerahkan hadiah-hadiah akademik termasuk yang dikelolai oleh The American Council of Learned Societies dan The American Social Science Research Council. Bidang penyelidikan yang beliau minati ialah perhubungan *legislator-constituent* politik etnik, rasuah dan bureau-pathology. Rencana beliau pernah diterbitkan di *Asian Studies, Legislative Studies Quarterly, Indian Journal of Politics, Philippines Journal of Public Administration, Dewan Masyurakat, Journal of the Historical Society, Islamic Studies Political Science Review dan Asian Survey*.