

1-8 ✓
~~38-49~~

MASYARAKAT MALAYSIA

Tinjauan dan Perbincangan Terhadap Beberapa Isu
dan Topik Semasa

disunting oleh
ZURAINA MAJID



Penerbit Universiti Sains Malaysia
bagi pihak Pusat Pengajian Sains Kemasyarakatan
Universiti Sains Malaysia
1982

35711
ASB

Pengedar-pengedar:

Kampus Universiti Sains Malaysia

Kedai Buku Koperatif Bhd.,
Universiti Sains Malaysia,
Minden,
Pulau Pinang,
Malaysia.

Tempat Lain

Kedai Buku Koperatif Universiti Malaya Bhd.,
Peti Surat 1127,
Jalan Pantai Baru,
Kuala Lumpur,
Malaysia.

© Penerbit Universiti Sains Malaysia, 1982

Perpustakaan Negara Malaysia Data Mengkatalog Dalam Penerbitan

Masyarakat Malaysia: tinjauan dan perbincangan terhadap
beberapa isu dan topik semasa / disunting oleh Zuraina
Majid

ISBN 967-9911-00-4

1. Malaysia - Social life and customs.
2. Community development - Economic aspects.
3. Community development - Social aspects.

I. Zuraina Majid.

307.09595 DS594

M
959.5
MAS

Dicetak oleh Sinaran Bros. Sdn. Bhd.

327411
APB

7 - AUG 1985

Perpustakaan Negara
Malaysia

KANDUNGAN

Penghargaan	v
Pendahuluan	vii
1. Evolusi sebuah Negara Persekutuan Malaysia: Satu Perspektif Sejarah <i>Cheah Boon Kheng</i>	1
2. Kesultanan di Malaysia: Peranan dan Fungsi <i>Vincent Lowe</i>	11
3. Federalisme: Sistem Kerajaan Malaysia <i>Y. Mansoor Marican</i>	25
4. Perhubungan Kaum dan Perpaduan Negara di Malaysia <i>Wan Halim Othman</i>	38
5. Masalah dan Masa Depan Dasar Ekonomi Memandangkan Rancangan Malaysia Keempat <i>Jomo Kwame Sundaram</i>	49
6. Strategi Pembangunan di dalam Pertanian Padi: Satu Kajian Kes Petani-petani di Kawasan Pengairan Muda <i>Shukur Kassim</i>	68
7. Peladang, Pertanian dan Pembangunan di Sarawak: Suatu Perbincangan mengenai Pertanian Pindah dan Masalahnya dalam Pembangunan <i>Zuraina Majid</i>	85
8. Pembangunan Industri: Penilaian Dasar di dalam Masyarakat yang Membangun <i>Ismail Omar dan H.G. Mannur</i>	104
9. Order Baru Ekonomi Dunia Serta Implikasinya terhadap Pembangunan Malaysia <i>Jomo Kwame Sundaram</i>	116
10. Kebebasan dan Kawalan Media: Satu Perbincangan tentang Isu-isu Akhbar di Malaysia <i>Vincent Lowe</i>	125
11. Rupabentuk dan Perkembangan Dasar Luar Malaysia sejak 1957 <i>J. Saravanamuttu</i>	139

Kandungan

12. Dasar Malaysia terhadap Persaingan Kuasa-kuasa Besar di Asia Tenggara <i>Khaw Guat Hoon</i>	158
13. Perkembangan Seni di Malaysia <i>Zakaria Ali</i>	173
14. Undang-undang Islam di Malaysia <i>Ahmad Ibrahim</i>	203
Penyumbang	215

PENGHARGAAN

Dengan dorongan dari beberapa pihak, penerbitan buku ini dapat dijalankan dengan licin. Kerjasama dengan sepenuh hati dari semua penyumbang sangatlah menyenangkan, dan galakan dari USM sangatlah dihargai. Di atas pertolongan dari Profesor Sharom Ahmat, Encik N.A. Ogle dan Encik Lim Huck Tee, saya ucapkan penghargaan yang tinggi. Pada mula penciptaan buku ini, Profesor Kamal Salih telah memberi sokongan penuh dan pertolongan dalam berbagai bentuk. Kepada beliau, saya ucapkan ribuan terima kasih. Kerjasama Encik Jamaluddin Jaafar dan Puan Norliyah Jaafar telah melicinkan penerbitan ini dan kepada mereka saya ucapkan terima kasih.

Zuraina Majid

PENDAHULUAN

Tiada buku pengantar yang merangkumi sesebuah negara boleh dianggapkan sesungguhnya lengkap. Sebarang buku yang bertujuan menjadi buku teks pengenalan sesebuah negara terpaksa memilih tema-tema yang perlu dibincang dalam buku itu. Ia tidak boleh terlalu luas atau terlalu sempit dari segi perspektifnya. Tahap perbincangan mestilah sesuai — tidak terlalu sukar atau terlalu senang. Makalah-makalah yang termasuk dalam buku teks ini telah pun ditulis dengan tujuan-tujuan tersebut.

Makalah-makalah yang merangkumi beberapa aspek masyarakat Malaysia telah dipilih agar memberi maklumat dalam setiap bidang luas. Di antaranya, terdapatlah makalah-makalah yang membincangkan masyarakat Malaysia dari segi sejarah dan struktur (misalnya perbincangan *Federalisme* oleh Dr. Mansoor, *Kesultanan* oleh Dr. Lowe, dan *Evolusi Negara* oleh Dr. Cheah). Dua makalah membincangkan sektor-sektor ekonomi yang tertentu. Satu daripadanya meninjau *Pertanian Pindah di Sarawak*, sementara satu lagi oleh Encik Shukur membincangkan secara kajian kes *Petani-petani di bawah Rancangan MADA, Kedah*.

Lima makalah dirangkum di bawah satu bidang umum iaitu penilaian dasar. Dalam bidang ini, makalah-makalah meliputi dasar-dasar dalam dan luar negeri, dengan sama minatnya. Dari segi dasar dalam negeri, makalah oleh Dr. Wan Halim mengkaji *Perhubungan Etnik*, Dr. Sundaram menilai *Dasar Ekonomi Baru*, dan Encik Ismail Omar dan Dr. Mannur menilai dasar *Pembangunan Industri*. Dari segi dasar luar negeri pula, Dr. Jayaratnam dan Dr. Khaw memberi analisa perkembangan dasar luar negeri dan dasar terhadap *Persaingan Kuasa-kuasa di Asia Tenggara*. Dr. Sundaram membentangkan debat antara negara kaya dengan negara miskin, saranan untuk *Order Baru Ekonomi Antarabangsa*, terutamanya bagaimana ia dapat mempengaruhi usaha-usaha negara kita dalam pembasmian kemiskinan.

Apa jua kajian berhubung dengan masyarakat haruslah memasuki bidang-bidang kebudayaan. Perkembangan Seni dibincangkan oleh En. Zakaria, sambil Perkembangan Islam dari segi undang-undang dikemukakan oleh Profesor Ahmad Ibrahim. Makalah oleh Dr. Lowe memberi fokus ke atas isu pertikaian iaitu kebebasan dan kawalan akhbar.

Kebudayaan makalah yang terdapat dalam buku ini telah dipilih dari tema-tema yang disampaikan dalam kursus am bertajuk *Masyarakat Malaysia* yang ditujukan kepada penuntut-penuntut tahun pertama Sains Sosial dan Sains Semulajadi, untuk mendalami pengetahuan akademik mereka. Tujuan-tujuan kursus tersebut menjaminkan buku ini sebagai buku untuk bacaan am sambil menjadi buku teks yang mungkin berfaedah untuk penuntut-penuntut Tingkatan Enam, Kolej, Universiti dan Peperiksaan Am Kerajaan.

Pendahuluan

Dengan perasaan tulus ikhlas, kami harap kelemahan-kelemahan buku ini, sambil tidak melepaskan kami, akan diringankan sedikit oleh kerana sebab-sebab yang tidak dapat dielakkan, terutamanya tindakan segera yang perlu diambil untuk melebihkan lagi buku teks dalam Bahasa Malaysia dan juga sifat pemeriksaan dan penjelajahan dalam kajian *Masyarakat Malaysia* yang merangkumi berbagai disiplin. Dengan sesungguhnya, kami harap pembaca-pembaca akan menerima tinjauan yang luas sambil mendalam, dalam beberapa aspek terpilih masyarakat dan negara.

I EVOLUSI SEBUAH NEGARA PERSEKUTUAN MALAYSIA: SATU PERSPEKTIF SEJARAH

Cheah Boon Kheng

PENGENALAN

Bab ini akan membincangkan asal-usul konsep negara Malaysia dan bagaimana proses politiknya diwujudkan. Nama Malaysia wujud pada awal abad ke-19. Nama ini pada awalnya digunakan untuk merujuk kepada satu wilayah alam terdiri daripada Semenanjung Tanah Melayu, Borneo dan Pulau-pulau Indonesia. Penggunaan nama itu amat popular di kalangan orang-orang Eropah seperti Perancis dan Belanda (Wang, 1961), tetapi orang Inggeris kemudiannya lebih suka menggunakan istilah 'Malaya' secara khusus untuk merujuk kepada Semenanjung Tanah Melayu. Sebaliknya, orang-orang Melayu telah lama menamakan Semenanjung Tanah Melayu sebagai "Tanah Melayu", termasuklah negeri masing-masing. Walau bagaimanapun, istilah "Malaysia" terus menunjukkan bahawa Malaysia bermaksud negeri-negeri Melayu, atau penduduk-penduduk yang terdiri daripada keturunan suku-suku bangsa Melayu.

Kemungkinan istilah "Semenanjung Tanah Melayu" hanya menjadi popular pada awal abad kedua puluh iaitu selepas empat negeri Melayu Utara Semenanjung yang terdiri daripada negeri Perlis, Kedah, Kelantan dan Trengganu dipindahkan daripada naungan Siam kepada Inggeris pada tahun 1909. Sungguhpun Johor tidak mahu menerima Penasihat Inggeris sehingga tahun 1915 dan Trengganu sehingga tahun 1919, tetapi ini hanya menunjukkan pengambilan kuasa oleh Inggeris secara rasmi sahaja. Sebenarnya pengaruh Inggeris telah wujud di kedua-dua negeri itu lebih awal daripada tarikh-tarikh tersebut. Kemasukan keempat-empat negeri Melayu Utara itu telah memulakan proses perkembangan kuasa dan pengaruh Inggeris di seluruh Semenanjung Tanah Melayu. Maka inilah pertama kalinya semua negeri Melayu mengalami nasib di bawah satu penjajahan yang sama. Sekiranya, proses ini tidak berlaku, mungkin negeri-negeri Melayu ini akan terus wujud sebagai unit politik yang asing dan bebas serta mempunyai hak untuk menentukan segala hal-ehwal dalam dan luar negeri dengan sendirinya. Jadi, penjajahan Inggeris mengenakan satu keperibadian yang sama, penderitaan yang sama dan kemudiannya satu nasib masa depan yang sama. Beransur-ansur dari kesedaran yang wujud di kalangan mereka telah membawa kepada tuntutan semula kebebasan, tetapi bukanlah kebebasan secara berasingan bagi setiap negeri seperti dahulu, sebaliknya kebebasan sebagai sebuah negara bagi Negeri-negeri Melayu Bersekutu.

Proses penjajahan ini sendiri telah menanam benih kemusnahannya di masa hadapan di negeri-negeri yang diperintah. Sekiranya tidak ada penjajahan, Filipina, Indonesia dan Malaysia masing-masing merupakan satu gagasan yang berpecah dengan negeri-negeri kecil di dalamnya dan bukan seperti mana yang wujud pada masa kini sebagai sebuah unit politik yang besar dan bersatu padu.

PERSEKUTUAN: SATU KONSEP AWAL

Pada tahun 1900, Semenanjung Tanah Melayu mempunyai tiga unit politik dan pentadbiran: (a) Tanah Jajahan Mahkota Inggeris iaitu Negeri-negeri Selat iaitu Singapura, Melaka dan Pulau Pinang yang penduduknya terdiri daripada lebih ramai orang Cina dan bukan Melayu yang lain, (b) Negeri-negeri Melayu Bersekutu, dibentuk pada tahun 1896, yang terdiri daripada Negeri Sembilan, Selangor, Perak dan Pahang di mana bilangan penduduk Melayu dan bukan Melayu hampir sama kerana kemasukan buruh-buruh Cina dan India, dan (c) Negeri-negeri Melayu Tak Bersekutu yang terdiri daripada negeri-negeri Johor, Perlis, Kedah, Kelantan dan Trengganu di mana sebilangan besar penduduknya adalah orang Melayu. Memandangkan bahawa pengaruh penjajah dan imigran sudah wujud di Semenanjung Tanah Melayu, pergerakan kebangsaan awal orang Melayu cenderung kepada dua aliran: (a) 'kenegerian' dan (b) luar negeri, misalnya kepada negeri-negeri Asia Barat dan Indonesia untuk mendapat idea-idea politik.

Sungguhpun idea Persekutuan telah wujud lebih awal di Negeri Sembilan (Thio, 1969: 156, 160) dan Negeri-negeri Melayu Bersekutu telah dibentuk pada tahun 1896, tetapi idea ini pada mulanya tidak popular di kalangan Negeri-negeri Melayu Tak Bersekutu. Ini adalah kerana persekutuan itu dihubungkan dengan pemerintahan Inggeris, bukan merupakan satu persekutuan atas permintaan negeri-negeri Melayu yang terlibat, tetapi dibentuk atas gabungan tekanan pentadbir-pentadbir Inggeris dan kumpulan-kumpulan perniagaan di Negeri-negeri Selat. Dalam persidangan Raja-raja Melayu Bersekutu, atau *Durbar*, di Kuala Lumpur pada tahun 1903, Sultan Perak, Raja Idris, menyoalkan persekutuan itu kerana pemusatan kuasa dalam tangan pegawai-pegawai Inggeris dan seterusnya meminta kelonggaran pemusatan dengan cara mengembalikan autonomi kepada Kerajaan Melayu masing-masing. Inggeris tidak memberikan jawapan sehingga tahun 1909 apabila Majlis Persekutuan dibentuk, diikuti dengan pembentukan Perkhidmatan Awam Melayu (*Malay Administrative Service* atau MAS) pada tahun 1910 dan kenaikan taraf Kolej Melayu, Kuala Kangsar, yang bermula pada tahun 1903 sebagai 'sekolah elit' untuk melatih anak-anak golongan bangsawan Melayu sebagai kakitangan MAS. Langkah-langkah ini merupakan titik-titik permulaan dasar 'pro-Melayu' Inggeris. Walau

bagaimanapun dasar itu tidak dapat menarik Negeri-negeri Melayu Tak Bersekutu untuk masuk persekutuan tersebut.

Pada tahun-tahun 1910-an dan 1920-an, wujud perbincangan mengenai "Sentralisasi" dan "Desentralisasi" dalam Negeri-negeri Melayu Bersekutu. Perbincangan ini dikaitkan dengan soalan pelbagaian kuasa dan tanggungjawab-tanggungjawab Kerajaan Negeri dan Kerajaan Persekutuan ke atas hasil-hasil dalam negeri, tanah, kerjaraya, pengangkutan awam, pos dan telekom (Emerson, 1970: 158-159). Tanggungjawab-tanggungjawab ke atas agama Islam dan adat resam orang Melayu masih kekal dalam tangan raja-raja Melayu.

Sejak tercetusnya Perang Dunia Kedua pada tahun 1941, hanya sebahagian masalah sahaja yang dapat diselesaikan. Walau bagaimanapun, Negeri-negeri Melayu Tak Bersekutu terus tidak mahu masuk dalam persekutuan itu. Semasa pendudukan Jepun, ketiga-tiga jenis pentadbiran Inggeris di Semenanjung Tanah Melayu ini telah dihapuskan. Jepun menggantikannya dengan satu pentadbiran pusat untuk seluruh Semenanjung Tanah Melayu di bawah pemerintahan tenteranya. Dengan cara ini seluruh Semenanjung Tanah Melayu termasuk Singapura disatukan buat pertama kali, tetapi kesatuan ini wujud sementara sahaja kerana pada tahun 1943 Jepun mengembalikannya ke empat-empat negeri Melayu di Utara Semenanjung — Perlis, Kedah, Kelantan dan Trengganu — kepada Siam. Dengan tujuan agar Siam akan dapat mengurangkan beban pentadbirannya dan juga sebagai menunaikan tuntutan-tuntutan Siam bahawa negeri-negeri itu yang dahulunya di bawah naungannya, diserahkan kembali kepadanya.

Kita harus perhatikan bahawa idea persekutuan, sungguhpun tidak disukai oleh Negeri-negeri Melayu Tak Bersekutu sehingga tahun 1941, tetapi telah menarik perhatian orang ramai sebagai satu bentuk 'negeri' yang alternatif. Idea ini dibahaskan secara umum dan digalakkan oleh Inggeris sebagai satu bentuk kerajaan yang sesuai, di mana negeri-negeri yang bersekutu harus menyerahkan kuasa-kuasa autonominya kepada kerajaan pusat. Sebelum idea ini akhirnya diterima oleh kesemua negeri Melayu, ia telah menghadapi tentangan daripada dua pergerakan awal nasionalisme Melayu, iaitu pergerakan *Pan-Islam* dan semangat kenegerian.

HALANGAN-HALANGAN KEPADA IDEA PERSEKUTUAN

Pan-Islam dan pergerakan pembaharuan asasi Islam, yang disokong dan ideanya disebarkan oleh kaum sarjana *Wahabbi* lebih kurang pada tahun-tahun 1900-1910 di Timur Tengah, hanya dapat mempengaruhi satu kumpulan kecil sahaja dari cerdik pandai orang-orang Melayu berpelajaran Arab yang menuntut di Kaherah dan justeru itu tidak dapat memberi kesan ke atas rakyat. Lagipun, kegiatan-kegiatan golongan ini yang dicapkan Kaum Muda

di Semenanjung Tanah Melayu telah dihindar oleh elit-elit tradisi Melayu, yang lebih mementingkan perkara-perkara bukan agama seperti autonomi negeri dan kemasukan buruh asing beramai-ramai atas galakan Inggeris dan juga menganggap golongan Kaum Muda ini sebagai ancaman kepada kedudukannya. Perpecahan-perpecahan lain yang wujud di dalam masyarakat Melayu telah diperluaskan oleh perasaan kenegerian yang kukuh di mana orang-orang Melayu terdiri daripada 'anak-anak negeri' (seperti Melayu Kelantan, Melayu Perak dan sebagainya), orang-orang Melayu "DKA" (Darah Keturunan Arab) dan "DKK" (Darah Keturunan Keling) (Roff, 1967: 220). Ada juga percubaan untuk memecahkan orang Melayu mengikut suku-sukunya, seperti orang-orang Bugis, Minangkabau, Jawa dan sebagainya. Kesedaran bahawa mereka kesemua adalah "orang Melayu" tidak disuarakan sehinggalah tahun 1939 apabila seorang nasionalis muda bernama Ibrahim Yaacob berbuat demikian. Beliau memperjuangkan satu Kesatuan Raya Orang-orang Melayu di Tanah Melayu dan Indonesia yang dinamakannya sebagai "Melayu Raya" atau "Indonesia Raya". Tetapi tuntutan beliau mendahului zamannya.

Semangat kenegerian orang-orang Melayu telah muncul dalam bentuk Persatuan-persatuan Melayu Negeri, seperti Persatuan Melayu Selangor, Persatuan Melayu Negeri Sembilan dan Persatuan Melayu Pahang dan persatuan-persatuan ini telah wujud di antara tahun-tahun 1937 dan 1938. Pertubuhan-pertubuhan ini dipimpin oleh golongan bangsawan Melayu yang berpelajaran Inggeris, pegawai-pegawai awam dan ahli-ahli profesional seperti peguam, guru dan wartawan. Sungguhpun Ibrahim Yaacob telah menjadi ahli Persatuan Melayu Pahang, dia menarik diri tidak lama kemudian dan membentuk sebuah parti progresif yang bernama Kesatuan Melayu Muda (KMM) untuk memperjuangkan penyatuan Tanah Melayu dengan Indonesia. Menjelang tahun 1941, segala usaha untuk mencantumkan semua Persatuan Melayu Negeri telah gagal dan ditamatkan oleh Pendudukan Jepun.

CABARAN BARU DARI IMIGRAN ASING

Orang Melayu bukan sahaja tidak bersatu, malah mereka juga tidak mencari jalan untuk menyelesaikan perbezaan-perbezaan antara mereka. Ketika itu mereka masih berada dalam keadaan ekonomi yang mundur akibat dasar-dasar Inggeris. Mereka juga menghadapi cabaran-cabaran baru daripada kaum-kaum pendatang. Pada tahun 1934, bilangan penduduk imigran Cina dan India di Negeri-negeri Melayu Bersekutu (NNMB) telah melebihi penduduk Melayu. Orang-orang Melayu berjumlah hanya 648,003 daripada jumlah 1,777,421 penduduk-penduduk NNMB, manakala orang-orang Cina berjumlah 717,614 dan orang India berjumlah 387,917. Di Negeri-negeri Selat majoriti penduduknya terdiri daripada kaum Cina. Begitu pula di Johor

dan Kedah yang merupakan Negeri-negeri Melayu Tak Bersekutu, bilangan penduduk imigran juga sangat besar. Hanya Kelantan dan Trengganu merupakan negeri-negeri yang terdiri daripada majoriti Melayu.

Imigran-imigran baru telah mula mengembangkan kegiatan-kegiatan politik dari tanah air mereka. Pada tahun 1920-an, orang Cina telah menubuhkan cawangan Parti Kuomintang Semenanjung Tanah Melayu (KMT atau Parti Nasionalis Cina) yang terdiri daripada puak kanan dan puak kiri. Sehingga perpecahan Barisan Bersatu berlaku pada tahun 1927 antara KMT dan Parti Komunis Cina (CCP), puak kiri Parti KMT Malaya itu sebenarnya adalah cawangan CCP di seberang laut. Setelah wujud beberapa tahun sebagai satu badan yang tidak sah, puak kiri secara rahsia terbentuk semula pada tahun 1930 sebagai Parti Komunis Malaya (MCP). Ini adalah satu pergolakan yang penting sebab pertama kali sebahagian daripada penduduk-penduduk Cina tempatan (sungguhpun komunis) berkiblat ke Malaya dan bukan lagi ke negeri Cina. Rancangan tahun 1930 MCP adalah untuk menggulingkan secara kekerasan kerajaan penjajah dan penubuhan sebuah Republik Soviet Petani dan Pekerja Malaya (Hanrahan, 1971: 43-44). Selain daripada bernada nasionalis, MCP juga bercita-cita menarik ke dalam partinya semua kaum, termasuk orang-orang Melayu dan India. Sungguhpun majoriti ahli-ahli MCP terdiri daripada kaum Cina, tetapi ada juga ahli dari kaum Indonesia yang telah dipengaruhi oleh Komunis Indonesia seperti Tan Melaka, Alimin dan Musso semasa mereka melawat Semenanjung Tanah Melayu pada tahun 1920-an.

Di Majlis-majlis Negeri-negeri Selat dan Negeri-negeri Melayu Bersekutu, tempat duduk telah diberikan kepada wakil-wakil Cina, seperti Tan Cheng Lock, seorang peniaga dari Melaka, dan Lim Cheng Yen seorang peguam. Kedua-dua mereka telah menaruh minat dalam hal-ehwal negeri-negeri tempatan serta mempertahankan kepentingan-kepentingan kaum Cina. Pada tahun 1922, kaum India pula mula meminta perwakilan yang sama dengan kaum Cina atas alasan angka-angka penduduknya. Banci tahun 1921 telah memperlihatkan bahawa di Negeri-negeri Melayu Bersekutu, terdapat 510,821 orang Melayu, 494,548 orang Cina dan 305,219 orang India. Pemerintahan India, yang telah menganjurkan kemasukan imigran buruh India beramai-ramai untuk mengerjakan ladang-ladang getah di Tanah Melayu telah menyokong tuntutan-tuntutan kaum India di Malaya. Pada tahun 1928, Subbiah Naidu Veerasamy seorang peguam di Kuala Lumpur menjadi wakil India yang pertama di Majlis Perundangan Persekutuan. Pada tahun 1929 Majlis Negeri Perak melantik ahli India yang pertamanya dan pada tahun 1932 Majlis Negeri Selangor dan Majlis Negeri Sembilan turut mengikut langkah tersebut (Khoo, 1973: 3-8). Semenjak 1935, selepas lawatan Nehru ke Malaya, kaum India telah mempunyai sebuah parti politik, *Central Indian Association of Malaya* (CIAM). Pada tahun 1941, satu pertubuhan orang-orang India yang dilahirkan di Malaya telah pun dibentuk dan dinamakan *Malayan Indian Association* (MIA).

Terdahulu daripada tahun 1910, kemasukan imigran yang semakin bertambah dan tidak terhad telah mengejutkan para Sultan Negeri-negeri Melayu Bersekutu. Mereka telah menggesa pentadbiran Inggeris menghalangnya, tetapi kerana pentadbiran Inggeris didesak oleh syarikat-syarikat perdagangan yang berpengaruh, pelombong-pelombong Eropah dan Cina dan kepentingan-kepentingan ladang-ladang getah yang memerlukan lebih banyak buruh yang murah, kemasukan imigran diteruskan. Tiap-tiap tahun, beribu-ribu imigran Cina dan India tiba, tetapi hanya hampir separuh sahaja daripada bilangan itu pulang ke negeri masing-masing. Mereka datang dengan harapan agar menjadi cepat kaya dan tambahan pula keadaan negeri mereka adalah miskin dan mempunyai penduduk yang terlalu ramai dan lazimnya ditimpa bencana-bencana alam, kelaparan dan kucar-kacir. Lan-taran itu ramai daripada kaum imigran itu akan bermastautin di Semenanjung Tanah Melayu dan akan mewujudkan masalah-masalah politik di masa depan. Satu persoalan yang perlu mendapat penyelesaian ialah: Adakah Negeri-negeri Melayu bersetuju menerima mereka sebagai warganegara yang akan berkongsi hak-hak politik dengan orang-orang Melayu? Masalah ini tidak timbul dengan kaum imigran Indonesia oleh sebab Negeri-negeri Melayu menganggap mereka sebagai berbangsa dan beragama sama dengan orang-orang Melayu.

HUBUNGAN RAS

Menjelang tahun 1941, perhubungan ras boleh dikatakan baik sahaja, tetapi semasa Pendudukan Jepun (1941-45) dasarnya telah menghasilkan ketegangan sosial. Ini adalah disebabkan orang-orang Melayu dianugerahkan dengan jawatan-jawatan baik di dalam jabatan polis, tentera sukarela dan pentadbiran. Begitu juga dengan orang-orang India, mereka telah diberi layanan yang baik dan ramai juga daripada mereka yang diambil untuk berkhidmat di dalam pasukan Tentera Pembebasan India (INA) demi untuk membebaskan negeri India. Tetapi sebaliknya, 50,000 orang Cina di Singapura dan Tanah Melayu telah dibunuh oleh Jepun, dan di samping itu mereka telah ditindas serta dikongkong dalam bidang ekonomi, sosial dan politik. Keadaan ini timbul disebabkan oleh perasaan benci dan curiga orang Jepun ke atas orang Cina akibat daripada tindakan-tindakan orang Cina Seberang Laut menentang negeri Jepun semasa Perang Jepun-China tercetus pada tahun 1937. Pada masa inilah MCP yang diharamkan bangun dan mendapat sokongan yang paling tinggi daripada orang Cina dan ramai pula yang ikut serta di dalam unit gerila yang dinamakan Tentera Menentang Jepun Rakyat Malaya (atau lebih dikenali sebagai *Malayan People's Anti-Japanese Army*, atau MPAJA). Sungguhpun ada orang-orang Melayu dan India yang menjadi ahli MPAJA, tetapi gabungan bilangan mereka ini tidaklah melebihi sepuluh atau lima belas peratus.

Apabila Jepun menyerah kalah pada 15 Ogos, 1945, MCP atas beberapa sebab, telah mengenenepikan revolusinya untuk mendirikan republik komunis dan sebaliknya menyambut Inggeris balik memerintah Malaya. Sementara itu, Ibrahim Yaacob telah cuba untuk melancarkan pertubuhan politik barunya iaitu Kesatuan Rakyat Semenanjung (KRIS) dengan sokongan Jepun untuk mencapai kemerdekaan melalui cantuman Malaya dengan Indonesia. Tetapi percubaan ini agak terlewat dan akhirnya usaha ini telah musnah dan Jepun pula telah menyerah kalah. Dalam keadaan kelam kabut yang wujud berikutan pengumuman itu, ketegangan-ketegangan sosial semasa Pendudukan Jepun telah mencetuskan persengketaan perkauman antara orang-orang Melayu dan orang Cina. Kejadian pertempuran pertama ini telah berlaku di Batu Pahat, Johor.

RANCANGAN *MALAYAN UNION*

Sekembalinya pemerintahan Inggeris maka keadaan aman dan damai telah dapat dipulihkan kembali buat sementara. Usaha-usaha untuk memupuk semula muhibah antara kaum telah dijalankan. Tetapi tidak lama kemudian ketegangan-ketegangan muncul berikutan daripada pengumuman rancangan *Malayan Union* oleh Kerajaan Inggeris. Di bawah rancangan ini Inggeris ingin menubuhkan sebuah negeri bersatu dan mengadakan satu kewarganegaraan yang sama rata untuk semua kaum. Orang-orang Melayu akan menjadi warganegara *Malayan Union* dengan automatik, manakala orang-orang bukan Melayu yang ingin menjadi warganegara perlu memenuhi kelayakan-kelayakan bermastautin, kelahiran dan lain-lain. Penubuhan *Malayan Union* itu akan disahkan dengan perjanjian-perjanjian baru antara Raja-raja Melayu dan Kerajaan Inggeris, di mana Raja-raja itu akan diminta menyerah kedaulatan di negeri masing-masing kepada Baginda Raja Inggeris yang kemudiannya akan menggunakan kuasa-kuasa itu untuk memperkenalkan undang-undang baru bagi pihak Raja-raja Melayu. Dengan perkataan lain, Inggeris akan terus merampas Negeri-negeri Melayu sebagai jajahannya. *Malayan Union* akan mengandungi sembilan buah Negeri-negeri Melayu serta Negeri-negeri Selat Pulau Pinang dan Melaka, tetapi Singapura akan dipisahkan dan dijadikan jajahan Mahkota Inggeris.

Orang-orang Melayu memandang *Malayan Union* sebagai satu ancaman terhadap hak-hak Melayu dan sebaliknya berfaedah kepada orang-orang bukan Melayu. Selepas penerbitan Kertas Putih Kerajaan Inggeris di mana butir-butir *Malayan Union* dan perjanjian-perjanjian baru yang ditan-datangani oleh Raja-raja Melayu diumumkan pada bulan Januari 1946, bantahan orang-orang Melayu semakin meningkat dan sampai kemuncaknya apabila Mesyuarat Kongres Seluruh Melayu diadakan di Kuala Lumpur, antara 1-4 Mac, 1946. Mesyuarat itu telah mengambil keputusan untuk menubuhkan Pertubuhan Kebangsaan Melayu Bersatu (atau *United Malays*

National Organisation, yang lebih dikenali sebagai UMNO) agar dapat melancarkan kempen seluas-luasnya untuk membantah *Malayan Union* (Allen, 1970).

Sebaliknya, secara umum orang-orang bukan Melayu menyokong cadangan-cadangan *Malayan Union*, terutamanya tawaran kewarganegaraan, tetapi mereka menuntut syarat-syarat yang lebih baik. Memandangkan sikap negatif orang-orang bukan Melayu dan keadaan yang terharu oleh semangat membantah daripada orang-orang Melayu, maka Kerajaan Inggeris telah berunding dengan Raja-raja Melayu dan UMNO. Pada bulan Disember, 1946 satu perjanjian telah tercapai untuk membubarkan *Malayan Union*. Raja-raja Melayu telah bersetuju untuk menggantikannya dengan Persekutuan Tanah Melayu, yang mana telah diwujudkan pada 1 Februari, 1948. Raja-raja Melayu yang mendapat kembali hak-hak kedaulatan mereka juga bersetuju menawarkan kewarganegaraan Persekutuan kepada 300,000 orang bukan Melayu yang layak menjadi warganegara (Cheah, 1978). Tetapi kali ini orang-orang bukan Melayu dan sebahagian daripada orang-orang Melayu yang terdiri daripada golongan kiri pro-Indonesia yang dipimpin oleh Parti Kebangsaan Melayu Malaya (PKMM atau *Malay Nationalist Party*)¹ pula mula membantah kerana perasaan tidak puas hati mereka terhadap syarat-syarat yang termaktub dalam rangka Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu. Badan-badan pergerakan ini bergabung di bawah nama PUTERA-AMCJA (PUTERA bermaksud Pusat Tenaga Rakyat, satu gabungan badan-badan Melayu di bawah pimpinan MNP, dan AMCJA bermaksud *All-Malaya Council of Joint Action* yang mengandungi beberapa badan orang bukan Melayu). Parti Komunis Malaya tidak menjadi ahli PUTERA-AMCJA, tetapi badan-badan sekutunya bergabung dengan PUTERA-AMCJA dan dasarnya memang pro-PUTERA-AMCJA. Walau bagaimanapun, kempen-kempen PUTERA-AMCJA membantah cadangan-cadangan Persekutuan Tanah Melayu, termasuk pelancaran *hartal* (permogokan pekerja dan penutupan perniagaan) mengalami kegagalan dan tidak dapat menghindarkan Persekutuan daripada dilaksanakan.

BENTUK MALAYSIA MASAKINI

Persetujuan Persekutuan Tanah Melayulah yang menjadi asas untuk perlembagaan-perlembagaan masa depan bagi Malaya mencapai kemerdekaan.

1. PKMM tidak bersetuju dengan Persekutuan Tanah Melayu kerana perlembagaannya tidak memberikan kemerdekaan dan juga tidak menjadikannya Bahasa Malaysia sebagai Bahasa Kebangsaan, dan PKMM juga menuntut satu kewarganegaraan yang bernama "MELAYU".

kaan pada tahun 1957 dan Persekutuan Malaysia pada tahun 1963. Mengikut undang-undang dan perlembagaan, Persetujuan itu telah mengakui bahawa Persekutuan Tanah Melayu adalah tanah kepunyaan orang Melayu. Hakikatnya, menurut interpretasi itu, Raja-raja Melayu mempunyai hak untuk menawarkan kewarganegaraan atas budi bicara mereka kepada orang-orang bukan Melayu. Mereka telah bersetuju di atas asas muhibah dan kelayakan-kelayakan tertentu pada orang-orang bukan Melayu yang dilahirkan dan bermastautin di negeri ini (*Report*, 1946: 7-10).

Pergolakan politik daripada tahun 1948 telah mendesak semua kaum bekerjasama untuk mencipta formula bekerjasama bagi membolehkan mereka mencapai kemerdekaan daripada Inggeris. Kedua-dua UMNO dan *Malayan Chinese Association* (atau MCA), sebuah parti politik orang Cina yang terbentuk pada tahun 1948, membuat kompromi pada tahun 1955 di bawah satu persetujuan yang telah disifatkan sebagai "persetujuan bersejarah" (*historic bargain*), di mana orang-orang Melayu bersetuju bahawa kewarganegaraan akan diberikan kepada orang Cina yang berkelayakan dan sebagai tindakbalas, orang Cina bersetuju mengakui hak-hak istimewa orang-orang Melayu, Bahasa Melayu sebagai Bahasa Kebangsaan dan kedudukan Raja-raja Melayu sebagai raja-raja berperlembagaan. Persetujuan itu kemudiannya diluaskan dengan termaktub persetujuan orang-orang India yang diterima oleh *Malayan Indian Congress* (MIC), sebuah parti politik orang-orang India yang dibentuk pada tahun 1946.

Pemberontakan komunis pada tahun 1948 meletakkan Kerajaan Inggeris dalam keadaan rumit, kerana selepas Perang Dunia Kedua hak kebebasan dan pemerintahan sendiri sebagai hak-hak sah rakyat negeri-negeri yang dijajahi telah disuarakan terutamanya di Bangsa-bangsa Bersatu. Kerajaan Inggeris ingin mengatasi masalahnya, tetapi tidak mahu memberikan kejayaan kepada pemberontak-pemberontak komunis. Justeru itu mereka menyerahkan kuasa kepada satu perikatan yang mewakili ketiga-tiga kaum di Malaya. Akhirnya, pada 31 Ogos 1957, Kerajaan Perikatan di bawah pimpinan Tunku Abdul Rahman yang mewakili ketiga-tiga kaum telah diundi dalam pilihanraya tahun 1955 dan seterusnya mencapai kemerdekaan bagi Malaya — daripada Kerajaan Inggeris. Pada tahun 1963, Sabah, Sarawak dan Singapura dibawa masuk ke dalam Persekutuan Malaysia, tetapi dua tahun kemudian Singapura dipisahkan (Fletcher, 1969 dan Sopiee, 1974). Untuk mencapai kemerdekaan adalah merupakan satu perkara penting, tetapi untuk membina satu masyarakat dan negara yang benar-benar berupa berbilang bahasa adalah perkara yang lain. Walau bagaimanapun adalah masih jauh untuk diselesaikan keadaan ini.

IRVE 4 VETK J4CT

IRVE 4 VETK J4CT

IRVE 4 VETK J4CT

BIBLIOGRAFI

Allen J. de V.

1970. *The Malayan Union*. New Haven: Southeast Asia Studies, Yale University [1967].

Cheah Boon Kheng

1978. "Malayan Chinese and the Citizenship Issue, 1945-48." *Review of Indonesian and Malayan Affairs* (RIMA). jil. 12, bil. 2, m.s. 95-122.

Emerson, R.

1970. *Malaysia*. Kuala Lumpur: University of Malaya Press.

Fletcher

1969. "The Separation of Singapore From Malaysia." *Southeast Asia Program*, Cornell University. Date paper no. 73

Hanrahan, G.Z.

1971. *The Communist Struggle in Malaya*. Kuala Lumpur: University of Malaya Press.

Khoo Kay Kim

1946. Laporan Working Committee mengenai "Constitutional Proposals for Malaya" dilantikkan oleh Conference of the Governor of the Malayan Union, The Rulers of the Malay States and the Representatives of the United Malays National Organisation, Kuala Lumpur.

1973. "The First Indian Members of the Straits and Federal Legislative Councils." *Malaysia in History*, jil. XVI bil. 1. (Jun). m.s. 3-8.

Roff, W.R.

1967. *The Origins of Malay Nationalism*. Kuala Lumpur: University of Malaya Press.

Sopiee, Mohamed Noordin

1974. *From Malayan Union to Singapore Separation*. Kuala Lumpur: Penerbit Universiti Malaya.

Thio, Eunice

1969. *British Policy in the Malay Peninsular 1880-1910*, Singapore.

Wang Gung-Wu (penyunting)

1964. *Malaysia: A Survey*. London: Pall Mall Press.

2 KESULTANAN DI MALAYSIA: PERANAN DAN FUNGSI

Vincent Lowe

PENGENALAN

Dalam bab ini satu tinjauan umum akan diberikan tentang keadaan institusi kesultanan di Malaysia pada masa kini. Huraian akan ditumpukan kepada sistem pemerintahan berperlembagaan dan bagaimana ia berfungsi. Dalam bahagian berikut, penjelasan ringkas mengenai sejarah kesultanan akan dibincangkan. Seterusnya akan dibincangkan peranan, fungsi dan kepentingan institusi ini.

RAJA-RAJA MELAYU: SATU TINJAUAN UMUM

Di Malaysia terdapat sembilan orang sultan yang merupakan pemerintah Melayu tradisional dan setiap sultan mengetuai perlembagaan negeri masing-masing. Terdapat empat lagi negeri yang tidak mempunyai sultan, ini terdiri daripada bekas Negeri-negeri Selat iaitu Pulau Pinang dan Melaka, Sabah dan Sarawak. Keempat-empat negeri ini diketuai oleh seorang Yang Dipertua (atau Gabenor). Pengalaman kerjaya sultan-sultan menunjukkan yang mereka biasanya pernah menjadi diplomat dan peguam, ada yang telah berkhidmat dalam angkatan tentera dan jabatan-jabatan kerajaan lain sebagai pegawai sukarela sambil memegang kedudukan bertaraf substantif. Hampir kesemua mereka mempunyai pengalaman pentadbiran dan kebanyakan daripada mereka telah menghadiri sekolah-sekolah dan maktab di luar negeri.

Warisan kesultanan merupakan hak anak sulung walaupun pengecualian daripada peraturan ini pernah berlaku. Sementara itu, di Negeri Sembilan dan di Perak peraturan ini telah diubah. Di Negeri Sembilan, pemerintah dikenali dengan nama Yang Dipertuan Besar, sebagai ganti untuk "Sultan"¹, dan Yang Dipertuan Besar ini akan dipilih oleh empat orang Undang. Walau bagaimana calon-calon yang akan dipilih itu mestilah datangnya dari keluarga Diraja yang utama. Manakala takhta kerajaan negeri Perak pula akan ditukar secara bergilir-gilir di antara tiga keluarga Diraja dan ini sebenarnya merupakan cara yang telah diperkenalkan oleh pihak penjajah British untuk menyelesaikan pertikaian warisan.

Walaupun sultan ialah pemerintah berperlembagaan (*constitutioman monarch*), mereka masih mempunyai hak istimewa tradisi dan dikurniakan

1. Satu lagi negeri di mana Sultan dipanggil Raja ialah Negeri Perlis.

dengan sifat sebagai pemerintah yang sah. Perlembagaan-perlembagaan Negeri umpamanya mengatakan bahawa pemerintah tidak boleh membuat sebarang kesalahan, satu rujukan terhadap kekebalan raja-raja Melayu dari sebarang tindakan undang-undang; dan pemerintah berdaulat (*sovereign*) tidak meninggal dunia. Tambahan kepada kuasa-kuasa pertimbangan utama untuk mengubah dan mempengaruhi proses-proses politik, Raja-raja Melayu juga mempunyai kuasa kawalan khas ke atas bidang-bidang dasar, seperti agama Islam dan adat-istiadat Melayu, sub-struktur kesultanan, sistem pengetahuan dan kuasa untuk menganugerahkan darjat kehormatan serta mengampun kesalahan.

Suatu yang menarik tentang kesultanan Melayu ini ialah, penerusan kewujudannya melalui perubahan sejarah dan pada masa sekarang ia masih merupakan institusi yang penting di negara ini. Sedangkan di negeri India maharaja-maharaja telah digulingkan, tetapi di Malaysia institusi ini terus berfungsi hingga ke hari ini. Di Indonesia, oleh kerana sultan-sultan bekerjasama dengan penjajah Belanda maka mereka telah diketepikan oleh golongan nasionalis. Sebaliknya di Malaysia, sultan-sultan telah bekerjasama serta menyesuaikan diri dengan aliran nasionalis. Kerana itu, dalam rangka politik negara ini kedudukan sultan-sultan telah disahkan serta diperkuatkan martabatnya dan dipulihkan kuasanya.

Kesultanan telah dapat dipelihara dari segi bentuk dan strukturnya yang unik dan tidak sama dengan pemerintahan perlembagaan beraja lain. Sistem pemerintahan beraja Malaysia memiliki sifat-sifat yang berlainan daripada sistem-sistem yang biasanya dianggap sebagai perlembagaan beraja dalam teori demokratik atau amalan demokratik masa kini. Di Malaysia terdapat sembilan orang sultan dan oleh itu walaupun secara teknik boleh diasingkan tetapi ianya disatukan di peringkat persekutuan oleh dua buah institusi yang juga unik, iaitu kesultanan persekutuan dan Majlis Raja-raja. Kesembilan orang sultan tadi akan melantik seorang daripada kalangan mereka untuk berkhidmat sebagai Yang di-Pertuan Agong untuk selama satu penggal iaitu lima tahun. Perundingan rasmi antara sultan-sultan ini diadakan empat kali dalam setahun dan Majlis Raja-raja ini sajalah yang dapat memecat Yang di-Pertuan Agong daripada kedudukannya. Semasa hak-hak istimewa atau bidang dasar yang khas dibincangkan sesiapa pun tidak boleh menghadiri persidangan itu kecuali sembilan orang Sultan saja. Dalam persidangan yang membincangkan dasar, mereka akan diberi nasihat oleh Perdana Menteri dan Ketua-ketua Menteri atau Menteri Besar. Pada masa-masa ini Yang Di-Pertua dari negeri-negeri tidak bersultan serta Ketua-ketua Menteri mereka boleh menghadiri persidangan ini.

Majlis Raja-raja ini merupakan satu mesyuarat peringkat tertinggi yang rasmi untuk wakil-wakil parti pemerintah dan raja atau sultan. Ia tidak mempunyai kuasa undang-undang, eksekutif atau kuasa pelaksanaan. Tetapi ia

mempunyai kuasa membatalkan undang-undang yang memberi kesan ke atas kedaulatan sultan, atau membatalkan sesuatu yang memberi kesan ke atas kewajipan khas mereka untuk melindungi hak-hak dan keistimewaan orang-orang Melayu. Dengan pemeliharaan sub-struktur kesultanan yang memanjang hingga ke peringkat ketua atau penghulu kampung serta kewujudan pegawai-pegawai istana dalam susunan hierarki gelaran, memperlihatkan keselarian kesultanan ini dengan struktur politik yang rasmi di setiap peringkat. Dalam hal ini Majlis Raja-raja ini merupakan puncak kepada rangkaian pengaruh yang tidak rasmi, dan kedaulatan raja-raja ini wujud di semua peringkat dalam rangka politik negara. Demoktratis negara ini termasuklah hak istimewa raja untuk memilih seorang daripada parti yang mendapat sokongan ramai untuk membentuk satu kerajaan dan menjadi Perdana Menteri, dan apabila diperlukan, mereka akan menggantungkan perlembagaan negara, contohnya pada masa darurat.

PERANAN DAN FUNGSI KESULTANAN PADA PERINGKAT PERSEKUTUAN

Adalah mungkin bagi kita membincangkan beberapa peranan raja sebagai pemerintah berperlembagaan di peringkat persekutuan. Dalam perbincangan terhadap setiap peranan ini kita akan cuba membuat analisa tentang cara-cara tindakan mereka memberi kesan ke atas politik. Satu daripada peranan yang digunakan secara luas ialah peranan Yang di-Pertuan Agong sebagai lambang undang-undang yang sah — seperti upacara pembukaan Parlimen dan ucapan Yang di-Pertuan Agong mengenai rancangan kerajaan dan membuka perbahasan dalam Majlis Perundangan.

Dalam semua upacara adat-istiadat, amalan keistanaan Melayu lama dihidupkan kembali. Ini termasuk pembentukan dan penggunaan lambang-lambang dan alat-alat pejabat yang disesuaikan daripada alat kebesaran yang lama; menghidupkan kembali gelaran-gelaran istana yang lama dan penggunaan surat tauliah — iaitu surat yang melambangkan kuasa diraja — dan juga penggunaan bomoh untuk menentukan cuaca yang baik untuk upacara-upacara ini. Juga terdapat penyesuaian daripada adat raja-raja dalam tingkahlaku. Bentuk dan cara upacara-upacara serta upacara mengadap Yang di-Pertuan Agong oleh pemimpin politik utama mempersembahkan satu pertunjukan tingkahlaku politik yang menekankan keperibadian Melayu yang disampaikan dengan penuh kemegahan tradisional.

Untuk meluaskan sifat keperibadian negara Melayu ke ruang lingkup yang lain, usaha-usaha telah dibuat untuk:

1. Membentuk ruang lingkup sosial kehidupan politik melalui penganugerahan hadiah-hadiah berupa gelaran-gelaran yang dipetik dari kerajaan

Melayu lama serta menggunakan gelaran-gelaran itu dalam susunan protokol. Cara ini menyediakan satu tatacara untuk menyesuaikan pergerakan dalam ruang lingkup sosial dengan pencapaian dalam ruang lingkup yang lain.

2. Membawa orang bukan Melayu ke dalam kehidupan upacara Melayu. Perlantikan Menteri Kabinet yang bukan Melayu (*ministers-in-attendance*) dalam upacara-upacara seperti ini semakin bertambah. Dengan tujuan yang sama juga telah diadakan perjanjian kesetiaan daripada ahli politik (*Far Eastern Economic Review*, February 18, 1977).²
3. Menggunakan institusi kesultanan untuk membezakan peristiwa-peristiwa negeri daripada peristiwa-peristiwa politik, supaya wujud penglibatan yang bebas daripada pengaruh parti. Kehadiran Yang di-Pertuan Agong membuatkan peristiwa itu tidak bersifat politik, juga tidak bersifat pertikaian dan pada masa yang sama membenarkan nilai kebudayaan Melayu diperluaskan kepada peristiwa-peristiwa tersebut.³ Di antara peristiwa-peristiwa ini termasuklah ucapan Raja tradisional dari takhta bila ia membuka persidangan Parlimen yang baru. Fungsi Yang di-Pertuan Agong ini memperkuatkan lagi kesahan kerajaan dan pada masa yang sama melambatkan penglibatan kepada kerajaan yang terbuka, di mana parti-parti pembangkang tidak dapat membantah.
4. Kuasa Yang di-Pertuan Agong digunakan dalam satu lagi peranan untuk membina, menerang dan melindungi institusi-institusi supaya tidak menjadi sasaran kepada perbuatan yang tidak munasabah dan kompromi-kompromi tindakan politik. Ini dilakukan melalui penubuhan pesuruhjaya-pesuruhjaya yang bertanggungjawab untuk mengambil ahli baru, kenaikan pangkat dan keadaan-keadaan umum dalam perkhidmatan-perkhidmatan awam, perundangan dan pengadilan, polis dan Angkatan Tentera. Orang

2. Misalnya, pengakuan dua orang Menteri Kabinet dan seorang pemberita — yang ditahan kerana aktiviti komunis — telah disiarkan di rangkaian televisyen nasional di mana setiap individu itu membuat perjanjian akan taat setia kepada Agong. Lim Kit Siang ketua parti Tindakan Demokratik (DAP) telah didapati bersalah kerana menentang ordinar pilihanraya. Dengan demikian secara automatik beliau dihalang dari mengambil bahagian di dalam majlis perundangan persekutuan di mana ia dilantik, tetapi dia telah diampunkan oleh Yang di-Pertuan Agong, apabila dia membuat permohonan, diberi pengampunan dan menerima secara umum kedudukan Raja.

3. Ini termasuk lawatan "pengibaran bendera" apabila Yang di-Pertuan Agong melawat tiap-tiap negeri dalam persekutuan. Lawatan-lawatan ini juga ada tujuan yang lain. Secara simbolik, ia menanamkan perasaan kepunyaan dan kesetiaan untuk meredakan kecenderungan-kecenderungan pusat terutama di kalangan negeri-negeri yang terpencil. Lawatan-lawatan ini adalah juga peluang untuk mengakui keagungan Raja dan membantu memindahkan kesetiaan rakyat ke kesetiaan nasional untuk kerajaan.

yang menjadi ahli politik yang aktif tidak akan dilantik dalam suruhanjaya ini kecuali hanya dalam Majlis Angkatan Tentera dan Pesuruhjaya Perkhidmatan Polis di mana pengerusinya ialah menteri yang bertanggungjawab. Pesuruhjaya yang bersifat tidak berparti ini menolong memencilkan perlantikan dari aliran politik.⁴

Satu pra-syarat untuk penggunaan kesultanan sebagai lambang undang-undang ialah penerimaan luas oleh masyarakat. Beberapa cara telah diambil untuk meletakkan kesultanan bebas dari kontroversi.

Dalam daya usaha ini, kemerdekaan pada tahun 1957 mestilah difikirkan sebagai "legeh". Sebelum perlembagaan diterima isu-isu mengenainya masih boleh ditimbulkan. Tetapi sesiapa yang masih menyoal tentang undang-undang penerimaan perlembagaan dan pemindahan kuasa kepada Parti Perikatan, akan dituduh sebagai derhaka. Kebanyakan parti politik mengakui *fait accompli*. Untuk menaikkan taraf kesultanan mengatasi kontrovesi, peraturan-peraturan tambahan telah dimuatkan di dalam *standing order* Dewan Perundangan Negeri dan Parlimen untuk melarang komen ke atas personaliti dan sifat pemerintah-pemerintah. (Hakim-hakim, ahli Pesuruhjaya Perkhidmatan am dan lain-lain juga diberikan perlindungan yang sama). Pemerintah-pemerintah itu juga melarang penggunaan nama raja untuk mempengaruhi Dewan Perundangan tersebut.

Satu lagi perkara yang memindahkan kesultanan daripada arena kontroversi dan perbincangan awam adalah Akta Hasutan 1948 yang telah disemak dua kali. Penyemakan yang akhir telah memindahkan hak istimewa Parlimen daripada kegiatan akta ini, membuatkan ahli Parlimen bertanggungjawab seperti juga orang ramai yang lain jika melanggar akta ini. Yang dinyatakan dalam definisi kecenderungan hasutan ialah satu kalimat yang dengan khususnya melindungi pemerintah-pemerintah. Ini melarang setiap tindakan, pertuturan, pekerjaan, penerbitan atas apa jua yang mempunyai kecenderungan untuk membawa kebencian atau penghinaan atau mempengaruhi perasaan tidak puas hati terhadap pemerintah atau kerajaan. Kuasa pemerintah-pemerintah ini, khususnya Akta Hasutan semakan 1970, adalah tidak menggalakkan apa juga perbincangan awam mengenai kesultanan yang boleh dianggap sebagai tuduhan hasutan.

4. Pertimbangan akan diberikan kepada nasihat Perdana Menteri, tetapi nasihat ini tidak mempunyai mandat kerana Yang di-Pertuan Agong mempunyai kebebasan untuk mencari nasihat dari punca-punca yang lain. Ini bermakna nasihat Perdana Menteri hanyalah satu punca daripada beberapa punca nasihat mengenai perlantikan ini.

Setakat ini, perbincangan difokuskan ke atas penggunaan lambang umum dan kerajaan. Saya telah menunjukkan bahawa peranan Raja, mungkin sebahagian besarnya, simbolik, tetapi ia juga mempunyai implikasi yang lebih besar yang bersifat politik dan mempunyai fungsi. Seterusnya saya akan membincangkan penggunaan kerajaan secara khusus dan terbuka. Saya akan menghuraikan 2 jenis kuasa yang diberikan kepada Raja — kuasa budi-bicara dan tak budi-bicara.

a. **Kuasa budi-bicara (*Discretionary Power*)**

Raja itu diberikan kuasa budi-bicara dalam pelaksanaan fungsi-fungsi berikut:

1. Melantik Perdana Menteri.
2. Menahan keizinan terhadap permintaan untuk membubarkan Parlimen.
3. Meminta mengadakan mesyuarat Rundingan Pemerintah-pemerintah atau raja-raja dan mengatasi sebarang tindakan dalam rundingan itu.
4. Fungsi-fungsi lain yang ada disebutkan dalam perlembagaan. (Suffian, 1976:22)

Fungsi pertama dan kedua diperuntukkan dalam pelaksanaan bila proses perlembagaan dalam demokrasi memerlukan campur tangan dan pertolongan daripada raja yang memerintah supaya ia berfungsi sendiri. Dalam artikel 48 (2) Perlembagaan, Raja mesti memilih seorang yang pada pandangannya "mungkin mendapat kepercayaan majoriti daripada ahli-ahli dalam Dewan Rakyat". Walau bagaimanapun dalam amalan, pelaksanaan kuasa ini hanya diperlukan di bawah syarat-syarat terbatas. Keadaan timbul bila tidak ada parti yang mendapat majoriti penuh dalam Parlimen, atau bila satu majoriti mesti dirundingkan dahulu di kalangan beberapa penyatuan. Satu lagi keadaan juga boleh timbul bila parti yang mendapat majoriti tidak memutuskan untuk menentukan Perdana Menteri dan dalam keadaan ini keperluan untuk seorang waris timbul. Hak istimewa pertama dan kedua di atas memberikan Yang di-Pertuan Agong kuasa untuk menyelesaikan masalah kebuntuan yang akan timbul. Sehingga ke masa ini di peringkat persekutuan, Raja dapat melaksanakan fungsi-fungsi ini sebagaimana lazimnya tanpa apa-apa kebuntuan. Sepanjang pengalaman Parlimen Malaysia, parti Perikatan telah memegang lebih daripada $\frac{2}{3}$ majoriti dan kedudukan majoriti UMNO dalam Perikatan telah dapat memilih warisan Perdana Menteri daripada hierarki parti UMNO.

Kuasa untuk mengadakan satu mesyuarat Majlis Raja-raja ada di dalam tangan semua raja. Kepada Yang di-Pertuan Agong, kuasa ini akan digunakan apabila dalam pertimbangan, hak-hak istimewa, kedudukan, penghormatan dan kebesaran pemerintah-pemerintah telah dipengaruhi

dalam sebarang cara. Pembatasan ialah, bahawa subjek lain tidak harus dibincangkan kecuali jika mereka mempengaruhi hak istimewa pemerintah. Fungsi lain di mana Raja mempunyai kuasa budi-bicara yang berpunca daripada kedudukannya sebagai ketua agama Islam di negerinya sendiri dan di Pulau Pinang, Melaka dan Wilayah Persekutuan.

Yang tidak tegas dalam kategori ini ialah undang-undang yang memerlukan keizinan (*consent*) lebih daripada persetujuan (*assent*) Yang di-Pertuan Agong. Dalam undang-undang ini, persetujuan Majlis Raja-raja diperlukan. Kelas undang-undang ini terhad ke sebarang rang undang-undang yang mempengaruhi Artikel-artikel dalam perlembagaan yang berikut:

1. Artikel 38 yang merencanakan pembentukan, fungsi, dan kuasa Majlis Raja-raja.
2. Artikel 70 mengenai kedudukan Raja dan pemerintah.
3. Artikel 71 (1) yang membuatnya menjadi kewajipan kerajaan persekutuan untuk menjamin warisan dan pemeliharaan pemerintah di setiap negeri Melayu.
4. Artikel 153 yang membenarkan orang Melayu dan anak negeri yang lain hak-hak istimewa sebagai balasan untuk melindungi kepentingan undang-undang komuniti yang lain.

Kecuali pada mesyuarat Majlis Raja-raja mengenai hak-hak dan keistimewaan-keistimewaan pemerintah, setiap orang pemerintah menghadiri Majlis ini dengan penasihatnya, iaitu Menteri Besar, dan Yang di-Pertuan Agong dengan Perdana Menterinya. Dinyatakan bahawa jika tidak, rundingan itu tidak boleh membincangkan hal-hal dasar. Ini bermakna dari segi kesannya, walaupun pemerintah-pemerintah boleh menerima atau menolak nasihat-nasihat penasihat mereka, tetapi kerajaan yang wujud itu pada satu-satu ketika adalah menentukan undang-undang. Tetapi kuasa pembatalan masih diberi kepada pemerintah-pemerintah. Hak istimewa Yang di-Pertuan Agong untuk mengumpul Majlis Raja-raja pada bila-bila masa menunjukkan peranannya sebagai penjaga kepentingan pemerintah yang berhubung dengan kerajaan persekutuan.

b. Kuasa tak budi-bicara (*Non-discretionary Power*)

Satu kuasa tak budi-bicara Yang di-Pertuan Agong yang lebih penting ialah mengisytiharkan keadaan darurat sama ada untuk seluruh atau sebahagian negara. Artikel 150 memberikan hak kepada Yang di-Pertuan Agong sama ada menerima atau tidak nasihat kabinet untuk mengisytiharkan keadaan darurat. Ia mengatakan bahawa sebelum keputusan ini boleh diambil, Yang di-Pertuan Agong mesti diyakinkan "bahawa satu darurat yang serius wujud di mana kehidupan, keselamatan atau ekonomi Persekutuan atau sebarang

bahagian terancam". Setakat ini empat kali pengisytiharan dibuat dan ini tidak termasuk darurat yang diisytiharkan untuk melawan penderhakaan komunis yang diisytiharkan sebelum negara mencapai kemerdekaan. Keempat-empat peristiwa itu adalah untuk tujuan yang berikut:

1. Untuk menghadapi ancaman Konfrantasi Indonesia yang bermula pada bulan Disember 1963.
2. Untuk menyelesaikan krisis di Sarawak apabila Ketua Menterinya, Stephen Kalong Ningkan mengingkari perintah Perikatan yang memintanya meletakkan jawatannya dan ia berjaya menuntut pemecatan yang salah oleh Gabenor.
3. Untuk memulangkan perintah dan aturan undang-undang selepas rusuhan kaum pada bulan Mei 1969.
4. Untuk menyelesaikan krisis Kerajaan Kelantan pada tahun 1978 bila Menteri Besarnya enggan meletakkan jawatan selepas undi tidak percaya terhadapnya dibuat dalam Dewan Perundangan Negeri.

Apakah relevannya darurat ini kepada kajian mengenai institusi Kerajaan? Tidak boleh dinafikan bahawa Yang di-Pertuan Agong tidak mempunyai pilihan yang banyak selain daripada bersetuju dengan nasihat kabinet dalam pengisytiharan darurat ini. Dalam teori Baginda tidak mempunyai pilihan, tetapi dalam praktis Baginda boleh membantah atau melambatkan penandatanganan pengisytiharan ini. Tindakan ini tidak boleh diambil dengan sewenang-sewenangnya. Perdana Menteri dan Menteri-menteri Kabinet adalah orang yang Baginda lantik, walaupun mengikuti corak yang ditentukan oleh politik. Merekalah yang mempunyai kewajipan dan kuasa eksekutif, satu pengisytiharan darurat yang meminta pemerintah memberikan kebenaran sah kepada peruntukan luar biasa untuk menyelesaikan beberapa jenis krisis politik. Peruntukan ini bersetuju dengan perlembagaan bahawa pada masa darurat tindakan yang diambil boleh bertentangan dengan undang-undang perlembagaan.

Secara paradoks, walaupun terdapat peluang besar bahawa perlembagaan tidak akan dipedulikan pada masa krisis politik, tetapi undang-undang adalah yang terpenting. Iaitu dari pandangan pemerintah berperlembagaan, setiap masa darurat boleh dilihat sebagai menyokong institusi tersebut.

Konfrantasi dengan Indonesia, sebagai contohnya, membekalkan kerajaan dengan sebab-sebab untuk mencabar kesetiaan kumpulan politik di kalangan orang Melayu dan orang Cina yang pro-Indonesia dan menentang pembentukan Malaysia. Parti-parti ini ialah Parti Perundingan Nasional (*National Convention Party*) yang dipelopori oleh Aziz Ishak, seorang bekas menteri Parti Perikatan yang telah meninggalkan partinya selepas tidak bersetuju dengan Tunku Abdul Rahman, *Pan Malayan Islamic Party* — yang mem-

punyai pengikut-pengikut Melayu yang terbesar di luar UMNO dan *Socialist Front* yang di samping Parti Rakyat juga Parti Pekerja yang dilihat sebagai parti politik orang Cina yang berhaluan kiri dan bersifat militen. Perikatan telah bergerak ke bahagian majoriti orang Cina dan Melayu untuk menentang setiap daripada mereka yang berorientasi yang berlainan. Akibatnya ialah kejayaan dalam pilihanraya bagi Parti Perikatan. Selain itu, tenaga politik kumpulan yang meragui kesultanan itu juga telah dikurangkan. Taat setia orang Melayu kepada sultan dan pertalian kebudayaan mereka dengan Indonesia telah merosot oleh indentiti politik mereka yang terpisah.

Pemulihan amalan kerajaan berparlimen selepas rusuhan kaum pada 13 Mei, 1969 telah membawa kepada dua perkembangan yang mempunyai kesan ke atas pemerintah-pemerintah. Satu ialah peneguhan kedudukan pemerintah atau Raja-raja di Malaysia dengan prinsip kesetiaan kepada Raja yang dimasukkan dalam Rukunegara, atau ideologi nasional.⁵ Ini disertai dengan pemindaan Akta Hasutan 1948 yang memberi Parlimen kuasa untuk melarang soalan mengenai hak, taraf kedudukan, hak istimewa, kedaulatan Raja atau hak istimewa yang ditubuhkan atau yang dilindungi oleh undang-undang perlembagaan ke atas bahasa kebangsaan, kewarganegaraan, kedudukan khas orang Melayu dan kuasa pemerintahan Raja-raja. Hak Istimewa Parlimen telah dipinda untuk perkara-perkara ini. Pada 3 Mac 1971, rang undang-undang diluluskan dengan 125 undi menentang 17, dengan sokongan pembangkang yang kuat.

Perkembangan kedua wujud akibat keputusan pilihanraya yang rapat pada 1969, terutamanya di negeri Selangor. Perkembangan ini ialah pertukaran gelaran Kuala Lumpur kepada Wilayah Persekutuan dengan perwakilan Parlimen dan bukan perwakilan negeri. Pada 2 Februari 1974, enam bulan sebelum pilihanraya pada bulan Ogos, satu persetujuan ditandatangani di antara Sultan Selangor dengan Yang di-Pertuan Agong dan disaksikan oleh semua raja, di mana Kerajaan Selangor menyerahkan Wilayah ini kepada Kerajaan Persekutuan. Oleh kerana ia melibatkan pertukaran sempadan, kebenaran Perundingan raja-raja mesti diperolehi. Kepada Sultan Selangor, telah dijanjikan bahawa satu ibukota negeri yang lain, akan dibinakan, bahawa ia akan menyimpan hak yang khas dalam Kuala Lumpur, dan akan menerima gantirugi yang tidak dikhususkan.

Pengisytiharan darurat sebagai alat-alat politik untuk menyelesaikan masalah perlembagaan memberi beberapa kebaikan kepada kerajaan yang

5. Butir-butir berkenaan dengan ini terkandung di dalam buku *Rukunegara* percetakan Kementerian Penerangan. Untuk perbincangan pendekatan umum yang diambil sila lihat R.S. Milne "National Ideology and Nation-Building in Malaysia" *Asian Survey*, July - December 1970 jilid 10, m.s. 563-573

bertanggungjawab. Ia menunjukkan kerajaan boleh menguasai dan menentukan proses politik yang sedang wujud. Dengan kuasa ini, krisis-krisis politik, terutama seperti isu-isu ras, dapat diselesaikan. Tindakan yang segera boleh diambil untuk melindungi keselamatan dan mengenakan perintah dan mengembalikan aturan dalam masyarakat. Pengisytiharan ini dikatakan mempunyai kesan ke atas orang Melayu dengan menjamin mereka bahawa kerajaan dapat menguasai keadaan dan tidak ada sebab untuk merasa tidak selamat. Oleh kerana hanya kerajaan boleh memulakan gerakan darurat, maka, tindakan ini tidak akan menjamin kedudukannya sendiri. Bagi pemerintah-pemerintah, sokongan mereka terhadap UMNO akan dengan secara automatik memperkuatkan kedudukan mereka sendiri. Tetapi adalah juga benar bahawa darurat bergantung kepada persetujuan aktif Yang di-Pertuan Agong dan setiap pengisytiharan darurat membuktikan pertajaman politik dan pengadilan kerajaan, telah menghasilkan faedah-faedah positif bukan sahaja kepada kerajaan tetapi juga kepada asas kesahannya — pengesahan dan kekuatan kesultanan. Sungguhpun pemerintah-pemerintah sebagai Raja boleh menggunakan pengaruh mereka untuk menentang ketidaktetapan atau fikiran sewenangnyanya apabila ini timbul, perlindungan-perlindungan tambahan telah dimasukkan untuk mencegah enakmen darurat daripada memindahkan undang-undang agama Islam yang wujud, adat-istiadat Melayu, undang-undang peribumi atau adat-istiadat di Borneo, atau agama, kewarganegaraan atau bahasa. Perlindungan-perlindungan ini (Artikel 150 Klaus 6, 163 Pindaan) mencegah kerajaan yang bertanggungjawab daripada mengisytiharkan satu darurat dengan tujuan menukarkan mana-mana syarat kebudayaan, yang mana semuanya (kecuali undang-undang berkenaan Borneo) adalah pemeliharaan politik oleh pemerintah. Perlindungan-perlindungan ini harus diperlukan untuk menunjukkan bahawa walaupun terdapat penghormatan bersama di antara pemerintah dengan kerajaan, tetapi ada juga munasabah untuk mengadakan kefahaman mengenai perlindungan di kedua-dua pihak.

Anggapan yang biasa terdapat ialah pemerintah berperlembagaan (raja) tidak mempunyai kuasa atau pengaruh. Dalam amalannya, peranan pemerintah berperlembagaan ini adalah rumit dan dalam beberapa cara tertentu mereka dibebani dengan kuasa dan pengaruh. Sementara ada mitos yang mengatakan raja tidak berkuasa, tetapi sebenarnya Malaysia menawarkan satu kajian kes yang berlainan.

Berlainan dari keadaan di tempat lain, di Malaysia kedaulatan sultan adalah dikongsikan oleh sembilan orang. Pemerintahan Yang di-Pertuan Agong mencerminkan keizinan dan delegasi semua pemerintah yang disatukan. Dengan adanya fungsi yang banyak, Yang di-Pertuan Agong mesti meminta nasihat (dalam setengah-setengah kes, kebenaran) dan mengadakan mesyuarat Majlis Raja-raja. Tempoh menjadi Yang di-Pertuan Agong ialah

lima tahun dan jawatan ini akan bergiliran di antara sembilan orang sultan. Setiap seorang raja/sultan adalah pemerintah berperlembagaan dalam negerinya sendiri dengan kuasa dalam negeri yang berkenaan.

PERANAN DAN FUNGSI KESULTANAN PADA PERINGKAT NEGERI

Yang di-Pertuan Agong pada peringkat Persekutuan yang lebih luas ialah pemerintah berperlembagaan dengan kewajipan untuk mengikut nasihat menteri-menterinya. Perlantikan untuk selama lima tahun, hanyalah satu tempoh yang pendek untuk mempergunakan hak dan kuasa yang diperuntukkan kepada baginda. Hanya sejak kebelakangan ini — apabila Kuala Lumpur diberi gelaran Wilayah Persekutuan — Yang di-Pertuan Agong berbeza daripada sultan di negeri masing-masing, tidak melaksanakan kepentingan wilayah. Pelbagaian pengaruh dan kuasa yang memusat ke atas Yang di-Pertuan Agong menyebabkan sukar bagi baginda membendung pertambahan kuasa kecuali dalam tempoh masa yang panjang.

Halangan yang sama tidak dihadapi oleh pemerintah negeri. Sultan di samping mempunyai kuasa perlembagaan, juga ada kuasa moral yang agak besar dari jawatan keturunan yang dihormati. Pemerintahan yang berpanjangan membenarkan pertambahan pengaruh dan kuasa yang lebih banyak melalui pembangunan perhubungan dengan pegawai-pegawai di seluruh negerinya. Tambahan pula, pemerintah itu mengetuai dua sub-struktur kesultanan yang berasingan; satu mengandungi kemuliaan, pegawai-pegawai istana dan daerah dan ketua-ketua kampung; dan yang kedua, mengandungi seluruh struktur pentadbiran dan peraturan ke atas hal ehwal agama Islam.

Menteri Besar sebagai ketua eksekutif politik negeri, mempunyai kuasa melalui pelbagai peranan sebagai Ketua Parti yang popular di peringkat negeri dan juga sebagai ahli Majlis Tertinggi UMNO (lembaga pembuat keputusan yang terpenting). Perlembagaan Negeri memberi semua kuasa eksekutif kepada beliau tetapi semua tindakan boleh dilakukan dengan sahnya dalam nama pemerintah.

Peranan berperlembagaan setiap Menteri Besar dan pemerintah membuatkan mereka saling bergantung. Kerjasama rapat diperlukan dalam beberapa bidang. Hampir setiap sumber politik Menteri Besar memerlukan kebenaran/persetujuan atau pandangan dari pemerintah. Selepas Menteri Besar dilantik oleh pemerintah, ia akan menyampaikan kepada pemerintah nama-nama mereka yang ingin dilantik ke dalam Jawatankuasa Eksekutif Negeri (Exco) — Kabinet Negeri. Kecuali Menteri Besar sendiri, setiap ahli Exco berkhidmat dengan persetujuan daripada pemerintah. Pemecatan ahli boleh dibuat oleh pemerintah saja. Jika pemecatan dimulakan oleh Menteri Besar, ia perlu mendapat kebenaran daripada pemerintah. Biasanya setiap

ahli Exco adalah ketua perantaraan di antara ahli-ahli Dewan Perundangan, justeru itu, sokongan semua ahli Exco memberikan sokongan majoriti kepada Menteri Besar dalam Dewan Perundangan dan dalam pilihanraya negeri.

Semua keputusan eksekutif mengenai hal-hal negeri diambil oleh Menteri Besar dan Exco-nya. Walau bagaimanapun, pemerintah berhak mengetahui semua maklumat yang diperoleh oleh ahli-ahli Exco negerinya. Hal-hal tanah mesti ditentukan oleh pemerintah dalam Majlis. Ini bermakna bahawa walaupun keputusan sebenar dibuat oleh Exco, pemerintah mesti mengesahkan keputusan-keputusan. Dengan kepentingan ke atas tanah untuk pembangunan dan usaha pergerakan politik, pemerintah boleh, sekiranya diingini dengan cara tidak rasmi, menentukan corak dan langkah aktiviti yang berkaitan dengan tanah. Dengan sumber politik yang lain, seperti menganugerahkan darjat kehormatan negeri, pilihan terakhir dari senarai yang dibentangkan oleh Menteri Besar, adalah terletak di tangan Sultan. Sebagaimana dengan kuasa Yang di-Pertuan Agong di peringkat Persekutuan, kuasa lantikan ke jawatan negeri adalah terletak di tangan pemerintah.

Dalam semua bidang tersebut di atas, pengaruh pemerintah-pemerintah jika dilaksanakan, tidak akan jelas kepada pemerhati. Akan tetapi dalam hal-hal upacara dan peristiwa yang berkaitan dengan pemerintah, pengaruhnya sangatlah jelas. Lazimnya pemerintah mesti menyampaikan satu ucapan dan merasmikan persidangan Parlimen baru dan Persidangan Belanjawan. Tambahan pula, perayaan hari jadi rasmi pemerintah akan disertai dengan upacara penganugerahan pingat kehormat negeri. Oleh kerana (a) kejelasan pemerintah, (b) pengikutan protokol dan upacara yang tegas dan (c) kepentingan yang berkaitan dengan kesahan dan semua simbolisme yang diwakili, maka hanya dalam upacara berkaitan dengan pemerintah, raja dapat menunjukkan secara simbolik rasa tidak puas hati dengan Menteri Besar atau hal-hal negeri secara umumnya.

Bidang dasar istimewa pemerintah ialah di atas keluarga dan hal-hal adat-istiadat dan agama. Dalam pentadbiran hal-hal ini, sultan akan dibantu oleh beberapa majlis, di antara yang lebih penting ialah Majlis Warisan yang biasanya menjadi satu bahagian dalam Majlis Nasihat yang lebih besar. Majlis ini dibentuk dengan gelaran kerabat, ahli-ahli rapat keluarga kesultanan dan ketua yang lebih berpangkat biasanya keturunan datuk. Hanya di dua negeri, Negeri Sembilan dan Perak, terdapat kuasa wilayah yang berkaitan dengan sistem pengetuaan. Tujuan atau dasar dalam bidang warisan boleh dinyatakan dengan ringkasnya.

Tujuan pertama ialah untuk mengawal kedudukan diraja daripada dilemahkan oleh keturunan diraja. Kedudukan diraja yang rapat mesti mendapat kebenaran pemerintah sebelum mereka berkahwin. Ini diperkuatkan terutamanya apabila ahli keluarga yang berkenaan adalah waris secara langsung kepada pemerintah. Orang bukan Melayu tidak dibenarkan menjadi permaisuri pemerintah walaupun mereka mungkin memiliki gelaran yang dianugerahkan kepada mereka.

Tujuan kedua ialah untuk memisahkan istana diraja dari tekanan politik. Di setengah-setengah negeri, terdapat perintah bahawa ahli politik yang aktif tidak boleh berkhidmat dengan Majlis Penasihatatan Pemerintah. Di setengah-setengah negeri lain, perintah ini telah diubah untuk memasukkan ahli politik supaya perkhidmatan atau pengaruh mereka dapat dihubungkan dengan kepentingan negeri. Kebenaran daripada pemerintah juga mesti diperolehi oleh setiap ahli keluarga diraja sebelum seseorang itu dapat melibatkan diri dalam politik dengan aktif. Di negeri Perak, ketua keturunan tidak boleh mengambil bahagian dalam politik.

Tujuan ketiga ialah untuk menjamin bahawa warisan itu diteruskan dengan licin dan diterima oleh semua, dan tidak mempunyai pertikaian dengan institusi kesultanan tersebut. Walaupun hak warisan anak sulung sultan digunakan dengan umumnya, dalam keadaan-keadaan tertentu ini tidak dapat diikuti dan sultan yang sedang memerintah boleh cuba menginstitusikan warisan melalui waris keturunan.

Dalam keadaan pengampunan diraja, pemerintah dibantu oleh Lembaga Pengampunan Negeri, tetapi pemerintah tidak semestinya mengikut nasihat lembaga itu seperti dalam kes seorang yang dihukum mati kerana menjadi agen Indonesia pada masa konfrantasi. Lembaga Pengampunan di dua negeri yang terlibat menasihatkan pemerintah menolak akan surat rayuan, tetapi kemudiannya apabila Perdana Menteri meminta kepada pemerintah yang berkenaan atas sebab kepentingan, keamanan dan harmoni kaum, pemerintah hanya mempunyai sedikit pilihan saja. Seolah-olah dari pengalaman ini, kerajaan kebelakangan ini telah mencadangkan satu Lembaga Pengampunan yang diketuai oleh Perdana Menteri untuk menasihati Yang di-Pertuan Agong mengenai kes-kes pengampunan di mana jenayah ialah pelanggaran Akta Keskes Keselamatan 1971.

Pengaruh pemerintah datang dari kawalan istimewa ke atas bidang-bidang seperti agama Islam, dan peranan mereka sebagai ketua perlembagaan negeri masing-masing. Mereka boleh mentafsirkan dengan sahnya semua dasar kerajaan dari sudut pandangan mereka. Dengan demikian, asas yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi dasar sekular biasanya dikaitkan dengan kesan-kesannya atas kebudayaan Melayu atau agama, atau keinginan mereka untuk melindungi hak-hak negeri dari pemesongan persekutuan.

KESIMPULAN

Kajian kes kesultanan di Malaysia ini menunjukkan bahawa institusi kesultanan sangat penting dalam negeri ini. Ia adalah simbol politik yang dihormati kerana peranan dan fungsinya yang bermakna. Dalam masyarakat Malaysia yang majmuk, kesultanan boleh dikatakan menjadi simbol politik

yang dihormati kerana peranan dan fungsinya yang bermakna. Dalam masyarakat Malaysia yang majmuk, kesultanan boleh dikatakan menjadi simbol politik yang sempurna yang mewakili makna politik yang berlainan dan memenuhi keperluan kaum-kaum di negara ini. Sultan-sultan adalah mewakili semua yang tradisional yang dinilai oleh orang Melayu. Sultan-sultan bukan saja melambangkan kesahan dari segi politik tetapi juga kesahan dari segi agama. Sokongan bergabung dari simbol-simbol ini dan kedudukan sultan dinyatakan dalam semua fungsi politik adalah membekalkan keselamatan. Dalam ruang lingkup politik, sultan-sultan adalah mewarisi sambungan lama dari kerajaan-kerajaan Melayu lama.

BIBLIOGRAFI

Allen, James

1967. *The Malayan Union*. New Haven: Yale University Press.

Government of Malaya

1957. *The Proposed Constitution of the Federation of Malaya*. Kuala Lumpur: Government Printer .

Gullick, J.M.

1965. *Indegenious Political Systems of Western Malaya*. New York: Humanities Press Inc.

Hooker, M.B.

1971. *Adat Laws in Modern Malaya*. London: Oxford University Press.

Hussein, Syed Al-Atas

1972. *Modernization and Social Change*. Sydney: Angus and Robertson.

Milne, R.S.

1970. "National Ideology and Nation-Building in Malaysia." *Asian Survey*, vol. 10, July-December, m.s. 563-573.

Tunku Abdul Rahman

1977. *Looking Back*. Kuala Lumpur: Pustaka Antara.

3 FEDERALISME: SISTEM KERAJAAN MALAYSIA

Y. Mansoor Marican

PENGENALAN

Di rantau ASEAN, hanya negara Malaysia mempunyai sistem persekutuan. Sistem tersebut telah dan sedang mempengaruhi perkembangan politik, pentadbiran dan ekonomi di Malaysia. Bab ini bertujuan menjelaskan (a) definisi sistem "persekutuan", (b) asal-usul sistem persekutuan di Malaysia, (c) pembahagian kuasa antara Kerajaan Persekutuan dan Kerajaan Negeri; dan (d) aspek-aspek politik yang memberi kesan kepada sistem persekutuan.

FEDERALISME: DEFINISI

Sistem persekutuan (atau federalisme) adalah satu penyusunan politik di mana kewibawaan perlembagaan dibahagikan antara sebuah Kerajaan Pusat dengan dua atau lebih Kerajaan Negeri. Dalam Perlembagaan Persekutuan, kuasa Kerajaan Pusat atau Persekutuan dihuraikan dalam "Senarai Persekutuan", dan kuasa Kerajaan Negeri dalam "Senarai Negeri". Selain daripada dua senarai ini, ada satu senarai lagi yang dinamakan "Senarai Bersama". Kedua-dua Kerajaan Pusat atau Kerajaan Negeri mempunyai hak untuk meluluskan undang-undang ke atas perkara-perkara dalam senarai tersebut. Perkara-perkara yang tidak dimasukkan dalam Senarai Persekutuan, Senarai Negeri atau Senarai Bersama dianggap sebagai "kuasa baki" (*residual powers*). Kuasa ini dianggap sebagai kuasa Kerajaan Negeri dalam setengah-setengah negara persekutuan (misalnya Switzerland, Jerman Barat, Nigeria dan Amerika Syarikat); dan sebagai kuasa kerajaan pusat dalam setengah-setengah negara persekutuan yang lain (misalnya Kanada, India dan Venezuela).

Kebanyakan sistem politik adalah sistem-sistem kesatuan (*unitary systems*) dan hanya sejumlah kecil — kira-kira dua puluh — adalah sistem persekutuan. Dalam sebuah sistem kesatuan, segala kewibawaan perlembagaan dipusatkan dalam Kerajaan Pusat atau kebangsaan. Kerajaan tersebut tidak membahagikan kuasanya kepada sebarang badan lain dalam negara. Namun, kerajaan ini biasanya mengamanahkan setengah daripada kuasanya kepada badan-badan tempatan seperti Majlis Perbandaran. Dalam setengah-setengah negara kesatuan, badan-badan seperti ini telah diberi lebih kuasa daripada Kerajaan Negeri dalam setengah-setengah sistem persekutuan. Sebagai contoh, "the central authority in London has granted more significant self-rule to boroughs, counties, and the three major territorial components of the United Kingdom (Wales, Scotland, and Northern Ireland) than has the federal USSR, Brazil, or Burma" (Duchacek, 1973:97).

Walaupun jumlah negara persekutuan adalah sedikit, ia meliputi setengah daripada permukaan tanah di dunia. Senarai negara persekutuan adalah merangkumi dua Kuasa Besar (Amerika Syarikat dan Soviet Russia), negara-negara berbilang budaya (Yugoslavia dan Switzerland) dan beberapa bekas tanah jajahan (Nigeria dan India).

Beberapa faktor mempengaruhi keputusan untuk menubuhkan sebuah sistem politik persekutuan. Antaranya ialah kawasan sebelah-menyebelah, institusi-institusi politik dan sosial yang sama, ancaman dari luar, faedah ekonomi bersama dan faktor sejarah. Ramai penulis telah merujuk kepada sistem persekutuan sebagai suatu penyelesaian institusi kepada masalah perpaduan nasional dalam negara-negara yang mempunyai ciri-ciri berikut: pertama, masyarakat dalam negara itu dipecah-belah mengikut garis kaum; kedua, perpecahan ini mempunyai keupayaan untuk membawa pertelingkahan politik antara kaum; dan akhirnya, setiap kaum utama mempunyai kawasan tersendiri. Dalam satu penyusunan persekutuan, kaum-kaum seperti ini boleh mentadbir kawasan atau negeri masing-masing dalam berbagai bidang seperti pelajaran, budaya dan agama tanpa meragui identiti etnik mereka akan hilang dan pada masa yang sama patuh kepada kewibawaan Kerajaan Persekutuan dalam perkara-perkara seperti pertahanan luar, kesihatan dan mata wang. Penyusunan seperti ini, menurut para penyokong federalisme, mengurangkan kemungkinan pertelingkahan politik antara kaum.

FEDERALISME MALAYSIA: ASAL-USUL

Apakah asal-usul sistem politik persekutuan di Tanah Melayu? Ia tentu tidak boleh dikaitkan dengan hujah di atas. Perpecahan sosial yang penting dari segi politik di Tanah Melayu adalah antara kaum Melayu dan kaum bukan Melayu, tetapi perpecahan tersebut tidak mengikut perpecahan wilayah atau sempadan negeri. Pada umumnya, kebanyakan penduduk kawasan desa adalah orang Melayu, sedangkan bilangan besar penduduk kawasan bandar terdiri daripada orang bukan Melayu. Namun kawasan desa dan bandar wujud di semua negeri, atau, dengan perkataan lain, orang Melayu dan orang bukan Melayu didapati di semua negeri, walaupun nisbah mereka berbeza dari satu negeri ke negeri yang lain. (Lebih 90 peratus penduduk Kelantan terdiri daripada kaum Melayu, sedangkan bilangan besar penduduk Pulau Pinang adalah kaum bukan Melayu.) Dari satu segi, hakikat ini merupakan satu 'kekuatan' sistem politik Tanah Melayu, iaitu, kemungkinan untuk politik perkauman berkembang ke arah politik pemisahan adalah tipis kerana kedua-dua kaum Melayu dan bukan Melayu tidak mempunyai kawasan tersendiri yang boleh dipisahkan dan ditubuhkan semula sebagai sebuah negara bebas.

Asal-usul sistem persekutuan di Tanah Melayu adalah berakar umbi dalam kewujudan sultan-sultan di negeri-negeri Melayu dan pengiktirafan oleh pihak British bahawa mereka adalah pemerintah berdaulat di negeri masing-masing. Oleh kerana ini, sebarang usaha untuk menyatukan negeri-negeri tersebut di bawah sebuah Kerajaan Pusat boleh dilakukan hanya melalui rangka persekutuan. Dalam rangka tersebut, kedudukan sultan-sultan sebagai pemerintah berdaulat di negeri masing-masing boleh dikekalkan. Justeru itu, gabungan pertama antara negeri-negeri Melayu selama Penjajahan British telah mengambil bentuk 'persekutuan'. Pada tahun 1895, empat buah negeri Melayu — Perak, Pahang, Selangor dan Negeri Sembilan — telah digabungkan dan dikenali sebagai "Negeri-negeri Melayu Bersekutu" (FMS). Peristiwa ini merupakan permulaan sistem persekutuan di Tanah Melayu. Namun, FMS bukanlah merujuk kepada sebuah "persekutuan" yang membahagikan kuasa antara Kerajaan Pusat dan Kerajaan Negeri. Sultan dari keempat buah negeri ini telah bersetuju untuk menerima seorang *Resident-General British* dan mengikut "nasihat" beliau dalam semua perkara, kecuali soal-soal agama dan adat resam orang Melayu. Setiap jabatan kerajaan yang penting di empat buah negeri ini telah diletakkan di bawah seorang ketua pentadbir yang bertanggungjawab kepada *Resident-General* untuk memastikan keseragaman pentadbiran.

Pada tahun-tahun 1920-an dan 1930-an, para Gabenor British telah berusaha untuk menggabungkan Negeri-negeri Melayu Tak Bersekutu (UMS) dengan FMS. Antara lain, setengah-setengah jabatan pentadbiran telah dipindah dari Persekutuan kepada negeri-negeri, perbelanjaan negeri telah ditambah, dan pentadbiran negeri diperkukuhkan. Pihak British berpendapat bahawa dasar tersebut akan menarik UMS untuk bergabung diri dengan FMS. Tetapi, dasar ini telah gagal untuk menarik minat UMS.

Pada tahun 1946, pihak British telah mencuba pula untuk menyatukan ketiga-tiga sistem pentadbiran — FMS, UMS dan Negeri Selat — melalui *Malayan Union* yang dicadangkan. Antara lain, cadangan ini bermakna Tanah Melayu akan menjadi sebuah negara kesatuan dan raja-raja Melayu akan kehilangan kedudukan sebagai raja berdaulat. Akibatnya, tentangan yang hebat, terutamanya dari kaum Melayu yang dipimpin oleh UMNO, telah memaksa pihak British menggantikan cadangan ini dengan Perjanjian Persekutuan pada 1 Februari, 1948.

Di bawah perjanjian ini, Kerajaan Persekutuan akan mempunyai Pesuruhjaya Tinggi British, Majlis Eksekutif dan Majlis Perundangan. Walaupun kebanyakan kuasa penting dipegang oleh Kerajaan Persekutuan, namun demikian kedudukan Sultan Melayu sebagai pemerintah berdaulat di negeri masing-masing dikekalkan. Bagi seluruh Persekutuan mereka bertindak melalui sebuah badan dipanggil "Majlis Raja-raja". Sebarang perubahan yang

dicadangkan kepada undang-undang imigresen mesti disetujui oleh badan ini. Juga, sebarang perubahan penting dalam skim gaji bagi pegawai awam atau cadangan untuk menubuhkan semula jentera kerajaan mesti diserahkan kepada badan ini untuk dibincangkan sebelum dilaksanakan. Perjanjian ini telah menenangkan sebahagian daripada ketakutan kaum Melayu.

Mukadimah Perjanjian Persekutuan ini telah melahirkan keinginan Kerajaan United Kingdom dan Raja-raja Melayu untuk mengarah kepada pembentukan "kerajaan sendiri" (*self-government*). Selaras dengan keinginan tersebut, pilihanraya Persekutuan yang pertama telah diadakan pada tahun 1955 untuk memilih 52 anggota Majlis Undangan Persekutuan. Majlis tersebut mengandungi, buat pertama kali anggota yang dipilih oleh rakyat jelata.

Dalam pilihanraya tersebut, Parti Perikatan (UMNO, MCA dan MIC) mendapat kemenangan cemerlang dengan memperolehi 51 kerusi. Berikutan dengan itu, Perikatan telah memberi keutamaan kepada isu kemerdekaan dalam perjuangan politiknya. Perjuangan ini memberikan sumbangan kepada penubuhan Suruhanjaya Bebas yang dianggotai oleh pakar asing tanpa seorang pun terdiri daripada anak watan Tanah Melayu. Antara perkara yang dirujuk kepada Suruhanjaya ini ialah "penubuhan kerajaan pusat yang kuat dengan sedikit autonomi kepada Kerajaan Negeri". Satu draf perlembagaan disahkan oleh Majlis Raja-raja setelah beberapa pindaan dibuat, dan kemudian diluluskan oleh Majlis Undangan Persekutuan. Pada 31 Ogos 1957, Tanah Melayu diisytiharkan sebagai sebuah negara persekutuan yang bebas dan berdaulat.

Kewujudan sistem persekutuan di Tanah Melayu telah memudahkan usaha untuk menubuhkan negara Malaysia. Pada tahun 1963, sistem ini telah diluaskan untuk merangkumi Singapura, Sarawak dan Sabah (dahulu Borneo Utara) sebagai negeri-negeri tambahan dalam sebuah persekutuan yang lebih besar. Dua tahun kemudian, negeri Singapura telah dipecat dari persekutuan akibat daripada pertelingkahan politik yang hebat antara pemimpin Kerajaan Pusat dengan pemimpin yang memerintah Singapura (PAP).

PEMBAHAGIAN KUASA

Peruntukan dalam perlembagaan Malaysia menunjukkan dengan nyata bahawa Kerajaan Negeri mempunyai sedikit kuasa. Oleh kerana itu, pergantungan mereka kepada Kerajaan Pusat, terutamanya dalam hal pembiayaan projek pembangunan, adalah paling tinggi. Berikut adalah senarai kuasa Kerajaan Persekutuan dan Kerajaan Negeri:

Senarai Persekutan

1. Pertahanan
2. Hal-hal luar negeri
3. Keselamatan dalam negeri
4. Undang-undang jenayah dan sivil
5. Kewarganegaraan
6. Pilihanraya Persekutuan
7. Kewangan
8. Perdagangan, Perniagaan dan Industri
9. Perkapalan
10. Pengangkutan
11. Kerjaraya Persekutuan dan Tenaga
12. Ukur
13. Pelajaran
14. Kesihatan dan Ubat
15. Buruh dan Kebajikan Sosial
16. Kebajikan Orang Asli
17. Pekerjaan Ikhtisas
18. Hari kelepasan am Persekutuan
19. Persatuan yang tidak ditubuhkan
20. Kawalan pes pertanian
21. Penerbitan
22. Penapisan
23. Panggung wayang gambar dan tempat hiburan awam (kecuali lesen)
24. Perumahan Persekutan
25. Syarikat kerjasama

Senarai Negeri

1. Undang-undang orang Muslim, agama dan adat Melayu
2. Tanah
3. Pertanian dan Perhutanan
4. Kerajaan Tempatan
5. Perkhidmatan tempatan (seperti tanah perkuburan)
6. Kerjaraya Negeri dan Air
7. Jentera Kerajaan Negeri
8. Hari kelepasan Negeri
9. Penyu dan penangkapan ikan di sungai

Nyatalah dari senarai di atas bahawa Kerajaan Persekutuan menguasai hampir semua perkara penting. Selain daripada "tanah" dan "perhutanan", kebanyakan perkara lain dalam Senarai Negeri tidak begitu penting sebagai sumber hasil.

Secara teori, Kerajaan Persekutuan tidak boleh campur tangan dalam perkara-perkara yang terdapat dalam Senarai Negeri. Tetapi, di Malaysia kuasa eksekutif Persekutuan boleh dilaksanakan terhadap perkara-perkara dalam Senarai Negeri untuk tujuan terhad seperti penyelidikan, nasihat dan bantuan teknik, ukur, penyiasatan, penubuhan dan penyelenggaraan stesen eksperimen.

Artikel 76 dalam Perlembagaan membenarkan Kerajaan Persekutuan untuk meluluskan undang-undang ke atas perkara-perkara dalam Senarai Negeri untuk tujuan terhad yang berikut:

1. Untuk melaksanakan sebarang perjanjian antara Persekutuan dan negara-negara lain; atau keputusan sebarang badan antarabangsa yang dianggotai oleh Persekutuan.
2. Untuk memastikan keseragaman dalam undang-undang antara dua buah negeri, atau lebih, dan
3. Jika diminta demikian oleh sebarang Majlis Undangan Negeri. Sebagai tambahan kepada kuasa di atas, selepas perisytiharan darurat, Kerajaan Persekutuan boleh berfungsi sebagai Kerajaan Kesatuan (*Unitary government*) yang mempunyai kuasa untuk meluluskan undang-undang atas semua perkara (kecuali agama dan adat Melayu) dalam Senarai Negeri (Artikel 150).

Selain daripada Senarai Persekutuan dan Senarai Negeri, Perlembagaan Malaysia juga mempunyai Senarai Bersama yang mengandungi:

1. Kebajikan sosial
2. Biasiswa
3. Perlindungan binatang liar, taman kebangsaan
4. Perusahaan ternakan
5. Perancangan bandar dan desa (kecuali ibu kota Persekutuan)
6. Pengembaraan
7. Kesihatan Awam, peraturan kesihatan (kecuali peraturan kesihatan di ibu kota Persekutuan) dan pencegahan penyakit
8. Pengaliran dan pengairan
9. Pemulihan tanah perlombongan

Kedua-dua Kerajaan Persekutuan dan Kerajaan Negeri mempunyai kuasa untuk bertindak atas perkara-perkara dalam Senarai Bersama, misalnya penawaran biasiswa oleh Kerajaan Persekutuan dan Kerajaan Negeri. Tetapi, jika sebarang undang-undang yang diluluskan oleh Kerajaan Negeri atas perkara dalam Senarai Negeri atau Senarai Bersama bertentangan dengan undang-undang Persekutuan, kuasa yang mengatasi (*overriding jurisdiction*) adalah undang-undang Persekutuan (Artikel 75). Hingga kini, hanya satu

undang-undang Negeri — *Municipal (Amendment) (Penang) Enactment*, 1966 — telah diisytiharkan sebagai tidak sah kerana ia adalah bertentangan dengan Akta Pilihanraya Kerajaan Tempatan, 1960 (undang-undang Persekutuan).

Menurut Artikel 77 dalam Perlembagaan Malaysia, Majlis Undangan Negeri mempunyai kuasa untuk meluluskan undang-undang atas sebarang perkara yang tidak disebutkan dalam Senarai Persekutuan, Senarai Negeri atau Senarai Bersama, jika Parlimen tidak mempunyai kuasa untuk meluluskan undang-undang ke atas perkara tersebut. Oleh kerana kedudukan "kuasa baki" demikian tidak dinyatakan dengan jelas sebelum Merdeka, maka seperti kata Tun Mohamed Suffian, "there were bitter arguments between the federal and some state governments" (Suffian 1972:138). Kini, walaupun perkara tersebut telah dijelaskan, ia sebenarnya tidak mempunyai pengertian yang penting kerana ketiga-tiga senarai dalam Perlembagaan adalah paling komprehensif dan kemungkinan bahawa terdapat perkara-perkara luar daripada ketiga-tiga senarai tersebut yang penting sebagai hasil kewangan adalah amat tipis.

Akibat daripada penubuhan Malaysia pada tahun 1963, beberapa ciri khas telah diperkenalkan kepada sistem persekutuan. Antara ciri itu ialah kuasa yang telah diberikan kepada Sabah dan Sarawak, tentang peruntukan imigresen yang merupakan satu yang aneh. Dalam proses pembentukan Malaysia, Sabah dan Sarawak telah menyuarakan rasa bimbang bahawa ramai penduduk dari Semenanjung Malaysia dan Singapura mungkin berhijrah ke negeri itu. Untuk menghilangkan rasa takut ini, Kerajaan Sabah dan Kerajaan Sarawak telah diberi kuasa untuk mengawal negeri masing-masing dari penghijrahan sedemikian.

Selain peruntukan perlembagaan ini, terdapat beberapa ciri pentadbiran yang mengukuhkan lagi aliran pemusatan dalam sistem persekutuan Malaysia. Antara lain, pegawai-pegawai pertanian dan perhutanan negeri (kecuali Sabah dan Sarawak) diperlukan untuk menerima nasihat ikhtisas dari Kerajaan Pusat mengenai tugas mereka. Kedua, setengah daripada pegawai dalam pentadbiran negeri, terutamanya di peringkat atasan, adalah sebenarnya pegawai Persekutuan: mereka merupakan alat penting dalam usaha Persekutuan untuk mengawal dan menyelaraskan secara tak formal kegiatan negeri. Akhirnya, terdapat dua buah badan pembentukan dasar — Majlis Kebangsaan Tanah dan Majlis Kebangsaan Kerajaan Tempatan — dianggotai oleh wakil-wakil Kerajaan Negeri dan Kerajaan Persekutuan dan mempunyai kuasa untuk merumuskan keputusan dasar yang mengikat kedua-dua pihak, iaitu, semua negeri (kecuali Sabah dan Sarawak) dan Kerajaan Persekutuan. Apakah yang akan berlaku jika sebuah Kerajaan Negeri tidak melaksanakan keputusan Majlis Kebangsaan Tanah? Menurut Tun Mohamed Suffian, "presumably any of the other members of the Council can seek a

declaration from the courts, unless they prefer to apply political pressure" (Suffian, 1972:149).

Penyusunan kewangan dalam Persekutuan Malaysia juga mencerminkan kedudukan kuat Kerajaan Persekutuan. Oleh kerana sumber-sumber hasil negeri adalah sangat terhad, pergantungan mereka kepada Kerajaan Persekutuan adalah paling tinggi. Purata, kira-kira seperempat hasil negeri adalah daripada geran persekutuan. Geran persekutuan kepada sebuah negeri terdiri daripada tiga jenis geran — *capitation grant* (perkiraan geran tersebut berdasarkan saiz penduduk negeri), geran jalan raya (berdasarkan jarak batu jalan raya) dan geran *revenue growth* (dikenalkan dari tahun 1976) dan sebahagian daripada cukai eksport bijih timah yang dikeluarkan oleh negeri. Jelaslah dari bentuk geran persekutuan ini, negeri-negeri yang lebih maju infrastrukturnya dan kaya dengan timbunan bijih timah akan menerima lebih geran persekutuan apabila dibandingkan dengan negeri-negeri lain (Abdullah Ayub, 1978). Baru-baru ini, penemuan minyak telah menghasilkan sumber kewangan baru bagi setengah-setengah negeri. Di bawah perjanjian perkongsian pengeluaran dengan PETRONAS (sebuah badan berkanun persekutuan), mereka akan menerima satu peratus tetap dari pendapatan minyak dan gas. Untuk memastikan bahawa negeri-negeri yang terhad dengan sumber-sumber hasil tidak tertinggal kebelakang dari segi pembangunan, Kerajaan Persekutuan, dalam Rancangan Malaysia Ketiganya telah memberi keutamaan kepada mereka dalam peruntukan belanjawan pembangunan:

...the distribution of the development expenditure by States has been based on the need... to redirect development expenditure to the poorer States as well as to depressed areas in other States. The priority States are Perlis, Kelantan, Trengganu and Malacca, as they are the lowest income States in the country with income levels well below those of other States (*Third Malaysia Plan*, 1976:234).

ASPEK POLITIK

Peruntukan Perlembagaan dan penyusunan pentadbiran serta kewangan tidak memberikan satu gambaran sempurna tentang sistem persekutuan. Selain daripada itu dan mungkin lebih penting, terdapat pula aspek politik yang memberi kesan kepada sistem tersebut. Dalam politik Tanah Melayu "hak-hak negeri" tidak pernah menjadi isu politik yang penting. Walaupun parti pembangkang (di peringkat kebangsaan), PAS, yang memerintah Kelantan (dari 1959 hingga penyertaannya dalam Barisan Nasional pada tahun 1973) dan Trengganu (dari 1959 hingga 1961) telah mengalami beberapa masalah pentadbiran negeri, parti tersebut tidak pernah menjadikan "autonomi negeri" (atau lebih kuasa kepada negeri-negeri) sebagai isu penting dalam perjuangan politiknya. Ini antara lain disebabkan pemimpin PAS tidak

menganggap parti mereka sebagai "parti Kelantan" tetapi sebagai parti kebangsaan yang memperjuangkan, antara lain, hak Melayu di seluruh Persekutuan.

Beberapa konflik telah berlaku antara Kerajaan Persekutuan dan Kerajaan PAS Kelantan dari 1959 hingga 1969. Konflik yang menonjol ialah yang menyangkut Kerajaan PAS menghalang pembentukan Malaysia melalui tindakan mahkamah (Hickling, 1978:10). PAS gagal. Namun, PAS melanjutkan tentangannya secara simbolik terhadap konsep Malaysia, iaitu, Kerajaan PAS tidak menjadikan 16 September 1963 sebagai hari kelepasan am di Kelantan. Dasar tanah dan peruntukan pembangunan bagi Kelantan merupakan dua perkara utama dalam kebanyakan konflik lain antara Kerajaan Kelantan dan Kerajaan Persekutuan. Contohnya, Kerajaan PAS telah menolak rancangan pembangunan tanah FELDA (yang dibiayai oleh Kerajaan Pusat) dan melaksanakan rancangannya tanpa bantuan kewangan dari Kerajaan Persekutuan. Kedua-dua rancangan tanah ini mempunyai kekuatan dan kelemahan masing-masing. Salah satu faktor yang mempengaruhi keputusan Kerajaan PAS menolak rancangan FELDA ialah implikasinya terhadap politik PAS. Menurut setengah-setengah sumber, PAS berpendapat bahawa rancangan FELDA akan dipergunakan oleh UMNO untuk meluaskan pengaruh politiknya di negeri Kelantan. Dari 1959 hingga 1969, UMNO telah menggunakan beberapa strategi (termasuk satu manifesto istimewa pada tahun 1969) untuk mengambil alih kuasa di Kelantan.

Walaupun UMNO gagal dalam usahanya, ia telah berjaya memperkuatkan kedudukannya dalam Majlis Undangan Negeri Kelantan pada setiap Pilihanraya Umum. Selepas tahun 1969, perhubungan PAS-UMNO telah berubah dari konflik kepada kerjasama dan pada tahun 1973, PAS telah menyertai kerajaan campuran di bawah satu perjanjian 13 perkara yang ditandatangani oleh Tun Razak dan Datuk Asri pada 28 Disember, 1972.

Kemasukan Singapura, Sabah dan Sarawak menimbulkan masalah politik yang telah memberi kesan kepada sistem persekutuan. Antara 1963 hingga 1965 beberapa konflik telah berlaku antara Kerajaan Singapura dan Kerajaan Pusat. Antara isu yang menyebabkan timbulnya konflik ini ialah pasaran bersama, pembahagian hasil Singapura antara Kerajaan Pusat dengan Kerajaan Singapura, cukai-cukai import dan konflik politik PAS-Perikatan. Walaupun perbincangan diadakan untuk cuba menyelesaikan konflik ini, tetapi akhirnya gagal. Menurut Tunku Abdul Rahman:

Sebaik saja satu isu dapat diselesaikan, satu lagi muncul. Bila dijahit di sini, koyak pula di tempat lain, dan bila lubang ini ditimbus, yang lain pula muncul (Malaysia, 1965:1).

Selepas mempertimbangkan beberapa alternatif, Tunku memutuskan untuk memecat Singapura dari Malaysia dan pada 9 Ogos 1965, Singapura

mengisytiharkan dirinya sebagai republik yang bebas dan berdaulat.

Hubungan antara Kerajaan Persekutuan dan Kerajaan Sabah dan Kerajaan Sarawak adalah lebih kompleks. Ini adalah akibat daripada dua faktor: pertama, peruntukan perlembagaan khas bagi kedua-dua negeri tersebut; dan kedua, proses politik di kedua-dua negeri adalah lebih kompleks dan tidak sama dengan di Semenanjung Malaysia (Milne dan Ratnam, 1974:69-72). Antara isu yang memberi kesan kepada hubungan Persekutuan Negeri, pada mulanya, ialah perlantikan Ketua Negeri Sarawak, penggantian pegawai asing dengan pegawai tempatan dan penggunaan Bahasa Melayu, terutamanya dalam bidang pendidikan. Pada umumnya, Kerajaan Persekutuan tidak pernah ragu untuk menggunakan kuasa perlembagaannya untuk melicinkan perjalanan kerajaan di Sabah dan Sarawak bila perlu. Contohnya, pada bulan September 1966, Kerajaan Persekutuan telah mengisytiharkan "darurat" di Sarawak dan membuat beberapa pindaan kepada Perlembagaan Negeri. Antara lain, ketidakpuasan Kerajaan Persekutuan terhadap cara pimpinan Ketua Menteri, Datuk Stephen Kalong Ningkan, menyumbang kepada tindakan tersebut (Means, 1970:382-6).

Di Sabah, satu keadaan politik yang aneh sedang wujud. Kedua-dua parti, parti yang memerintah (Bersatu Rakyat Jelata Sabah, BERJAYA) dan parti pembangkang utama (*United Sabah National Organization*, USNO), adalah anggota Barisan Nasional. Kebanyakan penganalisa berpendapat keadaan ini adalah ekoran daripada sikap tidak puas hati Kerajaan Persekutuan dengan sikap dan dasar Ketua Menteri, Tun Mustapha (USNO) sejak awal 70-an (Tilman, 1976). Namun dikatakan:

Tun Mustapha tidak dapat dikendalikan melalui penggunaan kuasa perlembagaan secara dramatik. Pendekatan 'Ningkan' tidak mungkin: Tun Mustapha mempunyai suara majoriti dalam Majlis Undangan Negeri dan lebih kuat kedudukannya dibandingkan dengan Ningkan (Milne dan Mauzy, 1978:119).

Pada 12 Julai 1975, parti baru, BERJAYA, telah didaftarkan yang menurut Milne dan Mauzy, "kelihatannya dengan restu Kerajaan Persekutuan" (1978:211). Sebahagian pengasas BERJAYA terdiri daripada bekas ahli USNO. Kerajaan Persekutuan telah mengambil beberapa langkah untuk menunjukkan kepada rakyat Sabah bahawa ia "tidak lagi menyokong rejim Mustapha tetapi bertindak sebagai orang tengah untuk memastikan pilihanraya akan berjalan secara adil" (Milne dan Mauzy, 1978:119). Dalam Pilihanraya Negeri yang diadakan pada bulan April, 1976, BERJAYA memenangi 28 daripada 48 kerusi dan menubuhkan Kerajaan Negeri. Pada bulan Ogos, 1976 Tun Mustapha meletakkan jawatannya sebagai Presiden USNO. Setelah Tun Mustapha keluar dari arena politik Sabah, para pemerhati menjangkakan BERJAYA dan USNO akan membentuk kerajaan campuran (kerana kedua-duanya adalah komponen Barisan Nasional).

Tetapi, dalam mesyuarat antara parti yang diadakan pada 28 Ogos, 1976 idea kerajaan campuran ini telah ditolak tetapi mesyuarat bersetuju untuk mengurangkan *politicking* antara mereka. Walaupun konflik telah berlaku banyak kali antara kedua parti selepas mesyuarat itu, namun dirasakan konflik tidak pernah meningkat menjadi serius untuk memerlukan campur tangan Kerajaan Persekutuan.

PENUTUP

Kebanyakan penyelidikan tentang proses politik di Malaysia tertumpu kepada isu perkauman dan kesannya terhadap masalah integrasi nasional, sistem parti, proses pengundian, dan proses dan struktur pentadbiran. Pemahaman kita tentang banyak aspek politik lain, termasuk hubungan Negeri Persekutuan, adalah masih terhad. Kajian-kajian tentang hubungan tersebut tertumpu kepada peruntukan Perlembagaan; konflik antara Kerajaan Persekutuan dan dua buah Kerajaan Negeri — Kelantan (semasa pemerintahan PAS) dan Singapura (dari 1963 hingga 1965); dan perkembangan politik di Sabah dan Sarawak yang memaksa Kerajaan Persekutuan untuk campur tangan. Bagaimanakah pula hubungan Kerajaan Persekutuan dan Kerajaan Negeri yang lain?

Menurut Perlembagaan Negeri, Menteri Besar/Ketua Menteri dilantik oleh Sultan/Ketua Negeri; dan menurut amalan perlembagaan, Sultan/Ketua Menteri akan melantik seorang daripada ahli-ahli Dewan Undangan Negeri yang akan mendapat sokongan majoriti dalam Dewan tersebut, dalam pertimbangan baginda/Ketua Negeri. Sebenarnya, ini bermakna bahawa pemimpin parti yang mempunyai suara majoriti akan dilantik. Namun, berdasarkan amalan politik hingga kini, adalah penting bahawa orang yang dilantik juga mendapat keyakinan daripada Kerajaan Persekutuan. Ini dipastikan melalui jentera parti. Selepas pilihanraya diadakan, "the person appointed to head the executive in each Alliance controlled state, the Menteri Besar or Chief Minister, has to be approved by the Federation Prime Minister in his capacity as head of the Alliance (now National Front)" (Milne dan Mauzy, 1978:107). Apakah yang menyebabkan Kerajaan Persekutuan begitu kuat dalam hal ini? Apakah ini ada hubungannya dengan darjah kepaduan parti (*party cohesion*) di peringkat negeri? Jika parti di peringkat negeri dipecah belah kepada beberapa kumpulan, adakah ini akan memudahkan usaha Kerajaan Persekutuan untuk campur tangan dan mempertimbangkan orang yang dianggapnya "baik" (dalam makna politiknya)? Apakah strategi yang digunakan oleh elit-elit yang berasingan untuk mendapatkan sokongan Persekutuan? Ini adalah setengah daripada banyak pertanyaan mengenai perlantikan Menteri Besar/Ketua Menteri dan kepentingan Kerajaan Persekutuan yang masih belum diselidiki secara sistematis.

Pemahaman kita tentang aspek politik dan pentadbiran yang memberi

kesan kepada hubungan kewangan Persekutuan Negeri juga adalah terhad. Selain daripada faktor ekonomi, objektif dan kriteria lain yang telah diumumkan, adakah faktor dan kriteria lain yang dapat menentukan mana-mana negeri yang akan menerima belanjawan pembangunan yang lebih? Sebagai contoh, adakah setengah-setengah Menteri Besar/Ketua Menteri mempunyai lebih pengaruh tawar-menawarnya dengan Kerajaan Persekutuan? Sejauh manakah kewujudan parti pembangkang yang kuat dalam sesebuah negeri mempengaruhi peruntukan persekutuan kepada negeri tersebut? Adakah negeri-negeri yang mempunyai jentera pentadbiran yang cekap akan menerima lebih peruntukan atau sekurang-kurangnya, menerima peruntutannya dengan cepat? Maksudnya, adakah negeri-negeri itu membuat lebih "kerja rumah" sebelum menyerahkan permintaan kewangan kepada Kerajaan Persekutuan. "Kerja rumah" itu termasuklah rumusan rancangan bersama dengan semua butir yang relevan, hujah baik untuk menyokong rancangan, jadual pelaksanaan, dan, dalam setengah-setengah kes, kajian kemungkinan sebagai sokongan lanjutan. *Ceteris paribus*, boleh diujahkan bahawa setengah-setengah negeri tidak mendapat peruntukan yang sewajarnya daripada Kerajaan Persekutuan kerana mereka gagal untuk membuat "kerja rumah" sedemikian dengan memuaskan. Adakah ini benar?

BIBLIOGRAFI

Abdullah Ayub, Tan Sri Dato

1978. "Financial Provisions of the Malaysian Constitution and Their Operation in Practice." Dalam *The Constitution of Malaysia* oleh Tun Mohamed Suffian. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

Clark, Margaret

1976. "The Political Enculturation of Fringe Peoples: The Case of East Malaysia." *Review of Indonesian and Malaysian Affairs*, jil. 10, bil.2 (Julai - Disember).

Duchacek, Ivo D.

1973. *Power Maps: Comparative Politics of Constitutions*. Santa Barbara: Clio Press.

Enloe, Cynthia H.

1975. "The Neglected Strata: States in the City-Federal Politics of Malaysia." *Publius*, jil. 5, bil.2.

Hickling, R.H.

1978. "An Overview of Constitutional Changes in Malaysia." Dalam *The Constitution of Malaysia* oleh Tun Mohamed Suffian. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

- Leifer, Michael
1965. "Singapore in Malaysia: The Politics of Federalism." *Journal of Southeast Asian History*, jil. 6, bil.2.
- Malaysia
1965. *Singapore Breakaway*. Kuala Lumpur: Department of Information.
- Malaysia
1976. *Third Malaysia Plan*. Kuala Lumpur: Government Printer.
- Means, Gordon P.
1970. *Malaysian Politics*. London: University of London.
- Milne, R.S. dan Diane K. Mauzy
1978. *Politics and Government in Malaysia*. Singapore: Federal Publications.
- Milne, R.S. dan K.J. Ratnam
1974. *New States in a New Nation*. London: Frank Cass.
- Suffian, Tun Mohamed
1972. *An Introduction to the Constitution of Malaysia*. Kuala Lumpur: Government Printer.
- Tilman, Robert O.
1976. "Mustapha's Sabah 1968-1975: The Tun Steps Down." *Asian Survey*, jil. 16, bil.6, m.s. 495-509.

4 PERHUBUNGAN KAUM DAN PERPADUAN NEGARA DI MALAYSIA

Wan Halim Othman

PENGENALAN

Masalah perhubungan kaum di Malaysia telah mendapat perhatian sejagat bila meletusnya rusuhan 13 Mei pada tahun 1969. Bagi masyarakat Malaysia peristiwa ini bukanlah sesuatu yang tidak diramal sama sekali. Berbagai peristiwa pernah berlaku, sebelum dan selepas kemerdekaan, yang menunjukkan dengan jelas corak perhubungan kaum yang tidak menyenangkan. Khususnya masalah ini timbul di antara orang-orang Melayu dan orang-orang keturunan Cina dan pada amnya di antara pihak bumiputera dan bukan bumiputera. Konflik bermula pada kurun ke-19 berputar kepada persaingan untuk mendapat kawasan-kawasan bijih timah di negeri-negeri Melayu. Arena konflik berkembang pula seterusnya kepada isu-isu ekonomi, sosial dan politik yang lebih luas. Pada tahun 1940-an pemusuhan ini berkemuncak selepas pengunduran kuasa Jepun di mana kaum Cina yang anti-Jepun membalas dendam terhadap orang-orang Melayu (dan juga orang-orang bukan Melayu) yang disyaki bersubahat dengan kuasa Jepun (Cheah, 1978). Ini membangkitkan semangat perkauman orang Melayu yang sudah lama menganggap bahawa kaum Cina ingin mengambil-alih teraju politik dan ekonomi negara ini. Walaupun konflik terbuka jarang berlaku selepas itu, ini tidak bererti bahawa keadaan perpaduan sudah wujud. Perasaan antipati dan permusuhan boleh wujud dan berterusan tanpa penjelmaan secara konflik terbuka.

Masalah perhubungan kaum biasanya disamakan dengan masalah perpaduan negara. Konflik di antara dua kaum yang besar di Malaysia pasti berupaya untuk menggugat dan menghalang pencapaian perpaduan negara yang memerlukan perhatian. Aspek-aspek lain termasuk: (a) masalah integrasi fizikal dan wilayah, seperti di antara Semenanjung Malaysia dan Sabah dan Sarawak, dan (b) integrasi menegak antara pemerintah dan rakyat, dan antara kelas atasan dan kelas bawahan. Di dalam kebanyakan masyarakat di dunia, ketiga-tiga masalah, iaitu perkauman, kewilayahan dan konflik kelas, ada mempunyai potensi bahaya yang terpendam. Jikalau sesuatu kaum itu juga hidup di dalam wilayah yang berasingan dan menduduki kelas sosial yang berbeza, ketiga-tiga masalah ini akan bercantum menjadikan satu masalah yang boleh memecah-belahkan masyarakat itu.

PENDEKATAN ANTARA DISIPLIN TERHADAP PERHUBUNGAN KAUM

Masalah perhubungan kaum yang negatif bukanlah unik kepada Malaysia sahaja. Hampir tiap-tiap negara di dunia ini telah atau sedang menghadapi masalah ini, termasuk juga negara Switzerland yang biasa disebut sebagai satu contoh perhubungan kaum yang harmonis. Oleh kerana itu, fahaman yang mendalam tentang masalah ini bukan hanya boleh didapati melalui penyelidikan ke atas masyarakat Malaysia tetapi juga melalui kajian perbandingan dengan masyarakat-masyarakat lain. Perspektif secara global adalah juga penting oleh kerana melalui perhubungan dan sebaran am yang meluas peristiwa-peristiwa di luar negara sama ada di Iran, Uganda, Vietnam ataupun Indonesia, boleh mempengaruhi perhubungan kaum di Malaysia. Sejak tahun 40-an lagi, misalnya, orang-orang Melayu membandingkan kedudukan mereka dengan kedudukan orang-orang asli di Palestin, Amerika, Australia dan Afrika (Wan Halim, 1979).

Masalah perhubungan kaum perlu juga didekati dari berbagai sudut ilmiah. Andainya masalah ini ditinjau hanya dari satu perspektif, contohnya dari sudut politik, ini akan menimbulkan gambaran yang tidak seimbang seolah-olah masalah ini bermula dan berakhir dengan politik. Begitu juga jikalau ianya dilihat semata-mata dari segi ekonomi, ini akan menimbulkan andaian bahawa masalah perhubungan kaum boleh dihapuskan dengan penyelesaian ekonomi sahaja. Oleh kerana kekusutan faktor-faktor yang terlibat di dalam gejala ini, ianya memerlukan perspektif yang benar-benar berbentuk berbagai disiplin. Bukan sahaja bidang perhubungan kaum mempunyai aspek-aspek khusus di dalam bentuk kebendaan, kemasyarakatan dan kebudayaan, kekuasaan, pemikiran dan perkembangan, tetapi pertalian an-



Rajah 4.1

taranya adalah begitu rapat dan tidak boleh dipisahkan. Tiap-tiap aspek ini biasanya dikaji berasingan mengikut disiplin masing-masing, iaitu ekonomi, sosiolog-antropologi, politik, psikologi dan sejarah. Pendapat daripada tiap-tiap disiplin ini perlu disatukan supaya fahaman kita terhadap perhubungan kaum betul-betul mencerminkan hakikat sebenarnya.

Kebendaan (Ekonomi)

Aspek ekonomi ada kaitan yang rapat dengan masalah perkauman. Misalnya, penghijrahan beramai-ramai ke Malaysia adalah oleh kerana tarikan ekonomi seperti perniagaan, bijih timah dan peluang bekerja di ladang-ladang getah. Tanpa penggerakan ekonomi ini, imbangan penduduk di antara kaum bumiputera dan kaum pendatang mungkin tidak berubah ke paras apa yang telah berlaku, iaitu di mana pada tahun 1981 kaum pendatang di Semenanjung telah melebihi bilangan kaum bumiputera.

Kegiatan dan kepentingan ekonomi mempunyai potensi untuk mewujudkan kerjasama dan juga konflik. Ini adalah kerana kegiatan ini berteraskan kepada kebendaan dan kiraan "untung-rugi". Di mana dua (atau lebih) individu yang berlainan kaum merasakan bahawa kerjasama ekonomi boleh menguntungkan kedua-duanya, seperti di dalam perniagaan Ali-Baba, ini boleh menjadi satu asas perpaduan kaum. Jikalau sesuatu kaum mengalami kerugian berulang kali di dalam perhubungan ekonominya dengan kaum lain, ini akan menimbulkan perasaan tiak puas hati yang boleh mengakibatkan konflik ataupun terputusnya perhubungan di antara kedua-dua pihak.

Selain daripada soal 'untung-rugi', kegiatan ekonomi juga menimbulkan konflik kerana hakikat bahawa sumber-sumber ekonomi adalah biasanya terhad. Di mana sumber-sumber ini terhad, seperti tanah dan bijih timah, keadaan ini dipanggil *zero-sum*. Di mana sumber-sumber ini boleh bertambah dan berkembang, seperti peluang dan hasil-hasil pekerjaan, keadaan yang bukan *zero-sum* boleh dikatakan wujud. Keadaan *zero-sum* bererti sesuatu kaum dapat menambah sumber dan kekayaannya, ini akan mengurangkan apa yang boleh didapati oleh kaum lain. Contohnya, oleh kerana jumlah tanah tidak bertambah, melainkan melalui penaklukan dan reklamasi, dan oleh kerana seluruh Semenanjung berada di bawah jajahan raja-raja Melayu pada kurun ke-19, kedatangan dan pembelian tanah-tanah Melayu oleh kaum-kaum pendatang boleh dianggap sebagai suatu keadaan *zero-sum*. Di sini, apa yang menguntungkan pihak pendatang, merugikan pihak bumiputera. Di dalam keadaan bukan *zero-sum* apabila sesuatu sumber itu boleh bertambah maka kedua-dua pihak boleh mendapat keuntungan. Jikalau seorang Melayu dan seorang bukan Melayu bekerjasama di dalam sesuatu perusahaan, ini bukanlah suatu keadaan *zero-sum* seandainya jumlah keuntungan maksima yang akan dibahagikan itu tidak ditetapkan.

Kegiatan ekonomi meliputi keperluan-keperluan asas, seperti mendapat tempat tinggal dan pekerjaan untuk menampung kehidupan seharian. Manusia tidak biasa hidup tanpa sumber-sumber ini. Di dalam masyarakat yang stabil, satu sistem pembahagian sumber-sumber ekonomi yang teratur dapat disusun di mana kemungkinan berlakunya konflik boleh dikurangkan melalui semangat gotong-royong, timbal-balik (*reciprocity*) dan sistem patron-kelayan. Bila tibanya satu kumpulan pendatang secara serentak dan beramai-ramai, ini boleh menggoncangkan sistem ekonomi itu. Lama kelamaan satu penyesuaian dan kerjasama mungkin wujud, tetapi pada mulanya keadaan ini mempunyai potensi untuk mewujudkan konflik. Jikalau kedua-dua pihak itu tidak berinteraksi langsung antara satu sama lain, ini boleh mengurangkan konflik. Walau bagaimanapun, lambat laun kedua-dua pihak itu terpaksa menjalankan perhubungan ekonomi dengan menepikan nilai dan sikap yang negatif demi kepentingan kebendaan mereka. Jelaslah bahawa kegiatan ekonomi ini adalah seperti gergaji dua mata di mana ia dapat mewujudkan kerjasama dan juga berpotensi untuk mencetuskan konflik.

Kekuasaan (Politik)

Politik, seperti juga ekonomi, boleh menimbulkan persaingan yang hebat di antara individu atau kelompok. Kegiatan politik adalah bertumpu kepada pembahagian kuasa pemerintahan. Kuasa politik penting kerana ianya mempunyai pengaruh ke atas kegiatan ekonomi. Pencantuman kuasa politik dengan kuasa ekonomi bererti satu monopoli kuasa yang mutlak. Di dalam keadaan persaingan di antara dua kaum, seperti yang terdapat di Malaysia, di mana satu kaum menguasai kuasa ekonomi, maka kaum yang kedua akan cuba mengalang kaum pertama itu daripada menguasai kuasa politik. Pergerakan kebangsaan Melayu yang berakar-umbi pada tahun 1930 bermula bila kaum bukan Melayu mulai menunjuk minat dalam kuasa pentadbiran dan politik melalui kewarganegaraan. Seperti sistem ekonomi juga, di dalam masyarakat tradisional yang stabil, pembahagian dan perpindahan kuasa politik mengikut cara-cara yang teratur dianggap sah oleh anggota-anggotanya. Tetapi bila dua kaum yang berbeza berada di dalam satu arena yang baru, seperti di dalam sebuah negara yang baru ditubuh, peraturan-peraturan perundingan baru yang perlu dibuat haruslah boleh diterima oleh kedua-dua pihak.

Di Malaysia, masalah pembahagian kuasa politik antara kaum bertambah rumit bila kuasa penjajah berundur selepas kemerdekaan dicapai. Sebelum itu pihak Inggeris menegakkan kedudukannya di negeri-negeri Melayu sebagai orang tengah yang 'menasihati' orang-orang Melayu sementara menjamin kedudukan kaum pendatang. Raja-raja dan rakyat Melayu mulai mengang-gap pihak Inggeris sebagai payung tempat berteduh dan sebagai 'pagar' yang

melindungi mereka daripada ancaman kaum-kaum pendatang. Kaum-kaum pendatang juga menganggap pihak Inggeris sebagai penaung yang boleh menyekat kuasa orang-orang Melayu. Perasaan tergugat yang dirasakan oleh kedua-dua pihak ini memperkukuhkan kedudukan Inggeris kerana pertelingkahan di antara kedua-dua pihak itu dapat diselesaikan oleh pihak British sebagai orang tengah. Apabila pihak British meninggalkan negara ini, satu keadaan baru mulai wujud di mana kedua-dua pihak itu terpaksa mencapai satu penyelesaian yang seimbang. Satu pakatan untuk mengelakkan persaingan terbuka di dalam pembahagian kuasa politik telah wujud di dalam bentuk Parti Perikatan dan persetujuan seterusnya telah termaktub di dalam Perlembagaan negara yang baru merdeka pada tahun 1957. Jelas bahawa perhubungan antara politik dan perkauman tidak boleh dipisahkan di dalam konteks politik di Malaysia. Parti-parti yang mendapat sokongan rakyat yang kuat adalah mereka yang mewakili kepentingan sesuatu kaum. Parti-parti yang cuba menggunakan ideologi sosialisme untuk menyatukan kaum-kaum, seperti penubuhan Barisan Sosialis di antara Parti Rakyat di bawah teraju bukan Melayu, tidak berjaya mendapat sokongan. Pemimpin-pemimpin sosialis sendiri tidak dapat menyingkir perasaan perkauman mereka dan ini mengakibatkan perpecahan Barisan Sosialis pada tahun 1965, (Vasil, 1971).

Oleh kerana perhubungan yang rapat di antara politik dan perkauman, soalan yang timbul ialah: adakah ahli politik yang menimbulkan masalah perkauman di Malaysia? Pendapat ini mengatakan bahawa masalah perkauman adalah hasil daripada tindak-tanduk ahli politik dan pertubuhan politik. Tuduhan ini juga berasaskan kepada hakikat bahawa isu-isu perkauman senantiasa digunakan oleh ahli politik untuk mendapatkan sokongan orang ramai. Walau bagaimanapun, pendapat ini ada kelemahannya. Tidak boleh dinafikan bahawa konflik perkauman sudah wujud sebelum timbulnya pemimpin-pemimpin politik di negara ini. Konflik ini berasaskan kepada hakikat bahawa pihak penjajah tidak mencuba untuk mengurangkan perbezaan di antara pihak bumiputera dan kaum pendatang. Sikap ini menguntungkan dan memperkukuhkan kedudukan mereka sendiri. Keadaan ini membiakkan perasaan yang negatif di antara kaum-kaum hinggalah pada tahun 40-an peristiwa-peristiwa bunuh-membunuh yang dahsyat berlaku di merata-rata tempat. Orang-orang Melayu dan Cina mulai menubuh persatuan-persatuan (UMNO dan MCA) dan memilih pemimpin-pemimpin yang mereka yakin dapat mempertahankan kepentingan kaum masing-masing. Soalan yang perlu ditanya di sini adalah: jikalau parti-parti politik sekarang ini berubah corak kepada persatuan-persatuan berbagai bangsa, adakah ianya dapat sambutan daripada rakyat? Pada masa yang lepas, sokongan untuk badan-badan politik yang tidak berlandaskan kepada kepentingan sesuatu kaum adalah tidak menggalakkan. Umpamanya usaha Datuk Onn Jaafar untuk membukakan keahlian UMNO kepada bangsa lain telah

gagal pada tahun 1951; orang-orang Melayu dan bukan Melayu tidak menyokong Parti Kemerdekaan Malaya (*Independence of Malaya Party*), parti-parti sosialis, dan parti-parti yang cuba menunjukkan imej pelbagai bangsa. Selagi kaum-kaum di Malaysia merasa kedudukan mereka terancam, ini akan terus mengekalkan sistem politik yang wujud sekarang. Demi kepentingan perpaduan negara pada masa depan satu proses amalgamasi dan pencantuman adalah perlu di antara parti-parti yang berdasarkan perkauman ini, tetapi perubahan ini hanya boleh dilaksanakan secara beransur-ansur. Jikalau rakyat masih belum bersedia untuk menerimanya ini mungkin akan menambahkan perasaan terancam sesuatu kaum dan ini boleh menimbulkan reaksi dan keadaan huru hara. Parti-parti perkauman yang mungkin lebih ekstrimis akan menjelma untuk memimpin mereka.

✓ Kemasyarakatan (Sosiologi/Antropologi)

Bila wujud lebih daripada satu kaum di dalam sesebuah masyarakat, iaitu masyarakat majmuk, masalah penyesuaian di antara kaum-kaum itu mungkin timbul. Ciri-ciri masyarakat majmuk seringkali diselidiki oleh ahli-ahli sosiologi dan antropologi. Sosiologi menumpukan perhatian kepada masyarakat moden yang kompleks sementara antropologi mengkaji masyarakat yang primitif dan tradisional. Oleh kerana masyarakat Malaysia berada di dalam peringkat perubahan dan pembangunan, kedua-dua bidang boleh disatukan bila kita mengkaji perhubungan kaum di Malaysia.

Bidang sosiologi dan antropologi cuba memahami apakah fakta-fakta yang mewujudkan kerjasama dan perpaduan di antara anggota masyarakat. Satu sistem nilai, ekonomi, politik dan sosial adalah penting di mana anggota-anggota boleh berinteraksi dengan harmonis. Bila lebih daripada satu jenis sistem wujud berdampingan, seperti nilai-nilai agama Islam dan agama-agama lain, ada kemungkinan konflik akan timbul. Setengah-setengah nilai tidak bercanggah walaupun mereka berbeza dari segi lahir, manakala nilai-nilai lain mungkin bercanggah. Contohnya apabila orang-orang Melayu menyembelih lembu, ini boleh menyentuh perasaan kaum Hindu. Bila aspek-aspek yang bercanggah ini boleh dikenali tindakan yang khusus boleh diambil untuk mengurangkan kemungkinan berlakunya konflik.

Perhubungan antara kaum melibati berbagai peringkat dan jenis. Ada perhubungan yang positif di mana kerjasama dan perpaduan wujud, dan ada yang negatif di mana ianya menghasilkan konflik dan kesalahfahaman. Kadangkala perhubungan yang *ambivalence* timbul di mana kedua-dua ciri positif dan negatif bercampur-aduk. Perhubungan mungkin berlaku di peringkat individu dengan individu, individu dengan kelompok dan antara kelompok. Perhubungan ini mungkin melibatkan dua, tiga, empat atau lebih pihak. Misalnya semasa penjajahan Inggeris, perhubungan tiga pihak wujud

di antara pihak Inggeris, Melayu dan bukan Melayu. Selepas kemerdekaan perhubungan ini bertukar kepada dua pihak. Semasa zaman penjajah, biasanya pihak Inggeris cuba mewujudkan imejnya sebagai pihak yang berkecuali dan saksama terhadap tuntutan pihak Melayu dan juga bukan Melayu. Keadaan ini jarang-jarang sekali dapat dikekalkan. Kadangkala pihak British lebih condong ke pihak bukan Melayu seperti bila mereka mencadangkan pembentukan *Malayan Union* yang tidak disukai oleh orang Melayu. Bila orang Melayu menentang cadangan ini, pihak Inggeris berubah kepada sikap positif terhadap orang Melayu dan negatif terhadap orang bukan Melayu. Ini mengakibatkan pembasmian *Malayan Union* dan digantikan dengan Persekutuan Tanah Melayu yang dikemukakan oleh UMNO. Perubahan corak perhubungan ini sering berlaku sebagai satu cara di mana pihak penjajah cuba mengekalkan kedudukannya. Dengan mengkaji jenis-jenis perhubungan, faktor-faktor yang menjalinkan perhubungan, dan faktor-faktor yang mengasingkan serta memecahkan sesebuah masyarakat itu, bidang sosiologi-antropologi boleh memberikan gambaran yang berguna tentang konteks masyarakat Malaysia di dalam mana masalah perhubungan kaum itu berlaku.

Pemikiran

Untuk memahami masalah perhubungan kaum di Malaysia, kita tidak boleh mengelakkan daripada mengkaji tindak-tanduk individu. Perlu difahami apakah pengaruh masyarakat ke atas individu yang boleh menimbulkan masalah perkauman di Malaysia, dan bagaimanakah variasi boleh wujud antara individu di dalam sikapnya terhadap kaum lain. Melalui kajian psikologi kita boleh melihat bagaimana seorang kanak-kanak mulai membentuk sikapnya melalui proses pembelajaran dan pengalaman. Ia mulai mewarisi stereotaip dan prasangka yang sudah wujud dalam masyarakat di sekelilingnya dan ia akan menyelaraskan pengalamannya mengikut stereotaip dan prasangka yang sudah wujud ini. Contohnya, jikalau satu stereotaip yang menganggap bahawa orang Melayu malas, tanggapan kanak-kanak (Melayu dan juga bukan Melayu) akan ditumpukan hanya kepada kanak-kanak Melayu yang tidak menunjukkan prestasi yang baik di sekolah. Ini akan memperkuat stereotaip tersebut walaupun prestasi persekolahan yang rendah mungkin timbul daripada faktor-faktor selain daripada kemalasan, dan walaupun ada penuntut-penuntut Melayu lain yang menunjukkan prestasi yang baik. Manusia memahami keadaan sekelilingnya melalui satu proses penapisan — penapisan maklumat di mana hanya aspek-aspek kenyataan tertentu sahaja yang diterima, dan maklumat ini menentukan sikap dan tingkahlaku seseorang itu. Bila satu sikap yang beku sudah wujud terhadap sesuatu kaum maka hanya maklumat yang selaras dengan sikap ini akan

diterima. Sikap atau penilaian yang dibentuk sebelum ditinjau fakta-fakta yang berkenaan adalah dianggap sebagai "prasangka". Stereotaip yang diucapkan oleh seseorang seperti "Orang Melayu bodoh", "Orang Cina komunis" dan "Orang India kotor" dan lain-lain, mencerminkan sikap prasangka yang negatif.

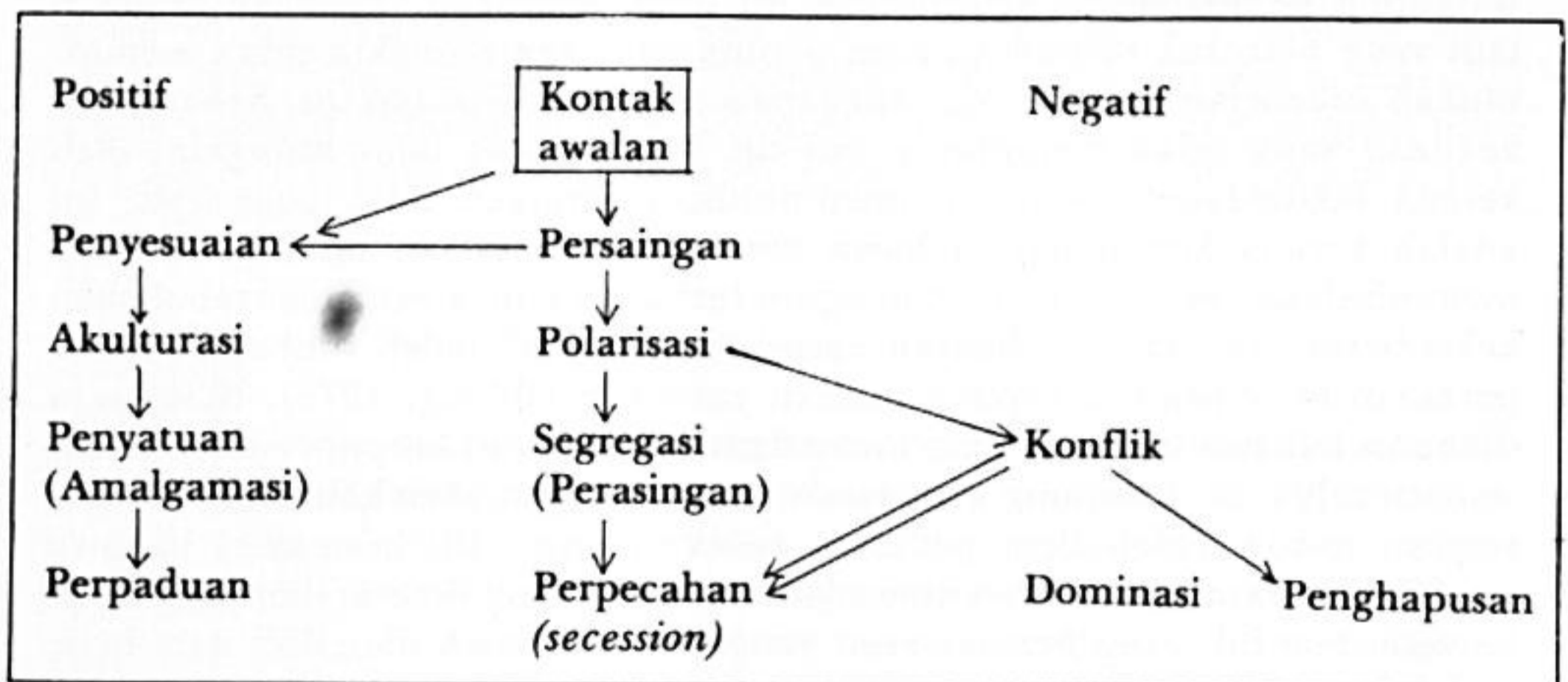
Di peringkat individu kita dapati bahawa timbulnya prasangka yang boleh memburukkan keadaan perhubungan kaum di Malaysia tidak semestinya berasaskan kepada kenyataan yang objektif. Ini adalah kerana proses pemikiran menggunakan kriteria yang subjektif sebagai lunasnya, seperti pandangan, perasaan dan ego seseorang. Contohnya, di dalam sesuatu keadaan perhubungan dengan orang tengah (*middle-man*) mungkin dianggap oleh sipetani sebagai satu perhubungan "saling-sandar" yang menguntungkan, walaupun pembahagian keuntungan itu tidak seimbang. Keadaan-keadaan lain yang bercorak eksploitasi atau penindasan juga mungkin tidak menimbulkan kebencian oleh kerana tanggapan terhadap keadaan itu. Sebaliknya, keadaan yang tidak mempunyai ciri-ciri konflik yang lahir mungkin, oleh kerana faktor-faktor peribadi, menimbulkan perasaan tidak puas hati. Ini adalah kerana kita dapati bahawa perasaan kekecewaan tidak semestinya menimbulkan perasaan benci dan agresi terhadap punca yang menyebabkan kekecewaan itu. Satu perbuatan agresi "enjakganti" boleh timbul di mana perasaan ini ditujukan kepada sasaran yang lain (Billing, 1976). Biasa juga didapati bahawa individu yang mengalami kekecewaan berpunca dari dalam sesuatu keluarga, kampung atau kaum, akan menggunakan kaum lain sebagai sasaran untuk melepaskan perasaan kekecewaannya. Ini bermakna bahawa konflik di antara kaum boleh dibezakan di antara yang berasas dan yang tidak berasas. Konflik yang berasas atau yang realistik boleh dianalisa dari luar, melalui perspektif ekonomi, politik dan sosiologi, sementara konflik yang tidak berasas boleh dikaji dari perspektif psikologi oleh kerana ianya difahami melalui logik pemikiran individu itu sendiri. Konflik yang tidak realistik boleh menimbulkan kesan buruk yang sama seperti juga konflik realistik ke atas perhubungan kaum walaupun cara-cara untuk mengurangkannya adalah berbeza.

Perkembangan (Sejarah)

Masalah perhubungan kaum tidak timbul dengan mengejut di dalam sesebuah masyarakat. Ianya boleh berkembang dengan cara perlahan-lahan sehingga ianya menjelma sebagai satu masalah negara. Jikalau masalah perpaduan kaum di Malaysia hanya dipandang dari perspektif semasa, ini tidak akan memberi gambaran yang sepenuhnya. Untuk memahami masalah antara kaum Melayu dan Cina, misalnya, perbandingan dengan keadaan di masa yang lampau adalah penting kerana ini boleh membantu kita meramal

keadaan yang mungkin timbul pada masa depan. Jelas bahawa bahan-bahan sejarah perlu diselidiki oleh ahli sains sosial untuk membentuk satu perspektif jangka panjang.

Peristiwa-peristiwa dalam sejarah boleh diterima sebagai punca-punca yang menimbulkan masalah masakini, seperti penjajahan dan perpindahan manusia ke rantau ini tanpa pengurusan yang teliti. Masalah perpaduan kaum biasanya timbul bila kaum-kaum yang pada mulanya hidup berasingan selama berkurun-kurun, mulai berinteraksi untuk pertama kalinya secara berluasan. Ini menimbulkan masalah penyesuaian di antara kaum-kaum itu kerana kepentingan dan ciri-ciri mereka yang berbeza dan bercanggah. Jikalau usaha untuk menyelaraskan perbezaan ini tidak dilakukan, beberapa keadaan seperti yang ditunjukkan pada rajah 4.2 mungkin timbul.



Rajah 4.2

Rajah 4.2 menunjukkan beberapa jenis keadaan yang mungkin wujud selepas kaum-kaum yang berbeza berinteraksi pada peringkat awalan. Jikalau faktor-faktor yang positif wujud, seperti kepimpinan yang cuba mengelakkan terjadinya konflik dan juga jikalau jurang perbezaan di antara kaum-kaum itu boleh diatasi, proses penyesuaian akan berlaku. Contohnya kaum-kaum Jawa, Bugis dan Minangkabau yang berhijrah ke Semenanjung Tanah Melayu telah dapat menyesuaikan kedudukan mereka dengan masyarakat peribumi. Keadaan ini boleh menggalakkan proses pengaruhan kebudayaan (akulturasi) dan seterusnya proses kahwin-campur dan penyatuan (amalgamasi). Jikalau kontak awalan ini tidak dikawal dan faktor-faktor positif tidak wujud, persaingan akan timbul dan boleh membawa kepada keadaan polarisasi di mana dua pihak yang bertentangan akan menjelma. Pihak-pihak ini mungkin membuat

pilihan untuk mengasingkan diri mereka, seperti memilih tempat tinggal yang berasingan atau akan terlibat di dalam konflik yang terbuka. Jikalau perasingan ini berterusan, ia biasanya menimbulkan perpecahan di mana sebahagian daripada negara itu cuba mendapatkan kemerdekaan daripada negara induknya. Jikalau polarisasi menimbulkan konflik, keadaan ini mungkin juga menghasilkan perpecahan. Konflik mungkin juga berakhir dengan kemenangan untuk satu pihak (dominasi) dan penghapusan untuk pihak lemah yang kalah. Penghapusan berlaku melalui pembuangan, seperti yang berlaku kepada orang-orang Asia di Uganda, dan orang-orang Keturunan Cina di Vietnam dan Indonesia, ataupun pembunuhan beramai-ramai (*genocide*) seperti yang berlaku kepada kaum-kaum asli di Australia, dan Amerika dan orang-orang Yahudi di Eropah. Melalui kajian sejarah, kita boleh mengkaji kenapakah faktor-faktor negatif, dan bukan yang positif menentukan corak perhubungan kaum di negara kita. Kita dapati bahawa sikap penjajah pada masa itu adalah untuk memperkukuhkan kedudukan mereka dengan tidak memikirkan tentang masa depan masyarakat Semenanjung Tanah Melayu pada masa itu.

RUMUSAN

Aspek ekonomi menegaskan peranan faktor-faktor kebendaan dan pembahagian sumber-sumber kebendaan di antara kaum di dalam masalah perhubungan kaum. Perhubungan yang negatif biasanya timbul bila kedudukan ekonomi yang tidak seimbang wujud. Ini bererti bahawa proses perkauman adalah satu strategi di mana sesuatu kaum boleh memperkukuhkan keupayaan mereka untuk mendapatkan sumber-sumber ekonomi yang terhad. Aspek politik pula mengkaji pembahagian kekuasaan di antara kaum-kaum yang terlibat. Juga, kekuasaan politik boleh mempengaruhi sumber-sumber ekonomi dan kuasa ketenteraan. Aspek kemasyarakatan pula menunjukkan faktor-faktor kebudayaan dan sosial yang terlibat di dalam masalah ini. Pada peringkat individu pula faktor-faktor peribadi perlu diambil kira kerana tingkahlaku dan sikap terhadap sesuatu kaum kadangkala berbeza daripada satu individu kepada individu yang lain. Aspek sejarah pula memberikan perspektif jangkamasa panjang yang menunjukkan arah perkembangan dan implikasinya untuk masa depan.

Rumusan yang boleh dibuat di sini adalah bahawa masalah perhubungan kaum memerlukan kajian dan penyelidikan secara terperinci dari berbagai sudut. Tiap-tiap sudut, sama ada ekonomi, politik, sejarah, psikologi ataupun kemasyarakatan, boleh menyumbangkan maklumat yang boleh dikumpul dan dipadukan supaya gambaran penuh dapat diperolehi tentang masalah itu.

BIBLIOGRAFI

Billing, Michael

1976. *Social Psychology and Intergroup Relations*. London: Academic Press.

Cheah, Boon Kheng

1978. *A Contest for Postwar Malaya*. Unpublished dissertation. Canberra: Australian National University.

Chew, Hock Thye

1975. *Masalah Perpaduan Nasional*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.

Enloe, Cynthia H.

1970. *Multi-ethnic Politics: The Case of Malaysia*. Berkeley: University of California.

Freedman, Maurice

1960. "The Growth of Plural Society in Malaya." *Pacific Affairs*, jil. 33.

Hanna, A. Willard

1965. *Sequel to Colonialism*. New York: American University Field Staff Inc.

National Operations Council

1969. *The May 13 Tragedy: A Report*. Kuala Lumpur: Majlis Gerakan Negara.

Ratnam, K.J.

1965. *Communalism and the Political Process in Malaya*. Kuala Lumpur: University of Malaya Press.

Vasil, R.K.

Politics in a Plural Society. Kuala Lumpur: Oxford University for the Australian Institute of International Affairs.

Wan Halim Othman

1979. *Ethnogenesis: A Case Study of the Malays of West Malaysia*. Unpublished dissertation. University of Bristol.

5 MASALAH DAN MASA DEPAN DASAR EKONOMI BARU MEMANDANGKAN RANCANGAN MALAYSIA KEEMPAT

Jomo Kwame Sundaram

PENDAHULUAN

Dasar-dasar pembangunan ekonomi yang diamalkan semenjak Merdeka telah menyebabkan jurang agihan pendapatan bertambah luas di kalangan setiap kaum di Semenanjung Malaysia, terutama sekali kaum Melayu. Justeru itu, ketegangan antara kaum telah bertambah. Antara sebab-sebab penting yang mewujudkan keadaan demikian ialah salah anggapan orang-orang Melayu bahawa kaum Cina menguasai ekonomi negara dan salah anggapan orang-orang bukan Melayu bahawa kaum Melayu menguasai teraju pemerintahan, Malaysia. Pada hakikatnya, hanya segelintir daripada kedua-dua kaum berkenaan yang sebenarnya berkuasa dalam bidang-bidang berkenaan. Walau bagaimanapun, kedua-dua anggapan yang salah ini berjaya mempengaruhi pemikiran serta faham politik sebahagian besar daripada rakyat negara ini. Ini pula telah mempengaruhi suasana serta keputusan pilihanraya Mei 1969, yang telah mencetuskan rusuhan kaum selepasnya. Peristiwa berdarah ini telah juga memberi peluang kepada 'golongan muda' dalam UMNO sendiri untuk mengambil alih teraju negara yang kemudiannya membawa pula kepada pengisytiharan Dasar Ekonomi Baru (DEB) pada tahun 1970. Oleh kerana DEB ini sudah menjadi kayu ukuran utama dalam perbincangan mengenai dasar pembangunan ekonomi negara, maka kita harus mengkaji apakah dan sejauh manakah DEB dapat mengatasi ketidakadilan ekonomi pada zaman selepas Merdeka.

PEMBANGUNAN EKONOMI MALAYSIA

Kita mewarisi sebuah ekonomi yang telah dijajah pada ketika negara mencapai kemerdekaan pada 31 Ogos 1957. Antara lain, ekonomi Malaya pada ketika itu bersifat separuh kapitalis, iaitu ia mempunyai sektor kapitalis di mana pekerja-pekerja berusaha untuk memperolehi upah daripada pihak majikan. Kegiatan-kegiatan kapitalis di Malaya mula berkembang dengan kegiatan-kegiatan perdagangan dan peminjaman yang telah diberi galakan oleh pihak penjajah. Malah, Portugis, Belanda dan akhirnya Inggeris telah menawan pelabuhan-pelabuhan di Nusantara demi menguasai perdagangan rantau ini. Walau bagaimanapun, boleh dikatakan bahawa kapitalisme mula bertapak di sini apabila terdapat pelaburan modal dalam kegiatan-kegiatan pengeluaran seperti perlombongan dan pertanian. Pada mulanya, perusahaan-perusahaan pengeluaran ini — seperti perlombongan dan

perladangan — menggunakan buruh yang terikat. Rakyat peribumi, iaitu kaum tani Melayu dan orang asli, tidak sanggup bekerja dalam keadaan buruk yang terdapat dalam perusahaan-perusahaan tersebut pada ketika itu. Maka, dengan kerjasama pemerintah British, pihak majikan membawa masuk buruh dari negeri-negeri luar, termasuk India, China dan dari pulau-pulau lain di Nusantara yang berada di bawah jajahan Belanda. Akibat perjuangan kaum buruh terikat ini, dan dengan sokongan daripada beberapa pihak lain, pada penghujung tahun 1920-an, kaum buruh yang bebas — iaitu pekerja yang tidak terikat kepada satu-satu majikan tertentu — telah muncul. Setelah Kemelesetan Agung pada awal tahun 30-an, mereka telah terus berjuang (secara 'sulit' kerana kesatuan pekerja tidak dibenarkan wujud sebelum tahun 1940) menentang majikan dan penjajah British.

Di samping itu, pada tahun 30-an juga, golongan cerdik-pandai Melayu yang berpendidikan Melayu dan Islam mula bersatu-padu (misalnya melalui Kesatuan Melayu Muda) demi melanjutkan perjuangan menentang penjajah. Perjuangan ini berterusan pada zaman penaklukan Jepun dan tiba pada kemuncaknya dengan pembentukan gabungan antara PUTERA (Pusat Tenaga Rakyat yang melibatkan Partai Kebangsaan Melayu Malaya — PKMM — serta beberapa badan politik lain) dan AMCJA (*All Malayan Council for Joint Action*). Gabungan ini telah menyediakan Perlembagaan Rakyat sebagai rukun bagi negara Malaya yang merdeka. Gabungan PUTERA-AMCJA ini, yang diketuai oleh Allahyarham Dr. Burhanuddin Al-Helmy, tidak berjaya merebut kemerdekaan dan tidak lama selepas darurat diisytiharkan oleh penjajah British pada Jun 1948, kebanyakan badan anggotanya telah diharamkan. Pada tahun 1957 pula, kemerdekaan telah diserahkan oleh penjajah kepada Parti Perikatan yang telah menggunakan cadangan-cadangan rombongan Bank Dunia pada tahun 1954 sebagai asas dasar ekonominya untuk pilihanraya umum tahun 1957. Kerajaan Perikatan ini telah menjamin bahawa kepentingan asing tidak digugat, susunan ekonomi Malaya tidak akan berubah secara pokok dan pelaburan asing akan terus dilayani.

Untuk mengekalkan ekonomi Malaya sebagai pasaran untuk barang-barang eksport British, pemerintah penjajah telah menyekat perkembangan industri di Malaya pada zaman penjajahan. Setelah Merdeka, kerajaan Perikatan telah mengamalkan dasar perindustrian mengganti import yang menguntungkan pelabur-pelabur asing berkenaan serta kunci-kunci tempatan mereka. Dasar perindustrian ini gagal menyediakan peluang pekerjaan yang cukup, dan pada akhir tahun 60-an, ianya telah digantikan dengan dasar perindustrian bertujuan eksport yang sesuai dengan kemunculan pembahagian kerja baru di peringkat antarabangsa di bawah naungan syarikat-syarikat antarabangsa. Di Malaysia, Akta Galakan Industri, undang-undang buruh baru serta kawasan-kawasan perdagangan bebas disediakan sesuai dengan strategi ini. Oleh kerana syarikat-syarikat berkenaan bertapak di

negeri-negeri seperti Malaysia demi memperolehi tenaga kerja yang murah, dasar perindustrian baru ini berjaya mengurangkan kadar pengangguran sambil memperbanyakkan bilangan pekerja kilang. Walaupun peratus milik pelabur asing dalam ekonomi semakin berkurangan selepas Merdeka, terutamanya pada tahun 70-an, ini tidak bererti bahawa kuasa mereka sedang merosot, kerana dalam keadaan ekonomi dunia sekarang, terdapat lebih banyak cara lain (seperti teknologi) untuk mengekalkan kuasa ekonomi selain daripada pemilikan. Walau bagaimanapun, tidak boleh dinafikan bahawa golongan pemodal tempatan serta kelas menengah yang mendukungnya terus bertambah kuat.

Di samping perkembangan sektor kapitalis, yang sudah lama menjadi sektor utama dalam ekonomi negara, terdapat juga sebahagian besar daripada rakyat negara ini yang terlibat dalam kegiatan-kegiatan pengeluaran secara persendirian ataupun yang berasaskan perusahaan-perusahaan keluarga, termasuk kaum tani, golongan tukang serta para penjaja dan peniaga kecil. Mahu tidak mahu, mereka terperangkap dalam sistem ekonomi pasaran yang dikuasai secara langsung dan tidak langsung oleh para kapitalis asing dan tempatan. Mereka mengeluarkan barang-barang untuk dijual demi mendapat nafkah hidup. Di kalangan mereka ini, terdapat banyak perbezaan, misalnya antara petani yang kekurangan tanah dan petani yang berlebihan tanah dari segi kesanggupan mengerjakannya, ataupun antara penjaja kecil tanpa lesen dan peniaga yang mempunyai kedai batu, ataupun antara seorang tukang membaiki kasut dan seorang tukang kayu dengan bengkel yang lengkap. Walaupun ramai daripada mereka ini mempunyai cita-cita menjadi peniaga besar, kebanyakan mereka hanya menikmati pendapatan yang sederhana atau kecil sahaja.

Dari ulasan di atas, jelaslah bahawa 'ekonomi bebas' kita sebenarnya merupakan ekonomi pasaran yang dikongkong oleh kapitalisme yang merupakan sistem ekonomi antarabangsa, sedangkan ketidaksamaan ekonomi yang terdapat adalah berpunca daripada hubungan-hubungan pengeluaran atau kelas yang melibatkan pemerasan. Ketidaksamaan dari segi agihan pendapatan pula dapat dikaitkan dengan pola agihan harta, terutama sekali pemilikan dan kawalan terhadap bahan-bahan pengeluaran seperti tanah dan modal.

Secara kasar, boleh dikatakan bahawa tempoh antara 1957-1969 merupakan zaman 'ekonomi bebas' di mana pola pembangunan mengutamakan dan menguntungkan para pelabur swasta tempatan dan asing. Lebih kurang dari tahun 1970, penglibatan pihak pemerintah telah bertambah dengan pesat dan ini pula telah membawa kepada perkembangan 'ekonomi campuran'. Walaupun perubahan ini tidak patut dinafikan, sebenarnya kedua-dua pola pembangunan ini bersifat kapitalis, di mana zaman 'ekonomi campuran' makin dikuasai oleh golongan kapitalis jenis baru yang menggunakan alat-alat pemerintah sebagai alat utama mengumpul

modal. Penaklukan ekonomi oleh golongan ini menimbulkan pertentangan dengan sebahagian besar dari pemodal swasta (kebanyakannya tetapi bukan pemodal bukan bumiputera) yang merasai sekatan dan tekanan golongan berkuasa baru ini. Oleh itu, mereka menuntut 'ekonomi bebas' dengan tujuan mengurangkan campur tangan pemerintah, yang dianggap sebagai melampau dan bertentangan dengan kepentingan mereka.

Huraian dan analisa di atas cuba mengatakan perkembangan ekonomi Malaysia secara sepintas lalu. Sungguhpun terdapat banyak perkembangan baru semenjak zaman penjajahan British, tetapi rangka ekonomi yang dirumuskan di atas tidak banyak berubah semenjak Merdeka, mahupun selepas pengisytiharan DEB. Ekoran daripada itu, kita dapat membuat kesimpulan bahawa ekonomi negara kini, yang dikuasai oleh kepentingan-kepentingan kapitalis, pernah dan terus akan menyebabkan berlakunya ketidakadilan — bukan hanya dari segi ekonomi — yang terdapat dalam masyarakat kita.

RANCANGAN MALAYSIA KEEMPAT: PENCAPAIAN, IMPLIKASI DAN TAFSIRAN

Saya ingin mengulas buku *RM4* untuk menimbulkan beberapa perkara yang berkait dengan DEB, keadilan ekonomi dan hubungan antara kaum. Ini tidak akan merupakan ulasan yang menyeluruh mengenai *RM4*. Saya akan bermula dengan tinjauan terhadap kemajuan setakat ini ke arah kedua matlamat DEB, iaitu pembasmian kemiskinan dan penyusunan semula masyarakat. Kemudian, saya ingin membincangkan beberapa implikasi perkembangan-perkembangan pada masa lalu dan akan datang, terutama sekali dari segi punca masalah perkauman. Akhir sekali, saya akan memberi beberapa cadangan atau tafsiran alternatif — yang sesuai dengan matlamat serta semangat DEB — untuk mencapai keadilan, terutama sekali dari segi ekonomi, sambil mewujudkan sebuah ekonomi berdikari.

Jadual 5.1 memberi anggaran-anggaran rasmi mengenai peratus isirumah yang miskin, mengikut sektor, bagi tahun-tahun 1970, 1975 dan 1980. Peratus isirumah miskin telah turun daripada 49.8% pada tahun 1970 kepada 43.9% pada tahun 1975 dan 29.2% pada tahun 1980. Bilangan isirumah miskin telah meningkat daripada 791,800 pada tahun 1970 kepada 835,100 pada tahun 1975 sebelum turun kepada 666,100 pada tahun 1980. Data ini pernah dipersoalkan dari beberapa segi; misalnya, garis kemiskinan rasmi yang sebenar tidak diterangkan dalam buku-buku rancangan. Maka, terdapat kemungkinan bahawa kemiskinan dapat dibasmikan dengan memainkan statistik mengenainya. Tetapi, dalam bab ini, saya tidak ingin mendalami persoalan-persoalan seupama ini dan akan mengandaikan bahawa angka-angka rasmi adalah tepat.

Walau bagaimanapun, kita harus menyedari konsep kemiskinan rasmi. Kerajaan menganggap kemiskinan secara mutlak dan bukan secara relatif, dan ia mengukur kemiskinan berdasarkan garis kemiskinan (yang tidak dinyatakan lagi). Dengan konsep kemiskinan yang demikian, ada kemungkinan ketidaksamaan pendapatan bertambah sementara kadar kemiskinan turun, jika kadar pertumbuhan cukup pesat. Mengikut data dalam *Rancangan Malaysia Keempat (RM4)*, perkembangan-perkembangan seumpama ini telah berlaku pada tahun 70-an. Antara 1957 dan 1970, ketidaksamaan pendapatan telah bertambah sambil pendapatan sebenar golongan miskin telah merosot (Perbendaharaan, 1974), iaitu yang kaya bertambah kaya sambil yang miskin bertambah miskin. Pada tahun-tahun 70-an pula, nampaknya, pendapatan sebenar 40% isirumah yang termiskin telah meningkat (*RM4*, jadual 3.3 (37)), sedangkan jurang agihan pendapatan telah bertambah besar.

Oleh kerana masih tiada petunjuk-petunjuk yang lebih tepat, kita boleh menggunakan nisbah antara pendapatan purata dan pendapatan penengah dari 1970 ke 1979 sebagai tanda kecenderungan dari segi ketidaksamaan pendapatan dalam tempoh berkenaan. Jadual 5.2 menunjukkan jurang agihan pendapatan bagi seluruh Semenanjung Malaysia — dan juga bagi kaum Melayu, kaum Cina dan di kalangan penduduk bandar dan penduduk desa — telah bertambah besar pada dasawarsa yang lalu. Jadual 5.3 pula menunjukkan bahawa kajian-kajian lain juga menunjukkan pola aliran yang serupa (Ishak Shari & K.S. Jomo, 1981). Di samping itu, buku *RM4* juga menunjukkan bahawa kadar pertambahan pendapatan purata bagi 40% isirumah termiskin di Semenanjung Malaysia adalah kurang daripada kadar bagi semua isirumah; keadaan yang serupa juga terdapat di kalangan kaum Melayu, kaum Cina dan kaum India jika diperhatikan secara berasingan. Ini bermakna bahawa pengurangan kadar kemiskinan pada tahun-tahun 70-an telah berlaku sambil ketidaksamaan dari segi agihan pendapatan telah bertambah.

Dari jadual 5.1, jelaslah bahawa pengurusan kemiskinan banyak tercapai pada penghujung dasawarsa 70-an. Maka, patutlah kita meneliti betapa pentingnya harga barangan bagi mengurangkan kemiskinan di kalangan pekebun kecil getah dan penanam padi, yang merupakan kumpulan-kumpulan miskin yang terbesar. Mengikut *RM4 (Rancangan Malaysia Keempat: 18, 37-38)*, harga getah asli telah meningkat dari 128 sen bagi satu kilogram (kg.) pada tahun 1970 ke 139 sen pada tahun 1975 dan 300 sen pada tahun 1980. Maka, kadar peningkatan purata setahun bagi harga getah adalah 1.7% pada tahun 1971-1975 dan 16.6% pada tahun 1976-1980. Keluaran getah sehektar telah meningkat dari 750 kg. pada tahun 1970 ke 1069 kg. pada tahun 1975 dan 1105 kg. pada tahun 1980. Harga getah yang tinggi pada tahun 1980 adalah faktor utama yang menyebabkan pengurangan kadar kemiskinan di kalangan pekebun kecil getah dari 59.8% pada tahun 1975 ke 41.3% pada tahun 1980. Ini adalah jelas apabila kita membandingkan dengan pengurangan kecil

sebelumnya, iaitu dari kadar 64.7% pada tahun 1970, walaupun daya pengeluaran telah bertambah sebanyak 42.5% pada tahun 1970-1975 dibandingkan dengan 3.4% pada tahun 1975-1980. Kemerosotan harga getah asli pada tahun 1981 pula jelas menunjukkan bahawa kenaikan harga barangan yang sementara tidak boleh diharapkan bagi mengurangkan kemiskinan dalam jangka masa panjang.

Harga belian sepikul padi di bawah skim Harga Minima Terjamin kerajaan pula telah meningkat dari \$16 pada tahun 1970 ke \$24-28 pada tahun 1975, \$28-32 pada tahun 1979 dan \$36-40 pada tahun 1980. Mengikut RM4, kadar kemiskinan di kalangan penanam padi telah turun sebanyak 9.6% akibat hanya daripada peningkatan harga padi pada tahun 1980. Kadar kemiskinan golongan ini telah jatuh dari 88.1% pada tahun 1970 ke 77.0% pada tahun 1975. Walaupun beberapa faktor — termasuk pendapatan luar musim dari luar sawah serta belanja pengeluaran yang meningkat oleh kerana lebih bergantung kepada input yang mesti dibeli, seperti jentera, bahan bakar dan kimia (baja dan racun), untuk menjayakan Revolusi Hijau — mempengaruhi pendapatan bersih penanam padi, namun skim penyokongan harga padi kerajaan serta skim subsidi inputnya (baja) adalah amat penting bagi mengurangkan kadar kemiskinan di kalangan penanam padi. Sebaliknya, boleh dikatakan bahawa peningkatan daya pengeluaran tanpa subsidi tidak begitu penting dari segi ini. Jelaslah bahawa pengurangan kadar kemiskinan di kalangan penanam padi banyak disebabkan oleh subsidi pihak kerajaan yang sebenarnya ditanggung oleh penduduk-penduduk lain yang tidak mengeluarkan padi. Kemampuan untuk terus memberi subsidi ini semestinya terhad dan hakikat ini boleh menjejaskan nasib penanam pada di masa hadapan. Kita harus juga menyedari bahawa petani kaya, yang mengeluarkan banyak lebihan padi untuk dijual, dan pemilik banyak tanah yang layak menerima banyak subsidi input yang berdasarkan keluasan tanah yang dimiliki, dapat menikmati lebih banyak faedah hasil daripada penglibatan kerajaan seperti tersebut.

Kita dapat memahami betapa pentingnya harga getah yang tinggi untuk pekebun kecil getah serta subsidi kerajaan yang besar bagi penanam padi, apabila dibandingkan dengan penekanan kerajaan untuk membasmi kemiskinan melalui peningkatan daya pengeluaran, misalnya dalam sektor perlombongan. Mengikut RM4 (jadual 4.7), kadar peningkatan tambahan bagi seorang pekerja adalah paling pesat dalam sektor perlombongan dan penggalian pada tahun 1976-1980. Walaupun kadar ini telah meningkat sebanyak 8.6% setahun, sektor ini juga merupakan sektor tunggal yang mengalami pertambahan dalam kadar kemiskinannya secara mutlak dan juga secara relatif dalam tempoh tersebut; bilangan isirumah miskin dalam golongan ini telah bertambah dari 10,000 pada tahun 1975 ke 11,000 pada tahun 1980, sementara kadar kemiskinan sektor ini telah meningkat dari 31.8% ke 34.0%.

Perkembangan ini menjadi lebih penting jika kita memberi perhatian kepada harga timah pada jangkamasa berkenaan, yang telah meningkat dari \$15,075 seton metrik pada tahun 1975 ke \$35,717 pada tahun 1980 (RM4, jadual 2.3). Sungguhpun, pada tahun 1975-1980, daya pengeluaran pekerja telah bertambah pesat dalam sektor perlombongan dan penggalian, dan harga timah telah meningkat ke paras tinggi, tetapi kadar kemiskinan di kalangan pekerja dalam sektor ini juga telah meningkat dalam tempoh yang sama. (Walaupun banyak faktor lain dapat mempengaruhi perkembangan-perkembangan ini, tetapi kita tidak mempunyai maklumat yang lebih terperinci untuk menganalisa kesan-kesannya secara terperinci.)

Perbincangan di atas juga memberi gambaran bahawa keadaan turunkaik harga barangan memberi kesan yang berlainan kepada pendapatan golongan-golongan pengeluar yang berbeza. Pendapatan para pengeluar barangan persendirian terikat secara langsung kepada gerakan harga barangan berkenaan, sedangkan pendapatan pekerja upahan tidak mempunyai ikatan demikian. Kesan peningkatan harga-harga getah dan timah pada tempoh 1975-1980 ke atas kadar kemiskinan di kalangan pekebun kecil getah berbeza daripada kesannya ke atas pekerja ladang atau lombong. (Justeru itu, nasib pekerja ladang yang mendapat upah yang tidak tetap berasaskan harga barangan yang dikeluarkan adalah antara golongan pengeluar sendiri dan golongan pekerja upahan biasa.) Dalam ekonomi kita yang bertambah kapitalis, golongan pekerja upahan telah bertambah ramai. (Pengendalian rancangan tanah Felda juga sedang berubah ke arah ini.) Perkara ini mempunyai implikasi yang penting kerana pertambahan daya pengeluaran atau harga barangan yang tinggi tidak semestinya memperbaiki nasib para pengeluar yang merupakan pekerja upahan yang tidak mempunyai bahan pengeluaran sendiri untuk mengeluarkan barangan secara persendirian.

Perbincangan mengenai matlamat DEB untuk menyusun semula masyarakat biasanya merujuk kepada beberapa aspek tertentu sahaja, iaitu agihan milik saham syarikat, pekerjaan dan pelajaran. Banyak perhatian selalu diberi kepada soal pemilihan sektor perniagaan moden, walaupun hanya segelintir dari penduduk Malaysia yang terlibat secara langsung dalam perkara ini. Perhatian seumpama ini membayangkan golongan mana yang sebenarnya mempengaruhi serta menentukan apa yang kononnya merupakan kepentingan kaum. Jadual 5.4 menggambarkan agihan milik sektor moden mengikut kaum dan mastautin pada tahun 1970-1980. RM4 pula mengemukakan dua perkembangan baru kalau dibandingkan dengan dasar sebelumnya. Pertama, walaupun sasaran asal (iaitu 9.0% milik bumiputera) bagi tahun 1975 telah dilebihi, pada tahun 1980 hanya 12.4% dari sektor berkenaan dimiliki oleh kaum bumiputera, iaitu kurang daripada sasaran asal, (iaitu sebanyak 16.0%) yang terkandung dalam RM3. Dengan ini, pencapaian matlamat 30% menjelang tahun 1990 akan memerlukan kadar pengumpulan modal yang lebih pesat yang semestinya akan membawa dasar serta tindakan yang lebih agresif.

Rancangan Malaysia Ketiga 1976-1980 (jadual 4.16) telah menjangka bahawa 30% milik Melayu dalam sektor moden menjelang tahun 1990 akan melibatkan 7.4% untuk 'individu Melayu' serta 22.6% untuk 'kepentingan Melayu'. RM4 pula meramalkan bahawa 'individu bumiputera' akan memiliki hanya 5.2% menjelang tahun 1990, sedangkan 'agensi-agensi amanah bumiputera' akan memiliki 24.8%. Maka nisbah pemilikan antara agensi dan individu bumiputera bagi tahun 1990 telah meningkat dari 3.05 ke 4.77. Perubahan besar ini mempunyai implikasi yang penting ke atas sifat dan masa depan golongan atasan bumiputera dan juga ke atas sifat dan peranan pemerintah Malaysia pada masa yang akan datang. Sekiranya golongan atasan bumiputera bertambah agresif untuk mencapai sasaran 30% seperti diramalkan, barangkali ini akan dilakukan melalui pemerintah dan agensi-agensi amanah bumiputera.

Sungguhpun pemodal tempatan kaum bukan bumiputera (yang kebanyakannya Cina) telah memiliki 40.1% pada tahun 1980, iaitu kurang sedikit daripada sasaran 40.4% bagi tahun 1980 yang diramalkan oleh RM3, harus disedari bahawa peratus ini dicapai walaupun dorongan untuk melabur bagi golongan berkenaan terganggu oleh Akta Penyelarasan Industri dan kadar faedah yang lebih lumayan di luar negeri serta keinginan melabur di luar negeri kerana tidak yakin terhadap masa depan kepentingan mereka di Malaysia. Walaupun kekuatan kepentingan ini tidak patut dikurangkan-garkan, tetapi kemerosotan pengaruhnya — sebagai sesuatu golongan — ke atas kuasa pemerintahan, kalau dibandingkan dengan dasawarsa 60-an telah menimbulkan strategi-strategi baru, yang berbeza mengikut kepentingan-kepentingan khusus berkenaan, bagi menghadapi keadaan ini.

Patut disedari juga bahawa walaupun peniaga Cina masih memiliki sebahagian besar daripada ekonomi Malaysia, golongan ini tidak mempunyai banyak kuasa lagi terhadap sektor kewangan (bank dan lain-lain lagi) ataupun ke atas kemuncak sektor kapitalis — seperti perdagangan import-eksport dan pengeluaran barangan-barangan utama — yang sedang beralih daripada tangan pelabur asing, terutama sekali modal British, kepada pemerintah, seolah-olah untuk kepentingan kaum bumiputera.

Matlamat 30% milik bumiputera menjelang tahun 1990 boleh dicapai kerana pemodal asing (termasuk British) — yang dikuasai oleh kepentingan industri — tidak akan bertindak mati-matian demi mempertahankan kepentingan jenis penjajah, iaitu sektor perdagangan import-eksport dan perusahaan utama di bekas tanah jajahan, jika diambil-alih untuk kepentingan tempatan, asalkan kepentingan pemodal asing pada keseluruhannya tidak terjejas. Syarikat-syarikat industri asing yang moden tidak menganggap pemilikan itu adalah perlu lagi untuk menjamin kuasa dan keuntungan, memandangkan kuasa mereka terhadap teknologi, pemasaran serta aspek pengurusan lain yang penting, dan cara-cara untuk menyembunyikan pemindahan keuntungan dengan mempermainkan kira-kira syarikat berkenaan.

Kita juga dapati bahawa keutamaan pihak kerajaan, dari segi peruntukan perbelanjaan, sedang berpindah dari matlamat pembasmian kemiskinan ke matlamat penyusunan semula masyarakat mengikut jadual 5.5, nisbah antara peruntukan untuk penyusunan semula dengan peruntukan untuk pembasmian kemiskinan telah meningkat dari 0.216 di bawah RM2 ke 0.373 di bawah RM3 dan 0.472 untuk RM4. Memandangkan sifat dan peranan perbelanjaan untuk penyusunan semula, boleh diandaikan bahawa tidak lebih daripada 5% daripada penduduk bumiputera akan menikmati faedahnya dibandingkan dengan 46.4% daripada penduduk Melayu yang masih miskin pada tahun 1976 (angka terbaharu dalam RM4). Kita juga harus menyedari hakikat bahawa peruntukan yang kononnya untuk pembasmian kemiskinan tidak semestinya menguntungkan mereka yang miskin; misalnya, rancangan Harga Minima Terjamin, yang disebutkan sebelum ini, sebenarnya memberi faedah terbesar kepada petani-petani kaya yang mengeluarkan lebihan padi yang besar untuk dijual.

Sungguhpun soal pekerjaan dan pelajaran merupakan perkara penting dalam DEB, tetapi saya tidak akan mendalami perkara-perkara ini di sini. Walau bagaimanapun, tidak boleh dinafikan bahawa kedua perkara ini merupakan punca perselisihan yang menimbulkan persaingan antara kaum, terutama sekali di kalangan kelas menengah. Dengan melaungkan cogan kata-cogan kata mengenai perlunya tindakan demi 'memperseimbangkan perbezaan-perbezaan sosio-ekonomi antara kaum' (*affirmative action*) di satu pihak, dan demi 'mewujudkan susun lapis masyarakat mengikut kelayakan, kebolehan serta kemampuan' (*meritocracy*) di pihak lain, telah menimbulkan pertentangan antara kaum, terutamanya di kalangan kelas menengah, yang tidak mempunyai banyak asas atau kepentingan bersama — seperti terdapat di kalangan golongan atasan — yang dapat mengeratkan kerjasama dan perpaduan. Maka, tidaklah menghairankan bahawa kelas menengahlah yang banyak menyokong, malah memimpin gerakan-gerakan atau kegiatan-kegiatan kaum atau nasionalisme sempit.

Oleh kerana pemimpin kelas menengah tidak begitu terikat kepada kepentingan-kepentingan kelas atasan, mereka tidak merasa perlu mengekalkan hubungan muhibah antara kaum di kalangan kelas atasan, dan oleh itu lebih berani bersuara lantang membuat tuntutan yang berbau perkauman. Tuntutan agresif oleh pemimpin-pemimpin kelas menengah ini, kononnya demi kepentingan seluruh kaum berkenaan, sebenarnya sering memajukan kepentingan golongan atasan kaum berkenaan, walaupun akibat ini tidak disengajakan, dan kadangkala golongan atasan ini tidak dihormati oleh mereka kerana dianggap bersikap terlalu bertolak ansur. Misalnya, perbincangan umum mengenai UMBC dan Dunlop pada tahun 1981 lebih banyak diperdebatkan oleh ahli-ahli politik Melayu dan Cina yang tidak mempunyai kepentingan langsung dalam perkara-perkara berkenaan, kononnya demi

kepentingan kaum-kaum mereka sendiri. Lagipun, perkara yang menjadi tumpuan minat kelas menengah (seperti peluang untuk pelajaran, pekerjaan dan kenaikan pangkat) dapat menarik lebih banyak perhatian serta sokongan umum kalau dibandingkan dengan perkara-perkara yang diminati oleh kelas atasan (seperti matlamat 30% atau Akta Penyelarasan Industri). Saya tidak bermaksud bahawa pemimpin-pemimpin kelas menengah ini semuanya ingin memajukan golongan atasan kaum mereka masing-masing, tetapi dengan melaungkan cogan kata-cogan kata mengenai kepentingan kaum serta perpaduan kaum, mahu tidak mahu, mereka sebenarnya membela kepentingan-kepentingan kelas tertentu, yang seolah-olah merupakan kepentingan seluruh kaum berkenaan.

Sebenarnya, gerakan-gerakan yang bersifat perkauman ini juga menjadi alasan kepada kewujudan gerakan perkauman lain yang bertentangan, seolah-olah untuk mempertahankan dan membela kepentingan kaum (yang kononnya diwakili) terhadap cabaran serta ancaman yang dianggap adalah disebabkan oleh kaum lain. Justeru itu, secara tidak langsung, kewujudan kedua-dua pihak yang bertentangan sebenarnya adalah juga penting demi mengekalkan pihak lawan. Ini sudah semestinya akan membawa kepada pertentangan antara kaum yang lebih hebat kerana kepentingan-kepentingan yang terlibat tidak dapat ditolak ansur pada pokoknya. Meskipun saya tidak meramalkan akan berlaku rusuhan perkauman seperti peristiwa 13 Mei 1969 dahulu, tetapi juga tiada bukti yang dapat menjamin bahawa punca per-canggahan antara kaum dapat diatasi, sama ada dalam jangkamasa pendek atau panjang. Barangkali, bara bahaya ini akan terus hidup seperti dalam keadaan 'perang dingin' (iaitu tanpa menyala) sambil menjadi sebahagian daripada 'cara hidup' masyarakat kita. Tetapi kita harus sedar bahawa keadaan demikian mudah terbakar.

Saya juga tidak berpendapat bahawa semua pemimpin masyarakat kita sedang memburukkan keadaan yang merbahaya ini secara sedar. Ramai percaya bahawa mereka terperangkap dalam keadaan di luar kawalan mereka, dan terdapat juga pemimpin yang ingin mencari penyelesaian yang dapat diterima oleh semua pihak. Walau bagaimanapun, kebanyakan mereka juga percaya bahawa kepentingan perkauman yang diperjuangkan oleh mereka adalah berpatutan dan harus dibela. Tidak boleh dinafikan juga bahawa terdapat tuntutan yang berbau perkauman yang sebenarnya adalah adil dan munasabah.

Tetapi pilihan-pilihan yang masih terbuka kepada masyarakat kita adalah terhad. Nampaknya, sesuatu gerakan rakyat yang benar-benar bersifat nasional (dan bukan berasaskan hanya pada satu kaum) tidak akan dapat sambutan umum yang hebat. Tetapi, pada hemat saya, tiada cara lain untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapi; oleh itu, perkara ini harus dijadikan perkara utama dalam agenda kebangsaan. Pada dasarnya, pilihan kita sebenar bagi dasawarsa 80-an adalah antara kejahilan perkauman atau keadilan melalui pembebasan yang menyeluruh.

Adalah mustahil bagi seorang ahli akademik mengharapkan ramalannya salah, tetapi saya bimbang analisa di atas adalah tepat. Ini amat penting kerana kajian ini tidak hanya merupakan sebuah latihan ilmiah. Dengan penuh ikhlasnya, saya percaya bahawa masa depan kita semua adalah terlibat.

STRATEGI PEMBANGUNAN ALTERNATIF

Tuntutan mewujudkan keadilan berdasarkan pembebasan tidak merupakan impian semata-mata ataupun cogan kata kosong. Tugas kita sekarang adalah untuk mencari pilihan lain yang adil dan tepat, memandangkan keadaan masyarakat masakini. Strategi pembangunan alternatif yang diinginkan adalah dasar ke arah keadilan yang menyeluruh, termasuk keadilan ekonomi. Suatu strategi demikian hanya dapat dibentuk melalui perbincangan serta perbahasan umum mengenai lunas-lunasnya. Perubahan seumpama ini tidak patut dilaksanakan dengan paksaan dari atas, tetapi hanya dapat dijayakan kalau diusahakan berasaskan persetujuan pihak-pihak yang terlibat, iaitu rakyat jelata yang bertungkus-lumus dalam kehidupan seharian. Tidak boleh dinafikan bahawa tiada suatu strategi yang dapat diterima oleh semua pihak dalam sebuah masyarakat yang berpecah-belah kepada beberapa golongan yang mempunyai kepentingan-kepentingan yang bercanggah. Hanya kepentingan golongan-golongan yang menikmati pendapatan lumayan yang diperas dari titik peluh kaum-kaum pengeluar akan terancam oleh usaha-usaha demikian dan kita harus bersama-sama berusaha untuk membantu mereka menjadi rakyat yang lebih berguna kepada masyarakat. Selain itu, kita harus berusaha mencari strategi lain yang boleh mendapat sokongan daripada seluruh rakyat jelata, iaitu golongan-golongan pengeluar, seperti pekerja, petani, nelayan, tukang, penjaja dan orang lain yang hidup melarat, tanpa mengira kaum. Berdasarkan pakatan ini, golongan-golongan lain, termasuk pengusaha bengkel, peniaga kecilan, para saintis dan orang ikhtisas yang sanggup menyebelahi rakyat jelata, patut disatukan dalam suatu angkatan bersama untuk menuntut dan menyusun semula masyarakat demi mencapai keadilan menyeluruh, iaitu bukan hanya antara kaum, tetapi juga antara lapisan-lapisan dalam masyarakat.

PENUTUP

Untuk menutup perbincangan ini, saya ingin memajukan beberapa cadangan untuk dipertimbangkan. Oleh kerana terdapat persetujuan umum bahawa kedua-dua matlamat am DEB sukar dipersoalkan dari segi prinsipnya, memandangkan punca-punca pertentangan sosio-ekonomi dalam masyarakat, saya ingin mencadangkan tafsiran serta tumpuan lain yang masih sesuai dengan semangat DEB.

Usaha-usaha untuk membasmi kemiskinan haruslah mengutamakan soal jurang agihan pendapatan atau ketidaksamaan pendapatan. Kita boleh merapatkan jurang ini dengan mengamalkan prinsip agihan atau pembahagian pendapatan yang berdasarkan usaha setiap orang. Jurang pendapatan antara lapisan-lapisan dalam tangga agihan pendapatan patut dirapatkan, dan pendapatan yang berpunca dari sumber lain seperti darjat, pangkat, keistimewaan, rasuah dan harta (termasuk modal dan tanah) patut dikurangkan. Di sini, harta merujuk kepada bahan-bahan pengeluaran yang mendatangkan pendapatan dan bukan harta peribadi untuk kegunaan sendiri. Orang yang mempunyai banyak harta yang dikerjakan oleh orang lain tidak patut menikmati pendapatan lumayan dari titik peluh orang lain, sedangkan orang yang rajin berusaha, tetapi papa kedana dari segi harta, patut dibantu supaya dapat menikmati taraf hidup yang lebih baik. Usaha-usaha demikian akan menguntungkan mereka yang rajin berusaha, dan akan mengancam kepentingan para pemalas yang hidup mewah atas usaha orang lain. Ini adalah kerana kemudahan masyarakat harus disediakan untuk memelihara kepentingan golongan-golongan muda, tua, uzur, cacat dan orang lain yang kurang bernasib baik. Di sini, harus ditekankan bahawa kesamaan pendapatan tidak dapat dicapai dalam jangkamasa pendek dan tidak juga merupakan sasaran usaha-usaha ini. Perbezaan dari segi pendapatan akan berterusan dan tidak mungkin disamaratakan dalam jangkamasa pendek, memandangkan wujudnya perbezaan dari segi usaha setiap insan dan juga perlunya perangsang kebendaan. Walau bagaimanapun, jurang agihan pendapatan yang terdapat kini tidak perlu untuk menjamin kemajuan ekonomi, dan tidak adil dari segi apa-apa nilai etika, termasuk agama-agama yang menuntut keadilan.

Bagi kaum tani, bahan pengeluaran utama adalah tanah, dan memandangkan keadaan di Malaysia, dua langkah adalah amat penting dijalankan. Usaha-usaha kemajuan tanah untuk membuka tanah pertanian baru adalah amat perlu bagi para petani yang laparkan tanah. Masalah kelaparan tanah ini mula timbul selepas negeri kita dijajah oleh British, iaitu apabila pemerintah penjajah menguasai soal-soal tanah, termasuk pemilikan tanah. Di samping itu, suatu susunan baru terhadap tanah yang sudah diusahakan adalah perlu bagi mengatasi masalah-masalah penyewaan tanah serta masalah-masalah tanah lain yang berkaitan. Penyusunan semula dari segi ini harus mengambil kira masalah-masalah jangka panjang, termasuk masalah agihan tanah dan daya pengeluaran petani. Antara langkah yang boleh dipertimbangkan, misalnya, ialah pertanian secara kelompok atau koperatif (bergotong-royong) atas bidang-bidang tanah yang agak luas supaya dapat menandingi kecekapan ladang atau sawah yang luas.

Perusahaan-perusahaan besar, terutamanya yang dikuasai oleh pelabur asing, patut diambil alih oleh pekerja-pekerja perusahaan sendiri apabila

mereka sanggup dan bersedia berbuat demikian dan mengusahakannya secara koperatif atas dasar 'demokrasi ekonomi'. Dengan langkah demikian, usaha 'penghaktmiliknegeraan' tidak akan mengutungkan majikan baru dalam perusahaan berkenaan atau para pentadbir yang menguasai urusannya, iaitu pembangunan 'kapitalisme pemerintah'. Tangga gaji perusahaan berkenaan tidak boleh disamaratakan sekaligus. Ini ialah untuk membolehkan para pakar, orang ikhtisas dan pekerja mahir terus berusaha demi kemajuan perusahaan, tetapi jurang antara lapisan-lapisan yang terlibat boleh dirapatkan serentak dengan proses-proses serupa di dalam seluruh ekonomi. Perusahaan-perusahaan baru yang diuruskan secara koperatif patut digalakkan, dan dalam usaha ini, kita harus memahami sebab-sebab sebalik penyelewengan dalam gerakan koperatif masakini, termasuk kesulitan mengembangkan perusahaan seumpama ini dalam ekonomi kapitalis yang menggalakkan ketamakan peribadi di samping mengenyepikan kerjasama secara kelompok.

Berbagai usaha lain yang dapat membentuk sebuah ekonomi yang adil dan berdikari adalah amat penting. Usaha-usaha ini perlu diselaraskan melalui proses perancangan menyeluruh yang tidak terpusat, iaitu, perancangan perlu dilakukan pada semua lapisan utama dalam ekonomi dan harus melibatkan semua golongan berkenaan (terutama sekali golongan-golongan pengeluar), bukan hanya segelintir pentadbir perancangan yang kononnya mempunyai maklumat dan pengetahuan yang lengkap. Usaha pembangunan ekonomi berdikari harus mengambil kira warisan ekonomi yang sedia ada, terutama sekali kekuatan serta kelemahan yang merupakan akibat daripada proses pembangunan tak seimbang dalam sebuah ekonomi terbuka yang telah bermula dari zaman penjajahan. Kita harus akui bahawa usaha mencapai pembangunan berdikari adalah agak rumit, terutama sekali dalam sebuah ekonomi yang sudah lama terdedah dan bergantung kepada pengaruh-pengaruh asing. Justeru itu, perancangan menjadi jauh lebih berat dan penting. Dengan mengenal dan memahami kelemahan-kelemahan utama dalam ekonomi (misalnya, hubungan lemah antara pertanian dan industri, atau jurang antara kawasan padi dan kawasan-kawasan lain, ataupun antara Pantai Timur dan Pantai Barat), kita dapat menumpukan perhatian kepada usaha-usaha yang perlu untuk memperbaikinya.

Andaian penting sebalik perbincangan di atas ialah bahawa usaha membebaskan ekonomi bagi mencapai pembangunan yang berdikari dan adil hanya dicapai melalui usahasama berdasarkan pakatan antara kaum-kaum tertindas utama — terutama sekali kaum pekerja, kaum tani dan golongan-golongan lain yang hidup susah — yang disokong oleh golongan-golongan lain yang inginkan keadilan melalui pembebasan duniawi dan rohaniah, termasuk para intelek, pelajar dan sebagainya. Suatu syarat penting bagi mencapai pembebasan ekonomi ini adalah kebebasan dari segi lain yang membolehkan kerjasama ini menjadi erat. Jelaslah bahawa usaha mencapai keadilan tidak boleh dipisahkan dari usaha-usaha untuk menjamin kebebasan bersama.

JADUAL 5.1
SEMENANJUNG MALAYSIA: KADAR KEMISKINAN MENGIKUT
SEKTOR, 1970, 1975 DAN 1980

	1970				1975				1980			
	Jumlah isi rumah (000)	Jumlah isi-rumah miskin (000)	Kadar kemiskinan (%)	% di kalangan isi-rumah miskin (%)	Jumlah isi-rumah (000)	Jumlah isi-rumah miskin (000)	Kadar kemiskinan (%)	% di kalangan isi-rumah miskin (%)	Jumlah isi-rumah (000)	Jumlah isi-rumah miskin (000)	Kadar kemiskinan (%)	% di kalangan isi-rumah miskin (%)
LUAR BANDAR												
PERTANIAN												
Pekebun kecil getah	350.0	226.4	64.7	28.6	396.3	255.8	59.0	28.0	425.9	175.9	41.3	26.4
Pekebun kecil kelapa	6.6	2.0	30.3	0.3	9.9	0.9	9.1	0.1	24.6	11.9	7.8	0.3
Pekebun kecil kelapa	32.0	16.9	52.8	2.1	34.4	17.5	50.9	2.1	34.2	13.3	38.9	02.0
Penanam padi	140.0	123.4	88.1	15.6	148.5	114.3	77.0	13.7	151.0	83.2	55.1	12.5
Petani-petani lain	137.5	126.2	91.8	16.0	157.6	124.1	78.8	14.9	172.2	110.5	64.1	16.6
Nelayan	38.4	28.1	73.2	3.5	41.6	26.2	63.0	3.1	42.8	19.4	45.3	2.9
Pekerja ladang	148.4	59.4	40.0	7.5	127.0	59.7	47.0	7.1	112.5	39.5	35.2	5.9
Jumlah kecil	852.9	582.4	68.3	73.6	915.1	576.5	63.0	69.0	963.2	443.7	46.1	65.6
Industri-industri lain	350.5	123.5	35.2	15.6	433.3	153.4	35.4	181.4	546.4	124.4	22.8	18.7
BANDAR												
BUKAN PERTANIAN												
Perlombongan	32.4	11.1	34.3	1.4	31.8	10.1	31.8	1.2	32.6	11.1	34.0	1.7
Pembuatan	150.2	48.5	32.3	6.1	206.9	59.6	28.8	7.1	301.1	55.4	18.4	8.3
Pembinaan	35.0	12.8	36.6	1.6	44.0	13.4	30.5	1.6	56.3	12.0	21.3	1.8
Pengangkutan dan kemudahan awam	74.1	27.1	36.6	3.4	108.1	29.0	26.8	3.5	137.2	31.5	23.0	4.7
Perdagangan dan perkhidmatan	461.4	109.9	23.8	13.9	595.5	146.5	24.6	17.6	793.6	112.4	14.2	15.9
Jumlah kecil	753.1	209.4	27.8	26.4	986.3	258.6	26.2	31.0	1,320.8	222.4	16.8	33.4
Jumlah kecil luar bandar	1,203.4	705.9	58.7	89.2	1,348.4	729.9	54.1	87.4	1,509.6	568.5	37.7	85.3
Jumlah kecil bandar	402.6	85.9	21.3	10.8	553.0	105.2	19.0	12.6	774.4	97.6	12.6	14.7
Jumlah	1,606.0	791.8	49.3	100.0	1,901.4	835.1	43.9	100.02	2,284.0	666.1	29.2	100.0

SUMBER: Rancangan Malaysia Keempat (RM4) Jadual 3.2 (38 — 39)

- CATATAN: 1. Pengiraan mengambil kira kesan daripada pelaksanaan program-program serta perubahan dalam faktor-faktor yang lain seperti harga dan kos dalam tempoh 1971 — 1980.
2. Data dari kajian-kajian yang telah dijalankan oleh Unit Perancang Ekonomi dan Unit Penyelidikan Sosio-Ekonomi di Jabatan Perdana Menteri, Kementerian Pertanian, Jabatan Perangkaan dan agensi-agensi lain telah digunakan dalam pengiraan di atas.

JADUAL 5.2
SEMENANJUNG MALAYSIA: PENDAPATAN PURATA DAN PENENGAH, 1970 - 79
(M\$ seisirumah sebulan)

		1970	1973	1976	1979	Kadar pertumbuhan tahunan 1971-79 (%)	1973	1976	1979	Kadar pertumbuhan tahunan 1971-79 (%)	Kadar pertumbuhan tahunan pendapatan purata 40% bawahan, 1971-79 (%)
		Purata	Penengah	Perimbangan	Purata		Penengah	Perimbangan	Purata		
Melayu	Purata	172	209	237	309	6.7 5.8 1.16	242	345	513	12.9 12.0 1.08	10.6
	Penengah	120	141	160	200		163	233	332		
	Perimbangan	1.43	1.48	1.48	1.55						
Cina	Purata	394	461	540	659	5.9 4.1 1.44	534	787	1,094	12.0 10.1 1.19	8.4
	Penengah	168	298	329	383		343	480	636		
	Perimbangan	1.47	1.55	1.64	1.72						
India	Purata	304	352	369	467	4.9 5.5 0.89	408	538	776	11.0 11.6 0.95	9.9
	Penengah	194	239	247	314		277	360	522		
	Perimbangan	1.57	1.47	1.49	1.49						
Semua Kaum	Purata	264	313	352	459	6.3 5.6 1.13	362	514	763	12.5 11.7 1.07	10.5
	Penengah	166	196	215	270		227	313	449		
	Perimbangan	1.59	1.60	1.64	1.70						
Bandar	Purata	428	492	569	675	5.2 3.7 1.41	570	830	1,121	11.3 9.7 1.16	
	Penengah	265	297	340	368		345	495	611		
	Perimbangan	1.62	1.66	1.67	1.83						
Luar Bandar	Purata	200	233	269	355	6.6 5.8 1.14	269	392	590	12.8 11.9 1.08	
	Penengah	139	159	180	230		184	262	382		
	Perimbangan	1.44	1.47	1.49	1.54						

SUMBER: *Rancangan Malaysia Keempat (RM4):* Jadual 3.3 (m.s. 42) dan 3.9 (m.s.62)
Penyelidikan Selepas Banci Penduduk dan Perumahan 1970, Kajian Pendapatan Isirumah 1973, Penyiasatan Tenaga Buruh 1974 (tahun rujukan 1973), Banci Pertanian 1977 (tahun rujukan 1976) dan Penyiasatan Tenaga Buruh 1980 (tahun rujukan 1979).

JADUAL 5.3
PEMBAHAGIAN PENDAPATAN ISIRUMAH, SEMENANJUNG MALAYSIA

TAHUN	Semua Isirumah				Isirumah Melayu				Isirumah Cina				Isirumah India			
	1957/8	1970	1973	1976	1957/8	1970	1973	1976	1957/8	1970	1973	1976	1957/8	1970	1973	1976
BAGIAN PENDAPATAN																
5% Atasan	22.1	28.1	26.4	n.a.	18.1	23.8	22.7	n.a.	19.2	25.4	18.8	n.a.	19.4	28.4	25.6	n.a.
20% Atasan	48.6	55.9	53.7	61.9	42.5	51.3	50.8	n.a.	46.0	52.3	48.6	n.a.	43.6	53.6	51.3	n.a.
40% Pertengahan	35.5	32.5	34.0	27.8	37.9	35.7	35.5	n.a.	35.9	33.5	35.5	n.a.	36.6	31.5	33.7	n.a.
40% Bawahan	15.9	11.6	12.3	19.3	19.6	13.0	13.7	n.a.	18.1	14.2	15.9	n.a.	19.8	14.9	15.0	n.a.
Pendapatan isirumah Purata (M\$)	215	264	324	801	140	172	222	529	302	381	444	1247	243	301	365	519
Pendapatan isirumah Pertengahan (M\$)	156	167	n.a.	319	112	122	n.a.	357	223	269	n.a.	623	188	195	n.a.	232
Nisbah Gini	.412	.502	.50	.567	.34	.46	.45	.47	.38	.46	.42	.58	.37	.47	.44	.49
Nisbah Theil	.295	.476	.43	.709	.21	.40	.36	.44	.25	.39	.31	.73	.23	.39	.35	.50
Saiz sampel	2760	26310	7285	1064												

SUMBER: Ishak Shari & Jomo K.S., 1981.

JADUAL 5.4
MALAYSIA: HAKMILIK DAN PENGUASAAN SEKTOR SYARIKAT, 1970-90

	1970		1971		1975		1980 ¹		Sasaran RM3 1980		Sasaran RM3 1990		Sasaran RM4 1990		Kadar Pertum- bahan tahunan (%) 1972-80	Kadar Pertum- bahan tahunan (%) 1981-90
	\$ juta	%	\$ juta	%	\$ juta	%	\$ juta	%	\$ juta	%	\$ juta	%	\$ juta	%		
Pemastautin Malaysia ²	1952.1	36.7	2512.8	38.3	7047.2	46.7	13817.8	52.5	11574.8	56.4	56022.6	70.0	52193.9	70.0	20.9	14.2
Jumlah Bumiputera	125.6	2.4	279.6	4.3	1394.0	9.2	3273.7	12.4	3284.3	16.0	24009.7	30.7	22368.8	30.0	31.4	21.2
Bumiputera Perseorangan ³	84.4	1.6	168.7	2.6	549.8	3.6	1128.9	4.5	695.4	3.4	5914.2	7.4	3891.4	5.2	23.5	13.2
Agensi-agensi Amanah Bumiputera ⁴	41.2	0.8	110.9	1.7	844.2	5.6	2588.9	8.1	18095.5	12.6	18095.5	22.6	18477.4	24.8	39.0	24.0
Pemastautin Malaysia yang lain ⁵	1826.5	34.3	2233.2	34.0	5653.2	37.5	10544.1	40.1	8290.5	40.4	32012.9	40.0	29825.1	40.0	18.8	11.0
Pemastautin Luar Malaysia	3377.1	63.3	4051.3	61.7	8037.2	53.3	12505.2	47.5	8952.2	43.6	24009.7	30.0	22368.8	30.0	13.3	6.0
JUMLAH	5329.2	100.0	6564.1	100.0	15084.4	100.0	26323.0	100.0	20527.0	100.0	80032.2	100.0	74562.7	100.0	16.7	11.0

SUMBER: RM3, Jadual 4.16, RM4, Jadual 3.14 (69) dan 9.7 (195)

Kajian Tahunan Hakmilik Syarikat-Syarikat Berhad dijalankan oleh Jabatan Perangkaan (1971-76) dan rekod-rekod dari Pendaftar Syarikat-Syarikat (1977-79)

NOTA:

1. Anggaran
2. Pengkelasan adalah mengikut alamat tempat tinggal pemegang-pemegang saham dan bukan berdasarkan kewarganegaraan. Ini meliputi wargenagara-warganegara asing yang tinggal di Malaysia. Langkah-langkah telah diambil bagi membolehkan pengkelasan kumpulan hakmilik mengikut taraf kewarganegaraan dapat dibuat.
3. Meliputi institusi-institusi yang menyalurkan kumpulan-kumpulan wang Bumiputera perseorangan seperti LUTH, Amanah Saham Mara dan koperatif-koperatif.
4. Saham-saham yang dipegang melalui institusi-institusi yang dikelaskan sebagai agensi-agensi amanah Bumiputera seperti PERNAS, MARA, UDA, PKEN-PKEN, Bank Bumiputera, BPMB, FIMA dan PNB. Sebelum ini istilah tersebut dikelaskan sebagai kepentingan Bumiputera.
5. Meliputi saham-saham yang dipegang oleh syarikat-syarikat yang dilantim dan lain syarikat.

JADUAL 5.5
MALAYSIA: PERUNTUKAN UNTUK PEMBASMIAN KEMISKINAN
DAN PENYUSUNAN SEMULA MASYARAKAT DALAM TEMPOH
RM2 (1971-75), RM3 (1976-80) & RM4 (1981-85) (\$ juta)

Sektor	RANCANGAN MALAYSIA KEDUA, 1971-75 ¹							
	Kemiskinan	%	Penyusunan semula	%	Kedua-dua	%	Jumlah	%
Pertanian dan Pembangunan Luar Bandar	2,127.4	23.8	—	—	—	—	2,127.4	23.8
Perdagangan dan Perindustrian	—	—	362.1	4.0	—	—	362.1	4.0
Sosial	112.9	1.3	146.2	1.6	3.4	—	262.5	2.9
Infrastruktur	109.7	1.2	—	—	—	—	109.7	1.2
JUMLAH	2,350.0	26.3	508.3	5.6	3.4	—	2,861.7	31.9
RANCANGAN MALAYSIA KETIGA, 1976-80 ²								
Pertanian dan Pembangunan Luar Bandar	4,442.7	14.3	117.1	0.3	83.6	0.3	4,643.4	14.9
Perdagangan dan Perindustrian	175.9	0.6	1,924.1	6.2	58.4	0.2	2,158.4	7.0
Sosial	781.2	2.5	334.8	1.1	7.0	—	1,123.0	3.6
Infrastruktur	973.6	3.1	—	—	—	—	973.6	3.1
JUMLAH	6,373.4	20.5	2,376.0	7.6	149.0	0.5	8,898.4	28.6
RANCANGAN MALAYSIA KEEMPAT, 1981-85 ³								
Pertanian dan Pembangunan Luar Bandar	6,245.5	15.9	250.1	0.6	218.3	0.6	6,713.9	17.1
Perdagangan dan Perindustrian	274.7	0.7	3,455.0	8.8	—	—	3,729.7	9.5
Sosial	1,157.9	2.9	692.5	1.8	82.2	0.2	1,932.6	4.9
Infrastruktur	1,641.1	4.2	—	—	—	—	1,641.1	4.2
JUMLAH	9,319.2	23.7	4,397.6	11.2	300.5	0.8	14,017.3	35.7

SUMBER RM4, Jadual 6.3:139 dan Jadual 13.2:272

- NOTA:
1. Termasuk kesan-kesan langsung dan tidak langsung ke atas matlamat DEB berkenaan.
 2. Program/projek yang memberi sumbangan kepada pembasmian kemiskinan dan penyusunan semula masyarakat.
 3. Berdasarkan peruntukan Persekutuan sebanyak \$ 8,950 juta bagi RM2.
 4. Berdasarkan peruntukan Persekutuan sebanyak \$31,147 juta bagi RM3.
 5. Berdasarkan peruntukan Persekutuan sebanyak \$39,350 juta bagi RM4.

BIBLIOGRAFI

Ishak Shari & Jomo Kwame Sundaram

1981. "Income Redistribution and the State in Peninsular Malaysia." Dalam H. Osman-Rani, Jomo K.S. & Ishak Shari (ed.) *Development in the Eighties, with special emphasis on Malaysia*. Bangi, Selangor: Fakulti Ekonomi, Universiti Kebangsaan Malaysia.

Malaysia

1976. *Rancangan Malaysia Ketiga, 1976-1980*. Kuala Lumpur: Pencetak Kerajaan.
1981. *Rancangan Malaysia Keempat, 1981-1985*. Kuala Lumpur: Pencetak Kerajaan.

6 STRATEGI PEMBANGUNAN DI DALAM PERTANIAN PADI: SATU KAJIAN KES PETANI-PETANI DI KAWASAN PENGAIRAN MUDA

Shukur Kassim

PENDAHULUAN

Dasar kebangsaan dalam rancangan pembangunan negara mementingkan di antara lain tiga aspek utama yang selalu disebut sebagai Dasar Ekonomi Baru (DEB). Pembasmian kemiskinan, penyusunan semula masyarakat dan perkembangan ekonomi merupakan cita-cita murni yang menjadi nadi penggerak jentera-jentera kerajaan di dalam perjuangannya menentang kemiskinan. Isu kemiskinan yang muncul sebagai masalah kebangsaan terutamanya sebelum pelancaran Rancangan Malaysia Ketiga (RM3) merupakan penghalang terbesar ke arah pencapaian persefahaman kebangsaan dan perpaduan antara kaum.

Mengikut Rancangan Malaysia Keempat (RM4), sebahagian besar penduduk yang berada di bawah kadar kemiskinan adalah daripada kawasan luar bandar. Dari sejumlah 1,606,000 isirumah pada tahun 1970, sebanyak 791,800 isirumah adalah miskin dan daripada isirumah yang miskin ini, 705,900 (89.2%) adalah daripada kawasan luar bandar. Dengan demikian, masalah kemiskinan sebahagian besar daripadanya merupakan fenomena kawasan luar bandar yang juga dipelopori oleh penduduk Melayu. RM4 juga menunjukkan bahawa petani-petani padi yang berjumlah 140,000 isirumah menduduki tempat kedua selepas pekebun kecil getah. Apa yang menarik perhatian di dalam sektor pertanian padi ini ialah sebahagian besar daripadanya (123,400 atau 88.1%) berada di bawah tahap kemiskinan (jadual 6.1). Walaupun kedudukan pada tahun 1980 menunjukkan penurunan pada kadar kemiskinan, tetapi kemiskinan di dalam sektor pertanian padi dapat dikatakan masih berleluasa dan mungkin akan meningkat semula pada masa akan datang.

PERSPEKTIF PEMILIKAN DAN PENGUSAHAAN TANAH DALAM KONTEKS KEMISKINAN

Kemunculan serta pengekaln kumpulan penduduk miskin di sektor pertanian sememangnya diduga sama ada di Asia, Afrika maupun di mana-mana kawasan Dunia Ketiga. Penulisan-penulisan daripada Griffin (1974), Utsa Patnaik (1971), S. Husin Ali (1972 & 1974), Gibbons, Dekoninck dan Ibrahim Hassan (1980) di antara lainnya menunjukkan bahawa asas kemiskinan di dalam sektor pertanian tertumpu di dalam satu faktor utama iaitu taburan penumpuan sistem pemilikan dan pengusahaan tanah. Boleh dikatakan bahawa di kalangan sebahagian besar negara Dunia Ketiga, sistem pemilikan

dan pengusahaan tanah mencerminkan satu polarisasi di mana sebahagian kecil individu memiliki serta mengusahakan sebahagian besar tanah pertanian, manakala di satu pihak lain terdapat ramai individu yang memiliki atau mengusahakan hanya sebahagian kecil tanah pertanian. Kumpulan yang kedua inilah yang menjadi golongan miskin dalam masyarakatnya di dalam konteks keadaannya yang tersendiri. Kegelisahan rakyat desa yang miskin dapat dibuktikan dari berbagai cara dan corak. Tunjuk perasaan, seperti yang berlaku pada bulan Januari 1980 merupakan kegelisahan yang terbaharu manakala perkembangan politik kawasan juga turut mengambil kesempatan untuk memberi bakti di dalam menegak keadilan dan ketidaksamaan. Apa yang menarik perhatian ialah, tunjuk perasaan hanya berlaku di kawasan Muda — satu kawasan penanaman padi yang utama yang meliputi kira-kira 240,000 ekar serta diduduki kira-kira 61,000 keluarga tani. Sebagai kesan daripada pelaburan bank dunia yang besar terhadap pengairan dan kemasukan revolusi hijau, penanaman padi dua kali setahun dengan benih-benih bermutu tinggi (HYV) di kawasan pengairan Muda telah mengeluarkan kira-kira separuh daripada jumlah padi di pasaran yang dihasilkan di dalam negeri. Kawasan pengairan Muda yang diaktakan dengan Lembaga Kemajuan Pertanian Muda muncul sebagai kawasan padi utama di Malaysia, iaitu merupakan kira-kira 45% daripada kawasan padi di Malaysia.

Memandangkan kepada kawasan Muda yang luas serta mempunyai tidak lebih daripada 45% keluarga tani, kedudukan struktur pemilikan dan pengusahaan tanah tidak mungkin banyak berbeza dengan kawasan penanaman padi yang lain kecuali perbezaan kawasan serta komposisi tanaman yang diusahakan. Keadaan tanah dan penduduknya tidak banyak berbeza di antara kawasan-kawasan padi dan justeru itu, sebarang hasil penyelidikan dapat digunakan secara umum.

Penanaman padi diusahakan di seluruh Malaysia Barat (rujuk peta). Walau bagaimanapun cuma kawasan-kawasan tertentu sahaja diberikan keutamaan dalam Pembangunan Pertanian berpadu (Integrated Agricultural Development Project, IADP). Sementara itu, dua kawasan yang diaktakan oleh Parlimen adalah Lembaga Kemajuan Pertanian Muda (MADA) dan Lembaga Kemajuan Pertanian Kemubu (KADA). Kawasan KADA yang meliputi seluas 142,000 ekar dengan 45,000 keluarga tani (kawasan yang kedua terbesar selepas MADA), juga mempunyai kadar kemiskinan yang agak tinggi, lebih-lebih lagi dengan adanya tekanan bencana alam yang melanda setiap hujung tahun dan tekanan penduduk ke atas tanah adalah lebih berat daripada kawasan Muda. Kawasan-kawasan lain cuma merupakan sekim-sekim Pertanian Berpadu yang diuruskan oleh Kementerian Pertanian. Sekim pengairan Tanjung Karang dan Sabak Bernam, Krian dan Sungai Manik dan Kawasan Besut adalah tumpuan-tumpuan penanaman padi tetapi tidak meluas dan *mono-crop* seperti kawasan Muda. Di negeri-negeri Johor,

Pahang, Melaka dan Negri Sembilan penanaman padi adalah tidak meluas dan usaha-usaha baru saja dijalankan bagi mengadakan Pertanian Berpadu.

PERSPEKTIF JELAPANG PADI 'MUDA' DALAM SEJARAH

Golongan pesawah yang ada sekarang adalah warisan dari zaman sebelum kedatangan penjajah Barat. Malah di dalam sejarah kegemilangan kerajaan Melaka, negeri Kedah sudah pun terkenal sebagai negeri jelapang padi yang selalunya merupakan kawasan taklukan kuasa-kuasa pra-penjajahan barat. Akan tetapi oleh kerana teknologi yang tidak berkesan serta jumlah penduduk yang kecil, tekanan terhadap tanah sawah tidak berat. Sebaliknya, dengan kedatangan penjajah-penjajah Barat, terutamanya Inggeris, kesan yang paling ketara terbukti ialah pendedahan masyarakat pesawah kepada ekonomi bebas serta bertambahnya komersialisasi di dalam sektor penanaman padi. Struktur ekonomi bebas dan komersialisasi ini dari segi teori akan menimbulkan satu kumpulan masyarakat yang berjaya di dalam kegiatan ekonomi baru ini dan dengan demikian akan dapat menambahkan lagi kekuasaan ekonomi mereka terhadap satu kumpulan lain yang tidak berjaya. Kegagalan mendapat hasil yang baik, perbelanjaan mengurus kematian serta penambahan ahli keluarga merupakan faktor-faktor yang menyebabkan pesawah-pesawah berada dalam kemiskinan. Di samping itu, tanah-tanah tempat mereka bergantung juga turut berpindah kepada golongan pengeluar bantuan. Masalah padi punca, jual janji, hutang dan sebagainya adalah sebab pertukaran tanah daripada pesawah-pesawah kepada golongan pemodal. Proses pemindahan ini telah dapat dikawal apabila Akta Tanah Simpanan Melayu dikuatkuasakan untuk menjamin agar tanah orang-orang Melayu tidak bertukar kepada golongan bangsa asing. Walau bagaimanapun Akta tersebut tidak dapat menghalang menumpukan pemilikan tanah sehingga munculnya polarisasi yang tidak seimbang.

Penumpuan pemilikan dan pengusahaan tanah padi di mana-mana kawasan bukanlah berlaku secara mengejut. Malah proses penumpuan ini telah berjalan dari generasi ke generasi mengikut keadaan dan masa.

Sistem Hak Milik Tradisional

Di dalam sistem tradisional hak mengusahakan tanah diperolehi melalui proses 'menghidupkan tanah'. Hak ini akan mansuh sekiranya tanah itu bertukar menjadi seperti sediakala dan kerana itu ianya boleh dituntut oleh mana-mana pihak sebaik sahaja proses 'menghidupkan tanah' dilancarkan.

Pada zaman pemerintahan beraja, semua hak ke atas tanah adalah tertakluk kepada ketua pemerintah iaitu sultan. Mukim-mukim tertentu diberikan kepada penghulu-penghulu atau calon-calon sultan untuk kutipan hasil. Sultan berhak mengambil beberapa bahagian daripada hasil yang dikeluarkan. Secara tidak langsung hak milik diberikan sekiranya bahagian hasil untuk baginda diserahkan kepada wakil-wakil baginda mengikut kiraan dan keadaan semasa.

Sistem Hak Milik Bersurat

Sistem pemilikan yang lebih berkesan bermula dengan adanya surat-surat yang memperakukan keluasan-keluasan tanah yang diberikan kepada individu-individu tertentu. Dengan itu muncullah surat akuan yang menyatakan siapa yang berhak ke atas tanah itu dan apa bicara sekiranya orang lain daripada pemilik inginkan tanah tersebut untuk diusahakan. Sistem ini juga membolehkan tanah bertukar tangan sama ada melalui jual beli atau pengambilan sebagai pesaka daripada pemilik yang telah meninggal dunia. Proses ini kemudiannya menjadi institusi yang dikuatkuasakan telah membawa kepada penumpuan pemilikan dan pengusahaan tanah.

Dua proses utama yang membawa kepada keadaan pemilikan dan pengusahaan yang terdapat sekarang ialah pindah milik dan pembahagian pesaka. Proses yang pertama selalunya menyebabkan penumpuan kepada sekumpulan kecil pemilik yang berharta manakala proses pembahagian pesaka membawa kepada keadaan di mana ramai pemilik mempunyai hak ke atas tanah pertanian yang terhad.

Pada keseluruhannya penumpuan pemilikan tanah padi tidaklah keterlaluan seperti yang terdapat di beberapa negara Asia dan Amerika Selatan. Mungkin pada mulanya, kesan pemberian milik tanah sedemikian adalah kecil, tambahan pula dikaitkan dengan proses pembahagian pesaka yang tidak dapat mengembangkan pemilikan secara besar-besaran. T.B. Wilson di dalam bukunya *Economic of padi production in North Malaya* mengandaikan bahawa tidak lebih daripada 2000 keluarga memiliki tidak kurang daripada 2/3 daripada kawasan tanah padi di utara Tanah Melayu. Jika ditinjau dengan mendalam kita akan dapati kesilapan dalam pengiraan ini. Sebenarnya 20,000 keluarga adalah asas kepada kenyataan yang dikeluarkan itu. Apabila keadaan ini berlaku, kita dapati evolusi penumpuan pemilikan tanah tidaklah keterlaluan walaupun ianya agak tinggi. Satu lagi faktor penting ialah akta Tanah Simpanan Melayu yang tidak membenarkan tanah bumiputera berpindah ke tangan bukan bumiputera dan dengan demikian menyekat satu proses dinamik yang selalunya membawa kepada penumpuan pemilikan. Evolusi sistem pemilikan dan pengusahaan tanah padi hanya dapat diketahui melalui penyelidikan dari semasa ke semasa supaya perubahan-perubahan dapat dikesan dan proses evolusinya dapat dikemuka-

kan dengan lebih saintifik. Dalam hal ini, kawasan jelapang padi Muda bernasib baik kerana terdapat beberapa penyelidikan yang telah dijalankan dalam jangkamasa dua puluh tahun yang lepas. Banci Penanam-penanam Padi yang dijalankan pada tahun 1955 telah memberikan data-data asas yang sempurna bagi meninjau perubahan-perubahan seterusnya. Ini diikuti pula dengan satu penyelidikan yang dijalankan kira-kira sepuluh tahun selepas banci penanam-penanam padi dan *farm management study* (1966) dikendalikan oleh Kementerian Pertanian. Data seterusnya telah diperolehi daripada satu penyelidikan oleh FAO-IBRD pada tahun 1972/3. Penyelidikan ini dijalankan oleh Bank Dunia bersama Lembaga Kemajuan Pertanian Muda untuk mengetahui sistem pertanian secara lengkap serta corak pendapatan dan perbelanjaan. Sumber data yang terakhir adalah daripada satu penyelidikan mengenai hak milik dan pengusahaan tanah padi di seluruh kawasan Muda (1975/6). Dengan adanya penyelidikan-penyelidikan ini, kita dapat mengetahui evolusi sistem pemilikan dan pengusahaan tanah dalam jangkamasa dua puluh tahun yang lalu serta dapat membuat berbagai ramalan tentang kemungkinan-kemungkinan pada masa akan datang.

STRATEGI KAEDAH PENYELIDIKAN

Kawasan Rancangan Pengairan Muda ialah sebuah kawasan penanaman pada terbesar di Malaysia dan mengeluarkan kira-kira 50% daripada pengeluaran padi tempatan yang diniagakan di dalam negara ini. Justeru itu, ia merupakan kawasan utama di dalam usaha kerajaan untuk memodenkan sektor pertanian. Walau bagaimanapun, sehingga tahun 1973, sedikit benar yang diketahui secara tepat tentang corak hak milik dan pengusahaan kawasan ini. Apa yang diketahui hanya diperolehi daripada kajian kes ke atas sebidang tanah sawah yang kecil dan daripada banci yang dilakukan dengan tidak teratur di merata kawasan pengairan Muda. Tidak semua data yang diperolehi dari penyelidikan-penyelidikan terhad itu dapat memberikan kesimpulan yang mencukupi bagi menilai kesan rancangan ini ke atas pembahagian hak milik dan pengusahaan tanah sawah di kawasan tersebut.

Dengan tujuan memperbaiki jurang yang sedia wujud dalam pemilikan dan pengusahaan tanah sawah, Jawatankuasa Bertindak Nasional telah membentuk satu badan perantaraan bagi jabatan-jabatan kerajaan dan dikenali dengan nama Jawatankuasa Pemodenan Pertanian. Jawatankuasa ini yang dipengerusikan oleh Y.B. Tan Sri Raja Mohar bin Raja Badiozaman, telah mengarahkan satu pasukan petugas yang terdiri daripada berbagai disiplin dari Universiti Sains Malaysia dengan kerjasama Lembaga Pertanian Pengairan Muda (MADA) untuk menjalankan satu kajian perintis pada bulan Disember 1972. Kajian perintis ini telah dijalankan di kawasan pertanian DII dalam kawasan pengairan Muda. Kajian ini yang meliputi kawasan seluas kira-kira 10,000 ekar dan 2,000 sawah adalah bertujuan untuk merangka satu

kaedah penyelidikan yang memuaskan bagi mendapatkan maklumat butir-butir berikut:

1. Satu daftar tanah yang mengandungi maklumat-maklumat lengkap mengenai hak milik dan pengusahaan ke atas semua lot bendang, keluasan lot, penghasilan serta nilai sekarang.
2. Ulangan relatif pemilikan tanah dan penyewaan di antara pengusaha-pengusaha.
3. Butir-butir lengkap mengenai penyewaan termasuk perhubungan sosial dan ekonomi di antara pemilik dan penyewa, dengan merujuk kepada kesannya ke atas corak-corak penyewaan dan penggunaan kredit.

Keseluruhan hasil penemuan kajian ini diharap akan memberi manfaat dalam pembentukan daftar tanah nasional bagi kawasan-kawasan pertanian yang terdapat di dalam negara, di samping memberikan panduan ke arah pembentukan keputusan-keputusan polisi tanah yang lebih berkesan dan rasional. Kajian hak milik dan pengusahaan telah dikendalikan dalam jangkamasa tiga tahun dari tahun 1974 hingga ke tahun 1977. Peringkat pertama kajian merupakan proses pengesanan semua lot padi berpandukan kepada senarai lot-lot atau geran-geran yang sedia ada di lima pejabat tanah. Ini diikuti dengan pengesanan kawasan padi daripada gambar-gambar udara bagi lot-lot tanah yang tidak diberikan milik seperti tanah kerajaan, tanah-tanah simpanan dan sebagainya.

Peringkat kedua mengambil masa selama lapan bulan untuk diselenggarakan dan ini merupakan kerja-kerja di pejabat-pejabat tanah yang bertujuan untuk mendapatkan maklumat-maklumat pemilikan. Pada peringkat ini setiap surat hak milik dan maklumat-maklumat pemilikan berasaskan lot telah disemak secara teliti dan diisikan ke dalam kad-kad tertentu. Usaha-usaha untuk mengesani pemilik-pemilik juga dijalankan di mana sewaktu pembayaran hasil tanah dibuat, pemegang-pemegang bil hasil ditemu soal mengenai hal-hal pemilikan dan pengusahaannya.

Pada peringkat ketiga, pengutipan maklumat pengusahaan berasaskan lot telah dijalankan di tujuh buah pusat kerja luar dengan seramai lima hingga tujuh pembantu luar dan seorang penyelia di setiap pusat. Pembantu-pembantu luar yang diberikan kertas-kertas kadastra, kad-kad maklumat pemilikan mengikut lot dan gambar-gambar udara telah mengesan pemilik lot tersebut serta membanci lot itu bagi mendapatkan maklumat pengusahaan di samping menentukan sama ada pemilik atau pemilik-pemilik yang dinyatakan di surat hak milik masih hidup ataupun telah meninggal dunia.

Pada setiap peringkat, pengawasan kualiti telah dititikberatkan supaya data yang diproses bermutu tinggi. Bagi membolehkan analisa menyeluruh dibuat terutamanya mengenai penumpuan pemilikan dan pengusahaan, kad pengenalan telah digunakan, di mana semua data telah diubahsuai

dengan menggunakan nombor kad pengenalan sebagai pengesan yang bebas daripada sebarang pencemaran. Strategi penulisan di dalam kertas ini adalah untuk mengemukakan hasil penyelidikan kajian yang dijalankan, serta mengambil pendekatan sejarah bagi membolehkan perspektif evolusi dikemukakan.

LIPUTAN DAN BATASAN

Sebahagian besar daripada data di dalam laporan ini diperolehi daripada satu banci pemilik dan pengusahaan tanah padi yang dijalankan di kawasan pengairan Mua. Data-data ini dikumpul daripada rekod-rekod yang terdapat di Pejabat Tanah untuk pemilikan dan diikuti dengan kerja luar pada tahun 1975/6, untuk memperolehi data mengenai pengusahaan. Liputan pada amnya adalah luas. Data-data bagi pemilikan tanah meliputi 89% daripada lot-lot yang diketahui manakala untuk pengusahaan, maklumat yang dikumpul meliputi 97% daripada keluasan rasmi yang dianggarkan bagi kawasan MADA. Akan tetapi, terdapat beberapa masalah oleh kerana rekod-rekod tidak dikemaskinikan serta nombor-nombor kad pengenalan pemilik tidak dicatit di Pejabat Tanah. Satu daripada enam pemilik didapati telah meninggal dunia dan ini menjejaskan maklumat mengenai pemilikan untuk setiap tiga lot daripada sepuluh lot. Ini bermakna bahawa pemilikan ke atas tanah (*defacto*) berbeza daripada pemilikan sah mengikut undang-undang (*dejure*). Nombor-nombor kad pengenalan (yang digunakan sebagai penghubung untuk mengumpulkan semua tanah padi yang dimiliki dan/atau diusahakan oleh seseorang individu tunggal) cuma didapati lebih kurang 63% daripada pemilik dan 75% daripada pengusaha-pengusaha tanah padi. Lantaran itu, data-data yang terkumpul bagi keseluruhan pemilikan dan pengusahaan adalah tertakluk kepada perimbangan pemilik-pemilik dan pengusahaan di atas. Namun begitu, berdasarkan kepada saiz-saiz sampel yang besar dan kerana adanya persamaan sifat-sifat dalam kumpulan yang tidak diliputi, generalisasi untuk seluruh kawasan MADA dapat dibuat.

STRATEGI PEMBANGUNAN DALAM SEKTOR PERTANIAN PADI

Semenjak tercapainya kemerdekaan, peranan sektor awam di dalam pembangunan sosio-ekonomi rakyat adalah nyata. Di dalam rancangan-rancangan pembangunan lima tahun, pertumbuhan ekonomi dan kemakmuran negara untuk semua lapisan masyarakat telah pun dinyatakan sebagai dasar utama. Seterusnya pembasmian kemiskinan serta penyusunan semula masyarakat muncul di dalam RM3 dan rancangan-rancangan seterusnya memperlihatkan strategi baru sektor awam dalam pembangunan negara. Di dalam konteks ini, Lembaga Kemajuan Pertanian Muda telah

ditubuhkan, khususnya dengan tujuan membawa pembangunan sosio-ekonomi kepada pengusaha-pengusaha sawah yang berjumlah 61,000 keluarga. Sistem tali air, benih yang baik (HYV) kemudahan-kemudahan institusi, persatuan peladang, institusi-institusi kredit, pemasaran dan subsidi-subsidi telah diadakan bagi meninggikan taraf hidup rakyat di dalam sektor pertanian. Di dalam sektor pertanian padi, pembasmian kemiskinan merupakan matlamat utama kerajaan di dalam rancangan pembangunan jangkamasa panjang. Ini tidak bermakna bahawa penyusunan semula masyarakat atau pertumbuhan ekonomi tidak penting. Ia hanya menekankan bahawa peranan sektor pertanian di dalam ekonomi negara tidak begitu meluas, kerana pertanian akan hanya menampung peratus yang rendah sahaja apabila dibezakan dengan sektor-sektor perusahaan dan pembuatan. Oleh yang demikian keutamaan dalam pembangunan pertanian mestilah berorientasikan kepada pembasmian kemiskinan. Untuk pencapaian matlamat ini, berbagai rancangan serta program telah dijalankan oleh sektor awam bagi memenuhi inspirasi nasional.

Di antara rancangan-rancangan tersebut ialah pertanian berkelompok — satu-satu daya usaha terbaru yang melibatkan penggunaan kakitangan-kakitangan kerajaan di dalam melaksanakan aktiviti pertanian di kawasan-kawasan yang dimiliki oleh individu-individu tertentu. Usaha ke arah pertanian berkelompok ini tidak begitu berkesan untuk mengurangkan tekanan terhadap tanah.

PENGAWALAN SEWAAN DAN JAMINAN UNTUK PENYEWAAN

Di antara tahun 1975 hingga 1976 terdapat sebanyak 12.5% penyewa kecil dan 3.8% pemilik penyewa kecil di kawasan MADA. Sebilangan besar isirumah mereka adalah di antara yang paling miskin di kawasan MADA. Penyewa-penyewa yang tidak mempunyai pertalian persaudaraan dengan pemilik-pemilik dikenakan bayaran pendahuluan dan sewaan yang paling tinggi. Penyewa ini mudah mendapat tanah-tanah padi gantian sekiranya pemilik-pemilik bercadang mengambil kembali tanah-tanah mereka untuk diusahakan pada masa-masa yang akan datang. Jika bayaran sewa dapat dikurangkan ke peringkat yang berpatutan dan jika mereka diberi jaminan melalui undang-undang pembaharuan berdasarkan keadilan sosial dan pengeluaran, barulah taraf kemiskinan petani-petani kecil ini akan berganjak sedikit daripada garisan kemiskinan. Walau bagaimanapun buat masa kini undang-undang sedemikian tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya di sini.

Sungguhpun undang-undang pembaruan pengusahaan bagi mengawal taraf penyewa dan menjamin sewa kepada penyewa-penyewa kecil telah diluluskan pada tahun 1955, tetapi ordinan ini tidak dapat dilaksanakan dengan begitu berjaya. Satu undang-undang berdasarkan kepada syor-syor

penting daripada kajian ini telah pun diluluskan oleh Parlimen pada tahun 1967 tetapi akta ini juga tidak begitu berkesan. Dengan itu satu kajian telah pun dijalankan untuk mencari sebab-sebab kegagalan. Daripada hasil kajian ini, satu rumusan telah dibuat bahawa pengaruh sosial dan politik pemilik-pemilik tanahlah yang menyebabkan kegagalan ini berterusan. Segala undang-undang kawalan sewaan dan jaminannya telah tidak dipatuhi lagi. Dengan adanya sikap sedemikian, bolehlah kita katakan bahawa tidak ada pembaruan yang berkesan pada undang-undang tersebut.

Malaysia bukanlah hanya sebuah negara yang tidak dapat membentuk undang-undang yang lebih berkesan. Secara amnya dapat dikatakan bahawa cara pengusahaan yang ada sekarang tidak berkesan kerana pembahagian semula pemilikan tanah pertanian yang tidak seimbang. Undang-undang yang diadakan tidak langsung menghilangkan kuasa tuan tanah, iaitu kawalan mereka ke atas hak pemilikan tanah. Dengan adanya kawalan ini, mereka telah dapat menyekat pelaksanaan undang-undang penyewaan tanah yang lebih berkesan. Inilah sebabnya timbul kesangsian kita terhadap usaha-usaha baru yang dijalankan oleh pihak berkuasa untuk mengkaji dan melaksanakan undang-undang penyewaan tanah yang ada. Sebaliknya harapan kita yang besar, adalah untuk mengadakan satu undang-undang yang boleh memberi perlindungan yang teguh kepada pemilik-penyewa kecil dan pada masa yang sama dapat menyumbang ke arah pembasmian kemiskinan di kalangan petani tersebut.

Sememangnya terdapat banyak dasar kerajaan yang boleh memberi kebaikan kepada petani-petani kecil ini dengan syarat dasar-dasar ini dapat menambahkan purata keluasan yang diusahakan oleh petani-petani kecil ini mengikut per kapita. Dasar-dasar kerajaan seperti memberi subsidi mestilah terus dilaksanakan dan juga kerajaan mesti berusaha mencari jalan untuk meniggikan hasil pengeluaran termasuk pengeluaran hasil untuk dipasarkan.

SUBSIDI

Terdapat 3 jenis subsidi yang dilaksanakan oleh kerajaan: (a) harga padi minima yang terjamin, (b) kupon \$10.00 bagi tiap-tiap pikul padi yang dijual kepada LPN atau pelesen-pelesen yang sah, dan (c) pemberian baja pada kadar 2 kampil tiap-tiap satu relung sehingga ke tahap 8.5 relung. Ketiga-tiga bentuk subsidi ini lebih menguntungkan petani-petani besar jika dibandingkan dengan mereka yang mengusahakan tanah seluas 4 relung dan ke bawah. Bagi subsidi harga padi dan kupon yang diberi kepada padi-padi yang dijual, petani-petani besar lebih mudah memperolehi faedah kerana mereka menjual lebih banyak padi daripada petani kecil. Dalam hal subsidi baja juga, petani besar mendapat peruntukan baja yang melebihi had 8.5 relung kerana mempunyai cara yang tersendiri untuk mendapatkannya.

Ternyata bahawa petani besar mendapat faedah yang lebih banyak melalui rancangan kerajaan yang pada asalnya bertujuan untuk membantu petani-petani kecil. Dengan membuatkan petani besar lebih beruntung dan lebih berminat, subsidi mungkin menjadi satu kuasa penarikan yang dapat meningkatkan lagi pemusatan (polarisasi). Dengan cara tidak langsung akibat daripada pemberian subsidi, petani-petani kecil mungkin mengusahakan tanah yang lebih kecil pada masa hadapan.

PENINGKATAN PENGELUARAN HASIL

Peluang masih ada untuk melipatgandakan pengeluaran padi di kawasan MADA (Jegatheesan, 1976:56). Projek MADA II bertujuan untuk memperbaiki sistem tali air dan meningkatkan pengeluaran kepada 30% (*Economic Consultants*, 1978: Vol 2, Section B:28). Pemberian subsidi baja yang berterusan dan pembangunan yang seterusnya oleh perkhidmatan pembangunan telah dicadangkan untuk meningkatkan hasil pengeluaran dan pendapatan petani (*Economic Consultants*, 1978: Vol 2, Section D:47-49). Tidak ragu lagi bahawa pada masa akan datang pengeluaran hasil padi di kawasan MADA akan meningkat. Untuk meningkatkan pengeluaran (hitung panjang) keluarga-keluarga miskin di atas dari garis kemiskinan, perlulah ditingkatkan pengeluaran padi mereka kepada 100%, memandangkan hitung panjang keluasan ladang mereka adalah setengah daripada keperluan untuk keluar daripada garis kemiskinan. Peningkatan pengeluaran sebanyak itu di ladang-ladang kecil mungkin tidak tercapai. Sebarang peningkatan pengeluaran yang dicapai di ladang-ladang kecil ini sudah tentu dapat mengukuhkan mereka dengan pengusahaan padi.

Jelas sekali bahawa suatu langkah yang lebih dramatik perlu dilakukan daripada setakat meningkatkan hasil pengeluaran, sekiranya kecenderungan ke arah mempertingkatkan petani-petani MADA hendak dilaksanakan dan tahap kemiskinan di kalangan mereka dikurangkan dengan memuaskan.

PENGAGIHAN SEMULA TANAH PADI

Telah dibincangkan di atas, pertelingkahan yang nyata wujud dalam soal mengurangkan penumpuan pemilikan, kerana tanah padi di kawasan Muda mempunyai kadar perumpuan yang tinggi. Kadar penumpuan ini lebih nyata lagi dengan penambahan ke atas ladang-ladang yang kecil daripada penyewa-penyewa, kemunculan buruh ladang yang tidak bertanah dan kekurangan peluang-peluang untuk kerja-kerja lain, sama ada di dalam atau luar kawasan MADA. Strategi baru diperlukan untuk memikirkan dasar-dasar baru sebagai jalan keluar kepada masalah tanah padi. Perkara ini menimbulkan soalan sama ada boleh atau tidak melalui peraturan-peraturan sekarang dilakukan

sedikit pengagihan semula pemilikan dan pengusahaan tanah kepada petani kecil (termasuk penyewa) dan buruh ladang yang tidak bertanah. Satu penyusunan semula taburan pemilikan dan pengusahaan dengan mengagihkan tanah-tanah padi secara saksama adalah diperlukan. Dalam menjayakannya, hendaklah ditentukan had pemilikan dan pengusahaan bagi satu isirumah dan sekatan (larangan) hendaklah dibuat supaya pemilikan tanah padi tidak dibenarkan kepada ahli-ahli yang tidak mengusahakannya.

Perlu dinyatakan di sini, setengah daripada Reformasi Tanah berjaya meseimbangkan kedudukan politik dan keadilan sosial. Oleh itu pengagihan semula hak pemilikan tanah pertanian kepada petani-petani merupakan renungan jangka panjang untuk keseimbangan politik dan keadilan sosial.

Tidak disangkalkan lagi, perkara ini telah diakui oleh badan-badan antarabangsa seperti Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu, Pertubuhan Makanan dan Pertanian, Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia mencadangkan diadakan pengagihan semula tanah-tanah pertanian di negara-negara yang mana pada masa ini pengagihannya tidak sama rata dan juga kepada negara-negara yang tidak mengusahakannya. Bank Dunia mencadangkan supaya pembahagian tanah mengikut saiz pemilikan diadakan di seluruh negara.

Keputusan mengenai pengagihan semula pemilikan dan pengusahaan tanah pertanian yang memperlihatkan pengagihan tidak sama rata hendaklah dibuat berdasarkan kepada keberkesanan peningkatan pengeluaran dan keadilan sosial. Peningkatan pengeluaran biasanya berlaku jika terdapat pertambahan input baru, teknologi dan kredit.

Di pihak lain, jalan untuk menuju ke arah keadilan sosial yang baik mestilah berasaskan kepada pengagihan tanah-tanah pertanian dengan lebih adil. Ini ialah kerana tanah merupakan faktor terpenting dalam menentukan pendapatan isirumah di kalangan petani-petani. Oleh itu, pengagihan tanah-tanah pertanian dengan lebih sama rata hendaklah diadakan meskipun tidak semestinya seimbang dengan pengagihan pendapatan isirumah dengan peluang-peluang mobiliti ekonomi.

KEJENTERAAN DAN KEMISKINAN

Revolusi hijau yang melanda kawasan pengairan Muda membawa bersamanya keperluan-keperluan tertentu terutamanya penggunaan jentera-jentera, benih-benih baru (HYV) dan lain-lain dengan tujuan meningkatkan pengeluaran. Oleh yang demikian kesan revolusi hijau seperti tanaman dua kali setahun akan mempengaruhi struktur sosio-ekonomi yang tersedia ada dan dengan demikian akan memperkukuhkan sebarang polarisasi di dalam sistem pemilikan dan pengusahaan. Pertambahan dalam pengeluaran hasil daripada bantuan-bantuan kerajaan menyebabkan penyewa-penyewa kehilangan tanah, kerana pemilik-pemilik telah mengusahakan sendiri tanah

mereka kerana ianya telah menjadi kegiatan ekonomi yang menguntungkan.

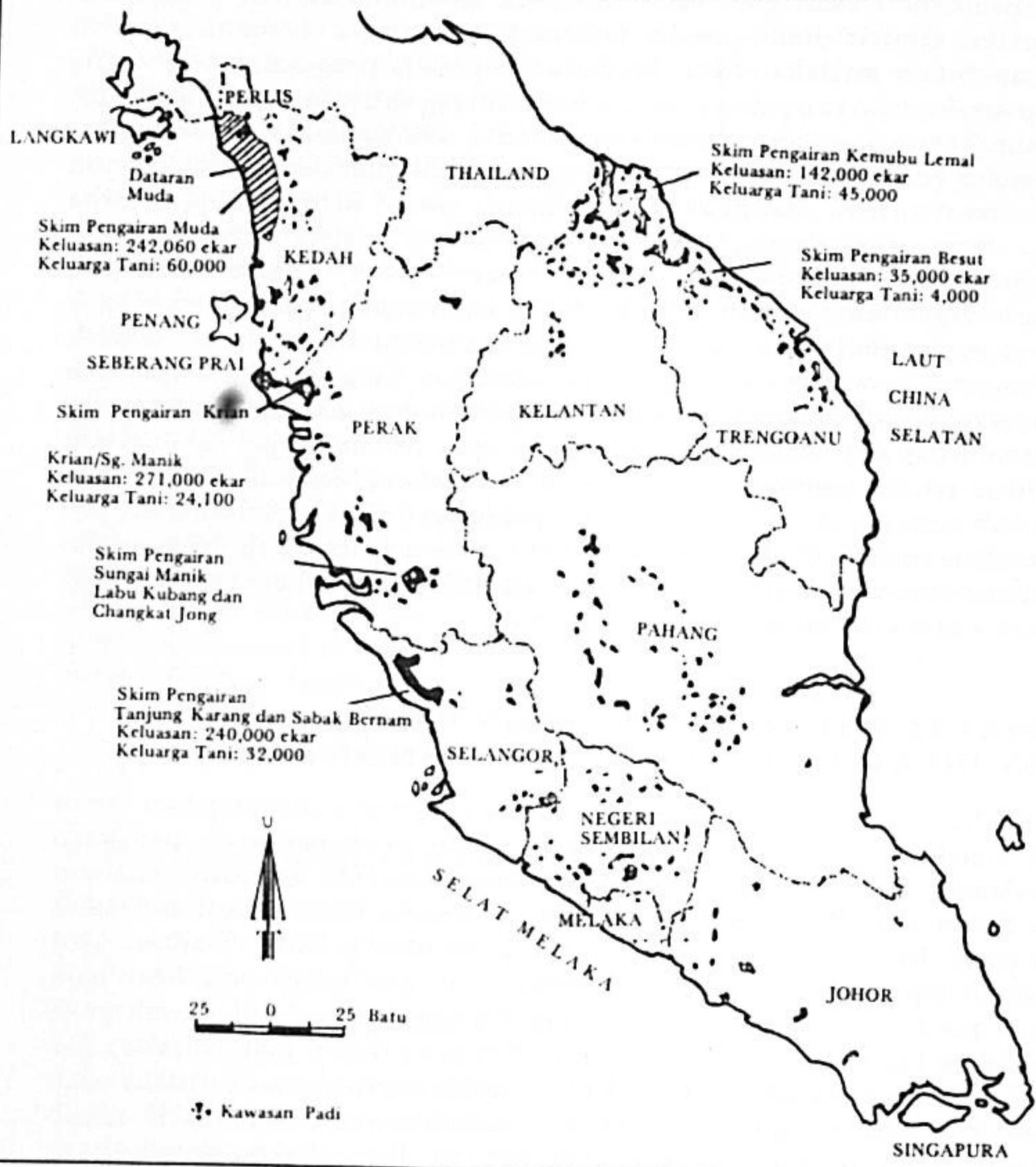
Penanaman padi dua kali setahun memerlukan penggunaan jentera. Meskipun terdapat jentera-jentera daripada institusi-institusi sektor awam, akan tetapi petani-petani tidak berupaya untuk menyelenggarakannya dan sektor swastalah yang menjadi sumber kepada perkhidmatan kejenteraan ini. Dua kegiatan utama, iaitu menanam dan menuai telah pun dijalankan sepenuhnya dengan menggunakan jentera dan ini pula telah memutuskan mata pencarian sebahagian besar daripada ahli-ahli isirumah pengusaha-pengusaha kecil. Pemilik-pemilik jentera (terutamanya mesin menuai) di kawasan Muda adalah terdiri daripada pengusaha-pengusaha besar yang mempunyai modal yang cukup serta faham tentang sistem pengusahaan padi. Sebelum jentera digunakan dalam kerja menuai, sebahagian besar pengusaha-pengusaha kecil telah dapat menampung penghidupan dengan mengambil upah, terutamanya daripada mengerjakan sawah pengusaha-pengusaha besar. Pengusaha-pengusaha besar menyewakan jentera-jentera mereka kepada pengusaha-pengusaha kecil. Bayaran untuk perkhidmatan ini, sepuluh tahun dahulu adalah sumber pendapatan kepada petani-petani yang bekerja mengambil upah daripada pengusaha-pengusaha kecil. Ini dengan sendirinya akan meluaskan lagi jurang perbezaan yang tersedia wujud dan memperkukuhkan polarisasi di antara pengusaha dan pemilik. Sungguhpun peranan jentera di dalam pengusahaan selepas revolusi hijau tidak dapat dinafikan tetapi kesannya kepada masyarakat berbeza. Satu daripada kesannya ialah bertambah luas dan kukuhnya polarisasi dalam masyarakat dengan kemasukan jentera. Oleh itu peranan sektor swasta perlu dikaji dengan teliti supaya ketidaksamaan yang lebih besar dapat dielakkan di dalam proses penggunaan jentera dalam kerja-kerja pertanian.

ALTERNATIF KE ARAH PENCAPAIAN MATLAMAT DASAR EKONOMI BARU DALAM SEKTOR PERTANIAN PADI

Pada tahun 1975/6, 60% daripada pemilik pengusaha mengerjakan tanah yang terlalu kecil luasnya untuk memperolehi pendapatan di atas garis kemiskinan. Pada masa ini, sebahagian besar daripada isirumah penanam padi di kawasan MADA adalah bergantung kepada padi sebagai asas mata pencarian. Ini bermakna sebahagian daripada mereka iaitu di antara satu pertiga hingga setengah, walaupun mempunyai taraf hidup yang lebih baik kerana penanaman dua kali, tetapi mereka masih berada di bawah garis kemiskinan luar bandar pada ketika itu. Perkara-perkara yang berlaku sejak tahun 1975/6 meyakinkan bahawa kadar kemiskinan di kawasan MADA telah bertambah. Pemecahan tanah kepada pemilikan-pemilikan kecil masih berterusan oleh kerana adanya peranan warisan. Penambahan pengusahaan oleh pemilik pula akan terus mengurangkan penyewa tanah. Selain daripada itu, penambahan penggunaan jentera dan subsidi-subsidi yang besar daripada

SEMENANJUNG MALAYSIA

KAWASAN UTAMA JELAPANG PADI



JADUAL 6.1
SEMENANJUNG MALAYSIA: BILANGAN ISIRUMAH MISKIN MENGIKUT
KAWASAN-KAWASAN BANDAR DAN LUAR BANDAR, 1970, 1975 DAN 1980

	1970				1975				1980			
	Jumlah isirumah (000)	Jumlah isirumah miskin (000)	Kadar kemiskinan (%)	Peratus di kalangan isirumah miskin (%)	Jumlah isirumah (000)	Jumlah isirumah miskin (000)	Kadar kemiskinan (%)	Peratus di kalangan isirumah miskin (%)	Jumlah isirumah (000)	Jumlah isirumah miskin (000)	Kadar kemiskinan (%)	Peratus di kalangan isirumah miskin (%)
LUAR BANDAR:												
Pertanian	852.9	582.4	68.3	73.6	915.1	576.5	63.0	69.0	963.2	443.7	46.1	66.6
Pekebun kecil getah	350.0	226.4	64.7	28.6	396.3	233.8	59.0	28.0	425.9	175.9	41.3	26.4
Pekebun kecil kelapa sawit	6.6	2.0	30.3	0.3	9.9	0.9	9.1	0.1	24.6	1.9	7.7	0.3
Pekebun kecil kelapa	32.0	16.9	52.8	2.1	34.4	17.5	50.9	2.1	34.2	13.3	38.9	2.0
Penanam padi	140.0	123.4	88.1	15.6	148.5	114.3	77.0	13.7	151.0	83.2	55.1	12.5
Petani-petani lain	137.5	126.2	91.8	16.0	157.4	124.1	78.8	14.9	172.2	110.5	64.1	16.6
Nelayan	38.4	28.1	73.2	3.5	41.6	26.2	63.0	3.1	42.8	19.4	45.3	2.9
Pekerja-pekerja ladang	148.4	59.4	40.0	7.5	127.0	59.7	47.0	7.1	112.5	39.5	35.1	5.9
Industri-industri lain	350.0	123.5	35.2	15.6	433.3	153.4	35.4	18.4	546.4	124.8	22.8	18.7
Jumlah kecil	1,203.4	705.9	58.7	89.2	1,348.4	729.9	54.1	87.4	1,509.6	568.5	37.7	85.3
BANDAR:												
Perlombongan	5.4	1.8	33.3	0.2	5.3	2.0	37.7	0.2	5.4	1.8	33.0	0.3
Pembuatan	84.0	19.7	23.5	2.5	120.4	21.0	17.4	2.5	182.3	24.4	13.4	3.7
Pembinaan	19.5	5.9	30.2	0.7	25.5	6.1	23.9	0.7	34.0	5.9	17.4	0.9
Pengangkutan dan kemudahan awam	42.4	13.1	30.9	1.7	64.4	13.8	21.4	1.7	85.0	16.3	19.2	2.4
Perdagangan dan perkhidmatan	251.3	45.4	18.1	5.7	337.4	62.3	18.5	7.5	467.7	49.2	10.5	7.4
Jumlah kecil	402.6	85.9	21.3	10.8	553.0	105.2	19.0	12.6	774.4	97.6	12.6	14.7
JUMLAH	1,606.0	791.8	49.3	100.0	1,901.4	835.1	43.9	100.0	2,284.0	666.1	29.2	100.0

CATATAN:

1. Pengiraan mengambil kira kesan dari pelaksanaan program-program serta perubahan dalam faktor yang lain seperti harga dan kos dalam tempoh 1971-80.
2. Data dari kajian-kajian yang telah dijalankan oleh Unit Perancang Ekonomi dan Unit Penyelidikan Sosio-Ekonomi di Jabatan Perdana Menteri, Kementerian Pertanian, Jabatan Perangkaan dan agensi-agensi lain telah digunakan dalam pengiraan di atas.

kerajaan telah membolehkan pemilik-pemilik mengerjakan tanah mereka dengan cara yang lebih menguntungkan. Sementara itu, penduduk kawasan MADA telah bertambah sekurang-kurangnya 15% sejak tahun 1970. Sungguhpun terdapat perpindahan keluar daripada MADA, jumlah penduduk MADA masih bertambah dengan pesat. Peluang-peluang bagi petani kecil untuk mendapatkan pendapatan tambahan daripada ladang-ladang besar telah musnah dengan bertambahnya penggunaan jentera menuai. Di pihak lain, peluang bagi mereka mendapatkan pendapatan tambahan dan juga pekerjaan adalah berkurangan kerana mereka terpaksa bersaing pertambahan golongan pekerja buruh. Keadaan-keadaan ini menunjukkan bahawa tekanan penduduk ke atas tanah-tanah padi di kawasan MADA telah meningkat dan justeru itu, kadar kemiskinan telah bertambah. Meskipun petani-petani kecil merasa lega dengan penambahan nilai subsidi, tetapi ini tidak mencukupi untuk mereka keluar daripada kongkongan kemiskinan.

Penilaian menyeluruh ke atas kesan perubahan teknologi di dalam pengeluaran padi di kawasan MADA menunjukkan bahawa di satu pihak pemodenan pertanian telah meningkatkan pengeluaran dan hasil pendapatan. Di satu pihak lain pula kadar kemiskinan di kalangan isirumah penanam padi masih berleluasa dan dipercayai masih meningkat.

Pengusaha-pengusaha kecil masih merupakan kumpulan yang dapat menambahkan, atau setidak-tidaknya dapat mempertahankan peratus mereka daripada jumlah pengusaha, ataupun tanah yang dikerjakan oleh mereka. Kejayaan mereka dalam aspek ini adalah disebabkan oleh kejayaan revolusi hijau yang melanda Tenggara Asia tidak lama dulu. Namun ianya juga telah memperkukuhkan polarisasi antara kumpulan.

BIBLIOGRAFI

Berwick, E.J.H.

1956. *Census of Padi Planters in Kedah 1955*. Alor Setar: Department of Agriculture.

Doering, O.C. II

1970. *Data Report of the 1970 Muda Agricultural Economic Survey*. Telok Chengai, Alor Setar: MADA (mimeographed copy).

Doering, O.C. III

1973. *Malaysian Rice Policy and the Muda River Project*. Ithaca, N.Y.: Unpublished Ph.D. thesis, Cornell University.

Dorner, P.

1972. *Land Reform and Economic Development*. UK: Penguin Books.

Economic Consultants Ltd.

1978. *Kedah-Perlis Development Study*, 4 Vols. Report submitted to the Malaysian Government in September, 1978.

FAO-IBRD

1975. *The Muda Study*, 2 Vols. Rome: FAO.

Fujimoto, A.

1980. *Land Tenure, Rice Production and Income Sharing Among Malay Peasants: A Study of Four Villages*. Adelaide: Flinders University, Unpublished Ph.D. thesis, School of Social Sciences.

Gibbons, D.S., Lim Teck Ghee, Elliston, G.R. dan Shukur Kassim

1981. Hak Milik Tanah Di Kawasan Pengairan Muda, Laporan Akhir, Bahagian 1: Kaedah PPD, USM.

Hak Milik Tanah Di kawasan Pengairan Muda, Laporan Akhir, Bahagian 2: Hasil-Hasil Penyelidikan.

Gibbons, D.S., R. De Koninck and I. Hasan

1980. *Agricultural Modernization, Poverty and Inequality*. London: Sexon House.

Griffin, K.

1974. *The Political Economy of Agrarian Change: An Essay on The Green Revolution*. London: Macmillan.

Horii, Kenzo

1972. "The Land Tenure System of Malay Padi Farmers." *The Developing Economics*, x (1): 45-69.

Husin Ali, Syed

1972. "Land Concentration and Poverty Among the Rural Malays." *Nusantara*, I (Jan.): 100-103.

IBRD

1975. *Malaysian Loan 434 - MA: Muda Irrigation Scheme Completion Report*. Kuala Lumpur: Government of Malaysia.

Jegatheesan, S.

1980. "Progress and Problems of Rice Mechanization in Peninsular Malaysia." Paper delivered at the National Padi Conference, Kuala Lumpur 26-28 February.

1976. *Land Tenure in the Muda Irrigation Scheme*. Telok Chengai, Alor Setar: MADA Monograph No. 29

1977. *The Green Revolution and the Muda Irrigation Scheme*. Telok Chengai, Alor Setar: Mada Monograph No. 30

Bibliografi

Lim Teck Ghee *and Others*

1974. *Land Tenure Survey, Farm Locality DII, Muda Irrigation Scheme, Final Report*. Penang: Center for Policy Research.

Lim Teck Ghee, D.S. Gibbons dan Shukur Kassim.

Accumulation of Padi Land in the Muda Region: Some findings and thoughts on their implications for the peasantry and development, PPD, USM, 1980 — paper presented at conference on development: The peasantry and development in Asean region, UKM, Bangi, Malaysia.

Malaysia

1976. *Third Malaysia Plan, 1976-1980*. Kuala Lumpur: Government Printer.

Maxwell, G.E.

1884. "The Laws and Customs of the Malays with Reference to Tenure of Land." *Royal Asiatic Society, Journal of the Malayan Branch*, XIII: 75-200.

Mokhzani bin Abdul Rahim

1973. *Credit in a Malay Peasant Economy*. London: University of London. Unpublished Ph.D. thesis.

Shukur Kassim.

"Peranan Persatuan Peladang di dalam Pembangunan Masyarakat Tani." Kertas kerja yang disampaikan di dalam Seminar Pemimpin-pemimpin Peladang MADA, September 1980, Pulau Pinang.

Utsa Patnaik

1971. "Capitalist Development in Agriculture: A Note." *Economic and Political Weekly*, VI, (39, 25 September), A-123 — A-130.

Wilson, T.B.

1958. *The Economic of Padi Production in North Malaya, Part I*. Kuala Lumpur: Department of Agriculture.

7 PELADANG, PERTANIAN DAN PEMBANGUNAN DI SARAWAK: SUATU PERBINCANGAN MENGENAI PERTANIAN PINDAH DAN MASALAHNYA DALAM PEMBANGUNAN

Zuraina Majid

PENGENALAN

Pertanian tanam pindah ialah satu cara pertanian yang penting di Asia Tenggara. Telah dianggarkan bahawa di Asia Tenggara sahaja terdapat 100 juta peladang pertanian pindah, sedangkan di seluruh dunia terdapat kira-kira 250 juta peladang pertanian pindah. Ini bermakna peladang pertanian pindah di Asia Tenggara merupakan 40% daripada jumlah penduduk dunia yang terlibat dalam pertanian pindah. Di Sarawak, pertanian pindah diamalkan oleh hampir semua golongan etnik dan meliputi lebih daripada 76.5% jumlah kawasan negeri. Dengan demikian pertanian pindah menjadi tumpuan pembangunan yang penting di Sarawak.

Ciri-ciri umum pertanian pindah ialah pertukaran tapak pertanian lebih kerap daripada pertukaran tanaman, pokok dan semak-samun dihapuskan dengan membakar, pertanian biasanya dilakukan tanpa pertolongan haiwan dan baja menggunakan tenaga manusia, tugal dan cangkul sebagai peralatan pertanian, penempatan pertanian adalah untuk jangkamasa pendek dan bergilir dengan jangkamasa di mana tanah itu akan dibiarkan menjadi tanah rang¹ (Pelzer, 1945). Meskipun terdapat pelbagaian dalam amalan ini, tetapi di dalamnya terdapat beberapa ciri amalan yang umum. Ini ialah pembakaran, iaitu, tumbuh-tumbuhan dihapuskan dengan membakar dan membajak serta meninggalkan tanah yang telah digunakan (*fallowing*) untuk selama 20 tahun dengan tujuan mengembalikan kesuburan tanah.

MASALAH

Pada masa kini, peladang pertanian pindah menghadapi masalah pertambahan bilangan penduduk dan kekurangan tanah yang subur. Ini merupakan isu serius kerana sistem tanam pindah ialah "an extremely fragile system that easily breaks down under the impact of land or population pressure" (Hatch dan Lim, 1978). Apa yang berlaku ialah peladang pertanian pindah itu

1. Jangkamasa tanah rang ialah satu peringkat tanam pindah di mana tanah itu dibajak tetapi tidak ditanami, supaya mengembalikan khasiat tanah.

menghadapi masalah pertambahan keperluan makanan dan tidak ada peluang untuk memperolehi tanah yang subur (tanah hutan asli). Lantaran itu tidak mempunyai apa-apa pilihan kecuali (1) mencucuk tanah lebih selalu dengan memendekkan jangkamasa tanah rang, iaitu, masa yang diperlukan untuk memulangkan kesuburan tanah, atau (2) membuka lebih banyak tanah untuk pertanian pindah. Penanaman yang kerap dengan jangkamasa tanah rang yang pendek akan tetap mengurangkan kesuburan tanah, sementara tanah untuk pertanian pindah yang baru memangnya tanah yang kurang subur. Kedua-dua keadaan ini mengakibatkan keluaran hasil yang lebih rendah daripada dahulu. Ini bermakna peladang pertanian pindah itu terjat dalam peristiwa putaran ganas (*vicious cycle*) di mana apabila bermula, peladang pertanian pindah sukar melarikan diri daripada kejadian ini.

Akibat utama putaran ganas dalam kehidupan peladang pertanian pindah ini adalah kekurangan makanan. Untuk menyelesaikan isu kekurangan makanan ini di antara peladang pertanian pindah dan masalah yang berkaitan dengan sistem pertanian pindah, kita boleh mengkaji dari jarak dekat sebagai masalah kekurangan makanan dan persekitaran. Dalam perkara ini, preskripsinya termasuk penanaman pelbagai jenis tanaman makanan, menambah hasil pertanian seekor supaya mengurangkan kegunaan tanah, dan menggalakkan peladang pertanian pindah menuju ke pertanian perdagangan, yang disokong oleh rancangan pembangunan kerajaan pada masa ini. Dengan cara lain, kita boleh mengkaji isu-isu ini sebagai masalah jangka panjang dalam sistem pertanian pindah di Sarawak, yang berulang-ulang ketika peladang pertanian pindah itu terperangkap dalam putaran ganas yang diuraikan di atas. Dari pandangan jangka panjang masalah ini hanya boleh diselesaikan melalui kajian ke atas sistem pertanian pindah Sarawak pada masa kini.

Bab ini memeriksa putaran ganas sistem pertanian pindah di Sarawak dan kesan-kesannya ke atas persekitaran dan masyarakat dalam satu percubaan untuk menyelidik bagaimana putaran ini dapat dipecahkan. Usaha ini mungkin akan menolong menjelaskan tentang langkah-langkah yang harus diambil untuk menyelesaikan masalah pembangunan peladang pertanian pindah, termasuklah kekurangan makanan. Kita akan bermula dengan memeriksa sistem pertanian pindah secara am iaitu asal-usul rangka-bentuk teori dan penyelidikan di Malaysia. Selanjutnya, kita akan melihat pertanian pindah di Sarawak dan masalahnya dari sudut pandangan persekitaran dan sosio-ekonomi. Akhirnya berdasarkan pengetahuan mengenai pertanian pindah dan beberapa kajian kes di Sarawak kita akan cuba mencadangkan cara-cara alternatif untuk mendekati matlamat pembangunan peladang pertanian pindah.

SISTEM PERTANIAN PINDAH ATAUPUN *SWIDDEN* (LADANG)

Swidden ialah satu sistem pertanian yang bersejarah panjang. Ia dicirikan oleh pembakaran dan mungkin merupakan satu cara pertanian yang digunakan dari masa awal. Mengikut butir-butir arkeologi, pertanian pindah mungkin diamalkan selama 7,000 - 9,000 SM dahulu, di Asia Tenggara (Chang, 1967). Ini berdasarkan atas bukti kerosakan hutan utama dengan pembakaran dan kecuraman penambahan debunga rumput, belukar dan pokok pertumbuhan sekunder. Semua ini menunjukkan adanya kegiatan manusia.

Penanaman tumbuhan yang terawal mungkin memainkan peranan yang kecil dalam jumlah sistem kehidupan, iaitu hanya melengkapi sajian makanan yang diperolehi seperti ikan, binatang liar dan siput-kepah. Semua ini ialah makanan yang diperolehi dari persekitaran yang didiami oleh peladang awal, iaitu kawasan-kawasan dataran kuala sungai dan teres-teres rendah yang menggalakkan budaya pertanian-perburuan. Bagi mereka, pertanian makanan pada mulanya mungkin menjadi pekerjaan berbidang kecil yang dijalankan di tapak-tapak kecil berhampiran dengan kediaman mereka. Hanya tapak hutan kecil yang berdekatan sahaja diperlukan dan peralatan yang digunakan pada masa awal ini ialah kayu tugal sahaja.

Tetapi kawasan-kawasan kuala sungai dan tanah rendah yang mempunyai tanah lanar subur sama ada pada masa sekarang mahupun pada masa lampau adalah tanah pertanian kekal. Sementara sebahagian besar bilangan penduduk mendiami kawasan ini, baki bilangan penduduk yang lain telah pindah masuk ke kawasan pedalaman mencari tanah. Mereka terpaksa berpuas hati dengan tanah yang kurang baik. Dalam kawasan pedalaman ini, di mana selain daripada mempunyai tanah bermutu rendah dan berlebihan, ia juga mempunyai kepadatan penduduk dan teknologi yang rendah, justeru itu *swidden* adalah satu sistem yang logis dan sesuai (Chin, 1977:111).

Sistem *swidden* diamalkan di kebanyakan bahagian dunia dan dikenali dengan beberapa nama tempatan seperti *taungnya* di Burma, *tamrai* di negeri Thai, *kaingin* di Filipina, *chi'itempue* ialah nama umumnya di Afrika, *milpa* di Amerika Tengah, *karen* di Korea, Taiwan dan Jepun. Di Malaysia, dikenali sebagai *ladang*. Ada setengah-setengah pengarang lebih suka mengguna istilah tempatan untuk merujuk sistem *swidden* di seluruh dunia. Misalnya, Gourou (1953) lebih suka mengguna *ladang* untuk tanam pindah di salah satu bahagian dunia; Spencer mengguna istilah Filipina *kaingin* untuk semua jenis pertanian pindah di dunia. Oleh sebab keragaman ini, Conklin (1954) ber-cadang mengguna perkataan *swidden*. Ini membawa erti "kawasan terbakar" satu ciri utama pertanian pindah, dalam loghat lama England Utara. Istilah ini digunakan pada tahun 1951 oleh Izikowitz dalam perbincangan ilmu etnografi peladang bukit di Indo-China. Istilah ini kerap kali digunakan kerana perkataan *swidden* ini kurang hubungan dengan sesuatu kawasan yang tertentu dan oleh itu sesuai untuk perbincangan umum.

Pengetahuan mengenai bagaimana *swidden* boleh diklasifikasikan akan memberi kefahaman yang lebih jelas tentang sistem ini. *Swidden* diklasifikasikan kepada Sistem Sebahagian (*Partial System*) dan Sistem Paduan (*Integrated System*) oleh Conklin. Beliau telah menjalankan kajian luar yang giat di kalangan kaum Honunoo di Filipina. Berdasarkan kajian luar ini, Conklin telah mengenali dua jenis sistem pertanian *swidden* yang utama.²

Sistem Sebahagian

Pertanian swidden tambahan (supplementary swidden farming). Peladang tanaman tetap menggunakan separuh masa sahaja untuk pertanian *swidden*.
Pertanian swidden permulaan (incipient swidden farming). Peladang biasanya dari kawasan ladang yang sesak berpindah ke kawasan bukit dan mencurahkan semua usahanya kepada tanaman *swidden* berhampiran dengan rumahnya.

Sistem Paduan

Pertanian swidden perintis (pioneer swidden farming). Sebahagian besar tumbuhan hutan ditebaskan tiap-tiap tahun.

Pertanian swidden tetap (established swidden farming). Pertanian pokok adalah banyak dan pertumbuhan hutan yang ditebaskan tiap-tiap tahun makin kurang.

Pembahagian asas ini sangat penting. Peladang sistem paduan tidak mengetahui sistem pertanian lain sebanyak yang ia ketahui tentang sistem yang diamalkan dan selalunya sistem yang lain ini tidak diterima. *Swidden* ialah satu cara kehidupan dan apabila dibantukan dengan hasil perburuan dan pengutipan makanan, menjadi punca kehidupan mereka. Kehidupan sosio-budaya mereka selalunya berkisar pada cara hidup ini. Dalam sistem *swidden* sebahagian, mereka yang terlibat adalah peladang-peladang tetap. Mereka lebih menggunakan alat-alat yang lebih sofistikated dan berkesan daripada kayu tugal dalam membajak tanah. Peladang-peladang juga lebih cenderung kepada tanaman sejenis (*monoculture*) daripada tanaman pelbagai jenis (*polyculture*). Mungkin satu sifat penting yang dapat diperhatikan ialah sebahagian peladang *swidden* seringkali hidup di kawasan di antara tepi

2. Ada juga klasifikasi *swidden* lain, contohnya Watters (1960) yang menggariskan lapan "peringkat" *swidden*, sementara Spencer (1966) membahagikan *swidden* mengikut peringkat teknologi pertanian. Tetapi, definisi Conklin ialah klasik dan benar untuk kebanyakan *swidden*.

hutan dan perkampungan yang ramai — biasanya kawasan tanah tinggi dan oleh sebab itu ada kemungkinan bahawa penggunaan tanah yang kerap akan hakis khasiat tanah.

Pengetahuan mengenai amalan sistem pertanian *swidden* di Malaysia telah diketahui dari penyelidikan yang dijalankan oleh ahli sains semulajadi dan ahli sains sosial. Kebanyakan daripada kalangan ahli sains sosial yang mengkaji *swidden* adalah ahli antropologi. Sebilangan besar dari mereka melihat *swidden* sebagai sebahagian daripada kebudayaan persekitaran yang dianggap berada dalam keadaan seimbangan. Pada umumnya, ahli antropologi mengkaji sifat-sifat *swidden*, bagaimana ia diamalkan dan kepercayaan yang berkaitan dengan amalannya. Soalan-soalan yang dikemukakan, pada dasarnya berkisar kepada apa yang ditanam, bila, bagaimana dan mengapa. Masalah pokok dalam kajian-kajian ini adalah pemerhatian terhadap mekanisme-kekanisme yang mengawal dan memelihara keseimbangan budaya dan di mana *swidden* adalah suatu bahagian dalam sistem budaya itu. Sebaliknya, ahli sains semulajadi terutamanya ahli sains hutan dan tanah, mengambil pandangan yang luas dan panjang tentang *swidden*. Mereka mengkaji sejauh mana *swidden* mempengaruhi keseimbangan ekologi dalam seluruh kawasan geografi. Kajian awal sains semulajadi telah mengutuk *swidden* sebab ia merosakkan alam persekitaran (Strong 1981, Barnard 1983). Kajian sekarang lebih bersifat empiris dan menunjukkan perpindahan pendekatan dan metodologi (contoh Andriess, 1977). Ada juga perubahan dalam dimensi lain. Lebih ramai ahli sains bersedia melihat sistem *swidden* dan peladang "holistically and humanistically" (contoh Chin, 1977). Dari sudut inilah kita akan meninjau sistem *swidden* dalam bahagian berikut.

MASALAH SWIDDEN DI SARAWAK

Minat utama kita dalam bahagian ini ialah untuk memahami masalah peladang *swidden* dan juga sistem *swidden* di Sarawak masa kini. Untuk tujuan ini, kita bermula dengan memeriksa kawasan yang mengamalkan *swidden* dan suatu putaran *swidden* yang tipikal. Kita berharap bahawa perbincangan seperti ini akan mendedahkan aspek-aspek penting dalam putaran ganas yang dialami oleh peladang *swidden*.

Swidden diamalkan di kawasan-kawasan bukit dan bergunung-ganang, dan bukan di kawasan paya dan dataran tanah lanar. Kawasan yang digunakan untuk *swidden* hampir berjumlah 23.8 juta ekar atau lebih kurang 76.5% kawasan tanah Sarawak (Lim, 1978). Walau bagaimanapun, adalah sukar untuk menentukan perekarahan tahunan sebenar yang digunakan untuk *swidden*. Mengikut statistik yang ada, pada musim 1976, 60,463 hektar atau 0.5% kawasan tanah di Sarawak telah ditebang dan dibakar untuk *swidden*, tetapi ramai ahli sains perhutanan berfikir angka ini terlalu konservatif (Hatch n.d.). Mereka berpendapat bahawa kawasan yang sebenarnya di bawah *swidden* untuk tahun itu mungkin 100,000 hektar. Hatch juga bercadang bahawa

keluasan *swidden* yang sebenar dari segi kegunaan tanah boleh dianggarkan sebaik-baiknya dari foto udara dan ukuran plainmetrik. Berdasarkan cara ini, telah dianggarkan bahawa, 2,894,537 hektar (atau 23.5% kawasan tanah Sarawak) berada dalam putaran *swidden*, atau telah ditebang dan dibakar sekurang-kurangnya sekali.³

Di Sarawak, amalan tradisional *swidden* melibatkan masa penanaman yang pendek dan tanah rang yang panjang. Dalam kes hutan asli, tanah mungkin digunakan untuk menanam padi bukit untuk dua tahun secara berturut-turut, tetapi dalam kes hutan belukar hanya digunakan sekali sahaja dan selepas itu tanah itu tidak digunakan untuk selama lima belas tahun atau lebih. Tetapi putaran ini tidak selalu diamalkan. Di mana terdapat tekanan tanah dan tekanan bilangan penduduk, tanah itu digunakan untuk masa yang lebih panjang dan direhatkan untuk masa yang lebih pendek. Kesannya ialah pengeluaran hasil yang rendah.

Siapakah orang yang mengamalkan cara pertanian ini di Sarawak? Orang Iban ialah golongan *swidden* yang dominan. Mereka juga kaum terbesar di Sarawak. Satu kajian pada tahun 1978 (Lim, 1978) menganggarkan jumlah penduduk pertanian yang terlibat dalam *swidden* adalah lebih kurang 265,810 dan orang Iban merupakan 70.6% daripada bilangan ini. Pecahan penduduk mengikut kaum adalah seperti berikut:

BILANGAN KAUM PERTANIAN PINDAH DI KAWASAN-KAWASAN BUKIT

Kaum	Bilangan Penduduk	% Jumlah
Iban	187,400	70.6
Bidayuh	34,260	12.9
Kayan/Kenyah	26,050	9.8
Murut/Kelabit	6,450	2.4
Penan/Punan	2,760	1.0
Malay/Me- lanau	2,400	0.9
Bisayah	1,647	0.6
Lain (Cam- puran)	4,843	1.8
Jumlah	265,810	100.0

SUMBER: Lim 1978.

3. Lee (1968) melaporkan bahawa sebanyak 18% daripada negeri Sarawak digunakan untuk *swidden* pada masa itu.

Taburan dan dominasi orang-orang Iban dan Bidayuh dalam *swidden* mungkin boleh dihubungkan dengan proses migrasi yang lepas. Migrasi mereka mungkin boleh diterangkan oleh keperluan *swidden* iaitu keperluan tanah baru yang lebih subur. Perolehan tanah baru yang subur akan mewujudkan pemilikan tanah dan dengan ini membawa kemegahan dan kemakmuran kepada penduduk. Faktor-faktor yang mewujudkan migrasi ini ialah hasil menuai yang tidak memuaskan dan pertambahan bilangan penduduk. Pindahan berlaku dijarak yang luas secara "lompat katak" di mana setiap orang cuba mendapatkan peluang memiliki hutan yang tertua.

Kecenderungan untuk mendapatkan kawasan 'perintis' atau hutan asli adalah supaya mereka dapat memperolehi hasil yang lebih tinggi dari kawasan subur itu. Walau bagaimanapun, kawasan seperti ini sangatlah jarang didapati sekarang. Oleh kerana tanah yang lain tidak subur dan memberi hasil yang rendah, peladang *swidden* telah berpindah masuk ke kawasan-kawasan hutan asli yang disimpan sebagai Hutan Simpanan. Penggunaan tanah ini memberi kesan serius ke atas ekologi. Sebaliknya apabila peladang *swidden* berpindah ke tanah yang lain, biasanya mereka berhadapan dengan tanah yang cetek dan kurang subur. Justeru dari keseburan tanah yang semakin berkurangan dan masalah keperluan makanan yang makin serius akibat dari pertumbuhan penduduk sebanyak 3%, peladang *swidden* berhadapan dengan pilihan berikut. Pertama, tanpa menggunakan tanah Hutan Simpanan, pilihan mereka ialah berpindah ke lereng tanah yang tidak subur yang cetek, atau keduanya, menanam tanaman mereka seringkali di tanah yang telah mereka gunakan dengan memendekkan masa tanah rang. Kedua-dua cara ini memberi hasil yang rendah. Hasil yang sentiasa menurun itu ada hubungan rapat dengan singkatan masa tanah rang. Sementara tanah rang dua puluh tahun akan membenarkan pengumpulan khasiat yang cukup, kebanyakan peladang *swidden* menggunakan tanah mereka tiap-tiap tujuh tahun sekali dan sekarang ada yang menggunakan tanah lebih kerap, iaitu tiap-tiap tiga hingga lima tahun sekali. Perhubungan antara hasil dan tanah rang ini terlalu rumit tetapi pada umumnya ahli sains semulajadi bersetuju bahawa jangkamasa tanah rang sangat penting untuk mengeluarkan hasil.

Swidden telah dikritikkan sebagai cara pertanian yang tidak ekonomi kerana kuat memakan tanah dan tenaga buruh serta memberi hasil yang rendah. Ini akan menjadi lebih serius apabila bilangan penduduk bertambah dan potensi untuk mendapat tanah baru turun. *Swidden* ialah penggunaan tanah yang tertinggi di Sarawak. Tanah pertanian di bawah *swidden* mempunyai *carrying capacity* yang rendah.⁴ Freeman (1955) menganggarkan bahawa *carrying capacity* sistem *swidden* Iban hanya empat puluh enam orang satu

4. "Carrying capacity" ialah kemampuan tanah untuk menanggung bilangan penduduk.

batu persegi sahaja. Ini amatlah rendah apabila dibandingkan dengan sistem *swidden* yang lain seperti Hanunoo di Filipina. Orang Hanunoo mengamalkan sistem *swidden* yang lebih cekap dan Conklin (1957) menganggarkan bahawa *carrying capacity* mereka ialah sebanyak 124 orang satu batu persegi.

Swidden yang diamalkan di Sarawak juga mempunyai masalah lain. Ahli sains semulajadi yang mengkaji pertanian pindah di Sarawak telah mengatakan bahawa *swidden* akan menyebabkan runtuh tanah, pencemaran udara dan jalan air, perkelodakan sungai, kerosakan kediaman ikan dan banjir kuala sungai. Juga dianggarkan bahawa Sarawak rugi 300 juta ringgit setahun dalam cukai balak kerana penebangan hutan oleh peladang pertanian pindah untuk pertanian. Tetapi yang lebih penting di sini ialah kesan pertanian pindah ke atas mereka yang mengamalkannya. Mereka bergantung kuat kepada tanah untuk sumber makanan, terutama makanan utama iaitu padi beras.

Pengeluaran padi beras berkait rapat dengan cara hidup, pandangan dunia, kepercayaan, agama dan organisasi sosial mereka. Pendek kata *swidden* ialah jiwa mereka, jiwa nenek moyang dan hanya jiwa ini mereka ketahui. Kepada peladang *swidden*, padi itu seperti diri sendiri, iaitu benda hidup yang mempunyai roh. Pengerjaan tanah tidak boleh dipisahkan dari upacara agama dan magis. Oleh itu, "some of these must be cajoled, placated or overcome and others of them invoked for aid, if he is to work his land unmolested and if his crops are to flourish" (Geddes, 1954:73). Oleh kerana rangkaian perhubungan yang rapat dan rumit antara manusia dan alam semulajadi, upacara dan kepercayaan kebudayaan tidak boleh kita ketepikan dalam perbincangan putaran *swidden* yang berikut.

Untuk memahami bahagian-bahagian putaran *swidden* kita akan menghuraikan putaran *swidden* orang Iban yang merupakan satu putaran tipikal. *Swidden* Iban telah dikaji dengan teliti oleh Freeman (1955). Putaran *swidden* mereka bermula pada bulan Jun dan Julai, iaitu musim kemarau, yang mana sesuai sekali untuk menebas hutan. Musim ini juga berlaku serentak dengan wujudnya bintang banyak (Pleiades)⁵ dan upacara *manggol*. Upacara *manggol* ini ialah untuk mendapatkan alamat baik burung, untuk mendamaikan makhluk halus tanah dan hutan, dan juga untuk memulakan operasi utama iaitu menebang. Tiap-tiap rumah memilih kawasan sendiri untuk menebang dan kawasan-kawasan ini mungkin berasingan serta jauh antara satu sama lain. Biasanya jumlah ekar ladang untuk serumah tidak

5. Pindahan Pleiades, Orian dan Sirius dianggap menunjukkan masa sesuai untuk pekerjaan utama iaitu penebangan dan penanaman. "*Enti nadai bintang tesat ati kami Iban, enda nemu maia ungal; kami idup ari bintang*" (Freeman 1944:40). (Jika tiada bintang, kami orang Iban akan sesat, tidak tahu bila hendak menanam, kami hidup mengikut bintang).

melebihi 2.5 hektar. Peringkat yang pertama ialah penebasan belukar. Kemudian mereka memulakan kerja menebang. Paku-pakis, anak pokok dan pokok menjalar dibersihkan dengan sebatang duku. Pekerjaan ini dibuat oleh orang lelaki, perempuan dan kanak-kanak kerana duku ini senang digunakan. Kemudian, penebangan yang lebih susah dikerjakan oleh orang lelaki kerana ini menghendaki tenaga, kepantasan, keberanian dan ketangkasan. Beliung dan kapak digunakan dalam kerja ini. Kerja penebangan ini biasanya tamat pada pertengahan bulan Julai atau permulaan bulan Ogos, dan pada waktu reda ini, hutan yang ditebang itu dibiarkan supaya kering sekurang-kurangnya sebulan sebelum dibakar.

Kemajuan pembakaran ini bergantung kepada cuaca. Sebaik sahaja selesai kerja penebangan, minggu-minggu yang berikutan pula adalah merupakan waktu kegelisahan dan cuaca menjadi tajuk utama dalam perbualan. Setiap orang Iban berdoa selepas habis penebangan agar mereperolehi tiga minggu musim kering. "In health and happiness may we dwell in this land; and when we fire our farms may they fiercely burn; it is for a drought that we plead" (Freeman, 1955:44). Pembakaran ialah satu peringkat *swidden* yang amat penting kerana kualiti pembakaran ini mempunyai pengaruh ke atas ancaman binatang perosak dan tumbuhan liar. Pembakaran yang baik sangat dikehendaki kerana ini akan menjamin hasil yang baik. Pembakaran yang baik bermakna kawasan-kawasan telah dibakarkan rapi dengan memusnahkan semua tumbuh-tumbuhan. Abu dari pembakaran ini mengandungi khasiat untuk tanaman padi. Sebaliknya, pembakaran yang tidak baik tidak akan memberikan khasiat yang cukup untuk menghasilkan pengeluaran yang baik. Kegagalan pertanian selalu dihubungkan dengan pembakaran yang kurang baik. Api suluh yang besar (sempun) digunakan untuk membakar ladang sambil mereka menyeru dewa angin agar menolong mereka dalam ladang dan dewa api agar membakar setiap cabang dan dahan hingga tidak meninggalkan apa-apa baki selain daripada abu sahaja.

Antara dua hingga tiga hari selepas pembakaran, penyemaian akan dimulakan dengan beberapa upacara ketika biji yang pertama ditaburkan. Ini diikuti dengan menugal dan menyemai — orang lelaki dengan tugal membuat lubang supaya orang perempuan yang ikut di belakang boleh menaburkan benih ke dalam lubang (5 - 35 biji dalam satu lubang). Selepas ini, tanaman lain seperti timun dan labu ditanam di antara tanaman padi tersebut. Pokok-pokok lain juga ditanam dalam bahagian yang asing di ladang. Pilihan tanaman disesuaikan dengan ciri kawasan dan setiap ceruk digunakan dengan sepenuhnya untuk tanaman yang bersesuaian dengan persekitaran.

Selepas suatu waktu reda yang pendek, mereka akan memulakan kerja merumput, dan ini adalah satu kerja yang leceh. Kehidupan tumbuhan liar bergantung kepada kualiti pembakaran dan jenis tanah. Ada masanya kerja merumput bermula sebelum selesai penyemaian. Merumput memerlukan banyak tenaga, dan kerja ini bosan, tanpa kegembiraan dan keseronokan yang didapati dari upacara-upacara penebangan, pembakaran dan penyemaian.

Kerana itu kerja ini dilakukan oleh kaum wanita, orang lelaki menghinakan pekerjaan ini. Sementara wanita merumput, orang lelaki sibuk mereka jerat lembing untuk babi (*peti*), jerat untuk monyet (*bubong*) dan jerat untuk binatang kecil (*tinya*).

Apabila padi matang, semangat perayaan akan bermula di kampung. Ini ditandakan dengan upacara *mata padi*, suatu upacara kecil yang diraikan sebelum bermulanya kerja menuai padi. Upacara ini dilaksanakan supaya roh-roh padi tidak takut apabila mereka bermula menuai. Upacara awal ini dilakukan dengan menuai serumpun padi yang pertama. Ini diikuti dengan upacara *makai padi baru* (memakan padi baru, buat pertama kali). Tujuannya ialah supaya pada tahun hadapan mereka akan memperoleh padi yang mencukupi. Tidak lama kemudian, musim menuai pun bermula. Ini pula dimulai dengan suatu upacara awal yang penting, *nganjong ke penyadai*, bertujuan supaya mereka dapat menuai dengan licin serta memperoleh hasil yang lebih. Satu keperluan upacara awal yang penting ialah peladang itu mesti menuai dari satu bahagian ke satu bahagian secara bersambungan dan tidak boleh bertukar dari satu bahagian ke bahagian lain yang tidak berhampiran. Ini adalah kerana kepercayaan mereka bahawa jika padi itu tidak dituai mengikut bahagian-bahagian yang bersambungan, roh-roh padi yang mengikut penuai itu akan sesat jalan. Kemuncak dalam kerja menuai ini adalah apabila mereka sampai ke padi suci — *padi sangking* dan *padi pun*. Di sini mereka berdoa "summoning all the padi spirits to return and accompanying the reapers back to their rightful abode" (Freeman, 1955:69).

Kerja membanting juga dimulai dengan perayaan yang khas — *ngalin ka padi*, suatu upacara amal yang penting untuk menyambut padi balik ke rumah dengan harapan padi itu akan bertambah banyak. Ini adalah kepercayaan bahawa padi mempunyai roh dan kerana itu boleh menjadi lebih atau kurang selepas dituai. Membanting bermula sehari selepas perayaan ini.

Menyimpan padi juga suatu peristiwa penting dan upacara awal dalam peringkat ini mesti dilaksanakan dengan tertib, supaya padi tahan lebih lama. Mengikut Freeman, kaum Iban "believe the supernatural qualities of fertility and increase which are the special attributes of padi are still present after the grain has been reaped, threshed, winnowed and stored" (1955:70).

Maka, kita telah lihat bahawa pertanian mempunyai hubungan rapat dengan kepercayaan dan pertanian padi telah meresapi dalam kehidupan mereka. "The subsistence economy of the Iban, and indeed their whole way of life is based upon the cultivation of hill rice ..." (Freeman, 1955:27). Beras bukan sahaja makanan utama, tetapi ia juga dianggap mempunyai roh dan semangat. Justeru itu upacara amal mestilah diikuti supaya berjaya perolehi kehormatan dan sokongan roh-roh padi untuk melebihi hasil padi.

Seharusnya hasil pengeluaran padi semakin lama semakin kurang, tetapi di kawasan-kawasan di mana hutan asli ditebang dan dibakar untuk menanam padi didapati hasilnya adalah lebih tinggi daripada 1,000 kg/ha. Malah ada juga yang mengeluarkan hasil setinggi 2,000 kg/ha. Keadaan

seperti ini adalah luar biasa dan hanya didapati di mana serangan binatang perosak dan penyakit tumbuh-tumbuhan rendah. Tetapi, kawasan hutan asli hampir tidak ada lagi untuk digunakan oleh peladang-peladang *swidden* dan lantaran itu pengeluaran padi yang tinggi jarang sekali diperoleh. Bahkan pengeluaran serendah 300 - 400 kg/ha pun biasa didapati (Hatch n.d.).

Perbincangan di atas menarik perhatian kita kepada masalah-masalah utama pertanian *swidden* di Sarawak. Masalah-masalah ini boleh diuraikan dari dua sudut pandangan, iaitu dari sudut persekitaraan dan sosio-ekonomi. Masalah persekitaran yang disebabkan oleh pertanian *swidden* boleh dibahagikan kepada dua jenis — pertama, masalah yang mempengaruhi persekitaran (misalnya keruntuhan tanah, banjir) dan kedua, masalah yang mempengaruhi peladang (misalnya pengeluaran yang rendah kerana tanah tidak subur). Masalah sosio-ekonomi pula mempunyai kaitan dengan masalah persekitaran, seperti masalah hasil yang rendah, kekurangan makanan, dan juga pendapatan yang rendah. Kita juga telah melihat bahawa dalam usaha menyelesaikan masalah untuk menambahkan keperluan makanan dan kekurangan bekalan tanah yang subur, peladang *swidden* ini berhadapan dengan masalah putaran ganas. Selain daripada itu, sistem pertanian *swidden* ini juga memperlihatkan hubungan saling kait-mengait dengan kehidupan agama-budaya. Semua ini adalah isu-isu yang harus dibangkitkan dalam perbincangan berikut mengenai strategi pembangunan untuk peladang *swidden*.

PEMBANGUNAN DAN *SWIDDEN*: STRATEGI DAN RANCANGAN

Dari perbincangan mengenai masalah pertanian *swidden* kita ketahui isu-isu asas adalah bilangan penduduk dan tekanan tanah. Ini menimbulkan masalah-masalah persekitaran dan sosio-ekonomi. Sungguhpun menghadapi masalah keperluan makanan tetapi hampir tiada peluang untuk migrasi ke kawasan yang belum diteroka. Oleh itu, peladang-peladang *swidden* terpaksa mengerjakan tanah mereka berkali-kali dengan mengurangkan masa tanah rang. Ini bukan sahaja menyebabkan hasil pengeluaran yang lebih rendah bahkan juga meningkatkan masalah keruntuhan tanah. Putaran ganas ini harus dipecahkan supaya dapat mengurangkan kekurangan makanan dan kemiskinan.

Seperti disebut dahulu, sistem *swidden* ini boleh musnah akibat tekanan-tekanan tanah dan bilangan penduduk. Sebenarnya pecahan itu "has already started in several parts of the state, particularly in the First, Second and Seventh Divisions and in such areas the yields of hill padi are frequently as low as 300 - 400 lbs. per acre" (Hatch dan Lim, 1978:3).⁶ Tekanan-tekanan ini

6. Rendah apabila dibandingkan dengan 1,000 lbs. seekor, hasil dari hutan asli.

akan diikuti dengan putaran ganas dan sekali ia bermula maka sukar dihentikan. Lantaran itu usaha-usaha untuk mengurangkan masalah-masalah sosio-ekonomi dan persekitaran yang dihadapi oleh peladang-peladang *swidden* perlu disegerakan. Tetapi, oleh kerana *swidden* merupakan cara hidup yang berkait rapat dengan kepercayaan dan organisasi sosial peladang *swidden*, dan juga oleh kerana pertanian *swidden* itu seerti dengan pertanian padi di mana peladang-peladang padi mempunyai hubungan simbolik dan spiritual, maka apa-apa usaha pembangunan harus mengambil kira fakta-fakta ini.

Usaha kerajaan termasuklah sekim-sekim subsidi pertanian untuk menambatkan hasil dan pendapatan. Agensi-agensi pembangunan seperti Jabatan Pertanian, SALCRA dan SLDB telah berusaha memperkenalkan sekim berbidang besar dalam penanaman kelapa sawit dan koko, pemeliharaan binatang, pemeliharaan ikan, penanaman makanan dan penggunaan baja, ubat binatang perosak dan tumbuhan liar. Walau bagaimanapun, usaha untuk menyelesaikan masalah *swidden* "are of a piecemeal or ad hoc nature" (Lim, 1978:10).⁷

Lim (1978) mencadangkan bahawa rancangan pembangunan mestilah dilaksanakan di seluruh rantau Sarawak berdasarkan kepada kesesuaian tanah serta fakta-fakta ekonomi dan demografi. Kesesuaian tanah menunjukkan bahawa "nearly 80% of the total state area is unsuitable for commercial or settled agriculture", dan kebanyakan *swidden* dijalankan pada "unsuitable or marginal land that should rightly be left under forest" (Lim, 1978:9). Jika kita terima adanya keadaan-keadaan "hostile environment" dan "relatively primitive agriculture system" (Lim, 1978:9), beliau mencadangkan agar memindahkan peladang-peladang ke kawasan yang lebih baik, melalui sekim-sekim migrasi dan kediaman yang baru (*resettlement*).⁸

Melalui perbincangan sistem *swidden* dan kajian kes berikut mengenai usaha pembangunan, kita akan cuba mengenali faktor-faktor penting yang harus dipertimbangkan apabila memberi bantuan kepada komuniti *swidden* dan seterusnya diharapkan dapat digunakan untuk membentuk strategi dan rancangan pembangunan untuk peladang-peladang *swidden*.

Tiga kajian kes kampung yang menerima bantuan kerajaan dalam bentuk sekim subsidi pertanian akan dikemukakan supaya dapat mengenali perkara-perkara penting dalam pembangunan.⁹

7. Lim menyambung, "This criticism is not intended to reflect unfavourably on the performance of the Department of Agriculture, rather it only helps to highlight the difficulty of achieving meaningful results because of the meagre resources available to it and the vast area it has to serve".

8. Ini telah dimulakan dan banyak masalah telah timbul. Kajian berhubung dengan ini telah dibuat oleh penulis.

9. Ingin diucapkan terima kasih kepada penuntut luar kampus Daniel Ngilek Booming dari Jabatan Pertanian, Sarawak, yang telah membantu dengan data berikut.

Kajian Kes I

Nanga Bilat ialah kampung di kawasan bukit berhampiran dengan Sungai Kanowit dan hanya boleh ditujui dengan menaiki perahu panjang sebab sungai ini terlalu cetek dan sempit untuk perahu motor.

Tanaman utama di sini ialah padi bukit dan hasil pengeluarannya adalah rendah berpurata 120 gantang satu ekar. Kerajaan telah membantu penduduk-penduduk dengan membekalkan mereka dengan sekim subsidi pertanian dalam bentuk baja, getah dan lada hitam. Walaupun Pejabat Pertanian kerap kali menasihati penduduk-penduduk kampung tentang tanaman jualan, mereka masih lebih menumpukan perhatian kepada keperluan tanaman makanan padi dan meneruskan tanaman padi. Semua usaha tenaga mereka ditumpukan kepada tanaman padi dengan tidak berapa mempedulikan pertanian tanaman jualan seperti getah dan lada hitam (yang mereka kerjakan hanya pada masa lapang sahaja). Mereka juga tidak menanam sayur-sayuran untuk kegunaan sendiri, tetapi sebaliknya lebih berminat mengutip tumbuh-tumbuhan di hutan. Begitu pula binatang dan ikan semakin berkurangan. Kekurangan makanan ini boleh mencapai keadaan yang lebih buruk apabila hasil tanaman padi merosot.

Kajian Kes II

Limau, lebih kurang 78 batu dari Kuching, boleh ditujui dengan jalan raya. Pasar pekan yang terdekat sekali ialah Sungai Tengang hanya dua batu dari Limau. Pengeluaran hasil padi bukit adalah rendah dan berkurangan sejak lama dahulu kerana tanah yang tidak subur. Bantuan kerajaan termasuklah beberapa sekim subsidi pertanian yang pada mulanya tidak diterima dengan sepenuh hati. Sebatang jalan raya menuju ke kampung ini telah dibina dan air serta kawalan kebersihan telah diperkenalkan. Penduduk kampung ini mula mempelbagaikan tanaman dengan menanam lada hitam lebih dua puluh tahun dahulu dan kemudian dengan pembekalan subsidi kerajaan untuk tanaman jualan, ramai daripada mereka juga telah menanam getah dan koko. Juga, dengan pengenalan pengairan sawah (padi sawah boleh ditanam dalam kawasan-kawasan lembah di Limau), kegunaan baja dan racun rumpai dan racun serangga, peladang-peladang tidak perlu lagi menebas hutan untuk ladang baru. Walaupun hampir setiap keluarga masih menanam padi tetapi ini hanyalah untuk makanan sendiri sahaja, dan perubahan ke pertanian perdagangan amat berkesan.

Tetapi, dengan pertanian tanaman jualan, kehidupan orang kampung telah berubah. Upacara-amal dan perayaan-perayaan yang berkaitan dengan pertanian padi, perburuan, pengutipan tumbuhan hutan, pertukangan tangan, kegiatan bergotong-royong, dan sistem kehidupan di rumah panjang telah merosot dan pada masa sekarang telah timbul di kalangan mereka 'kesedaran wang'.

Kajian Kes III

Nanga Semah ialah sebuah kampung di tepi sungai dalam kawasan delta Rejang dan hanya boleh ditujui dengan perjalanan sungai, tetapi berlainan daripada Nanga Bilat, kerana Nanga Semah boleh ditujui dengan perahu motor.

Kebanyakan penduduk di sini menanam padi. Dahulunya, mereka menjadi peladang *swidden* yang menanam padi untuk kegunaan sendiri sahaja. Tetapi sejak tahun 1960, dengan adanya pengairan, benih percuma, baja, racun rumpai, racun serangga, alat-alat pertanian dan penyeliaan dari Pejabat Pertanian, peladang-peladang secara perlahan-lahan menerima teknik-teknik baru ini. Pandangan mereka berubah apabila mereka menyedari bahawa hasil padi lebih tinggi dengan adanya sistem pengairan daripada sistem *swidden*. Mereka juga sedar bahawa dengan cara-cara ini mereka tidak perlu mencari tanah baru. Oleh kerana pengeluaran hasil yang tinggi, padi sawah telah menjadi tanaman utama, sementara nenas menjadi tanaman jualan kedua. Demikian juga halnya di Limau dan Nanga Semah, pertanian *swidden* telah berpindah ke arah pertanian perdagangan.

Kita boleh melihat kesan-kesan perubahan terhadap kehidupan orang di Nanga Semah. Mereka masih mengamalkan upacara amal padi, sistem rumah panjang masih teguh, pertukangan yang giat, gotong-royong padi diteruskan dan perburuan serta perhimpunan makanan hutan masih menjadi sebahagian kehidupan mereka. Tetapi di kalangan mereka kini, sudah terdapat 'kesedaran wang'.

PEMBANGUNAN: BEBERAPA IMPLIKASI

Berdasarkan ketiga-tiga kajian kes di atas dan pengetahuan mengenai pertanian *swidden*, kita ketahui bahawa jika peladang lebih terlibat dalam penanaman padi bukit, mereka tidak akan menukar atau bergiat dalam pertanian untuk perdagangan. Justeru kerana penanaman padi bukit merupakan suatu pekerjaan giat maka ini tidak meluangkan masa, usaha atau tenaga untuk bergiat dalam penanaman tanaman untuk jualan. Padi bukit biasanya ditanam di tanah yang tidak subur (80% tanah di Sarawak tidak sesuai untuk pertanian), dan hasilnya kian merosot dan mengakibatkan kekurangan makanan. Semakin hasil rendah semakin lebih pula masa digunakan untuk meluaskan ladang atau mengerjakan semula tanah dengan lebih kerap lagi. Kedua-dua usaha ini didapati mengeluarkan hasil yang semakin kurang dan meneruskan putaran ganas.

Kajian ini menunjukkan kunci (*linchpin*) kepada putaran ganas adalah tanaman padi bukit. Kita ketahui pertanian padi berhubung rapat dengan upacara amal yang teresap dalam kepercayaan dan seluruh cara kehidupan mereka. Oleh yang demikian, tanaman padi tidak boleh dihapuskan dengan serta merta dari sistem pertanian mereka tanpa mengganggu kebudayaan.

Namun begitu, tingkat keutamaan tanaman padi boleh dikawal ataupun diubah. Jika kawasan tanah sesuai untuk tanaman padi seperti di Nanga Semah, padi patut ditanamkan secara giat sebagai tanaman jualan. Sebaliknya, jika tanaman padi tidak sesuai diusahakan sebagai tanaman jualan seperti di Limau, padi hanya patut digalakkan sebagai tanaman untuk menampung keperluan sendiri sahaja. Di mana hasil keluaran padi rendah dan cara tradisional diteruskan seperti di Nanga Bilat, putaran ganas berterusan dengan tidak dapat dikawal. Preskripsinya ialah pilihan gantian yang ada pada sistem *swidden*, iaitu, pertanian tetap (*permanent cultivation*). Sistem pertanian tetap ini patut diterima dalam kehidupan kebudayaan penduduk. Untuk tujuan ini, mereka hendaklah diberi peluang untuk menanam padi, walau sedikitpun. Ketegasan atas tanaman padi mestilah bergantung kepada padi yang diperoleh dan ekonomi kegiatan itu.

Usaha pembangunan boleh mengambil dua bentuk: pertama, berpindah dari persekitaran yang dingin atau yang tidak sesuai ke persekitaran yang lebih sempurna, dan kedua, pembangunan *in situ*, di kawasan itu sendiri di mana peladang sedang hidup dalam persekitaran yang sempurna dan baik. Jika perubahan tidak terlampau untuk peladang dalam kedua-dua persekitaran ini, eloklah juga mereka dibenarkan menanam padi sekurang-kurangnya untuk kegunaan sendiri. Ini adalah sebab padi mempunyai makna dalam kehidupan mereka. Namun begitu tidak bererti peladang-peladang bergantung teguh kepada pertanian pindah dan menunjukkan keengganan terhadap apa-apa pindaan dalam sistem pertanian pindah. Suatu kajian oleh Cramb (1978) berhubung dengan peladang-peladang dalam proses peralihan di Sungai Layar, Sarawak menunjukkan bahawa "they are capable of making a shrewd assessment of the economic returns, and the associated risks, of alternative production systems, and that in fact they are adjusting extremely rapidly in the circumstances" (1978:2). Dalam keadaan persekitaran yang membenarkan bolehlah mereka menukar ke tanaman jualan. Secara ringkas, strategi pembangunan harus merupakan satu strategi yang menggalakkan pertanian tetap ke arah tanaman jualan dan tanaman yang ditanam bergantung kepada kesesuaian tanah dan ekonomi pertanian.

Mengenali padi sebagai kunci (*linchpin*) dalam putaran ganas ialah salah satu bahagian dalam strategi pembangunan untuk preskripsi masalah peladang. Pertimbangan-pertimbangan lain juga penting dalam perancangan pembangunan. Apakah keadaan yang diperlukan agar strategi pembangunan berjaya?

Dalam memperkenalkan usaha-usaha baru kepada pertanian *swidden* bagi meningkatkan kedudukan ekonomi peladang-peladang, kita hendaklah mengambil kira faktor-faktor penempatan geografi kampung dan kemudahan untuk memasukinya (*accessibility*). Pada kebiasaannya, ladang terletak berjauhan dan terpencil. Topografi Sarawak menunjukkan rangkaian sungai yang rapat memotong kawasan yang berbukit-bukau dan bergunung-ganang, menjadikan jalan masuk ke ladang *swidden* amatlah sukar. Kedudukan

ladang yang terpencil dan jalan masuk yang sukar ini juga menimbulkan masalah komunikasi antara kampung. Oleh yang demikian, faedah atau kejayaan dari sesuatu usaha baru tidak dapat disebarkan melalui contoh dari satu kampung ke satu kampung yang lain. Kampung seperti Limau, di mana ada jalan raya, bukan sahaja dapat membawa masuk kepada peladang-peladang teknik pertanian baru, tetapi juga tumbuhan-tumbuhan lain, baja dan kemudahan kesihatan. Jalan raya membukakan satu cara pengangkutan yang mudah lagi cepat untuk membawa hasil mereka ke pasaran. Saluran pasaran mesti dibekalkan atau diberi perhatian apabila tanaman baru diperkenalkan. Jika kampung itu terpencil dan jalan masuk hanya mengikut sungai, hasil-hasil tanaman terutamanya yang mudah rosak, akan busuk dan ini merupakan masalah serius dalam ekonomi mereka.

Kemudahan untuk memasuki sesuatu kawasan adalah satu faktor yang penting dalam membawa perubahan. Misalnya, usaha pembangunan yang dibawa ke Limau telah diterima dan dilaksanakan dengan giat. Ini adalah kerana jalan untuk memasuki ke Limau adalah mudah iaitu mengikut jalan raya dan selain itu juga telah dibina jalan-jalan dalam kampung ini. Bekalan seperti baja telah dibawa masuk dan hasil seperti koko telah dipasarkan dengan senang dan cepat. Di kawasan terpencil di ulu sungai atau di bukit-bukau, misalnya di Nanga Bilat, jalan masuk adalah susah dan penduduk di situ kekurangan kemudahan infrastruktur yang diperlukan untuk memasarkan hasil keluaran pertanian mereka dengan cekap.

Penempatan ialah satu faktor yang penting. Limau terletak hanya 78 batu dari Kuching dan keadaan topografi di sini membenarkan penggunaan pengairan dan pertanian padi sawah dan tanaman-tanaman lain. Kawasan bukit-bukau yang terpencil, misalnya di Nanga Bilat, tanaman padi bukit yang memakan masa dan tenaga yang banyak tidak mengizinkan mereka untuk mengusahakan tanaman lain. Penempatan dan topografi adalah faktor-faktor yang menentukan sama ada peladang-peladang *swidden* mempunyai kecenderungan untuk berpindah dari pertanian *swidden* ke jenis pertanian perdagangan atau tidak. Boleh dikatakan bahawa semakin banyak masa digunakan untuk tanaman padi bukit, semakin kurang pula masa untuk mengusahakan lain-lain tanaman jualan dan ini seterusnya mengurangkan kecenderungan ke arah pertanian perdagangan.

Pemindahan dari pertanian *swidden* boleh mengambil satu daripada dua strategi yang memungkinkan peladang memberi keutamaan kepada pertanian perdagangan (dan mungkin menanam padi cuma untuk kegunaan sendiri) atau kepada pertanian padi sawah yang mengeluarkan hasil yang tinggi. Strategi-strategi ini akan melibatkan pembangunan tempatan (*in situ*) atau pembangunan penempatan semula (*resettlement*). Faktor-faktor yang menentukan pemilihan strategi ialah kesuburan tanah dan persekitaran. Apa jua priskripsinya, strategi pembangunan haruslah suatu yang boleh membawa pertambahan dalam pendapatan per kapita peladang-peladang.

Kesan strategi pembangunan ke atas kebudayaan tidak boleh dicuainya. Kita telah lihat bahawa kegiatan menanam padi ialah cara kehidupan yang mempunyai kaitan dengan upacara amal dan kepercayaan. Perubahan dari segi tanaman padi seperti di Limau telah membawa perubahan yang agak luas dalam kehidupan mereka. Keutamaan yang diberi kepada pertanian perdagangan, menyebabkan padi ditanam hanya sebagai pertanian tambahan untuk kegunaan sendiri sahaja. Begitu pula, perayaan yang berkaitan dengan padi dan cara hidup telah merosot, sepertimana yang telah berlaku di Limau dalam masa dua puluh tahun. Dahulunya, selepas kerja-kerja penyemaian dan menuai, akan terdapat masa lapang untuk pergi memburu dan mengumpul makanan dari hutan. Tetapi, pertanian perdagangan tidak mengizinkan lagi kerja-kerja perburuan, penghimpunan makanan dari hutan dan pertukangan tangan. Kesan-kesan lain ke atas kebudayaan termasuklah kemerosotan kehidupan komuniti dalam sistem rumah panjang dan timbulnya perasaan perdagangan yang kuat. Mereka lebih minat tinggal sekeluarga dalam rumah yang berasingan dan kalau dahulu hasil keluaran yang berlebih dikongsi bersama dengan jiran maka sekarang lebih itu dijual untuk mendapatkan wang tunai.

Kajian ini telah mendedahkan putaran ganas dalam sistem pertanian *swidden* di Sarawak dan padi bukit (padi huma) sebagai kunci kepada putaran ganas ini. Padi memainkan peranan penting dalam pemilihan strategi pembangunan. Kajian ini juga menyarankan agar lebih banyak penyelidikan dilakukan supaya fahaman yang mendalam mengenai sistem *swidden* dan kesan pembangunan ke atas peladang *swidden* diperolehi. Fahaman tentang interaksi dinamik antara sistem pertanian *swidden* dan proses pembangunan adalah sangat penting, contohnya, bagaimana amalan *swidden* dan kehidupan peladang *swidden* berubah apabila unsur-unsur pembangunan meresap di kalangan mereka. Fahaman ini boleh diperolehi dengan menganalisa kajian-kajian kes mengenai peladang *swidden* yang mengalami proses perubahan akibat usaha-usaha pembangunan kerajaan. Penganalisan sedemikian boleh mendedahkan masalah-masalah penting yang sepatutnya diberi pertimbangan sebelum menetapkan usaha-usaha yang berkesan serta yang boleh membukakan jalan untuk mencapai matlamat pembangunan.

BIBLIOGRAFI

- Andriesse, J.P.
1977. "Nutrient Level Changes During a 20 Year Shifting Cultivation Cycle in Sarawak (Malaysia)." International Society of Soil Conference mengenai 'Classification and Management of Tropical Soils' Kuala Lumpur.
- Chin, S.C.
1977. "Shifting Cultivation — A Need for Greater Understanding." *Sarawak Museum Journal*, jil. 46, m.s. 107-128.
- Concklin, H.
1954. "An Ethnoecological Approach to Shifting Agriculture." *New York Acad. Sc. Ser. II*, jil.2, m.s. 133-142.
1957. *Hanunoo Agriculture: A Report on an Integral System of Shifting Cultivation in the Philippines*. FAO Forestry Dev. Pap. No. 2, m.s. 169.
- Freeman, J.D.
1955. *Iban Agriculture: A Report on the Shifting Cultivation of Hill Rice by the Iban of Sarawak*. London: Colonial Office, Colonial Research Studies. Bil. 18.
- Geddes, N.R.
1954. "The Land of the Dayaks of Sarawak: A Report of a Social Economic Survey of the Land Dayaks of Sarawak." London: Her Majesty's Stationery Office. Dipersembahkan kepada Colonial Science Research Council.
- Gourou, Pierre
1953. *The Tropical World: Its Social and Economics Conditions and its Future Status*. New York: Longmans Green & Co., m.s. 156 (4th ed. 1966).
- Hatch, T. and C.P. Lim
1978. "Shifting Cultivation in Sarawak." Satu laporan dalam *Workshop on Shifting Cultivation* yang diadakan di Kuching 7-8 Disember.
- Lee, Y.L.
1968. "Land Use in Sarawak." *Sarawak Museum Journal*. jil. XVI, bil. 32-33 (New Series).
- Lim, C.P.
1978. "Areas under Shifting Cultivation in Upland Sarawak and their Agricultural Potential" Lampiran I dalam *Workshop on Shifting Cultivation in Sarawak*, yang diadakan di Kuching 7-8 Disember.

Pelzer, K.J.

1945. "Pioneer Settlement in the Asiatic Tropics." *American Geographical Society Special Publications*. New York, bil. 29, m.s. 290.

Spencer, J.E.

1966. *Shifting Cultivation in Southeastern Asia*. University of California.

Strong, F.A.

1931. "The Sakais and Shifting Cultivation." *Malaya Forester*, jil. 1, m.s. 243-246.

Watters, R.F.

1960. "The Nature of Shifting Cultivation: A Review of Recent Research." *Pacific Viewpoint*, jil. 1, bil. 1, m.s. 59-99.

8 PEMBANGUNAN INDUSTRI: PENILAIAN DASAR DI DALAM MASYARAKAT YANG MEMBANGUN

Ismail Omar

H.G. Mannur

ASAS KEPADA PERINDUSTRIAN

Semenjak zaman Adam Smith (1776) ahli-ahli ekonomi sentiasa memikirkan apakah penentu-penentu kemajuan dan kemakmuran negara. Mereka berpendapat bahawa kemakmuran negara adalah objektif utama kepada semua negara sama ada kaya atau miskin. Inilah cabaran pembangunan yang membawa kepada perjuangan politik selepas Perang Dunia Kedua dan kemunculan beberapa buah negara baru.

Pada tahun-tahun 1950-an dan 1960-an penekanan utama objektif dan dasar-dasar pembangunan ialah ke arah memajukan sosio-ekonomi dan infrastruktur negara yang baharu merdeka. Resolusi dari satu Persidangan Bangsa-bangsa Bersatu telah melancarkan Dekad Pembangunan bagi tahun 1960-an dengan matlamat hendak mencapai kadar pertumbuhan ekonomi sekurang-kurangnya lima peratus setahun bagi negara-negara ini. Namun pada tahun-tahun 1970-an juga 1980-an ini pokok persoalan pembangunan bukan lagi berkisar setakat perkembangan ekonomi semata-mata tetapi meliputi semua segi baik politik, sosial, budaya, pentadbiran, ekologi dan alam sekitar. Ahli-ahli sains sosial pada amnya tidak lagi hanya mencari resipi bagi membangunkan negara sahaja tetapi telah menimbangkan juga berbagai-bagai kos sama ada berbentuk politik, sosial, budaya atau ekonomi yang akan ditanggung di masa ini dan di masa-masa akan datang, untuk dibandingkan dengan semua faedah yang boleh diterima nanti daripada pelaksanaan sesuatu projek, rancangan atau dasar pembangunan. Berikutan daripada inilah maka timbul perbincangan-perbincangan mengenai dasar mana yang lebih baik berbanding dengan dasar yang lagi satu. Dalam konteks ini berfaedah juga kami senaraikan dasar-dasar pembangunan yang menjadi perbincangan umum di kalangan ahli-ahli ekonomi pembangunan dan lain-lain pakar dalam kajian pembangunan. Dasar-dasar itu ialah di antara keutamaan pertanian berbanding dengan penekanan perindustrian; pembinaan industri gantian import berbanding dengan industri galakan eksport; soal memesatkan pertumbuhan atau pentingkan pengagihan; mementingkan produktiviti-faktor atau memberi peluang-peluang pekerjaan yang banyak kepada buruh; teknologi berintensif modal atau berintensif buruh; unit pengeluaran berbidang besar atau unit pengeluaran kecil; berorientasi mekanisme pasaran atau berperancangan; pesatkan pertumbuhan atau imbangkan soal ekologi dan alam sekitar; corak pembangunan penggantungan atau yang berdikari; dan lain-lain lagi seumpamanya.

Di dalam bab ini kami akan mengkaji suatu isu dasar yang khusus yang difikirkan amat sesuai kepada masyarakat membangun seperti Malaysia. Isu yang dimaksudkan itu ialah isu perindustrian. Perancang-perancang pembangunan juga pembuat-pembuat dasar sering mempunyai kecenderungan untuk menghubungkan pembangunan dengan perindustrian. Perindustrian telah terbukti sebagai strategi yang berkesan dalam memajukan negara-negara yang kini telah maju. Negara-negara seperti Amerika Syarikat, Britain, Perancis, Jerman Barat, Jepun dan juga Soviet Russia telah memperolehi kedudukan istimewa di dunia dan berkuasa adalah menerusi kemajuan industri dan teknologi mereka. Mereka telah berjaya menukar struktur ekonomi dari corak pertanian kepada perindustrian dan kini telah menjadi negara-negara yang mempunyai kilang-kilang gergasi di dunia.

Di sebaliknya, negara-negara yang kurang maju pada hari ini masih lagi merupakan masyarakat pertanian dan menggunakan teknologi-teknologi yang tidak moden. Taraf hidup dalam masyarakat pertanian ini didapati lebih rendah daripada masyarakat perindustrian. Justeru itu, pembangunan secara langsung dihubungkan dengan perindustrian, dan kerendahan taraf hidup disebabkan oleh kerendahan taraf perindustrian. Malahan Karl Marx membuat kenyataan bahawa "Negara-negara yang mempunyai industri maju memberi gambaran kepada negara-negara kurang maju tentang masa hadapan mereka." (Marx, 1957: 17)

Dalam pada itu kita mestilah sedar bahawa perindustrian bukan matlamat akhir kita; ia hanya satu daripada jalan-jalan mencapai matlamat akhir iaitu pembangunan sosio-politiko-ekonomi dan budaya negara. Kita perlu juga sedar bahawa tidak ada percanggahan besar di antara pembangunan pertanian dan perindustrian. Walaupun boleh berlaku persaingan di antara keduanya untuk mendapatkan suatu sumber yang terhad seperti buruh, modal, usahawan, pentadbiran dan sebagainya, namun kita masih boleh memajukan industri-industri yang tidak bercanggah dengan pembangunan pertanian atau yang menjadi penggenap kepadanya.

Asas bagi negara-negara untuk memilih perindustrian amat banyak. Jika pengeluaran pertanian tertakluk kepada hukum pulangan bertambah kurang, pengeluaran industri sebaliknya tertakluk kepada hukum pulangan bertambah lebih. Jika pertanian hanya mempunyai gabungan modenisasi dan pelajaran yang rendah, perindustrian pula mempunyai gabungan modenisasi dan pelajaran yang tinggi. Industri memerlukan paras kemahiran dan teknologi yang tinggi yang mendorong manusia mengemaskini kemahiran mereka. Pengeluaran tani mempunyai unsur berintensif tanah manakala pengeluaran industri berunsur intensif kemahiran. Oleh sebab itu hasil pertanian adalah terhad (oleh keadaan dan pembukaan tanah) sedangkan hasil industri tidak. Ia tidak mempunyai batas-batas dalam pengeluaran dan pengembangan daya pengeluaran. Kebenaran ini lebih tepat bagi sebuah ekonomi terbuka yang tidak dihadkan oleh pasaran tempatan yang sempit.

Di bidang permintaan, barang-barang pertanian sering mengalami kejatuhan permintaan, manakala permintaan ke atas barang-barang industri selalu bersifat anjal dengan pendapatan. Ini menepati dengan kenyataan prinsip Engel bahawa apabila pendapatan per kapita meningkat dan manusia menjadi kaya, mereka cenderung berbelanja lebih ke atas barang-barang bukan-pertanian. Di samping itu, pengalaman-pengalaman negara membangun membuktikan bahawa nisbah syarat perdagangan antarabangsa lebih menguntungkan pengeluar dan pengeksport barang-barang industri daripada barang-barang pertanian. Alasan-alasan yang dinyatakan di atas menunjukkan bahawa perindustrian mempunyai masa depan yang lebih cerah dalam pembangunan negara.

Dalam perbincangan kami selanjutnya mengenai isu perindustrian ini, kami telah memilih suatu pendekatan yang lebih luas yang difikirkan sesuai untuk membuka pandangan dan fikiran pelajar-pelajar di peringkat permulaan dalam pengajian isu-isu kemasyarakatan dan pembangunan negara. Pendekatan ini walau bagaimanapun adalah lebih condong kepada pendekatan ekonomi, cuma pembaca-pembaca diingatkan juga kepada keperluan sosial dan politik setempat, atau dalam ertikata lain pendekatan yang dipilih di sini adalah berupa pendekatan ekonomi-politik setempat. Supaya pembaca-pembaca dapat mengikuti dan memahami tulisan ini dengan lebih teratur dan berkesan, satu bahagian daripada bab ini (bahagian II) akan membicarakan persoalan pemilihan industri secara umum dengan perhitungan khusus pada kos dan faedah pemilihan tersebut. Manakala satu bahagian lagi (bahagian III) menumpukan perhatian kepada isu dan pelaksanaan dasar perindustrian di Malaysia.

PEMILIHAN INDUSTRI: PERHITUNGAN KOS FAEDAH

Apabila disebut perindustrian, ia meliputi berbagai-bagai jenis industri. Ini menimbulkan satu persoalan tentang apakah industri (atau industri-industri) yang sesuai dan perlu diberi perhatian serta keutamaan di dalam negara. Setengah-setengah industri berintensif modal (atau menjimatkan buruh) manakala yang lain berintensif buruh; setengah industri mengeluarkan barang-barang modal manakala yang lain mengeluarkan barang-barang pengguna; ada industri menggunakan sumber-sumber yang diimport dan ada yang menggunakan sumber-sumber tempatan; ada industri yang bersifat galakan eksport, manakala yang lain bersifat gantian import; ada setengah-setengah industri mengeluarkan input-input pertanian (seperti baja, traktor, dan sebagainya) dan ada industri yang menggunakan input pertanian (seperti mengetin buah-buahan, memproses getah, mengisar beras, mengeluarkan kain dan lain-lain lagi). Oleh yang demikian adalah mustahak bagi sesebuah negara menjalankan kajian-kajian yang rapi mengenai kos dan faedah membina industri serta memilih jenis-jenis industri yang mempunyai faedah ter-

tinggi dan kos yang paling rendah. Penelitian kos dan faedah itu mestilah meliputi semua aspek baik aspek kewangan, sosial dan keuntungan kepada masyarakat umum.

Pada amnya kos faedah yang disenaraikan di bawah selalu dipertimbangkan apabila memilih sesebuah industri:

1. Bagi negara-negara yang mempunyai banyak buruh seperti Indonesia atau India, industri, industri-industri yang dipilih mestilah jenis yang dapat meresapkan tenaga buruh yang menganggur. Justeru menjadikan mereka warganegara yang produktif. Manakala bagi negara-negara yang tidak menghadapi masalah penawaran buruh berlebihan, mereka tidaklah perlu sangat memikirkan soal dasar penyerapan buruh tetapi hendaklah menumpukan pada industri yang lebih mengeluarkan hasil.
2. Sebahagian industri boleh menyediakan pekerjaan dan mengeluarkan hasil juga pendapatan dalam tempoh masa yang pendek tetapi ada juga industri-industri hanya boleh menyediakan peluang-peluang pekerjaan dan mengeluarkan hasil selepas beberapa tahun. Ianya bergantung kepada apa yang dipanggil tempoh kematangan. Jika negara menghadapi tekanan masalah-masalah pengangguran dan inflasi, maka industri-industri yang mempunyai tempoh kematangan yang pendek hendaklah diberi keutamaan.
3. Pada keseluruhannya setiap industri lebih cenderung untuk bertapak di kawasan bandar. Industri-industri ini boleh menarik keluar buruh-buruh dari sektor-sektor luar bandar ke kawasan-kawasan bandar. Peranan industri di sini boleh jadi negatif kepada pembangunan negara, dan dalam keadaan yang lain ia berfaedah kepada negara. Umpamanya, jika industri-industri di bandar boleh menyebabkan kekurangan buruh di sektor pertanian di luar bandar dan membantut pembangunan pertanian atau pengeluaran makanan, maka ini merupakan kos kepada pembangunan negara. Selain daripada itu penghijrahan buruh yang terlampau ramai ke bandar-bandar seperti dari Kedah ke kawasan perindustrian bebas di Pulau Pinang, boleh menyebabkan timbulnya kesan-kesan buruk daripada kehidupan yang kurang selesa di bandar-bandar. Masalah-masalah seperti kekurangan perumahan, kesesakan lalu lintas, spekulasi tanah yang berlebihan, dan lain-lain penyakit anti-sosial adalah kos-kos yang mesti ditanggung oleh negara.

Sebaliknya pula jika penarikan buruh ke kilang-kilang di bandar boleh meringankan tekanan penduduk berlebihan di tanah-tanah pertanian, maka faedah daripada perindustrian boleh menimbalkan kos yang diakibatkan tadi. Di samping faedah mengurangkan lebih buruh di sektor desa, industri-industri tadi boleh juga menolak naik upah di sektor pertanian dan oleh itu boleh memesatkan proses modenisasi di kawasan luar bandar. Justeru mengimbangkan kedudukan buruh desa dan bandar.

Sekiranya pula penduduk luar bandar enggan bergerak (walaupun penduduk berlebihan) maka dasar yang terbaik ialah membawa masuk industri-industri kecil ke kawasan-kawasan luar bandar. Dasar ini penting bagi setiap negara membangun kerana ia boleh mengelakkan daripada penghijrahan keluar yang berlebihan ke bandar-bandar serta mengurangkan jurang pengagihan di antara desa dan bandar.

4. Tukaran asing merupakan satu masalah penting dalam pembangunan bagi kebanyakan negara membangun. Negara-negara ini mesti berusaha sedaya upaya untuk mendapatkan dan menjimatkan tukaran asing. Ini bererti mereka mesti memilih industri-industri tertentu sama ada yang boleh mengembangkan hasil eksport atau yang mengganti barang-barang import.

Satu perkara yang perlu juga diingati oleh negara dalam memilih industri-industri seperti ini ialah faktor pasaran dalam negeri. Majoriti negara membangun mempunyai saiz penduduk yang kecil dan kuasa beli yang rendah. Oleh sebab itu negara-negara seperti ini terpaksa bergantung kepada pasaran luar negeri jika hendak membina industri yang besar-besar. Sebaliknya bagi setengah-setengah negara yang mempunyai saiz pasaran dalam negeri yang cukup besar, harus boleh memajukan industri-industri gantian import kerana mereka dapat menjimatkan tukaran asing.

Dalam pada itu hendaklah juga diperhitungkan soal-soal persaingan dengan negara-negara maju yang mungkin mengeluarkan barang-barang yang serupa dengan eksport kita. Manakala dalam soal membina industri-industri gantian import mestilah pula difikirkan perkara-perkara seperti lindungan tarif, potongan cukai, subsidi kerajaan dan penawaran elektrik dan air yang murah oleh pihak kerajaan. Jika hendak dilaksanakan semuanya ia akan membebankan perbelanjaan negara yang memang tidak terdaya.

5. Sebahagian industri lebih memerlukan penggunaan input yang diimport. Misalnya industri-industri ini mungkin memerlukan teknologi dan barang gantian yang diimport, bahan-bahan mentah dan perantara dari luar negeri, penggunaan modal dan kepakaran dari negara asing. Kesemua itu mempunyai dua implikasi besar: (a) perbelanjaan keluar sebahagian besar daripada tukaran asing bagi membina industri-industri berkenaan, dan (b) penyertaan langsung rakyat asing dalam pembinaan industri-industri berkenaan meletakkan negara dengan masalah-masalah kawalan asing dan penggantungan kepada modal pelaburan mereka. Maka untuk mengelak daripada masalah-masalah itu, negara mestilah mengutamakan pembinaan industri-industri yang menggunakan modal, usahawan, bahan-bahan mentah dan lain-lain sumber yang boleh didapati dari dalam negara.
6. Akhir sekali, setiap negara mesti juga mengkaji persoalan-persoalan berkaitan apabila hendak membina sesebuah industri. Soalan-soalan yang patut disoal ialah: (a) Adakah industri tersebut menelan belanja

pengeluaran yang besar dan mengakibatkan inflasi dalam ekonomi? Atau, adakah ia boleh mengurangkan inflasi dengan cara mengeluarkan barang-barang yang berharga rendah? (b) Adakah industri tersebut mengakibatkan pemusatan kuasa ekonomi ke tangan beberapa orang sahaja dalam masyarakat, atau ia dapat mengurangkan jurang pendapatan yang tidak seimbang di kalangan penduduk? Adakah ia dapat mengurangkan kemiskinan dalam negara, atau ia mengakibatkan orang kaya bertambah kaya dan orang miskin bertambah miskin? (c) Tidakkah ia dapat mengakibatkan masalah-masalah ekologi yang membawa kepada pencemaran alam, udara dan air, atau mengakibatkan berlakunya eksploitasi buruh dan rasa tidak puas hati, atau berlaku lain-lain keadaan yang tidak ekonomi serta beban kos-kos sosial? (d) Adakah barang-barang yang dikeluarkan bagi memenuhi keperluan rakyat umum atau hanya segolongan kecil orang-orang mewah? (e) Tidakkah ia boleh membawa masuk nilai-nilai yang sangat asing kepada masyarakat setempat, seperti industri pelancongan misalnya? (f) Adakah industri itu boleh mengurangkan penggantungan negara kepada rakyat asing atau sebaliknya?

Bagi menyimpulkan perbincangan dalam bahagian ini, ditegaskan bahawa sesebuah negara mesti membuat anggaran bagi semua faedah dan kos pembinaan sesuatu industri. Di bahagian faedah, segala sumbangan kepada pendapatan negara, gunatenaga, tukaran asing dan pengurangan masalah kemiskinan mestilah dinilai. Di bahagian kos, segala beban tanggungan kerajaan, kerosakan ekologi, penghijrahan buruh, dan pengawalan oleh rakyat asing mesti diberi penilaian. Kajian kos-faedah ini mesti meliputi semua kos dan faedah, baik ianya kos dan faedah kewangan atau kos dan faedah sosial. Pada keseluruhan nanti industri itu haruslah yang paling sesuai dengan alam sosio-ekonomi-budaya negara dan kebajikan rakyat umum.

PELAKSANAAN DASAR PERINDUSTRIAN DI MALAYSIA

Dalam bahagian I telah ditegaskan bahawa perindustrian adalah sesuatu yang diidam-idamkan oleh seluruh negara membangun sekarang. Negara Malaysia tidak terkecuali daripada hakikat itu di mana dasar perindustrian negara telah dilaksanakan sejak akhir tahun 1950-an lagi iaitu dengan pelaksanaan Ordinan Industri Taraf Perintis 1958. Pelaksanaan dasar perindustrian itu merupakan usaha-usaha awal negara untuk mempelbagaikan ekonomi dan mengatasi kemerosotan nisbah syarat perdagangan (Hoffmann, 1980: 25). Ekonomi Malaya sebelum merdeka hanya bergantung kepada dua hasil eksport utama — getah dan timah — yang tertakluk kepada turun naik harga di pasaran antarabangsa. Selain daripada hendak mempelbagaikan ekonomi,

pihak pemerintah telah memikirkan soal hendak menyerapkan lebih banyak tenaga buruh yang pesat bertambah akibat pertumbuhan penduduk yang melebihi tiga peratus setahun (Lew, 1978).

Di bawah Ordinan Industri Taraf Perintis, (OITP), industri-industri diberi pengecualian cukai di antara dua hingga lima tahun bergantung kepada jumlah modal yang dilaburkan. Selain daripada itu, kemudahan-kemudahan juga diberi seperti: (a) jentera-jentera dan kadangkala bahan mentah yang diimport dikecualikan daripada duti; (b) perlindungan tarif dijamin bagi industri-industri tempatan yang berkelayakan, (c) pendapatan modal boleh dipindahkan secara bebas, (d) melindungi daripada tindakan menurunkan harga barang-barang yang dieksport oleh negara asing, (e) keutamaan pihak kerajaan untuk membeli barang-barang yang dikeluarkan oleh industri-industri dalam negeri, (f) jaminan kerajaan untuk menyediakan kawasan-kawasan perindustrian dengan harga yang berpatutan, (g) menyediakan kemudahan pinjaman kewangan menerusi MIDF, dan (h) Malaysia Industrial Estate Limited (MIEL) sanggup menyediakan unit-unit kilang yang standard untuk dipenuhi oleh pekilang-pekilang dengan serta-merta. Setelah lebih kurang satu abad OITP dilaksanakan, pada tahun 1968 kerajaan telah melancarkan Akta Galakan Pelaburan 1968 khusus bagi memesatkan lagi tempoh perkembangan industri dalam masyarakat Malaysia. Federal Industrial Development Authority (FIDA) telah dibentuk sebagai agensi utama ke arah menggalakkan dan menyelaraskan semua kegiatan perindustrian negara. Pada tempoh masa 1958 - 1969 itu, negara pada amnya telah mementingkan industri-industri gantian import.

Walaupun tempoh pertama (1958 - 1969) pelaksanaan dasar perindustrian Malaysia boleh dianggap berjaya kerana keluaran kilang telah bertambah di antara sembilan hingga sebelas peratus setahun dan sumbangan kepada KDNK meningkat dari lapan peratus pada tahun 1960 kepada tiga belas peratus pada tahun 1970, namun persoalan-persoalan asas pembangunan masyarakat masih jauh daripada terselesai. Kadar pengangguran dalam negara masih lagi tinggi, sebahagian besar rakyat masih lagi miskin walaupun pendapatan per kapita meningkat tinggi. Ini bererti jurang di antara orang-orang kaya dan miskin kian meluas. Jurang ini juga wujud di antara wilayah-wilayah dalam negara. Manakala masalah ekonomi bergantung kepada eksport bahan-bahan pertanian dan kemerosotan nisbah syarat perdagangan tidak juga dapat diperbaiki. Kemuncak kepada masalah-masalah di atas ialah peristiwa 13 Mei, yang terus membuka jalan kepada pelancaran Dasar Ekonomi Baru (DEB). Bermula daripada sinilah fasa kedua perindustrian negara bermula dengan hasrat kerajaan untuk (a) membasmi kemiskinan dalam masyarakat, dan (b) menyusun semula masyarakat supaya jurang yang tidak seimbang di antara suku kaum dan wilayah dapat dikurangkan.

Dalam usaha-usaha untuk mencapai objektif yang begitu besar, kerajaan telah menentukan beberapa tindakan pragmatik seperti berikut: (a) menggalakkan perkembangan industri-industri berorientasi eksport, (b) meningkatkan taraf pemerosesan bahan-bahan tempatan di dalam Malaysia sebelum dieksport, (c) menggalak dan membimbing bumiputera ke arah menyertai pelaburan di negara ini, dan (d) memperkenalkan insentif-insentif bagi menempatkan industri di kawasan-kawasan pembangunan (luar bandar) bagi menyebarkan kedudukan industri dalam negara.

Memang tidak dapat dinafikan bahawa tindakan-tindakan seperti (c) dan (d) di atas menjadi penghalang (kos) kepada pemesatan perkembangan industri di negara ini. Namun, kos itu yang menjadi faedah kepada negara umumnya, adalah lebih penting apabila dibandingkan dengan kos pertelingkahan kaum dan wilayah nanti. Seterusnya bab ini akan menilai bidang-bidang kemajuan perindustrian yang patut dan mustahak dilaksanakan oleh Malaysia dalam proses pembangunan masyarakat.

Daripada laporan-laporan rasmi kerajaan seperti Laporan MIDA (dahulu FIDA) dan juga Jabatan Perangkaan Malaysia, dasar perindustrian galakan eksport memperolehi sambutan yang agak memuaskan. Dari tahun 1971 hingga 1977, kerajaan telah meluluskan 819 projek industri yang terdiri daripada berbagai-bagai jenis. Hasil daripada itu maka nilai eksport barang-barang keluaran Malaysia telah dilaporkan meningkat dari \$400 juta tahun 1967 kepada \$2,700 juta pada tahun 1977, iaitu pada kadar pertambahan purata tahunan 20.5 peratus. Jenis-jenis projek perindustrian dan bilangan yang diluluskan ditunjukkan dalam Jadual 8.1. Jenis-jenis industri itu meliputi dari proses pengeluaran makanan hingga kepada kilang-kilang membuat bahagian-bahagian elektronik dan peralatan saintifik.

Apa yang menarik perhatian dalam perkembangan industri di negara ini ialah galakan-galakan yang telah diberikan kepada industri-industri asas pertanian atau sumber. Perkembangan industri-industri seperti ini mesti terus digalakkan oleh kerana keupayaan mereka di masa akan datang amat baik. Di antara industri-industri yang sangat istimewa digalakkan di Malaysia ialah:

1. Industri-industri berasaskan getah. Walaupun Malaysia merupakan pengeluar utama (46%) getah asli dunia, namun ia masih lagi sebuah negara yang tidak penting dalam pengeluaran barang-barang siap yang dibuat daripada getah. Pada tahun 1977, Malaysia hanya menggunakan 37,000 tan sahaja daripada 1.72 juta tan yang dikeluarkan. Ini bererti peluang Malaysia untuk membentuk industri-industri yang boleh mengguna atau memproses getah amat cerah.
2. Industri-industri berasaskan kayu balak. Dengan langkah ini negara bukan sahaja dapat menikmati nilai bertambah yang lebih tinggi tetapi juga dapat mengurangkan eksport kayu balak yang bermutu rendah. Tindakan-

tindakan mengharamkan eksport jenis-jenis kayu yang terbaik dan mengenakan kuota eksport ke atas balak-balak yang mempunyai saiz bergaris pusat 16 inci¹, akan menggalakkan pemerosesan kayu balak di dalam negara.

3. Pada masa ini Malaysia telah menjadi pengeksport minyak kelapa sawit terutama di dunia. Kedudukan ini semestinya memberi peluang-peluang yang cerah kepada negara untuk memproses minyak tersebut kepada minyak masak, marjerin, dan lain-lain bahan yang halus seperti peralatan solek, ubat-ubatan, minyak wangi, perasa dan lain-lain lagi.
4. Industri-industri berasaskan timah. Bijih timah satu lagi bahan keluaran utama Malaysia. Walaupun harga timah dunia terus naik di akhir-akhir ini oleh kerana kekurangan bekalan, namun pembinaan industri berasaskan timah di Malaysia — seperti mengeluarkan bahan peteri, *tin plate* dan bahan-bahan kimia daripada timah — boleh memberi peluang-peluang pekerjaan tambahan kepada rakyat negara di samping memudahkan pertumbuhan lain-lain industri sampingan.

Pelaksanaan projek-projek perindustrian seperti ini sangat menguntungkan negara, baik dari segi penyediaan peluang-peluang pekerjaan tambahan kepada rakyat tempatan, meninggikan pendapatan negara, atau mengurangkan kesan-kesan buruk akibat daripada kejatuhan harga bahan-bahan mentah yang selama ini dieksport oleh Malaysia. Dengan lain perkataan, negara tidak sangat bergantung kepada keadaan permintaan dunia ke atas barang-barang mentah yang biasanya tidak menguntungkan negara, tetapi sebaliknya kita memproses dahulu barang-barang itu sebelum dieksport.

Bagi memenuhi hasrat tersebut secara sendirian bukanlah suatu perkara mudah oleh kerana negara masih lagi kekurangan pakar mahir, tingkat teknologi dan pengurusan yang belum maju, kumpulan-kumpulan modal belum cukup banyak, dan pasaran luar negeri belum terjamin. Oleh kerana itu sebuah jawatankuasa galakan pelaburan asing dibentuk oleh kerajaan pada tahun 1974. Sambutan daripada pelabur-pelabur asing agak menggalakkan, tetapi negara terpaksa melepaskan beberapa keuntungan oleh sebab dasar taraf perintis. Namun bagi mengemaskinikan dasar perindustrian kerajaan itu suatu akta — Akta Penyelarasan Industri — dibentuk bagi melaksanakan soal-soal pelesenan supaya sejajar dengan kemahuan negara baik dari segi penempatan industri, pemilihan ekuiti, pengagihan tenaga kerja, soal-soal perjanjian, dan lain-lain hal yang berkaitan dengan DEB.

1. Kerajaan telah mengharamkan 11 jenis balak terbaik pada tahun 1973, manakala tindakan kuota pada tahun 1977.

JADUAL 8.1
 JENIS DAN BILANGAN INDUSTRI GALAKAN EKSPORT
 YANG DILULUSKAN TAHUN 1971-1977

Industri	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	'71-'77
Pengeluaran Makanan	7	16	22	16	24	29	35	149
Minuman & Tembakau	1	—	—	—	—	—	—	1
Kain & Hasil Kain	5	13	38	25	11	15	1	118
Kulit & Hasil Kulit	—	—	2	1	1	1	1	6
Kayu & Hasil Kayu	13	11	14	11	24	13	3	117
Perabot & Pemasangan	1	1	1	3	6	4	5	21
Kertas Percetakan & Penerbitan	—	3	1	—	3	7	2	16
Kimia & Hasil Kimia	—	1	4	8	9	16	6	44
Hasil Getah	3	3	9	19	10	6	7	50
Hasil Plastik	—	2	7	2	6	2	5	24
Hasil Bukan Logam	2	—	3	4	5	3	1	18
Industri Logam Asas	—	—	4	1	—	3	—	8
Logam Tiruan	—	2	3	9	4	3	7	28
Pengeluaran Jentera	—	3	4	2	8	4	4	25
Elektrik & Elektronik	3	30	27	41	7	11	16	135
Alat-alat Pengangkutan	—	—	2	1	3	2	1	9
Alat-alat Sainifik	—	2	4	5	3	4	1	19
Lain-lain	6	3	5	8	4	2	3	31
	41	90	150	149	128	125	89	699

SUMBER: MIDA, *Laporan Tahunan 1978, Kuala Lumpur.*

Sebelum kami mengakhiri perbincangan ke atas tajuk ini, baik juga disentuh serba ringkas soal-soal pengagihan ekuiti, pemilihan, pengagihan tenaga kerja, serta penempatan industri di kawasan-kawasan pembangunan. Memang terdapat rungutan daripada beberapa pihak tentang pelaksanaan Akta Penyelarasan Industri itu, terutama sekali dari aspek pengagihan dan

pemilihan ekuiti. Namun, demi keadilan dan kesejahteraan, negara dalam jangka panjang telah melenyapkan rasa kurang puas hati itu.

Dalam aspek penyertaan dan pemilihan ekuiti, Malaysia ingin melihat perimbangan di antara hakmilik rakyat asing dan rakyat Malaysia serta perimbangan di antara suku kaum di negara ini. Pada pokoknya kerajaan inginkan pembahagian itu seperti 30-40-30 di antara bumiputera, bukan bumiputera dan warganegara asing. Namun beberapa jenis industri tertentu seperti yang mementingkan keluaran eksport diberikan beberapa kelonggaran. Berhubung dengan pengagihan tenaga kerja, pihak kerajaan juga mempunyai garis panduan agar komposisi pekerja dalam sesebuah industri menggambarkan komposisi rakyat negara yang berbilang kaum. Oleh kerana pada masa-masa yang lalu pekerja-pekerja bumiputera sangat kurang di bidang-bidang profesional, maka industri-industri adalah dikehendaki supaya mengambil dan melatih orang-orang Melayu di dalam rancangan-rancangan latihan mereka.

Sebagai langkah mengurangkan jurang di antara wilayah, khususnya di antara kawasan bandar dan luar bandar, atau di antara negeri-negeri maju di Pantai Barat dan negeri-negeri mundur di Pantai Timur Semenanjung, kerajaan telah menawarkan galakan-galakan penempatan bagi industri-industri yang memilih tapak di kawasan-kawasan luar bandar. Tapak-tapak yang sesuai dan infrastruktur yang cukup di kawasan-kawasan pembangunan disediakan oleh kerajaan. Dalam pada itu, ini tidak bermakna kawasan-kawasan bandar tidak dibenar langsung mendirikan kilang-kilang baru, cuma kilang-kilang yang diluluskan itu dihadkan kepada perusahaan-perusahaan yang sensitif kepada pengangkutan sahaja seperti industri-industri berat dan yang sangat memerlukan teknologi yang maju.

KESIMPULAN

Adalah menjadi kenyataan bahawa sesebuah masyarakat yang mengejar kemajuan menghalakan tumpuan kepada aktivi-aktivi perindustrian. Namun pembinaan sebarang industri tidak menjamin suatu pembangunan yang seimbang yang diinginkan oleh negara. Oleh sebab itu suatu dasar yang rapi mesti dibuat khusus untuk menilai dan mengkaji bahawa perusahaan-perusahaan yang sesuai dan lebih menguntungkan sahaja dibina dalam masyarakat. Tugas menilai sesuatu dasar perindustrian yang "baik" bukanlah suatu pekerjaan yang mudah, lebih-lebih lagi di dalam masyarakat majmuk seperti Malaysia. Sesuatu keputusan yang dianggap baik dan menguntungkan tentu juga mempunyai unsur-unsur kerugian dan pengorbanan di satu pihak yang lain. Lagipun kita tidak harus menilai sesuatu dasar itu dari segi keuntungan ekonomi jangka pendek sahaja, tetapi kita mestilah juga berpandangan lebih jauh terhadap implikasi-implikasi sosial, politik dan nilai-nilai setempat dalam masyarakat itu.

BIBLIOGRAFI

Hoffman, Lutz dan Tan Siew Ee

1980. *Industrial Growth, Employment and Foreign Investment in Peninsular Malaysia*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

Liew Sip Hon

1978. "Growth and Redistribution in the Industrial Sector." kertas bagi Fifth Malaysian Economic Convention Agenda for the Nation: Growth and Redistribution. Penang.

Marx, Karl

1957. *Capital*. London: George Allen & Unwin.

Mida *Laporan Tahunan MIDA*. Kuala Lumpur: Tiap-tiap tahun.

9 ORDER BARU EKONOMI DUNIA SERTA IMPLIKASINYA TERHADAP PEMBANGUNAN MALAYSIA

Jomo Kwame Sundaram

PENGENALAN

Kebangkitan blok negara-negara Dunia Ketiga atau pihak 'Selatan' pada tahun 70-an yang dengan sebulat suara menuntut pembentukan suatu Order Baru Ekonomi Dunia (OBED) merupakan satu kemajuan, malah suatu pencapaian yang besar artinya bagi negara-negara berkenaan. Tuntutan ini adalah akibat beberapa ketidaksamaan dan kekecewaan yang dialami oleh Dunia Ketiga pada keseluruhannya dalam hubungannya dengan negara-negara kapitalis maju atau pihak 'Utara', iaitu Amerika Utara, Eropah Barat serta Jepun yang bergabung dalam Pertubuhan Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (OECD).

Sungguhpun begitu, perhatian wajar perlulah diberikan terhadap kemungkinan tercapainya tuntutan berkenaan melalui perundingan diplomatik. Yang penting juga, ialah penilaian yang kritis mengenai manfaatnya tuntutan itu sendiri, tanpa mengira sama ada ia akan dapat dilaksanakan atau tidak. Dalam hal ini, kami akan membuat kesimpulan: walaupun cadangan-cadangan OBED itu patut mendapat sokongan, namun ia tidak akan dapat menyelesaikan masalah pokok yang menyekat perjalanan ke arah pembangunan berdikari di negara-negara Dunia Ketiga.

Jelaslah bahawa tuntutan OBED mencerminkan setengah kekecewaan yang pernah dialami oleh negara-negara Dunia Ketiga setelah membangun beberapa tahun di bawah kekuasaan imperialis selepas tamatnya penjajahan. Selepas Perang Dunia Kedua, gerakan-gerakan kebangsaan di Asia dan Afrika yang menjadi semakin kuat telah berjaya memaksa kuasa-kuasa Eropah yang semakin lemah supaya membebaskan tanah-tanah jajahan takluk mereka. Perubahan seumpama ini telah digalakkan juga oleh Amerika Syarikat yang telah muncul sebagai kuasa terkuat di kalangan negara-negara kapitalis 'Dunia Bebas' selepas perang itu. Terdapat beberapa gerakan yang dipimpin oleh kaum buruh dan kaum tani yang juga telah berjaya mengalahkan pihak penjajah. Selain itu, kebanyakan kerajaan yang baru merdeka dipimpin oleh golongan atasan (seperti di Filipina dan Kenya) ataupun oleh golongan nasionalis kelas menengah (seperti di Indonesia, India, Burma dan Tazania).

Tindakan awal untuk mencabar sistem ekonomi dunia lama dalam sidang antarabangsa dimulai oleh kerajaan-kerajaan yang muncul sebagai pemerintah nasionalis (termasuk yang sosialis) selepas penjajahan. Berbagai persidangan dan pertubuhan antarabangsa pernah memainkan peranan penting dalam mengutarakan isu-isu ini. Persidangan bersejarah Afro-Asia di Bandung pada tahun 1955, yang melibatkan dua puluh sembilan negara na-

sionalis baru merdeka, mengemukakan pendapat betapa perlunya negara Dunia Ketiga bersatu supaya dapat menentang imperialisme dengan lebih berkesan lagi. Persidangan gerakan negara-negara berkecuali, yang bermula pada tahun 1961 di Belgrade, mempercepatkan lagi kecenderungan ke arah ini.

Persidangan Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu mengenai Perdagangan dan Pembangunan (UNCTAD) adalah penting sebagai forum bagi para perwakilan negara-negara Dunia Ketiga menyuarakan kekecewaan mereka. Perubahan-perubahan tertentu yang dituntut di bawah lambang "Order Baru Ekonomi Dunia" merangkumi isu-isu yang telah dipersetujui bersama secara menyeluruh, walaupun terdapat kepentingan-kepentingan yang berlainan di kalangan negara-negara Dunia Ketiga.

Dalam usaha memperjuangkan tuntutan ini, beberapa perkembangan dikira penting pada tahun 60-an. Bertambahnya bilangan negara yang merdeka memperkuat lagi suara Dunia Ketiga dalam forum-forum antarabangsa seperti di PBB. Sebagai contoh, negara-negara "Kumpulan 77" dalam UNCTAD kini melebihi 120. Tambahan pula, blok ini kadangkala boleh mengharapkan sokongan dari beberapa negara bukan OECD, seperti blok Soviet dan negara-negara kapitalis kebajikan (demokratik-sosial) seperti di Scandinavia atau Perancis kini.

Persidangan Khas Ke-6 Perhimpunan Agung PBB pada tahun 1974 mengusulkan "Pengisytiharan dan Rencana Tindakan Bagi Penubuhan Suatu Order Baru Ekonomi" dan satu "Piagam Hak dan Tugas Ekonomi Negara". Dokumen pertama mengumumkan penglibatan untuk bekerja dengan segera bagi mewujudkan satu Order Ekonomi Baru Dunia yang akan membetulkan ketidakadilan, membentaras kezaliman yang wujud dan memungkinkan terhapusnya jurang yang semakin meluas di antara negara-negara maju dan negara-negara membangun.

Kejayaan kecenderungan tadi pada tahun 70-an dengan terciptanya OBED juga mencerminkan perubahan lain yang besar dalam keadaan dunia. Tindakan bersendirian kerajaan Amerika Syarikat pada tahun 1971 yang telah menghapuskan sebahagian besar daripada sistem kewangan antarabangsa Bretton Woods menandakan tamatnya zaman selepas perang yang pernah mengalami pertumbuhan ekonomi yang agak berterusan dalam ekonomi dunia kapitalis yang dikuasai Amerika Syarikat. Kemerosotan kekuatan Amerika Syarikat akibat perjuangan anti-imperialis di Dunia Ketiga (terutamanya di Vietnam) serta cabaran-cabaran dari kuasa-kuasa imperialis lain (iaitu anggota Pasaran Bersama Eropah dan Jepun) telah juga mendorong negara-negara Dunia Ketiga supaya cuba mempengaruhi susunan ekonomi dunia pada tahun 70-an. Kejayaan Pertubuhan Negara-negara Pengeksport Petroleum (OPEC) menaikkan harga minyak sejak tahun 1973 juga telah memberi semangat kepada negara-negara yang menuntut pembentukan OBED.

Sekarang, kita tinjau secara ringkas empat tuntutan utama yang berkaitan dengan OBED serta implikasinya terhadap pembangunan Malaysia:

1. Harga Barang-barang Utama

Walaupun pihak Utara mengekspor lebih banyak barang utama (tanpa mengira petroleum) dari pihak Selatan, pergantungan pihak Selatan terhadap eksport-eksport ini dibandingkan dengan semua eksportnya adalah jauh lebih besar daripada pihak Utara. Di samping itu, ketidakstabilan harga barang-barang utama melebihi ketidakstabilan harga barang-barang buatan. Maka, timbullah tuntutan untuk menstabilkan harga barang-barang utama yang diekspor dari Dunia Ketiga.

Demi tujuan ini, "Kumpulan 77" pernah mencadangkan penubuhan sebuah 'Tabung Bersama' (*Common Fund*) bernilai US\$6,000 juta dengan sumbangan-sumbangan dari negara-negara Utara yang menggunakan barang-barang utama berkenaan. Pada tahun 1979, sebuah 'Tabung Bersama' — yang berasaskan sumbangan dari kedua-dua pihak Utara dan Selatan dan dirancang akan bernilai hanya US\$750 juta — telah dipersetujui. Namun, wakil Amerika Syarikat telah menegaskan bahawa kerajaannya tidak akan menyokong tabung itu sekiranya negara-negara Selatan tidak menyetujui susunan pengundian yang dapat menjamin kuasa pihak Utara terhadap pengawalan tabung itu.

Oleh kerana pihak Utara ingin memperolehi bekalan bahan-bahan mentah dari Dunia Ketiga yang terjamin, separuh daripada negara-negara Utara sanggup membayar harga yang lebih tetap demi tujuan ini dan juga menyokong usaha-usaha seperti 'Tabung Bersama'. Namun begitu, terdapat juga pihak lain dari Utara yang tidak setuju membuat demikian kerana mereka yakin bahawa pasaran dunia dapat terus menjamin pembekalan barang-barang utama pada harga-harga yang lebih menguntungkan. Misalnya, pada penghujung tahun 1981, kerajaan Amerika Syarikat telah menjual timah dalam pasaran dunia dari stok induk timahnya sebanyak 200,00 tan metrik, iaitu lebih kurang keluaran timah seluruh dunia dalam setahun. Tindakan ini telah diambil setelah Amerika Syarikat menarik diri dari Persetujuan Timah Antarabangsa Keenam.

Terdapat juga beberapa persoalan terhadap 'Tabung Bersama'. Antara lain, terdapat perbincangan atas soal apakah faedah daripada menstabilkan harga itu melebihi kosnya, terutama sekali kalau kos itu ditanggung bersama oleh pihak Selatan; pengurusan stok pelindung (*buffer stock*) merupakan cara penstabilan yang agak mahal. Di samping itu, pihak Utara khuatir bahawa 'Tabung Bersama' akan menjadi rancangan demi menjamin pendapatan minima bagi para pengeluar bahan mentah dan juga untuk meningkatkan — dan bukan hanya menstabilkan — harga barang-barang utama ini. Sebahagian daripada mereka ini mengharapkan persetujuan-persetujuan mengenai barangan-barangan tertentu sebagai alternatif untuk mengelakkan 'Tabung Bersama'.

Terdapat juga pandangan yang lebih radikal di kalangan negara-negara Selatan bahawa usaha seperti pakatan antara negara-negara pengeluar patut dimajukan demi memperbaiki 'tukaran tak saksama' yang telah lama wujud dalam perdagangan Utara-Selatan yang dicerminkan, misalnya, dalam kemerosotan syarat-syarat perdagangan selama beberapa dasawarsa, yang merugikan Dunia Ketiga. Kejayaan OPEC dalam meningkatkan harga petroleum semenjak tahun 1973 sering dirujuk sebagai contoh untuk ditiru.

Tetapi kemungkinan usaha-usaha demikian dapat mencapai kejayaan untuk barang-barang utama lain adalah amat tipis memandangkan kedudukan istimewa petroleum dalam ekonomi dunia dan sokongan kerajaan serta syarikat-syarikat gergasi minyak Amerika Syarikat terhadap OPEC (melalui Arab Saudi) demi melemahkan negara-negara Utara lain yang sedang menyainginya pada awal tahun 70-an.

Di samping itu, barang-barang utama lain masing-masing menghadapi kesulitan tertentu. Beberapa eksport dari Selatan, seperti gula dan kapas, hanya merupakan sebahagian kecil daripada jumlah keluaran dan eksport bagi seluruh dunia. Bahan mentah seperti getah asli, jut, sisal dan kapas juga menghadapi persaingan daripada bahan-bahan tiruan. Kebanyakan pengeluaran bahan mentah untuk minuman, seperti kopi, teh dan koko, dikeluarkan di Dunia Ketiga, tetapi barang-barang ini bersaing satu sama lain, dan terdapat juga persaingan hebat antara para pengeluaranya dari segi kos pengeluaran yang jauh berbeza. Di samping itu, terdapat masalah stok induk, seperti dalam kes timah yang disebutkan tadi. Maka, nampaknya, kemungkinan untuk mewujudkan kartel atau pakatan antara para pengeluar bahan-bahan mentah tertentu adalah amat tipis.

Sehingga awal tahun 80-an, kerajaan Malaysia lebih mengharapkan perundingan dan kerjasama antara Utara dan Selatan demi menstabilkan harga barang-barang mentah dan tidak berusaha memajukan pakatan-pakatan antara para pengeluar bahan-bahan tertentu (misalnya, getah, timah, minyak sawit atau petroleum). Walau bagaimanapun, memandangkan sikap degil pihak Utara, terutama sekali Amerika Syarikat, terhadap soal ini, ada kemungkinan besar bahawa Malaysia akan menyertai, malah menggalakkan pakatan-pakatan pengeluar untuk barang-barang utama tertentu pada masa hadapan.

2. Pasaran Bagi Eksport Barangan Buatan Dunia Ketiga

Mulai pertengahan tahun 60-an, beberapa syarikat gergasi antarabangsa telah memutuskan untuk memindahkan bahagian-bahagian daripada proses-proses pengeluaran yang banyak menggunakan tenaga pekerja ke kawasan-kawasan di Dunia Ketiga yang dapat menjamin 'suasana pelaburan' yang menarik dengan mewujudkan keadaan politik yang

terkawal dan kemudahan-kemudahan serta keistimewaan ekonomi yang sesuai. Di satu pihak, syarikat-syarikat berkenaan dapat menjimatkan belanja pengeluaran, sedangkan pemerintah-pemerintah Dunia Ketiga mengharapkan pengurangan dalam kadar pengangguran serta faedah lain bagi mengatasi masalah-masalah ekonomi yang diwarisi dari zaman penjajahan serta dasar perindustrian penggantian import.

Perindustrian bertujuan eksport secara besar-besaran sebenarnya masih melibatkan segelintir negara Dunia Ketiga sahaja. Lebih kurang tiga suku daripada pertambahan dalam eksport barang-barang buatan melibatkan hanya lapan buah negara Selatan (satu pertiganya dari Hong Kong), termasuk Malaysia. Maka, tuntutan OBED untuk mengurangkan perlindungan pasaran-pasaran Utara terhadap barang-barang buatan eksport dari Dunia Ketiga hanya akan menguntungkan negara-negara ini sahaja.

Kejayaan usaha demi memajukan pengeluaran barang-barang buatan eksport akan terus bergantung kepada pengawalan ketat terhadap kaum pekerja serta kadar upah yang diterimanya. Dengan mengekalkan kadar upah pada peringkat yang rendah, eksport barang-barang buatan dari Selatan bersaing satu sama lain dalam pasaran-pasaran Utara. Walaupun persaingan demikian menguntungkan syarikat-syarikat gergasi serta para pengguna barang-barang berkenaan (yang kebanyakannya terdapat di Utara), gaji murah di Selatan akan terus membataskan pertumbuhan pasaran tempatan dan juga perkembangan perusahaan-perusahaan yang membekalkan barang-barang keperluan umum untuknya.

Di Malaysia, kadar upah purata telah jatuh dalam sektor kilang setelah perindustrian bertujuan eksport bermula pada penghujung tahun 60-an, tetapi telah mula meningkat dari pertengahan tahun 70-an apabila kadar pengangguran yang berkurangan telah memperkuat kuasa tawar-menawar kaum pekerja. Sebagai salah sebuah negara Selatan yang banyak mengharapkan perindustrian demikian, tuntutan OBED demi membuka pasaran-pasaran baru untuk barang-barang buatan eksport dari Dunia Ketiga dianggap penting oleh pihak pemerintah Malaysia.

3. Pemindahan Teknologi

Untuk memajukan perindustrian di Dunia Ketiga dan mungkin juga untuk mengurangkan pergantungannya terhadap syarikat-syarikat gergasi antarabangsa yang menguasai teknologi maju, timbul juga tuntutan OBED untuk mempercepatkan dan memudahkan pemindahan teknologi dari Utara ke Selatan. Memandangkan bahawa punca kekuatan syarikat-syarikat ini dalam ekonomi dunia mas kini adalah kuasanya terhadap teknologi, tidaklah menghairankan apabila didapati bahawa pencapaian dari segi ini adalah amat terhad dan teknologi yang dapat dipindahkan setakat ini adalah kurang berguna.

Dari kajian mengenai pemindahan teknologi di Malaysia, jelaslah bahawa pemindahan teknologi hampir tidak berlaku langsung dalam kebanyakan industri yang melibatkan pelabur asing. Teknologi (seperti kemahiran) yang dapat dipindahkan pula, nampaknya, tidak banyak berguna kerana amat terhad dan tidak dapat dijadikan asas demi kemajuan industri tempatan. Dengan pengurangan milik asing dalam syarikat-syarikat di Malaysia, kawalan terhadap teknologi (serta pengurusan dan pemasaran) akan bertambah penting demi terus menjamin kuasa serta keuntungan dari kegiatan syarikat-syarikat gergasi antarabangsa di ekonomi Malaysia.

Tuntutan bagi memperbaiki syarat untuk mendapatkan teknologi dari syarikat antarabangsa juga tidak dapat mengatasi masalah perlunya memperkembangkan keupayaan bidang tersebut untuk menjayakan strategi pembangunan secara berdikari. Dengan memperbaiki kuasa tawar-menawarnya, negara-negara Dunia Ketiga boleh memperolehi teknologi dengan syarat-syarat yang kurang membebankan. Akan tetapi, kejayaan seumpama ini tidak dapat mengurangkan pergantungan yang sedia ada terhadap teknologi yang dikawal oleh syarikat antarabangsa.

4. Beban Hutang Luar Negeri

Pada tahun 70-an, beban pinjaman luar negeri yang besar dan semakin bertambah bagi negara-negara Dunia Ketiga telah sampai kepada peringkat yang mencemaskan. Memang ada kemungkinan pihak Utara akan mengurangkan beban hutang negara-negara ini di samping mengenakan syarat-syarat tertentu yang terpaksa dipatuhi oleh negara peminjam. Namun demikian, penyelesaian begini tidak dapat mengatasi masalah pokok, seperti kekurangan yang berterusan dalamimbangan bayaran, yang mengakibatkan negara-negara ini terus meminjam.

Masalah utama dalam hal ini ialah pengaliran wang keluar ke firma-firma di sebelah Utara — dalam bentuk keuntungan, faedah, royalti, bayaran pindahan, yuran pengurusan, komisen bank, tambang perkapalan dan insurans yang semakin bertambah. Pendapatan eksport yang sedikit dan tidak stabil pada satu pihak, dan tingginya kos barangan import (barangan pengeluaran kilang, bahan makanan dan bahan api) di pihak lain, memburukkan lagi masalah ini. Sementara keperluan untuk mengurangkan beban hutang luar negeri ini memerlukan perhatian segera, selagi keadaan yang mengakibatkan bertambahnya hutang ini masih terus wujud, kejayaan dalam bidang ini hanyalah untuk sementara.

Sehingga penghujung tahun 70-an, hutang luar negeri Malaysia masih menimbulkan krisis dan beban hutang telah bertambah dengan pesat, terutama sekali sejak awal tahun 70-an. Kejayaan eksport-eksport Malaysia

— barang utama maupun barang buatan — telah mengurangkan kesan buruk dari aliran modal keluar di samping belanja yang makin bertambah untuk pengimportan bahan-bahan keperluan, barang-barang mewah, bahan-bahan pengeluaran serta perkhidmatan (seperti insurans dan pengangkutan) selama ini. Tetapi kemerosotan harga barang-barang utama eksport Malaysia pada awal tahun 80-an telah mendedahkan betapa mudah keadaan ini boleh berubah. Maka, walaupun tuntutan OBED untuk mengurangkan beban hutang asing tidak begitu penting dari segi kepentingan ekonomi Malaysia kini, keadaan ini boleh berubah jika perbelanjaan pihak pemerintah terus bertambah dengan pesat dan im-bangan bayaran Malaysia terus merosot.

Walaupun suara serta cadangan berhubung dengan tuntutan OBED sudah sering kedengaran, kejayaan sebenar yang tercapai setakat ini tidaklah begitu cemerlang seperti yang pernah diakui sendiri oleh perwakilan Malaysia kepada persidangan UNCTAD Kelima di Manila. Banyaknya persidangan dan perbincangan seperti UNCTAD di Manila itu jauh melebihi kejayaan nyata yang dapat dicapai oleh negara-negara Dunia Ketiga yang bukan anggota OPEC. Sebabnya adalah jelas. Apa yang menjadi masalah pokoknya ialah sistem imperialis kini, terutama hubungan politik dan ekonomi antara Utara dan Selatan yang wujud sekarang.

Hakikat ini tidak menafikan sebarang kemungkinan yang Dunia Ketiga akan mencapai lebih banyak pembaharuan yang dituntutnya. Sebaliknya, adalah semakin perlu bagi pihak Utara menghadapi tuntutan pihak Selatan dengan cara yang bijak jika sistem imperialisme secara keseluruhannya hendak dikekalkan. Sekarang semakin banyak pemimpin dari negara-negara Utara yang mengakui mereka perlu bertolak ansur dengan negara-negara Dunia Ketiga bagi mengukuhkan sistem yang sedia ada dan juga untuk mengelak cabaran yang lebih mengancam. Bagi negara-negara Utara, tuntutan seumpama ini adalah lebih baik daripada tindakan yang lebih keras, seperti memiliknegerakan milik asing. Diharapkan juga bahawa perubahan tertentu akan memperkuatkan kedudukan golongan elit tempatan yang sedia bekerjasama dengan kepentingan Utara bagi mengekalkan sistem kapitalis sedunia dalam jangka panjang. Demikian juga dengan penetapan harga barangan yang dijangka akan menjamin pembekalan barang mentah yang lebih stabil.

Bagaimanapun, masih terdapat beberapa halangan besar terhadap tuntutan OBED ini. Pertamanya, ekonomi dunia kapitalis masih dalam krisis. Sistem kewangan antarabangsa juga tidak stabil. Perdagangan antarabangsa semakin merosot, sedangkan masalah inflasi dan pengangguran tetap tidak berkurangan. Krisis ekonomi dunia, yang boleh disifatkan dengan istilah ringkas yang sangat digemari, iaitu "stagflasi" (kadar inflasi tinggi yang wujud bersama dengan pembekuan ekonomi atau kadar pertumbuhan yang rendah) yang dihadapi oleh negara-negara Utara. Hal ini tentunya menjejaskan kemampuan pihak Utara bagi melaksanakan

perubahan yang dicadangkan. Ini pula akan memperhebatkan percanggahan yang sedia ada.

Pendirian Utara ketika ini seolah-olah mahu mengabaikan (atau menangguk) saja pelaksanaan cadangan ini dengan omong-omong kosong atau taktik untuk melambat-lambatkan pelaksanaan tuntutan asal demi kepentingan pihak Utara. Jadi, jika kita meneliti segala yang telah dicapai berhubung dengan cadangan OBED, kita akan menghadapi kekecewaan yang besar. Di samping banyak persidangan antarabangsa dan perbahasan yang tidak berfaedah mengenai pelaksanaan OBED, hanya sedikit kemajuan yang tercapai sejak perkara ini mula diperbincangkan dan negara-negara Selatan bersatu untuk menuntut OBED. Perkara paling jelas yang boleh dipelajari dari kekecewaan ini ialah bahawa pembahagian semula pendapatan dan kekayaan di antara Utara dan Selatan tidak akan dicapai hanya melalui diplomasi dalam proses tawar-menawar antarabangsa, seperti mana yang jelas dibuktikan dengan tindakan sebelah pihak oleh gabungan OPEC dalam meninggikan harga minyak.

Tuntutan berkaitan dengan OBED mencerminkan beberapa ketidakadilan yang penting dalam susunan ekonomi dunia masakini. Bagaimanapun, publisiti mengenai tuntutan-tuntutan ini — yang belum tercapai — telah memberikan gambaran yang mengelirukan, iaitu bahawa penubuhan OBED adalah ubat mujarab bagi mengatasi masalah-masalah ekonomi pokok di negara-negara Selatan, dan ianya akan menjamin pembangunan yang lebih seimbang, berdikari dan saksama bagi Dunia Ketiga.

Pengalaman Dunia Ketiga setakat ini sudah membuktikan keadaan sebaliknya, iaitu bahawa kemajuan yang diidamkan itu tidak akan dapat dicapai selagi negara-negara ini terus-menerus menjadi mangsa penindasan negara-negara Utara. Walaupun tuntutan OBED adalah tuntutan yang perlu disokong, OBED hanya dapat membawa perubahan yang masih dalam lingkungan sistem imperialis yang ada.

Seandainya cadangan ini dapat dilaksanakan — yang nampaknya tidak mungkin berlaku atas sebab-sebab yang telah dibincangkan tadi — ia tidak akan dapat mengatasi masalah-masalah pokok ekonomi Dunia Ketiga. Masalah-masalah ini ada kaitannya dengan imperialisme, termasuklah struktur ekonomi yang berkiblat keluar (dalam kedua-dua bidang pertanian dan perindustrian), kegunaan tenaga manusia yang tidak cekap, kegunaan sumber alam yang tidak merata serta penyalahgunaan sumber ini dan ketidaksamaan dalam pembahagian kekayaan dan pendapatan.

Penyelesaian masalah ini hanya akan dicapai dengan perubahan pokok di dalam tiap-tiap negara yang sanggup menyusun semula keutamaan sosio-ekonominya. Perjuangan menuntut OBED kini telah menimbulkan berbagai isu lain yang lebih pokok dan dengan demikian akan mempercepatkan perubahan pokok di peringkat nasional.

BIBLIOGRAFI

- Amin, S.
1976. "Mengapa Kita Harus Mewujudkan Susunan Baru Ekonomi Dunia." *Kurier*.
1977. "The New International Economic Order." *Monthly Review*, 29: 3 (July - Aug).
- Brand, Willy *et al*
1981. *North-South: A Program for Survival Report of the Independent Commission on International Development Issues*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Edwards, C.B.
1981. "The New International Economic Order and Primary Commodities: Prices and Power." Dalam H. Osman-Rani, Jomo K.S. & Ishak Shari (ed.) *Development In the Eighties*.
- Fakulti Ekonomi, Universiti Kebangsaan Malaysia
1980. *Jurnal Ekonomi Malaysia*, 2 (Dis.) mengandungi ulasan-ulasan buku Freye *et al* (1978) dan Brandt, *et al* (1981).
- Freye, Otto, *et al*
1978. *The New International Division of Labour*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hayter, Teresa
1981. *The Creation of World Poverty*. London: Pluto Press.
- Jomo, K.S.
1980. "Orde Baru Ekonomi Dunia: Faedah dan Kekurangannya." *Dewan Masyarakat*, Januari, m.s. 46-48, 60.
- Khor Kok Peng
1979. "Dependence in the Malaysian Economy." Tesis - Universiti Sains Malaysia.
- Mannur, H.G.
1979. "International Terms of Trade and Malaysia's Trading Loss." *Malaysian National Seminar for UNCTAD V* (Januari).
- Saigal, J.C.
"Emerging New International Division of Labour and Economic Liberation of the Third World." *Marga*, 3.3.

10 KEBEBASAN DAN KAWALAN MEDIA: SATU PERBINCANGAN TENTANG ISU-ISU AKHBAR DI MALAYSIA

Vincent Lowe

PENGENALAN

Dalam tajuk seperti ini, eloklah kita bermula dengan menentukan rangka bentuk perbincangan. Untuk permulaan, asal-usul konsep "kebebasan" akhbar akan diterangkan. Selepas itu barulah boleh kita memeriksa justifikasi-justifikasi yang dilanjutkan untuk akhbar bebas dan juga untuk akhbar terkawal. Satu percubaan akan dibuat terhadap satu persoalan yang luas iaitu betapa bebas atau terkawal akhbar di Malaysia. Dalam bahagian ini kita akan lihat jenis dan sifat kawalan yang digunakan dalam media massa di Malaysia. Dalam bahagian yang terakhir penilaian diberi ke atas justifikasi-justifikasi yang dilanjutkan untuk kawalan akhbar di Malaysia.

Sebelum membincangkan isu ini, adalah diingatkan bahawa tajuk ini merupakan satu persoalan yang menimbulkan pertikaian. Seperti tajuk-tajuk pertikaian yang lain, hujah-hujah yang dilanjutkan berdasarkan kedudukan yang ditentukan oleh kepercayaan dan nilai-nilai seseorang itu. Adakalanya kedudukan ini dibuat secara jelas, tetapi selalunya dibayangkan dalam kenyataan yang dibuat terhadap sesuatu tajuk itu. Satu cara untuk membincangkan tajuk seperti ini ialah dengan memeriksa setiap kenyataan yang dibuat oleh kedua-dua pihak yang terlibat agar dapat mengetahui kedudukan "nilai" yang jelas atau yang kurang jelas dalam setiap tuntutan tersebut.

Kita juga mesti menyedari bahawa "Kebebasan" adalah perkataan yang penuh dengan nilai. Ia bermaksud sesuatu yang baik atau sesuatu yang digalakkan. Sebaliknya, "kawalan" membawa maksud yang sebaliknya. Dalam konteks ini penting juga dijelaskan bahawa perkataan "kebebasan" adalah suatu yang relatif. "Kebebasan" tidak mempunyai sukatan yang tentu, tetapi ianya boleh dibandingkan. Di mana-manapun tidak ada akhbar yang "bebas" mutlak. Semua akhbar yang dikatakan "bebas" ada batasan-batasan dalam kebebasannya itu. Satu perbincangan mengenai sifat, jenis dan kesan batasan-batasan ini adalah lebih objektif daripada membuat kenyataan mengenai akhbar-akhbar yang bebas atau terkawal secara mutlak.

ASAL-USUL DAN JUSTIFIKASI AKHBAR BEBAS

Konsep akhbar bebas adalah berasaskan teori sistem, sosial, ekonomi dan politik yang liberal. Sistem ini diutarakan oleh masyarakat yang menganuti falsafah demokratik yang membenarkan usaha bebas (*free enterprise*) dalam

sektor ekonominya. Dalam sistem ini, akhbar ialah satu institusi berasingan yang berfungsi secara bebas. Konsep akhbar bebas berasal daripada prinsip-prinsip liberal terhadap manusia, negara, masyarakat dan kerajaan, pengetahuan dan kebenaran. Oleh kerana peranan dan fungsi akhbar bebas berasal daripada prinsip-prinsip ini, maka adalah baik dibincangkan prinsip-prinsip ini secara ringkas.

Terdapat beberapa prinsip yang menjadi asas kepada teori liberal. Teori ini mengandaikan manusia sebagai mempunyai kepentingan sendiri (*self-interested*), waras dan selalu berusaha untuk memenuhi dan memuaskan nafsu sendiri. Seseorang individu itu difikirkan lebih penting daripada negara. Justeru itu, fungsi utama masyarakat adalah untuk mengembangkan minat semua individu yang menjadi anggotanya. Kebenaran dikatakan wujud dari proses persaingan bebas di antara idea-idea. Pendapat-pendapat sedemikian telah berkembang di Eropah pada abad-abad ke-16, ke-17 dan ke-18 akibat daripada tentangan golongan cendekiawan terhadap ideologi-ideologi gereja dan kuasa negara. Kuasa melancarkan revolusi telah dihalalkan atas nama kebebasan atas prinsip-prinsip "bebas".

Dengan adanya tuntutan memajukan hak-hak individu dan buah fikiran untuk menentukan nasib mereka, maka wujudlah prinsip bahawa tuturan dan akhbar (iaitu lanjutan tuturan yang logik) patutlah dibebaskan daripada kawalan kerajaan. Oleh kerana dalam keadaan demokrasi, kerajaan diandaikan memperolehi kuasa dari undian orang ramai, maka individu yang dikuasai oleh kerajaan patutlah dilayan sebagai individu dan juga sebagai kumpulan. Warganegara-warganegara mesti mempunyai peluang mengetahui maklumat kerajaan. Akhbar boleh menjadi pengawal kepada perjalanan kerajaan. Untuk memenuhi peranan ini, akhbar harus bebas dan dibiayai secara berasingan dan bukan oleh kerajaan. Selain daripada peranan politik ini, akhbar juga bertujuan memberi pelajaran dan hiburan. Akhbar mesti memberi sumbangan pelajaran dan pengetahuan kepada orang ramai kerana ini adalah salah satu dasar demokrasi. Mengenai soal hiburan, akhbar harus membekalkan, memelihara dan meningkatkan mutu hiburan untuk orang ramai.

Maka fungsi akhbar ialah:

1. Memberi perkhidmatan kepada sistem politik dengan menyediakan maklumat, perbincangan dan perbahasan mengenai hal ehwal awam.
2. Memberi keterangan kepada pihak awam supaya mereka berkeupayaan mentadbir sendiri.
3. Mempertahankan hak-hak orang perseorangan dengan berkhidmat sebagai pemerhati kepada perjalanan kerajaan.
4. Memberi khidmat kepada sistem ekonomi, khususnya dengan menghubungkan pembeli dengan penjual barang dan perkhidmatan melalui saluran pengiklanan.

5. Menyediakan hiburan.
6. Meneruskan pembiayaan sendiri supaya ia bebas daripada tekanan-tekanan yang mempunyai kepentingan tertentu (Siebert, 1969:74).

Apa yang digambarkan di atas adalah yang unggul mengenai bagaimana akhbar harus menjalankan tugasnya. Sungguhpun kita menerima tafsiran demokrasi yang liberal ini, hujah-hujah boleh didapati untuk membenarkan separuh, sungguhpun sedikit, bentuk kawalan kerajaan. Antara kawalan-kawalan kerajaan adalah ke atas perkhidmatan pos, perkhidmatan pemindahan lain seperti melalui telefon dan telegraf serta cukai — termasuk cukai import dan eksport. Kawalan kerajaan ke atas akhbar adalah sejenis alat untuk mengesan sama ada akhbar berfungsi secara berlawanan atau secara berfaedah. Sebagai tambahan, kerajaan juga menggunakan kawalan-kawalan untuk mengimbangkan kuasa akhbar dengan beberapa keperluan yang boleh dibahagikan seperti berikut:

1. Keperluan melindungi individu-individu daripada fitnah, pencemaran nama, kesulitan, penghinaan darjat kesopanan dan kegemaran serta penipuan dalam pengiklanan.
2. Keperluan untuk menahan maklumat dalam keadaan-keadaan yang tertentu. Walaupun diperakui bahawa peranan akhbar adalah sebagai pengawal kerajaan kerana semua hal kerajaan ialah hal-hal awam, tetapi adalah juga dipercayai bahawa adakalanya prinsip ini harus digantungkan. Batasan-batasan kebebasan yang dikenakan ke atas akhbar pada masa peperangan adalah diterima secara umum. Apabila sesuatu negara menguruskan hal ehwal luar negeri, contohnya diplomasi atau perundingan, rahsia ialah satu syarat yang penting dalam perhubungan seperti ini. Ada juga negara-negara di mana akhbar tidak dibenarkan membincang kes-kes yang *sub-judice* atau hal-hal yang masih dalam perbincangan mahkamah, supaya tidak mempengaruhi pengadilan.
3. Keperluan untuk melindungi sistem politik daripada digulingkan secara paksaan dan kekerasan.

Walaupun prinsip-prinsip akhbar bebas diterima, tetapi bentuk kawalan fizikal dan kawalan bukan fizikal masih dapat dibenarkan.

Dalam bahagian berikut, kita akan membincangkan justifikasi-justifikasi atau alasan-alasan yang diberikan untuk mengawal akhbar.

JUSTIFIKASI-JUSTIFIKASI UNTUK AKHBAR TERKAWAL

Justifikasi-justifikasi akhbar terkawal pada asasnya boleh dibahagikan kepada dua jenis. Pertama, terdapat justifikasi-justifikasi yang wujud dari golongan yang menyokong sistem politik yang berlainan. Kepada mereka ini, akhbar

harus menyokong bukan memperkecilkan atau campur tangan dalam objektif-objektif negara. Authoritarianisme seperti ini, didapati terlalu ekstrem di Komunis Soviet, di mana akhbar menjadi alat parti dan negara untuk tujuan organisasi perjuangan dan propaganda. Kerana premis falsafah yang berlainan, didapati keseluruhan kawalan adalah intensif dan juga ekstensif. Dalam lingkungan kawalan seperti ini didapati kandungan media sentiasa saja diuji agar selari dengan propaganda negara dan parti. Kedudukan kewartawanan pula ditentukan oleh parti. Dalam sistem Komunis ini prestasi akhbar tertakluk kepada kritikan oleh negara dan parti.

Kritikan jenis kedua wujud dari sistem-sistem yang menyumbangkan, walaupun sedikit, bentuk kerajaan liberal-demokratis, tetapi yang berkehendakkan lebih lagi tanggungjawab dalam prestasi akhbar. Kritikan ini menyoal bagaimana akhbar tidak memainkan peranan yang diberikan dengan memuaskan. Tema kritikan-kritikan ini telah diringkaskan seperti berikut:

1. "The press has wielded its enormous power for its own ends. The owners have propagated their own opinions, especially in matters of politics and economics, at the expense of opposing views.
2. The press has been subservient to big business and at times has let advertisers control editorial policies and editorial content.
3. The press has resisted the social change.
4. The press has often paid more attention to the superficial and sensational than to the significant in its coverage of current happenings, and its entertainment has often been lacking in substance.
5. The press has endangered public morals.
6. The press has invaded the privacy of individuals without just cause.
7. The press is controlled by one socioeconomic class, loosely the business class", and access to the industry is difficult for the newcomer; therefore, the free and open market of ideas is endangered." (Siebert, 1969:78-79)

Beberapa faktor telah menyebabkan kritikan-kritikan ini disahkan di Amerika Syarikat. Salah satu ialah kewujudan perbadanan media yang besar. Akhbar sendiri telah menjadi "perniagaan besar". Terdapat banyak contoh di mana minat pengiklan-pengiklan (yang menjadi asas kewangan media) lebih dihiraukan daripada minat orang ramai. Pelaburan permulaan yang besar diperlukan untuk memulakan perniagaan media. Ini menghadkan lingkungan penerbitan dan ini menghadkan pendapat-pendapat yang boleh dikeluarkan dalam "pasaran idea yang bebas". Media elektronik baru, wayang gambar dan TV adalah bukti untuk kritikan-kritikan ini. Semua media tersebut menarik lebih aduan dan memperkuatkan aduan yang berkaitan dengan media yang dikatakan boleh membahayakan moral dan merendahkan taraf gemaran.

Campuran justifikasi-justifikasi ini bersama-sama dengan alasan-alasan baru, memberikan dasar untuk kawalan media di Malaysia. Tetapi sebelum

kita memeriksa justifikasi-justifikasi ini, eloklah kita bermula dengan mengkaji semula semua jenis dan sifat kawalan media.

JENIS-JENIS KAWALAN MEDIA DI MALAYSIA

Perelembagaan Malaysia tidak memperuntukkan apa-apa perenggan khusus untuk kebebasan akhbar. Kebebasan akhbar dibayangkan dalam syarat perlembagaan yang menjamin kebebasan bercakap dan mengemukakan pendapat untuk warganegaranya. Akan tetapi, hak ini bergantung kepada sebarang batasan yang akan Parlimen kenakan melalui undang-undang. Oleh yang demikian kuasa Parlimen untuk menghadkan kebebasan bercakap tidaklah terhad dan ini adalah satu cara untuk menghadkan akhbar melalui undang-undang.

Kuasa kawalan diberikan kepada bahagian eksekutif dan kerajaan, untuk mengharamkan penerbitan yang diimport. Kuasa diberikan kepada Menteri Penerangan — yang mempunyai kuasa penuh — untuk mengawal moral dan keselamatan negara di bawah Ordinan Kawalan Penerbitan Import 1958.

UNDANG-UNDANG SEBAGAI SATU BENTUK KAWALAN

Satu undang-undang yang penting ialah Akta Pencetakan Akhbar 1948 yang telah disemak pada tahun 1974. Akta ini memerlukan:

1. Perlesenan pencetakan akhbar.
2. Bahawa suratkhbar-suratkhbar tidak boleh diterbitkan tanpa kebenaran (KDN). Kebenaran ini diberi oleh Menteri Hal Ehwal Dalam Negeri dan mesti dibaharui setiap tahun. Lesen ini boleh ditarik balik bila-bila masa. Menurut akta ini peristiwa umum tidak boleh dipersembahkan dengan "pengubahan" atau dengan kesan yang boleh "membangkitkan permusuhan perkauman". Pemindaan akta ini pada tahun 1974 menentukan bahawa suratkhbar memerlukan kepunyaan majoriti orang Malaysia dan ini juga boleh menjadi satu syarat untuk pengawalan, pembaharuan atau pembatalan lesen.

Satu lagi undang-undang ialah Akta Keselamatan Dalam Negeri 1960 (ISA), yang memberikan Menteri Hal Ehwal Dalam Negeri kuasa untuk melarang pencetakan, penerbitan, penjualan, isu, pengedaran atau kepunyaan sebarang dokumen atau penerbitan yang pada pendapatnya boleh membawa penganiayaan, penderhakaan undang-undang atau apa yang boleh menyebabkan tergugatnya keamanan atau yang mengancam kepentingan nasional.

Akta Hasutan 1948, menyatakan bahawa seseorang itu boleh dihukum dan dipenjarakan untuk sebarang tindakan, penuturan perkataan, penerbitan atau apa-apa yang boleh:

1. Menyebabkan kebencian atau penghinaan atau membangkitkan perasaan penderhakaan terhadap Raja (atau pemerintah) atau kerajaan.
2. Membangkitkan perasaan penduduk di mana-mana kawasan untuk mengubah sebarang undang-undang dengan cara yang tidak sah.
3. Menyebabkan kebencian atau penghinaan atau membangkitkan perasaan tidak puas hati terhadap pentadbiran keadilan di Persekutuan atau di mana-mana negeri lain.
4. Membangkitkan perasaan tidak puas hati atau penderhakaan terhadap rakyat Duli Yang Maha Mulia atau mana-mana Raja negeri (atau pemerintah) dan penduduk-penduduknya.
5. Mengembangkan perasaan buruk dan pemusuhan antara berbagai bangsa.

Dalam dakwaan-dakwaan di bawah akta ini, maksud tidak relevan.

Pada tahun 1971, akta ini telah diubah untuk menentukan lima bidang hasutan:

1. Kewarganegaraan di bawah perlembagaan Artikel 113.
2. Bahasa Kebangsaan dan penggunaan bahasa lain untuk tujuan bukan rasmi di bawah Artikel 154.
3. Kuota orang Melayu dan penduduk asli Borneo dan hak-hak komuniti yang lain yang sah di bawah Artikel 181.
4. Kuasa pemerintah Raja.

Undang-undang membenarkan perbincangan terhadap pelaksanaan syarat-syarat tetapi tidak membenarkan perbincangan hasutan daripada topik-topik yang sama. Terdapat dua dakwaan di bawah Akta ini. Kes yang pertama ialah Fan Yew Teng dan Dr. Ooi Kee Saik sebab mengucap, menerbitkan dan mencetak perkataan-perkataan yang menghasut. Saya memetik daripada pengadilan kes untuk menunjukkan apa yang mahkamah anggap hasutan dalam ucapan yang dianggap sebagai hasutan dari tulisan yang bertajuk *Alliance Policy of Segregation*. Contoh-contoh telah dipetik dari sekolah-sekolah, dasar tentera, perumahan am, skim tanah, untuk menguatkan tuduhan. Kes kedua ialah Melan Abdullah, ketua penyunting *Utusan Melayu* dalam sebuah artikel yang diterbitkan pada tahun 1971, khususnya untuk rencana, tajuk kecilnya — dan saya memetik dari pengadilan mahkamah — “Hapuskan Sekolah-sekolah beraliran Tamil dan Cina di negeri ini”. Mereka yang dituduh dalam kedua-dua kes ini didapati bersalah.

Di bawah Akta Rahsia Rasmi 1972, ada satu kes yang diselesaikan tidak lama dulu, iaitu tidak membenarkan rayuan Ketua Pembangkang Parlimen, Lim Kit Siang. Akan tetapi, denda yang dikenakan ke atasnya telah dikurangkan ke bawah \$2,000 untuk setiap tuduhan supaya dia terus dapat menjadi ahli Parlimen. Tambahan kepada ini, terdapat undang-undang yang menguasai perbuatan memburukkan nama dan fitnah, hasil penulisan lucah dan lain-lain. Ordinan Filem Bergerak 1952 menentukan bahawa semua filem mesti diluluskan oleh Lembaga Penapis sebelum ditayangkan.

ALAT-ALAT EKONOMI

Media boleh dikawal melalui penapisan baik secara langsung mahupun cara tidak langsung. Contohnya, RTM ialah suatu jabatan kerajaan — semua kakitangannya ialah pekerja kerajaan. Pemilikan secara tidak langsung boleh dibuat melalui pemilikan proksi. Contohnya, PERNAS membeli saham majoriti di *New Straits Times*. Oleh kerana sebahagian besar PERNAS dibiayai oleh kerajaan, tidaklah salah jika dikatakan kerajaan memiliki *New Straits Times*. Kawalan perbadanan juga boleh dikenakan dengan cara ini, misalnya kita dapat lihat kaitan antara *Utusan Malaysia* dengan UMNO, atau antara suratkhbar *STAR* dengan Multi Purpose Holdings, cawangan ekonomi MCA.

Satu lagi alat kawalan adalah dalam bentuk pembelanjaan pendapatan dari pengiklanan. Misalnya, anggaran belanjawan pengiklanan kerajaan (atau sebarang yang besar) boleh digunakan untuk:

1. Membekalkan insentif supaya menambahkan pembaca-pembaca penerbitan yang membawa pengiklanan, dibandingkan dengan penerbitan yang tidak.
2. Menambahkan pendapatan suratkhbar yang mengemukakan iklan-iklan itu.

PANDUAN POLISI

Ini mengambil bentuk taklimat rasmi dan tidak rasmi ke atas polisi kerajaan. Pindaan dan arah-arab baru dalam polisi, contohnya dalam polisi luar negeri diberitahu kepada pemberita-pemberita melalui media kerajaan dan bukan kerajaan. Tanggungjawab ini lebih besar diberikan kepada media kerajaan kerana ia perlu mencerminkan semua aspek polisi kerajaan. Sebagai alat suara kerajaan, apa-apa penyimpangan dari polisi yang diumumkan akan menunjukkan ketidakseimbangan, keragu-raguan dan kekurangan tujuan. Personel media kerajaan berhubung dengan Kementerian masing-masing apabila ada

kes-kes berita yang mereka tidak pasti. Persesuaian ditentukan melalui pemeriksaan yang tekad oleh pegawai-pegawai kanan media dan Kementerian-kementerian lain. Panggilan telefon secara tidak rasmi memainkan peranan yang penting dalam membuat perubahan-perubahan dengan cepat. Di kalangan organisasi media kerajaan, penyesuaian dipastikan oleh struktur insentif/denda yang didapati dalam semua jabatan kerajaan (Lowe dan Jaafar, 1980).

Dalam media persendirian, penyesuaian dipastikan melalui beberapa faktor:

1. Pengaruh individu kerana adanya rangkaian kenalan antara media persendirian dengan kerajaan.
2. Balasan yang mungkin diterima di masa hadapan jika terdapat kekurangan kerjasama.
3. "Kesan dingin" mungkin timbul dari undang-undang dan peraturan-peraturan rasmi ke atas media.

HUJAH-HUJAH UNTUK KAWALAN MEDIA DI MALAYSIA

Pada asasnya terdapat tiga jenis hujah yang utama. Dalam setiap hujah ini ada hujah-hujah subsidiari atau kecil. Kumpulan hujah yang pertama boleh dinamakan hujah-hujah "syarat tunggal" (*unique conditions*). Dalam kumpulan ini perbincangan yang utama ialah Malaysia sebagai negara berbilang kaum (*multi-ethnic society*) memerlukan imbangan yang halus dan kompromi-kompromi antara kumpulan ras utama. Penduduknya sangat sensitif dan mudah gempar ("the Malays are very excitable because God made them that way") — Datuk Salleh Abbas, Pengarah Peguamcara dalam PP lawan Ooi Kee Saik dan lain-lain dalam pembicaraan Ooi Kee Saik di bawah Akta Hasutan) dengan isu-isu dan persoalan-persoalan politik tertentu. Oleh yang demikian, perbincangan-perbincangan isu seperti ini tidak patut dibuat secara awam kerana boleh menimbulkan perselisihan.

Mengikut pendapat ini, publisiti yang diberikan ke atas setengah-setengah isu boleh meluaskan perselisihan faham antara kumpulan ras. Keadaan ketegangan ini menimbulkan suatu keadaan yang memerlukan kerajaan menggunakan sukatan luar biasa untuk membaiki undang-undang dan peraturan.

Berhubungan dengan ini juga terdapat hujah keselamatan negara. Semenjak akhir tahun 40-an, negara ini telah merasa gerakan berontakan yang bertujuan mengambil alih kerajaan dengan cara paksaan dan kekerasan. Justeru itu, undang-undang seperti Akta Keselamatan Dalam Negeri mempunyai kuasa "penahanan tanpa pembicaraan" untuk mengatasi masalah ini. Di Malaysia dan Singapura, pemberita-pemberita pernah ditahan di bawah Akta

ini. Walaupun tidak ada kes yang boleh dikatakan bahawa tindakan kerajaan ini dibuat dengan niat buruk, tetapi orang yang ditahan melalui Akta ini tidak mempunyai peluang untuk mencabar alasan-alasan kepada penahanan mereka.

Hujah yang ketiga ialah bahawa Malaysia adalah di peringkat "demokrasi tak matang" (*immature democracy*) dan oleh kerana itu jika akhbar tidak dikawal, ia boleh merosakkan proses-proses demokratik. Ini kadangkala bertentangan dengan harapan ahli politik yang dipilih, misalnya, pengenaan nilai barat yang menegaskan sesuatu yang menarik, yang sensational, yang tunggal (*unique*) dan istimewa tanpa menimbangkan kemajuan yang benar, keamanan dan harmoni sebagai pencapaian yang bermakna.

Hujah-hujah ini merupakan keadaan-keadaan dalam negeri tidak membenarkan suatu akhbar yang bebas. Meningkatkan pendapat ini ialah satu soalan retorik yang kadangkala ditanya iaitu jika akhbar bebas tidak berjaya (lanjutan kritikan yang menimbulkan pembentukan teori tanggungjawab sosial) di negara-negara barat, pusat demokrasi asli, mengapa pula ianya difikirkan sesuai untuk Malaysia?

Soalan "nilai berita barat" yang dianggap tidak sesuai untuk negara-negara yang sedang membangun telah mewujudkan "kewartawanan pembangunan" yang mengakui premis bahawa "pembangunan" adalah yang terpenting untuk negara-negara yang sedang membangun dan kerana itu akhbar haruslah:

1. Menitikberatkan laporan berita-berita pembangunan.
2. Memberi maklum balas yang penting melalui laporan pelaksanaan dan pentadbiran pembangunan.

Ini mengelakkan akhbar daripada memainkan peranan yang bertentangan dengan kerajaan dan dipandu seluruhnya oleh nilai berita barat dalam menentukan keutamaan berita.

Di bawah peraturan dan struktur yang terdapat dalam kewartawanan pembangunan, satu alasan dilanjutkan untuk menghadkan peranan akhbar. Untuk menyokong pembangunan, media harus bertindak sama dengan pelaksanaan kerajaan dan jangan meningkatkan harapan awam.

Peningkatan harapan pihak awam ialah salah satu kesan yang mungkin timbul dari tindakan-tindakan akhbar yang tidak bertanggungjawab. Ini akan menambahkan lagi ketegangan ke atas kerajaan. Mengikut hujah ini, jika harapan ini tidak dipenuhi, ketidakstabilan akan timbul.

Satu lagi kesan yang menyebabkan ketidakstabilan politik dan dikatakan timbul dari akhbar yang tidak bertanggungjawab ialah kecenderungan untuk "blow up the slightest crisis to create a picture of instability. Even the slightest opposition to the government soon gets fanned up and inflamed into a violent

movement for the overthrow of the government. Any dissatisfaction will increase and render the country unstable" (Mahathir:1981).¹

Sikap berat sebelah oleh akhbar barat adalah sebahagian dari aduan negara-negara yang sedang membangun atau negara Dunia Ketiga terhadap apa yang dipanggil akhbar antarabangsa bebas. Aduan mereka banyak.² Pada dasarnya, aduan-aduan ini boleh diringkaskan seperti berikut:

1. Terdapat ketidakseimbangan kuantitatif yang amat nyata dalam aliran penerangan di antara negara-negara Utara (negara-negara maju) dan Selatan (negara-negara yang sedang membangun).
2. Terdapat ketidaksamaan dalam sumber penerangan kerana lima agensi monopoli antarabangsa barat. Negara-negara barat juga mengawal 90% spektrum 'frequency' radio dunia.
3. Sikap media barat terhadap negara-negara miskin ialah sikap tidak acuh mereka dengan hasrat untuk mempengaruhi. Iklan yang berorientasikan barat, majalah dan lain-lain adalah "alat-alat pengaruh kebudayaan" ke atas negara-negara miskin.

Berdasarkan hujah-hujah ini dan hujah-hujah lain yang sepertinya, konsep Order Baru Komunikasi Antarabangsa (New International Communication Order [NICO]) telah dilanjutkan. Untuk perbincangan ini, satu saranan yang telah dicadangkan perlu diperiksa. OBKA menyeru pembentukan polisi komunikasi negara yang dapat memperbaiki ketidakseimbangan yang tersebut di atas. Kepada penyokong OBKA, penglibatan negara-negara dalam aliran penerangan adalah besar dan perlu. Kepada pengkritik-pengkritiknya, ini adalah fikiran autoritarian dan boleh mewujudkan perlesenan kandungan kewartawanan oleh negara. Walau apapun matlamatnya, tidak boleh dinafikan bahawa OBKA telah memberi justifikasi dari keadaan antarabangsa untuk mengenakan kawalan ke atas akhbar oleh kerajaan.

HUJAH-HUJAH MENENTANG KAWALAN MEDIA DI MALAYSIA

Satu hujah umum ialah bahawa kerajaan juga menghendaki pengesahan atau bukti yang ianya saksama. Ini ialah untuk meningkatkan kredibiliti utusan-utusan yang dilaporkan. Semakin banyak maklumat dilaporkan sendiri atau

1. Dipetik dari "Freedom of the Press — Fact and Fallacy" dalam *New Straits Times*, 9 Julai, 1981.

2. Lihat sebagai contoh artikel Mustapha Masmoudi, "The New World Information Order", *Journal of Communication*, 29:2 (Spring 1979).

dikawal, maka semakin kurang pula kredibiliti utusan itu. Ini merupakan satu dilema bagi mereka yang berkuasa dalam kerajaan. Ahli-ahli politik memerlukan akhbar untuk menyebarkan dan menyiarkan utusan mereka kepada pengundi-pengundi mereka. Oleh itu terdapat keperluan di kalangan mereka untuk mengawal utusan atau/dan alat komunikasi. Tetapi, semakin mereka berbuat demikian, maka semakin itulah utusan mereka tidak dipercayai.

Terdapat juga batasan lain ke atas komunikasi rasmi. Organisasi-organisasi komunikasi yang diuruskan sebagai jabatan kerajaan didapati menghasilkan rancangan dan utusan yang membosankan. Ini adalah kerana struktur insentif dan denda dalam organisasi ini tidak menggalakkan kreativiti. Sebaliknya, orang dalam organisasi-organisasi ini mengelakkan diri dari membuat keputusan, tetapi hanya menjalankan kemahuan pegawai yang berpangkat lebih tinggi di dalam atau di luar organisasi-organisasi mereka. (Lowe & Jaafar: 1980; Lowe n.d.)

Satu lagi hujah yang diutarakan ialah, media yang lebih bebas menyumbang kestabilan politik lebih daripada ketidakstabilan. Hujah ini mengemukakan tuduhan bahawa kawalan-kawalan oleh kerajaan adalah kerana tujuan politik dan untuk menolong diri sendiri (H'ng:1979).³ Ahli-ahli parti pembangkang di Parlimen telah merujuk kepada setengah-setengah suratkhbar sebagai "hamba kerajaan" (*New Straits Times*:11 Ogos, 1972)

Penyokong pendapat ini menegaskan, dengan adanya publisiti yang diberi kepada program (parti) alternatif, pengundi-pengundi akan mempunyai pilihan. Akhbar juga boleh mengalihkan frustrasi dan perasaan tidak puas hati terhadap program dan polisi parti yang berkuasa.

Satu lagi hujah ialah bahawa kawalan akan menghasilkan sesuatu yang bertentangan. Suatu media dalam negeri yang dikawal dengan rapi tidak akan membela kekurangan berita di kalangan penduduknya, dan ini pula akan menambahkan kredibiliti dan kepercayaan terhadap media luar negeri. Keadaan ini sukar untuk dikawal. Tambahan pula, penyiaran luar negeri mungkin menggunakan perbelanjaan yang besar serta menggunakan tenaga dan sumber yang agak besar. Selain daripada itu, media yang baru dan lebih *personalised* seperti kaset dan pita-pita video menyebabkan pelaksanaan kawalan hampir mustahil.

3. Dibayangkan oleh H'ng Hung Yong dalam kertas yang dikemukakan di "Fifth Malaysian Law Conference" dan dilaporkan dalam *The Star*, 28 Oktober, 1979.

SIFAT DAN KESAN KAWALAN MASA KINI KE ATAS MEDIA DI MALAYSIA

Di negara ini, alat-alat mengawal akhbar adalah teruk dan tindih-menindih.⁴ Selain daripada dikenakan lesen untuk pencetakan dan penerbitan suratkhbar, terdapat pula Akta Hasutan, Akta Keselamatan Dalam Negeri, dan Akta Rahsia Rasmi. Akan tetapi, kawalan-kawalan yang sedia ada ini dilaksanakan sambil lewa dan dibeza-bezakan. Di bawah undang-undang ini tidak terdapat banyak tuduhan. Terdapat beberapa kali diberi keyakinan bahawa undang-undang akan dilaksanakan dengan adil (lihat *New Straits Times*, 11 Ogos 1972 sebagai contoh). Undang-undang ini telah menghasilkan kesan dingin ke atas akhbar Malaysia. Suratkhbar tidak mempunyai pilihan selain daripada menggunakan penapisan sendiri (iaitu sebelum penapisan). Oleh sebab kuasa pertimbangan dalam pelaksanaan undang-undang ini berada di tangan kerajaan, tidaklah arif melanggar sesiapa yang berkuasa. Contohnya, pertimbangan Menteri Hal Ehwal Dalam Negeri dalam perkara lesen adalah mutlak. Beliau diberikan kuasa bertindak berdasarkan pertimbangan sendiri sama ada sesuatu suratkhbar itu bertindak dalam lingkungan kepentingan awam atau tidak. Menteri berkenaan tidak perlu memberi alasan-alasan ke atas tindakannya dalam perkara ini. Pemeriksaan kerajaan boleh dibuat ke atas organisasi media kerajaan mahupun ke atas organisasi media bukan kerajaan.

Undang-undang yang disebutkan di atas adalah sangat luas dan tidak jelas. Tambahan pula, hanya sedikit kes terpilih telah dibicarakan dalam mahkamah yang menerima kajian semula pengadilan. Oleh demikian, terdapat sedikit sekali kajian semula untuk memberi panduan interpretif.

Pada keseluruhannya, tidak ada langkah yang dicadangkan atau diluluskan untuk memastikan agar kawalan dan regulasi media tidak dimotivasikan oleh kepentingan politik. Di Amerika Syarikat langkah-langkah ini termasuk:

1. Kriteria ditentukan dan diterangkan dengan jelas. (Ada seorang penyunting Malaysia dan peguam mengadu bahawa "The law did not spell out clearly the circumstances under which a newspaper license could be refused or withdrawn" (H'ng:1979).⁵ Undang-undang yang luas dan tidak jelas menghasilkan kesan dingin dan mungkin dapat melanggar kawasan kebebasan yang masih belum lagi dilindungi.

4. Pengarah penerangan kerajaan pun telah mengadu tentang kawalan akhbar yang hebat, dan mendesak penyunting supaya mencadangkan sukatan yang menentang atau kurang membataskan, kepada kerajaan (lihat kertaskerja Ahmad Noordin, "The Government and the Press" di Seminar penyunting dan penerbit, Kuala Lumpur 17-18 Jun, 1974).

5. Dalam kertas bertajuk "The role of the Press in a Democratic Society", Fifth Malaysian Law Conference, yang dilaporkan dalam *The Star* 28 Oktober 1979.

2. Harus diadakan kajian semula pertimbangan pengadilan kes-kes di bawah undang-undang ini dengan segera, supaya keadilan bukan sahaja dapat dilihat tetapi juga supaya peraturan-peraturan yang terlibat dapat dijalankan dengan adil.

Sebagai contoh, Akta Rahsia Rasmi mengandungi satu syarat yang "covers all unauthorised communication of official information including documents regardless of their nature or importance as long as it comes from any person who holds office or employment in a public service" (H'ng:1979).⁶

Kewartawanan di Malaysia memperlihatkan kekurangan sifat-sifat profesion yang matang, di mana ia boleh menubuhkan darjat yang tinggi untuk sendiri dan mempengaruhi hak-hak dan perlindungan sendiri. Walaupun kursus kewartawanan diajar di satu kolej dan beberapa universiti belum ada lagi satu jurnal profesional pun untuk menubuhkan serta menguji norma-norma dalam praktis kewartawanan di negara ini. Darjat profesion yang rendah ini, terutamanya berhubung dengan ahli politik telah menyebabkan pemberita-pemberita dipandang rendah. Ini dapat dilihat dalam kenyataan yang diutarakan mengenai wartawan-wartawan tidak lama dahulu:

"...journalists are journalists not because of a special selection based on their ability to judge correctly or diapassionately. They are journalists because of their need for jobs and their ability to write and interest readers. Their righteousness is usually a gimmick they employ for the sake of their jobs — not for democracy" (*New Straits Times*, 9 Julai, 1981).

BIBLIOGRAFI

Ahmad Ibrahim

1971. "Communication and Law from the Point of View of Malaysia." Communication Seminar, Institut Teknologi Mara, 18-20 Ogos.

Ahmad Noordin

1974. "The Government and the Press." Seminar Para Pengarang dan Penerbit Akhbar Malaysia, 17-18 Jun.

Athi Nahappan

1974. "Observations on the Newspaper World in Malaysia." Seminar Para Pengarang dan Penerbit Akhbar Malaysia.

6. Ibid, m.s. 7.

Bibliografi

Lacy, Dan

1965. *Freedom and Communications*. Urbana: Illini Books.

Lowe, Vincent dan Jaafar Kamin

1980. *Program Management in a Plural Society Decision-Making Processes in Radio and Television Malaysia*. Honolulu: East-West Communication Institute.

Lowe, Vincent

"Development Broadcasting: Policy Implementation and Programming in the Development and Agriculture Section of Radio and Television Malaysia" (*Dalam Macandrews, Colin dan L.S. Chia, Too Rapid Development Policies and Perspectives from Southeast Asia, McGraw-Hill.*) (akan diterbitkan)

Masmoudi Mustapha

1979. "The New World Information Order." *Journal of Communication*. jil. 29, bil. 2 (Spring), m.s. 172-185.

Merrill, John C.

1974. *The Imperative of Freedom*. New York: Hastings House.

New Straits Times (NST) 11 Ogos 1972.

Rivers, William L. dan Michael J.N.

1978. *Aspen Notebook on Government and the Media*. New York: Praeger Publishers.

Sean Macbride Report

1980. *Communication and Society, Today and Tomorrow, Many Voices One World*. UNESCO.

Siebert, Fred S., Theodore Peterson dan Wilbur Schramm

1969. *Four Theories of the Press*. Urbana: Illini Books.

Sulaiman Alias

1971. "The Right to Know and the Right to Secrecy." Communication Seminar, Institut Teknologi Mara.

World Press Freedom Committee

The Media Crisis. Florida. (tidak bertarikh)

11 RUPABENTUK DAN PERKEMBANGAN DASAR LUAR MALAYSIA SEJAK 1957

J. Saravanamuttu

MAKNA DASAR LUAR: SATU PENDEKATAN

Sebagai sebuah negara-bangsa, dasar luar Malaysia telah dibina berasaskan matlamat-matlamat, keutamaan-keutamaan dan keperluan-keperluan nasional yang berpunca daripada struktur sosio-ekonominya. Sebagai sebuah negara Dunia Ketiga yang sedang membangun keperluan nasional adalah amat penting. Saiznya yang kecil, keupayaan ketenteraan yang tidak begitu memadai dan struktur ekonomi yang terlalu sempit yang masih berasaskan pengeluaran beberapa bahan mentah, telah membawa dasar luar Malaysia kepada arah-arrah tertentu. Misalnya, tujuan am yang amat ketara pada dua dekad yang lalu ialah pertahanan atau keselamatan baik dalam negeri mahupun luar dari sempadan kewilayahannya. Di samping itu kestabilan harga bahan-bahan mentah yang dikeluarkan, seperti bijih timah dan getah di pasaran antarabangsa adalah menjadi tujuan utama dalam bidang ekonomi negara. Walaupun kedua-dua matlamat am ini menjadi asas kepada dasar luar Malaysia, ini tidak pula bermakna bahawa dasar luar dari segi pendirian-pendirian, strategi-strategi ataupun tindakan-tindakan tidak berubah dari semasa ke semasa. Kita telah ketahui bahawa dasar luar mana-mana negara sekalipun selalu saja berubah dan perubahan-perubahan seperti ini mencerminkan usaha sesebuah negara untuk mencari cara-cara baru untuk mencapai dan memupuk kepentingannya dalam sistem antarabangsa yang juga sering berubah. Jadi, dasar luar sebenarnya adalah satu kegiatan yang sering diubahsuaikan ataupun diperbaiki ekoran daripada perubahan persekitaran dunia di samping berdasarkan kepada keperluan dalam negara yang agak stabil. Dari segi ini, dasar luar adalah sebahagian dasar dalaman dan bukan satu fenomena yang hanya berlaku atas pentas dunia. Ianya mempunyai hubungan erat dengan kepentingan dan dasar dalaman sesebuah negara. Begitu juga keadaannya dengan negara Malaysia.

Sebelum kita meninjau rupabentuk dan perkembangan dasar luar Malaysia selama lebih dekad yang lalu, haruslah kita menjelas atau mentakrifkan beberapa konsep yang biasa diguna untuk menghuraikan dasar luar sebarang negara. Empat konsep yang agak penting ialah seperti yang berikut:

Pendirian

Orientasi am sesebuah negara kepada pelaku-pelaku (negara-negara) lain. Pendirian merupakan sifat aspirasi dan bukan fungsi khusus dalam tujuan, contohnya, pengecualian isolasionisme, regionalisme, pro-komunisme dan pro-kapitalisme.

Objektif

Matlamat-matlamat luar yang hendak dicapai oleh sesebuah negara. Ini termasuk matlamat asas, iaitu pengekaln nasional, termasuk juga matlamat jangkamasa pertengahan, misalnya, menambah hasil luar dan matlamat jangkamasa panjang, misalnya, mewujudkan kawasan berkecuali di Asia Tenggara.

Strategi

Arah tindakan am, iaitu skim atau rancangan yang digunakan atau yang dicadangkan oleh sesebuah negara sebagai cara untuk mencapai objektifnya. Satu strategi mungkin mempunyai satu tujuan atau berbagai tujuan. Biasanya memperlihatkan berbagai tujuan, contohnya, strategi-strategi Pembendungan (*Containment*), Rancangan Marshall dan ZOPFAN (Kawasan Aman, Bebas dan Berkecuali Asia Tenggara).

Tindakan

Langkah-langkah sebenar yang diambil pada peringkat diplomatik, politik dan ketenteraan untuk melaksanakan sesuatu dasar. Umpamanya, 'menandatangani perjanjian,' 'mengecam China', 'mengundi untuk genjatan senjata', (*disarmament*), 'bertolak ansur persetujuan perdagangan' dan sebagainya.

Dengan menggunakan keempat-empat konsep di atas, kita boleh menghuraikan rupabentuk dasar luar Malaysia yang perkembangannya, saya bahagikan kepada empat jarak masa, iaitu:

- 1957 — 1963: Dilema Kemerdekaan
- 1964 — 1969: Dasar dalam Peralihan
- 1970 — 1980: Ke Arah Baru
- 1980-an : Pandang ke Timur

DILEMA KEMERDEKAAN 1957 - 1963

Tahap masa ini membayangkan dilema Malaya yang baru mencapai kemerdekaan secara rasmi daripada British di bawah pimpinan Tunku Abdul Rahman. Dilema yang dihadapi ialah bagaimanakah Malaya dapat mewujudkan satu dasar luar yang benar-benar merdeka terutama sekali dalam soal keselamatan negara. Akhirnya Malaya memilih dasar pergantungan kepada pihak barat. Dalam soal keselamatan beban pertahanan didukung oleh pihak British melalui Perjanjian Pertahanan Anglo-Malaya 1957 (AMDA) di mana kerajaan British menjamin bantuan ketenteraan kepada Malaya sekiranya

berlaku serangan bersenjata ke atas kewilayahan Malaya. Syarat-syarat lain termasuk saling berunding dan bertindak sekiranya keamanan wilayah masing-masing terancam atau berlakunya permusuhan yang melibatkan baik pihak Britain mahupun pihak Malaya di mana-mana tempat di dunia (*Federation of Malaya 1957[a]*). Matlamat Malaya yang menandatangani perjanjian AMDA ini adalah begitu ketara memandangkan bahawa ia mempunyai hanya satu pasukan Rejimen Melayu Diraja dengan tidak mempunyai angkatan udara atau laut. Sebenarnya di belakang perjanjian ini ialah ketakutan kepada ancaman komunis di kawasan serantau amnya dan khususnya terhadap Malaya. Bagi pemimpin-pemimpin Malaya seperti Tunku dan rakan-rakannya, komunisme merupakan ancaman keselamatan yang sangat merbahaya. Sikap ini berpunca daripada pengalaman Tunku dan tokoh-tokoh politik Malaya terhadap peperangan dalaman selama 12 tahun (1948 - 1960) dengan Parti Komunis Malaya yang dikenali sebagai 'Darurat'. Oleh kerana Parti Komunis telah disokong dan dibantu oleh China, maka dari segi tanggapan Tunku dan rakan-rakannya, ancaman utama dari luar berpunca daripada komunisme sedunia. Justeru itulah AMDA ditandatangani dan menjadi tulang belakang dasar keselamatan Malaya. Walau bagaimanapun AMDA tidaklah diterima tanpa bantahan daripada sebahagian unsur nasionalisme dalam UMNO, parti-parti pembangkang, beberapa pemimpin kesatuan sekerja dan tokoh awam. Misalnya, Tajuddin Ali, seorang anggota UMNO telah mengecam perjanjian AMDA sebagai 'menjejaskan kemerdekaan Malaya' (Dalton, 1967:66-69). Manakala Belia UMNO cawangan Johor menuduh bahawa perjanjian AMDA telah melibatkan Malaya secara tidak langsung ke dalam SEATO (Southeast Asian Treaty Organisation) yang dianjurkan oleh kuasa-kuasa barat. Lantaran itu cawangan UMNO negeri Kedah menyeru supaya diadakan satu mesyuarat tergepar untuk membincang soal AMDA. Tetapi akhirnya Tunku dapat menolak semua kecaman ini sungguhpun beliau terpaksa mengambil pendirian bahawa satu perdebatan peringkat perhimpunan am UMNO akan dianggap sebagai 'pengundian ketidakpercayaan' (*no confidence vote*) terhadap kepimpinannya. Dengan cara ini Tunku berjaya mendapatkan pengundian sebulat suara kepada AMDA dalam Majlis Perundangan. Dalam perdebatan itu Tunku menegaskan bahawa perjanjian AMDA adalah sangat perlu:

...let us face the facts, and the facts are that we have at our command an army of less than one division in strength; we have no air force, not even a single plane or a single man, we have no navy, not even a single sailor and we have not even a single sea-going craft. With the revenue at our command we can never be able to build our forces to the strength which we would require for the defence of our country (*Federation of Malaya, 1957 [b]*).

Selain daripada pendirian Malaya yang memihak kepada barat, pendirian am Malaya yang bercorak anti-komunis juga amat ketara. Pada permulaannya Tunku telah mengisytiharkan ketidakkecualian Malaya terhadap soal-soal Perang Dingin atau perbalahan Timur-Barat. Pada tahun 1958, Tunku menjelaskan dalam Parlimen:

There is no question whatsoever of our adopting a neutral policy while Malaya is at war with the communists. Only when we are certain that people here have become truly Malayan-minded and have set their minds on making Malaya their only home can the government declare our policy of neutrality ... let me tell you that there are no such things as local communists. Communism is an international organisation which aims for world domination, not by aggression if they can avoid it, but by the use of tactics and methods among the sons of the country to overthrow democracy and to set up in its place a government after the pattern of all communist countries (*Straits Times*, 7 Disember 1958).

Mengenai soal Vietnam, Malaya memberikan sokongan penuh kepada Amerika Syarikat terhadap dasar membendung Utara dan menyokong Selatan. Lawatan rasmi pertama Tunku ke luar negeri sebagai Perdana Menteri Malaya adalah ke Vietnam Selatan pada tahun 1958 di mana beliau memberi jaminan persahabatan dan persatuan dengan Presiden Ngo Dinh Diem. Dalam lawatan ini juga Presiden Vietnam Selatan telah dijemput melawat Malaya pada tahun 1960. Pendirian anti-komunis Malaya adalah jelas sekali melihatkan dasar terhadap negara China. Malaya menganuti dasar 'Dua China' di Bangsa-bangsa Bersatu dan tidak mengiktirafkan Republik Rakyat China. Sementara Taiwan dibenarkan membuka hubungan secara *consular*. Malaya juga mengutuk keras tindakan China di Tibet pada tahun 1959 dan permusuhannya dengan negara India pada tahun 1962. Tunku sendiri telah menganjurkan 'Tabung Menyelamat Demokrasi'. Tabung ini telah mengutip sejumlah satu juta ringgit untuk membantu India dalam usaha mempertahankan diri dari pencerobohan China.

Selain daripada pendirian pro-barat dan anti-komunis, Malaya juga mempunyai satu dua pendirian yang memperlihatkan kecenderungan kepada aspirasi kerjasama di peringkat antarabangsa. Misalnya, Malaya bergiat menubuhkan ASA (Association of Southeast Asia) dengan Filipina dan Thailand pada tahun 1961 dan menghantar sebanyak 1,413 askar ke Congo pada tahun 1960 untuk menyertai operasi menyelamatkan keamanan Congo anjuran Bangsa-bangsa Bersatu. Mengenai soal-soal kolonialisme dan perikemanusiaan, Malaya secara amnya berpegang kepada pendirian Dunia Ketiga. Terutama sekali, Malaya menyokong pemerintahan sendiri dan pembebasan di mana-mana tempat, misalnya Irian Jaya dan mengutuk dengan keras pemerintah *apartheid* Afrika Selatan.

Dalam perkara ekonomi, boleh dikatakan soal dilema kemerdekaan adalah lebih teruk daripada soal keselamatan. Pihak Inggeris telah meninggalkan satu sistem ekonomi yang berbentuk pertanian di mana getah dan bijih timah menghasilkan kira-kira 85% eksport negara dan sebanyak 69% daripada jumlah pekerja adalah terlibat dalam pertanian. Tambahan pula, semasa kemerdekaan dicapai, Britain masih mengawal agensi-agensi dan syarikat-syarikat perdagangan dan menurut satu anggaran, "semua kapal lombong bijih, tiga-suku daripada ladang-ladang besar getah, hampir segala ladang kelapa sawit, kemungkinan dua-pertiga perdagangan antarabangsa dan kebanyakan industri baru adalah hakmilik atau kawalan asing, terutamanya Inggeris" (Tilman, 1969(a):36). Reaksi penggubal-penggubal dasar luar Malaya terhadap keadaan ekonomi yang sedemikian adalah ganjil. Orientasi yang pertama ialah sikap *laissez-faire* terhadap perusahaan ekonomi asing dengan anggapan bahawa penerimaan modal asing secara besar-besaran adalah perlu untuk pembangunan, pertubuhan dan kestabilan ekonomi Malaya. Secara amnya pendirian sebegini menunjukkan keyakinan kepada 'Dunia Bebas' dan institusi-institusi ekonomi barat, termasuk amalan-amalan perdagangan antarabangsa. Ekoran daripada ini Persekutuan Tanah Melayu menandatangani beberapa perjanjian pelaburan dengan Jerman Barat, Jepun, Amerika Syarikat dan juga menyokong Piagam Pelaburan Berbilang hala ECAFE (1958) pada awal-awal kemerdekaan. Pendirian ekonomi yang kedua yang berbeza sedikit daripada yang pertama adalah berorientasi 'Dunia Membangun'. Sikap ini berpunca daripada pergantungan perdagangan luar yang hebat. Pergantungan ini selalu menjejaskan hasil yang diperlukan dari luar untuk pembangunan ekonomi. Jadi tidak hairanlah mengapa Malaya menyokong kesemua usaha di peringkat antarabangsa untuk mengawal harga bahan-bahan mentah. Penyertaan Malaya dalam Perjanjian Antarabangsa Bijih Timah membuktikan sikap ini dan Malaya telah menandatangani perjanjian bijih timah pada tahun 1960. Selain daripada tindakan ini, beberapa perjanjian perdagangan dua hala juga telah ditandatangani, contohnya, dengan Australia (1958), Jepun (1960), New Zealand (1961), UAR (1962) dan Korea Selatan (1963). Semua perjanjian ini bertujuan mengurangkan ataupun membuat potongan cukai untuk beberapa barangan dalam perdagangan dua hala antara Malaya dengan negara-negara berkenaan. Misalnya, perjanjian dengan Australia membenarkan kemasukan import getah dan bijih dari Malaya ke Australia tanpa dicukai.

Sebagai kesimpulan, dasar luar Malaya pada jarakmasa 1957 - 1963 adalah berdasarkan kepada suatu pendirian pro-barat oleh sebab kecenderungannya sama ada secara langsung mahupun tidak langsung kepada kuasa-kuasa barat dalam soal pertahanan dan keselamatan. Ekoran dari itu juga, Malaya berpegang kuat kepada dasar anti-komunis.

Mengenai dasar ekonomi, pendirian Malaya kepada sistem ekonomi *laissez-faire* dan 'Dunia Membangun' adalah mencerminkan pembangunan ekonomi yang agak rendah dan secara am menunjukkan keadaan ekonomi yang lemah. Tujuan Malaya memihak kepada barat adalah ketara dalam hujah-hujah Perdana Menteri Tunku yang menerangkan bahawa tanpa perjanjian pertahanan dengan Britain, Malaya tidak mungkin berupaya menyelamatkan sempadan wilayahnya. Begitu juga dasar ekonomi yang condong kepada negara-negara Dunia Bebas merupakan sekutu-sekutu ekonomi yang terpenting untuk Malaya yang baru merdeka. Dari segi strategi dasar luar, kita dapati bahawa penggubalan atau syor rancangan tertentu tidak begitu dititikberatkan. Oleh sebab sikap pro-barat dalam kebanyakan kegiatan dasar luar, Malaya cuma mengikut pendirian dan strategi negara-negara Barat yang ada. Oleh yang demikian Malaya pada jarakmasa pertama ini berkelakuan sebagai *cold warrior* (panglima perang dingin) bagi pihak barat di kalangan negara-negara yang membangun. Dasar luar Malaya yang sedemikian sememangnya mempunyai akibat dan ini akan dijelaskan dalam perbincangan berikut.

DASAR DALAM PERALIHAN 1964 - 1969

Dasar luar jarakmasa ini berkisar kepada peristiwa Konfrontasi dengan Indonesia yang berlaku sebaik saja Malaysia ditubuhkan. Pada Januari 1963, Menteri Luar Indonesia Dr. Subandrio mengumumkan secara rasmi dasar Konfrontasi ini dengan menuduh bahawa cadangan Malaysia adalah satu skim 'neo-kolonialis' dan 'neo-imperialis'. Pada ketika ini, Filipina pula telah membuat tuntutan semula ke atas Sabah yang disyorkan memasuki persekutuan Malaysia. Kedua-dua peristiwa ini bertambah buruk dengan satu pemberontakan di Brunei, Sabah dan Sarawak. Pemberontakan Azahari ini telah dapat dikawal dengan bantuan ketenteraan British atas permintaan Sultan Brunei. Selepas pemberontakan ini soal Malaysia tidak timbul sehinggalah pengisytiharaan pembentukan Malaya dibuat pada 16 September, 1963. Ini mengakibatkan terputusnya hubungan diplomatik dengan Indonesia dan Filipina. Seterusnya berlakulah pertempuran antara Malaysia dan Indonesia yang melibatkan askar-askar Komanwel dengan Tentera Nasional Kalimantan Indonesia.

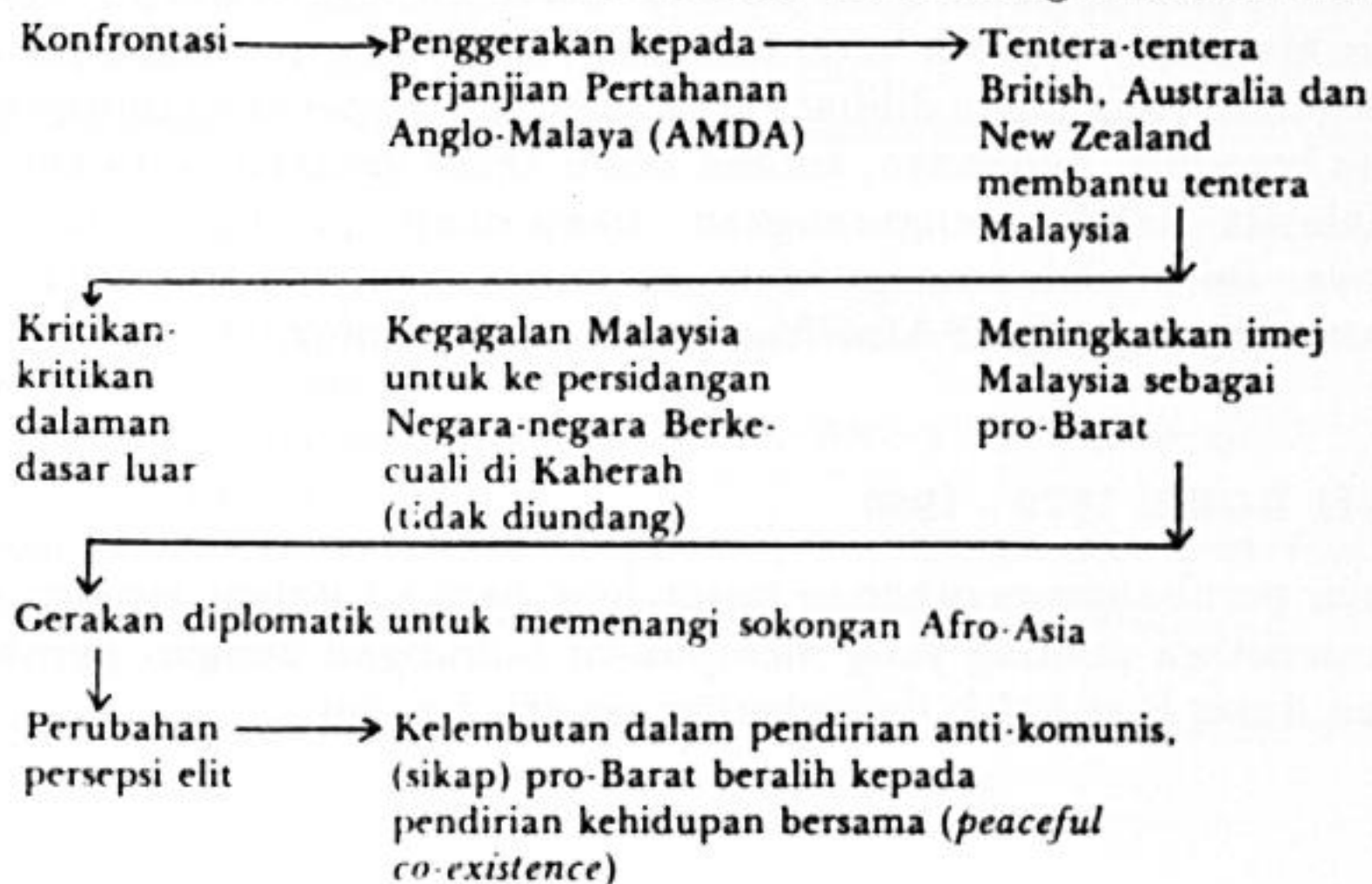
Keadaan huru-hara ini memuncak pada tahun 1964 apabila anggota-anggota tentera Indonesia bertapak di beberapa kawasan pantai Semenanjung Malaya dari udara dan laut. Konfrontasi berlaku terus-menerus dan hanya berkekurangan setelah peristiwa GESTAPU 1965 tercetus di Indonesia. Pada 12 Ogos, 1966 satu perjanjian ditandatangani antara Indonesia dan Malaysia untuk menamatkan segala kegiatan permusuhan dan membarui 'semula hubungan diplomatik'. Sebelum ini hubungan diplomatik telah pun diper-

baiki dengan Filipina pada bulan Jun. Semasa tiga tahun permusuhan, seramai 590 rakyat Indonesia telah terbunuh, 222 cedera dan 771 ditangkap. Manakala bagi pihak Malaysia dan sekutu-sekutu Komanwel (Britain, Australia dan New Zealand) seramai 114 anggota angkatan tentera dan tiga puluh enam orang awam telah terkorban dan 118 anggota angkatan dan lima puluh tiga orang awam tercedera.

Apakah akibat Konfrontasi dan peristiwa-peristiwa bersangkutan-paut dengannya ke atas dasar luar Malaysia pada jangkamasa pendek dan panjang? Ini adalah satu soalan yang sangat menarik dan agak penting dalam perkembangan dasar luar Malaysia. Pada pendapat saya, Konfrontasi mempunyai kedua-dua kesan negatif dan positif. Ini termasuk permusuhan pahit Malaysia dengan dua negara jirannya yang melibatkan penyertaan anggota-anggota Komanwel melalui AMDA. Peristiwa-peristiwa ini menambahkan lagi pendirian pro-barat Malaysia dan oleh kerana itu Malaysia tidak dapat menghadiri persidangan Negara-negara Berkecuali di Kaherah pada tahun 1965. Selain daripada ini, penarikan keluar British dari Timur Suez yang menunjukkan peralihan dasar luar umum Britain, adalah satu perkembangan penting yang berlaku selepas Konfrontasi.

Walau bagaimanapun, kesan positifnya ialah penubuhan ASEAN pada tahun 1967. Penubuhan ini adalah berikutan daripada hubungan yang bertambah baik antara Malaysia dengan negara-negara jirannya di Asia Tenggara, pembukaan hubungan dengan negara-negara Afro-Asia dan permulaan hubungan diplomatik dengan Rusia dan lain-lain negara Timur pada akhir tahun 1960-an.

Secara am Konfrontasi yang menguasai hubungan luar Malaysia dalam jarakmasa ini secara tidak langsung telah membawa kepada perubahan dasar luar Malaysia dalam jarakmasa ketiga. Konfrontasi yang membawa kepada perubahan dasar luar boleh dikesan secara kasar mengikut cara berikut:



Peralihan dasar luar Malaysia adalah sangat jelas apabila pada tahun 1968, Tun Ismail mengesyorkan kepada Parlimen apa yang dipanggil sebagai 'Rancangan Keamanan Ismail'. Beliau menyeru kepada neutralisasi Asia Tenggara dengan dijamin oleh kuasa-kuasa utama, menandatangani perjanjian tidak bermusuhan dan mengisytiharkan dasar hidup bersama. Beliau berkata:

The time is ... ripe for the countries in the region to declare collectively the neutralization of Southeast Asia. To be effective, this must be guaranteed by the big powers, including Communist China. Second, it is time that the countries in Southeast Asia signed non-aggression treaties with one another. Now is also the time for the countries in Southeast Asia to declare a policy of co-existence in the sense that the countries ... should not interfere in the internal affairs of each other and do accept whatever form of government a country chooses to elect or adopt ... The alternative to neutralization of Southeast Asia guaranteed by the big powers ... is an open invitation by the region to the current big powers to make it a pawn in big power politics. The alternative to the signing of non-aggression treaties among the countries in the region is an arms race among themselves which would be detrimental to their economy. The alternative to the declaration of the policy of co-existence is increased tension and subversion in the region (*Federation of Malaysia*, 1968).

Walaupun cadangan ini dibuat oleh beliau setelah bersara sebagai Menteri Kabinet, ini secara ketara menunjukkan bahawa satu proses memikir semula mengenai dasar luar telah berakar umbi di peringkat pemimpin-pemimpin atasan.

Jadi dalam jarakmasa ini terdapat dua fasa dasar luar Malaysia. Pertama, dasar luar Malaysia yang pro-barat dan anti-komunis bertambah kuat akibat dari Konfrontasi yang mana dilihatnya sebagai rancangan yang diinspirasikan oleh pihak komunis. Keduanya, kerana kesan-kesan gerakbalas dalaman dan luar, Malaysia telah mengurangkan sikap-sikap pro-barat dan anti-komunisnya. Ini adalah strategi Malaysia untuk mendapatkan rakan-rakan dan negara berpengaruh di Afro-Asia dan Eropah-Timur.

KE ARAH BARU 1970 - 1980

Sebenarnya perubahan-perubahan dasar luar berlaku dalam jarakmasa ini. Peristiwa-peristiwa penting yang mempunyai hubungan dengan perubahan-perubahan dasar luar boleh diringkaskan seperti berikut:

1. Menghadiri buat pertama kalinya persidangan negara berkecuali di Lusaka, 1970.
2. Deklarasi Kuala Lumpur di mana Asia Tenggara disyor menjadi Kawasan Aman, Bebas dan Berkecuali (ZOPFAN), 1971.
3. Mengundi untuk China memasuki ke dalam Bangsa-bangsa Bersatu, 1971, iaitu Malaysia telah menggugurkan dasar dua-China yang dianutinya pada masa lalu.
4. Mengadakan hubungan diplomatik dengan Republik Mongolia, Vietnam Utara, Korea Utara dan Jerman Timur, 1972-1973.
5. Perdana Menteri Tun Razak melawat China dan lawatan ini membuka jalan kepada pengiktirafan dan hubungan diplomatik, 1974.
6. Pengiktirafan kerajaan-kerajaan baru di Vietnam, Laos dan Kampuchea, 1976.
7. Menandatangani Deklarasi 'Asean Concorde' dan Perjanjian Persahabatan dan Koperasi di Bali, 1976.
8. Dasar dan tindakan terhadap orang pelarian dari Vietnam dan peristiwa Kampuchea, 1978-1980.

Kesemua tindakan dan dasar di atas menunjukkan Malaysia telah mengubah dengan jelas akan sikap dan strategi dasar luarnya walaupun tujuan-tujuan masih tidak berubah pada asasnya. Dalam hal ini mengenai isu keselamatan, kita dapati:

Pendirian

- I Neutralisme (atau berkecuali)— orientasi dasar berkecuali *vis-a-vis* Kuasa-kuasa Besar dan isu perang dingin pada amnya.
- II Dasar tidak campur tangan dan kehidupan bersama secara damai (*peaceful co-existence*) — menghormati integriti sempadan dan kemerdekaan politik negara-negara lain tanpa mengira ideologi.
- III Regionalisme — menggalakkan kerjasama serantau melalui ASEAN.

Strategi-strategi

- I (a) Menganjurkan neutralisasi Asia Tenggara melalui jaminan Kuasa-kuasa Besar.
(b) Menganjurkan Kawasan Bebas, Aman dan Berkecuali (ZOPFAN).
- II Menggalakkan ketahanan nasional, ketahanan serantau dan strategi jaraksama (*equidistance*) dengan Kuasa-kuasa Besar.

Objektif-objektif

Mengekalkan kemerdekaan politik dan melindungi integriti sempadan.

Ucapan Tun Razak di persidangan negara-negara berkecuali di Lusaka, memperlihatkan dengan jelas perubahan dasar luar Malaysia. Ini dapat diperhatikan dalam kenyataan beliau mengenai dasar luar Malaysia:

Today with the detente between the two power blocs, it is important responsibility of the Non-aligned Group to ensure that the interest of the big powers do not converge at the expense of the medium and small powers. The hegemonistic tendencies on the part of the major powers which appear to be under various guises and with various justifications must be resisted. Furthermore, the world today is no longer bipolar. It is at least tripolar and with the emergence of China and her legitimate role in the world cannot be washed away by those who are opposed to her. At the same time, it is a fact which also cannot be washed away that the relations between China and a number of countries remain unsatisfactory. I submit that here the non-aligned countries have an extremely important role to play and have a unique duty to discharge if we are to remain loyal to the principles of co-existence and to our basic tenets of non-alignment in our efforts to bring about a harmonization of international relations on the basis of respect for independence and integrity of states (*Foreign Affairs Malaysia*, December 1970).

Dalam bidang ekonomi juga terdapat perubahan yang nyata. Sungguhpun tujuan utamanya kekal seperti dahulu — menggalakkan pembangunan secara umum — Malaysia telah mengambil beberapa sikap nasionalisme ekonomi daripada berorientasikan perdagangan-bebas. Strategi pelaburan a singnya ialah menggalakkan hanya jenis-jenis pelaburan tertentu saja. Malaysia juga telah menggunakan cara kapitalisme negara (*state capitalism*) untuk mengawal ekonomi melalui koperasi-koperasi nasional seperti Pernas dan Petronas. Perubahan ini digambarkan melalui pelaksanaan Dasar Ekonomi Baru yang diisytiharkan pada tahun 1971. Malaysia juga bersama-sama dengan negara Dunia Ketiga mula menyeru ke arah pembentukan satu Order Baru Ekonomi Antarabangsa (New International Economic Order) supaya menyelesaikan masalah-masalah sedang membangun.

Dalam jarakmasa ini juga telah wujud satu sikap baru iaitu Solidariti Islam. Pada masa lalu ini hanyalah satu aspek tersembunyi dalam dasar luar Malaysia. Regionalisme yang menjadi teras kepada dasar kerjasama antara negara telah bertambah kuat dalam jarakmasa ini. Secara ringkas pada tempoh ini peranan Bangsa-bangsa Bersatu telah bertambah kurang, falsafah

pragmatisme telah diutamakan dan falsafah dalam hubungan keagamaan, keuntungan-keuntungan yang mungkin diperolehi telah diberi pertimbangan, misalnya, Malaysia tidaklah mengalami kesan daripada krisis minyak 1973.

Pada akhir tahun 1970-an, Malaysia telah mengalami suatu perkembangan politik serantau yang kacau bilau berpunca daripada Indo-China. Ini ialah masalah orang pelarian dari Vietnam. Peristiwa yang sedih ini merupakan masalah perikemanusiaan yang paling dahsyat dalam sejarah manusia. Masalah ini sedikit sebanyak telah menggugat kestabilan dan keselamatan negara Malaysia. Malaysia berjaya menguruskan penghantaran kira-kira seramai 100,000 orang pelarian kepada negara-negara lain pada tahun 1978-1980. Dengan sokongan negara ASEAN yang lain, Malaysia juga telah berjaya menggesa mengadakan satu persidangan di Geneva pada Julai 1979 untuk mencari penyelesaian kepada masalah orang pelarian ini. Setelah persidangan ini diadakan dan kesanggupan di kalangan negara maju untuk menerima lebih ramai orang pelarian, maka masalah ini telah dapat dikawal buat sementara.

Satu masalah lagi yang berpunca daripada Indo-China pada masa ini ialah peristiwa 'Kampuchea'. Soal ini masih belum dapat diselesaikan dan ia masih merupakan isu dasar luar yang paling sukar untuk Malaysia ketika rencana ini ditulis. Malaysia dan sekutu-sekutu ASEAN-nya masih terus mengiktiraf rejim Pol Pot yang telah digulingkan oleh rejim Heng Samrin dengan bantuan ketenteraan Vietnam pada akhir tahun 1978. Sehingga ke masa ini, Malaysia dan ASEAN berjaya mendapatkan sokongan majoriti daripada negara anggota Bangsa-bangsa Bersatu dalam pendirian mengekalkan kerusi Pol Pot di pertubuhan itu. Pendirian Malaysia — ASEAN ini adalah berdasarkan kepada prinsip tidak campur tangan dalam hal ehwal negara lain. Justeru itu tindakan Vietnam di Kampuchea tidak dapat diterima dan rejim bonekanya, Heng Samrin, tidak diberi pengiktirafan. Walau bagaimanapun terdapat beberapa pendapat dari penganalisa politik (termasuk pengarang ini) yang menegaskan bahawa pendirian ini tidak akan membawa kepada keamanan rantau Asia Tenggara. Apa yang jelas sekali ialah pemerintahan *de facto* dan *de jure* (secara realiti dan rasmi) Heng Samrin. Pengiktirafan Heng Samrin tidak akan menjejaskan dasar berkecuali Malaysia, bahkan ia adalah lebih rasional memandangkan bahawa Vietnam tidak sanggup mengubahkan pendiriannya terhadap isu ini. Apa yang lebih rasional untuk Malaysia dan ASEAN ialah mendapatkan jaminan daripada Vietnam untuk tidak campur tangan dalam hal ehwal Thailand dan lain-lain negara ASEAN. Ini boleh dijadikan kompromi dalam pengiktirafan Kampuchea di bawah Heng Samrin. Dalam jaminan ini haruslah juga dikenakan syarat penarikan keluar askar-askar Vietnam dari tanah Kampuchea pada akhirnya.

PANDANG KE TIMUR 1980-AN

Dasar luar tidak berubah pada dasarnya sejak peralihan kuasa kepada Datuk Seri Dr. Mahathir yang menggantikan Datuk Hussein Onn sebagai Perdana Menteri pada Julai 1981. Walau bagaimanapun suatu arah baru telah dikemukakan oleh kerajaan Dr. Mahathir, iaitu orientasi am yang digelar 'pandang ke timur' (*look east*). Orientasi baru dasar luar ini tidaklah bercanggah dengan pendirian pengecualian dan strategi-strategi tertentu, tetapi hanya merupakan satu usaha kerajaan Dr. Mahathir untuk mencontohi negara-negara Asia seperti Jepun dan Korea Selatan. Kedua-dua kuasa Asia ini disanjung oleh Dr. Mahathir sebagai contoh negara maju yang harus diikuti oleh Malaysia khususnya dari segi tatatertib dan 'etika kerja' (*work ethics*) penduduk-penduduknya. Sungguhpun orientasi ini merupakan pendirian ekonomi dan sosial dan bukan politik, tetapi sebenarnya ia ada kaitan dengan politik. Misalnya, dengan pandangan ke timur ini Malaysia telah cuba mengurangkan pergantungan kepada negara barat dari beberapa segi. Dasar pandangan ke timur Malaysia ini akan cuba mendapatkan bantuan Jepun dan Korea dalam beberapa perkara seperti berikut:

1. Pengajian ilmiah di universiti-universiti
2. Latihan pekerjaan dalam badan-badan perniagaan dan perindustrian
3. Untuk mengeluarkan tukang-tukang yang lebih mahir
4. Untuk mengubahsuaikan kaedah-kaedah latihan teknikal dengan aspek-aspek amalan dan bukan hanya dari segi teori
5. Bantuan dari 'sogoshoshas' Jepun kepada perniagaan-perniagaan perdagangan sebertuk yang terdapat di Malaysia (*Star* 9 Februari, 1982).

Lantaran itu dapat dikatakan bahawa pandang ke timur adalah usaha kerajaan Malaysia di bawah pimpinan Dr. Mahathir untuk menguatkan lagi sistem ekonomi pasaran bebas Malaysia.

PENJELASAN DASAR LUAR MALAYSIA SEJAK 1957

Dalam pengulasan dasar luar Malaysia kita harus memperhatikan kepada peralihan sejarah yang dinamik. Kita dapati dalam jarakmasa dua puluh tahun lebih pelaksanaan dasar ini adalah berbentuk 'formulatif' yang amat stabil, melalui satu tahap peralihan yang tidak stabil di mana terdapat huru-hara dari luar serta merupakan satu tahap kreatif dan stabil yang memperlihatkan perubahan isi kandungan dasar dan juga satu tahap dalam mana dasar baru dicipta selaras dengan asas-asas yang telah diperkukuhkan pada umumnya.

Rajah 11.1, 11.2 dan 11.3 menjelaskan perkembangan dasar luar Malaysia serta kaitannya dengan beberapa faktor dalam dan luar negeri yang dianggap

telah mempengaruhi perkembangan tersebut. Kita cuma menumpukan kepada bidang pertahanan dan keselamatan kerana dasar dalam bidang-bidang ini dianggap dapat melambangkan dasar luar Malaysia secara amnya. Dalam jarakmasa pertama, angkubah-angkubah individu merupakan faktor yang paling penting sebagai pengaruh dasar luar Malaya. Hakikat ini telah diutarakan oleh beberapa penganalisa dasar luar Malaysia (Silcock, 1968; Otto, 1972). Walau bagaimanapun faktor ini yang dianggap sebagai melambangkan ideologi elit berdasarkan kepada nilai-nilai barat tertentu¹ telah diperkuatkan oleh kesan-kesan dari persekitaraan luar yang bercorak Perang Dingin dan faktor-faktor sejarah seperti penjajahan British dan darurat. Namum begitu, keutamaan unsur-unsur individu dalam jarakmasa pertama tidak dapat dinafikan kepentingannya.

Sebagai perbandingan, jarakmasa kedua adalah sangat berbeza. Ini adalah kerana wujudnya kesan-kesan luar yang penting, terutamanya pengaruh-pengaruh yang berpunca daripada konfrontasi dan perkembangan yang bersangkutan-paut dengannya seperti mana yang telah dihuraikan, bahawa terdapat dua fasa jarakmasa iaitu fasa negatif yang membawa kepada perubahan dasar luar yang positif pada fasa kemudiannya. Walaupun sahlah Tunku masih penting dan membayangkan kebanyakan dasar pada amnya, pengaruh beliau kelihatan berkurangan menjelang akhir jarakmasa ini. Dalam jarakmasa ketigalah berlakunya pertukaran dasar luar yang jelas. Tesis saya ialah pertukaran ini menggambarkan perubahan yang terjadi akibat daripada adanya satu penafsiran baru terhadap keperluan nasional dan kepentingan-kepentingan serta keadaan sekeliling antarabangsa.

Ideologi baru elit timbul serentak dengan perantikan Tun Razak sebagai Perdana Menteri yang mengambil pendirian berkecuali ataupun neutralisme, tetapi yang lebih penting ialah ianya berasaskan kepada falsafah pragmatisme. Dua faktor utama yang membawa kepada perubahan adalah peristiwa-peristiwa dalaman dan perubahan di peringkat antarabangsa. Peristiwa dalam negeri yang paling penting iaitu 13 Mei telah membawa kepada persaraan Tunku daripada politik dan perantikan kumpulan pemimpin-pemimpin baru di bawah pimpinan Tun Razak, yang mana beliau sendiri adalah penggerak utama kepada perubahan dasar luar Malaysia.

Perubahan sekeliling luar adalah ditunjukkan oleh beberapa perkembangan politik antarabangsa, terutamanya:

1. Ideologi elit yang diasaskan kepada demokrasi Barat dan cita-citanya. Ideologi ini dilampirkan melalui nilai-nilai falsafah, kepercayaan instrumental dan sikap-sikap Tunku serta rakan-rakannya. Ianya menyediakan tapisan *phenomenological* yang mana kesemua input lainnya diproseskan (Saravanamuttu, 1976: 72-73).

J. Saravanamuttu

1. Kekurangan kewujudan Barat di Asia Tenggara (Dasar penarikan keluar British, Doktrin Nixon).
2. *Detente* Timur-Barat sejak akhir 1960-an.
3. Kemunculan sistem antarabangsa yang berbagai hala (*multipolar*) berkaitan dengan bertambah penting peranan China, Perancis dan Dunia Ketiga.
4. Perbalahan dalam blok komunis terutamanya antara Rusia dan China sejak 1960-an.

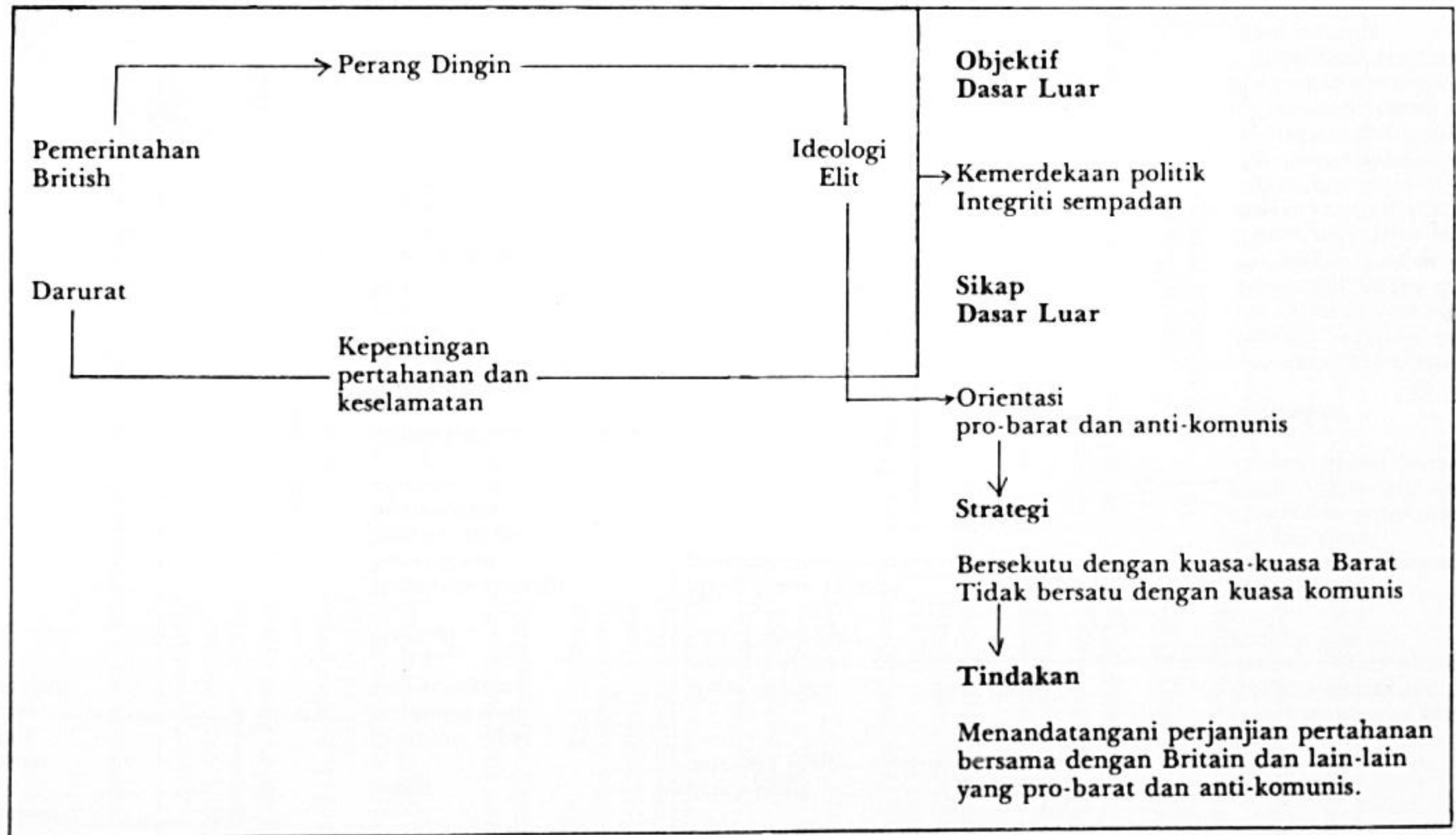
Secara ringkas perubahan dasar luar Malaysia membayangkan pengaruh 'holistik' (penuh) daripada sumber-sumber yang berbagai iaitu, pengaruh-pengaruh luar, dalaman, individu dan juga sejarah (lihat rajah 11.3).

KESIMPULAN

Pokok persoalan analisa ini ialah dasar luar tidak boleh diasingkan daripada kepentingan-kepentingan dalam negeri. Malaysia, sebagai sebuah negara Dunia Ketiga, menggambarkan hakikat ini dengan jelas. Sama ada aspirasi penggubal-penggubal dasar luar memuaskan apabila dibandingkan dengan amalan dasar luar yang sebenarnya adalah merupakan sesuatu yang boleh diperdebatkan. Walau bagaimanapun dalam pelaksanaan dasar luar selama lebih dua dekad, Malaysia telah menjaga kepentingan-kepentingan negaranya dengan agak baik dalam satu persekelilingan dunia yang sering berubah.

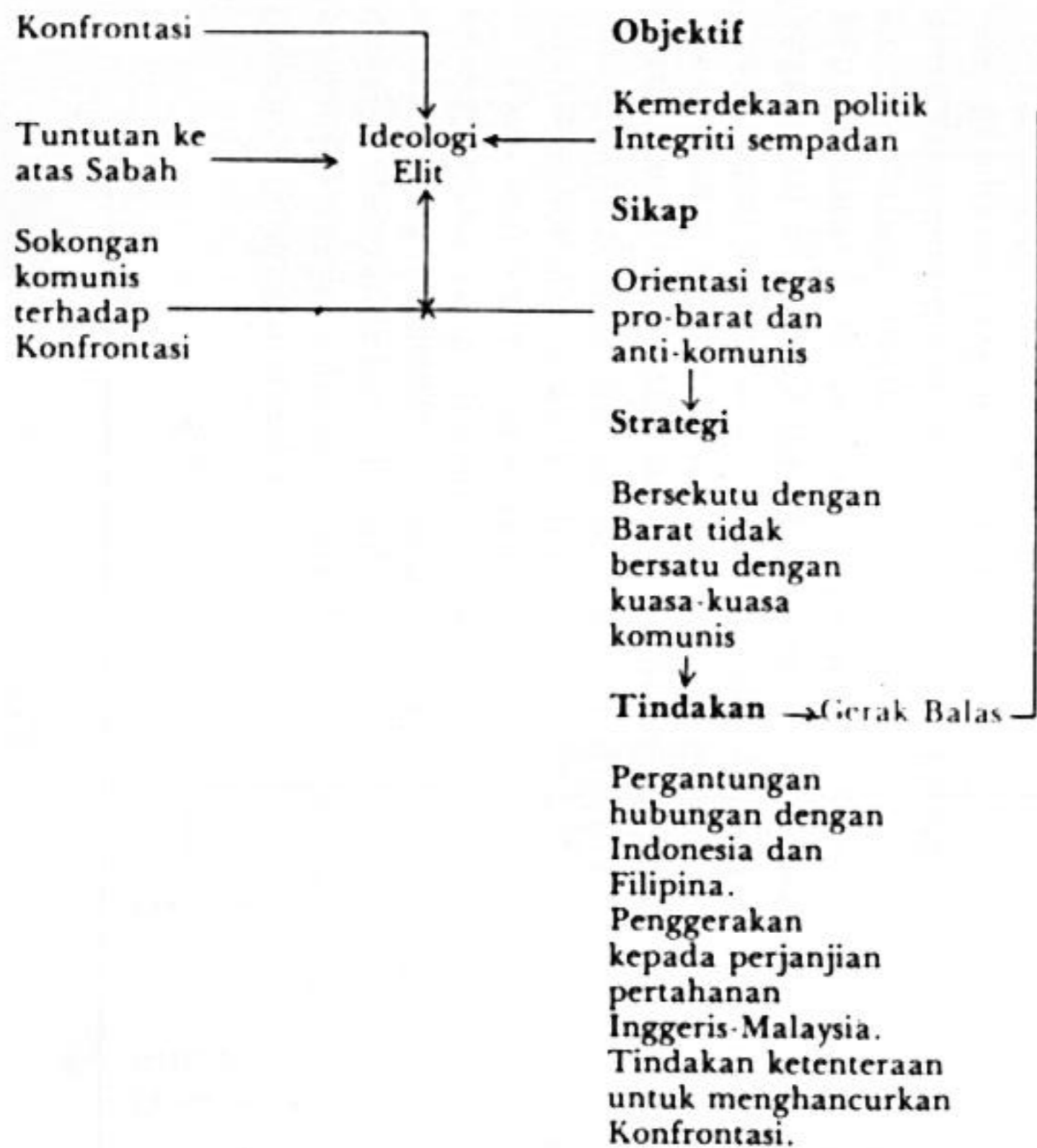
Ketidakupayaan dari segi ketenteraan pada awal kemerdekaan menyebabkan pergantungan kepada sekutu-sekutu British dan Komanwel. Dengan mengurangkan bantuan dan kekiblatan kepada sekutu-sekutu tradisional, Malaysia dapat melindungi keselamatan negaranya dengan memegang kepada dasar berkecuali serta memupuk ciptaan kawasan Aman, Bebas dan Berkecuali di Asia Tenggara. Penyelarasan kepentingan keselamatan negaranya dengan keselamatan serantau melalui kerjasama dalam ASEAN adalah dasar umum Malaysia pada masa kini. Dasar ini merupakan satu dasar yang begitu imaginatif dan berkesan. Memang tidak dapat dinafikan bahawa Malaysia juga telah menambah keupayaan pertahanannya, tetapi hakikatnya ialah keselamatan negara tidak boleh dijamin hanya dengan kekuatan tentera.

Pada hakikatnya keperluan negara akan menjadi asas pada dasar luar seperti mana yang ditafsirkan oleh pihak berkuasa. Kita berharap supaya sesiapa yang memegang kuasa ini akan menjalankan dasar luar Malaysia dengan berpandukan kepada prinsip-prinsip yang berpunca daripada keperluan rakyat jelatanya dan bukan hanya kepada kepentingan elit atau golongan-golongan atasan.

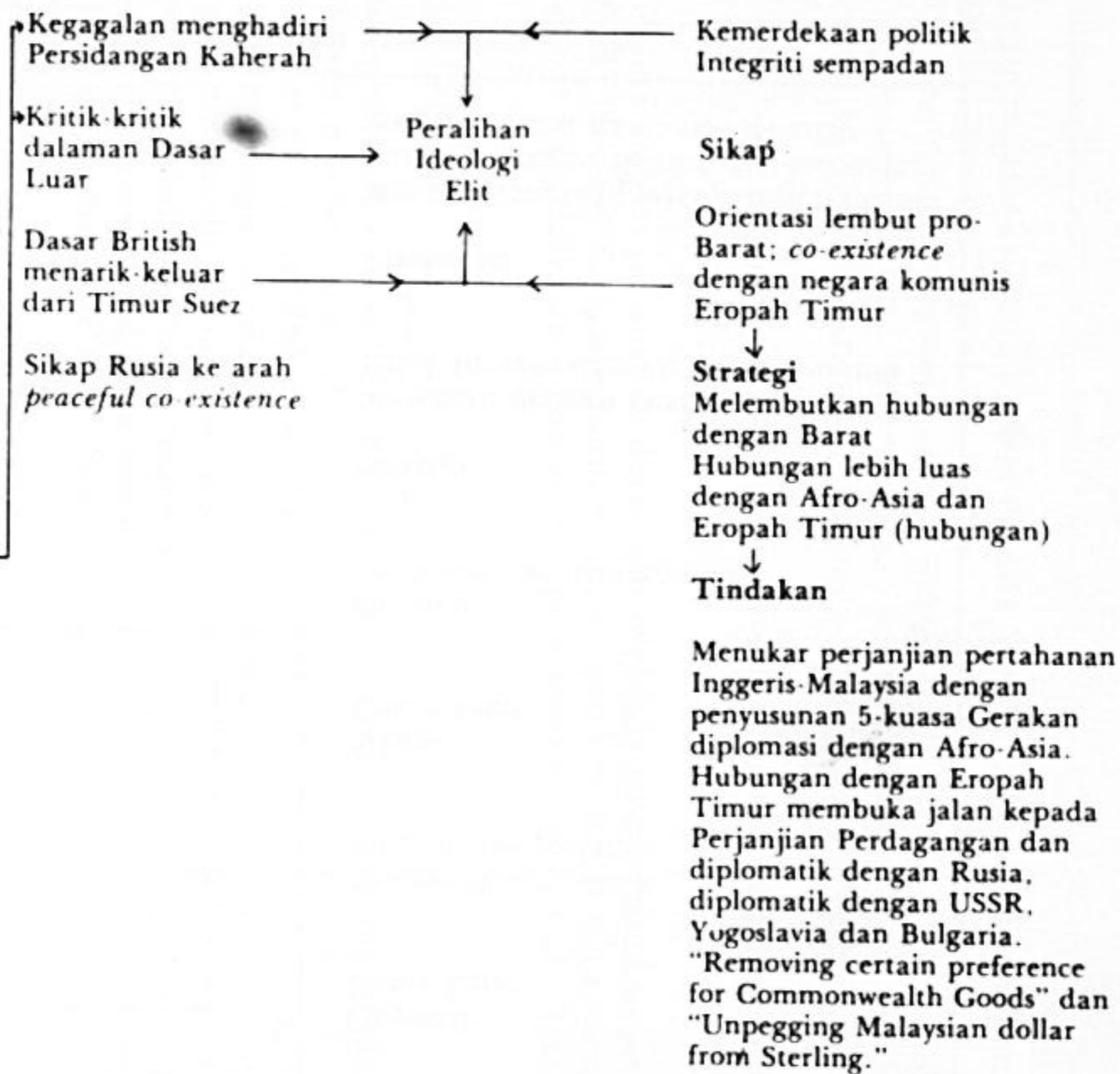


Rajah 11.1. Rajah penjelasan output dasar pertahanan dan keselamatan 1957 – 1963.

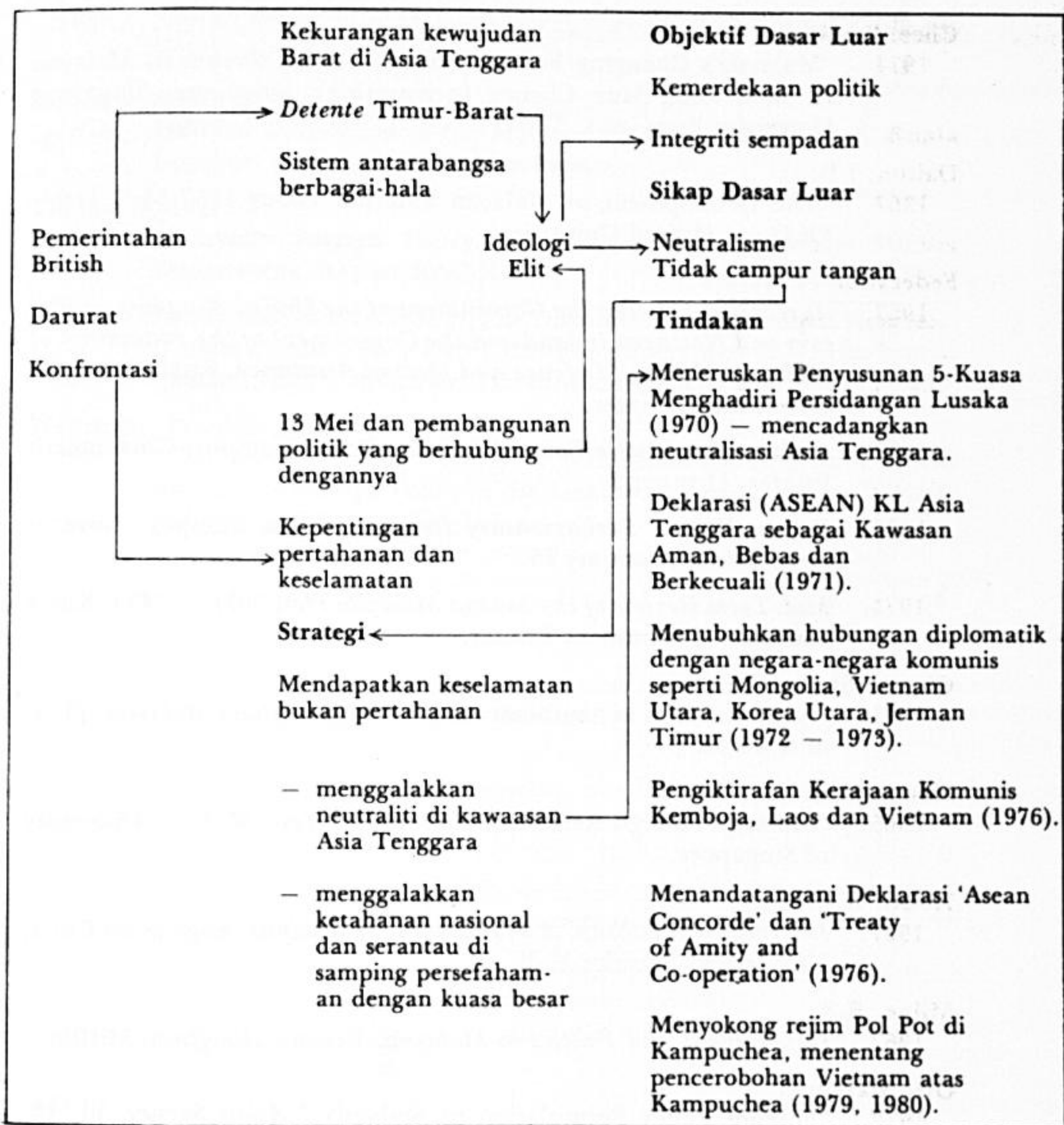
Fasa I



Fasa II



Rajah 11.2. Rajah penjelasan output dasar luar utama 1964 - 1969.



Rajah 11.3. Rajah penjelasan output dasar pertahanan dan keselamatan 1970 — 1980.

BIBLIOGRAFI

Boyce, Peter

1968. *Malaysia and Singapore in Diplomacy*. Sydney: University Press.

Chee, Stephen

1974. "Malaysia's Changing Foreign Policy." Dalam *Trends in Malaysia II*, oleh Yong Mun Cheong (penyunting). Singapore: Singapore University Press, m.s. 37-57.

Dalton, J.B.

1967. "The Development of Malayan External Policy 1957-63." Tesis Ph.D. — Oxford University.

Federation of Malaya

1957. *Agreement between the Government of the United Kingdom of Britain and Northern Ireland and the Government of the Federation of Malaya on Mutual Defence and Mutual Assistance*. Kuala Lumpur: Government Printer.

1957. *Malayan Legislative Council Debates*. Kuala Lumpur: Government Printer. October 2.

1968. *Dewan Rakyat Parliamentary Debates*. Kuala Lumpur: Government Printer. January 23.

1973. *Mid-Term Review of the Second Malaysia Plan 1971 — 1975*. Kuala Lumpur: Government Printer.

Ghazali Shafie, Tan Sri

1971. "Neutralization in Southeast Asia." *Foreign Affairs Malaysia*, jil. 4, m.s. 46-53.

Hazra, N.K.

1965. "Malaya's Foreign Relations, 1957-1963." Tesis M.A. — University of Singapore.

Holsti, K.J.

1967. *International Politics: A Framework for Analysis*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.

Milne, R.S.

1967. *Government and Politics in Malaysia*. Boston: Houghton Mifflin.

Ott, Marvin C.

1972. "Foreign Policy Formulation in Malaysia." *Asian Survey*, jil. 12, m.s. 225-239.

- Saravanamuttu, J.
1976. *"The Content, Sources and Development of Malaysian Foreign Policy 1957 - 1975."* Tesis Ph.D. - University of British Columbia.
- Silcock, T.H.
1968. *"Development of a Malayan Foreign Policy."* *Australian Outlook*, jil. 17, m.s. 42-53.
- Sopiee, Noordin M.
1974. *Political Unification in the Malaysian Region, 1945 - 1965.* Kuala Lumpur: University of Malaya Press.
- Tilman, Robert O.
1969. *Malaysian Foreign Policy.* Washington D.C., Strategic Studies Department, Report RAC-R-62-2.
1969. "Malaysian foreign Policy: The Dilemmas of a Committed Neutral." Dalam *Public Policy* oleh J.D. Montgomery dan A.D. Hirschman (penyunting). Cambridge: Harvard University Press, m.s. 115-159.
- Weinstein, Franklin B.
1972. "The Uses of Foreign Policy in Indonesia: An Approach to the Analysis of Foreign Policy in the Less Developed Countries." *World Politics*, jil. 24, m.s. 356-357.

12 DASAR MALAYSIA TERHADAP PERSAINGAN KUASA-KUASA BESAR DI ASIA TENGGARA

Khaw Guat Hoon

PENGENALAN

Malaysia, seperti negara-negara yang lain di Asia Tenggara, juga mengambil kira persaingan antara Kuasa-kuasa Besar dalam membentuk dasar luarnya. Persaingan tersebut merupakan salah satu faktor yang sangat mempengaruhi perkembangan politik antarabangsa di rantau ini dan keadaan ini sebenarnya telah wujud sejak lama lagi. Dalam bab ini, akan diberikan satu tinjauan serta analisa tentang dasar luar negara ini terhadap persaingan antara Kuasa-kuasa Besar sejak mencapai kemerdekaannya pada tahun 1957. Soalan-soalan yang dikemukakan termasuk, apakah pendirian Malaysia terhadap persaingan ini pada waktu pencapaian kemerdekaannya? Apakah rupa perubahan-perubahan pada tahun-tahun yang berikutan?

Untuk menjawab soalan-soalan di atas, dasar Malaysia terhadap Kuasa-kuasa Besar sejak tahun 1957 hingga ke masa kini harus dikaji. Sejak mencapai kemerdekaannya, negara ini telah mengalami kepimpinan dari tiga orang Perdana Menteri: dari tahun 1957 hingga tahun 1970, Perdana Menteri ialah Tunku Abdul Rahman; dari tahun 1970 hingga 1976, Tun Abdul Razak; dari tahun 1976 hingga 1981, Datuk Hussein Onn dan sejak tahun 1981, Datuk Seri Dr. Mahathir Mohamad. Kita akan menentukan sama ada dasar Malaysia telah berubah dengan kemunculan kepimpinan baru yang menggantikan kepimpinan yang sebelumnya. Jika perubahan-perubahan berlaku, kita akan cuba memberi alasan-alasannya.

Sebelum membincangkan tentang pendirian Malaysia terhadap persaingan Kuasa-kuasa Besar, lebih baik jika dijelaskan sedikit sebanyak tentang ciri dan bentuk persaingan tersebut. Kuasa-kuasa Besar yang dirujukkan di sini ialah Amerika Syarikat, Soviet Rusia dan Republik Rakyat China. Tiap-tiap negara ini mempunyai kepentingan-kepentingan baik di bidang politik, strategi mahupun ekonomi di rantau Asia Tenggara. Masing-masing bertujuan melindungi serta memajukan kepentingan-kepentingan sendiri sementara di pihak lain cuba menghalang perkembangan pengaruh Kuasa-kuasa yang lain jika mereka bertentangan dengannya.

Ciri persaingan antara ketiga-tiga Kuasa itu berubah dari semasa ke semasa. Misalnya, pada waktu Malaysia mencapai kemerdekaannya, persaingan ini merupakan satu perebutan kuasa antara Kuasa-kuasa komunis dan bukan komunis. Di Asia Tenggara terutamanya, perebutan kuasa ini adalah sangat hebat di antara Amerika Syarikat dan China, dan dasar Amerika di rantau tersebut bertujuan untuk mengepung negara komunis dari meluaskan pengaruhnya (Iriye, 1974:186). Musuh yang utama bagi China ialah Amerika Syarikat, sementara China dan Rusia merupakan negara-negara bersekutu. Walau bagaimanapun, keadaan ini telah berubah pada tahun 60-an.

Perselisihan yang meruncing telah muncul antara kedua-dua Kuasa komunis tersebut dan perhubungan antara mereka semakin buruk, terutama selepas pertempuran bersenjata di kawasan Sungei Ussuri pada bulan Mac tahun 1969. Sementara China dan Rusia berada dalam keadaan yang semakin tegang, Amerika Syarikat telah menunjukkan tanda-tanda pada akhir tahun 60-an bahawa ia ingin memperbaiki perhubungannya dengan Peking. Akibat daripada perkembangan-perkembangan ini, Peking tidak lagi menganggap Amerika sebagai musuh pertamanya; sebaliknya, Rusia pula menggantikan negara itu sebagai musuh yang utama bagi China. Dari pandangan Rusia, China dan bukannya Amerika Syarikat yang menjadi negara saingan utama kepadanya. Perubahan-perubahan dalam perhubungan di antara ketiga-tiga Kuasa Besar ini telah menyebabkan ciri persaingan Kuasa-kuasa Besar juga turut berubah, terutamanya di Asia Tenggara. Persaingan ini lebih bersifat permusuhan antara kedua-dua gergasi komunis walaupun persaingan masih wujud antara Amerika di satu pihak dengan Kuasa-kuasa Besar Komunis di pihak yang lain secara bersaing.

Jelaslah bahawa ciri persaingan Kuasa-kuasa Besar adalah berdasarkan kepada perhubungan antara mereka pada satu-satu masa tertentu. Perubahan-perubahan dalam perhubungan ini akan membawa kepada perubahan dalam ciri persaingan tersebut. Malaysia harus memperhitungkan perkara ini dalam membuat dasarnya terhadap Kuasa-kuasa Besar.

DASAR MALAYSIA DI BAWAH TUNKU ABDUL RAHMAN

Seperti yang telah disebutkan, pada waktu Malaysia mencapai kemerdekaannya, persaingan Kuasa-kuasa Besar lebih bersifat perebutan kuasa antara Kuasa-kuasa komunis dengan yang bukan komunis, iaitu, Amerika Syarikat. Juga, tujuan utama Amerika di Asia ialah untuk mengepung pengaruh China. Dasar pembendungan ini telah bermula di benua ini dengan tercetusnya Perang Korea pada tahun 1950 dan telah diteruskan di Asia Tenggara. Permusuhan antara kedua-dua buah negara ini merupakan salah satu faktor yang penting dalam politik antarabangsa di rantau ini. Malaysia, yang baru mendapatkan kemerdekaannya pada tahun 1957, harus memilih satu pendirian yang am terhadap Kuasa-kuasa Besar tersebut.

Untuk berbuat demikian, negara ini mengambil kira matlamat mempertahankan kepentingan-kepentingan nasionalnya, terutama keselamatan nasionalnya. Sebarang pemilihan harus dianggap oleh kepimpinan Malaysia sebagai paling sesuai dan berkesan untuk melindungi kepentingan-kepentingan tersebut.

Dua pilihan terbuka kepada Malaysia. Pilihan pertama ialah menjadi negara bersekutu kepada salah satu daripada Kuasa-kuasa Besar yang berten-

tangan itu. Pilihan kedua ialah memilih pendirian berkecuali. Pilihan yang kedua bererti bahawa negara ini tidak akan memihak kepada mana-mana Kuasa Besar atau menyokongnya dalam persaingan antara mereka. Salah satu daripada pilihan ini akan dijadikan asas bagi dasar Malaysia terhadap Kuasa-k kuasa Besar.

Sebelum Malaysia mencapai kemerdekaannya, kedua-dua pilihan ini telah dipilih oleh negara-negara lain di Asia Tenggara. Misalnya, Filipina dan Negara Thai telah menjadi negara-negara bersekutu Amerika. Vietnam Selatan juga telah memilih dasar memihak kepada Amerika sementara Vietnam Utara beralih kepada China dan Rusia. Negara-negara seperti Indonesia, Burma dan Kambodia (Kampuchea) telah memilih dasar berkecuali. Pendirian apakah yang akan menjadi asas bagi dasar luar Malaysia?

Tentunya, negara ini tidak akan memihak kepada Rusia atau terutamanya China dalam persaingan mereka dengan Amerika Syarikat. Ini bukan satu kemungkinan kerana kepimpinan Malaysia berpendapat bahawa ancaman yang paling serius terhadap negara ini ialah ancaman komunis. Sebenarnya, Perdana Menteri Tunku Abdul Rahman, yang juga memegang jawatan Menteri Luar Negeri, beranggapan bahawa Asia Tenggara seluruhnya menghadapi ancaman komunis dari negara China. Beliau berpendirian demikian kerana Malaysia mengalami pemberontakan dari Parti Komunis Malaya (PKM) sejak tahun 1948. Pada tahun yang sama, keadaan Darurat telah diisytiharkan dan sesungguhnya keadaan itu masih wujud pada waktu mencapai kemerdekaan; ia hanya berakhir pada tahun 1960. Perdana Menteri ini merasa curiga terhadap negara China kerana PKM, yang sebahagian besar anggotanya terdiri daripada kaum China, beralih kepada Peking yang memberi sokongan kepadanya. Tambahan pula, beliau percaya bahawa negara China menggalakkan gerakan-gerakan komunis di Asia Tenggara dan ia mempunyai tujuan meluaskan pengaruhnya di rantau ini. Dengan pendirian demikian, tidaklah menghairankan bahawa Tunku Abdul Rahman tidak mahukan Malaysia mengadakan perhubungan rasmi dengan China atau negara-negara komunis yang lain, termasuk Rusia. Sebenarnya, Malaysia di bawah pimpinan Tunku tidak pernah mengiktirafkan China.

Perhubungan antara China dan Malaysia tidak diperbaiki pada tahun-tahun 60-an. Salah satu alasannya ialah Peking masih memberi sokongan kepada PKM. Juga, sikap China terhadap cadangan bagi penubuhan Persekutuan Malaysia adalah bermusuhan. Bila Persekutuan tersebut ditubuhkan pada tahun 1963, ia telah dikutuk oleh kepimpinan China. Indonesia merupakan sebuah negara lain yang menentang Persekutuan ini dan telah melancarkan dasar Konfrontasi terhadapnya. Kepimpinan Malaysia percaya bahawa Parti Komunis Indonesia yang berkecenderungan mendalangi dasar Konfrontasi itu (*Straits Times*, 11 March, 1963). Sebenarnya, China juga menggalakkan pendirian PKI yang bermusuhan terhadap Malaysia.

Kepercayaan Tunku Abdul Rahman bahawa komunisme merupakan ancaman yang paling serius terhadap Malaysia khususnya dan Asia Tenggara amnya serta keyakinan beliau bahawa ancaman itu datang dari China dalam konteks rantau ini, telah mempengaruhi sikapnya terhadap Amerika Syarikat. Seperti yang disebutkan di atas, kedua-dua Kuasa Besar ini terlibat dalam satu persaingan yang hebat. Dasar Amerika di rantau ini bertujuan mengepung pengaruh China dan dalam proses mengejar matlamat ini, perhatian Amerika telah diberi pada awalnya kepada keadaan di Vietnam di mana pihak penjajah Perancis ditentang oleh pihak Vietminh yang berjuang bagi kemerdekaan Vietnam. Dari pandangan Amerika, perang Vietnam antara pihak Perancis dan pihak Vietminh merupakan satu perang antara anasir-anasir bukan komunis dengan anasir-anasir komunis, dan ia bukan hanya satu perjuangan orang Vietnam bagi mencapai kemerdekaan. Oleh yang demikian, Amerika merasa bimbang mengenai tanda-tanda bahawa pihak Perancis akan dikalahkan oleh pihak Vietminh yang mendapat bantuan dari China. Akhirnya, Vietminh telah menang, seperti yang dicerminkan di Dien Bien Phu.

Dalam perbincangan tentang dasar pembendungan Amerika di Asia Tenggara, teori domino tidak dapat dielakkan. Dalam konteks rantau ini, ia telah diumumkan oleh Presiden Eisenhower pada bulan April 1954. Menurut beliau,

You have a row of dominoes set up, you knock over the first one, and what will happen to the last one is the certainty that it will go over very quickly (Branyan dan Larsen vol. 1, 1971:330).

Teori ini digunakan untuk menghujah bahawa jika seluruh Vietnam jatuh ke tangan komunis, negara-negara yang lain di Asia Tenggara akan turut jatuh sama. Bagaimanakah mencegah daripada berlakunya teori tersebut? Menurut Amerika, salah satu cara ialah menubuhkan sebuah organisasi tentera yang akan bertujuan untuk mengepung perluasan komunisme di rantau ini. Tambahan pula, Amerika akan menghalang pihak komunis di Vietnam dari menguasai seluruh negara ini. Organisasi ini telah ditubuhkan pada bulan September 1954 dan dikenali sebagai Southeast Asian Treaty Organization (SEATO).

Sebelum penubuhan SEATO, Vietnam telah dibahagikan kepada dua kawasan di Persidangan Geneva supaya satu gencatan senjata dapat dijalankan antara pihak Perancis dan pihak Vietminh. Kawasan utara dari garis lintang 17 akan dikuasai oleh pemerintahan komunis dan kawasan ke selantannya dikuasai oleh pemerintahan bukan komunis. Persidangan Geneva telah menetapkan bahawa pembahagian Vietnam adalah untuk sementara sahaja. Satu pilihanraya umum akan diadakan di kedua-dua bahagian

tersebut yang akan membawa kepada penyatuan Vietnam (Kahin dan Lewis, 1967:47). Amerika Syarikat tidak bersetuju dengan cadangan bagi penyatuan Vietnam dan selepas Persidangan tersebut, telah memperkukuhkan kawasan telah sebagai sebuah negara di bawah Presiden Ngo Dinh Diem. Jelas bahawa Kuasa Besar itu akan berusaha mengekalkan kawasan ini sebagai sebuah negara yang bukan komunis.

Apakah sikap Malaysia terhadap peranan Amerika Syarikat di Asia Tenggara? Mungkinkah ia memilih untuk menjadi negara bersekutu dengan Kuasa Besar ini?

Oleh kerana Malaysia juga merasa bimbang terhadap kegiatan-kegiatan komunis di rantau ini, adalah diduga bahawa ia mungkin memasuki pertubuhan SEATO bila ia mencapai kemerdekaannya. Tindakan ini akan bererti bahawa negara ini akan menjadi negara bersekutu Amerika Syarikat, negara yang telah mencipta serta memimpin organisasi tersebut. Walau bagaimanapun, Malaysia tidak memasuki SEATO (Boyce, 1968:42). Lagi pun, ia tidak pernah menandatangani sebarang perjanjian tentera atau pertahanan secara dua-hala dengan Kuasa Besar ini. Malaysia telah membuat perjanjian pertahanan dengan Britain yang dikenali sebagai *Anglo-Malaysian Defence Agreement* tetapi perjanjian tersebut tidak dibuat dalam konteks konflik antara Kuasa-kuasa Besar yang komunis dan yang bukan Komunis (Siaran Akhbar 9/64/364). Dengan lain perkataan, negara ini tidak memilih untuk bersekutu dengan Amerika Syarikat. Jika Malaysia tidak memilih untuk bersekutu dengan mana-mana Kuasa Besar, mungkinkah ia akan memilih pendirian berkecuali atau *non-alignment*?

Sebenarnya, Malaysia juga tidak memilih pendirian berkecuali atau memasuki gerakan berkecuali. Walaupun ia tidak bersekutu dengan Amerika Syarikat, ia bersimpati dengan tujuannya mencegah perluasan pengaruh komunis di rantau ini dan menyokong dasar pembendungannya kerana negara ini percaya bahawa kegiatan-kegiatan komunis menggoncang kestabilan di rantau tersebut. Sebaliknya, ia berpendirian bahawa dasar Amerika akan memelihara kestabilan dan ini akan memberi sumbangan kepada keselamatan Malaysia sendiri kerana ia terletak di Asia Tenggara. Sikap kurang berkecuali negara ini jelas tercermin, contohnya, dalam dasarnya terhadap peperangan Vietnam di mana penglibatan Amerika semakin bertambah pada pertengahan tahun 60-an.

Sebenarnya, ketiga-tiga Kuasa Besar tersebut menaruh minat kepada peperangan Vietnam dan telah menyokong sama ada kerajaan Saigon atau Hanoi. Semasa Amerika Syarikat memberi bantuan tentera secara besar-besaran kepada Vietnam Selatan, Rusia dan China juga turut berbuat demikian kepada Hanoi. Tetapi, jika dibandingkan dengan bantuan daripada kedua-dua Kuasa Komunis ini, bantuan daripada Amerika adalah melebihi. Lagi pun, Amerika telah terlibat secara langsung dalam peperangan ini dengan menghantar angkatan bersenjata ke Vietnam Selatan.

Kerana penglibatan ketiga-tiga buah negara ini, maka peperangan Vietnam mengandungi anasir persaingan Kuasa-kuasa Besar. Beberapa orang penulis telah menegaskan bahawa tindakan-tindakan Amerika di Vietnam sesungguhnya bertujuan ke arah mengepung China. Peperangan tersebut kadangkala dihuraikan sebagai satu peperangan *proxy* di mana China dianggap menggunakan Vietnam Utara dan Amerika Syarikat menggunakan Vietnam Selatan sebagai *proxy* masing-masing.

Malaysia telah memberi sokongan yang kuat kepada Saigon dalam konfliknya dengan Hanoi serta peranan Amerika dalam peperangan tersebut (Lyon, 1969:96). Perdana Menterinya beranggapan bahawa Vietnam Selatan mesti dicegah daripada jatuh ke tangan komunis kerana kejatuhan Vietnam akan menjejaskan bukan hanya kestabilan di rantau ini seluruhnya tetapi keselamatan Malaysia sendiri. Lagi pun, beliau percaya bahawa China adalah di belakang dasar agresif Hanoi dan kemenangannya bererti kemenangan China pula.

Tunku Abdul Rahman dalam beberapa ucapannya telah mempertahankan peranan Amerika di Vietnam yang dikritik dengan keras oleh mereka yang menentang penglibatannya dalam peperangan tersebut. Contohnya, beliau telah mengatakan bahawa "I have never failed to give solid backing to what America is doing in South Vietnam" (*Malaysian Digest* No. 9, Nov. 7, 1966). Menurut beliau peranan Amerika yang semakin bertambah itu adalah disebabkan oleh dasar agresif Hanoi terhadap Vietnam Selatan. Tujuan Amerika ialah mempertahankan kedaulatan politik dan keutuhan wilayah negara yang diancam itu. Sebenarnya, negara yang harus dikutuk bukan Amerika tetapi Vietnam Utara.

Semasa penglibatan Amerika semakin memuncak pada pertengahan tahun 60-an, Malaysia menghadapi satu ancaman luar dari Indonesia dalam bentuk Konfrontasi. Kepimpinan Malaysia percaya bahawa China mendukung Vietnam Utara serta Indonesia. Tindakan-tindakan mereka adalah bertentangan dengan kepentingan-kepentingan Malaysia sendiri (*Sunday Times*, 18 April, 1965). Akibat daripada perspektif ini, Malaysia telah menjadi lebih pro-Barat secara amnya dan lebih kukuh dalam sokongan-sokongan kepada Amerika pada masa Konfrontasi.

Walau bagaimanapun, selepas tamatnya Konfrontasi dan terutamanya pada akhir tahun 60-an, Malaysia mula mengurangkan sikap pro-Baratnya. Akhirnya, di bawah kepimpinan baru yang muncul pada tahun 1970, ia memilih pendirian berkecuali dan memasuki gerakan berkecuali. Pemilihan ini menunjukkan bahawa satu perubahan yang penting telah berlaku dalam dasar Malaysia terhadap Kuasa-kuasa Besar yang memulakan satu fasa baru dalam dasar luarnya.

Tanda-tanda bahawa Malaysia akan meninggalkan dasar pro-Baratnya telah timbul pada masa separuh kedua tahun 60-an semasa Tunku Abdul Rahman masih Perdana Menteri. Contohnya, pada akhir tahun 60-an,

Malaysia telah memulakan proses mengadakan perhubungan rasmi dengan negara-negara komunis di Eropah, termasuk Soviet Rusia. Walau bagaimanapun, ia belum bersedia mengadakan hubungan secara rasmi dengan negara-negara komunis di Asia, terutama China. Ini hanya dilakukan apabila berlaku perubahan dalam kepimpinan Malaysia pada tahun 1970 dengan perletakan jawatan Perdana Menteri oleh Tunku Abdul Rahman yang digantikan oleh Tun Abdul Razak.

Satu alasan bagi kesediaan Malaysia memperluas perhubungan diplomatiknya dengan negara-negara komunis pada akhir tahun 60-an — walaupun hanya dengan negara-negara di Eropah Timur — ialah kerana adanya reaksi yang negatif terhadap dasar pro-Amerika Malaysia daripada kebanyakan negara Afro-Asia. Terutamanya, dasar yang menyokong tindakan-tindakan Amerika di Vietnam tidak disambut baik oleh negara-negara tersebut, sebahagian besarnya berkecenderungan kepada pendirian berkecuali. Faktor ini telah menimbulkan kesulitan dalam percubaan-percubaan Malaysia untuk mendapatkan sokongan Afro-Asia dalam Konfrontasinya dengan Indonesia. Tambahan pula, kerana pendirian pro-Amerika itu, Malaysia tidak dijemput menghadiri satu Persidangan Afro-Asia (Boyce, 1968:171-172). Negara Malaysia ini agak terpencil daripada sebahagian negara Afrika dan Asia. Oleh yang demikian, ia mula mengurangkan sikap pro-Amerika pada akhir tahun 60-an. Walau bagaimanapun, ia belum menjadikan pengecualian sebagai orientasi rasmi dasar luarnya.

Mengapa Malaysia telah memilih pendirian berkecuali pada tahun 1970 dan memasuki gerakan berkecuali? Beberapa perkembangan di dalam dan di luar negeri menyebabkan pilihan tersebut.

Di dalam negeri, satu pertukaran di bidang kepimpinan telah berlaku di mana — seperti yang telah disebutkan — Tunku Abdul Rahman telah meletakkan jawatannya sebagai Perdana Menteri dan digantikan oleh Tun Abdul Razak. Perdana Menteri yang baru ini — seperti orang yang mendahuluinya — sangat mempengaruhi pelaksanaan dasar luar Malaysia yang mencerminkan pendiriannya. Beliau lebih berkecenderungan ke arah pengecualian dan percaya bahawa kepentingan-kepentingan nasional negara ini dapat dimajukan dengan lebih berkesan melalui dasar berkecuali. Mengenai persaingan Kuasa-kuasa Besar khususnya, negara ini harus berpendirian *equidistant* atau "sama jarak" dengan ketiga-tiga Kuasa tersebut, tidak memberi sokongan kepada sebuah Kuasa tertentu dalam persaingannya dengan yang lain. Kepercayaan beliau diperkukuhkan oleh perkembangan-perkembangan yang berlaku dalam politik antarabangsa di kawasan Asia pada akhir tahun 60-an. Perkembangan-perkembangan ini meyakinkan beliau bahawa dasar pro-Barat tidak sesuai bagi melindungi kepentingan-kepentingan nasional negara ini. Pertamanya, Britain dan Amerika telah membuat keputusan untuk mengurangkan kehadiran tentera mereka di rantau Asia Tenggara.

Sebagai satu hasil dari dasarnya "*East of Suez*" atau "Timur Suez" (Gurtov, 1970:42), Britain ingin mengundurkan angkatan bersenjataanya dari Malaysia serta Singapura. Tambahan pula, ia hendak membatalkan perjanjian pertahanan dengan Malaysia, yang telah menjadi asas bagi dasar pertahanan Malaysia sejak mencapai kemerdekaannya. Jika perjanjian ini dimansuhkan, kewajipan Britain membantu pertahanan Malaysia bila diserang akan berakhir. Walaupun Susunan Pertahanan Lima Kuasa (*Five-Power Defence Arrangement*) antara Britain, Malaysia, New Zealand, Australia dan Singapura telah dicadangkan untuk menggantikan perjanjian tersebut, ianya adalah longgar dan tidak mengandungi janji yang tetap untuk mempertahankan Malaysia jika diperlukan. Jelas bahawa Malaysia tidak lagi dapat bergantung kepada Britain dan harus berdikari di bidang pertahanan pada masa hadapan.

Amerika juga hendak mengurangkan kehadiran tenteranya di rantau ini. Khususnya, negara tersebut mahu mengundurkan angkatan bersenjataanya dari Vietnam. Doktrin Nixon, yang telah diumumkan pada tahun 1969, memberi satu gambaran tentang peranan yang akan dimainkan oleh Amerika Syarikat di benua Asia pada masa yang akan datang. Di antara lain, Doktrin tersebut menyuarakan bahawa negara-negara bersekutu Amerika harus lebih bergantung kepada diri sendiri di bidang pertahanan. Amerika tidak akan terlibat lagi dalam peperangan-peperangan di Asia; ia akan memberi bantuan tentera jika dianggap perlu tetapi negara yang berkenaan harus bergantung kepada tenaga rakyatnya sendiri (Rogers, 1971:324).

Pengunduran Amerika dari Vietnam dan Doktrin Nixon telah ditafsirkan oleh beberapa negara sebagai tanda-tanda bahawa Amerika akan berkurang minat kepada Asia. Walaupun Malaysia bukanlah sebuah negara bersekutu Amerika, ia juga merasa gelisah dengan keputusan-keputusan yang diambil oleh Amerika kerana ini akan mendatangkan kesan ke atas Asia secara amnya dan Asia Tenggara secara khususnya. Telah dinyatakan bahawa pengurangan kehadiran tentera Barat akan menimbulkan perubahan-perubahan dalam keseimbangan kuasa antara Kuasa-kuasa Besar di Asia. Oleh kerana negara-negara Barat akan mengurangkan peranan tentera mereka di rantau Asia Tenggara, maka memanglah bukan bagi kepentingan-kepentingan Malaysia untuk bergantung kepada negara-negara tersebut di bidang keselamatannya.

Perkembangan yang kedua yang mesti diambil kira oleh kepimpinan Malaysia ialah perubahan-perubahan dalam perhubungan antara ketiga-tiga Kuasa Besar kerana ini dapat mengubah ciri persaingan Kuasa-kuasa Besar.

Persaingan tersebut tidak lagi hanya berciri kepada perebutan kuasa antara Kuasa-kuasa Besar komunis di satu pihak dengan Amerika Syarikat di pihak yang lain pada masa Tun Abdul Razak menjadi Perdana Menteri. Rusia dan China telah menjadi negara-negara bermusuhan. Seperti yang telah disebutkan di atas, perhubungan antara mereka semakin tegang. Kedua-dua gergasi komunis ini telah menjadi pihak-pihak yang bertentangan.

Keinginan Amerika Syarikat dan China untuk memperbaiki perhubungan mereka juga merupakan satu sumbangan kepada perubahan dalam corak persaingan Kuasa-kuasa Besar. Kedua-dua Kuasa ini mula melunakkan sikap mereka terhadap satu sama lain pada akhir tahun 60-an (Chen, 1979:29-30). Jemputan China kepada Presiden Nixon untuk melawat negara China paling mencerminkan *detente* atau pengurangan ketegangan antara mereka. Lawatan tersebut telah berlaku pada bulan Februari 1972.

Kemajuan dalam perhubungan China dan Amerika Syarikat akan mendatangkan kesan ke atas politik antarabangsa, terutama di Asia. Pada masa permusuhan antara mereka, dasar Amerika di Asia adalah bertujuan ke arah membendung China. Dengan perubahan dalam perhubungan mereka, Amerika tidak akan lagi berminat kepada dasar pengepungan tersebut terutama secara tentera. Negara-negara Asia yang masih merasa bimbang terhadap China dan beranggapan bahawa dasar pembendungan Amerika adalah berfaedah bagi keselamatan mereka, harus mengambil kira perkembangan ini.

Sementara Amerika dan Britain ingin mengurangkan peranan tentera mereka di Asia Tenggara, nampaknya Rusia dan China akan menjadikan rantau ini sebagai satu arena dalam perebutan kuasa mereka kerana mereka mempunyai kepentingan-kepentingan yang bertentangan di rantau ini. Persaingan antara kedua-dua Kuasa komunis itu sudah semestinya akan mendatangkan kesan ke atas Asia Tenggara dan oleh yang demikian harus diperhitungkan oleh negara-negara di kawasan tersebut, termasuk Malaysia.

Matlamat segera negara ini adalah sama dengan matlamat pada masa ia berada di bawah kepimpinan Tunku Abdul Rahman — iaitu, mempertahankan keselamatannya. Walau bagaimanapun, cara-cara untuk menuju ke matlamat itu dapat ditukarkan jika perlu. Menurut kepimpinan yang baru, dasar berkecuali terhadap Kuasa-kuasa Besar adalah paling sesuai untuk melindungi kepentingan-kepentingan Malaysia dalam politik antarabangsa yang baru ini.

DASAR MALAYSIA DI BAWAH TUN ABDUL RAZAK

Dari pandangan kepimpinan yang baru, persaingan antara Kuasa-kuasa Besar membahayakan kestabilan di Asia Tenggara. Sesungguhnya, salah satu sumber yang utama bagi ketidakstabilan di rantau ini ialah penglibatan Kuasa-kuasa tersebut dalam hal ehwalnya. Telah dianggap bahawa ketidakstabilan itu dapat dikurangkan jika Kuasa-kuasa ini sama ada komunis mahupun bukan komunis menghentikan penglibatan mereka di rantau ini. Apa yang diperlukan ialah cara-cara untuk mencegah ketiga-tiga Kuasa tersebut dari terlibat di Asia Tenggara. Kepimpinan ini berpendapat bahawa neutralisasi bagi rantau ini merupakan cara yang paling berkesan serta sesuai

untuk menghentikan campur tangan Kuasa-kuasa Besar dalam hal ehwalnya. Menurut Perdana Menteri Tun Abdul Razak:

When we look at the area around us we cannot fail to note that Southeast Asia has not enjoyed peace and security for more than two decades. This region has been convulsed by war essentially because of the involvement of major powers in our affairs. It is clear from this therefore that peace and stability can only be safeguarded by a policy of neutralization which will ensure that this region will no longer be a theater of conflict for the competing interests of the major powers.

It is also that this policy of neutralization can only be successful if it receives the understanding and support — or, more specifically, the guarantee — of the great powers themselves, namely, China, the Soviet Union, and the United States. (Wilson, 1975:4)

Neutralisasi bagi Asia Tenggara telah menjadi salah satu matlamat dalam dasar luar Malaysia di bawah kepimpinan Tun Abdul Razak. Pada mulanya, negara ini mencadangkan bahawa rantau ini harus dineutralisasikan oleh Kuasa-kuasa Besar yang harus pula menjamin neutralitinya. Ini bermakna bahawa Kuasa-kuasa tersebut juga berjanji tidak akan terlibat dalam rantau ini. Salah satu prasyarat bagi pelaksanaan cadangan neutralisasi ini ialah semua Kuasa Besar serta negara-negara Asia Tenggara sendiri harus menerimanya.

Pada mulanya, Malaysia berharap bahawa ketiga-tiga Kuasa Besar akan menerima cadangan bagi menjamin rantau ini. Walau bagaimanapun, cadangan neutralisasi ini telah dipindah oleh Malaysia sendiri — iaitu, Kuasa-kuasa Besar tidak lagi diseru menjamin neutraliti Asia Tenggara; mereka hanya harus mengiktiraf serta menghormati rantau ini sebagai satu rantau aman, bebas dan berkecuali atau *a zone of peace, freedom and neutrality* (ZOPFAN).

Pada waktu perubahan dalam kepimpinan Malaysia berlaku, negara ini sudah mempunyai perhubungan rasmi dengan Rusia. China merupakan Kuasa Besar yang tunggal yang belum diiktirafkan oleh Malaysia. Pendirian berkecuali serta cadangan bagi neutralisasi bererti bahawa negara ini harus mengubah dasarnya terhadap China. Jika Malaysia benar-benar mahu berpendirian berkecuali dan sama jarak dari semua Kuasa Besar, ia harus mempunyai perhubungan diplomatik dengan semua Kuasa itu, bukan dengan sebahagiannya sahaja. Lagi pun, mungkin China tidak akan menyambut baik cadangan neutralisasi Malaysia jika negara ini meneruskan dasarnya yang tidak mahu mengadakan perhubungan rasmi dengannya. Malaysia juga berharap bahawa dengan menubuhkan perhubungan diplomatik, China mungkin akan mengurangkan sikap bermusuhan terhadapnya serta menghen-

tikan sokongannya kepada Partai Komunis Malaya. Oleh yang demikian, ia bersedia memperbaiki perhubungannya dengan Peking pada awal tahun 70-an. China sendiri menunjukkan keinginan mengubah sikap kerasnya terhadap Malaysia pada masa yang sama (Langdon, 1974:314). Sesungguhnya, selepas pertempuran bersenjata antara China dan Rusia di kawasan Sungei Ussuri dan selepas tamatnya Revolusi Kebudayaan, Kuasa Besar itu berusaha untuk meluaskan perhubungan diplomatiknya dengan negara-negara yang bukan komunis di Dunia Ketiga serta Barat. Perhubungan rasmi telah diadakan antara Malaysia dan China pada tahun 1974 pada masa lawatan Tun Abdul Razak ke negara itu.

Di bawah kepimpinan Tun Abdul Razak, Malaysia telah berusaha memajukan cadangan ZOPFAN. Beliau menjelaskan bahawa ia adalah paling sesuai bagi memelihara kestabilan di rantau ini. Di Malaysia sendiri dan dalam persidangan-persidangan antarabangsa seperti persidangan-persidangan negara-negara berkecuali, beliau serta Menteri-menteri Malaysia yang lain mengumumkan konsep ZOPFAN dan menekankan pendirian berkecuali negara ini.

Jelas bahawa dasar Malaysia terhadap Kuasa-kuasa Besar di bawah Tun Abdul Razak berbeza dengan dasar luar di bawah Tunku Abdul Rahman. Perdana Menteri Malaysia yang pertama telah menjalankan dasar yang pro-Amerika dan menyokong negara itu dalam persaingannya dengan Kuasa-kuasa Besar yang lain, terutama China. Tun Abdul Razak tidak mahu Malaysia memberi sokongan kepada sebarang Kuasa Besar dan menganggap bahawa negara ini harus berkecuali terhadap persaingan di antara mereka serta berhubung secara rasmi dengan semua.

Pada masa beliau memegang jawatan Perdana Menteri, beberapa perkembangan yang berkaitan dengan politik antarabangsa di Asia Tenggara telah berlaku yang mana lebih meyakinkan beliau bahawa ZOPFAN serta pendirian berkecuali adalah paling sesuai bagi kepentingan Malaysia. Contohnya, pada tahun 1973, Perjanjian Paris tentang keamanan di Vietnam telah dicapai. Meskipun Perjanjian tersebut bertujuan untuk mendatangkan keamanan di Vietnam, pertempuran-pertempuran antara pihak komunis dan bukan komunis di Vietnam Selatan berterusan. (Pada tahun yang sama, Malaysia telah mengadakan perhubungan rasmi dengan Hanoi. Tindakan ini mencerminkan perubahan sikap negara ini terhadap Vietnam Utara.) Pada tahun 1975, kerajaan Saigon telah dikalahkan oleh pihak komunis. Di Laos dan Kambodia (Kampuchea) juga, pihak komunis telah menang. Seluruh Indo-China telah jatuh ke tangan komunis. Pada tahun 1976, Vietnam Selatan dan Utara telah disatukan. Tanda-tanda yang muncul menunjukkan bahawa Vietnam dan China serta Vietnam dan Kampuchea mengalami beberapa pertentangan dalam perhubungan mereka. Pada masa yang sama, persaingan antara Rusia dan China berterusan.

Pada tahun 1976, Tun Abdul Razak telah meninggal dunia dan Datuk Hussein Onn telah menjadi Perdana Menteri Malaysia yang ketiga. Apakah pendirian berkecuali Malaysia akan digantikan dengan pendirian yang lain oleh pemimpin yang baru?

DASAR MALAYSIA DI BAWAH DATUK HUSSEIN ONN

Sebenarnya, Datuk Hussein Onn mengumumkan bahawa Malaysia akan meneruskan dasar berkecuali yang telah ditetapkan oleh pemimpin sebelumnya. Ini bermakna — di antara lain — bahawa Malaysia akan melanjutkan dasar sama jaraknya terhadap Kuasa-kuasa Besar. Tambahan pula, negara ini akan terus berusaha mengejar matlamat mencipta ZOPFAN; ia juga masih berpendirian bahawa Kuasa-kuasa Besar harus menghentikan penglibatan mereka di rantau ini.

Dalam menjalankan dasar berkecuali terhadap Kuasa-kuasa Besar, kepimpinan yang baru mesti memperhitungkan perkembangan-perkembangan dalam politik antarabangsa di rantau ini, terutama di Indo-China di mana keadaan semakin tegang pada masa separuh kedua 70-an.

Yang pertama, perselisihan antara Vietnam dan China semakin hebat. Ia meliputi beberapa isu seperti isu sempadan, orang China di Vietnam dan pendirian kedua-dua negara ini terhadap Kampuchea. Yang kedua, Vietnam dan Kampuchea terlibat dalam satu konflik yang hebat. Konflik tersebut memburukkan lagi perhubungan China-Vietnam kerana Peking menyokong regim Pol Pot. Yang ketiga, Vietnam semakin beralih kepada Rusia dan telah memasuki kem Rusia pada tahun 1978 bila ia menjadi anggota COMECON. Lagi pun, pada bulan November pada tahun yang sama, Hanoi telah menandatangani satu perjanjian persahabatan dan kerjasama dengan Moscow. Tindakan-tindakan Vietnam itu telah mengecewakan China yang terlibat dalam persaingan dengan Rusia. China juga merasa bimbang terhadap sokongan Moscow kepada Vietnam dalam konfliknya dengan Kampuchea. Yang keempat, pada bulan Disember 1978, pasukan-pasukan bersenjata Vietnam telah memasuki wilayah Kampuchea dan pada bulan yang berikutnya menjatuhkan regim Pol Pot. Sebuah kerajaan yang pro-Vietnam telah ditubuhkan di bawah Heng Samrim. Tindakan-tindakan Vietnam ke atas Kampuchea telah dikutuk oleh Peking. Untuk mengajar satu pelajaran kepada Vietnam (*to teach Vietnam a lesson*), China telah menyerang negara itu (*Asia Yearbook*, 1980:44, 47). Moscow menentang dengan kuat tindakan China ke atas Vietnam.

Malaysia merasa bimbang terhadap keadaan di Indo-China, terutama terhadap dasar Rusia dan China di kawasan tersebut. Pendirian-pendirian yang bertentangan dari kedua-dua Kuasa Besar itu telah menjadi keadaan di sana semakin tegang. Tambahan pula, penglibatan mereka — yang dicer-

minkan, contohnya, oleh bantuan tentera yang dihantarkan kepada pihak-pihak Indo-China yang bertelingkahan — bertentangan dengan cadangan ZOPFAN.

Perkembangan-perkembangan di Indo-China serta pendirian-pendirian Rusia dan China ke atasnya menunjukkan dengan jelas bahawa ketegangan yang hebat telah timbul di kalangan negara-negara komunis yang memainkan peranan dalam politik antarabangsa di Asia Tenggara. Lagi pun, konflik Vietnam-Kampuchea adalah bersangkut paut dengan persaingan antara kedua-dua Kuasa Besar komunis tersebut. Amerika Syarikat tidak berapa terlibat dalam keadaan yang baru di Indo-China dan sebenarnya, persaingan Kuasa-kuasa Besar di rantau ini lebih merupakan satu perebutan kuasa antara kedua-dua gergasi komunis pada tahun 70-an.

Persaingan tersebut juga mendatangkan kesan ke atas negara-negara yang bukan komunis di ASEAN, termasuk Malaysia. Kedua-dua Kuasa ini berusaha mengepung satu sama lain daripada memajukan perhubungannya dengan negara-negara ini. Pada masa yang sama, mereka berusaha memperkukuhkan perhubungan masing-masing dengan ASEAN. Tujuan China ialah untuk mengasingkan Rusia dari ASEAN dan sebaliknya, Rusia cuba menimbulkan perasaan curiga pertubuhan tersebut terhadap China. Contohnya, China telah memberi amaran bahawa Rusia adalah agresif dan bertujuan untuk meluaskan kuasanya di Asia Tenggara. Peking kadangkala mensifatkan negara itu sebagai sebuah kuasa yang *hegemonic*. Sebaliknya, Rusia menyuarakan bahawa China adalah ekspansionis dan merupakan satu ancaman terhadap rantau Asia Tenggara. Oleh yang demikian, ia menyeru ASEAN berhati-hati terhadap Kuasa itu.

Oleh kerana Vietnam telah memihak kepada Rusia dan ia sendiri berada dalam keadaan bermusuhan dengan China, negara itu adalah terlibat dalam persaingan antara kedua-dua Kuasa komunis. Negara ini juga cuba memperbaiki perhubungannya dengan negara-negara ASEAN dan telah melunakkan sikapnya terhadap pertubuhan tersebut dari semasa ke semasa.

Dalam menjalankan dasar berkecualinya, Malaysia mengambil kira keadaan yang baru di mana persaingan yang hebat telah muncul di kalangan negara-negara komunis. Negara ini harus berkecuali bukan hanya dari perebutan kuasa antara Rusia dan China tetapi juga dari permusuhan antara China dan Vietnam. Sesungguhnya, Malaysia tidak mahu terlibat dalam konflik-konflik yang berlaku di kalangan negara-negara komunis itu. Ia tidak mahu pula menyokong mana-mana pihak. Oleh yang demikian, melalui tindakan-tindakannya, negara ini berusaha menunjukkan pendirian berkecualinya terhadap ketiga-tiga negara komunis itu. Contohnya, pada tahun 1978, ia telah menyambut baik lawatan-lawatan Pham Van Dong dari Vietnam dan Teng Hsiao Peng dari China. Pada tahun 1979, Datuk Hussein Onn telah mengunjungi China dan tidak lama kemudian, Rusia.

Walau bagaimanapun, Malaysia merasa curiga terhadap tindakan-tindakan ketiga-tiga negara komunis tersebut kerana ia mungkin menggugat kestabilan di rantau ini. Contohnya, pencerobohan Vietnam ke atas Kampuchea serta serangan China ke atas Vietnam untuk "mengajar satu pelajaran" kepada negara ini menimbulkan perasaan bimbang di kalangan pemimpin-pemimpin Malaysia. Mereka juga kurang senang dengan keengganan Vietnam menarik balik askar-askarnya dari Kampuchea. Lagi pula, Rusia telah menambahkan kehadirannya di Vietnam sejak kedua-dua negara ini menandatangani perjanjian persahabatan dan kerjasama pada tahun 1978.

Pengumuman Teng Hsiao Peng pada bulan November 1979 bahawa China akan meneruskan dasarnya yang membezakan "perhubungan antara kerajaan-dengan-kerajaan" dan "perhubungan antara parti-dengan-parti" tidak disambut baik oleh Malaysia, kerana ia bererti bahawa Parti Komunis China, dari pandangan kepimpinan China, dapat berhubung dengan parti-parti komunis yang lain (Khaw, 1979:70).

TAHUN-TAHUN 1980-an

Semasa Asia Tenggara memasuki dekad 1980-an, Malaysia mengalami satu perubahan lagi dalam kepimpinannya. Pada tahun 1981, Datuk Hussein Onn telah meletakkan jawatannya sebagai Perdana Menteri dan beliau digantikan oleh Datuk Seri Dr. Mahathir Mohamad. Tan Sri Ghazali Shafie telah menjadi Menteri Luar.

Dalam dasar luarnya, Malaysia di bawah pimpinan yang baru ini masih merasa bimbang terhadap keadaan yang kurang stabil di Asia Tenggara. Contohnya, Kampuchea masih merupakan salah satu punca ketegangan di rantau ini; perselisihan Vietnam-China, yang juga menyentuh soal Kampuchea, masih berterusan. Persaingan Kuasa-kuasa Besar di Asia Tenggara masih lebih berbentuk persaingan antara China dan Rusia.

Apakah sikap kepimpinan yang baru terhadap persaingan Rusia-China yang masih merupakan salah satu faktor penting dalam politik antarabangsa Asia Tenggara? Apakah pendirian Malaysia terhadap perkara ini? Dalam satu temuduga dengan *Far Eastern Economic Review* (30 Oktober - November 1981), Datuk Seri Dr. Mahathir Mohamad berkata bahawa kedua-dua Kuasa ini "are equally disruptive. We want to keep them at arms' length."

Matlamat utama dasar luar Malaysia pada dekad 1980-an masih mempertahankan kepentingan-kepentingan nasionalnya, terutama keselamatan nasionalnya. Sesungguhnya, ini adalah matlamat yang kekal walaupun cara-cara untuk mengejarnya dapat berubah. Tetapi, nampaknya kepimpinan Malaysia yang baru akan memperkukuhkan orientasi berkecualinya yang telah dimulakan oleh Tun Abdul Razak dan juga terus mengejar matlamat mewujudkan zon aman, bebas dan berkecuali di rantau Asia Tenggara.

BIBLIOGRAFI

- Boyce, P.
1969. *Malaysia and Singapore in International Diplomacy*. Sydney: Sydney University Press.
- Branyan, R.L. dan Larsen, L.H.
1971. *The Eisenhower Administration 1953-61*. New York: Random House.
- Chen, K.C.
1979. *China and the Three Worlds*. London: Macmillan Press.
- Gurtov, M.
1970. *Southeast Asia Tomorrow: Problems and Prospects for U.S. Policy*. Baltimore: John Hopkins Press.
- Iriye, A.
1974. *The Cold War in Asia*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Kahin, G.M. dan Lewis, J.
1967. *The United States in Vietnam*. USA: Delta Books.
- Khaw, G.H.
1979. "Recent Developments in China-ASEAN Relations." Dalam *Southeast Asian Affairs*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore: Heinemann Educational Books Ltd.
- Langdon, F.
1974. "China's Policy in Southeast Asia." Dalam *Conflict and Stability in Southeast Asia* oleh M. Zacher dan S. Milne (penyunting). New York: Anchor Press/Doubleday .
- Lyon, P.
1969. *War and Peace in Southeast Asia*. London: Oxford University Press.
- Rogers, William
1971. *United States Foreign Policy 1969-70*. Washington D.C.: G.P.O.
- Wilson, D.
1975. *Neutralization of Southeast Asia*. New York: Praeger.

13 PERKEMBANGAN SENI DI MALAYSIA

Zakaria Ali

PENGENALAN

George Kubler menulis: "Marilah kita anggap bahawa gagasan seni itu boleh diperbesarkan batasnya demi merangkumi semua dan segala benda yang dibuat oleh manusia, termasuk alat-alat dan tulisan, di samping benda-benda yang indah, puitis dan juga benda-benda yang tidak berguna di dalam dunia ini. Mengikuti pandangan ini maka segala sesuatu yang dibuat oleh manusia adalah benda-benda yang secara kebetulan diperkatakan oleh sejarah seni."

Dalam apa-apa perbincangan masyarakat, tidaklah lengkap dan wajar jika tidak dibincangkan karya dan perasaan masyarakat itu yang dicurahkan dalam bentuk seni halus. Untuk mengalami perbuatan indah masyarakat kita, marilah kita bersama-sama melawat beberapa tempat mengandungi bahan-bahan berseni dalam bentuk seramik, arca-ukiran, catan dan seni bina, dari zaman purba hingga sekarang. Berlainan daripada bab-bab sebelumnya, bab ini termasuk segi pengalaman estetika sambil mendedahkan pembaca-pembaca kepada sejarah seni di Malaysia, secara luas.

SERAMIK

Para penduduk Malaysia telah mula membuat objek-objek yang mempunyai nilai seni sejak zaman Neolitik lagi. Objek-objek tersebut berupa tembikar dan pinggan mangkuk yang diperbuat daripada tanah liat. Bentuk-bentuk objek ini agak sederhana, memperlihatkan bahawa pembuatnya mempunyai pengetahuan yang asas dari segi penggunaan bahan dan dari segi konsepsi kerja. Di Gua Cha di negeri Kelantan, umpamanya, terdapat pinggan-pinggan yang telah ditanam bersama mayat untuk menemaninya ke alam baka. Ada mangkuk yang mempunyai kesan-kesan calaran berhaluan selari dan ada pula yang menyondong di bahagian sisi dan bawah (gambarajah 1). Bolehlah disimpulkan bahawa pinggan mangkuk sebagai objek seni yang berguna dihargai bukan saja di dalam hidup sehari-hari tetapi juga di dalam hidup sesudah mati. Juga, objek-objek tersebut mempunyai nilai estetika kepada pembuat dan penggunaanya, iaitu selesa di pandang, sedap disentuh dan elok disimpan.

ARCA-UKIRAN

Arca-ukiran yang dipercayai keramat yang terdapat di Pengkalan Kempas, Negeri Sembilan menyerupai bentuk-bentuk seperti "sudu", "kemudi" dan

"pedang" besar. Yang menarik ialah batu megalit "pedang" kerana bahagian atasnya merupai sebatang *linga*. Di bahagian mula megalit ini dan di bawah pembentukan *linga* itu terukir pula perkataan Allah di dalam skrip Arab. Hiasan-hiasan lain menunjukkan pemahaman pengukir atau sekumpulan pengukir tentang peranan tekstura di permukaan objek-objek berdasarkan tolak ansur antara kemahiran dan bahan. Umpamanya, jenis ukiran apakah yang sesuai untuk bahagian batu, dan di mana? Sebab itulah *linga* berada di bahagian atas sedangkan ukiran hiasan lain di muka dan di sisi megalit yang berupa timbulan rendah dibuat di bahagian-bahagian tertentu. Ukiran yang mewujudkan bentuk bulat, daun dan ular dibuat di bahagian muka; bentuk lingkaran pula di bahagian sisi. Megalit "kemudi", di samping mempunyai ukiran timbulan yang mensarankan percikan air gayaan, terdapat juga bentuk hidung gajah yang berlingkar di bahagian puncak. Di bahagian muka pula terdapat saranan seekor kuda dan burung merak.

Genderang Dong Son adalah dikira sebagai arca-ukiran kerana terlibatnya perhitungan pengarcaan yang asas: tekstura yang tenggelam-timbul. Genderang Dong Son yang dijumpai di Selangor dan di Trengganu menimbulkan soalan tentang perkaitan perkembangan budaya di Semenanjung Tanah Melayu dengan zaman Gangsa di Asia Tenggara, khususnya di Vietnam Utara, tempat terletaknya tapak Dong Son itu. Soalan yang di maksudkan itu ialah bilakah agaknya zaman-gangsa-besi bermula di Semenanjung. Para pakar masih bercanggah pendapat atas soalan ini yang sememangnya merupakan masalah yang rumit kerana bukti-bukti yang sudah terjumpa tidak banyak. Tambahan pula bukti-bukti tersebut tertakluk kepada tafsiran yang berbeza. Jarak waktu yang tidak dapat dipersetujui ialah antara 500 S.M. ke 900 T.M. Walau bagaimanapun, genderang yang dijumpai di Kampung Sungei Lang, Selangor, mempunyai pola-pola dan motif-motif yang hampir serupa dengan genderang yang dijumpai di Dong Son. Perseamaan dapat dilihat dari segi saiz dan gubahan. Di tengah-tengah ada sebuah bintang bertirus dua belas. Di dalam jalur-jalur yang mengelilingi bintang ini terdapat pula rekabentuk yang bercorak W, bulatan berlapis yang disambung dengan garis singgung, burung gayaan yang sedang terbang, tangga dan sebagainya. Nyatalah ragamhias dan pembentukannya adalah hasil daripada kaedah penggubahan yang teratur dan sistematik. Yang paling disukai ialah penggunaan ulangan yang bertalu-talu dan yang berlarut-larut. Tekstura timbulan yang berbeza, misalnya, licinnya motif bintang dengan lekuknya motif burung terbang adalah percikan dari sikap estetika dan penglibatan kemahiran yang penuh.

Objek-objek seni adalah pertanda yang menunjukkan perjalanan sejarah. Kita tahu perihal bertapaknya Buddhisme di Semenanjung Tanah Melayu kerana terjumpanya sebuah batu berukir di Seberang Prai, yang menandakan adanya kuil Buddha serta para pengikutnya (gambarajah 2). Di kepingan

batu ini terukir teks Buddha bersama pengakuan bahawa ianya dibuat kerana mengulangi selamatnya perjalanan seorang nahkoda yang bernama Buddha-gupta. Juga terukir dengan jelas ialah garis-garis yang mensarankan sebuah stupa, dan di atasnya terdapat sebatang tiang tegak yang mempunyai tujuh lapis payung. Di dalam ikonografi ajaran Buddhisme sebuah stupa ialah lambang cakrawala; setiap payung pula lambang lapis langit. Nyatalah bahawa kepada sesiapa yang tidak tahu membaca dan menyebut huruf-huruf teks ini, bahasa tampakan adalah kemungkinan yang digunakan. Orang boleh memahami gambar. Dengan demikian penyebaran agama akan terus terjamin.

Teknik timbulan digunakan juga tatkala membuat tablet-tablet Buddhis. Di dalam gua Kurong Batang, Perlis, tablet-tablet tersebut dijumpai. Di atasnya terukir imej seorang bodhisattva bergelar Avalokitesvara yang mempunyai dua belas lengan. Bahan yang digunakan ialah tanah liat. Di belakang imej figura ini terukir pula inskripsi Buddhis yang berbentuk doa. Tujuan pembuatan imej figura dan huruf-huruf ini ialah kerana kesaktian yang terkandung di dalamnya. Tablet-tablet dianggap dapat membantu menyelesaikan masalah semasa yang memerlukan perhatian segera seperti pemakaian tangkal. Tablet-tablet ini kecil dan oleh itu boleh dibawa ke mana saja oleh mereka yang memerlukannya. Imej dan huruf adalah alat penyuaran tentang perhubungan khusyuk antara manusia dengan tuhan.

Apa yang dipanggil arca-figura Buddha Pengkalan mempunyai ciri-ciri tertentu yang menyebabkannya diterima sebagai hasil seni gaya Gupta (gambarajah 3). Induk gaya ini yang berkembang dari Mathura, membawa bersama-sama ciri-ciri seperti pemakaian jubah yang jarang sehingga memperlihatkan anatomi seperti bahu, dada, perut, daging pinggang dan peha kerana jubah diukir menyerupai bahagian-bahagian tersebut, atau setidaknya mensarankannya. Satu lagi ciri ialah jubah mempunyai lipatan yang agak meyakinkan, terutama di bahagian bawah tangan dekat dengan betis. Tetapi jubah yang di depan agak senting dibandingkan dengan yang di belakang. Ada pula ciri tertentu yang mungkin dapat digunakan sebagai asas untuk mengukuhkan pendapat bahawa meskipun tipainduk arca Buddha ini datangnya dari India namun yang memisahkannya ialah tompokan rambut yang agak besar, badan yang agak rendah dan paras muka yang nyata bukan orang India.

Hinduisme juga memberikan suasana untuk pembuatan arca-figura. Arca-figura yang masyhur bernama gangsa Jalong yang terhasil pada abad kesembilan mewakili seorang pertapa Melayu (gambarajah 4). Tingginya dua puluh setengah inci dan beratnya tiga puluh empat paun. Jika dibandingkan pembuatan arca-figura Jalong dengan arca-figura Buddha Pengkalan, maka nyata dari segi kemahiran dan rasa estetika, arca-figura Jalong adalah lebih

elok. Elok di sini bererti bahawa pemerhati cepat dapat merasai ketenteraman yang terpancar daripada paras pertapa ini. Pemerhati mungkin dapat membuat tafsiran betapa pertapa ini bertekad menakluki nafsu dan melawan kehendak-kehendak jasmaninya. Pertapa ini suka bersembunyi dan bersunyi sendirian, merenungi masa depan hidupnya, berpuasa, berfikir dan menolak setakat yang mungkin tuntutan-tuntutan masyarakat umum ke atas dirinya sebagai anggota pinggiran. Bahagian-bahagian lain badannya dibentuk sekadar yang mencukupi: kaki, pelekat, perut, dada dan tangan. Yang membuat karya ini begitu mengharukan ialah paras mukanya. Matanya tertutup, merenungi ke dalam diri ke selok belok hati. Hidungnya mancung dan bibirnya sensual sekali. Bibirnya menunjukkan bahawa orangnya adalah perasa, mudah mengucapkan terima kasih kepada jasa dan budi yang diterimanya, memaafkan perbuatan laknat musuhnya, mengucapkan selamat kepada kawan dan lawan; bibirnya ialah pertanda watak yang kukuh.

Sebuah lagi arca-figura Hindu ialah Amoghapasa Avalokitesvara dari Bidor, Perak. Di dalam kesenian Hindu, arca-figura sering dibuat dengan sebilangan tangan untuk menunjukkan gerakan, seperti yang dibuat oleh seorang penari yang bergerak cepat. Arca-figura ini ialah dewa penari Siva Nataraja. Namun Siva juga boleh menjelma dalam berbagai bentuk lain seperti Amoghapasa Avalokitesvara ini. Yang penting buat perkembangan seni Malaysia ialah bahawa arca-figura ini mempunyai ukiran yang men-sarankan kulit harimau. Ciri ini sebenarnya tidak pernah wujud di dalam perkembangan seni arca Hindu di India. Kulit harimau ini dipilih mungkin kerana binatang itu di dalam mitos bangsa Melayu merupakan lambang keberanian dan kekuatan. Berani dan kuat juga merupakan ciri-ciri yang ada pada dewa Siva.

Batu Bertulis Trengganu menandakan sudah bertapaknya Islam. Batu ini tingginya tiga puluh tiga inci, lebarnya dua puluh satu inci sedangkan beratnya lebih daripada empat ratus paun. Tarikh yang tertulis ialah 1303. Tulisan skrip Arab memberi peluang kepada pemerhati untuk memikirkan dua soalan. Pertama, fungsi tulisan; kedua, tulisan itu sendiri. Tulisan berfungsi menyampaikan utusan, menyebarkan maklumat-maklumat yang dikirakan penting oleh pihak yang berkuasa. Batu Bertulis Trengganu adalah alat utusan satu hala, dari raja ke rakyat. Utusan sedemikian biasanya berupa perintah, berdasarkan penafsiran istana ke atas undang-undang Islam. Misalnya, ada perintah yang mengatakan bahawa jika ditangkap orang berzina maka pesalah tersebut mestilah disebat seratus kali dengan rotan. Ini menunjukkan adanya orang yang tahu membaca dan mengerti maksud perintah yang menggunakan bahasa Melayu Kuno. Setidak-tidaknya anggapan bolehlah dibuat bahawa batu itu ditulis kerana ada desakan semasa dan setempat yang memerlukannya. Sebagai karya seni Batu Bertulis Trengganu ini mestilah ditinjau dari segi tulisannya: buruk, baik dan sangat baik berdasarkan kriteria tidak jelas, jelas, dan sangat jelas. Bermula dari Timur

Tengah, skrip jawi telah berkembang dan bercabang mengikut gaya-gaya tertentu dan setiap satu ada pengikutnya. Gaya-gaya tersebut, di antara lain, termasuklah Kufi, Tuluth, Riqaaah, Muhaqqaq atau Naskh. Setiap satu mempunyai hukum-hukumnya sendiri, dan batas-batas peraturan yang harus dipatuhi. Umpamanya gaya Kufi memerlukan huruf-huruf melintang dan tegak serta tidak bersentuhan. Gaya Naskh pula menunjukkan huruf-huruf yang bersambungan. Batu Bertulis Trengganu mempunyai huruf-huruf yang bersambungan. Cara persembahan kata-kata agak kasar tapi sama sekali tidak menghalang pembentukan makna di dalam setengah-setengah perkataan dan boleh difahami oleh pemerhati abad ke-20. Setiap huruf adalah lambang bunyi dan pergabungan bunyi-bunyi tersebut menghasilkan makna. Rekabentuk ayat-ayat yang berbaris adalah berfungsi sebagai struktur kepada komposisi yang dikukuhkan oleh garis luar yang lurus.

Pengucapan estetika Melayu disempurnakan oleh keris, sejenis senjata yang kesaktiannya tidak mungkin luput. Kalaupun ianya jarang digunakan di dalam pertarungan, namun ketinggian nilainya sudah termaktub dalam pengamatan Melayu. Kini keris telah diabadikan sebagai lambang kerajaan.

Keris mempunyai tiga bahagian: hulu, mata, sarung. Ukiran di hulu itulah yang menentukan kehalusan rasa pembuat dan pemiliknya. Ini ialah kerana adanya gabungan bentuk bunga-bunga dengan bentuk binatang seperti kepala burung raja udang atau pekaka atau kepala gajah (gambarajah 5). Maka terciptalah sejenis arca yang ada bahagian tegak dan bengkok. Bentuk figura manusia juga ada digunakan seperti yang terdapat pada keris jenis Madura atau Bali. Yang digambarkan dengan jelas ialah kepala dan kedua-dua belah tangan memeluk badan. Saranan-saranan rambut, mata, hidung dan mulut dibuat dengan samar-samar kerana penekanan adalah kepada bentuk yang menyeluruh. Sedangkan perkembangan Keris Jawa Demam pula memperlihatkan bahawa penekanan dibuat ke atas hidung manusia; inilah yang menjadi tanda identitinya. Sama ada ukiran hulu itu memakai banyak satah licin, atau berdandan memakai motif bunga halus yang perinci namun roman hidung tetap jelas; ianya diperbesarkan dan digayakan sedemikian rupa sehinggakan terdapat contoh-contoh Jawa Demam yang seluruh tangkainya menunjukkan hidung yang besar dan roman-roman lain di muka langsung tidak kelihatan. Mata, bulu atau paruh burung serta belalai, mulut, leher dan dahi gajah memberi peluang untuk mendapatkan pengukiran yang halus untuk menekankan gaya paruh burung atau belalai gajah. Dengan sulaman tembaga, perak, atau besi-besi lain yang boleh dikilatkan lagi, maka hulu yang mungkin diperbuat daripada gading itu, akan kelihatan lebih pejal. Sebagai objek seni, hulu keris tidaklah lengkap hanya sekadar dipandang, ia harus dipegang supaya dapat merasakan keselesaan cengkaman. Tangan pemegang haruslah dapat menyesuaikan jari dengan lengkok-lengkok ukiran; kalau tidak, keris itu tidak mungkin berjaya melakukan kerja menghunus, atau menetak dengan tangkas.

Mata keris boleh dibahagikan kepada dua jenis yang umum: yang lurus dan yang melengkok. Setiap lengkok itu namanya lok. Panjang keris juga berbeza. Keris bermata lurus bernama Suluk adalah lebih panjang daripada kebanyakan keris melengkok. Keris-keris panjang lain yang juga lurus matanya termasuklah jenis Pekaka, Bahari dan Sundang. Mata keris yang melengkok dan agak pendek dipanggil jenis Majapahit, Picit, Lok Lima. Kesaktian keris mungkin boleh diukur dari kesan pamur di muka matanya; bilangan aluran pamur didapati dari bilangan bijih besi yang digunakan untuk membuatnya. Setiap keris mesti mempunyai campuran sekurang-kurangnya tiga jenis besi. Ada yang mempunyai dua puluh jenis besi seperti keris yang diguna oleh Hang Tuah. Musuh boleh tewas dengan hanya mengarahkan mata keris kepadanya tanpa ditikam.

Sarung keris mempunyai tiga bahagian. Sampir ialah bahagian di atas, tempat mulut sarung. Bahagian tengah ialah sarung, yang biasanya mengecil di bawah; bahagian bawah sekali dipanggil buntut. Muka sarung biasanya berukir walaupun kebanyakannya tidak, seperti keris Semenanjung. Bentuk sarung tidak mengikut bentuk lurus atau melengkoknya mata keris. Biasanya sarung dibuat daripada kayu dua lapis yang diikat dengan rantai tembaga atau rotan di bawah sampir dan di buntut. Dari segi fungsi dan estetika, sebatang keris tidaklah lengkap jika hulu, mata atau sarung yang sudah hilang, terpecah atau terputah.

Kaum Jah Hut sendiri tidak pernah mengakui pembuatan arca dan penghasilan karya seperti yang ada sekarang ini, sebagai suatu aktiviti tradisi di kalangan mereka. Orang-orang persendirian yang bekerja di Jabatan Orang Asli telah memberi alat ukir dan perangsang agar sesiapa yang berbakat dan berminat terus mengukir. Disebabkan karya ukiran ini begitu menarik, maka hasil ini telah dipamerkan sebagai objek-objek seni buat kali pertamanya di Balai Seni Lukis Negara pada tahun 1958. Sejak itu arca-ukiran Jah Hut telah diberi tempat yang tersendiri di dalam perkembangan arca-ukiran tanahair.

Dari segi perkembangan arca-ukiran, karya Jah Hut mempunyai bentuk permulaan yang sederhana sekali. Meskipun demikian, peranannya penting. Peranannya ialah sebagai pengubat sakit yang disebabkan oleh masuknya hantu atau *bes* ke dalam diri pesakit. Pengubat ini dipanggil *sipili* yang diperbuat daripada akar basung, atau umbut pokok pisang (gambarajah 6). Umpannya *sipili* yang mewakili *bes penajen* dipercayai menghisap susu ibu yang baru bersalin (gambarajah 7). Jika dia tidak memperolehi mangsa maka dia akan menghisap teteknya sendiri. *Sipili* yang dibuat terdiri daripada sebatang tubuh badan; dua batang lengan, dan sebatang mewakili teteknya sendiri yang sedang dihisapnya. Dua cungkulan mewakili mata. *Sipili* ini dibuat sebagai sebahagian daripada benda-benda yang diperlukan di dalam upacara mengubat ibu yang tidak bersusu untuk diberikan kepada bayinya yang baru dilahirkan. Tok pawang akhirnya akan membuang atau memusnahkan

sipili ini. Dengan demikian, musnahlah hantu tersebut dan pesakit dipercayai sembuh. Bergantunglah kepada budi bicara pengukir sendiri bila mencipta arca-ukiran *bes penajen*, yang tidak mempunyai aturan ciri-ciri yang khusus. Namun begitu, ciri yang umum menunjukkan ia sedang menghisap teteknya sendiri dan matanya pula terbeliak besar. Ciri kedua ialah, ianya diukir dalam keadaan duduk dengan lututnya naik ke atas dan kedua-dua belah tangan memegang perut atau memegang dada. Telinganya ada yang bulat dan ada pula yang meruncing. Perbezaan ini ialah kerana motif-motif tersebut boleh dimanipulasikan mengikut kecenderungan pengukir. Meskipun ada tipa-induk (figura menghisap teteknya sendiri) namun pengukir bebas untuk menokok-nambah mengikut kebolehan sendiri, desakan masa dan bakat.

Arca-ukiran *bes-bes* tidak berperanan seperti *sipili* yang digunakan untuk menyembuh penyakit. Figura-figura *bes* merupakan lanjutan daripada *sipili* dalam ertikata bahawa pengarcaannya dibuat daripada bahan yang berbeza, yakni, merbau atau rengas. Selain daripada itu, arca-ukiran diusahakan untuk tujuan dijual dan oleh itu ia tidak mengandungi hantu-hantu yang jahat.

Seperti mana kaum Jah Hut, kaum Mah Meri juga tidak mewarisi tradisi mengukir. Kerja mengukir topeng telah digalakkan oleh pengasas Angkatan Pelukis Semenanjung Hoessein Enas sewaktu beliau bekerja sebagai *Assistant Protector of Aborigines* di Selangor pada awal-awal tahun 1959. Sebagai suatu penghargaan kepada pengukir-pengukir asli, Hoessein Enas mempamerkan topeng-topeng Mah Meri bersama dengan karya-karya anggota Angkatan Pelukis Semenanjung di Kuala Lumpur pada lewat tahun 1959. Dengan terdedahnya karya-karya mereka kepada khalayak ramai maka topeng-topeng dan arca-ukiran Mah Meri telah diterima sebagai objek-objek seni yang sah, setanding dengan karya hasil kaum Jah Hut. Ciri utama yang ketara ternampak tatkala memandangi topeng-topeng Mah Meri ialah kepenyiotan yang dibuat ke atas gambaran muka manusia. Topeng itu menyerupai wajah yang menggerunkan. Ini adalah wajar kerana topeng-topeng tersebut mewakili moyang yang kuasanya masih ditakuti, seperti Moyang Tok Naning, Moyang Bojos dan Moyang Pongkol. Setiap moyang mempunyai ceritanya sendiri. Di samping menunjukkan peranan utama yang dimainkan oleh moyang-moyang tersebut di dalam pengalaman bangsa Mah Meri, cerita-cerita juga mempunyai makna. Makna itu mungkin mempunyai berbagai tafsiran. Pertama, ialah tafsiran pengukir sendiri ke atas bahan cerita. Kedua, tafsiran pengukir ke atas objek ukiran yang sudah siap. Selanjutnya ialah tafsiran masyarakat Mah Meri sendiri, tafsiran masyarakat umum para budayawan dan tidak ketinggalan juga orang tengah yang menghitung dari segi untung menjualnya. Bagi pemerhati, yang menarik ialah ceritanya. Umpamanya, topeng-topeng Moyang Bojos dikaitkan dengan pengalaman dua orang pemburu yang ke hutan mencari binatang untuk makanan keluarga. Monyet yang mati dibunuh oleh sumpitan mereka itu jatuh di depan Moyang Bojos. Kedua-dua

pemburu berada di dalam keadaan takut melihat Moyang Bojos tapi mereka terpaksa memilih antara mengangkut monyet, atau pulang dengan tangan kosong. Mengenangkan keluarga yang sedang lapar menanti, mereka pun membuat keputusan hendak mengambil saja monyet itu, tidak kira apa yang mungkin terjadi kepada diri mereka. Moyang Bojos terus menawan mereka untuk sekian lamanya sehingga akhirnya Moyang Bojos mengahwini salah seorang pemburu, disebabkan jantina Moyang Bojos ialah perempuan. Sebelum menghilangkan diri, Moyang Bojos berpesan bahawa sewaktu berjalan-jalan di dalam hutan jika kedengaran pokok ditebang, maka yang menebang itu ialah Moyang Bojos dengan tangannya yang diperbuat daripada besi. Hanya orang yang tidak berdosa saja dapat melihat rupanya. Topeng ini ialah percubaan untuk mempersembahkan rupa Moyang Bojos, penunggu hutan.

Arca-ukiran Mah Meri juga mempunyai kaitan dengan pengalaman bangsa yang selalu berhadapan dengan binatang-binatang, baik di laut seperti ketam maupun di hutan seperti gajah. Binatang-binatang ini mempunyai semangat atau moyang, yang diarcakan mengikut tafsiran para arcaawan sendiri. Tujuan pemiuhan ialah untuk mendapatkan karya yang mengerikan. Penglibatan imaginasi yang bebas ke atas cerita-cerita tidaklah boleh dinafikan. Itulah sebabnya tidak ada arca-ukiran yang mempersembahkan suatu watak yang serupa. Yang menjadi batas kepada kebebasan imaginasi itu ialah cerita. Cerita menjadi penggerak utama di dalam usaha kreatif ini. Cerita juga menjadi batas. Arca-ukiran menjelaskan rupa watak utama. Penjelmaan moyang-moyang di dalam fahaman pemerhati adalah lebih terjamin bila dibantu oleh arca-ukiran tersebut.

Masyarakat Melanau yang bukan Islam mempercayai bahawa jika seseorang itu jatuh sakit, penyebabnya ialah sejenis makhluk halus yang dipanggil *bilum* yang masuki ke dalam badan pesakit. Bahan yang digunakan untuk membuat *bilum* ialah sago. *Bilum* dibentuk dengan kaki berada di dalam keadaan bersila dan kepalanya pula menyerupai makhkota yang mempunyai tanduk-tanduk kecil yang runcing. Di bahagian muka terdapat ukiran-ukiran satah tertentu yang tegak dan melintang menyarankan hidung, mata dan mulut. Potongan yang berlorek menunjukkan pipi dan dagu. Pemerhati mestilah memandangnya dari depan. Keadaan tangan di kiri dan kanan adalah lurus ke bawah, atau sebelah naik ke atas, dan yang satu lagi berada di depan perut. Keadaan kepala lebih besar daripada keadaan badan dan kaki. Matanya menonjol dan diukir mengikut satah-satah yang menyatukan muka sebagai imej wajah manusia. Cara pengukiran juga berbeza antara satu *bilum* dengan *bilum* yang lain. Namun ciri yang ada pada kebanyakan *bilum* ialah kulit diukir sedemikian rupa sehingga kelihatan bersisik-sisik, atau berpetak-petak menyerupai pakaian perisai besi.

Mengukir merupakan suatu kemahiran orang Melayu sejak awal sejarah tanahair. Bukti kemahiran tersebut dapat dilihat di bahagian-bahagian rumah seperti tangga, ambang pintu, dinding, tiang, batu nisan, daun pintu, tingkap, kukur, bangau, jebak burung, katil, meja solek, dulang dan lain-lain. Rumah-rumah lama yang masih tinggal membuktikan bahawa kemahiran itu adalah menyeluruh, dari negeri Kelantan hingga ke Johor. Oleh kerana kebanyakan ukiran dibuat di atas bahan papan yang akhirnya reput dan dimakan anai, maka bukti-bukti yang tertua didapati dibuat pada abad ke-19.

Alam adalah sumber inspirasi kepada seniman Melayu. Berbagai jenis daun diambil oleh seniman dan dijadikannya rekacorak ciptaannya. Pertalian yang wujud antara seniman dengan alam ini telah melatih seniman menjadi pemerhati yang tajam. Dia menghormati pembentukan daun, bunga dan ranting. Ukiran itu adalah semacam suatu pernyataan tampakan untuk menyuarakan rasa terima kasih, hormat dan kagum. Motif-motif dari alam termasuklah pokok kolan, pucuk kacang, pucuk rebung, bayam kukur, dan setulang, awan selimpat, awan telipuk, pagar tinggalong, maha rasi, awan larat, daun selet, sulur meliding, bunga lawan, bunga kuda laut, daun balung ayam, daun sayap, pokok suku ketam, daun keluduk, dan lain-lain.

Sewajarnya pintu besar seperti di Muzium Negara dan di Muzium dan Galeri Universiti Sains Malaysia dihias dengan ukiran-ukiran Melayu bermotifkan bunga-bunga. Penghargaan yang diberikan kepada pernyataan estetika Melayu ini adalah berpatutan kerana adalah tugas muzium menyimpan benda-benda dari zaman silam dan benda-benda yang mungkin hilang supaya tidak hilang.

CATAN

Di Niah, Sarawak, terdapat catan gua yang mengandungi imej-imej perahu, burung-burung helang dan figura-figura manusia. Imej-imej tersebut dapat ditafsirkan sebagai percubaan menyuarakan pengalaman senimannya yang secara tidak rasmi bertugas menjadi jurubicara masyarakatnya. Apa yang dilihat dan dirasakan oleh pelukis apabila berhadapan dengan alam sekitar telah dijadikannya bahan pengucapan tampakan yang berkesan meskipun sederhana. Untuk menyatakan pengalaman melalui lakaran-lakaran adalah suatu keperluan. Keperluan tersebut juga menjadi daya penggerak untuk berpantun dan bercerita. Hal-benda yang dilukiskan itu sememangnya penting di dalam hidup sipelukis dan masyarakatnya: perahu digunakan sebagai alat pengangkutan yang mustahak, sedangkan burung-burung helang adalah binatang buruan dan manusia pula adalah sebagai kawan yang mesti dibantu dan boleh diharapkan untuk membantu, atau lawan yang mesti dimusnahkan. Imej dilukis kerana ianya mempunyai peranan di dalam hidup manusia.

Kalaulah andaian dibuat bahawa dengan melukis figura manusia dan burung-burung helang sipelukis dapat menguasainya kerana bentuk dan rupa manusia dan binatang tersebut sudah dapat dicipta kembali, maka sipelukis juga boleh dikuasai oleh imej yang dilukisnya itu. Sebab itulah imej-imej yang terlukis di dalam gua selalu dihormati dan ditakuti. Pengucapan tampakan berupa catan gua ini mungkin juga hasil daripada rasa riang, sayang dan ingin simpan kenangan. Salah satu daya penggerak seni dalam semua budaya dan semua bangsa ialah agar hal-benda yang dicipta kembali itu hidup selama yang mungkin.

Di Tambun, Ipoh, terdapat lakaran di lereng gua. Hal-benda yang terlukis ialah bentuk-bentuk figura manusia dan berbagai jenis binatang. Catan ini dilukis dengan menggunakan pigmen jenis *haematite* berwarna merah sepang dan ijas. Figura-figura dilukis dengan garis kasar sehinggakan hasilnya tidak kelihatan begitu sensitif. Namun pelukisan jenis-jenis binatang agak jelas: seperti babi liar, rusa, badak tampung dan duyung. Untuk menunjukkan bahawa ada seekor rusa yang sedang hamil, sipelukis melakar bayi di dalam konfigurasi ibu membuncit itu. Figura yang sedang bergerak dengan memegang sejenis senjata, dilakar dengan sebuah bulatan untuk menyarankan kepala, suatu garis untuk badan, dan kerat-kerat garis lain untuk kaki dan tangan. Matanya dua titik dan suatu garis untuk hidung. Pemahaman terhadap masalah bentuk tidaklah seberapa. Tapi penggambaran binatang menyarankan bahawa adanya pemerhatian yang hati-hati, hasil daripada pengalaman yang konseptual (*keidean*) dan *visual* (tampakan). Kadar banding antara kepala, tengkuk, badan dan kaki adalah munasabah. Malah ada seekor binatang yang mempunyai enam kaki dan ini merupakan percubaan untuk melambangkan gerakan tatkala binatang itu sedang berlari. Binatang yang sedang bergerak pantas hanya boleh dibuat jika pengalaman konseptual dan *visual* digabungkan.

Negara kita mewarisi catan-catan air daripada para pelukis amatir Inggeris seperti James Wathen (1751 - 1828). Catan airnya menggambarkan pandangan darat yang dibuatnya tatkala berada di Pulau Pinang. Hal-benda yang dititiberatkan termasuklah bangunan-bangunan seperti Suffolk House Bungalow Kelso dan rumah-rumah yang didiami oleh pegawai-pegawai Inggeris. Rekod-rekod tampakan ini adalah pernyataan tentang sensitiviti orang asing terhadap pemandangan tempatan. Pohon dan lereng bukit memenuhi catan-catan air Wathen adalah jelas dihasilkan oleh pencinta alam yang romantis. Cara Wathen bekerja menunjukkan bahawa memerhatikan alam merupakan suatu aktiviti yang dihormati. Untuk menegaskan bagaimana tradisi itu berfungsi maka marilah kita lihat dari segi pemilihan warna. Warna yang digunakan adalah seolah-olah pohon tropika itu subur di negeri-negeri yang bermusim bunga, yakni sesudah musim-musim panas, gugur dan salji.

Pada permulaan abad ke-20, aktiviti-aktiviti melukis di Malaysia menghasilkan karya catan air, menggunakan teknik Barat dan menggambarkan pemandangan kampung dengan rumah Melayu, kerbau, sawah, gunung. Kaedah melukis catan air ini diajar di sekolah-sekolah, terutama sekali yang beraliran Inggeris dan China. "Nanyang Art Academy" telah didirikan di Singapura pada tahun 1936 oleh para seniman pendatang China seperti Cheong Soo Pieng, Cheng Wen Hsi dan Chuah Thean Teng. Mereka juga turut mengajar (kecuali Chuah Thean Teng) di akademi tersebut mata pelajaran seperti pandangan darat China, lakaran berus dan dakwat. Juga mereka memperkenalkan teknik-teknik impresionisme, pos-impresionisme dan kubisme. Sesudah Perang Dunia Kedua, Yong Mun Sen dan Abdullah Ariff melanjutkan tradisi lukisan cat air serta menjual hasil karya kepada para pelancong, guru-guru, pegawai kerajaan dan peladang-peladang Inggeris. Tahun-tahun 50-an membawa perubahan kepada perkembangan seni catan tanahair. Syed Ahmad Jamal dan Yeo Jin Leng serta beberapa orang lain pulang ke tanahair sesudah menerima latihan di England. Mereka memperkenalkan aliran abstrak ekspresionisme kepada masyarakat tempatan melalui karya mereka. Kumpulan "Wednesday Art Group" telah mengadakan perjumpaan tiap-tiap hari Rabu dari pukul enam petang hingga ke lapan malam di bilik-bilik kosong di sekolah-sekolah sekitar Kuala Lumpur. Di dalam bilik-bilik darjah ini para anggota mencuba berbagai teknik penggambaran gaya-gaya seperti ekspresionisme. Pada tahun 1954 pula tertubuh "The Selangor Art Society" yang menganjurkan bahawa anggotanya berjumpa untuk melukis pada setiap hari Khamis. Hoessein Enas bersama dengan kawan-kawannya menubuhkan "Angkatan Pelukis Semenanjung" pada tahun 1957. Cogan katanya ialah "Seni Untuk Masyarakat" dan menggunakan kaedah melukis figuratif. Pengaruh Indonesia adalah jelas di dalam karya para seniman APS.

Pada tahun 1960-an, perkembangan seni catan Malaysia telah mendapat perhatian pihak pemerintah. Pada tahun 1960 Specialist Teachers' Training Institute ditubuhkan di Cheras, Kuala Lumpur untuk memberi kursus selama setahun kepada para guru yang kelak akan mengajar melukis dan pertukangan tangan kepada para murid. Institut Teknologi Mara pula menubuhkan Kajian Senilukis dan Senireka yang memberi kursus-kursus diploma untuk selama empat tahun. Pada tahun 1968 Kuala Lumpur College of Art dibuka oleh Cheah Yew Saik, bekas graduan "Nanyang Art Academy". Di Pusat Pengajian Ilmu Kemanusiaan, Universiti Sains Malaysia ditubuh Bahagian Seni Halus pada tahun 1972, mengajar kursus-kursus Arca, Catan, Grafik Cetakan, Fotografi dan Sejarah Seni. Pada 27 Ogos 1958 tertubuh Balai Seni Lukis Negara dan ini merupakan lambang pengiktirafan kerajaan kepada kegiatan seni. Sejak tarikh itu, kegiatan Balai Seni Lukis Negara kian

pesat berkembang, mengirimkan karya seniman tempatan untuk dipamerkan ke Eropah, New Zealand, Kanada, Brazil, India, Jepun dan negeri-negeri lain. Dengan terdedahnya karya Malaysia ke dunia luar maka Malaysia menunjukkan bahawa karya dunia luar juga sudah terdedah ke dunia Malaysia. Proses internasionalisasi sikap kesenian bererti hilanglah batas-batas keperibadian nasional. Di dalam konteks inilah perbincangan tentang tema identiti bangsa dalam seni perlu dihuraikan.

SENIBINA

Dari abad ke-10 hingga ke-14 tatkala Pengkalan Bujang terkenal sebagai kawasan pelabuhan antarabangsa, kapal-kapal dagang dari negeri-negeri Timur Tengah, India dan China telah berlabuh di sini. Pengkalan Bujang menjadi pusat tempat bertukarnya barang-barang, tempat berehat dan tempat beribadat. Selain itu juga terjadi penukaran idea-idea. Penukaran, penyatuan dan peminjaman berbagai unsur kebudayaan dapat dikesan di dalam bidang senibina. Di antara candi-candi yang sudah dicarigali, Candi Bukit Batu Pahat (tapak 8) cukup banyak memberi maklumat (gambarajah 8). Maklumat-maklumat inilah yang dijadikan asas untuk membuat penentuan ke atas beberapa unsur yang nyata datangnya dari tradisi binaan tempatan dan ke atas unsur-unsur yang nyata datangnya dari tradisi binaan India Selatan. Unsur-unsur dari India termasuklah pelan binaan candi yang mempunyai bahagian dewan beribadat yang bernama *mandapan* dan tempat beribadat itu sendiri yang bernama *vimana*. Berkaitan dengan upacara ibadat ialah pengarcaan *yoni* dan *somasutra* yang merupakan alat penting di dalam pembinaan candi ini. *Yoni* ialah ketulan batu yang berlubang (lambang perempuan) yang terletak di tengah-tengah ruang *vimana* (gambarajah 9). Sedangkan *somasutra* pula ialah longkang yang mengalirkan air dari *yoni* ke luar bangunan. *Somasutra* ialah lambang lelaki. Ciri-ciri binaan dari tradisi tempatan termasuklah batu granit yang berlubang atau berlekung di tengah-tengahnya untuk lapik tiang. Tiang dan struktur bangunan termasuk atap, diperbuat daripada kayu. Menara yang terletak di atas ruang *vimana* bentuknya bertingkat-tingkat. Di puncaknya ada sebuah batu pahatan yang berbentuk *curvilinear*. Satu lagi ciri tempatan ialah penggunaan batu-batu tongkol sungai. Batu-batu tersebut dijadikan asas bangunan candi, sebelum diletakkan lantai dari batu granit. Batu-batu tongkol juga digunakan untuk membina tembok mengelilingi kuil Batu Pahat.

Masjid Kampung Laut didirikan lebih kurang pada tahun 1660. Ianya ialah yang tertua di Malaysia. Ianya merupakan sebuah bangunan yang penting bukan semata-mata kerana usianya saja tetapi juga kerana kesenian yang terdapat di dalam konsep pembinaan. Kesenian bererti adanya perhitungan-

perhitungan tertentu demi mendapatkan kesan yang tertentu pula. Bila memandang masjid ini, ia memberi kesan-kesan kesederhanaan dan kepadatan. Kepadatan yang dialami oleh pemerhati mungkin kerana pelan yang hampir empat segi dan bumbung tiga lapis yang meruncing di atas, dimahkotai oleh sebuah kopula yang bentuknya hampir serupa dengan puncak Candi Batu Pahat. Puncak Masjid Kampung Laut menyarankan tumbuhan buntun (*barringtonia*). Ketiadaan serambi atau anjung yang boleh mendedahkan satu tiang dengan satu tiang yang lain, juga turut memperkuat kepadatan gubahan bangunan ini. Kesederhanaan pula mungkin dirasai oleh pemerhati kerana tiadanya apa-apa hiasan di tiang, dinding, rabung atau puncak. Empat tiang tengah yang menampung bumbung lapis atas itu merupakan lambang kesederhanaan dan keempat-empatnya adalah pembuka ke ruang dalam yang luas. Seperti juga senibina-senibina lain di daerah kita ini, Masjid Kampung Laut diperbuat daripada kayu, manakala genting bumbung diperbuat daripada tanah liat tempatan. Pada awalnya tinggi lantai dari tanah ialah lapan kaki lebih. Ini ialah kerana sewaktu raja bersembahyang, gajahnya boleh menanti di bawah. Sesudah masjid ini dipindahkan dari tempat asalnya di Kampung Laut ke Nilam Puri pada tahun 1970-an, tinggi lantainya dari tanah dikurangkan kepada empat kaki saja. Namun bentuk masjid adalah sama seperti bentuk asal.

Pembinaan Gereja Christ Church di kota Melaka telah mengambil masa dua belas tahun. Ianya dibina pada tahun 1721 untuk menandakan seratus tahun pihak Belanda memusnahkan kekuasaan Portugis di negeri Melaka yang berlaku pada bulan Januari 1621. Kalaulah pihak Portugis memusnahkan kerajaan feudal Melaka kerana sebab-sebab agama, maka pihak Belanda juga memusnahkan kekuasaan Portugis atas sebab-sebab agama. Pihak Belanda ialah Protesten sedangkan pihak Portugis ialah Katolik. Walau bagaimanapun, Gereja Christ Church siap pada tahun 1735. Pelan berbentuk segi empat bujur ini mempunyai lapan puluh dua kaki panjang dan, empat puluh dua kaki lebar dan ketinggian dari siling ke lantai adalah empat puluh kaki. Muka depan gereja ini sederhana saja, sesuai dengan cita-cita binaan klasik. Klasikisme ialah penekanan ke atas soalimbangan dan kesederhanaan. Pada Zaman *Renaissance* di Italy, arkitek yang giat menghidupkan kembali cita-cita dan aturan-aturan binaan Greek Klasik ialah Andrea Palladio (1518-80). Yang dipentingkan oleh Palladio ialah perseimbangan binaan yang diasaskan kepada tuntutan akal. Namun yang jelas ialah sikap kaum Belanda Calvinis yang gigih menentang segala rupa hiasan. Ketiadaan arca-figura di depan bangunan gereja merupa suatu pernyataan sikap tersebut. Dewasa ini di depan bangunan ada anjung dengan arka-arkanya. Tetapi ini bukannya pelan asal kerana muka depan yang asal mempunyai sebuah pintu besar di tengah-tengah dan diimbangi oleh dua buah tingkap di kiri-kanannya. Gereja ini memperkenalkan kepada masyarakat tempatan beberapa ciri senibina Barat seperti tebing layar yang di atasnya terbina sebuah menara loceng.

Masjid-masjid di Melaka memperlihatkan kemahiran pengetahuan orang-orang China, terutama sekali di dalam bidang pembinaan bumbung. Pengaruh China adalah ketara di bahagian perabung yang kaya dengan berbagai rekabentuk dan rupa. Ciri ini terdapat pada binaan-binaan berhala China yang pembentukannya agak lebih rumit dan berselok-selok. Sikap binaan yang mementingkan hiasan ini telah diubahsuaikan oleh kehendak dan kepentingan rupa bangunan masjid. Masjid Trenquerah di Melaka didirikan pada tahun 1830. Ia adalah contoh yang baik dalam soal pengubahsuaian tersebut. Kalau berhala China seperti Kuan Yin Teng (Lebuh Pitt, Pulau Pinang), berhala Kuan Yin (Jalan Burma) atau Leong San Tong (Lebuh Chulia) mementingkan muka depan sebagai gerbang yang memanjang, maka masjid-masjid di Melaka mementingkan pelan empat segi bangunan ibadah itu sendiri. Namun demikian hiasan perabung China tidak mempunyai satu pusat, tetapi sebaliknya, ia mempunyai beberapa pusat yang kelihatan di kedua-dua hujung puncak bumbung, atau di tengah-tengah lereng bumbung itu sendiri. Setiap pusat saling menyaingi. Manakala binaan masjid Melaka hanya ada satu pusat saja di kemuncak kubah kecil. Di sinilah terdapat hiasan, yakni, bentuk-bentuk pohon. Tidak ada bentuk-bentuk lain di seluruh daerah bumbung yang dapat menandingi hiasan kubah kecil yang menjadi pusat. Rupa sesuatu kubah kecil merupakan masalah rekabentuk. Setiap masjid di Melaka mempunyai penyudahan-penyudahannya sendiri bila membentuk rekaan kubah kecilnya. Menitikberatkan penyudahan-penyudahan kubah kecil mungkin boleh dipertahankan kerana tujuannya ialah untuk mendapatkan keindahan dan keselesaan tampakan. Selain daripada itu, bahagian kubah kecil masjid merupakan lambang kebumbungan yang menakjubkan. Seperti masjid-masjid Melaka yang lain, umpamanya Masjid Kampung Hulu (didirikan pada tahun 1728), Masjid Peringgit, Masjid Serkam dan Masjid Pengkalan Rama, Masjid Trenquerah juga mempunyai kubah kecil yang menonjolkan sifat kearcaan. Ini bererti bentuk kubah itu memenuhi fungsi sebagai kemuncak dan juga sebagai sebuah ukiran-pahatan-acuan yang istimewa. Satu lagi ciri yang menarik di masjid-masjid Melaka ialah adanya som-som di perabungnya. Som-som tersebut merupakan pembantu kepada rekabentuk kubah di puncak bumbung yang berukir itu, dan ini adalah bersesuaian dengan pelan bumbung yang mempunyai empat sisi. Apabila dua sisi bumbung bertembung maka di situ letaknya sebatang som. Hal ini tidak mungkin dapat dibuat kepada bumbung yang bulat. Bagi bumbung yang mempunyai tiga tingkat, som-somnya juga turut mempunyai tiga tingkat.

Mimbar Masjid Trenquerah tingginya sepuluh kaki lebih, panjangnya tujuh kaki sedangkan lebarnya pula lima kaki. Struktur ini diperbuat daripada kayu jati. Ukiran di mukanya ialah jenis timbulan, dicat dengan warna-warna yang dikaitkan dengan bangsa China seperti merah, hitam, emas dan kuning hartal. Mahkota mimbar mempunyai dua tingkat, sebuah langit-langit dengan ukiran-ukiran di perabungnya dan di hujung som-somnya pula terdapat ukiran yang mengembang seperti kepak. Tampang bawahnya dihiasi

dengan motif-motif bunga-bunga. Tiangnya diukir tetapi tidaklah sebegitu hebat. Sesuai dengan hiasan gubahan ukiran, sebuah tembikar diukir di atas aturan-aturan garis tegak dan garis melintang.

Istana-istana yang tertinggal yang masih boleh dilihat rupa bentuknya adalah dibina pada abad ke-19. Ini termasuklah Istana Balai Besar, Kota Bharu, Istana Tengku Ni, Kuala Trengganu, Istana Tengku Bendahara, Kota Bharu dan Istana Ampang Tinggi, Kuala Pilah. Terdapat ciri yang menyatukan kesemua istana tersebut dan ini ialah hiasan berukir di bahagian-bahagian dinding, tiang, ambang, tangga dan lain-lain. Bentuk-bentuk daun, bunga dan ranting kerap disulam dengan petikan daripada ayat-ayat Quran. Pada kebiasaannya istana-istana ini didirikan tegak di atas tiang, tetapi Istana Balai Besar, Kota Bharu yang tapaknya terletak di atas tanah merupakan suatu bentuk pembinaan istana yang agak lain sedikit. Istana ini didirikan pada tahun 1849. Orang tidak mungkin mengintai atau mendengar perbualan atau pergurauan diraja, kerana ini hanya boleh dilakukan jika lantai istana berada tinggi dari tanah. Sebab itulah terdapat dinding tinggi yang memagari kawasan istana dan gerbang besar dikawal oleh penjaga. Ini adalah satu-satunya ciri seni bina yang unik.

Tradisi pembinaan istana pada abad ke-19 itu diteruskan hingga ke dekad-dekad awal abad ke-20. Sebuah istana yang penting pada dekad awal abad ke-20 ialah Istana Lama, Seri Menanti di Kuala Pilah. Meskipun kebanyakan rakyat Negeri Sembilan berpegang teguh kepada aspek-aspek tertentu adat kehidupan dari Minangkabau, namun dari segi seni binanya, gaya Minangkabau itu kelihatan agak samar-samar saja. Lentikan bumbung itu boleh nampak tapi tidaklah selentik bumbung Minangkabau asli yang merupakan penggayaan dari motif tanduk kerbau. Istana Seri Menanti mempunyai bumbung yang hampir tidak melenting langsung. Lengkungnya ada tetapi tidak seberapa. Mungkin ada benarnya agakan bahawa para pendatang awal dari Minangkabau pada abad ke-16 dan ke-17 dulu terdiri daripada kaum pedagang dan pencari emas serta abdi yang tidak berminat menghidupkan kembali cara binaan yang susah yang memerlukan kemahiran tukang yang khusus, yang telah mereka tinggalkan. Di kalangan pengadu untung ini mungkin tidak ada tukang yang profesional. Tukang profesional memerlukan masyarakat yang telah distabilkan oleh keadaan permastautinan yang wujud agak lama. Masa depan kelompok-kelompok pendatang di Nanning, Rembau, Sungei Ujung, Jelebu, Kuala Pilah, Batu Hampar dan lain-lain daerah yang sudah menodai keaslian Minangkabau melalui proses perkahwinan dengan orang-orang tempatan itu, tidaklah begitu cemerlang. Aspek-aspek adat Perpatih yang menjadi asas kepada kehidupan bermasyarakat wujud kerana alternatif memilih resam hidup kaum Jakun tidak begitu menarik. Kaum Minangkabau yang begitu kuat memegang adat Perpatih sejak turun menurun itu agak sukar menerima resam hidup yang tidak mementingkan sistem penentuan suku dan pembahagian harta. Jadi tidaklah

mustahil di dalam bidang seni bina, kemasukan kemahiran asing menjadi soal biasa. Bangunan Menara Istana Lama yang mempunyai tiga tingkat adalah hasil ciptaan dua tukang anak negeri yang bernama Tukang Kahar dan Tukang Taib. Tetapi reka bentuk mereka diubah dan ditokok-tambah oleh seorang Inggeris yang bertugas sebagai *Chief Draftsman* di Jabatan Kerja Raya di Seremban. Sejauh manakah reka bentuk itu diubah dan ditokok-tambah adalah tema penyelidikan yang menarik. Tinggi menara tengah adalah 65 kaki; tingkat bawah ialah tempat tinggal keluarga Yang di-Pertuan; tingkat tengah ialah tempat Yang di-Pertuan sendiri; tingkat atas ialah tempat perbendaharaan diraja. Istana Lama Seri Menanti ialah lambang yang memperlihatkan percabangan gaya yang terjadi kepada konsep-konsep asas binaan Minangkabau dan ia juga menjadi pertanda kepada dinamisme para penganut Adat Perpatih Negeri Sembilan yang liat melentuk mengikut keadaan tempat.

Berhala Buddha bernama *Kek Lok Si* di Pulau Pinang telah mula dibina pada tahun 1895 dan siap pada tahun 1904. Terdapat lima bahagian di berhala ini dengan setiap satunya mempunyai peranan tertentu dan ini menjadikan berhala *Kek Lok Si* begitu menarik. Bangunan pertama ialah Dewan Bodhisattivas yang siap pada tahun 1891. Beberapa lambang dewa bermastautin di sini. Yang paling popular ialah *Bodhisattiva Kuan Yin*, dewa pengampun. Dewa *Ma Chor Poh* disukai oleh kaum nelayan, manakala dewa *Tsui Sheng* pula disukai oleh kaum ibu yang inginkan anak-anak cerdik. Para dewa ini terletak di dalam reluang kecil yang merupakan tiruan pulau Totoloka yang terletak di Lautan China, iaitu tempat dewa *Kuan Yin*.

Bahagian kedua ialah deretan bertingkat di mana terletak Dewa Para Devas yang dibina pada tahun 1895. Di dalam dewan ini terletak arca-figura *Maitreya* atau Buddha Tertawa. Ianya berbadan agak gempal, mulutnya tertawa dan seri wajahnya menunjukkan kegembiraan yang amat sangat. *Maitreya* telah dipilih oleh Buddha untuk menjadi Buddha kedua dan dia kini bermastautin di Syurga *Tushita*, tempat tinggalnya segala Bodhisattivas.

Bahagian ketiga ialah Dewan Buddha yang khas dibuat untuk pengasas kepercayaan Buddhisme iaitu *Sakyamuni Buddha*. Dewan ini telah disiapkan pada tahun 1897. Arca-figura Buddha terletak di tengah dan ia didampingi oleh kedua-dua pengikut kegemarannya: sebelah kiri ialah arca-figura *Ananda*, sementara di sebelah kanan ialah *Kasyapa*. Kedua-dua arca-figura ini mempunyai cahaya di belakang kepada masing-masing untuk menunjukkan kesucian kedudukan masing-masing.

Bahagian keempat telah siap dibina pada tahun 1899. Di sinilah letaknya perpustakaan yang menyimpan buku-buku yang mengandungi tulisan-tulisan suci dan sutra-sutra pemujaan. Di dalam perpustakaan ini juga ada tersimpan *Imperial Sanction*, yakni, sebuah surat yang mengandungi pengesahan diraja

Wangsa Manchu bernama Emperor Kuang Hsu dari negeri China. Surat yang bertarikh 9 Oktober 1904 ini di antara lain menegaskan bahawa berhala Kek Lok Si kini telah dihadiahkan dengan satu set lengkap buku-buku Sutra Buddha, edisi diraja. Ini ialah untuk tujuan mengembangkan ajaran Buddha kepada kaum China dan kaum bukan China.

Bangunan Pagoda Sejuta Buddha ialah struktur yang terakhir dibina di dalam kompleks Kek Lok Si ini. Kerja pembinaannya telah dimulakan pada tahun 1915 dan siap pada tahun 1930. Tingginya ialah 100 kaki dan rekabentuk binaannya menunjukkan adanya pengaruh dari tiga sumber. Pertama, pengaruh China dapat dilihat pada asas binaan yang bentuk segi lapan. Pengaruh China yang terdapat pada bahagian tengah mempunyai bentuk arka yang meruncing di atas atau sejenis arka *Ogee* (gambarajah 10). Sedangkan pengaruh Burma pula terdapat pada bahagian puncak, di mana tingkatan gelembung kian mengecil. Gaya binaan ini telah disempurnakan mengikut gaya kuil-kuil Buddha di negeri Burma, terutama sekali di kota Pagan. Meskipun seluruh kompleks Kek Lok Si ini berhala Buddha namun ada aspek-aspek Hinduisme dan Taoisme dicampurkan di dalam upacara ibadat para penganut. Jadi tidak hairanlah jika terdapat arca-figura Hindu yang berupa watak-watak Lohan dan catan-catan yang menggambarkan Lapan *Immortal*, yakni, para pengikut ajaran Tao.

Ciri-ciri seni bina yang umumnya digunakan di dalam pembinaan bangunan masjid kadangkala dipilih juga untuk digunakan di dalam pembinaan bangunan-bangunan pentadbiran seperti Ibu pejabat Pentadbiran Keretapi Tanah Melayu, Stesen Keretapi, Dewan Bandaraya, Jabatan Pusat Pos dan Bangunan Sultan Abdul Samad (kesemuanya berada di Kuala Lumpur). Arkitek yang bertanggungjawab membuat rekaan bangunan-bangunan tersebut ialah seorang Inggeris yang bernama A.C. Norman pada tahun 1896. Ciri-ciri seni bina ini termasuklah beberapa jenis arka, tiang, kolum, kubah, menara dan tembok-sambut. Bangunan-bangunan ini merupakan pengubahsuaian kepada pelan-pelan bangunan yang terdapat di India, di mana A.C. Norman pernah bekerja sebelum berpindah ke Kuala Lumpur.

Seorang lagi arkitek penjajah bernama A.B. Hubbock telah menggunakan kubah dan menara di dalam pembinaan Masjid Jamek di Kuala Lumpur pada tahun 1901. Masjid ini juga berteraskan model yang terdapat di India, Masjid Jamek mempunyai tiga kubah di mana kubah tengah adalah lebih besar daripada kedua-dua kubah yang berada di sampingnya. Kubah besar terletak di atas ruang beribadat. Dinding kubah ini mempunyai bentuk lapan segi dan setiap segi mempunyai tingkat untuk membolehkan cahaya masuk ke dalamnya. Pelan tempat beribadat adalah segiempat panjang serta dibelahbahagikan kepada tiga unjuran yang juga berbentuk lapan segi. Unjuran-unjuran ditampung oleh dua puluh empat tiang. Mihrab dibina di dalam dinding tembok sebelah barat dan mimbar terletak di depan pintu mihrab. Laman dalam mungkin kali pertama diperkenalkan di Malaysia dalam ertikata bahawa ianya merupakan sebahagian yang integral kepada pelan seni bina masjid.

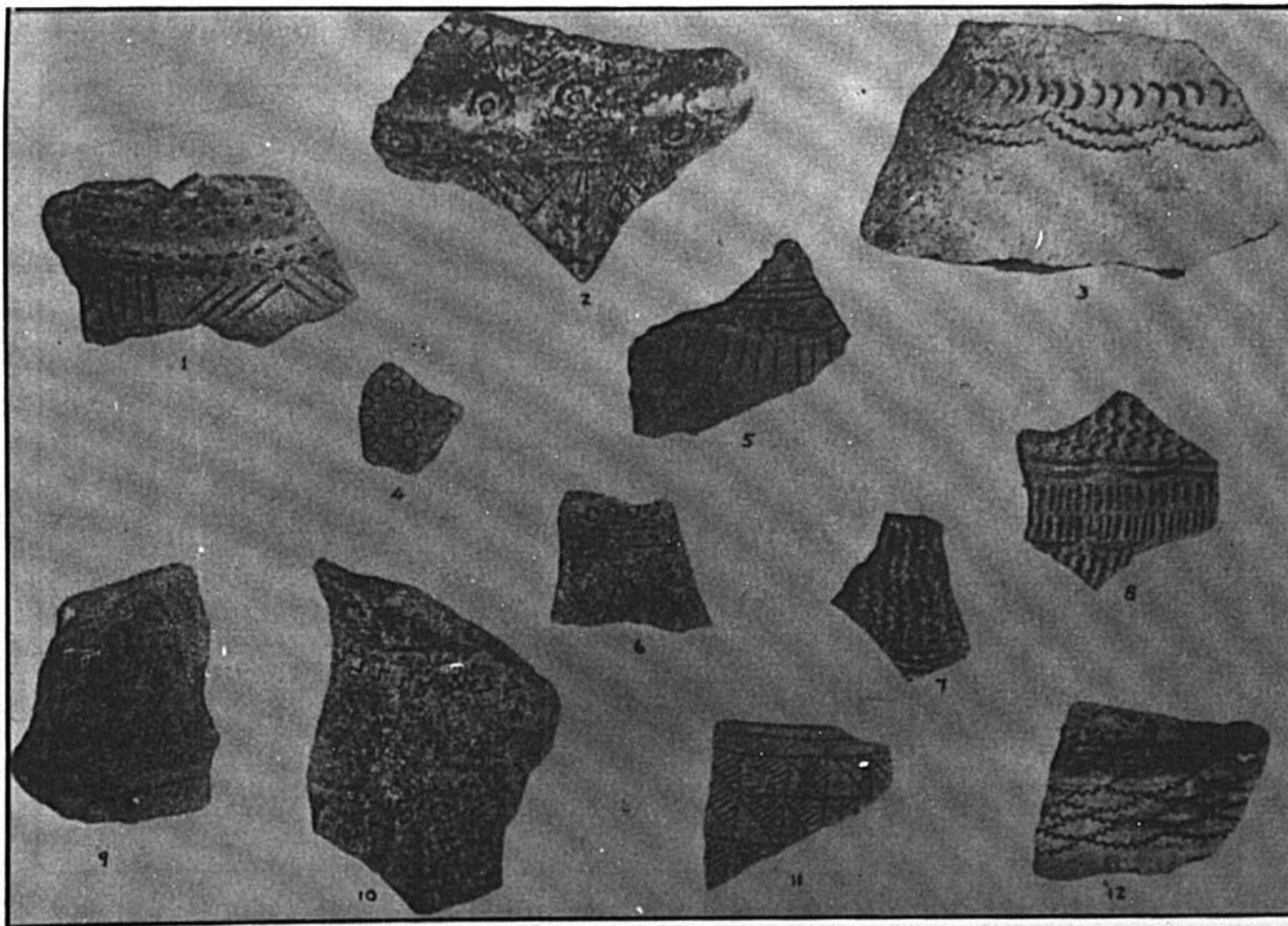
Menaranya mempunyai lapan sisi dengan ketinggian lapan puluh lapan kaki dan mempunyai dua langkah. Masjid Jamek mempunyai banyak menara kecil yang kesemuanya lebih kurang dua puluh kaki tinggi.

Bangunan Sultan Abdul Samad mempunyai sebuah menara setinggi 135 kaki yang di atasnya terdapat sebuah kubah yang menampung sebuah kandil. Kandil-kandil juga terdapat di kubah-kubah bangunan Ibu pejabat Keretapi Tanah Melayu. Ciri ini membezakannya daripada lapan buah kubah lain yang kesemuanya mempunyai penghias meruncing. Kubah-kubah di Jabatan Kerjaraya mempunyai runcingan-runcingan dan penghias-penghias meruncing di puncaknya. Demikian juga dengan bangunan-bangunan Dewan Bandaraya, Jabatan Penerangan, Masjid Jamek dan Stesen Keretapi. Unsur-unsur ini mempunyai bentuk, saiz dan konfigurasi yang berlainan.

Sebuah bangunan yang komposisinya agak sederhana, indah dan permai ialah Masjid Negara. Rekabentuknya adalah berdasarkan kepada peranan yang dimainkan oleh jisim dan berat. Motif payung terbuka digunakan untuk membumbungi ruang besar sedangkan untuk menaranya pula digunakan motif payung tertutup. Begitu juga dengan Makam Pahlawan Negara. Pejabat-pejabat dan perpustakaan pula mempunyai bumbung jenis lurus perkalian. Koridor pula dibumbungi oleh selingan atap elip untuk membolehkan angin masuk. Sama ada diperbuat daripada batu atau besi, pola-pola tersebut mempunyai bentuk-bentuk yang mudah dikenali seperti segiempat, bulat, bujur dan lonjong, tetapi dijalinkan dan diletakkan dengan harmonis.

PENUTUP

Sebagai penutup maka perlu ditegaskan bahawa karangan ini hanya sekadar penerokaan pinggiran saja dalam bidang kesenian Malaysia yang luas. Banyak lagi bahan yang sengaja tidak disentuh kerana kluatir penulisan ini akan menjadi lebih panjang. Diharapkan bahawa bahan-bahan yang dibicarakan di atas akan dapat membangkitkan rasa sayang dan penghargaan estetika para pembaca. Objek-objek seni adalah benda-benda yang mesti disayangi dan dihargai. Selagi kita tidak bertindak sebagai pewaris untuk mengatur cara dan kaedah menghargainya, maka selagi itulah nilainya akan terpendam.

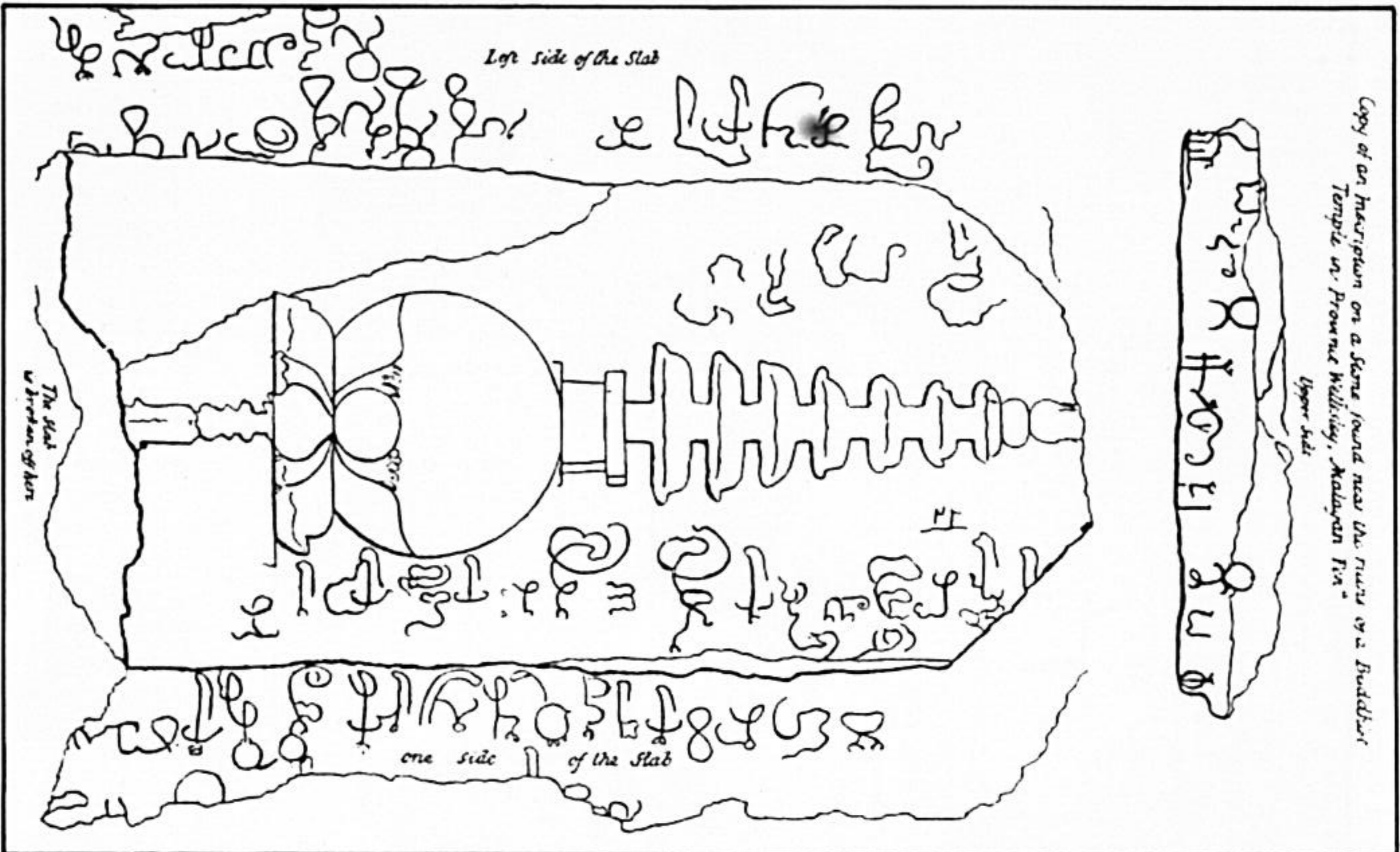


Gambarajah 1. Serpihan tembikar menunjukkan ragam hias

Copy of an inscription on a stone found near the ruins of a Buddhist Temple in Prawn Hill, Malayan Pen.



Upper Side



Left side of the slab

one side of the slab

The slab is broken off here

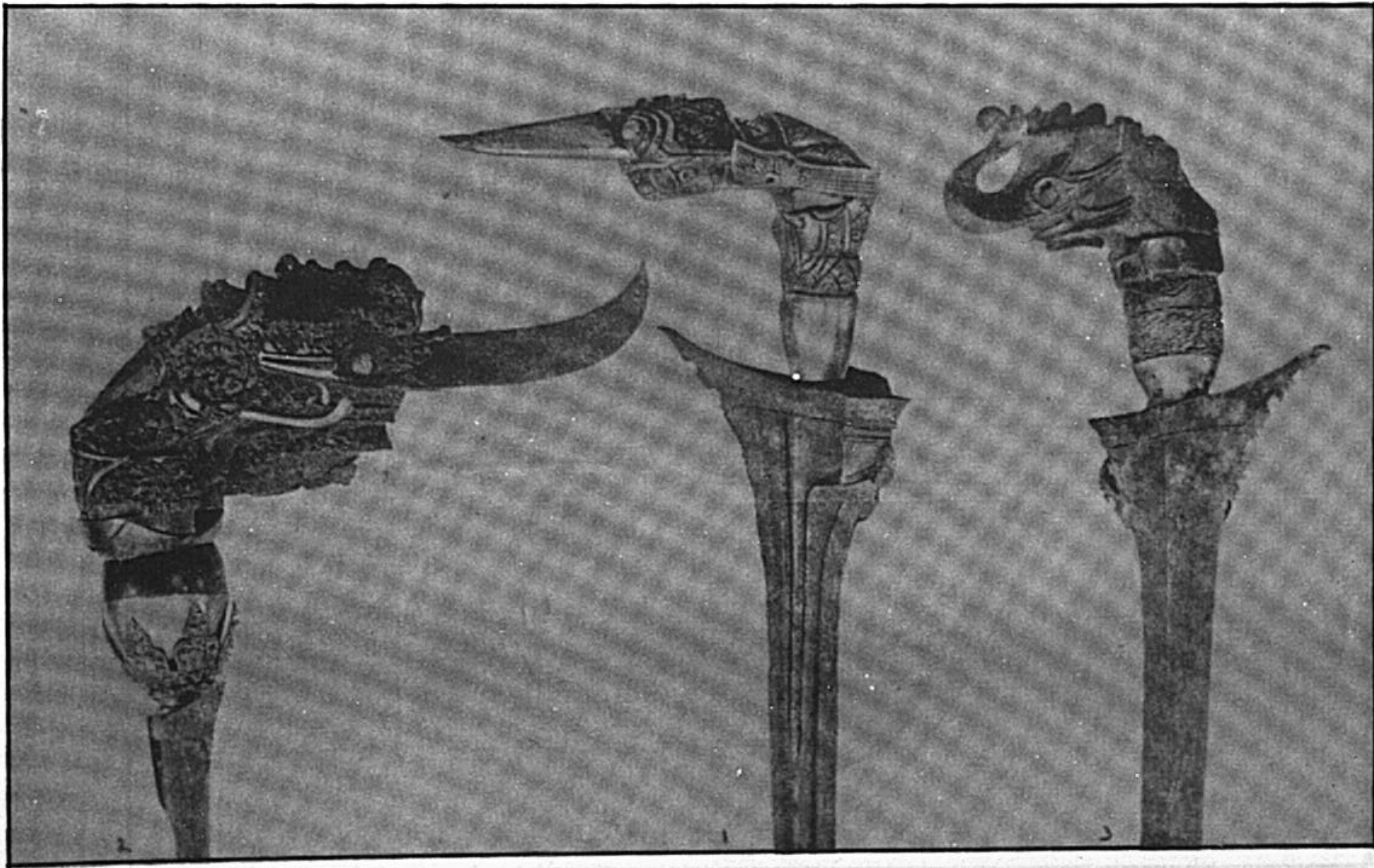
Gambarajah 2. Buddha-gupta dari Seberang Prai



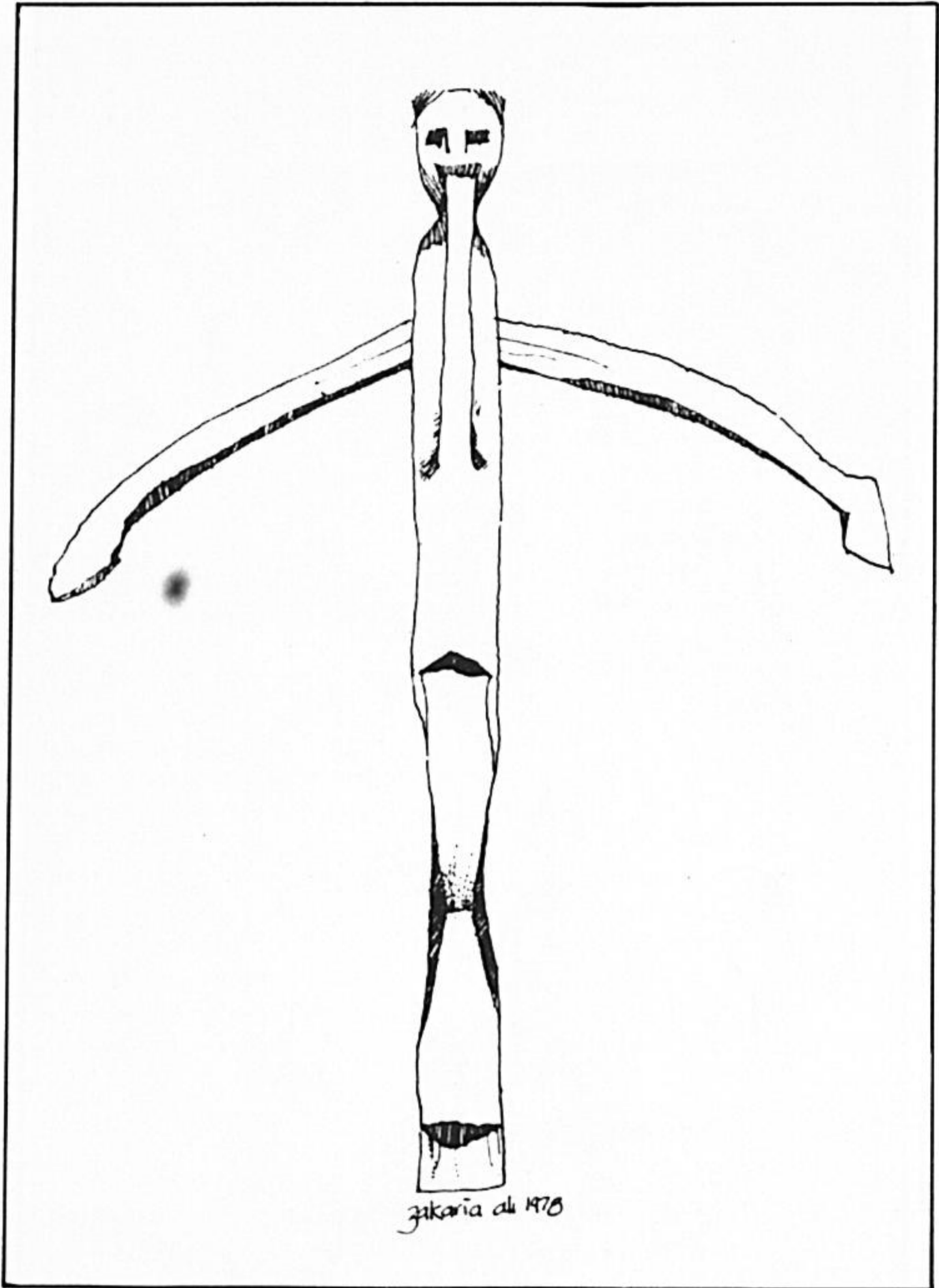
Gambarajah 3. Arca-figura Buddha



Gambarajah 4. Gangsa Jalong



Gambarajah 5. Keris pekaka



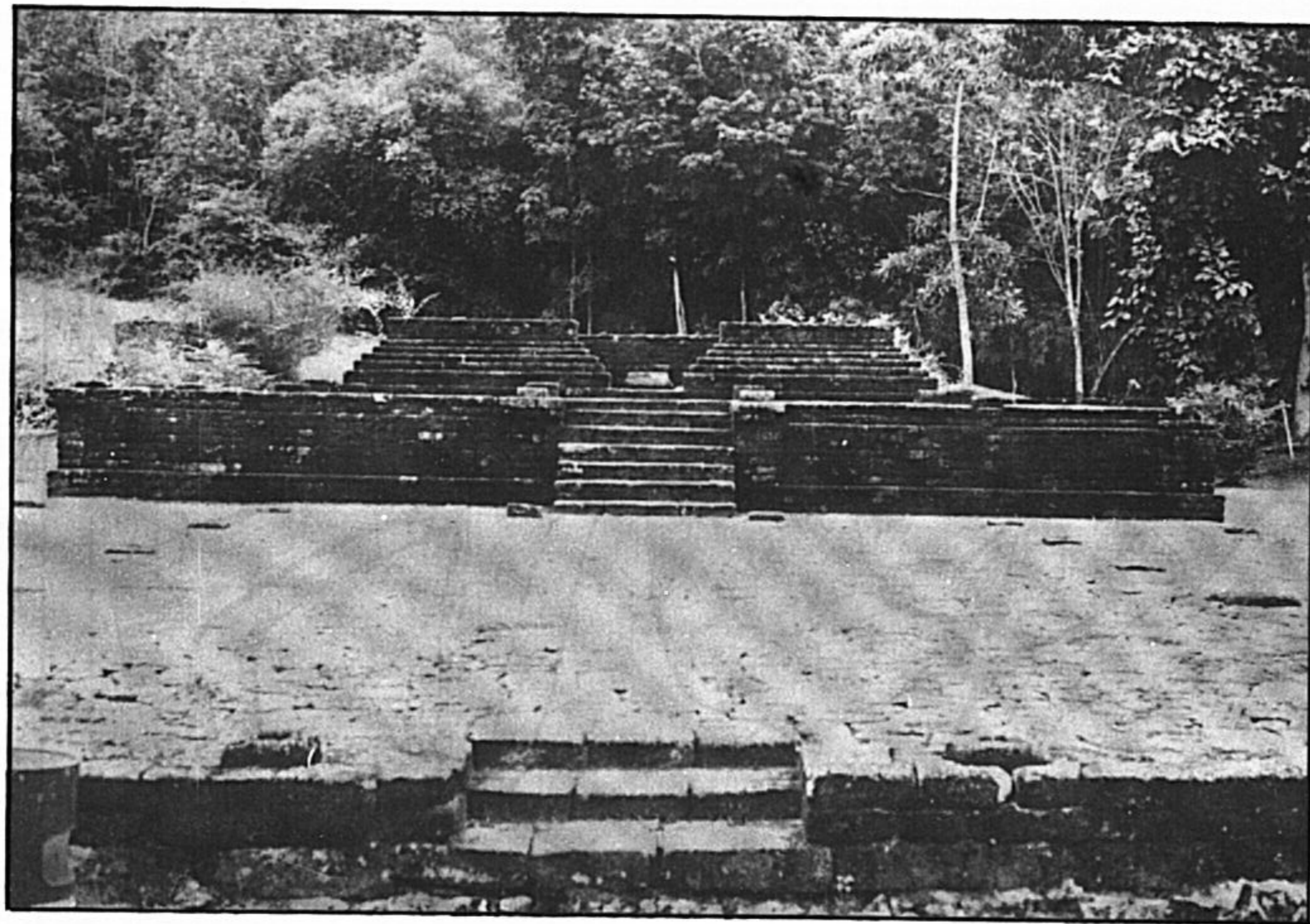
Gambarajah 6. *Sipili : bes penajen*

Dipetik daripada Marie-Andree Couillard, "Tradition in Tension: Carving in a Jah Hut Community," 1980. m.s. 58.

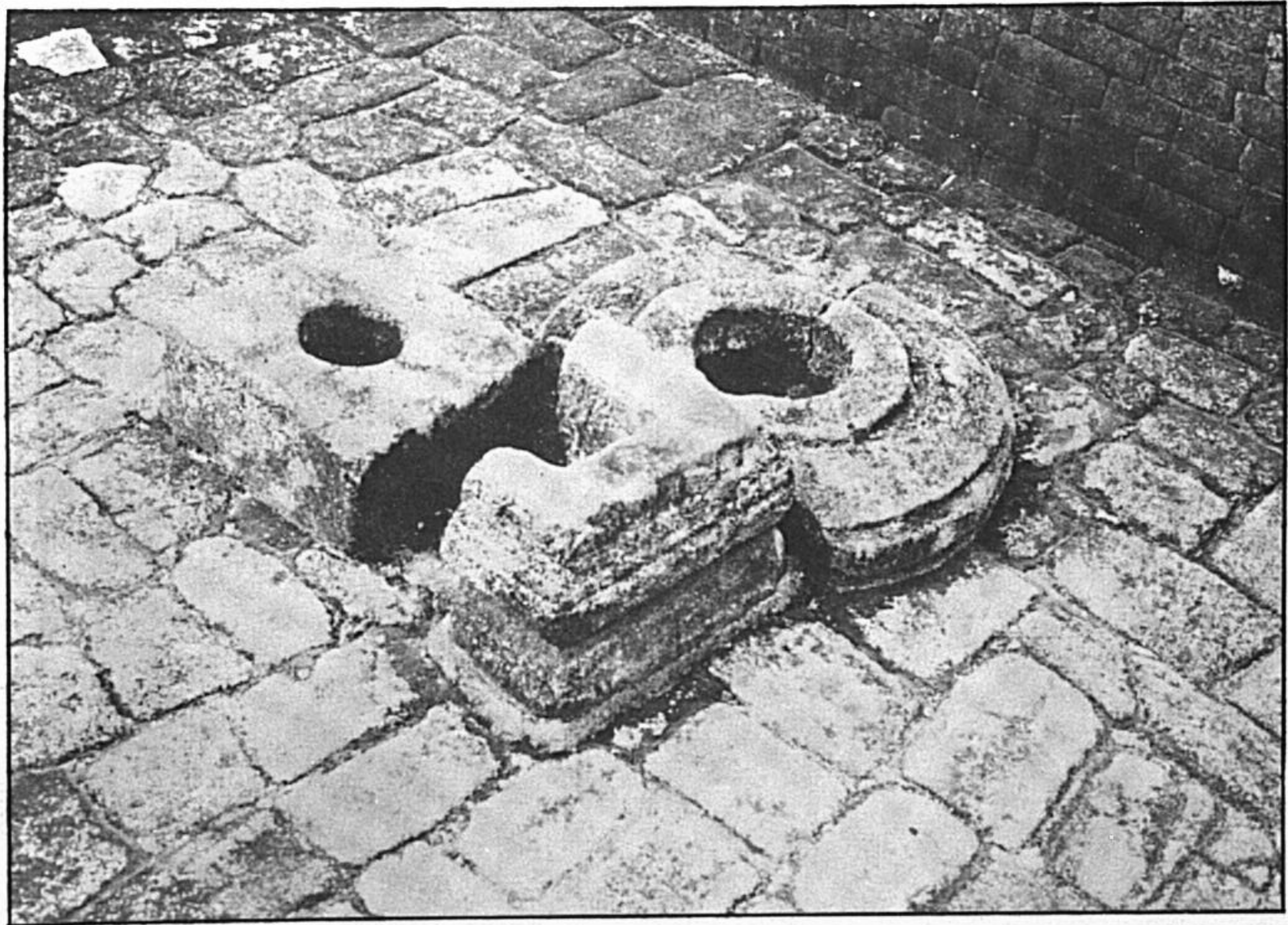


Gambarajah 7. *Bes penajen*

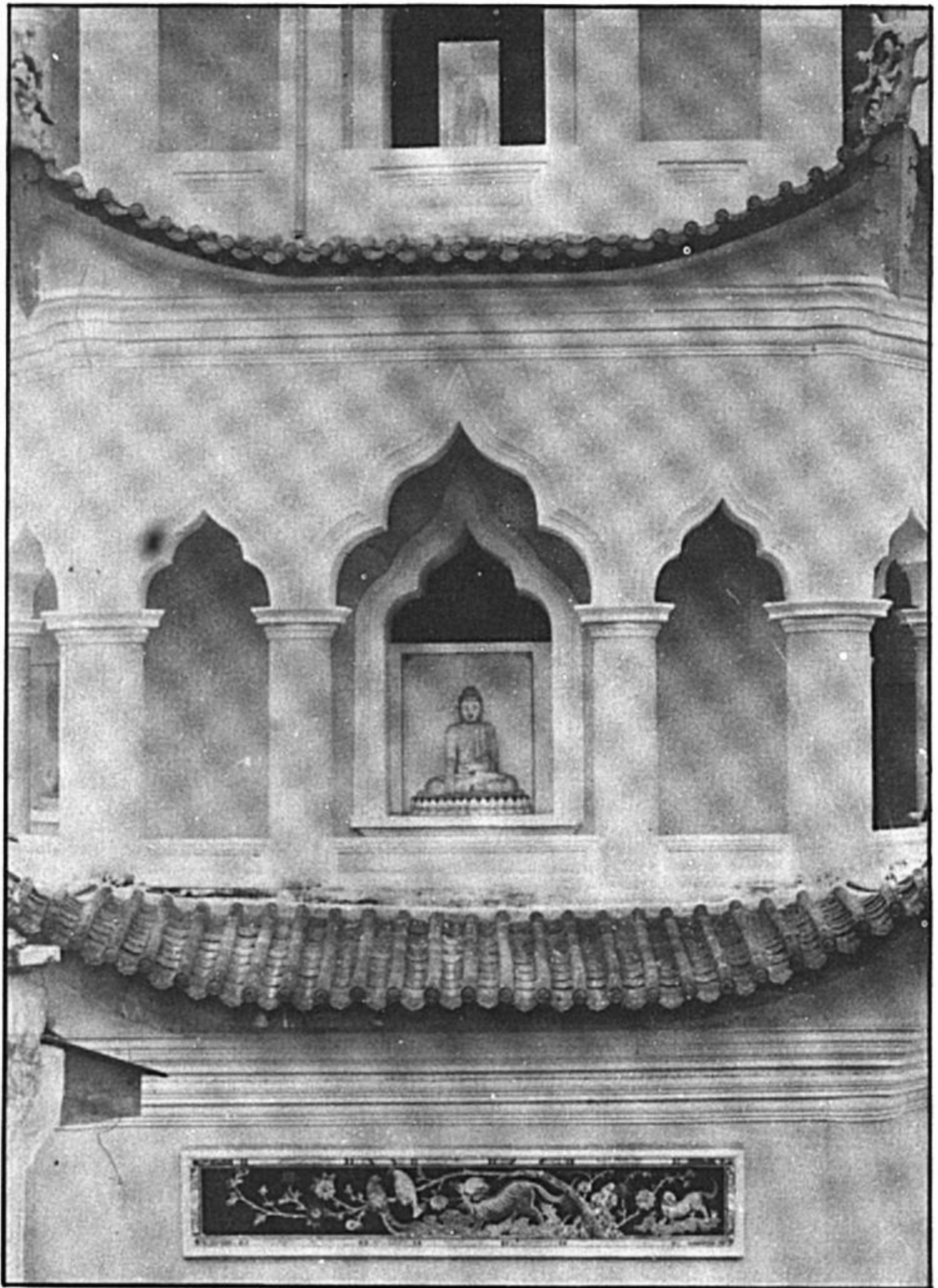
Dipetik daripada Marie-Andree Couillard, "Tradition in Tension: Carving in a Jah Hut Community," 1980. m.s. 61.



Gambarajah 8. Tapak 8, Candi Bukit Batu Pahat



Gambarajah 9. *Yoni* di Candi Bukit Batu Pahat



Gambarajah 10. Arka jenis *Ogee*, Kek Lok Si, Pulau Pinang

BIBLIOGRAFI

Abdullah bin Mohamed

1978. *Bentuk-bentuk Bangunan Masjid*. Kuala Lumpur: Kementerian Kebudayaan Belia dan Sukan.

Ahmad Jamal, Syed

1980. "Perkembangan Seni Rupa Sezaman." Dalam *Malaysia: Sejarah dan Proses Pembangunan* oleh Khoo Kay Kim dan Jazamuddin Baharuddin (penyunting). Kuala Lumpur: Persatuan Sejarah Malaysia.

Chandran, J., dan Jazamuddin Baharuddin (Penyunting)

1980. *Lembah Bujang*. Kuala Lumpur: Persatuan Sejarah Malaysia.

Chin, Lucas

1980. *Cultural Heritage of Sarawak*. Kuching: Sarawak Museum.

Couillard, Marie-Andree

1980. *Tradition in Tension. Carving in a Jah-Hut Community*. Pulau Pinang: Universiti Sains Malaysia, (bab 5: The Iconography).

Dewan Bahasa dan Pustaka

1974. *Istilah Senilukis*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
1978. *Istilah Senibina, Perancangan dan Ukur Kuantiti*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
1981. *Istilah Warna*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.

Evans, I.H.N.

1921. "A Grave and Megaliths in Negeri Sembilan with an Account of Some Excavations". *Journal of the Federated Malay States Museums*, jil. 4, bahagian 3, (April).

Gill, Sarah

1967. "Style and the Demonic Image in Dayak Masks." *JMBRAS*, jil. 46, bahagian 2, m.s. 78-92.

Harrison, Tom

1973. "Stone Sculptures from South-west Borneo (Kalimantan Barat)." *JMBRAS*, jil. 46, bahagian 2, m.s. 179-184.

Ismail Zain

1980. *Seni dan Imajan*. Muzium Seni Negara Malaysia, Kuala Lumpur: 30 Ogos - 12 Oktober.

Kubler, George

1962. *The Shape of Time*. New Haven: Yale University Press.

Bibliografi

Mohd. Mokhtar bin Shafii

1980. "Batu Nesan Kurun ke 5 H/10 M di Pekan, Pahang." (*Tamadun Islam di Malaysia* oleh Khoo Kay Kim dan lain-lain (penyunting). Kuala Lumpur: Persatuan Sejarah Malaysia).

Nik Hassan Suhaimi Abdul Rahman

1977. "Satu nota tentang Arca Buddha dari Pengkalan, Ipoh, Perak." *Malaysia in History*, jil. 20, no. 2, (Disember). m.s.35-37.
1980. *Pameran Hasil Sumbangan Islam (Sempena menyambut Abad ke 15 Hijrah)*. Kuala Lumpur: Kementerian Kebudayaan Belia dan Sukan.

Shahrum bin Yub

1967. *Keris dan Senjata-senjata Pendik*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
1964. The Museum Department Collections, Kuala Lumpur and "Mah-Meri Sculpture" *Federation Museums Journal (New Series)*, jil. 9. m.s. 52-66.

Sheppard, Mubin

1963. "Bangau." *Federation Museums Journal (New Series)* jil. 8, m.s. 1-13.
1962. "Malay Palaces of the Past: Part One." *Malaya in History*, jil. 8, no. 1, (Disember) m.s. 21-25.
1969. "Palaces of the Past: Part Two." *Malaysia in History*, jil. 12, no. 2, m.s. 2-7.

Wales, H.G. Quaritch

1940. "Archaeological Research on Ancient Indian Colonization in Malaya." *JMBRAS*, jil. 18, bahagian 1, m.s. 1-85.

Zakaria Ali

1981. "Seni dan Seniman." *Pameran Perdana Persatuan Pelukis Malaysia*. Dewan Tunku Chancellor, Universiti Malaya, Kuala Lumpur. 27 Mei - 7 Jun.

14 UNDANG-UNDANG ISLAM DI MALAYSIA

Ahmad Ibrahim

PENGENALAN

Sebelum kedatangan orang-orang British di Malaysia didapati bahawa undang-undang adat, sama ada dipengaruhi oleh ajaran agama Islam atau tidak adalah menjadi pegangan hidup masyarakat di negeri-negeri yang kini menjadi Malaysia.

Pada mulanya undang-undang adat telah diikuti, akan tetapi apabila orang Melayu mula menganuti agama Islam, maka undang-undang Islam telah diterima dan adat Melayu mula diubahsuaikan supaya tidak bertentangan dengan undang-undang Islam.

UNDANG-UNDANG ISLAM DAN ADAT

Sungguhpun adat tidak menjadi suatu sumber undang-undang Islam, akan tetapi Islam membolehkan adat diterima dan diikuti oleh penganut-penganut agama Islam selagi adat itu tidak bercanggah dengan undang-undang Islam. Mana-mana adat yang dianggap baik, bermanfaat dan tidak bertentangan dengan ajaran Islam boleh diterima dan dijadikan amalan oleh orang-orang Islam. Dengan cara ini adat inpat diserapkan ke dalam undang-undang Islam. Cara menyelesaikan perselisihan yang timbul antara undang-undang Islam dan undang-undang adat telah dijelaskan oleh Al-Suyuti di dalam bukunya *Al Ashbah wa'l Nazair*¹. Kaedah-kaedah yang disebutkan oleh Al-Suyuti adalah:

1. Adat hanya dikira jika didapati ianya diamalkan berterusan.
2. Jika terjadi perselisihan antara adat dan pendapat agama Islam, maka adat boleh diikuti jika tidak terdapat hukum di dalam Syariah yang jelas. Misalnya, jika A bersumpah bahawa dia tidak mahu makan daging, dia tidak dianggap melanggar sumpahnya jika dia makan ikan sungguhpun ikan dinamakan daging di dalam Al-Quran (Al-Quran Surah *An-Nahl*:5).
3. Jika terdapat perselisihan antara adat dan Hukum Syara' yang jelas dan tepat, maka Hukum Syara' haruslah diikuti. Misalnya, jika Y bersumpah bahawa dia tidak akan berkahwin, dia akan melanggar sumpah itu hanya apabila dia mengadakan akad nikah dan tidak dengan persetubuhan sahaja.

1. Al-Suyuti *Al Ashbah wa'l Nazair*, dirujuk oleh A.M.M. Mackeen *Contemporary Islamic Legal Organization in Malaya*, 1969:53.

4. Adat boleh diamalkan jika terdapat syarat-syarat Hukum Syara' itu dalam bentuk am sahaja dan tidak dijelaskan dengan tepat.
5. Mengenai adat pula, jika ada pertelingkahan antara adat am dan adat khas, maka adat khas itu hanya sah jika ia tidak tersekat amalannya. Umumnya jika ianya diamalkan oleh seseorang sahaja dan bukan oleh sesuatu puak.

Di negeri-negeri di Malaysia apabila orang-orang Melayu menganuti agama Islam, adat-adat yang lama yang diamalkan oleh mereka telah diubahsuaikan dengan ajaran Islam. Ini mengambil masa yang lama dan proses perkembangan undang-undang Islam masih berjalan apabila pengaruh British mulai masuk ke negeri-negeri di Malaysia. Proses penyesuaian agama dan adat telah terganggu dan telah terbantut oleh pengaruh British. Seperti yang disebutkan oleh R.J. Wilkinson (1922:49):

"There can be no doubt that Moslem Law would have ended by becoming the law of Malaya had not British law stepped in to check it."

UNDANG-UNDANG MELAYU

Pada zaman Kerajaan Melayu pada abad sebelum datangnya British ke negeri-negeri Malaysia terdapat beberapa kumpulan undang-undang Melayu. R.O. Winstedt (1945:17) telah membahagikan kumpulan undang-undang Melayu itu kepada tiga jenis: (a) Undang-Undang Minangkabau, (b) Undang-Undang Melaka dan (c) Undang-Undang Islam. Di antara tiga jenis undang-undang ini, ternyata sekali Undang-Undang Melaka mempunyai banyak pengaruhnya. Ia telah dikumpulkan pada mulanya di Melaka dan kemudiannya ia telah diubahsuaikan dan diguna di Kedah, Pahang, Johor, Riau, Pontianak dan Brunei. Undang-undang yang kemudiannya dinamaka Undang-Undang Johor, Undang-Undang Pahang atau Undang-Undang Kedah adalah berasal daripada Undang-Undang Melaka. Pengaruh Undang-Undang Melaka itu jelas juga dari banyak salinan undang-undang itu yang telah dibuat. Pada masa ini terdapat lebih daripada empat puluh salinan undang-undang itu dan ini menunjukkan betapa pentingnya undang-undang itu (Liaw 1976:1).

Undang-Undang Melaka itu adalah kumpulan daripada beberapa undang-undang, dan ia mengandungi:

1. Undang-Undang Melaka yang asal
2. Undang-Undang Laut
3. Undang-Undang Keluarga Islam
4. Undang-Undang Jualbeli dan Acara Islam

5. Undang-Undang Negeri
6. Undang-Undang Johor

Undang-Undang Melaka itu telah mula dikumpulkan pada zaman Sultan Muhammad Shah (1424 – 44) dan dilengkapkan pada zaman Sultan Muzaffar Shah (1445 – 1458).

Bahagian undang-undang Islamnya telah dimasukkan kemudian sedangkan undang-undang negeri mula dimasukkan pada awal kurun 16 Masihi dan Undang-Undang Johor disadurkan pada zaman Sultan Mahmud Shah (1761 – 1821).

PENGARUH BRITISH

Pengaruh British telah mula bertapak di negeri-negeri Melayu melalui perjanjian yang telah dibuat antara Raja-raja Melayu dan pihak British. Perjanjian yang pertama ialah Perjanjian Pangkor yang telah dibuat pada tahun 1874 di antara Sultan Perak dan pembesar-pembesar Melayu di Perak di satu pihak dan kuasa British di pihak yang kedua. Telah disebutkan dalam perjanjian itu bahawa:

“Sultan akan menerima dan menyediakan tempat kediaman untuk seorang pegawai British yang diberi nama Residen, yang akan diutuskan kepada Balai Kerajaan Perak dan nasihatnya hendaklah diminta dan diikuti di dalam semua perkara selain daripada agama dan adat Melayu.” (Allen 1981, Vol. 1:390 – 391)

Pada tahun 1875 seorang Residen British telah dihantar ke Selangor. Sultan Selangor telah didorong untuk menulis surat meminta pertolongan itu dan pada 25 Januari 1875, Gabenor Negeri-negeri Selat telah mengisytiharkan bahawa:

“Baginda Sultan telah meminta bantuan seorang pegawai Inggeris untuk membuka dan mentadbirkan negeri itu dan Gabenor telah berkenan dengan permintaan itu.” (Allen 1981, Vol. 1:450)

Di Negeri Sembilan seorang Residen telah diminta oleh Datuk Kelana Sungei Ujong pada tahun 1874 dan pada tahun 1889 apabila Raja-raja negeri itu telah bersetuju menubuhkan sebuah persekutuan, mereka telah menyebutkan hasrat mereka:

“Supaya mereka mendapat bantuan seorang Residen British di dalam mentadbirkan kerajaan Persekutuan itu.” (Allen 1981, Vol. 1:322)

Pada tahun 1887 Sultan Pahang telah membuat perjanjian dengan pihak British dan seorang wakil British yang mempunyai kuasa seperti seorang Kon-

sul telah diutuskan ke Pahang, (Allen 1981, Vol. 1:350). Akan tetapi pada tahun 1888, selepas pembunuhan seorang rakyat British maka seorang Residen telah dilantik untuk menolong dalam perkara-perkara berhubung dengan kerajaan negeri seperti negeri-negeri Melayu lain yang berada di bawah naungan British. Di dalam perjanjian itu Sultan Pahang telah menyebutkan harapannya bahawa kerajaan British akan mengekalkan hak istimewa Raja Pahang dan keturunannya dan bahawa pihak British tidak boleh mencampur tangan dalam hal adat-adat negeri Pahang dan perkara-perkara yang berkaitan dengan agama Islam (Allen 1981, Vol. 1:353).

Apabila negeri-negeri Melayu telah bersekutu di bawah perjanjian Persekutuan 1895, maka telah diperuntukkan bahawa Raja-raja Melayu telah bersetuju untuk menerima seorang pegawai British yang dinamakan Residen Jeneral sebagai wakil kerajaan British di bawah Gabenor Negeri-negeri Selat. Raja-raja Melayu juga bersetuju memberi tempat kediaman dan gaji yang ditetapkan oleh kerajaan British kepada Residen-Jeneral itu dan bersetuju mengikut nasihatnya dalam semua perkara pentadbiran selain daripada perkara mengenai agama Islam. Perlantikan Residen-Jeneral itu tidak akan mengganggu perhubungan Raja-raja Melayu dengan Residen yang ada di negeri masing-masing (Allen 1981, Vol. 2:49).

Kemudiannya mengikut perjanjian dengan negeri Kelantan pada tahun 1910, telah dipersetujui bahawa seorang Penasihat British akan dilantik oleh kerajaan British dan Raja Kelantan berjanji membayar gaji dan memberi rumah kediaman yang sesuai kepada pegawai itu. Raja Kelantan juga berjanji akan mengikut dan menguatkuasakan segala nasihat yang diberi oleh Penasihat British itu dalam semua perkara pentadbiran selain daripada perkara yang berhubung dengan agama Islam dan adat Melayu (Allen 1981, Vol. 1:220).

Pada tahun 1914 suatu perjanjian telah dibuat di antara kerajaan British dan negeri Johor, dan mengikut perjanjian itu Sultan Johor akan menerima dan memberi rumah kediaman yang sesuai untuk pegawai British yang dinamakan Penasihat Am dan nasihatnya hendaklah diminta dan diikuti dalam semua perkara mengenai pentadbiran am negeri Johor selain daripada perkara yang berhubung dengan agama dan adat Melayu (Allen 1981, Vol. 1:111).

Perjanjian antara kerajaan British dan kerajaan Trengganu pada tahun 1919 telah memperuntukkan bahawa Sultan Trengganu akan menerima dan memberi rumah kediaman yang sesuai untuk seorang pegawai British yang diberi nama Penasihat British dan nasihatnya hendaklah diminta dan diikuti dalam semua perkara mengenai pentadbiran am negeri itu dan semua perkara selain daripada perkara yang berhubung dengan agama Islam (Allen 1981, Vol. 1:492).

Di Kedah dan Perlis perjanjian yang dibuat pada tahun 1923 dan 1930 masing-masing juga memperuntukkan bahawa Sultan Kedah dan Raja Perlis

akan menerima dan memberi rumah kediaman yang sesuai kepada Penasihat British dan nasihatnya hendaklah diikuti dalam semua perkara berhubung dengan kerajaan negeri itu selain daripada perkara yang berhubung dengan adat Melayu dan agama Islam (Allen 1981, Vol. 1:175, 421).

Maka dengan itu jelaslah bahawa perjanjian-perjanjian itu telah mengecualikan agama Islam dan adat Melayu daripada pengaruh dan nasihat British. Tetapi sebaliknya kita dapati bahawa pihak British telah campurtangan dalam pentadbiran agama dan undang-undang Islam di negeri-negeri Melayu. Mungkin takrif yang diberi kepada perkataan "Agama Islam" adalah takrif yang sempit mengikut konsep Kristian. Di bawah pentadbiran kerajaan Melayu, Sultan biasanya hendaklah bermesyuarat dengan ketua dan waris negeri dalam semua perkara khasnya mengenai perhubungan dengan negeri-negeri luar. Sebagai contoh kita dapati Perjanjian Pangkor telah ditan-datangani oleh ketua-ketua negeri Perak selain daripada Sultan. Tetapi di bawah sistem Residen selepas datangnya British, ketua dan waris negeri telah tidak dipedulikan lagi kecuali di dalam perkara istiadat diraja dan mulai dari ketika itu kuasa mereka telah diambil alih oleh Majlis Negeri. Majlis Negeri telah ditubuhkan untuk membantu Residen dalam pentadbiran negeri, akan tetapi pada akhirnya Majlis itu telah menjadi badan perundangan negeri, badan rayuan kehakiman yang terakhir dari keputusan-keputusan mahkamah, dan juga badan yang mempunyai kuasa dalam semua perkara kerajaan.

Sungguhpun ahli-ahli Majlis Negeri itu dilantik oleh Sultan, akan tetapi nama mereka dikemukakan oleh Residen selepas dipersetujui oleh Gabenor Negeri-negeri Selat. Majlis Negeri itu telah dipengaruhi oleh Residen — dia yang mengesyorkan perlantikan ahlinya, dia yang menentukan agenda mesyuaratnya dan dia juga yang mempengaruhi keputusan-keputusannya. Semua undang-undang yang diluluskan oleh Majlis adalah dibuat atas arahan Residen. Sungguhpun Raja yang mempunyai kuasa membuat undang-undang, akan tetapi kuasanya adalah terhad setakat memberi persetujuan kepada undang-undang yang telah diluluskan oleh Majlis Negeri.

Kuasa Majlis Negeri itu termasuklah juga perkara pentadbiran undang-undang Islam dan perlantikan kadi dan pegawai-pegawai lain. Kuasa Majlis Negeri pula tertakluk kepada kuasa Gabenor Negeri-negeri Selat dan Gabenor boleh membatalkan undang-undang atau mengarahkan sesuatu tindakan kerajaan. Semua minit mesyuarat Majlis Negeri adalah dikirimkan kepada Gabenor di Singapura dan minit berkenaan tidak berkuatkuasa sehinggalah ia dipersetujui oleh beliau. Sebagai contoh, perlantikan naib-kadi dan penghulu yang telah dipersetujui oleh Majlis Negeri Perak pada bulan September 1891, tidak dikuatkuasakan hingga minit mesyuarat Majlis itu telah dipersetujui oleh Gabenor (Sadka:1968).

Dengan adanya pengaruh British bidang kuasa Mahkamah syariah di negeri-negeri Melayu telah dihadkan. Undang-undang telah dibuat di negeri-

negeri Melayu bagi menjalankan pentadbiran undang-undang Islam dan untuk menyekat bidang kuasa kadi-kadi. Sebelum campur tangan pihak British, semua pengadilan adalah dijalankan oleh kadi-kadi.

Di Pahang umpamanya semua kes diputuskan oleh kadi dan pada mulanya majistret-majistret yang dilantik oleh British telah membicarakan kes-kes bersama-sama dengan Kadi (Sadka 1968:265).

Akan tetapi dengan adanya undang-undang yang dibuat oleh Majlis Negeri maka kuasa kadi telah dihadkan. Umpamanya di Perak, dengan kuatkuasa Undang-Undang Tahun 1890, seorang kadi tidak boleh mendenda lebih daripada \$5 dan Kadi Besar tidak boleh mendenda lebih daripada \$10². Kemudian pada tahun 1898, kadi telah diberi kuasa untuk mendenda tidak lebih daripada \$5 dan membicarakan kes-kes sivil di mana tuntutananya tidak lebih daripada \$125. Pada mulanya kadi dapat menghukum orang-orang yang melakukan zina tetapi hukuman yang boleh dijatuhkan oleh kadi yang telah ditetapkan oleh undang-undang negeri ialah denda tidak lebih daripada \$250 dan penjara tidak lebih daripada enam bulan. Apabila orang-orang yang didapati bersalah dihukum penjara, maka hukuman itu hendaklah disahkan oleh majistret dan ada majistret yang enggan menguatkuasakan hukuman yang dianggap hanya "melanggar undang-undang Islam". Kes-kes yang berat telah dipindahkan dari Mahkamah Kadi ke Mahkamah Majistret.³

Enakmen-enakmen Pendaftaran Undang-Undang Islam yang telah diwujudkan di negeri-negeri Melayu telah diluluskan oleh majlis-majlis negeri dan telah dipengaruhi oleh pihak British. Bidang kuasa kadi-kadi telah dihadkan, dan begitu juga dengan hukuman yang boleh dijatuhkan oleh kadi-kadi. Undang-Undang Acara dan Keterangan yang diikuti di mahkamah-mahkamah kadi juga dipengaruhi oleh undang-undang Inggeris.

PENGARUH UNDANG-UNDANG INGGERIS

Dalam pada itu pengaruh undang-undang Inggeris dan kuasa mahkamah yang mentadbirkannya telah diperluaskan. Undang-undang Inggeris telah diresapkan ke negeri-negeri Melayu melalui dua cara, iaitu perundangan dan keputusan hakim-hakim. Di atas nasihat British, beberapa undang-undang bertulis dari India telah diikuti di negeri-negeri Melayu, seperti *Penal Code*, *Evidence Ordinance* dan *Contract Ordinance* dan undang-undang ini semuanya membawa pengaruh undang-undang Inggeris. Begitu juga undang-undang tanah yang lama telah digantikan dengan enakmen tanah yang sedikit

2. Lihat Perak Order in Council No. 11 of 1890.

3. Lihat Perak The Protected Malay States, op. cit. m.s. 270—271. Kuasa Kadi dan Naib Kadi 1898. Lihat Sadka.

sebanyaknya berpandukan kepada sistem Inggeris. Hakim-hakim Inggeris yang dilantik bertugas di Mahkamah Awam di negeri-negeri Melayu telah banyak membuat rujukan kepada undang-undang Inggeris dan menjadikan undang-undang itu sebagai alasan keputusan mereka. Pada tahun 1937 pula diadakan Enakmen Undang-Undang Sivil (No. 3, 1937) untuk Negeri-negeri Melayu Bersekutu yang memperuntukkan bahawa "*Common Law* dan kaedah ekuiti yang ditadbirkan di England pada tarikh kuatkuasa undang-undang itu selain daripada pemindahan yang dibuat oleh statut hendaklah diikuti". Enakmen ini sebetulnya mengesahkan tindakan yang telah diambil oleh hakim-hakim Inggeris sebelumnya. Seperti yang disebutkan oleh Terrell Ag. C.J. dalam kes *Yong Joo Lin & Others v. Fung Poi Fung* (Malayan Law Journal, 1941 No. 63).

"Prinsip undang-undang Inggeris telah lama diterima di Negeri-negeri Melayu Bersekutu jika tidak terdapat peruntukan yang dibuat oleh undang-undang bertulis — seksi 2(1) enakmen Undang-undang Sivil hanya mengesahkan dari segi undang-undang apa yang telah diamalkan oleh mahkamah sebelum itu."

Enakmen Undang-Undang Sivil, 1937, telah diperluaskan ke negeri Johor, Kedah, Perlis, Kelantan dan Trengganu oleh Ordinan Undang-Undang Sivil 1951. Kemudiannya pada tahun 1956 telah diadakan Ordinan Undang-Undang Sivil, 1956 (No. 5, 1956. Kini Akta 67), untuk Persekutuan Tanah Melayu (termasuk Pulau Pinang dan Melaka) dan seksyen 3 Ordinan itu memperuntukkan:

"Kecuali jika peruntukan lain telah dibuat atau akan dibuat oleh undang-undang bertulis yang berkuatkuasa di Persekutuan atau mana-mana bahagiannya, maka mahkamah hendaklah mengenakan *Common Law* dan kaedah-kaedah ekuiti yang ditadbirkan di England pada tarikh berjalan kuatkuasa Ordinan ini dengan syarat bahawa *Common Law* dan kaedah ekuiti itu hanya dikenakan setakat yang dibolehkan oleh keadaan negeri-negeri di dalam Persekutuan itu dan penduduk-penduduknya dan tertakluk kepada perubahan yang perlu oleh keadaan tempat itu."

Apabila wujudnya Perlembagaan Persekutuan Tanah Melayu pada tahun 1957, Perlembagaan itu telah menentukan bidang kuasa Mahkamah syariah dan setakat mana undang-undang Islam dapat dilaksanakan di negeri-negeri Melayu.

PERLEMBAGAAN PERSEKUTUAN

Perlembagaan itu menyebutkan perkara-perkara di bawah kuasa negeri

adalah termasuk (Perlembagaan Malaysia Jadual 9, Senarai 2):

1. Hukum Syarak dan undang-undang diri dan keluarga bagi orang yang menganut agama Islam, termasuk Hukum Syarak berhubung dengan mewarisi harta berwasiat dan tak berwasiat, pertunangan, perkahwinan, perceraian, mas kahwin, nafkah, pengambilan anak angkat, taraf anak, penjagaan anak, pemberian, pembahagian harta dan amanah bukan khairat.
2. Wakaf Islam dan takrif serta peraturan mengenai amanah khairat dan khairat agama, perlantikan pemegang-pemegang amanah dan perbadanan bagi orang-orang mengenai pemberian agama Islam dan khairat, yayasan, amanah khairat dan yayasan khairat yang dijalankan kesemuanya sekali dalam negeri.
3. Adat istiadat Melayu.
4. Zakat, fitrah dan *Baitu-ul-mal* atau hasil agama Islam yang seumpamanya.
5. Masjid atau mana-mana tempat sembahyang awam untuk orang Islam.
6. Mengadakan dan menghukum kesalahan-kesalahan yang dilakukan oleh orang-orang yang menganut agama Islam terhadap rukun-rukun Islam, kecuali mengenai perkara-perkara yang termasuk dalam Senarai Persekutuan.
7. Keanggotaan, penyusunan dan acara bagi Mahkamah-mahkamah Syariah, yang akan mempunyai bidang kuasa hanya ke atas orang-orang yang menganut agama Islam dan hanya mengenai mana-mana perkara yang termasuk dalam perenggan ini, tetapi tidak mempunyai bidang kuasa mengenai kesalahan-kesalahan kecuali setakat yang diberi oleh undang-undang persekutuan.
8. Mengawal pengembangan iktikad dan kepercayaan antara orang-orang yang menganut agama Islam, menentukan perkara-perkara Hukum Syara' dan iktikad dan adat istiadat Melayu.

Nyatalah bidang yang diberikan kepada negeri-negeri dan bidang kuasa yang diberi kepada Mahkamah Syariah adalah sangat terhad. Terdapat juga undang-undang Persekutuan mengenai beberapa perkara yang ada dalam kuasa kerajaan negeri dan ini akan lebih lagi menyekat penggunaan undang-undang negeri. Sebagai contoh, di dalam perkara warisan, berwasiat dan tidak berwasiat, terdapat *Probate and Administration Act* (Akta 97) dan *Small Estates (Distribution) Act* (Akta 98) dan oleh kerana itu kadi hanya diberi tugas menentukan bahagian waris-warisi di bawah undang-undang Islam. Di dalam bidang undang-undang jenayah jelas didapati bahawa bidang kuasa Mahkamah Syariah adalah tersekat. Mahkamah itu hanya mempunyai kuasa membicarakan kes-kes mengenai undang-undang Islam sahaja dan bidang kuasanya ditentukan oleh undang-undang Persekutuan. *Muslim*

Courts (Criminal Jurisdiction) Act, 1965, (No. 23, 1975) telah memperuntukkan bahawa Mahkamah Syariah tidak mempunyai kuasa di atas kesalahan yang boleh dihukum dengan penjara lebih daripada enam bulan atau denda lebih daripada \$100 atau kedua-duanya. Oleh itu Mahkamah Syariah tidak dapat menjalankan hukum *hadd* yang ditetapkan di dalam Al-Quran dan Hadith.

UNDANG-UNDANG DI MALAYSIA KINI

Undang-undang Islam ialah undang-undang asas dan undang-undang negeri di Malaysia Barat. Ini diterima dan disahkan juga oleh hakim-hakim British yang dahulunya ada di Malaysia. Di dalam kes *Ramah v. Laton* (1927) umpamanya, Hakim Acton dan Hakim Thomas memutuskan iaitu Hukum Islam ialah hukum negeri dan bukan hukum asing dan menjadi kewajipan mahkamah mengiktirafkan dan menggunakan undang-undang itu. Sungguhpun demikian dengan pengaruh orang-orang British undang-undang Inggeris telah diberi kuatkuasa di Malaysia Barat sehingga pada masa ini undang-undang Inggerislah pada praktiknya menjadi hukum asas di Malaysia. Kuatkuasa undang-undang Inggeris dikenakan dari dua punca — yang pertama undang-undang bertulis yang diluluskan mengikut nasihat pegawai British seperti *Penal Code*, *Evidence Ordinance* dan *Contract Ordinance* yang mengikut contoh undang-undang Inggeris dan yang kedua, keputusan hakim British yang menggunakan undang-undang Inggeris apabila tidak ada undang-undang bertulis yang boleh dikenakan. Dengan dua jalan ini, perundangan dan keputusan mahkamah, merebaklah kuasa undang-undang Inggeris dan ini disahkan oleh Akta Undang-Undang Sivil (*Civil Law Act*) yang mulanya diperbuat pada tahun 1937, diperluaskan kepada Negeri-negeri Melayu Tak Bersekutu pada tahun 1951, kepada Persekutuan Tanah Melayu pada tahun 1956 dan kepada seluruh Malaysia pada tahun 1972. Dengan undang-undang inilah Undang-undang Inggeris mendapat kedudukan yang istimewa di negeri Melayu. Mengikut Akta ini jikalau tidak ada peruntukan lain dibuat oleh mana-mana undang-undang bertulis, mahkamah hendaklah mentadbir dan mengenakan Undang-undang *Common Law* Inggeris dan kaedah ekuiti yang ditadbirkan di England pada 7 April 1956. Dengan Akta ini pengaruh Undang-undang Inggeris meningkat kuasa sehingga adakalanya Undang-undang Islam hilang atau diketepikan. Memang sepatutnya kita memperkuatkan dan mengingatkan bahawa hukum Islam ialah yang menjadi asas di Malaysia Barat.

Pada masa sekarang undang-undang Islam hanya dikenakan kepada orang-orang Islam dan di dalam perkara yang terhad, iaitu perkara bersangkutan dengan diri dan keluarga dan agama Islam. Undang-undang yang berkenaan dalam banyak lapangan hidup di Malaysia ialah undang-undang

Inggeris atau undang-undang yang bercontoh undang-undang Inggeris. Inilah yang membawa anggapan bahawa undang-undang Islam hanya membincangkan perkara undang-undang keluarga sahaja dan oleh kerana itu tidak ada undang-undang Islam mengenai beberapa perkara yang perlu diadakan undang-undang seperti kontrak, tort, harta dan undang-undang antarabangsa dan inilah yang memerlukan kita bergantung kepada undang-undang Inggeris. Undang-undang Islam juga dianggapkan untuk orang Islam sahaja dan tidak sesuai untuk suatu negara berbilang bangsa seperti Malaysia.

Di Malaysia juga kita dapati bahawa pengaruh undang-undang Inggeris atau undang-undang bercorak Inggeris begitu kuat hingga boleh mengubah atau mengeneipkan undang-undang Islam. Jikalau ada undang-undang seperti *Evidence Ordinance* yang dikenakan kepada seluruh penduduk Malaysia tanpa apa-apa pengecualian ini bermakna undang-undang itu dikuatkuasakan sungguhpun peruntukannya bertentangan dengan undang-undang Islam. Ini telah pun diputuskan di dalam kes *Ainan v. Syed Abubakar* (1939). Di dalam kes itu telah diputuskan bahawa seorang anak yang dilahirkan empat bulan selepas ibunya berkahwin dengan seorang lelaki hendaklah dianggap sebagai anak yang sah kepada lelaki itu. Ini memang bertentangan dengan undang-undang Islam, akan tetapi mahkamah di dalam kes itu mengenakan peruntukan dalam Ordinan Keterangan yang menganggap seorang anak yang dilahirkan pada masa ibunya menjadi isteri seorang lelaki sebagai anak sah kepada laki-laki itu.

Ordinan Keterangan itu diperbuat sebelum Merdeka. Undang-undang yang diperbuat selepas Merdeka oleh Parlimen dan yang berhubung dengan undang-undang keluarga Islam tidak boleh dikenakan kepada orang-orang Islam melainkan ianya diterima oleh Kerajaan Negeri. Ini disebabkan oleh kerana Perlembagaan Persekutuan memberi hak dan kuasa mengenai undang-undang Islam kepada Kerajaan Negeri.

UNDANG-UNDANG ISLAM SEBAGAI UNDANG-UNDANG UTAMA

Undang-undang Islam di Malaysia bukan sahaja ditadbirkan di mahkamah-mahkamah Kadi tetapi juga adakalanya ditadbirkan di Mahkamah Tinggi. Mahkamah Tinggi apabila memutuskan sesuatu perkara bukan memandangkan kepada hukum Islam sahaja tetapi memberatkan undang-undang awam negeri. Oleh kerana itu boleh terjadi pertentangan antara undang-undang di Malaysia dan hukum Islam dan juga antara keputusan kadi dan pendapat mufti dengan keputusan mahkamah awam. Mengikut undang-undang yang berlaku di Malaysia pada masa ini apabila pertentangan itu terjadi keutamaan diberi kepada undang-undang di Malaysia dan keputusan mahkamah awam. Untuk mengelakkan kejadian seperti itu dan mengagungkan semula hukum Islam, beberapa langkah harus diambil. Yang pertama ialah memansuhkan Akta Undang-Undang Sivil, 1956. Dengan memansuhkan Akta itu, ber-

makna kita tidak lagi bergantung kepada undang-undang Inggeris semata-mata. Jikalau tidak ada undang-undang yang boleh dikenakan di Malaysia, kita pada masa ini dikehendaki merujuk kepada undang-undang Inggeris. Kita tidak harus terikat sedemikian, dan harus bebas mencari panduan daripada undang-undang lain, khasnya daripada undang-undang Islam. Yang kedua hendaklah diadakan suatu Perkara di dalam Perlembagaan Malaysia yang berbunyi:

“Mana-mana Undang-Undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Islam hendaklah terbatal dan dianggap tidak sah setakat mana ia bertentangan itu.”

Dengan syarat seperti ini yang telah pun diadakan di Perlembagaan Pakistan (Perlembagaan Pakistan 1973, Perkara 227), kita boleh menentukan bahawa semua undang-undang yang berkuatkuasa di Malaysia tidak bertentangan dan sesuai dengan undang-undang Islam. Yang ketiga, bolehlah kita anjurkan mengadakan syarat di semua Kanun dan Akta-Akta bahawa jika tidak ada peruntukan di dalam Kanun atau akta itu mahkamah hendaklah merujuk kepada undang-undang Islam.

Sebelum undang-undang Islam dapat diterima sebagai undang-undang dan pedoman di Malaysia pada keseluruhannya, kita harus berusaha memperbaiki cara pentadbiran undang-undang keluarga di Mahkamah-mahkamah Kadi. Pada masa sekarang kita menghadapi kekurangan dalam banyak perkara — taraf dan kelayakan kadi, tidak ada bangunan mahkamah yang sesuai dan kemudahan-kemudahan yang mencukupi, kekurangan pegawai dan kakitangan dan sebagainya. Kemudahan-kemudahan yang diadakan untuk pentadbiran undang-undang Islam di Mahkamah Kadi hendaklah disamakan sekurang-kurangnya dengan apa yang terdapat di Mahkamah Majistret. Dan mufti-mufti dan kadi-kadi hendaklah menjalankan tugas mereka supaya pentadbiran undang-undang Islam mencapai mutu dan kepercayaan yang telah pun dicapai oleh mahkamah awam di Malaysia. Kita harus mendapat keyakinan daripada orang Islam sendiri bahawa undang-undang Islam boleh ditadbirkan untuk memberi keadilan dan tidak kurang mutunya daripada mahkamah-mahkamah lain di Malaysia. Apabila telah tercapai kepercayaan itu bolehlah kita menjemput orang-orang yang bukan Islam menerima mahkamah-mahkamah itu dan undang-undang Islam untuk semua penduduk Malaysia.

BIBLIOGRAFI

- Allen, J de V, A.J. Stockwell and L.R. Wright
1981. *Collection of Treaties and other Documents affecting the States of Malaysia, Vol. I and Vol. II.*
- Liaw Yock Fang
1976. *Undang-undang Melaka.* Tesis — Leyden University.
- Mackeen, A.M.M.
1969. *Contemporary Islamic Legal Organisation in Malaya.* New Haven: South East Asia Studies, Yale University.
- Malayan Law Journal No. 63, 1941
- Perak Order in Council No. 11, 1980
- Perlembagaan Malaysia Jadual 9, Senarai 2
- Perlembagaan Pakistan 1973
- Sadka, E
1968. *The Protected Malay States 1874-1895.* Kuala Lumpur: University of Malaya Press.
- Undang-undang Sivil No. 3 1937 dan No. 5 1956
- Wilkinson, R. J.
1922. *Papers on Malay Subjects, Law Part I*
- Winstedt, R.O
1945. "Old Malay Legal Digest and Malay Customary Law". *Journal of the Royal Asiatic Society (JRAS)* Part I and II.

PENYUMBANG

1. *Ahmad Ibrahim* ialah Profesor dan Dekan Fakulti Undang-undang Universiti Malaya. Beliau mendapat ijazah dari London University dan Cambridge University, dan penganugerahan akademik termasuk *Queen's Scholar* dan *George Long Prize*. Senarai penerbitan beliau termasuk buku *Islamic Law in Malaya, Family Law in Malaysia and Singapore, Status of Women in the Family Law in Malaysia, Singapore and Brunei* dan beberapa rencana dalam jurnal undang-undang.
2. *Cheah Boon Kheng* ialah seorang Pensyarah Rancangan Sejarah, di Pusat Pengajian Ilmu Kemanusiaan, USM. Beliau menerima B.A. (Hons); M.A. (Universiti Malaya) dan Ph.D. (ANU, Canberra). Di antara penerbitan-penerbitan beliau termasuk buku *The Masked Comrades* dan beberapa rencana.
3. *Ismail Omar* ialah Pensyarah Rancangan Ekonomi, Pusat Pengajian Sains Kemasyarakatan, Universiti Sains Malaysia. Beliau berijazah B.Soc.Sc. (USM) dan M.A. (Wisconsin).
4. *Jomo Kwame Sundaram* ialah Profesor Madya, Fakulti Ekonomi, Universiti Malaya, menerima ijazah B.A. (Yale University) dan Ph.D. (Harvard University). Rencana-rencana beliau tersebar dalam beberapa jurnal, termasuk *Nada Insan* dan *Dewan Masyarakat*.
5. *Khaw Guat Hoon* ialah Profesor Madya, Rancangan Sains Politik, Pusat Pengajian Sains Kemasyarakatan, Universiti Sains Malaysia. Beliau mendapat B.A. (Ohio State), M.A. (Wisconsin), Ph.D. (Geneva). Beliau ialah penulis *An Analysis of China's Attitude Towards ASEAN, 1967-1976*. Rencana-rencana beliau telah diterbitkan dalam *Southeast Asian Affairs 1979, Insecurity* dan *Dasar Ilmu Politik*.
6. *H.G. Mannur*, bekas Pensyarah Rancangan Ekonomi, Pusat Pengajian Sains Kemasyarakatan, Universiti Sains Malaysia, sekarang berada di Universiti Papua New Guinea. Beliau menerima B.A., M.A. (Karnatak); M.A., Ph.D. (Indiana). Rencana-rencana beliau diterbitkan dalam *Malaysian Economic Development Policies* (bab dalam buku tersebut), *Southern Economist, Indian Economic Journal, Indian Journal of Economics* dan *Eastern Economist*.

Penyumbang

7. *Y. Mansoor Marican*, bekas Pensyarah Sains Politik di Pusat Pengajian Sains Kemasyarakatan, Universiti Sains Malaysia, lulus B.Soc.Sc. (Hons), M.Soc.Sc. (University of Singapore) dan Ph.D. (UBC, Canada). Beliau adalah penulis buku *Public Personnel Administration in Malaysia*, penyunting bersama buku *Integrasi Politik* dan penyunting *Dasar Ilmu Politik*.
8. *J. Saravanamuttu*, Pensyarah Sains Politik, di Pusat Pengajian Sains Kemasyarakatan, Universiti Sains Malaysia. Beliau menerima B.Soc.Sc. (University of Singapore); M.A., Ph.D. (UBC Canada). Makalah beliau bertajuk "Dependence and Independence: The Dilemma of Malaysian Foreign Policy 1957-1977" diterbitkan dalam *Southeast Asian Affairs*.
9. *Shukur Kassim* ialah seorang Penyelidik di Pusat Penyelidikan Dasar. Beliau mendapat ijazah B.Soc.Sc. (USM) dan M.Sc. (Cornell). Penerbitan-penerbitan beliau berhubung dengan kajian di Pengairan Muda yang diterbitkan oleh Pusat Penyelidikan Dasar, Universiti Sains Malaysia.
10. *Vincent Lowe* ialah Profesor Madya Pengajian Komunikasi, Universiti Sains Malaysia. Beliau lulus B.A. (Hons) (Universiti Malaya), M.S. (Columbia) dan Ph.D. (M.I.T.). Di antara penerbitan-penerbitan beliau dalam bidang Sains Politik dan Komunikasi Massa termasuklah rencana-rencana yang diterbitkan oleh *Ekonomi*, *Leader*, *Media Asia*, dan *Southeast Asian Journal of Social Science* dan satu bab dalam buku *Too Rapid Development* (Ohio University Press) dan satu lagi dalam *Dasar Ilmu Politik*. Beliau ialah penyunting bersama buku *Modernisation in Asia*.
11. *Wan Halim Othman*, Pengarah, Pusat Penyelidikan Dasar, Universiti Sains Malaysia. Beliau mendapat ijazah B.A. (Monash) dan Ph.D. (Bristol). Kertas-kertas seminar dan persidangan beliau termasuk tajuk-tajuk berkaitan dengan perhubungan etnik, kajian setingan, DARA dan KETENGAH. Rencana-rencana beliau diterbitkan oleh Kementerian Perpaduan Negara, dan Pusat Penyelidikan Dasar, Universiti Sains Malaysia.
12. *Zakaria Ali* ialah Pengerusi Rancangan Seni Halus, di Pusat Pengajian Ilmu Kemanusiaan, Universiti Sains Malaysia. Beliau menerima ijazah BFA (Southwestern University, Texas), M.A. (Stephen F. Austin State University, Texas) dan M.A. (Universidad de les Americans, Puebla, Mexico). Beliau juga seorang seniman, pengarang cerpen dan penyair. Karya-karya beliau biasa diterbitkan dalam *Dewan Budaya*, *Dewan Sastera* dan *Masakini*.

13. *Zuraina Majid* lulus B.A. (Hons.) (Universiti Malaya), M.A. (Cambridge University) dan Ph.D. (Yale University). Beliau ialah penulis buku *The West Mouth Niah, in the Prehistory of Southeast Asia* dan rencana-rencana beliau pernah diterbitkan dalam *Japan Trade Ceramics Studies*, *Sarawak Museum Journal*, *Federation Museums Journal*, *UNESCO. Division of the Social Sciences*, dan dalam buku *Dasar Ilmu Politik*.