POLITIK DAN DASAR AWAM MALAYSIA



AHMAD ATORY HUSSAIN

EDISI KEDUA

PUSTAKA PERINGATAN TUN ABDUL RAZAK
P/PTR
MALAYSIA

POLITIK DAN DASAR AWAM MALAYSIA

AHMAD ATORY HUSSAIN
B.A. (Hons). M'sia, M.P. Adm. (Penn. State), USA.

Access No: 4865 29/91
Class. No: Kol. Pm 350 Ahm

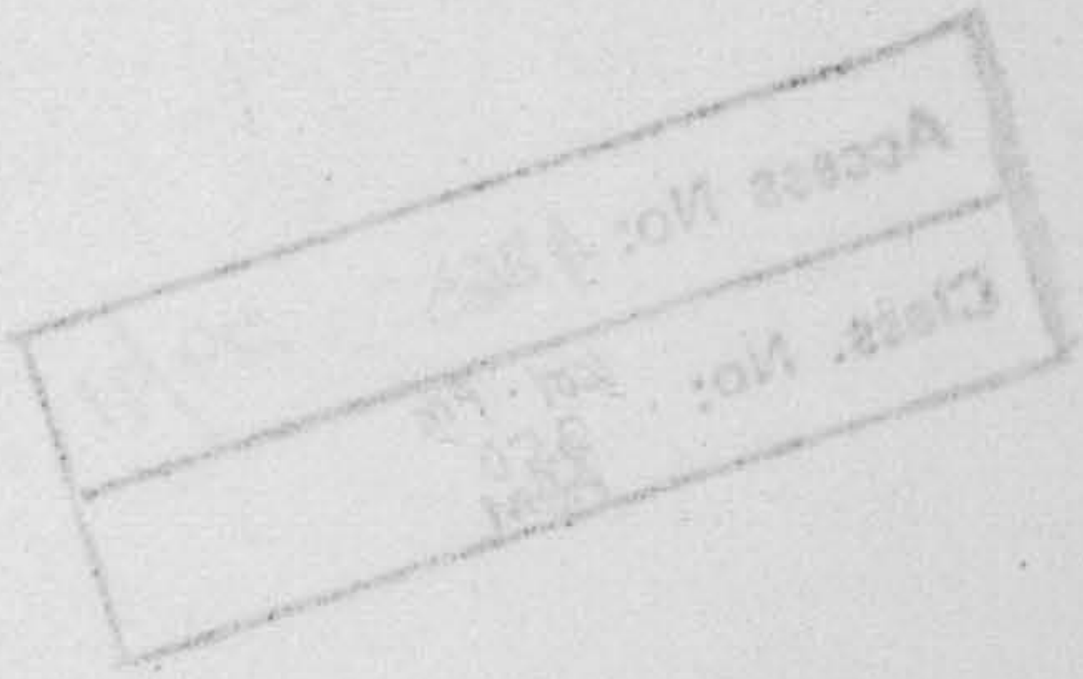
اوتوسن فبليكاشن‌س عند ديستريبيوترس سندير ين برحد
UTUSAN PUBLICATIONS & DISTRIBUTORS SDN. BHD.
Anggota Kumpulan Utusan Melayu (M) Bhd.

Utusan Publications & Distributors Sdn. Bhd.
46M, Jalan Lima off Jalan Chan Sow Lin,
55200 Kuala Lumpur.

© Utusan Publications & Distributors Sdn. Bhd. 1990
Terbitan Pertama 1985
Edisi Kedua 1990

Hakcipta terpelihara. Setiap bahagian daripada terbitan ini tidak boleh diterbitkan semula, disimpan untuk pengeluaran atau dipindahkan kepada bentuk lain, sama ada dengan cara elektronik, mekanik, gambar, rakaman dan sebagainya tanpa izin pemilik hakcipta terlebih dahulu.

ISBN 967-61-0169-9



Dicetak oleh Utusan Printcorp Sdn. Bhd. Kuala Lumpur.

Penghargaan

Edisi Kedua ini adalah satu usaha untuk mengatasi beberapa kekurangan yang terdapat dalam Edisi Pertama dahulu. Justeru itu saya mengambil kesempatan untuk merakamkan penghargaan kepada mereka yang memberikan pandangan dan sumbangan dalam menjayakan buku ini.

Sesungguhnya penyediaan buku ini bukanlah dijayakan oleh saya seorang, tetapi turut dijayakan oleh pelajar-pelajar saya yang mengambil kursus Dasar Awam di Universiti Kebangsaan Malaysia pada sessi 1980/81. Kertas kerja serta perbincangan dengan pelajar telah banyak meringankan saya dalam menjayakan buku ini. Minat, perhatian dan kefahaman yang ditunjukkan oleh pelajar-pelajar itu telah menjadi pendorong kepada saya untuk menyiapkan buku ini. Mereka ini saya sifatkan sebagai "Jemaah Pembantu" saya. Jumlah mereka terlalu besar untuk disenaraikan satu persatu. Kepada mereka saya mengucapkan terima kasih.

Ahmad Atory Husain

UNIVERSITI KEBANGSAAN MALAYSIA
BANGI, SELANGOR, MALAYSIA.
Telegram "UNIKEB" No. Tel. 350001, 350601, 350701. Telex: UNIKEB MA 31496

Kata-kata Aluan

Saya amat berbangga dengan usaha saudara Ahmad Atory Hussain yang menulis buku berjodol *Politik dan Dasar Awam Malaysia.*

Sesungguhnya kandungan buku ini amat berguna kepada mahasiswa yang mengkaji politik dan pentadbiran awam di negara ini dan lebih-lebih lagi mengenalpasti unsur-unsur yang membolehkan sesuatu dasar awam itu dibentuk dan dijadikan undang-undang negara serta dasar-dasar awam bagi kepentingan rakyat.

Buku ini juga boleh memberi panduan dan manfaat kepada pembaca-pembaca umum yang berminat dengan hal-ehwal politik dan pembentukan dasar awam.

Saya ucapkan syabas dan tahniah kepada pengarang buku ini.

Ikhlas dari

Profesor Madya Dr. Wan Hashim Bin Wan Teh,
Timbalan Dekan Fakulti Sains Kemasyarakatan
& Kemanusiaan, UKM, Bangi, Selangor.

Pengenalan

Apakah Dasar Awam Itu?

Dasar awam di negara ini adalah hasil daripada proses politik. Ahli-ahli politiklah yang menggubal dasar awam dan ahli-ahli pentadbir awam (pegawai kerajaan) melaksanakan dasar-dasar tersebut. Apa pula dasar awam itu? Secara literalnya, dasar awam adalah apa jua dasar, atau projek, program, rancangan atau apa sahaja cadangan dari pihak kerajaan untuk menjayakan dasar atau projek tersebut. Pendek kata, jika kerajaan sudah membuat keputusan untuk menubuhkan sebuah agensi membanteras dadah, maka itu dipanggil dasar awam khusus mengenai pembanterasan dadah di negara ini. Biasa juga dasar awam dikaitkan dengan apa juga dasar kerajaan, seperti Dasar Ekonomi Negara, Dasar Pendidikan, Dasar Kewarganegaraan, Dasar Pandang ke Timur atau apa sahaja projek atau rancangan yang bertujuan untuk disampaikan kepada rakyat atau orang ramai (awam). Sesuatu dasar atau projek itu haruslah ditujukan kepada rakyat sebagai penerima atau penguntung utama dasar tadi; jika hanya sedikit sahaja orang yang menerima projek tersebut, itu bukan lagi diertikan sebagai dasar awam.

Pembentukan dasar awam jarang diperkatakan secara ilmiah menurut teori atau hipotesis. Kalau adapun, tidaklah seberapa. Di dalam buku yang kerdil ini, saya telah mencuba menulis beberapa tajuk khusus mengenai teori-teori atau model-model politik mengenai pembentukan dasar awam juga perbincangan tentang peranan parti UMNO. Juga dikaitkan dengan dasar-dasar awam kerajaan yang telah pun dijalankan bagi melihat apakah model-model itu sesuai dengan iklim dasar awam negara ini. Sayugia dijelaskan bahawa saya akan juga secara langsung membincangkan perkara-perkara seperti peranan ahli-ahli politik dan birokrasi pentadbir awam; saya juga cuba fokuskan mengenai apakah model-model itu sesuai dan dapat kita terima dengan dasar awam kita. Walau bagaimanapun, organisasi UMNO dan bagaimana ia merupakan parti yang membuat dasar akan dibincangkan dengan mendalam.

Dari sudut ilmu pengetahuan bahawa kita terpaksa membuat atau membina teori dan model supaya dengan cara begitu dapat kita memeriksa fenomena yang wujud dari berbagai-bagai bidang ilmu baik Sains Tulen atau Sains Kemasyarakatan, hatta fatwa agama sekalipun. Saya menjangka bahawa pembaca-pembaca yang meneliti buku ini serba sedikit mempunyai latar belakang pengetahuan mengenai pentadbiran awam dan politik Malaysia. Ini disebabkan bahawa teori

dan model dasar awam ini berkehendakkan pengetahuan asas mengenai pentadbiran awam dan politik ataupun sejarah.

Teori dan model dasar awam ini, saya pinjam dari sarjana-sarjana barat yang khusus di dalam bidang sains politik dan pentadbiran awam, kerana sukar hendak melihat teori dan model dari sarjana tempatan. Walau bagaimanapun, teori-teori dan model-model tersebut kita jadikan teladan ataupun sempadan dan mana yang dapat kita jadikan contoh, kita terima, dan mana yang tidak dapat, kita kritik. Pun begitu, ter-dapat tokok tambah dari saya sendiri untuk menyesuaikan dengan iklim kita. Semoga pembentangan model-model dasar awam ini akan menjadi panduan kepada pelajar-pelajar sains politik dan pentadbiran awam serta pembaca umum sekelian.

Di antara tajuk-tajuk yang akan dibincangkan ialah seperti pengenalan dasar awam, analisis dasar awam dan model-model dasar awam. Saya akan menyentuh kajian-kajian kes dasar awam melalui pendekatan politik dan juga beberapa perkara yang patut diketahui seperti tafsiran politik dan pentadbiran awam. Seterusnya perbincangan akan menumpukan kepada aspek-aspek umum ekonomi Malaysia seperti sistem ekonomi dalam pembentukan dasar awam iaitu melalui model analitik dan juga model kandungann dasar. Aspek-aspek ekonomi dibincangkan untuk mengaitkan dengan pembentukan kewangan dan perbelanjaan kerajaan. Ini adalah penting memandangkan bahawa segala dasar awam itu terpaksa dikaitkan dengan peruntukan wang kerajaan dan jika wang tidak ada maka tentulah dasar atau projek tinggal projek sahaja tanpa dapat dilaksanakan. Justeru itu, untuk mengeluarkan peruntukan kewangan bagi sesuatu projek itu memerlukan keputusan-keputusan yang sesuai dan konkrit. Dengan kata lain konsep-konsep ekonomi terpaksa dipinjamkan dalam menyelesaikan masalah dasar awam, dan sesungguhnya ia semacam tidak dapat dipisahkan di antara dasar awam dan konsep ekonomi. Dengan meminjam beberapa konsep ekonomi yang relevan, maka ia akan dapat membantu para pembuat dasar awam menyelesaikan masalah, terutama dalam pembentukan dasar kewangan dan perbelanjaan kerajaan. Begitu juga arah aliran hari ini menunjukkan pendekatan seperti penyelidikan operasi, komputer dan statistik sebagai salah satu unsur model analitik sangat popular di kalangan para analisa dasar dan para pengkaji dasar awam.

Ahmad Atory Hussain P.P.T.
Jabatan Sains Politik, Universiti Kebangsaan Malaysia.

Isi

Bab 1
Definisi Dasar Awam 1

Bab 2
Peranan Analisis Dasar Awam 6

Bab 3
Pendekatan Pembentukan Dasar Awam 13

Bab 4
Analisis Dasar Awam 49

Bab 5
Aktor Dalam Pembentukan Dasar Awam 59

Bab 6
Parti Politik Sebagai Aktor 68

Bab 7
Kelakuan Politik Dalam UMNO 93

Bab 8
Peranan Ahli Politik Dan Pentadbiran 101

Bab 9
Campur Tangan Ahli Politik 123

Bab 10
Dasar YAB. Datuk Seri Dr. Mahathir Mohamed 130

Bab 11
Dasar Luar Negeri 154

Bab 12
Dasar Belia Negara 166

Bab 13
Dasar Perumahan Negara 174

Bab 14
Dasar Perindustrian 186

Bab 15
Dasar Belanjawan Negara 197

Bab 16
Dasar Pertanian Malaysia 204

Bab 17
Pindaan Undang-Undang Buruh: 1980 211

Bab 18
Dasar Rancangan Lima Tahun Malaysia 217

Bab 19
Akta Universiti dan Kolej Universiti 225

Bab 20
Dasar Awam ke Atas Pembangunan Luar Bandar 233

Bab 21
Dasar Pendidikan Kebangsaan 242

Bab 22
Dasar Awam Ditinjau dari Model Analitik 255

Bab 23
Kos Sosial dan Keuntungan Sosial 272

Bab 24
Pembentukan Perbelanjaan Kerajaan 281

Rujukan 289

Indeks 293

1 Definisi Dasar Awam

Dasar awam adalah yang mengenai tindakan-tindakan kerajaan. Ia dikaitkan dengan disiplin sains politik serta kebolehan disiplin akademik tersebut menghurai, menganalisis menerangkan dasar awam itu. Dasar awam dikatakan juga sebagai apa juga langkah kerajaan untuk memilih membuat atau memilih tidak membuat.

David Easton, ahli sains politik yang terkemuka mentafsirkan dasar awam sebagai nilai peruntukan pihak berkuasa bagi keseluruhan masyarakat. Lasswell dan Kaplan pula, mentafsirkan dasar awam sebagai program bagi nilai amalan dan matlamat yang telah diprojekkan. Walau bagaimanapun, kita harus melihat dasar itu dari segi kerajaan itu sendiri, yang apabila ia memilih sesuatu dasar itu, maka ia mesti mempunyai sesuatu tujuan atau matlamat. Jika dasar itu tanpa matlamat bererti ia bukanlah dasar yang sebenarnya.

Kerajaan membuat banyak perkara; misalnya membuat perkara mengatasi konflik dalam masyarakat, menyusun masyarakat, mengeluarkan perkhidmatan kepada ahli-ahli masyarakat, mengutip cukai daripada rakyat. Dengan itu, dasar awam menjadi lebih teratur, tersebar lebih berorganisasi lagi sifatnya. Dasar-dasar awam boleh berurus dengan pelbagai bidang yang lebih luas lagi, seperti hal-ehwal luar negeri, kebajikan tentera, polis, pencukaian, perumahan, keselamatan sosial, kesihatan, peluang-peluang ekonomi, pembangunan bandar, inflasi dan kemerosotan ekonomi dan lain-lain lagi. Ia mungkin melibatkan soal-soal dasar peperangan, kewangan negara dan segala macam masalah dasar awam.

Pada peringkat permulaan, dasar awam tidaklah begitu diambil perhatian serius oleh sains politik. Apa yang dilihatnya ialah yang

berkisar kepada dasar yang dijalankan oleh kerajaan dan gerak kuasa yang membentuk dasar itu serta impaknya kepada masyarakat.

Perhatian utama sains politik masih kurang menumpukan dasar tetapi lebih kepada institusi dan struktur kerajaan serta kelakuan politik dan proses yang dikaitkan dengan pembuatan keputusan. Secara tradisinya, sains politik melibatkan kajian-kajian seperti parlimen, pembahagian kuasa, kuasa Perdana Menteri, mahkamah, hubungan kerajaan-kerajaan negeri dan persekutuan, perkembangan politik semasa, perundangan dan perwakilan. Tetapi dari segi kandungan dasar awam itu misalnya, masih belum lagi diteroka oleh sains politik. Setakat ini, buku-buku yang menerangkan dasar awam masih tidak wujud lagi di negara ini.

Walau bagaimanapun, fokas sains politik hari ini telah berubah ke arah dasar awam iaitu kepada penghuraian, penerangan, sebab-sebab dan akibat dari aktiviti kerajaan itu sendiri. Ini termasuklah huraian mengenai dasar awam, penilaian impak dari gerak kuasa persekitaran ke atas kandungan dasar awam, analisis kesan ke atas berbagai-bagai peraturan institusi dan proses-proses politik penyelidikan ke atas akibat daripada berbagai-bagai keputusan awam untuk sistem politik dan penilaian impak dari dasar awam ke atas masyarakat; misalnya apakah impak daripada peperangan dan kemelesetan ke atas pertumbuhan aktiviti kerajaan? Apakah keutamaan-keutamaan yang nyata di dalam dasar-dasar peperangan dan keperluan dasar dalam negeri? Apakah kesan impak daripada peristiwa 13 Mei? Mengapa kerajaan Malaysia memerlukan Dasar Pandang Ke Timur? Apakah impak Penswastaan dan Persyarikatan Malaysia? Apakah impak Dasar Pendidikan Kebangsaan? Apakah impak Dasar Ekonomi Baru? Mengapakah dasar persetingganan kurang berkesan? Apakah impak penubuhan bank Islam? Apakah dasar penerapan nilai Islam itu berjaya? Dan berbagai-bagai lagi dasar kerajaan misalnya terhadap skandal BMF. Apakah kesan skandal itu kepada negara?

Mengapa Perlu Mengkaji Dasar Awam

Secara tradisinya, kebanyakan kita menganggap apabila Parlimen atau Dewan Negeri bersidang, maka matlamat undang-undang dan perbelanjaan pasti akan dicapai. Mereka menganggap apabila sahaja

Parlimen menggubal satu dasar dan memperuntukkan wang untuk itu dan apabila pihak kementerian menyusun program, menggemblengkan tenaga kerja, membelanjakan wang dan menjalankan aktiviti-aktiviti yang direkabentuk untuk pelaksanaan dasar itu, maka kesan daripada dasar itu akan dapat dirasai oleh masyarakat dan kesan-kesannya juga pasti akan dicapai. Kadang-kadang kita terlalu optimis bahawa setiap dasar awam itu boleh mencapai tujuannya. Kita yakin kerajaan boleh menghapuskan kemiskinan, menghapuskan perkauman, menjamin keamanan, menghalang jenayah dan sebagainya lagi.

Tetapi apa yang berlaku kadang-kadang wujud perasaan tidak senang di kalangan pembuat-pembuat dasar dan juga sarjana-sarjana mengenai ketidakberkesanan kerajaan itu sendiri dalam melaksanakan dasar-dasar yang digubal itu. Kita sering mengetahui bahawa betapa banyak dasar kerajaan tidak berjalan dengan lancar atau gagal. Sama ada kegagalan itu difaktorkan oleh dasar itu sendiri ataupun kegagalan pegawai-pegawai kerajaan. Berjuta-juta ringgit dibelanjakan untuk sesuatu projek/dasar, tetapi tidak ada kesannya. Apakah sebabnya, maka berlaku demikian rupa? Itulah sebabnya ahli-ahli sains politik menumpukan perhatian kepada dasar awam. Ini disebabkan dasar awam itu sendiri boleh dikaji semata-mata untuk alasan-alasan saintifik; iaitu untuk memahami sebab-sebab dan akibat-akibat keputusan-keputusan dasar tersebut yang juga memperbaiki pengetahuan kita mengenai masyarakat.

Dasar awam juga boleh dilihat sebagai pembolehubah yang bersandar *(dependent variable)* dan kita boleh bertanya, apakah persekitaran dan ciri-ciri sistem politik, dapat membantu membentuk kandungan dasar awam itu. Dasar awam juga boleh dilihat sebagai pembolehubah tidak bersandar dan kita boleh bertanya apakah impak dasar awam itu ke atas sistem politik dan persekitaran. Dengan membuat persoalan di atas, kita dapat memahami hubungan-hubungan di antara persekitaran, proses-proses politik dan dasar awam. Pemahaman daripada bimbingan-bimbingan ini, akan menyumbangkan beberapa perkembangan teori sains sosial dengan lebih signifikan lagi, luas dan boleh dipercayai.

Dasar awam juga boleh dikaji untuk alasan-alasan profesional kerana pemahaman mengenai sebab-sebab dan akibat dasar awam membolehkan kita menggunakan penyatuan sains sosial ke arah penyelesaian masalah-masalah yang praktikal.

Akhir sekali, didapati dasar awam boleh dikaji untuk tujuan politik, iaitu dapat menentukan bahawa negara itu menggubal politik yang betul untuk mencapai matlamat yang betul.

Analisis Dasar dan Advokasi Dasar

Adalah penting kita membezakan di antara dua konsep ini, sama ada kita memilih mengkaji dasar awam itu untuk alasan-alasan saintifik, profesional atau politik. Menerangkan sebab dan akibat-akibat dari berbagai-bagai dasar itu, adalah tidak sama dengan menyarankan peraturan-peratuan apakah dasar-dasar yang harus kerajaan lakukan. Mempelajari bagaimana kerajaan buat, apa dia buat dan apa pula akibat-akibat dari tindakan kerajaan adalah juga tidak sama dengan mengatakan apakah kerajaan patut buat atau membawa perubahan dalam apa juga tindakannya.

Saranan dasar berkehendakkan kemahiran-kemahiran seperti berpidato *rhetoric*, peguam-peguam, rayuan, organisasi dan aktivitisma. Manakala analisis dasar menggalakkan sarjana dan pelajar-pelajar menjunam ke arah isu-isu dasar yang kritikal dengan pengetahuan penyelidikan yang sistematik. Dengan kata lain, analisis dasar mungkin boleh dilabelkan sebagai orang yang cepat berfikir dan memberi respon kepada permintaan-permintaan yang releven dengan masalah-masalah.

Secara khususnya analisis dasar terlibat di dalam 3 peringkat:

(1) Ia lebih mengutamakan penerangan daripada cadangan peraturan.

(2) Ia melibatkan penyelidikan yang rapi terhadap sebab-sebab dan akibat-akibat dasar-dasar awam.

(3) Ia merupakan satu usaha untuk memperkembangkan dan menguji *"proposition"* yang umum mengenai sebab-sebab dan akibat-akibat dasar awam dan menambahkan lagi kejumpaan-kejumpaan penyelidikan yang boleh dipercayai dan lebih relevan.

Analisis Dasar dan Penyelesaian

Sungguhpun analisis dasar ini memberi panduan kepada kita untuk memahami sebab dan akibat dasar awam dan juga memberi

panduan mencari jalan penyelesaian tetapi tidaklah semudah itu untuk menyatakan ia begitu mujarab dan boleh mengatasi segala masalah. Ini disebabkan bahawa di dalam negara sekarang ini keadaan sungguh rencam. Kerajaan juga banyak mempunyai konstren-konstren seperti pertambahan penduduk, teknologi, struktur kelas dalam masyarakat, kepercayaan, parti-parti politik yang berbagai-bagai ideologi dan perkauman.

Analisis dasar tidak semudah itu boleh menyelesaikan kritis nilai, apa lagi di dalam negara Malaysia yang mempunyai nilai yang berbagai-bagai daripada berbagai kaum pula. Yang paling baik boleh disarankan ialah, bagaimana hendak mencapai satu set nilai ahli yang tertentu, tetapi ia tidak boleh menentukan apabila nilai aktiviti itu yang sepatutnya. Analisis dasar juga beriring dengan topik-topik yang sangat subjektif dan mesti bergantung kepada keputusan-keputusan interpretasi.

Satu lagi masalah ialah wujud halangan-halangan tertentu dari segi para penganalisis atau penyelidik yang juga sebagai manusia biasa yang terikat kepada kelemahan seperti berat sebelah, atau mengubah-ubah fikiran dan kelakuan semata-mata disebabkan mereka tahu yang mereka berada di dalam keadaan percubaan.

2 Peranan Analisis Dasar Awam [1]

Pertumbuhan yang pesat dalam hal-hal bilangan, kepelbagaian dan isu-isu polisi sosial yang penting yang dihadapi oleh kerajaan membuatkan permintaan intelektual yang tinggi ke atas yang terdapat di Malaysia hari ini. Pegawai kerajaan yang mentadbir di semua peringkat jabatan nampaknya makin berkehendakkan cara dan faedah yang lebih *sophisticated* dan rumit jika dibandingkan sebelum merdeka. Pada masa ini, pegawai-pegawai kerja tidak hanya cukup dengan mendapat kelulusan B. A. atau B. Sc. saja, tapi hendaklah juga dilengkapkan dengan pengetahuan yang lebih profesional supaya dapat menyelesaikan masalah-masalah yang besar. Apa lagi apabila wujudnya masalah-masalah sosio-ekonomi dan politik, pegawai-pegawai kerajaan tidak seperti sebelum merdeka – yang lebih dianggap *generalist* sahaja.

Untuk membantu para pegawai dalam memikirkan dan menetapkan sesuatu perkara itu, pegawai-pegawai kerajaan bergantung kepada pengetahuan dan yang didapati daripada penyelidikan, analisis polisi, penilaian program dan statistik. Kerajaan kita membelanjakan berjuta-juta ringgit untuk melatih pegawai-pegawainya serta memesan komputer-komputer bagi membantu menyelesaikan masalah yang bertambah banyak dan rumit.

Pada pandangan umum, bolehlah dianggap bahawa ahli-ahli politik atau menteri-menterilah yang mentadbirkan kerajaan. Sebenarnya teknokrat seperti pegawai-pegawai kerajaan dan ahli pentadbirlah yang menjalankan pentadbiran negara. Konsep-konsep yang *conventional* tentunya memusatkan perhatian kepada kelakuan

---

[1] Perkataan polisi atau dasar adalah sama sahaja, polisi yang diterima umum bermaksud "dasar".

politik itu sendiri yang menentukan polisi kerajaan, tapi sebenarnya kejayaan politik yang banyak dan kompleks itu bergantung ke atasnya. Orang-orang politik bergantung kepada ahli-ahli pentadbir. Kalau kita mendengar saranan kerajaan betapa pegawai-pegawai kerajaan memainkan peranan penting, misalnya orang lebih kenal Pegawai Daerah daripada Wakil Rakyat. Wakil Rakyat memerlukan bantuan daripada pegawai-pegawai kerajaan untuk mendapatkan data dan maklumat yang logik dan tepat. Menteri Besar perlukan pegawai kewangan yang cekap dan memberikan maklumat perbelanjaan yang tepat untuk kegunaan Menteri Besar. Kalau kita lihat di negara-negara yang kurang cekap pentadbirannya, walaupun ahli politiknya bersemangat harimau tetapi pegawai-pegawai kerajaan mereka rasuah dan tidak cekap.

Perlunya pelajaran pengurusan kepada pentadbir tidak dapat diketepikan lagi walaupun pegawai-pegawai itu berfikir dari pendekatan-pendekatan yang berbagai-bagai antara satu sama lain, tetapi kebolehan yang analitik amat penting bagi mereka itu untuk mencakup masalah-masalah yang dihadapi dengan lebih berkesan. Kebolehan yang analitik bukan bererti mendapatkan kemudahan-kemudahan teknikal dengan alat-alat dan teknik-teknik analitik yang spesifik seperti teori mikro-ekonomi, program linar sahaja walaupun penting, tetapi lebih bermaksud agar pegawai-pegawai itu dapat memikirkan secara sistematik dan terang mengenai masalah-masalah dasar yang kompleks dan tidak biasa dan dapat pandangan-pandangan yang cekap dan bebas terhadap sesuatu isu tersebut serta menggariskan alternatif dan kemungkinan kesan yang wujud dan apakah tindakan-tindakan yang patut diambil. Pegawai-pegawai seharusnya juga sedar dengan persekitaran politik mereka. Apa yang lebih penting dalam pembentukan dasar ialah sikap dan pendekatan bukan setakat kepada satu kaedah yang spesifik. Jadi perbincangan ini sebenarnya untuk membantu bakal-bakal pegawai atau siapa sahaja supaya menjadi lebih profesional dan akademik. Antara tujuannya ialah:

1. Untuk menolong mendapatkan tabiat yang analitis kepada kebanyakan masalah yang didapati dalam kerajaan.

2. Untuk menambahkan pengetahuan pelajar-pelajar itu dalam menggunakan konsep-konsep yang analitis dan teknik-teknik tertentu misalnya teori mikro-ekonomi, analisis dasar/keputusan

dan *statistical inference* – untuk dasar awam.

3. Untuk membiasakan diri dengan peranan ahli-ahli profesional yang tercatat dalam konteks institusi politik dan penggubahan dasar awam.

Sehingga ini, kerajaan kita mempunyai pandangan bahawa pegawai-pegawai kerajaan haruslah menjuruskan kepada satu-satu bidang yang diminati.

Seperti di Amerika Syarikat, kita dapati tekanan-tekanan ke atas pegawai-pegwai awam supaya lebih mengetahui dan mempunyai idea-idea yang lengkap dan bernas mengenai dasar awam telah menimbulkan bertambahnya permintaan ke atas pelajaran pengurusan juga pelajaran sains. Dengan itu, pengurusan awam telah wujud dan juga analisis dasar awam merupakan satu bidang yang baru dan mencabar sekali.

Seperti yang dimaklum bahawa politik dan pentadbir tak boleh dipisahkan. Kalau dipisahkan, pincanglah organisasi, rosaklah pengurusan. Walau bagaimanapun, Perdana Menteri dianggap ketua kerajaan dan pemerintah negara tapi ahli-ahli pentadbir mempunyai peraturan dan mahir dengan undang-undang. Pada masa ini, pengajian atau penyelidikan yang berhubung dengan tajuk-tajuk pengurusan dan pentadbiran awam adalah berselerak di merata-rata universiti dalam bidang-bidang sains politik, sosiologi, ekonomi serta psikologi.

Kemahiran pegawai-pegawai yang mengambil kursus Pentadbiran Awam adalah berlainan dengan kemahiran yang ditunjukkan oleh pegawai-pegawai yang mengambil pentadbiran perniagaan di sektor swasta. Kemahiran dalam sektor awam dibentuk dalam rangka kerja pentadbiran awam dan proses politik yang memerintah ketika itu. Pengurusan dan teknik sama ada di dalam sektor swasta atau awam sebenarnya sama sahaja, yang berbeza ialah mengenai cara-cara pendekatan, pemerhatian, apabila pentadbir awam melihat aspek-aspek sosial dan perkhidmatan untuk orang ramai lebih daripada firma yang banyak memikirkan soal-soal keuntungan sahaja. Itu pun di akhir-akhir ini, firma harus melihat juga persekitaran politik seperti akta perindustrian yang mana mereka mestilah menyahut seruan kerajaan seperti peruntukan 30% untuk bumiputera, galakan pelaburan, keselamatan sosial dan sebagainya.

Analisisi Dasar

Analisis dasar awam adalah juga sebagai satu peringatan perkembangan awal dalam pentafsirannya dan ia kemudian tunduk kepada perkembangan sains dan sosial dengan serentak di mana menegaskan kepada peri mustahaknya kandungan dan pembentukan dasar awam. Pada hari ini, analisis dasar awam merujuk kepada analisis masalah-masalah dasar awam dengan tujuan menjelaskan lagi isu-isu, alternatif-alternatif dan akibat-akibat dan seterusnya memperbaiki asas-asas untuk mencapai keputusan-keputusan bagi dasar awam itu.

Proses Pembuatan Dasar Awam

Adalah menjadi perkara umum bagi mana-mana perdebatan politik atau mana-mana menteri atau wakil rakyat membuat kenyataan kebangsaan yang lengkap misalnya ke atas pengangguran di kalangan belia-belia, atau penyimpan tenaga atau pembangunan bandar atau perumahan negara. Kenyataan ini selalunya didasarkan kepada perbincangan-perbincangan untuk tindakan kerajaan yang dihitungkan dengan isu-isu, tetapi isu-isu itu mempunyai tujuan-tujuan yang masih didefinisikan atau isu-isu itu begitu samar dan tidak konsisten dan selalu tidak cekap pentadbirannya. Dalam hal ini timbul misalnya mengapa kerajaan menjalankan kempen anti merokok tapi di satu pihak pula kerajaan menggalakkan rakyat menanam tembakau untuk menambahkan pendapatan mereka. Untuk menjelaskan kekeliruan ini, iaitu untuk membawa hal ini kepada program pentadbiran dan hendak meninggikan skop kecekapan usaha kerajaan maka "kita perlu satu dasar".

Kita harus menjangka bahawa sesuatu polisi yang dibuat dan terus dilaksanakan itu memakan masa yang panjang juga sebelum ia menjadi satu polisi. Misalnya kerajaan, melalui Parlimen meluluskan undang-undang/akta universiti dan kolej, pada mulanya undang-undang/akta Universiti dibuat semasa hendak menubuhkan Universiti Malaya: kemudian dipinda lagi pada tahun 1970, 1971 dan tahun 1975. Begitu juga undang-undang lain seperti undang-undang buruh atau sebagainya. Jadi dalam proses membuat undang-undang itu, ada yang masih belum jelas dan mempunyai pengertian/polisi yang kabur. Malah dalam banyak hal juga, mengenai keputusan mengapa dan bagaimana

kerajaan hendak menjalankan sesuatu maksud yang tidak disangka adalah selalu menimbulkan lebih banyak persoalan daripada jawapan-jawapan yang tepat tentang polisi tersebut. Katalah misalnya kerajaan negeri menaikkan gaji kakitangan Majlis Perbandaran dan kerajaan pusat pula sedang menyelesaikan masalah inflasi, jadi tentulah begitu rumit dan dan tidak selesai. Malah walau persetujuan yang jelas telah dicapai ke atas objektif dan matlamatnya, tetapi tidak lengkap atau tidak sesuai. Dengan kata lain, kerajaan mungkin sudah mengambil tindakan, tapi apakah polisinya?

Hal-hal seperti ini menimbulkan banyak masalah bagi penganalisis dasar itu menyesuaikan keadaan ini untuk menggubal sesuatu polisi. Bagi ahli penganalisis yang praktikal, mungkin ia belajar melalui pengalaman yang lampau. Jika seorang penganalisis itu mempunyai latihan yang baik ini akan membawa keyakinan diri dalam menggubal polisi awam.

Rangka Kerja untuk Analisis Dasar

Takrif pembuatan dasar bermula dengan individu-individu yang sering bersama-sama berkumpul dalam kumpulan yang kecil dalam satu rangka kerja di dalam satu rangka kerja di dalam sebuah organisasi yang dicirikan oleh hierarki, pembahagian kerja dan pengkhususan. Formula ini walaupun terhad, adalah berguna dalam menganalisis pembuatan dasar oleh para pegawai tinggi dari organisasi-organisasi seperti jabatan-jabatan, kementerian dan sebagainya. Dalam banyak hal, bagaimanapun tidak ada satu organisai yang tunggal pun yang mempunyai kuasa atau autoriti untuk menentukan polisi/dasar kerajaan itu. Dalam sistem pentadbiran kita, kuasa dikongsi bersama di kalangan berbagai-bagai entiti yang menpunyai cabang-cabang yang berbeza-beza dan tingkat-tingkat kerajaan. Sebenarnya, walaupun kuasa untuk mempengaruhi dasar mungkin tidak termasuk tiap-tiap individu daripada kita sendiri, tapi tentunya daripada individu-individu yang berkedudukan penting dan individu-individu yang menyelaraskan diri mereka terhadap kepentingan-kepentingan tertentu.

Jika kita mengambil misalan iaitu satu istilah *actor* atau pelaku untuk mengkategorikan individu, kumpulan atau organisasi dengan kuasa mempengaruhi polisi yang biarpun terhad, kita boleh

mengatakan bahawa sistem penggubalan dasar mempunyai ciri-ciri seperti:

(a) Aktor sumber-sumber kuasa mereka dan juga kepentingan mereka.

(b) Peraturan dan amalan kerajaan dalam bentuk hubungan yang formal atau tidak formal di kalangan aktorraktor.

Jadi dasar/polisi dapat dilihat sebagai hasil daripada sistem penggubalan dasar ini. Dalam hal ini, kita masih menggunakan beberapa istilah yang belum didefinisikan iaitu polisi, kuasa dan kepentingan. Kepentingan adalah objek peristiwa atau keadaan yang membuatkan aktor itu menganggap ia berfaedah atau menguntungkan. Kuasa ialah kebolehan untuk membawa/mengenengahkan atau mengukur kemungkinan dengan tinggi dan berfaedah kepada kerajaan/ tindakan kerajaan. Polisi ialah seperti set yang khusus oleh tindakan kerajaan yang jika dirangka dan dibentuk atau apa-apa hal pun mengeluarkan satu jenis hasil yang tertentu. *Policy is a specific set of government actions that will design or other wise, produce a particular class of effects.*[2]

Jadi satu aktor itu, katalah organisasi wanita nasional – akan mencari polisi tertentu, katakanlah peruntukan perbelanjaan untuk menyara pekerja-pekerja wanita yang akan memberikan kemudahan seperti meluaskan lagi peluang-peluang kerja wanita. Jadi organisasi mempunyai kuasa yang ia boleh misalnya mendapatkan kelulusan kongres atau parlimen dan seterusnya dijadikan undang-undang.

Banyak lagi sebenarnya definisi bagi konsep-konsep ini. Seorang ahli sains politik yang terkenal iaitu Thomas R. Dye mendefinisikan dasar awam sebagai "apa-apa juga pilihan kerajaan sama ada hendak membuat atau tidak mahu membuat adalah polisi."[3]

Ada beberapa lagi konsep/model untuk mendefinisikan mengapa polisi itu digubal. Antaranya ialah melalui beberapa model seperti:

---

[2] Lawrence E. Lynn Jr. *Designing Public Policy,* Goodyear Publishing Co. Inc. Colifornia 1981, m.s. 12.

[3] Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy,* Englewood Cliggs, New Jersey, Prentice Hall, Inc. 1972 o.p. 1

1. Model kuasa
2. Model sistem atau teori sistem.
3. Pendekatan kandungan dasar.
4. Pendekatan analitik.

Huraian mengenai jenis-jenis model di atas akan dibincangkan di dalam Bab 3 nanti.

Pendekatan model sistem kepada polisi adalah diasaskan oleh David Easton "The Political System, N.Y. 1953. Pendekatan ini antara lain mencari untuk menerangkan hasil dasar yang didefinisikan dengan berbagai-bagai cara seperti perbelanjaan kerajaan ke atas kebajikan pelajaran, jalan raya dan sekitaran-sekitaran sosial, politik dan ekonomi misalnya tingkat pelajaran warganegara, perbandaran, pendapatan nilai perkapita atau kekayaan dan ciri-ciri proses politik seperti struktur parti dan persaingan, penglibatan pengundi-pengundi dan sebagainya. Persoalan asas yang timbul dari pendekatan ini ialah: Bagaimana faktor-faktor sekitaran memberi kesan terhadap sifat sistem politik? Bagaimana ciri-ciri sistem politik memberi kesan kepada kandungan dasar-dasar awam? Bagaimana faktor-faktor sekitaran secara langsung memberi kesan kepada kandungan dasar awam? Walau bagaimanapun pandangan ini banyak dikritik dengan alasan bahawa sesuatu polisi itu tidak semestinya dipengaruhi oleh sistem politik, tapi oleh pembuat polisi itu sendiri dan nilai-nilai orientasi sekelilingnya.

3 Pendekatan Pembentukan Dasar, Awam

Beberapa tahun lamanya ahli-ahli Sains Politik seperti juga disiplin lain yang bersifat saintifik telah memperkembangkan beberapa konsep dan model untuk membantu para ahli dan pelajar-pelajar atau orang awam memahami kehidupan politik. Tujuan model-model tersebut adalah semata-mata untuk pemahaman tentang polisi atau dasar awam yang antara lain ialah:

(1) Untuk memudah serta menerangkan dan menjelaskan pemikiran kita mengenai kerajaan dan politik di peringkat negeri dan nasional.

(2) Untuk mengenal tenaga politik yang penting dan yang memberi pengaruh dalam masyarakat.

(3) Menghubungkan pengetahuan-pengetahuan yang relevan mengenai kehidupan, cara dan pendekatan politik di sesebuah negara itu.

(4) Untuk memeriksa atau membuat pertanyaan secara langsung mengenai politik.

(5) Untuk mencadangkan beberapa pernyataan terhadap peristiwa-peristiwa politik dan kesan-kesannya kepada masyarakat.

1. Melalui Model-model Politik: Model deskriptif

Dalam perbincangan ini kita akan mencuba melihat sama ada konsep-konsep dan model-model ahli-ahli sains politik itu mempunyai atau ada mempuṇyai kaitan dan kegunaan dalam kajian dasar awam. Dalam hal ini, kita akan menganalisis dan menyelidik dasar awam ini dari

perspektif-perspektif seperti teori sistem *(system theory)*, teori elit, teori kumpulan, teori pembuatan keputusan rasional *(rational design-making theory)*, *incrementalism*, teori permainan dan teori institusional.

Tiap-tiap model tersebut memperkenalkan pendekatan mengenai konsep yang utama ke atas politik yang boleh didapati dalam bidang sains politik. Sebenarnya tidak ada daripada model-model ini diambil secara rasmi untuk mengkaji dasar awam. Model-model ini dianggap sebagai panduan untuk kita memahami dengan lebih akademik terhadap polisi awam. Model-model yang akan dibincangkan ini juga tidak berupa bersaing antara satu model dengan yang lain; tiap-tiap satunya boleh dianggap sebagai terbaik dan tiap-tiap model ini memberikan satu fokus yang berasingan ke atas kehidupan politik dan tiap-tiap satunya boleh menolong kita memahami perkara-perkara yang berbeza mengenai dengan dasar awam. Walaupun setengah-setengah polisi secara seimbas lalu menampakkan satu model tertentu, kebanyakan polisi-polisi adalah hasil satu gabungan yang rasional daripada semua model-model tersebut. Tidak ada model yang benar-benar mutlak kebenarannya.

Institusionalisma: Polisi Sebagai Aktiviti yang Institusional

Struktur-struktur kerajaan dan institusi telah lama menjadi fokas utama bagi sains politik. Secara tradisi, sains politik didefinisikan secara umum sebagai pengkajian institusi-institusi kerajaan. Aktiviti-aktiviti politik pula pada umumnya memusatkan mengenai institusi-institusi kerajaan seperti kongres, Parlimen Presiden, Perdana Menteri, mahkamah-mahkamah, kerajaan negeri, kerajaan-kerajaan tempatan, parti-parti politik dan kegiatan-kegiatan lain individu dan kumpulan-kumpulan umumnya diarahkan kepada institusi-institusi kerajaan.

Manakala dasar awam pula ditentu dan dilaksanakan serta dikuatkuasakan oleh institusi-institusi kerajaan dengan cara kuasa atau *authority*.

Hubungan antara dasar awam dengan institusi-institusi kerajaan sangat rapat. Secara khususnya dapatlah dikatakan bahawa satu-satu polisi/dasar awam itu tidak akan menjadi satu dasar awam sehinggalah ia dilaksanakan, digunakan dan dikuatkuasakan oleh institusi kerajaan tersebut. Institusi-institusi kerajaan memberikan polisi awam

kepada tiga ciri yang berbeza tetapi berkaitan iaitu: – Pertama, Kerajaan mendapatkan pengesahan kepada polisi-polisi tertentu. Dalam hal ini, dasar-dasar kerajaan itu umumnya dianggap sebagai obligasi yang sah dari segi undang-undang yang mana berkehendakkan kesetiaan daripada warga negara. Rakyat mungkin memandang bahawa polisi daripada kumpulan lain dan persatuan-persatuan dalam masyarakat itu seperti *corporation*, organisasi-organisasi profesional, persatuan-persatuan perniagaan, adalah penting dan berada dalam keadaan ikatan yang rapat. Tetapi dalam hal ini, hanya polisi kerajaan yang terlibat secara menyeluruh atau universal. Hanya polisi kerajaan yang dapat menyampaikan kepada semua rakyat; polisi-polisi kumpulan lain atau pertubuhan-pertubuhan yang lain hanyalah sampai ke sebahagian sahaja dalam masyarakat. Akhirnya, kerajaan dikatakan memonopoli atau paksaan dalam masyarakat – hanya kerajaan yang boleh memenjarakan penderhaka-penderhaka secara sah yang tidak suka dengan polisi kerajaan. Hukuman-hukuman yang boleh dikenakan oleh kumpulan-kumpulan lain atau pertubuhan dalam masyarakat adalah terhad. Kalau ada gedung-gedung perniagaan yang menangkap penyeluk-penyeluk saku atau pencuri barang, mereka tidak boleh bertindak sendiri, tetapi hendaklah diserahkan kepada kerajaan atau pihak polis.

Secara ringkasnya, kebolehan kerajaan untuk memerintah dan mendapatkan kesetiaan daripada rakyat serta untuk mengenakan polisi-polisi kerajaan pada keseluruhan masyarakat untuk memonopoli penggunaan kekuasaan yang sah adalah menggalakkan individu-individu dan kumpulan-kumpulan bekerjasama ke arah penguatkuasaan undang-undang ke dalam bentuk polisi atau dasar awam.

Secara tradisinya, pendekatan institusional di dalam bidang sains politik tidak banyak memberikan perhatian kepada hubungan-hubungan di antara struktur institusi kerajaan dan juga kandungan polisi awam. Sebaliknya, kajian-kajian institusionalisma biasanya menggalurkan institusi-institusi kerajaan yang khusus – seperti struktur-strukturnya, organisasi-organisasi dan tugas serta peranan/fungsi – dengan tidak membuat pemeriksaan secara sistematik, mengenai kesan daripada ciri-ciri institusi tersebut ke atas hasil-hasil dasar itu. Peraturan-peraturan undang-undang dan perlembagaan diterangkan dengan lengkap sepertimana juga banyaknya bilangan agensi-agensi kerajaan seperti di peringkat persekutuan, negeri dan kerajaan tempatan. Polisi-

polisi awam kadang-kadang diterangkan tetapi jarang-jarang benar dianalisiskan. Hubungan yang sebenarnya wujud di antara struktur dan polisi sebahagiannya tinggal tidak dikaji.[4]

Walaupun fokus kepada kajian awal institusi dalam sains politik tersebut dianggap sempit, pendekatan struktur tidak semestinya satu-satu yang tidak produktif. Institusi kerajaan adalah ternyata merupakan pola-pola yang berstruktur bagi kelakuan individu-individu dan kumpulan-kumpulan. Dengan istilah yang terstruktur dapatlah kita mengertikan bahawa pola kelakuan-kelakuan ini cenderung untuk kekal selamanya. Pola-pola kelakuan kumpulan individu yang stabil akan memberi kesan kepada kandungan dasar awam. Institusi akan mungkin begitu berstruktur untuk memudahkan beberapa kesan/hasil dasar awam dan menghalang kesan dasar awam yang lain. Institusi-institusi itu mungkin memberikan faedah kepada beberapa kepentingan golongan tertentu dalam masyarakat dan memegang faedah-faedah itu daripada kepentingan lain. Sebagai individu dan kumpulan-kumpulan mungkin menikmati faedah-faedah yang lebih besar daripada kuasa kerajaan tersebut di bawah satu set ciri-ciri struktur. Secara ringkasnya struktur institusi kerajaan mempunyai kesan polisi yang lebih penting lagi daripada unsur.

Pendekatan institusi tidak perlu terlalu sempit atau deskriptif. Kita boleh bertanya, apakah hubungan-hubungan yang wujud di antara peraturan-peraturan institusi dan kandungan polisi awam itu. Kita boleh memeriksa dan menyelidik hubungan-hubungan ini dalam satu fesyen dan perbandingan yang sistematik. Misalnya dalam satu kawasan perbandaran yang mempunyai masalah-masalah tertentu, kita boleh bertanya seperti: Adakah dasar awam dari peringkat persekutuan itu misalnya polisi perumahan itu lebih *responsive* kepada masalah-masalah perbandaran lebih daripada dasar-dasar negeri atau kerajaan tempatan? Bagaimanakah pembahagian tanggungjawab untuk perkhidmatan-perkhidmatan perbandaran di kalangan persekutuan, negeri dan kerajaan tempatan itu dapat memberikan kesan kepada polisi perbandaran? Apakah hubungan di antara struktur pentadbiran bandar yang diperbaharui itu? Apakah pentadbiran kerajaan bandar tersebut lebih

---

[4] Thomas R. Dye, *op. cit.*

responsif terhadap keputusan dasar awam kepada permintaan-permintaan golongan minoriti atau untuk faedah pentadbiran itu saja.

Persoalan-persoalan dasar ini boleh diuruskan dengan sistematik dan melibatkan susunan-susunan institusi.

Perlu diingat bahawa kesan daripada peraturan institusi ke atas dasar awam adalah satu persoalan yang empiris, yang memerlukan penyelidikan. Acapkali para-para pembaharuan reformasi menganggap sesuatu perubahan yang teratur dalam struktur institusi itu akan membawa perubahan-perubahan dalam dasar awam tanpa membuat penyelidiki hubungan sebenar antara struktur dan dasar; dengan itu, mereka terperangkap dengan anggapan bahawa asas kepada satu polisi yang logik daripada pembaharuan institusi itu membawa perubahan-perubahan kepada dasar awam. Kita haruslah berwaspada bahawa kedua-dua unsur iaitu struktur dan dasar adalah ditentukan oleh gerak-kuasa persekitaran dan peraturan-peraturan. Susunan institusi akan mendapati sedikit sahaja kebebasan ke atas dasar awam jika gerak kuasa persekitaran, sosial, ekonomi dan politik berada dalam keadaan tetap.

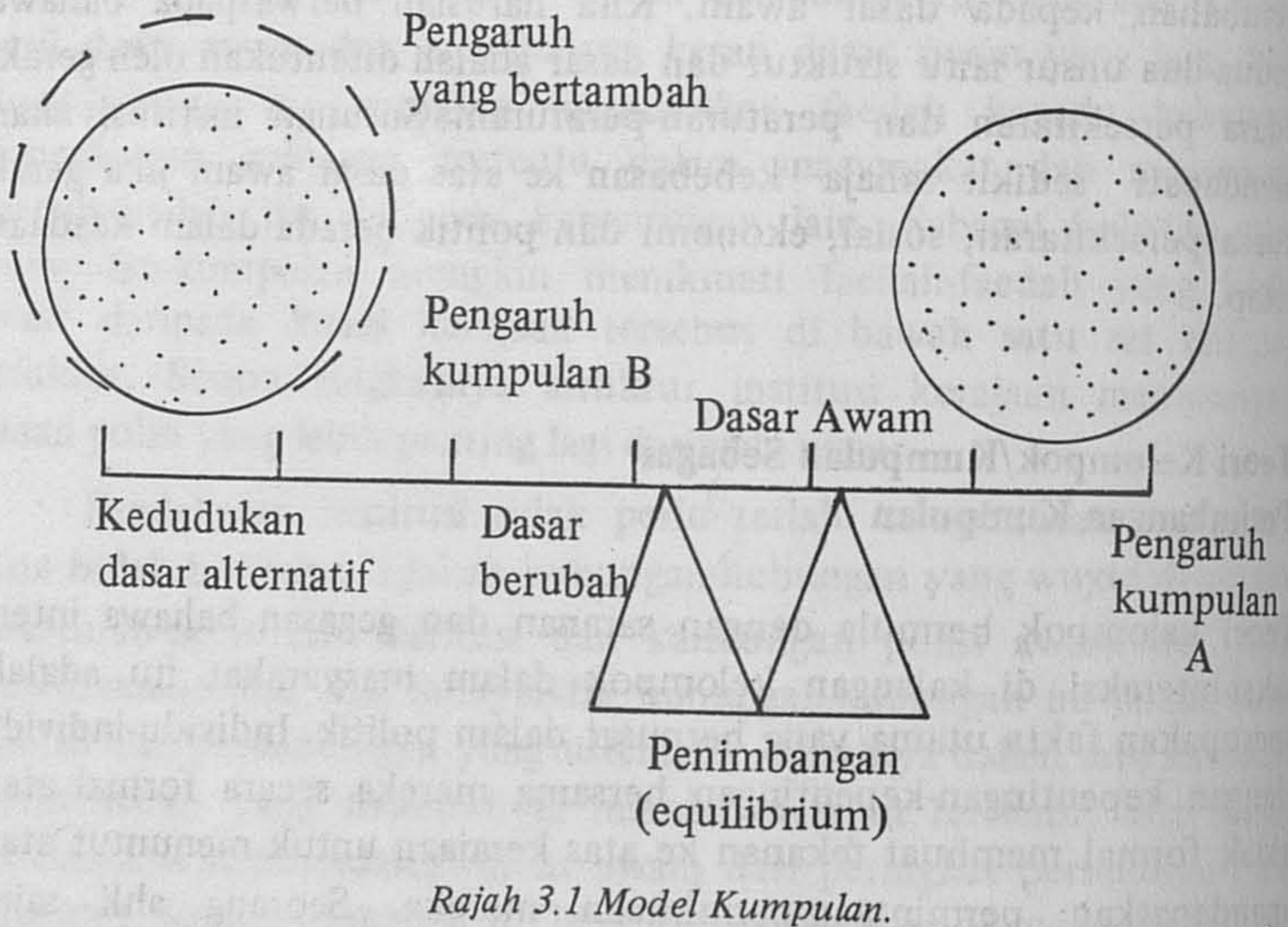
Teori Kelompok/Kumpulan Sebagai Perimbangan Kumpulan

Teori kelompok bermula dengan saranan dan gegasan bahawa interaksi-interaksi di kalangan kelompok dalam masyarakat itu adalah merupakan fakta utama yang berpusat dalam politik. Individu-individu dengan kepentingan-kepentingan bersama mereka secara formal atau tidak formal membuat tekanan ke atas kerajaan untuk menuntut atau mendapatkan permintaan-permintaan mereka. Seorang ahli sains politik, David Truman[5] mengatakan satu kelompok yang berkepentingan *(group interest)* adalah satu kelompok yang mempunyai sikap bersama *(shared attitude)* yang membuat setengah-setengah tuntutan tertentu ke atas kelompok-kelompok yang lain dalam masyarakat itu, kelompok-kelompok yang demikian menjadi *political* atau bersifat politik jika dan apabila ia membuat tuntutan-tuntutan melalui

---

[5] David Truman, *The Governmental Process,* knoff, New York, 1951.

atau ke atas mana-mana institusi kerajaan. Menurut teori ini lagi bahawa individu-individu adalah penting dalam politik hanya apabila mereka bertindak sebagai sebahagian atau bagi pihak kelompok berkepentingan tersebut. Kelompok tersebut menjadi jambatan yang utama di antara individu dan kerajaannya. Politik adalah benar-benar merupakan perjuangan di kalangan kelompok untuk mempengaruhi dasar awam.[6] Dalam keadaan ini, tugas sistem politik ialah memelihara dan mengawasi konflik kumpulan tersebut dengan cara-cara seperti berikut:



Rajah 3.1 Model Kumpulan.

(1) Mewujud peraturan dalam kelompok yang berjuang itu.

(2) Mengaturkan kompromi dan mengimbangi kepentingan kumpulan.

---

[6] Thomas R. Dye. *op. cit.*

(3) Mengenakan kompromi tersebut dalam bentuk dasar awam, misalnya semasa hendak menuntut kemerdekaan – UMNO, MCA, MIC – berkompromi atas isu-isu seperti kewarganegaraan, bahasa, agama dan sebagainya. Jadi, hasilnya dijadikan undang-undang yang perlu dipatuhi dan tidak boleh disentuh.

(4) Menguatkuasakan segala kompromi-kompromi itu (tolak ansur).

Menurut ahli-ahli teori, dasar awam pada sebarang masa pun adalah perimbangan yang dicapai dalam perjuangan kelompok itu. Perseimbangan ini ditentukan oleh pengaruh kelompok-kelompok berkepentingan yang relatif sifatnya. Perubahan-perubahan dan pengaruhnya yang relatif bagi sebarang kelompok berkepentingan boleh dijangkakan kesannya dalam perubahan-perubahan dasar awam; di mana dasar akan bergerak ke arah yang dikehendaki oleh kelompok bagi memperolehi pengaruh dan terkeluar daripada kehendak kelompok yang hilang pengaruh tadi.

Seorang ahli sains, politik, Earl Lathnam[7] menyatakan bahawa dasar awam dari kaca mata kelompok *group theory* adalah, "Apa yang harus dipanggil dasar awam adalah sebenarnya perseimbangan yang dicapai/wujud oleh pertarungan kelompok pada bila-bila masa yang terdapat dan ia mewakili satu keseimbangan yang berjuang untuk mendapatkan tuntutan yang menyebelahi dengan mereka. Dalam keadaan ini para pembuat undang-undang menjadi pengadil dalam perjuangan kelompok ini, mengisahkan kejayaan-kejayaan dalam campuran merekodkan segala istilah kompromi dan menyerahkan segala kepentingan itu dalam bentuk undang-undang.

Pengaruh kelompok-kelompok ini ditentukan oleh bilangan mereka yang ramai, kekayaan, kekuatan organisasi, kepimpinan, mempunyai hubungan yang mudah dengan pembuat keputusan dan kesepaduan dalaman.

Teori kelompok berkecenderungan untuk menentukan semua aktiviti politik dalam bentuk-bentuk perjuangan kelompok. Pembuat-

---

[7] Earl Lathnam, *The Group Basis of Politics,* Heinz Enlau, Free Press New York, 1956, m.s. 239.

pembuat polisi dianggap sebagai merangsang dengan cepat kepada tekanan-tekanan kelompok, menawar, berunding dan bertolak ansur di kalangan kelompok-kelompok berpengaruh untuk bersaingan dengan tuntutan-tuntutan mereka tersebut. Dengan berbuat demikian, mereka ini mempunyai kebebasan *(latitude)* yang sama dalam menentukan kelompok yang dimaksudkan ke dalam percampuran majoriti. Lebih besar kawasan *(constituency)* bagi ahli-ahli politik itu, lebih besarlah bilangan/jumlah kepentingan dan berbagai-bagai pula serta lebih besar kebebasan mereka ini dalam memilih kelompok untuk membentuk satu majoriti campuran. Kalau di Amerika Syarikat, ahli-ahli kongres mempunyai kurang *fleksibiliti* daripada senator-senator di mana mereka mempunyai konstituensi lebih besar dan lebih umum manakala Presiden pula mempunyai kuasa yang lebih *fleksibiliti* daripada ahli-ahli kongres dan senator-senator.

Dalam teori ini juga, parti-parti dianggap kelompok-kelompok campuran. Kalau di Amerika Syarikat, kelompok-kelompok seperti ini ialah gereja, orang-orang miskin, orang kulit hitam, kelompok-kelompok selatan dan kaun-kaum. Di Malaysia pula orang-orang Melayu diwakili oleh parti-parti politik seperti UMNO, PAS, orang Cina diwakili oleh MCA, orang India pula ialah MIC dan pertubuhan perniagaan lain. Barisan Nasional mempunyai komponen-komponen yang berbagai-bagai. Jadi dengan teori ini dapat dikatakan bahawa seluruh sistem kelompok berkepentingan – iaitu sistem politik itu sendiri – diikat dan dikukuhkan bersama-sama satu "perseimbangan" oleh beberapa gerak kuasa iaitu pertamanya, kebanyakan kelompok di Amerika Syarikat misalnya menyokong sistem perlembagaan dan mengekalkan peraturan-peraturan di dalamnya. Seperti di Malaysia juga, boleh dikatakan semua kelompok menyokong perlembagaan Malaysia.[8] Kelompok-kelompok ini tidak selalunya nampak, tapi boleh digiatkan peranan mereka itu jika ada kelompok-kelompok lain yang dicabar yang boleh memusnahkan perseimbangan tadi. Dalam hal ini, kita dapati kelompok-kelompok, seperti orang Melayu PAS atau UMNO, persatuan-persatuan mahasiswa Melayu, guru-guru Melayu atau askar Melayu – akan bangun menentang orang yang dianggap mengancam perseimbangan. Yang

---

[8] Saya ragu-ragu tentang sokongan setengah-setengah kumpulan masyarakat terhadap perlembagaan Malaysia.

kedua, ialah keahlian yang bertindan-tindih menolong memelihara keseimbangan ini dengan mencegah kelompok-kelompok yang bergerak terlalu jauh melampau daripada nilai-nilai yang wujud. Misalnya di negara ini, orang Cina tak boleh tuntut terlalu lebih, nanti orang Melayu marah, orang Melayu pula tak boleh tekan orang Cina, nanti pemuda MCA adakan dialog dengan Perdana Menteri. Individu-individu yang dianggap dipunyai oleh sesuatu kelompok juga dipunyai oleh kelompok-kelompok yang lain dan fakta ini membuatkan permintaan-permintaan daripada kelompok itu dapat disederhanakan. Yang ketiga ialah periksa dan imbangan daripada kelompok-kelompok yang bersaingan ini juga membantu untuk memelihara perseimbangan di dalam sistem tersebut.

Tidak ada kelompok pun yang mengandungi satu majoriti dalam masyarakat tersebut. Kuasa pagi setiap kelompok yang berkepentingan diperiksa dan dijagai oleh kuasa kelompok-kelompok yang berasingan itu *cauntervaling* akan memusatkan fungsi kuasa untuk memeriksa pengaruh mana-mana kelompok dan mempertahankan individu itu daripada *eksploitasi.* Kita boleh lihat teori kelompok ini dalam misalan-misalan seperti dasar awam di Amerika Syarikat seperti bantuan Kerajaan Pusat mengenai pelajaran, peranan agama dan kelompok-kelompok etnik terhadap polisi pelajaran persekutuan dan lain-lain. Di Malaysia, kalau kita mahu misalkan ialah Dasar Pendidikan Kebangsaan, Dasar Ekonomi Baru, Undang-Undang Bahasa Kebangsaan dan lain-lain lagi.

Teori Elit: Polisi Sebagai Pemilihan Elit

Dasar awam juga boleh dilihat sebagai pemilihan-pemilihan dan nilai-nilai elit yang memerintah.[9] Walaupun kita selalu menggunakan dasar awam itu sebagai melambangkan permintaan-permintaan dari rakyat, ini boleh diucapkan dalam bentuk metos dan kenyataan yang ada dalam demokrasi Amerika Syarikat.[10]

Teori elit menyarankan bahawa rakyat adalah apati "mati rasa

---

[9]Thomas R. Dye. *The Irony of Democracy,* wadworth, Harmon California, 1970.

[10]*Ibid.*

dan tidak kisah" dan tidak begitu mengambil berat mengenai maklumat lengkap mengenai dasar awam yang sebenarnya. Dalam keadaan ini golongan elit membentuk pandangan dan pendapat ramai ke atas persoalan-persoalan dasar lebih daripada orang ramai yang membentuk pendapat elit. Jadi, dasar awam benar-benar menjadi pilihan kepada golongan elit ini. Pegawai-pegawai kerajaan dan pentadbir-pentadbir semata-mata menjalankan polisi-polisi yang telah ditetapkan oleh golongan elit dan polisi-polisi mengalir ke bawah dari golongan elit kepada orang ramai; dan polisi-polisi itu sebenarnya tidak timbul daripada permintaan-permintaan orang ramai. Teori elit boleh diringkaskan seperti berikut:

1. Masyarakat dibahagikan ke dalam beberapa golongan yang mempunyai kuasa dan ramai pula yang tidak mempunyai apa-apa kuasa. Hanya sedikit sahaja orang yang memperuntukkan nilai-nilai untuk masyarakat, sementara rakyat terbanyak yang lain tidak menentukan dasar awam.

2. Sedikit orang yang memerintah itu tidak melambangkan kepada orang ramai yang diperintah itu. Golongan elit disalurkan secara tidak seimbang dari susurgalur sosioekonomi masyarakat itu.

3. Pergerakan orang-orang bukan elit kepada kedudukan elit adalah perlahan-perlahan dan berterusan untuk memelihara kemantapan dan untuk mengelakkan revolusi. Hanya orang bukan elit yang sudah menerima pendapat elit yang asas sahaja boleh diterima masuk ke dalam lingkungan elit.

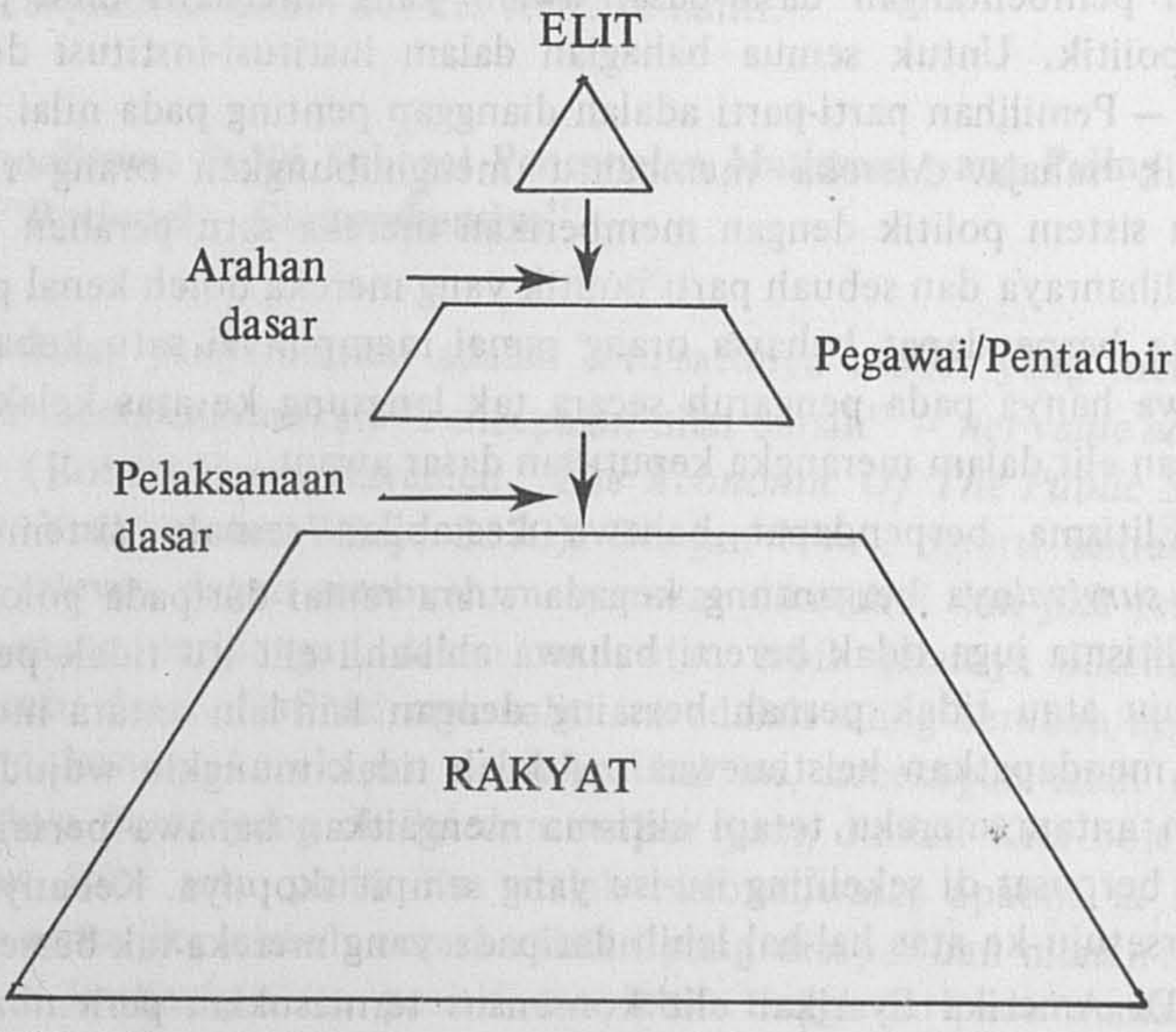
4. Elit berkongsi pendapat ramai bagi pihak nilai-nilai asas dalam sistem sosial dan pengekalan sistem tersebut. Di Amerika Syarikat misalnya, dasar golongan elit adalah dianggap kesucian ke atas harta awam, kerajaan yang terhad dan juga kebebasan individu.

5. Dasar awam tidak melambangkan permintaan-permintaan orang ramai tapi lebih kepada hendak mengekalkan nilai-nilai elit itu sendiri. Perubahan-perubahan dan dasar awam akan bersifat *incremental* (ditingkat-tingkat sedikit demi sedikit) dan tidak merupakan revolusi yang mendadak.

6. Golongan elit yang aktif adalah tertakluk secara relatifnya ke atas pengaruh secara langsung dari sikap apati orang ramai. Golongan elit mempengaruhi orang ramai lebih daripada orang ramai mempengaruhi elit.

Apakah implikasi-implikasi dari teori elit untuk analisis dasar awam?

Pertamanya ialah, Elitisma mengatakan bahawa dasar awam tidak melambangkan permintaan orang ramai tapi ia begitu banyak memberi keuntungan dan nilai-nilai kepada golongan elit. Oleh itu, perubahan dan inovasi-inovasi dalam dasar awam timbul akibat daripada pentafsiran semula oleh golongan elit yang merupakan nilai mereka sendiri. Misalnya oleh kerana terdapatnya golongan elit yang secara umumnya konservatif – maka kepentingan memelihara sistem – perubahan dalam dasar awam lebih bersifat *incremental* daripada *revolutionary*. Dasar-dasar awam selalunya diubahsuai tapi jarang-jarang diganti. Perubahan-perubahan dalam keadaan sistem politik berlaku bila peristiwa/keadaan yang mengancam, maka sistem elit,



Rajah 3.2 Menunjukkan Bagaimana Model Elit Mempengaruhi Pembentukan Dasar Awam.

bertindak di atas dasar memperbaiki kepentingan sendiri, membaiki dan memperkenalkan pembaharuan untuk memelihara sistem dan tempat mereka di dalamnya.

Nilai-nilai golongan elit boleh jadi berubah-ubah mengikut pandangan masyarakat, juga satu keadaan *noblesse oblige* mungkin menyerap nilai-nilai elit, kebajikan orang ramai mungkin menjadi unsur yang penting dalam pemberian kepentingan golongan elit. Elitisma sebenarnya tiada bererti bahawa dasar awam merupakan pertentangan kebajikan orang ramai, tapi tanggungjawab untuk kebajikan orang ramai sahaja yang terletak ke atas bahu golongan elit, bukan bahu orang ramai. Yang keduanya ialah, elitisma memandang golongan orang ramai itu sebagai pasif *apathetic* kurang diberitahu, sentimen-sentimen orang ramai adalah lebih kerap dimanipulasi oleh golongan elit, bukan pula nilai-nilai elit yang dipengaruhi oleh sentimen orang ramai, dan untuk semua hal, perhubungan di antara elit dan orang ramai mengalir dari atas ke bawah.

Oleh itu didapati bahawa pilihan yang popular dan persaingan parti tidak membolehkan orang ramai mentadbir. Persoalan mengenai polisi jarang-jarang ditentukan oleh rakyat melalui pemilihan atau melalui pembentangan dasar-dasar awam yang alternatif oleh parti-parti politik. Untuk semua bahagian dalam institusi-institusi demokratik – Pemilihan parti-parti adalah dianggap penting pada nilai yang simbolik sahaja. Mereka membantu menghubungkan orang ramai dengan sistem politik dengan memberikan mereka satu peranan pada hari pilihanraya dan sebuah parti politik yang mereka boleh kenal pasti. Elitisma berpendapat bahawa orang ramai mempunyai satu kebaikan istimewa hanya pada pengaruh secara tak langsung ke atas kelakuan-kelakuan elit dalam merangka keputusan dasar awam.

Elitisma berpendapat bahawa kestabilan sesuatu sistem itu, malah *survival*nya bergantung kepada suara ramai daripada golongan elit. Elitisma juga tidak bererti bahawa ahli-ahli elit itu tidak pernah bersetuju atau tidak pernah bersaing dengan lain-lain antara mereka untuk mendapatkan keistimewaan. Adalah tidak mungkin wujud persaingan antara mereka tetapi elitisma mengaitkan bahawa persaingan adalah berpusat di sekeliling isu-isu yang sempit skopnya. Kebanyakan elit bersetuju ke atas hal-hal lebih daripada yang mereka tak bersetuju.

Di Amerika Syarikat elit konsensus termasuklah perlembagaan kerajaan, peraturan-peraturan demokrasi, perintahan majoriti, ke-

bebasan bersuara dan akhbar, kebebasan menubuhkan parti-parti pembangkang, persamaan peluang dalam semua jenis kehidupan, kedaulatan harta persendirian, kemustahakan inisiatif individu dan ganjaran, kesatuan sistem kapitalis dan sistem ekonomi *free enterprise.* Di Malaysia, Perlembagaan Malaysia, sistem demokrasi berparlimen, sistem Raja-Raja berperlembagaan, sistem birokrasi dan peranan tentera adalah dianggap elit konsensus. Orang ramai mungkin memberi sokongan yang *superficial* kepada simbol demokrasi, tapi sokongan mereka konsisten terhadap nilai-nilai tersebut sama seperti golongan elit juga.

Pengalaman di Amerika Syarikat menunjukkan pergerakan hak-hak asasi awam dapat dilihat daripada perspektif teori elit. Hak-hak asasi awam ini digerakkan oleh golongan yang liberal untuk menentukan faedah-faedah dalam sistem Elit Amerika diperuntukan juga kepada orang-orang kulit hitam yang menerima konsensus. Tentang polisi hak-hak asasi itu nampak dibuat oleh golongan orang kulit putih yang ramai, dan dianggap bahawa hak-hak asasi itu telah dijayakan polisinya oleh golongan elit leberal. Di Malaysia mungkin polisi penolakan Singapura dari Malaysia dibuat oleh pendekatan teori elit. Hal ini akan dibincangkan di dalam kes-kes tertentu nanti.

Rasionalisma: Polisi Sebagai Pencapaian Matlamat yang Paling Cekap atau "Rational – Comprehensive".

Satu dasar yang rasional adalah satu-satunya model yang merangka untuk memaksimumkan "Pencapaian nilai bersih" – *net value achievement* (Robert Henry Havemen, *The Economic Of The Public Sector,* (New York:. John Wiley, 1570). Dengan NVA, bererti semua nilai yang releven dalam sesebuah masyarakat diketahui dan jika terdapat mana-mana perjuangan dalam satu atau lebih nilainya dikehendaki oleh satu dasar. Definisi rasionaliti ini adalah saling berubah/bertukar dengan konsep kecekapan – dalam hal ini, kecekapan ialah nisbah di antara *input* yang dinilai dan *output* yang dinilai. Kita boleh menyebut iaitu satu polisi itu adalah rasional/waras apabila ia sangat cekap iaitu jika nisbah antara nilaian yang dicapai dan nilaian-nilaian yang ia korbankan itu positif dan lebih tinggi daripada mana-mana alternatif polisi. Seseorang tidak seharusnya menganggap kecekapan

itu dalam satu rangka ringgit dan sen yang sempit yang mana nilai sosial yang asas dikorbankan untuk simpanan ringgit. Idea kecekapan ini melibatkan perkiraan semua nilaian seperti politik, ekonomi dan sosial atau nilaian yang dicapai oleh satu-satu dasar awam, dan tidak hanya yang boleh diukur oleh simbol yang bersifat kuantitatif. Model ini merupakan model normatif.

Untuk memilih satu polisi yang rasional pembuat-pembuat polisi mestilah:

(1) Mengetahui semua nilaian dan pemilihan-pemilihan masyarakat dan juga pertimbangan-pertimbangan yang relatif.

(2) Mengetahui semua alternatif dasar yang tersedia.

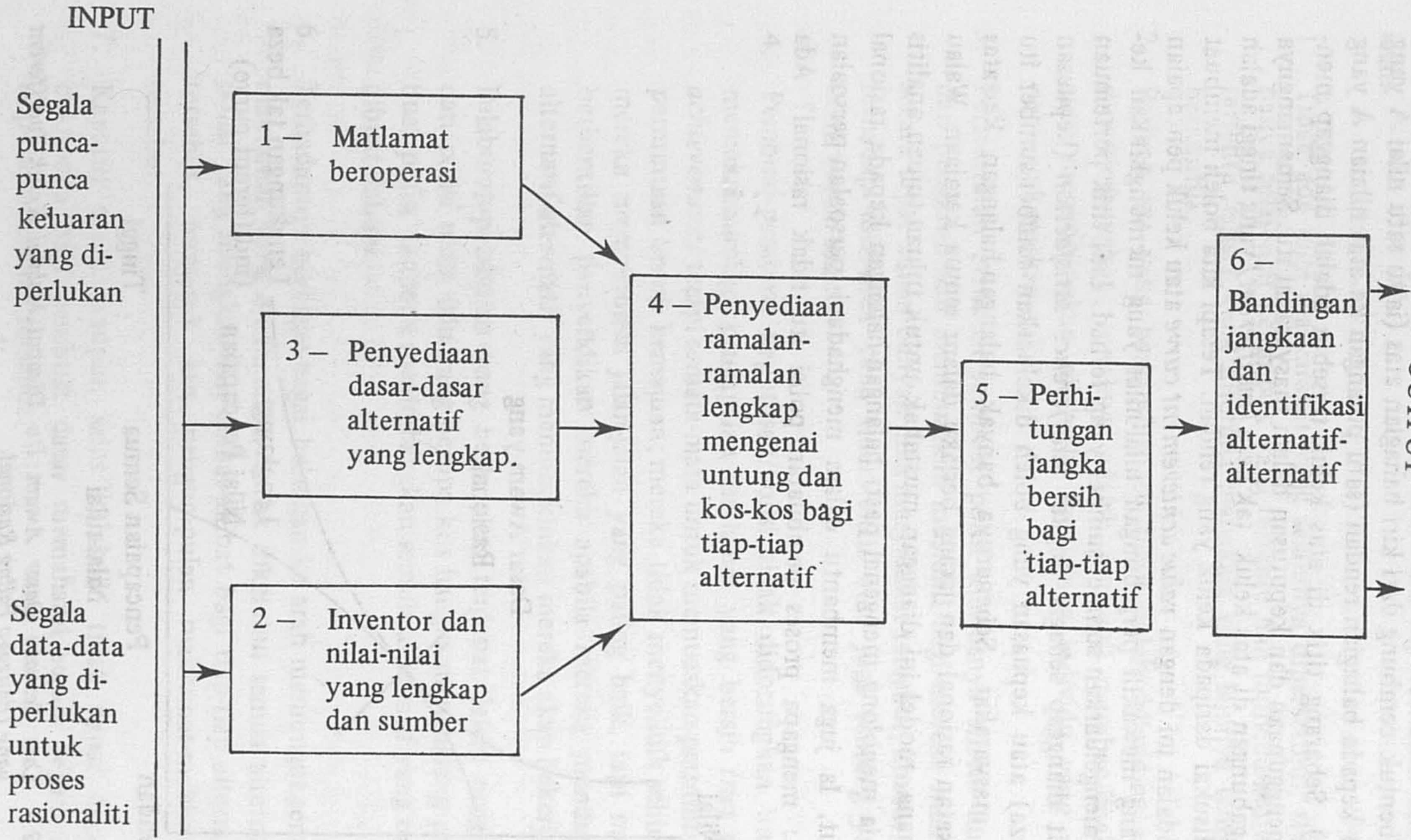
(3) Mengetahui semua akibat/kesan bagi tiap-tiap dasar alternatif tersebut,

(4) Memilih dasar yang paling cekap sebagai satu keseluruhan yang boleh diketahui dan dipertimbangkan. Adalah tidak memadai dengan hanya mengetahui dan mengimbangkan nilai-nilai untuk beberapa kelompok dan tidak kelompok yang lain. Ia mestilah mempunyai maklumat yang lengkap mengenai alternatif-alternatif dasar dan kebijaksanaan meramal dan menghitung dengan betul akan nisbah kos kepada keuntungan. Akhirnya, polisi rasional berkehendak-kan satu sistem membuat keputusan yang memudahkan rasionaliti dalam pembentukan polisi awam.

Banyak juga model keputusan rasional didapati dalam bidang ekonomi, sains politik, pengurusan, sains pentadbiran dan belanjawan negara. Satu contoh pendekatan rasional ditunjukkan dalam rajah di muka surat 27.

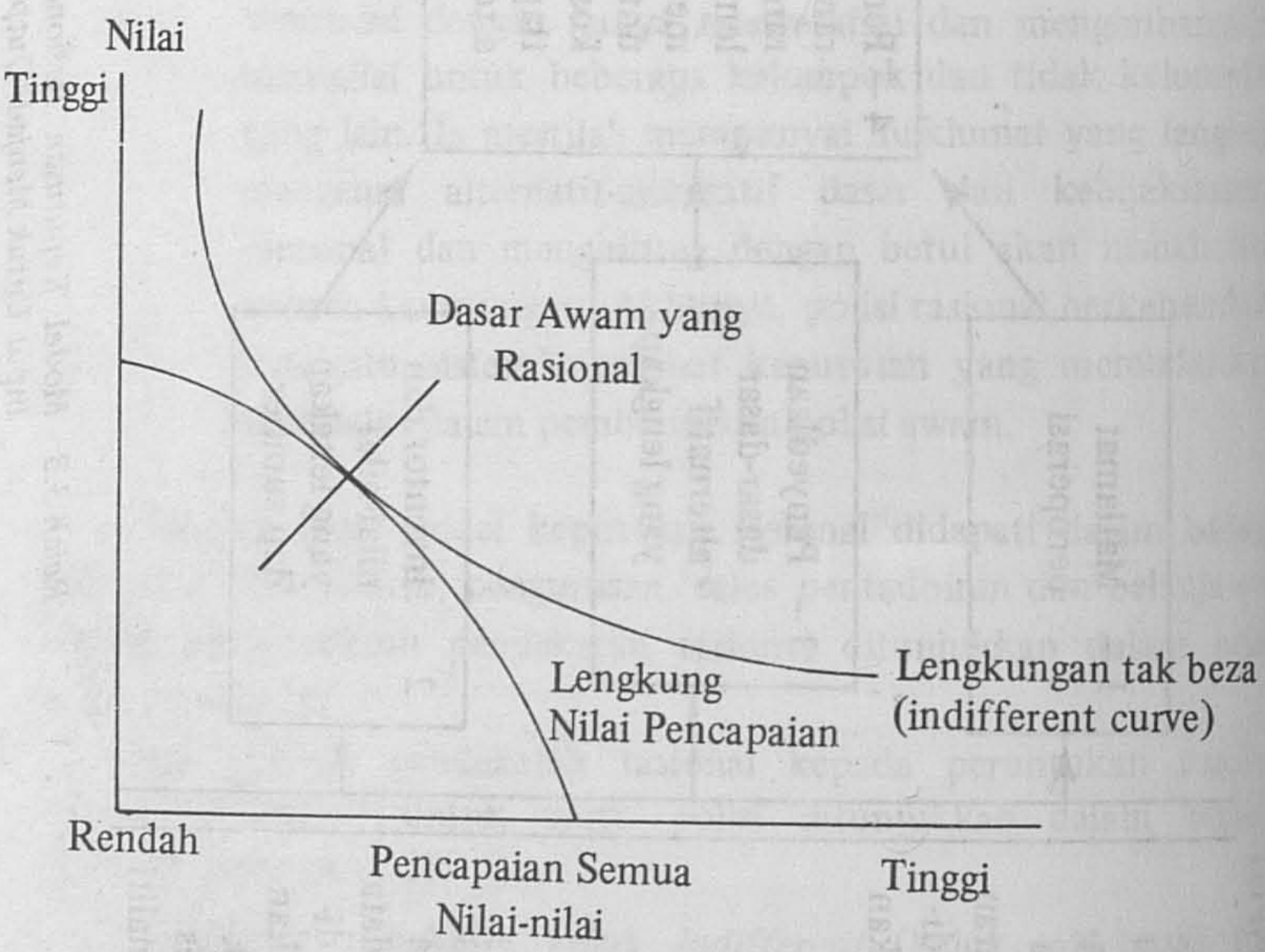
Satu contoh pendekatan rasional kepada peruntukan sumber *resource-allocation* untuk suatu polisi ditunjukkan dalam bentuk keluk di muka surat 28..

Dijangkakan bahawa keluk *indifferent* (keluk tak beza) mewakili pergabungan nilaian-nilaian yang mana masyarakat itu tidak



Rajah 3.3 Model Keputusan Rasional Dibentuk Daripada Penyerapan Input-input Untuk Menjadi Output.

berbeza. Lengkungan tak beza atau *indifferent slope curve* menurun dalam bentuk cembung dari kiri bahagian atas (iaitu satu nilai A yang (tinggi) kepada bahagian rendah (satu pulangan ke atas nilaian A yang rendah). Sebarang titik di atas keluk tersebut adalah dianggap mendapat penggunaan dan keputusan dalam masyarakat itu. Sememangnya semua gabungan di atas keluk tak beza *(indifferent)* yang tinggi adalah lebih disukai daripada keluk yang rendah. Tetapi kita boleh membuat plot andaian ini dengan *valuc achievement curve* atau keluk pencapaian nilai yang mewakili pergabungan nilai-nilai yang memungkinkan kerajaan mengeluarkan sumber-sumber yang terhad. Jadi titik pertemuan tersebut dianggap sebagai tingkat *indifference satisfaction* (kepuasan tak beza) atau kepuasan yang boleh dikeluarkan sumber-sumber itu dalam masyarakat. Sebenarnya banyak halangan-halangan ke atas pendekatan rasional dan jarang berlaku dalam semua kerajaan. Walau bagaimana, model ini dianggap mustahak untuk tujuan-tujuan analitis sebab ia menolong mengenal pasti halangan-halangan kepada rasional tersebut. Ia juga membantu dalam menghadapi persoalan-persoalan seperti: mengapa proses pembuatan polisi itu tidak rasional? Ada



Rajah 3.4 Cara Sesuatu Dasar Awam Itu Dicapai Melalui Keluk Indifferent yang Dianggap Paling Rasional.

beberapa halangan yang utama yang boleh kita hipotesiskan. Antaranya ialah:

1. Tidak ada nilai masyarakat yang selalunya dipersetujui, tetapi hanya nilai-nilai kelompok yang tertentu dan individu-individu tertentu sahaja yang diterima manakala yang lainnya sentiasa berkonflik.
2. Banyak isu yang berkonflik itu tidak boleh dibanding atau dipertimbangkan; misalnya adalah mustahil membandingkan atau menimbangkan nilai-nilai kemuliaan individu yang menentang kenaikan cukai.
3. Persekitaran pembuat-pembuat polisi khususnya sistem kuasa dan pengaruh dan membuatkan mustahil bagi mereka melihat secara tepat dalam banyak nilai masyarakat tersebut, khususnya terhadap nilai-nilai yang tidak aktif atau juga tentang yang tidak begitu kuat.
4. Pembuat-pembuat keputusan/polisi tidak didorongkan untuk memaksimumkan pencapaian matlamat yang bersih *(net goal achievement)* tetapi semata-mata untuk memuaskan permintaan-permintaan untuk kemajuan; mereka tidak menyelidik sehingga mereka memperolehi jalan-jalan yang paling baik, tapi memberhentikan penyelidikan mereka apabila mereka mendapati alternatif-alternatif yang memungkinkan mereka akan bekerja.
5. Pelaburan-pelaburan yang besar yang terdapat dalam program dan polisi masa lalu yang berupa kos hangus menghalang pembuat polisi daripada menimbangkan semula alternatif yang telah dibuat dahulu.
6. Terhadapnya berbagai-bagai halangan ke arah memungut semua maklumat yang dikehendaki untuk diketahui semua alternatif polisi yang mungkin dan akibat-akibat bagi tiap-tiap alternatif tersebut, termasuk kos pengumpulan maklumat-maklumat tersebut.
7. Kapasiti sosial ataupun sains kelakuan tidak dapat dengan cukupnya bagi pembuat dasar memahami secara tepat bagi tiap-tiap alternatif tersebut.

8. Pembuat dasar, malah dengan menggunakan teknik komputer tidak mempunyai kecerdasan yang cukup untuk menghitung nisbah kos untung dengan tepat apabila terdapatnya politik, sosial, ekonomi, kebudayaan yang berbagai-bagai itu.

9. Pembuat-pembuat polisi juga mempunyai keperluan peribadi, tabiat-tabiat dan ketidakcukupan yang mana menghalang mereka daripada menjalankan sesuatu yang benar-benar rasional.

10. Ketidaktentuan mengenai akibat-akibat bagi alternatif polisi yang berubah-ubah memakna pembuat-pembuat polisi untuk mengenakan seberapa mungkin polisi-polisi yang terdahulu untuk mengurangkan kemungkinan daripada soal-soal yang mengganggu dan menyusahkan dan juga akibat-akibat yang tak dijangka.

11. Polisi yang begitu banyak dalam birokrasi membuatkan susah untuk diselaraskan keputusan-keputusan tersebut dan juga ramainya pakar-pakar sehingga keputusan menjadi tinggal keputusan.

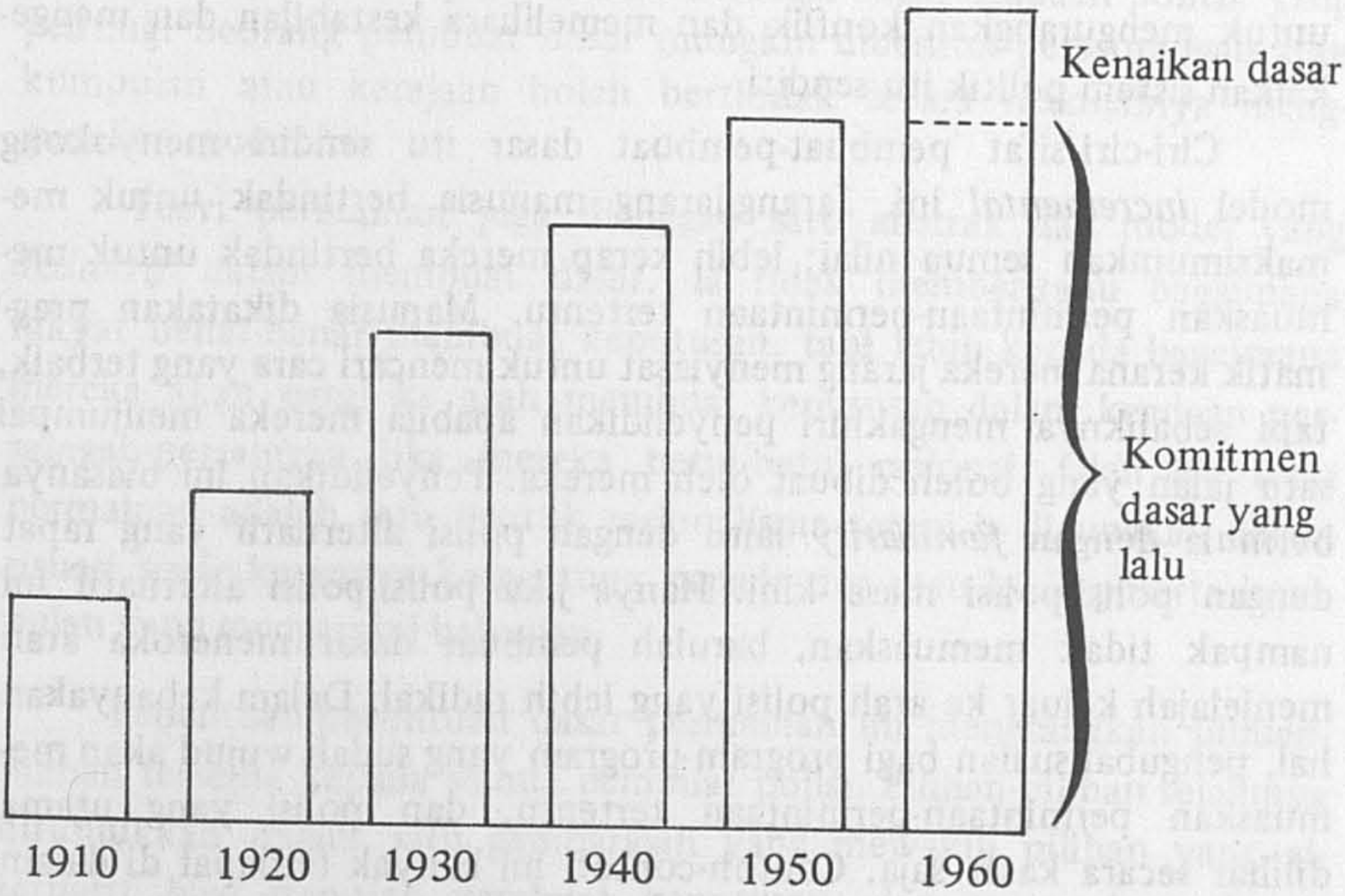
Incrementalisma (Fahaman Pertambahan)

Model ini juga merupakan model normatif. *Incrementalisme* beranggapan bahawa dasar awam sebagai penerusan kepada kegiatan-kegiatan kerajaan dengan hanya diubah/ditokok tambah saja. Seorang ahli ekonomi Charles E. Lindblom buat pertama kali telah membentangkan model *incremental* dalam satu desertasi yang mengkritik teori rasional. Menurut beliau, pembuat keputusan menyemak semula keseluruhan polisi yang dicadangkan itu, dalam erti kata tidak mengenalpasti matlamat-matlamat masyarakat dalam mencapai matlamat-matlamat tersebut dan tidak memberi tanda-tanda pilihan untuk tiap-tiap alternatif polisi dalam bentuk nisbah untung kepada kos dan membuat satu pilihan di atas asas semua maklumat yang berkaitan. Sebaliknya, konstren-konstren seperti masa, kebijaksanaan dan kos menghalang pembuat-pembuat dasar daripada mengenalpasti dengan penuh alternatif polisi dan juga kesan-kesannya. Konstren politik

misalnya, menghalang pembentukan matlamat-matlamat masyarakat yang jelas dan perhitungan nisbah kos untung yang tepat. Model *incremental* ini mengikhtiraf keadaan keputusan rasional dan komprehensif yang tidak praktikal dan mengeluarkan proses pembuatan dasar yang lebih konservatif.

Incrementalisme adalah konservatif dalam program-program yang wujud, polisi-polisi perbelanjaan dipertimbangkan sebagai satu asas dan perhatian dipusatkan kepada program-program baru dan polisi-polisi sama ada untuk ditambah atau dikurangkan atau mengubahsuaikan program-program masa kini. Pembuat-pembuat dasar secara umumnya menerima kesahan program-program yang sudah tersedia dan secara bijak bersetuju meneruskan polisi-polisi yang terdahulu itu.

Mereka menggunakan model ini kerana mereka tidak mempunyai masa yang banyak, tidak cukup pintar atau wang menyiasat semua alternatif bagi polisi-polisi yang wujud tersebut. Kos untuk memungut semua maklumat ini adalah terlalu besar. Pembuat-pembuat polisi



Rajah 3.5 Model Incremental (Pertambahan)

tidak mempunyai keupayaan meramal yang cukup. Yang keduanya ialah, pembuat-pembuat polisi menerima kesahan polisi-polisi yang lalu sebab ketidaktentuan mengenai kesan/akibat yang keseluruhannya baru atau polisi-polisi itu berbeza-beza. Adalah lebih selamat untuk membuat polisi yang sudah diketahui di mana kesan-kesan program baru boleh diramalkan. Disebelah keadaan ketidaktentuan ini, pembuat-pembuat polisi meneruskan polisi-polisi atau program-progam yang lalu sama ada atau tidak mereka membuktikan berkesan atau sebaliknya. Yang ketiga, mungkin melibatkan pelaburan yang banyak kalau hendak mewujudkan program yang benar-benar radikal. Pelaburan ini mungkin dalam bentuk wang, bangunan-bangunan atau item-item yang berat, amalan pentadbiran atau struktur organisasi yang keempat, *incrementalisme* secara politiknya adalah bijak. Persetujuan datang dengan lebih mudah dalam membuat dasar apabila item yang di dalam keadaan pertelagahan hanya ditambah atau berkurangan dalam perbelanjaan atau pengubahsuaian kepada program-program yang wujud tersebut. Konflik begitu tinggi apabila pembuatan dasar menumpukan polisi-polisi utama yang melibatkan keuntungan atau kerugian atau tidak ada apa-apa dasar. Oleh itu *incrementalisme* dianggap mustahak untuk mengurangkan konflik dan memelihara kestabilan dan mengekalkan sistem politik itu sendiri.

Ciri-ciri/sifat pembuat-pembuat dasar itu sendiri menyokong model *incremental* ini. Jarang-jarang manusia bertindak untuk memaksimumkan semua nilai; lebih kerap mereka bertindak untuk memuaskan permintaan-permintaan tertentu. Manusia dikatakan pragmatik kerana mereka jarang menyiasat untuk mencari cara yang terbaik, tapi sebaliknya mengakhiri penyelidikan apabila mereka menjumpai satu jalan yang boleh dibuat oleh mereka. Penyelidikan ini biasanya bermula dengan *familiarity* iaitu dengan polisi alternatif yang rapat dengan polisi-polisi masa kini. Hanya jika polisi-polisi alternatif ini nampak tidak memuaskan, barulah pembuat dasar meneroka atau menjelajah keluar ke arah polisi yang lebih radikal. Dalam kebanyakan hal, pengubahsuaian bagi program-program yang sudah wujud akan memuaskan permintaan-permintaan tertentu, dan polisi yang utama dilihat secara kasar saja. Contoh-contoh ini banyak terdapat di dalam perbelanjaan negara. Model ini juga dipanggil *"The Science of Muddling Through"*.

Teori Permainan: Polisi sebagai Pilihan yang Rasional dalam Permintaan yang Berasingan

Model ini dapat dianggap sebagai model deskriptif. Teori Permainan adalah satu kajian terhadap keputusan yang rasional dalam situasi-situasi yang mana dua atau lebih para peserta mempunyai pilihan-pilihan mewujudkan hasil yang bergantung ke atas pilihan-pilihan yang dibuat oleh tiap-tiap peserta itu. Ia digunakan terhadap penggubalan dasar di mana tidak ada pilihan yang terbaik yang bebas yang seseorang itu boleh buat – di mana istilah terbaik itu sendiri bergantung kepada apakah pilihan-pilihan itu boleh memberi kesan atau tidak.

Idea permainan ialah pembuat dasar terlibat dalam pemilihan-pemilihan yang saling bergantung antara satu sama lain. Tiap-tiap pemain pembuat polisi tersebut mestilah menyesuaikan pendirian atau kelakuannya supaya menggambarkan bukan sahaja kehendak-kehendak dan kebolehan-kebolehannya, tapi juga jangkaannya mengenai apakah yang dibuat oleh orang lain. Teori permainan ini tidaklah begitu serius kalau hendak digunakan. Ia boleh juga digunakan kepada keputusan-keputusan seperti mengenai perang atau aman, menggunakan senjata nuklear, diplomasi antarabangsa, tawar menawar dalam politik (parti-parti politik) dan sebagainya, atau berbagai-bagai keadaan politik yang penting. Seorang pembuat dasar mungkin dibentuk perseorangan atau kumpulan atau kerajaan boleh bertindak secara rasionalnya menggunakan model ini.

Teori permainan juga dianggap satu abstrak dan model yang *deduktif* dalam membuat dasar. Ia tidak memberitahu bagaimana rakyat benar-benar membuat keputusan, tapi lebih kepada bagaimana mereka akan pergi ke arah membuat keputusan dalam keadaan persaingan-persaingan jika mereka betul-betul rasional. Oleh itu teori permainan adalah satu bentuk rasionalisma tetapi ia digunakan dalam situasi yang kesannya bergantung kepada dua atau lebih peserta kumpulan yang mengambil bahagian.

Penentuan-penentuan dasar permainan ini menerangkan pilihan-pilihan tersedia kepada semua pembuat polisi. Pilihan-pilihan selalunya ditunjukkan dalam satu gambarajah yang mewakili pilihan yang alternatif bagi tiap-tiap pembuat keputusan, dan semua kesan-kesan yang mungkin wujud akan dapat dikenalpasti.

Konsep yang utama teori ini ialah strategi-strategi merujuk kepada keputusannya yang rasional apabila satu set gerakan dirangka untuk mencapai optimum malah selepas pertimbangan sama gerakan-

	Alternatif A1	Alternatif A2
Alternatif B1	HASIL	HASIL
Pemain B		
Alternatif B2	HASIL	HASIL

Rajah 3.6 Pilihan-pilihan Dasar yang Berkonflik itu Dapat Dipilih dengan Menggunakan Satu Alternatif yang Dianggap Terbaik daripada Beberapa Alternatif yang Tersedia.

gerakan penentangan yang mungkin. Teori permainan menggunakan juga istilah-istilah minimum. Ia mungkin dianggap satu strategi yang konservatif yang dirangka untuk mengurangkan kerugian-kerugian dan menentukan atau menjamin keuntungan yang minimum dan lebih baik daripada jika ahli teori menerima kerugian besar. Kebanyakan permainan menganggap bahawa maksimum adalah satu strategi yang terbaik. Satu persoalan yang penting ialah sama ada teori permainan ini benar-benar berguna dalam mengkaji dasar awam.

Teori permainan adalah lebih sering dicadangkan sebagai satu alat penganalisisan oleh ahli-ahli sains kemasyarakatan daripada sebagai panduan yang praktikal kepada pembuatan dasar oleh pegawai-pegawai kerajaan. Keadaan teori permainan jarang-jarang didapati dalam kehidupan sebenar. Jarang-jarang dasar-dasar yang alternatif itu tepat dalam bentuk akaun matrik, misalnya lebih mustahak lagi jarang-jarang pembuat-pembuat dasar itu boleh mengetahui nilai diperolehi yang sebenar untuk diri mereka atau untuk penentang-penentang terhadap dasar-dasar yang berbagai-bagai alternatif itu. Selain itu banyak lagi halangan dalam pembuatan dasar teori permainan ini. Walau bagaimanapun teori permainan memberikan kita cara atau jalan berfikir

dengan terang mengenali pilihan dasar awam yang berkonflik. Ia boleh juga digunakan untuk melihat dasar-dasar pertahanan negara dan sebagainya.

Beberapa pendapat ahli-ahli politik tempatan, mengaitkan setengah-setengah dasar UMNO misalnya mengajak PAS masuk Barisan Nasional, kemudian ditendang keluar dari Barisan Nasional, dianggap sebagai teori permainan ini. Boleh juga dikaitkan misalnya, cara UMNO melemahkan pengaruh PAS dengan menjemput Berjasa masuk UMNO, kemudian pemimpinnya ditolak keluar atau contoh-contoh lain seperti Anwar Ibrahim dipelawai masuk UMNO, Hassan Adli, di mana pengaruh mereka ini lama kelamaan kian pudar, dalam organisasi lamanya.

2. Teori Sistem (juga model bersifat deskriptif)

Satu lagi pendekatan untuk melihat dasar awam itu ialah dengan memikirkannya sebagai satu rangsangan bagi satu sistem politik itu, terhadap gerak kuasa persekitaran.[11] Gerak kuasa ini wujud di dalam persekitaran yang memberi kesan terhadap sistem politik yang dianggap sebagai *input*. Persekitaran di dalam sebarang keadaan didefinisikan sebagai pengaruh luaran kepada sempadan sistem politik. Dalam hal ini, sistem politik adalah kumpulan struktur yang saling berkait dan proses yang berfungsi secara autoritatif bagi memperuntukkan nilai-nilai sebuah masyarakat itu.

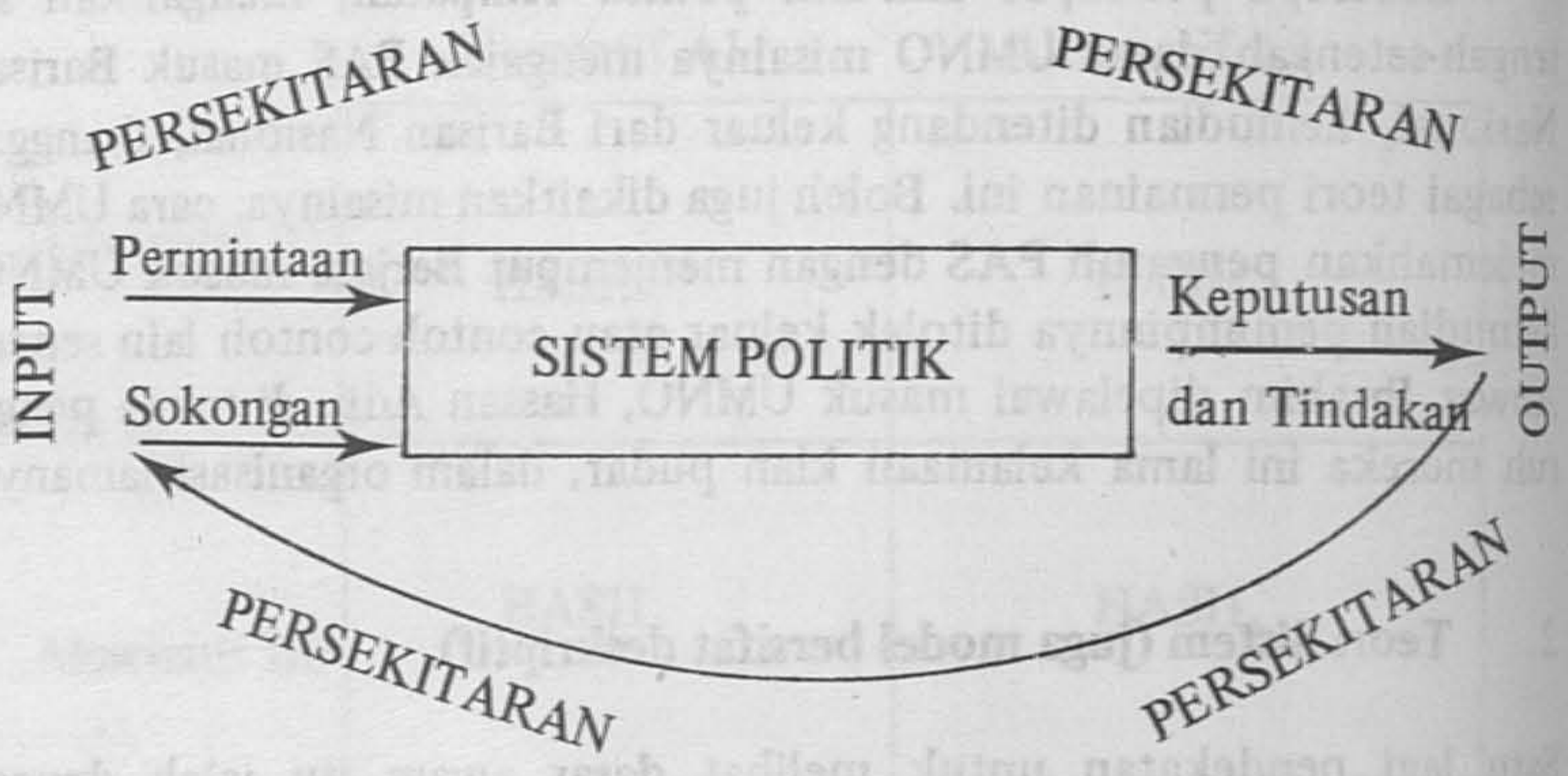
Outputt bagi sistem politik adalah nilai-nilai peruntukan yang autoritatif bagi sistem tersebut, dan peruntukan-peruntukan ini mewujudkan dasar awam. Konsep aktiviti dan dasar awam ini boleh digambarajahkan seperti berikut:

Gambarajah di muka surat 36 adalah satu versi yang mudah bagi idea sistem politik yang telah dibincangkan dengan lanjut oleh David Easton. Sistem teori menggambarkan dasar awam sebagai satu *output* bagi sistem politik itu. Konsep sistem dikenalpasti sebagai satu set institusi-institusi dan aktiviti-aktiviti di dalam masyarakat yang berfungsi untuk menukarkan permintaan-permintaan itu ke dalam bentuk

---

[11] David Easton, *An Approach to the Analysis of Political System, World Politics*, 9 (1957), 383 – 400. Sila lihat juga Thomas R. Dye, *Understanding, op. cit.*, m.s. 36 – 39.

keputusan-keputusan yang autoritatif yang berkehendakkan sokongan daripada seluruh masyarakat itu.



Rajah 3.7 Persekitaran (input) dapat Mempengaruhi Penggubalan Dasar yang Disebut juga "Sistem Politik".

Konsep sistem mengandaikan bahawa unsur-unsur sistemlah berhubungan, yang mana sistem itu boleh merangsang gerak kuasa di dalam persekitarannya dan ia akan berbuat demikian supaya dapat memelihara sistem tersebut. *Input-input* diterima ke dalam sistem politik dalam bentuk permintaan-permintaan dan sokongan-sokongan. Permintaan berlaku apabila individu-individu atau kumpulan-kumpulan merangsang terhadap keadaan-keadaan persekitaran dan memberi kesan kepada dasar awam.

Sokongan didapati, apabila individu-individu atau kumpulan menerima hasil pilihanraya, mematuhi undang-undang, membayar cukai-cukai dan pada umumnya menurut keputusan-keputusan dasar. Sebarang sistem menyerap ke dalam bentuk pelbagai permintaan yang setengahnya berkonflik dengan yang lain. Untuk mengubah permintaan-permintaan ini ke dalam bentuk dasar awam, ia mestilah mengaturkan penyelesaian-penyelesaian dan menguatkuasakan penyelesaian-penyelesaian itu ke atas pihak-pihak yang berkenaan. Dasar-dasar awam mungkin mempunyai kesan-kesan yang diubahsuaikan ke atas sekitaran dan permintaan-permintaan yang timbul daripada

itu; dan juga berkemungkinan kesan ke atas gaya sistem politik itu sendiri. Sistem tersebut dapat memelihara dirinya dengan tiga cara:

1. Mewujudkan hasil yang memuaskan
2. Dengan bergantung kepada ikatan atau peraturan yang terdapat pada sistem itu sendiri.
3. Menggunakan ancaman atau paksaan.

Kita telah membincangkan sedikit sebanyak, beberapa model atau teori mengenai cara hendak memahami pembentukan dasar awam. Apakah teori-teori itu dapat membantu para penganalisis atau tidak dalam melihat dasar awam itu terpulang kepada keadaan. Adakalanya ia sesuai, dan adakalanya dianggap tidak sesuai. Banyak lagi teori dasar awam, seperti Model Elit Allison iaitu model yang dibincangkan di dalam Dasar Luar Malaysia nanti.

Dasar Awam Ala Malaysia: Kaitan Pembuat Dasar dengan Sistem Raja-Raja Berpelembagaan.

Pandangan ini merupakan pendapat saya sendiri, iaitu negara Malaysia adalah sebuah negara yang mengenalkan Sistem Raja -Raja Berpelembagaan. Walaupun terdapat berbagai-bagai model yang boleh kita gunakan, untuk melihat pembuatan sesuatu dasar itu, tetapi adakalanya pembuat dasar di Malaysia terpaksa tunduk kepada golongan Elit Raja-Raja.

Banyak contoh bagaimana sesuatu dasar di Malaysia mesti dirujuk terlebih dahulu kepada Majlis Raja-Raja Melayu terutamanya di dalam hal-hal yang melibatkan agama Islam dan adat istiadat Melayu serta kedudukan Raja-Raja.

Beberapa contoh yang menarik boleh disebut di sini, iaitu mengenai isu pindaan Perlembagaan yang mana pindaan itu dibuat pada tahun 1984 lalu yang menyentuh pindaan fasal 150 (1) dalam perlembagaan negara. Meskipun demikian, Majlis Raja-Raja tidak bersetuju mengenai pindaan perisytiharan darurat dan tetap seperti yang temaktub di dalam perlembagaan asal.

Begitu juga dari segi penetapan Hari Raya dan permulaan puasa, kuasa Raja-Raja adalah dirujuk sebelum diisytiharkan. Selain itu, beberapa fasal di dalam Perlembagaan Malaysia bahawa kerajaan tidak boleh sewenang-wenangnya membuat dasar kerana peruntukan-

peruntukan itu dilindungi oleh Perlembagaan. Misalnya hak istimewa orang-orang Melayu, Tanah Simpanan Melayu, kuota untuk Bumiputera dalam perlantikan jawatan Pegawai Tadbir dan Diplomatik dan Hakim serta jawatan-jawatan pasukan polis dan tentera.

Di dalam Bab 9 hingga Bab 20 akan dibincangkan dasar-dasar awam dengan mengaitkan model politik dan Bab 21 pula menyentuh sedikit perbincangan mengenai model analitik/ekonomi.

Kita telah membincangkan serba sedikit tentang beberapa model/teori-teori mengenai cara hendak memahami pembentukan dasar awam. Apakah teori-teori itu dapat membantu penganalisis atau tidak, dalam melihat dasar awam itu terpulanglah kepada keadaan. Adakala sesuai dan adakala yang lain ia tidak sesuai. Satu-satu model itu dianggap satu yang abstrak atau satu yang mewakili kehidupan politik itu.

Apabila kita berfikir bahawa sistem politik itu berbentuk elit, kumpulan atau rasional atau *incrementalisme* dan sebagainya, maka kita mengabstrakkannya dari dunia yang nyata, dalam satu percubaan untuk menerangkan, memudahkan dan memahamkan perkara yang benar-benar penting mengenai politik. Walau bagaimanapun, beberapa kriteria yang umum untuk menilai kegunaan konsep-konsep dan model-model itu dapat disenaraikan seperti bentuk pemuntaan-pemuntaan dan sokongan-sokongan. Pemuntaan-pemuntaan berlaku apabila individu-individu atau kumpulan-kumpulan, merangsang terhadap keadaaan-keadaan persekitaran dan yang tindakan itu memberi kesan kepada dasar awam.

Sokongan didapatii apabila individu-individu atau kumpulan-kumpulan menerima hasil pilihan-pilihan dengan mematuhi undang-undang, membayar cukai-cukai dan pada umumnya menurut keputusan-keputusan dasar itu. Sebarang sistem menyerap ke dalam pelbagai pemuntaan, di mana sesengalnya berkonflik dengan yang lain. Untuk mengubah pemuntaan-pemuntaan ini ke dalam bentuk dasar-dasar awam, ia mestilah mengaturkan penyelesaian-penyelesaian dan menguatkuasakan penyelesaian-penyelesaian itu ke atas pihak-pihak yang berkenaan. Adalah dikenali pasti bahawa dasar-dasar awam mungkin mempunyai kesan-kesan yang diubahsuaikan ke atas sekitaran dan pemuntaan-pemuntaan yang timbul daripada itu, dan juga berkemungkinan mempunyai kesan ke atas karakter sistem politik itu sendiri. Sistem itu memelihara dirinya dengan cara::

Mewujudkan Hasil yang Memuaskan seperti Berikut:

(a) Kegunaan sesebuah model/teori itu bergantung kepada kebolehannya untuk memahami kehidupan politik, supaya kita boleh memikirkannya dengan jelas dan memahami timbangan-timbangan yang kita dapati, dalam dunia yang nyata. Jika sesuatu konsep itu terlalu sempit, atau hanya mengenal pasti gejala-gejala yang *superficial*, maka mungkin sukar bagi kita menerangkan dasar awam itu.

(b) Sebuah model juga mengenal pasti aspek-aspek yang benar-benar signifikan dalam dasar awam. Ia sepatutnya memberikan perhatian yang langsung/tepat dan memfokuskan sebab-sebab signifikan daripada hal-hal dasar awam itu.

(c) Pada umumnya, sebuah model itu seharusnya berpijak di bumi yang nyata atau realistik.

(d) Sebuah model atau konsep haruslah juga menghubungkan sesuatu yang bermakna. Jika terlalu ramai orang tidak bersetuju dengan satu-satu konsep kegunaannya maka model itu dianggap hancur. Misalnya, jika tidak ada seorang pun benar-benar bersetuju mengenai erti "elit", maka ini bererti konsep elit itu tidak bermakna sama sekali kepada setiap orang.

(e) Sebuah model itu harus membantu penyelidikan dan pertanyaan dan sebuah konsep itu haruslah bersifat *operational*, iaitu boleh dirujukkan kepada dunia nyata, fenomena-fenomena sosial dan politik/ekonomi, boleh dilihat, diukur dan diubah-ubah.

(f) Sesebuah model itu seharusnya boleh membuat saranan-saranan mengenai dasar awam. Ia seharusnya boleh menyarankan hipotesis mengenai sebab dan akibat dasar awam itu.

3. Model Kandungan Dasar dan Contoh

Seperti yang dibincangkan mengenai definisi dasar awam di atas tadi, dasar awam pula boleh dikategorikan dengan lebih lanjut, untuk melihat perbezaan-perbezaannya. Seperti yang telah dikategorikan oleh Lowi[12] bahawa dasar awam boleh dibahagikan kepada dua

---

[12]Untuk keterangan lanjut, lihat Randall B. Ripley, *Congress, the Bureaucracy and Public Policy,* Dorsey Press, Illinois, 1978.

kategori iaitu dasar dalaman dan dasar luaran.

Dasar dalaman termasuklah iaitu penggagilham, kawalatur dan penggagilham semula. Manakala dasar luaran termasuklah dasar pertahanan luar negeri iaitu yang diselaut selagai *structural distributive, strategic regulatory* dan dasar-dasar krisis.

Di dalam tiga jenis arena dasar awam di atas iaitu penggagilham, kawalatur dan penagilham semula, masing-masing mempunyai ciri-ciri-nya seperti struktur politik, proses politik dan hubungan di antara aktor-aktor terhadap dasar-dasar ketiga-tiga jenis dasar awam tadi. Dengan mengenalpasti jenis-jenis dasar awam, maka kita akan dapat pula menentukan jenis-jenis hubungan yang dipenhatikan terhadap dasar-dasar itu.

Mengikut pandangan kebanyakan ahli sains politik bahawa dasar penggagilham ialah selagai tindakan kerajaan yang membawa faedah-faedah terus, yang nampak kepada individu-individu, kumpulan-kumpulan atau perbadanan-perbadanan. Boleh jugalah dikatakan dasar penggagilham selagai subsidi kerajaan.

Agensi-agensi dan orang-orang yang terlibat dalam menjalankan dasar ini, diselaut juga selagai "sub kerajaan" yang juga terlibat di dalam bidang tertentu seperti pertanian, subsidi untuk penyelidikan perubatan dan selagainya. Interaksi di kalanggan mereka sangat baik dan memerlukan kerjasama dua hala yang tinggi.

Lumrahnya, kerajaan pusat akan membuat keputusan yang muktamad, setelah menerima *input* daripada sub-kerajaan dan pengundang-pengundang atau penerima-penerima subsidi ini tidak menyedari satu sama lain dan tidak ada pensaingan terhadap sumber-sumber yang terhad ini, kerana setiap orang daripada penerima-penerima subsidi ini menerima subsidi seperti sumber-sumber yang tidak terhad. Jika terdapat isu-isu yang berbangkit dari pelbezaan pendapat mengenai dasar tadi, maka orang-orang yang terlibat dalam menjalankan dasar *distributive* ini akan mengadakan rundingan dengan individu-individu yang terlibat. Selalunya tidak ada rayuan terhadap pihak berkuasa yang lebih tinggi, kerana perjanjian mudah dicapai.

Jika terdapat penyelewengan di dalam pemberian subsidi, misalnya penah berlaku di dalam **RISDA** di mana terdapat rasuah dan penyelewengan seperti yang penah didedahkan oleh Menteri Perusahaan Utama ketika itu iaitu Datuk Musa Hitam, maka reaksi orang ramai telah mula mendapat perhatian kerajaan dan pihak yang

terlibat terpaksa membuat sesuatu yang boleh membendung penyelewengan tersebut. Begitu juga mengenai Isu Papan di Perak dalam tahun 1984, pada mulanya ia lebih merupakan proses biasa pentadbiran, dalam meletakkan tapak tempat sisa radioaktif, tetapi telah membawa sedikit krisis apabila pihak-pihak tertentu cuba menyuarakan perasaan tidak puas hati, lalu kerajaan telah bertolak ansur dengan individu-individu yang terlibat dan akhirnya kerajaan mengubah tapak bahan sisa radioaktif itu di satu kawasan yang jauh dari tempat penduduk-penduduk itu tinggal.

Dalam kebanyakan dasar-dasar lain yang dibuat oleh kerajaan, adalah tetap dominan dan tidak boleh digugat. Misalnya, dasar kerajaan mengenai kenaikan tol di Johor atau di Slim River atau tol di Pelabuhan Kelang, tetap tidak berubah walaupun mendapat cabaran daripada beberapa pihak. Ataupun isu Bukit China di mana dasar membangunkan Bukit China tetap dijalankan, walaupun terdapat tentangan daripada pihak tengah. Dengan kata lain, dalam menjalankan sesuatu dasar terdapat keadaan timbal balik di antara pihak kerajaan dan pihak orang ramai. Ada ketikanya kerajaan terpaksa merubah sistem sub-kerajaan kerana ketidakberkesanan sesuatu badan itu, hasil daripada timbulnya rasa tidak puas hati rakyat. Misalnya tidak berapa lama dahulu kerajaan telah mengarahkan ditutup sahaja anak-anak syarikat perbadanan-perbadanan ekonomi negeri yang tidak mampu menunjukkan produktiviti yang tinggi dan yang tidak menguntungkan. Begitu juga Menteri Perusahaan Awam telah merombak semula susunan Lembaga Padi & Beras Negara (LPN) kerana ketidakcekapan LPN itu dalam menjalankan peranannya.

Dasar kawalatur pula merupakan dasar dalaman tentang tindakan-tindakan kerajaan terhadap kelakuan individu-individu, ataupun golongan peniaga. Keputusan yang berbentuk kawalatur terlibat cara langsung, dalam pemilihan yang memberi ganjaran kepada segolongan dan tidak kepada yang lain. Dasar kawalatur tidak dianggap bertaburan, seperti dalam dasar pengagihan, sebab keputusan-keputusan kawalatur, membentuk satu peraturan am atau undang-undang dan berkehendakkan kelakuan tertentu, di kalangan kumpulan-kumpulan tertentu di kalangan penduduk yang menurut undang-undang. Aktor-aktor yang terlibat yang terdapat di Amerika Syarikat (ahli-ahli Senat dan perwakilan serta agensi-agensi eksekutif dan dewan-dewan perniagaan) dalam keputusan kawalatur dikatakan kurang stabil dibandingkan dengan

arena pengagihan kerana terdapatnya aspek-aspek persaingan dalam keputusan-keputusan kawalatur. Terdapat beberapa variasi dalam jenis-jenis dan operasi-operasi untuk agensi-agensi berbentuk kawalatur. Beberapa agensi misalnya di Amerika Syarikat terdapat Suruhanjaya Perdagangan Antara Negeri yang mempunyai tanggungjawab yang luas dan mengkaji semula semua kadar-kadar untuk industri-industri mereka, manakala lain-lain agensi pula seperti Suruhanjaya Komunikasi Persekutuan hanya memberikan lesen untuk aktiviti-aktiviti mereka. Setengah agensi menunggu kes-kes yang datang kepada mereka seperti, Lembaga Hubungan Buruh Nasional dan sebagainya. Kalau dilihat di Malaysia, misalnya Biro Pengaduan Awam atau Biro Bantuan Guaman dan Lembaga lain sama diselesaikan.

Hubungan politik di dalam bidang kawalatur dicirikan oleh keadaan yang nampak nyata dan bersaingan. Misalnya, peraturan kerajaan terlibat dalam satu keputusan yang memberikan beberapa faedah, misalnya satu laluan kapal terbang atau satu kadar tambahan atau satu lesen kepada satu perkhidmatan yang tidak diberi kepada orang lain untuk sekurang-kurangnya buat sementara waktu. Jadi nampak kepada kita bahawa terdapatnya satu darjah kesedaran yang tinggi iaitu untuk siapakah yang menjadi bakal penerima. Terdapat juga darjah persaingan yang tinggi untuk keputusan-keputusan siapa yang mungkin dipilih.

Seperti yang disebutkan di atas, bahawa kumpulan-kumpulan campuran yang terlihat di dalam keputusan kawalatur adalah tidak stabil, bergantung kepada keadaan. Di Malaysia, biasanya keputusan-keputusan yang melibatkan kawalatur dibuat, di peringkat kongres atau Parlimen dan tidak di peringkat pegawai-pegawai tinggi kerajaan. Begitu juga, kita lihat di Jabatan Perdana Menteri apabila dasar berbentuk kawalatur ini dilaksanakan, maka terdapat satu arahan berpusat dan bagi biro-biro atau jabatan-jabatan atau agensi dianggap kurang mempunyai autonomi. Di Malaysia, misalnya kuasa meluluskan lesen/permit teksi, lori adalah di tangan Menteri Perusahaan Awam, dan permit AP/eksport-import barangan adalah di tangan Menteri Perdagangan. Jadi tentulah terdapat persaingan untuk mendapatkan lesen-lesen/permit ini daripada pemohon-pemohon. Kalau pemohon-pemohon mendapat sokongan yang kuat daripada badan atau agensi atau politik, lebih mudahlah pemohonan itu diluluskan.

Polisi/dasar pengagihan semula pula ialah yang melihatkan satu

percubaan yang secara sedar oleh kerajaan bagi memanipulasikan peruntukan kekayaan, harta, hak atau lain-lain nilai di kalangan kelas-kelas yang luas ataupun di kalangan golongan kumpulan dalam masyarakat. Di dalam hal ini, didapati memang semestinya wujud orang yang menang dan orang yang kalah. Fakta ini juga bererti proses pembuatan keputusan disifatkan oleh satu darjah konflik dan kompromi yang tinggi, sebelum satu-satu keputusan dapat dicapai. Menurut teori ini, gabungan atau campuran yang membentuk ke atas apa juga isu pengagihan semula ini boleh berubah bergantung kepada isu itu sendiri (seperti program kebajikan rakyat, perumahan awam dan sebagainya); tetapi isu-isu ini pada umumnya boleh dikenal pasti sebagai satu golongan *liberal* dan satu golongan penentang atau konservatif. Biasanya kedua-dua golongan ini akan berhujah terhadap sesuatu isu itu dalam istilah-istilah ideologi. Sama ada dasar pengagihan semula akan muncul daripada pandangan gabungan yang berkonflik bergantung kepada kekuatan kepimpinan pada masa itu dan juga kerelaan para peserta yang terlibat untuk menarik kembali tentangan-tentangan mereka dan seterusnya menggunakan tolak ansur atau kompromi.

Pertimbangan prinsip politik yang utama di kalangan para peserta yang terlibat di dalam proses ini ialah "siapa dapat" dan "siapa yang kerugian". Tipologi dasar dalam isu yang bukan dalaman adalah kurang jelas perbezaannya, jika dibandingkan dengan bidang-bidang yang berbentuk dalaman. Lowi (1967)[13] yang mencadangkan terdapat tiga pola politik yang berbeza dalam dasar luar negeri. Pertama ialah krisis dasar luar negeri. Dalam situasi seperti ini, tanggapan satu ancaman terhadap keselamatan nasional, boleh terus melangkahi saluran-saluran keputusan, dan satu elit yang formal di dalam pentadbiran utama kerajaan (kalau di Amerika disebut *Executive Branch* dan (di Malaysia ialah Jabatan Perdana Menteri) akan membuat keputusan dengan konflik yang minimum. Sebaliknya, jika tidak ada krisis, maka terdapat satu jangka kuasa untuk pola-pola yang normal di mana, institusi-institusi akan terlibat dan interaksi-interaksi akan berlaku ke atas beberapa persoalan. Dasar luar negeri pada ketika ini pada

---

[13] Lowi, T.J. *Making Democracy Safe for the World:* National Politics and Foreign Policy. *In Sources of Foreign Policy.* New York Free Press, 1967.

asasnya bersifat pengagihan atau kawalatur, yang mempunyai banyak persamaan dengan ciri-ciri pengagihan dalaman atau contoh-contoh dan kawalatur.

Dalam bidang dasar pertahanan, yang mempunyai aspek-aspek dalaman dan dasar luar negeri, Huntington[14] telah mengenal pasti dua jenis dasar iaitu pertahanan strategik dan dasar pertahanan berstruktur. Dasar pertahanan strategik diorientasikan ke arah dasar luar negeri dan politik antarabangsa, dan ia melibatkan unit-unit dan penggunaan angkatan bersenjata dan juga penghantaran tentera. Dasar pertahanan berstruktur memfokaskan ke atas politik dalam negeri dan melibatkan keputusan-keputusan penambahan belanjawan, peruntukan, organisasi manusia, wang dan bahan-bahan yang mengenai angkatan bersenjata. Keputusan-keputusan yang berbentuk berstruktur dibuat pada asasnya di dalam konteks keputusan strategik dan dibuat juga untuk melaksanakan keputusan-keputusan tersebut.

Daripada keterangan di atas, terdapat satu gabungan di antara pendapat Lowi dan Huntington yang mewujudkan tiga klasifikasi dasar luar negeri dan pertahanan: iaitu yang bersifat struktur pengagihan, strategik kawalatur dan krisis.

Di dalam kes-kes dasar luar negeri dan pertahanan yang berbentuk struktur pengagihan, analoginya banyak berkait rapat kepada dasar dalaman pengagihan. Prosesnya dicirikan oleh kehadiran sub-kerajaan dengan pembuat keputusan berpusat dengan hubungan-hubungan tanpa konflik di kalangan aktor-aktor, serta keputusan-keputusan yang menganggap sumber-sumber dalaman sebagai tidak terhad dan berasingan Keputusan-keputusan dasar muncul daripada proses perundangan yang formal (dalam bentuk *bill-bill*, akta-akta dan sebagainya).

Dalam kes-kes dasar luar negeri dan pertahanan yang bersifat strategik kawalatur pula, didapati bahawa perancangan dasar dan pelaksanaan dasar tertumpu kepada pusat pentadbiran utama cawangan eksekutif dengan berbagai-bagai agensi berasing, tawar-menawar dan kadang-kadang wujud konflik dalam pembangunan/perkembangan dasar. Keputusan-keputusan yang dibuat oleh agensi-agensi ini bersama-sama dengan kelulusan dari Presiden (di Amerika dan Perdana Menteri di Malaysia). Biasanya perdebatan orang awam dan penglibatan kong-

---

[14]Huntington, S.P., *The Common Defense*, New York, Columbia University Press, 1961.

res atau parlimen berlaku selepas keputusan-keputusan formal di-umumkan. Parlimen mungkin terlibat dalam berbagai-bagai cara – ialah dalam bentuk jawatankuasa-jawatankuasa atau individu mungkin melobi jabatan-jabatan/agensi-agensi berkenaan untuk keputusan tertentu atau Parlimen mungkin menyambut kehendak pihak eksekutif utama untuk satu perundangan bagi melaksanakan satu keputusan yang sudah pun dibuat atau Parlimen boleh menyelar tindakan yang telah dibuat. Bagaimanapun Parlimen tidak merancang dan melaksanakan dasar strategik *regulator* itu sendiri. Dalam hal ini, di Malaysia terdapat beberapa kes yang eksekutif utama membuat keputusan seperti Dasar-dasar Luar Negeri Malaysia, seperti Dasar Pandang ke Timur atau dasar dibawa kepada pengetahuan umum dan Parlimen setelah dilaksanakan oleh pihak kerajaan/eksekutif utama.

Berlakunya krisis di dalam dasar luar negeri dan pertahanan dianggap tidak dapat diramalkan dan ia terikat kepada peristiwa-peristiwa luaran atau *nondomestic*. Aktor-aktor utama dalam situasi krisis ialah elit-elit kerajaan yang bekerja bersama-sama dengan konflik yang minimum di kalangan orang awam. Kebolehnampak proses pembuatan keputusan juga agak rendah, kecuali sejauh mana pihak akhbar-akhbar dan persidangan-persidangan memberitahu orang ramai. Penglibatan Parlimen atau Kongres (di Amerika) adalah tidak formal dan terhad dan biasanya dibuat dalam perundingan di antara individu-individu utama dalam kerajaan. Keseluruhan jentera kerajaan mungkin terlibat secara formal biasanya selepas dibuat dalam perundingan di antara individu-individu utama dalam kerajaan.

Keseluruhan jentera kerajaan mungkin terlibat secara formal biasanya selepas krisis tersebut, untuk menjadikan tindakan itu sah atau untuk menghalang penggunaan kuasa eksekutif yang sama pada masa akan datang. Dalam konteks Malaysia, Malaysia belum menghadapi soal-soal peperangan dengan negara luar, yang boleh kita jadikan contoh ialah semasa negara menghadapi konfrontasi dengan Indonesia, di mana pusat pembuatan keputusan adalah di Jabatan Perdana Menteri. Parti-parti politik termasuk parti pembangkang juga nampak semacam bersatu menyokong apa juga langkah kerajaan demi kepentingan nasional. Satu lagi contoh di mana Jabatan Perdana Menteri merupakan pusat utama pembuatan keputusan mengenai Dasar Luar Negeri ialah pemisahan Singapura dari Malaysia pada tahun 1965, di mana orang ramai agak pasif dalam hal tersebut. Parlimen juga

diberitahu oleh Perdana Menteri ketika itu selepas tindakan menge luarkan Singapura diambil.

Menurut Theodore Lowi dalam (American Business, *Public Policy, Case Study & Political Theory,* World Politics 1964 m.s. 677 – 715. Julai 1964) mencerakin dan membezakan polisi-polisi itu dalam istilah-istilah impak jangka pendek terhadap masyarakat. Ini ter masuklah *distributive policies.* Mereka yang menganggap, iaitu polisi mengeluarkan faedah-faedah yang nampak *tangible* kepada kumpulan-kumpulan tertentu, atau yang menuntut hak-hak tersebut. *Redistributive Policies* ialah yang menganggap iaitu polisi memberi persamaan daripada faedah-faedah yang tersedia dengan memindahkan punca-punca keluaran dari setengah kumpulan-kumpulan kepada kumpulan yang lain. Satu lagi model ialah *Regulatory Policies* iaitu mereka yang menentukan peraturan atau tatacara untuk mentadbirkan aktiviti organisasi awam dan swasta serta orang perseorangan. *Constituency Policies* ialah menganggap polisi-polisi yang menguntungkan kawasan-kawasan pilihanraya saja *(identifiable constituency).* Lowi juga menghujah bahawa antara *redistributive* dan *distributive policy* memang berbeza dari segi keadaan pembuatan keputusan. *Distributive policies* dibuat melalui proses agensi kongres manakala *redistributive* pula melalui *product conflict* di *executive branch* yang melibatkan kelas dan ideologi. Pendekatan analitik adalah berhubung dengan edaran isu dasar awam. Pertimbangan yang awal terhadap sesuatu isu itu adalah melalui berbagai-bagai proses pusingan iaitu:

1. Keadaan sebelum masalah.

2. Satu penemuan tiba-tiba, *alarmed discovery* atau dengan satu penentuan daripada kesungguhan untuk membuat polisi awam.

3. Terdapatnya minat orang ramai yang semakin menurun dan tidak memberi sambutan terhadap dasar kerajaan.

Adapun isu-isu yang berkemungkinan besar melalui pusingan ini ialah yang melibatkan:

(a) melibatkan golongan minoriti.

(b) berkehendakkan tindakan yang menganggap kos-kos itu mengenai golongan majoriti.

Menurut Roger W. Cobb dan Charles D. Elder[15] memfokuskan kepada persoalan bagaimana satu isu polisi awam boleh menarik perhatian orang ramai. Mereka mengatakan bahawa isu-isu awam boleh dikategorikan dalam 5 istilah atau dimensi:

(a) Ketentuan.
(b) Sosial yang signifikan.
(c) Kesesuaian masa.
(d) Kompleksiti.
(e) Kategori-kategori *precedence* atau yang telah berlaku pada masa yang lalu.

Satu pendekatan analitik yang agak berbeza lagi ialah yang ditulis oleh James E. Anderson yang antara lain mengatakan bahawa pembuatan dasar sebagai satu pola aktiviti yang berturutan ialah proses yang berdasarkan beberapa kategori seperti berikut:

1. Pembentukan masalah dan penentuan agenda.
2. Formula polisi.
3. Penerapan polisi.
4. Pelaksanaan polisi.

Dalam keadaan sebenar, pembuatan polisi selalunya mengikut pola-pola dan, aktiviti yang dikategorikan seperti di atas. Kebanyakan para pengkaji akan menggunakan satu atau ketiga-tiga model tersebut iaitu model politik, model kandungan polisi dan model analitik dalam mengkaji dasar-dasar awam. Bagi ahli-ahli ekonomi, pengurusan dan lain-lain bidang profesional model analitik memang lumrah digunakan, sementara model-model politik banyak digunakan oleh pengkaji-peng-

---

[15] Roger W. Cobb and Charles Elder, *Participation In American Politics: The Dynamics of Agenda Building,* Allyn & Bacon, Boston, 1972 m.s. 161 – 162.

kaji sains politik dan juga pentadbiran awam, walau bagaimanapun arah aliran hari ini menunjukkan pengurusan gabungan di antara disiplin-disiplin ekonomi sains politik/pentadbiran awam dengan lain-lain pendekatan seperti analisis sistem model analitik yang lebih menumpukan kepada model-model kuantitatif, komputer dan sains serta penyelidikan operasi dan ekonomi. Di dalam Bab 5, akan dibincangkan perbandingan antara model-model tersebut.

Untuk melihat contoh-contoh model analitik, sila lihat Bab 22, 23 dan 24.

4 Analisis Dasar Awam

Menurut definifi, dasar awam adalah yang mengenai tindakan-tindakan kerajaan di sesebuah negara itu. Ia dikaitkan dengan disiplin Sains Politik serta kebolehan disiplin akademik tersebut menghuraikan dan menerangkan dasar awam itu. Pada teorinya, dasar awam digubal oleh ahli-ahli politik yang memerintah dan selepas itu dasar tersebut diserahkan kepada para pentadbir yang melaksanakan dasar itu. Para pentadbir bertanggungjawab menganalisis dasar-dasar itu untuk dilaksanakan. Sebelum itu, mereka perlulah merekabentuk dasar itu kepada projek, program atau apa juga pendekatan yang membolehkan dasar itu dilaksanakan dengan berkesan dan lancar.

Dengan sebab itu, para pentadbir perlu mempunyai kelayakan dan pengetahuan serta pengalaman yang secukupnya untuk menganalisa dasar awam yang diamanahkan oleh rakyat melalui ahli-ahli politik yang menggubal dasar itu dalam bentuk undang-undang sama ada dibuat di Parlimen atau Dewan Undangan Negeri.

Di dalam konteks pengajian dasar awam, kita dapati universiti tempatan telah memperkenalkan beberapa kursus mengenai analisa dasar awam melalui jabatan-jabatan. Seperti di Universiti Malaya, dasar awam diletakkan di bawah Fakulti Ekonomi dan Pentadbiran, di Universiti Kebangsaan Malaysia di bawah Fakulti Ekonomi dan sedikit kursus dasar awam diberikan oleh Jabatan Sains Politik, FSKK dan Fakulti Sains Pembangunan dan juga Universiti Sains Malaysia di bawah Sains Kemasyarakatan. Itu pun dasar awam itu ditinjau dari pendekatan sains politik dan pentadbiran awam. Justeru itu, pada kebanyakan mahasiswa, apabila mereka mendengar kursus dasar awam, maka lantas mereka mengingati Fakulti Ekonomi di Universiti Malaya

atau Universiti Kebangsaan Malaysia kerana fakulti itulah yang mengendalikan kursus tersebut. Tentunya, dalam hubungan ini dasar awam yang dikaji di fakulti tersebut didasarkan kepada pendekatan ekonomi atau biasa disebut sebagai analisa sistem. Pada prinsipnya pendekatan tersebut diambil daripada teori ekonomi dan juga beberapa model ekonomi serta teori keputusan yang berbentuk kuantitatif, di mana maklumat utama prinsip-prinsip tadi adalah ke arah bidang-bidang seperti penyelidikan operasi *(research operation)*, keberkesanan kos, analisa kos-untung dan, analisa sistem program belanjawan. Seterusnya, bagi para pengkaji dasar awam tersebut menganggap diri mereka adalah mahir dan profesional serta menggelarkan profesion itu sebagai penganalisa sistem.

Justeru itu, didapati bahawa pendekatan penganalisaan sistem itu melihat setiap keputusan itu semata-mata sebagai satu peruntukan punca keluaran semata di mana alternatif yang ada itu sebenarnya merupakan masalah ekonomi. Sepatutnya dalam hal ini sebarang kegunaan alat analisa ekonomi yang tertentu itu dapat memperbaiki pembuatan keputusan secara menyeluruh dan tidak hanya dilihat dari aspek ekonomi sahaja.

Penggunaan pendekatan ekonomi dalam proses pembuatan keputusan sesungguhnya memang tidak dapat dielakkan dan mempunyai kebaikan tertentu. Tetapi ada juga tidak baiknya; kerana pendekatan ekonomi hanya mengeluarkan asas teori yang tinggi untuk proses pembuatan keputusan yang terlalu kritikal. Walau bagaimanapun, pendekatan ekonomi boleh memberi kebaikan istimewa dalam Sitem Perancangan Belanjawan dan Program Awam atau *Public Planning, Programming Budgeting System"* (PPBS), dan jika digunakan dengan berhati-hati, ia boleh menyumbangkan ke arah memperbaiki lagi pembuatan keputusan itu. Meskipun demikian adalah dibimbangkan bahawa pendekatan ekonomi semata-mata berkemungkinan tidak dapat menyelesaikan banyak unsur pembuatan dasar awam yang kritikal dan ini mungkin mengakibatkan penyimpangan pembuatan keputusan itu sendiri.

Analisa Sistem dan Pembuatan Keputusan

Jika kita melihat kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam analisa sistem ini, (seperti PPBS dan sebagainya), kita tidak menafikan bahawa analisa sistem itu telah memberikan sumbangan yang penting walaupun

agak terhad bagi meningkatkan pembuatan keputusan sehingga ke hari ini. Misalnya pendekatan ini berjaya digunakan di Jabatan Pertahanan di Amerika Syarikat. Tetapi hakikatnya, banyak daripada sumbangan itu disebabkan oleh kebijaksanaan, keterbukaan fikiran dan kesediaan untuk menerima cabaran daripada pakar-pakar dan pengamal-pengamal analisa sistem sendiri dan bukanlah disebab oleh sistem itu sendiri.

Seperti yang disuarakan oleh sarjana-sarjana Amerika misalnya, bahawa analisa sistem sudah menjadi semacam satu profesion di dalam agensi kerajaan di negara itu. Mereka diberikan tanggungjawab yang ditentukan dan diamalkan oleh kumpulan pegawai yang besar serta terlatih. Mereka mula meramalkan bahawa Amerika tidak boleh bergantung lagi kepada tenaga-tenaga bijak yang mempunyai latar belakang diberbagai-bagai bidang (misalnya fizik, kejuruteraan atau ekonomi) yang mana mereka ini merupakan golongan bijaksana yang telah merintis jalan ke arah analisa sistem. Sebaliknya kesedaran telah timbul untuk memajukan lagi peraturan yang institutional, latihan profesional dan tafsiran kerja yang akan menghasilkan *output* yang lebih baik lagi.

Apabila kita melihat ciri asas analisa sistem sebagai disiplin profesional (yang berbeza daripada para perintis analisa sistem dahulu) terdapat beberapa kelemahan yang boleh dikenalpastikan. Beberapa kelemahan analisa sistem dapat dilihat dari sudut pembuatan keputusan awam seperti berikut:

1. Terlalu kuat bergantung kepada kuantitifikasi, termasuklah keperluan-keperluan model kuantitatif dan juga *Quantitative parameter* bagi *variable-variable* yang terdapat di dalam model-model tersebut.

2. Ketidakupayaan menyelesaikan nilai-nilai yang berkonflik.

3. Berkehendakkan kriteria keputusan yang jelas.

4. Mengabaikan masalah kebolehmungkinan politik dan ciri-ciri istimewa daripada sumber-sumber politik (seperti kesan-kesan daripada penggunaan kuasa politik).

5. Kekurangan unsur-unsur keputusan yang rasional yang signifiken seperti kekreatifan, pengetahuan yang luas dan pertimbangan.

6. Ketidakbolehan menyelesaikan sistem-sistem yang kompleks.

7. Kekurangan alat untuk melihat motivasi individu dan kelakuan tidak rasional serta juga indiosinkrasi manusia.

Akibat daripada kelemahan ini analisa sistem didapati ragu-ragu dalam menyelesaikan keputusan yang bersifat politik, perancangan strategik yang menyeluruh dan pembuatan keputusan awam yang saksama. Bagaimanapun, ini tidak pula menafikan kepentingan analisa sistem itu bagi tujuan dalam bidang-bidang lain seperti operasi dan kawalan atau sumbangan yang berguna sebagai satu asas disiplin profesional yang lebih luas. Tetapi, hanya dengan cara analisa sistem semata-mata, tentunya ia tidak dapat menyelesaikan isu dan situasi; misalnya dalam satu-satu masalah yang bergerak ke arah pelbagai dimensi, atau dari satu tahap ke satu tahap yang berbeza, atau dari satu keluk ke satu keluk yang lain.

Daripada Analisa Sistem Kepada Analisa Dasar

Apa yang diperlukan dalam hal ini ialah pengetahuan dan kemahiran yang tinggi yang boleh digunakan dengan faedah yang signifiken untuk kemajuan pembuatan keputusan awam dalam berbagai-bagai orientasi, idea, dan alat-alat analisa sistem mestilah dimajukan supaya dapat dipergunakan untuk sistem yang lebih kompleks serta isu yang bukan bersifat kuantitatif.

Selanjutnya, hal seperti yang disebutkan itu mestilah difokaskan kepada gejala yang lebih penting iaitu politik. Istilah analisa dasar nampaknya lebih sesuai untuk disiplin profesional yang dicadangkan itu di mana ia menggabungkan antara sistem analisa dengan konsep dasar/polisi dalam keadaan politik yang lebih luas sifatnya.

Daripada huraian di atas, dapatlah diringkaskan bahawa apa yang dikehendaki itu ialah satu kesepaduan antara disiplin-disiplin sains politik dan pentadbiran awam yang dikaji semula di satu segi, dan analisa sistem pendekatan ekonomi di satu segi yang lain. Gabungan ini sepatutnya di dalam bentuk *compound* atau bidang masing-masing dan tidak merupakan satu pungutan benda yang tidak berhubungan. Perhatian utama hendaklah diambil bagi mencapai satu sintesis yang nyata dan bukan sebagai satu model politik atau ekonomi yang tidak kritikal, yang mana jika terdapat unsur politik yang utama di dalamnya, boleh jadi hilang begitu sahaja.

Untuk menghuraikan idea tersebut dengan lebih lanjut, beberapa sifat analisa dasar awam dibandingkan dengan analisa sistem diperturunkan di bawah ini:

1. Perhatian yang lebih diberikan kepada aspek politik dalam pembuatan keputusan awam. Ini termasuklah perhatian yang lebih kepada masalah kebolehmungkinan politik, mendapatkan sokongan, penentuan matlamat yang bertentangan dan pengiktirafan kepada pelbagai macam nilai. Yang mustahak dalam hal ini ialah memperlihatkan perkembangan teori dan pembinaan model yang memberikan pertimbangan penuh kepada ciri-ciri politik dan kelakuan politik dan tidak cuba memaksa ciri-ciri itu disogokkan ke dalam istilah atau teori ekonomi.

2. Satu konsep yang luas dalam pembuatan keputusan dan pembuatan dasar akan terlibat (menggantikan pandangan selama ini yang menganggap semua pembuatan keputusan itu semata-mata merupakan peruntukan sumber dan peruntukan kewangan sahaja. Banyak contoh pembuatan keputusan yang kritikal tidak dapat menggunakan pendekatan ekonomi, yang mana ia hanya memfokaskan kepada satu rangka peruntukan sumber; misalnya bagaimanakah hendak menentukan hubungan diplomatik atau yang lebih bersifat kuantitatif yang boleh membantu memperlengkapkan lagi pembuatan keputusan itu.

3. Penekanan ke atas kreativiti dan pencarian terhadap alternatif dasar yang baru dengan perhatian yang eksplisit adalah perlu ke arah menggalakkan pemikiran yang inovatif. Satu contoh yang baik di sini ialah masalah mengurangkan tabiat merokok di mana masalah ini jelas merupakan satu alternatif yang direkacipta dan tidak hanya merupakan analisa kos-untung sahaja. Keperluan kepada kreativiti dan inovasi/rekacipta bagi alternatif mempunyai implikasi yang jauh lebih baik untuk menjangkau kepada matlamatnya; di mana ia dapat mensyaki keadaan yang tidak selesa misalnya dalam hal-hal personaliti, latihan dan susunan organisasi. Dari situ ia memerlukan juga personaliti yang kreatif, alat yang terstruktur untuk pencarian idea baru (misalnya kumpulan antara disiplin), suasana imiginatif dan keusahawanan, perubahan dalam keseluruhan iklim organisasi

(misainya meninggikan tingkat aspirasi organisasi) dan sebagainya. Dengan menggabungkan analisa sistem dengan pembelanjawan *budgeting* seperti di dalam PPBS boleh melahirkan satu analisa kuantitatif yang lebih baik; tetapi ia bukanlah merupakan satu cara yang menggalakkan dan yang boleh merangsangkan idea dasar yang baru, atau yang boleh melihat risiko yang bakal dihadapi pada masa hadapan.

4. Terdapatnya pemahaman yang mudah seperti imej Gestalt, model kualitatif, method kualitatif (menggantikan penekanan utama kepada pengetahuan yang eksplisit, model dan alat *quantitatif)*. Ia melibatkan pemikiran yang imiginatif, kesepaduan yang sistematik terhadap analisa dasar dengan menggunakan latihan pemikiran *intuition* (misalnya Method Delphi), perkembangan alat kualitatif (seperti pembinaan metafor, sinario, *counterfactual thinking),* pembinaan model kuantitatif yang luas bagi isu yang kompleks dan juga melihat kepada kerjasama dengan ahli-ahli sains sosial lain dan ahli profesional.

5. Terdapat penekanan yang lebih kepada pemikiran ke hadapan *futuristic thinking* bersama-sama dengan ramalan, keadaan alternatif masa hadapan, pemikiran yang spekulatif (misalnya dalam kebanyakan bidang diramalkan sehingga tahun 2,000) yang menjadi satu bentuk anjuran yang popular bagi pembuatan dasar masa kini.

6. Pendekatan ini lebih longgar dan tidak ketat dan lebih sistematik, yang mana mengenalpasti keadaan kompleksiti satu sama lain, antara akibat dan cara kepelbagaian kriteria keputusan yang relewan dan mengenalpasti analisa yang berkeadaan *partial* dan *tentative* (sebaliknya di dalam pendekatan analisa sistem, ia lebih menekankan kepada kriteria yang jelas sahaja serta penyelesaian yang dominan). Dalam analisa dasar, matlamat utamanya adalah yang berasaskan kepada turutan atau *sequential* dan pembelajaran yang konstan, penjelasan mengenai isu, penekanan kepada alternatif yang baru, pertimbangan yang lebih kepada kuasa dan pengurangan kepada ketidakbersetujuan.

Penganalisa Dasar Sebagai Pegawai Kerajaan

Untuk memperkenalkan pembaikan yang diperlukan dalam pembuatan keputusan awam, analisa dasar seharusnya menjadi satu bidang profesional yang baru yang lebih penting peranannya di dalam perkhidmatan kerajaan. Pada hemat saya, kedudukan pegawai analisa dasar patutlah diperkukuhkan dalam semua agensi pentadbiran yang utama yang berhampiran dengan jawatan-jawatan penggubal dasar, dalam bahagian kendalian, dan pada umumnya sebagai pegawai-pegawai tinggi kerajaan, yang mana mereka ini sebenarnya boleh bekerjasama rapat antara satu sama lain. Tentunya pegawai-pegawai profesional di dalam PPBS (sistem perbelanjawan dan perancangan awam), boleh dilatih dalam kaedah analisa dasar ini. Di negara Malaysia, memang masih lagi di dalam tahap permulaan dan peranan pegawai kerajaan dalam bidang analisa dasar masih tidak diutamakan.

Analisa dasar pada umumnya tidak menganggap bahawa ia boleh membawa perubahan yang radikal dalam pembuatan keputusan. Ia juga tidak mengandaikan bahawa ia boleh mewujudkan unit-unit yang serba tahu yang wujud di luar rangkai organisasi sosial dan politik. Analisa dasar yang baik boleh menjadi satu komponen tambahan dalam menambahkan lagi kebaikannya dalam pembuatan keputusan, dan boleh menyumbangkan ke arah proses analisa yang lebih baik. Begitu juga beberapa idea, orientasi memandang ke hadapan serta beberapa pemikiran yang sistematik patut diambil kira dalam pembuatan dasar awam. Dengan kata lain, para penganalisa dasar merupakan jambatan utama di antara sains dan politik, dengan tidak menukarkan ciri asas politik dan kelakuan organisasi.

Untuk meningkatkan kemajuan pembuatan dasar, penganalisa dasar sepatutnya diletakkan di pelbagai tempat dalam perkhidmatan kerajaan dan juga di seluruh kelompok sosial. Dengan itu mereka dapat meningkatkan pembuatan keputusan melalui interaksi mereka dengan kelompok berkepentingan, dan dengan itu boleh mengelakkan unsur yang tidak sihat seperti nilai negatif dan buruk sangka daripada golongan profesional.

Siapa yang Layak Menjadi Penganalisa Dasar?

Untuk menjalankan analisa dasar awam, seseorang individu tidak semestinya memerlukan latihan yang luas dan kelulusan profesional.

Apa yang perlu bagi seseorang penganalisa itu ialah kecerdasan dan sikap mendekati untuk mencari maklumat secara analitis dan sistematis; serta bersifat menyoal dan kritikal terhadap sesuatu masalah. Sudah banyak kerajaan di negeri-negeri barat yang menggunakan anggota staf yang boleh menjalankan analisa dasar atau program dengan jayanya, iaitu sekiranya mereka diberi latihan dan arahan yang sesuai.

Peranan utama penganalisa dasar boleh digemblengkan di dalam sektor kerajaan dan sebahagiannya di dalam PBBS, juga di dalam unit-unit kerajaan yang utama di dalam perbadanan penasihatan yang bebas dan juga di dalam berbagai-bagai organisasi. Tentunya mereka dapat memberikan sumbangan kepada pembuatan keputusan awam yang bukan sahaja berasaskan analisa sistem teori keputusan kuantitatif tetapi juga dengan pendekatan sains politik dan pentadbiran awam. Dengan kata lain, pendekatan bersepadu harus digunakan untuk membuat sesuatu dasar awam itu supaya ia lebih sempurna lagi.

Kesimpulan

Pada hemat saya, pendekatan bersepadu antara analisa sistem seperti PPBS, penyelidikan operasi dan lain-lain dengan analisa dasar perlu mendapat perhatian daripada para pembuat dasar di negara ini, bertambah lagi dalam keadaan masyarakat yang begitu kompleks. Dengan cara demikian ia dapat menentukan pendekatan yang lebih baik, hasil dari pendekatan yang bersepadu itu supaya dapat menyelesaikan masalah yang rencam dan berbagai-bagai.

Sesungguhnya perkembangan analisa dasar bergantung kepada jumlah transformasi dalam disiplin sains politik dan pentadbiran awam. Jika keputusan awam yang dibuat oleh disiplin ekonomi dianggap berat sebelah, maka ia banyak disebabkan oleh ketidakupayaan sains politik dan pentadbiran awam moden sendiri dalam memberikan sumbangan yang signifiken kepada kerajaan. Seperti yang diketahui, pendekatan ekonomi berkembang ke arah teori yang berorientasikan tindakan yang sangat tinggi dan meletakkannya kepada ujian pembaharuan pembuatan keputusan yang bersifat ekonomik. Dalam masa yang sama, kajian-kajian moden sains politik dan pentadbiran awam boleh menjadi pudar oleh kerana pelarian dari isu politik. Oleh yang demikian, arah aliran ini mestilah dikaji semula. Satu pendekatan sains politik dan pentadbiran awam yang diorientasikan ke arah jangka

panjang akan lebih menghasilkan suatu arah untuk kemajuan pembuatan keputusan. Satu disiplin sains dasar adalah perlu untuk mengeluarkan asas teori analisa dasar yang lebih profesional dan pengetahuan analisa dasar itu sendiri.

PERBANDINGAN BEBERAPA SIFAT ANALISA SISTEM DAN ANALISA DASAR

Sifat	Analisa Sistem	Analisa Dasar
Disiplin Asas	Ekonomi, penyelidikan operasi, sains keputusan kuantitatif.	Seperti analisa sistem, ia mencampurkan sains politik pentadbiran awam, sebahagian daripada sains sosial dan psikologi (pada masa hadapan sains polisi yang bersifat antara disiplin).
Penekanan utama	Analisa kuantitatif	Analisa yang bersifat kualititatif dan reka-ciptaan alternatif-alternatif baru.
Kualiti-kualiti profesional utama yang dikehendaki	Jelas, tidak konvensional dan keupayaan-keupayaan analitik yang tinggi.	Seperti juga analisa sistem, ia memerlukan kematangan, pengetahuan yang luas dan eksplisit mengenai realiti politik dan pentadbiran, imaginasi dan realisme-realisme yang idealistik.
Kaedah-kaedah utama	Analisa-analisa ekonomi, dan pembinaan model kuantitatif.	Seperti juga analisa sistem, ia memerlukan juga analisa dan model-model kuantitatif, pemikiran yang imaginatif dan memandang ke hadapan serta penyepaduan pengetahuan yang luas.
Lokasi yang utama	Di dalam sistem PPBS seperti di Jabatan Kewangan dan Unit-Unit Belanjawan.	Di seluruh kelompok sosial di dalam bentuk yang berbeza.

Output-output yang utama apabila diper-gunakan kepada pembuatan keputusan awam.	Keputusan yang lebih baik diperolehi apabila berkaitan dengan isu yang terhad. Tetapi kesan yang kebalikan akan wujud apabila dipergunakan kepada isu yang kompleks yang bersifat politik.	Keputusannya agak lebih baik ke atas isu yang kompleks terutama dari segi politik. Impak dari segi pelajaran ke atas perbahasan politik dan pembaikan-pembaikan yang tahan lama dalam operasi sistem pembuatan keputusan.
Prasyarat untuk kemajuan dan perkembangan pengetahuan dan untuk persediaan bagi golongan profesional.	Sudah dijalankan selama ini; kemajuan yang seterusnya memerlukan perubahan di dalam kurikulum universiti.	Perubahan dalam orientasi sains politik dan pentadbiran sebagai disiplin-disiplin aka-demik penubuhan kurikulum baru di univerisiti dan sains dasar antara disiplin yang baru.

5 Aktor Dalam Pembentukan Dasar Awam

Apabila disebut aktor dalam pembuatan dasar awam, maka ia di maksudkan orang-orang yang memainkan peranan dalam membuat dasar itu. Seperti di Amerika Syarikat, didapati kongres dan birokrasi saling bertindak antara satu sama lain ke atas perkara-perkara dasar; jadi jelas menunjukkan terdapat sebilangan aktor-aktor yang terlibat dan mereka bertindak berbeza-beza dari satu dengan yang lain dalam berbagai-bagai cara sama ada cara yang tertentu atau yang umum. Di negara Malaysia, aktor-aktor di dalam pembuatan keputusan adalah mereka yang terdiri daripada ahli-ahli Parlimen, Menteri-menteri, Timbalan Menteri dan Menteri-menteri Besar atau Perdana Menteri dan timbalan-timbalannya. Selain itu di peringkat negeri-negeri, ahli-ahli Majlis Mesyuarat Negeri serta ahli-ahli Dewan Undangan Negeri, juga dianggap aktor-aktor dalam membuat dasar, bergantung kepada peringkat-peringkat tertentu menurut yang ditetapkan. Selain itu, pegawai-pegawai kerajaan dari tingkat tertinggi A hinggalah tingkatan kanan serta kumpulan satu, dianggap mereka yang terlibat sama dalam membuat dasar.

Raja-Raja sebagai Aktor Pembentukan Dasar

Satu lagi yang pada hemat saya, patut disebut di sini, ialah peranan Raja-Raja di Malaysia pada pandangan umum dan juga dari pandangan luar negeri, seolah-olah menggambarkan mereka tidak terlibat di dalam pembuatan dasar, mereka hanya dianggap simbol, dan dianggap sebagai ketua negara (YDA) dan ketua negeri sahaja. Ini dihujahkan lagi dengan kandungan perlembagaan yang sekali imbas dan sekali pandang

menunjukkan Raja-Raja bertindak di atas nasihat Perdana Menteri ataupun Menteri Besar sahaja, tidak lebih daripada itu.

Tetapi pada hemat saya, perlembagaan Malaysia harus ditinjau dari segi nilai orang Melayu dan juga patut ditinjau dari sudut sastera dan adat orang Melayu. Ini disebabkan adat orang Melayu, tidak mahu mengatasi Raja, walaupun pada hakikatnya Raja tidak ada kuasa, tetapi orang Melayu tetap menjunjung Raja. Dengan sebab itulah kita dapati dalam Perlembagaan Negeri, boleh dikatakan kebanyakan fasal-fasal yang penting adalah di bawah perkenan dan naungan DYMM Seri Paduka Baginda, menimbangkan orang Melayu tidak mahu meningkatkan Raja walau dari segi simbol dan nama sahaja.

Dengan sebab itulah kita dapati bahawa sekali pandang Raja-Raja dianggap Raja Berperlembagaan, tiba-tiba kalau dilihat kepada kandungan perlembagaan, Raja-Raja mempunyai hak dan kuasa tertentu. Dalam hal ini, pandangan yang rasional berdasarkan logik, adat dan tradisi orang Melayu, haruslah diambil kira. Pada pandangan penggubal-penggubal perlembagaan, berpendapat bahawa Raja-Raja merupakan penimbal kuasa di antara rakyat dan Parlimen supaya tidak ada penyalahgunaan kuasa yang melampau daripada semua pihak baik Parlimen, Raja-Raja dan aktor-aktor yang lain seperti tentera. Kesemuanya diikat dengan padu melalui satu ikatan.

Kita lihat Parlimen adalah badan Perundangan yang tertinggi, dan Seri Paduka adalah sebahagian daripadanya. Sebagai satu contoh, pada tahun 1984 terdapat percubaan dari Parlimen (Perdana Menteri) untuk meminda perlembagaan fasal-fasal tertentu iaitu fasal pengisytiharan darurat yang mana sebelum cadangan pindaan itu, kuasa pengisytiharan darurat terletak di tangan Agong (lihat perlembagaan fasal 150 – 1). Walau bagaimanapun, percubaan untuk meminda supaya Perdana Menteri berkuasa mengisytiharkan darurat tidak dapat diperkenankan oleh Raja-Raja Melayu. Berbagai-bagai alasan diberi sama ada yang pro dan kontra, tetapi jelas Raja-Raja tidak dapat menerima pindaan ini. Pada hemat saya, ada kemungkinan menunjukkan iaitu kalau dalam fasal lain perlembagaan memberi gelaran bahawa Seri Paduka adalah Pemerintahan Tertinggi Tentera, jadi tidak ada makna kalau kuasa darurat tidak ada lagi kepada Baginda.

Selain cadangan pindaan perlembagaan di atas, satu lagi pindaan dicadangkan supaya semua bil/rang undang-undang (kecuali Rang Undang-Undang mengenai hak istimewa Raja-Raja) ditandatangani dan diluluskan oleh DYMM Seri Paduka Baginda Yang di-Pertuan

Agong, dalam masa lima belas hari bukan dalam masa enam bulan seperti sebelum cadangan pindaan itu. Nampaknya Raja-Raja telah memperkenankan pindaan ini dari lima belas hari kepada tiga puluh hari.

Pada hemat saya, adalah kurang tepat jika kita beranggapan bahawa Seri Paduka dan Raja-Raja Melayu hanya lambang. Walaupun pada hakikatnya, rakyat melalui Dewan Undangan dan Parlimen yang berkuasa menentukan apa jua dasar, tetapi dari aspek-aspek tertentu, Raja-Raja mempunyai hak dan kuasa.

Misalnya, di peringkat persekutuan, selain berkuasa mengisytiharkan darurat (itu pun pada amalannya, Seri Paduka mesti mendapat nasihat daripada Perdana Menteri), baginda berkuasa melantik Panglima-panglima Tentera, Ketua Polis, Ketua Hakim dan Hakim-hakim di atas nasihat Perdana Menteri. Dengan kata lain, terdapat penerimaan secara konsensus daripada rakyat, terhadap Seri Paduka Baginda Yang di-Pertuan Agong dan Raja-Raja, sama seperti pemerintahan demokrasi Malaysia, selain DYMM Seri Paduka Baginda Yang di-Pertuan Agong, Raja-Raja Melayu juga mempunyai kuasa-kuasa tertentu yang diperuntukkan oleh perlembagaan. Di bidang hal-ehwal agama Islam dan adat istiadat, Raja-Raja Melayu mengambil bahagian utama. Misalnya, Almarhum DYMM Paduka Seri Sultan Perak pernah mengambil bahagian menentukan Hari Raya Puasa 1983, diumum sehari lebih cepat daripada yang dibuat oleh Majlis Raja-Raja (Penyimpan Besar Mohor Raja-Raja Melayu).

Aktor-Aktor Pembuatan Dasar, Ahli-Ahli Politik dan Pentadbir

Ahli-ahli politik sebagai aktor dalam pembuatan keputusan memang menjadi fokus perbincangan ini. Perdana Menteri adalah aktor utama dalam kerajaan. Kebanyakan dasar-dasar digubal dan diambil tindakan oleh Perdana Menteri di peringkat persekutuan. Setakat ini, Perdana Menteri Malaysia, kesemuanya berkelulusan Universiti. Perdana Menteri yang pertama iaitu YTM Tunku Abdul Rahman Putra Al-Haj adalah berkelulusan B.A. (Hons) dan LLB dari Cambridge, England. Perdana Menteri kedua Allahyarham Tun Abdul Razak berkelulusan undang-undang LLB dari England. Perdana Menteri yang ketiga iaitu Tun Hussein Onn juga adalah berkelulusan undang-undang. Perdana Menteri yang keempat YAB Datuk Sri Dr. Mahathir Mohamad sahaja, tidak

dari kelulusan undang-undang tetapi berkelulusan di bidang perubatan yang bergelar Doktor dari Raffles College Singapura.

Semenjak Malaysia mencapai kemerdekaan, kebanyakan Menteri-menteri Kabinet berkelulusan universiti. Menteri-menteri dalam kabinet YTM Tunku tidak ramai berkelulusan universiti. Yang berkelulusan universiti ketika Tunku menjadi Perdana Menteri ialah seperti Dato Senu Abdul Rahman, Allahyarham Tun Dr. Ismail, Allahyarham Tun Abdul Razak, Tun Sardon Zubir, Tun Omar On Yoke Lin, Tun Tan Siew Sin. Antara yang bukan berkelulusan universiti ialah En. Mohd. Khir Johari, Bahaman Shamsuddin, Kapten Abd. Hamid Khan, Tan Sri Fatimah Hashim, Tan Sri Ghazali Jawi, Aziz Ishak dan lain-lain lagi termasuk beberapa orang Menteri Muda seperti Sulaiman bin Bulun. Walau bagaimanapun, mereka ini berkelulusan Sekolah Inggeris Senior/Junior Cambridge.

Di dalam kabinet Allahyarham Tun Razak pula kebanyakan menteri boleh dikatakan berkelulusan universiti kecuali dua tiga orang seperti Tan Sri Ghazali Jawi, Datuk Sharif Ahmad, Tan Sri Datuk Samad Idris dan Datuk Paduka Aishah Ghani. Kabinet Tun Hussein Onn juga mempunyai barisan menteri-menteri yang berkelulusan universiti, kecuali Datuk Sharif Ahmad, Tan Sri Datuk Samad Idris, En. Ramli Omar dan lain-lain. Kabinet Datuk Sri Dr. Mahathir hari ini, kesemuanya berkelulusan universiti termasuk Timbalan-timbalan Menteri dan Setiausaha-setiausaha Parlimen dan Setiausaha-setiausaha Politik. Menteri-menteri Besar dan Ketua-ketua Menteri di Malaysia pada masa Tunku dan Allahyarham Tun Razak, tidak ramai yang berkelulusan universiti kecuali beberapa negeri seperti Selangor, Pulau Pinang, yang lain kebanyakan bukan berkelulusan universiti. Di negeri Perak, hanya Menteri Besar yang pertama berkelulusan undang-undang, dan yang selepas itu dipegang oleh calon-calon yang bukan berkelulusan universiti.

Pada masa ini, Menteri-menteri Besar dan Ketua-ketua Menteri kebanyakannya lulusan universiti seperti Perak, Pahang, Pulau Pinang, Sarawak, Sabah, Terengganu, Johor, Kedah, Melaka, Negeri Sembilan, Selangor dan Perlis.

Jawatan-jawatan bagi Setiausaha-setiausaha Parlimen dan Setiausaha-setiausaha Politik kebanyakannya berkelulusan universiti. Terdapat sedikit sahaja bilangan yang bukan lulusan universiti.

Bagi ahli-ahli Parlimen dan Senator, serta ahli-ahli Dewan Undangan Negeri, terdapat yang berkelulusan universiti dan juga bukan kelulusan universiti. Hal ini tidak dapat dielak kerana untuk menjadi Wakil Rakyat, kelulusan bukan syarat utama, tetapi kepimpinan seseorang itu.

Bagi Pegawai-pegawai Kerajaan (PTD) dari tingkatan tertinggi A hingga ke tingkatan biasa, kebanyakannya lulusan universiti seperti sastera, ekonomi, undang-undang dan sedikit sahaja lulusan sains. Begitu juga pegawai-pegawai profesional adalah terdiri daripada lulusan universiti. Bagi jawatan PTD dan PTA, sebelum merdeka dan selepas beberapa tahun kemerdekaan, tidak semua jawatan diisi oleh lulusan universiti, kerana kekurangan calon-calon yang berkelulusan tinggi.

Metod Pemilihan Aktor-aktor: Ahli Politik dan Pentadbir.

Pemilihan bagi ahli politik baik ahli Parlimen atau ahli Dewan Undangan Negeri dibuat melalui pilihanraya yang diadakan 5 tahun sekali. Biasanya, parti-parti politik akan memilih calon-calon mereka untuk bertanding sama ada peringkat Parlimen atau negeri. Misalnya untuk menjadi ahli Parlimen atas tiket UMNO, biasanya Presiden Parti (yang juga Perdana Menteri) akan memilih siapa yang layak bagi semua bakal ahli-ahli Parlimen yang hendak bertanding. Pada praktiknya, tiap-tiap bahagian UMNO mengemukakan nama-nama untuk Parlimen pada Presiden Parti dan keputusan muktamad dibuat oleh Presiden. Bagi kerusi ahli Dewan Undangan Negeri, pada praktiknya diberi kuasa kepada Pengerusi Perhubungan UMNO Negeri-negeri untuk membuat pilihan tetapi Presiden mempunyai kuasa vetonya jika berlaku sesuatu masalah dalam pemilihan calon-calon untuk bertanding dalam pilihanraya.[17]

Calon-calon yang berjaya dipilih menjadi calon, biasanya mereka yang telah lama bergiat secara aktif di dalam parti UMNO. Mereka biasanya terdiri daripada Ketua-ketua Bahagian UMNO atau Timbalan-timbalan Ketua, ataupun Naib-naib Ketua/Naib Ketua Pemuda atau wanita atau Ahli Jawatankuasa yang terdiri daripada 12 orang

---

[17]Temuramah dengan YB. En. Megat Joned Megat Ayob, Setiausaha Politik Perdana Menteri pada 20 April 1985.

kebanyakan ketua Bahagian, Timbalan dan Naib adalah berkemungkinan besar dipilih menjadi calon dalam pilihanraya. Ada juga calon-calon untuk Wakil Rakyat dipilih daripada AJK Bahagian dan juga dari peringkat Cawangan UMNO sahaja, kerana ketiadaan tokoh yang berkaliber. Pemilihan YB En. Anwar Ibrahim, misalnya menjadi calon pilihanraya Parlimen bukanlah kerana ia bergiat dalam UMNO. (Di dalam perbincangan berikut nanti akan dibincangkan organisasi UMNO).

Secara praktiknya pemilihan calon wakil rakyat adalah lebih banyak ditentukan oleh ahli-ahli UMNO bahagian, iaitu Ahli-ahli Jawatankuasa Bahagian Peringkat yang menentukan seseorang bakal calon itu. Memorandum-memorandum biasanya dihantar kepada Presiden Parti dan Ketua Perhubungan UMNO Negeri mengenai bakal-bakal calon. Terdapat juga keadaan di mana kalau 80% daripada cawangan yang ada berkehendakkan si polan menjadi calon untuk bertanding menjadi Wakil Rakyat, biasanya Presiden Parti akan menerimanya kecuali jika ada kes-kes tertentu seperti krisis politik di Bahagian, perebutan kuasa, rasuah dan lain-lain yang tidak dapat diselesaikan dengan mudah oleh Ketua Perhubungan maka barulah Presiden Parti akan menentukan, memutuskannya secara muktamad siapa yang pada fikirannya layak menjadi calon pilihanraya sama ada peringkat negeri atau Parlimen.

Bagi jawatan ahli Dewan Negara pula, pemilihan dibuat bukan melalui pilihanraya, tetapi dipilih oleh DYMM Seri Paduka Baginda Yang di-Pertuan Agong, juga dipilih oleh Perdana Menteri. Tiap-tiap negeri juga dikehendaki memilih dua orang ahli-ahli Dewan Negeri mewakili negeri masing-masing. Lain-lain dipilih oleh Dewan Negara daripada kalangan orang-orang profesional, bekas-bekas pegawai kerajaan, ahli-ahli politik dan komponen Barisan Nasional seperti kuota daripada MCA, MIC, Gerakan, Berjaya dan lain-lain. Ada juga calon-calon parti pemerintah yang kalah di dalam pilihanraya dipilih menjadi Senator, terutama atas tiket parti Barisan Nasional serta ahli-ahli yang datang dari Bahagian-bahagian UMNO yang tidak mempunyai wakil Rakyat UMNO, sama ada peringkat Parlimen atau negeri. Misalnya di Perak, Parlimen Batu Gajah, Menglembu dan Ipoh tidak pernah diwakili oleh UMNO, maka biasanya lantikan Senator diambil dari bahagian-bahagian tersebut bagi mewakili rakyat dan bolehlah Senator-senator itu membawa apa-apa masalah dari kawasan itu.

Pemilihan untuk pegawai-pegawai Pentadbiran Awam tidak

dibuat melalui pilihanraya, tetapi mereka dilantik oleh Suruhanjaya Perkhidmatan Awam. Lantikan dibuat mengikut kelulusan dan seterusnya mengikut kelayakan yang ditetapkan. Kebanyakan pegawai-pegawai perkhidmatan Awam diberi pencen selepas bersara. Akta pencen 1976/1977 iaitu semasa Tun Hussein Onn menjadi Perdana Menteri telah dikaji semula dan hasilnya, Perdana Menteri, timbalannya, Menteri-menteri, Timbalan-timbalan Menteri, Setiausaha-setiausaha Parlimen, Menteri Besar, Wakil-wakil Rakyat Negeri (ADUN) Ahli-ahli Parlimen, Setiausaha-setiausaha politik diberi ganjaran pencen selepas bersara atau kalah dalam pilihanraya. Misalnya kalau seorang Wakil Rakyat memegang jawatan Menteri Besar mempunyai pendapatan kasarnya seperti berikut,[18]

Elaun Wakil Rakyat	$2,500	} sebulan
Elaun Menteri Besar	$6,500	
Jumlah	$9,000	

Jadi jika ia bersara, ia akan mendapat pencen lebih kurang $4,000/– sebulan. Begitu juga seorang Ahli Parlimen memegang jawatan Timbalan Menteri misalnya,[19]

Elaun Ahli Parlimen	$3,000
Elaun Timbalan Menteri	$4,500
Jumlah	$7,500

Jadi jika ia bersara, ia akan mendapat lebih kurang $3,500/– Kalau ditinjau, pendapatan ahli-ahli politik memanglah besar dibandingkan dengan lain-lain perkhidmatan, tetapi alasan kenapa demikian ialah tugas ahli politik adalah berat dan tanggungjawab yang mencabar dan kadang-kadang bahaya pula. Untuk melayakkan ahli-ahli politik menerima pencen, mereka mestilah berkhidmat tidak kurang 3½ tahun bagi sebarang jawatan politik.

---

[18] Anggaran ini adalah anggaran kasar dan tidak begitu tepat.

[19] *Ibid.*

Elaun Yang Diterima Oleh Ahli-ahli Politik (Anggaran Kasar)

Elaun Wakil Rakyat

Wakil Rakyat (Dewan Undangan Negeri)	$ 2,500	sebulan
Ahli Parlimen	$ 3,000	sebulan
Senator	$ 3,000	sebulan

Elaun Jika Memegang Jawatan Kerajaan

Ahli Majlis Mesyuarat Kerajaan Negeri (Exco) atau Menteri Negeri	$3,000	sebulan
Menteri Besar/Ketua Menteri (Gaji bulanan)	$6,500	,,
Setiausaha Politik Menteri Besar	$2,000	,,
Setiausaha Politik Menteri Persekutuan	$4,500	,,
Setiausaha Sulit Kanan Timbalan Menteri	$2,500	,,
Setiausaha Politik Timbalan Perdana Menteri	$4,500	,,
Setiausaha Politik Perdana Menteri	$5,000	,,
Setiausaha Parlimen Kementerian	$3,500	,,
Timbalan Menteri Persekutuan	$4,500	,,
Menteri Persekutuan	$6,500	,,
Timbalan Perdana Menteri	$7,500	,,
Perdana Menteri	$8,500	,,
Speaker Dewan Undangan Negeri	$4,500	,,
Speaker Dewan Rakyat	$5,750	,,
Speaker Dewan Negara	$5,750	,,
Timbalan Speaker Dewan Rakyat	$1,000	,,
Ketua Pembangkang Dewan Rakyat	$1,000	,,

Selain elaun-elaun Wakil Rakyat atau Parlimen dan elaun-elaun jawatan kerajaan, mereka juga menerima beberapa elaun seperti:

1. Elaun telefon tidak melebihi $300/$400 sebulan secara percuma.
2. Lesen senjata (pistol) percuma
3. Elaun sewa rumah
4. Elaun dobi
5. Kemudahan membeli kereta tanpa cukai
6. Elaun untuk keluar negeri setahun sekali dengan isteri (bagi Setiausaha Parlimen, Timbalan Menteri, Menteri, Timbalan Perdana Menteri dan Perdana Menteri).

Kemudahan pinjaman perumahan menurut yang ditetapkan. Misalnya bagi Ahli Parlimen dan ADUN pinjaman boleh diperolehi hingga $70,000, dan untuk Setiausaha Parlimen, Timbalan Menteri dan Menteri hingga ke Perdana Menteri pinjaman boleh didapati dari $100,000 hingga ke $250,000 mengikut taraf jawatan masing-masing.

Selain kemudahan-kemudahan yang disebutkan, untuk jawatan-jawatan Exco, Menteri Besar, Speaker Dewan Undangan Negeri/Rakyat/ Negara, Setiausaha Parlimen, Timbalan Menteri, Menteri hingga ke Perdana Menteri, diperuntukkan pemandu kereta. Bagi Menteri Besar, Menteri, Timbalan Perdana dan Perdana Menteri mereka biasanya diperuntukkan juga pengawal peribadi, Pegawai Akhbar, Pegawai Khas selain Setiausaha Politik.

Bagi jawatan Setiausaha Politik, mereka tidak perlu menjadi Senator ataupun Wakil Rakyat. Mereka boleh dilantik daripada siapa-siapa juga untuk memegang jawatan tersebut. Begitu juga Setiausaha Akhbar dan Pegawai Khas atau Setiausaha Sulit Kanan, mereka adalah kalangan yang tidak menjadi ahli politik.

Sumber mengenai gaji, saraan dan elaun ahli-ahli politik dan menteri-menteri boleh dirujuk daripada Akta Parlimen No. 237 tahun 1980. Walau bagaimanapun, ia tertakluk kepada pembaharuan dari semasa ke semasa.

6 Parti Politik Sebagai Aktor Kelakuan Politik Dalam UMNO

Seperti yang kita tahu bahawa semua dasar-dasar negara, dibuat oleh ahli-ahli politik yang dipilih untuk memerintah negara ini. Saya memilih UMNO sebagai satu contoh saja, kerana UMNO adalah tulang belakang kerajaan. Meskipun demikian, bukanlah bermakna ahli politik itu membuat dasar untuk dibentangkan di dalam Parlimen atau Dewan Undangan Negeri itu adalah semuanya daripada idea ahli-ahli politik itu sendiri. Sebahagian idea dan usul/cadangan bagi dasar-dasar awam itu adalah dibuat atau diusulkan oleh parti politik yang diwakilinya itu yang tentunya mempunyai ramai ahli-ahli atau penyokong-penyokong. Ahli politik yang menang itu adalah sebagai pembawa dasar yang dicadangkan oleh parti melalui persidangan-persidangan tahunan parti itu. Sesungguhnya idea-idea parti yang di perjuangkan oleh ahli-ahli politik itu akan disanjung dan peluang hendak naik ke hierarki lebih atas dalam karier politiknya adalah sangat cerah. Misal-nya, idea hendak menubuhkan Bank Bumiputra adalah hasil Kongres Ekonomi UMNO pada tahun 1965 dahulu. Begitu juga kebanyakan dasar-dasar negara telah disyorkan melalui parti UMNO. Syor Penu-buhan Universiti Cawangan di Perak misalnya dibuat oleh UMNO Bahagian Pasir Salak (saya terlibat dalam membentangkan usul ini).

Semua Bahagian UMNO di Semenanjung Malaysia (jumlah semua ialah 114 bahagian sebelum pindaan Perlembagaan UMNO 1984) biasanya menghantar usul-usul mengenai dasar-dasar negara kepada Ibu Pejabat UMNO di Kuala Lumpur. Ibu pejabat akan menapis usul-usul itu; dan sebahagiannya dihantar terus kepada Menteri-menteri

berkenaan dan sebahagiannya dibahaskan di Perhimpunan Agung UMNO Malaysia. Usul-usul yang perlu dibahaskan adalah usul-usul yang akan dibawa ke Parlimen untuk diluluskan. Dengan kata lain, parti politik UMNO bukan sahaja bertugas untuk memilih pemimpin-pemimpin melalui proses demokrasi sahaja seperti menaik dan menjatuhkan pemimpin-pemimpin tetapi juga yang lebih utama ialah membuat dasar-dasar, usul-usul serta terus memperjuangkan nasib ahli-ahli serta rakyat di negara ini.

Bagi parti-parti komponen Barisan Nasional yang lain juga, tugas mereka, selain daripada memilih pemimpin juga berfungsi sebagai saluran membawa pandangan-pandangan, usul-usul daripada parti-parti tersebut kepada kerajaan untuk dipertimbangkan.

Mengikut pindaan Perlembagaan UMNO 1984, Bahagian-bahagian UMNO telah ditambah dari 114 kepada 132 Bahagian. Biasanya bahagian UMNO mengikut jumlah Bahagian/Kawasan Parlimen. Jadi bermakna jumlah kawasan Parlimen di Semenanjung ialah 132 seperti juga jumlah Bahagian UMNO kesemuanya iaitu 132 Bahagian. Walau bagaimanapun bukanlah semua daripada jumlah 132 ini diwakili oleh UMNO untuk ahli Parlimen, tetapi sebahagiannya diwakili oleh komponen-komponen Barisan Nasional yang lain seperti MCA, Gerakan, Berjasa, MIC dan juga parti pembangkang. Di dalam bab yang akan datang, akan ditunjukkan carta organisasi UMNO dan bilangan UMNO di seluruh Semenanjung selepas ditambah kepada jumlah 133 bahagian, termasuk satu bahagian di Labuan.

Jadi jumlah kawasan Parlimen UMNO ialah 133 dan UMNO mempunyai jumlah Bahagian sebanyak 133 juga mengikut kawasan Parlimen.

Senarai nama-nama Bahagian dan jumlah pengundi di Semenanjung Malaysia. Sumber Berita Harian 10/3/1985.

PERAK

Grik	(25,625)	Tasek Chenderoh	(30,327)
Larut	(29,719)	Sungai Siput	(32,610)
Parit Buntar	(33,583)	Tambun	(44,120)
Bagan Serai	(36,251)	Pasir Pinji	(56,944)
Bukit Gantang	(35,201)	Ipoh	(55,760)
Taiping	(49,413)	Batu Gajah	(44,110)

Kuala Kangsar	(33,031)
Bruas	(31,581)
Parit	(30,890)
Gopeng	(30,811)
Kampar	(38,079)
Tapah	(30,925)
Pasir Salak	(33,625)
Lumut	(39,013)
Bagan Datok	(31,884)
Telok Intan	(43,014)
Tanjung Malim	(38,053)
Jumlah Pemilih	(854,582)

PAHANG

Lipis	(32,229)
Raub	(37,968)
Jerantut	(29,383)
Kuantan	(46,868)
Pekan	(28,689)
Maran	(33,405)
Mentakab	(28,450)
Bentong	(34,247)
Temerloh	(33,997)
Rompin	(22,927)
Jumlah Pemilih	(328,163)

SELANGOR

Sabak Bernam	(30,259)
Tanjung Karang	(31,036)
Ulu Selangor	(38,559)
Kuala Selangor	(30,317)
Kapar	(40,318)
Selayang	(63,143)
Ampang Jaya	(50,624)
Ulu Langat	(46,835)
Petaling Jaya	(67,846)
Puchung	(66,431)
Shah Alam	(49,519)
Kelang	(65,018)
Kuala Langat	(36,319)
Sepang	(34,212)
Jumlah Pemilih	(650,076)

WILAYAH PERSEKUTUAN

Bukit Bintang	
Kepong	(60,385)
Kg. Batu	(55,207)
Titiwangsa	(57,985)
Lembah Pantai	(63,571)
Seputeh	(57,415)
Labuan	(12,171)
Sungai Besi	(64,859)
Jumlah Pemilih	(371,593)

NEGERI SEMBILAN

Jelebu	(24,989)
Jempol	(29,405)
Tampin	(34,492)
Kuala Pilah	(32,073)
Seremban	(56,959)
Rasah	(49,591)
Telok Kemang	(35,574)
Jumlah Pemilih	(263,083)

MELAKA

Alur Gajah	(31,963)
Selandar	(34,799)

Batu Berendam	(53,263)
Kota Melaka	(63,520)
Jasin	(36,384)
Jumlah Pemilih	(219,929)

JOHOR

Segamat	(40,012)
Ledang	(43,645)
Pagoh	(30,204)
Labis	(33,750)
Mersing	(24,520)
Kluang	(53,869)
Parit Sulong	(47, 121)
Bakri	(38,995)
Muar	(33,959)
Sri Gading	(35,588)
Batu Pahat	(49,884)
Sungai Benut	(42,421)
Senai	(48,300)
Kota Tinggi	(43,704)
Tebrau	(52,807)
Johor Bahru	(54,784)
Pulai	(37,211)
Pontian	(48,042)
Jumlah Pemilih	(758,816)

KEDAH

Jerlun-Langkawi	(38,939)
Kubang Pasu	(43,377)
Padang Terap	(35,923)
Kota Star	(35,983)
Alor Star	(50,187)
Kuala Kedah	(38,997)
Pendang	(39,111)
Jerai	(32,146)
Merbok	(36,762)
Sik	(36,057)
Baling	(36,157)
Sungai Petani	(43,153)
Padang Serai	(34,823)
Kulim-Bandar Baru	(38,384)
Jumlah Pemilih	(539,999)

KELANTAN

Tumpat	(40,410)
Pengkalan Chepa	(35,273)
Kota Bahru	(45,575)
Pasir Mas	(35,528)
Rantau Panjang	(30,627)
Nilam Puri	(30,545)
Bachok	(37,604)
Pasir Puteh	(30,942)
Kok Lanas	(28,619)
Tanah Merah	(30,186)
Machang	(25,131)
Kuala Krai	(26,756)
Gua Musang	(20,503)
Jumlah Pemilih	(419,699)

TERENGGANU

Besut	(29,775)
Setiu	(27,250)
Kuala Nerus	(28,150)
Kuala Terengganu	(44,077)
Marang	(28,700)
Hulu Terengganu	(25,618)
Dungun	(30,319)
Kemaman	(28,927)
Jumlah Pemilih	(242,816)

PULAU PINANG	
Kepala Batas	(27,216)
Tasek Gelugor	(27,637)
Bagan	(50,089)
Permatang Pauh	(27,800)
Bukit Mertajam	(43,035)
Nibong Tebal	(36,171)
Bukit Bendera	(50,728)
Tanjong	(59,142)
Jelutong	(55,133)
Bayan Baru	(48,718)
Balik Pulau	(38,467)
Jumlah Pemilih	(464,036)
PERLIS	
Kangsar	(41,905)
Arau	(37,836)
Jumlah Pemilih	(79,741)

Jumlah Bahagian UMNO di Semenanjung ialah 133 iaitu:

Perak	23
Kelantan	13
Terengganu	8
Kedah	14
Negeri Sembilan	7
Pulau Pinang	11
Pahang	10
Johor	18
Melaka	5
Selangor	14
W. Persekutuan	8
Perlis	2
Jumlah	133

Jumlah kawasan Parlimen di Sabah dan Sarawak ialah 44 iaitu:

Sarawak	24
Sabah	20
Jumlah	44

Jumlah semua seluruh Malaysia ialah 177 kerusi Parlimen.

UMNO Sebagai Aktor Menggubal Dasar Negara.

Sistem pemerintahan negara ini adalah bercorak demokrasi berparlimen, maka sewajarnya parti pemerintah mendapat tempat utama dalam menentukan arah haluan negara ini serta berkuasa menggubal undang-undang dan membuat dasar negara melalui wakil-wakil mereka di dalam Parlimen dan Dewan Undangan Negeri. UMNO adalah sebuah parti yang diasaskan oleh Dato' Onn bin Jaafar dan ditubuhkan pada 11 Mei 1946 dan telah memerintah negara ini sejak tahun 1957 tidak putus-putus. Sesungguhnya, parti UMNO ini telah dianggap parti yang paling lama memerintah sesebuah negara di dunia ini. Sepanjang pemerintahan UMNO, negara Malaysia telah mencapai banyak kemajuan. Ada beberapa faktor mengapa UMNO mendapat tempat dan kepercayaan di kalangan orang-orang Melayu dan rakan komponen Barisan Nasional yang lain.

1. UMNO mempunyai pemimpin yang berkaliber.
2. Ideologi UMNO sangat sederhana dan sesuai dengan nilai Masyarakat Melayu seperti:[20]

(a) Memelihara dan mempertahankan kemerdekaan, kedaulatan dan keperibadian negara.

(b) Mendukung perlembagaan Malaysia, perlembagaan-perlembagaan negeri dan mempertahankan prinsip-prinsip yang terkandung di dalamnya terutama mengenai agama rasmi (Islam), kedaulatan Raja-Raja Melayu Bahasa Kebangsaan (Bahasa Melayu) hak-hak asasi dan hak-hak istimewa orang Melayu dan Bumiputera.

(c) Berusaha mempertahankan, menegak dan mengembangkan Islam, agama rasmi negara dan membenarkan kebebasan beragama.

(d) Berikhtiar bagi mengawal, memelihara dan mengamalkan asas-asas pemerintahan demokrasi.

(e) Berusaha untuk melahirkan satu bangsa yang kuat dan bersatu.

---

[20] Perlembagaan UMNO, Ampang Press 1979, Kuala Lumpur m.s. 2.

((ff)) Menjalankan segala ikhtiar bagi kemajuan ekonomi dan kebajikan ahli-ahli, rakyat Melayu dan Bumiputera khasnya dan rakyat Malaysia amnya.

((gg)) Berusaha bagi mewujudkan kebudayaan kebangsaan yang berteraskan kebudayaan Melayu.

3. UMNO mempunyai program-program tertentu untuk memajukan rakyat dan negara.

4. Dasar perkauman yang sederhana dan bekerjasama dengan kaum-kaum lain.

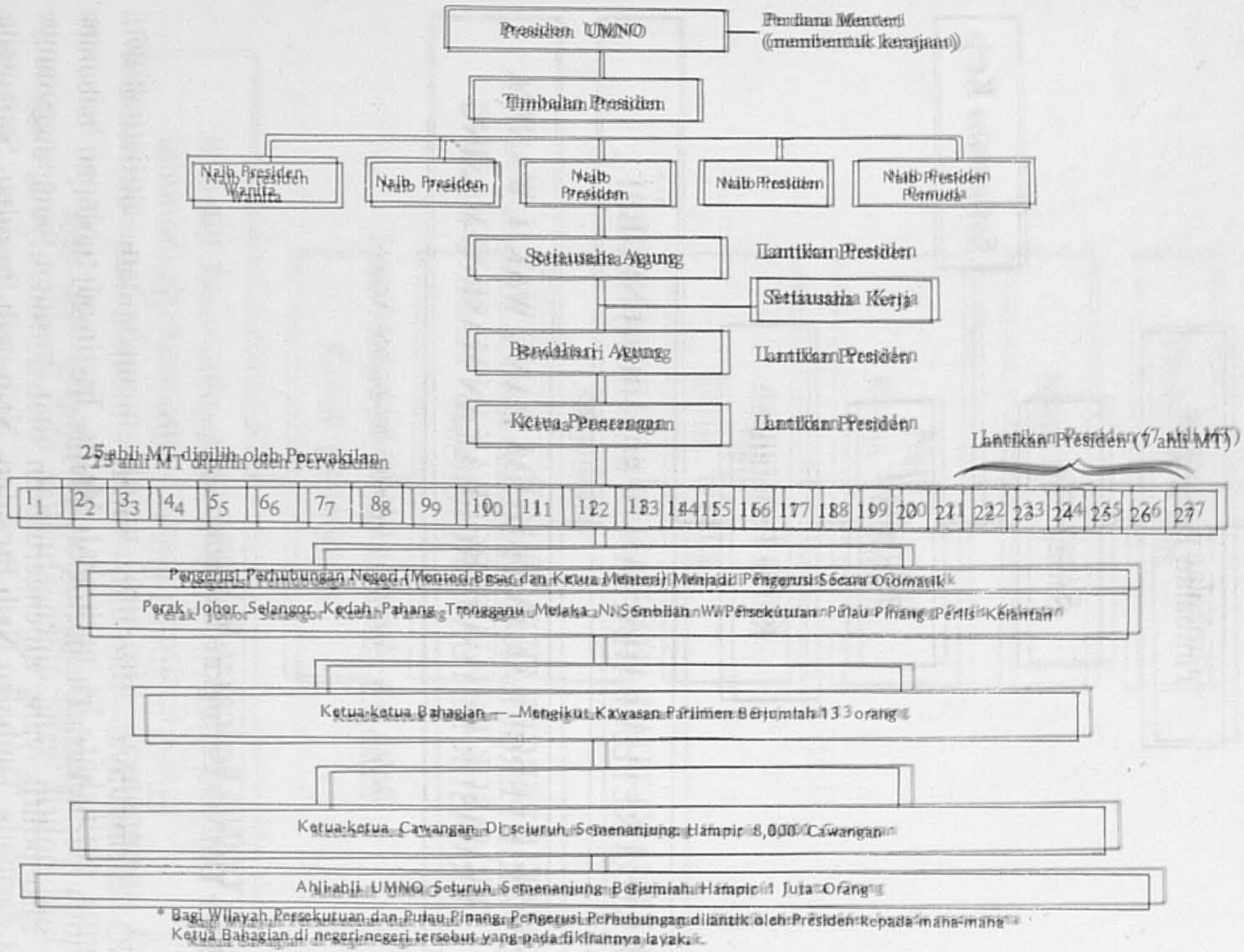
5. Mempunyai struktur dan organisasi yang lengkap dan padat, seperti berikut: lihat rajah 2, 3, 4 dan 5.

6. UMNO sentiasa menerima kemasukan ahli-ahli baru yang muda dari pada semua golongan termasuk golongan cerdik pandai. UMNO sentiasa mempunyai barisan pemimpin pelapis yang berkaliber.

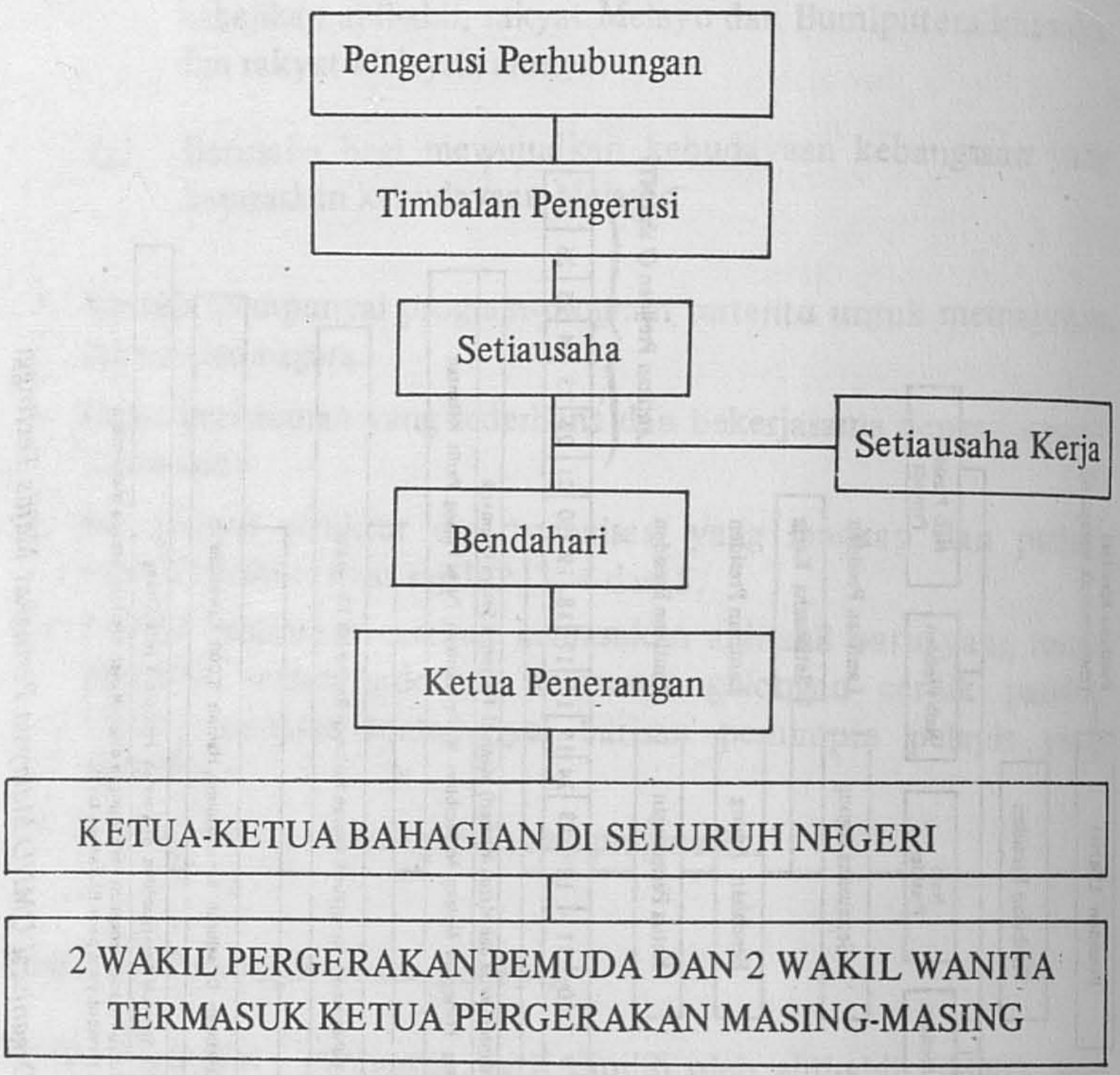
7. UMNO adalah sebuah parti yang pragmatik.

Pemilihan Pemimpin-pemimpin Parti

Semua peringkat pemimpin parti dipilih oleh ahli-ahli UMNO. Bagi ahli-ahli Majlis Tertinggi pemilihan dibuat 3 tahun sekali. Bagi peringkat ahli Jawatankuasa Bahagian 2 tahun sekali dan AJK cawangan pula setahun sekali. Bagi peringkat perhubungan negeri tidak ada pemilihan dibuat, kerana badan itu dibentuk oleh Majlis Tertinggi dan Pengerusinya dilantik oleh Presiden untuk 2 tahun sekali dan bergantung kepada lamanya sesseorang Pengerusi Perhubungan negeri itu dikehendaki oleh parti. Jika berlaku krisis di peringkat perhubungan negeri, maka biasanya Majlis Tertinggi UMNO akan mengambil alih tugas pentadbiran sehingga krisis itu selesai. Di peringkat bahagian pula, jika berlaku krisis yang tidak dapat diselesaikan oleh Bahagian itu, maka Bahagian itu akan dikendalikan oleh perhubungan negeri. Di peringkat cawangan pula, jika berlaku krisis, maka Bahagian boleh mengambil alih pentadbiran sehingga selesai. Walau bagaimanapun Majlis Tertinggi adalah mempunyai kuasa yang mutlak dan kuasanya juga lebih meliputi semua peringkat parti itu.



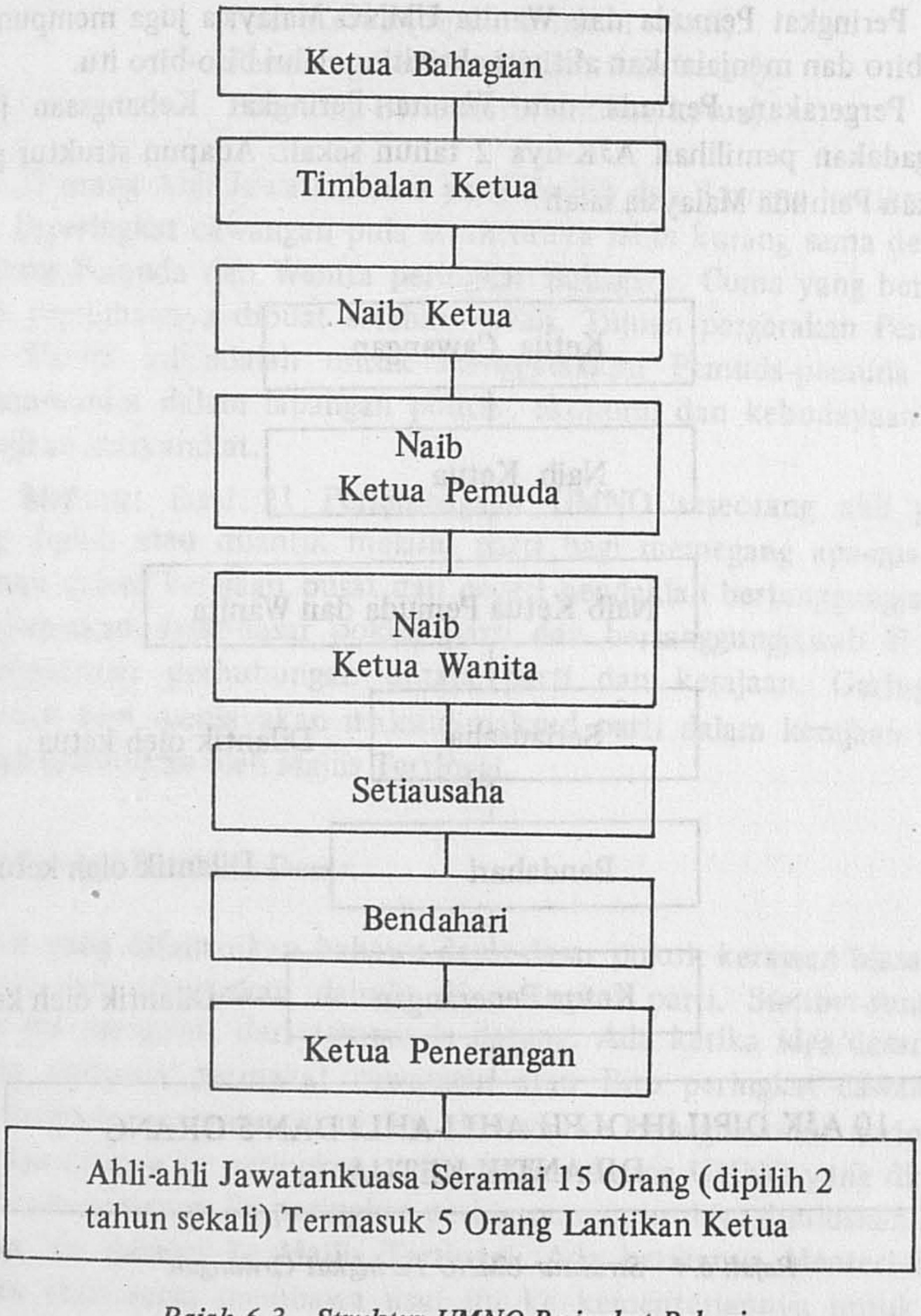
Rajah 6.1 Struktur dan Organisasi UMNO Malaysia Peringkat Majlis Tertinggi



Rajah 6.2 Struktur UMNO Peringkat Negeri

Struktur UMNO Peringkat Bahagian

UMNO mempunyai Biro-biro untuk menjalankan aktiviti-aktiviti di semua peringkat. Di peringkat Majlis Tertinggi terdapat beberapa buah biro politik yang dipengerusikan oleh Presiden yang anggotanya terdiri daripada Timbalan Naib Presiden, Naib-naib Presiden, Setiausaha Agung UMNO dan Bendahari Agung UMNO serta Ketua Penerangan. Biro yang lain termasuklah Biro Penerangan, Biro Pelajaran, Biro Ekonomi, dan Biro yang difikirkan perlu. Selain itu terdapat juga beberapa buah jawatankuasa seperti Jawatankuasa Perlembagaan Parti, Jawatankuasa Disiplin, Jawatankuasa Penapis Usul dan lain-lain lagi



Rajah 6.3 Struktur UMNO Peringkat Bahagian

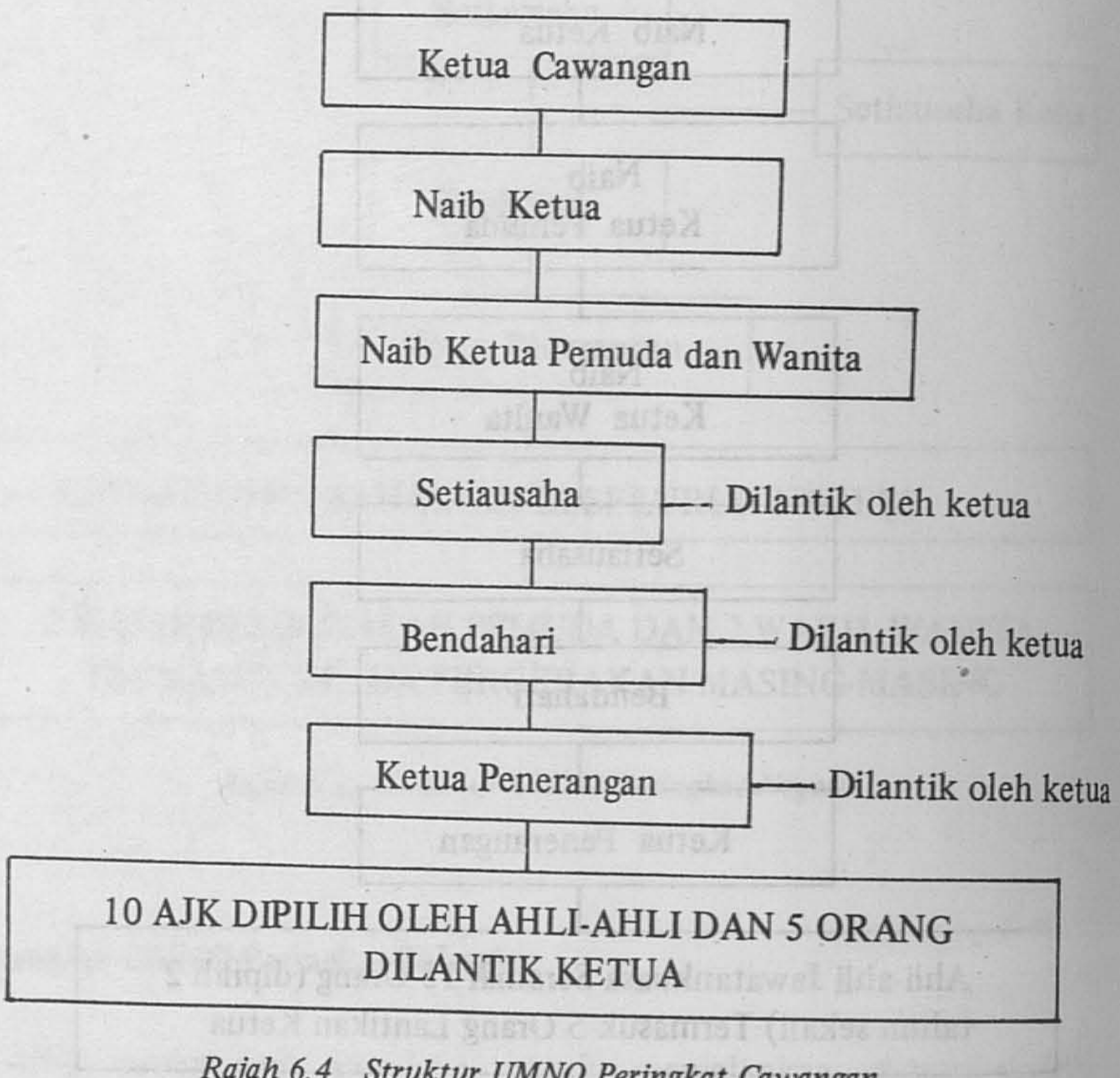
Ketua (dipilih 2 tahun sekali)
Naib Ketua (dipilih 2 tahun sekali).

10 orang AJK Pemuda UMNO Malaysia (dipilih 2 tahun sekali).
Setiausaha
Bendahari } lantikan ketua

yang boleh dibentuk dari semasa ke semasa mengikut keadaan.

Peringkat Pemuda dan Wanita UMNO Malaysia juga mempunyai Biro-biro dan menjalankan aktiviti-aktiviti melalui biro-biro itu.

Pergerakan Pemuda dan Wanita Peringkat Kebangsaan juga mengadakan pemilihan AJK-nya 2 tahun sekali. Adapun struktur pergerakan Pemuda Malaysia ialah:



Rajah 6.4 Struktur UMNO Peringkat Cawangan

Selain itu, Ketua Pemuda diberi kuasa melantik Ketua Pemuda Negeri di seluruh Semenanjung dengan mendapat restu daripada Ketua-ketua Pemuda Bahagian-bahagian di dalam negeri itu. Di peringkat Bahagian pula susunan struktur Pemuda dan Wanita adalah seperti berikut:

Ketua (dipilih 2 tahun sekali).
Naib Ketua (dipilih 2 tahun sekali).
Penolong Setiausaha (lantikan ketua).
Penolong Bendahari (lantikan ketua).

7 orang Ahli Jawatankuasa yang dipilih dan 3 orang lantikan ketua. Diperingkat cawangan pula strukturnya lebih kurang sama dengan struktur Pemuda dan Wanita peringkat Bahagian. Cuma yang berbeza ialah pemilihannya dibuat setahun sekali. Tujuan pergerakan Pemuda dan Wanita ini adalah untuk menggalakkan Pemuda-pemuda dan Wanita-wanita dalam lapangan politik, ekonomi dan kebudayaan dan kebajikan masyarakat.

Menurut fasal 21 Perlembagaan UMNO seseorang ahli parti yang dipilih atau dilantik melalui parti bagi memegang apa-apa jua jawatan dalam kerajaan pusat dan negeri hendaklah bertanggungjawab melaksanakan dasar-dasar pokok parti dan bertanggungjawab di atas kesempurnaan perhubungan antara parti dan kerajaan. Garis-garis panduan bagi menjayakan maksud-maksud parti dalam kerajaan hendaklah ditentukan oleh Majlis Tertinggi.

Parti Sebagai Pembuat Dasar.

Seperti yang difahamkan bahawa dasar-dasar pokok kerajaan biasanya digubal dan dibahaskan dahulu di peringkat parti. Sumber-sumber dasar itu mengikut dari tempat ia datang. Ada ketika idea/dasar itu datang daripada peringkat cawangan atau Biro peringkat cawangan dan daripada cawangan, usul itu dibawa ke bahagian dan daripada bahagian dibawa ke peringkat perhimpunan Agung UMNO yang diadakan tiap-tiap tahun. Di peringkat perhimpunan, usul itu diluluskan dan selepas itu dibawa ke Majlis Tertinggi. Ada ketikanya Menteri berkenaan akan terus membawa usul itu ke kementeriannya untuk dilaksanakan olehnya atau kerajaan. Kalau sesuatu dasar itu berat dan memerlukan kuasa Parlimen, maka dasar itu akan dibentangkan di Parlimen untuk dijadikan undang-undang sebelum dilaksanakan oleh kerajaan.

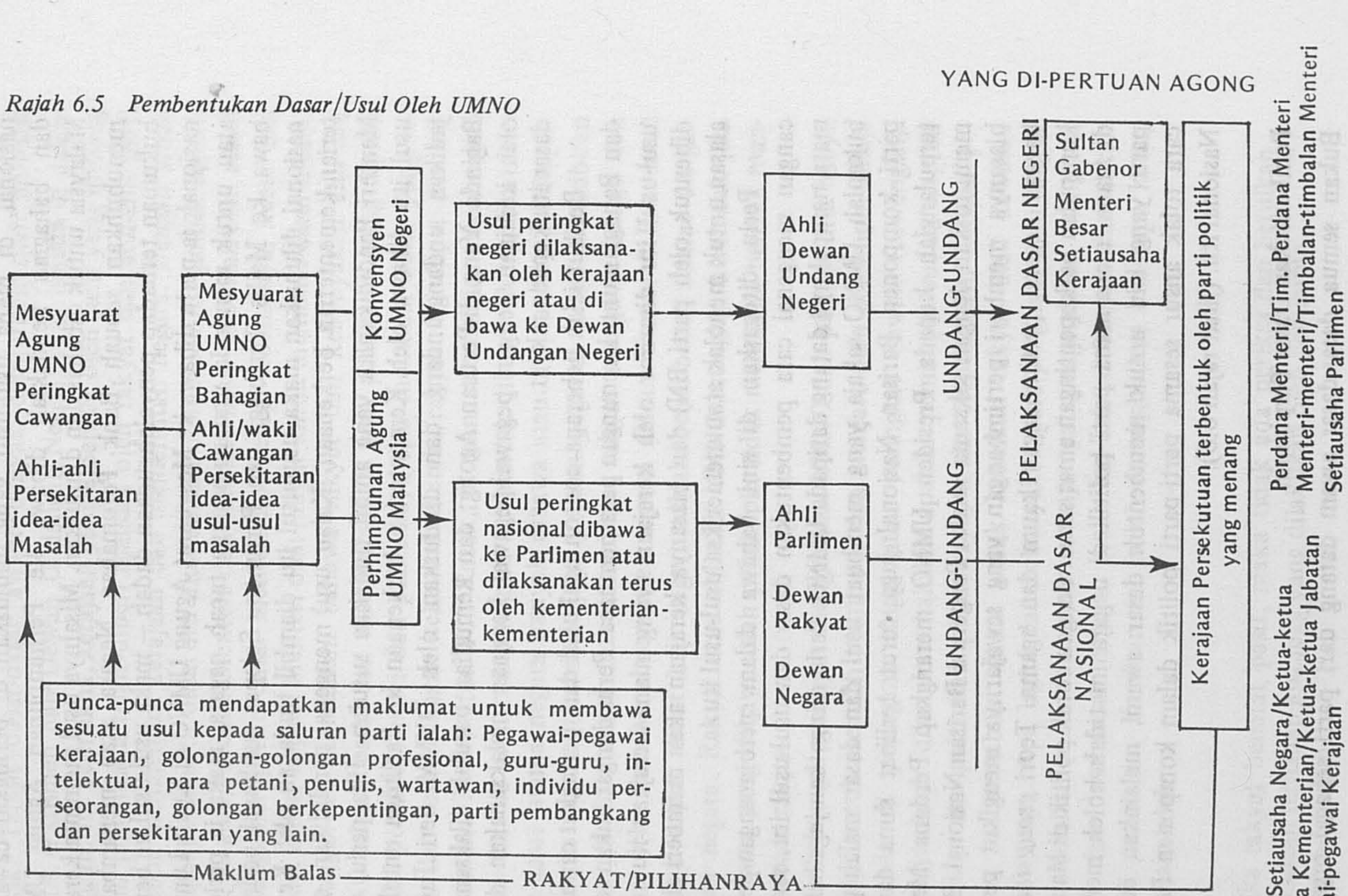
Ada juga keadaan, di mana dasar-dasar parti itu tidak dibawa dari cawangan atau bahagian, tetapi Presiden parti sendiri yang memperkenalkan dasarnya. Misalnya Dasar Pandang ke Timur, Dasar Pen-

swastaan, Dasar Persyarikatan, Dasar Bersih, Cekap dan Amanah, Pindaan Perlembagaan dan sebagainya. Dasar-dasar ini diperkenalkan oleh Presiden dan biasanya diterima oleh ahli-ahli parti walaupun terdapat nada-nada ketidaksetujuan, tetapi biasanya ahli-ahli parti patuh kepada pucuk pimpinan parti UMNO. Begitu juga dasar-dasar yang lain, bukanlah semuanya dibuat oleh cawangan atau bahagian. Pemisahan Singapura dari Malaysia misalnya tidak melalui perhimpunan Agung UMNO. Pindaan perlembagaan oleh YAB Datuk Seri Dr. Mahathir, juga ahli-ahli parti UMNO. Misalnya dasar-dasar luar negeri, kebanyakannya digubal oleh Menteri dan pegawai-pegawai kerajaan, ini akan dibincangkan nanti.

Pembentukan Usul Dasar di Peringkat Parti

Jika kita berpandu kepada Rajah 6, sesuatu usul atau idea datang daripada ahli-ahli parti itu dan mereka akan membentangkan dan membahaskan usul tersebut di peringkat UMNO cawangan dan kemudian dibawa ke bahagian. Punca-punca idea atau usul itu terbit daripada maklumat-maklumat seperti daripada orang-orang perseorangan, profesional, guru-guru, intelektual, para peniaga, petani, orang-orang kampung, penulisan wartawan dan persekitaran yang lain. Melalui saluran parti ini, idea-idea dibentangkan di dalam mesyuarat perwakilan cawangan, bahagian dan seterusnya ke mesyuarat peringkat negeri dan kebangsaan. Dasar-dasar atau usul-usul itu mempunyai 3 jenis. Pertama usul peringkat daerah, yang merupakan masalah-masalah di peringkat kawasan pilihanraya. Maka ahli Parlimen atau wakil rakyat (ADUN) di kawasan tersebut terpaksalah mengambil apa-apa tindakan di dalam bidang kuasanya. Misalnya, usul mengenai permohonan tanah tapak rumah, maka tak perlulah dibawa ke peringkat kebangsaan, memadai Wakil Rakyat di kawasan itu menyelesaikannya. Jenis usul yang kedua berbentuk peringkat negeri. Jika ada usul-usul mengenainya maka usul itu dibawa ke pengetahuan Menteri Besar/Ketua Menteri. Misalnya jika ada usul untuk meminta kerajaan Perak menambahkan biasiswa kerajaan Perak untuk pelajar-pelajar universiti dari Perak, maka kerajaan negeri hendaklah mengambil langkah-langkah tertentu. Ataupun usul hendak mendirikan sebuah universiti cawangan di Perak, maka kerajaan Perak hendaklah mengambil inisiatif ke arah perlaksanaan usul itu. Usul ketiga ialah yang berbentuk

Rajah 6.5 Pembentukan Dasar/Usul Oleh UMNO



Nota: Rajah di atas menunjukkan usul-usul/dasar-dasar dari parti UMNO sahaja. Walau bagaimanapun parti-parti komponen Barisan Nasional juga mempunyai struktur yang lebih kurang sama dan akan dibincangkan kemudian.

nasional, di mana usul-usul yang diluluskan di peringkat cawangan dan bahagian hendaklah dibawa ke Perhimpunan Agung UMNO Malaysia untuk dibahas dan diluluskan. Misalnya usul meminta kerajaan menubuhkan sebuah Bank Perumahan Negara atau menambahkan hukuman terhadap penyalahgunaan dadah – maka usul-usul ini bersifat nasional; ia perlu dibawa ke Mesyuarat Agung UMNO di Kuala Lumpur, atau untuk meminda undang-undang tanah negara, maka ia perlu dibawa ke Majlis Tertinggi dan Parlimen. Selepas usul-usul peringkat nasional diluluskan maka usul-usul itu diambil tindakan oleh Kementerian-kementerian berkenaan. Kalau usul mengenai pendidikan, maka Menteri Pendidikanlah yang ambil tindakan susulan. Jika perlu, usul-usul itu dibawa oleh Kementerian berkenaan ke Parlimen untuk dijadikan undang-undang dan diluluskan oleh DYMM Seri Paduka Baginda Yang di-Pertuan Agong; dan kemudian barulah dilaksanakan oleh kerajaan dengan pegawai-pegawai kerajaan melaksanakan dasar-dasar itu kepada rakyat.

Berikut ialah beberapa contoh usul-usul dari peringkat cawangan dan Bahagian untuk renungan para pembaca. Perlu diingat bukan semua usul-usul itu diterima oleh kerajaan (yang mana kerajaan itu adalah dibentuk oleh parti BN) dan biasanya kerajaan akan memberi alasan-alasan untuk menolak atau memeriksa usul-usul itu.

Perlu ditegaskan di sini bahawa dalam perbincangan-perbincangan mengenai cara pembentukan dasar dan usul-usul itu, semata-mata nampaknya datang daripada UMNO. Perlu diingatkan juga bahawa bukanlah UMNO sahaja yang membuat usul dan dasar malah parti-parti komponen Barisan Nasional juga turut terlibat sama dan ini terpulanglah kepada Presiden UMNO merangkap Perdana Menteri memutuskan dengan saksama selaku Pengerusi Barisan Nasional. Beliau biasanya memberi pertimbangan yang sewajarnya mengikut perlembagaan negara, pertimbangan kaum dan agama. Teori *group interest* kumpulan berkepentingan amat sesuai dengan corak politik di Malaysia, di mana, mana-mana parti politik di negara ini tidak boleh menekan parti yang lain untuk membentuk dasar awam, melainkan dengan cara tolak ansur sesama parti-parti politik dalam komponen Barisan Nasional itu. (lihat rajah 6.6).

Pembentukan Dasar Terpimpin

Bukan semua dasar-dasar awam datang dari parti sebagai organisasi

politik. Tetapi dasar-dasar awam banyak dianjurkan oleh ahli-ahli politik (Parlimen dan Dewan Undangan Negeri) yang berada di dalam kerajaan. Ini bermakna, kerajaan yang dibentuk oleh parti yang menang dalam pilihanraya telah diberi mandat oleh rakyat dan ahli-ahli parti tersebut membentuk kerajaan dan memerintah negara. Dengan sebab itu apabila sesuatu dasar itu diumumkan oleh eksekutif politik seperti Menteri atau Perdana Menteri dan Menteri Besar ia seolah-olah sekali pandang merupakan dasar Menteri itu. Tetapi sebenarnya, kuasa dan mandat diberi kepada Menteri oleh rakyat untuk membuat dasar awam. Pandangan ini diandaikan bahawa rakyat dan kebanyakan ahli-ahli UMNO adalah pasif dan mengharapkan para pemimpin yang dipilih melalui pemilihan parti dan pilihanraya agar membuat dasar yang selayak dan sesuai dengan kehendak mereka/rakyat. Ini dapat dibuktikan semasa Tunku atau Tun Razak, di mana mereka ini menentukan haluan dan ke arah mana negara ini hendak dibawa. Boleh dikatakan dasar-dasar utama negara banyak dibawa atau dicipta oleh pemimpin-pemimpin negara, termasuk juga pegawai-pegawai tinggi pentadbiran negara. Setelah dasar itu diilhamkan, rakyat mengikut sahaja dan di sini jelas bahawa dasar-dasar seperti Dasar Ekonomi Baru atau beberapa aspek dasar luar negeri adalah benar-benar selaras dengan aspirasi negara. Rakyat atau ahli-ahli UMNO mungkin bertindak jika dasar-dasar yang dibawa oleh pemimpin tidak membawa banyak manfaat kepada rakyat.

Ada beberapa pendapat mengatakan UMNO dan parti politik hanya berfungsi untuk memilih pemimpin dan menjatuhkan pemimpin sahaja sama ada di peringkat tinggi atau peringkat bawah (cawangan). Alasannya ialah dikatakan bahawa apabila pemimpin sudah terpilih melalui proses parti dan pilihanraya, maka terpulanglah kepada pemimpin itu membuat dasar untuk kebaikan rakyat atau kawasan pilihanrayanya. Apa lagi kalau kebanyakan para pengundi atau rakyat adalah bersifat pasif dan tidak mempunyai pengetahuan mengenai politik dan dasar-dasar negara, maka hal-hal ini banyak diserahkan kepada pemimpin. Keadaan ini boleh menimbulkan beberapa kesan antara lain ialah:

1. Jika rakyat bersifat pasif, maka tidak ada periksa dan betulkan keadaan terhadap apa juga yang dilakukan oleh pemimpin.
   oleh pemimpin.

2. Wujudnya penyelewengan yang berleluasa dilakukan oleh pemimpin.
3. Jadilah parti itu sebagai kuda tunggangan pemimpin iaitu mereka jadikan parti sebagai alat kepentingan diri.
4. Jadilah sebagai pemimpin yang memimpin menurut cara autokratik, iaitu: menggunakan pilihan pemimpin dengan cara demokratik, tetapi setelah terpilih akan membuat sesuatu dasar itu menggunakan cara-caranya sendiri tanpa berunding dengan ahli-ahli parti atau rakyat.

Sebagai tanda rakyat atau ahli-ahli parti itu bersikap pasif ialah jika terdapat suara menentang pemimpin, ugutan-ugutan selalu dibuat dan ini menyebabkan ahli-ahli parti berasa takut dan apa lagi kalau mereka juga mempunyai kepentingan-kepentingan tertentu dalam parti. Di dalam keadaan negara yang mempunyai berbagai-bagai kaum, maka ia seolah-olah menghalang ahli-ahli parti pemerintah menentang pucuk pimpinan walaupun mereka tidak bersetuju dengan seseorang pemimpin tertinggi itu. Dalam keadaan ini, apa yan boleh dibuat oleh ahli-ahli parti atau rakyat ialah menunggu dan mengharap akan perubahan kepada pucuk pimpinan, bukan perubahan kepada sikap rakyat atau ahli-ahli parti itu sendiri. Sikap ini biasa disebut polisi tunggu dan lihat. Secara ringkasnya, kita boleh mengambil kesimpulan bahawa pemilihan pemimpin parti dan juga pemilihan wakil-wakil rakyat serta parlimen adalah berasaskan prinsip-prinsip demokrasi, tetapi setelah mereka terpilih tidaklah semestinya dasar-dasar awam dibuat berdasarkan demokrasi, tetapi campuran di antara demokrasi, terpimpin dan juga pilihan/keputusan pemimpin itu sendiri mengikut keadaan-keadaan tertentu.

Meskipun demikian, bukanlah bererti setiap dasar itu dibuat sewenang-wenangnya oleh pemimpin, tetapi para pemimpin yang merupakan golongan elit membuat sesuatu dasar itu berdasarkan kepada penilaiannya terhadap masyarakat, juga berdasarkan maklumat-maklumat, bantuan pegawai-pegawai kerajaan. Oleh kerana mereka berkuasa, maka mereka mempunyai kuasa melaksanakan dasar-dasar itu. Bezanya ialah ada di antara dasar-dasar itu dibawa ke Parlimen atau kepada parti dan ada yang terus dijalankan mengikut pertimbangan pemimpin itu sendiri. Misalnya, pindaan perlembagaan 1984 ada



Rajah 6.6 Pembentukan Dasar/Usul Dari Barisan Nasional

kemungkinan tidak mendapat sokongan ahli-ahli UMNO kalau dibawa ke Mesyuarat Agung UMNO. Ataupun, jika keputusan mengeluarkan Singapura dibawa ke Persidangan Agung UMNO, kemungkinan besar ia tidak mendapat sokongan ahli-ahli UMNO.

Dengan sebab itulah, pada hemat saya, pemimpin-pemimpin politik peringkat tertinggi di negara ini memerlukan kebolehan dan kematangan yang luar biasa, kerana rakyat biasanya terlalu mengharapkan kepada pemimpin itu. Rakyat mengharapkan apa yang pemimpin itu buat atau beri kepada negara, bukan apa yang rakyat sumbangkan kepada negara.

Mesyuarat Perwakilan UMNO

Peringkat Cawangan

Di dalam Mesyuarat Agung Cawangan, semua ahli berdaftar (yuran $1.00 setahun) layak hadir dan mengundi untuk memilih ketua dan AJK cawangan tersebut. Penubuhan cawangan mestilah mendapat kelulusan Pentadbiran pertubuhan Malaysia.

Peringkat Bahagian

Mesyuarat Agung Cawangan hendaklah memilih beberapa orang perwakilan ke mesyuarat bahagian. Cawangan mestilah menghantar wakil iaitu Ketua (secara automatik) dan beberapa orang wakil berdasarkan jumlah ahli. Biasanya, tiap-tiap 50 orang ahli, maka cawangan berhak menghantar 1 orang. Kalau 100 orang, ia berhak menghantar 2 orang. Begitulah seterusnya sehingga maksimum 7 orang.

Begitu juga peringkat Pemuda dan Wanita masing-masing mengadakan mesyuarat perwakilan Bahagian secara berasingan dan çawangan Pemuda dan Wanita masing-masing berhak menghantar wakil seperti cawangan dewasa. Walau bagaimanapun perwakilan Pemuda dan Wanita berhak menghantar 3 orang sahaja wakil termasuk ketuanya ke peringkat Mesyuarat Bahagian, tanpa mengambil kira berapa jumlah ahli Pemuda. Wakil-wakil yang akan hadir ke Mesyuarat Bahagian hendaklah dipilih oleh ahli-ahli.

Konvensyen UMNO Negeri.

Konvensyen ini diadakan setahun sekali seperti yang diperuntukkan di dalam Perlembagaan UMNO. Wakil-wakil ke konvensyen ini, biasanya

terdiri daripada wakil-wakil yang dipilih dari bahagian masing-masing untuk menghadiri mesyuarat perwakilan Agung UMNO di Kuala Lumpur iaitu peringkat kebangsaan.

Konvensyen ini tidak membuat apa-apa pemilihan jawatan-jawatan parti, tetapi lebih menumpukan kepada perbincangan-perbincangan ekonomi negeri serta usul-usul dan dasar-dasar untuk dilaksanakan oleh kerajaan negeri.

Perhimpunan Agung UMNO (Peringkat Kebangsaan)

Mengikut perlembagaan UMNO, perhimpunan Agung UMNO bagi seluruh Malaysia mestilah diadakan setahun sekali. Mesyuarat Agung luar biasa boleh diadakan jika perlu atas kehendak Presiden meminda perlembagaan parti atau sebagainya atau jika terdapat syarat mendapat satu perdua daripada jumlah bahagian yang telah mengadakan mesyuarat Agung khasnya.

Wakil-wakil yang hadir adalah dari semua bahagian UMNO (kecuali bahagian itu digantung, maka wakil-wakil yang dihantar, dipilih oleh Majlis Tertinggi) yang mana mereka dipilih secara undi (sama ada undi sulit atau terbuka) oleh para perwakilan bahagian masing-masing. Jumlah maksimum wakil yang hadir ke perhimpunan Agung UMNO ialah 11 orang termasuk ketua, Ketua Pemuda dan Ketua Wanita secara automatik dipilih di mana ketiga-tiga mereka ini tidak perlu diundi oleh perwakilan bahagian itu.

Bayangkanlah kalau 11 orang wakil dari tiap-tiap bahagian kalau 132 bahagian maka jumlah semua ialah 1,452 ahli tidak termasuk bilangan Ahli Majlis Tertinggi UMNO dan Pengerusi Tetap serta wakil Pemuda (5 orang) dan Wanita (5 orang) ke perhimpunan itu.

Perjalanan Mesyuarat Agung UMNO Malaysia

Perhimpunan Agung UMNO diadakan di Kuala Lumpur termasuk Perhimpunan Agung Pemuda dan Wanita. Perhimpunan Agung UMNO (Dewasa) diketuai oleh seorang Pengerusi Tetap yang mengendalikan perhimpunan tersebut, 5 orang wakil Pergerakan Pemuda dan 5 Wanita adalah menjadi wakil ke Perhimpunan Agung UMNO ini. Biasanya Perhimpunan Agung UMNO mendapat tempat besar-besaran dari para wartawan dalam dan luar negeri kerana perhimpunan ini adalah penting. Ini termasuk Radio dan TV Malaysia. Ia menentukan

dasar dan arah aliran, serta haluan negara. Ada beberapa fungsi Perhimpunan Agung antaranya:

1. Memilih pemimpin-pemimpin Majlis Tertinggi yang terdiri daripada Pengerusi Tetap, Timbalan Pengerusi Tetap, dan Pemeriksa Kira-kira serta Timbalan Presiden.

   Memilih 3 Naib Presiden,
   Memilih 25 orang Ahli Majlis Tertinggi.
   Pemilihan dibuat 3 tahun sekali oleh perwakilan.

2. Membentang dan meluluskan usul-usul /dasar negara.
3. Mendapatkan maklumat balas daripada perwakilan mengenai masalah-masalah negara, negeri dan daerah di seluruh Malaysia.
4. Mendengar amanat penting daripada Presiden UMNO dari segi manifesto, falsafahnya, dasar-dasar luar dan dalam negara, dasar-dasar UMNO dan lain-lain.
5. Mendengar dan berbincang dengan ahli-ahli Majlis Tertinggi (yang biasanya mereka ini adalah menteri-menteri kerajaan pusat) dan mengkaji kerja-kerja Majlis Tertinggi.
6. Melulus atau menentang apa-apa juga pindaan perlembagaan UMNO.
7. Dalam satu-satu hal, membentangkan usul tak percaya kepada mana-mana pemimpin parti, tetapi hal ini tidak pernah berlaku. Walau bagaimanapun kebiasaannya Presiden parti (Perdana Menteri) akan menyatakan/mengumumkan hasratnya untuk bersara daripada jawatan Perdana Menteri di dalam perhimpunan. Tiap-tiap negeri biasanya memilih beberapa orang wakil negeri itu untuk membahaskan usul-usul yang ditapis sebelum itu oleh Majlis Tertinggi. Boleh dikatakan semua negeri temasuk wakil Pemuda dan Wanita UMNO Malaysia mendapat peluang bercakap, berpidato untuk membahaskan beberapa jenis ucapan/usul iaitu:

   (a) Perbahasan ucapan dasar Presiden parti.
   (b) Membahaskan usul-usul.

Terdapat beberapa jenis usul iaitu:

(a) Usul mengenai ekonomi.

(b) Usul mengenai agama.

(c) Usul mengenai pendidikan.

(d) Usul-usul lain seperti mengenai hal-ehwal dalam dan luar negeri, tanah, pertanian, ahklak dan lain-lain lagi.

Selepas dibahaskan usul-usul ini selama 2 hari maka pada hari ketiga, biasanya perhimpunan memberi peluang kepada perwakilan-perwakilan yang ingin bercakap termasuklah wakil-wakil Pemuda dan Wanita, UMNO luar negeri seperti kelab UNMO London dan lain-lain. Adalah mustahil bagi semua perwakilan itu dapat bercakap kerana terlalu ramai. Biasanya yang selalu mendapat peluang berucap ialah wakil-wakil yang petah bercakap, yang selalu tiap-tiap tahun berucap serta dipilih oleh badan perhubungan UMNO negeri. Ucapan-ucapan para pemidato biasanya menarik, lucu, bersemangat, berapi-api berpantun dan syair dan mengikut tinjauan yang saya lihat, ahli-ahli Majlis Tertinggi memang bimbang dengan sindiran-sindiran pemidato, apa lagi jika kena sasaran kepada ahli Majlis Tertinggi tersebut.

Biasanya, kuasa perwakilan adalah penting dan kuat pada ketika perhimpunan agung ini dan dengan sebab itu perhimpunan ini di pandang tinggi dan serius oleh rakyat.

Contoh-contoh Usul dari Cawangan UMNO

(a) Menggesa RTM supaya menerapkan unsur-unsur Islam secara lebih berkesan melalui siaran TV dan Radio.

(b) Minta kerajaan Persekutuan menyeragamkan hari kelepasan mingguan di seluruh negara kepada hari Jumaat.

(c) Mendesak kerajaan Persekutuan menempatkan Pusat Pemulihan Dadah di pulau, seperti Pulau Jerjak bagi banduan dan penjenayah.

UMNO Cawangan Bandar Lama
Bahagian Pasir Salak
1985

(d) Mendesak Kementerian Kesihatan mengkaji semula Akta Perubatan bagi membenarkan Pembantu Perubatan menggunakan lebih banyak jenis ubat untuk merawat pesakit dan bukan hanya dengan ubat Penadol dan Aspirin sahaja.

(e) Mendesak Kerajaan Malaysia agar mengkaji semula kadar bayaran persaraan yang diberikan kepada bekas-bekas Wakil Rakyat.

Cawangan Simpang Empat
Balai Polis, Pasir Salak
1985

Contoh Usul dari Bahagian UMNO Pasir Salak 1985

(a) Meminta Kementerian Pendidikan mengambil langkah-langkah yang konkrit bagi mengatasi masalah mahasiswa yang menentang kerajaan.

(b) Meminta kerajaan memperluaskan penubuhan perpustakaan mini di seluruh negara terutama di luar bandar bagi meningkatkan pengetahuan di kalangan pelajar dan rakyat.

(c) Menimbangkan terdapatnya rungutan yang ditimbulkan oleh guru-guru sekolah rendah bahawa skim perkhidmatan mereka tidak memberangsangkan dari segi kenaikan pangkat dan galakan serta menimbang bahawa beban dan tanggung-jawab mereka semakin bertambah untuk memenuhi hasrat kerajaan dan rakyat, serta menimbangkan akan kepentingan pelajar rendah sebagai asas untuk ke peringkat tinggi. Maka UMNO Bahagian Pasir Salak mendesak kerajaan mengkaji semula skim perkhidmatan guru-guru sekolah rendah itu, dengan cara itu, akan dapat dielakkan unsur kurang motivasi dan semangat di kalangan guru-guru tersebut.

(d) Mendesak kerajaan menaikkan taraf Maktab Perguruan Sultan Idris Tanjong Malim kepada taraf Kolej Universiti untuk melatih guru-guru dan selaras dengan kedudukan maktab tersebut yang telah mengeluarkan para-para pejuang

kebangsaan di negara ini, serta satu langkah menambahkan seberapa bilangan Institusi Pengajian Tinggi di negeri Perak.

Barisan Nasional (BN)

BN ditubuhkan pada tahun 1974 semasa era Allahyarham Tun Abdul Razak menjadi Perdana Menteri. Konsep BN adalah suatu pakatan bersama di kalangan parti-parti politik di Malaysia, untuk bertanding dalam pilihanraya dan seterusnya membentuk kerajaan. Ia diasaskan kepada kompromi di kalangan parti-parti politik. Penubuhan BN adalah lanjutan penubuhan Perikatan (Alliance) pada masa kemerdekaan dahulu, pada ketika itu Perikatan di wakili oleh tiga buah parti yang mewakili tiga kaum iaitu Melayu (UMNO), Cina (MCA) dan India (MIC). Pada masa Perikatan dibentuk, parti-parti di dalamnya boleh bertanding di dalam kawasan-kawasan pilihanraya yang terdapat majoriti kaum-kaum tertentu.

Misalnya UMNO bertanding dikebanyakan kawasan yang majoriti pengundinya Melayu, begitu juga MCA di kawasan pengundi Cina, manakala MIC di kawasan pengundi India. Tetapi pada amalannya, MCA dan MIC boleh dikatakan ada bertanding di kawasan yang majoriti pengundinya Melayu; sedangkan UMNO tidak pernah bertanding di kawasan yang majoritinya Cina. Bagi MIC pula, selalunya ia bertanding di kawasan Melayu, kerana tidak ada suatu kawasan pun yang majoriti penduduknya orang India, kecuali di kawasan Dewan Undangan Sirusa di Negeri Sembilan (1986).

Pada pilihanraya pertama tahun 1965 dahulu, UMNO bertanding di 36 kawasan Parlimen, MCA 15 kawasan dari MIC 1 kawasan. Pada masa itu UMNO sebenarnya boleh membolot kesemua dari 52 kerusi kerana MCA hanya mempunyai 2 buah kerusi yang majoriti pengundinya dari orang Cina. Tetapi dengan adanya konsep Perikatan ini, ia membenarkan MCA bertanding di 13 kawasan Melayu, begitu juga MIC. Ini ditambah lagi dengan sikap "the benevolence of UMNO" atau sikap mengalah dan tolak ansur UMNO kepada orang Cina dan India ketika itu. Aliran ini terus berlaku hingga sekarang. Perikatan dan Barisan Nasional terus berkembang dan memerintah sejak 1957 hingga ke hari ini. Pada masa BN ditubuhkan pada 1974 parti-parti yang bergabung juga kian bertambah hingga ke Sarawak dan Sabah.

Hingga kini (1987) terdapat 11 buah parti yang bergabung di dalam BN. Parti-parti itu adalah seperti berikut:

1. UMNO
2. MCA
3. MIC
4. GERAKAN
5. SNAP
6. SUPP
7. PBDS
8. PBB
9. BBS
10. USNO
11. HAMIM

Pada pilihanraya 1986 yang lalu, BN telah memenangi 148 kerusi Parlimen dan 301 kerusi Dewan Undangan negeri. Manakala DAP 24 Parlimen, 36 kerusi Negeri, PAS 1 Parlimen, 15 Negeri, dan Bebas 4 Parlimen.

Berikut adalah pecahan parti BN yang menang dalam Pilihanraya 1986, termasuk parti pembangkang iaitu DAP dan PAS.

	Parti	Parlimen	Negeri
1.	UMNO	83	228
2.	MCA	17	39
3.	MIC	6	12
4.	GERAKAN	5	18
5.	PBS	10	Tidak bertanding
6.	USNO	5	Tidak bertanding
7.	SNAP	5	Tidak bertanding
8.	HAMIM	1	2
9.	SUPP	4	Tidak bertanding
10.	PBB	8	Tidak bertanding
11.	PBDS	4	Tidak bertanding
12.	DAP	24	36
13.	PAS	1	15
14.	Bebas	4	—

Di dalam pilihanraya 1986 itu, didapati UMNO memenangi 83 kerusi Parlimen dan 228 kerusi Dewan Undangan Negeri. Sekali lagi UMNO memberikan 14 kerusi lagi (Parlimen), dan 31 kerusi Dewan Negeri yang majoriti pengundinya adalah Melayu kepada MCA, MIC dan Gerakan hasil tolak ansur di kalangan parti BN itu. Bagaimanapun, UMNO dianggap tulang belakang kepada BN dan ia selalu dirujuk sebagai pemutus kata terakhir dalam membuat sesuatu dasar awam.

7 Kelakuan Politik Dalam UMNO

UMNO mengamalkan prinsip demokrasi dalam proses pemilihan pemimpin-pemimpinnya. Sejak ditubuhkan di dalam tahun 1946, UMNO mendokong prinsip-prinsip demokrasi di mana ahli-ahli berhak memilih para pemimpin parti melalui undi. Satu orang satu undi. Syarat-syarat untuk menjadi ahli UMNO ialah seorang itu beragama Islam, berbangsa Melayu, berbahasa Melayu (ada juga setengah cawangan menerima masyarakat orang Asli sebagai ahli UMNO tapi tidak berapa ramai dan tidak ditegaskan sangat peranan mereka).

Parti UMNO telah banyak melahirkan pemimpin negara sejak ia ditubuhkan. Malah wakil-wakil rakyat dan ahli-ahli Parlimen adalah dipilih daripada UMNO. Syarat-syarat hendak dipilih menjadi wakil rakyat dan ahli Parlimen biasanya hendaklah menjadi ahli UMNO sekurang-kurangnya 5 tahun keahliannya dalam UMNO. Tetapi terdapat juga kekecualian di mana seseorang itu tidak sampai 5 tahun jadi ahli, ia dipilih menjadi calon seperti En. Anwar Ibrahim dan lain-lain lagi sebagai contoh.

Setiap ahli wajib menjadi ahli UMNO di peringkat cawangan iaitu peringkat yang paling rendah. Cawangan mana ia hendak jadi ahli terpulang kepada seseorang tetapi kebiasaannya cawangan yang ia berasal atau cawangan tempat ia tinggal. Ramai juga ahli-ahli UMNO yang cawangan mereka di kampung-kampung yang jauh dari tempat kerja, seperti mereka tinggal di Kuala Lumpur, menjadi ahli UMNO di cawangan di Kedah, Perak atau Johor dan sebagainya.

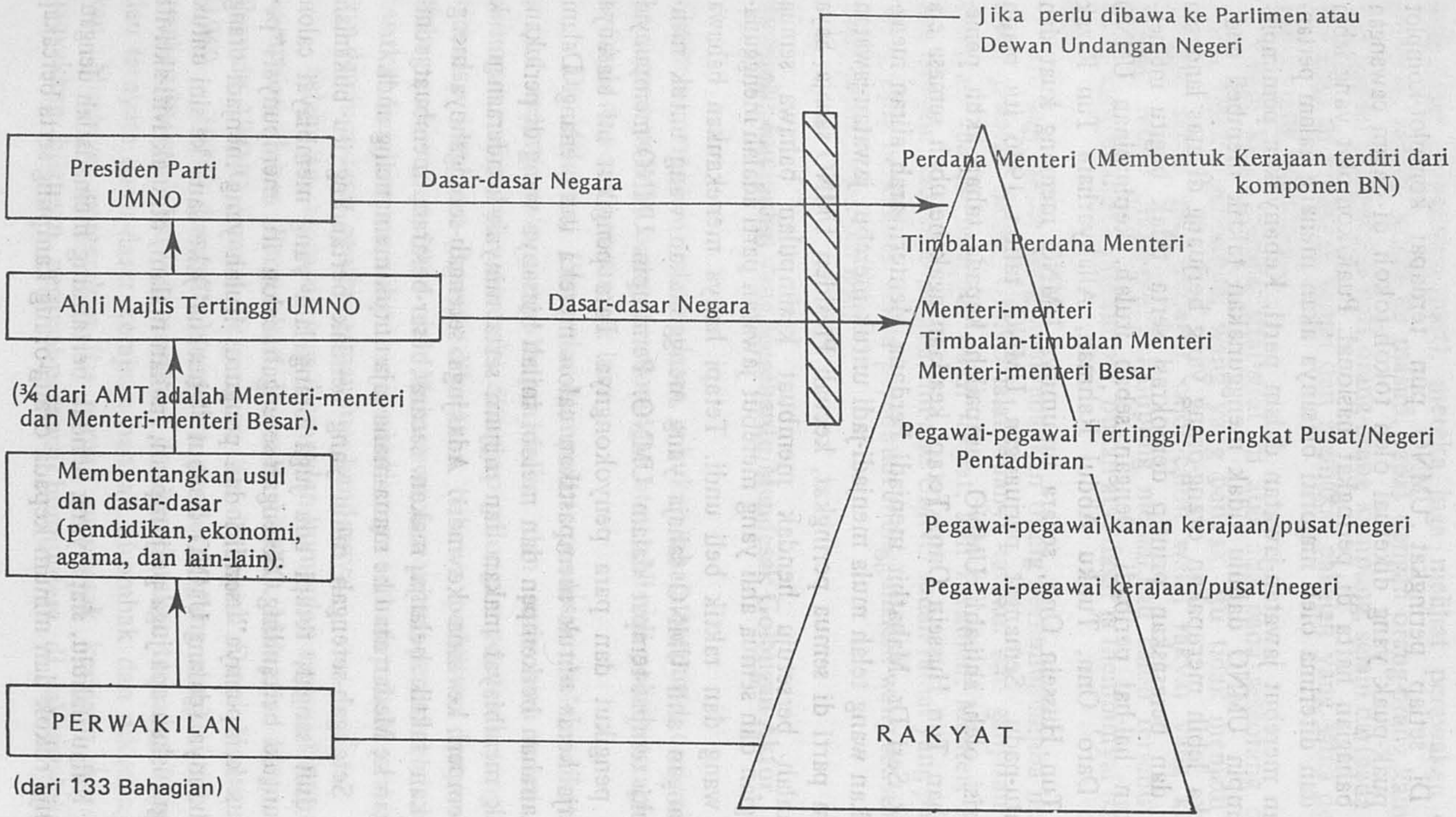
Untuk menjadi AJK cawangan termasuk ketua cawangan, ia perlulah mendapat kepercayaan daripada ahli-ahli cawangan. Kebiasaannya ketua-ketua cawangan terdiri daripada ahli-ahli yang mem-

punyai kepimpinan yang boleh memimpin mesyuarat. Boleh dikatakan, di kampung-kampung, ketua cawangan adalah orang-orang yang berumur 30 tahun ke atas. Untuk menjadi Ahli Jawatankuasa (AJK) atau Ketua Bahagian juga memerlukan orang-orang yang mempunyai daya kepimpinan. Semasa kita mencapai kemerdekaan dulu, kebanyakan ketua-ketua bahagian dan AJK bahagian terdiri daripada golongan guru, kerana guru-guru dianggap elit masyarakat ketika itu. Jadi peranan guru dalam masyarakat adalah sangat penting, apa lagi arah aliran ahli-ahli UMNO satu masa dulu ialah jika ada ahli-ahli yang pandai bercakap di khalayak ramai maka biasanya ia akan dipilih, walaupun terdapat beberapa-beberapa orang pemimpin parti baik peringkat cawangan bahagian dan negeri yang tidak mempunyai kelulusan akademik.

Arah aliran pemilihan pemimpin-pemimpin UMNO semasa ia ditubuhkan dan selepas mencapai kemerdekaan lebih mementingkan kualiti kepimpinan daripada kelulusan akademik. Lagipun tidak ramai golongan intelektual Melayu ketika itu. Boleh dikatakan, wang ringgit jarang-jarang digunakan untuk memancing undi.

Walau bagaimanapun, pada saat saya menulis buku ini, Perdana Menteri telah mendedahkan adanya ahli-ahli UMNO menggunakan wang yang banyak untuk memancing undi daripada ahli-ahli UMNO. Apa lagi taraf hidup ahli-ahli juga meningkat dan bertambahnya orang kaya baru hasil Dasar Ekonomi Baru dan perjuangan UMNO. Meskipun demikian, tidak ada jaminan seperti beberapa kali disebut oleh Perdana Menteri, iaitu tidak semestinya Ketua Bahagian atau Timbalan Ketua atau Ketua Pemuda Bahagian dipilih jadi calon Wakil Rakyat, tetapi ahli-ahli UMNO begitu ghairah. Biasanya jawatan penting dalam Bahagian menentukan pemilihan bakal calon Wakil Rakyat.

Jika pendirian ini tidak disekat, kita bimbang UMNO akan lemah dan dikuasai oleh orang-orang yang kaya sahaja, padahal keahlian UMNO terdiri daripada semua lapisan masyarakat sama ada miskin, kaya, intelektual dan sebagainya. Ada beberapa orang pemimpin UMNO yang merasakan kebimbangan jika kebiasaan ini tidak dibendung. Kebiasaan menggunakan wang bermula semenjak pertandingan merebut jawatan Timbalan Presiden UMNO antara Tengku Razaleigh Hamzah dengan Datuk Musa Hitam. Dari situlah bermulanya penggunaan wang di kalangan UMNO.



Rajah 7.1 Struktur Perhimpunan Agung UMNO

Di setiap peringkat UMNO pun terdapat komplot-komplot atau puak-puak yang diketuai oleh tokoh-tokoh di dalam cawangan atau bahagian hatta di peringkat nasional. Puak/komplot yang lebih kuat dan diterima oleh majoriti biasanya akan menang dalam pertandingan merebut jawatan-jawatan dalam parti. Kebanyakan pemimpin-pemimpin UMNO dahulu tidak menggunakan taktik membeli undi. Mereka lebih merupakan orang-orang yang berjuang di atas landasan parti dan berasaskan prinsip demokrasi serta tidak begitu mementingkan hal-hal peribadi. Dengan sebab itulah, kepimpinan UMNO sejak Dato' Onn, Tunku Abdul Rahman, Allahyarham Tun Razak dan Tun Hussein Onn, secara umumnya UMNO memang kuat dan bersatu-padu. Semangat perjuangan UMNO tahun 1946 itu masih diwarisi oleh ahli-ahli UMNO sampailah kepada tahap akhir pemerintahan Tun Hussein Onn. Tetapi keadaan agak berubah semasa era Datuk Seri Dr. Mahathir menjadi Perdana Menteri, arah aliran menggunakan wang telah mula menjadi-jadi untuk merebut jawatan-jawatan dalam parti di semua peringkat, kecuali Presiden UMNO sahaja. Saya bukanlah bersetuju hendak membuat kesimpulan bahawa semua bahagian dan semua ahli yang merebut jawatan parti adalah menggunakan wang dan taktik beli undi. Tetapi hanya menekankan bahawa sebilangan ahli UMNO sahaja yang menggunakan wang untuk menduduki tempat-tempat dalam UMNO. Pemimpin UMNO mempunyai para pengikut dan para penyokongnya. Para pengikut ini biasanya bekerja keras untuk mempastikan calon mereka itu menang. Dalam keghairahan berkempen dan melobi inilah biasanya wang di perlukan, untuk membiayai makan dan minum serta minyak kenderaan untuk berkempen ke sana ke mari. Ada juga setengah-setengahnya menggunakan taktik belanja makan secara besar-besaran, membuat rombongan ke Medan atau ke mana-mana saja untuk memancing undi.

Setengah-setengah calon yang hendak bertanding itu bukanlah ada duit sangat, tetapi ada juga orang lain yang membiayai calon itu untuk bertanding. Setengah-setengah calon itu mempunyai "pengurus kempennya" sendiri dan pengurus itulah yang menjadi orang suruhannya (dalam UMNO disebut "ghurkha") ke sana ke sini untuk menguruskan apa juga perjumpaan, makan malam, atau aktiviti-aktiviti lain.

Kalau dahulu, siapa yang hendak bertanding memadailah dengan belanja rokok dan minum kepada orang-orang kampung serta bercakap

atas dasar perjuangan parti, mereka juga melihat perawakan calon itu baik, ramah, selalu ke masjid, rapat dengan orang-orang kampung dan pandai mengambil hati orang-orang kampung, selain daripada bijak bercakap di khalayak ramai dan memakai pakaian yang sama dengan orang-orang kampung.

Tetapi kalau semua sifat-sifat di atas ada pada seseorang calon, tetapi tidak mempunyai wang yang banyak, itu tidak menjadi soal. Dengan sebab itu, terdapat calon-calon wakil rakyat yang kurang berada, tetapi orang-orang kampung menaikkan calon tersebut atas dasar kebolehannya memimpin, bukan atas dasar ia mempunyai banyak duit.

Satu lagi faktor yang menyebabkan orang berlumba-lumba hendak rebut jawatan dalam UMNO ialah adanya tarikan dan ganjaran yang lumayan apabila menjadi wakil rakyat, ahli Parlimen, Menteri Pusat, dan lain-lain. Jadi oleh kerana ahli-ahli UMNO sudah ramai yang pandai, ramai yang berkaliber, maka perebutan menggunakan wang seolah-olah tidak dapat dielakkan lagi.

Kumpulan-kumpulan yang Membantu/Mendesak Golongan Aktor.

Dalam menentukan sesuatu dasar, ia bukan sahaja berpunca dari saluran parti-parti politik, orang perseorangan atau ahli-ahli politik tetapi juga terdapat dari sumber-sumber lain.

Di Malaysia, kumpulan-kumpulan pendesak boleh dikatakan wujud seperti golongan-golongan belia, dan pada satu masa dulu golongan mahasiswa universiti dianggap golongan pendesak yang kuat terhadap kerajaan. Pernah dikatakan bahawa peristiwa demonstrasi Baling pada tahun 1974 oleh Mahasiswa dan petani-petani telah membuatkan kerajaan menumpukan perhatiannya terhadap dasar pertanian-nya dan juga dasar pembangunan luar bandarnya.

Selain itu, terdapat juga kumpulan-kumpulan seperti kumpulan-kumpulan dalam Pergerakan Pemuda UMNO Malaysia. Pergerakan Pemuda UMNO semasa Pergerakan itu di bawah Dato' Harun Idris (1969 – 1976) dianggap kumpulan pendesak yang sangat kuat. Pergerakan itu telah banyak membuat desakan-desakan terhadap kerajaan dan ternyata dasar-dasar kerajaan banyak dirombak dan dikemaskinikan. Misalnya, pergerakan itu pernah mendesak kerajaan memperbanyakkan bilangan pegawai-pegawai bumiputera di jabatan-jabatan

seperti KWSP (EPF), di bank-bank perdagangan dengan mengenakan kuota-kuota untuk bumiputera. Pergerakan itu juga pernah menyuarakan kepada kerajaan supaya dasar-dasar ekonomi baru dilaksanakan dengan tegas.

Kumpulan-kumpulan penulis juga dianggap memainkan peranan penting dalam membantu golongan aktor-aktor pembuat dasar di negara-negara. Kumpulan PENA (Persatuan Penulis Nasional), Gabungan Penulis Nasional – GAPENA dan golongan-golongan wartawan juga memainkan peranan mereka untuk menyatakan pendirian dan pandangan terhadap sesuatu dasar. Peranan akhbar-akhbar tempatan juga sangat penting. Syarikat akhbar Utusan Melayu misalnya merupakan alat sebaran yang utama di mana ruangan-ruangan editorial, ruangan Awang Selamat, pada hemat saya dan juga peranan penulis Pak Sako (Ishak Hj. Muhamad) adalah sangat tajam dan berkesan. Pandangan dari ruangan-ruangan akhbar tersebut biasanya diambil perhatian oleh pihak-pihak aktor dalam kerajaan. Begitu jugalah akhbar-akhbar yang lain seperti *Watan, Straits Times,* dan lain-lain. Majalah-majalah akademik dan majalah-majalah Dewan Bahasa merupakan sumber penting untuk renungan pihak-pihak tertentu dalam kerajaan.

Peranan kumpulan ALIRAN juga penting untuk dilihat, kritik-kritik kumpulan itu direnung oleh pihak-pihak tertentu. Kumpulan-kumpulan pengguna juga memainkan peranan melihat dasar-dasar kerajaan sama ada berjalan lancar atau tidak.

Kesatuan-kesatuan guru-guru di negara ini juga turut memainkan peranan mereka dalam segala isu yang berbangkit. Kesatuan guru-guru Sekolah Melayu Barat sangat aktif dalam menyuarakan pendapat, kritik dan pendirian terhadap sesuatu dasar kerajaan. Apa lagi kebanyakan guru/anggota-anggota kesatuan itu terdiri daripada anggota-anggota pemerintahan maka biasanya pandangan mereka diambil ingatan serius.

Peranan Gabungan Pelajar-pelajar Melayu Semenanjung juga sangat penting dan aktif, terutama yang berbangkit mengenai hal-ehwal bahasa, pelajaran dan pendidikan tanahair.

Peranan kakitangan akademik universiti-universiti tempatan juga penting dalam bentuk seminar-seminar dan kertas kerja dan juga penyelidikan-penyelidikan mereka. Agensi-agensi kerajaan seperti MARDI, RRI, PUSPATI dan lain-lain lagi banyak mengambil tenaga akademik untuk mendapatkan sumbangan mereka.

Dalam konteks peranan tenaga akademik di negara ini, Malaysia belum lagi mencapai tahap seperti di Amerika Syarikat, di mana kita masih jauh ketinggalan. Di Malaysia, kerajaan atau kementerian tidak menggunakan tenaga akademik secara yang maksimum. Ini disebabkan tampuk kuasa pentadbiran dipegang dengan kuatnya oleh birokrasi, jadi peranan tenaga akademik tidak begitu digemblengkan. Jika adapun rujukan dibuat kepada ahli akademik, hanya berupa nasihat yang minimum sahaja. Berlainan yang terdapat di Amerika Syarikat, di sini setiap agensi kerajaan yang menggubal sesuatu dasar apa lagi dasar-dasar yang strategik, pakar-pakar rujuk daripada ahli akademik digemblengkan bersama. Di sini bukanlah bermakna ahli akademik diambil berkhidmat sepenuh masa di dalam agensi kerajaan tersebut, tetapi ahli-ahli akademik akan dijemput memberikan pandangan dan nasihat, kritik dan sebagainya. Sama ada bersetuju atau tidak, terpulanglah kepada keadaan sesuatu masalah/dasar itu bukan terpulang kepada siapa yang berkuasa.

Falsafah di sebalik penggemblengan tenaga akademik dalam pembuatan dasar awam itu ialah menimbangkan bahawa sesungguhnya para pentadbir banyak menumpukan kepada melaksana dasar, maka mereka dianggap kurang berfikir sedangkan ahli akademik banyak memikirkan sesuatu. Dengan sebab itulah di Amerika, didapati gabungan di antara pembuat (pentadbir) dan pemikir (ahli akademik) sangat diperlukan untuk menggubal sesuatu dasar itu. Sedangkan di Malaysia, seolah-olah segala-gala diserahkan kepada pentadbir sahaja.

Walaupun terdapat di negara ini peranan sumber-sumber kumpulan-kumpulan, pembantu aktor-aktor dalam membuat dasar, apa yang jelas ialah aktor-aktor politiklah yang menentukan idea-idea/cadangan-cadangan berbagai pihak sama ada dilaksanakan atau tidak. Kumpulan-kumpulan pendesak atau berkepentingan itu tidak lebih hanya mengeluarkan buah fikiran, tetapi mereka tidak mempunyai kuasa eksekutif untuk melaksanakan idea-idea itu. Hanya yang kuat pengaruhnya ialah parti pemerintah sendiri di mana parti boleh menyalurkan idea-idea kepada kerajaan apa lagi parti pemerintah.

Agensi-agensi Pendesak lain

Selain parti-parti pembangkang, sayap kanan UMNO (Pemuda dan Wanita), serta kumpulan-kumpulan yang dibincangkan di atas, terdapat beberapa lagi kumpulan yang membantu kerajaan dalam membuat

dasar apa lagi mengenai kepentingan-kepentingan golongan tersebut. Kumpulan-kumpulan itu termasuklah kesatuan-kesatuan sekerja yang terdapat di negara ini seperti Kesatuan Sekerja Sektor Awam (CUEPACS), Kesatuan Sekerja Sektor Swasta (MTUC), Kesatuan Perkhidmatan guru-guru, Persatuan perkhidmatan "Badan-badan Berkanun", Persatuan Pemandu-pemandu Bas, Lori, Teksi, Persatuan-persatuan perniagaan seperti Dewan Perniagaan Cina Malaysia atau peringkat-peringkat negeri, Dewan Perniagaan Melayu Semenanjung, Persatuan Pencinta Alam, Persatuan Pengguna dan berbagai-bagai lagi kumpulan seperti Persatuan Peladang, Persatuan Anak-anak Negeri dan lain-lain lagi.

Kebanyakan kumpulan-kumpulan atau golongan ini akan memberi pendapat atau komen tentang dasar-dasar kerajaan apa lagi yang menyentuh mengenai kepentingan golongan tersebut. Misalnya kenaikan harga minyak yang ditetapkan oleh kerajaan akan mendapat komen/ulasan daripada Persatuan Pemandu-pemandu Teksi atau lori dan begitulah juga dengan kumpulan-kumpulan lain.

Persatuan Pencinta Alam akan menyuarakan pendapat ketidak setuju mereka jika terdapat sesuatu dasar kerajaan yang tidak memberi perhatian kepada sistem ekologi di mana kawasan-kawasan hutan atau kawasan-kawasan yang perlu dipelihara supaya tidak merosakkan kecantikan semulajadi.

8 Peranan Ahli Politik dan Pentadbiran

Takrifan Pentadbiran dan Politik

Dalam istilah biasa, pentadbiran mengandungi dua jenis – pentadbiran awam dan pentadbiran swasta atau pentadbiran perniagaan. Pentadbiran awam juga biasa disebut pentadbiran yang dijalankan oleh pegawai-pegawai kerajaan. Perbezaan di antara pentadbiran atau pengurusan awam dengan pentadbiran atau pengurusan perniagaan cuma dilihat dari segi matlamat, di mana pentadbiran awam mengutamakan matlamat-matlamat perkhidmatan masyarakat umum sementara pentadbiran perniagaan dilihat dari sudut memperolehi keuntungan yang maksimum. Meskipun demikian, dalam konteks pembangunan hari ini, matlamat perkhidmatan masyarakat perlu juga diambil kira oleh syarikat-syarikat perniagaan tersebut.

Pentadbiran awam dikaitkan dengan sebuah organisasi kerajaan ataupun birokrasi awam. Hal ini merujuk kepada konsep pentadbiran sebagai suatu aspek kerjasama manusia atau satu proses keseluruhan konsep kerjasama manusia.

Pentadbiran juga dapat diistilahkan sebagai *the art of science of management* sebagaimana yang dapat dikatakan kepada hal-ehwal sebuah negeri atau negara.

Pentadbiran dapat dimisalkan sebagai satu aktiviti kerjasama manusia, jika salah seorang daripadanya tidak ada, maka kerjasama tidak akan berlaku. Maka pentadbiran memerlukan kerjasama manusia (pegawai-pegawai) yang mempunyai darjah kewarasan *rationality* yang tinggi.

Di dalam kerajaan, ahli-ahli pentadbiran dilantik daripada orang-orang yang mempunyai kebolehan dan kelulusan tertentu bagi menjalankan dasar-dasar kerajaan dengan berkesan. Ahli-ahli pentadbiran adalah pelaksana dasar-dasar kerajaan yang digariskan oleh ahli-ahli politik yang memerintah. Begitu juga dengan pentadbiran perniagaan, ia dikendalikan oleh pegawai-pegawai, orang-orang profesional yang berkebolehan dalam bidang-bidang perniagaan. Seperti yang disebutkan bahawa pentadbiran kerajaan atau swasta mempunyai kaitan dengan konsep organisasi yang formal. Organisasi formal pula berertí satu institusi yang di dalamnya menggandungi hierarkii yang disandang oleh pegawai-pegawai dari peringkat atasan sampai ke peringkat bawahan.

Ringkasnya organisasi ialah suatu institusi formal yang dapat dianggap sebagai birokrasi, sementara pentadbiran pula sebagai satu proses, yang mana pentadbir atau pegawai-pegawai itu menjalankan dasar-dasar awam.

Takrif Politik sudah semacam biasa dikenali umum. Baik takrif itu datangnya daripada ahli-ahli politik, ahli-ahli akademik, pelajar-pelajar dan orang ramai. Bagi setengah-setengah ahli akademik, istilah politik dikaitkan dengan proses atau perjalanan sesebuah negara, pemerintahan, kepartian dan juga kelakuan ahli-ahli politik itu sendiri. Ada juga yang menggunakan politik sebagai *"the art of possible"* "*the means justifies the ends*" dan "*politics is a struggle among the groups to influence public policy*".

Jika kita melihat semula lalu istilah-istilah atau gelaran-gelaran yang diberikan kepada "politik", maka jelaslah bahawa politik itu adalah terletak di atas sekali dalam sebuah hierarki negara apabila menggubalkan sesuatu dasar awam. Orang-orang yang menggubalkan dasar tadi tentulah orang-orang yang dipilih oleh rakyat melalui pilihan raya dan parti yang menang itulah yang membentuk kerajaan. Dalam konteks negara Malaysia yang menggunakan demokrasi berparlimen maka fungsi politik dan ahli-ahli politik bertukar menjadi Ahli Parlimen, Wakil Rakyat, Ahli Majlis Kerja Negeri, Menteri Besar, Menteri-menteri Pusat dan Perdana Menteri itulah yang sebenarnya memerintah negara ini dengan polisi-polisi yang digubal oleh mereka.

Nyatalah segala dasar awam yang dibentuk, digubal, dianalisis dan diluluskan adalah dibuat oleh rakyat sendiri melalui wakil-wakil mereka. Apabila tiba kepada pelaksanaan dasar-dasar awam tadi, maka

barulah kita melihat akan kefungsian ahli-ahli pentadbir yang menjalankan dasar-dasar tadi. Walaupun kita lihat bahawa dasar-dasar itu pada asasnya digubal oleh ahli-ahli politik, tetapi pada praktiknya pula ahli-ahli pentadbirlah yang melaksanakan dasar-dasar tadi dan seterusnya disampaikan kepada penerima (rakyat). Keterlaluan dari itu, ahli pentadbir diberi tanggungjawab menjayakan rancangan-rancangan kerajaan dan merekalah yang boleh memaju atau memundurkan dasar-dasar tadi.

Politik dan Pentadbiran – Keseragaman Matlamat

Sesungguhnya politik dan pentadbiran tidak dapat dipisahkan istimewa dari segi matlamat. Kedua pihak mempunyai matlamat yang sama seperti yang digariskan di dalam satu-satu rancangan. Apa yang tidak begitu seragam ialah dari segi cara-cara *(mean)* dan kesudahannya atau *ends.* Mungkin ini boleh dipertikaikan, tetapi itu sudah semacam *conventional;* di mana politik (boleh juga disebut eksekutif politik) adalah orang-orang yang mengetuai kerajaan sementara ahli-ahli pentadbiran adalah ahli-ahli pentadbir yang melaksanakan segala dasar. Politik mengutamakan kuasa sama ada di peringkat pusat atau negeri yang memberi garis panduan atau pengaruh dalam dasar-dasar kerajaan, sementara ahli-ahli pentadbir mengutamakan kepada pelaksanaan keputusan politik tersebut.

Bagaimanapun, perbezaan ini tidak membawa kepada *means* dan *ends* seperti yang disebutkan di atas secara menyeluruh, kerana karier pentadbir kandang-kadang mempunyai pengaruh yang besar dalam pembentukan dasar kerajaan baik di peringkat pusat atau negeri. Maka jelas kita lihat bahawa politik adalah selalu melalui proses-proses perubahan *change* dan perantaraan yang tidak menentu, manakala pentadbiran pula adalah suatu yang stabil dan rutin.

Politik atau eksekutif politik selalunya menjalankan kerja atau jika dipilih oleh rakyat untuk suatu jangka masa yang pendek paling lama ialah 5 tahun atau 10 tahun bagi seorang ahli parlimen atau menteri dan Perdana Menteri; manakala karier pentadbir pula mempunyai kestabilan dalam pekerjaan mereka dan terus menjawat jawatan mereka walaupun ahli politik atau parti pemerintah berubah atau bertukar.

Lebih lanjut lagi, bahawa ahli-ahli politik tidak sahaja merupakan menteri-menteri, ahli parlimen atau wakil rakyat, tetapi juga orang-

orang yang dilantik yang berkait dengan parti-parti politik yang mana melibatkan diri dengan menggubal dasar awam. Ahli-ahli pentadbir tidak dilantik melalui politik tetapi melalui perlantikan Suruhanjaya Perkhidmatan Awam yang melantik orang-orang yang mempunyai kebolehan akademik, profesional dan pengalaman tertentu yang menjurus terhadap sesuatu tugas dan kemahiran pengkhususan.

Kecenderungan yang ditujukan hari ini memperlihatkan bahawa ahli-ahli pentadbir haruslah mewajarkan diri, tugas dan tanggungjawab mereka selari dengan tindakan dan peranan dengan aspirasi politik pemerintah. Ini adalah bersesuaian dengan suasana negara yang sedang pesat membangun di mana "kekecualian" *(neutrality)* ahli-ahli tidak ditekankan berlebihan, memandangkan bahawa pengurangan pelaksanaan dasar-dasar awam hari ini tidaklah lagi dianggap pentadbiran rutin, tetapi ia lebih berorientasikan kepada pengurangan isu-isu dalam pembangunan sektor-sektor sosio-ekonomi negara, yang memerlukan penglibatan ahli-ahli pentadbir itu sendiri dalam proses penggubalan dasar awam bersama-sama dengan ahli-ahli politik juga. juga.

Unsur-unsur Karier Politik dan Pentadbir

Pengurus perkhidmatan awam di peringkat atasan mempunyai campuran di antara unsur-unsur politik dan juga unsur-unsur karier pentadbir. Gabungan inilah yang membawa kepada pengumpulan kuasa yang besar untuk sesebuah negara itu menjadi kuat dan stabil.

Dalam semua demokrasi moden, satu garis dibentuk di antara ahli politik yang mempunyai kedudukan dalam kuasa politik dan pilihan, dengan ahli-ahli pentadbir yang mempunyai kedudukan dalam satu struktur birokratik di atas dasar *(merit)* dan kekananan *(seniority)*. Terdapat juga perbezaan dari segi karier eksekutif politik dan pentadbir direktor. Karier eksekutif pentadbir dilantik atas dasar kelulusan dan umumnya tidak ada pengaruh politik ke atas perlantikan tersebut.

Pendapat yang tradisional melihat bahawa ahli-ahli pentadbir boleh mentadbir, memberi nasihat dan menerima dalam pelaksanaan dasar awam itu, tetapi mereka tidak menyumbang kepada arah politik. Dengan cara ini, kedua-dua peranan – politik dan pentadbiran – dengan jelas ditunjukkan.

Di setengah-setengah negara seperti Amerika Syarikat dan

Perancis, jawatan-jawatan tinggi kerajaan dilantik oleh pemerintah pada waktu itu, dan kemungkinan mereka akan meletakkan jawatan setelah pemerintah baru mengambil alih pentadbiran negara. Seperti di Malaysia juga, walaupun amalan perlantikan ketua setiausaha negara atau ketua-ketua setiausaha kementerian misalnya pada teorinya dilantik melalui *merit* dan *seniority* serta menerusi Suruhanjaya Perkhidmatan Awam, tetapi pada praktiknya pegawai-pegawai yang bakal memegang jawatan-jawatan tersebut hendaklah mendapat penerimaan daripada pemerintah. Ini adalah kerana orang-orang yang memegang jawatan tinggi itu haruslah dapat ditentukan sikap, arah, cita-cita dan juga kecondongan mereka terhadap gagasan parti pemerintah, serta merekalah yang berhubung rapat dengan orang-orang politik.

Jika dibandingkan dengan negara Amerika, kedudukan jawatan pentadbir di Malaysia lebih selamat, kerana walau siapa pun atau parti apa pun yang memerintah, mereka tidak akan dibuang kerja, apa lagi pengalaman parti UMNO dan Barisan Nasional belum pernah kalah dalam pilihanraya, dan walaupun beberapa orang pemimpin parti itu bertukar ganti, institusi pentadbiran awam tetap kukuh. Menimbang kepada faktor tadi, tidak menghairankan jika terdapat sebilangan pegawai kerajaan menjadi ahli parti politik Barisan Nasional dan ada yang meletakkan jawatan untuk bertanding dan seterusnya menjadi ahli politik. Hal ini juga dilihat setelah menimbang bahawa terdapat sedikit sangat ramalan yang Barisan Nasional akan kalah.

Peranan Politik dan Pentadbiran dilihat dari Segi Tindanlapis, Keseragaman dan Pembentukan Dasar Awam

Kadang-kadang agak sukar untuk melihat perbezaan yang ada di antara peranan-peranan eksekutif politik dan juga ahli-ahli pentadbiran. Ini adalah disebabkan sumbangan-sumbangan teknikal dan tertentu seringkali dilihat dari sudut pandangan politik dan juga bidang yang terlalu luas, apa lagi ditindan oleh para ahli perundangan dan ahli-ahli Parlimen atau Dewan Negara.

Pandangan ini kadangkala memang ada kebetulannya, tetapi harus diingat bahawa sudut pandangan politik selalunya sempit dan tertentu, dan sudut pandangan pentadbiran kadang-kadang lebih luas. Selain itu, pentadbiran menekankan faktor teknikal manakala

politik mendakwa menentukan persoalan kepentingan nilai bagi kedua-dua kumpulan tersebut dan memelihara tradisi-tradisi perhubungan mereka.

Satu lagi kesukaran ialah, sumbangan-sumbangan politik dibahagikan di antara orang-orang yang menjadi ahli-ahli perundangan di Parlimen atau Dewan Undangan Negeri dan juga orang yang menjadi menteri pusat yang mempunyai kuasa eksekutif. Perdana Menteri, Menteri-menteri atau Menteri-menteri Besar serta Ketua Menteri menjalankan tugas dengan kerjasama daripada pegawai-pegawai pentadbiran, dan sumbangan-sumbangan daripada golongan ahli eksekutif politik ini selalunya sukar dibezakan. Ini disebabkan peranan eksekutif politik adalah banyak dan berbagai-bagai yang tidak mudah diringkaskan.

Oleh kerana kesukaran-kesukaran untuk mencari perbezaan peranan ahli-ahli eksekutif politik ini, adalah pula dibincangkan beberapa perkara penting misalnya polisi-polisi dan *climate-setting* dan diskriminasi politik dan pentadbiran tidak berpihak atau *administratice impartiality*.

Climate-setting mempengaruhi cara, yang mana isu-isu tertentu diambil sebagai satu pendekatan dan berbagai ukuran yang secara umumnya suatu aktiviti untuk mengeluarkan polisi-polisi yang khusus. Jadi, pilihanraya dianggap satu keadaan untuk perubahan *political climate* dan program-program, dan juga imej politik menunjukkan arah yang hendak ditujui.

Walau bagaimanapun, imej-imej yang ditunjukkan di dalam kempen-kempen pilihanraya bersifat umum dan hubungannya dengan isu-isu spesifik kebanyakannya tidak menentu, manakala setiap matlamat parti mungkin tidak dapat direalisasikan secara praktik.

Pilihan daripada kebanyakan pemimpin parti untuk bertanding dalam pilihanraya berdasarkan kepada rayuan-rayuan peribadi dan juga pemidato yang umum dan tidak merupakan program-program yang munasabah *(reasoned program)*. Dalam membandingkan peranan parti-parti politik dan juga ahli-ahli politik, polisi-polisi sub-sistem membawa beberapa unsur pentadbiran politik dan juga kepada agensi-agensi pentadbiran yang mempunyai beberapa sifat *discretion* untuk mengambil inisiatif, untuk merubah dan juga menggunakan dasar-dasar awam itu dan terus kepada rakyat. Justeru itu, kita dapati bahawa hanya dengan

stail pentadbiran dan pengalaman pentadbir tentu sahaja yang dapat mempengaruhi proses polisi itu berjalan dengan berkesan.

Pengaruh-pengaruh sebenar ke atas polisi dalam sub-sistem adalah banyak dan berbagai-bagai; ini termasuklah pelbagai sambutan daripada kumpulan-kumpulan, jawatankuasa penasihat, pakar-pakar dalam atau luar negeri dan agensi-agensi kerajaan. Pegawai-pegawai kerajaan biasanya memainkan peranan dalam memperolehi maklumat, menyusun *input-input* dan juga pendapat-pendapat, kajian-kajian dan juga memberikan fikiran-fikiran mereka.

Di dalam kongres Amerika Syarikat misalnya ahli-ahli kongres menyumbangkan secara aktif kepada sub-sistem tadi melalui keahlian mereka dalam fungsi-fungsi jawatankuasa tertentu. Di Malaysia ahli-ahli parlimen kurang memberikan campur tangan kepada polisi yang sedang digubal, kerana polisi-polisi itu biasanya dibuat oleh eksekutif politik seperti Menteri, Timbalan Menteri dengan bantuan dan kerja-sama pegawai-pegawai tinggi kerajaan.

Kawalan Politik bertentangan dengan *Administrative Delegation*

Eksekutif politik adalah orang-orang yang mengawal sistem pentadbiran. Kawalan di sini bermaksud mereka mempunyai kuasa untuk menentukan satu keadaan yang mana pegawai-pegawai kerajaan sentiasa sedar dengan berterusan terhadap garis-garis panduan politik serta halangan dan konstren. Semuanya ini boleh berlaku apabila eksekutif politik memelihara dan menunjukkan keadaan sebenarnya terhadap kawalan dalam sistem pentadbiran.

Politik mengutamakan isu-isu kawalan terhadap konflik-konflik, manakala pentadbiran awam mempunyai kuasa atau delegation (yang diperuntukan) yang melaksanakan sesuatu panduan yang berkesan atau hal-hal polisi yang ditentukan oleh ahli-ahli politik. Ada ketikanya peranan pentadbiran lebih jelas dari segi penyediaan belanjawan, di mana pegawai-pegawai kerajaan mempunyai pengetahuan, pengalaman yang lebih daripada ahli-ahli politik sendiri. Oleh itu, budi bicara daripada pegawai kerajaan itu dikawal dengan cara meminta mereka membentangkan beberapa alternatif atau beberapa cadangan. Ahli-ahli politik, eksekutif politik boleh memilih mana-mana alternatif itu, atau boleh menolak akan semua cadangan-cadangan tadi.

Diskriminasi Politik dan *Administrative Impartiality*

Diskriminasi politik boleh wujud dalam bentuk perkhidmatan-perkhidmatan sosial, janji-janji istimewa kepada para penyokong ahli-ahli politik itu. Manakala pentadbir atau pentadbiran tidak membuat apa-apa janji, tetapi melaksanakan polisi-polisi yang digariskan oleh politik kepada pentadbiran. Walaupun terdapat sebilangan pentadbir yang merasakan kumpulan A benar-benar patut diberi perhatian utama, tetapi jika kaca mata politik (atau tekanan politik) tidak membenarkannya, maka ia tidak boleh melampaui bidang kuasa itu.

Politik dan Pentadbiran – Penggubalan Dasar Awam

Operasi bagi kuasa pentadbiran adalah berubah-ubah dalam cara polisi atau keputusan itu dibuat dalam birokrasi itu sendiri. Sesungguhnya proses pentadbiran kurang terdapat unsur-unsur perebutan politik. Eksekutif politik bertanggungjawab menentukan polisi-polisi itu dijalankan menurut keutamaan-keutamaan parti politik pemerintah dan juga ketua kerajaan.

Bagaimanapun, kuasa politik eksekutif tidak boleh mengawal atau menghalang kebanyakan pakar, pengetahuan dan juga rahsia birokrasi. Ini disebabkan bahawa eksekutif pentadbiran mempunyai banyak pengaruh sebagai ketua pentadbir bagi sesuatu agensi. Sebaliknya, kebanyakan eksekutif politik mempelajari penggunaan kepakaran pegawai pentadbiran dan jarang-jarang membuat perubahan-perubahan yang besar ke atas agensi-agensi yang sudah terselenggara.

Oleh kerana kedua-kedua pihak ini memerlukan antara satu sama lain, satu bentuk penyesuaian dicapai, iaitu eksekutif politik adalah simbol kedaulatan yang dapat dilihat, satu kewibawaan yang sah, dan juga ia perlu untuk mempengaruhi para pembuat dasar bagi menjayakan program-program agensi.

Pendekatan yang paling realistik terhadap perhubungan di antara eksekutif politik dengan pentadbir ialah dengan mengiktiraf bahawa pentadbiran mempunyai pengalaman, kebolehan teknikal, kebolehan untuk mentafsir data dan segala maklumat. Ini membuat ahli-ahli politik terpaksa bertindak balas terhadap maklumat-maklumat yang diberikan oleh ahli-ahli pentadbiran.

Pentadbiran adalah satu bentuk penyelarasaan dan juga orang tengah. Pentadbir membantu penggubalan keputusan politik menerusi

pendapat-pendapat, di mana penyelarasan pendapat tersebut merupakan satu tugas yang utama kepada pegawai-pegawai kerajaan di dalam sistem kerajaan itu.

Dalam melihat peranan pentadbiran terhadap pelaksanaan dasar awam pentadbir-pentadbir mempunyai beberapa budibicara *(discretion)* ke atas badan-badan dan pegawai-pegawai yang boleh dirundingcara dan mereka menentukan cara membentangkan dan mensintesiskan pendapat-pendapat untuk perhatian para menteri. Jadi dalam semua situasi kebanyakan pentadbir, bertugas di dalam panduan dan konstren politik. Misalnya, apabila seseorang menteri baru tiba di kementerian tertentu, maka pentadbir-pentadbirlah yang membuat, mendapatkan sampel perancangan dan memberikan pandangan kepada menteri tersebut.

Penggunaan *discretion* bagi pentadbir dalam menentukan dasar awam berbeza-beza seperti yang terdapat di Malaysia, British dan negara-negara lain. Di Malaysia, stail pentadbiran dianggap lebih pragmatik, fleksibel dan cetek, yang mengikut watak pentadbir dan rekrut serta penempatan *(posting)* yang tidak menjurus *(unspecialized).*

Kesimpulan dan Rumusan

Dalam menganalisis perbandingan di antara politik dan pentadbiran, keseragaman matlamat, polisi dan tindan lapis, pada hemat saya kita tidak hanya melihat pentadbiran dan politik sebagai proses dan "kata nama" tetapi apa yang lebih utama ialah melihat orang-orang yang menjadi ahli politik, serta pentadbir itu sendiri dalam karier mereka memainkan peranan.

(1) Dalam erti yang benar, pentadbir/pentadbiran adalah sememangnya terikat *(committed)* kepada pencapaian matlamat-matlamat. Bagi politik/ahli politik pula, agak kurang terikat dengan pencapaian, matlamat dan tidak sama aspirasinya dengan pentadbir. Organisasi mereka lebih bersifat dalaman, mengalir secara langsung daripada ciri personaliti yang asas.

(2) Kebanyakan eksekutif politik kurang menentu keupayaan mereka, dan hasilnya juga tidak tentu. Manakala pentadbir pula mempunyai keupayaan, pengalaman dan kepakaran.

(3) Dalam bentuk yang sebenar, politik adalah satu aktiviti jangka panjang atau jangka pendek. Politik juga dianggap mirip kepada pujukan, manipulasi, sedangkan pentadbiran menawarkan prospek-prospek yang stabil dan jelas, keutamaan-keutamaan untuk keselamatan dan *regularity*.

(4) Politik/ahli politik kebanyakannya cekap terhadap penerimaan politik, dan mereka dibentuk oleh parti dan bentuk tekanan lain yang didapati daripada proses politik. Pentadbir pula selalunya mengukur keupayaan mereka dengan menjalankan tugas-tugas baru, menilai bukti mengenai tindakan-tindakan yang mungkin di dalam jabatan atau terhadap kumpulan masyarakat itu.

(5) Walau bagaimanapun, kedua-dua pentadbir dan politik ialah "pembuat dasar". Yang satu menentukan dasar, yang satu lagi melaksana dan mentadbir. Oleh itu, kedua-duanya harus bekerja rapat. Teras kerjasama antara kedua-duanya ialah saling mempercayai.

(6) Pentadbir harus memahami kehendak-kehendak data aspirasi rakyat dan politik, mengenai isu-isu pembangunan dan berbagai-bagai sudut iaitu dari sudut kaca mata politik dan juga kaca mata rakyat, pentadbiran serta juga ahli akademik.

(7) Menimbang kepada pesatnya perkembangan pembangunan negara dari segi fizikal, teknologi dan sekitaran, maka pelaksanaan dasar-dasar awam memerlukan pentadbir-pentadbir dan juga jentera pentadbiran yang cekap. Untuk tujuan itu, pentadbir perlu meningkatkan pengetahuan dalam bidang-bidang tertentu, dan lebih lanjut lagi "pengkhususan" adalah perlu. Anggapan bahawa kaum pentadbir *generalists* itu serba boleh untuk melaksanakan dasar-dasar awam sudah ketinggalan zaman.

Huraian Lanjut: Peranan Ahli-Ahli Politik Sebagai Aktor Penggubal Dasar Awam

Pada umumnya dasar-dasar awam di negara ini digubal oleh ahli-ahli politik, khususnya eksekutif-eksekutif politik yang telah memenangi

sesuatu pilihanraya dan memegang tampuk pemerintahan negara. Dalam konteks ini kabinet yang dianggotai oleh Perdana Menteri, Menteri-menteri dan Menteri-menteri Besar memainkan peranan utama dalam menggubal dasar awam. Sebenarnya mereka ini mendapat kerjasama daripada pegawai-pegawai pentadbir dalam birokrasi.

Sementara itu, ahli-ahli politik yang menganggotai parlimen tidak banyak campur tangan dalam penggubalan dasar ini kerana patuh terhadap keputusan ketua mereka. Manakala ahli-ahli parlimen dari barisan pembangkang pula tidak banyak bilangannya untuk berupaya mempengaruhi pembentukan dasar itu dengan berkesan. Pendek kata parlimen seluruhnya tidak banyak campur tangan dalam pengubalan dasar awam.

Dasar-dasar awam ini dibentuk rata-ratanya sebagai usaha kerajaan yang memerintah untuk memenuhi keperluan-keperluan negara, kepentingan yang utama, kebajikan dan pembaikan kedudukan ekonomi, sosial, pendidikan budaya dan sebagainya. Semuanya terangkum di dalam dasar yang diusahakan di samping pemerintah cuba memenuhi amanah yang diberikan oleh rakyat. Setiap satu dasar ini adalah penting untuk dibahaskan bagi menjamin keabsahan serta menilai keupayaannya setelah dilaksanakan kelak.

Tidak dapat dinafikan juga bahawa selain tujuan-tujuan untuk kepentingan masa seperti yang dijelaskan di atas, serentak itu juga pemerintah cuba melaksanakan dasar-dasar tertentu sebagai strategi partinya yang memerintah demi menjamin kedudukan atau kekuatan pemerintahan mereka. Dengan itu, ahli-ahli politik dalam tugas menggubal sesuatu dasar itu akan sentiasa cuba menyesuaikan serta menyelaraskannya kepada matlamat serta kepentingan mereka. Sebab itulah ahli politik bertanggungjawab menentukan keutamaan parti politik pemerintah dan juga ketua kerajaan.

Sehubungan dengan ini juga, mereka berusaha sedaya-upaya agar setiap dasar itu mendapat keabsahan atau legitimasi daripada rakyat. Legitimasi ini juga merupakan matlamat dan faktor penting dalam pengekalan kedudukan mereka.

Dr. Abdullah Sanusi Ahmad pula ada menyatakan bahawa dasar juga digubal oleh ahli-ahli politik sebagai satu strategi untuk memperjuangkan ideologi yang dianuti mereka seperti ingin membangunkan masyarakat dan juga mengatasi masalah-masalah yang timbul.

Lantaran itu, kita boleh lihat bagaimana sistem pemerintahan demokrasi dan komunis itu mempunyai dasar yang sungguh berbeza. Dalam hubungan ini kita lihat bagaimana tindakan ahli politik di samping memenuhi tuntutan rakyat, mereka juga menggubal dasar untuk tujuan-tujuan tertentu. Tidak dapat dinafikan juga bahawa ada kerajaan yang benar-benar menggubal dasar untuk kepentingan umum dan responsif terhadap tuntutan-tuntutan rakyat.

Peranan Pentadbir-Pentadbir

Secara teori, para pentadbir adalah golongan yang bertugas melaksanakan dasar-dasar yang telah diputuskan atau digubal oleh ahli-ahli politik. Golongan birokrat inilah yang bertanggungjawab penuh ke arah melaksana dan menentukan berjaya tidaknya sesuatu dasar yang telah ditetapkan. Ibu pejabat kementerian mengarah dan menyelaraskan rancangan dan aktiviti-aktiviti kementerian supaya matlamat dan dasar kementerian atau dasar kerajaan ini dapat dijalankan mengikut jadual dengan perbelanjaan yang minimum. Pada pendapat saya, sejak kebelakangan ini, banyak dasar-dasar digubal oleh eksekutif politik dan dibantu oleh pentadbir-pentadbir sendiri. Ini disebabkan eksekutif politik terdiri daripada para intelektual dan profesional. Ketua setiausaha dan ketua-ketua jabatan memainkan peranan penting di dalam melaksanakan dasar, rancangan, program dan anggaran perjawatan. Ketua setiausaha juga memberi panduan mengenai dasar kepada ketua-ketua jabatan dan keputusan-keputusan berhubung dengan perkara yang hendak diutamakan dan memperuntukan sumber dan tenaga antara rancangan dan aktiviti-aktiviti kementerian.

Sementara itu, ketua setiausaha kementerian itu ialah ketua penasihat kepada kementerian mengenai dasar. Dia bekerja rapat dengan menteri dan membantu menteri membuat dasar bagi kementerian itu. Jika sekiranya dasar itu dasar yang besar maka dasar yang hendak dilaksanakan itu dikemukakan kepada kabinet untuk dipertimbangkan. Ketua setiausaha kementerian tersebut, bertanggungjawab menentukan dasar yang dibuat dilaksanakan di kementerian itu.

Demikianlah secara kasarnya cara pentadbir turut berperanan dalam penggubalan dasar awam. Mereka ialah golongan yang lebih tahu dalam bidang-bidang berkenaan daripada ahli-ahli politik mengenai sesuatu dasar dan matlamat itu.

Namun demikian, apa yang jelas ialah pentadbir di peringkat atasan sahaja yang terlibat langsung dalam penggubalan dasar ini. Mereka mempunyai hubungan yang begitu rapat dengan ahli-ahli politik.

> *"In Malaya the close family ties between political and civil service elities and the confidence that the political executives has in the civil service has resulted in a high degree for civil influence in policy making."*[21]

Sebab itulah pembahagian politik/pentadbir di peringkat atas didapati samar-samar. Pegawai-pegawai kerajaan didapati terlibat secara aktif dalam menggubal polisi.

Golongan birokrat dan pekerja lain dalam perkhidmatan awam ini secara teorinya bersifat neutral dalam soal-soal politik. Malah di dalam Perintah Am termaktub tentang sifat kekecualian mereka ini. Namun demikian mengikut pekeliling perkhidmatan, kumpulan A yang terdiri daripada pekerja kerajaan bahagian pengurusan dan profesional dilarang langsung melibatkan diri di dalam politik, tetapi kumpulan B yang merangkumi pekerja-pekerja bawahan dalam kerja teknik dan perkeranian yang rutin diberikan kebenaran untuk aktif dalam politik.[22]

Tetapi hakikatnya adalah sukar bagi kumpulan A, untuk mengelakkan diri secara total daripada politik kerana mereka terlibat dalam penggubalan dasar. Tambahan pula bagi negara-negara yang mempunyai berbagai-bagai parti politik dan berbeza-beza aliran pembawaannya. Pengasingan diri dari politik adalah agak mustahil. Apatah lagi di Malaysia yang bermasyarakat majmuk, dengan masalah sosio-budaya dan ekonomi itu mudah sekali menimbulkan rasa sangsi dan takut akan etnik lain yang mengatasi satu sama lain. Semuanya ini menambahkan lagi tarikan kepada penglibatan dalam politik sama ada secara rasmi sebagai ahli parti atau tidak. Dengan itu kenyataan yang menyatakan pentadbir itu bersifat neutral dalam politik adalah masih

---

[21] Marvis Puthucheary, *The Politics of Administration,* Oxford University Press, Kuala Lumpur 1978, hal. 40.

[22] *Ibid.*, hal. 45.

lagi diragukan. Agak sukar para pegawai mengelakkan diri daripada parti pemerintah khususnya UMNO.

Walau bagaimanapun, satu hakikat yang tidak dapat dinafikan bahawa pentadbir-pentadbir adalah golongan yang mempunyai kepakaran dalam berbagai-bagai bidang. Eksekutif politik walaupun berkuasa menggubal sesuatu dasar tidak dapat menghalang kebanyakan pakar, pengetahuan dan juga rahsia birokrasi. Ini disebabkan eksekutif pentadbiran mempunyai banyak pengaruh sebagai ketua pentadbir bagi sesuatu agensi. Sebaliknya kebanyakan eksekutif politik belajar menggunakan kepakaran pegawai pentadbiran dan hanya membuat perubahan-perubahan yang besar ke atas agensi-agensi jika perlu sahaja mengikut keadaan persekitaran.

Dengan ini, golongan pentadbir memainkan peranan penting untuk menasihati ahli-ahli politik tentang penggubalan sesuatu dasar itu, sama ada sesuatu dasar itu dapat dilaksanakan atau tidak. Sebagai golongan yang mempunyai kepakaran, maka merekalah yang diharapkan oleh ahli-ahli politik untuk meninjau dengan mendalam akan sesuatu dasar yang ingin digubal oleh rakyat melalui proses politik.

Namun demikian suara pentadbir-pentadbir ini tidak semestinya diikuti. Nasihat dan bimbingan pentadbir hanya sebagai panduan kepakaran mereka sahaja tetapi ahli-ahli politik berkuasa untuk mengenepikannya. Kadangkala tumpuan ahli-ahli politik ini lebih kepada kepentingan politik, diri sendiri atau untuk segolongan tertentu sahaja.

> *"The task of the politicians is to make the general policy, both for the goals in development as well as the general manner of its implementation. It is the civil servant's function to advise, efficiently and honestly in the formulation of such policy but once the policy is made it is the unquestioned responsibility of the civil servant to implement the policy, irrespective of what his advise or opinion on the matter was" (Manickavasagam, 1972: 17).*[23]

---

[23]Sila lihat *Politician and Civil Servant As Development Implementors* dalam *Politicians and Administrators in National Development,* (An Occasional Publication Series By Malaysian Centre for Development Studies), 1974, hal. 17.

Pentadbir-pentadbir ini tidak berkuasa membatal atau *overrule* mana-mana keputusan. Mereka sekadar berupaya mempengaruhi. Namun hanya dengan stail pentadbir dan pengalaman pentadbir tertentu sahaja yang dapat mempengaruhi proses polisi itu berjalan dengan berkesan.

Golongan pentadbir juga bertanggungjawab mengumpul data-data dan maklumat-maklumat tertentu daripada rakyat, menyusun *input* dan pendapat untuk dikemukakan kepada ahli-ahli politik khususnya kabinet. Maklumat-maklumat yang dikumpul itulah yang akan dapat membuka jalan ke arah saranan dan seterusnya penggubalan sesuatu dasar.

Para pentadbir juga akan mengumpul maklum-balas hasil daripada sesuatu yang telah dilaksanakan. Hasil maklumat atau respon inilah pula yang akan menentukan sama ada sesuatu dasar itu perlu diteruskan, dihentikan atau diubahsuai. Semua proses ini memperlihatkan peranan pentadbir itu penting ke arah penggubalan sesuatu dasar, menyemak dan hinggalah kepada pelaksanaannya.

Hubungan Ahli Politik dan Pentadbir

Daripada penerangan di atas nyatalah bahawa kedua-dua pentadbir dan ahli-ahli politik mempunyai peranan yang besar di dalam penggubalan dasar awam. Lebih ketara lagi di peringkat atasan, unsur-unsur politik dan pentadbiran bertindan lapis antara satu sama lain. Tindan lapis inilah yang menggabungkan satu kuasa yang stabil kedudukannya.

Di peringkat bawahan keadaannya boleh dikatakan sama semenjak kebelakangan ini, kerana ahli-ahli politik ramai yang berkelulusan tinggi. Mungkin wujud konflik di peringkat bawahan kerana pegawai-pegawai kerajaan terpaksa berurus dengan ahli-ahli politik yang mempunyai kaliber yang rendah ataupun wakil-wakil rakyat yang terdiri daripada parti-parti pembangkang. Biasanya dalam keadaan macam ini, pegawai-pegawai kerajaan akan berpandukan parti pemerintah sama ada daripada Menteri Besar, atau Menteri-menteri Persekutuan.

Namun demikian, seperti yang dinyatakan di atas tadi, meskipun terdapat tindan lapis di peringkat atasan dari beberapa aspek tertentu, peranan dan tindak tanduk pentadbir dan ahli politik ini boleh dibezakan. Bermula dari perlantikan lagi, kedua-duanya tidak menjalani

proses yang sama. Ahli politik mencapai kedudukan melalui pemilihan seperti pilihanraya. Manakala ahli-ahli pentadbir mempunyai kedudukan dalam satu struktur birokratik di atas dasar *merit* dan kekananan.

Melalui cara perlantikan dan latar belakang yang berbeza ini, peranan-peranan mereka juga dapat dibezakan. Puthucheary menulis bahawa pembahagian dapat dilihat melalui '*the ends-means dichotomy*'.[24] Aktiviti-aktiviti politik berurusan dengan matlamat manakala pegawai kerajaan berurusan dengan cara untuk mencapai matlamat tersebut. Dalam erti kata lain, ahli politik lebih tertumpu kepada penggubalan dasar manakala pentadbir pula lebih berperanan dalam melaksanakan dasar-dasar tersebut.

Namun demikian dalam membincangkan cara mereka menjalankan peranan, terdapat beberapa isu yang sering dipersoalkan. Pandangan ahli-ahli politik dikatakan selalunya lebih merupakan keseluruhan. Berbanding dengan pandangan pentadbir yang umum lebih menekankan teknikal demi melicinkan pentadbiran. Tindakan ahli-ahli politik juga lebih tertumpu kepada penyesuaian dengan aliran politik mereka. Setiap satu tindakannya difikirkan akan memberikan kepentingan-kepentingan kepada parti, diri sendiri dan kedudukannya. Manakala pentadbir lebih menumpukan kecekapan pekerjaan untuk rakyat.

Dalam bentuk yang sebenar, politik ialah satu aktiviti yang *speculative* yang membawa kesan-kesan yang tidak tentu sama ada jangka panjang atau jangka pendek. Politik juga dianggap mirip kepada pujukan, manipulasi, sedangkan pentadbir-pentadbir berkhidmat dengan stabil dan yang jelas, keutamaan-keutamaan untuk keselamatan dan *regularity*. Hasil ahli-ahli politik ini kadangkala sukar diramalkan. Ia mengikut musim serta perubahan-perubahan selera orang ramai. Tetapi pentadbiran akan tetap berjalan dan berhasil baik selagi pengurusannya cekap dan penuh teliti.

Walaupun terdapat beberapa perbezaan, tekanan dan konflik antara ahli-ahli politik dan pentadbir namun kedua-duanya adalah penting dalam proses pembangunan sesebuah negara. Hubungan yang saling bekerjasama, tolak ansur dan saling melengkapi antara satu

---

[24]Puthucheary, *op. cit,* hal. 39

sama lain amat penting bagi menjamin pencapaian hasil yang cepat dan baik. Demikianlah pentingnya hubungan baik antara dua pihak itu. Pokoknya jika kedua-duanya berhubung baik maka perjalanan pemerintahan dan pentadbiran sesebuah negara itu tentu akan berjaya menghasilkan matlamat yang dicita-citakan.

Dalam konteks negara kita, perhubungan yang baik antara dua pihak ini boleh dicapai. Mengikut Tilman, proses-proses yang dilalui oleh ahli-ahli politik dan pentadbir adalah sama suasananya sebelum mereka mencapai kedudukan demikian. Sosialisasi politik yang dialami telah membentuk pentadbir dan ahli politik yang sealiran pembawanya. Keadaan ini berupaya mengurangkan konflik dan perebutan kuasa. Hubungan yang saling memahami inilah menjadi teras kepada jentera kerajaan yang cekap dan sepadu.

Huraian Lanjut: Peranan Pegawai Pentadbiran dan Kaitannya dengan Larangan Memasuki Parti Politik.

Pentadbir adalah sebagai golongan yang bertugas melaksanakan dasar-dasar yang telah diputuskan oleh ahli-ahli politik. Golongan birokrasi inilah yang bertanggungjawab penuh ke arah melaksana dan menentukan berjaya tidaknya sesuatu dasar yang telah ditetapkan.

Mengikut Tan Sri Abdul Aziz Zakaria, bekas Ketua Pengarah Perkhidmatan Awam, bahawa sebenarnya sesuatu dasar yang digubal oleh eksekutif politik itu, adalah dihasilkan oleh pentadbir-pentadbir sendiri yang pernah digelar "agen perubahan" kepada masyarakat. Ketua-ketua di kementerian membuat dasar, rancangan, program dan anggaran perbelanjaan dan memberi panduan mengenai dasar kepada ketua-ketua jabatan dan keputusan-keputusan berhubung dengan perkara yang hendak diutamakan dan memperuntukkan sumber dan tenaga antara rancangan dan aktiviti-aktiviti kementerian.

Ketua-ketua Kementerian di peringkat persekutuan dan negeri bekerja rapat dengan Menteri-menteri dan Menteri-menteri Besar dan mereka dianggap golongan yang lebih tahu, dalam bidang-bidang berkenaan daripada setengah-setengah ahli politik, mengenai sesuatu dasar dan matlamat.

Namun demikian, apa yang jelas ialah pentadbir di peringkat atasan sahaja yang terlibat secara langsung dalam penggubalan dasar ini. Ini adalah kerana hubungan mereka yang begitu rapat dengan ahli-ahli politik. Sebab itulah pembahagian politik-pentadbir di

peringkat atas didapati samar-samar di mana pegawai-pegawai kerajaan didapati terlibat secara aktif di dalam menggubal dasar.

Kalau diteliti mengenai peranan pegawai atasan seperti di kementerian-kementerian, memanglah kita rasa di peringkat atas itu tidak wujud sebarang pegawai kanan bergiat aktif dalam UMNO, tetapi pegawai kumpulan A di peringkat bawah memang ada. Sememangnyalah golongan birokrasi dan pekerja lain dalam perkhidmatan awam secara teori bersifat berkecuali dalam soal-soal politik. Malah seperti termaklum dalam Perintah Am Bab D, jelas melarang pegawai kerajaan kumpulan A menjadi ahli politik, kecuali pegawai kumpulan B ke bawah. Yang anehnya, kumpulan B ke bawah dibolehkan berpolitik. Apakah rasionalnya di sebalik peraturan itu masih dipertikaikan. Tetapi perkara ini dianggap boleh dibahaskan lagi, kerana hakikatnya adalah sukar bagi kumpulan A, untuk mengelakkan diri secara total daripada politik khususnya politik parti pemerintah, kerana mereka terlibat dalam penggubalan dasar. Tambahan pula bagi negara-negara yang mempunyai berbagai-bagai parti politik seperti di Malaysia dan berbeza-beza pula aliran pembawaannya. Maka pengasingan diri daripada politik adalah agak mustahil. Apatah lagi di Malaysia yang bermasyarakat majmuk, dengan masalah sosio-budaya dan ekonomi itu mudah sekali menimbulkan rasa sangsi dan takut, akan lain-lain etnik mengatasi satu sama lain. Semuanya ini menambahkan lagi tarikan kepada penglibatan dalam politik sama ada secara rasmi sebagai ahli parti atau tidak. Dengan kenyataan itu, mengikut para penyelidik pentadbir awam, bahawa menyatakan pentadbir itu bersifat berkecuali dalam politik masih diragukan.

Dalam konteks negara kita, perhubungan yang baik antara pihak boleh dicapai. Mengikut Tilman, proses-proses yang dilalui oleh ahli-ahli politik dan pentadbir adalah sama suasananya sebelum mereka mencapai kedudukan demikian. Sosiolisasi politik yang dialami telah membentuk pentadbir dan ahli politik yang sealiran pembawaannya. Keadaan ini berupaya mengurangkan konflik dan perebutan kuasa. Hubungan yang saling memahami inilah menjadi teras kepada jentera kerajaan yang sepadu dan cekap. Dengan sebab itulah ramai pegawai-pegawai kerajaan meletakkan jawatan untuk bertanding di dalam pilihanraya atas tiket parti pemerintah kerana faham dengan ideologi parti pemerintah. YB Datuk Abdullah Badawi, YB Tan Sri Chong Hon Nian, YB Datuk Khalil Yaakob, YB Datuk Paduka Rafidah Aziz,

YB En. Rahim Bakar, YB Tan Sri Ghazali Shafie, YTM Tunku Abdul Rahman, Allahyarham Tun Razak dan ramai lagi adalah semuanya bekas pentadbir awam. Kalau mereka tidak aktif dalam UMNO, bagaimana mereka boleh jadi pemimpin politik pemerintah? Jika kita melihat sejarah, bahawa sebelum merdeka, anggota-anggota tertinggi parti UMNO kebanyakannya terdiri daripada pegawai-pegawai kerajaan. Pada tahun 1955, kegiatan pegawai perkhidmatan awam yang aktif dalam politik amat ketara. Misalnya pada ketika itu, UMNO mempunyai 28 orang pengawai kerajaan, daripada jumlah 35 orang yang masuk parti UMNO dan bakal menjadi calon pilihanraya. Parti Negara mempunyai 16 orang pegawai kerajaan daripada 29 orang bakal calon, PAS mempunyai 2 orang, 11 orang bakal calon. Apabila pihak British telah memperkenalkan dasar demokrasi berparlimen, maka Perintah Am dikuatkuasakan, di mana melarang pegawai kerajaan bergiat dalam politik. Sejak itu terdapatnya perbezaan antara ahli politik dengan ahli pentadbiran awam yang terpaksa memainkan peranan yang berlainan dalam sistem pentadbiran negara.

Sehingga kini Perintah Am, yang diperkenalkan oleh British telah kita pusakai di mana ahli-ahli pentadbiran secara teorinya, tidak boleh bergiat dalam politik hatta parti pemerintah sekalipun. Seorang pegawai awam terpaksa berkhidmat kepada mana-mana parti yang menang dan menjadi pemerintah. Ia tidak mempunyai kesetiaan kepada parti politik tetapi hendaklah setia kepada siapa yang menjadi pemerintah, walaupun sebenarnya perkara ini sukar dipraktikkan, tetapi itulah yang termaktub di dalam peraturan.

Meskipun demikian pada hemat saya, secara praktiknya, kebanyakan pengawai pentadbiran awam, memang bersimpati dengan parti pemerintah. Ini dibuktikan selain daripada makan gaji dengan pemerintah, mereka juga biasanya akan memangkah parti pemerintah yang ada sekarang. Buktinya jelas bahawa rancangan-rancangan kerajaan telah berjalan lancar hasil daripada kesetiaan pegawai-pegawai kerajaan. Tetapi, kerana terlalu ghairah hendak menjadi wakil rakyat dan menteri dan juga yakin yang parti pemerintah itu akan menang dan terus jadi pemerintah, maka terdapat ramai pegawai kerajaan yang terlajak aktif dalam parti pemerintah, seolah-olah UMNO itu kerajaan dan kerajaan itu parti seperti golongan guru-guru dan lain-lain. Pihak berkuasa, tidak menjalankan tindakan disiplin ke atas mereka, setakat yang saya tahu belum ada dibawa ke mahkamah, memandangkan

bahawa kalau kita larang semua pegawai dan guru, pensyarah menjadi ahli UMNO, siapakah lagi yang hendak menjadi anggota parti, adakah kita suka UMNO dianggotai oleh golongan-golongan *drop out,* golongan penagih dadah, golongan peniaga yang kaya atau golongan yang duduk atas pagar dan tak berpelajaran? Inilah yang membawa kepada lembutnya hati pemerintah, apabila menimbangkan masalah ini sedangkan kita sedar bahawa kalau tidak ada golongan guru (bukan semua, hanya yang berminat dalam UMNO sahaja), saya rasa pilihanraya tidak berjalan lancar. Apa lagi ramai guru-guru yang jadi anggota UMNO, adalah orang kuat YB Menteri-menteri kita. Seperkara lagi, di Malaysia tidak ada sistem yang semua pegawai kerajaan dikehendaki membuat ikrar taat setia kepada pemerintah. Di Amerika atau di Perancis, setiap Presiden yang mengambil alih pemerintahan, akan memastikan bahawa semua pegawai-pegawai kerajaan bersetuju dan taat kepada pemerintah, kalau tak setuju, mereka dipersilakan letak jawatan. Ini disebabkan pada pandangan sistem itu, tak guna kalau mempunyai pentadbir yang sentiasa menentang dasar-dasar kerajaan diteruskan khidmat mereka, pelaksanaan dasar kerajaan akan terbantut. Ada yang mengatakan, sebabnya dilarang masuk politik, kerana kalau dibenarkan, mereka mungkin jadi ahli parti pembangkang. Pada hemat saya, yang jadi ahli parti pembangkang tidaklah ramai, walaupun kajian terperinci belum dibuat. Tetapi pihak JPA memang ada rekod. Pada hemat saya jika ada pegawai jadi ahli parti pemerintah, biasanya tidak menjadi masalah asalkan tidak ada *conflict of interest.* Misalnya jika seorang itu aktif di kampungnya, yang jauh dari tempat kerjanya memang tidak ada *conflict of interest,* yang saya tahu tidak menjadi halangan. Tetapi jika seorang Pegawai Daerah menjadi Ketua atau AJK UMNO Bahagian di daerah tempat kerjanya, maka saya menganggap sudah wujud *conflict of interest* yang sepatutnya harus dielakkan. Begitu juga misalnya guru-guru atau pensyarah yang aktif dalam UMNO, tidak ada perkara yang mencurigakan dari segi karier mereka. Yang mencurigakan mereka mungkin orang-orang politik sendiri. Ini disebabkan dalam soal pendidikan, guru-guru dan pensyarah tidak ada kepentingan. Mereka bukan pegawai yang meluluskan lesen, tanah, balak dan lain-lain. Kerja mereka adalah bersyarah, bercakap dan menulis.

Istilah aktif dalam parti politik, juga masih meragukan kita. Pada hemat saya, istilah aktif yang sebenarnya, ialah masuk bertanding dalam pilihanraya. Kalau begitu, adalah disarankan supaya meletakkan

Rajah 8.1 Tipologi Pembentukan Dasar dan Contoh Projek

PERSEKITARAN

RAKYAT DI SELURUH NEGARA

Kajian dan Tumpuan bagi pengkaji-pengkaji sains politik, sains-sains sosial yang lain. Tumpuan kajian diberi ke atas institusi — politik, parti-parti politik, Parlimen, kelakuan politik dan ahli politik, negara, metod dan teori politik, peranan Raja-Raja, ideologi-ideologi politik, demokrasi dan *substance* "kandungan ilmu politik terhadap masyarakat dan negara".

Dasar dj-syorkan oleh Parti Politik (Parti Pemerintah) Di peringkat cawangan bahagian negeri.

Syor dasar dibawa ke peringkat kebangsaan (Pusat)

Barisan Nasional

Syor dasar dibawa ke Parlimen

Parlimen Dewan Rakyat Dewan Negara

Perkenan Ke Bawah Duli Yang Di-Pertuan Agong.

Dasar dibawa

Kementerian

Kajian dan tumpuan bagi pengkaji-pengkaji pentadbiran awam dan dasar awam. Tumpuan diberi ke atas pentadbiran awam, teori-teori organisasi, birokrasi, analisis dasar awam, hubungan pentadbir dan politik, kelakuan-kelakuan organisasi awam.

Kementerian berkenaan (Kementerian Kerja Raya) Projek Jambatan Pulau Pinang dirancang (misalan), atau Projek Penubuhan Sesebuah Universiti.

Dijalankan

oleh Pegawai Kerajaan

DASAR DIBENTUK MENJADI PROJEK/PROGRAM

A. Analisis Dasar/Projek

Beberapa analisis dibuat:

1. Jawatan kuasa — Siapa yang diamanahkan.
2. Tujuan penubuhan Universiti itu.
3. Tempatnya di mana? Penyelesaian mengenai tapak.
4. Masalah-masalah yang wujud.
5. Modal pembiayaan — pinjaman bank atau perbendaharaan.
6. Kos-kos yang terlibat.
7. Siapa penguntung-penguntung yang terlibat.
8. Jangka masa siap.
9. Perancangan-perancangan untuk fakulti-fakulti dan pembangunan Universiti.

B. Pelaksanaan dan Pembinaan Universiti.

1. Siapa yang akan membinanya? swasta, atau kerajaan.
2. Jenis projek: — Tunkey atau cost-plus atau tender.
3. Pekerja-pekerja yang terlibat: — asing/tempatan/bumi.
4. Jurutera-jurutera yang terlibat.
5. Penggunaan-penggunaan teknologi yang terlibat.
6. Universiti siap dan pengambilan pelajar baru.
7. Penilaian.

Peranan pegawai-pegawai profesional:
Seperti:– Jurutera, Arkitek, Penilai, Ukur Bahan, Ahli-ahli Akauntan, Ekonomi Mikro, Ahli Komputer, Perancang Bandar dan Desa.

Peranan pegawai-pegawai kerajaan (PTD)
Seperti:– Pegawai Perancang, Pegawai Kemajuan, Bahagian Peiajaran Tinggi , Pegawai Penyelidik, Perjawatan, Bahagian Pendidikan Kurikulum dan sebagainya.

jawatan. Tetapi kalau setakat menjadi ahli UMNO, yang banyak memberi sumbangan kepada parti dan pemerintah dalam bentuk usul-usul yang bernas, kertas-kertas kerja untuk parti tak perlu kepada jawatan, adakah harus kita kenakan tindakan disiplin? Sedangkan tugas-tugas dalam pekerjaannya beres, apakah kita patut kenakan tindakan ke atasnya? Mengikut kajian yang saya buat, ada beberapa pegawai kerajaan yang bukan sahaja aktif dalam UMNO, tetapi dalam pekerjaannya juga mendapat khidmat cemerlang lebih baik daripada pegawai yang hanya menumpukan masa dari jam 8 pagi – 4 petang. Orang-orang inilah yang patut diketengahkan sebagai pemimpin negara. Tetapi pengalaman yang saya lihat, jika ada pegawai yang aktif jadi ahli UMNO, pihak bosnya *jealous*/irihati, manalah tahu kalau-kalau ia jadi menteri nanti. Dengan sebab itu Perintah Am dijadikan alasan untuk melarang pegawai itu aktif dalam UMNO. Kesimpulan saya, Perintah Am bab D harus dilihat dan dinilai dari aspek yang positif, bukan dari aspek negatif sahaja.

9 Campur Tangan Ahli Politik

Soal campur tangan ahli politik dalam pentadbiran bukanlah perkara baru. Begitu juga adanya pentadbir awam yang masuk campur dalam urusan-urusan politik juga adalah perkara yang biasa kita dengar. Baru-baru ini YAB Datuk Seri Dr. Mahathir Mohamad, telah menegur ahli politik yang campur tangan dalam hal pentadbiran sehingga boleh menjejaskan proses pentadbiran dan pelaksanaan dasar awam. Begitu juga, baru-baru ini wujudnya sebilangan pentadbir awam yang giat aktif dalam politik khususnya parti pemerintah.

Pada hemat saya, soal campur tangan di antara pentadbiran awam dan ahli politik bukan lagi merupakan satu soal baru baik di negara-negara membangun mahupun di negara-negara maju. Bagaimanapun, politik dan pentadbiran seperti yang biasa diamalkan di negara-negara demokrasi tidak diamalkan di negara-negara komunis, sosialis fasis dan diktator kerana di negara-negara tersebut politik mereka mempunyai kuasa mutlak dalam menentukan pentadbiran negara keseluruhannya.

Di negara-negara yang mengamalkan sistem demokrasi, masalah sering timbul apabila ahli politik sering mencampuri urusan pentadbiran untuk memastikan segala dasar awam yang dilaksanakan itu melambangkan kemahuan rakyat. Mungkin juga orang menganggap bahawa campur tangan tokoh-tokoh politik ini untuk memastikan bahawa dasar awam tersebut selaras dengan kemahuan diri mereka. Jika campur tangan mereka selaras dengan kehendak parti mereka, hal ini adalah lumrah dalam sistem demokrasi. Apa yang dimaksudkan oleh YAB Datuk Seri Dr. Mahathir ialah campur tangan ahli politik

yang tidak sejajar dengan dasar parti pemerintah, dan sebaliknya menggunakan kesempatan yang ada pada kedudukan ahli politik itu untuk faedah diri, keluarga dan puak. Ini sangatlah dikesalkan.

Jika kita membuat tinjauan di negara-negara seperti Amerika Syarikat, India termasuk Britain, telah memperlihatkan kes-kes campur tangan politik pentadbiran yang tidak sihat. Seringkali "pilih kasih" wujud dalam urusan pengambilan kakitangan pentadbiran awam dan peluang-peluang lain. Di Malaysia, urusan pengambilan kakitangan dalam perkhidmatan awam dilakukan oleh Suruhanjaya Perkhidmatan Awam. Di Amerika Syarikat misalnya, setengah-setengah pegawai-pegawai tinggi kerajaan menjadi penyokong kuat parti pemerintah sama ada Republikan atau Demokrat. Sebaliknya ahli-ahli Kongres (politik) Amerika memang mudah mempengaruhi pentadbiran awam. Contoh yang ketara misalnya semasa Amerika di bawah pemerintahan Presiden Trumen, Eisen Hower dan Kennedy. Pada ketika itu, 34 daripada 108 orang pegawai tinggi kerajaan bergiat secara aktif dalam organisasi politik.[25]

Sebagai jalan keluar kepada masalah campur tangan ini, konsep "kekecualian" membahagikan pemerintahan kepada dua bidang iaitu "politik" dan "pentadbiran". Di Malaysia, konsep ini memang jelas, tetapi soalnya sejauh manakah konsep ini diamalkan? Di Britain misalnya, Suruhanjaya Perkhidmatan Awam yang bebas daripada pengaruh politik cuba dibentuk di mana pentadbir disekat peranannya melalui satu kod yang dipanggil *"code of convention"*. Meskipun demikian, jelas usaha tersebut tidak begitu berkesan dan konsep "kekecualian" yang sebenarnya tidak dapat diamalkan. Apakah sebabnya terjadi demikian?

Untuk memecahkan persoalan ini, saya akan mulakan perbincangan dengan melihat dari peringkat bawah. Siapakah dia ahli politik dan pentadbir awam? Ahli politik diketuai oleh Perdana Menteri dan dibantu oleh ahli-ahli kabinet dan ahli-ahli Parlimen termasuk Wakil-wakil Rakyat dari Dewan Undangan Negeri di peringkat negeri. Mereka adalah individu yang dilantik setelah menang dalam pilihanraya. Pe-

---

[25] Marver H. Berstein, *The Job of the Federal Executives,* Brooking Institution, Washington D.C., 1958, p. 45 – 65.

merintahan bercorak demikian adalah mengikut doktrin tanggungjawab bersama dalam sistem kabinet di peringkat Persekutuan dan Exco di peringkat negeri.

Manakala kepimpinan di dalam pentadbiran awam di Malaysia pula dianggotai oleh pegawai-pegawai kerajaan dari Ketua Setiausaha Negara kepada Ketua-ketua Setiausaha Kementerian di peringkat Persekutuan, Setiausaha Kerajaan Negeri, Ketua-ketua Pengarah dan Pegawai-pegawai Daerah di peringkat daerah.

Kedua-dua ahli politik dan pentadbir awam ini memainkan peranan yang berbeza dari segi teorinya. Ini bererti ahli politik terlibat dengan matlamat iaitu dalam penggubalan dasar, sementara pentadbir awam terlibat dengan cara-cara mencapai matlamat tersebut yakni melaksanakan dasar-dasar yang digubal oleh ahli politik.

Dikotomi ini telah diikuti oleh Tanah Melayu selepas kemerdekaan iaitu pada tahun 1957 apabila dasar demokrasi berparlimen diperkenalkan.

Di negara-negara yang mengamalkan sistem demokrasi, konsep *politically neutral* seharusnya diamalkan oleh pentadbir agar sentiasa menjalankan tugas dengan taat setia tanpa mengira sebarang parti yang menjadi pemerintah.

Di negara ini, terdapat satu peraturan dari Perintah Am 1969 yang terkandung di dalamnya larangan kepada pentadbir awam untuk memberi ucapan umum, mengutus surat kepada akhbar, menulis buku atau artikel tentang isu-isu politik atau mengambil bahagian dalam kempen-kempen politik. Begitu juga dalam Pekeliling Perkhidmatan 71 dan 74: mengatakan pembahagian pentadbir-pentadbir awam kepada dua kategori iaitu kumpulan A adalah pentadbir awam, profesional termasuk pensyarah-pensyarah universiti; mereka dilarang berpolitik sementara kumpulan B yang terlibat dalam tugas-tugas teknikal dan *routine* dibenarkan melibatkan diri dalam politik.

Ahli politik dan pentadbir awam dapat dibezakan lagi berdasarkan latar belakang dan kerjaya mereka. Ahli politik dilantik berdasarkan kemenangan dalam pilihanraya dan mempunyai tempoh khidmat tertentu kecuali jika menang semula dalam pilihanraya. Kerjaya ahli politik melibatkan aktiviti yang *speculative* yang membawa kesan yang tidak menentu sama ada jangka pendek atau panjang. Sementara ahli pentadbiran pula dilantik oleh Suruhanjaya Perkhidmatan Awam dan mempunyai peluang kenaikan pangkat berdasarkan kekananan

dan pencapaian. Tugas mereka adalah stabil dan berbentuk *regulative*. Kedudukan mereka tidak tergugat dan tidak boleh diberhentikan kecuali terlibat dalam kes-kes rasuah dan jenayah besar. Mereka rata-rata mempunyai kepakaran dalam bidang-bidang tertentu dan akan diberi pencen apabila bersara.

Bagi masyarakat Melayu khasnya jawatan-jawatan dalam pentadbiran awam adalah sangat tinggi penilaian mereka dan dianggap elit masyarakat Melayu. Ini disebabkan jawatan-jawatan awam ialah warisan daripada penjajah, di mana orang Melayu telah lama sebelum merdeka lagi berjuang untuk menjawat jawatan-jawatan awam dan telah mengambil alih jawatan-jawatan awam daripada tangan penjajah Inggeris. Sesungguhnya pentadbiran awam adalah yang sangat *established* dan ia sudah lama bertapak di negara ini. Jawatan pentadbiran awam seolah-olah merupakan nadi dan warisan orang Melayu yang apabila ada setengah golongan membangkitkannya maka mereka merasa terlalu tersinggung dan marah. Jawatan pentadbiran awam dianggap jawatan "Pertuanan" kepada orang Melayu. Apabila jawatan pentadbiran awam sudah tidak ada pada orang Melayu, maka orang Melayu akan merasakan kehilangan hak dan kuasa. Sama juga apabila orang Melayu kehilangan kuasa politik, maka hilanglah kuasa Melayu.

Berbalik kepada perbezaan antara ahli politik dan pentadbir tadi, ada juga pendapat mengatakan ahli politik cenderung mementingkan kemenangan dalam pilihanraya akan datang manakala pentadbir pula mengutamakan keseluruhan generasi akan datang. Kemungkinan inilah sebabnya ahli politik terburu-buru menjalankan sesuatu rancangan dan dengan cepat hendak mendapatkan hasilnya. Walaupun telah digariskan dengan jelas kriteria-kriteria yang membezakan kedua-dua ahli politik dan pentadbir, namun terdapat juga masalah. Sebagai contoh, di Amerika secara tidak langsung pemilihan pegawai pentadbir bergantung bukan kepada *merit* seperti sepatutnya tetapi bergantung kepada nilai-nilai peribadi Presiden Truman dan Roosevelt mengutamakan nilai-nilai politik dalam diri pegawai pentadbir, Eison Hower mementingkan *business government* sementara Kennedy pula mengutamakan kelayakan akademik dan intelektual seseorang pentadbir. Penekanan kepada politik berbalik semula pada zaman Nixon.

Jelas didapati bahawa satu garis pemisah antara kedua pihak sukar dibuat. Kenyataan bahawa pentadbir awam sebenarnya turut berperanan dalam penggubalan dasar harus diterima. Pembahagian

peranan adalah mungkin di antara ahli politik dan pentadbir sekiranya terdapat kestabilan politik dan persetujuan umum oleh semua parti politik tentang nilai-nilai asas dan sistem politik yang difikirkan sesuai untuk negara. Namun, keadaan stabil seumpama ini tidak wujud di negara-negara sedang membangun kerana seringkali berlaku perselisihan faham walaupun dalam soal-soal asas. Inilah yang menjadi sebab utama penglibatan pentadbir dalam penggubalan dasar lebih ketara di negara-negara sedang membangun seperti juga di Malaysia. Di negara ini, golongan pentadbirlah yang mengetuai pergerakan kebangsaan Melayu ke arah kemerdekaan dan juga penggubalan dasar. Pada hemat saya, soal tindan lapis dan campur tangan antara ahli politik dan pentadbir amat perlu dan tidak seharusnya dijadikan masalah besar. Sebaliknya, kerjasama antara kedua-dua pihak ini amat diperlukan oleh negara sebagai negara yang sedang membangun pesat dan mempunyai masyarakat majmuk. Apa yang perlu difahami ialah kesedaran terhadap pembahagian tugas masing-masing iaitu yang satu untuk melaksanakan dasar, dan yang satu pihak lagi membuat dasar.

Kerjasama pentadbir atasan amat diperlukan oleh ahli politik kerana mereka mempunyai kepakaran dalam berbagai-bagai bidang. Selain itu, golongan pentadbirlah yang bertanggungjawab mengumpul maklumat tentang kehendak semasa rakyat, menyusun *input* dan pendapat untuk dikemukakan kepada ahli politik khususnya jemaah menteri. Maklumat-maklumat yang dikumpulkan itulah yang akan membuka jalan ke arah saranan dan seterusnya penggubalan sesuatu dasar. Dengan kata lain, peranan pentadbir bukan sekadar *yes man* dan *armchair administrator* kerana mereka harus aktif dalam penggubalan dasar dan pembangunan masyarakat. Walau bagaimanapun, harus sentiasa diingati satu perkara iaitu walaupun pentadbir berperanan bersama-sama ahli politik dalam penggubalan dasar, namun kuasa mereka hanya setakat membimbing, menasihati dan mempengaruhi ahli politik sahaja. Kata putus tentang sesuatu dasar tetap di tangan ahli politik.

Dalam konteks Malaysia, campur tangan politik secara positif dan rasional dalam pentadbir dirasakan perlu memandangkan Malaysia sebuah negara majmuk. Tidak boleh dinafikan bahawa kebimbangan sentiasa wujud di kalangan sesuatu ethnik tentang kemungkinan dominasi ethnik yang lain terhadap mereka. Justeru itu, ahli politik dan pentadbir seharusnya mempunyai tanggungjawab bersama untuk

menjamin keadilan sosial terutama di kalangan Bumiputra yang masih ketinggalan dalam banyak bidang.

Kesimpulan esei ini ialah ahli politik dan pentadbir sukar dipisahkan. Seperti kata Tun Hussein Onn, pentadbir-pentadbir walaupun berkecuali, tetapi dalam masa yang sama mesti sensitif terhadap politik dan mempunyai pengetahuan tentang kesan-kesan daripada tindak-tinduknya.

Contoh Kajian Kes Dasar Awam

Di dalam bab-bab yang seterusnya nanti, kita akan perturunkan beberapa buah kes dasar awam yang sengaja ditulis utnuk mengaitkannya dengan model-model seperti model politik yang telah dibincangkan di dalam bab yang lalu (Bab 2). Tajuk-tajuk kajian kes ini adalah di antara tajuk-tajuk dasar awam sebagai contoh bagi menerangkan lagi perkaitan model politik dengan dasar awam itu. Dengan itu akan dapat kita fahami dengan lebih baik lagi akan dasar awam itu mengikut model politik. Bagaimana kita membuat kajian mengenai analisis dasar awam? Ketika kita lihat Bab pertama, kedua dan ketiga di dalam buku ini, kita lihat antara lain menyarankan beberapa ciri-ciri utama bagi kita membuat kajian analisis dasar awam. Yang penting ialah sesuatu kajian yang hendak dibuat hendaklah dilihat terhadap beberapa perkara.[26]

1. Mengenal pasti isu. Apakah isu yang berbangkit?
2. Mengenal pasti masalah. Apakah masalahnya?
3. Menganalisis masalah-masalah itu.
4. Mencari sebab-sebab sesuatu isu atau masalah.
5. Menghubungkannya dengan model-model teori-teori pembentukan dasar awam.
6. Saranan-saranan.
7. Kesimpulan.

Untuk keterangan lebih lanjut sila lihat:

[26]Hary Hatry, *Program Analysis for Local and State Government,* The Urban Institute, 2100 M. Street, N.W. Washington D.C. 20037, 1976. (Terjemahan oleh Ahmad Atory B. Hussain, DBP, K.L. 1984).

Berikut adalah beberapa contoh-contoh dasar awam di Malaysia. Contoh-contoh dasar awam itu merupakan sumbangan kertas kerja pelajar-pelajar penulis sesi 1980/81. Kertas-kertas kerja itu adalah sebagai contoh umum sahaja. Ada banyak lagi contoh-contoh dasar awam yang boleh dikaji.

10 Dasar YAB. Datuk Seri Dr. Mahathir

(A) DASAR PANDANG KE TIMUR

Pengertian

Dasar Pandang ke Timur (DPT), adalah dasar yang diperkenalkan atau dikemukakan oleh kepimpinan 2 M (Mahathir & Musa), pada tahun 1982, dalam usaha untuk mempertingkatkan lagi daya pengeluaran negara.[27]

DPT, bermaksud memandang ke negara-negara Timur, iaitu ke Korea Selatan dan Jepun khususnya, dalam erti kata peminjaman teknologi dan mencontohi etika kerja negara tersebut. Pada umumnya, DPT ini adalah satu cara untuk memajukan negara, di dalam bidang ekonomi amnya dan pengeluaran khasnya, setanding sebagai sebuah negara yang membangun.

Dasar/Polisi

DPT adalah merupakan satu dasar yang dirancang dan disusun begitu rapi, dalam usaha membangun negara dalam bidang ekonomi. Oleh itu semua rakyat hendaklah melibatkan diri, dengan dasar ini dalam usaha membangunkan negara.

Pada amnya, perkara yang ditekankan berhubung dengan dasar ini, ialah harus ada kerajinan dan disiplin bekerja, kesetiaan kepada

---

[27] Fadhlullah Jamil, *Perspektif Pembangunan Masa Kini,* — Simposium Isu-isu Semasa Dalam Pembangunan, U.K.M. Feb. 1984. H. 6.

negara atau perniagaan di tempat bekerja. Keutamaan kepada kumpulan dan tidak kepada diri sendiri, tekanan terhadap daya pengeluaran dan mutu yang tinggi, peningkatan kecekapan dan pengurangan perbezaan dan berpisahan antara eksekutif dan pekerja.[28]

Sesungguhnya DPT, menekankan perkara-perkara yang berkaitan dengan etika bekerja dan disiplin seperti yang diucapkan oleh YAB Datuk Seri Dr. Mahathir iaitu:

"Tanpa disiplin dan kesungguhan atau keikhlasan maka amalan tidak mempunyai makna. Begitu juga bila membuat sesuatu kerja, disiplin dan kesungguhan saja yang mendapatkan hasil yang berkesan."[29]

Oleh yang demikian negara kita akan mencontohi nilai etika kerja Jepun tanpa meninggalkan nilai masyarakat Timur. Kita akan mendapatkan nasihat kepakaran, pengetahuan dan wang mereka untuk membolehkan kita mencipta suatu masyarakat pekerja Malaysia yang berdisiplin, berdikari dan taat setia kepada tugas dan tanggungjawab.[30]

Sebagaimana yang diketahui, bangsa Jepun terkenal dengan etika kerja yang berdisiplin, bersungguh dan setia. Dengan etika ini, dalam tempoh tidak sampai pun setengah abad, bangsa ini keluar dari runtuhan Perang Dunia Ke-II, menjadi suatu kuasa besar dalam bidang ekonomi dunia.

Justeru itulah DPT ini lebih menumpukan perhatiannya kepada negara Jepun sebagai negara contoh dalam usaha membangunkan negara. Jadi dengan merangka polisi DPT ini mirip kepada perkara yang dilakukan oleh negara Jepun, maka tidak dapat tidak negara kita sekurang-kurangnya boleh berjaya di dalam bidang ekonomi dan seterusnya dapat membangunkan negara.

Oleh itu DPT, adalah satu rancangan yang mempunyai matlamat jangka panjang yang positif dari sudut pentadbiran negara dalam hal untuk membangunkan negara.

---

[28] *Ibid,* H. 6.

[29] A.F. Yasin, *Melihat Ke Timur, Perspektif Lain Dari Satu Kejayaan, Dewan Masyarakat,* DBP. 15 Julai 1982, H. 18.

[30] *Ibid,* H. 18.

Mengapa Pandang ke Timur & Adakah Sudah Bosan Pandang ke Barat?

Pada hakikatnya, negara kita bukanlah bosan dan benci kepada Barat, dengan cara memberikan tumpuan kepada Timur pula, akan tetapi ia merupakan satu cara untuk mengatasi masalah ekonomi negara dan membangunkan negara. Malahan pada masa sekarang, kebanyakan negara-negara Barat menunjukkan sikap yang dingin terhadap memberikan sumbangan teknologi kepada negara kita.

Sesungguhnya, Malaysia selama ini iaitu sejak mencapai kemerdekaan hanya memberikan tumpuan ke Barat sahaja sedangkan negara di Timur yang maju tidak diambil perhatian. Keadaan ini jelas kelihatan di dalam sektor pentadbiran kerajaan yang sehingga kini pun masih ala Barat.[31]

Oleh itu, atas kesedaran inilah bahawasanya negara-negara Barat bukanlah suatu contoh yang amat baik dalam memberikan teladan untuk membangunkan sistem ekonomi negara. Lagipun sejak akhir-akhir ini terdapat perselisihan faham dengan negara-negara Barat khususnya Britain di atas ketidakjujurannya di dalam perseimbangan ekonomi.

Ekoran daripada sikap pemerintahan negara Barat yang sangat kedekut terhadap teknologi mereka dan pada ketika yang sama negara Jepun telah membangun sebagai sebuah kuasa ekonomi yang terkuat di dunia, yang menunjukkan sikap yang positif kepada negara Timur. Justeru itu dengan tidak membuangkan masa, maka pemimpin negara kita telah mengalihkan perhatian untuk mencontohi negara Jepun dan juga Korea Selatan dalam mempertingkatkan kedudukan ekonomi negara.

Walaupun begitu ini tidak bererti bahawa kita langsung membuang Barat kerana semata-mata beralih ke Timur. Perdana Menteri ada juga menyentuh tentang perkara ini iaitu:

> *"Bahawa amalan terlalu bergantung ke Barat ini hendaklah diperseimbangkan dengan tumpuan ke Timur pula. Ertinya bukan putus hubungan sama sekali dengan Barat atau bergantung*

---

[31] Takeo Arita, *Dasar Pandang Ke Timur,* dalam *Dewan Masyarakat* DBP, 5 Jan. 1983, H. 24.

sepenuhnya pada Jepun''.[32]

Ringkasnya, negara kita bukanlah hendak menyalahkan Barat semata-mata dengan langsung tidak mencontohi mereka, tetapi kita hanya mengambil contoh nilai-nilai yang baik sahaja. Begitu juga dengan Jepun, kita hanya mencontohi nilai-nilai yang baik sahaja daripada mereka. Jadi barulah negara kita dapat membangun dengan lebih maju dan pesat lagi dan pentadbiran negara dapat berjalan licin dan teratur dalam menghadapi zaman pembangunan nuklear ini.

Langkah yang Diambil

Dalam usaha untuk menjayakan DPT, pihak kerajaan telah mengambil beberapa langkah positif untuk melaksanakannya. Langkah yang pertama sekali diambil untuk mencapai objektif tersebut ialah dengan melantik seorang penasihat ekonomi dari Jepun, kepada Perdana Menteri pada masa sekarang ini. Jadi segala perancangan ekonomi negara adalah datang dari peringkat atasan, iaitu pemimpin negara dalam melaksanakan rancangan DPT ini.

Seterusnya untuk memberi keberkesanan ke arah dasar ini, kerajaan telah mengambil inisiatif dengan menghantar para pelajar, belia dan pegawai kerajaan ke negara Jepun. Dalam konteks ini para pelajar negara telah dihantar ke beberapa buah universiti di Jepun, untuk mempelajari pelbagai bidang profesional seperti pengurusan perniagaan. Begitu juga para belia, dihantar ke beberapa buah kilang perindustrian di sana untuk mendapatkan kemahiran teknologi per-industrian. Sementara para pegawai kerajaan juga di hantar ke sana untuk meninjau dan menimba pengetahuan tentang pengurusan pen-tadbiran ekonomi negara tersebut. Kesemuanya ini dilakukan oleh pihak pentadbiran negara, dengan harapan supaya negara kita kelak dapat mencontohi Jepun, dalam pelbagai bidang yang positif dalam usaha membangunkan nėgara.

Seterusnya untuk menjayakan lagi dasar ini, pihak pentadbiran negara juga telah menjemput para pakar perunding pentadbiran Jepun datang ke negara kita dalam memberikan nasihat dan tunjuk ajar dalam menjayakan sesuatu projek. Dalam usaha ini sesuatu yang dirasai ber-

---

[32] *Ibid,* H. 24.

jaya ialah dengan terlaksananya pengeluaran kereta Malaysia, hasil usaha sama kerajaan Malaysia dengan Jepun. Ini sudah menunjukkan satu kejayaan ke arah dasar tersebut apabila pihak Jepun bersetuju memindahkan teknologi pembuatan kereta kepada Malaysia. Walau pun pada peringkat permulaannya sebagai satu usahasama tetapi matlamat akhirnya ialah untuk membolehkan Malaysia berkeupayaan mengeluarkannya kelak pada masa akan datang.

Dalam usaha untuk meniru kerajinan dan kesungguhan masyarakat Jepun bekerja, maka beberapa langkah telah diambil ke atas kakitangan kerajaan seperti kad perakam waktu bekerja. Dengan adanya langkah ini kakitangan kerajaan seolah-olahnya terikat dengan disiplin bekerja yang boleh menyemai sikap bertanggungjawab dalam perkhidmatan awam. Begitu juga dengan lebihan waktu bekerja, diperlanjutkan setengah jam dari kebiasaan, dengan harapan supaya kakitangan kerajaan tidak beranggapan, bahawa kerja mereka hanya mengikut waktu sahaja.

Ringkasnya, banyak langkah-langkah yang sudah, sedang dan akan dijalankan oleh pihak pentadbiran negara dalam usaha menjayakan DPT. Dengan usaha-usaha ini, maka diharapkan DPT, akan berjaya membangunkan negara seperti mana yang diharapkan oleh para pemimpin negara. Justeru itu jika dasar ini berjaya maka akan mudahlah bagi pihak pentadbiran negara memberikan kemudahan untuk kesejahteraan hidup rakyat.

Pandangan Terhadap DPT.

Sesungguhnya, banyak pandangan yang positif dan terhadap keupayaan dasar ini, di dalam usaha membangunkan negara. Di dalam usaha negara kita untuk mencontohi negara Jepun khasnya, maka kita perlulah berhati-hati kerana bukan semuanya dari Jepun itu baik bagi negara kita.

Dalam membicarakan hal ini, Wendy A. Smith dari Universiti Monash Australia, telah memberikan pandangannya iaitu:

> *" . . . Apa yang digembar-gemburkan orang mengenai kejayaan Jepun itu adalah indah khabar daripada rupa saja. Dengan mempersoalkan apalah benar masyarakat pekerja di Jepun memberi-*

kan kesetiaan dan dedikasi kepada perusahaaan dan majikannya atas kesedaran nasionalisma yang kuat?"[33]

Manakala bagi pihak Jepun pula, salah seorang dutanya iaitu Takeo Arita, telah memberikan pendapatnya kepada Malaysia tentang keupayaan Jepun menolong Malaysia. Pendapat beliau ialah:

". . . Jepun sebenarnya masih belum mempunyai pengetahuan mengajar negara lain. Itulah sebabnya kami beringat-ingat dan berjaga-jaga kerana kami sentiasa memikirkan sekiranya kami gagal membantu menjayakan DPT ini apakah nanti akibatnya?"[34]

Oleh itu, daripada dua orang tokoh yang memberikan pandangannya terhadap dasar ini, maka kita dapat menilai sejauh manakah keupayaan DPT, setakat ini. Jadi jelas kelihatan kepada kita bahawa DPT, telah diperheboh dan diperbesarkan oleh para pemimpin dan media massa tentang keupayaan sedangkan pada hakikatnya tidak sedemikian. Jadi DPT, bukanlah suatu dasar yang begitu mudah untuk dilaksanakan sepenuhnya.

Pada hakikatnya, dasar ini bukanlah mudah hendak dilaksanakan dan mencapai objektifnya kerana banyak halangan yang mesti ditempuhi. Sebaliknya para pemimpin negara telah menaruh harapan yang begitu tinggi terhadapnya dan sekiranya gagal maka pemimpinlah yang akan dipersalahkan.

Negara Jepun bukanlah sebuah negara yang sebegitu bodoh sangat dengan begitu senang hati hendak memindahkan teknologi mereka kepada Malaysia. Adakah dengan bersusah payah membangunkan negara mereka dari 'ledakan bom atom', sehingga mereka berjaya menjadi salah sebuah negara gergasi ekonomi dunia, maka dengan murah hati pula hendak memberikan kemahiran dan keupayaan mereka kepada negara lain? Sudah tentu tidak mudah bagi Jepun untuk memberikannya.

---

[33] A.F. Yasin *op. cit.* H. 18.

[34] Takeo Arita, *op. cit.* H. 24.

Walaupun begitu, dalam usaha tidak mahu menghampakan Malaysia, maka sudah tentu mereka sedikit sebanyaknya sanggup memberikan beberapa sahaja teknologi mereka. Perlu diingati bahawa perkara yang sebenarnya terjadi atau berlaku kini ialah teknologi yang diberikan adalah yang sudah lama atau tidak dipakai lagi di negara Jepun. Malahan pakar-pakar teknologi mereka yang datang ke Malaysia, tidak memberikan sumbangan yang diharap-harapkan tetapi hanya sejumlah kecil sahaja.

Di dalam usaha untuk tidak menerima kecaman dan kritikan terhadap mereka (Jepun), maka beberapa projek yang dapat mengaburi rakyat Malaysia dilaksanakan bersama. Satu contoh yang jelas kelihatan ialah kerjasama mereka dengan Malaysia dalam perindustrian pengeluaran kereta Malaysia. Jadi dengan kerjasama ini, seolah-olah mereka telah memberikan atau memindahkan teknologi pembuatan kereta kepada Malaysia. Namun dalam erti kata yang sebenar, Jepun hanya memberikan yang begitu kecil sahaja kepada Malaysia, jika dibandingkan dengan keseluruhan teknologi mereka.

Walaupun begitu, dengan adanya DPT ini, setidak-tidaknya Malaysia telah dapat menyedarkan mereka tentang sumbangan teknologi yang diharap-harapkan daripada mereka. Oleh yang demikian, tidak dapat tidak Jepun terpaksa juga memberikan pertolongan kepada Malaysia. Keadaan ini jelas kelihatan seperti di dalam projek kerjasama pembuatan industri kereta Malaysia, sanggup menerima pelajar negara kita pergi menimba ilmu pengetahuan teknologi mereka dan juga menghantar pakar teknologi mereka ke Malaysia.

Sungguhpun begitu, Malaysia tidaklah boleh mengharapkan 100% pertolongan dari Jepun mahupun Korea Selatan dalam menjayakan dasar ini. Sebaliknya Malaysia, khasnya para pemimpin negara mestilah mengambil daya usaha sendiri yang berwibawa dalam melaksanakannya.

Kesimpulan

Pada hakikatnya, jika ditinjau akan hasrat murni para pemimpin negara terhadap DPT ini, maka ia adalah suatu yang 'ideal' dan bermanfaat kepada Malaysia. Namun begitu, jika diteliti pula akan pelaksanaannya, maka sudah tentu terdapat banyak halangan dan rintangan yang terpaksa dihadapi dalam melaksanakannya. Oleh yang demikian, bagi pihak pentadbiran negara perlulah berhati-hati dalam melaksanakannya,

supaya jangan nanti dikritik dan dikecam oleh rakyat sendiri jika menemui kegagalan. Jadi pihak kerajaan perlu mengambil kira pendapat dan pandangan semua lapisan rakyat, terhadap dasar ini dalam usaha membangunkan negara.

(B) DASAR PENSWASTAAN MALAYSIA.

Pengertian

Dasar Penswastaan Malaysia (DPM), merupakan satu dasar yang dikemukakan oleh kerajaan dalam kegiatan ekonomi nasional, bagi mengurangkan bebanan yang ditanggung oleh pihak kerajaan dan diberikan atau diserahkan kepada pihak swasta bagi mempertingkatkan kedudukan ekonomi negara. Dalam erti kata yang lain, penswastaan adalah bermaksud memindahkan perusahaan awam kepada sektor swasta.[35]

Tujuan DPM

Pada amnya, DPM adalah bertujuan merangsangkan pertumbuhan ekonomi negara, mengurangkan penglibatan pihak awam dalam aktiviti ekonomi dan akhirnya supaya dapat membantu memenuhi Dasar Ekonomi Baru (DEB). Ia juga bertujuan menggalakkan persaingan yang sihat, meningkatkan kecekapan dan menambah produktiviti yang memberikan manfaat kepada segenap lapisan masyarakat.

Seterusnya, DPM juga bertujuan mengurangkan bebanan kewangan dan pentadbiran negara. Kaedah ini berlaku apabila suasana ekonomi dunia kian menurun dan turut mengancam pertambahan perbelanjaan pembangunan dan kemorosotan hasil kerja dan seterusnya menyebabkan hutang negara bertambah. Jadi dengan menswastakan beberapa sektor awam, maka bebanan kerajaan akan dapat dikurangkan.

Sehubungan dengan ini, iaitu menswastakan beberapa perkhidmatan awam, maka pihak kerajaan berharap daya atau mutu perkhidmatan akan lebih dipertingkatan lagi untuk memberikan kemudahan kepada rakyat. Keadaan ini boleh berlaku kerana dijalankan

---

[35] Jomo Kwake, *'Penswastaan — Teruskan Tetapi Berhati-hati'*, Seminar Penswastaan & Persyarikatan Malaysia, UKM. Feb. H. 3.

oleh pihak swasta yang bermotifkan keuntungan dan sudah tentu mereka sedaya-upaya cuba memberikan perkhidmatan yang lebih baik. Sebaliknya kerajaan juga akan beroleh keuntungan melalui hasil cukai yang dikenakan.

Selanjutnya, kerugian yang selama ini dialami oleh pihak kerajaan seperti Perkhidmatan Keretapi Tanah Melayu, akan dapat diatasi. Oleh itu kos kerugian ke atas pembaziran wang dahulu boleh atau dapat digunakan untuk kegunaan yang lain.[36]

Mengapa DPM Diperlukan?

Pihak kerajaan selama ini, memang memikirkan dan mencari suatu kaedah, untuk menampung kos negara yang selalu membebankan seperti hutang negara yang boleh membendungkan kegiatan ekonomi negara. Keadaan ini ditambah lagi dengan adanya beberapa perkhidmatan awam yang dibiayai oleh kerajaan mengalami kerugian seperti KTM dan MAS. Perkhidmatan ini tidak dapat tidak, harus dipikul oleh pihak kerajaan kerana ia suatu perkhidmatan awam yang mesti diadakan walaupun mengalami kerugian.

Oleh kerana timbulnya masalah ini, kerajaan terpaksa mengambil langkah dengan menyerahkan tugas beberapa sektor awam yang difikirkan perlu, kepada pihak swasta menjalankannya. Perkara yang sedemikian ini telah memperolehi kejayaan, seperti yang dijalankan oleh negara-negara Eropah dan juga Amerika Syarikat.

Apabila berlakunya penyerahan tugas ini kepada pihak swasta, maka kuranglah suatu bebanan bagi pihak kerajaan. Sebaliknya kerajaan berharap akan dapat memperolehi hasil dengan mengenakan cukai ke atas pihak swasta, apabila memperolehi keuntungan.

Konsep Penswastaan dari Sudut Pentadbiran Awam

Konsep penswastaan secara umumnya bererti pemindahan hak milik dan penguasaan kerajaan terhadap perusahan, kegiatan dan perkhidmatannya kepada sektor swasta. Penswastaan, pada asasnya melibatkan penjualan kepentingan kerajaan kepada sektor swasta.

---

[36] Fadhlullah Jamil, *op. cit.* H. 8.

Dengan kata lain konsep penswastaan bermakna campur tangan minimum kerajaan dalam kegiatan ekonomi. [37]

Bahawasanya, pembangunan negara bukanlah tugas pegawai dan kakitangan kerajaan sahaja tetapi boleh dimajukan lagi dengan melibatkan sektor swasta ke dalam pentadbiran negara. Oleh itu tanggungjawab terhadap pentadbiran awam bukan semata-mata dipikul oleh pihak kerajaan akan tetapi dengan melibatkan sektor swasta bersama-sama maka rasa tanggungjawab terhadap negara dan rakyat akan lebih berkesan.

Pada asasnya, konsep ini timbul kerana berlakunya salah faham sektor awam dan swasta. Keadaan ini berlaku apabila pihak swasta merasai atau menganggap sektor awam menyekat perkembangan perniagaan mereka. Jadi, pihak swasta dengan bermotifkan keuntungan tanpa berfikir panjang terus mengeksploitasikan peluang dengan mengenepikan sama sekali kerjasama dan sumbangan dalam pembangunan negara.

Oleh yang sedemikan, atas kesedaran inilah maka konsep berganding bahu perlu dijalinkan dan tanggungjawab terhadap negara adalah tugas bersama.[38] Pengalihan tugas yang sedemikan ini sekurang-kurangnya dapat meringankan bebanan kerajaan dan seterusnya kerajaan dapat menumpukan perhatian kepada tugas pentadbiran awam dengan lebih serius.

Konsep DPM ini adalah sejajar dengan teori pengagihan kuasa bagi pemerintahan sesebuah negara. Ini disebabkan seandainya sesebuah kerajaan memonopolikan segala-galanya ke atas negara dengan mengawal, mentadbir dan menyusun sebagai satu pihak sahaja, maka sudah tentu hal pentadbiran dan pembangunan negara menjadi lembap dan tidak berkesan. Sebaliknya jika adanya pengagihan kuasa dan tugas kepada beberapa pecahan seperti di bidang perusahaan dan perniagaan kepada sektor swasta dan pemerintahan dan politik negara kepada kerajaan, maka sudah tentu pentadbiran awam sesebuah negara akan berkesan dan lebih cekap.

---

[37] Nasarudin Arshad, *'Dasar Penswastaan Merugikan Rakyat'*, dalam *Dewan Masyarakat*, Okt. 1983. H. 18.

[38] M. Mansur Abdullah, *'Penswastaan: Sekitar Konsep & Objektif'*, dalam *Dewan Masyarakat*, DBP. Mac 1985. H. /.

Sebagai suatu contoh yang ideal ialah pentadbiran awam di negara Amerika Syarikat. Keadaan di sana ialah pemerintah tidak campur tangan dalam hal-ehwal perniagaan tetapi menumpukan perhatian kepada soal pemerintahan sahaja. Oleh itu, Amerika Syarikat telah berjaya membangunkan negaranya sebagai sebuah negara yang paling maju di dunia. Oleh yang demikian, sekiranya Malaysia hendak maju seperti Amerika Syarikat, maka corak pemerintahan negara hendaklah berubah dari tahap yang lama kepada yang baru. Walaupun begitu DPM adalah satu langkah ke arah objektif tersebut tetapi perlulah berhati-hati supaya pentadbiran awam negara dapat berjalan dengan lebih cekap dan berkesan.

Tindakan atau Langkah yang Diambil

Setakat ini, kerajaan telah mengambil langkah yang positif untuk mencapai ke arah objektif DPM, dalam usaha untuk melaksanakannya. Antara langkah-langkah yang diambil ialah:

1. Perkhidmatan televisyen tidak lagi dimonopoli oleh Radio dan Televisyen Malaysia (RTM), dengan adanya saluran 3, yang dikendalikan sepenuhnya oleh sektor swasta.[39]

2. Perkhidmatan telekom telah diswastakan sepenuhnya kerana bertujuan untuk memberikan kemudahan dan perkhidmatan yang lebih cekap untuk kepentingan pembangunan negara. Syarikat yang mengambil alih perkhidmatan tersebut ialah Syarikat Telekom Malaysia Berhad (STM).

3. Sistem penerbangan Malaysia (MAS), juga sedang menuju ke arah matlamat ini.

4. Keretapi Tanah Melayu, juga sedang dirancangkan untuk diswastakan.

5. Lembaga Letrik Negara, bercadang menyerahkan sebahagian daripada perkhidmatannya kepada sektor swasta.

---

[39]Dr. Jomo Kwame, *'Syarikat Malaysia Sendirian Berhad: Pemerintah Malayan Kapitalis Swasta?'*, Seminar Penswastaan & Persyarikatan Malaysia, UKM, Feb. 1984. H. 3.

6. Perbadanan-perbadanan kerajaan yang difikirkan perlu diswastakan juga akan dilaksanakan untuk tujuan ini. Sektor-sektor yang terlibat termasuklah sektor pelabuhan, perkhidmatan tempatan, hartabenda, perlancongan, pemeriksaan kenderaan, pemilihan pesawat dan keretapi baru.[40]

Walaupun begitu, matlamat untuk menswastakan beberapa sektor awam masih di peringkat perancangan kerana melibatkan kepentingan awam dan perlu dilaksanakan dengan berhati-hati. Lagipun pihak kerajaan tidak mahu terburu-buru untuk melaksanakannya kerana takutkan nanti pihak rakyat menjadi mangsa kepada sektor swasta, yang bermotifkan keuntungan. Selanjutnya jika perkara ini berlaku, maka pihak kerajaan juga yang akan dicap dan dituduh kerana tidak berhati-hati dan berwaspada melaksanakan DPM.

Pandangan terhadap Dasar Penswastaan Malaysia (DPM)

Meskipun Dasar Penswastaan tidak seratus peratus dapat dilaksanakan lagi, tetapi perlulah dilaksanakan dengan teliti dalam usaha menswastakan sektor awam kepada swasta.

Sebagaimana yang kita sedia maklumi bahawa sektor swasta adalah bermotifkan keuntungan semata-mata. Jadi apabila menswastakan beberapa sektor awam yang selama ini dipegang oleh kerajaan, maka perlu dikaji dan diteliti terlebih dahulu. Perkara ini dikhuatiri kerana apabila sesuatu itu diswastakan, maka kepentingan awam mungkin akan diketepikan, sebaliknya motif keuntungan yang diutamakan. Sebagai contohnya ialah jika Lembaga Letrik Negara (LLN), diswastakan maka kekecohan yang dikhuatiri akan berlaku ialah dari sudut perletakan harga yang dikenakan kepada orang awam.

Oleh yang demikian, pihak kerajaan perlulah bersiap sedia menanggung risiko jika perkara ini berlaku, tidak seperti mana yang dicita-citakan oleh para pemimpin negara.

Di dalam usaha untuk melaksanakan penswastaan, kerajaan perlulah sedar bahawa pihak swasta hanya berminat terhadap perusahaan yang akan menguntungkan mereka sahaja. Malahan mereka akan cuba sedaya upaya memaksimumkan keuntungan yang diperolehi

---

[40]Dr. Jomo Kwame, *op. cit.* H. 4.

dan keadaan ini sudah tentu akan menjejaskan kepentingan awam. Lagipun, tidak semestinya sektor swasta selalunya cekap daripada sektor awam dalam memberikan perkhidmatan kepada orang ramai. Oleh itu, jika perkara ini berlaku maka akan rugilah pihak kerajaan dalam DPM, sebaliknya pihak swasta juga yang akan memperolehi faedah dan keuntungan.

Kesimpulan

Pada kesimpulannya, Dasar Penswastaan Malaysia (DPM) adalah suatu langkah yang bijak diambil oleh para pemimpin negara dalam usaha kerajaan memberikan perkhidmatan yang lebih cekap dan berkesan kepada rakyat. Matlamat akhir DPM, yang cuba mengurangkan penglibatan kerajaan dari segi hak milik dan penggunaan terhadap sumber-sumber ekonomi negara adalah suatu yang ideal dari sudut pentadbiran awam.

Oleh yang demikian, diharapkan Pentadbiran Awam di Malaysia, akan berjaya di dalam membangunkan negara seperti yang dicapai oleh negara-negara maju.

(c) DASAR PERSYARIKATAN MALAYSIA

Pengertian dan Konsep

Dasar Persyarikatan Malaysia (DPM), bererti bahawa kerajaan dan swasta dapat bekerjasama, supaya pihak swasta kemudiannya dapat memberi lebih banyak perkhidmatan dan sumbangan terhadap pembangunan negara.

Dasar ini mula diumumkan kepada rakyat pada 25 Februari 1983, oleh Perdana Menteri, Datuk Seri Dr. Mahathir Mohamad. Berkenaan dengan ucapan beliau sahaja, kita dapat mentakrifkan tentang apa yang dimaksudkan dengan DPM, iaitu:

> *"Persyarikatan Malaysia bermakna menganggap Malaysia sebagai sebuah syarikat, yang mana kerajaan dan swasta menjadi pemilik dan pekerja Syarikat Malaysia".*[41]

---

[41] Hussein Mahmood, *'Persyarikatan Malaysia: Pendekatan, Pelaksanaan & Keberkesanan Dari Sudut Sektor Awam'*, Kementerian Perusahaan Awam Kertas Kerja Seminar Persyarikatan Malaysia, UKM. Feb. 1984, H. 1.

Jadi, daripada teks ucapan di atas, didapati bahawa konsep persyarikatan Malaysia memerlukan kerjasama yang erat antara pihak kerajaan dan swasta malahan keseluruhan rakyat Malaysia.[42]

Oleh yang demikian, dengan menganggap Malaysia sebagai sebuah syarikat, maka penduduknya sama ada kakitangan kerajaan atau swasta adalah pemilik dan pekerja Syarikat Malaysia. Jadi, memerlukan kerjasama semua pihak.

Konsep ini dapat diperlihatkan dengan lebih jelas lagi dengan melihat perkembangan perniagaan dan perdagangan yang dijalankan oleh sektor swasta. Apabila kerajaan memberikan kerjasama dan segala kemudahan asas kepada sektor swasta dan perniagaan mereka maju, maka kerajaan dapat mengutip cukai daripada mereka dengan kadar yang lebih tinggi hasil kerjasama itu. Seterusnya hasil kutipan wang tersebut, dapat digunakan ke atas segala projek untuk pembangunan negara dengan lebih berkesan lagi, untuk kesejahteraan rakyat.

Ringkasannya, DPM adalah lebih ditekankan kepada konsep kerjasama yang erat, antara pihak kerajaan dan swasta. Hasil daripadanya, diharapkan pembangunan negara dapat dipertingkatkan lagi.

Tujuan Dasar Persyarikatan Malaysia

Berbicara mengenai tujuan DPM ini, ia merupakan suatu dasar yang murni, yang diilhamkan oleh pemimpin negara daripada konsep persyarikatan negara Jepun dan negara maju lain. Dalam konteks ini, tujuan yang utama sekali ialah untuk mempereratkan lagi kerjasama antara pihak kerajaan dan swasta dalam mengharungi arus pembangunan negara.

Justeru itu, dengan adanya kerjasama ini, maka diharapkan supaya pembangunan negara dapat dipertingkatkan lagi. Jadi tidaklah lagi terdapatnya anggapan yang negatif dan pesimistis terhadap pihak swasta, yang selama ini dituduh sebagai mementingkan keuntungan semata-mata.

Selanjutnya, DPM adalah bertujuan untuk menghapuskan pemikiran pemisah di antara kerajaan dan swasta. Pemikiran pemisah itu ialah, pihak kerajaan menganggap pihak swasta hanya mementing-

---

[42] *Ibid*, H. 2.

kan keuntungan sahaja dengan mengabaikan kepentingan awam dan pihak swasta pula menganggap kerajaan menjadi sebagai 'batu penghalang' kepada perniagaan dan perdagangan mereka.[43]

Oleh yang demikian, apabila terhapusnya pemikiran pemisah ini, maka satu matlamat bersama akan dapat dipupukkan dalam konteks pembangunan negara dan pentadbiran awam. Jadi, barulah segala projek untuk kepentingan awam dapat berjalan dengan lancar dan lebih berkesan lagi.

Pendekatan DPM dari Sudut Pentadbiran Awam

Sesungguhnya, dengan adanya DPM ini, maka tidak dapat tidak kerjasama antara pihak kerajaan dan swasta harus dijalinkan dalam suasana yang muhibah. Oleh itu, seolah-olah adanya satu ikatan antara kerajaan dan swasta apabila ada DPM ini.

Sektor awam, iaitu kakitangan kerajaan yang memberikan perkhidmatan kepada orang ramai, hendaklah mengkonsepsikan pemikiran mereka dengan menganggap seolah-olah kerajaan adalah pemegang saham di dalam setiap syarikat swasta. Jadi pihak kerajaan juga berhak mendapatkan keuntungan apabila sahaja syarikat itu untung. Keuntungan yang akan diperolehi adalah hasil daripada cukai yang dikenakan ke atas syarikat tersebut.[44]

Selanjutnya, apabila sektor swasta dapat memperkembangkan lagi perniagaan mereka, maka peluang-peluang pekerjaan juga bertambah. Oleh itu, dari satu sudut pengangguran dalam negara dapat dikurangkan di kalangan rakyat dan ini mengurangkan tanggungjawab kerajaan dalam konteks pentadbiran awam.

Ringkasnya, keuntungan yang diperolehi oleh kerajaan hasil daripada kutipan cukai adalah sangat berfaedah. Ini adalah kerana kerajaan akan dapat membiayai pentadbirannya dan juga segala perkhidmatan dan kemudahan untuk rakyat.

---

[43] Hussein Mahmood, *op. cit.* H. 3.

[44] Hussein Mahmood, *op. cit.* H. 7.

Pandangan Terhadap Dasar Persyarikatan Malaysia

Walaupun, didapati bahawa konsep persyarikatan ini akan membawa kesan yang positif dari kaca mata pihak kerajaan akan tetapi jika ditinjau dan diteliti, ia juga akan membawa kesan yang negatif.

Dasar Persyarikatan Malaysia ini, pada hakikatnya lebih menunjukkan akan keuntungan yang senang diperolehi oleh golongan 'kapitalis' yang mempunyai matlamat untuk mencari untung yang berlebihan. Bagi golongan ini, dengan adanya kerjasama dan bantuan dari pihak kerajaan yang sangat-sangat diharapkan selama ini, akan membuka peluang yang lebih cerah kepada mereka menciptakan keuntungan seberapa banyak yang dapat. Kenyataan ini tidak boleh lagi ditolak dalihkan oleh golongan ini dan sektor swasta. Ini disebabkan motif perniagaan mereka adalah untuk mencari keuntungan semata-mata. Jadi tidak dapat tidak, keuntunganlah yang mesti diutamakan terlebih dahulu daripada kepentingan awam. Walaupun ada sumbangan yang diberikan terhadap orang ramai tetapi hanyalah sekadar menutup mata atau melepaskan tangan menyahut konsep ini.

Selanjutnya, pengawalan yang akan dikenakan oleh pihak kerajaan terhadap pihak swasta mungkin tidak akan berkesan. Ini adalah disebabkan sistem politik Malaysia, selama ini adalah terlalu terikat dengan golongan kapitalis. Jadi golongan kapitalis ini, setidak-tidaknya akan mempengaruhi segala tindak-tanduk kerajaan yang mengilhamkan konsep ini. Oleh itu, dasar kerajaan dalam hal perdagangan dan perindustrian boleh sahaja diubah atau dikendurkan mengikut pertimbangan politik yang tertentu.[45]

Kesimpulan

Pada kesimpulannya, Dasar Persyarikatan Malaysia adalah suatu yang lebih menitikberatkan konsep bekerjasama antara pihak kerajaan dan sektor swasta. Oleh itu, apabila adanya jalinan kerjasama ini, maka tidaklah lagi timbul syak-wasangka yang buruk di antara kedua-dua pihak. Akhirnya, hasil daripada kerjasama ini, pembangunan dalam negara akan membangun dengan lebih pesat lagi dan pentadbiran

---

[45] Fadhlullah Jamil, *op. cit.* H. 8.

awam negara juga akan lebih berkesan dalam menjalankan tugasnya terhadap rakyat.

(D) DASAR "BUY BRITISH LAST"

Pendahuluan

Dasar *Buy British Last* atau pembelian barang-barang British sebagai keutamaan terakhir adalah satu dasar yang hebat dibincangkan tidak lama dahulu. Walaupun 'kehangatan' dan popularitinya telah pun 'dicairkan' dengan berbagai-bagai ikhtiar di kedua-dua belah pihak (Malaysia dan Britain) seperti lawatan Perdana Menteri Margaret Tatcher ke Malaysia dan disusuli dengan lawatan Datuk Seri Dr. Mahathir Mohamad ke Britain, namun ia perlu disingkap kembali bagaimanakah dasar ini boleh menjadi satu isu di dalam pentadbiran awal Datuk Seri Dr. Mahathir.

Saya juga cuba mengesan dan meneliti faktor-faktor yang mempengaruhi penggubalan dasar ini. Bagaimanapun, tumpuannya banyak berkisar kepada kepentingan perdagangan dan ekonomi Malaysia yang berhubung kait dengan Britain. Di samping itu, tinjauan dilakukan terhadap implikasi dasar tersebut terhadap Malaysia. Seterusnya dikaitkan dengan teori-teori yang boleh didapati di dalam penggubalan dasar ini.

Latar Belakang

Dasar *Buy British Last* digubal kerana ia ada kaitan dengan dasar yang lain seperti Dasar Ekonomi Baru yang menjadi usaha kerajaan untuk mempertingkatkan penyertaan Bumiputera di dalam perniagaan. Di samping itu, kerajaan cuba menggalakkan Bumiputera membeli saham supaya ekuiti Bumiputera di dalam sektor ekonomi dapat dipertingkatkan. Peningkatan tersebut didapati lembap. Maka pada awal tahun 80-an, kerajaan telah mewujudkan Permodalan Nasional Berhad[46] supaya Bumiputera diberi peluang melabur melalui Amanah

---

[46](Permodalan Nasional Berhad) adalah sebuah Syarikat *Corporate* yang diamanahkan untuk melabur wang ahli (semuanya Bumiputera). Ahli-ahli melabur melalui Amanah Saham Nasional (anak syarikat PNB) dan PNB menentukan pelaburannya. Untuk mendapat keterangan lanjut sila lihat *Shares, Dividing Up an Ever-Growing Up, Asiaweek* February 20, 1981 hal. 32.

Saham Nasional sebagai badan yang diamanahkan untuk melaburkan wang rakyat. Oleh itu, PNB telah dipertanggungjawab untuk membeli syarikat-syarikat yang berkebolehan mungkin supaya dapat memberi keuntungan. Antara lain, PNB telah membeli sebahagian besar saham Guthrie Corporation yang beribu pejabat di London pada 8 September 1981. Pembelian tersebut dilakukan secara bebas dan melalui pasaran terbuka. Namun begitu pembelian tersebut tidak disenangi oleh kerajaan Britain yang mana telah menggelarkan pembelian tersebut sebagai operasi mengejut yang terkenal sebagai *DAWN RAID.* Tidak dinafikan isu ini sebagai satu tamparan hebat terhadap kerajaan British kerana pembelian tersebut, kawalan syarikat itu berpindah milik ke Malaysia. Justeru itu, pihak Britain telah menukarkan undang-undang-nya supaya pembelian yang sama tidak akan berlaku lagi.[47]

Tindakan tersebut telah menimbulkan ketidakpuasan kerajaan Malaysia. Reaksi daripada pihak Datuk Seri Dr. Mahathir ialah dengan mengeluarkan arahan kepada semua Jabatan kerajaan dan badan-badan berkanun supaya mencari alternatif ke atas semua pembelian barang-barang kerajaan, tender-tender, kontrak-kontrak dan lain-lain perkhidmatan dari Britain. Sekiranya ada negara lain boleh menawarkan perkara-perkara di atas dengan tahap persaingan yang sama, maka keutamaan dari Britain diletakkan sebagai pilihan terakhir.

Dasar ini telah dikecam hebat oleh akhbar-akhbar Britain. Walau pun *DAWN RAID*[48] bukanlah merupakan sebab utama dasar ini, namun perhubungan antara Malaysia dengan Britain turut terjejas oleh beberapa faktor lain.

Kemerosotan Perhubungan Perdagangan Dua Hala di antara Britain dengan Malaysia

Kedua-dua negara adalah anggota Commonwealth dan secara tradisinya telah mempunyai hubungan yang kuat. Tetapi walaupun dari segi kuantiti perdagangan antara dua negara bertambah, namun status

---

[47]Penukaran undang-undang tersebut dilakukan oleh *British's Council of Security Industry,* sila lihat *Economy & Business, Malaysia Fixes England's Wicket, Asiaweek,* Oktober, 16, 1981, hal. 49.

[48]*New Straits Times,* 9 September 1981.

Britain sebagai rakan perdagangan kepada Malaysia semakin merosot. Nilai Eksport Malaysia pada tahun itu ialah sebanyak $779.00 juga dan importnya sebanyak $1,274.1 juta.[49]

Kedudukan eksport Malaysia telah merosot kerana beberapa sebab. Sebab pertama, Britain telah menganggotai EEC bermula Januari 1973. Oleh yang demikian, eksport barangan ke Britain tertakluk kepada skim tarif EEC. Walaupun Malaysia boleh mengeksport barangan kepada Britain tetapi kuantitinya telah disekat termasuklah barangan eksport yang tradisional seperti papan lapis dan nanas dalam tin. Kedua, implikasi sekatan skim tarif EEC, kerana EEC telah membenarkan kemasukan tanpa cukai dan tanpa sekatan kepada semua import daripada negara-negara Afrika, Caribean dan Pasifik (ACP) bagi barang-barang pertanian dan juga perindustrian. Oleh yang demikian, Malaysia terpaksa bersaing untuk mendapatkan pasaran barangannya di Britain. Di samping itu, sebagai negara bukan ACP, Britain telah mengenakan beberapa sekatan terhadap Malaysia yang telah menjejas eksport Malaysia ke Britain. Walaupun Malaysia telah merayu kepada pihak Britain ke atas peraturan-peraturan tersebut, di samping menyuarakan di peringkat antarabangsa namun Britain tidaklangsung menghiraukannya. Persatuan Commonwealth pun tidak berupaya membuat sesuatu kerana persatuan tersebut dikuasai oleh Britain. Ketiga, Britain mengambil sikap *Protectionist*. Eksport Malaysia disekat atau setidak-tidaknya dikurangkan atas alasan untuk melindungi industri tempatan. Yang menerima tamparan hebat ialah eksport tekstil Malaysia. Tekstil adalah salah satu daripada bahan eksport yang penting bagi Malaysia. Sekatan terhadap eksport tekstil ini bereksport Malaysia (dari 1970 hingga 1980) ke Britain bertambah sebanyak 301% manakala nilai import dari Britain bertambah sebanyak 470%. Ini menunjuk ketidak-seimbangan perdagangan kerana Britain memperolehi kadar pertambahan yang tinggi daripada Malaysia. Eksport Malaysia ke Britain pada 1973 merupakan 9% daripada tumpuan eksport Malaysia ke seluruh dunia. Manakala pada tahun 1980 pula, peratus ini turun ke 4%. Defisit perdagangan Malaysia kepada Britain adalah sebanyak $152.8 juta

---

[49] *Perangkaan Bulanan Perdagangan Luar Semenanjung Malaysia,* Disember *1973,* hal. 17 – 19 dan Disember 1980 hal. 19 – 23, Jabatan Percetakan Malaysia, Kuala Lumpur.

pada tahun 1979. Manakala pada tahun 1980 meningkat, sebagai satu rekod, sebanyak $495.1 juta, mula sejak 1973 lagi. Sekatan ini telah membantutkan perkembangan perindustrian tekstil di Malaysia.[50]

Polisi-polisi Britain ini adalah bersikap negatif kerana telah menjejaskan perhubungan Malaysia dengannya. British tidak menunjukkan minatnya untuk membantu eksport Malaysia malah ia telah bersikap angkuh dan telah menganaktirikan Malaysia di dalam dagangan dunianya walaupun secara tradisinya Malaysia telah banyak membantu pertumbuhan perindustriannya.

Perundingan Mengenai 'Landing Right' dan isu 'Concorde'

Satu lagi faktor yang menggoncang perhubungan di antara Malaysia dan Britain ialah mengenai kebenaran mendarat bagi MAS di London dan juga isu concorde yang sibuk dibincangkan pada tahun 1978 dahulu. Kedua-dua isu ini adalah berpunca daripada sikap Britain terhadap Malaysia yang *colonialistic* dan bercorak memperbodohkan. Apabila MAS di tubuhkan pada tahun 1970, Britain membenarkan MAS mendarat satu kali sahaja dalam satu minggu di London. MAS telah berunding dari semasa ke semasa dengan pihak British untuk menambahkan pendaratan di London. Namun segala usaha ini tidak berhasil. Oleh yang demikian kebuntuan ini telah menyekat perkembangan MAS di peringkat antarabangsa. Walaupun rundingan-rundingan seterusnya berjaya tetapi penambahan pendaratan MAS bertambah sedikit demi sedikit sehinggalah pada tahun 1980 MAS dibenarkan mendarat di London sebanyak empat kali seminggu.

Perhubungan Britain dengan Malaysia dianggap oleh British sebagai kurang penting dan tidak sensitif kepada aspirasi kerajaan Malaysia. Isu concorde pada tahun 1978 telah menggoncangkan semula keadaan.[51] Britain dan Singapura telah bersetuju di dalam perjanjian mereka untuk bergabung antara British Airways dan SIA (Singapore Airlines) untuk menerbangkan concordenya dari London ke Singapura dan sebaliknya melalui ruang udara Malaysia. Ini merupakan satu tamparan hebat kepada Malaysia. Keputusan ini dibuat tanpa apa-apa

---

[50] Perangkaan 1973, *Ibid.*

[51] *Utusan Malaysia, STAR, Berita Harian* dan lain-lain September 1987 dan Iklan-iklan *Taurist Guide, British Airways dan Singapore Airways.*

perundingan dengan Malaysia, malah tidak dimaklumkan langsung. Malaysia hanya mengetahui perkara itu melalui iklan yang menyatakan bahawa concorde akan terbang ke Singapura melalui ruang udara Malaysia. Sudahlah permohonan Malaysia untuk mendaratkan tambahan hak mendarat MAS di London tidak diendahkan, Britain sanggup pula membuat keputusan sewenang-wenangnya dengan mencemarkan ruang udara yang menjadi hak Malaysia.

Kenaikan Yuran Pelajar-pelajar Malaysia

Faktor ini juga telah membuatkan perhubungan di antara Malaysia dengan Britain menjadi 'tegang'. Walaupun berbagai rayuan dan alasan dilakukan oleh pihak Malaysia, tetapi Britain telah mengambil sikap memekakkan diri dan meneruskan dasarnya menaikkan yuran pelajar-pelajar. Kenaikkan yuran ini sudah tentulah melibatkan Malaysia. Malaysia adalah negara yang terbanyak menghantar pelajar-pelajarnya menuntut di Britain. Di samping itu syarikat-syarikat gergasi Britain di Malaysia juga tidak bekerjasama membantu pelajar-pelajar Malaysia di Britain.[52]

Dawn Raid

Sepertimana yang telah dibincangkan di atas pembelian PNB terhadap Guthrie Corporation di London, walaupun sah di sisi undang-undang telah menimbulkan reaksi yang mendadak dan kurang adil daripada pihak British. Akhbar-akhbar British telah mengecam perbuatan yang telah direstui oleh kerajaan Malaysia dan menuduh Malaysia melakukan *back door nationalization.* Justeru itu, Britain (melalui British Council *of Security Industry)* telah mengambil tindakan radikal dengan meminda undang-undang pasaran saham terbukanya. Tujuannya adalah sedia maklum, untuk menyekat pembelian besar-besaran. Ini merupakan ikhtiar akhir dan sebab yang terdesak kepada tergubalnya dasar yang diumumkan oleh Datuk Seri Dr. Mahathir, *Buy British Last.*

Arahan yang diberikan oleh YAB Perdana Menteri pada 28 September 1981 itu adalah satu tindakan yang radikal tetapi amatlah sesuai

---

[52] Assif Shameen, Making Them Pay, *Asiaweek,* Oktober, 30, 1981, hal. 31.

dan tepat. Demi untuk bangsa dan negara, Datuk Seri Dr. Mahathir mempunyai keberanian moral untuk menggubal dasar yang telah menyedarkan Britain dari khayalannya. Britain sepatutnya sensitif terhadap perubahan di Malaysia dan menghormati negara yang merdeka dan mengikiskan sikap kolonialismenya. Walaupun Malaysia telah memberi layanan istimewa kepada Britain dengan membuka berbagai-bagai peluang perdagangan namun layanannya terhadap Malaysia amatlah mendukacitakan. Oleh itu, dasar ini amatlah penting dan disifatkan satu ajaran kepada Britain untuk bersikap *responsive* dan *sensitif.*

Teori-teori Dasar Awam Yang Boleh Dikaitkan

Pada pandangan saya, teori yang benar-benar bersangkutan dengan dasar ini ialah teori elit. Cara dasar ini dikuatkuasakan amat jelas bahawa implikasi pemindahan undang-undang yang dilakukan oleh pihak Britain telah menggalakkan Datuk Seri Mahathir sendiri bertindakbalas dengan mengeluarkan dasar *Buy British Last.* Di sini dapat kita bayangkan betapa tegasnya Datuk Seri Dr. Mahathir. Namun kita tidak dapat pasti bagaimana dasar ini digubalkan. Adakah melalui perbincangan dan kelulusan Jemaah Menteri? Adakah ia dibincangkan di Parlimen? Jika diteliti, dasar ini tidak digubal mengikut norma-norma demokrasi. Apa yang jelas dasar ini dikuatkuasakan sebaik sahaja BCSI *(British Council of Security Industry)* mengetatkan undang-undang pembelian saham terbuka British. Kemungkinan dasar ini dikuatkuasakan sebelum Jemaah Menteri sempat membincangkannya. Ini berdasarkan masa yang diambil untuk bertindak terhadap peraturan baru British (terhadap saham terbukanya) adalah pantas sekali. Maka, adakah ia di kategorikan di dalam teori elit? atau sebagai *authoritative?* Kita mesti sedar bahawa tahun 1981 adalah tahun pertama Datuk Seri Dr. Mahathir menjadi Perdana Menteri dan ia terkenal dengan ketegasan dan jarang menerima pandangan orang lain. Walaupun ia boleh dianggap *authoritative* sudah tentulah sebagai formaliti dasar ini dibincangkan di peringkat Jemaah Menteri kemudiannya. Namun begitu kemungkinan ia dibincangkan dengan orang-orang tertentu sahaja seperti Timbalan Perdana Menteri (masa itu) Datuk Musa Hitam, Menteri Kewangan Tengku Razaleigh Hamzah dan satu dua rakannya yang lain. Jika inilah yang sebenarnya berlaku, maka tepat sekali teori elit bersangkutan, Maka sejajarlah dengan apa yang dikatakan oleh Tillman:

". . . individuals or groups clustered within or around the structures of government who are able to evert influence disproportionate to their members in the formulation and implementation of government policies".[53]

Dasar ini juga bersangkutan dengan dua pecahan teori elit iaitu elit dalaman dan elit luaran.[54] Seperti yang telah diterangkan di atas, Datuk Seri Dr. Mahathir mungkin telah membincangkan dasar ini bersama rakan-rakan rapatnya yang bolehlah dikategorikan sebagai elit dalaman. Seterusnya dibincangkan pula di peringkat Jemaah Menteri atau sebagai elit luaran untuk diluluskan dasar tersebut.

Dasar *Buy British Last* ini ditujukan kepada kementerian-kementerian, jabatan-jabatan kerajaan, badan-badan berkanun termasuklah di peringkat negeri dan syarikat-syarikat di mana kerajaan mempunyai kepentingan. Di samping itu, dasar ini bukan tertumpu kepada pembelian barangan untuk perkhidmatan awam tetapi ia juga termasuk khidmat pakar perunding. Oleh yang demikian, model institusionalisma juga boleh dikaitkan dengan dasar ini kerana mengikut Thomas R. Dye:

Oleh yang demikian, model institusionalisma boleh juga dikaitkan di mana dasar-dasar kerajaan perlu digunakan, dilaksanakan dan dikuatkuasakan oleh institusi kerajaan. Kaedah-kaedah seperti *legitamacy universality* dan *coerction* memang terdapat di dalam dasar ini. Walau pun boleh dipertikaikan, namun yang jelas institusi-institusi kerajaanlah memainkan peranan untuk menjayakan dasar ini. Masyarakat awam atau rakyat tidak perlu dikaitkan kerana tujuan dasar ini banyak ditumpukan kepada keperluan institusi kerajaan demi kepentingan dan hak negara. Walaupun pada hakikatnya dasar ini timbul atas kesedaran kerajaan untuk membantu rakyat terutamanya bumiputera supaya pencapaian DEB dapat dipercepatkan ataupun sejajar dengan tempoh-

---

[53]Ahmad Atory Hussein, *Pembentukan Dasar Awam Malaysia,* Utusan Publications & Distributors Sdn. Bhd., Kuala Lumpur, 1985, hal. 136.

[54]*Ibid,* hal. 137.

nya iaitu sehingga tahun 1990.[55]

Kesimpulan

Pada masa dasar ini dikuatkuasakan oleh Datuk Seri Dr. Mahathir, ia amat tepat dan sesuai kerana British gemar memperkecilkan negara-negara yang pernah dijajahinya. Mereka tidak mahu menerima hakikat bahawa negara ini telah merdeka dan berdaulat. Mereka tidak menghormati sensitiviti dan aspirasi rakyat dan kerajaan Malaysia. Dengan keluarnya dasar ini, sekurang-kurangnya dapat menyedarkan mereka dari khayalan dan mimpi lapuk mereka.

Dasar ini memang ada implikasinya kepada kedua-dua belah pihak. Implikasinya tidak perlu dibincangkan, cukuplah sekadar menyatakan bahawa untung dan ruginya telah sama-sama kita nikmatinya sekarang.

KESIMPULAN KESELURUHAN

(A) Dasar Pandang ke Timur, (B) Dasar Penswastaan Malaysia, (B) Dasar Persyarikatan Malaysia, (D) Dasar *Buy British Last*.

Sesungguhnya, kesemua dasar di atas adalah dikemukakan oleh kepimpinan 2M (Mahathir & Musa), dalam konteks pentadbiran awam negara bagi membangunkan pembangunan di Malaysia. Walaupun jika dipandang dari sudut dasarnya secara keseluruhan, kesemuanya adalah kelihatan berbeza tetapi dari segi matlamat akhirnya adalah menuju ke satu matlamat bersama terutamanya Dasar Penswastaan dan Persyarikatan. Pada pandangan penulis, model dasar-dasar yang diperkenalkan itu adalah berbentuk elit di mana Perdana Menteri telah menggunakan ideanya sendiri dan sebenarnya pandangan beliau tidak diambil dari UMNO atau pentadbiran. Beliau yakin dengan idea-idea itu dapat mewujudkan Malaysia yang lebih maju dan makmur.

---

[55]Maksudnya ialah dasar ini timbul kerana kerajaan melalui PNB membeli saham Guthrie secara kelompok. Ini tidak disenangi oleh Britain dan mengetatkan undang-undangnya. Implikasinya ialah dasar *Buy British Last* dikuatkuasakan di negara ini.

11 Dasar Luar Negeri [56]

Dasar luar adalah satu bidang dasar awam di Malaysia, yang banyak mendapat perhatian. Dalam erti kata lain segala tindak-tanduk dan percakapan golongan elit, dasar luar selalunya menjadi fokas. Dikatakan di dalam sebaran am. Ia juga adalah satu bidang yang paling sedikit dikaji dan diselidiki oleh pengkaji-pengkaji yang serius sama ada pengkaji tempatan mahupun asing. Semenjak tahun 1957, perkembangan yang pesat berlaku semenjak kemerdekaan, Kementerian Luar Negeri Malaysia (yang lebih biasa dikenali sebagai Wisma Putra) serta dasar luarnya telah melalui satu proses perkembangan selama satu generasi dan memperlihatkan beberapa perubahan besar, baik dari segi pembesaran institusi dan memperlihatkan beberapa perubahan besar, baik dari segi pembesaran institusi dan perkhidmatan-perkhidmatan ataupun dari corak orientasi dasar luarnya.

Misalnya, pada tahun 1958 Kementerian Luar Negeri (KLN) telah beroperasi dengan suatu belanjawan sebanyak $4,182,026 dan mempunyai 11 orang pegawai diplomatik. Pada tahun 1980 belanjawannya telah meningkat kepada $71,850,000 dan pegawai-pegawai diplomatik berjumlah seramai 484 orang serta 1,390 orang kakitangan.[57] Perkembangan ini dan masalah-masalah yang berkaitan dengannya

---

[56]Sumbangan dari kertas kerja Wong Su Hing, dalam seminar sessi 1980/81, Jabatan Sains Politik, UKM. (tidak diterbitkan). Telah diubahsuai oleh penulis.

[57]Anggaran Belanjawan, (1958 dan 1980), Kementerian Luar Negeri, Percetakan Negara.

(seperti rekruitmen dan latihan personalia yang sesuai dan berkaliber) telah dibincang dengan agak mendalam dalam penulisan J.H. Beaglhole.[58] Dari segi orientasi pula, dasar luar Malaysia boleh dikatakan telah berubah daripada pendirian 'anti-komunis' (pentadbiran Tunku Abdul Rahman) kepada 'bukan-komunis' (semasa pentadbiran Allahyarham Tun Abdul Razak) kepada *neutraliti positif* (semasa pimpinan Tun Hussein Onn).

Walau bagaimanapun, dari segi proses pemutusan dan cara pembentukan, dasar luar Malaysia selama ini terus dimonopoli (dan akan terus dikuasai) oleh segelintir elit politik yang menduduki tampuk kerajaan. Begitu juga ia adalah tidak keterlaluan untuk mengatakan bahawa bidang dasar luar sebagai salah satu aspek dalam dasar awam yang paling bersifat keelitan. Tulisan berikut bertujuan melihat kesesuaian model elit Thomas R. Dye dalam menerangkan pemutusan dan pembentukan dasar luar di Malaysia. Sebagai alat tambahan, model 'politik birokratik (Allison: 1969)[59] juga digunakan untuk melihat pembentukan Dasar Luar Malaysia semenjak Tun Hussein Onn menjadi Perdana Menteri pada tahun 1976.

'Elit': Satu Definisi

Untuk memudahkan perbincangan selanjutnya terdapat satu lagi definisi 'elit politik' selain daripada yang diberikan oleh Dye. Menurut Tilman, elit politik merujuk kepada:

> *". . . individu-individu atau kumpulan yang berada di dalam struktur kerajaan yang mampu mempengaruhi dalam pembentukan dan pelaksanaan dasar-dasar kerajaan.*[60]

---

[58]J.H. Beaghole, *Malaysia's Foreign Ministry: The Development and Problems of Foreign Affairs Administration in a New Nation, Australian Outlook.*

[59]Graham T. Allison, *Conceptuals and the Cuban Missile Crisis: The American Political Science Review,* Jilid. xiii, No. 3, September 1969, hal. 689 – 718.

[60]Robert O. Tilman, *op. cit.*

Sebenarnya, dalam usahanya untuk membezakan jenis-jenis elit politik. Tilman telah menggolongkan elit politik di Malaysia kepada empat kategori utama, iaitu, elit parti pemerintah dan elit yang dipilih, elit birokratik, elit tentera, dan elit simbolik.[61] Dengan penjenisan sedemikian, sejauh manakah model elit tersebut dapat digunakan bagi menghuraikan formulasi dan pentadbiran dasar luar Malaysia? Berdasarkan beberapa tulisan yang ada dan sedikit sebanyak berdasarkan sejarah serta intuisi dan pemerhatian, saya berpendapat bahawa bidang dasar luar Malaysia merupakan monopoli istimewa segelintir elit politik dan pentadbir. Gejala ini sebenarnya tidak aneh sangat dan tidak perlu banyak menghairankan sebab penguasaan golongan elit di bidang dasar luar adalah suatu kelaziman bagi negara-negara Dunia Ketiga.[62]

Bagi Malaysia semenjak kemerdekaan elitisma menandakan ciri yang paling penting dan nyata dalam perumusan dan pemutusan dasar luarnya.

Pada hakikatnya, dalam mengkaji dominasi golongan elit ke atas dasar luar Malaysia, percubaan ke arah membezakan darjat pengaruh dan penguasaan di dalam golongan elit itu harus juga dilakukan. Golongan elit itu dapat dipecahkan lagi kepada,

1. elit 'dalaman' *inner elite circle* yang terdiri daripada gabungan personaliti seperti Perdana Menteri, Timbalan Perdana Menteri, dan Menteri Luar Negeri; dan
2. elit 'luaran' yang mengandungi Menteri-menteri Kabinet, ahli-ahli Parlimen, dan pegawai-pegawai atasan Kementerian Luar Negeri.

Peranan Elit Dalaman

Seperti dinyatakan oleh Murugesu, elit dalaman itu telah memonopoli pembentukan dasar luar Malaysia pada era Tunku Abdul Rahman (1957-70) dan era Allahyarham Tun Abdul Razak (1970-75), dan ia

---

[61] *Ibid.*, hal. 347 – 8.

[62] Peter J. Boyce, *The Machinery of South East Aslan Regional Diplomacy*, dalam Lau Taik Soon (ed.), *New Direction in the International Relations of South East Asia, (Singapura:* Singapore University Press, 1973), hal. 173.

masih menguasainya pada masa sekarang. Semasa zaman Tunku Abdul Rahman, elit dalaman itu terdiri daripada beliau sendiri, Tun Ismail, Tun Abdul Razak dan Tan Sri Ghazali Shafie. Pengaruh dan dominasi elit dalaman ini ke atas dasar luar dapat dikesan daripada peranan yang dimainkan oleh Menteri Luar Negeri itu sendiri yang pada mulanya dipegang oleh YTM Tunku Abdul Rahman, Tun Razak, Tun Ismail dan kemudiannya Tan Sri Ghazali Shafie. Tan Sri Ghazali adalah orang yang paling diharap oleh Pemimpin-pemimpin Malaysia menggubal dasar luar Malaysia. Dengan kata lain, peranan Tunku, Tun Razak, Tun Ismail dan Tan Sri Ghazali Shafie semacam terdapat ciri-ciri serupa mengenai dasar-dasar luar negeri:

Bagi kedua-dua era, Tunku Abdul Rahman dan Tun Abdul Razak, terdapatnya suatu ciri yang serupa, iaitu peranan dan pengaruh mereka berlebihan di bidang dasar luar Malaysia. Murugesu telah mengemukakan dua sebab utama bagi menghuraikan kedominan dan keunggulan personaliti Perdana Menteri dalam hal-ehwal luar Malaysia.[63] Sebab pertama ialah akibat daripada fakta bahawa *infrastuktur* pentadbiran dan diplomatik yang perlu bagi pembentukan dan perjalanan sesebuah jabatan hal-ehwal luar harus bermula daripada sembarangan ataupun apa yang ada sahaja. Lagipun orang-orang yang diperlukan untuk menjalankan jabatan seumpama itu amat sukar didapati. Oleh itu buat beberapa waktu selepas kemerdekaan, parti yang memerintah telah memonopolikan bakat politik terutamanya dalam kemahiran-kemahiran diplomatik dan bidang perundingan.

Apa yang memudahkan penguasaan Perdana Menteri dalam hal-ehwal luar ialah tiadanya biro hal-hal luar negeri dalam parti yang bersabit dengan hal-ehwal luar negeri di dalam parti UMNO dan komponen-komponen dalam Perikatan itu. Oleh itu, pengaruh dan inisiatif-inisiatif Tunku mengenai penglibatan nasional di kalangan komuniti antarabangsa tidak disekat sama ada oleh suatu golongan yang khusus dalam Perikatan atau dalam UMNO itu sendiri yang mengambil berat hal-ehwal luar. Bagi Kementerian Luar Negeri, oleh kerana ia baru ditubuhkan dan mempunyai bilangan pegawai kanan yang kecil pada masa itu, ia tidak berkeupayaan untuk bersaing dengan Tunku dalam konteks memberi idea-idea dan cadangan-cadangan yang berlainan dalam bidang dasar luar.

---

[63] *Ibid.*

Peranan Elit Luaran

Gambaran dominasi golongan elit itu adalah kurang lengkap jika peranan Menteri-menteri Kabinet, ahli-ahli Parlimen serta pegawai Kementerian Luar Negeri (KLN) tidak diambil kira. Berikut dibincangkan peranan masing-masing.

1. Menteri-menteri Kabinet. Tidaklah keterlaluan dalam mengatakan bahawa selama ini Kabinet Malaysia secara amnya tidak mempunyai satu impak yang tegas ke atas formulasi dasar luarnya. Cuma ahli-ahli yang menganggotai elit dalaman itu berpeluang mengenakan sedikit sebanyak pengaruh ke atas pembentukan dasar luar negeri.

> *"Dikatakan juga bahawa banyak keputusan mengenai luar negeri dibuat di luar kabinet, terutama dalam masa pentadbiran Tunku Abdul Rahman. Lazimnya sesuatu keputusan itu diambil melalui hubungan-hubungan yang tidak formal di antara menteri-menteri sebelum mesyuarat kabinet. Keputusan itu biasanya sebagai formaliti sahaja.*[64]

Di bawah pimpinan Allahyarham Tun Abdul Razak pula, menurut Murugesu lagi, peranan yang dimainkan oleh Kabinetnya dalam dasar luar negara tidak banyak berubah. Tetapi sejak, kemasukan Tan Sri Ghazali Shafie ke dalam Kabinet, nampaknya telah menambahkan peranan Kabinet dalam pembentukan dasar luar Malaysia.

2. Ahli-ahli Parlimen adalah menjadi satu kelaziman di negara-negara sedang membangun di mana badan perundangan/*legislatif* selalunya ketinggalan dalam memulakan inisiatif-inisiatif dasar luar. Perdebatan tentang dasar luar di Dewan Negara semasa tahun 50-an dan 60-an adalah amat sedikit. Namun begitu ini tidak bermakna tiadanya kritikan daripada *backbenchers* Perikatan atau daripada ahli-ahli parti pembangkang. Kecaman-kecaman seumpama itu telah dengan berkesannya ditahan dan dibisukan.
Di dalam perhimpunan-perhimpunan Agung UMNO atau mesyuarat Bahagian UMNO juga, ahli-ahli kurang membincangkan

---

[64] *Ibid.*

hal-hal luar negeri kerana kebanyakan ahli tidak mempunyai pengetahuan yang mendalam mengenai hal-ehwal luar negeri.

3. Kementerian Luar Negeri (KLN). KLN semenjak penubuhannya telah banyak membantu menapis dan melaksanakan dasar luar Malaysia. Mulai tahun 1959 sehingga tahun 1970 peranan Tan Sri Ghazali Shafie yang menyandang jawatan Setiausaha Tetap telah diperihalkan oleh Marvin Ott sebagai 'arkitek dasar luar Malaysia yang paling unggul dan berpengaruh selepas Tunku. Barangkali 80–90% keputusan-keputusan utama yang membentuk perjalanan dasar luar Persekutuan adalah hasil daripada interaksi di antara Tan Sri Ghazali dan Tunku dan perhubungan di antara mereka dapat dicirikan sebagai, dalam mana Tan Sri Ghazali dan Kementeriannya membekalkan inisiatif dan idea-idea, Tunku pula berperanan sebagai pemeriksa dasar-dasar yang boleh menerima pandangan-pandangan elit dalaman KLN itu.[65]

Jelaslah bahawa KLN di bawah pimpinan Tan Sri Ghazali Shafie (seorang elit dalaman) telah banyak dikuasainya dalam hal perumusan dasar. Kemampuan KLN dalam hal-ehwal luar mempunyai perbezaan pendirian amatlah terhad; ia cuma merupakan sebuah *puppet institution* yang dikuasai oleh golongan elit yang dinyatakan di atas. Begitu juga keadaannya dengan institusi-institusi Parlimen dan Kabinet yang hanya bertindak sekadar mengadakan *syambolic deliberations* dalam meluluskan serta mengesahkan dasar luar yang telah diutarakan oleh golongan elit dalaman itu. Sekiranya kita berbalik kepada model elit Thomas R. Dye, didapati bahawa ia amat memadai dalam menghuraikan proses dan cara pembentukan dasar luar di Malaysia. Seperti ditunjukkan dalam perbincangan di atas, bidang dasar luar Malaysia pada dasarnya adalah menjadi keutamaan hanya empat atau lima orang elit dalaman. Golongan ini benar-benar boleh diumpamakan sebagai orang yang berkuasa dalam membentuk dasar luar.

Faktor-faktor Kedominan Golongan Elit

Seperti terkandas secara *implicit* di dalam perbincangan di atas terdapatnya beberapa sebab atau faktor yang selama ini telah dan masih

---

[65]Marvin Ott, *Foreign Policy Formulation in Malaysia, Asian Survey,* Jld. 12, 1972. hal. 231 – 234.

memungkinkan golongan elit dalaman itu memonopoli dasar luar Malaysia tanpa apa-apa persoalan atau cabaran dari golongan-golongan lain dan masyarakat keseluruhan. Berikut ialah ringkasan faktor-faktor yang dimaksudkan.

1. Kedominan dan keunggulan personaliti Perdana Menteri serta kredibiliti dan penerimaannya di kalangan elit pemerintah amatlah tinggi, misalnya Tunku Abdul Rahman, Tun Abdul Razak dan Datuk Seri Dr. Mahathir.
2. Latarbelakang pendidikan dan sosialisasi politik yang serupa berkecenderungan untuk memperkuatkan lagi persamaan orientasi pemikiran, pandangan serta pendekatan terhadap isu-isu dasar luar, di samping menghasilkan perasaan kekitaan dan perpaduan di kalangan elit;
3. Kekurangan malah ketiadaan kumpulan-kumpulan pendesak atau berkepentingan yang kuat dan 'mahir' dalam bidang dasar luar;
4. Kekurangan usaha-usaha untuk merujuk kepada institusi-institusi formal dalam merumuskan dasar tetapi keputusan-keputusan yang dibuat lebih bersifat *ad hoc* dan tidak formal. Kemudiannya ia dibawa kepada perhatian Kabinet dan Parlimen (yang selama ini dikuasai oleh Perikatan dan Barisan Nasional sejak kemerdekaan) untuk diluluskan;
5. Ketiadaan usaha-usaha rasmi pada pihak kerajaan untuk menimbulkan minat serta menggalakkan penglibatan orang ramai dalam menetapkan dasar-dasar luar utama. Misalnya pemungutan suara ataupun *referendum* mengenai penetapan dasar luar tidak pernah dilakukan; dan
6. Orang ramai dianggap (sebenarnya) *apathetic* menyerah kepada keadaan, tidak kesah, kurang maklumat dan tidak berkeupayaan untuk memahami betapa kompleks dan rencamnya selok-belok hubungan antarabangsa.

Selain faktor-faktor tersebut, masyarakat Malaysia yang bersifat majmuk boleh juga dianggap sebagai penghalang ke arah mencapai sebarang konsensus ataupun persetujuan umum mengenai dasar luar Malaysia. Ini adalah kerana orientasi pemikiran dan *world views* masing-masing kaum di Malaysia adalah berbeza-beza. Di samping itu, menurut setengah pengkaji-pengkaji dasar luar di Barat, sistem demokrasi ber-

parlimen itu dengan sendirinya tidak menggalakkan penglibatan orang ramai dalam penentuan dasar-dasar luar sesebuah negara, terutama dalam keadaan-keadaan yang penting (misalnya peperangan) yang memerlukan keputusan serta tindakan yang cepat dan tegas. Ini disebabkan dalam bidang dasar luar yang diperlukan ialah bergantung kepada kedudukan kuasa itu. Pendapat-pendapat umum hanya memberi panduan umum ke arah matlamat dasar luar. Dasar-dasar jangka pendek dan pelaksanaan yang dijalankan oleh budi bicara pihak eksekutif.[66]

Memang tidak dapat dinafikan bahawa petikan tersebut mempunyai kebenaran, dan penakulan yang terkandung dalamnya juga logikal. Sebenarnya, penakulan di sebaliknya juga boleh digunakan untuk menerangkan sebab mengapa demokrasi langsung *direct democracy* tidak dapat diamalkan dalam konteks masyarakat moden, dan kita terpaksa berpuas hati dengan sistem demokrasi berperwakilan *representatif/indirect democracy*. Ini dianggap lebih praktikal dan kebolehmungkinan daripada langsung yang memerlukan setiap rakyat berpartisipasi secara langsung dalam proses perjalanan pemerintahan.

Faktor praktikal dan kebolehmungkinan itu juga digunakan untuk menghalalkan penguasaan golongan elit dalam bidang dasar luar Malaysia. Golongan elit memang beranggapan bahawa penglibatan secara langsung oleh rakyat dalam pembentukan dasar adalah sesuatu yang sukar difikirkan dan diterima. Jadi, memandangkan faktor-faktor yang dinyatakan di atas, tidaklah hairan mengapa golongan elit yang kecil itu dapat menguasai dan memonopoli dasar luar Malaysia. Penguasaan dan pemonopolian sedemikian sebenarnya adalah satu kelaziman di negara-negara Dunia Ketiga malah di setengah-setengah negara Barat. Di Amerika Syarikat misalnya, Presiden mempunyai kuasa yang sangat luas mengenai hal-ehwal luar negeri, dan boleh mengisytiharkan perang terhadap negeri luar.

Moden Allison

Saya merasakan ia mempunyai justifikasi tertentu untuk mendakwa bahawa cara pembentukan dan proses perumusan dasar luar Malaysia

---

[66]Quincey Wright, *Problems in the Conduct of Foreign Relations,'* dalam P.W. Buck & M.B. Travis (ed), *Control of Foreign Relations in Modern Nations;* New York; W.W. Norton Inc. Hal. 134.

zaman Hussein Onn menepati model 'politik birokratik' yang disarankan oleh Graham T. Allison.[67] Pendapat ini adalah logik sekiranya ditinjau perjalanan dasar luar di bawah pimpinan Tun Hussein Onn serta Tengku Ahmad Rithauddeen yang mengetuai Kementerian Luar Negeri sejak pertengah tahun 1970-an.

> *"Menurut teori Allison, pemimpin-pemimpin yang berada di dalam kerajaan bukanlah satu kumpulan monolithic atau kecil. Malah, tiap individu di dalam kumpulan tersebut mempunyai haknya sendiri sebagai seorang aktor di dalam organisasi tersebut. Kedudukan mereka cukup bersaing. Istilah ini dipanggil birokratik politik, yang mempunyai kuasa tawar menawar di kalangan mereka menurut kedudukan hierarki masing-masing di dalam kerajaan. Kelakuan kerajaan boleh difahami sebagai hasil daripada permainan menawar tersebut. Model birokratik politik ini menganggap bahawa tidak ada aktor yang berpusat-pusat tetapi mempunyai lebih ramai aktor sebagai pemain atau pelaku, yang mana membuat fokus tidak hanya ke atas sesuatu isu-isu yang strategi, tetapi menumpukan juga kepada banyak masalah-masalah antarabangsa, serta tidak ada set objektif yang strategi yang konsisten, tetapi lebih mengikut keadaan tanggapan yang berbeza-beza seperti matlamat-matlamat nasional dan antarabangsa. Ini membuatkan keputusan-keputusan kerajaan itu bukan pilihan rasional, tetapi lebih surung tarik mengikut keadaan politik."*[68]

Adalah terlalu awal bagi saya untuk mengatakan dengan kuat bahawa proses pembentukan dasar luar Malaysia masa kini adalah hasil daripada surung tarik antara pembuat-pembuat dasar sebagaimana dinyatakan oleh Allison. Penganalisaan seumpama kajian Allison (yang telah mendalami dan memperincikan setiap langkah dan setiap aktor yang terlibat bagi menghasilkan sesuatu keputusan atau dasar untuk menghadapi serta menyelesaikan masalah/krisis itu) masih tidak

---

[67] Allison, *op, cit.*

[68] *Ibid.* hal. 707.

kedapatan dalam konteks dasar luar Malaysia. Oleh itu adalah agak sukar untuk mengesan sejauh mana model Allison tersebut dapat diaplikasikan dalam proses perumusan dan penetapan dasar luar Malaysia.

Namun begitu, saya berpendapat bahawa model politik birokratik itu sedikit sebanyak boleh digunakan bagi melihat bagaimana sesuatu dasar kerajaan dihasilkan. Bahawa model Allison akan menjadi lebih penting dan berguna serta relevan dalam menghuraikan proses pembentukan dasar luar (dan juga dasar-dasar awam lain) pada masa yang akan datang. Jangkaan ini berdasarkan kepada dua perkara berikut:

1. Sebagaimana diperhatikan pada bahagian awal perbincangan ini, KLN telah (dan masih) berkembang dengan pesat semenjak tahun 1957. Mulai awal 1970-an, organisasinya semakin menuju ke arah pengkhususan dan profesionalisma. Dengan bertambahnya pengkhususan dan sofistikasi dasar luar Malaysia serta perwakilan kepentingannya di seberang laut, aktor-aktor yang terlibat (misalnya aktor-aktor yang datang dari jabatan atau kementerian lain seperti perdagangan, kewangan, pelaburan dan pelancungan), tentu juga akan bertambah aktif dan kompetitif dalam memajukan idea-idea dan cadangan-cadangan masing-masing; dan

2. Kemungkinan munculnya kelompok-kelompok pendesak baru yang mempunyai taruhan tertentu (akibat kemajuan ekonomi dan perkembangan politik sama ada dalam negeri ataupun luar negeri dalam dasar luar Malaysia. Kelompok-kelompok pendesak yang sedia ada yang selama ini dianggap tidak berminat dalam perjalanan dasar luar itu juga berkemungkinan mengubah sikap mereka akibat persaingan baru atau kesedaran mengenai peluang-peluang baru dalam hubungan-hubungan ekonomi Malaysia dengan negara-negara di merata dunia.

Dalam masa pentadbiran YAB Datuk Seri Dr. Mahathir juga jelas menunjukkan Dasar Pandang ke Timur adalah dianggap sebagai satu perubahan kepada dasar luar Malaysia, kalau sebelum beliau, dasar luar banyak berat kepada Barat dan perimbangan dengan negara-negara blok komunis seperti sikap berkecuali dan sebagainya, maka Dasar Pandang ke Timur adalah dasar supaya jangan terlalu melihat kepada Barat.

Ini telah memeranjatkan banyak negara-negara tetapi keputusan Datuk Seri Dr. Mahathir adalah dianggap keputusan berbentuk eli dan beliau yakin dengan keputusan beliau itu dapat diterima oleh rakyat Malaysia.

Satu perkembangan yang menarik ialah apabila berundurnya YB Tan Sri Ghazali Shafei pada tahun 1984 yang dianggap 'Pendekar Malaysia' terutama dari segi dasar luar negara, maka sesungguhnya pemergian beliau tidak menjejaskan dasar luar, kerana pegawai-pegawai Wisma Putra sudah sebati dan faham akan cara pendekatan dasar luar negara kita. Tan Sri Ghazali telah meletakkan asas utama dalam pembentukan sebarang dasar luar Malaysia.

Rumusan

Sepanjang perbincangan ini, kita dapati bahawa proses perumusan dan cara penetapan dasar luar Malaysia telah benar-benar dimonopoli oleh segolongan elit pemerintah yang kecil sekali. Di samping itu, faktor-faktor yang memudahkan kewujudan keadaan tersebut juga telah disentuh secara ringkas. Tambahan pula, percubaan ke arah memperkenalkan model Allison juga dilakukan untuk membantu menghuraikan cara sesuatu dasar kerajaan itu dihasilkan. Model itu dijangkakan akan bertambah penting dan relevan pada masa akan datang. Akhirnya, saya ingin menegaskan bahawa walaupun proses pembentukan dasar luar sedang memperlihatkan ciri-ciri ke arah model politik-birokratik, dasar-dasar yang dihasilkan tetap 'ciptaan' segolongan elit yang menguasai politik Persekutuan dan pentadbiran negara.

Oleh itu, dasar-dasar yang dirumuskan itu, walaupun telah sedikit sebanyak melalui proses-proses yang terdapat dalam model politik birokratik, juga tetap bersifat keelitan. Sejauh mana golongan elit ini boleh berfikir dan bertindak secara rasional dan munasabah, dan sejauh mana keputusan yang diambilnya, sama ada dalam menjalani hubungan ekonomi dan diplomatik, mengadakan perjanjian dan pakatan tentera ataupun keputusan-keputusan yang diambilnya semasa situasi krisis adalah cukup bagus dan bijak bagi kepentingan negara (dari segi keselamatan dan kemajuan) adalah suatu perkara yang memerlukan banyak perdebatan. Sejauh mana penguasaan golongan elit ke atas bidang dasar luar Malaysia itu dapat dipersoalkan

malah dicabar, harus kita sama-sama memikirkannya. Sebab nasib kita dan kewujudan negara dalam konteks masyarakat antarabangsa semakin berat terjatuh ke dalam tangan beberapa orang yang dianggap berhak dan berobligasi moral, untuk memikul tanggungjawab yang besar itu. Adalah menjadi harapan agar tulisan ini akan membantu menimbulkan sedikit sebanyak kesedaran umum tentang betapa berleluasanya penguasaan golongan elit di dalam dasar luar dan juga peri pentingnya supaya kita lebih mengambil berat perihal dasar luar Malaysia. Bagaimana pun arahaliran politik Malaysia di dalam dekad-dekad akan datang tidak dapat diramalkan dengan tetap, maka dasar luar negeri-negeri Malaysia juga biasanya mengikut rentak aliran kepimpinan negara.

12 Dasar Belia Negara

Golongan belia merupakan golongan yang terbesar membentuk masyarakat Malaysia pada masa ini. Ia meliputi golongan muda-mudi daripada umurnya 15 tahun hingga kepada 30 tahun. Dalam jarak umur yang begini luas terdapat berbagai-bagai bentuk dan ragam belia yang terdapat dalam negara ini. Mungkin segolongan besar daripada belia ini dapat dikatakan berada dalam bidang persekolahan, dan mungkin sebahagian yang lain pula telah pun menceburkan diri dalam bidang pekerjaan dan terdapat juga yang tidak mempunyai pekerjaan yang tetap, untuk menyara hidup mereka. Dalam keadaan yang tidak tersusun ini, kerajaan tidak menggariskan satu dasar belia yang khusus meliputi setiap ahli kumpulan belia ini. Apa yang ada pada ketika ini ialah berbagai-bagai dasar belia yang tersendiri. Keadaan ini berlaku kerana terdapat berbagai-bagai kementerian yang bertanggungjawab terhadap kegiatan belia ini. Kementerian Pendidikan yang menguasai sebilangan besar belia negara ini telah meletakkan dasar belia yang khusus tentang pelajar. Kementerian Buruh dan Tenaga Rakyat juga mempunyai dasar yang tersendiri terhadap golongan belia yang tertakluk di bawah kekuasaannya. Di bahagian negeri pula dapat dikatakan terdapatnya satu dasar belia yang tersendiri, yang khusus memberikan tumpuan kepada kegiatan belia yang terdapat di negeri tersebut.[69]

Melihat kepada begitu banyaknya dasar-dasar yang telah dibentuk, untuk golongan belia dengan bidang-bidangnya yang tersendiri dan

---

[69] Sumbangan kertas kerja dari Ahmad Nazri Bin Sulaiman, seminar dasar awam sessi 1980/81, Jabatan Sains Politik, UKM. Telah diubahsuai.

juga melihatkan pada peripentingnya peranan belia di dalam pembangunan negara, maka adalah dirasakan perlu terdapatnya satu dasar belia yang khusus dan meliputi semua aspek tentang belia yang terdapat di negara ini. Hal ini perlu dipandang serius kerana golongan belia merupakan harta negara yang amat berharga pada masa akan datang. Oleh kerana itu perlu dicorakkan bentuk dan hasrat yang diingini oleh negara ini terhadap golongan belia. Cerminan pemimpin-pemimpin negara pada masa akan datang perlu dibentuk dari masa ini dengan berpandukan satu dasar yang kukuh dan padu.

Atas kesedaran inilah maka Majlis Belia Malaysia yang mewakili sebahagian daripada pergerakan belia yang terdapat di negara ini telah berusaha untuk mengorak langkah dalam membicarakan satu dasar yang konkrit dan padu, bagi menjadi asas dan panduan untuk setiap pergerakan belia di negara ini. Walaupun proses untuk membentuk dasar belia yang bersifat kebangsaan sedang berjalan, namun draf yang telah disediakan oleh Majlis Belia Malaysia ini, perlu dilihat dan dikaji sebagai satu dasar yang bersifat panduan. Oleh itu perbincangan bab ini akan berkisar di sekitar dasar yang telah ditetapkan oleh Majlis Belia Malaysia ini.

Pembentukan Dasar Belia Negara[70]

Belia yang merupakan kelompok masyarakat yang terbesar di negara ini, sedikit sebanyaknya memainkan peranan untuk memajukan negara dengan tenaga-tenaga dan kemahiran yang ada pada mereka. Usaha untuk memajukan negara ini dari segi ekonomi, sosial dan politik adalah terletak pada rakyat negara ini sendiri. Secara tidak langsung, golongan belia yang juga menjadi rakyat negara ini berperanan untuk memajukan negara. Tenaga-tenaga belia digunakan untuk meninggikan taraf ekonomi negara dan juga taraf sosial masyarakat. Oleh kerana itu satu perancangan yang nyata dan jelas adalah perlu untuk melahirkan matlamat dan tujuan ini.

Melihatkan kepada dasar belia yang disediakan, didapati penekanan yang diberikan adalah dalam soal pembangunan dan kemajuan negara. Secara kasarnya dasar yang dibentuk ini bertitik tolak daripada

---

[70] Lihat Fawzi Basri, *Pergerakan Belia di Malaysia,* Majlis Belia Malaysia, Kuala Lumpur, 1980.

moto perjuangan Majlis Belia Malaysia sendiri iaitu menegakkan kebenaran dan keadilan.

Garis perjuangan yang telah ditetapkan oleh Dasar Belia Negara yang disediakan ini adalah seperti berikut:

1. Melahirkan belia yang mengamalkan cara hidup beragama.
2. Ke arah melahirkan belia yang bermoral tinggi, hormat dan cintakan negara.
3. Melahirkan semangat kebangsaan dan perpaduan.
4. Ke arah penyertaan belia dalam proses penggubalan dasar belia di semua peringkat.
5. Ke arah menyediakan peluang-peluang yang seluas-luasnya bagi penyertaan belia dalam pembangunan negara.

Untuk mencapai apa yang dihasrat di atas, gerakan belia ini telah menggariskan sepuluh ciri penting untuk diberi perhatian:

1. Matlamat Dasar Belia Negara.
2. Belia dan Pendidikan.
3. Belia Desa.
4. Akhlak Belia.
5. Hubungan Antarabangsa.
6. Pembangunan Belia.
7. Belia dan Pengangguran.
8. Belia Bandar.
9. Program-program Belia.
10. Perpaduan Belia.

Melihatkan kepada garis kasar dasar belia yang disediakan ini, dapat dikatakan bahawa dasar ini adalah lebih cenderung kepada model kelompok atau *group model* semasa ia dibentuk. Atau boleh juga dikatakan bahawa model ini terlihat setelah ia siap dibentuk. Anggapan yang mengatakan bahawa dasar yang dibentuk ini bersandarkan kepada model kelompok ini kerana melihatkan kepada keinginan yang tercetus daripada dasar ini iaitu untuk membela satu kelompok yang terdapat dalam masyarakat iaitu kumpulan belia. Pembelaan yang diinginkan oleh kelompok ini akan lebih mudah dilihat setelah diteliti dan dikaji daripada perkembangan pergerakan belia yang terdapat pada masa ini.

Desakan-desakan yang dibuat oleh kelompok belia ini bukan saja untuk kumpulan belia semata-mata dengan program-program yang dijalankan tetapi meliputi segala aspek yang penting hingga menyentuh program-program yang dijalankan oleh kerajaan yang melihatkan belia dan pembangunan.

Untuk membuktikan hal ini dan melihat peranan belia sebagai golongan yang mendesak, satu pembahagian akan dibuat di sini untuk membicarakan hal-hal yang berkaitan seperti belia dengan pembangunan, belia dengan pendidikan, belia dengan perpaduan, belia dengan ekonomi dan lain-lain. Melalui cara yang diberikan ini akan memudahkan lagi pemahaman untuk melihat golongan belia sebagai golongan pendesak dengan berasaskan kepada dasar belia yang disediakan.

Kelompok belia merupakan kelompok yang terbesar membentuk sistem pendidikan sebagai penuntut-penuntut sekolah. Bilangan yang besar ini jugalah yang akan menjadi tenaga kerja yang akan berusaha untuk memajukan pembangunan negara dan juga masyarakat pada masa yang akan datang. Oleh kerana itu bidang pendidikan ini merupakan bidang yang penting yang perlu dilihat khusus dalam perkembangan kegiatan belia kerana masa depan negara terletak kepada belia yang terpelajar dan berpengetahuan.

Dalam hal pendidikan ini gerakan belia telah menjalankan berbagai-bagai usaha untuk mendapatkan kerjasama kerajaan dalam memajukan sistem pendidikan yang ada pada masa ini terutamanya bagi kepentingan kelompok belia. Kelompok belia telah menjalankan usaha untuk mendesak kerajaan agar menambahkan bilangan pelajar-pelajar bumiputera dalam bidang sains dan teknologi. Keadaan ini adalah perlu untuk menjamin golongan belia bumiputera dalam usaha untuk menandingi kumpulan bangsa asing yang telah jauh lebih maju dalam bidang ini. Usaha-usaha kerajaan untuk menambahkan pengiriman belia-belia ke luar negara untuk mengikuti kursus-kursus yang meliputi bidang ini adalah digalakkan. Hasil yang diperolehi daripada usaha ini seterusnya dapat membantu negara dalam melahirkan pemimpin-pemimpin belia dan juga tenaga-tenaga mahir dalam bidang ini. Ini seterusnya dapat melahirkan kelompok belia yang terdidik dan maju.

Dalam bidang pendidikan juga kelompok belia mendesak kerajaan untuk mengadakan kursus-kursus profesional dengan lebih banyak lagi bagi memimpin belia-belia tempatan untuk mendapatkan kursus-kursus ini, dalam persediaan mereka menghadapi proses pembangunan.

Kursus-kursus yang dijalankan pada masa ini perlulah ditambah lagi mengikut keadaan pertambahan bilangan golongan belia dari semasa ke semasa. Melalui program-program seperti ini, ia akan membantu melahirkan kumpulan belia yang lebih maju dan berperanan dalam membangunkan negara.

Melalui sistem pendidikan juga, golongan belia mendesak agar kerajaan dapat memainkan peranan yang lebih positif ke arah menyatukan masyarakat pelajar. Sistem dan dasar pendidikan perlu dilihat dalam menjalankan fungsinya dalam menyatukan masyarakat ini. Sekolah-sekolah hendaklah digunakan dengan sebaik mungkin untuk mengumpulkan masyarakat belia yang berbilang bangsa sebagai satu masyarakat yang satu.

Desakan-desakan lain yang dibuat oleh kelompok belia dalam soal pendidikan ini termasuklah soal keadaan pentadbiran dan kelengkapan yang tidak mencukupi di sekolah-sekolah pedalaman, menambahkan bilangan sekolah-sekolah vokasional dan juga institut pertanian untuk kemudahan belia-belia yang tercicir, daripada pendidikan formal yang dijalankan.

Satu lagi bidang yang penting yang mendapat perhatian bagi kelompok belia ini ialah soal ekonomi. Bidang ini boleh juga dikatakan sebagai bidang yang popular di kalangan golongan belia dewasa ini. Penglibatan belia dalam bidang ekonomi ini perlulah digalakkan dan diberikan bantuan yang sepenuhnya oleh kerajaan demi untuk melihat kejayaan negara dalam bidang ekonomi ini. Dalam bidang ini masalah yang selalu ditimbulkan oleh golongan belia ini ialah masalah modal untuk menjalankan perniagaan. Melihatkan kepada masalah ini boleh menggagalkan niat belia untuk berniaga, maka desakan seringkali dibuat pada pihak yang bertanggungjawab agar golongan belia ini diberikan keistimewaan untuk mendapatkan pinjaman daripada institusi kewangan kerajaan. Kelonggaran syarat-syarat pinjaman adalah merupakan satu tindakan yang positif dalam usaha untuk menggalakkan belia menceburkan diri dalam bidang perniagaan ini.

Penglibatan belia dalam bidang pertanian, juga merupakan satu percubaan yang baru. Dengan adanya usaha ini, ia akan memperhebatkan lagi golongan belia dalam menjalankan usaha-usaha untuk menguasai bidang pertanian ini. Agensi-agensi kerajaan yang bertanggungjawab dalam bidang pertanian ini seharusnya memberikan

galakan supaya golongan belia mengambil bahagian dalam projek-projek pertanian.

Dalam bidang pertanian juga kerajaan didesak untuk memberikan peluang lebih besar bagi belia untuk mendapatkan kemahiran dalam bidang pertanian ini. Dengan adanya kemahiran yang baik golongan belia dapat menjalankan kerja-kerja sendiri tanpa memerlukan bantuan yang lebih daripada pihak kerajaan.

Desakan-desakan lain yang dibuat oleh golongan belia, terhadap bidang ekonomi ini termasuklah meluaskan bidang perdagangan, perniagaan dan perusahaan kepada kumpulan belia. Belia-belia harus dilibatkan dalam bidang ini dengan lebih banyak lagi. Kerajaan juga didesak untuk melihat masalah tanggagaji yang diberikan oleh pihak-pihak swasta yang terdapat di negara ini, untuk mengelakkan berlakunya penindasan dan juga untuk memperbanyakkan lagi bilangan belia yang akan menceburkan diri mereka ke dalam bidang ini. Penglibatan ini akan memberikan banyak pengalaman yang penting dalam usaha untuk memulakan perniagaan dan perusahaan.

Dalam soal penglibatan belia dalam bidang ekonomi ini, ia akan mempersoalkan penglibatan belia tani dan juga belia bandar dalam bidang perekonomian masing-masing. Belia tani akan memberikan tumpuannya kepada bidang pertanian manakala belia bandar pula akan memberikan tumpuan kepada bidang perusahaan dan perniagaan. Dengan adanya pembahagian yang khusus ini, akan memudahkan lagi penumpuan dibuat untuk memajukan bidang-bidang yang di ceburi ini.

Satu bidang lagi yang dapat dianggap penting juga dan ia lebih berperanan dari segi sosialnya, ialah tentang masalah perpaduan negara. Sebagaimana yang sering dikatakan, bahawa masyarakat yang membentuk negara ini, terdiri daripada berbagai-bagai kaum yang mana kaum yang terpenting ialah kaum Melayu, Cina, dan India. Struktur sosiobudaya masyarakat yang demikian ini, sedikit sebanyaknya telah mempengaruhi perkembangan pergerakan belia yang terdapat di negara ini. Masalah yang jelas timbul daripada perbezaan kaum ini ialah terdapatnya pertumbuhan-pertumbuhan belia yang berkembang mengikut ras dan etnik. Perkembangan yang sedemikian bukanlah satu perkara yang sengaja diada-adakan tetapi lebih merupakan pengaruh faktor budaya masyarakat tersebut. Sepanjang perkembangan yang ada tentang belia ini, tidak terdapat sebuah pun pertubuhan belia yang menubuhkan pertubuhannya dengan menggunakan isu-isu ras.

Di antara usaha-usaha yang dijalankan oleh kumpulan belia untuk menyatukan masyarakat yang berbilang bangsa yang terdapat di negara ini, adalah dengan mengadakan lebih banyak program-program kebudayaan yang menyeluruh dan meliputi semua bidang kebudayaan daripada bangsa asing yang terdapat di negara ini. Penglibatan dalam bidang kebudayaan ini tidak seharusnya dimiliki oleh sesuatu kaum itu sahaja tetapi sebaliknya ia haruslah menjadi satu milik bangsa menyeluruh. Semua bangsa yang terdapat di negara ini harus menghormati bidang budaya bangsa lain dan tahu untuk menyertainya. Dengan keadaan ini, penyatuan masyarakat akan lebih mudah dicapai.

Bidang sukan harus juga dilihat sebagai bidang yang dapat menyatukan setiap bangsa yang terdapat di negara ini. Melihatkan bidang ini amat berpengaruh, program-program yang mirip kepada sukan haruslah diperbanyakkan dan tidak seharusnyalah sesuatu bidang sukan itu di monopoli oleh sesuatu kaum saja.

Cara-cara lain yang disarankan oleh badan belia untuk menyatupadukan masyarakat yang terdapat di negara ini adalah dengan menggalakkan penggunaan bahasa Malaysia yang diterima sebagai bahasa kebangsaan. Memberikan penerangan tentang adat istiadat yang terdapat pada sesuatu kaum kepada kaum yang lain agar timbul perasaan saling hormat menghormati di antara masyarakat. Juga adalah dirasakan perpaduan akan lebih banyak dicapai dengan memperbanyakkan program bersama di kalangan masyarakat.

Melalui penerangan yang diberikan di atas dapat dilihat bahawa dasar yang disediakan oleh Majlis Belia Malaysia ini merupakan dasar yang dibentuk dengan menggunakan model kumpulan sebagai asasnya. Daripada penerangan di atas jelaslah bahawa kelompok belia merupakan kelompok yang memperjuangkan kepentingan yang diwakilinya. Segala yang dibentangkannya adalah untuk kepentingan belia dan berusaha untuk mempertinggikan nilai dan taraf belia di negara ini. Belia dilihat bukan hanya sebagai kelompok masyarakat yang berkumpulan untuk meluangkan masa saja tetapi sebaliknya ia haruslah memperlihatkan sikap dalam meneliti program kerajaan dan membuat analisis untuk menjamin kedudukan dan kepentingan belia. Belia juga dianggap berperanan penting untuk memajukan negara dengan penglibatannya dalam projek-projek pembangunan sama ada dalam bidang pertaniaan atau perindustrian.

Melihatkan model yang digunakan, perlu juga dikatakan bahawa peranan belia yang berhubung terus dengan masyarakat merupakan perkara yang penting. Tetapi melihatkan kedudukan dan perkembangan belia yang ada dalam negara pada masa ini, tidak terdapatnya kecenderungan untuk membentuk dasar belia sebagai elit model. Jika keadaan ini wujud, maka satu corak belia yang baru akan lahir dan kelompok belia tidak lagi dianggap sebagai golongan pendesak yang kuat, tetapi sebaliknya akan bertukar menjadi satu dasar politik dalam masyarakat.

Untuk masa-masa yang akan datang, model dasar yang boleh digunakan bagi kelompok belia ini ialah model *incrementalism* yang mana dengan model ini pembaikian boleh dibuat terhadap dasar-dasar yang telah ada. Ini adalah perlu kerana keadaan belia dalam masyarakat akan sentiasa berubah mengikut keadaan dan pengaruh daripada luar. Oleh kerana itu adalah mustahil untuk membentuk satu dasar dalam setiap perubahan tetapi adalah lebih mudah pembaikian dilakukan pada dasar yang sedia ada.

Kesimpulan

Setelah meneliti dasar yang disarankan oleh Majlis Belia Malaysia ini, dapatlah dikatakan bahawa model yang digunakan dalam menggubal dasar ini adalah *group model.* Ini dapat dilihat daripada tindakan-tindakan belia yang bertindak sebagai pendesak pada kerajaan dan juga sebagai pengkritik terhadap apa-apa polisi kerajaan yang tidak menguntungkan golongan belia. Oleh itu dapat juga dikatakan belia bertindak sebagai *check and balance* terhadap apa yang dijalankan oleh kerajaan.

13 Dasar Perumahan Negara [71]

Kerajaan telah mengisytiharkan dasarnya untuk mewujudkan sebuah negara demokrasi yang memiliki rumahtangga. Objektif utama dasar ini ialah supaya rakyat negara ini hidup dengan sempurna, dan dapat menyumbangkan dengan berkesan kepada taraf sosial dan kemakmuran negara ini.

Mengikut Rancangan Malaysia Ketiga (1976 – 1980) "satu daripada objektif sosial yang penting dalam pembangunan negara ialah memenuhi keperluan-keperluan perumahan. Ia bertujuan supaya semua rakyat Malaysia, terutamanya yang berpendapatan rendah dapat menikmati kemudahan-kemudahan perumahan yang mencukupi." (RM III, 1976). Soalan utama di sini ialah, sejauh manakah kerajaan berjaya "memenuhi keperluan-keperluan perumahan" melalui dasarnya?

Masalah Perumahan

Tidaklah dapat kita nafikan bahawa soal perumahan masih merupakan masalah yang belum dapat diselesaikan oleh pihak pemerintah hingga masa sekarang. Masalah perumahan ini bertambah serius memandangkan keadaan yang bertambah buruk. Masalah ini boleh dilihat dari dua aspek. Aspek pertama ialah dari segi kekurangan rumah dan aspek keduanya ialah mengenai harganya yang tinggi. Faktor-faktor yang berhubung dengan masalah perumahan ini akan diperbincangkan satu persatu.

---

[71] Sumbangan dari kertas kerja H.S. Tan. dalam seminar dasar awam, sessi 1980/81. Telah diubahsuai.

Pertambahan penduduk merupakan suatu masalah besar yang dihadapi oleh setiap negara. Mengapa hal ini dianggap sebagai suatu masalah? Apabila penduduk bertambah, maka perlu bertambah pula perumahan, pekerjaan, kemudahan-kemudahan kesihatan dan lain-lain. Di Malaysia kadar pertumbuhan penduduk ialah 2.8% setahun. Angka ini terlalu besar jika dibandingkan dengan negara-negara Barat yang mempunyai kadar kurang daripada satu peratus setahun. Keadaan ini diperburukkan lagi dengan kadar kematian yang semakin menurun berikutan wujudnya peralatan perubatan dan kemudahan-kemudahan kesihatan yang lain. Maka wujud apa yang dinamakan *natural demand.*

Permintaan ke atas perumahan dengan penghijrahan pemuda-pemuda dari luar bandar, untuk mencari pekerjaan ke bandar-bandar besar telah memperburukkan lagi masalah kekurangan perumahan serta meningkatkan harga rumah. Penghijrahan secara langsung telah meninggikan permintaan ke atas perumahan.

Di Wilayah Persekutuan, seramai 233,109 orang ataupun satu perempat penduduk Kuala Lumpur tinggal di kawasan setinggan di merata-rata tempat. Kawasan-kawasan setinggan selalu didapati di kawasan bekas-bekas lombong atau di sekeliling kawasan perindustrian dan perumahan yang maju. Sebagai contoh, kawasan setinggan bertumpu di Sentul, Sungai Besi, Setapak, Salak South, Segambut, Kepong, Selayang, Kampung Pandan, Kampung Baru dan Damansara. Kesemua 233,109 orang ini tanpa rumah dan mendiami dalam 40,934 pondok. Maka perumahan yang sesuai mesti dicari untuk mereka.

Apabila kerajaan melancarkan Dasar Ekonomi Baru, tidak terlintas di kepala penggubal DEB bahawa ia akan menimbulkan masalah dari segi perumahan. "Apabila dasar (DEB) ini dilaksanakan, jelas menunjukkan migrasi orang-orang Melayu ke kawasan bandar bertambah terutama ke kawasan bandar Kuala Lumpur."[72] Ini menunjukkan kerajaan kurang mempunyai pandangan ke depan dan tidak bersedia menghadapi masalah perumahan. Dianggarkan bahawa seramai 56,000 orang datang ke Kuala Lumpur setiap tahun dan angka ini akan naik lagi jika kawalan tidak dikenakan ataupun suatu polisi dibentukkan.

---

[72]Manjit Singh Sidhu, *Kuala Lumpur and its Populations* University Malaya Press, Kuala Lumpur, 1978.

Salah satu lagi punca masalah perumahan ialah bilangan rumah tidak bertambah selari dengan permintaan untuk rumah. Telah pun dianggar dalam Rancangan Malaysia III, diperlukan sekurang-kurang-nya 514,000 unit untuk memenuhi keperluan-keperluan perumahan di Malaysia Barat (RM III, 1976). Dalam jangka masa rancangan ini juga, kedua-dua sektor awam dan swasta dianggar hanya mampu membina sebanyak 482,800 unit (termasuk juga anggaran untuk Sabah dan Sarawak).

Adalah diragu-ragukan keupayaan sektor awam dan sektor swasta, khasnya sektor awam untuk menyiapkan kesemua 482,800 unit dalam tempoh yang ditentukan. Pandangan ini berdasarkan statistik yang diberi dalam "kajian Separuh Penggal Rancangan Malaysia Ketiga". (lihat Rajah 13.1).

Daripada statistik yang diberi, jelas menunjukkan swasta memainkan peranan yang amat penting dalam menyelesaikan masalah perumahan rakyat. Dalam tempoh itu juga, sektor awam hanya berjaya menyiapkan 65,936 unit, jauh ke belakang bilangan yang di rancang

Sektor	Bilangan yang dirancang	Siap	Sedang dibina
Sektor Awam	622,200	111,395	30,923
Agensi Kerajaan —			
(Felda, Felcra, Dara,			
Kejora, Ketengah)	533,110	199,574	111,577
Rumah Kakitangan Kerajaan	411,300	188,600	113,807
Lembaga Kemajuan —			
Sarawak, Sabah & JCDA	6,900	1,846	559
Projek PKEN	57,300	144,522	111,191
Jumlah kecil	2220,800	665,936	668,057
Swasta	1000,000	881,662	333,300
Syarikat Kerjasama	112,000	22,470	11,759
Orang Perseorangan &			
Kumpulan	1550,000	455,600	115,200
Jumlah kecil	2662,000	1229,662	560,259
JUMLAH	4882,800	1955,663	1118,316

Rajah 13.1:: Kajian Separuh Penggal, RMIII (1976–1980), Kerajaan Malaysia, 1979

Kekurangan rumah juga disebabkan oleh kerana terlalu banyak rumah dimiliki oleh sebilangan kecil yang bermodal dan yang menjadikannya satu bentuk harta. Buktinya, lebih banyak penyewa rumah daripada bilangan tuan punya rumah. Kenapa orang-orang ini menanam modal di dalam rumah? Kerana mereka pasti bahawa harga rumah akan naik dengan pesat dan dalam masa yang singkat. Selain itu *speculative demand* yang dibuat oleh golongan ini telah menyebabkan harga rumah naik melambung. Tambahan pula, bank-bank begitu mudah memberikan pinjaman wang kepada calon pembeli jenis ini. Dengan itu kemungkinan bagi mereka yang kurang modal dan susah meminjam di bank untuk membeli dan memiliki rumah semakin tipis. Oleh yang demikian terjadilah keadaan rumah yang dikatakan murah itu sebenarnya begitu mahal sehingga kelompok yang dijangka mampu membelinya, langsung tidak berupaya berbuat demikian. Maka timbullah ungkapan 'rumah murah yang mahal'.

Harga rumah yang mahal juga berpunca daripada berlakunya apa yang disebut oleh orang ekonomi: "Terlalu banyak wang mengejar terlalu sedikit barangan." Manusia sekarang begitu tergoda dengan idea memiliki rumah walaupun mereka masih bujang atau belum berumahtangga. Sikap ini mungkin kerana ketakutan atau keinginan *status sosial.* Maka, sebab-sebab psikologi mereka ini turut berlumba-lumba merebut rumah yang tidak dapat diperbanyakkan dalam masa yang pendek.

Dari segi pemaju perumahan, akar masalah perumahan kini adalah kewangan yang dikait dengan masalah hubungan antara pihak berkuasa dan pemaju rumah. Isi masalah adalah kelulusan memperoleh tapak projek dan membina jenis-jenis rumah, termasuk kelulusan pelan bangunan. Ini berkait rapat dengan soal waktu yang bagi pemaju perumahan, sebagai pengusaha, adalah peka sekali dari segi kewangan. Syarikat pemaju perumahan perlu punya modal. Sebahagian besar diperolehi dari pinjaman bank yang sudah pasti dikenakan bunga. Katakan satu syarikat pinjam $1 juta dengan bunga 10% setahun untuk projek perumahan yang masih menunggu kelulusan kerajaan. Menurut amalan yang biasa, tempoh untuk meluluskan projek perumahan dari tahap memperolehi tanah tapak hingga ke pelan projek dan bangunan adalah antara 1½ – 3 tahun. Jarang sekali kelulusan diberikan kurang dari setahun akibat *red tape.* Maka pertimbangkan jumlah bunga yang wajib dibayar setahun. Sebaik saja diluluskan pemaju perlu pula mempertimbangkan kos bahan binaan semasa dan

kadar inflasi yang tentunya sudah banyak berubah dalam tempoh yang diambil untuk mendapatkan kelulusan. Dalam keadaan ini bukan saja harga rumah yang naik tetapi penawaran rumah juga dikurangkan. Kerana permintaan merupakan satu angkubah yang susah diturunkan ataupun dikawal, maka harga rumah akan naik lagi.

Daripada statistik yang diperolehi (lihat Rajah 13.2) harga rumah telah meningkat sekurang-kurangnya 10% dalam tempoh 1978–1979 di setiap negeri dan adalah dijangkakan harga rumah akan naik lagi jika penyelesaian tidak dicari untuk mengatasi punca-punca masalah perumahan yang telah pun dibincangkan.

Penyelesaian

Dalam usahanya untuk mengatasi masalah perumahan, kerajaan telah pun menghadapi beberapa masalah dalam melaksanakan dasarnya. Dalam RM III, 1976, kerajaan telah mengakui kekurangannya untuk mengatasi masalah perumahan dalam tempoh RM II. Ini telah membuatkan kerajaan terpaksa menumpukan kepada perumahan dalam rancangan Malaysia ketiga dan seterusnya.

Sebagai langkah pertama, kerajaan sedang mengambil kedudukan yang tegas terhadap soal penghijrahan. Didapati kerajaan telah berusaha untuk membekalkan kawasan-kawasan setinggan dengan kemudahan-kemudahan asas seperti air dan elektrik. Menurut setengah kritik, tidaklah tindakan ini akan menggalakkan migrasi? Angka telah menunjukkan bilangan setinggan di bandar kian meningkat. Tambahan lagi, jumlah setinggan kelas tengah juga meningkat. Mereka ini sebenarnya tidak merupakan *qualified squatters* dari segi pendapatan. Dalam satu kajian, didapati seramai 5.1% ketua rumahtangga setinggan datang daripada golongan profesional, teknikal, tadbir dan pengurusan (Sunday Mail, 1. Feb. 1981).

Walaupun kerajaan perlu menjaga kebajikan setinggan, perlu juga untuknya mengawal migrasi. Maka kerajaan sekarang dalam satu dilema. Akibatnya ialah tidak wujudnya suatu dasar yang jelas dan komprehensif mengenai setinggan. Kerajaan mesti menegaskan bahawa menjadi setinggan bukan merupakan pasport untuk mendapat subsidi rumah. Soal migrasi harus dikawal dengan secepat mungkin kerana setinggan merupakan halangan kepada pelaksanaan projek-projek pembangunan serta memperburukkan permintaan atas perumahan. Perlulah bagi kerajaan untuk membentuk suatu dasar

berkenaan dengan status setinggan walaupun isu ini adalah politik.

Alternatif kepadanya ialah membina rumah-rumah panjang untuk menempatkan setinggan. Langkah ini telah pun diambil oleh pihak berkuasa. Walaupun konsep ini berkesan, ini merupakan penyelesaian sementara saja. Rumah panjang hanya merupakan perlindungan sementara. Dalam jangka panjang, masalah perumahan akan timbul lagi.

Sesuatu perlu dilakukan untuk memastikan rumah yang sudah siap dibina, jatuh ke tangan yang benar-benar memerlukannya. Hal ini tidak dapat dilakukan oleh pihak berkuasa kerana hingga sekarang, kerajaan masih tidak mempunyai data-data yang lengkap mengenai pemilikan rumah. Kerajaan perlu buat satu banci perumahan. Kerajaan Singapura dapat mengatasi perkara tersebut kerana mereka mempunyai data yang lengkap. Setiap pembeli akan diberikan kemudahan mengeluarkan sebahagian dari wang carumannya di *Central Provident Fund.* Namanya akan disenaraikan dan kemudian disemak untuk mengelakkan pembelian kali kedua. Dengan cara ini pihak Lembaga Perumahan dapat mengesan dan menentukan calon pembeli pertama kali atau sebaliknya.

Alternatifnya boleh diambil dari Indonesia di mana projek perumahan awam dikendalikan oleh satu lembaga bernama Perumahan Nasional (Perumnas). Selesai dibina rumah pun diisi. Penghuni rumah dikehendaki membayar sewa bulanan selama dua tahun. Selepas itu penghuni diberi pilihan: sama ada ingin tinggal terus sebagai penyewa atau membelinya. Yang ingin membeli membuat permohonan 'beli rumah' dan wang mukanya adalah seluruh wang sewa dua tahun yang sudah pun dibayar. Jadi dalam hal ini proses jual beli dari tangan ke tangan tidak timbul. Akan tetapi, alternatif ini mempunyai kelemahannya. Pertama, kerajaan tidak dapat menentukan sama ada penyewa itu sudah pun memiliki rumah atau tidak. Maka kerajaan masih perlu membuat satu banci perumahan. Kedua, di Malaysia terdapat terlalu banyak agensi yang membina rumah. Di sini timbulnya soal penyelarasan pelaksanaan.

Ini boleh dicapai dengan menubuhkan satu perbadanan khusus seperti di Indonesia dan Singapura supaya dapat membentuk suatu rancangan yang sistematik serta bertanggungjawab menyelaraskan segala program. Kini program perumahan dijalankan oleh kerajaan-kerajaan negeri dan juga agensi-agensi awam yang lain seperti FELDA, FELCRA, DARA, KEJORA, KETENGAH, PKEN, UDA dan lain-lain.

Rajah 13.2 Kajian ke Atas Harga Rumah Teres Satu Tingkat di Bandar-Bandar yang Dipilih di Semenanjung Malaysia Untuk 1978 – 1979

Bandar	Harga Seunit		Kenaikan %	Bandar	Harga Seunit		Kenaikan %
	1978 ($)	1979 ($)			1978 ($)	1979 ($)	
PERLIS				NEGERI SEMBILAN			
Kangar	26,000	31,000	19	Seremban			
Kuala Perlis ..	22,000	28,000	27	Tanam Bukit Kaya ..	36,000	42,500	18
Arau	22,000	23,000	5	Port Dickson			
KEDAH				Town Garden ..	30,000	34,000	13
Alor Setar				Bahau			
Taman Lamsun ..	42,000	48,000	14	Taman ACBE ..	27,000	34,000	26
Sungai Petani				Tampin			
Taman Intan ..	30,000	36,000	20	Taman Clonlee ..	29,000	33,000	14
Kulim				MELAKA			
Taman Bersatu ..	29,000	33,000	14	Bandar Melaka			
Jitra	23,000	29,000	26	Kawasan Ujong Pasir	40,000	45,000	13
PULAU PINANG				Alor Gajah	29,000	33,000	14
Georgetown				Jasin	17,900	17,900	–
Kawasan Green Lane	70,000	95,000	36	JOHOR			
Kawasan Tanjong Bunga	55,000	70,000	27	Johor Baru			
Butterworth	40,000	50,000	25	Taman Sri Tebrau ..	40,000	55,000	38
Bukit Mertajam ..	35,000	45,000	29	Batu Pahat			
Nibong Tebal	32,000	40,000	25	Banang Garden ..	40,000	48,000	20
				Muar			

PERAK			
Ipoh			
Ipoh Gardens ..	37,000	45,000	22
Taiping			
Taman Bukit Mas	38,000	45,000	18
Tapah	30,000	33,000	10
Teluk Intan	26,000	31,000	19
SELANGOR			
Petaling Jaya			
S.E.A Park	52,000	62,000	19
Kelang			
Kawasan Teluk Gadung	40,000	50,000	25
Kajang	37,600	55,000	46
W. PERSEKUTUAN			
Kawasan Bangsar			
Lucky Garden — jenis C	55,000	66,000	20
Kawasan Cheras			
Taman Cheras — Jenis T3	48,000	56,000	17
Kawasan Jalan Kelang Lama			
Happy Garden — Jenis B	42,000	56,000	33
Kawasan Kepong			
Kepong Baru — Jenis TIH	40,000	50,000	25
Taman Jalan Sakeh	30,000	35,000	17
Kluang			
Taman Kluang ..	30,000	40,000	33
PAHANG			
Kuantan			
Kawasan Jalan Ayer Puteh	38,000	53,000	40
Temerloh/Mentakab			
Taman Rimba ..	36,000	41,500	15
Bentong			
Taman Ketari ..	30,000	40,000	33
Jerantut			
Taman Berlian ..	27,000	30,000	11
TERENGGANU			
Kuala Terengganu			
Taman Midin ..	—	35,000	—
Taman Bukit Indah	—	23,000	—
Cukai			
Taman Sri Kemaman	45,000	50,000	11
Puteh (Simpanan Melayu)	—	26,000	—
Jertih	—	23,500	—
KELANTAN			
Kota Baru			
Kawasan Jalan Hospital	34,000	38,000	12
Kuala Kerai	—	31,000	—
Pasir Mas	—	29,500	—

CATATAN — Jenis-jenis rumah yang disebutkan di atas berbeza dari bandar ke bandar dari segi keluasan tanah dan bangunan, bentuk kualiti binaan, kemasan, umur dan keadaan pembaikan.

Sumber: Kerajaan Malaysia, *Laporan Pasaran Harta 1979*, Kuala Lumpur, 1980.

Nota: Harga rumah bagi satu unit bagi tahun-tahun selepas 1980 dikatakan naik hampir 100 peratus.

Industri perumahan perlu bertanding dengan sektor perdagangan dan sektor perindustrian untuk bahan-bahan pembinaan. Ini telah menyebabkan harga barang-barang tersebut naik seperti yang telah berlaku apabila RM II dilancarkan. Ini secara langsung telah menyebabkan harga rumah naik pula. Perkara ini boleh diatasi dengan meninggikan lagi keluaran bahan-bahan binaan tempatan supaya selari dengan permintaan. Akan tetapi untuk meningkatkan pengeluaran supaya selari dengan permintaan adalah susah dan memakan masa yang panjang. Alternatifnya ialah mengimportkan bahan-bahan tersebut dan diberi pelepasan cukai. Masalah di sini ialah perbuatan ini akan merugikan ekonomi negara dari segi imbangan dagangan serta cukai yang terpaksa dikecualikan. Di Malaysia, kita mempunyai hutan rimba yang kaya dengan kayu-kayan yang bernilai dan sesuai untuk dijadikan asas bahan-bahan pembinaan. Potensi kayu sebagai bahan binaan harus diberi lebih perhatian. Kerajaan patut menghadkan eksport kayu-kayan serta menggalakkan penggunaan kayu.

Cadangan penubuhan Institut penyelidikan Perumahan Malaysia (Mahri) oleh kerajaan akan memudahkan lagi usaha untuk memperolehi maklumat-maklumat dan hasil-hasil kajian mengenai pembinaan perumahan, penggunaan bahan-bahan binaan gantian, dan berbagai teknologi pembinaan baru yang boleh mengurangkan masa dan kos. Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan mempunyai tugas yang penting dalam mengumpulkan maklumat yang tepat mengenai kemajuan pembinaan perumahan di kedua-dua sektor awam dan swasta. Maklumat-maklumat tersebut mustahak bagi memudahkan pengawasan program perumahan.

Jika kita merujuk balik kepada statistik yang diberi, jelas kepada kita pihak swasta memainkan peranan yang amat berkesan dalam menyelesaikan masalah perumahan rakyat. Tetapi apa yang nyata pihak tersebut pada keseluruhannya mendirikan rumah yang bertaraf 'mewah' yang tidak mampu dibeli oleh golongan yang berpendapatan rendah. Amat tidak menguntungkan mereka untuk membina rumah dalam kategori kos rendah. Untuk menggalak pemaju perumahan swasta membina rumah kos rendah, kerajaan perlu memberikan insentif. Kerajaan boleh memberikan subsidi dalam bentuk menjual tanah untuk projek perumahan dengan kos yang minimum. Di samping itu, kerajaan perlu menimbangkan untuk mempercepatkan bayaran pendahuluan bagi pinjaman perumahan kakitangannya yang membeli rumah daripada pihak swasta. Dengan ini, wang yang masuk

cepat boleh dijadikan modal pusingan untuk merancang projek perumahan selanjutnya.

Selain itu, kerajaan boleh menyumbang untuk penyediaan infrastruktur seperti kemudahan elektrik, air, parit dan sistem pembuangan najis. Kelulusan memperolehi tapak projek termasuk kelulusan pelan bangunan harus dipercepatkan dan *red tape* dikurangkan. Dengan cara ini, kerajaan dapat menentukan penawaran perumahan tidak berkurangan dan kosnya tidak terlampau tinggi. Adalah lebih baik lagi kalau kerajaan dapat membelinya dahulu daripada pemaju perumahan dan kemudian menjualnya kembali kepada yang benar-benar memerlukan dengan harga yang seminimum mungkin.

Alternatif yang akhir sekali berkait dengan aspek desentralisasi bandar. Apa yang dimaksudkan ialah selama ini bandar-bandar besar di Malaysia mempunyai pusat pentadbiran dan perniagaan yang berkelompok dan hampir menyesakkan di satu-satu kawasan di tengah-tengah bandar. Jika pusat ini dapat diselerakkan ke kawasan-kawasan di luar pusat bandar misalnya di pekan-pekan satelit yang berhampiran, maka kawasan-kawasan perumahan pun boleh diselerakkan. Ini akan mengurangkan tekanan atau peningkatan permintaan bagi kawasan-kawasan tanah di sekitar tempat-tempat tertentu. Cara ini dapat menurunkan harga tanah dan nilai rumah kerana tanah dan rumah tidak lagi menjadi rebutan sangat. Bagaimanapun, kejayaan pelaksanaan dasar seperti ini bergantung kepada beberapa pra-syarat terutamanya kewujudan satu sistem infrastruktur seperti pengangkutan awam dan jalan raya yang baik dan efisien.

Agak susah untuk kita menentukan alternatif mana yang berkesan sekali kerana tidak mempunyai maklumat-maklumat penuh dan tepat mengenai keadaan sekarang. Pada pendapat saya, alternatif yang baik dan berkesan sekali ialah campur aduk aspek-aspek tertentu daripada alternatif-alternatif yang diberi di atas.

Teori-teori dan Dasar Awam (Perumahan)

Dasar perumahan hingga sekarang tidak mengalami apa-apa pun perubahan yang besar atau radikal dari segi program dan kegiatannya. Objektif dasar perumahan semasa yang dibentuk masih merupakan yang sama hingga kini, iaitu untuk mewujudkan sebuah negara demokrasi yang memiliki rumahtangga. Kenapa pula tidak berlakunya perubahan yang nyata atau radikal? Ini adalah sebab objektif dasar

masih belum dicapai dengan memuaskan oleh pihak pemerintah. Apa yang sebenarnya berlaku ialah pengubahsuaian ke atas program yang ada yang juga merupakan asas kepada program-program baru.

Jika ditinjau dasar ini dari segi perbelanjaan, peruntukan kerajaan untuk perumahan telah meningkat dengan setiap rancangan baru. Dalam RM II (1961–1965), perbelanjaannya ialah $87.3 juta, RM I (1966–1970) – $1881.1 juta, RM II (1971–1975) – $234.8 juta, dan RM III (1976–1980) – $2,500 juta. Dari segi program pula, dalam 15 tahun kebelakangan ini, tumpuan program dasar masih ke atas mereka yang berpendapatan rendah melalui pembinaan rumah kos rendah. Juga merupakan programnya untuk meningkatkan keadaan penghidupan di luar bandar.

Berdasarkan ciri-ciri di atas, maka pada pendapat saya, model atau teori yang diikuti dalam penggubalan dasar perumahan ialah teori *Incrementalism:* Menurut model ini, polisi awam dilihat sebagai penerusan aktiviti-aktiviti kerajaan yang lepas dengan sedikit modifikasi yang berbentuk *incremental.*

Satu lagi teori yang boleh dikaitkan dengan dasar perumahan kerajaan Malaysia ialah teori kelompok. Hingga sekarang, kerajaan tidak mempunyai suatu dasar yang komprehensif mengenai soal setinggan. Ini adalah kerana setinggan merupakan suatu kelompok yang besar dan mempunyai kesan ke atas pengundian pada masa-masa pilihanraya. Dalam sebuah negara yang mengamalkan demokrasi, sebagai pengundi, mereka boleh mempengaruhi keputusan kerajaan. Maka tidak wujudnya suatu polisi mengenai soal ini. Harus perlu dipertimbangkan sangat-sangat oleh kerajaan ialah kepentingan siapa atau golongan mana yang sebenarnya yang hendak diutamakan dalam soal perumahan ini.

Ketiadaan dasar mengenai setinggan boleh digunakan untuk menerangkan kenapa dasar perumahan tidak mempunyai rancangan yang khas bagi setinggan. Ini kerana soal setinggan adalah begitu berpolitik sekali. Akibatnya, perkara ini diketepikan dalam program dasar perumahan. Maka tidak ada perubahan dalam rancangan dasar perumahan.

Dari atas kita dapat melihat perkaitannya antara teori incrementalisma dan teori kelompok. Secara umum kita boleh katakan kedua-dua teori tersebut telah digunakan dalam penggubalan dasar perumahan. Akan tetapi, kita tidak boleh menolak sumbangan teori-teori lain seperti institusionalisma, rasionalisma dan sistem.

Kesimpulan

Sebagai kesimpulan apa yang harus ditekan di sini masalah perumahan di Malaysia wujud dan kerajaan memainkan peranan penting dari segi pembentukan polisi. Di samping itu perlu ada suatu sistem kerjasama antara kerajaan, pemaju perumahan dan rakyat sendiri. Setiap pihak mempunyai peranan untuk mengatasi masalah perumahan.

14 Dasar Perindustrian [73]

Pada 13 Mei 1969, beberapa hari selepas pilihanraya umum diadakan, telah berlaku satu rusuhan perkauman khususnya di antara orang-orang Melayu dengan bukan Melayu. Rusuhan itu menggambarkan betapa besar dan seriusnya masalah perpaduan di negara ini. Sedangkan perpaduan negara merupakan suatu faktor terpenting bagi keselamatan dan pembangunan negara.

Dikatakan punca utama berlakunya peristiwa ini ialah keadaan ekonomi yang tidak seimbang antara orang Melayu dengan bukan Melayu, juga keadaan kemiskinan yang teruk dialami oleh orang-orang Melayu, terutama di desa. Jadi dirumuskan bahawa wujud perbezaan ekonomi di antara sektor moden dalaman sebahagian besar terdiri daripada orang-orang bukan Melayu yang kaya dan mewah; dengan sektor tradisi yang sebahagian besar terdiri daripada orang-orang Melayu yang miskin dan sengsara. Orang-orang Melayu hidup merempat di tanah air sendiri yang terkenal makmur di rantau ini. Allahyarham Aminuddin Baki pernah berkata, 'Jangan jadi seperti ayam di kepok mati kelaparan; itik di air mati kehausan'.

Daripada Jadual 14.1 jelas menunjukkan perbezaan jumlah pendapatan yang tinggi. Jika perkara ini dibiarkan berterusan sudah tentu akan membahayakan kestabilan negara. Rakyat bumiputera haruslah dibantu oleh kerajaan untuk turut serta menikmati pembangunan negara untuk mewujudkan satu keadaan yang adil. Dasar ekonomi yang terlalu condong kepada pasaran bebas bukan

---

[73]Sumbangan kertas kerja oleh Borhanuddin Ramli, Seminar Sessi 1980/81. Telah diubahsuai oleh penulis.

saja tidak dapat menyelesaikan masalah sosio-ekonomi, tetapi juga boleh membawa implikasi politik terhadap negara.

Di dalam tahun 1970, berlakulah perubahan yang mengejut terhadap dasar ekonomi negara. Selepas kejadian 13 Mei, negara telah diperintah oleh Majlis Gerakan Negara (MAGERAN) selama 21 bulan yang diketuai oleh Tun Abdul Razak. Di dalam MAGERAN ini telah ditubuhkan berbagai jawatankuasa untuk membuat dasar. Di antara jawatankuasa itu ialah Jawatankuasa Ekonomi yang bertanggungjawab menyediakan laporan tentang; masalah ketidakseimbangan ekonomi dan perpaduan nasional yang membawa Dasar Ekonomi Baru.[74]

Kaum	% isi rumah	$	% pendapatan
Melayu	53.3	173.19	34.9
Cina	33.8	381.29	48.82
India	11.9	300.61	13.62

Sumber: Jabatan Statistik, Kuala Lumpur (disesuaikan)

Jadual 14.1 Agihan Pendapatan Mengikut Kaum 1970 (purata bulanan)

---

[74]Report of The Economic Commitee, National Consultative council on The Problems of Racial Economic Imbalance and National Unity, Jabatan Perpaduan Negara, Kuala Lumpur, Disember 1970.

Di antara ahli jawatankuasa itu ialah:

1. YB En. Mansur Othman
2. YB Tan Sri A. Kadir Shamsuddin
3. Datuk Habib Abd. Rahman
4. Abd. Aziz Hj. Abdullah
5. Rev. Dennis C. Dutton
6. Geh Ik Cheong
7. Datuk Hussain Onn
8. Cik P.G. Lim
9. Mathew Abraham
10. Melan Abdullah
11. P.P. Narayanan
12. Raslan Dato' Abdullah
13. Datuk Stephen Kalong Ningkan
14. Prof. Syed Hussain Alatas
15. Prof.Ungku Aziz
16. YB Tengku Ahmad Rithaudin
17. Kam Woon Wah

Melalui dasar ini diharapkan wujud keadaan yang lebih adil di mana kemakmuran negara akan dinikmati bersama oleh setiap rakyat. Matlamat akhirnya ialah untuk mewujudkan perpaduan yang akan menjadi teras kepada pembangunan. Sebagai penilaian akhir, kaum bumiputera harus memiliki sekurang-kurangnya 30% daripada modal saham atau kekayaan negara. Jadual 14.2 menunjukkan anggaran yang harus dicapai mengikut tahun.

Polisi Perindustrian

Salah satu cabang objektif Dasar Ekonomi Baru (DEB) yang penting ialah perindustrian. Jadi semua keputusan kerajaan yang berkaitan dengan perindustrian sama ada dilaksanakan ataupun tidak, dapatlah dinamakan polisi perindustrian. Secara umum polisi-polisi yang dibuat oleh kerajaan dalam hal ini bertujuan hendak membantu bumiputera bergiat secara aktif di dalam perindustrian di semua peringkat pemilikan dan guna tenaga.

Teori yang dapat diaplikasikan di dalam dasar ini ialah teori *institutionalism* dan teori kelompok.

Teori Institusionalisme. Polisi-polisi perindustrian ini kebanyakan digubal oleh Jawatankuasa Ekonomi, Majlis Gerakan Negara. Kemudian dilanjutkan oleh Kementerian Perdagangan dan Perindustrian dengan kerjasama beberapa pihak yang berkaitan. Di bawah Kementerian tersebut ditubuhkan Lembaga Kemajuan Perindustrian Persekutuan (FIDA) yang kemudian pada tahun 1979 ditukar namanya kepada MIDA *(Malaysian Industrial Development Authority)* yang bertanggungjawab membuat dasar-dasar selanjutnya, dan seterusnya melaksanakan dasar-dasar tersebut.

Teori Kelompok: Polisi ini dengan jelas menunjukkan ia bertujuan untuk memenuhi keperluan kaum bumiputera. Di dalam negara yang berbagai kaum ini, dasar seperti ini tentunya terhasil hanya dengan tolak ansur daripada berbagai pihak terutama ahli politik di peringkat yang tinggi. Peluang yang akan diberikan kepada kaum bumiputera di dalam hal ini diwujudkan dengan mengembangkan ekonomi supaya tidak ada kaum yang merasa haknya diceroboh atau diketepikan.

Ini bersesuaian dengan falsafah ekonomi negara yang berasaskan ekonomi bebas tapi terkawal. Kaum bukan bumiputera bertolak ansur

Hakmilik	1970 (sebenar) juta	$	%	1975 (anggaran) juta	$	%	1980 (anggaran) juta	$	%	1990 (anggaran) juta	$	%
Orang Melayu perseorangan dan syarikat kepunyaan Melayu.	125.6		2.4	768.1		7.8	3,284.3		16.0	24,009.7		30.0
Rakyat Melayu yang lain.	1,876.5		34.3	3687.3		37.3	8,290.5		40.0	32,012.9		40.0
Rakyat asing	3,377.1		63.3	5434.7		54.9	8,952.2		43.6	24,009.7		30.0
Jumlah	5,329.		100.0	9890.		100.0	20,527		100.0	80,032.		100.0

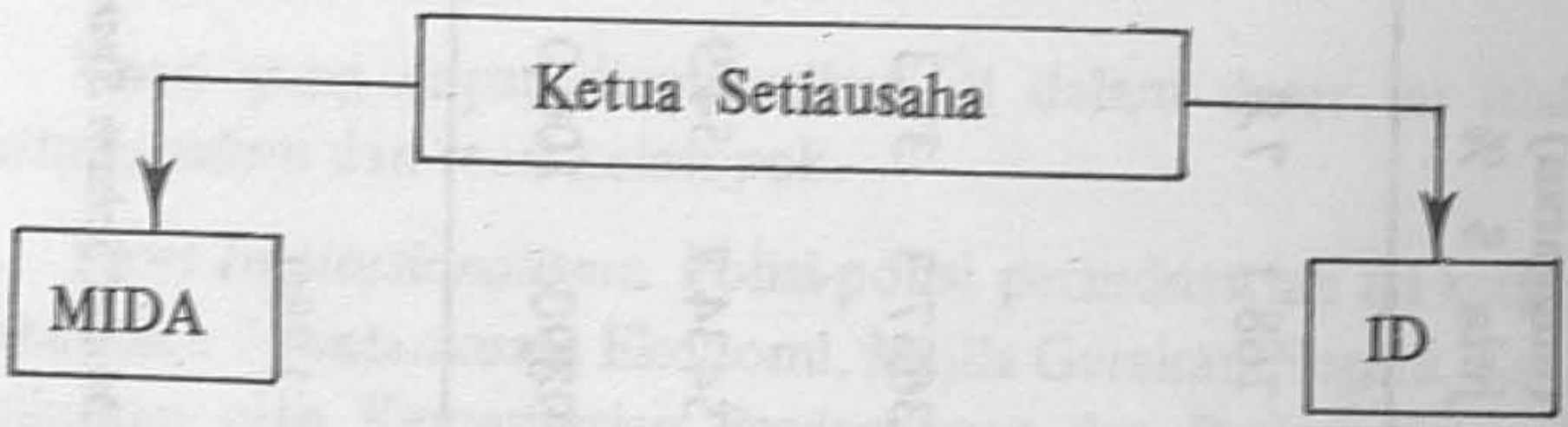
Sumber: Rancangan Malaysia Ketiga 1976–1980

Jadual 14.2 Hakmilik Modal Saham Syarikat Berhad: 1970 – 1990

menerima dasar ini kerana matlamat akhirnya ialah perpaduan nasional yang penting bagi sesiapa saja yang cintakan negara ini.

Di antara langkah umum atau dasar yang penting ialah;

1. mengkhaskan ekuiti untuk bumiputera di dalam projek-projek baru.
2. menyelerakkan industri ke kawasan kurang maju di tempat ramai bumiputera.
3. menggalakkan syarikat perkilangan menggunakan khidmat profesional bumiputera.
4. bergiat melalui institusi-institusi awam dan badan berkanun. Misalnya di bawah Kementerian Perdagangan dan Perindustrian ditubuhkan Badan Pembangunan Industri di bawah Ketua Setiausaha Kementerian.



Sebelum meneliti lebih lanjut tentang polisi perindustrian ini, ciri-ciri perindustrian yang diharapkan perlu juga diperhatikan. Di dalam hal ini, porses perindustrian bermakna;

1. penglibatan yang lebih besar di kalangan orang Melayu dan bumiputera yang lain di dalam pemilikan modal, pengurusan dan tenaga kerja di sektor pembuatan.
2. dengan mengambil kira bahawa proses perindustrian mempunyai potensi untuk berpusat di bandar dan kawasan yang sudah maju saja, maka harus ada usaha bersungguh-sungguh untuk menyebarkan industri ke kawasan yang kurang maju.
3. proses perindustrian memerlukan kemasukan modal asing

dan perlu diambil perhatian bahawa kedua-dua modal asing dan tempatan harus selaras dengan polisi dan objektif kerajaan.

Untuk membangun industri supaya lebih pesat, beberapa dasar penggalak telah diadakan terutamanya untuk menarik pemodal-pemodal asing datang melabur di sini. Dasar penggalak ini merupakan pelepasan cukai yang diberikan dengan syarat-syarat tertentu.

1. Taraf Perintis.

modal $	pelepasan cukai (tahun)
Kurang daripada $250,000	2
Kurang daripada $500,000	3
Kurang daripada $ 1 juta	4
Lebih daripada $ 1 juta	5

2. Pelepasan cukai penggunaan buruh.

buruh	pelepasan cukai (tahun)
51 – 100	2
101 – 200	3
201 – 350	4
351 ke atas	5

3. Kredit cukai pelaburan jika didirikan di kawasan kurang maju dan kawasan perindustrian.

Permintaan Tenaga Kerja

Dalam proses menambah bilangan bumiputera di berbagai-bagai kegiatan sektor perindustrian, adalah perlu terlebih dahulu meningkatkan permintaan terhadap tenaga kerja baru. Sekiranya ekonomi negara gagal memperbanyakkan peluang kerja baru, seimbang dengan penawaran buruh, matlamat penyertaan bumiputera sukar hendak dicapai kecuali dengan menggantikan tempat pekerja bukan bumiputera. Tetapi ini tentulah mustahil dapat dilakukan. Prasyarat utama untuk

seterusnya memperbanyak ekuiti dan modal saham bumiputera adalah dengan meninggikan pendapatan dan taraf pendidikan bumiputera. Ini hanya dapat dicapai dengan penggunaan tenaga kerja bumiputera di semua peringkat pekerjaan.

Peningkatan permintaan tenaga buruh dapat dilaksanakan dengan dua cara.

Pertama dengan menggalakkan perusahaan berintensif buruh. Penggalakan ini bergantung kepada keanjalan penggantian antara faktor-faktor pengeluaran (atau alternatif-alternatif pemilihan teknologi) dan galakan untuk menggunakan lebih banyak buruh. Secara tak langsung ini dapat dilaksanakan dengan mengorientasikan peranan industri yang berintensif buruh dan industri berbidang kecil dan sederhana yang sememangnya bersifat intensif buruh.

Alternatif kedua ialah dengan menambahkan pengeluaran. Kadar pertambahan ini bergantung kepada keanjalan tenaga kerja yang merujuk kepada pengeluaran itu dan juga permintaan terhadap *output* industri itu. Keanjalan tenaga kerja itu ditafsirkan sebagai peratus perubahan pekerjaan dibahagikan dengan peratus perubahan di dalam pengeluaran.

$$\frac{\%\text{ perubahan pekerjaan}}{\%\text{ perubahan } \textit{output}}$$

Secara kasar purata kira-kira keanjalan bagi sektor perkilangan di Malaysia ialah 0.5%. Ini bermakna setiap tambahan 2% *output* akan menambah satu peluang pekerjaan. Kajian juga menunjukkan bahawa perusahaan yang berbidang besar mempunyai keanjalan yang lebih rendah daripada perusahaan kecil.

Analisis Nilai Kecekapan Setiap Alternatif

Alternatif Pertama

Polisi perindustrian mempunyai dasar galakan bagi setiap industri yang menggunakan had-had buruh tertentu akan diberi pelepasan cukai. Dengan ini diharapkan banyak perusahaan yang akan mengambil peluang ini dengan mendirikan perusahaan yang berintensif buruh. Tetapi keadaan demikian tidak dapat dicapai sepenuhnya. Para pengusaha lebih suka juga menggunakan perusahaan yang berintensif modal kerana di samping pelepasan cukai kerana penggunaan buruh ada lagi

galakan lain seperti taraf perintis dan kredit cukai pelaburan yang diberikan mengikut nilai modal sesuatu projek. Lazimnya para pengusaha memilih untuk mendapatkan pelepasan cukai melalui pertambahan modal.

Hanya projek-projek yang besar sahaja yang dapat faedah daripada kelepasan cukai kerana berintensif buruh. Misalnya projek-projek asing yang besar seperti industri elektronik, tekstil, pakaian dan seumpamanya yang layak. Di dalam tahun 1973 hingga 1976 hanya 3% daripada perusahaan yang diluluskan menerima kelonggaran cukai penggunaan buruh berbanding dengan 129% perusahaan yang mendapat faedah taraf perintis.[75] Jadi alternatif ini agak kurang berjaya kerana para pengusaha tidak berminat untuk mendirikan industri berintensif buruh.

Alternatif Kedua

Iaitu menambahkan permintaan tenaga buruh dengan pertambahan pengeluaran. Di dalam Rancangan Malaysia Kedua ada dinyatakan;

"Pelaksanaan DEB yang berasaskan pertumbuhan ekonomi yang pesat adalah perlu supaya peluang pekerjaan baru dapat diadakan dengan kadar yang mencukupi. Keadaan ekonomi yang tidak seimbang di antara kaum dapat dibasmikan dan punca-punca yang dapat mengadakan perkhidmatan sosial dan infrastruktur yang meninggikan taraf hidup dapat dibentuk. Oleh itu untuk pelaksanaannya, perkembangan ekonomi yang pesat adalah satu syarat yang mustahak bagi menjayakan dasar ini."[76]

Cara ini sekurang-kurangnya telah berjaya menambah banyak peluang pekerjaan. Sejak 1970 hingga 1975 bilangan pekerjaan baru yang dihasilkan di Semenanjung telah bertambah dengan kadar 6.6% setahun. Kalau di dalam tahun 1970 hanya 28.9% pekerjaan untuk bumiputera di sektor perkilangan, di dalam tahun 1975 telah meningkat kepada 33.1%.[77]

Pertambahan keluaran pula adalah dua kali ganda lebih cepat daripada pertambahan peluang pekerjaan. Ini bersesuaian dengan keanjalan tenaga kerja di Malaysia iaitu 0.5%.

---

[75] *Laporan LKPP (FIDA)* 1974 dan 1976.

[76] *Kajian Semula RM2 (1971 – 75)* Hal. 75.

[77] *Rancangan Malaysia Ketiga 1976 – 1980.* Jadual 8.2.

Kejayaan polisi ini ialah kerana lebih menitikberatkan perkembangan perusahaan yang berbidang besar. Pertumbuhan ini umumnya bukanlah kerana perkembangan firma-firma kecil tetapi penubuhan industri-industri baru yang besar. Industri yang besar dan moden itu biasanya memang berkembang lebih cepat dan dinamik, dengan itu sumbangannya kepada pertambahan keluaran dan peluang pekerjaan turut berkembang pesat.

Implikasi Permintaan Tenaga Buruh

Polisi ini umumnya berjaya memberi peluang yang banyak kepada kaum bumiputera untuk bekerja di sektor industri tanpa mengenepikan hak kaum lain. Tetapi permintaan yang begitu cepat agak kurang sesuai dengan kemampuan negara khasnya bumiputera. Biasanya perusahaan yang besar ini memerlukan tenaga di peringkat pengurusan, profesional dan teknikal yang tinggi mutunya. Sebaliknya penawaran bumiputera di peringkat ini agak berkurangan dan tidak mencapai tingkat yang seharusnya dicapai. Secara kasar peratusan yang harus dicapai adalah tidak kurang daripada 50% sekiranya matlamat 30% penyertaan bumiputera hendak dicapai di dalam tahun 1990. Bagaimanapun tahun-tahun awal DEB telah menunjukkan prestasi yang tidak menggalakkan.

Perangkaan di Jadual 14.3 menunjukkan peratus bumiputera di peringkat pengurusan dan teknikal tidak sampai pun 30%. Buruh tidak mahir pula hingga 63%. Tingkat gaji mereka terutama di peringkat buruh tidak mahir begitu rendah dan sama sekali tidak memuaskan. Untuk menarik pelabur asing, kerajaan tidak mahu meletakkan garis gaji minimum bagi setiap pekerja. Seorang pekerja di kilang elektronik di Seberang Perai misalnya hanya mendapat gaji $3.85 sehari.[78]

Masalah kekurangan tenaga bumiputera ini berlaku kerana kurangnya latihan dan pengalaman. Ini hanya dapat dicapai dalam jangka waktu yang panjang. Jadi hingga kini permintaan terhadap tenaga profesional bumiputera melebihi tawaran yang dapat diadakan oleh keupayaan bumiputera. Kerjasama daripada sektor swasta dan kaum bukan bumiputera di dalam hal ini juga diragukan. Mereka seolah-olah mensabotaj polisi ini untuk kepentingan diri mereka sendiri.

---

[78] *Nadi Insan,* Feb. 1981, hal. 12.

Peringkat Pekerjaan	Peratus				
	1971	1972	1973	1974	1975
Pengurusan	9.4	9.2	10.4	13.5	15.4
Teknikal	15.8	20.3	20.9	23.0	26.0
Perkeranian	15.4	18.4	19.9	23.5	26.0
Buruh mahir	41.4	40.9	49.0	51.5	51.5
Buruh tidak mahir	57.3	44.0	56.6	61.8	63.3
Perkhidmatan am	51.1	61.2	40.7	46.0	45.4

Sumber: **Laporan LKPP (FIDA) 1973, 1974, 1976.**

Jadual 14.3 Pekerja Bumiputera di Dalam Syarikat Bertaraf Perintis

Satu lagi implikasi daripada polisi perindustrian yang mengutamakan industri berbidang besar ialah perbezaan agihan pendapat akibat konsentrasi firma-firma untuk beroperasi di kawasan yang sudah maju. Kawasan yang sudah maju ini dapat menyerap perusahaan-perusahaan perkilangan baru yang besar tanpa mengalami kesukaran kerana adanya keperluan-keperluan penting seperti infrastruktur, perhubungan atau *contacts* dan *linkages* dan lain-lain yang perlu untuk sesuatu perusahaan. Oleh kerana itu kawasan yang kurang maju tempat ramai bumiputera tidak mendapat peluang daripada polisi ini. Ini juga boleh mendorong tenaga-tenaga kerja di luar bandar berhijrah ke kawasan maju. Akibatnya jurang perbezaan pendapatan di kalangan bumiputera sendiri semakin meluas.

Kesimpulan dan Saranan

Polisi perindustrian bukanlah beroperasi di peringkat tenaga kerja sahaja. Bidang lain seperti pemilikan ikuiti modal dan menyebarkan industri ke seluruh kawasan juga adalah perlu. Tetapi seperti yang telah diterangkan, proses menambah pendapatan dengan cara tenaga kerja ini lebih perlu diutamakan. Hanya dengan pendapatan yang memuaskan, bumiputera dapat menabung dan seterusnya memiliki modal saham. Juga hanya dengan pengalaman yang luas di bidang pengurusan dan teknikal memungkinkan bumiputera dapat bergiat

aktif di sektor perindustrian.

Memandangkan peranan perusahaan berintensif buruh amat terbatas, kemampuan peringkat profesional bumiputera yang terbatas maka tumpuan yang lebih sewajarnya diberikan kepada penggalakan perusahaan kecil dan sederhana terutama di kawasan yang kurang maju dan negeri yang lebih mundur. Perusahaan kecil dan sederhana adalah juga sesuai untuk tempat latihan, mencari pengalaman di dalam menggunakan teknologi moden, teknik perniagaan dan pasaran, sikap berdikari, rasional dan *innovative*. Tanpa latar belakang ini, sukar untuk menyediakan tenaga kerja bumiputera yang mahir dan mampu menghadapi cabaran yang lebih besar di dalam perusahaan yang besar. Jadi polisi perindustrian seharusnya tidak terlalu menganggar terlalu banyak dengan pelabur-pelabur asing dan perusahaan yang berbidang besar sahaja. Pelaburan projek-projek kecil perlu diperbanyakkan.

Daripada analisis di atas, polisi perindustrian yang sedia ada nampaknya kurang berkesan. Banyak matlamat yang terlalu ideal hingga tidak dapat tercapai seperti matlamat penyertaan bumiputera di bidang pengurusan dan teknikal. Dasar penggalak perusahaan juga tidak menguntungkan, sebaliknya pihak pelabur asing terutama yang bercorak *multinational corporation* (MNI) mengeksploitasi dasar ini untuk mengaut keuntungan.

Di dalam pelaksanaan dasar, kerajaan haruslah *fleksibel* untuk menggalakkan pelaburan yang cepat dalam projek-projek perkilangan. Tetapi di dalam menubuhkan dasar, kerajaan haruslah tetap pendiriannya supaya dapat mengekalkan kepercayaan yang tinggi.

Pihak Kementerian Perdagangan dan Perindustrian dan Kementerian Perusahaan Utama dari semasa ke semasa memang memperbaharui dasar-dasarnya supaya sesuai dengan keadaan tetapi tidak lari dari matlamat asas DEB. Akta Penyelarasan Perindustrian mengalami beberapa kali pindaan misalnya pada tahun 1975, 1977 dan terakhir pada tahun 1979. Pada tahun 1979 juga melalui Akta Penyelarasan Perindustrian (ICU) (pindaan) ditubuhkan Majlis Penasihat Perusahaan. Peruntukan yang lebih besar untuk membantu bumiputera diluluskan. Kerajaan tidak ada alternatif lain dalam usaha mencapai DEB selain menjayakan polisi-polisi perindustrian yang akan bekerjasama dengan semua sektor ekonomi dan bukan ekonomi seperti pendidikan, kebudayaan, politik dan sebagainya.

15 Dasar Belanjawan Negara[79]

Dalam bab ini, akan diterangkan mengenai aspek-aspek Dasar belanjawan seperti tujuan atau objektifnya secara keseluruhan, dan juga cara atau metod Belanjawan yang diikuti. Malaysia menggunakan sistem PPBS (Program Planning Budgeting System). Dengan itu, penulis akan membincangkan sedikit sebanyak tentang PPBS. Selepas itu pula kita akan melihat sekatan-sekatan dan masalah Dasar Belanjawan. Secara amnya, ia terbahagi kepada masalah teknikal, halangan struktur ekonomi, halangan politik hubungan Dasar Belanjawan di antara Kerajaan Pusat dan Kerajaan Negeri dan juga tentang keadaan ekonomi terbuka Malaysia. Jadi perbincangan ini akan berkisar dalam tajuk-tajuk yang telah dibincangkan tadi.

Tujuan Dasar Belanjawan

Tujuan Dasar Belanjawan adalah berubah mengikut keadaan ekonomi, misalnya Dasar Belanjawan di awal tahun 1930-an tertumpu kepada menyelesaikan masalah kemelesetan. Berubah kemudiannya sejak Perang Dunia Kedua, usaha bagi meninggikan paras guna tenaga dan mengurangkan tekanan inflasi telah menjadikan tumpuan utama dasar ini. Bermula daripada pendekatan tradisional yang mementingkan kepada *Balanced Budget* berubah kepada *Functional Finance* — terutamanya di tahun 1930-an dan 40-an, yang mementingkan perwujudan guna tenaga penuh dan melawan inflasi. Kemudiannya pendekatan belanjawan terurus — yang diterima sekarang ini dengan dasar belan-

---

[79] Berdasarkan nota kuliah saya kepada pelajar-pelajar sessi 1980/81. Telah diubahsuai.

jawan deficit pada masa meleset dan lebihan belanjawan pada masa melambung. Terdapat juga pendekatan yang lain terutamanya di akhirnya tahun 1940-an iaitu *stabilizing budget* yang berasaskan kepada *automatic stabilisation.*

Mencapai guna tenaga penuh merupakan sesuatu peranan penting Dasar Belanjawan di awal-awal perkembangannya.

Sebaliknya, jika tidak wujud guna tenaga penuh bermakna bukan sahaja wujudnya pengangguran tetapi juga wujudnya lebihan atau kurangan daripada keupayaan penuh punca-punca keluaran tadi. Bagaimana daya pengeluaran penuh dapat dicapai?

Mengikut DB di awal-awal perkembangannya ialah dengan menambahkan jumlah besar permintaan melalui peningkatan di dalam jumlah perbelanjaan. Ini akan menarik ekonomi ke arah keupayaan penuh pada peringkat harga yang ditetapkan. Jika gagal mencapai tingkat perbelanjaan yang cukup bagi menampung atau mewujudkan pekerjaan baru bermakna pengangguran akan wujud. Sebaliknya jika paras perbelanjaan lebih besar daripada yang diperlukan akan wujud pula keadaan inflasi.

Cara kedua ialah dengan mengurangkan cukai. Ini akan menambahkan penggunaan akibat kuasa beli yang bertambah. Dikatakan bahawa kekurangan daya pengeluaran, penambahan di dalam jumlah perbelanjaan sama ada dalam jangka masa pendek atau pertengahan akan menambahkan keluaran sebenar dan juga penggunaan tenaga buruh.

Di samping mengatasi masalah pengangguran DB juga bertujuan mengatasi masalah inflasi yang tumbuh akibat tolakan permintaan dan tolakan kos. Bagaimana ia bertindak? Pertamanya dengan mengurangkan perbelanjaan kerajaan dan menghadkan penggunaan hasil daripada tujuan-tujuan yang berfaedah sahaja. Seperti kurangkan aktiviti-aktiviti terutamanya rancangan yang membazir dan kurangkan pembinaan-pembinaan awam. Tetapi masalahnya ini akan menambah pengangguran.

Cukai juga berperanan penting bagi mengurangkan tekanan inflasi kerana mempunyai *deflationary effects.* Keadaan ini bergantungkah kepada jenis cukai yang dikenakan misalnya cukai pendapatan mungkin akan mengurangkan tekanan inflasi akibat pengurangan perbelanjaan tetapi dengan cukai import mungkin akan meninggikan harga tempatan.

Metod

Sebagai satu usaha yang positif bagi menentukan supaya kumpulan wang awam yang dipinjam dari luar ataupun dari dalam negeri di gunakan sebaik-baiknya dan dengan cara yang bijaksana bagi kemajuan dan pembangunan masyarakat Malaysia, Kerajaan sentiasa berusaha untuk memperbaiki sistem peruntukan sumber-sumber dan pengurusan kewangan. Pelaksanan Sistem Belanjawan Program dan Prestasi (SBPP) di dalam pengurusan awam menghendaki supaya agensi-agensi kerajaan mestilah memberi pertimbangan yang amat teliti apabila membuat perancangan, pemilihan serta pelaksanaan segala program yang melibatkan kewangan awam.

Jenis perancangan yang cuba diberikan oleh SBPP (PPBS) adalah percubaan untuk menguruskan seluruh proses belanjawan atas asas *rational* dan berpusat. Hingga hari ini, pendukung-pendukung PPBS mengaku bahawa pada praktiknya sistem itu tidak berjalan mengikut cara yang telah ditentukan. Sampai sekarang PPBS berfungsi dalam ragam campuran dalam Kerajaan – serpihan daripada PPBS *zerobased budgeting* masih juga digunakan oleh orang-orang ternama seperti Jimmy Carter yang digunakan dalam Kempen White House dalam tahun 1976.

Pendekatan PPBS cuba untuk melihat tiap-tiap *segment* dalam proses belanjawan dari segi belanjawan seluruhnya. Aktiviti-aktiviti bagi tiap-tiap jabatan diletakkan dalam konteks yang lebih besar dalam tindakan kerajaan, iaitu dilihat dari segi matlamat *output* dan nilai. Matlamat bagi tindakan kerajaan adalah merupakan apa yang pemimpin cuba laksanakan. *Output* pula adalah apa yang kerajaan patut lakukan. Nilai merujuk kepada apa yang kerajaan patut lakukan matlamat boleh dinilaikan oleh *output* dan nilai. Di sebaliknya *output* patut melebihi matlamat dan nilai di bawah keadaan yang normal dan nilai sendiri adalah bertanggungjawab kepada konsep-konsep ideal dalam aktiviti-aktiviti kerajaan. Sejauh manakah kerajaan Malaysia berpandukan kepada ketiga-tiga konsep ini dalam menggubalkan Dasar Belanjawan Negara adalah sukar untuk ditentukan.

Pada tahun 1981 telah diumumkan tentang Dasar Belanjawan Negara oleh Menteri Kewangan. Ia disifatkan sebagai 'durian runtuh', belanjawan untuk menolong rakyat dan bermacam-macam pujian lagi tapi kita ada beberapa soalan yang perlu dikemukakan. Siapakah yang menggubal dasar-dasar belanjawan itu? Adakah ia benar-benar dari

rakyat dan untuk rakyat? Dalam sistem ekonomi terbuka seperti Malaysia adakah ia akan menguntungkan petani-petani ataupun segelintir kaum yang aktif dalam perniagaan?

Pada pendapat saya teori elit boleh menolong kita mengkaji Dasar Belanjawan Negara. Implikasi daripada teori elit ini adalah bahawa ia bukannya mencerminkan permintaan rakyat, tapi adalah mewakili kepentingan dan nilai elit. *Rationale* daripada teori ini adalah bahawa rakyat itu pasif, tidak tahu tentang dasar-dasar kerajaan. Tapi kita perlu ingat bahawa rakyat akhirnya akan merasa cubitan daripada dasar-dasar itu.

Masalah-masalah dalam Dasar Belanjawan

Kalau dilihat secara teori memang tidak dapat dinafikan peranan Dasar Belanjawan dapat mengatasi masalah ekonomi sesebuah negara. Ini terutamanya masalah ketidakseimbangan dan masalah pertumbuhan ekonomi. Tetapi Dasar Belanjawan juga mempunyai had-had tertentu yang menghalang kepada kejayaannya yang dapat digolongkan ke dalam beberapa kategori tertentu.

Halangan Teknikal

Yang penting ialah halangan masa yang menyebabkan satu penyesuaian arah aktiviti ekonomi dengan bentuk Dasar Belanjawan yang hendak dijalankan adalah sukar dicapai. Ini akibat dari 'petunjuk ekonomi' tidak dapat berfungsi bagi menentukan arah perubahan paras aktiviti ekonomi tanpa adanya jarak masa. Lebih-lebih lagi memandangkan kepada masalah kekurangan data-data yang sesuai dan kemaskini terutamanya di kebanyakan negara-negara kurang maju. Akibatnya satu jangka masa atau permulaan masa tertentu bilakah sesuatu dasar tadi dapat dilaksanakan tidak dapat ditentukan. Jadi timbul beberapa pendapat mengenai penentuan masa yang sesuai bagi menjalankan sesuatu Dasar Belanjawan.

Halangan pentadbiran juga merupakan satu masalah lagi. Ini terutamanya di dalam pengesahan dari Parlimen yang memakan masa yang lama. Akibatnya wujud masalah kelambatan pelaksanaan dasar tersebut walaupun satu kaedah *econometric* telah dapat mengurangkan masalah ini.

Jadi mendapatkan masa yang sesuai sekali di dalam melaksanakan atau penggunaan sesuatu Dasar Belanjawan di sebuah ekonomi

masih merupakan satu proses yang sekular terutamanya bagi menyesuaikan dengan keadaan-keadaan tertentu akibat masalah di atas.

Halangan Struktur Ekonomi

Struktur ekonomi adalah berubah-ubah dari semasa ke semasa, misalnya perubahan dari struktur ekonomi yang berasaskan perindustrian daripada pertanian. Selain daripada itu berlakunya perubahan di dalam guna tenaga, pembahagian dalam luaran negara kasar (KNK), perubahan harga, darjah monopoli dan sebagainya. Jadi kesan yang timbul adalah berlainan misalnya, di satu pihak meningkatnya harga dalam sesuatu perusahaan menyebabkan DB anti-inflasi dijalankan – kesannya di pihak lain pengangguran berlaku. Di sebalik akibat keadaan meleset di satu sektor ekonomi hasil daripada memperkenalkan DB bagi mengatasi masalah ini akan menimbulkan kesan buruk ke atas sektor lain yang tidak mengalami keadaan meleset.

Halangan Politik

Politik dianggap di luar bidang ekonomi merupakan halangan yang terbesar kepada kejayaan dan keberkesanan DB. Disebabkan kuasa berada pada golongan tertentu yang berkepentingan tertentu pula, jadi sesuatu DB yang hendak dijalankan haruslah disesuaikan dengan kepentingan dan kehendak-kehendak mereka tadi (ini menyokong teori elit tadi). Oleh itu suatu dasar yang tidak selari dengan kepentingan tadi walaupun sangat-sangat diperlukan mungkin tidak akan dilaksanakan. Tetapi yang penting di sini ialah pelaksanaan dasar tadi yang tidak menyeluruh. Dengan perkataan lain kawasan yang mempunyai kuasa berwakil yang kuat mungkin akan dapat faedah yang lebih daripada kawasan yang tidak mempunyai kuasa berwakil yang kuat. Ini terutamanya dari segi peruntukan belanjawan yang diberi. Jadi dari sini DB tidak dapat berfungsi sesuai dengan matlamatnya untuk kesejahteraan keseluruhan masyarakat.

Selain itu, DB juga adalah merupakan 'isu politik' yang dapat menggoncangkan kedudukan sesebuah kerajaan itu. Jadi disebabkan keadaan ini, walaupun DB bagi mengatasi masalah inflasi adalah perlu misalnya, badan-badan perundangan bahawa perlunya lebihan dan peringkatan kadar cukai. Malah mungkin menjadi satu bantahan yang paling hebat untuk mencapai tujuan di atas tadi.

Selain sekatan-sekatan yang dibincangkan di atas, terdapat beberapa masalah lain yang menghalang kepada keberkesanan DB.

Pertamanya adalah hubungan DB dalam Kerajaan Pusat dengan Kerajaan Negeri.

Terutamanya masalah tidak selarasnya tindakan yang diambil oleh Kerajaan Pusat dan Kerajaan Negeri. Ini jelas dilihat daripada masalah yang timbul di Malaysia ini. Misalnya masalah perbezaan cukai yang dikenakan di Sabah dan Sarawak dengan kadar cukai yang terdapat di Semenanjung Malaysia.

Masalah yang penting di sini ialah masalah ketidakseimbangan fiskal iaitu ketidakseimbangan tegak yang timbul hasil daripada peruntukan punca-punca cukai yang mendatangkan hasil yang banyak dimonopoli oleh Kerajaan Pusat). Sebaliknya masalah wujud ketidakseimbangan mendatar dan fiskal antara negeri-negeri akibat perbezaan paras pencapaian pembangunan sesebuah negeri tadi menyebabkan negeri-negeri yang miskin, yang *fiscal capacities* rendah terpaksa memerlukan sumber pembiayaan yang banyak lagi bagi memenuhi obligasi atau tanggungjawab mereka.

Jadi apabila peruntukan daripada Kerajaan Pusat tidak mencukupi (misalnya usaha bagi membaiki rancangan bekalan air di Kelantan telah tidak dijalankan akibat tidak ada peruntukan wang daripada Kerajaan Pusat: (NST 13hb. Jan. 1976 m.s. 7), negeri-negeri yang mundur tadi terpaksa terus kekal seperti keadaan sebelumnya. Sebaliknya negeri-negeri yang maju akan terus maju menyebabkan pertumbuhan tidak seimbang terutamanya antara Dasar Belanjawan dalam keadaan ekonomi terbuka.

Seperti di mana-mana negara kurang maju, keadaan ekonomi Malaysia bergantung kuat kepada ekonomi luar. Ini disebabkan ekonominya bergantung kepada beberapa punca keluaran sahaja yang dieksport dan bergantung kepada import dari luar untuk perusahaan di dalam negeri. Oleh itu penyelaras dan pengekalan kepada keseimbangan ekonomi dalam negeri adalah sukar dicapai. Dengan itu jika Dasar Belanjawan tidak dapat berfungsi dengan berkesan di negara tadi, semua keadaan yang terdapat di Malaysia misalnya, dasar-dasar bagi mengurangkan inflasi tidak akan memberi kesan, jika sebab musabab inflasi itu sendiri bukan berpunca dari dalam negeri malah berpunca dari luar.

Malaysia menghadapi kesukaran untuk menyelesaikan masalah-masalah dalam perjalanan belanjawan tahunannya. Salah satu sebab

ialah kerana Malaysia mengamalkan sistem ekonomi terbuka dan oleh yang demikian ekonomi negara akan terjejas oleh arus ekonomi antarabangsa yang tidak sihat sekarang. Dengan itu, masalah inflasi telah masuk ke dalam negara kita oleh kerana sistem ekonomi terbuka ini. Selain itu pula, Malaysia bergantung kepada pengeksportan bahan-bahan mentah seperti getah, bijih timah dan minyak sawit. Seperti yang kita tahu, harga bagi bahan-bahan ini tidak stabil dan ini pula akan mempengaruhi penganggaran belanjawan negara. Di satu aspek yang lain, sistem PPBS yang cuba dianuti oleh Malaysia mempunyai kelemahan-kelemahan. Apa lagi negara ini belum cukup kepakarannya dalam bidang itu dan ini juga mempengaruhi pelaksanaan sistem ini.

Secara keseluruhannya dasar belanjawan adalah satu bidang yang terlalu khusus dan menghendaki kepakaran untuk menggubal dan memahaminya. Oleh itu wajar bahawa penggubalan dasar belanjawan sesebuah negara itu dibuat oleh pegawai-pegawai yang mahir dalam bidang itu. Jadi, teori Elit itu memang mempengaruhi penggubalan dasar-dasar seperti ini.

16 Dasar Pertanian Malaysia [80]

Kepentingan sektor pertanian di dalam pembangunan ekonomi negara ini tidak boleh diperkecilkan. Ia bukan sahaja menyediakan pekerjaan lebih 50% daripada jumlah penduduk, tetapi menyumbangkan kira-kira 33% daripada keluaran kasar negara. Tambahan pula, sektor pertanian tidak dapat dinafikan kepentingannya memandangkan sebahagian besar penduduk-penduduk negara ini tinggal di luar bandar dan menjalankan aktiviti pertanian untuk menyara hidup mereka dan untuk menampung pendapatan masing-masing. Golongan yang menjalankan pertanian ini, sebahagian besarnya iaitu 70% adalah mempunyai taraf ekonomi yang paling rendah dan hidup di dalam keadaan serba kekurangan.

Misalannya, sektor pekebun kecil di negara ini merupakan sektor termiskin dan menghadapi berbagai-bagai masalah ekonomi dan sosial yang menjadi penghalang kepada pembangunan negara.

Implikasi daripada kesemua faktor yang telah dinyatakan di atas, maka pihak pemerintah terpaksa mengambil kira keadaan golongan terbesar yang terletak di sektor luar bandar ini demi untuk kepentingan mereka juga. Pihak pemerintah tidak boleh mengabaikan sektor luar bandar ini kerana sektor inilah yang akan dapat menentu dan memastikan kejatuhan atau kemenangan parti pemerintah yang sedang memerintah, di pilihanraya kelak. Maka ketidakpuasan hati yang timbul di kalangan penduduk majoriti yang terletak di luar bandar itu akan cuba untuk diatasi oleh pihak pemerintah melalui pelaksanaan dasar-dasar yang tertentu untuk mendatangkan pembangunan yang sewajar-

---

[80]Tajuk ini telah dibantu oleh pelajar sessi 1980/81. Siti Roziah Jaafar. Dibimbing oleh saya sendiri dan telah diubahsuai.

nya kepada sektor ini. Jadi langkah ini dijalankan demi untuk menambat hati rakyat jelata dan dengan itu kedudukan segelintir elit ini akan terpelihara.

Kerajaan juga telah menyalurkan beberapa bantuan yang berupa bantuan subsidi, membina infrastruktur seperti jalan raya, tali air dan kemudahan lain di dalam sektor pertanian serta lain-lain lagi.

Umumnya, matlamat Dasar Pertanian Malaysia adalah dirancang berdasarkan kepada matlamat Rancangan Pembangunan Malaysia iaitu bertujuan memberi kebajikan yang lebih dan mewujudkan perpaduan di kalangan rakyat. Melalui dasar pertanian, ada 4 cara untuk mencapai matlamat ini iaitu:

1. Meninggikan kadar pertumbuhan ekonomi.
2. Mengurangkan darjah ketidakstabilan ekonomi.
3. Memperbanyakkan peluang-peluang pekerjaan.
4. Mengagihkan pendapatan dan kekayaan yang lebih adil di kalangan rakyat.

Untuk mencapai matlamat ini beberapa dasar telah ditetapkan dan dijalankan. Pada tahun 1960-an, Kementerian Pertanian telah mengadakan beberapa dasar pertanian yang hendak dilaksanakan.

1. Dasar mencapai mampu diri dalam keluaran makanan utama.
2. Dasar mengeksploit sepenuhnya sumber-sumber pertanian dan dasar mempelbagaikan jenis tanaman.
3. Menggalakkan syarikat kerjasama dan institusi lain.
4. Menyebar dan menggunakan pengetahuan teknik baru dalam pertanian.

Matlamat dasar pertanian pada tahun 1970-an masih merupakan ekoran dari tahun-tahun 1960-an tetapi agak lebih menumpukan ke arah pembangunan negara berdasarkan Dasar Ekonomi Baru. Keutamaan diberi kepada matlamat untuk mengurangkan perbezaan ekonomi antara kawasan dan kaum, mewujudkan peluang-peluang pekerjaan dan memajukan pertumbuhan ekonomi negara secara keseluruhan.

Maka di sini kita boleh melihat ciri yang kelima yang telah dibincangkan di dalam teori Elit iaitu perubahan-perubahan dibuat

bukanlah berupa *revolutionary* tetapi *incremental* iaitu dasar asasnya masih diikuti, tetapi perubahan yang ditimbulkan dan diajukan adalah berbentuk tokok-tambah serta diubahsuai sahaja.

Ciri incrementalisma ini wujud di dalam teori elit. Boleh dilihat bahawa DPM adalah sebagai penerusan kepada kegiatan-kegiatan kerajaan; iaitu hanya diubah atau ditokok-tambah. (Lihat perbandingan antara tahun 1960-an dan 1970-an).

Sebaliknya sekatan masa, penyelidikan dan kos menghalang pembuat-pembuat dasar mengenalpasti dengan penuh akan dasar-dasar alternatif dan kesan-kesannya. Konstren politik misalnya, menghalang pembinaan kepada matlamat-matlamat masyarakat yang jelas dan perhitungan kos-benefit (faedah) nisbah yang tepat.

Model ini diiktiraf keputusan rasional dan mengeluarkan proses pembuatan dasar yang lebih konservatif. Incrementalisma seperti yang diketahui adalah dianggapkan konservatif dalam program-program yang wujud. Dasar-dasar dan perbelanjaan-perbelanjaan dipertimbangkan sebagai satu asas dan perhatian dipusatkan kepada program baru sama ada untuk ditambah atau dikurangkan atau mengubahsuai program-program masa kini. Pembuat-pembuat dasar menerima secara umum kesahan program-program yang sudah terselenggara dan secara bijak bersetuju meneruskan dasar-dasar yang terdahulu itu.

Mereka menggunakan model ini sebab tidak mempunyai masa yang banyak, penyelidikan atau wang untuk menyiasat semua alternatif polisi yang wujud. Kos untuk memungut semua maklumat ini adalah terlalu besar. Pembuat dasar tidak mempunyai polisi yang bercorak meramal yang cukup.

Pembuat-pembuat dasar menerima legitimasi pembuat-pembuat dasar yang lalu oleh sebab ketidaktentuan kesan-kesan atau akibat-akibat yang keseluruhannya baru atau dasar itu mungkin berbeza. Jadinya, adalah lebih selamat untuk membuat dasar yang telah sedia terbina daripada membuat program-program atau rancangan-rancangan baru.

Di bawah keadaan-keadaan ketidaktentuan ini, pembuat-pembuat dasar meneruskan rancangan-rancangan yang lalu sama ada mereka dapat membuktikan keberkesanannya atau tidak. Mungkin juga pembuat dasar memikirkan akan melibatkan pelaburan atau kos perbelanjaan hangus.

Incrementalisma secara politiknya adalah *expedient.* Persetujuan datangnya dengan lebih mudah dalam membuat penyesuaian ke atas

program-program yang wujud. Konflik akan memuncak apabila pembuat dasar menumpukan perhatian kepada dasar-dasar utama yang melibatkan keuntungan, kerugian atau apa-apa kesan yang lain. Oleh itu, "Incrementalisma" dianggap penting untuk mengurangkan konflik dan memelihara kestabilan serta mengekalkan sistem politik, yang merupakan satu prioriti penting bagi golongan elit yang memerintah.

Jadi, bolehlah dilihat bahawa DPM mempunyai ciri-ciri model "incrementalisma'.

Dalam tahun 1960-an rancangan lebih ditumpukan ke arah menyediakan infrastruktur yang diperlukan seperti kemudahan jalan-raya, tali air dan kemudahan-kemudahan lain ke sektor luar bandar. Usaha-usaha ini masih dimajukan dalam tahun-tahun 1970-an dengan permodenan pertanian ke arah kemajuan ekonomi keseluruhannya.

Di dalam DPM, terdapat dasar Mampu Diri dalam Keluaran Makanan iaitu kerajaan berusaha untuk mencapai tingkat mampu diri dalam pengeluaran beras.

Walau bagaimanapun, matlamat kerajaan untuk mencapai 90% pengeluaran beras dalam negeri pada tahun 1968 telah menghadapi kegagalan dan oleh itu kerajaan menggubal dasar mampu diri kepada dasar mengurangkan import. Pada tahun 1974 (20hb. Disember) diperkenalkan pula rancangan Bumi Jaya atau Buku Hijau. Tujuan utama rancangan ini adalah untuk melipat-gandakan bahan makan supaya mencukupi keperluan negara dan menambah pendapatan rakyat luar bandar. Tanaman sayur-sayuran, buah-buahan dan tanaman makanan lain untuk memenuhi keperluan sendiri dan untuk penggantian import. Walau bagaimanapun, usaha ini juga telah mengalami jalan kebuntuan.

Dasar Mempelbagaikan Tanaman mempunyai objektif cuba mengelakkan keadaan tidak pasti keadaan ekonomi negara dan mengurangkan risiko yang ditanggung akibat ketidakpastian tadi.

Dasar ini juga bertujuan untuk menyediakan punca-punca pelaburan bagi sektor ekonomi yang lain dan juga menyediakan bahan-bahan mentah untuk perkembangan perindustrian. Justeru itu, ia dapat membantu perkembangan industri di samping perkembangan di dalam sektor pertanian sendiri.

Untuk mencapai kejayaan dasar pelbagaian tanaman ini, beberapa penyelidikan tanah dan pengeluaran potensi tanah telah dibuat oleh MARDI dan potensi pemasaran pula oleh FAMA. Penyelidikan tanah perlu kerana tanaman hanya sesuai dengan kelas tanah tertentu.

Di dalam usaha untuk membaiki keluaran getah, rancangan tanaman semula dan tanaman baru dengan benih hasil tinggi telah dilaksanakan. Rancangan ini telah dimulakan sejak 1953 di bawah Lembaga Perusahaan Getah Tanam Semula.

Untuk membantu perusahaan getah ini, Pusat Penyelidikan Getah Malaysia (RRIM) ditubuhkan bagi menjalankan penyelidikan getah dan pembangunan getah. Di bawah nasihat pekebun kecil, usaha-usaha dijalankan untuk mencari peluang pengeluaran atas cara memiliki benih, menanam, menjaga kebun, memungut hasil, cara menoreh dan memproses untuk memajukan perusahaan getah pekebun kecil. Di samping itu, petani juga dinasihatkan untuk meninggikan mutu getah dengan melakukan pemprosesan pekebun kecil, dengan harga yang tinggi untuk diproses dengan lebih baik.

Satu perkara penting di dalam rancangan pembukaan tanah ialah dasar menambah peluang pekerjaan dalam sektor pertanian. Rancangan ini telah memberi peluang pekerjaan terbesar selain daripada peneroka, peluang pekerjaan juga diperolehi bagi kakitangan LKTP, pekerja-pekerja kilang rancangan dan sebagainya.

Sebenarnya, rancangan pembukaan tanah baru sahaja tidak mencukupi untuk mengatasi kelaparan tanah di kalangan petani-petani dan rendahnya daya pengeluaran petani.

Terdapat undang-undang sewa tanah apabila satu ordinan yang dikenali sebagai *Padi Cultivators Control of Rent and Security of Tenure Ordinance 1955* diadakan, dengan tujuan memperbaiki kedudukan ekonomi kaum tani dan penyewa tanah. Ordinan ini telah dimansuhkan dan digantikan dengan akta 43 tahun 1967 yang dipanggil Akta Penanaman Padi (Mengawal Sewa dan Menjamin Pemegangan) 1967.

Dengan mengadakan akta ini diharapkan daya pengeluaran petani akan bertambah. Pembaikan dan peningkatan mutu tanah dapat dilakukan tanpa perasaan curiga akan penukaran milik penyewa.

Selain itu, diadakan rancangan Parit dan Tali air untuk membangunkan kawasan padi baru, memberi dan memperbaiki kemudahan perairan di kawasan lama dan baru bagi tanaman lain daripada padi. Rancangan ini dapat membantu dasar mampu diri dalam pengeluaran beras dan dapat memodenkan sektor pertanian bagi menambah daya pengeluaran petani.

Tetapi tanah yang cukup dan kemudahan perairan sahaja tidak mencukupi untuk mencapai matlamat pertanian. Pekebun kecil yang

serba kekurangan tidak mampu dengan daya usaha mereka sendiri tanpa bantuan dan tunjuk ajar bagi memoden dan memperdagangkan pertanian.

Oleh yang demikian kerajaan telah mengadakan beberapa agensi pembangunan dengan fungsi-fungsi tertentu untuk memberi kemudahan kepada petani. Di antara agensi-agensi itu ialah:

1. MARDI (Institut Penyelidikan & Kemajuan Pertanian Malaysia).
2. Jabatan Pertanian: Mengeluarkan benih dan penentuan jenis tanah, pembangunan teknologi baru.
3. Lembaga Pertubuhan Peladang: Mengadakan kemudahan, perolehi bahan-bahan baja, racun, jentera kenderaan, storage, memproses dan sebagainya.
4. FAMA (Lembaga Pemasaran Pertanian Persekutuan): Mengelolakan pemasaran hasil-hasil yang dikeluarkan.
5. Bank Pertanian: Mengelolakan kemudahan kredit untuk rancangan projek pertanian.
6. Jabatan Perikanan & Haiwan: Memberi nasihat dan tunjuk ajar di atas ternakan dan perikanan.

Dengan adanya agensi-agensi ini, institusi-institusi kredit, pemasaran dan pemprosesan dapat diperbaiki. Agensi-agensi kerajaan ini cuba meninggikan taraf petani dengan mengurangkan masalah-masalah mereka.

Sejauh mana kejayaan agensi ini masih boleh dipersoalkan, mengikut sensitifnya petani pada peluang-peluang yang ada.

Kesimpulannya, dasar pertanian Malaysia dibentuk selari dengan matlamat rancangan pembangunan negara. Di samping penumpuannya ke arah perkembangan ekonomi negara keseluruhannya dengan memberi kemudahan kepada pekebun-pekebun kecil, pihak pemerintah juga mempunyai kepentingan politik di dalam menjalankan dasar pertanian ini.

Kerana sistem demokrasi diamalkan, kemajuan pertanian tidak menjejaskan hak dan kepentingan orang lain dan tidak berlakunya kekerasan. Segala usaha berlaku secara tolak-ansur dari atas ke bawah melalui agensi-agensi kerajaan diteruskan dan dilanjutkan dasar asas

yang telah digubal melalui satu proses tokok-tambah iaitu bercorak *incremental*.

Maka dapatlah dilihat dari perbincangan tadi bahawa jelas tergambar gabungan ciri-ciri yang terdapat di dalam teori elit dan model Incrementalisma (Lindblom"s) di dalam DPM.

17 Pindaan Undang-Undang Buruh 1980 [81]

Dua rang undang-undang yang meminda undang-undang Kesatuan Sekerja dan hubungan perusahaan di negeri ini telah di luluskan pada 4hb. April, 1980 di Dewan Rakyat. Hasrat kerajaan dalam membuat pindaan ini ialah untuk menjalankan pembangunan negara dengan pesat tanpa ada apa-apa halangan dalam usaha mereka.

Sebelum kita bincangkan tentang aspek-aspek pindaan undang-undang ini, eloklah kita lihat bagaimana undang-undang ini dibuat.

Di dalam penggubalan undang-undang pindaan buruh, institusi yang terlibat secara langsung ialah Kementerian Buruh dan Tenaga Rakyat. Kementerian inilah yang menentukan pelaksanaan dan menguatkuasakan dasar-dasar ini. Setiap dasar yang dikeluarkan oleh kementerian ini adalah sah di segi undang-undang dan rakyat terpaksa-lah menghormatinya. Dasar ini merupakan dasar bagi semua kaum buruh di dalam negara ini. Kerajaan mempunyai kuasa untuk menahan dan menghukum sesiapa yang tidak menghormati atau mematuhi undang-undang ini.

Kita lihat bahawa kerajaan sebagai satu institusi telah meminda undang-undang buruh menurut hak dan kesahan kuasanya. Di pihak buruh pula mesti ada tentangan supaya setiap dasar tidak merupakan sesuatu yang berjenis otokratik. Oleh itu tiap-tiap kesatuan buruh telah menubuhkan kesatuan pekerja-pekerja untuk memperjuangkan kepentingan mereka. Mereka menggunakan persatuan untuk mendapatkan hak mereka daripada majikan atau kerajaan. Mereka juga

---

[81] Kertas Kerja oleh R. Siva Nathan, seminar dasar awam sessi 1980/81. Telah diubahsuai.

berjuang untuk mempengaruhi dasar kerajaan yang melibatkan kepentingan mereka. Biasanya mereka menuntut hak mereka apabila mereka dapati ia terjejas seperti di dalam kes ini. Mereka akan mengadakan rundingan sehingga mencapai satu 'keseimbangan' pada teorinya. Ini adalah terpulang kepada kekuatan kesatuan dan kerajaan yang terlibat.

Sejauh manakah mereka berjaya mempengaruhi kerajaan dalam menggubal dasar yang melibatkan mereka terpulang kepada bilangan keahlian kesatuan pekerja-pekerja, kekuatan kesatuan, pemimpin mereka dan perhubungan mereka dengan penggubal dasar.

Selain daripada kedua-dua teori yang telah dibincangkan di atas ada juga teori lain memainkan peranan tapi tidak banyak. Teori elit di sini berperanan bahawa kaum buruh tidak banyak pengetahuan tentang keadaan negara atau rancangan pembangunan negara dengan baik. Dengan itu pindaan undang-undang dibuat bagi ke peringkat nasional merupakan sesuatu yang baik bagi negara. Di dalam teori ini dasar dibuat oleh golongan elit dan kaum buruh terpaksa menurutinya bagi kepentingan mereka dengan negara.

Kerajaan juga berpendapat bahawa dasar ini merupakan alternatif yang terbaik bagi negara ini. Setelah melihat dengan jelas, maka menurut analisis kerajaan pindaan undang-undang buruh 1980 ini akan menghasilkan lebih keuntungan dari segi kuantiti dan pencapaian. Ini dipanggil teori rasionalisma. Teori ini memerlukan banyak pakar untuk mengkaji keseluruhan kaum buruh, keadaan mereka akibat yang dijangka apabila dasar mereka dilaksanakan, norma-norma buruh dan sebagainya. Semua ini perlu dikaji sebelum dibuat satu dasar seperti ini.

Sekarang setelah difahami bagaimana dasar-dasar pindaan undang-undang 1980 digubal, maka kini kita bincangkan tentang dasar tersebut.

Pada keseluruhannya, pindaan-pindaan itu akan memberi kuasa mutlak kepada Menteri Buruh dan Pendaftar Kesatuan Sekerja untuk menyelesaikan sebarang pertikaian perusahaan. Hak untuk membuat rayuan terhadap undang-undang ini diberi dan ia dibuat kepada Mahkamah Tinggi.

Di dalam Ordinan, Menteri Buruh diberi kuasa menggantung kesatuan pekerja sehingga enam bulan bagi kesatuan-kesatuan yang dianggap bertujuan bertentangan dengan kepentingan negara. Di sini

haruslah kita faham bahawa interpretasi kepentingan negara terpulang kepada kerajaan. Kesatuan sekerja juga diberi hak bermogok dengan syarat-syarat tertentu.

Pendaftar Kesatuan Sekerja diberi kuasa antara lain:

(a) menolak pendaftaran kesatuan sekerja jika ia berpendapat bahawa kesatuan itu bertujuan untuk tidak mematuhi undang-undang.

(b) membatalkan pendaftaran kesatuan sekerja dalam satu-satu industri selain daripada yang mempunyai ahli terbanyak.

(c) mengarahkan kesatuan sekerja meminda peraturan-peraturan mengikut apa yang ditetapkannya jika ia berpendapat ada yang tidak mencukupi atau tidak jelas.

(d) menggantung cawangan kesatuan sekerja jika ia berpendapat cawangan itu telah melanggar Ordinan Kesatuan Sekerja.[82]

Di bawah undang-undang baru, kesatuan sekerja tidak boleh melancarkan mogok jika dua pertiga ahlinya tidak setuju atas tindakan ini. Jika setuju, undian yang dijalankan secara sulit itu terpaksa diserahkan kepada Pendaftar dan 7 hari kemudian baru ia sah menjalankan mogok.

Wang tabungan kesatuan dilarang digunakan untuk tujuan politik. Pemimpin kesatuan sekerja juga dilarang memegang apa-apa jawatan politik.

Pada umumnya pindaan-pindaan utama telah dijalankan oleh kerajaan. Bagi pihak kerajaan undang-undang pindaan baru ini sangat penting sebab negara kita yang sedang pesat dalam pembangunan mesti mewujudkan keadaan stabil dalam ekonomi, sosial dan politik negara. Ini bermaksud bahawa keadaan ekonomi yang stabil boleh diwujud jika kerajaan lebih berperanan di sektor ekonomi seperti undang-undang di atas. Krisis seperti MAS – AEU telah mendatangkan banyak kerugian dan imej kerajaan telah jatuh di luar dan

---

[82]Hafir Ali; Pindaan Undang-undang Buruh 1980, *Nadi Tusan,* Penerbit Universiti Malaya, Kuala Lumpur, Mei 1980, Hal. 9.

dalam negeri. Ada sarjana yang percaya bahawa krisis ini yang telah mengakibatkan peminda an undang-undang buruh 1980 ini.

Bagi saya, ini bukanlah satu sebab yang utama. Berlakunya moggok dan propaganya kesatuan sekerja di kalangan buruh di negara kita sekarang ini telah menyerlahkan kerajaan. Kita harus faham bahawa kesatuan buruh pada awalnya dalam tahun 1930-an merupakan satu parti buruh yang telah dipengaruhi oleh kaum sosialis dan komunis. Kerajaan telah bertindak tegas pada masa itu dengan mengharamkan Parti Buruh. Juga terdapat MTUC. *Malaysian Trade Union Congress* terlibat dalam ICFTU *International Confederation of Free Trade Unions*. ICFTU ini dipercayai adalah sangat dipengaruhi oleh anasir-anasir luar. Ini yang telah merakutkan kerajaan Malaysia sebab badan-badan boleh sabotaj projek-projek kerajaan yang dianggap bertentangan dengan mereka.

Lanjutan daripada ini kerajaan juga berpendapat bahawa pemimpin-pemimpin kesatuan sekerja kebanyakannya kurang berpelajaran dengan kurang faham akan dasar kerajaan. Mereka dianggap cepat dipengaruhi oleh anasir-anasir jahat, musuh kerajaan dan juga didapati mereka telah beremosi di dalam sesuatu keadaan tegang.

Faktor-faktor inilah menyebabkan kerajaan telah mengambil langkah untuk mengawal dan menggetarkan kesatuan sekerja dan kaum buruh yang mungkin akan dibawa ke arah anti-nasional.

Kerajaan juga telah memberi jaminan bahawa pindaan undang-undang buruh ini tidak mengurangkan hak pekerja tetapi ia menjamin hak pekerja.

Kerajaan sekarang telah berusaha penuh untuk meningkatkan taraf kehidupan rakyat dengan membawa pelabur-pelabur asing. Memang pelabur-pelabur mendapat keistimewaan tetapi kita harus faham bahawa mereka membantu kerajaan dalam hasratnya menjadikan negara kita sebuah negara industri. Pelabur-pelabur asing datang membawa modal, teknologi dan juga memberi pekerjaan. Ini memberi masalah ekonomi dan sosial iaitu pengangguran. Negara kita telah berubah rupanya daripada kaum buruh yang tidak mahir kepada kaum buruh yang separuh mahir dan mahir. Syarikat-syarikat seperti N.S. Elektronik adalah salah satu syarikat yang membuat komponen elektronik yang sangat *sofisticated*. Kaum-kaum buruhnya dilatih menjadi pakar atau mahir dalam hal elektronik. Beginilah berkembangnya teknologi di negara kita. Hari ini, muncul pula Proton Saga.

Sekarang jika kita lihat pada pihak kaum buruh, memanglah nyata bahawa mereka takut akan kehilangan hak-hak mereka. Memanglah mereka menentang jika hak-hak yang ada pada mereka dikurangkan. Kaum buruh sedar akan kepentingan mereka dalam negara. Di dalam proses pembangunan, mereka haruslah melengkapkan diri supaya mereka dapat hidup dengan taraf yang baik. Inilah yang menyebabkan mereka bermogok untuk mendapat gaji yang lebih. Ada syarikat-syarikat asing yang mengeksploitasi pekerja-pekerja buruhnya untuk mendapat lebih keuntungan. Syarikat-syarikat ini mempunyai jaminan dari kerajaan dalam pelaksanaan mereka. Di sinilah pekerja-pekerja merasa kurang puas hati dan menjalankan mogok. Pemimpin-pemimpin kesatuan sekerja kurang setuju dengan kerajaan yang menyatakan mogok terlalu banyak. Mogok sebenarnya membawa banyak kerugian kepada negara keseluruhannya. Terdapat kes-kes mogok yang berlaku dari 1973 hingga 1978:

Tahun	**Bilangan Mogok**
1973	66
1974	90
1975	64
1976	70
1977	40
1978	36

Dari 1979 – 1988 dikatakan mogok amat berkurangan sekali.

Daripada angka-angka ini dapat dilihat bahawa aktiviti mogok sekarang tidak begitu popular. Mengapakah kerajaan harus menjalankan dasar pindaan undang-undang buruh? Inilah soal yang ditanya-tanyakan oleh pemimpin buruh. Mereka menyatakan jika kerajaan tidak dapat mengawal harga-harga barang, bagaimanakah kaum buruh dapat hidup jika gaji mereka tidak bertambah. Dengan adanya undang-undang buruh yang baru maka terhadlah kuasa mereka untuk berjuang mendapat gaji yang lebih dan taraf hidup yang lebih baik.

Selepas kita lihat pada kedua belah pihak maka dapatlah dirumuskan bahawa kerajaan haruslah berbincang dan berunding dengan pemimpin buruh atau sekurangnya mengkaji dengan teliti keadaan taraf hidup buruh dengan licin sebelum menggubal sesuatu dasar

seperti ini. Kerajaan haruslah menjamin pendapatan yang sepatutnya bagi kaum buruh, maksudnya satu sistem tertentu dalam soal gaji. Kerajaan tidak boleh mementingkan pembangunan jika rakyat, kebanyakannya kaum buruh miskin dan bertaraf hidup rendah. Kaum buruh juga harus menikmati kepuasan hidup tertentu.

Pada masa akan datang kerajaan harus lebih sistematik lagi dalam pendekatan untuk menggubal dasar buruh. Sekarang kesedaran kaum buruh tidaklah begitu tinggi seperti di negara-negara maju, tapi ia akan sampai ke taraf itu tidak lama lagi. Walaupun semua rakyat faham akan niat baik kerajaan itu tetapi hanya cara mengendalikan niat yang baik itu dikatakan kurang memuaskan. Ia secara langsung menghadkan hak-hak kaum buruh. Ia mesti dijalankan dengan lebih halus dan diplomatik, barulah pembangunan sebenarnya dapat tercapai.

Meskipun terdapat nada-nada tidak bersetuju terhadap pindaan undang-undang buruh ini, terdapat juga kebaikannya. Pada pandangan kerajaan, kaum buruh tidak seharusnya terikut-ikut dengan cara yang dilakukan oleh kaum buruh di barat di mana mereka asyik bermogok, menyebabkan daya keluaran jatuh. Mereka menuntut gaji lebih tetapi pengeluaran mereka menurun. Sekarang ini pun, aliran ini telah menyebabkan negara Barat tidak dapat menandingi Jepun, kerana keadaan pekerja di barat kurang mahu bekerja kuat jika dibandingkan di Jepun atau Korea.

18 Dasar Rancangan Lima Tahun Malaysia [83]

Secara praktiknya, tugas merancang pembangunan ekonomi negara mula diterima sebagai tanggungjawab kerajaan sejak tahun 1950-an lagi, iaitu dengan lahirnya Rancangan Lima Tahun Malaya (1956 – 1960). Sehingga ini, sudah ada tujuh rancangan pembangunan di jalankan iaitu:–

(i) Rancangan Malaya Pertama (1956 – 1960)
(ii) Rancangan Malaya Kedua (1961 – 1965)
(iii) Rancangan Malaysia Pertama (1966 – 1970)
(iv) Rancangan Malaysia Kedua (1971 – 1975)
(v) Rancangan Malaysia Ketiga (1976 – 1980)
(vi) Rancangan Malaysia Keempat (1981 – 1985)
(vii) Rancangan Malaysia Kelima (1986 – 1990).

Ketujuh-tujuh rancangan ini membawa beberapa objektif yang telah diputuskan dan dipersetujui oleh pelbagai pihak di Parlimen. Sebagai langkah awal, pihak kerajaan percaya matlamat perancangan ini boleh dicapai melalui satu pembentukan rangka kerja dengan pelaksanaannya dikawal dan dipandu oleh Majlis Pembangunan Negara dan Jawatankuasa Kerja Pembangunan luar bandar yang mengandungi menteri-menteri dan pegawai-pegawai Kanan Perkhidmatan Awam.

---

[83]Kertas kerja oleh Ignatcoirs Perera, dalam seminar dasar awam sessi 1980/81. Telah diubahsuai.

Seterusnya, untuk memperkuatkan lagi kawalan politik terhadap perancangan, Kementerian Pembangunan Luar Bandar dibentuk pada tahun 1959 di bawah kawalan dan pengawasan Allahyarham Tun Abdul Razak (Rudner, 1971). Pada tahun 1984, kementerian ini diwujudkan semula, setelah dimansuhkan beberapa tahun.

Rancangan Lima Tahun Malaysia Dilihat dari Segi Model-model Dasar Awam

Model Incrementalisma

Rancangan Lima Tahun Malaysia adalah satu dasar yang berbentuk *incremental*. Dalam kata lain, ia adalah penerusan dasar pembangunan yang sedia ada dan apa-apa modifikasi yang berlaku pada dasar ini adalah berupa *incremental*. Perkara ini dapat dikesan sekiranya kita mengkaji objektif-objektif Rancangan Lima Tahun Malaysia dari tahun 1956 hingga 1980.

Dalam Rancangan Malaya Pertama (1956 – 1960), objektifnya ialah;

> Untuk menghasilkan lebih banyak hasil keluaran dan pada masa yang sama, bertujuan memperbanyakkan peluang-peluang gunatenaga.[864] Selain menguttamakan pembinaan infrastruktur, ia juga mementingkan pembangunan sektor luar bandar..

Dalam Rancangan Malaya Kedua (1961 – 1965), objektifnya ialah untuk meninggikan taraf hidup penduduk luar bandar, meninggikan daya keluaran serta mempelbagaikan ekonomi negara ini. Sejajar dengan ini, peluang-peluang yang lebih luas ditawarkan kepada penduduk-penduduk luar bandar terutamanya melalui FELDA dan RISDA.

Bagi Rancangan Malaysia Pertama (1966 – 1970) pula, objektifnya ialah;

> "... ... ... untuk mengadakan rancangan-rancangan pembangunan untuk semua rakyat ... ... meraikkan lagi taraf hidup penduduk-penduduk Malaysia yang berada di luar bandar dan juga penduduk-penduduk yang berpendapatan rendah ..... meninbulkan usaha-

---

[864] Malaysia: *Interim Review Of Development in Malaysia under the Second Five — Year Plan*, Cetakan Kerajaan, Kuala Lumpur, 1984, m.s. 66.

usaha untuk membentuk pengeluaran ekonomi yang baru dalam kedua-dua bidang pertanian dan perusahaan supaya tidak terlalu bergantung kepada getah dan bijih timah . . ."[85]

Rancangan Malaysia Kedua (1971 – 1975) membawa dua objektif penting iaitu:

"Untuk membasmikan kemiskinan tanpa mengira kaum dan . . . . menyusun semula masyarakat di Malaysia, di mana penghapusan pengenalan kaum mengikut fungsi ekonomi akan dijalankan".[86]

Rancangan Malaysia Ketiga (1975 – 1980) pula adalah berteraskan tiga matlamat utama iaitu membasmikan kemiskinan, meneruskan usaha menyusun semula masyarakat dan memperkukuhkan lagi keselamatan negara.

Selepas membandingkan objektif bagi kelima-lima rancangan di atas, kita dapati bahawa ia sebenarnya adalah berasaskan beberapa objektif tetap seperti objektif pembangunan masyarakat (terutamanya penduduk luar bandar). Perubahan yang berlaku ke atas objektif rancangan ini ialah perubahan yang berbentuk *incremental.* Misalnya, kalau Rancangan Malaya Kedua dibandingkan dengan Rancangan Malaya Pertama, didapati bahawa selain objektif pembangunan infrastruktur, objektif pembangunan luar bandar diberi perhatian. Begitu juga, jika Rancangan Malaysia Pertama dibandingkan dengan Rancangan Malaysia Kedua, didapati peranan kerajaan dalam menjayakan rancangan ini merupakan satu objektif *incremental* (tambahan). Rancangan Malaysia Ketiga sebenarnya adalah penerusan objektif Rancangan Malaysia Kedua (di mana ciri incrementalisma dapat dilihat melalui pertambahan kepentingan yang diberi pada setiap matlamat).

Jelas kelihatan pada Rajah 18.1, corak perbelanjaan adalah berbentuk *incremental* (walaupun peratus perbelanjaan sektor ekonomi Rancangan Malaysia Ketiga adalah kurang berbanding dengan Rancangan Malaysia Kedua, tetapi dari segi jumlah, ia adalah jauh lebih besar sebab jumlah peruntukan bagi Rancangan Malaysia Ketiga adalah lebih besar daripada Rancangan Malaysia Kedua).

---

[85]Malaysia: *Kajian Semula Rancangan Malaysia Pertama (1966 – 1970)* Jabatan Cetak Kerajaan, Kuala Lumpur, 1969 m.s. 3 – 4.

[86]*Buku Rancangan Malaysia Kedua (1970 – 1975),* Jabatan Cetak Kerajaan, Kuala Lumpur 1971.

Selain itu, kita dapat juga melalui data bahawa Rancangan Lima Tahun Malaysia adalah satu dasar *incremental*.

Sektor	RMK	RMP	RMK	RMT
Ekonomi	34.2%	60.2%	70.4%	67.0%
Sosial	14.6%	18.3%	14.5%	17.3%
Pentadbiran Am	10.1%	3.4%	3.9%	3.8%
Keselamatan	15.9%	18.1%	11.2%	11.8%
Jumlah	$3028.7j	$3818.9j	$9350.0j	$32,075j

Sumber: Dari data Rancangan Lima Tahun Malaysia yang pernah dijalankan.

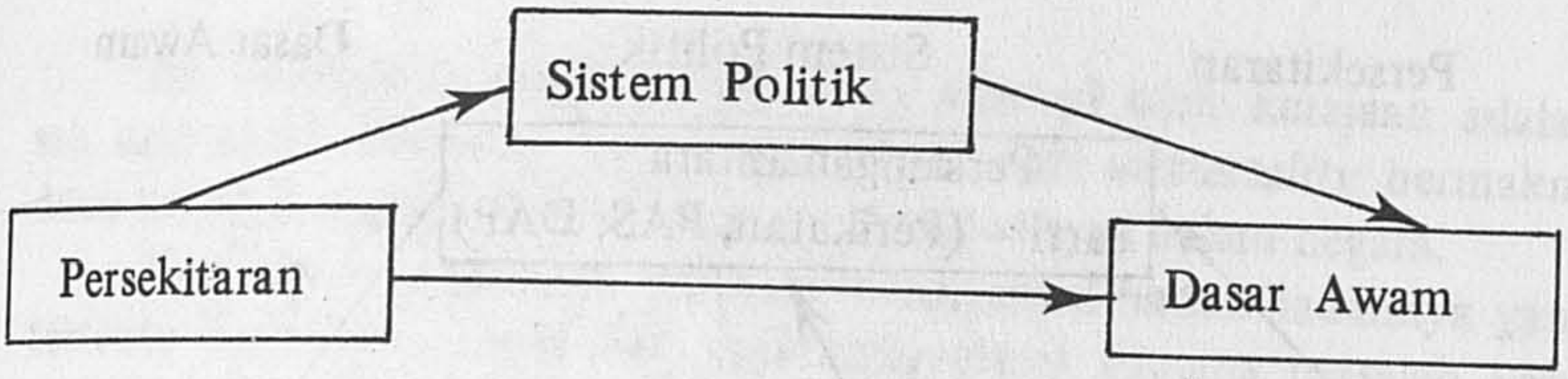
Rajah 18.1 Corak Perbelanjaan Kerajaan Malaysia Selepas Tahun 1960

Oleh sebab Rancangan Lima Tahun Malaysia mengikut model *incrementalism*, ia akan menggambarkan beberapa ciri.

Misalnya, penggubal dasar sedia menerima kesahan dasar yang pernah dijalankan sebab mereka tidak pasti akan hasil bagi dasar baru. Tambahan pula, pelaburan yang besar dalam menjalankan dasar-dasar ini akan menyebabkan penggubal dasar enggan untuk mengubah sama sekali objektif dasar yang sedia ada. Perubahan dalam dasar mungkin merupakan satu *liabiliti* yang menyebabkan penggubal dasar tidak sedia menerima. Akhir sekali, dasar Rancangan Lima Tahun Malaysia yang bersifat *incremental* ini berkecenderungan mengurangkan kemungkinan berlakunya konflik.

Model Teori Sistem

Model teori sistem yang digunakan di sini ialah model yang diperkenalkan oleh Dye (1978). Rancangan Lima Tahun Malaysia boleh juga dilihat dari segi model teori sistem sebab penggubalan dasar dalam rancangan ini adalah dipengaruhi oleh kedua-dua faktor politik dan persekitaran. Untuk penghuraian lanjut, model di bawah akan di gunakan.



Rajah 18.1 Sistem Model

Rajah 18.1 menunjukkan, persekitaran boleh mempengaruhi dasar awam secara langsung atau tidak langsung (iaitu melalui sistem politik).

Saya berpendapat, model ini sesuai bagi kita mengkaji Rancangan Malaysia Kedua (1971 – 1975) dan Rancangan Malaysia Ketiga (1976 – 1980) sebab dalam penggubalan kedua-dua dasar ini, faktor persekitaran telah memainkan peranan yang amat penting.

Sepertimana kita tahu, Rancangan Malaysia Kedua dilancarkan selepas peristiwa 13 Mei, 1969 dan peristiwa ini telah mempengaruhi secara langsung kandungan dasar Rancangan Malaysia Kedua terutamanya Dasar Ekonomi Baru. Faktor persekitaran seperti konflik perkauman, kesedaran jurang perbezaan antara kaum Melayu dan bukan Melayu dalam bidang ekonomi dan juga faktor sistem politik seperti persaingan di antara parti-parti politik (seperti Perikatan, PAS dan DAP) telah menghasilkan satu dasar awam yang menitikberatkan pembangunan yang bertujuan untuk mengurangkan perbezaan antara kaum dari segi kedudukan ekonomi dan sosial. Ini telah dicerminkan melalui satu daripada dua objektif Rancangan Malaysia Kedua iaitu objektif untuk:

"Menyusun semula masyarakat Malaysia di mana penghapuskan pengenalan kaum mengikut fungsi ekonomi akan dijalankan."[87]

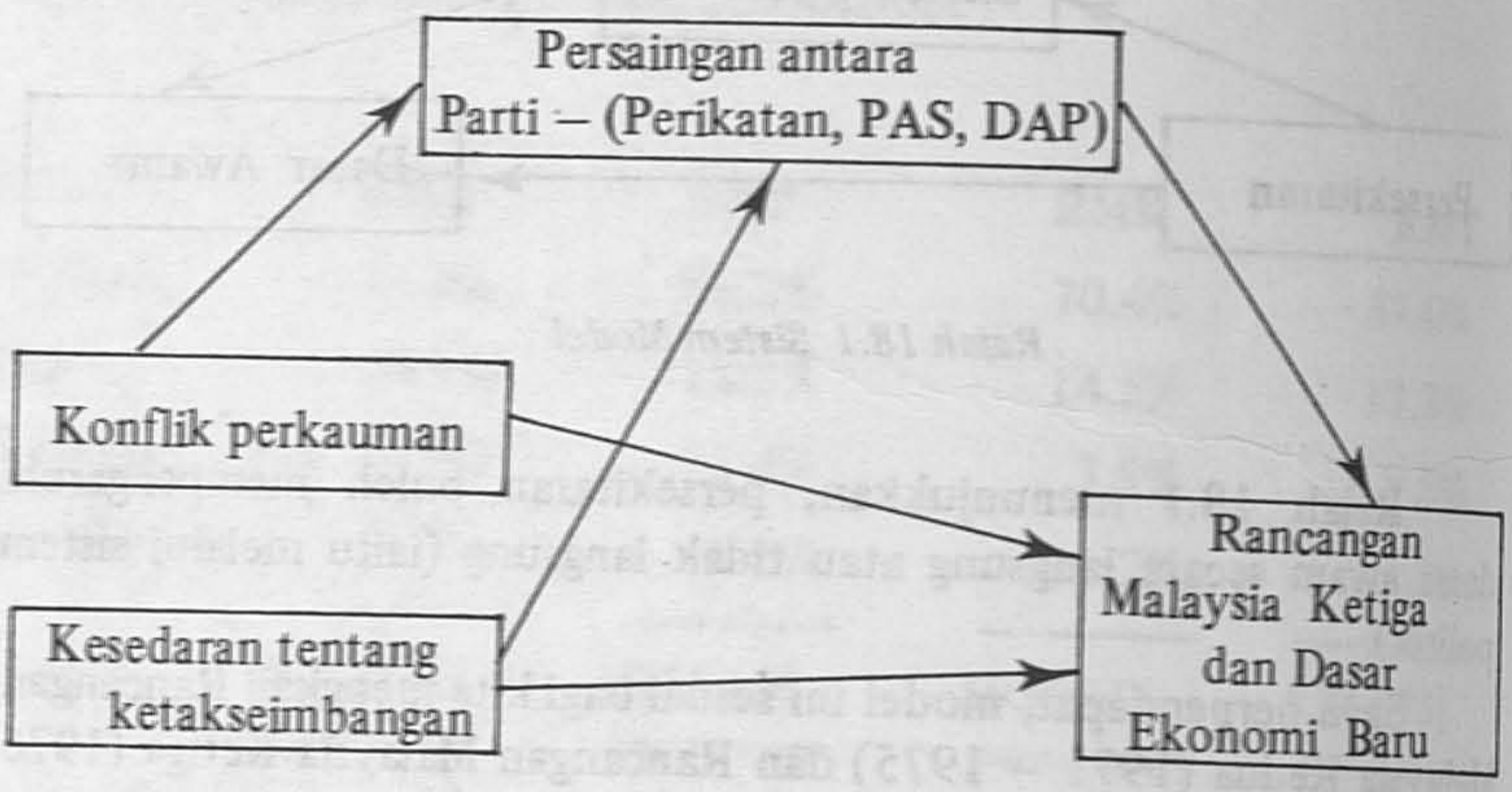
Jadi, sekiranya penjelasan ini diterjemahkan secara rajah, ia akan berbentuk seperti Rajah 18.2.

Model Institutionalisma

Akhir sekali Rancangan Lima Tahun Malaysia dapat dilihat melalui model institutionalisma iaitu dasar dilihat secara aktiviti institusi.

---

[87] *Buku Rancangan Malaysia Kedua* (1971 – 1975), *op. cit.*



Rajah 18.2 Sistem Model



Rajah 18.3 Jentera Perancangan Negara[88]

---

[88]Jabatan Perdana Menteri, *"Majlis Tindakan Negara"* Arahan No. 1, (National Action Council Directive No. 1), Kuala Lumpur, The Government Printer 1971.

Ini bermakna, segala dasar yang digubal oleh kerajaan adalah sah dan patut diterima oleh orang ramai. Ciri *universality* bermakna dasar awam Kerajaan dikenakan pada setiap rakyat dalam negara.

Kerajaan sebagai satu institusi mempunyai badan-badannya yang tertentu bagi merancang dan juga menyelesai apa-apa masalah yang mungkin timbul dalam proses perancangan. Ini termasuk Rancangan Lima Tahun Malaysia di mana sejak awal tahun 1970-an beberapa badan perancang seperti ICAU, DAU, EPU dan Majlis Tindakan Negara telah ditubuhkan.

Rajah 18.3 di muka surat 222 menunjukkan jentera perancangan negara (iaitu jentera yang banyak mempengaruhi dan menggubal dasar dalam Rancangan Lima Tahun Malaysia).

Jentera ini mempunyai caranya sendiri dalam proses penggubalan dasar. Corak penggubalan dasar akan dipengaruhi oleh ciri-ciri dalaman jentera perancangan ini. Biasanya terdapat pola tindakan yang agak stabil dan ini akan mempunyai kesan ke atas kandungan dasar yang akan digubal nanti.

Rumusan

Sebagai rumusan bagi perbincangan bab ini, saya akan memberi beberapa permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan Rancangan Lima Tahun Malaya.

Mengikut Tajuddin Jali,[89] kelemahan-kelemahan perancangan pembangunan ekonomi di Malaysia hari ini adalah berpunca daripada masalah-masalah yang timbul dalam proses perancangannya. Antara masalah tersebut ialah:

(i) agensi-agensi diwajibkan patuh, terikat dan dikongkong oleh peraturan-peraturan rigid birokratik yang di antaranya boleh mengkakukan usaha-usaha dan proses pembuatan keputusan yang diperlukan oleh agensi-agensi perancang.

---

[89]Tajuddin Jali, *"Perancangan Semula Masyarakat dan Pembangunan & Ekonomi Melayu DEB: Keadaan Kini dan Prospek Masa Depan."* (Satu kertaskerja) dalam konvensyen Ekonomi Bumiputera di Universiti Kebangsaan Malaysia, pada 14hb. – 22hb. Mei, 1978.

(ii) sepatutnya proses perancangan melalui tiga peringkat tertentu iaitu bermula dari tahap *ideation* atau pemikiran kemudian ke tahap 'konsep' dan akhir sekali ke tahap pelaksanaan.

Tetapi kebanyakan rancangan negara ini dilancarkan selepas tahap konsep. Itulah sebabnya terdapat program yang teraba-raba dan sesat di tengah jalan.

(iii) Masalah juga boleh timbul dari segi faktor politik. Misalnya, ahli-ahli politik sentiasa mengutamakan kriteria keuntungan dan kerugian politik dan tidak pada kriteria kebolehjadian. Selain dari itu, kegagalan sesuatu rancangan pembangunan ekonomi difaktorkan oleh kekurangan daya ramal yang tepat, lebih mementingkan projek-projek mewah, nilai moral para pelaksanan dasar juga merosot seperti rasuah, tidak jujur dan sebagainya.

19 Akta Universiti dan Kolej Universiti [90]

Bab ini akan membincangkan undang-undang mengenai penubuhan universiti, latar belakang mengenai pindaan kepada Akta Universiti serta kesan-kesan pindaan itu. Tinjauan juga akan dibuat terhadap Akta Universiti Malaysia ini sebagai satu dasar awam.

1. Undang-undang mengenai penubuhan universiti.
2. Latar belakang mengenai pindaan kepada Akta Universiti.
3. Kesan pindaan akta ke atas struktur pentadbiran universiti.
4. Implikasi demonstrasi penuntut universiti ke atas dasar awam.
5. Meninjau Akta Universiti sebagai satu dasar awam.

Undang-undang mengenai pelajaran tinggi yang mula-mula wujud di Malaysia ialah Ordinan Universiti Malaya, 1949. Ordinan ini telah merintis jalan supaya sebuah universiti ditubuhkan di negara ini. Ordinan telah dipinda dalam tahun 1959 dan 1961. Pada masa ini terdapat dua jenis undang-undang mengenai pelajaran dan pendidikan di Malaysia yang dikanunkan dalam dua Akta, iaitu Akta Pelajaran 1960, dan Akta Universiti dan Kolej Universiti 1971, dengan pindaan-pindaan tertentu. Kedua-duanya adalah sealiran dan selari.

Apabila Akta Universiti dibincangkan, seringnya apa yang difikir-

---

[90] Kertas kerja dalam seminar dasar awam oleh Chin Soo Lin, Sesi 1980/81. Telah diubahsuai.

kan adalah 'sekatan-sekatan' yang diletakkan atas aktiviti mahasiswa. Sebenarnya undang-undang mengenai universiti adalah lebih luas daripada itu. Pada mulanya Akta Universiti bertujuan untuk menubuh, menyelenggara dan mentadbir universiti dan kolej universiti. Falsafah-nya ialah untuk mengawal penubuhan universiti oleh bandan-badan swasta (s. 5). Hanya Yang di-Pertuan Agong sahaja yang boleh membuat perintah supaya sesebuah universiti ditubuhkan (s. 6). Perintah mengenai penubuhan sesebuah universiti hendaklah dibentangkan dalam Parlimen (s. 6(2)). Bantuan kewangan bagi sesebuah universiti adalah juga ditentukan oleh Parlimen dan penyata kewangan hendaklah dibentangkan dalam Parlimen. (s. 11).

Sesebuah universiti itu tidak boleh ditubuhkan dengan sewenang-wenangnya sahaja. Ia ditubuhkan atas undang-undang yang tertentu supaya ia dapat dikawal oleh badan-badan swasta. Akta Pelajaran 1960 tidak banyak menyentuh tentang hal kegiatan penuntut hingga timbulnya kejadian-kejadian dalam tahun-tahun awal 1970-an di mana tindakan diambil dan Akta itu dipindakan.

Pada awal-awal tahun 1970-an pergolakan politik penuntut di negara kita mulai merebak. Tahun 1969, pada masa pilihanraya diadakan, ramai penuntut universiti didapati melibatkan diri dalam parti-parti politik dan dengan demikian mengancamkan kedudukan pihak pemerintahan. Dalam tahun 1971, penuntut Universiti Malaya telah mengadakan satu demonstrasi semasa kunjungan Perdana Menteri Thailand, P.M. Kittikachorn. Beliau dituduh menindas golongan monoriti di Thailand. Pergolakan politik penuntut universiti sampai ke kemuncak pada tahun 1974 di mana 1,169 penuntut ditangkap setelah satu demonstrasi diadakan di Kuala Lumpur serta di Pulau Pinang dan Ipoh. Penuntut-penuntut itu mengkritik kerajaan atas kegagalan dalam usaha untuk membasmi kemiskinan. Mereka menyuarakan bahawa kerajaan patut mengawal pelaburan asing serta membekukan elaun bagi ahli-ahli parlimen.

Demonstrasi turut diadakan pada 21 September 1974, di mana Persatuan Mahasiswa Universiti Malaya telah mengadakan satu demonstrasi di hadapan Jabatan Perdana Menteri di Jalan Dato' Onn, Kuala Lumpur mengenai penduduk setinggan di Tasik Utara. Dalam peristiwa ini, pada 21 September 1974 PMUM telah merampas kuasa dari universiti itu dan mengambil alih kuasa pentadbiran universiti itu. Mereka berazam tidak akan berundur sehingga 5 penuntut yang ditangkap itu dilepaskan. Melihatkan kejadian demikian di mana

penuntut-penuntut universiti bertambah ganas dan bertindak di luar kawalan undang-undang. Datuk Seri Dr. Mahathir Mohamad, Menteri Pelajaran pada masa itu membentangkan suatu rang undang-undang pindaan kepada Akta Universiti dan Kolej Universiti 1975 di Dewan Rakyat pada 8 April, 1975 yang kemudiannya telah diluluskan dengan suara terbanyak.

Dalam pindaan itu ditekankan bahawa pelajar, pertubuhan, badan ataupun kumpulan pelajar dilarang bersekutu dengan persatuan-persatuan dan sebagainya kecuali ia diluluskan oleh Naib Canselor (15 (1)). Mereka juga dilarang menyokong ataupun membantu apa-apa pun parti politik. Penuntut juga dilarang memungut wang dalam kampus tanpa kebenaran. Undang-undang ini memastikan bahawa wang tidak dipungut dan disalah-gunakan, terutamanya digunakan untuk membantu parti-parti yang cuba menggulingkan parti pemerintah.

Naib Canselor Universiti pula diberikan kuasa untuk menggantung ataupun membubarkan mana-mana pertubuhan ataupun kumpulan pelajar (s.16). Majlis Universiti diberikan kuasa untuk membuat apa-apa kaedah tata-tertib yang difikirkan perlu (s.16C (1)). Penuntut yang melakukan suatu kesalahan jenayah pula akan diberhentikan menjadi seorang pelajar universiti. (15D (3)).

Akibat daripada demonstrasi-demonstrasi penuntut itu tindakan yang keras diambil untuk mengawal kegiatan penuntut universiti dan hukuman pula dikenakan atas satu-satu kesalahan yang dibuat. Undang-undang baru itu dirangka bagi tujuan menyekat kegiatan-kegiatan pelajar yang mungkin bercanggah dengan kepentingan negara. Sek. 15(3) dan (4) adalah bertujuan untuk menyekat kegiatan-kegiatan politik berparti seseorang pelajar ataupun organisasi pelajar semasa ia masih menjadi pelajar.

Undang-undang itu dibuat kerana mungkin ada penyalahgunaan kebebasan oleh segolongan pelajar untuk menjadikan universiti itu sebagai satu *base* untuk menyokong atau menentang mana-mana parti politik – tanpa mengira parti yang disokong itu parti kerajaan sendiri. Akta juga bertujuan untuk memisahkan segolongan kecil pelajar yang tidak bertanggungjawab, suara perbuatan mereka itu tidak menjejaskan suasana belajar pelajar-pelajar lain.

Dapat dilihat daripada pindaan Akta itu, kebanyakan aktiviti dan kelakuan penuntut universiti itu dikawal dengan ketat. Penuntut tidak dapat bertindak sesuka hati mereka. Sebelum akta itu dipinda,

didapati penuntut-penuntut Universiti Malaya telah naik ke panggung kampus dan dengan cara terbuka mengkritik pensyarah, Dekan dan Canselor universiti. Mereka juga boleh menuntut supaya kuliah atau tutorial dibatalkan. Kejadian pernah berlaku di mana penuntut menggunakan alat pembesar suara dan memberi kata dua kepada ketua-ketua jabatan dan sebagainya serta mengancam bahawa demonstrasi akan diadakan apabila tuntutan mereka tidak dilayani. Dalam keadaan demikian ahli-ahli kakitangan dan Naib Canselor Universiti tidak dapat berbuat apa-apa kerana mereka tidak mempunyai kuasa untuk bertindak. Penuntut pada masa itu merupakan golongan yang berkuasa mempengaruhi kuasa pentadbiran universiti dan kuasa pentadbiran pula merupakan *puppet* kepada kehendak-kehendak penuntut. Kebanyakan hal aktiviti itu dibuat serta dilaksanakan oleh penuntut sendiri. Dengan adanya pindaan akta itu, kesemua kegiatan penuntut ditentukan dan dibimbingi oleh kuasa pentadbiran. Demikian terwujudnya satu perubahan dalam struktur pentadbiran universiti di Malaysia. Penuntut-penuntut universiti tidak lagi memegang kuasa untuk bertindak sesuka hati. Mereka dikehendaki tunduk ke bawah kuasa universiti.

Demonstrasi yang diadakan di kalangan penuntut universiti pada masa itu merupakan satu tindakan terhadap hal kemiskinan dan kebuluran rakyat yang dikatakan tidak diambil perhatian oleh pihak kerajaan. Walaupun hanya penduduk kawasan Baling yang menghadapi masalah ekonomi yang tertentu, penuntut-penuntut universiti yang terlibat itu cuba memperbesarkan masalah yang wujud dengan mengatakan bahawa wujudnya kematian kerana kebuluran yang serius. Apabila penyiasatan dilakukan didapati bahawa penuntut-penuntut yang mengambil bahagian dalam penentangan kerajaan telah digunakan sebagai alat bagi golongan anti-nasional yang cuba menggoncangkan sistem demokrasi berparlimen yang ada, dengan pencubaan untuk merampas kuasa daripada pihak pemerintah. Penuntut-penuntut yang diperalatkan, cuba menghasut orang-orang kampung untuk menentang kerajaan atas sebab kemiskinan mereka. Dengan keadaan demikian, kerajaan Malaysia telah mengambil tindakan bukan sahaja atas kegiatan penuntut universiti tetapi juga bertindak untuk memperbaiki kedudukan ekonomi mereka yang di bawah garisan miskin.

Tun Abdul Razak, Perdana Menteri pada masa itu mengisytiharkan satu Pelan Induk iaitu Buku Hijau bagi menambah pengeluaran makanan dan keperluan dalam usaha untuk meringankan kesusahan

hidup rakyat akibat stagflasi pada masa itu. Pada tahun yang sama (1975), kerajaan memperuntukkan $277 juta bagi sektor pertanian untuk meningkatkan taraf hidup rakyat. Demikianlah tindakan yang diambil oleh kerajaan setelah didapati bahawa keadaan hidup rakyat yang tidak puas hati akan membuka jalan bagi golongan anti-nasional yang menggunakan penuntut universiti untuk menyerang pihak kerajaan. Implikasi demonstrasi penuntut universiti ke atas pentadbiran awam itu begitu luas, sehingga langkah diambil di semua peringkat masyarakat untuk meringankan masalah ekonomi yang dibawa oleh stagflasi yang wujud.

Tinjauan Akta Universiti di Malaysia sebagai satu Dasar Awam.

Melihatkan Akta Universiti itu merupakan satu dasar awam, tinjauan akan dibuat mengikut soalan yang sering digunakan untuk menganalisis dasar awam iaitu: Apakah yang dilakukan oleh kerajaan? Mengapakah mereka bertindak demikian? Apakah kesannya?

Akta Universiti merupakan satu dasar yang *regulative.* Apabila kejadian demonstrasi itu berlaku pada tahun-tahun 70-an, tindakan yang diambil oleh kerajaan ialah Akta yang ada itu dipindakan. Undang-undang yang baru itu diletakkan dengan seberapa cepat mungkin, iaitu undang-undang yang baru ditambah ke atas undang-undang yang sedia ada. Di sini terlibatlah elemen *incrementalism* dalam pindaan akta itu. Seperti yang dikatakan oleh Charles Lindblom yang mengutarakan teori *incrementalism,* seringnya pihak yang berkuasa tidak mempunyai cukup masa, wang ataupun tenaga untuk menyemak dan menganalisis semula dasar yang ada supaya satu dasar yang berkesan dapat digubalkan. Kejadian demonstrasi menunjukkan sikap keganasan penuntut yang bukan sahaja merosakkan harta orang ramai bahkan mengancam keamanan kehidupan rakyat. Jadi mereka memerlukan satu tindakan yang cepat. Akibatnya, undang-undang digubal untuk menyekat kegiatan-kegiatan penuntut universiti. Sekiranya keadaan serta masa itu memampukan analisis dasar universiti dibuat, maka langkah boleh diambil di mana penuntut-penuntut mungkin boleh diberikan bimbingan dalam hal penglibatan mereka dalam politik.

Alternatif-alternatif boleh dicadangkan supaya satu dasar dibuat di mana penuntut dapat melibatkan diri dalam politik tetapi dibimbingi oleh kuasa-kuasa tertentu. Hal ini memerlukan banyak masa dan

tenaga untuk menganalisis dasar yang ada serta keadaan politik yang wujud dalam negara. Dengan demikian, analisis ke atas dasar-dasar alternatif serta kesannya tidak dapat dilakukan untuk memilih satu dasar yang menyeluruh, apa yang dapat dilakukan adalah modifikasi pada dasar yang ada.

Satu lagi soalan yang ditimbulkan di sini ialah terdapatnya elemen elitisme yang wujud dalam penggubalan dasar awam. Seperti yang dikatakan oleh Thomas R. Dye, dasar awam merupakan satu pilihan elit. Dalam satu masyarakat yang besar semestinya ada rakyat yang tidak berminat dalam hal dasar awam. Penentuan dasar akan berada dalam golongan kecil yang merupakan elit masyarakat. Peratus golongan elit yang membentuk pendapat masalah adalah lebih daripada orang ramai yang membentuk pendapat golongan elit.

Di Malaysia, segala undang-undang yang dibentuk oleh pihak pemerintah akan dibentangkan di Parlimen, jadi rakyat mempunyai penentuan yang tidak langsung atas sesuatu dasar yang dibuat. Tidak dapat dinafikan sesuatu dasar itu merupakan kehendak pihak yang berkuasa Masyarakat memerlukan satu badan yang dapat mencadang dan memimpin, maka kuasa pemerintahlah yang diberi kedudukan untuk membentuk satu dasar Malaysia dikatakan sebuah negara dunia ketiga yang masih dalam tahap pembangunan. Usaha-usaha negara yang ditekankan adalah perkembangan ekonomi dan sosial, bukannya perkembangan politik. Adalah diingatkan bahawa satu ciri yang jelas pada negara dunia ketiga adalah ketidakstabilan politiknya. Bertambah pula Malaysia mempunyai masalah perkauman yang perlu dikawal. Ia juga perlu menjaga kedudukan daripada ancaman elemen-elemen yang subversif. Dengan demikian sekiranya penuntut-penuntut universiti dibenarkan campur tangan dalam politik negara, jalan akan terbuka bagi golongan subversif untuk menyerang negara ini.

Keadaan politik negara ini belum mencapai tahap bagi penuntutnya diberikan kebebasan dalam politik. Bagi negara-negara asing contohnya England, di mana dalam *Hollowed halls of Cambridge and Oxford*, penuntut-penuntutnya digalakkan untuk menubuhkan kelab-kelab politik. Keadaan politik negara-negara ini adalah stabil dan telah *established* maka kerajaannya tidak terancam walaupun rakyatnya diberikan kebebasan yang penuh untuk menyuarakan apa-apa sahaja. Tetapi di Thailand apabila penuntut universitinya campur tangan dalam politik negara, kestabilan keseluruhan negara akan ter-

ancam. Demikian juga keadaannya jika Malaysia membenarkan penuntut universiti itu sendiri tidak berminat untuk campur tangan pula akan menghadapi masalah kekacauan pada keamanan negara, iaitu ia akan terpaksa membayar lebih kos sosial. Tambah pula jika penuntut universiti itu sendiri tidak berminat untuk campur tangan dalam hal politik tetapi mereka hanya diperalatkan oleh golongan-golongan yang mengancam negara. Akta Universiti yang digubal sebenarnya bukan menghentikan seseorang penuntut itu berpolitik tetapi merupakan satu langkah untuk menghalang percubaan golongan anti-nasional merampas kuasa. Demikian Akta Universiti dibentuk untuk keamanan negara.

Ada juga yang berpendapat bahawa sekatan yang diwujudkan atas kegiatan penuntut universiti akan menimbulkan sikap yang keras dan sekiranya penuntut itu tidak dapat menjalankan aktiviti mereka secara terbuka mereka mungkin akan bertindak di bawah tanah. Keadaan ini akan melibatkan lebih kerja bagi kerajaan di mana badan cawangan khas akan mengadakan lebih tugas untuk mengawal aktiviti-aktiviti yang dijalankan dengan senyap. Ini mungkin benar tetapi jika dianalisiskan di sebelahnya, banyak wang, masa dan tenaga juga dibuang sekiranya demonstrasi turut diadakan. Kos sosial yang di 'bayar' di sini atas kebebasan penglibatan politik di kalangan penuntut universiti adalah lebih berat. Tiap-tiap dasar yang digubal ada hadnya. Dengan demikian alternatif dasar yang memberikan kesan kos sosial yang terendah akan dipilih. Bagi Malaysia keamanan negara amat dipentingkan, dengan demikian yang pentingnya dasar yang dipilih itu perlu menjaga keamanan negara dan kestabilan politik negara walaupun kadang-kadang kebebasan rakyat disekat.

Bagi golongan yang menyokong penglibatan penuntut universiti dalam politik, *Akta Universiti* akan merupakan satu dasar yang mempunyai kelemahan. Walau bagaimanapun memang tidak akan wujud satu dasar yang akan memenuhi kehendak semua rakyat. Inilah sifat dasar awam. Hanya dasar yang merupakan alternatif yang terbaik sekali akan dipilih. Dalam keadaan Malaysia ini, undang-undang yang terletak pada Akta Universiti merupakan terbaik walaupun tidak menyeluruh. Satu lagi masalah yang wujud ialah larangan kepada para kakitangan akademik dari bergiat dalam politik. Di sini bukan bermaksud menjadi calon pilihanraya, kerana menjadi calon pilihanraya, pegawai-pegawai kerajaan atau siapa sahaja hendaklah meletakkan jawatan. Meskipun

sekali pandang Akta Universiti dan Kolej itu menyekat pergerakan pelajar dan kakitangan akademik serta memberikan kuasa yang luas kepada Naib Canselor, tetapi dari segi yang lain termasuk dari segi keselamatan negara, memang akta ini baik. Ia juga dapat memberikan peluang kepada pelajar-pelajar menumpukan perhatian kepada akademik dan tidak mengganggu pelajar-pelajar tersebut. Oleh kerana negara ini berbilang kaum, akta ini dirasakan perlu demi kepentingan politik, tradisi dan hak bumiputera. Sekurang-kurangnya akta ini telah menyelamatkan isu Universiti Merdeka, kerana menurut akta ini sebarang penubuhan universiti baru mestilah dibawah perkenan DYMM Yang di-Pertuan Agong. Dengan adanya akta ini, keseimbangan pelajar-pelajar Melayu dan bukan Melayu kian meningkat dan nampaknya akhir-akhir ini terdapat beberapa kelonggaran yang diberikan oleh kerajaan akta ini banyak kebaikan dari keburukan atau sebaliknya? Apakah akta ini banyak kebaikan dari keburukan atau sebaliknya?

20 Dasar Awam ke Atas Pembangunan Luar Bandar [91]

Bab ini, akan membincangkan tentang polisi-polisi awam ke atas pertanian, khususnya ke atas petani-petani kecil sejauh mungkin. Juga akan dibincangkan tentang projek-projek yang telah dilaksanakan dan masalah-masalah yang sedang dihadapi dalam melaksanakan sesuatu projek itu. Ini secara tidak langsung, akan menentukan sejauh manakah sesuatu dasar awam atas petani-petani itu berjaya membantu pihak yang berkenaan itu.

Matlamat untuk membasmikan kemiskinan akan dapat dicapai melalui berbagai-bagai cara. Dasar yang menitikberatkan matlamat membasmi kemiskinan akan ditunjukkan untuk:

1. Menambah daya pengeluaran dan pendapatan mereka yang menghasilkan keluaran yang rendah dengan menggunakan teknik-teknik baharu dan kemudahan-kemudahan yang lebih baik. Langkah-langkah bagi maksud ini termasuklah rancangan-rancangan penanaman padi dua kali setahun, penanaman di luar musim, penanaman berselang-selang dan kemudahan parit dan tali air. Langkah-langkah lain ialah memperbaiki kemudahan pemasaran dan pinjaman dan mengadakan bantuan kewangan dan teknik untuk perusahaan dan perniagaan-perniagaan kecil.
2. Menambah peluang-peluang untuk menukar lapangan kegiatan daripada sektor yang rendah daya pengeluarannya kepada

---

[91] Kertas kerja oleh K. Nadarajah, dalam seminar awam sessi 1980/81. Jabatan Sains Politik, UKM. Telah diubahsuaikan oleh penulis.

kegiatan-kegiatan di sektor yang lebih menguntungkan, seperti di dalam rancangan-rancangan kemajuan tanah yang baharu, projek-projek perikanan dan perhutanan moden, perdagangan, perusahaan dan perkhidmatan-perkhidmatan moden; juga mengadakan bantuan-bantuan kewangan dan teknik, peluang-peluang mendapatkan pelajaran dan latihan serta susunan-susunan organisasi yang perlu untuk memudahkan pemindahan ke dalam lapangan-lapangan moden.

3. Mengadakan berbagai-bagai perkhidmatan sosial yang percuma atau dibantu, khususnya untuk meninggikan taraf hidup golongan-golongan yang berpendapatan rendah. Perkhidmatan-perkhidmatan seumpama itu termasuklah projek-projek perumahan awam, bekalan elektrik, air dan kemudahan pengangkutan yang lebih murah, perkhidmatan-perkhidmatan kesihatan dan perubatan, peluang-peluang untuk mendapatkan pelajaran serta kemudahan-kemudahan berehat dan masyarakat.[92]

Perbelanjaan pembangunan tahunan sektor awam telah meningkat lebih tiga kali antara tahun-tahun 1960 dan 1965. Jumlah perbelanjaan pembangunan awam dalam tempoh tahun-tahun 1961 – 65 telah melebihi dua kali jumlah perbelanjaan bagi lima tahun sebelumnya. Sungguhpun sektor awam tidak dapat mengekalkan kadar pembangunan secepat ini dalam separuh masa kedua tahun-tahun enam puluhan dan tujuh puluhan disebabkan oleh masalah-masalah kewangan dan pelaksanaan, perbelanjaan terus meningkat dalam tempoh ini, melebihi jumlah setinggi yang telah dicapai pada tahun-tahun sebelumnya.[93]

Usaha-usaha pembangunan awam telah ditumpukan terutamanya terhadap meninggikan pendapatan dan daya pengeluaran, serta memperbaiki keadaan-keadaan sosial dan kehidupan di bandar

---

[92]Mohd. Daud bin Abdul Rahim, *Rancangan Malaysia Kedua, 1971 – 1975,* Dicetak di Jabatan Cetak Kerajaan, Pencetak Kerajaan, 1971. Hal. 4.

[93]K. Pathmanaban *"The politics of poverty, eradication & testructuring of society", Fifth Malaysia Economic Convention,* 25 – 27 May, 1978, Jilid 1. Hal. 7.

dan khasnya dalam sektor-sektor pertanian luar bandar. Kementerian Pembangunan Negara dan Luar Bandar yang baru telah ditubuhkan untuk menentukan supaya rancangan-rancangan pembangunan luar bandar dilaksanakan dengan jayanya. Teknik Bilik Gerakan telah dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan supaya masalah-masalah dan kelambatan-kelambatan dapat dikesan dan di atasi dengan segera. Untuk mendapatkan penyertaan rakyat dalam kedua-dua peringkat perancangan dan pelaksanaan projek-projek pembangunan, sistem Buku Merah telah digunakan dan semangat gotong-royong digalakkan.

Untuk membantu dan menggalakkan penyertaan orang-orang Melayu dan bumiputera-bumiputera yang lain dalam perdagangan dan perusahaan, Majlis Amanah Rakyat (MARA) telah ditubuhkan dalam tahun 1966, iaitu hasil daripada penyusunan semula Lembaga Kemajuan Perusahaan Kampung (RIDA). Aktiviti-aktiviti MARA termasuklah menyediakan bantuan teknik dan kewangan kepada peniaga-peniaga Melayu dan bumiputera-bumiputera lain dalam perniagaan-perniagaan baru ataupun yang sedia ada, ada juga menubuhkan projek-projek perusahaan dan perdagangan yang baru untuk diambil alih oleh orang-orang Melayu kemudiannya yang berasal dari bandar mahupun luar bandar.[94]

Bank Bumiputra telah ditubuhkan sebagai sebuah bank perniagaan dalam tahun 1965. Dalam tugas-tugasnya, bank itu menumpukan perhatian bagi mengadakan kemudahan-kemudahan bank dan kredit dalam lapangan perdagangan, perusahaan dan lain-lain aktiviti ekonomi. Hingga tahun 1970, Bank Bumiputra telah memberi pinjaman-pinjaman dan pendahuluan-pendahuluan berjumlah sebanyak $134 juta, dan peniaga-peniaga Melayu untuk pembangunan perumahan, pembinaan, penanaman kelapa sawit, membalak dan mengilang papan, urusan-urusan import dan eksport, perkilangan dan perniagaan-perniagaan dan perusahaan kecil. Sebagai tambahan, bank tersebut telah juga mengadakan perkhidmatan-perkhidmatan teknik dan nasihat terutamanya bagi menggalakkan orang-orang Melayu menggunakan kredit dan kemudahan serta perkhidmatan bank yang lain dengan lebih banyak lagi.

---

[94] Mohd. Nor Abdullah, *"Pembasmian kemiskinan dalam sektor pekebun-pekebun kecil", Kertas Kerja Konvensyen Ekonomi Bumiputera, 19 – 22 March,* 1978. Hal. 11.

Strategi polisi-polisi awam adalah berasaskan falsafah penyertaan yang aktif dan bukan atas falsafah pembahagian semula yang merugikan sesuatu pihak ataupun kaum. Strategi ini dapat dijalankan dalam ekonomi yang berkembang, di mana faedah keluaran barang-barang dan perkhidmatan-perkhidmatan yang bertambah dapat dirasai oleh semua kumpulan dalam masyarakat Malaysia, dengan tidak ada satu-satu kumpulan merasai haknya dirampas, malahan sama-sama sumbangan ke arah perpaduan negara.

Kemajuan-kemajuan sains dan teknologi akan digunakan dengan lebih banyak lagi dalam usaha-usaha memodenkan sektor luar bandar. Dasar-dasar dan rancangan-rangancan akan dibentuk bagi mengubah sektor luar bandar kepada satu tenaga yang benar-benar dinamis untuk pembangunan pertanian dan ekonomi. Penyelidikan pertanian akan diteruskan dan dipergiatkan lagi untuk mencapai kejayaan-kejayaan ulung, manakala perkhidmatan lanjutan pertanian akan mengadakan hubungan-hubungan antara kemajuan sains dan teknologi dengan daya pengeluaran dan pendapatan yang kain meningkat bagi orang-orang luar bandar. Pembangunan kemudahan-kemudahan infrastruktur seperti jalan raya, telekom, penerbangan awam, bekalan air, elektrik, penerangan dan penyiaran, sekolah dan pusat latihan, hospital dan klinik, perumahan dan kemudahan berehat di sektor luar bandar adalah bertujuan untuk memodenkan sektor itu. Kemudahan-kemudahan baharu dalam pengangkutan perhubungan dan kuasa elektrik akan merapatkan lagi perhubungan di antara kawasan-kawasan luar bandar dengan kawasan-kawasan yang lebih maju. Ini akan membawa perhubungan dan pengetahuan baru kepada kawasan-kawasan yang kurang maju di negara ini.[95]

Satu lagi polisi awam bagi petani-petani ialah beberapa kaedah pertanian yang baik disyorkan bagi mencapai tujuan hasil yang maksimum iaitu:

1. Memilih tanaman mengikut kesesuaian tanah.

---

95 Dr. Mohd. Nor bin Abdullah, *The Development of the Small Farmers' Sector: Problems and Prospects,* kertas kerja di Seminar Pentadbiran Awam Dalam Pembangunan di Malaysia, Universiti Kebangsaan Malaysia, Bangi, 27 – 29 Julai, 1979. Hal. 15 – 17.

2. Menanam dengan kepadatan yang optima bagi satu-satu unit kawasan.
3. Mencampuri pertanian dan ternakan.
4. Menanam pelbagai jenis tanaman kekal.
5. Menanam secara selingan berbagai-bagai jenis tanaman campuran kekal (tanaman campuran).
6. Kaedah bercucuk tanam yang baik.
7. Pemeliharaan tanah.
8. Pemasaran.
9. Kaedah eksploitasi baik. [96]

Struktur pasaran getah adalah sangat kompleks, iaitu seperti berikut:

1. Pengeluar
2. Peniaga
3. Broker
4. Ejen estet atau ladang untuk menjual
5. Agensi pengilangan untuk membeli getah.

Pekebun kecil ialah seseorang yang memiliki tanaman getah kurang daripada 100 ekar ataupun tidak melebihi 99 ekar. Sebahagian besar tanaman-tanaman getah adalah kurang daripada 5 ekar seorang dan seterusnya ialah di antara 1 atau 2 ekar sahaja. Terdapat lebih kurang 500,000 pekebun-pekebun kecil yang mengeluarkan getah sejumlah 750,000 tan setahun. Ini merupakan setengah daripada jumlah pengeluaran Malaysia. Ini merupakan gambaran mengapa kerajaan menekan pembangunannya untuk meninggikan mutu pengeluaran pekebun-pekebun kecil. Ini juga telah meyebabkan terbentuknya FELDA, FELCRA, RISDA, MARDEC dan badan-badan perusahaan lain. [97]

---

[96] *Ibid.*, Hal 18.

[97] A. Aziz Shaffie, *"Rancangan Pemasaran Getah Pekebun-Pekebun Kecil'. Pembangunan Dan Masalah Ekonomi, Kumpulan Rencana Pilihan, Dewan Masyarakat 1963 – 72, Jilid 1,* Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur, 1979. Hal. 161 – 167.

Mereka yang tinggal di kampung serta pekebun-pekebun kecil menjalankan perniagaan yang kecil dengan modal yang terhad. Ini menyebabkan terbentuknya Badan Kredit Koperasi, dengan itu peniaga-peniaga kecilan dapat membuat pinjaman kepada maksimum $100.00. Kebanyakan peniaga-peniaga telah menyalahgunakan kemudahan-kemudahan tersebut. Mereka juga dituduh membeli getah dengan harga yang tidak berpatutan.

Kelebihan penawaran getah asli di pasaran dunia dibandingkan dengan permintaan kepada bahan tersebut telah mengakibatkan harga yang tidak stabil. Bagi kerajaan Malaysia, langkah-langkah positif telah pun diambil sejak tahun 1974. Langkah-langkah tersebut adalah merupakan tindakan jangka panjang dan juga jangka pendek.

Tindakan jangka panjang ini memerlukan kerjasama yang erat di antara negara-negara pengguna getah asli. Objektif tindakan ini ialah untuk mewujudkan Skim Stok Penimbal Getah Antarabangsa dan Skim Penawaran Rasional.

Sementara menunggu masa pelaksanaan Skim Stok Penimbal Getah Antarabangsa yang dijangka akan memakan masa yang agak panjang, kerajaan Malaysia telah memikirkan bahawa sesuatu langkah yang serta-merta dan positif mestilah diambil untuk mengatasi masalah kesulitan ekonomi sebilangan besar rakyat ini yang mata pencarian mereka bergantung kepada perusahaan getah. Tindakan ini adalah merupakan Skim Simpanan Getah yang meliputi semua sektor perusahaan iaitu:

1. Sektor Estet ataupun ladang-ladang.
2. Sektor Perdagangan/Pembungkus/Pengeksport.
3. Sektor Pekebun-pekebun Kecil. [98]

Bagi sektor estet, pedagang, pembungkus dan pengeksport, kerajaan telah mengarahkan mereka supaya menjalankan tindakan-tindakan yang serta-merta bagi menyekat pengeluaran dan juga pengaliran keluar bahan tersebut ke pasaran dunia, misalnya di sektor estet dengan menghentikan torehan selama 14 hari, mengharamkan penggunaan ethrel dan mempercepatkan lagi penanaman semula.

---

[98] David Lim ed., *Reading on Malaysia Economic Development,* Oxford University Press, London, 1975. Hal. 88.

Akan tetapi bagi sektor pekebun-pekebun kecil langkah penyimpanan stok dijalankan oleh kerajaan sendiri iaitu dengan jalan membeli getah terus-menerus daripada pekebun-pekebun kecil. Demikian kerajaan telah menjalankan satu polisi awam kita bagi membeli, memproses dan menyimpan getah pekebun-pekebun kecil. Bagi melaksanakan rancangan kilat ini, kerajaan telah menubuhkan Unit Pusat Pembelian Getah Pekebun-pekebun Kecil pada bulan Disember, 1974. Pada mulanya tugas membeli dan memproses diamanahkan kepada Pusat Penyelidikan Getah Malaysia (RRIM) dengan kerjasama RISDA, kemudian pada bulan Februari, 1975, tugas tersebut telah diserahkan pula kepada Unit Pusat Pembeli Getah di bawah Kementerian Perusahaan Utama. Memandangkan pada keseluruhan aktiviti-aktiviti pembelian ini telah dilaksanakan oleh pegawai RISDA sama ada di peringkat Ibu Pejabat dan Negeri maka pada bulan Oktober, 1975, aktiviti-aktiviti pembelian getah ini telah diamanahkan pula kepada RISDA. Akan tetapi tanggungjawab pemprosesan dan penyimpanan getah yang dibeli ini masih di bawah Kementerian Perusahaan Utama dengan kerjasama MARDEC. Walau bagaimanapun, untuk menggelakkan duplikasi dan pertandingan yang tidak berfaedah; maka pembelian getah pekebun-pekebun kecil oleh Unit ini ditumpukan kepada kawasan-kawasan perniagaan getah yang telah sedia dikendalikan oleh:

1. MARDEC.
2. Persatuan Peladang atau Syarikat-syarikat Kerjasama.
3. Persatuan Pemasaran Pekebun-pekebun Kecil.
4. Syarikat-syarikat Kerjasama Membeli Getah dan
5. Pembeli-pembeli persendirian yang membayar.[999]

Perusahaan nanas Malaysia adalah merupakan sumber penghasilan utama negara yang kedua besarnya, di samping hasil utama Malaysia yang lain. Perusahaan nanas ini berasaskan kepada pertanian yang mengeluarkan hasil yang telah siap.

---

[999] Dr. Mohd. Noor bin Abdullah, *"Seminar masalah pemiagaan Getah Rumputera, Aktiviti-aktiviti pembelian Getah Pekebun-pekebun Kecil oleh Unit Pusat Pembelian Getah Risda"*, pada 10hb. Dis. 1975, Hal. 100—188.

Enam mesyuarat telah diadakan dalam tahun 1977 oleh LPNTM untuk membincangkan perkara-perkara penting seperti berikut:

1. Kredit Nanas.
2. Kajian kegunaan baja urea, terusi dan kapur berbanding dengan baja campuran.
3. Penyakit Buah Busuk dan Mata Keras.
4. Permohonan bantuan tanaman semua nanas dinaikkan kepada $900.00 seekar.
5. Pendaftaran penanam-penanam nanas, pengangkutan dan pembeli/peniaga buah nanas pekebun kecil.
6. Harga buah nanas.
7. Pembahagian buah nanas ke kilang-kilang.
8. Tempat meletak lori-lori buah nanas di pejabat pembahagian buah nanas, pekan nanas.

Dalam tahun 1977, rancangan tanaman semula nanas tersebut berjalan dengan baik dan lancar bagi menyambung aktiviti-aktiviti dan kegiatan-kegiatan dalam tahun 1976 dahulu dengan bantuan dan polisi kerajaan. Peruntukan sejumlah $15.8 juta telah diluluskan bagi pelaksanaan skim bantuan menanam semula di bawah Rancangan Malaysia Ketiga (1976 – 1980). Dari jumlah peruntukan ini sebanyak 10 peratus dirizabkan seperti mengikut arahan Kementerian Perusahaan Utama. Perkhidmatan Kredit Racun Kimia Pertanian kepada petani-petani kecil Rancangan Tanam Semula Nanas telah berjalan sejak tahun 1975 di mana pekebun kecil nanas di bawah skim bantuan tanam semula boleh mendapat faedah daripada perkhidmatan ini dan bayaran balik harga racun tersebut ditolak dari bantuan pertama.

Keupayaan Melaksanakan Dasar-dasar Awam

Pentadbiran adalah satu aspek kegiatan kerajaan. Boleh dikatakan pentadbiran memainkan peranan penting dalam kehidupan rakyat oleh kerana rakyat terlibat di dalamnya di awal-awal lagi iaitu sejak seseorang itu lahir hinggalah dia meninggal dunia.

Kegiatan yang berkaitan dengan pemberian kemudahan untuk rakyat keseluruhannya adalah termasuk di bawah kelolaan pentadbiran.

Kegiatan seperti pembinaan jalan raya, jalan keretapi, pusat pembekalan elektrik, juga pembekalan air serta pengangkutan, perhubungan dan sebagainya.

Walau bagaimanapun, Kerajaan Persekutuan telah mengambil langkah-langkah sesuai untuk mengatasi masalah-masalah ini di samping membantu kerajaan-kerajaan negeri dalam usaha menubuhkan unit perancang dengan tujuan menambah keupayaan merancang dan:

1. memberi bantuan-bantuan kewangan dengan syarat-syarat yang yang berpatutan,
2. menyediakan perkhidmatan pakar-pakar dalam menaksir pasaran dan menentu, menyedia dan menilai projek-projek,
3. mengatur latihan-latihan bagi pegawai-pegawai kerajaan negeri,
4. menyelaras permohonan-permohonan bantuan dan kebendaan dari luar negeri.

Langkah-langkah lain yang telah diambil untuk mempercepatkan projek-projek awam ialah menguntukkan perbelanjaan serta kelulusan projek-projek, pelan-pelan lengkap dan tender secepat mungkin, dan elakkan kekurangan kakitangan dan keputusan-keputusan diambil dalam masa yang singkat.[100]

Di dalam tajuk perbincangan di atas, dasar awam ke atas pembangunan luar bandar boleh dihubungkan dengan model polisi pengagihan. Menurut model ini, bahawa dasar-dasar ini merupakan tindakan kerajaan yang membawa faedah terus, yang nampak kepada individu-individu dan kumpulan-kumpulan tertentu yang memerlukan bantuan. Boleh juga dalam bentuk subsidi kerajaan.

---

100 Abdul Sanusi Ahmad, *Kerajaan, Pertadbiran dan Rakyat,* Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur, 1978. Hal. 70 — 76.

21 Dasar Pendidikan Kebangsaan [101]

Pembentukan dasar dan sistem pendidikan biasanya mempunyai hubungan erat dengan perkembangan politik dalam negeri, sama ada negara itu dijajah mahupun telah merdeka.

Pemerintah kolonial Inggeris misalnya walaupun menyedari pentingnya pendidikan moden yang lengkap dan menyeluruh untuk pembinaan dan pembangunan Tanah Melayu, namun mereka tidak melakukannya. Ini adalah disebabkan dasar mereka yang lebih mementingkan kepentingan politik penjajahan daripada kepentingan itu sendiri. Demikian juga apabila kita merdeka, banyak pembuatan keputusan mengenai pendidikan dipengaruhi oleh faktor-faktor atau kepentingan-kepentingan politik, sehingga sering menimbulkan masalah. Bagi negara kita, sering terjadi pertentangan yang sengit antara kepentingan politik nasional dengan kepentingan politik kepartian yang tegak di atas kekuatan-kekuatan perkauman.

Di Malaysia, kesukaran membentuk keperibadian nasional kerana lanjutan sistem pendidikan zaman penjajah Inggeris yang sukar dikikis. Sistem pendidikan masa penjajah tidak bertujuan membentuk keperibadian nasional sebagai rakyat Malaya (Malaysia) di kalangan orang Melayu, Cina dan India. Sekolah-sekolah Melayu, Cina dan India dibiarkan berkembangan berasingan dan bersendirian. *Laporan Barnes* 1949 hanya khusus mengkaji sistem pelajaran di sekolah-sekolah Melayu. *Laporan Fenn-Wu* 1951 pula menyokong pelajaran berasingan bagi orang Cina dengan menggalakkan perkembangan sekolah Cina secara berasingan.

---

[101] Kertas kerja Tan Jock Ann, dalam seminar dasar awam sessi 1980/81. Telah diubahsuai.

Dasar Pelajaran Inggeris digunakan untuk muslihat politiknya – pecah dan perintah – yang menghasilkan kesan amat ketara kepada corak politik, ekonomi dan sosial negara ini. Rakyat pada masa itu bukan saja tidak bersatu padu dan tidak berkeperibadian nasional, malah juga terpisah – orang Melayu tinggal di desa sebagai petani, orang Cina menetap di bandar sebagai pedagang dan bekerja di lombong bijih timah, dan orang India menjadi buruh dan tinggal di ladang getah.

Pihak penjajah yang mengamalkan 'pecah dan perintah', kegiatan ekonomi mengikut garis etnik, dasar pelajaran yang liberal dan masyarakat yang terbuka telah menyebabkan masalah perkauman di negara kita.

Pada umumnya masalah perkauman ini adalah berkait dengan soal desakan budaya, pelajaran dan bahasa setiap kumpulan etnik itu. Desakan-desakan itu penting kerana kelompok-kelompok etnik itu adalah besar bilangannya. Telah wujud organisasi-organisasi sosial yang menyediakan perjuangan mereka untuk mengatasi ketiga-tiga masalah itu.

Dalam hal ini, institusi politik memainkan peranan yang paling penting. Kebanyakan parti politik di negara kita pada asasnya adalah berdasarkan kelompok-kelompok etnik.[102] Tujuannya ialah untuk memperjuangkan lebih hak-hak untuk setiap kelompok etnik masing-masing. Apa yang berbeza ialah masing-masing mengatakan mereka boleh memperjuangkan lebih hak-hak untuk sesuatu kumpulan etnik itu daripada parti yang lain. Pendek kata, politik negara kita adalah politik perkauman yang menebalkan lagi perasaan perkauman di kalangan rakyat.

Selepas kemerdekaan, sistem pendidikan yang fokusnya kepada orang Melayu menjadi sistem pendidikan Persekutuan Tanah Melayu. Sistem pendidikan itu dipergunakan oleh pihak-pihak tertentu untuk kepentingan dan untuk memanjangkan lagi riwayat politiknya yang telah kehabisan modal. Pendidikan telah digunakan oleh pihak-pihak lain yang di luar daripada politik untuk menjaga statusnya yang semakin luntur.

Di samping itu, beberapa peristiwa sejarah telah menebalkan lagi masalah perkauman. Misalnya ialah semasa pembentukan

---

[102] UMNO, MCA, MIC, SUPP, SNAP dan lain-lain adalah berdasarkan kumpulan etnik.

Malaysia[103] dan beberapa rusuhan kaum yang berlaku dalam tahun-tahun 1957, 1967 dan peristiwa 13 Mei, 1969.

Melihat kepada masalah-masalah yang dibincangkan di atas, adalah menjadi cita-cita kerajaan untuk mewujudkan satu masyarakat Malaysia yang bersatu padu. Pembentukan satu masyarakat Malaysia yang bersatu padu adalah penting dan perlu kerana wujudnya beberapa masalah perpaduan. Maka, satu daripada dasar-dasar kerajaan bagi mencapai matlamat itu ialah pembentukan masyarakat Malaysia melalui DPK.

Dasar Pendidikan Kebangsaan: Matlamat dan Usaha

Laporan Razak dan Rahman Talib telah menjadi batu asas dalam matlamat integrasi berbagai kaum di Malaysia. Laporan-laporan ini telah mencadangkan supaya pada akhirnya nanti timbul hanya satu bahasa pengantar di sekolah-sekolah, iaitu bahasa Melayu sebagai bahasa pengantar yang tunggal dalam sistem pendidikan Malaysia. Ini adalah berdasarkan pada pendapat-pendapat yang menyatakan bahawa pengajaran melalui satu bahasa itu akan menimbulkan rasa integrasi. Ini telah ditunjukkan di Nigeria oleh Abernathy,

> "Salah satu sumbangan kepada integrasi nasional . . . . . adalah penggunaan satu bahasa yang sama"[104]

Di samping itu sekolah telah memberi pengalaman kebudayaan yang sama bagi kanak-kanak Malaysia. "Pengalaman yang sama" ini telah menjadi matlamat untuk mengatasi ikatan-ikatan darah atau *premodial ties.*

Dasar Pelajaran Kebangsaan kita bermula dengan pelaksanaan Penyata Razak 1958 yang dengan tegas menyatakan:

> "Tujuan dasar pelajaran di dalam negeri ini ialah bermaksud hendak menyatukan budak-budak daripada semua bangsa di dalam negeri ini dengan memakai satu peraturan

---

[103] Pembentukan Malaysia melibatkan soal etnik. Kesannya ialah PAP Singapura yang selalu gunakan isu-isu sensitif telah dikeluarkan dari Malaysia.

[104] David B. Abernathy, *The political Dilemma of Popular Education,* Palo Alto Stancord University Press, 1969 m.s. 286.

pelajaran yang meliputi semua bangsa dengan menggunakan Bahasa Kebangsaan sebagai bahasa pengantar yang besar, walaupun perkara ini tiada dapat dilaksanakan dengan serta-merta melainkan hendaklah diperbuat dengan ber-ansur-ansur."

(Penyata Razak, perenggan 12)

DPK juga adalah bertujuan untuk menyatupadukan rakyat kita yang berbilang etnik. Ini jelas dilihat kerana dasar ini juga dibentuk selepas rusuhan kaum tahun 1969. Dalam proses menuju ke matlamat perpaduan negara, dasar pendidikan dibentuk untuk menggalakkan pertumbuhan nilai-nilai perpaduan dan taat setia semua etnik terhadap negara ini. Nilai-nilai inilah yang akan membentuk satu masyarakat yang bersatu padu.

Menurut Ibrahim Saad, Malaysia seolah-olah hendak membina satu *super-structure* di atas masyarakat yang ada pada ketika ini. Pendidikan dikira dapat menyalurkan nilai-nilai baru yang bukan berdasarkan sesuatu kelompok etnik di Malaysia, malahan berdasarkan objektiviti. Nilai-nilai baru pula akan berorientasikan Malaysia dan tidak berat kepada mana-mana kelompok etnik. Nilai-nilai yang ber-orientasikan negara Malaysia dijangka akan membina satu *super-structure* di atas masyarakat majmuk Malaysia. Di jangka pada satu ketika nanti *super-structure* ini akan menjadi masyarakat Malaysia yang tulen, bukan hanya berlaku sebagai satu *super-structure* sahaja tetapi sebagai *infra-structure* pula. Jadual berikut menunjukkan ke-mungkinan perkembangan masyarakat Malaysia.[105]

I Dahulu (Masyarakat Malaysia)

Melayu	Tionghua	India

II Sekarang

super-structure Malaysia		
M	T	I

[105] Ibrahim Saad, *Pendidikan dan Politik di Malaysia,* DBP, 1977, m.s. 98 – 99.

III Masa Hadapan

super-structure menjadi besar		
M	T	I

Dua aspek budaya yang penting dalam pembinaan negara terdiri dari bahasa dan pendidikan.[106] Oleh itu dalam usaha mencapai perpaduan rakyat dan pembentukan masyarakat Malaysia, usaha-usaha DPK ialah:

1. Membentuk satu sukatan pelajaran yang sama di semua sekolah. Ini bermakna semua aliran persekolahan akan menggunakan sukatan pelajaran yang sama. Sukatan pelajaan yang berorientasikan negara Malaysia inilah diharap dapat menyatupadukan rakyat kita yang berbilang etnik.

2. Bahasa Malaysia digunakan sebagai bahasa pengantar di semua peringkat persekolahan iaitu dari sekolah rendah sehingga ke institusi pengajian tinggi. Adalah diharapkan Bahasa Malaysia akan digunakan sepenuhnya di semua peringkat persekolahan menjelang tahun 1983.

Usaha-usaha DPK berharap penggunaan Bahasa Malaysia akan memudahkan perhubungan antara kelompok-kelompok etnik. Ini akan dapat membantu dalam melahirkan satu elemen identiti nasional kerana semua rakyat dapat berhubung dengan satu sama lain dengan satu bahasa yang sama, iaitu bertutur, membaca dan menulis dalam Bahasa Malaysia. Usaha sukatan pelajaran yang sama pula akan menggalakkan bagi perhubungan antara etnik kerana nilai-nilai ke Malaysiaan ditanamkan. Ia juga akan menanam semangat kebangsaan di kalangan anak-anak kita.

Usaha-usaha DPK dan penggunaan Bahasa Malaysia ini sebenarnya berkait dengan konsep kebudayaan kebangsaan yang dikemukakan dalam Kongres Kebudayaan Nasional tahun 1971 di mana kebudayaan nasional,

a. harus berteraskan kebudayaan rakyat di rantau ini.

---

[106] Milne, R.S. dan Ratnam K.J., Malaysia — *New States in a New Nation,* Frank Cass, London, 1974, m.s. 42.

b. unsur-unsur kebudayaan-kebudayaan lain yang sesuai dan wajar akan dijadikan sebahagian dari kebudayaan nasional, dan

c. Islam adalah satu elemen penting dalam kebudayaan nasional.

Berdasarkan kepada konsep kebudayaan nasional inilah yang diharap dapat membentuk satu masyarakat Malaysia yang bersatu padu.

Masalah-masalah yang Timbul dalam Pelaksanaan DPK

Pada hakikatnya kita masih belum mempunyai satu keperibadian

1. Hidup berpandukan prinsip Rukunegara.
2. Menghormati, menghayati dan berasa megah dengan lambang kebangsaan, seperti lagu Negaraku, bendera kebangsaan, bahasa kebangsaan.
3. Rasa kepunyaan bersama kebudayaan kebangsaan.

Masih terdapat amalan sistem pelakuan, nilai budaya, sosial, politik dan organisasi-organisasi kemasyarakatan yang berasingan dan kadang-kadang bercanggah dengan cita-cita kebangsaan. Pembentukan masyarakat Malaysia berdasarkan prinsip Rukunegara masih jauh di mata, dan rupa kebudayaan nasional yang ditentukan dengan tegas berteraskan kebudayaan pribumi (Melayu) dalam Kongres Kebudayaan Kebangsaan 1971 masih di awangan. Lebih malang lagi terdapat nada sumbang daripada golongan tertentu yang cuba memperkenalkan identiti tarian singa dan ingin menubuhkan Universiti Merdeka yang berunsur kecinaan.

Pelaksanaan sistem pendidikan lalu nampaknya bercanggah antara matlamat perpaduan negara, pembentukan nilai moral dan keperibadian dengan tuntutan keperluan tenaga mahir untuk memenuhi perkembangan perusahaan di negara ini. Murid-murid disalurkan ke aliran Sains, Teknik, Vokasional dan Sastera selepas peperiksaan LCE/SRP semasa berumur 16 tahun lagi. Ini terlalu awal, kerana murid-murid ini belum lagi disemaikan dengan asas pendidikan moral dan sejarah latar belakang sosial dan kemasyarakatan untuk menjadi

asas berfikir secara rasional dalam konteks masyarakat berbilang kaum apabila dewasa kelak. Setelah mereka belajar di aliran Sains, Teknik dan Vokasional, mata pelajaran penting yang dapat menyemaikan perasaan kebangsaan dan keperibadian nasional seperti Sejarah, Kesusasteraan dan Sivik diketepikan begitu saja.

Gejala sifat negatif itu terbawa-bawa hingga ke peringkat pengajian tinggi. Laporan Jawatankuasa Majlis Gerakan Negara Mengkaji Kehidupan Penuntut-penuntut di Universiti Malaya 1971, mendapati beberapa aspek yang amat mendukacitakan:

1. Pati kandungan kursus akademik yang diberikan di universiti tidak menggambarkan asas keperibadian yang berorientasikan unsur-unsur Malaysia.
2. Kurangnya perasaan kebangsaan, malah hampir tidak ada di kalangan mahasiswa. Tidak adanya usaha-usaha yang benar-benar dilakukan supaya konsep menjadikan seorang Malaysia ditanam di universiti.
3. Tidak terdapat di mana-mana bahagian di dalam Perlembagaan Universiti Malaya ataupun dalam Akta Universiti mengenai usaha-usaha untuk memupuk kebudayaan kebangsaan, nilai kebangsaan, kesedaran kebangsaan serta juga mewujudkan perpaduan negara.

Dengan itu timbul persoalan: Apakah yang diajar oleh para guru di sekolah dan dikuliahkan oleh para pensyarah di universiti, kerana ramai generasi muda kita yang lulus dengan cemerlang, dikatakan berpelajaran tinggi, tetapi kurang semangat berkhidmat, kurang disiplin, angkuh, bongkak, tipis nilai moral dan kemanusiaan serta berkelakuan tidak mencerminkan keperibadian nasional.

Dalam Laporan Jawatankuasa Kabinet Mengkaji Pelaksanaan Dasar Pelajaran 1979, mengakui sistem persekolahan sekarang terlalu menitikberatkan peperiksaan. Ini amat mempengaruhi masyarakat dengan peranan media massa memberi liputan utama kepada murid yang berjaya dengan cemerlang dalam peperiksaan dan sekolah yang memperolehi peratusan kelulusan yang tinggi dalam peperiksaan SRP, SPM, dan STPM/HSC. Dengan itu sistem persekolahan lebih merupakan medan perlumbaan pelajar untuk lulus dalam peperiksaan bagi mendapat tempat belajar di sekolah-sekolah terbaik dan di pusat-pusat

pengajian tinggi. Keadaan ini lebih memberi peluang kepada murid-murid yang pandai yang sedikit jumlahnya, sedangkan ramai murid yang sederhana atau kurang pandai akan kecewa dalam peperiksaan atau cuma dapat belajar di sekolah-sekolah 'kelas dua' yang rendah pencapaian akademiknya. Dalam tahun 1979 saja, terdapat seramai 50,917 orang pelajar yang kecewa kerana kandas dalam peperiksaan SPM/MCE.

Sistem persekolahan yang terlalu memberatkan peperiksaan itu tidak memberi kesempatan kepada guru-guru untuk mendidik pelajar memupuk bakat, minat, moral serta menyemaikan semangat kebangsaan dan keperibadian nasional. Di sebaliknya, kurikulum di sekolah sekarang lebih memberatkan aspek kognatif seseorang murid. Pelajaran yang penting yang dapat memupuk keperibadian nasional seperti Sivik, Sejarah dan Agama, diabaikan. Di Sekolah Menengah Rendah tekanan diberi kepada pengajaran Sivik ialah 2%, Sejarah 7%, dan Agama Islam 7%. Di Sekolah Menengah Atas, Sivik 2%, Sejarah 6% dan Agama Islam 6%. Di Sekolah Menengah Teknik pula, Sivik 2%, Sejarah/Ilmu Alam 7% dan Agama Islam 6.5%.

Penilaian Dasar Pendidikan Kebangsaan dalam Pembentukan Keperibadian Nasional.

Telah dikatakan DPK menumpukan sukatan pelajaran yang sama dan penggunaan Bahasa Malaysia dalam membina satu masyarakat Malaysia yang bersatu padu.

Penggunaan Bahasa Malaysia sebagai bahasa pengantar di semua peringkat persekolahan boleh dikatakan berjaya setakat ini. Setidak-tidaknya boleh kita katakan bahawa penggunaan Bahasa Malaysia sebagai bahasa pengantar di sistem pendidikan kita telah melahirkan satu identiti nasional di kalangan murid-murid. Penggunaan Bahasa Malaysia ini juga telah menambahkan perhubungan di antara murid-murid yang berbilang kaum. Kalau dulunya murid-murid Melayu menghadiri sekolah Melayu, bukan Melayu di sekolah Inggeris, kini dengan mengadakan sekolah yang hanya menggunakan Bahasa Malaysia sebagai bahasa pengantar telah menambahkan interaksi di kalangan mereka. Peluang untuk interaksi ini adalah penting kerana ia membolehkan murid-murid memahami satu sama lain dengan lebih mendalam. Ini pula membantu dalam usaha perpaduan rakyat dalam jangka masa panjang.

Dengan mengadakan satu sukatan pelajaran di semua peringkat persekolahan pula telah dapat menanam semangat kebangsaan di kalangan murid-murid kita. Sukatan pelajaran yang sama ini dapat menghapuskan sukatan pelajaran yang berorientasikan kepada negeri-negeri asal rakyat kita. Sukatan pelajaran ini telah dapat menanam semangat kebangsaan dan taat setia kepada negara ini.

Sungguhpun DPK mempunyai cita-cita murni dalam membentuk satu masyarakat Malaysia yang bersatu padu, ada beberapa perkara yang boleh dikatakan akan mengurangkan kejayaannya atau menjejas pencapaiannya.

Dari segi penggunaan Bahasa Malaysia sebagai bahasa pengantar di semua peringkat pendidikan sering dikritik oleh pihak tertentu kerana tidak dilaksanakan dengan sepenuhnya. Kritikan golongan ini ialah masih terdapat sekolah-sekolah yang menggunakan bahasa lain sebagai bahasa pengantar di sekolah. Sekolah-sekolah ini ialah sekolah Cina dan sekolah Tamil di peringkat sekolah rendah.

Di satu pihak yang lain pula ada golongan tertentu yang mahu memperjuangkan penggunaan Bahasa Cina sebagai bahasa pengantar secara lebih luas lagi. Mereka ingin mengembangkan sekolah-sekolah yang beraliran Bahasa Cina yang ada dan seterusnya ingin menubuhkan sebuah universiti yang menggunakan Bahasa Cina sebagai bahasa pengantar, kerana ini dikatakan bertentangan dengan DPK. Begitu juga dengan golongan orang asli di Sabah dan Sarawak yang mahukan bahasa Iban dan Kadazan digunakan lebih luas lagi.

Selain dari itu, akhir-akhir ini kita dapati ada pula golongan yang mahu memperjuangkan penggunaan Bahasa Inggeris secara luas. Golongan ini berpendapat Bahasa Inggeris adalah penting di peringkat antarabangasa. Mereka dapati bahawa Bahasa Inggeris telah jatuh tarafnya dan ini harus diperbaiki. Tindakan dan perjuangan golongan ini sudah pasti memberi kesan kepada penggunaan bahasa Malaysia secara meluas.

Satu implikasi daripada penggunaan Bahasa Malaysia sebagai bahasa pengantar ialah ada golongan tertentu yang menganggap bahawa mutu pelajaran telah menurun. Ada yang berpendapat penggunaan bahasa ini akan menyukarkan anak mereka melanjutkan pelajaran di luar negeri kerana mutu pelajaran yang rendah dan taraf Bahasa Inggeris yang rendah. Akibatnya, setengah-setengah daripada mereka telah berpindah ke luar negeri kerana tidak pasti anak-anak mereka akan mendapat pendidikan yang baik. Ada pula telah hantar anak-anak

ke luar negeri untuk dididik semasa mereka masih kecil lagi. Apa yang menyedihkan ialah antara mereka yang membuat demikian ialah pemimpin-pemimpin kita yang menganjurkan DPK. Nampaknya mereka juga tidak yakin terhadap penggunaan Bahasa Malaysia sebagai bahasa pengantar di sekolah. Keadaan ini sudah pasti akan menjejas usaha DPK dalam membentuk satu masyarakat yang bersatu padu. Sebabnya, golongan inilah yang sepatutnya menjadi contoh kepada rakyat dan meyakinkan mereka.

Dari segi sukatan pelajaran yang berorientasikan Malaysia pula, pelaksanaan DPK bolehlah dikatakan tidak begitu memuaskan. Mata pelajaran sivik yang sepatutnya memberi tekanan kepada nilai-nilai perpaduan tidak memberi perhatian yang cukup dalam kurikulum sekolah. Guru yang membimbing mata pelajaran ini juga kurang berminat kerana mata pelajaran ini tidak dimasuk dalam peperiksaan.

Alternatif Serta Cadangan Bagi DPK Dalam Usaha Mencapai Keperibadian Nasional.

Menyedari tentang pentingnya sistem pendidikan yang perlu selalu kemaskini dalam menghadapi tahun 1980-an di samping cuba mengatasi kelemahan yang lalu, *Laporan Jawatankuasa Kabinet Mengkaji Pelaksanaan Dasar Pelajaran* itu telah membuat beberapa perakuan tentang sistem pendidikan, corak peperiksaan dan bidang kurikulum. Antaranya diperakukan supaya peperiksaan SRP dan SPM menjadi sistem pensijilan terbuka dan masa persekolahan pendidikan umum dilanjutkan dari sembilan ke sebelas tahun. Ini memberi peluang lebih luas kepada murid-murid untuk memupuk bakat, minat dan sikap mengikut kecenderungan masing-masing.

Pendidikan yang dapat membentuk keperibadian nasional seperti Agama, Sivik, Moral dan Sejarah diberi perhatian utama. Murid-murid beragama Islam diwajibkan mengambil mata pelajaran itu, dan murid-murid yang bukan Islam dimestikan mengambil pelajaran Pendidikan Moral. Ini langkah yang amat positif ke arah pembentukan generasi baru Malaysia yang berdisiplin dan bermoral.

Kejayaan menyemaikan keperibadian nasional di sekolah bergantung kepada peranan dan penglibatan guru secara aktif. Datuk Musa Hitam, Menteri Pelajaran semasa merasmikan Hari Guru Peringkat Kebangsaan pada 16 Mei 1981 menegaskan, "Kejayaan Kementerian Pelajaran menyemaikan rasa kesedaran dan perpaduan di kalangan

pelajar bagi melahirkan generasi yang akan bersikap ke'Malaysia'an dari masa ke masa bergantung kepada sikap guru-guru sendiri dalam usaha mereka mencapai matlamat kerajaan."

Kajian Newcomb di England pada tahun-tahun 1950-an menunjukkan suasana yang baik dan pengalaman baru di sekolah serta minat dan sikap guru terhadap masalah sosial dan politik merupakan faktor penting yang dapat mengubah sistem nilai dan mempengaruhi pemikiran pelajar setelah mereka keluar dari sekolah kelak. Dari kajian selama 25 tahun di Birmingham yang diterbitkan pada tahun 1960 menunjukkan situasi yang berbeza di institusi-institusi pendidikan akan melahirkan nilai pelajar yang berbeza. Sekolah yang mempunyai ramai guru yang berdedikasi, berkelayakan dan berminat dalam bidang pendidikan, akan melahirkan pelajar yang ada motivasi, kreatif, keyakinan diri, perasaan kekitaan dan cinta pada tanahair.

Guru-guru perlu mempunyai semangat kebangsaan dan sikap yang betul terhadap masalah sosial, politik dan ekonomi negara ini, supaya murid-murid mempunyai tanggapan yang benar dan jelas sebagai warganegara. Zaman kegemilangan guru pada tahun 1930-an sebagai pejuang kebangsaan hendaklah dibangkitkan semula.

Kualiti seorang guru selain minat semulajadinya dalam bidang pendidikan, banyak bergantung kepada corak latihan perguruannya. Langkah yang positif akan dijalankan oleh Kementerian Pelajaran Malaysia tahun 1981 ini apabila kursus Latihan Perguruan di maktab-maktab perguruan dilanjutkan menjadi tiga tahun dan calon guru pelatih dikehendaki mempunyai kelulusan minimum lima kepujian dalam peperiksaan SPM.

Keperibadian nasional dapat juga dipupuk menjadi berbagai aktiviti di sekolah seperti perhimpunan mingguan dan kegiatan ko-kurikulum seperti kelab, persatuan, pasukan pakaian seragam dan sukan. Melalui perhimpunan mingguan sekolah yang dipenuhi dengan nyanyian lagu kebangsaan, lagu sekolah dan ikrar Rukunegara, akan dapat menyemaikan perasaan sayangkan sekolah dan keperibadian kebangsaan. Kegiatan ko-kurikulum pula dapat menyemai dan memupuk perasaan kekitaan, berdisiplin dan bertanggungjawab di kalangan murid-murid berbilang kaum. Tetapi mendukacitakan kerana kegiatan ko-kurikulum kurang dijalankan di sekolah-sekolah kecil di luar bandar akibat daripada kekurangan kemudahan, kewangan dan sikap guru. Perhimpunan mingguan sekolah juga kurang diambil perhatian dan tidak disusun dengan baik menyebabkan tidak tercapai

tujuan di atas. Cadangan-cadangan di atas tadi bagi pelaksanaan DPK bagi mencapai keperibadian nasional walaupun memakan masa yang panjang.

Kesimpulan

Perpaduan di kalangan rakyat dan pembentukan keperibadian nasional khasnya rakyat yang berbilang etnik, adalah amat penting dalam proses pembangunan negara. Kes pembentukan keperibadian nasional dan masyarakat kita yang bersatu padu, melalui DPK dan dasar-dasar lain merupakan satu jalan yang jauh sukar.

Pertamanńya, kerajaan sendiri tidak jelas dalam corak perpaduan yang hendak dicapai. Kedua-dua pendekatan asimilasi dan pluralisma digunakan. Dasar-dasar asimilasi termasuk penggunaan Bahasa Malaysia, DPK, Islamisasi dan lain-lain. Dasar-dasar pluralisma pula ialah sistem pendidikan yang membenarkan berbagai aliran politik kepelbagaian pula sering dikatakan sebagai satu kekuatan.

Keduanya, pendekatan perkauman yang digunakan oleh kerajaan dalam dasar telah menebalkan lagi perasaan perkauman di kalangan rakyat. Parti politik yang berasaskan perkauman yang sentiasa menekankan kesetiaan etnik sudah pasti menyukarkan usaha-usaha dalam perpaduan negara.

Sebenarnya perkara yang berlaku di atas adalah satu yang biasa. Politik di negara kita adalah politik perkauman. Setiap parti politik yang bercorak perkauman itu adalah *pressure group.*[107] Oleh itu rancangan politik juga bercorak perkauman. Dalam keadaan yang terlalu menekankan perkauman ini, sudah pasti susah hendak mencapai tujuan membentuk keperibadian nasional dan satu masyarakat yang bersatu padu. Telah dikatakan tadi bahawa politik negara kita adalah politik perkauman.

Menurut Thomas R. Dye, walaupun setengah polisi pada asalnya, nampaknya mirip kepada satu model sahaja, tetapi kebanyakan dasar-dasar awam adalah merupakan campuran model-model seperti perancangan rasional, incrementalism, aktiviti-aktiviti kumpulan

---

[107] Ratnam. K.J. *Communalisma and the Political Process ini Malaysia,* Universiti Malaya 1967.

berkepentingan, kumpulan elit, kuasa-kuasa sistematik, persaingan dan pengaruh-pengaruh institusi.[108]

Setelah mengkaji DPK, maka kita boleh mengaitkan beberapa model-model dasar awam yang dikemukakan oleh Thomas R. Dye. Antara model-model itu, model yang paling berkaitan dengan DPK ialah model teori kumpulan berkepentingan. Seperti yang telah dibincang di atas, di negara kita kumpulan berkepentingan adalah yang paling berpengaruh dalam pembentukan DPK. Kita juga ketahui bahawa di negara kita, parti-parti politik perkauman selalu menekan kesetiaan etnik dan memperjuangkan hak-hak kumpulan masing-masing. Perkara ini adalah sama dengan pendekatan oleh David Truman bahawa kelompok-kelompok ini merupakan *political interest group if and when it makes a claim through or upon any of the institution of the government.* Jadi desakan-desakan kumpulan-kumpulan yang dibincang tadi akan bersaing antara satu dengan lain sehingga mereka mencapai satu persetujuan dan keseimbangan.

Satu lagi model yang mempunyai kaitan dengan model Dye atau sambungan daripada dasar-dasar kerajaan yang lepas. Perkara ini dapat dilihat selepas merdeka, kerajaan Malaysia masih lagi menjalankan dasar pelajaran Inggeris di mana sekolah-sekolah Inggeris, Cina dan India masih lagi dibenarkan berkembang. Tambahan pula, sistem peperiksaan juga berasaskan kepada sistem pelajaran Inggeris seperti LCE, MCE, dan HSC. Sistem penggal dan tingkat pelajaran juga merupakan lanjutan sistem British. Baru-baru ini baharulah kerajaan Malaysia menguatkan DPK dari segi penggunaan Bahasa Malaysia di semua peringkat pelajaran dan juga mengubah peperiksaan LCE, MCE, dan HSC kepada SRP, SPM dan STPM. Tetapi proses perubahan mengambil masa yang lama untuk dilaksanakan dan terpaksa dilakukan secara beransur-ansur dan berperingkat. Model institusi juga boleh dikaitkan dengan DPK kerana pelajaran di Malaysia adalah di bawah Kementerian Pendidikan Malaysia dan mempunyai legitimasi daripada rakyat dan autoriti untuk menguatkuasakan DPK.

---

108 Thomas R. Dye, *op. cit.*

22 Dasar Awam Ditinjau dari Model Analitik

Di dalam bab ini, saya akan membincangkan serba sedikit analisis dasar awam ditinjau dari segi ekonomi. Walaupun kebiasaannya dari segi akademik dasar awam banyak ditinjau dari sudut sains politik dan pentadbiran awam iaitu gabungan di antara disiplin sains politik dan pentadbiran awam seperti yang dibincangkan dalam bab-bab yang lalu.

Tetapi pendekatan ekonomi juga merupakan pendekatan yang penting untuk melihat dasar itu berjalan lancar terutamanya dari segi kewangan. Kita mesti faham bahawa sesuatu dasar itu haruslah ditinjau dari semua aspek dan harus pula tidak lupa bahawa bukan semua dasar atau program itu dapat diselesaikan dengan menggunakan pendekatan politik dan pentadbiran sahaja tetapi pendekatan ekonomi juga atau model analitik boleh membantu menyelesaikan masalah, walaupun pendekatan ekonomi banyak mendasarkan perkara-perkara ekonomi seperti sistem belanjawan, kos – untung/rugi, penyelidikan operasi dan statistik dan sebagainya. Apalagi keadaan hari ini menunjukkan bahawa para-para pegawai dan ahli-ahli politik banyak sudah mengetahui aspek-aspek ekonomi dan pengurusan bagi menambahkan lagi produktiviti dan keberkesanan sesuatu dasar atau program. Adalah tidak bermakna sama sekali, kalau dasar itu baik, tetapi apabila dilaksanakan, ia merugikan terutama kos perbelanjaan dan penyelewengan penggunaan wang. Justeru itu, pendekatan dari berbagai aspek ilmu pengetahuan adalah sangat penting.

Ekonomi Malaysia: Gabungan Semua Punca Pengeluaran

Umumnya, sistem ekonomi di sesebuah negara itu adalah prinsip yang utama bagi negara itu mengorak langkah ke arah pembangunan sosioekonomi.

Pengertian ekonomi secara dasarnya dapat ditakrifkan sebagai satu proses bagaimana cara manusia hendak memenuhi keperluan hidup mereka seperti makanan, pakaian, tempat tinggal, pelajaran serta kesejahteraan ketenteraman jiwa dan jasmani di dalam lingkungan punca-punca pengeluaran yang terhad.

Dengan erti lain, bukan sahaja manusia berkehendakkan makanan yang cukup tetapi juga hendak tinggal dalam rumah yang lebih selesa, menggunakan kenderaan dan juga berkehendakkan kemuliaan di dunia dan di akhirat. Semuanya ini bergantung rapat kepada sistem ekonomi sebuah negara itu.

Dalam menentukan sistem ekonomi berjalan lancar ia banyak bergantung kepada pengendalian sistem politik oleh pemimpin-pemimpin yang bertanggungjawab dan berkaliber. Jika sistem politiknya baik, dengan secara tidak langsung pencapaian ekonominya pun baik, jika sistem ekonominya tidak baik dan tidak berkesan, maka rakyat tidak akan mencapai nikmat pembangunan yang baik dan makmur.

Ada beberapa jenis sistem ekonomi yang diamalkan oleh negara-negara di dunia; di antaranya ialah komunisma, sosialisma, diktator, kapitalisma dan ekonomi campuran.

Komunisma adalah suatu ideologi yang mengutamakan konsep sama rata dalam pembahagian ekonomi negera, tidak ada pengusaha perseorangan atau perkumpulan swasta, tidak ada sistem upah, kerana semua bentuk ekonomi ditentukan oleh pemerintah. Sebenarnya belum ada sebuah negara pun di dunia ini yang mencapai taraf *classless sosiety*. Konsep sama rata menjadi asas perjuangan kaum komunis, pada hal konsep sama rata adalah terlalu idealistik kerana bertentangan dengan sifat-sifat manusia yang berlainan rasa, kebolehan, bakat dan pengalaman.

Sosialisma pula berasal daripada komunis tetapi ia telah diperkenalkan pada mulanya di negara-negara yang sederhana maju seperti di Eropah Timur dan di negara-negara lain di Asia Barat. Secara umumnya sosialisma bererti semua punca-punca pengeluaran ekonomi dipunyai dan dikendalikan oleh negara dan semua kegiatannya adalah berpusat.

Lumrahnya keputusan-keputusan dan dasar-dasar ekonomi dipegang oleh kerajaan tanpa mengambil kira peranan rakyat. Sistem ini jelas tidak berapa berjaya, umpamanya di Burma, masih terdapat kelemahan-kelemahan dalam sistem ini memandangkan kerajaan tidak cukup pengetahuan dan kemahiran. Di dalam sistem sosialis, pelaburan asing tidak diberi peluang, pada hal rakyat sendiri tidak ada yang berkebolehan menjalankan pelaburan ekonomi.

Kepentingan pelaburan asing disalahtafsirkan oleh sistem sosialisma sebagai mengancam kedudukan rakyat dan negara, pada hal sistem ekonomi bebas, pelaburan asing dianggap mendapatkan pengalaman, modal, kemahiran, penyesuaian dan sikap memandang jauh ke.hadapan melalui perjanjian perdagangan pelaburan dengan negara-negara yang lebih maju.

Kalau sistem komunis menganggap agama sebagai candu dan tidak berfaedah, sistem sosialis pula tidak menentang agama secara terbuka, tetapi mengabaikan agama atau kerohanian dalam tindak-tanduknya.

Sistem kapitalis pula bererti setiap rakyat mengambil inisiatif dan peluang untuk mengendalikan kegiatan ekonomi. Memandangkan sistem ini membuka peluang kepada orang perseorangan atau kumpulan yang ada modal, maka dikatakan sistem ini mengabaikan kaum buruh dan rakyat yang miskin.

Pada satu tahap sejarah 100 tahun yang lampau, sistem ini diamalkan oleh negara-negara Eropah dan Amerika Syarikat. Apabila kapitalis barat ini berleluasa, mengakibatkan munculnya Karl Marx yang memperkenalkan ideologi komunis. Selepas beberapa dekad kemudian, peranan kerajaan di negara-negara tersebut telah berubah dan membuat banyak rombakan mengenai dasar ekonomi.

Kerajaan terpaksa mengenakan cukai-cukai ke atas keuntungan daripada golongan pemodal dan kutipan cukai pula diberikan pula kepada rakyat yang tidak punya modal untuk menggerakkan kegiatan ekonomi.

Jadi daripada sistem yang betul-betul kapitalis telah diubah kepada sistem ekonomi campuran. Pengalaman di Malaysia menunjukkan bahawa sebelum merdeka, penjajah British memperkenalkan sistem ekonomi kapitalis tanpa mempedulikan golongan rakyat miskin.

Setelah merdeka, kerajaan telah memperkenalkan sistem ekonomi campuran di mana peranan kerajaan sangat penting dalam menggubal

dasar ekonomi dan tidaklah membiarkan kaum pemodal British dan lain-lain sahaja memonopoli kegiatan ekonomi di negara ini.

Namun begitu kerajaan memang menggalakkan golongan swasta melabur modal secara usahasama. Kerajaan Malaysia di bawah rancangan-rancangan ekonominya menggubal polisi ekonomi dan meyakinkan pihak swasta untuk tampil bersama-sama.

Dengan sistem ekonomi campuran itu juga kerajaan menubuhkan badan-badan iktisad seperti MARA, FELDA, UDA, PERNAS dan lain-lain.

Ada hujah-hujah yang menyatakan bahawa kerajaan menggalakkan kaum pelabur tanpa membantu golongan miskin. Hujah ini kurang tepat kerana pelabur-pelabur itu dikenakan cukai ke atas keuntungan mereka dan wang cukai itu digunakan untuk faedah rakyat.

Dengan kata lain sistem ekonomi Malaysia menggalakkan rakyatnya membesarkan kek bukan membahagi-bahagikan sebuah kek yang kecil seperti yang diamalkan dalam sistem sosialis. Contohnya jika seseorang itu beroleh modal, ia akan melaburkan modal dengan membuka perniagaan.

Di samping itu ia akan mengambil orang-orang miskin bekerja dengannya. Usaha ini sudah cukup untuk mengatasi masalah pengangguran. Bandingkanlah jika sebahagian besar rakyat membuka perusahaan dengan modalnya sendiri atau bantuan modal kerajaan, tentulah pembangunan ekonomi dapat dipesatkan.

Sistem ekonomi campuran berbeza dengan sosialis, di dalam sistem sosialis, orang persendirian tidak dibenarkan membuka perusahaan sendiri melainkan kerajaan. Soviet Union misalnya mengalami masalah inflasi yang dibawa dari luar negeri.

Oleh kerana kegiatan ekonomi dikendalikan oleh kerajaan maka amat sukar di dalam keadaan inflasi dapat menggalakkan rakyatnya berusaha dan bertanaman sendiri.

Satu lagi konsep yang biasa diamalkan di Malaysia ialah ekonomi dirancang. Di negara-negara barat seperti Amerika Syarikat ekonomi dirancang tidak begitu diminati oleh pemerintah kerana infrastruktur ekonominya sudah terselenggara.

Di negara ini ekonomi dirancang masih penting bagi merancang ekonomi rakyat seperti Rancangan-rancangan Malaysia Pertama, Kedua dan seterusnya.

Pembinaan-pembinaan jalan raya, sekolah-sekolah, elektrik dan kemudahan-kemudahan ekonomi, pinjaman kepada bumiputera mestilah dirancang dengan baik kerana rakyat belum dapat faedah sewajarnya dan mereka perlu dibimbing.

Mungkin masa akan datang Rancangan Malaysia Keenam atau seterusnya tidak akan diwujudkan lagi kerana pada ketika itu nanti semua rakyat secara relatifnya telah mendapat pembahagian ekonomi yang adil.

Bagi kita, sistem ekonomi apa pun mestilah disejajarkan dengan ajaran agama Islam, kesejahteraan sosiobudaya dan politik.

Sistem komunis atau sosialis Marxis jelas bercanggah dengan nilai-nilai kemanusiaan dan agama Islam dan kebebasan beragama. Memang terdapat beberapa aspek yang selari dengan sistem sosialis, tetapi itu secara kebetulan sahaja.

Oleh itu jelaslah ekonomi Malaysia hari ini pada hemat saya berdasarkan amalan ekonomi campuran yang menggabungkan semua aspek seperti kerajaan, swasta, orang perseorangan, kumpulan, koperasi, badan-badan kerajaan negeri, persatuan-persatuan dan seterusnya pelabur-pelabur dalam dan luar negeri.

Hal ini seperti yang kita lihat, walaupun di sana sini masih terdapat *loophole* atau lubang-lubang kemiskinan tetapi secara umumnya Malaysia mendahului negara-negara lain di Asia setelah Jepun di dalam pembangunan sosioekonominya.

Ada juga yang berpendapat Malaysia seharusnya mengalami satu revolusi untuk pembangunan ekonomi. Ini tidak penting ditonjolkan kerana apa yang kita lakukan ini adalah merupakan satu revolusi senyap yang lebih hebat daripada revolusi berdarah.

Ada juga orang berhujah bahawa, kemerdekaan Malaysia bukan melalui revolusi berdarah. Ini juga tidak harus diandai-andaikan kerana kalaulah kemerdekaan Malaysia melalui cara revolusi/peperangan belum tentu apa yang kita capai sekarang wujud. Belum tentu wujud tujuh buah universiti atau sebagainya.

Beberapa Konsep Ekonomi Yang Lumrah
Sistem Pasaran, struktur dan Prestasi:

Ekonomi sektor awam mengandungi berjuta-juta pertukaran barangan dan perkhidmatan yang melibatkan orang perseorangan atau peniaga-

peniaga. Penglibatan dalam sektor adalah satu pengalaman yang lumrah kepada kita semua. Membeli, menjual, wang, harga, penggunaan dan pengeluaran semuanya adalah umum dalam kehidupan harian. Dalam perbincagan ini, kita akan menyentuh bagaimana prinsip-prinsip asal pasaran itu berfungsi, apakah unsur-unsur yang dikehendaki untuk membolehkan sistem itu dijalankan untuk kepentingan awam. Jika unsur-unsur ini tidak wujud dalam dunia yang nyata ini, operasi sistem pasaran akan lumpuh dan masyarakat mesti menggubal teknik-teknik yang kolektif untuk mencapai objektif-objektifnya. Ada beberapa model sistem pasaran yang secara ringkasnya adalah seperti berikut:

Isi Rumah

Didefinisikan sebagai mana-mana kelompok individu yang menentukan secara kolektif bagaimana mereka mendapatkan pendapatan mereka dan bagaimana pula mereka membelanjakannya. Ada beberapa definisi isi rumah lagi seperti:

1. Keputusan yang dibuat mengenai anggaran perbelanjaan
   (a) Berapa banyak yang akan diperolehi
   (b) Bagaimana menentukan perolehan daripada berbagai-bagai kemungkinan; misalnya sama ada isteri pergi bekerja atau bagaimana memperuntukkan pelajaran anak-anak, makanan dan lain-lain.
2. Isi rumah berurusan dalam bentuk wang iaitu apakah yang diperolehi dan apa pula yang dibelanjakan, serta menyimpan kekayaannya, menilai pembelian-pembelian barangan dan perkhidmatan-perkhidmatan secara alternatif.
3. Isi rumah mempunyai unsur-unsur yang boleh dijual misalnya tanah, buruh atau rumah sewa iaitu semua faktor pengeluaran.
4. Isi rumah mesti mempunyai objektif atau matlamat yang hendak dicapai. Apa-apa juga keputusan yang dibuat oleh isi rumah, ia akan mencapai keuntungan atau kepuasan. Bagi setiap orang mempunyai ciri-ciri yang tertentu dalam ekonomi:
   (a) Satu objektif yang utama untuk kepuasan maksimum.

(b) Satu jumlah faktor-faktor pengeluaran yang terhad seperti tanah, buruh dan modal.

(c) Kebebasan menjual faktor-faktor perkhidmatan untuk memperolehi pendapatan.

(d) Kebebasan menggunakan pendapatan mereka untuk membeli barangan perkhidmatan atau mendapat asset.

Perniagaan

Perniagaan, diketahui sebagai bentuk yang *artificial* yang dipunyai oleh individu-individu persendirian. Ia membeli faktor-faktor pengeluaran daripada isi rumah dan menukar faktor-faktor ini kepada barangan, perkhidmatan dan seterusnya menjual balik mesin-mesin *output* kepada isi rumah untuk mendapat wang.

Jadi jenis-jenis perniagaan ada berbagai bentuk dan mempunyai beberapa ciri yang utama seperti berikut:

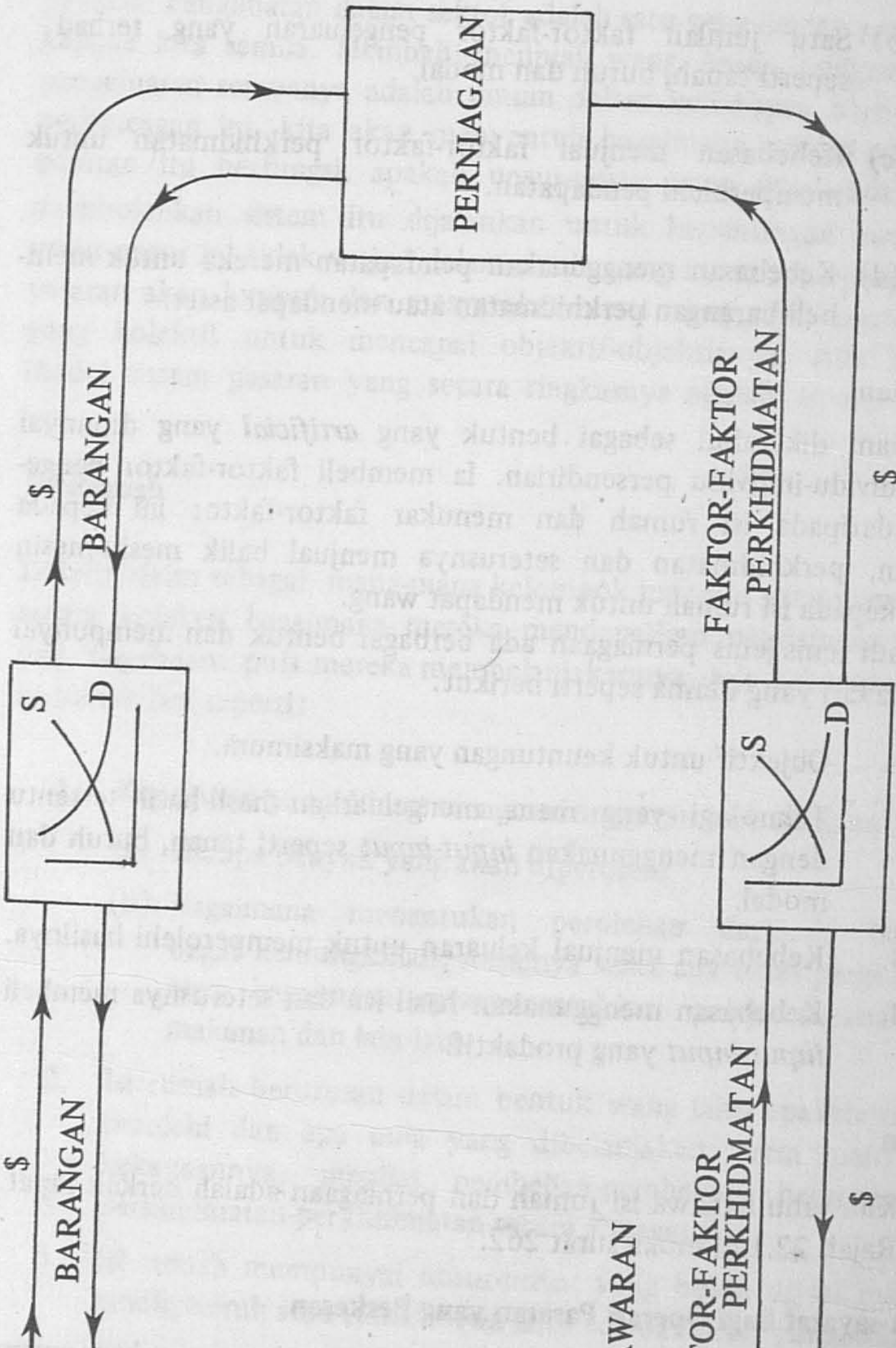
1. Objektif untuk keuntungan yang maksimum.
2. Teknologi yang mana mengeluarkan hasil-hasil tertentu dengan menggunakan *input-input* seperti tanah, buruh dan modal.
3. Kebebasan menjual keluaran untuk memperolehi hasilnya.
4. Kebebasan menggunakan hasil itu dan seterusnya membeli *input-input* yang prodaktif.

Pasaran

Kita tahu bahawa isi rumah dan perniagaan adalah berkait rapat. Lihat Rajah 22.1 di muka surat 262.

Syarat-sayarat bagi Operasi Pasaran yang Berkesan

Beberapa syarat mesti dicapai dan dipenuhi jika ekonomi sektor awam berfungsi dengan cekap. Sebenarnya syarat-syarat itu adalah mustahak jika sektor awam menjalankan kegiatan yang menguntungkan masyarakat. Kalau tanpa syarat-syarat itu, selalunya mengakibatkan permintaan yang tinggi untuk kerajaan mengambil sebarang tindakan. Antara syarat-syarat itu ialah:



Rajah 22.1 Menunjukkan Model Ekonomi Swasta Yang Lengkap

1. **Persaingan Sempurna dalam Semua Pasaran**

Ia mestilah merupakan persaingan yang sempurna dalam ekonomi persendirian, jika pasaran hendak beroperasi dengan cekap. Di bawah projek yang bersaing, setiap pasaran mempunyai banyak pembeli dan penjual, di mana tidak ada peniaga yang mempunyai kawalan terhadap harga barangan dan perkhidmatan. Semua pembeli dan penjual adalah penukar harga bukan pembuat harga. Harga ditentukan oleh pasaran melalui gerakan-gerakan yang tidak personal daripada penawaran dan permintaan.

Jika sistem pasaran berfungsi dengan baik, secara idealnya persaingan ini tetap dalam semua pasaran ekonomi kedua-dua barangan, perkhidmatan dan faktor pengeluaran. Jika satu atau lebih penjual-penjual yang mempunyai kawalan ke atas penawaran, pasaran ditentukan dinamakan monopolistik. Jika satu atau sedikit pembeli-pembeli yang mempunyai kawalan ke atas permintaan, pasaran tersebut dikatakan monopsonistik.

Apabila wujud kuasa pasaran sama ada kuasa monopsomi atau monopoli, maka pasaran tidak berjalan dengan cekap. Harga-harga itu menyebabkan sumber-sumber yang diperuntukkan berbeza daripada persaingan sempurna. Ketidakcekapan mengakibatkan pembuangan ekonomi dan seterusnya membawa kepada kerugian kebajikan sosial.

2. **Penambahan Kos-kos di Semua Industri.**

Kewujudan persaingan mengaitkan tiap-tiap industri dalam ekonomi dengan kenaikan kos. Penambahan kos bererti bahawa sebarang pengeluaran (firma perniagaan) dalam ekonomi itu tumbuh lebih besar, jadi terdapat beberapa tingkat keluaran atau hasil apabila tiap-tiap satu unit mula bertambah. Misalnya satu syarikat besi waja mengeluarkan 100,000 tan keluli tiap-tiap tahun di atas kadar $125/= tiap-tiap tan dan jika kos bagi satu tan $130/=; apabila ditambah pengeluaran, hasil keluli akan menjadi 150,000 tan maka ini dapat dikatakan syarikat itu mengalami penambahan kos. Jika penambahan kos tidak wujud, maka kos pengeluaran barangan akan jatuh

berterusan dan akan bertambah besarlah lagi pertumbuhan industri itu. Hal ini adalah lumrah. Ada pendapat mengatakan kalau ada teknologi, maka ia boleh menurunkan kos, tetapi hal ini lebih kepada firma yang berbentuk monopolistik.

3. **Prinsip**

Prinsip ini merujuk kepada satu ciri yang mana barangan-barangan dan perkhidmatan faktor-faktor pengeluaran mestilah diperolehi jika sesuatu sistem pasaran itu hendak berfungsi secara idealnya. Misalnya satu barangan, perkhidmatan atau faktor-faktor yang lebih *exclusive*, untuk tiap-tiap orang, tapi pembeli kepada barangan itu mesti dikeluarkan daripada kepuasan yang dihasilkan oleh barangan itu. Misalnya satu pasang stoking adalah baik yang mana konsisten dengan prinsip-prinsip *exclusion*. Apabila seorang itu membeli stoking, ia sahaja yang menikmati keselesaan, tidak oleh orang lain. Lain hal pula seorang yang terkena *diphtheria* (sakit kerongkong) tidak tertakluk kepada prinsip *exclusion*. Manakala orang yang disuntik tentunya mendapat faedah daripada suntikan itu; faedah itu bukanlah *exclusive* untuk dirinya sahaja. Apabila ia diasingkan, ia tak dapat berhubung dan orang lain akan selamat. Barang-barang yang tidak tertakluk kepada prinsip *exclusion* dikatakan mempunyai kesan *spill over*. Misalnya, kalau dibuang kotoran di dalam sungai, orang itu tidak membayar apa-apa, tetapi yang kena pencemaran adalah orang lain.

Ketiadaan Barangan Awam

Ditafsirkan bahawa barangan awam adalah yang tidak tertakluk kepada prinsip *exclusion*. Bagaimana barangan-barangan ini mewakili satu kes *spill over* yang *extreme*, iaitu ia sepatutnya menerima layanan yang istimewa. Sebenarnya barangan awam boleh dikatakan sebagai semuanya *spill over* — sebaik-baik saja seorang itu mendapat barangan, tiap-tiap orang mendapatnya dan dalam jumlah yang sama. Tidak siapa yang boleh dikeluarkan daripadanya. Satu misalnya yang klasik ialah rumah api di laut. Apabila ia mengeluarkan cahayanya dan

terapung-apung di luat semua kapal di laut boleh mendapat faedah kepada perkhidmatannya. Tidak ada bot atau kapal yang boleh dikecualikan. Satu lagi misalan ialah bahawa barangan yang kita sebut pertahanan nasional. Jika seorang warganegara menerima perlindungan daripada serangan dari luar, semuanya dapat perlindungan. Begitu juga lampu-lampu jalan, telefon awam, masjid atau apa jua barangan kepunyaan kerajaan atau awam.

5. **Pengetahuan yang Lengkap**

Bagi sektor-sektor swasta yang hendak berorientasi dengan berkesan, semua pembeli dan penjual mesti mempunyai pengetahunan dengan sepenuhnya bagi semua alternatif yang tersedia kepada mereka, dan mengetahui akan ciri-ciri alternatif tersebut. Dengan pengetahuan yang demikian kerelaan untuk membayar semua barangan yang dikehendaki dan kerelaan dan kerelaan untuk menjual barangan yang ditawarkan adalah sempurna keadaannya di pasaran. Tanpa pengetahuan, kerelaan-kerelaan di pasaran akan menjadi tidak lengkap dan mungkin orang ramai tidak sedar terhadap alternatif-alternatif yang ada.

6. **Mobiliti yang lengkap**

Jika punca-punca keluaran itu bergerak, maka punca-punca itu akan bergerak terhadap penubuhan-penubuhan harga. Keputusan pengguna dan pengeluar akan diubah daripada apa yang dilihat dari pertanda-pertanda pasaran itu. Ia dapat di kaitkan dengan teori penawaran dan permintaan di mana lebih banyak diminta kalau harga barangan jatuh, dan berkurangan ditawarkan barangan itu jika permintaannya kurang dan harganya akan tinggi. Dalam sistem ekonomi yang *mobile*, tiap-tiap orang akan bersedia untuk mengubah corak perbelanjaan dan juga pendapatan yang diterima dalam merangsang terhadap perubahan-perubahan harga. Untuk mencari kepuasan yang maksimum pergerakan buruh yang bebas adalah mustahak di mana ia bebas mendapat pekerjaan dalam berbeza kadar gaji/pendapatan. Begitu juga bagi firma akan menurunkan kadar

gaji buruh dengan kadar yang rendah kalau harga barangan rendah dan sebaliknya. Tanpa mobiliti seperti ini harga akan gagal berfungsi sebagai petunjuk kepada orang ramai dan perniagaan.

Kegagalan Pasaran: Perlunya Tindakan yang Kolektif

Kita tahu bahawa keperluan-keperluan atau syarat-syarat utama adalah perlu diwujudkan untuk menjamin sistem pasaran itu berjalan dalam keadaan yang baik atau sempurna. Di sini ada beberapa sebab atau faktor yang boleh melemahkan sistem pasaran yang mana jika berlaku maka ia memerlukan tindakan-tindakan yang kolektif oleh kerajaan dan rakyat. Antaranya ialah:

1. Monopoli, pengurangan kos dan ketidakcekapan ekonomi. Pengurangan kos ini selalu terjadi kerana kekurangan modal atau punca-punca dan bahan-bahan mentah. Hanya dengan teknologi yang boleh mengatasi masalah tersebut tetapi tidak semua firma mempunyai teknologi yang tinggi. Jadi sekali lagi monopoli wujud dalam pasaran. Masyarakat mendapat satu keadaan dilema jika wujud pengurangan kos. Ada beberapa cara untuk mengatasi masalah tadi, seperti *anti trust legislation*, peraturan-peraturan awam, syarikat-syarikat kerajaan, badan-badan berkanun dan mewujudkan satu keadaan yang tidak ada persaingan. Dalam keadaan di mana jika sedikit saja firma beroperasi dengan cekap maka ia dinamakan *oligopoli*. Jadi untuk mengatasi keadaan ini, kerajaan boleh mengeluarkan undang-undang, melarang monopoli dan penetapan harga boleh digubal seperti mengawal harga gula, beras, dan minyak seperti yang kerajaan lakukan.

   Dalam keadaan-keadaan seperti ini kalau wujud masalah pengangkutan, minyak, air, elektrik dan lain-lain, maka tindakan secara kolektif adalah penting. Kalau perlu, kerajaan boleh mengambil alih punca-punca keluaran. Di Amerika misalnya telah wujud pengambilan alih ini, seperti mengawal tenaga, pencemaran udara dan sebagainya.

2. **Ketidakcekapan Ekonomi dan *Spill Overs***

   Dalam masyarakat moden dan *sophisticated*, keadaan barangan

dan perkhidmatan serta pengeluaran dan juga proses-proses penggunaan mengakibatkan beberapa hal yang negatif terhadap prinsip-prinsip *exclusion.* Untuk memahami keadaan *spill over* ini ialah misalnya apabila seseorang itu mengenakan satu kepayahan ke atas orang lain tanpa membayar ganti rugi atau membantunya, maka di situ wujud satu kos *spill over* atau keuntungan dan ini merupakan perlanggaran terhadap prinsip-prinsip *exclusion.*

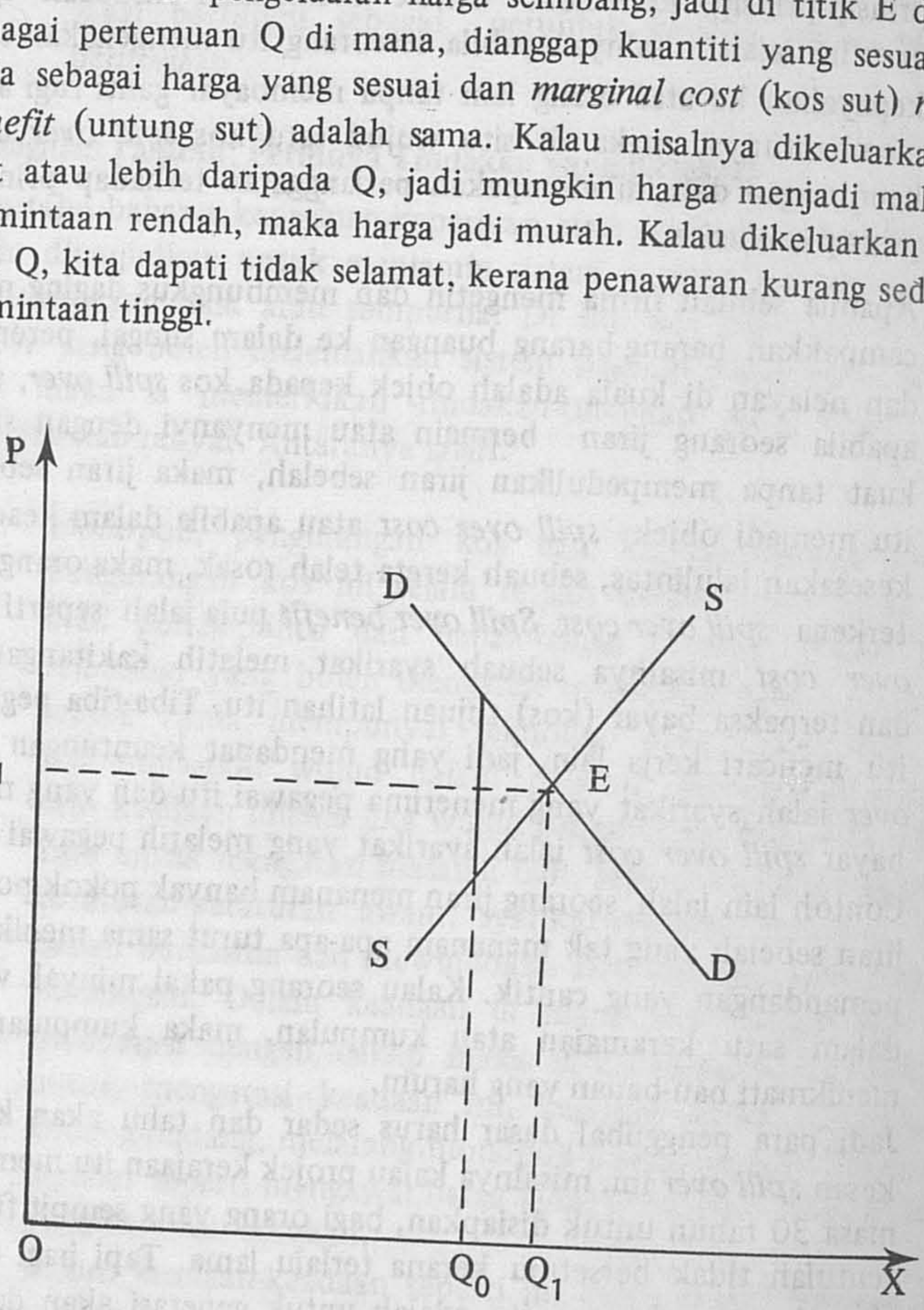
Apabila sebuah firma mengetin dan membungkus daging mencampakkan barang-barang buangan ke dalam sungai, perenang dan nelayan di kuala adalah objek kepada kos *spill over,* atau apabila seorang jiran bermain atau menyanyi dengan suara kuat tanpa mempedulikan jiran sebelah, maka jiran sebelah itu menjadi objek *spill over cost* atau apabila dalam keadaan kesesakan lalulintas, sebuah kereta telah rosak, maka orang lain terkena *spill over cost. Spill over benefit* pula ialah seperti *spill over cost* misalnya sebuah syarikat melatih kakitangannya dan terpaksa bayar (kos) tujuan latihan itu. Tiba-tiba pegawai itu mencari kerja lain, jadi yang mendapat keuntungan *spill over* ialah syarikat yang menerima pegawai itu dan yang membayar *spill over cost* ialah syarikat yang melatih pegawai tadi. Contoh lain ialah, seorang jiran menanam banyak pokok-pokok, jiran sebelah yang tak menanam apa-apa turut sama menikmati pemandangan yang cantik. Kalau seorang pakai minyak wangi dalam satu keramaian atau kumpulan, maka kumpulan itu menikmati bau-bauan yang harum.

Jadi para penggubal dasar harus sedar dan tahu akan kesan-kesan *spill over* ini, misalnya kalau projek kerajaan itu memakan masa 30 tahun untuk disiapkan, bagi orang yang sempit fikiran tentulah tidak bersetuju kerana terlalu lama. Tapi bagi orang yang luas pandangan, itu adalah untuk generasi akan datang. Banyak firma tidak mempedulikan hal-hal seperti ini.

Ekonomi *Spill Over*

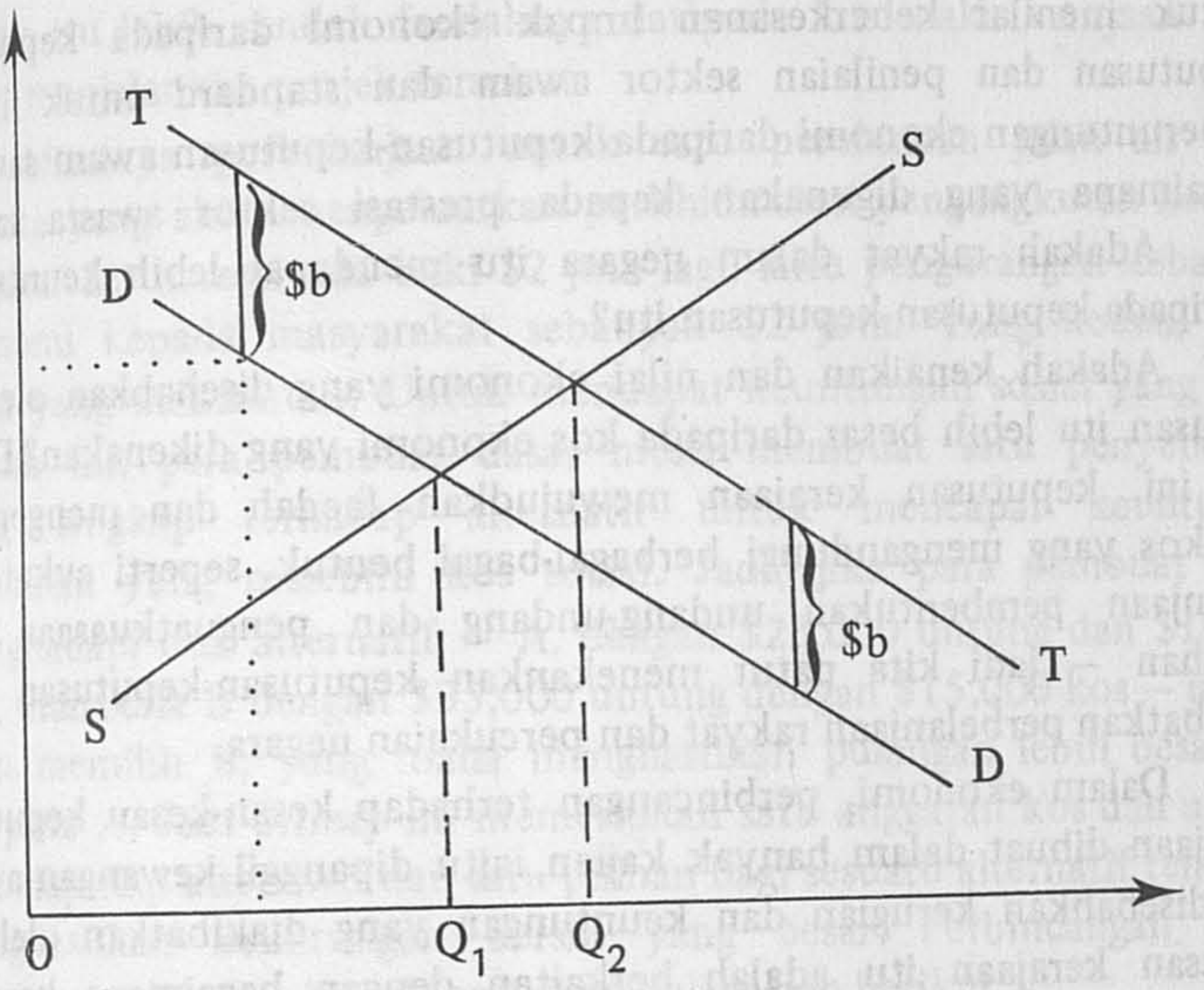
Seperti kita maklum bahawa pasaran terbuka atau bebas mencapai satu perseimbangan apabila keluk penawaran dan permintaan bertemu. Pada peringkat perseimbangan ini harga barangan atau perkhidmatan

ditentukan kerana jumlah barangan akan dikeluarkan dan ditukar berdasarkan konsep penawaran dan permintaan tadi. Pada Rajah 22.2 kita lihat kalau pengeluaran harga seimbang, jadi di titik E dianggap sebagai pertemuan Q di mana, dianggap kuantiti yang sesuai dan P pula sebagai harga yang sesuai dan *marginal cost* (kos sut) *marginal benefit* (untung sut) adalah sama. Kalau misalnya dikeluarkan lebih unit atau lebih daripada Q, jadi mungkin harga menjadi mahal dan permintaan rendah, maka harga jadi murah. Kalau dikeluarkan kurang dari Q, kita dapati tidak selamat, kerana penawaran kurang sedangkan permintaan tinggi.



Rajah 22.2 Menunjukkan Keluk Penawaran dan Keluk Permintaan Bertemu Untuk Menentukan Harga yang Stabil.

Tapi kalau dalam hal seperti pelajaran, walaupun mungkin masyarakat akan membayar lebih kepada pelajaran, latihan dan lain-lain, masyarakat akan mendapat kesan *spill over.* Jadi sama ada tinggi atau tidak, pelajaran tetap dibelanjakan. Hanya mungkin kalau harga rendah



Rajah 22.3 Menunjukkan Keluk yang Dapat Menetapkan yang Seimbang dengan Harga.

pelajaran ditambah dan kalau harga tinggi unit-unit pelajaran dikurang. Jadi kita lihat kerelaan masyarakat atau kerajaan membayar harga pelajaran itu melambangkan penilaian masyarakat kepada pelajaran walaupun tinggi harganya. Kalau misalnya harga tinggi katalah D sedikit unit pelajaran, kalau sedikit harga, banyak pula unitnya. Jadi Q_2 dianggap sebaik-baik yang patut dikeluarkan dan Q_1, hanya yang minimum sahaja.

Tindakan Kolektif dan *Spill Over*

Jika berlaku ketidakseimbangan dalam pasaran, kerajaan akan bertindak – seperti mengambil alih polis, askar, pelajaran, hospital dan lain-lain. Satu lagi ialah mengenai cukai, subsidi kepada industri-industri untuk mendapatkan *spill over benefits,* subsidi-subsidi dalam bentuk biasiswa bantuan buku-buku teks dan sebagainya.

Prinsip-prinsip Keberuntungan Sosial yang Maksimum: Satu Rangka Penilaian Keputusan Kerajaan

Kita telah sedikit sebanyak mengkaji *private economy,* atau ekonomi swasta dan sekarang kita cuba lihat pula satu set teori yang mudah

untuk menilai keberkesanan impak ekonomi daripada keputusan-keputusan dan penilaian sektor awam dan standard untuk menilai keberuntungan ekonomi daripada keputusan-keputusan awam sama sebagaimana yang digunakan kepada prestasi sektor swasta iaitu:

Adakah rakyat dalam negara itu mendapat lebih keuntungan daripada keputusan-keputusan itu?

Adakah kenaikan dan nilai ekonomi yang disebabkan oleh keputusan itu lebih besar daripada kos ekonomi yang dikenakan? Dalam hal ini, keputusan kerajaan mewujudkan faedah dan mengenakan kos-kos yang mengandungi berbagai-bagai bentuk, seperti cukai, perbelanjaan pembentukan undang-undang dan penguatkuasaan pencegahan — jadi kita patut menekankan keputusan-keputusan yang melibatkan perbelanjaan rakyat dan percukaian negara.

Dalam ekonomi, perbincangan terhadap kesan-kesan keputusan kerajaan dibuat dalam banyak kajian iaitu dipanggil kewangan awam. Ini disebabkan kerugian dan keuntungan yang diakibatkan oleh keputusan kerajaan itu adalah berkaitan dengan bagaimana kerajaan meninggikan perbelanjaan dan membelanjakan pendapatan serta berapa banyak pendapatan itu ditinggikan dan dibelanjakan. Pendapatan kerajaan adalah di dalam banyak bentuk seperti melalui cukai yang diperolehi daripada rakyat dan firma-firma dan sebagainya.

Prinsip-prinsip Keberuntungan Sosial yang Maksimum

Menurut Robert Havemen — prinsip *Social Gain* ialah *The public sector, in undertaking any activity, should choose that alternative for which the gains to society exceed the cost by the greatest amount and should refrain from any active if its benefits do not exceed the cost.* [109]

Ada dua aspek utama dalam prinsip ini perlu ditekankan. Pertama konsep ujian minimum yang mana aktiviti sektor awam mestilah ditemui jika hendak mewujudkan kepentingan masyarakat. Ujian ini berkendakkan juga cadangan yang boleh memberi gambaran keuntungan yang melebihi kos sebelum diluluskan projek itu. Kalau sesuatu

---

[109] Robert H. Haveman, *The Economics of the Public Sector,* John Wiley and Sons Inc. Santa Barbana, New York 1976.

projek itu lebih rendah faedahnya daripada kos maka kerajaan tidak patut menjalankan projek tersebut.

Misalnya perbelanjaan untuk satu pembinaan jalan air ialah $5 juta yang akan mengeluarkan perkhidmatan pengangkutan bernilai $3 juta. Ini bererti ada baki $2 juta lagi, iaitu pengurangan kebajikan ekonomi kepada masyarakat sebanyak $2 juta. Yang kedua, ialah ujian yang maksimum. Untuk mendapat keuntungan sosial yang maksimum ini, para pembuat dasar mesti membuat satu penyelidikan yang lengkap terhadap alternatif untuk mencapai keuntungan kelebihan yang melebihi kos sosial. Jadi, jika para pembuat dasar menghadapi dua alternatif – A, dengan $25,000 untung dan $10,000 kos, manakala B dengan $35,000 untung dengan $15,000 kos – jadi ia akan memilih B, yang mana menghasilkan pulangan lebih besar lagi daripada A, Jadi prinsip ini memerlukan satu anggaran kos dan untung bagi tiap-tiap alternatif dan satu pilihan bagi sesuatu alternatif tentunya menghasilkan keuntungan bersih yang besar. Perbincangan lanjut mengenai tajuk ini akan diterangkan dalam bab berikut.

23 Kos Sosial dan Keuntungan Sosial

Dalam analisis keputusan-keputusan kerajaan, makna kos sosial dan keuntungan sosial mestilah difahami dengan jelas. Pada tahap ini, makna yang konseptual akan ditekankan, kemudiannya kerajaan berasa bimbang untuk menilai bagaimana hendak mengukur kos sosial dan keuntungan sosial tadi. Ini adalah perkara biasa.

Faedah-faedah *benefit* dan kos-kos bagi mana-mana keputusan awam mempunyai dua jenis yang asas: iaitu Faedah-faedah kecekapan dan kos serta pengagihan pendapatan, faedah dan kos. Pertama cuba kita pertimbangkan impak kecekapan tadi. Penyataan kecekapan ekonomi berhubung dengan peruntukan sumber keluaran masyarakat itu. Jika tanah, buruh dan modal diuntukkan dengan cara yang paling cekap, kebajikan, keuntungan dan faedah ekonomi bagi masyarakat itu (Keluaran Negara Kasar sebenar) adalah besar. Satu-satu kegiatan kerajaan, boleh meningkatan kecekapan terhadap ekonomi, hanya jika punca-punca keluaran digemblengkan dengan sungguh-sungguh supaya dapat menghasilkan KNK yang benar-benar tinggi. Atau misalnya jika satu sumber hendak mengeluarkan $X dan sesuatu yang bernilai $ (X + 1) atau $ (X x 1) atau lebih. Dengan kata lain, misalnya kecekapan kerajaan dalam pembinaan tempat letak kereta awam dapat ditunjukkan jika kos cukai bagi tempat letak kereta itu $300,00 dan jika rakyat sanggup membayar lebih daripada $300,000 untuk mendapatkan perkhidmatan yang diberikan oleh tempat-tempat letak kereta itu jadi, jelaslah bahawa kerelaan membayar dapat menerangkan bagaimana faedah atau untung itu dinilai.

Walau bagaimanapun penilaian masyarakat terhadap kos sosial dan kebajikan sosial dan untung dalam bentuk *spill over* adalah

berbeza-beza. Bagi orang yang kaya jumlah $100/= kepadanya tidak berapa bernilai dan sebaliknya bagi orang miskin $100/= adalah begitu bernilai sekali. Jadi kita haruslah faham hal ini dalam pertimbangan membuat keputusan.

Dalam menilai kesan-kesan kecekapan dan pengagihan semula pendapatan, kita perlu memahami juga sejauh mana kerajaan boleh mencapai keberuntungan sosial yang maksimum ini. Ada dua model – (1) Saiz projek kerajaan yang optimum. (2) kesan pemindahan program sektor Awam.

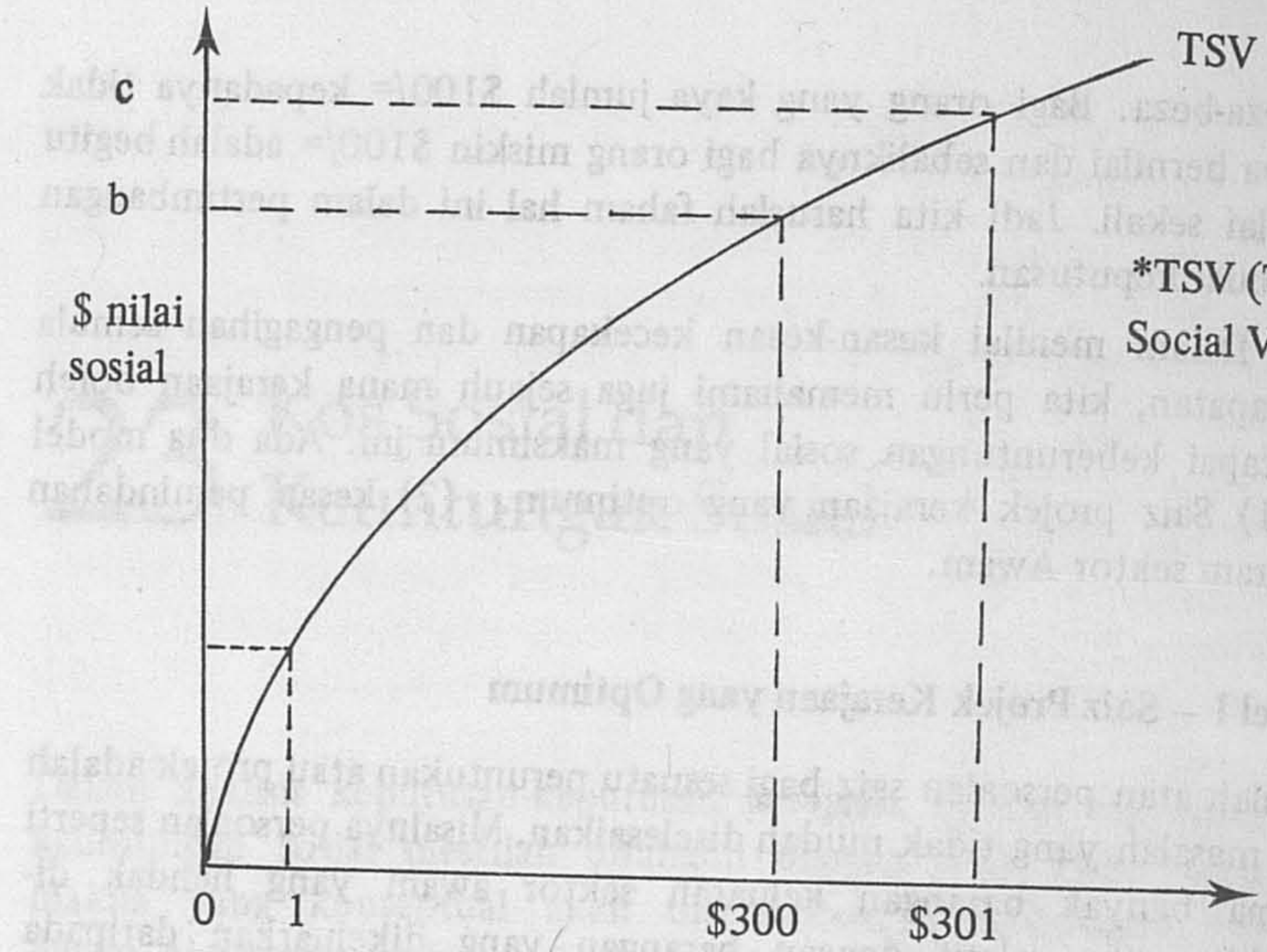
Model I – Saiz Projek Kerajaan yang Optimum

Masalah atau persoalan saiz bagi sesuatu peruntukan atau projek adalah satu masalah yang tidak mudah diselesaikan. Misalnya persoalan seperti berapa banyak barangan keluaran sektor awam yang hendak diuntukkan itu relatif dengan barangan yang dikeluarkan daripada swasta? Jadi dengan prinsip keberuntungan sosial, boleh membantu kita memahami hal ini.

Pertama, kita andaikan semua pasaran dalam sektor swasta beroperasi secara idealnya adalah bagus atau stabil – iaitu tidak ada *spill over*, pengurangan kos dan keadaan yang tidak bergerak. Yang kedua, ialah kita andaikan setengah barang-barang awam yang mana sektor swasta tidak boleh mengeluarkannya dan untuk itu tidak ada pasaran-pasaran persendirian. Jadi barangan-barangan kerajaan ini mengandungi aktiviti-aktiviti kerajaan. Yang ketiga, kita andaikan bahawa kerajaan telah menilai semua alternatif untuk mengeluarkan sejumlah mungkin barangan-barangan awam ini dan mengetahui akan faedah atau nilai sosialnya yang dikeluarkan daripada tiap-tiap ringgit yang diperuntukkan bagi tiap-tiap alternatif itu.

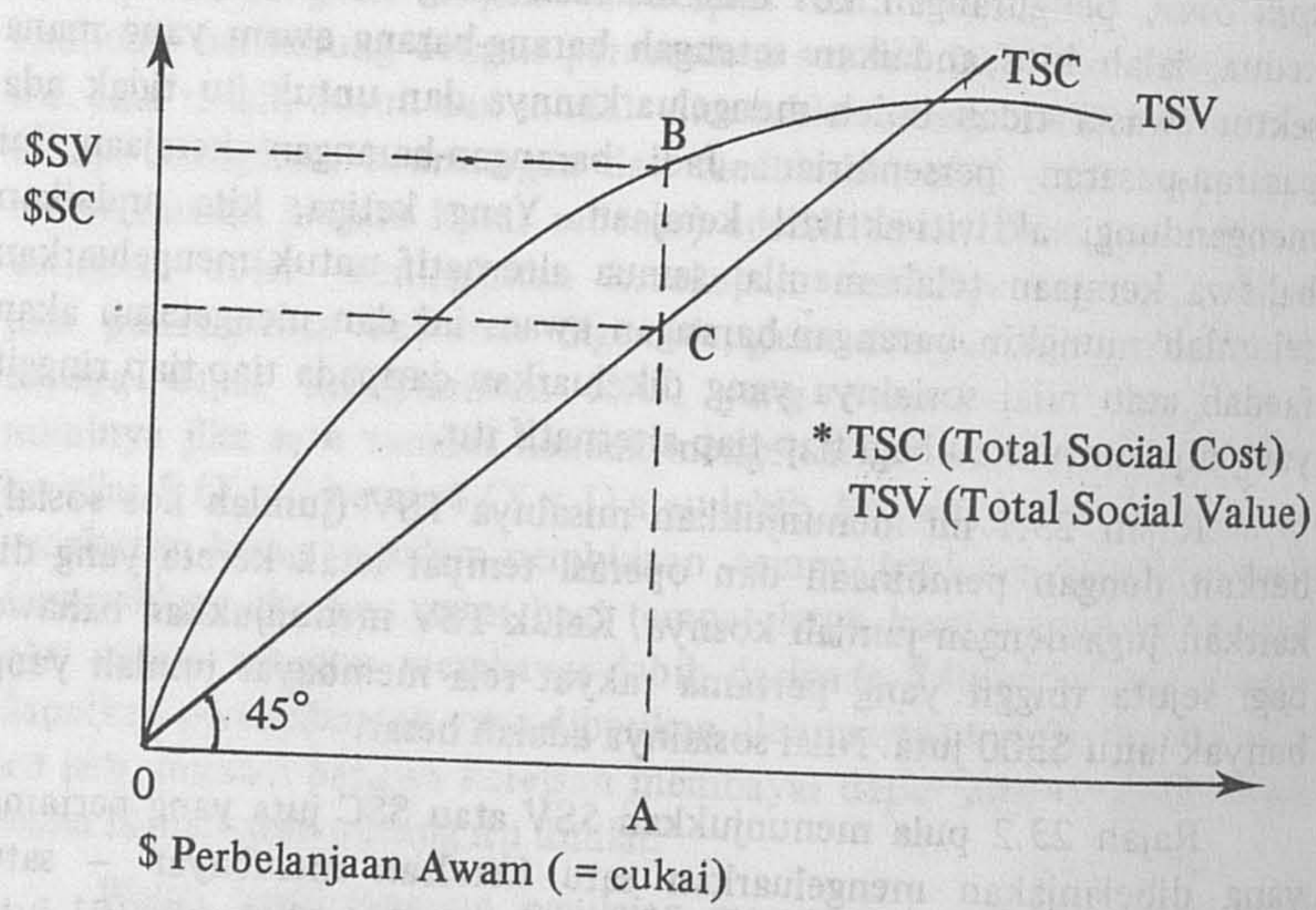
Rajah 23.1 ini menunjukkan misalnya TSV (jumlah kos sosial) berkait dengan pembinaan dan operasi tempat letak kereta yang dikaitkan juga dengan jumlah kosnya. Keluk TSV menunjukkan bahawa bagi sejuta ringgit yang pertama rakyat rela membayar jumlah yang banyak iaitu $300 juta. Nilai sosialnya adalah besar.

Rajah 23.2 pula menunjukkan $SV atau $SC juta yang pertama yang dibelanjakan mengeluarkan satu kerelaan membayar – satu kenaikan kepada nilai sosial (SV) – (OA) manakala daripada 301 juta



Rajah 23.1 Menunjukkan Saiz-Saiz Projek yang Manakah yang Paling Sesuai Mengikut Nilai Sosial dan Nilai Ringgit.

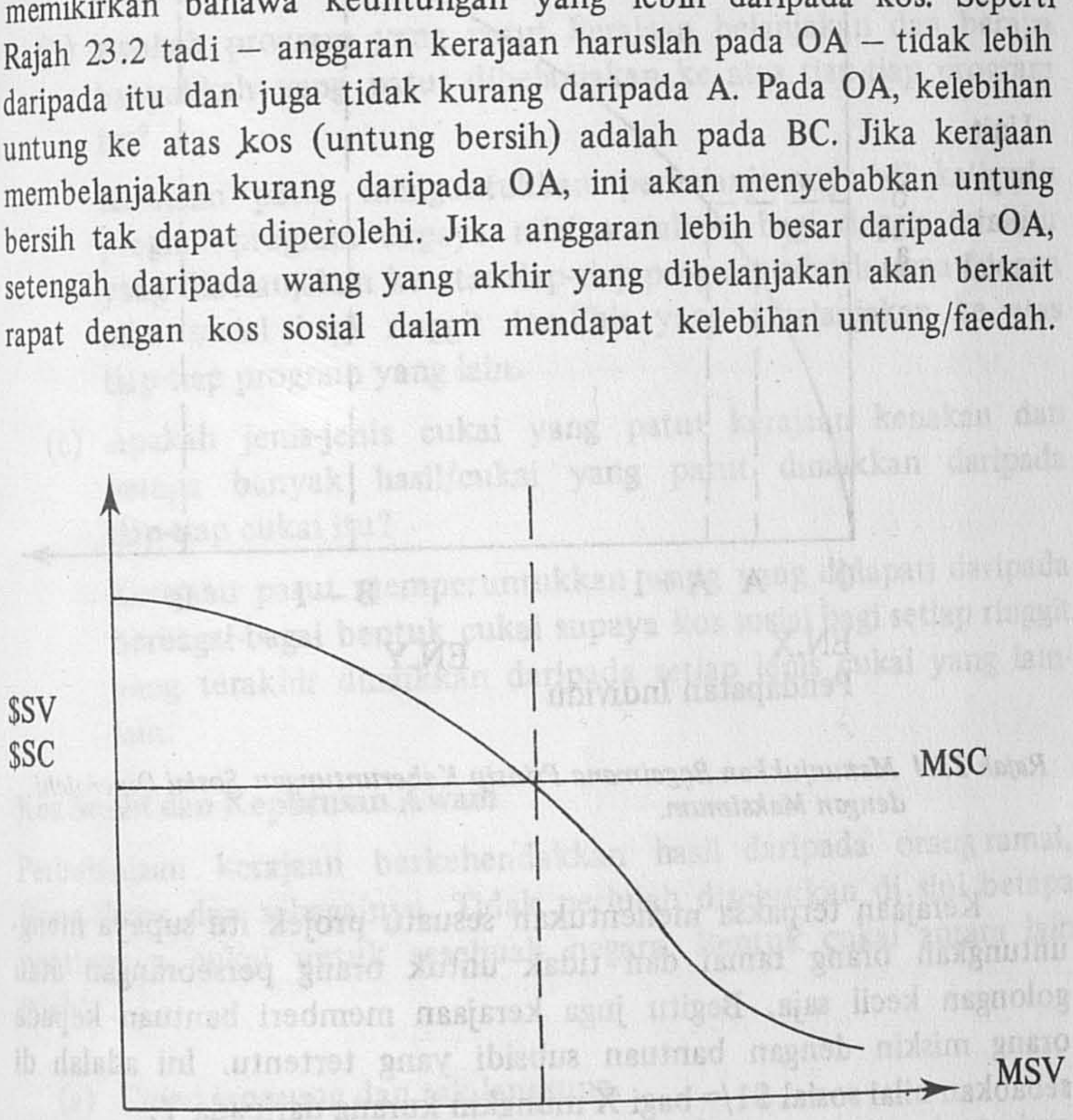
Bagaimanapun bagi setiap ringgit bertambah dibelanjakan, kita dapati jumlah nilai yang dikeluarkan bagi setiap tambahan ringgit menjadi lebih kecil.



Rajah 23.2 Menunjukkan Jumlah Nilai yang Dikeluarkan Bagi Setiap Tambahan Ringgit.

ringgit yang dibelanjakan akan menghasilkan satu kenaikan kepada nilai sosial (SV) hanya BC.

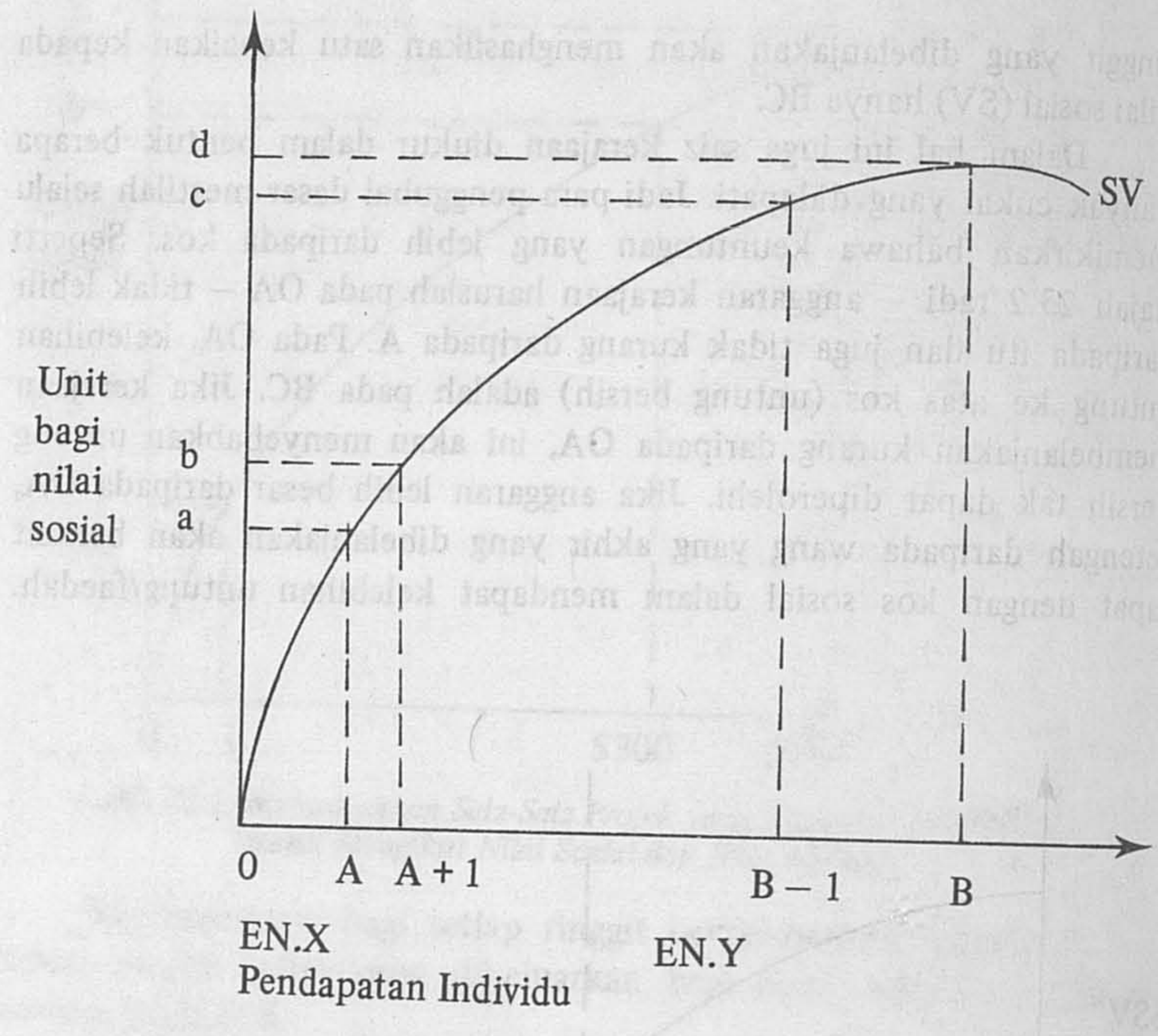
Dalam hal ini juga saiz kerajaan diukur dalam bentuk berapa banyak cukai yang didapati. Jadi para penggubal dasar mestilah selalu memikirkan bahawa keuntungan yang lebih daripada kos. Seperti Rajah 23.2 tadi – anggaran kerajaan haruslah pada OA – tidak lebih daripada itu dan juga tidak kurang daripada A. Pada OA, kelebihan untung ke atas kos (untung bersih) adalah pada BC. Jika kerajaan membelanjakan kurang daripada OA, ini akan menyebabkan untung bersih tak dapat diperolehi. Jika anggaran lebih besar daripada OA, setengah daripada wang yang akhir yang dibelanjakan akan berkait rapat dengan kos sosial dalam mendapat kelebihan untung/faedah.



Jika kita lihat MSV dan MSC adalah sama.

Rajah 23.3 Menunjukkan Secara Ringkas MSC Hendak Seimbang Dengan MSV.

Model kedua: Pemindahan Pendapatan dan Kebajikan Sosial. Prinsip keberuntungan sosial yang maksimum dapat digunakan kepada pengagihan semula pendapatan.



Rajah 23.4 Menunjukkan Bagaimana Prinsip Keberuntungan Sosial Diperolehi dengan Maksimum.

Kerajaan terpaksa menentukan sesuatu projek itu supaya menguntungkan orang ramai dan tidak untuk orang perseorangan atau golongan kecil saja. Begitu juga kerajaan memberi bantuan kepada orang miskin dengan bantuan subsidi yang tertentu. Ini adalah di sebabkan nilai sosial $1/= bagi X mungkin kurang daripada Y.

Ringgit yang pertama yang diambil oleh Y menunjukkan kebajikan sosialnya sedikit, tapi kalau diberikan kepada X tentulah besar nilainya. Jadi ab $>$ cd – maka pemindahan itu adalah memberi faedah.

Daripada perbincangan-perbincangan yang tersebut tadi, dapatlah dibuat kesimpulan bahawa prinsip-prinsip keberuntungan sosial yang maksimum adalah seperti persoalan-persoalan berikut:

(a) Bagaimana dan berapa jumlah perbelanjaan yang patut kerajaan perhatikan?

Kerajaan patutlah meneruskan cukai dan perbelanjaan sehingga nilai sosial (SV) dikeluarkan oleh ringgit yang dibelanjakan itu bersamaan dengan kos sosial yang dikenakan melalui pemindahan ringgit daripada sektor swasta melalui cukai-cukai kerajaan.

(b) Apakah program yang patut kerajaan belanjakan dan berapa banyakkah yang patut dibelanjakan ke atas tiap-tiap program itu?

Kerajaan patut menguntukkan perbelanjaannya di kalangan program-program supaya nilai sosialnya bagi ringgit terakhir yang dibelanjakan ke atas tiap-tiap program adalah sama dengan nilai sosial bagi ringgit terakhir yang dibelanjakan ke atas tiap-tiap program yang lain.

(c) Apakah jenis-jenis cukai yang patut kerajaan kenakan dan berapa banyak hasil/cukai yang patut dinaikkan daripada tiap-tiap cukai itu?

Kerajaan patut memperuntukkan wang yang didapati daripada berbagai-bagai bentuk cukai supaya kos sosial bagi setiap ringgit yang terakhir dinaikkan daripada setiap jenis cukai yang lain-lain.

Kos Sosial dan Keputusan Awam

Perbelanjaan kerajaan berkehendakkan hasil daripada orang ramai, firma-firma dan sebagainya. Tidak perlulah disebutkan di sini betapa pentingnya cukai untuk sesebuah negara. Bentuk cukai antara lain ialah:

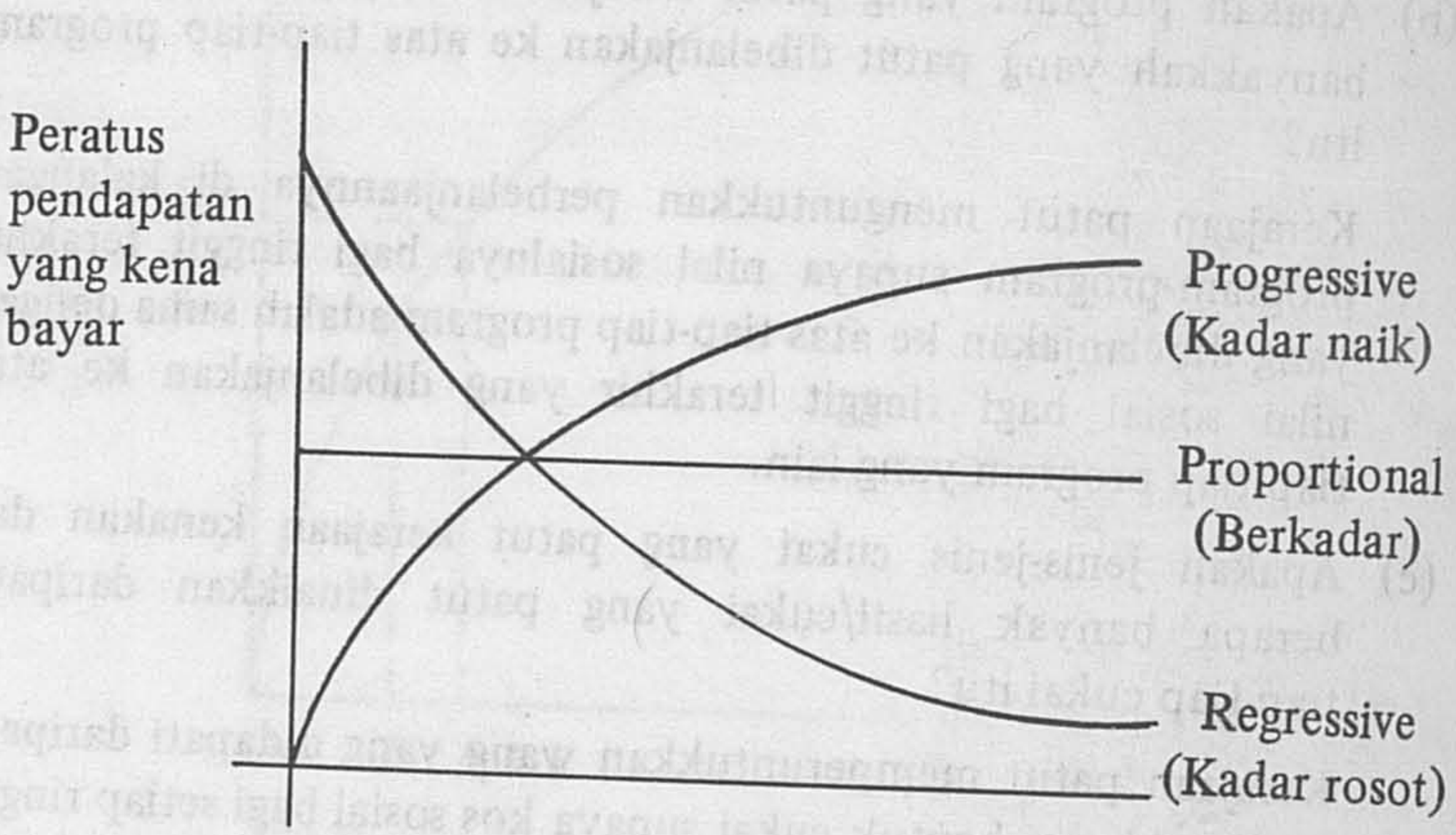
(a) Cukai langsung dan tak langsung.

Langsung ialah dalam bentuk cukai pendapatan, honorium, upah dan lain-lain. Tak langsung pula ialah dalam bentuk cukai harta, sewa dan sebagainya.

(b) *Tax incidence* dan Beban Cukai. *Tax incidence* bermaksud cukai dalam bentuk sama ada langsung atau tidak langsung yang merujuk kepada sumber-sumber bayaran cukai yang akhir. Cukai yang dikenakan ke atas orang kaya mungkin tidak terasa daripada yang dikenakan kepada orang miskin.

Jenis Cukai

Sebelum kita membincangkan jenis-jenis cukai secara ringkas dan umum, di bawah ini ditunjukkan Rajah 23.5 yang menggambarkan kadar cukai yang dibayar berdasarkan kepada ciri-ciri seperti *progressive, proportional* dan *regressive.*



Rajah 23.5 Sistem Penukaran.

Apabila kadar pendapatan semakin tinggi, semakin tinggi pula kadar/perutusan yang kena bayar. Ini dinamakan *progressive. Proportional* pula tidak mengira berapa banyak pendapatan, kadarnya tetap sama, manakala *regressive* pula menunjukkan semakin banyak pendapatan semakin rendah kadar/peratusan yang kena bayar. Di Malaysia, kebiasaannya cukai pendapatan berdasarkan kepada *progressive,* di mana semakin tinggi pendapatan seseorang semakin tinggi kadarnya. Misalnya pendapatan seorang pegawai yang melebihi $5,000/= ia dikehendaki membayar 9% setahun. Kadarnya lebih kurang 15% dan jika pendapatan $18,000 ke $20,000, kadarnya lebih kurang 25% dan seterusnya.

Pembahagian kutipan cukai di negara ini adalah mengikut peringkat-peringkat Kerajaan Persekutuan, negeri dan tempatan. Misalnya cukai pendapatan dipungut oleh Kerajaan Persekutuan, termasuk cukai jualan. Cukai harta seperti tanah, galian, hasil hutan, cukai pintu dan lain-lain biasanya dipungut oleh Kerajaan Negeri, manakala Kerajaan Tempatan memungut cukai-cukai seperti kedai todi, nombor ekor,

kedai runcit, gerai-gerai dan pasar-pasar sehari dan sebagainya. Penentuan siapa memungut cukai dan bentuk cukai serta kadar cukai adalah ditentukan oleh kerajaan.

Pertumbuhan Keluaran Negara Kasar (GNP) juga banyak bergantung kepada besarnya jumlah cukai yang dipungut. Keluaran negara kasar sebagai satu fungsi (f) bergantung kepada usaha yang produktif (E) dan tingkat pelaburan (1). Jadi Keluaran Negara Kasar (GNP) = f (E, I). Ada juga orang tidak mahu melabur lebih kerana ia takut dicukai. Perlu diingat bahawa kehendak manusia tidak terbatas. Cukai bukanlah perkara atau faktor mutlak orang tidak mahu melabur. Secara umumnya memanglah cukai tidak menggalakkan pertumbuhan ekonomi. Walau bagaimanapun seperti yang disebutkan dahulu bahawa kesan *spill over* selalunya dapat mengatasi hal-hal seperti tersebut di atas.

Jenis-Jenis Cukai	Beberapa Istilah Cukai Dasar Cukai *Tax base*	Kadar Cukai
Cukai Pendapatan		
Perseorangan *Personal*	Pendapatan yang diperolehi oleh individu seperti gaji, upah, bayaran profesional, pendapatan bersih dari hak-hak persendirian, sewa, faedah dan dividen.	% yang dicukai atas dasar pendapatan
Corporate	Hasil bersih *net revenue* dari jualan yang kurang dari kos.	% yang dicukai atas hasil bersih *net revenue*
Cukai barangan atau Cukai jualan		
Jualan-jualan am *ad valorem*	Nilai pasaran dari barang-barang dan perkhidmatan terakhir.	% nilai pasaran (harga)
Cukai Eksais *excise*	Dicukai dari item-item yang *specifik* seperti gas (minyak), tembakau, arak dan sebagainya.	% harga jualan
Ad valorem	Nilai pasaran bagi item yang khusus.	% dari harga jualan
Unit *specific*	Bilangan unit-unit dari item-item yang dijual	Ringgit per unit
Cukai Harta		
Harta Sebenar *real Property*	Nilai tanah, bangunan-bangunan yang ditaksirkan.	% nilai yang ditaksirkan *millage.*
Harta perseorangan yang nampak *tangible*	Nilai kereta yang ditaksir, barang-barang kegunaan rumah *household goods* inventori perniagaan, mesin-mesin dan lain-lain.	% nilai yang ditaksir
Harta perseorangan yang tak nampak *intangible*	nilai pasaran stok, bond-bond dan pajakan atau sewaan *mortgages.*	% nilai pasaran
Cukai pusaka *Inheritance tax*	Nilai pasaran bagi harta atau estet	% nilai pasaran

24 Pembentukan Perbelanjaan Kerajaan

Analisis Kos Untung

Kita telah mengkaji sedikit sebanyak bagaimana hendak membelanjakan dan menjalankan dasar awam secara analitik seperti yang telah dibincangkan itu. Sekarang kita membincangkan pula tentang bagaimana hendak menilai perbelanjaan awam tersebut. Ada suatu konsep – iaitu Analitis Kos Untung.

Analisis Kos Untung atau *Benefit Cost Analysis.* BCA mengaitkan kepada setiap polisi yang dicadangkan itu dengan penuh cabaran dan persoalan iaitu "Adakah keuntungan kepada rakyat melebihi pengorbanan yang dikehendaki oleh mereka? Jika jawapannya bersetuju maka cadangan itu dianggap yang tercekap sekali. Jika cadangan jawapannya negatif maka cadangan itu tidak akan menguntungkan masyarakat jika dijalankan juga. BCA dianggap yang lebih sempit sifatnya kerana begitu mengambil kira tentang keuntungan dan kerugian sosial. Ia berbeza jika dilihat dengan lebih luas lagi iaitu dalam dua cara:

(1) BCA yang formal yang berkehendakkan pertimbangan-pertimbangan yang relevan dan anggapan yang kuantitatif terhadap langkah-langkah, hubungan-hubungan faedah dan kos. Dalam analisis yang formal ini, objektifnya ditentukan, konstren dinyatakan, hubungan-hubungan yang *established* dan hasil-hasilnya dihitung.
Semuanya diterangkan secara terbuka dan eksplisit. Yang kedua ialah analisis ini berkehendakkan usaha yang bersungguh-sungguh untuk mengeluarkan nilai-nilai personal bagi para penganalisis itu. BCA formal diletakkan atas dasar bahawa nilai-nilai itu bukan dikira oleh penggubal dasar tapi oleh rakyat. Bentuk

analisis ini jika digunakan kepada perkara-perkara yang dicadangkan itu akan menghasilkan anggaran nilai ekonomi bagi projek itu.

Terdapat beberapa konsep seperti berikut:

(a) $(BCA)Z = \frac{\text{Untung}}{\text{Kos}}$

(b) $(BC\ Ratio)Z = \frac{\textit{Present value of Economic Benefit}}{\textit{Present value of Economic Costs}}$

atau

Nisbah Untung dan Kos

Present value of Economic Cost atau nilai semasa kos ekonomi dimaksudkan iaitu kos yang terlibat untuk projek tersebut. Kos mempunyai dua jenis iaitu (a) Modal (kos modal), operasi, penyelenggaraan *maintenance* dan pembaikan *repair cost.* (b) Kos operasi masa akan datang iaitu selepas operasi perojek tersebut.

Present Value (nilai semasa) dinyatakan dalam bentuk ringgit ($). Jika nisbahnya lebih besar daripada 1, Perbelanjaan awam untuk projek tersebut dinilai sebagai beruntung dari segi ekonomi. Jika nisbahnya sama sahaja maka perbelanjaan kerajaan tidak ada perseimbangan. Misalnya kalau:

(a) $\frac{\text{Kos}}{\text{Untung}} = \frac{100}{50}$ = Nisbah 1.00

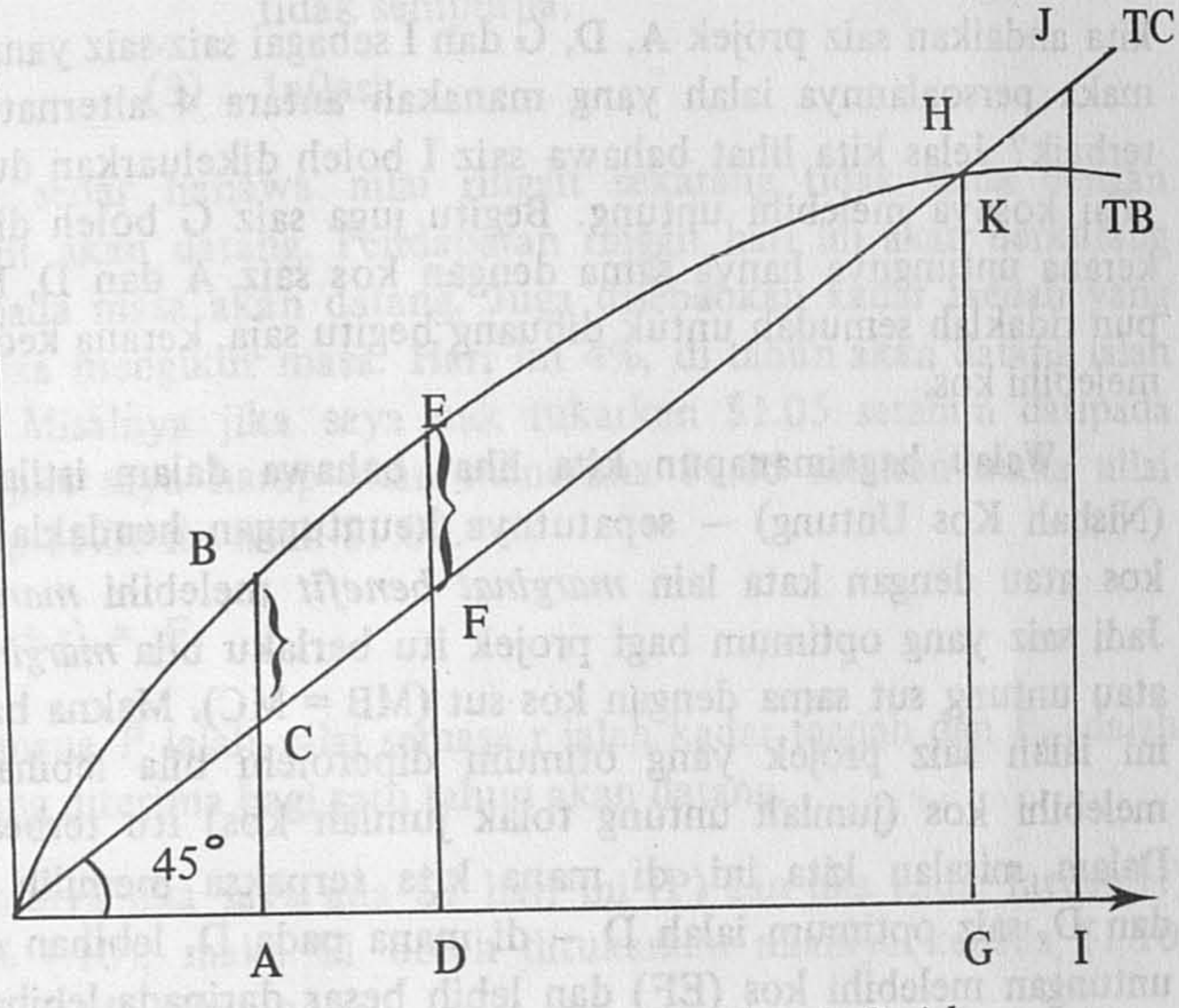
(b) $\frac{\text{Kos}}{\text{Untung}} = \frac{150}{50}$ = Nisbah 3.00

Secara umumnya BCA mempunyai beberapa kebaikan yang antara lain:

(1) Membantu penganalisis memajukan lagi program-program atau projek-projek dari segi optima dan saiz.

(2) Merekabentuk program supaya menghasilkan kecekapan yang maksimum.

(3) Memilih dari alternatif projek-projek yang tersedia yang boleh memberikan hasil yang paling banyak.



Rajah 24.1 Faedah atau Kos Bagi Sesuatu Projek

Kalau kita lihat di Rajah 24.1 saiz bagi perbelanjaan untuk program itu ditunjukkan. Saiz bagi satu projek, diukur sebagai bentuk ringgit *cost* yang diletakkan atas garisan melintang. Garisan vertikal atau tegak menunjukkan nilai untuk kedua-dua *output* dan *input*, yang diberikan dalam bentuk ringgit juga. Oleh sebab keuda-dua garisan iaitu melintang dan menegak itu menunjukkan kos ringgit, jadi keluk yang menunjukkan jumlah kos ialah 45% – iaitu TC.

Jumlah benefit/faedah daripada satu projek yang paling cekap ditunjukkan dengan keluk TB. Bentuknya kita lihat adalah konsisten dengan prinsip hukuman pulangan bertambah kurang.

Daripada rajah itu, dilihat bahawa pada projek saiz A, jumlah keuntungan bagi projek yang dirangka begitu cekap ialah AB. Jumlah kos pula ialah AC, dan *benefit cost ratio* atau nisbah kos untung ialah AB/AC. Sama juga keadaannya nisbah kos untung bagi projek-projek saiz D, G dan I, di mana nisbah kos untungnya adalah lebih besar daripada satu (1), sama dengan satu dan kurang dari satu (1).

Jika para pembuat keputusan boleh mengambil ataupun menjalankan beberapa projek yang cekap, maka *benefit cost* analysis boleh menjadi pembantu dalam memilih saiz projek yang optimum. Kalau,

kita andaikan saiz projek A, D, G dan I sebagai saiz-saiz yang mungkin, maka persoalannya ialah yang manakah antara 4 alternatif ini yang terbaik? Jelas kita lihat bahawa saiz I boleh dikeluarkan dulu, kerana nilai kosnya melebihi untung. Begitu juga saiz G boleh dikeluarkan, kerana untungnya hanya sama dengan kos saiz A dan D, bagaimana-pun tidaklah semudah untuk dibuang begitu saja, kerana kedua-duanya melebihi kos.

Walau bagaimanapun kita lihat bahawa dalam istilah BCR – (Nisbah Kos Untung) – sepatutnya keuntungan hendaklah melebihi kos atau dengan kata lain *marginal benefit* melebihi *marginal cost.* Jadi saiz yang optimum bagi projek itu berlaku bila *marginal benefit* atau untung sut sama dengan kos sut (MB = MC). Makna bagi prinsip ini ialah saiz projek yang otimum diperolehi bila lebihan untung melebihi kos (jumlah untung tolak jumlah kos) itu terbesar sekali. Dalam misalan kita ini, di mana kita terpaksa memilih antara A dan D, saiz optimum ialah D – di mana pada D, lebihan *excess* ke-untungan melebihi kos (EF) dan lebih besar daripada lebihan untung yang melebihi kos pada A (BC) tersebut. Malah, di rajah itu kita lihat, tidak ada saiz yang lebih besar lagi selain dari EF. Pada saiz D, untung atau faedah sutnya sama dengan marginal kos dan jumlah untung tolak jumlah kos adalah begitu besar.

Contoh

Projek	Present) Nilai Value of) Kos Cost) Semasa	Present) Nilai Value of) Untung Benefit) Semasa	Nisbah B/C
A	250,000	400,000	1.6
B	250,000	800,000	3.2
C	250,000	500,000	2.0
D	250,000	350,000	1.4
E	250,000	300,000	1.44

Benefit Cost Analysis : Beberapa Masalah

Masalah-masalah (1) Masalah masa

(2) Nilai *input* dan *output* berubah apabila pasaran tidak sempurna.

(3) Inflasi.

Kita sedar bahawa nilai ringgit sekarang tidak sama dengan nilai ringgit akan datang. Pendapatan ringgit hari ini akan berkurang nilainya pada masa akan datang. Juga disebabkan kadar faedah yang berbeza-beza mengikut masa. Hari ini 4%, di tahun akan datang ialah 8 – 9%. Misalnya jika saya nak tukarkan $1.05 setahun daripada sekarang, jika saya harap akan menerima $1.05 setahun maka nilai semasa bagi $1.05 itu ialah $1.00.

$$P(1 + r) = F$$

Di mana P ialah nilai semasa r ialah kadar faedah dan F, adalah jumlah yang diterima bagi satu tahun akan datang.

Misalnya jika saya ada $1 hari ini (P) dan jika kadar faedah (r) ialah 10% (.10), maka $1 boleh ditukarkan nilainya kepada $1.10 setahun daripada sekarang.

$$\$1\ (1.10) = \$1.10$$

Jadi saya simpan $1 pada kadar 10% selama 2 tahun, jadi bermakna $1.21.

$$\$1\ (1.10)\ (1.10) = \$1.21$$

Di bawah ini akan ditunjukkan beberapa contoh mengenai nilai semasa *present value* ini untuk mendapatkan fahaman dengan mudah. Satu sifir mengenai nilai semasa juga dilampirkan.

Contoh-contoh Menyelesaikan Masalah

Cara Nilai Semasa

1. Cuba cari nilai semasa bagi sejumlah kos untuk 12 tahun perkhidmatan sebuah mesin cetak di pejabat Tanah Daerah Hilir Perak.

Kos Pertama $6,000
Jangkaan masa 12 tahun
Nilai kerosakan – tiada
Perbelanjaan tahunan (*repair*, dan lain-lain) $1,500
Kadar potongan 6%.

Penyelesaian

PV nilai semasa bagi sejumlah kos ialah jumlah kos yang pertama dan PV bagi perbelanjaan tahunan.

$$PT = P_1 + P_2$$

Di mana P_1 ialah kos yang pertama dan P_2 ialah PV bagi perbelanjaan tahunan.

Time
(masa) P_1

6,000 R = 1,500 bermula pada 1 tahun hingga 12 tahun.

Jika kita hendak mencari nilai bagi semua kos termasuk nilai kerosakan, perbelanjaan tahunan selama 12 tahun.

P_1 \$6,000

P_2 = 1,500 (8.384) *factor worth uniform series*

= 1,500 (8.384) = \$12,576

PT = \$18,576

Tetapi kalau hendak mencari nilai \$6,000/= tersebut untuk 12 tahun, tanpa perbelanjaan tahunan dan nilai kerosakan ialah \$6,000xTxR

= 6,000 x 12 x 6?

= \$10,320

2. Jabatan Polis biasanya menggunakan satu jenis kereta tertentu untuk tiga tahun. Cuba cari PV (nilai sekarang) bagi sejumlah kos penggunaan kereta tersebut untuk 3 tahun, dengan harga \$6,000 dan nilai kerosakan sebanyak \$1,000/—. Kos *maintenance* ialah \$400/— bagi tiap-tiap tahun pertama dan kedua, serta tahun ketiga pula ialah \$6,000/—. Andaian kadar faedah ialah 6%.

Penyelesaian : PV bagi sejumlah kos tersebut adalah jumlah harga belian dan PV bagi kos-kos *maintenance,* kurang daripada PV untuk nilai kerosakan.

0 1 2 3 SV = \$1,000/–

6,000 400 400 600

P_1 – Kos pertama \$6,000/–

P_2 = 400 $(.943)_n$ = 1 = \$ 377/–

P_3 = 400 $(.890)_n$ = 2 = \$ 356/–

P_4 = 600 $(.840)_n$ = 3 = 504

7,237

Less: PV of SV = (.840) = 840

PV_T \$6,397

3. Dua alternatif di bawah ini adalah sedang dipertimbangkan untuk suatu perkhidmatan kerajaan. Cuba bandingkan PV bagi kos selama 24 tahun perkhidmatan dengan menggunakan kadar *interest* 6%.

	Struktur Y	**Struktur Z**
Kos pertama	\$4,500	\$10,000
Jangkaan masa	12 tahun	24 tahun
Anggaran nilai kerosakan	Tiada	\$ 1,800
Annual disimbursement (24 tahun)	\$1,000	\$ 720

Penyelesaian

	PV – X	**PV – Z**
Kos pertama	\$4,500	\$10,000
Replacement after 12 *years* (diganti semula) 4,500 (.497)		
n = 12 i = 6	\$2,237	

Salvage Value	—	1,800 (.247)	445
		n = 24	
		i = 6	
Annual disimbersement			
1,000 (12.55)	12,550	720 (12.55)	
n = 24		n = 24	$ 9,036
i = 6		i = 6	
	$19,287		$19,481

Rumusan

Perlunya pengetahuan ekonomi adalah penting kerana semua projek-projek kerajaan berkait rapat dengan prinsip-prinsip ekonomi. Misalnya mengapa berlaku pertambahan kos perbelanjaan membina jambatan Pulau Pinang dari 300 juta (1975) kepada hampir 800 juta pada tahun 1985? Begitu juga mengapa berlaku pembaziran pada setengah-tengah projek kerajaan? Ini semua memerlukan analisis dasar yang sistematik.[110]

[110] Untuk perbincangan lanjut bagi bab-bab 22, 23, dan 24, sila lihat Robert H. Haveman, *op. cit.*

Rujukan

Ahmad Atory Hussain, *Pengantar Pentadbiran Awam*, Utusan Publications & Distributors Sdn. Bhd. Kuala Lumpur, 1985.

Abdullah Sanusi Ahmad, *Kerajaan, Pentadbiran dan Rakyat*, DBP, K.L. 1978.

David B Abernathy, *The Political Dilemma of Popular Education.*

David Easton, *An Approach to the Analysis of Political System*, World Politics, 1957.

David Lim, ed., *Reading on Malaysia Economic Development* Oxford University Press, London. 1975.

David Truman, *The Governmental Process*, Knoff, New York, 1951.

Earl Lathnam, *The Group Basis of Politics*, Heinz Enlau, Free Press, New York, 1956.

Fawzi M. A, Basri, *Pergerakan Belia Di Malaysia*, Kuala Lumpur, Majlis Belia Malaysia. 1980.

Frankel, Joseph, *The Making of Foreign* Policy; London Oxford University Press, 1963.

Graham T. Allison, *Conceptuals and The Cuban Missile Crisis:* The American Political Science Review, Jilid XIII, No. 3, September, 1969.

Harry Hartry, (Terjemahan oleh Ahmad Atory bin Hussain DBP, 1984), *Program Analysis. For Local and State Governments*, The Urban Institute, 2100 M. Street, N. W. Washington D.C. 20037, 1976.

Nagata, J. (ed). *Pluralism in Malaysia, Myth and Reality*, K.L. 1975, Contribution to Asian Study, No. 7, London, E.J. Brill, 1975.

Parry, Geraint, *Political Elites;* (London: George Allen & Unwin Ltd.) (1976).

Paul H. Appleby, *Policy and Administration*, Oxford Publishing Co.

Peter J. Boyce, *The Machinery of Southeast Asian*, New Delhi, 1970. *Regional Diplomacy* dalam Lau Taik Soon (ed), *New Direction in the International Relations of Southeast Asia*, Singapore University Press, 1973.

Raudall B. Ripley, *Congress, Bureaucracy and Public Policy*, Dorsey Press, Homewood, Illinois, 1978.

Ranney, Austion, ed., *Political Science and Public Policy*, Chicago, Markhan, 1968.

Robert H. Haveman, *The Economics of Public Sector*, John Wiley and Sons Inc, Santa Barbara, New York 1976.

Robert O. Tilman, *Policy Formalation, Policy Execution and the Elite Structure of Contemporary Malay*, dalam Wang Gung Wu (ed.) Malaysia: *A Survey;* New York: Federick A Praeger.

Roger W. Cobb and Charles Elder, Participation in American Politics: *The Dynamics of Agenda Building,* Allyn and Bacon, Boston, 1972.

Thomas R. Dye, *The Irony of Democracy*, Wodworth, Harmon, California, 1970.

Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy,* Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, N. Jersey, 1978.

Ting Chew Peh, Some Problems of Chinese Assimilation In Peninsular Malaysia, dalam Dahlan, H.M. (ed) *The Nascent Malaysian Society,* UKM 1976.

Huntington, S.P., *The Common Defense,* New York, Columbia University Press, 1961.

Ibrahim Saad, *Pendidikan dan Politik di Malaysia,* DBP, 1977.

Jay M. Shafritz/Albert C. Hyde, *Classics of Public Administration,* Moore Publishing Company, Inc., Oak Park, Illinois, 1978.

Jones, Charles O., *An Introduction to the Study of Public Policy,* Belmont, California, Wodworth, 1970.

Lawrence E. Lynn Jr., *Designing Public Policy,* Goodyear Publishing Co. Inc., California, 1981.

Lowi, T.J., Making Democracy Safe for the world: National Politics and Foreign Policy *In Sources of Foreign Policy,* New York, Free Press, 1978.

Marvis Puthucheary, *The Politics of Administration,* Oxford University Press, K.L. 1978.

Milne, R.S, dan Ratnam K.T., *Malaysia: New State in a New Nation,* Frank Cass, London, 1974.

Murugesu Pathmanathan,*Readings in Malaysian Foreign Policy,* Kuala Lumpur, University Malaysia Press, 1979.

A.F, Yasin, *Melihat ke Timur, Perspektif lain dari satu kejayaan* dalam Dewan Masyarakat, DBP, K.L. Julai, 1982.

Anggaran Belanjawan, (1958 & 1980), Kementerian Luar Negeri, Percetakan Negara.

Abdul Syukor bin Ariffin dan Hassan Ali, "Pergolakan Dasar Ekonomi Negara Sebelum dan Selepas 1969, dalam, *Malaysia: Sejarah dan Proses Pembangunan,* Persatuan Sejarah Malaysia, Kuala Lumpur, 1979.

A. Aziz Shaffie, "Rancangan Pemasaran Getah Pekebun-Pekebun Kecil", *Pembangunan dan Masalah Ekonomi, Kumpulan Rencana Pilihan, Dewan Masyarakat 1963-72, Jilid 1,* Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur, 1979.

Fadhlullah Jamil, Perspektif Pembangunan Masa kini — *Simposium isu-isu semasa Dalam Pembangunan,* UKM, Feb. 1984.

Hussein Mahmood, Persyarikatan Malaysia, Pendekatan Pelaksanaan dan keberkesanaan Dari Sudut Sektor Awam, Kementerian Perusahaan Awam, *Kertas Kerja Seminar Persyarikatan Malaysia,* UKM, Feb. 1984.

International Encyclopedia of Social Science, Vol. 13, Cornwell Collier and Macmillan Inc., 1968.

Jabatan Perpaduan Negara, *Report of The Economic Committee, National Consultative Council on The Problems of Racial Economic Imbalance and National Unity*, Kuala Lumpur, Disember, 1970.

Jabatan Statistik Kementerian Perdagangan dan Perindustrian, Kuala Lumpur.

Jomo Kwake, Penswastaan Teruskan, Tetapi Berhati-hati, *Seminar Penswastaan dan Pensyarikatan Malaysia*, UKM, Feb. 1984.

Kertas Kerja Seminar Pemimpin Belia Negeri Johor, Anjuran Kerajaan Negeri Johor, KKBS, Majlis Belia Negeri Hohor, Pusat Pengajian Pembangunan Negara Jabatan Perdana Menteri, Di Pusat Membina Semangat Mersing Johor, 10-14 Jun, 1978.

Laporan Jawatankuasa Majlis Gerakan Negara Mengkaji Kehidupan Penuntut-Penuntut Universiti Malaya, 1971.

Laporan Jawatankuasa Kabinet Mengkaji Pelaksanaan Dasar Pelajaran, 1979.

Laporan Lembaga Kemajuan Perindustrian Persekutuan (FIDA).

Malaysia: *Kajian Semula Rancangan Malaysia Pertama* (1966-1970), Jabatan Cetak Kerajaan, 1969.

Mohd. Daud bin Abdul Rahim, Rancangan Malaysia Kedua, 1971–75, dicetak di Jabatan Cetak Kerajaan, Pencetak Kerajaan, 1971.

M. Mansor Abdullah, *Penswastaan: Sekitar Konsep and Objektif*, dalam Dewan Masyarakat DBP, Mac, 1985.

Mohd. Nor Bin Abdullah (Dr.), *"Seminar Masalah Peniaga Getah Bumiputera, Aktiviti-aktiviti Pembelian Getah Pekebun-pekebun Kecil oleh Unit Pusat Pembelian Getah Risda"*, pada 10hb. Dis., 1975.

....., *The Development of the Small Farmers, Sector: Problems and Prospects*, Seminar Pentadbiran Awam di UKM, Bangi, 27–29 Julai, 1979.

....., "Pembasmian kemiskinan dalam sektor pekebun-pekebun kecil", *Kertas Kerja Konvensyen Ekonomi Bumiputera*, 19–22 Mac, 1978.

Osman Rani Hassan, "Polisi Perindustrian, satu tinjauan tentang penglibatan bumiputera mengikut matlamat DEB Malaysia, *Konvensyen Ekonomi Bumiputera*, 19–22 Mac, 1978, UKM.

Pathmanaban, "The politics of poverty eradication & restructuring of society", *Fifth Malaysia Economis Convention*, 25–27 May, 1978.

Perlembagaan UMNO, Ampang Press, 1979, Kuala Lumpur.

Rancangan Malaysia Kedua (1970–1975), Jabatan Cetak Kerajaan, K.L, 1971.

Rancangan Malaysia Ketiga (1976–1980) Jabatan Cetak Kerajaan, K.L, 1971.

Shamsul Amri Baharuddin, Perancangan Pembangunan Negara Selepas Merdeka 1957–1975.

Tinjauan Sejarah Perkembangan Sosioekonomi Malaysia, Dalam Malaysia: *Sejarah dan Proses Pembangunan*.

Indeks

ACP (Afrika, Caribean and Pasific) 148
ad hoc 160
Administrative delegation 107
Administrative Impartiality 108
Agen Perubahan 117
Ahli Parlimen 158
Ahli-ahli Politik 66
Akta Pelajaran 226
Akta Universiti 226, 228
Allison 155
ALIRAN 98
Analisa sistem 52
Anti-Komunis 155
Anti-trust legislation 266
Amerika Syarikat 138
Analisa Dasar 4, 9
apati 21
Authoritative 151
Authority 14
Arm Chair Administrator 127
Automatic Stabilization 198
Aziz Ishak 62
Badan Kredit Koperasi 238
BCA 281, 282
Back Door Nationalisation 150
Balanced Budget 197
Bank Pertanian 209
Barisan Nasional 85
Bebas 92
Bill-bill 44
Biro 76
Birokrat 113
Birokratik Politik 162
Buruh Mahir 195
Business Government 126
cauntervaling 21
Cawangan UMNO 89
Chong Hon Nian 118
Change 103
Climate Setting 106
Code of Convention 124
Coersion 152
Colonialistic 149
Committed 109
Compound 52
Conflict Of Interest 120
Conventional 103
counterfactual thingking 54
Constituency 46
CUEPACS 100
DAP 92
Dasar Awam 1, 2, 3, 4
Dasar Belia 168
Dasar *Buy British Last* 146
Dasar Pandang Ke Timur 130
Dato' Harun Idris 97
Datuk Seri Mahathir Mohamad 61, 62
David Easton 1

Dawn Raid 147, 150
DEB 137
deduktif 33
Deflationary effects 198
Deficit Perdagangan 148
Dependent Variable 3
Dewan Undangan Negeri 49
Direct Democracy 161
Discretion 106
DPK 246, 247, 250, 251
Drop Out 120
Dunia Ketiga 161
Econometric 200
EEC 148
Elit Luaran 156
Elit Dalaman 157
Eropah 138
Eksekutif Pentadbiran 114
Eksekutif Politik 114
En. Anwar Ibrahim 93
En. Mohd. Khir Johari 62
Executive Branch 43
Expedient 206
FAMA 207, *209*
Familiarity 32
Felcra 179
Felda 179
FIDA 188
Fiscal Capacities 202
Formula Polisi 47
Free Enterprise 25
Functional Finance 197
Futuristic thingking 54
GAPENA 98
Gerakan 92
Generalist 6
GNP 279
Golongan Pendesak 97
Group interest 17
Group Theory 19
Gurkha 96
Guthrie 150
HAMIM 92
ICDAU 222
ICFTU 214
ICU 197
Implicit 159
Incrementalism 14
Indifferent Satisfaction 28
Indifferent slope curve 28
Indirect Democracy 161
Infrastruktur 157
Infra-Superstructure 245
Inner Elite Circle 156
Innovative 196
Input 35
intuition 54
Isi Rumah *(house hold)* 260
Isu Politik 201
Jabatan Perdana Menteri 226
Jealous 122
Jepun 131, 133
Jurutera 121
Kakitangan Akademik 98
Kandungan Dasar 12
Karl Marx 257
Kawalan Politik 107
Kejora 179
Ketengah 179
Ketua Bahagian 63
Ketua Setiausaha Kementerian 125
Ketua Setiausaha Negara 125
Khalil Yaacob 118
Kittikachorn 226
KLN 155, 158

KNK 201, 272
Kompromi 43
Kongress Amerika 124
Konvensyen UMNO 86
Korea Selatan 132
Kos Sosial 231
Kredibiliti 160
KTM 138
Kumpulan A 113
Kumpulan B 113
KWSP 98
Landing Rights 149
Laporan Barnes 242
Laporan Fenn-Wu 242
Laswell and Kaplan 1
latitude 20
Lebihan belanjawan 198
Legislatif 158
Legitimacy 152
Liberal 43
LLN 141
London 150
LPN 41
2 M 130
MAGERAN 187
MAHRI 182
Majlis Belia Malaysia 168
Majlis Gerakan Negara 188
Majlis Tertinggi 75, 76
MARA 235, 258
MARDEC 239
MARDI 207
Marginal Benefit 268
Marginal Cost 268
MAS 138
MCA 85, 90
Means and Ends 103
Menteri Pusat 97
Merancang ekonomi 258
Merit 104, 105
Metod Delphi 54
MIC 91
MIDA 188
Mikro-Ekonomi 7
Model Analitik 255
Model Deskriptif 13
Model Elit Elison 37
Model Kuasa 12
Model Kumpulan 18
Model Kuantitatif 48
Model normatif 26
Mogok 215
Multivational Corporation 196
MSC 275
MSV 275
MTUC 100, 214
Naib Cancelor 228
Natural Demand 175
Net Goal Achievement 29
Neutrality 104
Noblesse oblige 24
Non domestic 45
Oligopoli 266
Operasi Pasaran 261
Operational 39
Orang Asli 93
Output 25, 27
Overrule 115
Pak Sako 98
Parlimen 121
PAS 92, 119
Pasir Salak 90
Partial 54
PBB 92
PBBS 50
PBDS 92
PBS 92

Pegawai Daerah 125
Pembentukan dasar
81, 82, 85
PENA 98
Pendekar Malaysia 164
Pengurusan 194
Penswastaan 138, 139, 142
Pentadbir 61, 63
Pentadbir Awam 64
Penyata Razak 244, 245
Perdana Menteri 132
Perikatan 157
Perintah Am 113
Perkeranian 195
Perkhidmatan Am 195
Pernas 258
Persaingan Sempurna 263
Persatuan Pencinta Alam
100
Persyarikatan Malaysia 145
PKEN 179
PMUM 226
PNB 147
Polisi 6
Polisi tunggu
dan lihat 84
Posting 109
PPBS 199, 200, 198
Precedence 47
Premodial ties 244
Present Value 282
Prinsip *Exclusion* 264
Prinsip Keberuntungan
Sosial Maksimum 270
Private Economy 269
Product Conflict 46
Projek 121
Program 121
Progressive 278
Promotion Development 190
Proportional 278
Protectionist 148
Pulau Jerjak 89
Puppet Institution 159
PUSPATI 98
PTA 63
Quantitative
parameter 51
Raja-Raja berpelembagaan
37
Rational Design -
Making Theory 14
Rationaliti 101
Rancangan Malaya Pertama
217, 218
Rancangan Malaysia
Kedua 217, 218
Rancangan Malaysia
Pertama 217, 218
Reasoned Program
106
Red Tape 177, 183
Referendum 160
Regressive 278
Regularity 110
Regulative 126
Regulatory 40
Regulatory Policies 46
Regulatory Supervision
Enforcement 190
Representatif 161
Republikan 124
Research operation 50
resource-allocation 26
Responsive 16
revolutionary 23
RISDA 40, 239
RME (1981-1985) 217, 219

RMK (1971–1975) 217, 218
RMK (1986–1990) 217
Routine 125
RRIM 239
RTM 89, 140
Sains Politik 121
Saiz Projek Kerajaan
Yang Optimum 273
SBPD 199
Sektor Swasta 137
Seniority 104, 105
Sensitif 151
Sequential 54
Setiausaha Kerajaan
Negeri 125
Shared attitude 17
Sistem Pasaran 259
Skim Penawaran
Rasional 238
Skim Tarif 148
Sosialisasi Politik 117
Speculative Demand 177
Spill Over 264, 279
Spill Over Cost 267
(Spill Over Benefit 267, 269
Status Social 177
STMB 140
Stok Penimbal Getah 238
Straits Time 98
Strategi 34
Strategic regulatory 40
Structural Distributive 40
Superficial 25
Super Structure 246
SUPP 92
Survival 24
SV 275
Symbolic deliberation 159
Tan Sri Samad Idris 62
Tan Sri Aziz Zakaria 117
Tan Sri Ghazali Jawi 62
Taraf Printis 195
Tax incidence 277
tanative 54
Tengku Ahmad Rithaudden 162
Teori Elit 14, 21, 22
Teori Permainan 33
Teori Sistem 12, 35
Tindan Lapis 105
Tipologi 121
TSC 274
TSV 273, 274
Tun Dr. Ismail 157
Tunku Abdul Rahman 61
Tun Hussein Onn 61
Tun Razak 61
Tun Sardon Zubir 62
Tun Tan Siew Sin 62
UDA 179
Ukur Bahan 122
UMNO 73
Unspecialized 109
USNO 92
Usul dasar 80, 81
Value achievement
curve 28
WATAN 98
World Views 160
YAB Abdullah Badawi 118
Yang di-Pertuan Agong 232
YB. Datuk Paduka
Rafidah Aziz 118
YB. Tan Sri
Ghazali Shafie 119, 158
Yes man 127
Zerobase Budgeting 199

Siri Pengurusan dan Pentadbiran Utusan terdiri daripada buku yang mengulas berbagai-bagai persoalan dalam pengurusan dan pentadbiran seperti pelaksanaan dasar, kewangan, kepimpinan, mutu kerja dan produktiviti. Buku-buku dalam siri ini mengandungi saranan, peraturan dan panduan yang perlu diamalkan oleh setiap pengurus, pentadbiran dan perancang atau sebarang individu di dalam sesebuah organisasi seperti syarikat swasta dan jabatan kerajaan.

Politik dan Dasar Awam Malaysia ditulis berdasarkan keperluan asas Kursus Dasar Awam yang terdapat di pusat-pusat pengajian tinggi di samping menjadi bacaan rujukan bagi mata pelajaran Ekonomi dan Pengajian Am di peringkat STPM.

Buku ini mengandungi 24 bab yang merangkumi topik-topik tentang analisis, proses pembentukan dan peranan dasar-dasar awam. Tinjauan juga dibuat untuk mengkaji peranan ahli-ahli politik dan pentadbir dalam membentuk serta melaksanakan sesuatu dasar. Penjelasan bagi setiap bab amat berguna kepada penuntut-penuntut Sains Politik, Pentadbiran Awam, Ekonomi dan Pengurusan untuk memahami perjalanan pentadbiran negara dalam membentuk dan melaksanakan dasar-dasar kerajaan.

Buku ini juga amat berfaedah kepada pentadbir, pemimpin, ahli politik dan ahli ekonomi.

Buku-buku dalam siri ini:

Kepimpinan Dalam Pengurusan Razali Mat Zin

Politik dan Dasar Awam Malaysia Ahmad Atory Hussain

Pengurusan Masa Kini Wan Azmi Ramli.

ISBN 967–61–0161–3

اوتوسن فبليكاشنس عند ديستريبيوترس سدير بن برحد
UTUSAN PUBLICATIONS & DISTRIBUTORS SDN. BHD.
Anggota Kumpulan Utusan Melayu (M) Bhd.