

**Perindustrian Pesat dan Perhubungan Persekutuan-Negeri di  
Malaysia: Kajian kes negeri Pulau Pinang**

**oleh**

**CHONG EU CHOONG**

**Tesis diserahkan untuk memenuhi  
keperluan bagi Ijazah Sarjana Sains Kemasyarakatan**

**July 1997**

## **Penghargaan**

Pengarang ingin merakamkan ucapan terima kasih kepada Profesor Madya Dr. Loh Kok Wah dan Dr. Khoo Boo Tiek kerana telah banyak membantu and membimbing saya dalam usaha menyediakan tesis ini. Disini, pengarang juga ingin merakamkan penghargaan kepada Ms. Lim Pao Li, Anna Ong, Evelyn Teng, Lim Wei Seong, Profesor Johan Saravanamuttu, Encik Sharil Cheah (PDC), Encik Rizal Fauzi(PIKS), Tan Bak Huat dan Ong Beng Kok kerana telah membantu dalam satu cara atau lain dalam menyiapkan tesis ini. Akhir sekali, saya ingin mendedikasikan tesis ini kepada adik saya, Chong Eu Pui dan sahabat saya, Vincent Low kerana telah membantu saya dalam hal kewangan semasa tesis ini dibuat.

## Jadual Kandungan

*ms.*

<b>Penghargaan</b>	i
<b>Jadual Kandungan</b>	ii
<b>Senarai Jadual dan Rajah</b>	iv
<b>Abstrak</b>	vi
<b>Bab 1: Pengenalan : Federalisme, Teori Pembangunan dan Ekonomi-Politik Malaysia</b>	1
1.1 Permasalahan Kajian	1
1.2 Rangka Penyusunan Tesis	3
1.3 Tinjauan dan Ulasan Karya	5
1.4 Rangka Penyelidikan	24
<b>Bab 2: Pemusatan Kuasa Secara Rekabentuk dan Proses</b>	26
2.1 Asal-usul Federalisme di Malaysia	26
2.2 Perlembagaan 1957: Pemusatan Kuasa Secara Rekabentuk	30
2.3 Perhubungan Kewangan Persekutuan-Negeri	34
2.4 Pemusatan Kuasa Melalui Proses Pembangunan	38
2.5 Kesimpulan	46

<b>Bab 3: Ke Arah Federalisme Berasaskan Kerjasama: Kes Pulau Pinang</b>	<b>47</b>
3.1 Perhubungan Antara Kerajaan-kerajaan Negeri Parti Perikatan/BN dengan Kerajaan Persekutuan	48
3.2 Perhubungan Antara Kerajaan-kerajaan Negeri Parti Pembangkang dengan Kerajaan Persekutuan	54
3.3 Ke Arah Federalisme Berasaskan Kerjasama: Kes Pulau Pinang	60
3.4 Kesimpulan	70
<b>Bab 4: Perindustrian dan Perhubungan Persekutuan-Negeri Pulau Pinang, 1957-1989</b>	<b>72</b>
4.1 Industri Penggantian Import Ke Industri Berorientasikan Eksport	73
4.2 Ke Arah Perindustrian di Pulau Pinang, 1960-1970	80
4.3 Jentera Perancangan dan Perlaksanaan Perindustrian Malaysia	88
4.4 Autonomi Relatif Kerajaan Negeri Pulau Pinang dalam Perindustrian	94
4.5 Kesimpulan	111
<b>Bab 5: Globalisasi dan Regionalisasi: Implikasi Baru Terhadap Perhubungan Persekutuan-Negeri Pulau Pinang</b>	<b>115</b>
5.1 Dari DEB ke Dasar Pembangunan Nasional	116
5.2 Perkembangan Industri Elektronik di Pulau Pinang dan Globalisasi	125
5.3 Globalisasi dan Implikasi-implikasi Baru	146
5.4 Perindustrian dan Perhubungan Kewangan Persekutuan-Negeri	149
5.5 Kesimpulan	158
<b>Bab 6: Kesimpulan</b>	<b>160</b>
Bibliografi	165

## Senarai Jadual dan Rajah

ms.

*Jadual:*

Jadual 2.1: Pembangunan Tanah di Malaysia, 1971-1985 (hektar dan %)	41
Jadual 2.2: Pelaburan Awam Negara, 1971-1990 (RM juta dan %)	43
Jadual 3.1: Jumlah Kerusi yang Ditandingi oleh Gerakan dalam Pilihanraya Negeri Pulau Pinang, 1969-1995	65
Jadual 3.2: Pecahan Kerusi yang Dikawal oleh UMNO dan Gerakan dalam Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang, 1969-1995	66
Jadual 3.3: Pecahan Kerusi yang Dikawal oleh BN dalam Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang, 1969-1995	67
Jadual 4.1: Sumbangan Sektor Ekonomi kepada Keluaran Negara Kasar (KNK) Malaysia, 1970-1988 (%)	75
Jadual 4.2: Sumbangan Firma-firma yang Dikuasai oleh Pelabur Asing dalam Sektor Pembuatan, 1974-1985	76
Jadual 4.3: Eksport dan Import Pulau Pinang, 1960-1968 (RM juta dan %)	81
Jadual 4.4: Perdagangan Pelabuhan Bebas dengan Indonesia, Thailand dan Burma, 1961-1967 (RM juta)	83
Jadual 4.5: Keluasan Tanah yang Diduduki oleh ZPB Pulau Pinang, 1972-1989 (hektar)	101
Jadual 4.6: Anggaran Jumlah Pekerja di Kawasan Perindustrian PDC, 1972-1989	102
Jadual 4.7: Pelaburan Asing di dalam Kawasan Perindustrian PDC, 1994	103
Jadual 4.8: Jualan Barang Buatan Menurut Industri-industri di ZPB Pulau Pinang, 1973-1988 (dalam RM juta)	104
Jadual 4.9: Jumlah Eksport ZPB Pulau Pinang, 1972-1988 (RM juta)	105
Jadual 4.10: Pulau Pinang: Keluaran Dalam Negara Kasar, 1970-1990 (RM juta mengikut harga 1978)	107
Jadual 4.11: Keluaran Dalam Negara Kasar Pulau Pinang dan Malaysia, 1970-1990 (%)	109

Jadual 5.1: Wilayah Utara: Keluaran Dalam Negara Kasar Mengikut Sektor Ekonomi, 1970-1990 (RM juta mengikut harga 1978)	123
Jadual 5.2: Jumlah Pekerja dalam Industri Semi-konduktor di ZBP Pulau Pinang, 1972-1976	126
Jadual 5.3: Pembelian Bahan Mentah oleh Kilang-kilang di ZPB Pulau Pinang, 1978-1989 (RM juta dan %)	131
Jadual 5.4: Projek-projek yang Diluluskan di Kawasan Perindustrian PDC, 1991-1994	137
Jadual 5.5: Sumber Pendapatan Kerajaan Negeri Pulau Pinang, 1960-1968 (RM juta dan %)	150
Jadual 5.6: Perbelanjaan Pembangunan Kerajaan Negeri Pulau Pinang,,: Sumber Pembiayaan, 1960-1968 (RM juta dan %)	152
Jadual 5.7: Sumber Pendapatan Kerajaan Negeri Pulau Pinang, 1970-1990 (RM juta dan %)	153
Jadual 5.8: Perbelanjaan Pembangunan Kerajaan Negeri Pulau Pinang,,: Sumber Pembiayaan, 1970-1990 (RM juta dan %)	155
Jadual 5.9: Peruntukan Dana Pembangunan Kerajaan Persekutuan Kepada Wilayah Utara, 1976-1995 (RM juta dan %)	156
<i>Rajah:</i>	
Rajah 2.1: Senarai Persekutuan, Negeri dan Bersama Sepertimana Diperuntukan dalam Perlembagaan 1957	31
Rajah 2.2: Jentera Perancangan dan Perlaksanaan Pembangunan pada Peringkat Persekutuan dan Negeri	39
Rajah 5.1: Proses Permohonan untuk Memulakan Projek Perindustrian di Pulau Pinang	136

## Abstrak

Semenjak kemerdekaan pada tahun 1957, perhubungan persekutuan-negeri di Malaysia menunjukkan satu kecenderungan pemusatan kuasa dalam tangan kerajaan persekutuan. Keadaan ini berlaku kerana rekabentuk Perlembagaan yang bias kepada kerajaan pusat, terutamanya pengawalan kerajaan persekutuan terhadap kerajaan negeri dalam bidang kritikal seperti kewangan, perancangan, pembangunan dan pelaksanaan dasar membolehkannya mempengaruhi perjalanan pemerintahan di sesebuah negeri. Kecenderungan ini diperkukuhkan lagi melalui kawalan sebuah parti gabungan politik, iaitu Barisan Nasional secara umum dan lebih khusus lagi UMNO, terhadap kerajaan persekutuan dan hampir semua kerajaan negeri di Malaysia. Melalui kawalannya terhadap jentera perancangan dan pelaksanaan pembangunan serta kewangan, kerajaan persekutuan berupaya mempengaruhi tempo dan arus pembangunan yang berlaku dalam sesebuah negeri di Malaysia. Tesis ini merupakan satu kajian terhadap aspek pembangunan dalam perhubungan persekutuan-negeri di Malaysia. Lebih khusus lagi, ia merupakan satu kajian terhadap perhubungan antara kerajaan persekutuan dengan kerajaan negeri Pulau Pinang dari 1970 hingga kini dalam konteks perindustrian pesat yang dialami di negeri Pulau Pinang. Apa yang membezakan proses perindustrian Pulau Pinang dari kecenderungan pemusatan yang berlaku dalam Persekutuan Malaysia ialah penglibatan aktif kerajaan negeri dalam proses ini. Peranan kerajaan persekutuan dibataskan kepada fungsi-fungsi seperti perlulusan permohonan pelaburan dan

pemusatan yang berlaku dalam Persekutuan Malaysia ialah penglibatan aktif kerajaan negeri dalam proses ini. Peranan kerajaan persekutuan dibataskan kepada fungsi-fungsi seperti perlulusan permohonan pelaburan dan pengawalan sektor pembuatan di negeri ini. Kejayaan kerajaan negeri Pulau Pinang dalam mengembangkan sektor pembuatan di sini mencadangkan kemungkinan imbalan kuasa perhubungan persekutuan-negeri mula condong balik kepada kerajaan negeri, sekurang-kurangnya dalam bidang pembangunan. Perindustrian yang pesat di Pulau Pinang juga telah mengurangkan pergantungan kerajaan negeri kepada kerajaan persekutuan untuk dana pembangunan.

## Abstract

*Rapid Industrialisation and Federal-State Relations in Malaysia: A case study of Penang.*

Since independence in 1957, federal-state relations in Malaysia have witnessed an increasing tendency to concentrate power in the hands of the federal government. This has happened partly because of constitutional design and partly because the federal government has managed to exert a very strong hold over state governments in critical areas such as finance, planning, development and policy implementation. This tendency was further strengthened by the control of a single political party, i.e. Barisan Nasional in general and UMNO in particular, over both the federal government and most of the state governments in Malaysia. One key area in federal-state relations which the centre's presence is keenly felt is development. With a highly centralised development planning and implementation machinery as well as control over finance, the centre is able to direct the pace and direction of development of a state in Malaysia. This thesis is a study of this developmental aspect of federal-state relations in Malaysia. In particular, it analyses federal-state relations of Penang from 1970 to the present within the context of the rapid industrialisation experienced by the state. What distinguishes Penang's industrial development is the active role played by the state government in promoting and directing its industrial development in spite of the overall trend of concentrating power in the hands of the federal

government. Hence the center's role has been limited to such functions as approving applications to invest in the state and regulating the manufacturing sector. Penang's success in bringing about industrialisation within the state suggests that the balance of power in federal-state relations might have tilted back to the state government, at least in the area of development. Rapid industrialisation in Penang has also lessened the state's dependence on the centre for development funds.

## **Bab 1**

### **Pengenalan: Federalisme, Teori Pembangunan Dan Ekonomi-Politik Malaysia**

#### **1.1 Permasalahan Kajian**

Sektor pembuatan di Malaysia telah mengalami perkembangan yang pesat sejak tahun 1970. Ekoran perindustrian yang mendadak, sumbangan sektor pembuatan kepada Keluaran Negara Kasar (KNK) telah meningkat dari 13.4% pada tahun 1970 kepada 26.6% pada tahun 1990 (Taylor & Ward, 1994: 95). Sejak beberapa tahun kebelakangan ini, peranan sektor pembuatan semakin penting apabila diukur dari segi jumlah pekerja dalam sektor ini mahupun keutamaan yang diberikan kepadanya dalam strategi perancangan pembangunan nasional misalnya dalam Rancangan Malaysia Keenam (1991-1995). Satu kesan dari proses perindustrian yang pesat ini ialah perubahan struktur ekonomi Malaysia daripada sebuah ekonomi bermiripkan pengeksportan bahan mentah seperti getah dan bijih timah kepada sebuah ekonomi berasaskan pengeksportan barangan terutamanya barangan elektrik dan elektronik.

Perindustrian yang pesat bukan sahaja telah mengubah struktur ekonomi Malaysia tetapi juga mengakibatkan perubahan struktur politik di negara ini. Perubahan-perubahan ini jelas kelihatan dalam karya-karya akademik terkini mengenai struktur ekonomi-politik Malaysia terutamanya kajian-kajian yang telah dijalankan dari berbagai perspektif berkenaan perhubungan antara perindustrian, transformasi struktur ekonomi dan politik (Jesudason, 1989; Jomo, 1990; Khor, 1983; Khoo, 1995; Means, 1991; Rasiah, 1995; Saravanamuttu, 1991).

Matlamat tesis ini, seperti kajian-kajian yang dinyatakan di atas, ialah meneliti perhubungan antara perubahan struktur ekonomi, proses perindustrian dan perubahan struktur politik yang telah berlaku di negara ini. Secara khusus, tesis ini mengkaji perubahan-perubahan yang berlaku dalam perhubungan antara kerajaan persekutuan dengan kerajaan negeri. Dalam lain perkataan, tesis ini menyiasat bagaimana perindustrian yang pesat telah mempengaruhi perhubungan persekutuan-negeri di Malaysia.

Walaupun tesis ini mengkaji perhubungan antara kerajaan persekutuan dengan kerajaan negeri dalam konteks perindustrian yang pesat, namun demikian, adalah di luar kemampuan pengarang untuk meliputi perhubungan persekutuan-negeri bagi semua negeri di Malaysia. Oleh yang demikian, tesis ini akan ditumpukan kepada sebuah negeri di Semenanjung, iaitu Pulau Pinang. Pulau Pinang dipilih sebagai kajian kes perindustrian dan perhubungan antara kerajaan persekutuan dengan kerajaan negeri kerana Pulau Pinang merupakan antara negeri yang terdahulu melaksanakan program perindustrian di Malaysia dan dalam masa dua puluh enam tahun yang lalu telah muncul sebagai salah satu pusat pembuatan yang termaju di negara ini. Dengan mengkaji perubahan-perubahan yang berlaku dalam perhubungan persekutuan-negeri Pulau Pinang dalam konteks perindustrian yang pesat, diharapkan tesis ini dapat menyumbang kepada pemahaman yang lebih menyeluruh tentang perhubungan antara federalisme dan perindustrian di Malaysia.

## 1.2 Rangka Penyusunan Tesis

Bagi tujuan menyusun rangkakerja konseptual kajian ini, tesis ini dibahagikan kepada bab-bab berikut.

Bab 1 akan meninjau karya-karya terpilih dalam dua bidang yang berkaitan dengan kajian ini, iaitu federalisme dan teori pembangunan serta kajian-kajian yang berkaitan dengan Malaysia. Secara khusus, bab ini akan mengulas konsep-konsep federalisme yang wujud dalam karya-karya tentang federalisme dan kajian-kajian Persekutuan Malaysia. Tujuan ulasan ini ialah untuk membolehkan kita mengutarakan satu definisi tentang federalisme dan juga sebagai satu titik tolak penyiasatan terhadap perubahan-perubahan yang berlaku dalam sistem federalisme di Malaysia.

Seterusnya, bab ini akan meninjau secara ringkas teori-teori pembangunan yang wujud dan kajian-kajian yang terpilih tentang perindustrian di Malaysia. Perbincangan ini ialah untuk membolehkan pelakaran perspektif teoritis yang akan digunakan dalam tesis apabila membincangkan tentang peranan kerajaan persekutuan dan kerajaan negeri dalam proses perindustrian yang telah berlaku. Secara keseluruhan, matlamat peninjauan karya-karya yang disebutkan di atas ialah membentuk konteks dan asas untuk menjalankan satu analisis empiris terhadap federalisme dan perindustrian di Pulau Pinang sejak 1970. Bab ini mengutarakan permasalahan kajian tesis yang akan menjadi parameter dalam mana kajian ini dijalankan.

Bab 2 akan membincangkan konteks sejarah kemunculan Persekutuan Malaysia. Secara khusus, Bab ini akan membincangkan aspek-aspek formal Persekutuan ini dengan merujuk kepada Perlembagaan Persekutuan Malaysia. Bab ini akan menghujahkan bahawa kecenderungan pemusatan kuasa terhadap pusat diakibatkan oleh Perlembagaan yang dirangka semasa kemerdekaan Malaya. Pindaan-pindaan yang telah dibuat

terhadapnya sejak 1957 mengukuhkan lagi kecenderungan memusatkan kuasa di tangan kerajaan persekutuan. Disamping itu, tekanan-tekanan proses pembangunan mewujudkan sebuah jentera perancangan dan pelaksanaan pembangunan yang amat berpusat (*highly centralised*). Keadaan sebegini mengukuhkan lagi kecenderungan ini.

Bab 3 pula, akan membincangkan kecenderungan pemusatan kuasa dari aspek politik. Bab ini menimbangakan bagaimana kekuatan relatif parti-parti politik yang memimpin kerajaan persekutuan dan kerajaan negeri mempengaruhi arus perhubungan persekutuan-negeri. Perbincangan ini membolehkan kita memperhatikan bagaimana dinamik perhubungan antara parti-parti politik mempengaruhi perhubungan kerajaan persekutuan dengan kerajaan negeri. Secara umum, kerajaan persekutuan semenjak 1957 dikuasai oleh Parti Perikatan (1957-1973) dan kemudiannya Barisan Nasional (semenjak tahun 1974). Perhubungan kerajaan persekutuan dengan kerajaan negeri dapat dibahagikan kepada dua keadaan, iaitu (i) kerajaan negeri yang dikuasai oleh Parti Perikatan atau Barisan Nasional - satu kebiasaan dalam politik kebanyakan negeri di Malaysia dan (ii) kerajaan negeri yang diperintah oleh parti pembangkang. Setelah meninjau kedua-dua keadaan ini, Bab ini akan melihat pula perhubungan persekutuan kerajaan negeri Pulau Pinang BN yang dipimpin oleh parti Gerakan, sebuah parti komponen BN. Bab 2 dan Bab 3 membentuk konteks asas kajian ini.

Bab 4 dan Bab 5 pula akan membentuk analisis empiris tentang perubahan-perubahan yang berlaku dalam perhubungan kerajaan persekutuan dengan kerajaan negeri Pulau Pinang dalam proses perindustrian yang berlaku di negeri tersebut sejak dekad 1970an. Bab 4 membincangkan secara ringkas usaha-usaha mewujudkan satu platform perindustrian berorientasikan eksport di Malaysia oleh kerajaan persekutuan sejak 1968. Perbincangan ini bertujuan untuk meletakkan proses perindustrian di Pulau

Pinang dalam konteks perindustrian yang lebih luas. Konteks ini akan menjadi titik permulaan terhadap kajian peranan kerajaan persekutuan dan kerajaan negeri Pulau Pinang dalam usaha mengubah struktur ekonomi negeri ini kepada satu tapak yang berasaskan perindustrian berorientasikan eksport dalam tempoh antara tahun 1970 hingga ke tahun 1990.

Bab 5 akan membincangkan usaha-usaha yang telah dilakukan oleh kerajaan persekutuan dan kerajaan negeri untuk menghadapi cabaran-cabaran baru yang muncul akibat perubahan-perubahan struktur yang berlaku dalam ekonomi global pada dekad 1990an dan impaknya terhadap perhubungan antara kerajaan persekutuan dan kerajaan negeri Pulau Pinang dalam dekad ini. Bab 6 akan mengakhiri tesis ini dengan menyimpulkan perbincangan yang telah dilakukan dalam tesis ini.

### **1.3 Tinjauan dan Ulasan Karya**

Bahagian ini akan meninjau karya-karya berkaitan bagi tesis ini. Ulasan karya ini dibahagikan kepada dua kategori iaitu (i) konsep federalisme dan kajian-kajian terpilih mengenai federalisme di Malaysia dan (ii) teori-teori pembangunan dan kajian-kajian terpilih mengenai perindustrian di Malaysia. Ulasan ini mempunyai tiga matlamat:

*Pertama*, dengan mengulaskan konsep-konsep federalisme dan kajian federalisme di Malaysia, tesis ini akan mengutarakan satu definisi mengenai federalisme yang akan menjadi titik tolak untuk menyiasat perubahan-perubahan yang berlaku dalam perhubungan persekutuan-negeri di Malaysia. *Kedua*, tinjauan terhadap teori-teori pembangunan dan kajian terpilih mengenai perindustrian di Malaysia, bertujuan melakarkan satu perspektif teoritis yang akan digunakan untuk membincangkan peranan kerajaan persekutuan dan kerajaan negeri dalam proses perindustrian yang telah berlaku.

*Ketiga*, membentuk satu konteks dan asas bagi menjalankan analisis empiris terhadap federalisme dan perindustrian di Pulau Pinang sejak 1970.

*i) Federalisme dan Federalisme di Malaysia*

'Federalisme' seperti demokrasi, sering digunakan dalam ilmu politik tanpa satu definisi yang jelas tentang konsep ini. Ini mungkin kerana seperti yang diperhatikan oleh Holzhausen (1974: 1-2),

Sebenarnya federalisme prototaip tidak wujud. Federalisme sebagai satu kenyataan jarang diberi satu makna yang terang dan jelas. Pada satu pihak, penggunaannya hanya melibatkan "*simple customs union*," atau menghubungkan dua buah negara yang berdaulat untuk tujuan pertahanan dan pada pihak yang lain pula, ia menggambarkan sebuah federalisme yang ketat yang tidak berbeza dari negara-negara kesatuan (*unitary states*). Federalisme boleh difahami dari berbagai sudut, sama seperti konsep 'demokrasi' yang selalu dikaitkan dengan federalisme. Setiap definisi yang diutarakan berkemungkinan besar didapati dari amalan federalisme yang dilakukan dalam sesebuah negara dan mungkin melibatkan sikap-sikap subjektif terhadap isu-isu politik, ekonomi dan sosial tertentu.<sup>1</sup>

Walaupun ia merupakan satu persoalan yang mudah namun adalah berguna untuk kita bermula dengan persoalan: "Apakah yang dimaksudkan dengan federalisme?". Wheare (1967: 10) telah mengemukakan definisi klasik tentang federalisme. Menurut beliau, federalisme ialah;

satu kaedah untuk membahagikan kuasa antara kerajaan pusat dan wilayah, masing-masing mempunyai bidang tersendiri, koordinat, dan bebas.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Diterjemah dari bahasa Inggeris.

<sup>2</sup> Diterjemah dari bahasa Inggeris.

Menurut Wheare (1967: 14) federalisme merupakan satu rangka politik dalam mana kuasa dibahagikan antara kerajaan pusat dan kerajaan negeri, setiap satu mempunyai bidangnya yang terasing dari yang lain dan menyelaraskan antara satu dengan yang lain bagi memastikan fungsi pemerintahan dapat dijalankan dengan lancar.

Duchacek (1970: 194) pula mentakrifkan federalisme sebagai pembahagian kuasa secara berperlembagaan di antara sebuah kerajaan pusat yang mempunyai autoriti terhadap seluruh kawasan nasional dan kerajaan-kerajaan wilayah yang mempunyai autoriti bebas dari kerajaan pusat dalam wilayah masing-masing di mana kesemua wilayah ini membentuk kawasan nasional. Manakala Riker (1975: 101) menggambarkan federalisme sebagai sebuah organisasi politik di mana aktiviti-aktiviti kerajaan dibahagikan antara kerajaan pusat dan kerajaan-kerajaan wilayah dalam cara sebegitu kedua-dua pihak mempunyai bidang di mana ia mempunyai autoriti membuat keputusan mutakhir.

Definisi-definisi “klasik” yang ditawarkan oleh pengkaji-pengkaji ini sebenarnya melihat federalisme dari pendekatan perlembagaan-perundangan (*legal-constitutional*). Pendekatan ini memahami sesebuah federalisme sebagai sebuah perlembagaan yang dipengaruhi oleh prinsip-prinsip federalisme. Di antara prinsip-prinsip ini termasuk:

1. Sebuah perlembagaan bertulis (*written constitution*) yang membahagikan kuasa antara dua unit kerajaan dengan setiap pihak tidak mempunyai hak untuk mengubah perlembagaan tanpa persetujuan pihak yang lain;
2. Sebuah mahkamah tertinggi (*supreme court*) yang bebas, di mana ia berfungsi sebagai pemutus terakhir (*final arbiter*) dalam semua pertelingkahan perlembagaan yang berlaku;

3. Setiap peringkat kerajaan mempunyai keupayaan kewangan yang sara diri (*financial self-sufficiency*) dalam menjalankan tugas yang telah diagihkan kepadanya;
4. pembahagian kuasa di antara pihak eksekutif, perundangan dan kehakiman;
5. “*Non-subordination*” satu peringkat kerajaan kepada yang lain;
6. Terdapat satu fasal dalam perlembagaan yang melarang pemisahan oleh mana-mana wilayah dalam sebuah persekutuan; dan
7. Bidang kuasa perundangan yang tidak disebut dalam perlembagaan akan diberikan kepada kerajaan negeri (Osaghae, 1990: 89).

Secara ringkas, pendekatan perlembagaan-perundangan melihat federalisme sebagai satu rangka pemerintahan dalam mana kerajaan dibahagikan kepada dua peringkat, iaitu peringkat persekutuan dan negeri, setiap satu mempunyai bidang kuasanya yang tersendiri dan tidak bertindih dalam usaha memerintah sesebuah entiti politik. Pendekatan klasik ini seolah-olah menggambarkan satu sistem politik di mana tidak wujud pendominasian kerajaan negeri oleh kerajaan pusat.

Menurut Osaghae (1991:85) pendekatan klasik ini berasaskan konsep “*noncentralisation*”. Konsep “*noncentralisation*” menyatakan walau apa cara jua pembahagian kuasa antara kerajaan pusat dengan kerajaan-kerajaan wilayah digunakan, autoriti untuk menggunakan kuasa masing-masing tidak boleh diambil-balik tanpa persetujuan pihak yang lain. Dalam lain perkataan, prinsip “*noncentralisation*” ialah pembahagian kuasa yang ketat (*strict division of power*) yang menghalang campurtangan satu pihak dalam bidang kuasa pihak yang lain (Osaghae, 1990: 85).

Pemahaman “klasik” ini telah dicabar oleh pengkaji-pengkaji federalisme yang lain. Osaghae (1990), misalnya, menghujahkan prinsip “*noncentralisation*” yang menjadi tunggak pemahaman klasik federalisme merupakan satu ideal saja. Menurut pemahaman klasik ini sebuah negara seperti Amerika Syarikat tidak dapat diklasifikasikan sebagai sistem federalisme. Dalam realiti semua negara federalisme termasuk Amerika Syarikat akan mengalami sedikit-sebanyak pertindihan kuasa antara kerajaan pusat dengan wilayah atau tempatan. Misalnya dalam perlembagaan tahun 1787 Amerika Syarikat yang selalu diutarakan sebagai berdasar prinsip “*noncentralisation*,” terdapat fasal-fasal yang membenarkan kerjasama antara kerajaan pusat dengan kerajaan-kerajaan negeri. Sebagai contoh dalam hal-hal kehakiman Mahkamah Tertinggi (*Supreme Court*) kerajaan persekutuan merupakan pengadil terakhir (*final arbiter*) semua kes rayuan dari mahkamah-mahkamah negeri dan persekutuan (Osaghae, 1990: 86).

Untuk memahami hujah Osaghae (1990) lagi, kita perlu mengulas konsep “desentralisasi” yang diutarakan olehnya. Osaghae (1990: 84-5) mendefinisikan desentralisasi sebagai menyelarakkan kuasa dari kerajaan pusat kepada unit-unit atau agensi kerajaan lain. Terdapat dua jenis desentralisasi. *Pertama*, “desentralisasi budi-bicara” (*discretionary decentralisation*) di mana desentralisasi kuasa tidak dijamin dalam perlembagaan tetapi tertakluk kepada budi-bicara kerajaan pusat. Pada kebiasaannya “desentralisasi budi-bicara” berlaku dalam sistem kerajaan kesatuan (*unitary*). Kedua, “desentralisasi yang terjamin dalam perlembagaan” (*constitutionally guaranteed decentralisation*) di mana penyelarakan kuasa kepada unit-unit lain adalah perlu dan dijelaskan dalam perlembagaan. Desentralisasi jenis kedua berlaku pada sistem federalisme. Memang benar desentralisasi jenis kedua ini akan mengakibatkan lebih kuasa diberikan kepada pihak kerajaan negeri.

Menurut Osaghae (1990), pemahaman federalisme sebagai pembahagian kuasa yang ketat di antara dua peringkat kerajaan telah dipertikaikan oleh ramai sarjana federalisme. Kemunculan konsep-konsep seperti “*intergovernmental consultation*,” “*cooperative federalism*,” “*organic federalism*,” dan “*new federalism*” menggambarkan kerjasama antara kerajaan pusat dengan negeri yang semakin menekankan peranan kepimpinan dan penyediaan polisi merupakan tanggungjawab kerajaan pusat. Dua faktor utama yang menyebabkan keadaan ini ialah, *pertama*, skop tanggungjawab kerajaan pusat telah diperluaskan. Dengan berubahnya peranan negara dari satu yang berdasarkan kepada “*law and order*” kepada yang berasaskan fungsi - “*welfare and service*” - yang menekan kepada keperluan untuk membentuk sebuah polisi seragam dan meminimakan perbezaan amalah antara wilayah telah memperkukuhkan kuasa pusat. *Kedua*, pengawalan kerajaan pusat dalam bidang kewangan juga turut mengukuhkan kuasanya berbanding dengan kerajaan-kerajaan negeri (Osaghae, 1990: 87).

Osaghae (1990: 88) mengutarakan satu pemahaman alternatif kepada federalisme. Bagi beliau, federalisme harus difahami sebagai desentralisasi dan bukan “*noncentralisation*” kerana pembahagian kuasa yang ketat antara kerajaan pusat dengan negeri tidak berlaku. Beliau menghujahkan,

Adalah lebih baik, jika perhubungan kuasa dalam sesebuah sistem federalisme dicirikan sebagai agihan kuasa antara kerajaan pusat dengan kerajaan-kerajaan negeri dalam erti bekerjasama (*collabrative*) kerana adalah jarang kerajaan pusat tidak berminat dalam hal-hal negeri (Osaghae, 1990: 88).<sup>3</sup>

Pemahaman yang diajukan oleh Osaghae (1990) iaitu federalisme sebagai darjah desentralisasi iaitu sejauh manakah kuasa diselerakkan kepada kerajaan-kerajaan negeri merupakan satu rangka konseptual yang jauh lebih unggul (*superior*) apabila

---

<sup>3</sup> Diterjemahkan dari bahasa Inggeris.

dibandingkan dengan pemahaman klasik. Namun demikian pemahaman Osaghae (1990) tentang federalisme sebagai proses bekerjasama (*collabrative*) harus diubahsuai apabila membincangkan sistem federalisme negara-negara sedang membangun.

Dalam kes negara-negara sedang membangun, dua isu utama bagi sesebuah kerajaan ialah pembangunan ekonomi dan kestabilan politik. Demi memastikan proses pembangunan berjalan dengan lancar dan tidak diganggu oleh pergolakan politik yang berlebihan, kebanyakan negara sedang membangun yang mengamalkan sistem federalisme telah memusatkan kuasa pada kerajaan pusat. Keadaan sebegini dapat diperhatikan dalam kes sistem federalisme di Malaysia.

Holzhausen (1974), Tilman (1976) and Shafruddin (1987) merupakan pengkaji-pengkaji utama mengenai federalisme di Malaysia. Hozhausen (1974) menghujahkan bahawa federalisme seperti yang terbentuk di Malaysia membawa permasalahan ekonomi dan pentadbiran bagi negara ini. Sebagai sebuah negara sedang membangun, Malaysia menghadapi tekanan untuk mencapai pertumbuhan pembangunan ekonomi yang pesat. Akibatnya sebuah jentera perancangan dan pelaksanaan dasar pembangunan yang amat berpusat (*highly centralised*), dan kawalan yang ketat terhadap kewangan telah dibentuk sebagai penyelesaian kepada masalah membawa pembangunan. Keadaan sebegini menyebabkan kemunculan sebuah kerajaan persekutuan yang kuat.

Fokus kajian Holzhausen (1974) ialah perkembangan sistem kewangan persekutuan dan impaknya terhadap perhubungan persekutuan-negeri. Beliau menyimpulkan bahawa sistem kewangan persekutuan seperti yang diperuntukkan dalam Perlembagaan telah mengukuhkan kedudukan kerajaan persekutuan terhadap kerajaan-kerajaan negeri disebabkan kerajaan persekutuan mengawal bidang kritikal dalam

perhubungan ini iaitu kewangan negara.<sup>4</sup> Dengan keupayaan fiskal yang terhad, kerajaan-kerajaan negeri terpaksa bergantung kepada kerajaan persekutuan untuk membiayai projek-projek pembangunannya. Keadaan sebegini membolehkan kerajaan persekutuan mempengaruhi proses pembangunan yang berlaku di sesebuah negeri.

Tilman (1976) pula, mengkaji federalisme di Malaysia dari aspek politik. Dalam kajian tersebut, beliau membincangkan hakisan yang berlaku dalam imbangan kuasa antara kerajaan persekutuan dan kerajaan-kerajaan negeri dalam Persekutuan Malaysia. Beliau memperhatikan Perlembagaan persekutuan boleh dipinda dengan mudah dan ia telah dipinda beberapa kali. Dalam kajian tersebut, Tilman telah menunjukkan bagaimana pindaan-pindaan Perlembagaan yang dibuat oleh kerajaan persekutuan melemahkan lagi kedudukan kerajaan-kerajaan negeri dalam perhubungannya dengan kerajaan persekutuan (Tilman, 1976: 32).

Tambahan pula, kawalan kerajaan persekutuan terhadap kewangan juga membolehkannya mempengaruhi perjalanan pentadbiran kerajaan-kerajaan negeri yang diperintah oleh parti-parti pembangkang seperti Trengganu (1959-1961) dan Kelantan (1959-1974 dan sejak 1990). Kerajaan persekutuan Perikatan menggunakan kuasa yang diperuntukkan kepadanya melalui Perlembagaan dan juga kawalan terhadap kewangan untuk menumpaskan kerajaan negeri Pan-Malayan Islamic Party (PMIP) di Kelantan dan Trengganu pada dekad 1960an (Tilman, 1976: 35-40).

Walaupun dipisahkan dari segi geografi dan jaminan Perlembagaan, Sabah dan Sarawak juga tidak terlepas daripada pengaruh kerajaan persekutuan pada dekad 1960an. Kedua-dua negeri pada tempoh ini telah menyaksikan peningkatan pengaruh kerajaan persekutuan terhadap perjalanan pentadbiran mereka. Misalannya pada pertengahan

---

<sup>4</sup> Lihat Bab 2 untuk satu perbincangan mengenai penyusunan sistem kewangan di Malaysia.

dekad 1960an, Ketua Menteri kedua-dua negeri ini telah dijatuhkan kerana sikap mereka yang negatif terhadap kerajaan pusat (Tilman, 1976: 40-61). Tilman menyimpulkan pemusatan yang berlaku di Malaysia merupakan akibat yang tidak dapat dielakkan kerana perkembangan keadaan tempatan. Kecenderungan pemusatan kuasa ditangan kerajaan persekutuan dijangka akan diperkukuhkan lagi pada masa yang akan datang.

Shafruddin (1987) merupakan pengkaji yang paling terkini dan terperinci berkenaan federalisme di Semenanjung. Dalam kajian tersebut, Shafruddin (1987) melakarkan kedudukan dominan kerajaan persekutuan terhadap kerajaan-kerajaan negeri dari segi Perlembagaan, kewangan, pentadbiran dan penguasaan satu parti di peringkat persekutuan dan negeri.

Perlembagaan Malaysia seperti yang direkakan sebelum kemerdekaan memberi kuasa yang lebih kepada pusat daripada negeri (Shafruddin, 1987: 365). Lebih khusus lagi, Perlembagaan memperuntukkan kuasa yang menyeluruh kepada pusat dalam bidang pencukaaian. Pada masa yang sama, ia juga dipertanggungjawabkan dengan tugas menjalankan dan membiayai pembangunan negara. Keadaan sebegini mengakibatkan perhubungan kewangan persekutuan-negeri ini memihak kepada kerajaan persekutuan kerana kuasa kewangan yang diperuntukkan kepadanya dalam Perlembagaan memastikan kedudukan kewangan negeri adalah lemah dan mesti bergantung kepada kerajaan persekutuan (Shafruddin, 1987: 365-6).

Ketidakseimbangan antara kuasa persekutuan dan negeri diperluaskan lagi ke bidang pentadbiran. Keadaan ini membolehkan kerajaan persekutuan menembusi birokrasi kerajaan-kerajaan negeri di Malaysia kecuali negeri-negeri seperti Perlis, Kedah, Kelantan, Trengganu, Sabah dan Sarawak yang mempunyai bidang kuasa tersendiri dalam hal ini seperti yang diperuntukkan dalam Perlembagaan. Namun demikian,

kerajaan persekutuan melalui pengawalannya terhadap jentera perancangan dan pelaksanaan pembangunan yang berpusat, berupaya mempengaruhi jentera pentadbiran semua negeri di Malaysia (termasuk negeri-negeri yang mempunyai bidang kuasa tersendiri dalam hal ini)(Shafruddin, 1987: 366).

Akhir sekali, dominasi UMNO dalam kerajaan sama ada di peringkat negeri atau persekutuan juga mempengaruhi arus perhubungan persekutuan-negeri. Organisasi UMNO yang menekankan disiplin parti yang kuat serta kawalan dari pusat memastikan pengaruh kerajaan persekutuan diperkukuhkan. Ini kerana parti ini menguasai bukan sahaja kerajaan persekutuan tetapi juga hampir semua kerajaan negeri di Semenanjung. Dengan ini, perhubungan persekutuan-negeri yang wujud juga dipengaruhi oleh pergolakan politik dalam UMNO disamping persaingannya dengan parti-parti politik pembangkang seperti PAS yang menerajui kerajaan negeri Kelantan (Shafruddin, 1987: 366-7).

#### *ii) Teori Pembangunan dan Kajian-kajian Perindustrian di Malaysia*

Pada umumnya, terdapat tiga pendekatan asas dalam karya teori-teori pembangunan: teori modenisasi, teori pergantungan dan teori penginstitutionan. Matlamat bahagian ini ialah memberi satu ulasan yang ringkas mengenai ketiga-tiga pendekatan teoritis ini dalam mana ia tidak bertujuan untuk membincangkan secara halus perbezaan-perbezaan konseptual yang wujud dalam ketiga-tiga rangka teoritis ini.

Andaian asas pendekatan modenisasi ialah wujudnya satu dikotomi antara masyarakat moden dengan masyarakat tradisional. Masyarakat tradisional dianggap sebagai satu masyarakat yang pra-negara, pra-rasional dan pra-industri manakala masyarakat moden ialah apa yang dicirikan oleh negara-negara Barat (Higgott &

Robison, 1985: 18). Pada keseluruhannya pendekatan ini berasaskan teori ekonomi neo-klasikal. Menurut pendekatan modenisasi, apabila sesebuah masyarakat tradisional membentuk perhubungan dengan negara-negara, syarikat-syarikat, pasaran dan sumber-sumber pembangunan (terutamanya modal dan teknologi) masyarakat moden, perhubungan sebegini akan dalam jangkamasa panjang mengakibatkan kesan-kesan pembangunan yang positif. Dalam lain perkataan, sesebuah masyarakat tradisional akan mengalami pembangunan apabila ia meresap modal, nilai-nilai kebudayaan, bantuan pembangunan dan institusi-institusi ekonomi dan politik moden (Barat) ke dalam masyarakat tradisional. Proses ini akan seterusnya menghapuskan halangan-halangan tradisional terhadap pembangunan. Akibatnya, pertumbuhan ekonomi akan berlaku secara evolusi. Keadaan ini akan kemudian membawa satu sistem politik demokrasi kepada masyarakat tersebut (Deyo, 1988a: 11-12).

Namun demikian, pengalaman negara-negara membangun tidak berlaku seperti yang diramalkan dalam teori ini. Pembangunan tidak berlaku di kebanyakan negara sedang membangun walaupun terdapat pelaburan asing dan bantuan pembangunan yang banyak dari negara-negara Barat, terutamanya dari Amerika Syarikat. Di samping itu, sistem politik yang tidak demokratik telah muncul di kalangan negara-negara membangun.

Kegagalan teori modenisasi untuk menjelaskan keadaan kemunduran mengasaskan kemunculan teori neo-modenisasi yang menekankan perlunya sebuah negara moden (*modern state*) yang kuat untuk membolehkan modenisasi ekonomi dan politik dijalankan (Higgott & Robison, 1985: 19-20). Untuk tujuan ini, pendekatan neo-modenisasi mencadangkan satu keadaan politik yang stabil, walaupun tidak demokratik

diperlukan untuk membolehkan proses pembangunan belaku. Seperti yang dihujahkan oleh Ithel Sola de Pool,

tidak dapat dinafikan ketenteraman (*order*) bergantung kepada pemaksaan kumpulan yang baru dikerahkan dalam proses modenisasi untuk kembali kepada satu tahap kepasifan dan putus asa (*defeatism*) tertentu, sekurang-kurangnya untuk sementara. Ini untuk membolehkan ketenteraman dikekalkan melalui penurunan tahap aktiviti politik dan harapan (*expectation*) yang baru diperolehi (Higgott & Robison, 1985: 20).<sup>5</sup>

Sebagai alternatif kepada pendekatan pertama ialah teori pergantungan yang menghujahkan perhubungan ekonomi yang wujud antara pusat (negara-negara maju) dan pinggir (negara-negara sedang membangun) sebagai punca kemunduran negara-negara membangun (Higgott & Robison, 1985: 33). Menurut teori pergantungan, integrasi negara-negara dunia ketiga ke dalam sebuah sistem kapitalis dunia yang sedang berkembang telah mengakibatkan pembentukan sebuah sistem ekonomi dalam negara pinggir yang mengkhusus dalam pengeksporan bahan mentah (sama ada bahan galian atau pertanian). Keadaan ini menyebabkan suatu perhubungan terbentuk antara sektor pengeksporan bahan utama dengan pasaran dan modal asing. Dalam jangkamasa panjang, pergantungan negara-negara pinggir kepada negara-negara pusat untuk teknologi, pasaran dan modal akan menghindari pertumbuhan ekonomi negara-negara sedang membangun. Satu corak perdagangan yang didominasi oleh eksport bahan mentah dan import barang buatan akan menjejaskan satuimbangan perdagangan negara-negara pinggir. Keadaan ini akan mengukuhkan lagi dominasi perhubungan ekonomi luar ke atas pertumbuhan ekonomi negara membangun. Disamping itu, pergantungan kepada teknologi dan modal asing, dalam bentuk pelaburan asing dan bantuan pembangunan, membolehkan kepentingan asing menembusi proses membuat keputusan ekonomi

---

<sup>5</sup> Diterjemahkan dari bahasa Inggeris.

tempatan dalam mana dasar-dasar ekonomi yang terbentuk mencerminkan kepentingan negara-negara dan modal pusat. Pergantungan sebegini juga menghasilkan impak pembangunan yang negatif. Syarikat-syarikat asing biasanya menggunakan teknologi yang berintensifkan modal dan tidak membentuk peluang pekerjaan yang banyak. Manakala pembangunan enklaf (*enclave*) yang dihasilkan akan membawa ketidakseimbangan wilayah dan sektor ekonomi yang negatif kepada negara pinggir (Deyo, 1988a: 13-14).

Satu masalah yang dihadapi oleh ahli-ahli teori pergantungan - yang menumpukan perhatian kepada ekonomi mundur negara-negara Amerika Latin - ialah kewujudan negara-negara perindustrian baru Amerika Latin seperti Argentina, Brazil dan Mexico. Ahli-ahli teoritis yang kemudiannya dalam tradisi ini seperti Cardoso (1973) mengemukakan tesis pembangunan secara bergantung sebagai penjelasan kepada kemunculan negara-negara perindustrian baru Amerika Latin. Cardoso menghujahkan pergantungan tidak menghalang pembangunan sama sekali. Sebagai satu respons terhadap perubahan struktur ekonomi global, syarikat-syarikat antarabangsa telah memindahkan proses pengeluaran ke negara-negara ini. Keadaan ini seterusnya membolehkan proses perindustrian berlaku dan seterusnya membawa pembangunan. Namun pembangunan yang berlaku harus difahamkan dalam ertikata yang terhad (Cardoso, 1973: 149). Pembangunan yang terhad ini menyaksikan negara menjalankan sebuah strategi perindustrian yang menjaga kepentingan modal asing dan tempatan (Deyo, 1988a: 14). Dalam kajiannya terhadap proses pembangunan di Brazil, Evans juga menghujahkan pembangunan yang terhad berlaku dalam rangka pergantungan pusat-pinggir,

Seperti pergantungan klasik, pembangunan secara bergantung akan mencapai batasnya, ... Model pembangunan ini tidak boleh bertahan tanpa sekutunya dari pusat (Deyo, 1988a: 14).<sup>6</sup>

Kemunculan teori penginstitutionan pembangunan adalah respon kepada kewujudan negara-negara perindustrian baru di Asia Timur, terutamanya Korea Selatan, Taiwan, Hong Kong dan Singapura. Negara-negara ini telah mencatatkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi pada dekad-dekad 1960an dan 1970an berasaskan sebuah strategi perindustrian yang berorientasikan eksport yang berbeza daripada strategi perindustrian penggantian import negara-negara perindustrian baru Amerika Latin. Pendekatan penginstitutionan merupakan satu pendekatan yang cuba menerangkan kemunculan negara-negara perindustrian baru di Asia Timur. Andaian asas kepada rangka teoritis ini ialah peranan negara serta institusi sokongan berkoordinasi dengan pasaran dalam membawa pembangunan.

Pendekatan ini mengandaikan kewujudan segolongan elit politik yang menekan kepada pembangunan ekonomi. Golongan ini menggunakan negara sebagai alat yang membolehkan campurtangan dalam ekonomi untuk mencapai matlamat mereka. Namun demikian, penglibatan sebegini tidak bermaksud penggantian terus pasaran oleh negara untuk membawa pembangunan tetapi hanya sebagai satu langkah pengukuhan pasaran (*market-augmenting*). Secara ringkas, peranan ini merujuk kepada penglibatan negara dalam sektor ekonomi demi membolehkan proses pembangunan berlaku dengan lancar. Tujuan utama penglibatan negara dalam ekonomi ialah membangunkan sebuah sistem pasaran di negara tersebut kerana negara-negara sedang membangun tidak mempunyai sebuah sistem pasaran yang mantap yang boleh memulakan proses pembangunan. Apabila sistem pasaran ini berjaya dibangunkan, negara seterusnya akan mengurangkan

---

<sup>6</sup>Diterjemahkan dari bahasa Inggeris.

proses pembangunan kepada kuasa pasaran untuk melanjutkan proses ini (Johnson, 1988: 140-1).

Satu cara dalam mana negara bercampurtangan dalam ekonomi ialah melalui apa yang digelar oleh Johnson (1988) sebagai 'pemanduan pentadbiran' (*administrative guidance*). Pemanduan pentadbiran, secara ringkas, merujuk kepada usaha negara mempengaruhi proses membuat keputusan ekonomi pada tahap mikro dalam sektor ekonomi, industri-industri atau firma-firma tertentu untuk mencapai matlamat-matlamatnya (Johnson, 1988: 159). Untuk membolehkan pemanduan pentadbiran dijalankan, negara akan membentuk institusi-institusi untuk tujuan ini atau apa yang dinamakan oleh Deyo (1988b) pengukuhan institusi ekonomi (*economic institutional consolidation*).

Pengukuhan institusi ekonomi merujuk kepada dasar-dasar dan struktur-struktur di mana strategi-strategi pembangunan dilaksanakan. Corak institusi yang paling sesuai untuk melaksanakan strategi dengan berkesan dicirikan oleh beberapa agensi negara yang berpengaruh dan mempunyai hubungan yang rapat dengan golongan elit politik yang bertanggungjawab meluluskan dasar-dasar yang dicadangkan oleh mereka. Peranan yang dimainkan oleh agensi-agensi ini termasuk kawalan politik, pelaksanaan dasar dan pembrokeran luaran (*external brokerage*) (Deyo, 1988b: 232).

Fungsi kawalan politik dan pelaksanaan dasar adalah jelas manakala pembrokeran luaran merujuk kepada fungsi pengantaraan (*mediation*) yang dijalankan oleh negara bagi pihak firma tempatan untuk mendapatkan modal, pasaran dan teknologi luaran yang merupakan satu prasyarat untuk negara dalam menguruskan perhubungan ekonomi luaran bagi mencapai matlamat-matlamat pembangunan (Deyo, 1988b: 232).

Pengaruh negara diperkukuhkan lagi melalui kewujudan atau pembentukan “*peak organisations*” dalam sektor swasta. Organisasi-organisasi ini merupakan pelakon-pelakon yang digunakan oleh negara untuk mengerahkan aliran buruh, modal dan sumber-sumber fizikal dalam ekonomi bagi mencapai matlamatnya. Organisasi sebegini boleh termasuk gerakan-gerakan buruh, persatuan-persatuan industri dan sebagainya yang merupakan pengumpul-pengumpul strategik (*strategic levers*) bagi pelaksanaan polisi (Deyo, 1988b: 232).

Selain daripada campurtangan dalam ekonomi, satu lagi peranan penting yang dimainkan oleh negara ialah memastikan kestabilan politik wujud. Untuk mencapai kestabilan politik, penutupan politik (*political closure*) dikenakan. Terdapat beberapa aspek yang harus diambil-kira dalam penutupan politik. *Pertama*, autonomi yang membenarkan negara membentuk strategi pembangunan yang mengutamakan kepentingan nasional daripada kepentingan modal asing jika mereka bercanggah. *Kedua*, menghadkan proses pembentukan strategi kepada satu pakatan politik yang terhad dan tersusun (*manageably narrow political coalition*) di mana ia berupaya mengecualikan pesaing-pesaing politiknya dari mempengaruhi proses membuat keputusan ekonomi bagi membolehkan satu tindakbalas yang cepat dan teratur boleh dibuat terhadap keadaan ekonomi yang sering berubah. Kesempitan gabungan ini bergantung kepada kepentingan-kepentingan yang harus dijaga oleh strategi pembangunan yang dipilih. *Ketiga*, pengecualian ini juga termasuk kumpulan-kumpulan bukan-negara, termasuk mereka yang merupakan ahli gabungan pemerintah dari proses membuat polisi dan pelaksanaan polisi tersebut. *Akhir sekali*, penutupan politik juga menekan perlunya menghadkan atau mengecualikan kemasukan sektor popular dari proses pembuatan strategi supaya

perancangan teknokratik dapat diasingkan dari ketidakpastian politik (Deyo, 1988b: 230-1).

Penutupan politik dan penggabungan institusi ekonomi membolehkan negara mengagihkan sumber-sumber ekonomi seperti buruh, modal dan sumber-sumber semulajadi untuk mencapai matlamat dan strategi pembangunannya (Deyo, 1988b: 232). Boleh dikatakan ketiga-tiga teori pembangunan utama ini telah menekankan peranan yang dimainkan oleh negara dalam proses pembangunan. Dalam hal ini, pendekatan penginstitutionian merupakan pendekatan terutama menekan kewujudan sebuah negara yang kuat dan berautonomi di negara-negara perindustrian baru Asia Timur. Negara terlibat secara aktif dalam ekonomi untuk membawa proses pengindustrian yang pesat di negara-negara perindustrian baru ini.

Satu tema yang mengaitkan kebanyakan kajian yang dibuat tentang proses perindustrian di Malaysia ialah penglibatan negara dalam ekonomi. Namun demikian tidak seperti negara-negara perindustrian baru di Asia Timur, campurtangan negara di Malaysia berdasarkan keperluan mengagihkan semula kekayaan ekonomi antara kumpulan etnik (Jesudason, 1989; Jomo, 1990; Lubeck, 1992; Saravanamuttu, 1991).

Misalannya, Jesudason (1989) menghujahkan saiz negara di Malaysia pada dekad 1970an telah diperbesarkan untuk membolehkannya menglibatkan diri dalam ekonomi melalui perusahaan-perusahaan awam. Undang-undang seperti *Industrial Co-ordination Act 1976* juga dirumus bagi mencapai matlamat Dasar Ekonomi Baru (DEB) yang telah diperkenalkan pada tahun 1971. Satu kesan polisi ini ialah mengurangkan pelaburan (Cina) tempatan (Jesudason, 1989) dalam mana negara (yang didominasi oleh elit birokrat Melayu) cuba menarik masuk pelaburan-pelaburan asing dan syarikat-syarikat antarabangsa (Jomo, 1990; Jomo, 1993; Saravanamuttu, 1991).

Secara umumnya, kajian-kajian seperti Jesudason (1989), Jomo (1990) dan Saravanamuttu (1991) melakarkan pengalaman perindustrian Malaysia sebagai mengikuti pengalaman negara-negara perindustrian baru iaitu mengikuti strategi perindustrian berorientasikan eksport.<sup>7</sup> Akibat dari strategi perindustrian ini, sektor pembuatan telah mendominasi ekonomi Malaysia sehingga pada akhir dekad 1980an yang seterusnya menyebabkan Malaysia dicirikan sebagai sebuah “negara perindustrian baru generasi kedua”.

Proses perindustrian di negara ini sebenarnya dicirikan oleh pergantungan kepada pelaburan asing (terutamanya dalam bentuk syarikat-syarikat antarabangsa) yang tertumpu kepada industri elektronik/elektrikal.<sup>8</sup> Pada tahap awal pengindustrian berorientasikan eksport, syarikat-syarikat antarabangsa merupakan enjin transformasi ekonomi Malaysia dengan negara memainkan peranan pengawalan (*regulatory*) dan sokongan. Tumpuan negara adalah terhadap pencapaian matlamat-matlamat Dasar Ekonomi Baru (DEB) dari menjalankan sebuah polisi perindustrian yang efisien dan menyeluruh dalam sektor pembuatan yang didominasi oleh syarikat-syarikat antarabangsa. Akibatnya, jentera pembuatan dasar perindustrian di Malaysia dipecahkan kepada beberapa agensi yang telah menyebabkan ketidakupayaan kerajaan persekutuan untuk mengejar sebuah polisi perindustrian yang rasional (Jomo & Edwards, 1993).

Pengenalan polisi perindustrian berat pada awal dekad 1980an telah menyaksikan peranan negara dalam proses perindustrian di Malaysia menjadi semakin penting. Polisi-polisi perindustrian pada dekad ini, yang selalu dikaitkan dengan polisi-polisi ekonomi dan tekanan Perdana Menteri Dr. Mahathir Mohamad, menyaksikan negara mengambil

---

<sup>7</sup> Lihat Bab 4 untuk satu lakaran kasar pengalaman perindustrian di Malaysia.

<sup>8</sup> Lihat Rasiah (1995) untuk satu kajian tentang peranan pelaburan asing dalam proses perindustrian di Malaysia.

satu peranan yang lebih aktif seperti membentuk pelan induk perindustrian yang dikenali sebagai *Industrial Master Plan* (1986), menggalakkan perkembangan industri-industri strategik dan melabur dalam sektor-sektor industri tertentu dalam usahanya mengembangkan dan memperdalamkan struktur industri di Malaysia. Dari segi ini, peranan negara dalam proses perindustrian boleh dikatakan mengikut arah peranan negara di negara-negara perindustrian baru Asia Timur seperti yang dibincangkan dalam pendekatan penginstitutionan.

Rumusan dari tinjauan karya-karya di atas, didapati perindustrian yang pesat di Malaysia dan kaitannya dengan perubahan dalam perhubungan persekutuan-negeri merupakan satu bidang yang masih tidak lagi dikaji dalam kajian-kajian mengenai perindustrian di Malaysia mahupun kajian-kajian tentang federalisme di Malaysia. Kajian-kajian mengenai perindustrian di Malaysia dalam membincangkan peranan negara sering merujuk kepada peranan kerajaan persekutuan tanpa membincang peranan kerajaan negeri langsung. Kajian-kajian mengenai federalisme di Malaysia pula jarang sekali mengkaji perhubungan persekutuan-negeri dalam konteks perindustrian.

Tesis ini akan cuba mengisi jurang analitik ini dengan mengkaji kes negeri Pulau Pinang sebagai satu cara untuk mengkaji perubahan yang berlaku dalam perhubungan persekutuan-negeri dalam konteks perindustrian pesat sebuah negeri di Malaysia. Disebabkan kecenderungan pemusatan kuasa di Malaysia, kedudukan Pulau Pinang juga tidak jauh berbeza dari negeri-negeri lain dari segi perhubungan mereka dengan kerajaan persekutuan. Namun demikian, diharapkan dengan mengkaji perhubungan kerajaan negeri Pulau Pinang dengan kerajaan persekutuan dalam konteks proses perindustrian pesat yang berlaku dalam tempoh dua puluh enam tahun kebelakangan ini, tesis ini akan

dapat menyumbangkan kepada satu pemahaman yang lebih menyeluruh terhadap perkaitan di antara proses perindustrian dan federalisme di Malaysia.

#### **1.4 Rangka Penyelidikan**

Dalam usaha menjalankan kajian ini, pengarang telah menggunakan kaedah-kaedah penyelidikan berikut:

- 1) Menstruktur permasalahan kajian tesis dengan meninjau karya-karya dalam bidang yang dikaji. Setelah satu tinjauan terhadap karya-karya berkaitan dibuat, jurang yang masih wujud dalam bidang pengetahuan yang ingin dikaji dikenalpastikan.
- 2) Membentuk permasalahan kajian dan menentukan parameter dalam mana kajian tesis ini dijalankan.
- 3) Mengumpul data-data yang sesuai untuk dianalisis.
- 4) Akhir sekali, menganalisis permasalahan kajian yang telah diutarakan.

Pengarang telah menggunakan sumber-sumber berikut;

- 1) Dokumen-dokumen dan statistik-statistik rasmi dari kerajaan persekutuan dan kerajaan negeri (sama ada diterbitkan atau tidak) yang relevan melalui penyelidikan perpustakaan di Universiti Sains Malaysia, Perbadanan Pembangunan Negeri Pulau Pinang dan DCT Consultancy Sdn. Bhd (sebuah anak syarikat Perbadanan Pembangunan Negeri Pulau Pinang).
- 2) Suratkhobar-suratkhobar seperti *New Straits Times* dan *The Star* dan juga majalah-majalah seperti *Far Eastern Economic Review* dan *Business Times*.
- 3) Terbitan-terbitan “in-house” Perbadanan Pembangunan Negeri Pulau Pinang seperti *Penang Development News*, laporan-laporan tahunan dan risalah-risalah lain.