

## Globalisasi dan Negara Pembangunan Globalisation and National Development

SITY DAUD

### ABSTRAK

*Artikel ini membincangkan dampak globalisasi ke atas keupayaan negara untuk campur tangan dalam pembangunan berdasarkan wacana pembangunan kontemporer. Memang benar bahawa kegawatan ekonomi 1997 dan krisis ekonomi Jepun yang berpanjangan telah menyebabkan peranan negara dalam pembangunan semakin dipertikaikan. Negara dianggap tidak lagi relevan dan sepatutnya berundur bagi membolehkan pasaran mengendalikan urusan ekonomi secara lebih efisien. Walau bagaimanapun, soal pembangunan dan agihan tidak boleh diserahkan kepada kuasa pasaran semata-mata, peranan negara masih diperlukan tetapi negara mesti mengubahsuai peranannya supaya terus relevan seperti yang dibuktikan oleh kes Jepun, Korea Selatan dan Malaysia. Era negara autoriter yang dipimpin oleh tokoh-tokoh kuat sudah berlalu atas desakan pendemokrasian. Pada hari ini, negara masih boleh berperanan dalam pembangunan dengan syarat, ia memajukan pembangunan yang mesra-rakyat, iaitu pembangunan yang tidak mengenyahkan soal kebebasan dan pilihan rakyat yang diperjuangkan oleh masyarakat sivil. Artikel ini menyimpulkan bahawa negara pembangunan boleh terus aktif dalam merangsang pertumbuhan dan mengagihkan kekayaan negara dengan menumpukan pada soal tadbir urus baik dan ketelusan.*

### ABSTRACT

*This article – based on the contemporary discourse on development - is a discussion on the impact of globalisation on the state's capacity to intervene in development. It is true that the 1997 economic crisis and the ongoing Japanese economic crisis have further questioned the relevance of the state. The state is regarded as irrelevant and should retreat to give way to market to manage the economy more efficiently. However, development and distribution cannot be left to market forces alone as the state still has a role but the latter has to adjust in some ways in order to stay relevant as evidence from the Japanese, South Korean and Malaysian cases suggests. The era of authoritarian states led by 'strong-man figures' has lapsed as a result of democratisation. Today, the state can still play a role in development under one condition, that it upholds a people-centred development that recognises freedom and the people's choices strived for by civil society. This article concludes that developmental states can continue to play an active role in enhancing growth and*

*redistributing the country's wealth by upholding good governance and transparency.*

## PENDAHULUAN

Kajian mengenai globalisasi sering kali menonjolkan kuasa pasaran dalam pelbagai aspek kehidupan sehingga memberi kesan bahawa peranan negara seolah-olah tidak diperlukan lagi. Artikel ini membincangkan kesan globalisasi ke atas keupayaan negara pembangunan pada hari ini berdasarkan wacana pembangunan kontemporar. Diakui bahawa kegawatan ekonomi 1997 dan krisis ekonomi Jepun yang berpanjangan telah menyebabkan peranan negara dalam pembangunan semakin dipertikaikan. Negara dianggap tidak lagi relevan dan sepatutnya berundur bagi membolehkan pasaran mengendalikan urusan ekonomi secara lebih efisien. Walau bagaimanapun, soal pembangunan dan agihan tidak boleh diserahkan kepada kuasa pasaran semata-mata; peranan negara masih diperlukan tetapi negara mesti mengubahsuaikan peranannya supaya terus relevan seperti yang dibuktikan oleh kes Jepun, Korea Selatan dan Malaysia. Era negara autoriter yang dipimpin oleh tokoh-tokoh kuat sudah berlalu atas desakan pendemokrasian. Pada hari ini, negara masih boleh berperanan dalam pembangunan dengan syarat, pembangunan itu mesra-rakyat, iaitu pembangunan yang tidak mengeneipikan soal kebebasan dan pilihan rakyat yang diperjuangkan oleh masyarakat sivil. Bagi membuktikan hujah ini, artikel ini terbahagi kepada tiga bahagian. Bahagian pertama akan mengutarakan beberapa pandangan mengenai peranan negara dalam era globalisasi. Bahagian kedua adalah ulasan ringkas mengenai beberapa pengalaman negara pembangunan dalam era globalisasi. Manakala bahagian akhir akan menganalisis pengalaman dan bukti-bukti empirikal yang terdapat dalam kes Malaysia yang memperlihatkan bahawa negara pembangunan boleh terus aktif dalam merangsang pertumbuhan dan mengagihkan kekayaan negara tetapi dengan tidak mengabaikan soal tadbir urus baik dan ketelusan.

## PERANAN NEGARA DALAM ERA GLOBALISASI

Pada masa kini, globalisasi telah menjadi satu *buzz-word* yang digunakan oleh pelbagai pihak tetapi ia seringkali disalahtafsirkan. Sebagai satu proses transformasi dunia, globalisasi dikatakan bermula kira-kira dua dekad yang lalu dengan terbentuknya satu ekonomi global yang berbeza daripada ekonomi dunia. Sementara ekonomi dunia merujuk kepada sebuah ekonomi yang memperlihatkan proses pengumpulan modal yang melibatkan seluruh dunia dan sudah terbentuk sejak abad ke-16. Ekonomi global adalah sebuah ekonomi yang mempunyai keupayaan beroperasi sebagai satu unit dalam masa sebenar di peringkat dunia.

Walau bagaimanapun, menurut beberapa pengkaji, hakikatnya keadaan ekonomi yang bersifat amat '*internationalized*' ini bukanlah sesuatu yang baru. Malahan, ekonomi antarabangsa pada masa kini didapati tidak begitu terbuka dan kurang penyatuannya dibandingkan dengan ekonomi dunia pada awal abad ke-20. Bilangan syarikat yang benar-benar bersifat transnasional masih amat sedikit. Banyak syarikat gergasi di dunia kini berpangkalan di negara tertentu dan berdagang dengan banyak negara berasaskan kekuatannya beroperasi di negara tersebut. Ini bermakna, tidak terdapat kecenderungan terbentuknya syarikat yang bersifat antarabangsa. Mobiliti modal tidak membawa kepada perpindahan pelaburan dan peluang pekerjaan yang besar dari negara perindustrian maju kepada negara-negara sedang membangun. Sebaliknya, pelaburan terus asing masih tertumpu di kalangan negara-negara maju dan kebanyakan negara sedang membangun masih lagi di 'pinggir' dari segi pengaliran modal dan perdagangan dunia. Dengan perkataan lain, ekonomi dunia masih belum lagi '*global*' sifatnya. Pengaliran perdagangan, pelaburan dan kewangan masih tertumpu di kalangan tiga kuasa ekonomi utama, iaitu Amerika Utara, Eropah dan Jepun, dan penguasaan mereka dijangka akan berterusan. Akibatnya, tiga kuasa ini mempunyai keupayaan, terutama apabila mereka mengkoordinasi dasar mereka, untuk mempengaruhi dan menguruskan pasaran kewangan dunia dan kecenderungan ekonomi yang lain (Ishak 2000).

Oleh yang demikian, menurut Hirst dan Thompson (1996) pihak pemerintah masih diperlukan untuk merencana dan melaksanakan perubahan tertentu di negara masing-masing. Walaupun kuasa pasaran memainkan peranan yang semakin dominan dalam ekonomi dunia kini, pemerintah masih berupaya melindungi ekonominya. Sungguhpun begitu, tidak dapat dinafikan juga keupayaan pemerintah di negara sedang membangun dalam menentukan dasar dan arah pembangunannya telah banyak berkurangan dalam 1990-an seperti yang ditunjukkan dalam krisis kewangan 1997 dan krisis Jepun yang berpanjangan. Banyak pemerintah di Asia Tenggara, khususnya Filipina, Indonesia dan Thailand, yang meminta bantuan agensi kewangan antarabangsa seperti Dana Kewangan Antarabangsa (IMF) dan Bank Dunia terpaksa melakukan pengubahsuaian seperti mengurangkan peranan pemerintah dalam pembangunan, mengurangkan perbelanjaan kerajaan, menurunkan nilai matawang mereka, menswastakan perusahaan milik kerajaan dan menurunkan upah untuk menarik pelaburan asing. Perkembangan ini menunjukkan betapa perlunya pemerintah di semua negara memainkan peranan aktif untuk melindungi ekonomi negara mereka daripada kuasa-kuasa besar (Ishak & Abdul Rahman 1998).

Dalam artikel ini, konsep 'negara' merujuk kepada sistem pemerintahan, dan juga di tempat-tempat tertentu, ia merujuk kepada elit berkuasa. Istilah 'negara' merujuk kepada sekumpulan elit berkuasa atau pemerintah yang campur tangan dalam ekonomi bagi mempengaruhi sebahagian besar daripada proses pembangunan khususnya melalui dasar-dasarnya. Apabila merancang sesuatu, lazimnya ia dilakukan oleh elit berkuasa, tetapi rancangan itu kemudian dijelaskan

dan dilaksanakan oleh sistem pemerintahan yang terdiri daripada kerajaan. Elit berkuasa yang memegang pemerintahan ini berperanan sebagai agen perundingan (*bargaining agent*) dan pengarah bagi elit birokrasi, elit ekonomi dan badan-badan yang menguatkuasakan undang-undang untuk melaksanakan matlamat negara. Dengan konsep negara ini, beberapa pandangan mengenai peranan negara telah dikenal pasti dalam kajian-kajian kontemporer mengenai proses globalisasi.

Terdapat beberapa pandangan yang berbeza mengenai peranan negara dalam era globalisasi. Pandangan pertama adalah aliran yang menolak peripentingnya peranan negara dalam pembangunan. Globalisasi dan negara dilihat sebagai dua kutub yang berlawanan di mana negara harus mengalah kepada globalisasi. Aliran ini menganggap bahawa negara bangsa adalah institusi politik ciptaan abad ke-18 dan ke-19 di Eropah dan era negara khususnya negara-bangsa dikatakan sudah berlalu. Dalam konteks globalisasi sebagai proses yang memungkinkan perubahan drastik dalam menghasilkan suatu ragam pengeluaran yang serba baru dan canggih, negara dikatakan tidak lagi relevan dan hilang keupayaan untuk merancang pembangunan. Ohmae (1995) berpendapat negara-bangsa umpama dinosaur yang sedang menunggu ajalnya, manakala nasionalisme sebagai pernyataan ideologi negara-bangsa dan pembinaan bangsa pula dianggap sudah lapuk dan tidak sesuai lagi dengan arus globalisasi. Pandangan yang seumpama ini dianggap 'tesis keras' dan sealiran dengan fahaman neoliberal yang mahukan negara berundur daripada mengatur urusan ekonomi bagi membenarkan kuasa pasaran menentukan harga dan cara agihan keluaran ekonomi.

Pandangan kedua pula melihat negara diperlemahkan atau dihakis oleh pelbagai desakan. Strange (1996) misalnya, menunjukkan bagaimana peralihan ragam pengeluaran daripada ekonomi yang berasaskan sumber tenaga manusia kepada ekonomi yang berorientasikan teknologi dan modal dalam sektor industri dan perkhidmatan telah menyebabkan imbalan kuasa di antara negara dengan pasaran lebih memihak kepada pasaran dalam tiga dasawarsa yang kebelakangan ini. Strange menghujahkan bahawa negara masih relevan tetapi kuasanya terus dihakis oleh banyak institusi nasional dan transnasional seperti organisasi-organisasi ekonomi antarabangsa (khususnya Dana Kewangan Antarabangsa dan Bank Dunia), badan-badan bukan kerajaan, dewan perniagaan, persatuan pengguna dan kesatuan sekerja yang turut berkuasa mempengaruhi pasaran negara sedang membangun.

Pandangan ketiga yang dikemukakan oleh penulis-penulis seperti Panitch (1996) dan Cox (1987) pula melihat negara sebagai bukan sahaja terus relevan sebagai agen pembangunan tetapi juga penting sebagai pendukung ideologi globalisasi. Menurut mereka, negara mempunyai peranan asas yang tidak boleh diambil alih oleh mana-mana pihak sekalipun dalam masyarakat kapitalis. Misalnya, Cox (1987) berpendapat dalam ekonomi politik antarabangsa, perubahan peranan negara adalah untuk terus bertahan, bukannya semakin

merosot seperti yang digambarkan oleh pandangan terdahulu. Pengubahsuaian dalam bentuk kerangka ideologi, struktur sosial mahupun dasar-dasar ekonomi adalah bagi melengkapkan negara dalam menghadapi cabaran dan tuntutan globalisasi (Cox 1987: 254). Sementara itu, Panitch (1996) juga menunjukkan bahawa negara dan pasaran perlu berjalan seiringan dan tidak boleh beroperasi dengan sendirinya kerana kedua-duanya saling memerlukan. Negara dianggap sebagai penggerak globalisasi kerana dasar neoliberal memerlukan sokongan negara, khususnya untuk mengumpul modal, mengenalpasti bidang-bidang yang strategik dan seterusnya mewujudkan pasaran yang cergas (Panitch 1996: 83-113). Penganjur globalisasi ini merujuk kepada *Kuasa Triad* yang terdiri daripada Amerika Syarikat, Eropah Barat dan Jepun.

Satu lagi aliran penting mengenai peranan negara ialah pandangan yang menegaskan peranan negara dalam konteks menangani globalisasi, bukan sebagai penganjurinya. Misalnya, Mittelman (1996), Ishak (1999) dan Abdul Rahman (2000a, 2000b) menunjukkan bahawa walaupun negara diperlemahkan oleh banyak faktor, negara masih berupaya menangani dampak globalisasi. Dengan mengambil contoh beberapa negara Asia Timur seperti Taiwan, Singapura dan Korea Selatan, Mittelman (1996) menunjukkan bahawa walaupun diperlemahkan, negara terus kuat dan mampu menghadapi desakan pasaran dan hak asasi dalam era globalisasi. Negara-negara ini bersifat autoritarian dan mengawal pasaran negara mereka untuk memastikan agenda pembangunan berjalan lancar. Ternyata negara terus penting sebagai agen pengumpul modal dan penjana pertumbuhan industri berteknologi tinggi. Walaupun terdapat desakan dari bawah yang menuntut kebebasan bersuara, memiliki harta, ketelusan dan keadilan, satu gerakan yang semakin berpengaruh dan mendapat simpati antarabangsa, negara masih bertahan bagi mengatur ekonomi masing-masing dalam era globalisasi (Mittelman 1996: 8-14).

Ishak (1999) pula berpendapat bahawa proses pembentukan ekonomi global bukan sahaja menganggap kewujudan negara penting, bahkan ia bergantung kepadanya sebagai salah satu alat penting proses itu. Walaupun sistem ekonomi pasaran diakui sebagai satu cara yang cekap dan efisien dalam proses pembangunan, peranan negara juga sama penting dalam menangani globalisasi supaya proses pembangunan negara sedang membangun tidak bercanggah dengan matlamat membentuk sebuah ekonomi yang adil (Ishak 1999: 50). Seterusnya, Abdul Rahman (2000a, 2000b) menunjukkan bahawa negara-negara baru yang lahir daripada perjuangan nasionalisme dan anti-kolonialisme selepas Perang Dunia Kedua perlu menjadikan pembangunan ekonomi dan pemodenan masyarakat sebagai agenda terpenting mereka. Agenda ini harus dilaksanakan oleh pelbagai agensi negara itu sendiri sebagai pemacu utama dengan kerjasama sektor swasta. Hal ini menjadi penting kerana sebagai pengindustri lewat, negara-negara ini terpaksa membenarkan campur tangan negara supaya ekonominya dapat berkembang pesat dan agihan kekayaan negara lebih saksama di kalangan rakyat. Bagi menjayakan agenda tersebut, negara

harus bersifat negara pembangunan. Dengan kata lain, negara pembangunan adalah prasyarat untuk pertumbuhan ekonomi dan agihan kekayaan sekalipun dalam era globalisasi (Abdul Rahman 2000a: 21-25).

Huraian ringkas mengenai perdebatan tentang peranan negara di atas jelas menunjukkan sekalipun globalisasi lebih menonjolkan kuasa pasaran, institusi negara tetap relevan dan peranannya terus penting bukan sahaja dalam memastikan kerangka undang-undang dan keselamatan, tetapi juga dari segi mengurus ekonomi termasuk isu pembangunan dan pengagihan saksama kekayaan negara. Di satu pihak, negara seolah-olah terpinggir dan menjadi lemah dengan kuasa pasaran mendominasi ekonomi melalui langkah liberalisasi, deregulasi dan penswastaaan (LDP). Di pihak lain pula, negara dilihat sebagai satu kuasa yang relevan dan masih berperanan penting sebagai jentera pertumbuhan di negara sedang membangun yang mengamalkan pendekatan pragmatik dalam menangani globalisasi. Artikel ini mengambil pandangan keempat sebagai asas bagi perbincangan selanjutnya.

#### PENGALAMAN NEGARA PEMBANGUNAN DALAM ERA GLOBALISASI

Bahagian ini membincangkan pengalaman negara pembangunan dalam era globalisasi. Persoalan negara dalam pembangunan memang sangat penting sejak dasawarsa 1950-an, lebih-lebih lagi setelah berlakunya “keajaiban ekonomi” yang dicapai oleh Jepun dan negara-negara industri baru (NIB) Asia Timur dan Asia Tenggara sejak 1960-an dan 1970-an melalui model “negara pembangunan” (developmental state) yang turut dikenali sebagai “model Asia”. Pengalaman negara pembangunan Jepun dan Korea Selatan telah membuktikan bahawa negara bukan sahaja mampu berperanan malah sangat penting dalam memajukan ekonomi negara masing-masing.

Model negara pembangunan mula dikenali di kalangan para pengkaji ekonomi politik melalui kajian Johnson (1982). Beliau telah mengemukakan suatu model negara pembangunan yang abstrak berdasarkan pengalaman pembangunan pesat Jepun dan dapat digunakan sebagai panduan untuk negara-negara lain. Ciri pertama model negara pembangunan Johnson ini ialah kewujudan sebuah birokrasi yang tidak semestinya besar, tetapi memiliki kebolehan dan kepakaran yang terbaik dalam negara. Kedua, sebuah negara yang memiliki autonomi relatif untuk mengambil inisiatif dan bertindak dengan berkesan, serta tidak mudah tunduk kepada tekanan politik mana-mana pihak yang berkepentingan. Sementara ciri ketiga model ini ialah kaedah campur tangan negara yang mematuhi pasaran (*market-conforming methods of state intervention*) seperti Konsep Persyarikatan Jepun (*Japan Incorporated*). Cirinya yang keempat pula ialah kewujudan sebuah agensi yang khusus, iaitu Kementerian Perdagangan dan Perindustrian Antarabangsa (MITI) yang berfungsi memantau perkembangan ekonominya (Johnson 1982: 314-20). Campur tangan negara melalui pelaksanaan model negara

pembangunan ini dikatakan telah mendorong ekonomi Jepun untuk bertumbuh dengan pesat sehingga dapat menyaingi keupayaan Amerika Syarikat pada 1980-an.

Hasil kejayaan ekonomi Jepun ini juga telah mendorong Korea Selatan untuk mengambil model yang sama dengan beberapa pengubahsuaian bagi memenuhi keperluan ekonomi politiknya (Castells 1992). Perbandingan model Jepun dan Korea Selatan menunjukkan perbezaan yang penting, iaitu kuasa eksekutif pemimpin tertinggi di Korea Selatan yang lebih besar berbanding rakan sejawatnya di Jepun. Kajian Chung dan Sang-Young (2000) menunjukkan presiden dan sekretariatnya (*the Blue House*) berperanan sebagai kabinet dalaman yang lebih berkuasa berbanding kabinet yang biasa. Kuasa Presiden yang bersifat dominan ini adalah warisan pemerintahan militer yang berlangsung di Korea Selatan selama beberapa dekad sejak 1950-an, iaitu selepas Perang Korea yang memisahkan negara itu menjadi Korea Utara dan Korea Selatan. Warisan sejarah ini menjelaskan mengapa negara Korea Selatan cenderung bersifat autoritarian dalam pentadbirannya. Keputusan presiden menjadi perintah ataupun dikri yang mesti dipatuhi semua rakyat dan tindakan disiplin dikenakan ke atas mereka yang melanggar perintah, tidak kira sama ada dalam bidang politik, pertahanan, sosial mahupun ekonomi. Dalam konteks ini, kuasa presiden menjadi ciri utama model negara pembangunan Korea Selatan. Kepesatan ekonomi Korea Selatan dikatakan sebagai hasil daripada kepatuhan rakyat terhadap perintah dan arahan pemimpin tertinggi melalui campur tangan negara yang bersifat mengarah (*directive forms of state intervention*). Ciri pertama model Korea Selatan ini jelas dalam hujah Luedde-Neurath (1988: 94) bahawa ... *Any investigation of how intervention works in Korea, must recognize that the 'Blue House', the President and his staff, is the central source of political power in this respect.*

Kedua, seperti model Jepun, birokrasi Korea Selatan juga mempunyai autonomi, iaitu bebas daripada tuntutan politik mana-mana pihak dalam melaksanakan program pembangunan. Ketiga, dewan perniagaan berfungsi sebagai orang tengah di antara negara dengan sektor swasta bagi memastikan campur tangan negara bersifat mesra pasaran. Keempat, adanya Lembaga Pemeriksa dan Audit yang melapor terus kepada Presiden tentang prestasi kementerian dan badan berkanun, dan kestabilan akaun negara serta kecergasan perniagaan. Keempat-empat peranan ini menjelaskan kewujudan ciri-ciri pengurusan organisasi yang cekap dan ala tentera dalam campur tangan negara di Korea Selatan yang telah menyumbang ke arah proses pembangunan ekonomi yang pesat. Dalam konteks pembangunan yang didorong oleh peranan aktif negara, 'kejayaan' ekonomi Korea Selatan boleh dilihat sebagai hasil gabungan pasaran dan peranan negara pembangunan yang telah campur tangan secara berpilih di dalam ekonomi (Luedde-Neurath 1988: 97-101).

Daripada pengalaman Jepun dan Korea Selatan, dapat disimpulkan bahawa perkara paling asas yang mesti ada bagi negara pembangunan ialah negara yang kuat dan mempunyai autonomi untuk menentukan dasar awam, membentuk

aparatus teknokrat yang cekap, legitimasinya mendapat penerimaan oleh masyarakat, dan pembangunan yang dirancang pula mestilah bukan saja mentransformasi ekonomi tetapi turut mengubah masyarakat secara mendalam (Johnson 1982; Castells 1992: 62-66). Model negara pembangunan Korea Selatan mengutamakan peranan konglomerat atau *chaebol* yang menjadikan tulang belakang kepada ekonomi negaranya penting sebagai ciri kelima model negara pembangunan di negara itu. Dengan kelebihan seperti modal yang besar, organisasi yang teratur dan kemahiran berniaga, *chaebol* dapat membantu negara mempercepatkan proses pembangunan ekonomi negara itu. Negara dapat memanipulasi *chaebol* apabila proses pengambilalihan syarikat dan kawalan kewangan dikenakan pada 1960-an. Firma-firma besar telah dimiliknegerakan dan kemudian diserahkan kepada pemegang amanah untuk dikendalikan secara cekap dan berkesan mengikut peraturan pasaran, tetapi syarikat-syarikat ini masih terikat kepada sumber kewangan negara untuk operasi mereka. Keadaan saling memerlukan ini telah menghasilkan hubungan rapat di antara negara dan *chaebol* sebagai penggerak ekonomi Korea Selatan.

Namun begitu, wacana mengenai negara pembangunan sejak 1990-an sudah mengalami perubahan. Sesetengah pengkaji (misalnya Kim 1999), mengatakan negara yang ada di Jepun dan Korea Selatan bukan lagi negara pembangunan seperti yang digambarkan oleh Johnson ataupun Castells. Menurut Kim (1999), apa yang muncul sejak 1990-an ialah "*post-capitalist developmental state*" atau negara pembangunan pasca-kapitalis. Dalam era ini, dikatakan hubungan negara dan pasaran telah berubah menjadi suatu hubungan yang setara dan bersifat konsensus dalam hal-hal mengenai pembangunan. Negara dikatakan tidak lagi berada di atas masyarakat, sebaliknya bertindak sebagai rakan kongsi dalam ekonomi Jepun dan Korea Selatan. Dasar-dasar yang bersifat arahan atau dikri yang mesti dipatuhi oleh sektor swasta mula berkurangan. Pemerintah dikatakan tidak boleh lagi mendisiplinkan sektor swasta seperti yang berlaku sebelum ini. Kim (1999) walau bagaimanapun, masih menegaskan perlunya negara terus berperanan tetapi dengan beberapa pengubahsuaian akibat desakan neoliberal dan tuntutan tadbir urus baik (*good governance*). Menurut Kim (1999: 456), ... *While the era of the developmental state ended in the 1990s, a new era of state-business coordination and collaboration gradually began.* Oleh yang demikian, bolehlah disimpulkan bahawa era pasca-negara pembangunan di Jepun dan Korea Selatan masih memerlukan negara yang kuat tetapi bukan autoritarian seperti sebelumnya. Hal ini kerana masyarakat negara yang telah maju ini tidak lagi boleh bertolak ansur atau menerima negara yang bersifat autoritarian. Sebaliknya, mereka lebih mementingkan pembangunan yang menjaga kepentingan ekonomi dan sosial di kalangan rakyat atau pembangunan mesra-rakyat. Apakah perkara yang sama berlaku di Malaysia yang mengambil model Jepun dan Korea Selatan sebagai ikutannya sejak 1980-an?



## PENGALAMAN MALAYSIA

Ciri-ciri pembangunan Asia Timur yang telah dibincangkan oleh Castells (1992) juga terdapat dalam batas-batas tertentu di Malaysia. Sejarah politik Malaysia pada 1940-an dan 1950-an memberikan konteks penting kepada kemunculan negara pembangunan pada 1970-an. Sebagai reaksi kepada kemaraan gerakan komunis dan nasionalis di Tanah Melayu selepas kekalahan tentera Jepun pada 1945, penjajah British yang menguasai Tanah Melayu pada ketika itu telah mengisytiharkan Undang-Undang Darurat di seluruh negara pada Jun 1948 yang berterusan sehingga Julai 1960. Selepas kemerdekaan, Malaysia diikat dalam rangka Perjanjian Pertahanan Lima Negara yang diterajui Britain. Seterusnya perintah darurat dan penggantungan Parlimen telah diisytiharkan lagi akibat peristiwa rusuhan kaum 13 Mei 1969 sehinggalah perisytiharan itu ditamatkan pada awal 1971. Bagi kes Malaysia, situasi darurat juga penting sungguhpun darjah kepentingannya berbeza dengan situasi darurat yang dialami Jepun dan Korea Selatan. Hal ini kerana situasi darurat itu merupakan syarat awal bagi pembentukan “negara kuat” (*strong state*) untuk memudahkan campur tangan negara dalam pelbagai urusan termasuk urusan pembangunan ekonomi kemudiannya.

Di Malaysia, tahap campur tangan negara yang begitu ketara selepas 1970 dengan pelaksanaan Dasar Ekonomi Baru (DEB) adalah untuk menangani ketidakseimbangan ekonomi antara kaum yang merupakan warisan penjajah. Ini berbeza dengan Jepun dan Korea Selatan yang penduduknya agak homogen kerana pada pokoknya ia terdiri daripada satu kaum atau bangsa. Satu lagi perbezaan penting di antara negara pembangunan gaya Malaysia dengan negara pembangunan Jepun dan Korea Selatan ialah idea pembangunan berancang telah mula diperkenalkan oleh British mulai 1950-an melalui Rencana Perancangan Pembangunan (*Draft Development Plan, 1950-1955*). Sejak itu, perancangan pembangunan melalui pelbagai rancangan lima tahun telah menjadi ciri penting pembangunan ekonomi dan pembinaan bangsa di Malaysia. Rancangan lima tahun ini juga telah menetapkan sasaran yang berbeza untuk memenuhi keperluan semasa (*moving target*), misalnya pada 1991 sasarannya telah berubah daripada Dasar Ekonomi Baru kepada Dasar Pembangunan Nasional yang menjadi asas bagi Wawasan 2020 (Shamsul Amri 2000).

Berdasarkan perbandingan dengan model negara pembangunan Johnson, kajian penulis mengenai negara pembangunan di Malaysia telah mengenal pasti sembilan prasyarat penting yang antaranya ada persamaan dengan model Jepun dan Korea Selatan dan ada pula yang berbeza. Pertama, seperti Jepun dan Korea Selatan, kemunculan ‘negara kuat’ adalah perkara paling asas bagi negara pembangunan Malaysia. Hanya negara kuat dapat mengawal pasaran dengan berkesan kerana lazimnya dalam pasaran, kepentingan diri mengatasi kebajikan masyarakat disebabkan secara keseluruhan keuntungan besar adalah matlamat utamanya. Selain itu, negara kuat juga diperlukan untuk mewujudkan

keharmonian sosial dan kestabilan politik, satu syarat yang tidak boleh tiada bagi membolehkan pelaburan modal berlaku secara berterusan untuk pertumbuhan pesat berlaku. Pelbagai undang-undang represif dan akta telah dikenakan ke atas syarikat-syarikat tempatan dan asing supaya mengikut garis panduan yang telah ditetapkan, khususnya dalam memenuhi matlamat Dasar Ekonomi Baru atau DEB (1971-1990).

Kedua, kawalan negara (*state control*) penting bagi keberkesanan penggunaan kuasa dalam melaksanakan sesuatu dasar awam. Selepas Merdeka, golongan kapitalis tempatan yang sebahagian besarnya terdiri daripada pemodal Cina tidak mampu untuk menuntut hak monopoli ke atas kekuasaan pemerintah. Walaupun para pemodal Cina ini lebih berkuasa daripada orang Melayu dari segi ekonomi, kaum Cina secara amnya masih lemah dari segi politik dan memerlukan sokongan UMNO untuk menjaga kepentingan ekonomi mereka. Dalam konteks ini, negara yang dikuasai elit Melayu melalui UMNO mengawal proses membuat dasar yang membolehkan mereka mengambil tindakan tertentu selaras dengan agenda nasionalis mereka, khususnya dalam usaha meningkatkan taraf ekonomi kaum Bumiputera di negara ini dengan melaksanakan DEB. Ketiga, terdapat agensi khusus dalam merancang dan merumuskan program pembangunan Malaysia. Misalnya, Unit Perancang Ekonomi (EPU), Unit Penyelidikan Sosio-Ekonomi (SERU), Unit Penyelarasan dan Perlaksanaan (ICU) dan Unit Modenisasi Pentadbiran dan Perancangan Tenagakerja (MAMPU) bertanggungjawab atas perancangan pada peringkat persekutuan, manakala unit perancangan bagi setiap negeri pula didirikan dan memainkan peranan penting dalam perancangan pembangunan di peringkat negeri.

Keempat, institusi birokrasi yang cekap juga penting kerana negara bergantung kepada birokrasi untuk melaksanakan dasar-dasar awam dalam kes Malaysia sebagaimana halnya dengan Jepun dan Korea Selatan. Dalam era DEB, saiz birokrasi ini telah berkembang dengan pesat untuk menampung keperluan semasa seperti melaksanakan program-program pembangunan di kawasan-kawasan yang dikenal pasti sebagai kawasan mundur dan memerlukan bantuan kerajaan untuk maju. Kelima, negara yang aktif juga penting kerana campur tangan negara dalam ekonomi tidak bermakna kalau negara tidak turut serta dalam pelbagai bidang ekonomi. Perusahaan milik negara adalah cara utama untuk negara terlibat secara langsung dalam pasaran di Malaysia. Sejak DEB dilancarkan, berdasarkan sistem ekonomi pasaran, negara di Malaysia telah bergiat aktif dalam pelbagai sektor ekonomi sehingga sektor ekonomi yang diceburi pemerintah memang cukup besar.

Keenam, bagi memastikan negara pembangunan dapat melaksanakan agendanya, campur tangan negara harus mesra pasaran. Seperti di Jepun dan Korea Selatan, di Malaysia juga campur tangan negara berubah mengikut keperluan tetapi terus mesra pasaran seperti dalam konteks DEB meningkatkan saiz kek ekonomi negara supaya agihan menjadi lebih adil. Ketujuh, seperti di Korea Selatan, penglibatan negara dalam ekonomi Malaysia melalui konsep

pemegangan amanah juga telah membantu meningkatkan kadar pemilikan saham Bumiputera dalam ekonomi moden di samping mengagihkan kekayaan ekonomi kepada golongan berpendapatan rendah.

Kelapan, tindakan afirmatif bagi pihak Bumiputera wujud dalam kesemua prasyarat di atas, namun ia perlu disebutkan sebagai salah satu syarat penting dan khusus hanya bagi kes Malaysia. Tindakan afirmatif ini penting agar pertumbuhan pesat dapat diagihkan kepada golongan yang lemah, supaya jurang perbezaan ekonomi antara kaum warisan penjajah dapat dikecilkan. Kesembilan, satu lagi prasyarat yang khusus dalam model negara pembangunan gaya Malaysia yang tidak terdapat di Jepun atau Korea Selatan ialah penerapan nilai-nilai Islam dalam pentadbiran dan ekonomi Malaysia sejak 1980-an. Tujuannya ialah supaya nilai-nilai Islam dapat mencegah salah laku dan penyelewengan dalam urusan pentadbiran dan kewangan negara. Selain daripada ciri kelapan dan kesembilan, Malaysia boleh dikatakan memenuhi beberapa syarat asas bagi model negara pembangunan Jepun dan Korea Selatan. Cuma tahap campur tangan negara di Malaysia agak meluas dalam mencapai matlamat DEB melalui dasar afirmatif dan sistem pemegangan amanahnya yang membezakan model negara pembangunan gaya Malaysia daripada gaya Jepun dan Korea Selatan.

Walau bagaimanapun, negara tersebut berkongsi kelemahan yang serupa. Dari segi ekonomi, model negara pembangunan telah mengecilkan peranan kuasa pasaran dan sebaliknya menonjolkan peranan negara dalam mengurus ekonomi dan memantau pelaksanaan dasar-dasarnya dengan berkesan. Campur tangan pemerintah juga boleh menyebabkan amalan rasuah dan pengautan sewa (*rentier*) dalam pelbagai aktiviti termasuklah pengeluaran lesen, kawalan harga dan tukaran, kuota import dan sebagainya. Peranan meluas pemerintah dalam ekonomi ini boleh menyekat perkembangan modal swasta, sementara perbelanjaan pemerintah juga akan meningkat lebih cepat berbanding pendapatan negara sehingga menyebabkan berlakunya kadar inflasi yang tinggi dan defisit sektor awam yang besar (Kim 1999: 441-461). Dari segi politik pula, negara kuat boleh melambatkan proses pendemokrasian di negara sedang membangun. Hal ini kerana ideologi populis yang mengandaikan hanya pemerintah yang ada sahaja mampu membawakan kemajuan kepada rakyat didapati menyekat perkembangan minda masyarakat negara sedang membangun (Sity 2003).

Berdasarkan hambatan-hambatan di atas, seperti negara pembangunan Jepun dan Korea Selatan, negara pembangunan Malaysia juga masih boleh berperanan dalam menangani perkembangan ekonomi, kemajuan masyarakat dan keadilan sosial tetapi dengan melakukan beberapa pengubahsuaian. Dalam krisis Asia 1997-98, seperti saranan Joseph Stiglitz, masalahnya bukan terlalu banyak campur tangan negara, tetapi negara tidak cukup campur tangan dalam bidang tertentu (dipetik dalam Ishak 1999: 43). Pengalaman Malaysia dalam kemelesetan ekonomi pada pertengahan 1980-an dan kegawatan ekonomi 1997-98 menunjukkan dengan jelas betapa pentingnya campur tangan negara untuk memulihkan kedudukan ekonomi dan memperbaiki kehidupan rakyat. Penubuhan

Majlis Tindakan Ekonomi Negara (MTEN) dalam krisis 1997-98 dan peranannya dalam menangani syarikat-syarikat yang bermasalah serta memastikan kehidupan rakyat tidak menjadi lebih buruk jelas menunjukkan campur tangan negara terus relevan dan penting dalam pembangunannya.

Pengalaman di atas menunjukkan negara pembangunan masih boleh berperanan dengan berkesan dalam pembangunan ekonomi. Namun apakah syarat-syaratnya? Seseengah pengkaji berpendapat peranan itu boleh dimainkan, bahkan perlu dimainkan, tetapi berdasarkan syarat-syarat tertentu (Abdul Rahman 2003). Dalam konteks Malaysia, Abdul Rahman (2003) berpendapat bahawa negara pembangunan perlu menangani soal tadbir urus (*governance*) secara bijak supaya kelemahan-kelemahan seperti ketidakcekapan, rasuah, dan kronisme dapat diperbaiki. Ia perlu meningkatkan ketelusan dan pertanggungjawaban dalam pentadbirannya selain bekerjasama dengan masyarakat sivil dan organisasi-organisasi penting di dalam dan luar Malaysia. Dengan semakin meningkatnya proses pendemokrasian, pemerintahan yang bersifat autoritarian tidak lagi diterima rakyat yang rata-ratanya menentang sebarang bentuk kekerasan negara. Pendapat ini turut dikongsi oleh beberapa pengkaji lain, misalnya, Johan dan Loh (2004) yang membahaskan peri pentingnya hegemoni negara dikawal, bahawa negara perlu disusun semula supaya lebih mesra rakyat dalam menjaga kepentingan semua pihak, dan tidak hanya menjaga kepentingan sebahagian kecil yang mempunyai kaitan politik dengan pemimpin negara.

Era pemerintahan autoritarian atau separa-autoritarian yang dikaitkan dengan beberapa orang tokoh kuat, boleh dikatakan telah berlalu dengan pengunduran tokoh-tokoh berkenaan dalam beberapa tahun kebelakangan ini. Kajian semula peranan negara ini juga selaras dengan konsep pembangunan insan yang dianggap penting dalam mempercepat proses pendemokrasian di kalangan rakyat negara sedang membangun. Kecenderungan negara kuat menjadi negara autoritarian yang dijustifikasikan oleh nilai-nilai Asia melalui slogan seperti 'Demokrasi Terpimpin' di Indonesia dan 'Demokrasi ala-Asia' yang diamalkan di Malaysia tidak lagi relevan kepada konsep pembangunan insan yang menegaskan prinsip perluasan ruang kebebasan individu dan meluaskan pilihan manusia. Seperti dinyatakan di atas, negara yang ada perlu disusun semula supaya terus kuat dengan bersandarkan sokongan dan kawalan rakyat (Abdul Rahman 2003; Johan & Loh 2004) bagi membolehkannya terus berperanan dalam pembangunan tetapi negara itu tidak boleh bersifat autoritarian atas alasan apa sekalipun. Apa yang diperlukan ialah pembangunan yang mesra-rakyat, iaitu pembangunan yang tidak mengenyepikan soal kebebasan dan pilihan rakyat yang diperjuangkan oleh masyarakat sivil (Abdul Rahman 2003: 53-55).

## KESIMPULAN

Secara amnya, negara pembangunan masih terus relevan tetapi negara perlu menciptakan semula kewujudannya supaya strategi campur tangan negara dalam

ekonomi lebih berorientasikan rakyat. Era negara autoritarian dilihat sebagai sudah berakhir dengan pengunduran Mahathir, pemimpin terakhir yang mewakili “*the strong man of Asia*”. Apa yang penting diperhatikan secara empirikal pula ialah negeri yang ada di Malaysia menerima dan sedang melaksanakan prinsip tadbir urus baik dan integriti dalam pelbagai sektor, khususnya pemerintah, swasta dan masyarakat. Ini dibuktikan dengan penggubalan Pelan Integriti Nasional (PIN) yang menunjukkan kesungguhan pihak pemerintah untuk memperbaiki mutu pentadbiran yang ada ke arah hubungan negara dan masyarakat yang bukan sahaja lebih telus, malah lebih tersusun dalam meneruskan agenda pembangunan negara untuk kesejahteraan masyarakat. Antara sasaran utama PIN ini termasuklah mengurangkan gejala rasuah, penyelewengan dan salahguna kuasa, mengatasi masalah birokrasi, meningkatkan tadbir urus korporat dan etika perniagaan, memantapkan institusi keluarga, serta meningkatkan kualiti hidup dan kesejahteraan masyarakat (Malaysia 2004: 21-25).

Pengalaman negara pembangunan Jepun, Korea Selatan dan Malaysia jelas menunjukkan terdapat asas yang kukuh bagi pandangan bahawa negara pembangunan terus relevan walaupun kuasa negara semakin diperlemahkan dalam era globalisasi neoliberal. Apa yang berlaku dalam pembangunan di negara-negara ini hanyalah satu penyelarasan baru terhadap peranan negara (*repositioning of the state*) supaya negara tidak dikesampingkan dalam proses pembangunan pada abad baru. Penyelarasan peranan negara ini perlu dilakukan untuk menangani kuasa pasaran yang semakin kukuh melalui rangkaian antarabangsa yang dipermudahkan oleh proses globalisasi (Abdul Rahman 2000a). Artikel ini juga telah memperlihatkan di satu pihak, pengalaman negara pembangunan Jepun dan Korea Selatan menegaskan negaranya terus relevan walaupun terpaksa berkongsi kuasa dengan pasaran dalam era globalisasi. Manakala di pihak lain, pengalaman dan bukti-bukti empirikal yang terdapat dalam kes Malaysia pula lebih cenderung kepada menyokong pandangan yang melihat negara sebagai kuasa yang dominan dalam proses pembangunan walaupun didesak oleh proses globalisasi neoliberal supaya berundur. Oleh yang demikian, artikel ini menyimpulkan bahawa negara pembangunan masih perlu dan boleh terus aktif dalam merangsang pertumbuhan dan mengagihkan kekayaan negara tetapi dengan tidak mengabaikan soal tadbir urus baik dan ketelusan supaya ia dapat diterima oleh masyarakat nasional dan antarabangsa.

#### RUJUKAN

- Abdul Rahman Embong. 2000a. Negara-bangsa dalam Arus Globalisasi. Dlm. Norani Othman & Sumit K. Mandal (ed.). *Malaysia Menangani Globalisasi: Peserta atau Mangsa?* Hlm. 71-82. Bangi: Penerbit UKM.
- Abdul Rahman Embong. 2000b. *Negara-bangsa: Proses dan Perbahasan*. Bangi: Penerbit UKM.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Pembangunan dan Kesejahteraan. Syarahan Perdana UKM*. Bangi: Penerbit UKM.

- Adam, C. & Cavendish, W. 1995. Background. Dlm. Jomo, K.S. (pnyt.). *Privatizing Malaysia: Rents, Rhetoric, Realities*. Hlm. 11-41. Boulder, San Francisco & Oxford: Westview Press.
- Chung, I. M. & Sang-Young, R. 2000. The State, Structural Rigidity, and the End of Asian Capitalism: A Comparative Study of Japan and South Korea. Dlm. Robison, R., Beeson, M. Jayasuriya K. & Kim, Hyuk-Rae. *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis*. Hlm. 77-98. London & New York: Routledge.
- Cox, R. W. 1987. *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*. New York: Columbia University Press.
- Cox, R. W. 1996. A Perspective on Globalization. Dlm. Mittelman, J.H. (pnyt.). *Globalization: Critical Reflections*. Hlm. 21-32. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Dunleavy, P. & B. O'Leary. 1987. *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*. Hampshire & London: MacMillan.
- Hirst, P. Q. & Thomson, G. 1996. *Globalization in Question: The International Economy Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Hussin Mutalib. 1993. *Islam in Malaysia: From Revivalism to Islamic State?* Singapura: Singapore University Press.
- Ishak Shari. 1999. Bumi Semua Manusia: Menangani Ketidakteraturan Ekonomi dalam Arus Globalisasi. *Syarahan Perdana UKM*. Bangi: Penerbit UKM.
- \_\_\_\_\_. 2000. Globalisasi Ekonomi: Proses dan Realitinya. In Norani Othman & Sumit K. Mandal. (ed.). *Malaysia Menangani Globalisasi: Peserta Atau Mangsa*. Hlm. 46-70. Bangi: Penerbit UKM.
- \_\_\_\_\_. & Abdul Rahman Embong. 1998. *Rapid Participatory Assessment of the Social Impact of the Financial and Economic Crisis in Malaysia*. Laporan akhir disediakan untuk the United Nations Development Program Regional Bureau for Asia and the Pacific (UNDP/RBAP).
- Johan Saravanamuttu & Francis Loh Kok Wah. 2004. Development and Democracy in Southeast Asia. Dlm. *Globalisation, Culture and Inequalities: In Honour of the Late Ishak Shari*. Abdul Rahman Embong (ed.). Bangi: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Johnson, C. 1982. *MITI and the Miracle*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Jomo, K. S. & Tan Kok Wah. (pnyt.). 1999. *Industrial Policy in East Asia: Lessons for Malaysia*. Petaling Jaya: University Malaysia Press.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Malaysian Eclipse: Economic Crisis and Recovery*. London & New York: Zed Books.
- Luedde-Neurath, R. 1988. State Intervention and Export-Oriented Development in South Korea. Dlm. White, G. (ed.). *Developmental States in East Asia*. Hlm. 68-112. London: MacMillan Press.
- Malaysia. 1971-2001. Pelbagai Rancangan Malaysia.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Laporan Majlis Tindakan Ekonomi Negara*. Kuala Lumpur: Percetakan Nasional.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Pelan Integriti Nasional*. Kuala Lumpur: Percetakan Nasional.
- Mann, M. (ed.). 1990. *The Rise and Decline of the Nation State*. Oxford: Blackwell.
- Mittelman, J. H. 1996. The Dynamics of Globalization. Dlm. Mittelman, J.H. (ed.). *Globalization: Critical Reflections*. Hlm. 1-19. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Ohmae, K. 1995. *The End of the Nation-State: The Rise of Regional Economics*. New York: The Free Press.

- Panitch, L. 1996. Rethinking the Role of the State. Dlm. Mittelman, J.H. (ed.). *Globalization: Critical Reflections*. Hlm. 83-113. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Rajah Rasiah. 2000. The Asian Financial Crisis and Recovery Plans. Dlm. Abdul Rahman Embong & Jurgen, R. (pnyt.). *Southeast Asia into the Twenty First Century: Crisis and Beyond*. Pg. 30-69. Bangi: Penerbit UKM.
- Searle, P. 1999. *The Riddle of Malaysian Capitalism: Rent-seekers or Real Capitalists?* Sydney: Asian Studies Association of Australia/ Allen & Unwin.
- Shamsul Amri Baharuddin. 2000. "Development and Democracy in Malaysia: A Comment on its Socio-historical Roots". In Hans Antloev & Lu Wei Ling (pnyt.). *Cultural Construction Democracy in Asia*. Pg. 86-106. London: Nordic Institute of Asian Studies and Curzon.
- \_\_\_\_\_. 2001. Why is Malaysia Not Disintegrating? Islam, the Economy and Politics in Multiethnic Malaysia. *Discourses on Political Reform and Democratization in East and Southeast Asia in the Light of New Processes of Regional Community Building*. Duisburg: Institute for East Asian Studies, Gerhard-Mercator-University Duisburg, Germany. Project Discussion Paper No. 14.
- Sity Daud. 2003. Negara Pembangunan Malaysia. Tesis diserahkan untuk ijazah Doktor Falsafah. Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan. (Tidak diterbitkan).
- Strange, S. 1996. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torii, T. 1997. The New Economic Policy and the United Malays National Organization – With Special Reference to the Restructuring of Malaysian Society. *The Developing Economies* 35(3): 209-239.
- Wade, R. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Weiss, L. 1998. *The Myth of the Powerless State*. New York: Cornell University Press.
- Woo-Cumings, M. (pnyt.). 1999. *The Developmental State*. Ithaca & London: Cornell University Press.
- Yun Tae Kim. 1999. Neoliberalism and the Decline of the Developmental State. *Journal of Contemporary Asia* 29(4): 441-461.
- Zainah Anwar. 1987. *Islamic Revivalism in Malaysia: Dakwah Among the Students*. Petaling Jaya: Pelanduk Publications.

Sity Daud, PhD  
 Pusat Pengajian Sejarah, Politik dan Strategi  
 Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan  
 Universiti Kebangsaan Malaysia  
 43600 UKM Bangi  
 Selangor Darul Ehsan  
 Malaysia  
 e-mail: sity@pkrisc.cc.ukm.my