

# Falsafah Pembangunan dan Masalah Demo-Sosioekonomi Semasa

Asan Ali Golam Hassan

## Pendahuluan

Pembangunan boleh didefinisikan sebagai proses peralihan ke hadapan kepada keseluruhan sistem sosial seperti peningkatan produktiviti, keseimbangan ekonomi dan sosial, pengetahuan moden, kewujudan institusi-institusi moden dan peralihan kepada sikap yang lebih baik. Pembangunan juga dilihat sebagai satu proses transformasi ekonomi daripada ekonomi berasaskan pertanian kepada ekonomi yang berasaskan perindustrian dan perkhidmatan.

Walau bagaimanapun, adalah mustahil transformasi ekonomi akan berlaku serentak di semua lokasi di dalam sesebuah negara. Ketidakseimbangan pembangunan dalam proses transformasi ekonomi ini berlaku kerana pertama; faktor-faktor sumber asli yang tidak bergerak (*imperfect factor mobility*), kedua kerana penumpuan aktiviti ekonomi di suatu kawasan terpilih (*imperfect divisibility*) dan ketiga kerana faktor pengangkutan dan komunikasi (*imperfect mobility of goods and services*) yang juga terpilih di sesuatu kawasan yang mempunyai faedah berbanding (*comparative advantages*) yang tinggi secara relatifnya (Hoover & Giarratani, 1999).

Sejak akhir-akhir ini, isu-isu pembangunan luar bandar telah mula mendapat perhatian semula tokoh-tokoh politik negara. YAB Perdana Menteri, Dato' Seri Abdullah Ahmad Badawi semasa berucap sempena Hari Peneroka Negara pada 10 Januari 2004 telah menggariskan lima strategi bagi menjadikan tanah rancangan FELDA sebagai kawasan pembangunan ekonomi raksasa untuk merapatkan jurang ekonomi penduduk bandar dan luar bandar termasuklah juga jurang ekonomi antara negeri maju dan negeri yang kurang maju. Lima strategi tersebut ialah (Utusan Malaysia, 2004:1-2):

1. Mempelbagaikan kegiatan ekonomi, industri dan perniagaan sebagai punca pendapatan tambahan peneroka, selain kegiatan berasaskan perladangan.
2. Mempelbagaikan kaedah untuk memberi ilmu pengetahuan baru kepada peneroka termasuk generasi baru.
3. Memastikan program Sawari atau "satu wilayah satu produk" di setiap tanah rancangan diusahakan secara bersungguh-sungguh.

4. Mewujudkan lebih banyak industri kecil dan sederhana (IKS) berasaskan tani.
5. Mengembangkan anak-anak generasi kedua peneroka membantu dan menjadi penggerak setiap program pembangunan dan sosial.

Dasar Koperasi Negara yang telah banyak diperkata dan dicadangkan sejak pertengahan 1980-an telah mendapat perhatian semula pemimpin negara. Dasar Koperasi Negara telah dilancarkan pada 29 Januari 2004<sup>1</sup>. Persoalan yang menarik ialah apakah falsafah pembangunan yang kita telah kita lalui dan mengapa isu-isu pembangunan luar bandar mula mendapat perhatian semula? Mungkinkah faktor migrasi ke bandar merumitkan masalah pembangunan di kawasan luar bandar, apakah kesan migrasi antarabangsa ke atas pasaran buruh dan yang terakhir isu sektor pertanian (makanan)?

## Transformasi Falsafah Pembangunan Negara

Falsafah pembangunan yang dilalui oleh negara Malaysia boleh dibahagikan kepada lima fasa.

1. Daripada “*building upon the best location*” – di bawah penjajahan British sehingga merdeka;
2. kepada “*accelerating maximum growth*” – selepas merdeka sehingga 1970;
3. kepada “*growth with equity + building upon the target group*” – di bawah pucuk pimpinan Allayarham Tun Abdul Razak dan Allayarham Tun Hussein Onn;
4. kepada “*growth with equity + building upon the best group*” di bawah pimpinan – Tun Dr. Mahathir Mohamad; dan
5. kepada yang terkini “*growth with equity + membangun bersama saya*” – di bawah pimpinan Dato’ Seri Abdullah Ahmad Badawi.

Ketidaksetaraan pembangunan di Malaysia (dulu Malaya) sangat bergantung kepada latar belakang sejarah. Dari segi faktor dalaman, ianya adalah disebabkan oleh lokasi pelabuhan strategik, sumber bijih timah serta pertanian moden (ladang getah) yang tidak seimbang antara negeri. Dari segi faktor luaran pula, ianya adalah kerana polisi eksploitasi yang dijalankan oleh pihak penjajah serta lokasi pilihan penghijrahan antarabangsa dari China dan India. Faktor-faktor dalaman serta luaran ini mewujudkan kesan kumulatif tersendiri yang berkait dengan indikator ketidakseimbangan yang lain. Pendekatan pembangunan pada zaman itu lebih kepada “membangunkan kawasan-kawasan yang terbaik” (*building upon the best location*)<sup>2</sup> yang mempunyai faedah berbanding (*comparative advantages*) yang tinggi.

Selepas merdeka (1957), kerajaan mengadaptasi pendekatan pasaran bebas (*laissez-faire*) yang berasaskan kepada pendekatan Harrod-Domar. Pada tahun 1950-an dan 1960-an, tumpuan utama adalah pada strategi mempercepat pertumbuhan ekonomi (*accelerating maximum growth*) melalui pelaburan dan infrastruktur (Rudner, 1983; Lim, 1983a). Ini adalah untuk menggalakkan pembangunan maksimum komoditi eksport dan industri pengganti import. Walaupun strategi ini berjaya meningkatkan pencapaian ekonomi negara, namun ia membawa kepada masalah ketakseimbangan agihan aktiviti ekonomi dan menyebabkan pengenalan sesuatu kaum mengikut fungsi ekonomi dan lokasi geografi yang akhirnya membawa kepada rusuhan kaum pada 13 Mei 1969.

Pada 1971 Dasar Ekonomi Baru dilancarkan, dengan tumpuan kepada kepelbagaian ekonomi, penekanan kepada pembangunan luar bandar, pengurangan kemiskinan dan penyusunan semula masyarakat telah menjadi objektif utama pembangunan ekonomi negara. Matlamat perancangan pembangunan - “pertumbuhan dan pengagihan yang saksama” (*growth with equity*). Pendekatan pembangunan ketika itu lebih kepada “kita membangun bersama-sama”, daripada mundur, tidak membangun – dengan tulang empat kerat kita akan membangun bersama-sama dan hasilnya kita akan agihkan bersama-sama. Untuk mencapai matlamat tersebut, pelbagai agensi kerajaan (perusahaan awam) ditubuhkan khusus untuk membangunkan kawasan luar bandar.

Sejak Rancangan Malaya Pertama terutamanya melalui DEB (1971-1990), empat strategi utama pembangunan luar bandar telah dilaksanakan iaitu:

- a. pembukaan tanah (rancangan) baru;
- b. pembangunan *in-situ*;
- c. pemodenan luar bandar dan penciptaan pesat pertumbuhan yang baru; dan
- d. strategi penyelarakan kawasan industri ke kawasan luar bandar (Asan, 2002).

Memang diakui, strategi-strategi disasarkan khusus untuk penduduk luar bandar. Pelbagai agensi kerajaan juga diwujudkan bagi tujuan yang sama, malah rakyat luar bandar yang tidak bertanah diberi tanah, yang tidak ada input pertanian diberi imput pertanian dan lain-lain. Rancangan Buku Merah, konsep *Saemaul Undong*, pembangunan koperasi desa dan lain-lain direka khusus untuk masyarakat luar bandar (*building upon the target group*). Ketika itu juga, sektor pertanian masih menjadi teras ekonomi negara dan sektor luar bandar (pertanian) merupakan penyumbang utama kepada Keluaran Dalam Negara Kasar dan guna tenaga.

Walau bagaimanapun, sektor luar bandar mula kurang penting apabila teras ekonomi negara memasuki era perindustrian sejak pertengahan 1980-an. Diakui, pembangunan juga dilihat sebagai satu proses transformasi ekonomi daripada ekonomi berasaskan pertanian kepada ekonomi yang berasaskan perindustrian dan perkhidmatan. Walau bagaimanapun, adalah mustahil transformasi ekonomi akan berlaku serentak di semua lokasi di dalam sesebuah negara. Dalam proses tranformasi ekonomi daripada berasaskan pertanian kepada perindustrian akan wujudnya sektor yang maju (sektor perindustrian) dan sektor tradisional (sektor pertanian), keadaan ini sedikit-sebanyak akan memperlihatkan masalah ketidakseimbangan antara negeri (wilayah).

Di Malaysia, industri-industri seperti memproses makanan, minuman, perabot, kertas dan keluaran kertas, getah dan keluaran getah dan keluaran bukan logam yang tidak memerlukan teknologi tinggi mudah untuk tersebar di kawasan kurang maju yang secara keseluruhannya daya pengeluaran buruh yang rendah dan tingkat upah yang juga rendah. Kebanyakan industri yang besar dan berasaskan teknologi moden lebih tertumpu di wilayah-wilayah yang agak maju dibandingkan dengan industri-industri kecil (termasuk IKS). Di wilayah-wilayah ini juga masalah kemiskinan berlaku pada kadar yang agak besar. Tiada pekan di kawasan ini yang dapat ditakrifkan sebagai kawasan bandar. Ketiadaan kawasan bandar di wilayah-wilayah ini akan melambatkan pembangunan kerana pekan-pekan kecil kurang mampu menjana aliran perdagangan/perniagaan antara bandar/wilayah (Asan, 1998).

Selain itu, sejak pertengahan 1980-an, pendekatan pembangunan juga nampaknya telah berubah daripada “kita membangun bersama-sama” kepada “kita membangun satu kumpulan dahulu yang kemudiannya akan dapat membangunkan satu kumpulan lain lebih besar”. Teorinya, untuk maju, 2-3 orang/syarikat perlu dimajukan dahulu yang kemudiannya akan berlaku proses titisan ke bawah yang akan memajukan satu kumpulan lain yang lebih besar. Agensi-agensi kerajaan diswastakan, pemilikan saham/tender tertentu diagihkan kepada satu kumpulan tersebut yang kemudiannya mewujudkan satu kumpulan ahli korporat Melayu (walaupun bagaimanapun, bukan semua ahli korporat Melayu lahir melalui pendekatan pembangunan ini). Jika pada sebelum pertengahan 1980-an falsafah pembangunan - “*building upon the target group*” berubah kepada “*building upon the best group*”<sup>3</sup>.

Memang diakui, walaupun kaedah ini sedikit-sebanyak tidak sehaluan dengan matlamat pembangunan “pertumbuhan dan pengagihan yang saksama” tetapi kaedah ini lebih berkesan (cepat menunjukkan hasil dari segi kewujudan Masyarakat Perdagangan dan Perindustrian Bumiputera) daripada kaedah “kita membangun bersama-sama” walaupun bagaimanapun, dari segi agihan sudah tentulah kaedah “kita membangun bersama-sama” lebih baik walaupun ia mungkin akan mengambil masa yang panjang. Apa yang dikuatir berlaku bukannya ketidakseimbangan agihan mengikut kaum (yang semakin berkurangan) tetapi ketidakseimbangan agihan dalam kaum (Melayu, bandar dan luar bandar) itu yang semakin meningkat. Selain itu, syarikat yang lahir daripada “memajukan satu kumpulan” tertentu ini mungkin tidak kukuh dan telah banyak kita pelajari daripada krisis ekonomi (1997) yang lepas.

Apa yang berlaku sekarang ini, kepimpinan tertinggi negara yang baru merasakan untuk mencapai matlamat pembangunan “*growth with equity*”, ia perlulah seiring dengan pendekatan “kita membangun bersama-sama”. Banyak yang kita telah pelajari dari matlamat pembangunan “*growth with equity*” yang dijalankan seiring dengan pendekatan “*building upon the best group*” yang nampaknya tidak banyak membantu masyarakat luar bandar. Sehubungan itu, YAB Perdana Menteri, Dato’ Seri Abdullah Ahmad Badawi sedang cuba memperkenalkan falsafah pembangunan beliau ke arah “*growth with equity + membangun bersama saya*” yang maksudnya “kita akan membangun bersama-sama”. Falsafah ini dipetik daripada kata-kata YAB Dato’ Seri Abdullah Ahmad Badawi selepas dilantik menjadi Perdana Menteri, “jangan bekerja untuk saya tetapi bekerjalah bersama-sama saya”.

### **Isu Migrasi Luar Bandar ke Bandar**

Transformasi ekonomi yang berlaku tidak mungkin bersifat menyeluruh. Sehubungan itu, walaupun teras ekonomi negara telah berubah kepada berasaskan perindustrian, masih ada negeri atau wilayah yang teras ekonominya lambat berubah sama ada kerana empat faktor yang dibincangkan sebelum ini atau kerana teras ekonominya telah dirangka sebagai kawasan pertanian atau bandar pertanian (*agro-town center*) yang sukar untuk berubah, contohnya seperti bandar pusat di tanah rancangan FELDA.

Sehubungan itu, masalah utama yang dihadapi oleh negeri atau wilayah pembangunan ini ialah migrasi keluar yang tinggi. Migrasi merupakan satu fenomena pembangunan yang tidak dapat dielakkan. Migrasi akan terus berlaku selagi wujud perbezaan antara pendapatan jangkaan di bandar dengan pendapatan sebenar di kawasan luar bandar. Perbincangan tentang implikasi migrasi desa-bandar tidak akan lengkap tanpa mengambil kira kesan proses tersebut terhadap masyarakat desa. Penghijrahan penduduk dari kawasan desa ke bandar membolehkan lebih buruh di desa dikurangkan dan juga membolehkan para penghijrah yang terlibat berpindah daripada pekerjaan berproduktiviti rendah kepada pekerjaan berproduktiviti tinggi. Namun demikian, para penghijrah lazimnya terdiri daripada golongan muda dan mempunyai taraf pendidikan yang lebih baik, maka penghijrahan desa-bandar telah membawa perubahan yang agak signifikan kepada taburan umur penduduk di kawasan luar bandar.

Secara khususnya, sebilangan penduduk di kawasan desa akan terdiri daripada mereka yang berumur di bawah 15 tahun dan juga mereka yang sudah tua. Oleh kerana itu, banyak petani dan pengeluar lain di kawasan desa terdiri daripada mereka yang sudah berumur lanjut. Menurut anggaran rasmi, 64.1 peratus ketua isi rumah petani di Semenanjung Malaysia berumur melebihi 45 tahun. Keadaan ini menyebabkan timbulnya masalah kekurangan buruh di kawasan desa, dengan kenaikan kos pengeluaran, telah mengakibatkan banyak pengeluar kecil di kawasan desa mengabaikan kegiatan pengeluaran mereka. Oleh itu, sebahagian besar tanah pertanian milik pekebun kecil diklasifikasikan sebagai tanah terbiar (Ishak & Asan, 2001).

Selain itu, keadaan ini juga menyumbang kepada masalah untuk menyebarkan teknologi baru di kawasan desa dan seterusnya menyebabkan daya pengeluaran di sektor pertanian masih lagi rendah. Malahan, perkembangan ini nampaknya membawa sektor pekebun kecil memasuki satu fasa yang menandakan terdapatnya hubungan rapat antara masalah kemiskinan dengan masalah kekurangan tenaga buruh, atau tenaga buruh yang sudah tua dan lebih cenderung untuk mengelakkan diri mereka daripada menghadapi risiko.

Umur penengah bagi negeri Pahang, Kelantan dan Terengganu (iaitu Wilayah Timur), adalah secara relatifnya lebih rendah berbanding purata umur penduduk bagi Semenanjung Malaysia. Ini disebabkan oleh kadar kelahiran yang tinggi. Profil perbezaan umur penengah antara negeri atau wilayah di Semenanjung Malaysia mempunyai hubungan yang kukuh dengan tahap urbanisasi di negeri atau wilayah tersebut. Negeri-negeri seperti Selangor, Pulau Pinang dan Kuala Lumpur yang mempunyai tahap urbanisasi yang tinggi, sering mempunyai umur penengah yang tinggi, manakala Kelantan, Terengganu dan Pahang mempunyai umur penengah dan kadar urbanisasi yang rendah.

Perubahan dalam struktur umur akibat daripada penurunan dalam kelahiran telah mengakibatkan perubahan dalam nisbah tanggungan [Jumlah nisbah tanggungan bersamaan dengan jumlah penduduk berumur 0-15 + jumlah penduduk berumur 65 ke atas dibahagikan dengan jumlah penduduk berumur 15-64 x 100] di Semenanjung Malaysia. Dalam tempoh 30 tahun, nisbah tanggungan di Semenanjung Malaysia telah berubah daripada 88.6 pada tahun 1970 kepada 58.8 pada tahun 2000, iaitu

pengurangan sebanyak 34 peratus. Walau bagaimanapun, oleh kerana perubahan pada struktur umur adalah berbeza antara negeri atau wilayah, maka nisbah tanggungan adalah tidak seragam. Seperti juga umur penengah, profil bagi nisbah tanggungan adalah berhubung kuat dengan tahap urbanisasi di wilayah atau negeri tersebut. Negeri-negeri yang pesat membangun seperti Selangor, Pulau Pinang dan Kuala Lumpur mempunyai nisbah tanggungan yang rendah, manakala Kelantan, Terengganu dan Pahang menunjukkan sebaliknya. Di negeri-negeri ini, nisbah tanggungan yang tinggi adalah disebabkan oleh nisbah kelahiran yang tinggi dan migrasi keluar yang tinggi.

**Jadual 1.1**  
**Jumlah Nisbah Tanggungan mengikut Negeri dan Wilayah**

Negeri	1970	1980	1991	2000
Perlis <sup>1</sup>	80.7	67.7	70.9	62.8
Kedah <sup>1</sup>	89.6	77.2	73.4	66.4
Pulau Pinang	80.2	63.5	54.8	47.1
Perak	93.2	81.2	75.2	63.0
Pahang <sup>1</sup>	94.0	82.8	78.6	56.7
Kelantan <sup>1</sup>	91.6	86.2	92.1	81.0
Terengganu <sup>1</sup>	95.2	85.7	87.7	71.7
Selangor	71.6	68.7	58.9	50.4
N.Sembilan	99.4	79.5	73.9	59.6
Melaka	99.4	75.7	71.7	63.5
K.Lumpur		54.5	53.7	43.7
Johor	100	79.1	67.5	58.7
Sem. Malaysia	88.6	74.8	69.2	58.6
Bandar	77.0	63.0	58.0	
Luar Bandar	98.0	84.0	79.0	

Nota: <sup>1</sup>Negeri Kurang Maju

Sumber: Banci Penduduk dan Perumahan Malaysia 1970, 1980, 1991 & 2000

Walaupun penghijrahan desa-bandar di negara ini berlaku, khususnya dalam tempoh 1971-1990 yang boleh dianggap sebagai penyumbang kepada proses pembangunan. Dalam erti kata lain, migrasi penduduk bukan sahaja menyumbang kepada pertumbuhan ekonomi negara tetapi juga turut mengagihkan sumber dengan cara yang terbaik bagi meningkatkan taraf hidup penduduk bandar dan luar bandar, walau bagaimanapun migrasi penduduk ke kawasan bandar (atau ke sektor perindustrian) dalam jangka panjang membawa kepada masalah kekurangan tenaga buruh. Dianggarkan 25 peratus tanah pertanian di Malaysia terbiar akibat daripada masalah kekurangan buruh (Fold, 2000). Sektor pertanian kekurangan 9,600 pekerja pada tahun 1988 telah terus meningkat kepada 12,277 pada tahun 1992 yang telah mengakibatkan kerugian RM28 juta dalam dalam sektor pertanian getah dan sebanyak RM38 juta dalam sektor pertanian kelapa sawit (Main, 1994).

### Isu Migrasi Antarabangsa

Selain daripada migrasi dalaman, luar bandar ke kawasan bandar (sektor pertanian ke sektor perindustrian), masalah migrasi lain dalam proses transformasi ekonomi ialah

migrasi masuk antarabangsa yang tinggi. Sejak akhir 1980-an terutamanya dalam pada tahun 1990 hingga 1995, ekonomi Malaysia telah tumbuh dengan pesat sekitar 8.4 peratus setahun, lebih tinggi daripada yang dianggarkan sekitar 7.0 peratus setahun (Malaysia, 1996). Perkembangan ekonomi yang pesat ini dijana daripada pertumbuhan pesat sektor perindustrian. Guna tenaga sektor ini meningkat dengan mendadak daripada 542,817 orang pada tahun 1980 kepada 2.6 juta pada tahun 2000. Guna tenaga telah meningkat sebanyak 3.4 peratus manakala tenaga buruh hanya meningkat sebanyak 2.9 peratus (Mohd Asri, 1997).

Keadaan ini menyebabkan berlaku masalah kekurangan tenaga buruh bukan sahaja dalam sektor perindustrian, tetapi juga dalam sektor pembinaan dan pertanian. Kejayaan ekonomi negara telah menarik sejumlah besar buruh asing ke negara ini secara sah ataupun tanpa izin. Menurut anggaran rasmi, terdapat kira-kira 1 juta buruh asing di negara ini pada tahun 1991 dan terus meningkat dari tahun ke tahun. Daripada jumlah ini 65 peratus dari Indonesia, 21 peratus dari Bangladesh, 7 peratus dari Filipina, 5 peratus dari Thailand and 2 peratus dari negara lain. Dalam tempoh 1995 hingga 2000, dianggarkan penduduk Malaysia berkembang pada kadar purata 2.3 peratus setahun manakala penduduk bukan warganegara berkembang pada kadar purata 4.3 peratus setahun. Penduduk bukan warganegara meningkat daripada 1 juta pada tahun 1995 kepada 1.23 juta pada tahun 2000 dan dijangka meningkat kepada 1.38 juta pada tahun 2005. Penduduk bukan warganegara merupakan 7.6 peratus daripada penduduk dalam umur bekerja di Malaysia pada tahun 2005 (Malaysia, 2001).

Tidak dapat dinafikan, kemasukan buruh asing juga telah membantu Malaysia dalam mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Walau bagaimanapun, kemasukan buruh asing secara beramai-ramai akan terus menambahkan bilangan isi rumah miskin di bandar melalui dua cara. Pertama, sebahagian daripada buruh asing itu menyumbang secara langsung kepada bilangan isi rumah miskin. Misalnya, menurut Rancangan Malaysia Ketujuh, 1996-2000, kira-kira 12 peratus (atau 11,300 isi rumah) daripada jumlah isi rumah miskin di kawasan bandar di negara ini adalah terdiri daripada warganegara asing. Malahan, sebahagian yang agak besar daripada penempatan setinggan di kawasan bandar, khususnya di Kuala Lumpur, telah menjadi tumpuan penduduk asing.

Kedua, kehadiran buruh asing yang rata-rata terdiri daripada buruh tidak mahir terutamanya di kawasan luar bandar yang akan menghalang upah dalam sektor tersebut daripada meningkat. Dalam keadaan demikian, besar kemungkinan upah buruh tidak mahir di kalangan penduduk tempatan meningkat pada kadar yang jauh lebih rendah daripada kadar peningkatan pendapatan per kapita negara, dan seterusnya meluaskan jurang perbezaan pendapatan dalam ekonomi. Keadaan yang sedemikian pernah berlaku di Hong Kong dalam tempoh 1976-1981 dan di Singapura dalam tempoh 1979-1983 (Ishak & Asan, 2001).

Secara khususnya, kemasukan buruh asing boleh melambatkan kemajuan dalam usaha pembasmian kemiskinan dan juga meluaskan jurang perbezaan pendapatan dalam masyarakat kita melalui dua cara, iaitu:

- (i) kemasukan mereka menambah bilangan pekerja baru yang muda dan tidak mahir, dan seterusnya membawa perubahan dalam struktur umur tenaga buruh dan

(ii) kemasukan mereka secara beramai-ramai akan merendahkan secara relatif upah pekerja tidak mahir sementara upah pekerja mahir dan pulangan pemilik modal terus meningkat.

Akibatnya, jurang perbezaan pendapatan dalam masyarakat akan melebar. Keadaan yang sedemikian juga berlaku di Malaysia sejak penghujung tahun 1980-an. Oleh yang demikian, kehadiran buruh asing memang diakui dapat membantu negara mengatasi masalah kekurangan buruh dan membantu mencapai kadar pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi, namun migrasi masuk antarabangsa ini juga akan menjadikan usaha untuk mengurangkan kemiskinan bandar dan jurang perbezaan pendapatan dalam masyarakat Malaysia pada masa depan akan menjadi semakin sulit.

### **Isu Sektor Pertanian (Makanan)**

Sektor pertanian masih lagi menjadi teras aktiviti ekonomi kawasan luar bandar. Sejak Dasar Pertanian Negara pertama (1984) dilancarkan, import makanan tidak berkurangan, malah terus meningkat. Walaupun pengurangan import makanan bukanlah salah satu daripada objektif khusus DPN, namun peningkatan pengeluaran dan nilai ditambah merupakan salah satu daripada rangka kerja makro-sektoral DPN.

Walaupun negara sedang menuju ke arah negara perindustrian, perancangan pertanian terutamanya perancangan pengeluaran dan pemprosesan makanan tidak harus dipinggirkan. Pembangunan sektor pertanian seharusnya dianggap sebagai pelengkap sektor perindustrian. Banyak yang telah dipelajari daripada krisis ekonomi (1997) yang lepas. Kejatuhan nilai ringgit telah meningkatkan kos pengeluaran ayam antara 80 hingga 85 peratus. Ia membabitkan kenaikan harga anak ayam daripada 60 sen hingga 70 sen kepada RM1.10 seekor, harga bahan makanan utama seperti jagung dan kacang soya yang kebanyakannya diimport dari Amerika Syarikat, China dan Argentina dan harga bahan-bahan ubatan seperti vitamin mineral dan antibiotik. Keadaan ini akan meningkatkan kos pengeluaran yang akhirnya akan mendesak harga makanan untuk terus meningkat (Asan & Mahdzan 1999). Isu ayam sekali lagi diperkatakan sekarang ini sejak wabak selsema burung melanda rantau ASEAN. Walaupun negara telah mencapai kadar mampu diri daging ayam, tetapi yang dikhuatiri bukanlah kenaikan harga ayam, tetapi kenaikan harga makanan pengganti ayam yang lain.

Pengeluaran padi, beras dan keluaran berasaskan beras dijangka akan menjadi isu utama sektor pengeluaran makanan dalam masa terdekat ini. Malaysia mesti mempunyai strategi memenuhi komitmen Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN (AFTA). Padi, beras dan keluaran berasaskan beras termasuk dalam Skim Tarif Keutamaan Seragam Berkesan ASEAN (*Common Preferential Effective Tariff*) mulai tahun 2005 dan hanya boleh ditangguhkan (kelonggaran) sehingga 2010. Tarif perdagangan intra-ASEAN akan dikurangkan daripada kosong hingga 5 peratus sahaja. Bagi padi dan beras, tarif maksimum yang dibolehkan oleh Malaysia ialah 20 peratus. Selain itu semua sekatan bukan tarif (*non-tariff barriers*) seperti kuota, subsidi, lesen import dan sebagainya juga akan dihapuskan. Apa yang pasti, Malaysia dalam keadaan sekarang, tidak boleh



bersaing dengan negara ASEAN yang lain, terutamanya Thailand. Kos pengeluaran padi di Thailand dan China adalah separuh daripada kos pengeluaran padi di Malaysia<sup>4</sup>.

Salah satu institusi yang dijangka boleh meningkatkan pengeluaran padi dan keluaran berasaskan beras dan dalam masa yang sama meningkatkan pembangunan luar bandar ialah melalui koperasi. Di Tanah Melayu (sekarang Malaysia), koperasi telah diperkenalkan sejak tahun 1922 lagi. Cadangannya dikenakan oleh kerajaan British kerana tiada sumber pinjaman di luar bandar dan masyarakat Melayu terpaksa memilih sumber pinjaman di kampung seperti *padi kunci* atau *padi ratus*.

Di kawasan bandar, koperasi yang pertama ditubuhkan pada 21 Julai 1922 ialah *The Federated Malay States Posts and Telegraphs Cooperative Thrif and Loan Society Limited* (masih beroperasi sehingga sekarang dan dikenali sebagai Koperasi Kakitangan Telekom Malaysia Bhd - KOTAMAS) manakala di kawasan luar bandar pada 12 Januari 1923 iaitu *Syarikat Kampung Tebuk Haji Musa Bekerjasama Dengan Tanggungan Berhad*, Parit Buntar (tidak beroperasi). Di negeri Kedah, antara koperasi yang terawal ditubuhkan ialah Koperasi Jabatan Ukur Kedah/Perlis, pada 15 Ogos 1927, Koperasi Pegawai Kerajaan Padang Terap, pada 9 November 1930. Manakala di kawasan tanaman padi, antara koperasi yang terawal ditubuhkan ialah *Women Padi Planters Seasonal Cooperative Society Limited*, Alor Pongsu, pada tahun 1948.

Pada 1982, penekanan institusi koperasi sebagai agen pembangunan luar bandar diperkemas (di bawah Tun Ghafar Baba) dengan penubuhan Koperasi Pembangunan Daerah, Koperasi Industri Kampung dan lain-lain. Pada Ogos 1995, sekali lagi penekanan diberi khusus untuk pembangunan luar bandar. Transformasi KEDUA kawasan luar bandar telah dilancarkan. Konsep seperti satu kampung satu produk (1K1P), Gerakan Desa Wawasan, makro kredit, dan lain-lain direka khusus untuk masyarakat luar bandar. Walau bagaimanapun, sektor luar bandar mula kurang penting apabila teras ekonomi negara memasuki era perindustrian sejak pertengahan 1980-an. Amnya, institusi koperasi di Malaysia bukanlah satu gerakan yang baru, ia boleh dilaksanakan melalui satu perancangan dan pelan tindakan yang teratur dan bersifat jangka panjang.

Di negeri Kedah, sektor padi dan beras masih lagi penting. Sawah diusahakan oleh pesawah dengan bantuan Lembaga Kemajuan Pertanian Muda (MADA) atau disewakan (pajak). Pesawah memperoleh pendapatan bermusim atau melalui pajak. Walau bagaimanapun, pendapatan mereka tidak tetap, berhadapan dengan risiko musim, kadar pengeluaran yang rendah, masalah pekerja, tanah terbiar dan kurangnya *security* masa depan.

Dengan penubuhan satu koperasi yang khusus dalam sektor padi dan beras, masalah ini dijangka boleh diatasi. Semua kawasan sawah digabungkan dan diuruskan oleh satu koperasi. Pemilik koperasi ialah pesawah, saham mereka dalam bentuk keluasan bendang, pulangan kepada petani dalam bentuk bulanan.

Untuk melaksanakan cadangan ini, kajian awal perlu dilaksanakan. Kesanggupan pesawah memajakkan tanah mereka kepada koperasi untuk satu tempoh yang panjang. Penelitian dari segi adat, peraturan, institusi dan Kanun Tanah Negara diperlukan. Konsepnya hampir sama seperti cadangan kerajaan untuk memajukan Kampung Baru di Kuala Lumpur baru-baru ini tetapi pelaksanaannya berbeza kerana tidak dimajukan

oleh syarikat swasta tetapi dimajukan oleh koperasi dan pesawah merupakan pemilik koperasi.

Aset, liabiliti dan kos operasi penting untuk menentukan keupayaan koperasi untuk membayar pulangan kepada pesawah (pemegang saham) secara bulanan. Saham koperasi dimiliki oleh dua pihak, pertama pemilik tanah (60%) dan kedua pelabur (40%) (koperasi-koperasi lain). Aset utama koperasi ialah tanah (bendang), walaupun bagaimanapun, aset tersebut bukanlah mutlak milik koperasi. Ia milik pemegang saham dan dari segi peraturan bolehkah aset ini dicagarkan oleh koperasi dan sanggupkah pemilik aset (pesawah) membenarkan koperasi mencagar tanah mereka. Satu peraturan yang jelas diperlukan, bahawa pemegang saham (pesawah-pemilik tanah) tidak akan hilang tanah mereka jika koperasi gagal menjelaskan hutang.

Pemegang saham utama ialah pesawah-pemilik tanah. Saham mereka dalam bentuk nilai keluasan bendang. Hasil mereka bergantung kepada nilai saham. Pulangan kepada pemegang saham (pesawah) dibayar dalam bentuk bulanan. Amnya lebih luas tanah pesawah, lebih tinggi hasil bulanan mereka. Setiap hujung tahun, pemegang saham (pesawah) akan mendapat dividen. Dividen ini bergantung kepada pulangan (hasil) koperasi. Dijangkakan dalam jangka panjang koperasi akan terlibat dalam pemprosesan, pemasaran beras dan industri hiliran yang lain.

## Kesimpulan

Pencapaian yang lebih berkesan dalam usaha mencapai matlamat kemajuan dalam pembangunan manusia di negara ini semestinya memerlukan penglibatan semua pihak kerajaan, sektor swasta dan badan-badan bukan kerajaan, benar-benar mempunyai iltizam yang tinggi dan harus bekerjasama dalam merangka dasar melaksanakan program dan projek agar segala keputusan dapat berjalan secara cekap dan berkesan bersesuaian dengan falsafah "*membangun bersama saya*". Masalah membangunkan kawasan luar bandar yang paling utama ialah masalah sumber manusia (akibat daripada migrasi keluar terpilih yang tinggi). Suntikan faktor modal dan teknologi (termasuk IT) tidak akan banyak membantu membangunkan kawasan luar bandar tanpa disokong dengan faktor pelengkapnyanya iaitu sumber manusia yang berkemahiran, berpelajaran dan berinovasi tinggi. Membangunkan kawasan luar bandar banyak bergantung kepada dasar kerajaan kerana pilihan swasta sentiasa memilih kawasan yang mempunyai faedah berbanding yang tinggi, yang sudah tentu bukan kawasan luar bandar.

Selain itu, rancangan pembangunan manusia juga tidak akan berjaya jika penduduk sasaran tidak disediakan dengan kebolehan/kecekapan untuk mengambil peluang yang wujud hasil daripada perkembangan ekonomi yang pesat. Memang diakui, koperasi mampu untuk meningkatkan pendapatan penduduk luar bandar, walau bagaimanapun jika keinginan untuk berkoperasi dan keyakinan kepada institusi koperasi dalam mengubah taraf hidup tidak wujud, maka matlamat penubuhan koperasi akan gagal. Ini kerana, kebanyakan koperasi luar bandar, seperti Koperasi Industri Kampung, Koperasi Pembangunan Daerah (yang diperkenalkan melalui "Era Baru Koperasi", Januari 1982) wujud atas cadangan pemimpin. Tanpa wujud kesedaran untuk berkoperasi, koperasi yang diperkenalkan tersebut tidak akan bertahan lama.

Diakui keseimbangan pembangunan terpaksa dikorbankan dengan mengagihkan sumber yang terhad ke kawasan-kawasan yang mempunyai faedah berbanding yang tinggi, dengan matlamat akhirnya untuk menjana pertumbuhan ekonomi negara yang tinggi tetapi ketakseimbangan relatif seharusnya semakin berkurangan. Selain itu, walaupun penduduk luar bandar tidak banyak memberi pulangan (hasil dan cukai) kepada kerajaan, tetapi merekalah sumber kestabilan politik yang utama. Yang paling penting, selain iltizam, segala cadangan, strategi dan pelaksanaan sebarang projek untuk membangunkan kawasan luar bandar haruslah rasional dan bersifat jangka panjang.

## Nota Akhir

<sup>1</sup> Rujuk Ahlaimuniandy, S. 1986. *Mengapa Perlu Dasar Koperasi Negara*. Kertas Kerja Maktab Kerja sama Malaysia. Kuala Lumpur. Rujuk juga Asan Ali Golam Hassan. 1998, bab 4 Strategi Pembangunan Koperasi Masa Depan – Dasar Koperasi untuk pembangunan negara dalam buku *Gerakan Koperasi di Malaysia: Peranan dan Strategi dalam Pembangunan Negara*.

<sup>2</sup> disebut sebagai “*building upon the best*” oleh Jomo dan Ishak (1986) dalam *Development Policies and Income Inequality in Peninsular Malaysia*. Institute of Advance Studies. Kuala Lumpur: University Malaya Press.

<sup>3</sup> Perkara ini dibincangkan dengan panjang lebar oleh Edmund Terence Gomez dan Jomo K.S. (1997) bab 5 *The ‘New Rich’* dalam *Malaysia’s Political Economy: Politics, Patronage and Profits*. Rujuk juga Peter Searle (1999), bab 7 *Private Malay Capital: Rentiers, Transitional Groups and Entrepreneurs* dalam *The Riddle of Malaysian Capitalism; Rent-Seekers or Real Capitalists?*

<sup>4</sup> Rujuk juga perbincangan oleh Mohd. Hafiah Piei mengenai mengenai AFTA dalam Utusan Malaysia 25 Februari 2004.

## Rujukan

Asan Ali, Golam Hassan., & Mahani, Mohd. (2006). *Rural development policy: Challenges of the new land development schemes instrument in Malaysia*. Sintok: Penerbit Universiti Utara Malaysia.

Asan Ali, Golam Hassan. (2005). Migration directions and policy in Malaysia. *Open House International Journal*, 30 (3). The Urban International Press UK.

Asan Ali, Golam Hassan. (2005). Why still less developed? Dlm. Asan Ali, Golam Hassan. Mohd. Faisal, Md. Salleh. & Maria, Abdul Rahman. *Kedah: Towards a developed state*. Sintok: Penerbit Universiti Utara Malaysia.

Asan Ali, Golam Hassan. (2004). Perubahan falsafah pembangunan pemimpin negara: Masalah demo-sosio-ekonomi yang berlarutan. Dlm. *PEMIKIR*, Oktober-Disember. Bil 38. PP8381/8/205. ms.1-16.

- Asan Ali, Golam Hassan. (2004). Rural settlement schemes and the problem of second tier poverty: Evidence from Malaysia. Dlm. Julia Preece (ed.), *Adult education and poverty reduction: A global priority*. Gaborone: University of Botswana.
- Asan Ali, Golam Hassan. (2004). Ekonomi: Hendak membangun bersama siapa? Dlm. *MASSA*, 420. 31 Januari – 6 Februari 2004. ms.34-36.
- Asan Ali, Golam Hassan. (2002). Regional planning in Malaysia. *Habitat Malaysia, Human Settlements Journal of Malaysia*. Federal Department of Town and Country Planning Peninsular Malaysia. Issue No.6 Dec.2002. ms.31-51.
- Asan Ali, Golam Hassan., & Ahmad, Mahdzan Ayob. (1999). *Trend penggunaan dan import makanan 1970-1996*. Sintok: Penerbit Universiti Utara Malaysia.
- Asan Ali, Golam Hassan. (1998). Ketakseimbangan agihan industri dan migrasi penduduk di Negeri Kedah. *Jurnal Analisis*, 5 (1) Jun 98. ms.99-118.
- Asan Ali, Golam Hassan. (1998). *Gerakan koperasi di Malaysia: Peranan dan strategi dalam pembangunan negara*. Sintok: Penerbit Universiti Utara Malaysia.
- Fold, N. (2000). Oiling the palms: Restructuring of settlements schemes in Malaysia and the new international trade regulation. *World Development*, 28 (3), 473-486.
- Gomez, E.T., & Jomo, K.S. (1997). *Malaysia's political economy: Politics: Patronage and profits*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Higgins, B., & Savoie, DJ. (1997). *Regional development theories & their application*. New Brunswick: Transaction Publication.
- Ishak, Shari., & Asan Ali, Golam Hassan. (2001). Pertumbuhan ekonomi & kualiti hidup: Pengalaman Malaysia Dlm. Fatimah Wati Ibrahim & Norehan Abdullah. *Issues on economic growth and quality of life in Malaysia*. Sintok: Penerbit Universiti Utara Malaysia.
- Jomo, K.S., & Ishak, Shari. (1986). *Development policies and income inequality in Peninsular Malaysia*. Institute of Advance Studies. Kuala Lumpur: University Malaya Press.
- Lim, D. (1983). Malaysian development planning. *Pacific Affairs*, 55 (4), 613-639.
- Main, Rindam. (1994). *Tanah terbiar, masalah dan pencapaian*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.

- Malaysia (1996). *Seventh Malaysia Plan 1996-2000*. Kuala Lumpur: National Press.
- Malaysia (2001). *Eighth Malaysia Plan 2001-2005*. Kuala Lumpur: National Press.
- Mohd Asri, Abdullah. (2001). Economic growth and foreign labor in Malaysia: Some socio-economic implication on the local. Dlm. Fatimah Wati Ibrahim & Norehan Abdullah. *Issues on economic growth and quality of life in Malaysia*. Sintok: Penerbit Universiti Utara Malaysia.
- Rudner, M. (1983). Changing planning perspectives of agricultural development in Malaysia. *Modern Asian Studies*, 17 (3), 413-435.
- Searle, P. (1999). *The riddle of Malaysian capitalism: Rent-seekers or real catitalists?* Honolulu: University of Hawai' Press.