

KETIDAKSEIMBANGAN KAWASAN DAN PENEMPATAN INDUSTRI DI SEMENANJUNG MALAYSIA: SATU ANALISIS

Anuwar Ali

Sinopsis

Tujuan utama kertas ini adalah untuk membuat satu analisis terhadap penyebaran kegiatan perindustrian di Semenanjung Malaysia dan implikasinya terhadap pembangunan kawasan. Di antara aspek-aspek yang diuraikan termasuk keadaan ketidakseimbangan regional pada keseluruhannya, penempatan industri di negeri-negeri atau bandar-bandar tertentu dan dasar penempatan industri kini.

Tahap pertumbuhan perindustrian di Semenanjung Malaysia kini hanya dapat mewujudkan pertumbuhan pesat beberapa pusat bandar sahaja, terutamanya di negeri-negeri Pantai Barat. Keadaan ini bukan sahaja telah memperluaskan jurang perbezaan di antara negeri-negeri tersebut dan negeri-negeri kurang maju di Utara dan Pantai Timur tetapi juga menggalakkan penghijrahan penduduk-penduduk Melayu ke bandar-bandar besar di Pantai Barat.

Tetapi dari segi jangka masa panjang, perancangan ekonomi di Malaysia perlu dilihat dalam konteks strategi penempatan industri yang menyeluruh supaya kesan-kesan limpahan dapat diwujudkan di desa atau di kawasan kurang maju. Ini memerlukan satu pendekatan baru. Jika perlu, Akta Galakan Pelaburan harus dipinda supaya galakan-galakan cukai tidak lagi disediakan untuk kegiatan industri di negeri atau kawasan maju.

Synopsis

The primary aim of this paper is to analyse the distribution of manufacturing activities in Peninsular Malaysia and its implications on regional development. Related issues that are examined include regional disparities in general, the location of industries in certain states and urban centres and the existing policy on industrial locations.

Manufacturing growth in Peninsular Malaysia currently tends to encourage the rapid growth of a few urban centres especially in the West Coast states. This situation seems not only to widen regional disparities between these states and the less-developed states in the North and East Coast but also encourage Malay migration into the big urban centres of the West Coast.

In the long-run, however, economic planning in Malaysia must be seen in the context of an overall industrial location strategy so that their spread effects benefit the rural or less-developed regions. This requires a new approach. If

necessary, the Investment Incentives Act could be amended so that no tax incentives are granted to any manufacturing activity located in a developed state or area.

Pendahuluan

Kertas ini mempunyai dua tujuan. Pertama, untuk membincangkan pola penempatan kegiatan peindustrian di Semenanjung Malaysia, dan kedua, melihat implikasi penempatan tersebut terhadap pembangunan wilayah. Sejajar dengan tujuan ini maka pada peringkat awal kertas ini akan membincangkan keadaan ketidakseimbangan kawasan di Semenanjung keseluruhannya; diikuti oleh analisis mengenai penempatan industri di kawasan atau negeri tertentu, dan kesannya terhadap negeri-negeri kurang maju. Pada bahagian akhir pula perbincangan akan ditumpukan kepada aspek dasar penempatan industri dalam konteks pembangunan ekonomi negara.

Kegiatan Ekonomi dan Ketidakseimbangan Kawasan

Jadual 1 menunjukkan bahawa setakat ini pertumbuhan ekonomi keseluruhannya adalah berpusat di negeri-negeri Pantai Barat Semenanjung terutamanya di Selangor, Pulau Pinang dan Perak. Negeri-negeri di Utara (Kedah dan Perlis) Semenanjung dan di Pantai Timur (terutamanya Kelantan dan Trengganu) sebaliknya merupakan kawasan-kawasan yang lemah pencapaian dalam bidang ini. Keadaan ini juga mencerminkan bahawa negeri-negeri di Pantai Barat telah mewujudkan pelbagai kegiatan ekonomi mereka di mana peranan sektor pertanian secara relatif tidak lagi merupakan kegiatan penting dibandingkan dengan apa yang wujud di negeri-negeri Pantai Timur dan Utara.

Kenyataan ini diperkuatkan lagi oleh bukti-bukti yang menunjukkan bahawa sumbangan kegiatan perindustrian dan perdagangan makin bertambah penting di negeri-negeri Selangor, Pulau Pinang dan Perak. Pertambahan kegiatan-kegiatan ini pula boleh dikaitkan dengan proses pembandaran yang begitu cergas pertumbuhannya di kawasan-kawasan ini. Jika kita hubungkan proses pembandaran ini dengan peratusan penduduk yang terdapat di kawasan bandar di negeri-negeri ini, kita dapati peratusannya adalah lebih tinggi dibandingkan dengan negeri-negeri lain yang kurang maju. Pada tahun 1980, peratusan penduduk bandar di Selangor (termasuk Kuala Lumpur) ialah 59.9%; di Pulau Pinang 47.3%; dan di Perak 32.3%. (Malaysia, 1982: 95)¹

¹Sebagai bandingan peratusan bagi negeri-negeri lain ialah Johor 35.3%; Kedah 14.4%; Kelantan 27.7%; Melaka 23.3%; Negeri Sembilan 32.5%; Pahang 26.2%; Perlis 8.8%; dan Trengganu 42.8%. Bagi seluruh Semenanjung, peratusan penduduk bandar ialah 37.2% (Istilah bandar meliputi penduduk yang melebihi 10,000 orang)

Jadual 1
Keluaran dalam Negeri Kasar Mengikut Sektor dan Negeri, 1971 & 1980 (%)

Negeri	Pertanian		Perlombongan		Perindustrian		Perdagangan		Perkhidmatan	
	1971	1980	1971	1980	1971	1980	1971	1980	1971	1980
Selangor	11.3	7.7	5.2	1.9	25.3	31.2	27.2	24.4	30.9	34.8
Penang	14.6	5.9	—	—	21.0	37.2	36.9	28.9	27.4	28.1
Perak	26.9	23.7	21.1	9.7	9.8	17.7	21.7	22.0	20.6	26.9
Johor	43.5	32.8	2.2	0.4	15.1	23.8	15.5	17.7	23.6	25.2
Melaka	34.4	24.7	0.6	0.3	8.3	13.1	26.1	28.9	30.6	33.0
Negeri Sembilan	39.7	31.4	0.7	0.7	19.2	18.9	14.3	18.6	26.1	30.5
Pahang	48.5	38.7	5.7	2.2	6.5	16.1	14.8	15.2	24.5	27.7
Kelantan	45.8	34.6	0.2	0.3	3.5	5.3	24.6	22.0	25.9	37.7
Trengganu	46.0	31.8	4.6	22.5	4.6	6.8	23.4	14.9	21.5	24.0
Kedah/Perlis	59.1	46.9	1.2	0.3	4.8	7.7	15.4	18.4	19.5	26.7
Malaysia	28.5	20.7	6.3	3.0	16.2	23.8	23.0	22.2	26.0	30.3

Sumber: Rancangan Malaysia Keempat 1981-85.

Keunggulan ketiga-tiga negeri ini boleh juga dilihat dari *Jadual 2* di mana kita dapati ketiga-tiganya menyumbangkan hampir 74% daripada jumlah pengeluaran sektor perindustrian pada tahun 1971 dan 1980. Keunggulan ini juga dicerminkan oleh kegiatan-kegiatan perdagangan dan perkhidmatan. Dalam sektor pertanian ketiga-tiga negeri ini menyumbangkan lebih kurang 30% daripada jumlah pengeluaran pertanian.

Perbandingan Keluaran Dalam Negara Kasar (KDNK) perkapita diantara negeri-negeri juga memperlihatkan ketidakseimbangan penyebaran kegiatan ekonomi di negara ini; khususnya di antara negeri-negeri di Pantai Barat dengan negeri-negeri di Pantai Timur dan di Utara. *Jadual 3* menunjukkan bahawa KDNK per kapita negeri Selangor sungguh tinggi berbanding dengan KDNK negara keseluruhannya. Sebaliknya KDNK per kapita negeri-negeri di Pantai Timur dan di Utara pada keseluruhannya adalah hanya 70% dari KDNK negara.

Ketidakseimbangan pertumbuhan ekonomi kawasan seperti yang ternyata di atas makin bertambah ketara jika kita lihat taburan kegiatan perindustrian dari segi pengeluaran dan gunatenaga. *Jadual 4* menunjukkan bahawa negeri-negeri di Pantai Barat mempunyai peratusan yang amat tinggi sekali dalam aspek pengeluaran dan gunatenaga ini. Daya pengeluaran perindustrian di Selangor mencerminkan pencapaian yang begitu tinggi dibandingkan dengan negeri-negeri lain.²

Petunjuk-petunjuk di atas tadi dengan jelasnya telah memperlihatkan keadaan ketidakseimbangan regional di Semenanjung Malaysia. Arah aliran kini pula mencerminkan ketidakupayaan pertumbuhan ekonomi untuk mengurangkan jurang perbezaan diantara negeri-negeri maju dan yang kurang maju. Dari segi pertumbuhan sektor perindustrian, golongan pemodal lebih minat menempatkan kegiatan mereka di bandar-bandar besar di Pantai Barat walau pun galakan-galakan penempatan dan penubuhan ladang-ladang perindustrian telah diwujudkan untuk menempatkan kegiatan mereka di

²Hanya Negeri Sembilan menunjukkan daya pengeluaran yang lebih tinggi dari Selangor. Ini adalah lanjutan dari penempatan 2 kilang penapis petroliaam di Port Dickson. Daya pengeluaran kedua kilang yang memang berintensif modal ini telah meninggikan daya pengeluaran sektor perindustrian keseluruhannya di Negeri Sembilan.

Jadual 2
Peratusan Agihan Keluaran dalam Negeri Kasar Mengikut Sektor, 1971 & 1980

Negeri	Pertanian	Perlombongan	Perindustrian	Perdagangan	Perkhidmatan
Selangor	13.5	28.7	53.4	47.7	40.6
Penang	3.9	—	9.9	16.0	8.0
Perak	16.2	57.2	10.4	9.9	13.2
Johor	20.1	4.6	12.3	13.2	12.0
Melaka	4.	0.3	1.7	1.7	3.9
Negeri Sembilan	7.2	0.6	6.2	3.9	4.1
Pahang	9.8	5.2	2.3	3.7	5.4
Kelantan	5.9	0.1	0.8	0.8	3.7
Trengganu	3.9	1.7	0.7	1.0	2.0
Kedah/Perlis	15.3	1.4	2.2	1.1	5.5
Jumlah	100	100	100	100	100

Sumber: Rancangan Malaysia Keempat

Jadual 3
Keluaran dalam Negeri Kasar Per Kapita Mengikut Negeri, 1965-80

Negeri	KDNK Per Kapita mengikut harga-harga 1970 (\$)				Sebagai % dari Nilai Purata Malaysia			
	1965	1970	1975	1980	1865	1970	1975	1980
Selangor	1410	1617	1917	3176	166.3	162.7	153.4	168.4
Penang	817	987	1323	2357	96.3	99.3	105.8	125.0
Perak	863	981	1101	1583	101.8	98.7	88.1	83.9
Johor	782	900	1262	1725	82.2	90.5	101.0	91.5
Melaka	650	798	1106	1469	76.7	80.3	88.5	77.9
Negeri Sembilan	917	979	1382	1817	108.1	98.5	110.6	96.3
Pahang	984	975	1197	1486	116.0	98.1	95.8	78.8
Kelantan	417	463	589	842	49.2	46.6	47.1	44.6
Trengganu	542	492	765	1316	61.8	59.6	61.2	69.8
Kedah	550	665	828	1101	64.9	66.9	66.2	58.4
Perlis	588	—	—	1094	69.3	—	—	58.0
Malaysia	848	994	1250	1886	100	100	100	100

Sumber: RM3 & RM4

Jadual 4
Peratus Agihan Pekerjaan, Output & Daya Pengeluaran Sektor Perindustrian
Mengikut Negeri; 1963, 1968, 1973 & 1979

Negeri	Pekerjaan				Output				Peratusan dari Daya Pengeluaran Purata Seluruh Malaysia			
	1963	1968	1973	1979	1963	1968	1973	1979	1963	1968	1973	1979
Selangor	37.2	38.5	36.1	37.7	48.6	51.1	49.9	39.3	130.6	132.8	138.2	104.1
Penang	11.6	12.0	17.2	18.6	9.2	9.2	13.1	16.2	79.2	76.5	76.3	86.8
Perak	14.4	14.6	13.9	11.2	10.8	10.9	10.6	9.2	74.6	74.9	76.1	81.9
Johor	16.4	17.4	14.9	12.4	12.7	12.3	12.2	13.9	82.5	71.3	82.2	103.6
Melaka	3.3	2.5	2.7	4.7	2.6	2.0	1.3	3.3	79.3	79.6	43.2	67.4
Negeri Sembilan	4.4	3.9	3.4	3.0	5.8	7.7	3.5	9.5	133.5	198.6	164.4	321.9
Pahang	2.9	2.9	4.2	4.4	2.8	2.4	3.9	3.6	98.5	81.7	91.7	81.9
Kelantan	3.2	2.7	2.7	1.9	1.8	1.5	1.2	0.9	56.5	43.6	43.8	44.5
Terengganu	1.4	1.2	1.5	1.5	0.8	0.5	0.9	1.3	59.3	41.5	55.8	95.8
Kedah	5.8	4.0	2.7	3.2	4.5	2.2	2.0	2.4	77.4	54.8	74.3	75.7
Perlis	0.4	0.2	0.5	0.3	0.3	0.1	0.1	0.4	82.9	53.3	42.8	136.3
Jumlah	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Banci Perusahaan Perkilangan 1963, 1968 & 1973; dan Penyiasatan Perusahaan 1979.

Jadual 5
Pendapatan Purata Mengikut Tempat; 1974, 1977, 1980

Pekerjaan	Kuala Lumpur/ Petaling Jaya			Penang/ Butterworth			Johor Bharu			Ipoh			Tempat-tempat lain		
	1974	1977	1980	1974	1977	1980	1974	1977	1980	1974	1977	1980	1974	1977	1980
	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$
Pengurus	1,754	2,436	2,868	1,542	1,633	2,370	1,931	1,705	1,931	1,186	1,308	1,802	1,512	1,815	2,391
Akauntan	1,772	1,906	2,280	1,565	1,668	1,738	1,525	2,29	1,525	970	1,380	1,267	1,543	2,102	
Budak Pejabat	190	230	202	146	157	247	128	195	230	159	179	208	153	173	244
Kerani	377	434	425	308	388	455	291	335	424	248	410	475	274	232	433
Penyelia Pengeluaran	636	631	759	392	421	534	511	495	598	385	428	553	424	463	557
Pekerja Am	188	218	324	116	149	249	151	268	253	234	173	268	146	179	247

Sumber: Malaysia; 1981a.

negeri-negeri kurang maju.³ Faktor-faktor seperti pemusatan penduduk di beberapa bandar besar sahaja, penyediaan infrastruktur dan perkhidmatan yang lebih baik, dan wujudnya industri-industri pelengkap yang memainkan peranan sebagai ekonomi luaran telah menyebabkan agglomerasi perindustrian di negeri-negeri Pantai Barat.

Aliran Sejarah dan Ketidakseimbangan Kawasan

Aliran sejarah telah menimbulkan implikasi yang mendalam terhadap keadaan ketidakseimbangan kawasan yang kini wujud di Semenanjung. Faktor ini lazimnya tidak diberi tekanan yang sewajarnya dalam kajian-kajian mengenai pertumbuhan kawasan. Tetapi kita perlu menekankan bahawa ciri-ciri penempatan penduduk, keadaan pambandaran kini dan penempatan kegiatan perindustrian pada peringkat awal khususnya boleh dilihat dari perspektif sejarah dan institusi-institusi yang berkembang mengikut aliran tersebut.

Sementara perkembangan industri perlombongan bijih timah dan getah asli merupakan lanjutan dari keperluan industri-industri di United Kingdom dan Eropah Barat, sektor perlombongan bijih menjadi faktor penting sebagai penggerak kepada perkembangan kegiatan ekonomi yang lain dan kepada proses pambandaran di negeri-negeri Pantai Barat, terutamanya di Selangor dan di Perak semenjak pertengahan abad ke-19. Perkembangan industri perlombongan telah menggalakkan penghijrahan yang ramai orang-orang Cina.

Walaupun perusahaan getah asli telah diperkenalkan kemudiannya, lama kelamaan pentingnya kepada pertumbuhan ekonomi makin bertambah, dan seterusnya menjadi faktor yang penting dari segi pertambahan dan pertaburan penduduk di negara ini. Perkembangan perusahaan getah asli, melalui sistem perladangan utamanya, adalah ekoran dari galakan yang diberi oleh pentadbiran penjajah yang berkebetulan mula bertapak di negeri-negeri Pantai Barat (Rudner, 1975: 321 — 331). Seperti juga kemajuan dalam industri bijih timah, kegiatan perusahaan getah di kawasan ini telah menjadikan negeri-negeri sebelah Pantai Barat lebih maju berbanding dengan negeri-negeri lain di Semenanjung.

³Dalam jangkamasa 1976-80, hanya 51 projek perindustrian telah diluluskan dengan galakan penempatan dari jumlah 2197 (hanya 2.3%). Sebahagian besarnya telah diluluskan dengan galakan perintis dan kredit cukai pelaburan atau tanpa apa-apa galakan. Dalam tahun 1981 pula, hanya 12 projek telah diluluskan dengan galakan penempatan dari jumlah 613; 12 projek ini dianggarkan boleh memberi peluang pekerjaan kepada 2165 orang dari jumlah sebanyak 60,767 pekerjaan (Malaysia, 1981: 92).

Untuk memperkuat kepentingan British dalam industri perlombongan bijih dan perusahaan getah, sistem pengangkutan telah diperluaskan di negeri-negeri Pantai Barat. Pada peringkat awal sistem keretapi dan diikuti pula oleh sistem jalanraya (Lim, 1978; 35 — 36). Pelabuhan-pelabuhan juga dimajukan di Pantai Barat, termasuk Pelabuhan Kelang dan Pulau Pinang.

Maka pola pertumbuhan ekonomi seperti yang terdapat di Semenanjung, yang berpuncakan kepada anugerahan sumber alam (iaitu bijih timah)⁴ dan yang diikuti oleh perusahaan getah asli, sudah tentu menimbulkan berbagai implikasi dari segi penentuan struktur bandingan ekonomi kini. Struktur pentadbiran dan politik semasa zaman penjajahan, dan juga selepas kemerdekaan, telah memperkuat keadaan perbezaan kawasan pada keseluruhannya dan pertaburan kegiatan perindustrian khususnya.

Hingga akhir 1960an, pembangunan industri adalah digalakkan dalam keadaan ekonomi bebas di mana peranan pemerintah terhadap kepada penyediaan infrastruktur, galakan-galakan perindustrian dan mewujudkan suasana politik yang stabil bagi keperluan golongan pemodal asing dan tempatan. Pelaburan asing digalakkan dengan berbagai kemudahan tanpa syarat yang mungkin boleh menghalang kegiatan mereka. Dalam keadaan yang sedemikian rupa, masalah ketidakseimbangan pembangunan kawasan tidak dapat diberi perhatian yang sewajarnya (Holzhausen, 1974; 39 — 42). Tanpa campurtangan yang berkesan daripada pemerintah untuk menempatkan kegiatan perindustrian di negeri-negeri kurang maju, pelaburan perindustrian makin mirip ditempatkan di bandar-bandar besar yang lebih maju; dan kebanyakannya bertempat di negeri-negeri Pantai Barat. Keadaan ini memang sukar hendak dielakkan dalam sistem ekonomi bercorak kapitalis di mana “dasar-dasar Kerajaan telah menggalakkan perkembangan sektor swasta melalui berbagai-bagai dorongan. Kawalan-kawalan secara langsung ke atas pengeluaran, perdagangan dan kewangan swasta jarang-jarang dikuatkuasakan” (Malaysia, 1971: 93).

Pemusatan dan Penyebaran Industri

Kadar pemusatan kegiatan perindustrian di sesuatu tempat atau kawasan boleh diukur dengan menggunakan konsep ‘koefisien penem-

⁴Dari segi pengeluaran sektor perlombongan, setakat ini negeri-negeri Pantai Barat masih memainkan peranan yang lebih penting. Dalam tahun 1979, misalnya, negeri-negeri Perak dan Selangor (termasuk Kuala Lumpur) mengeluarkan 92% dari jumlah nilai pengeluaran. Dari segi tenaga buruh pula, kedua negeri ini menyediakan 85% dari jumlah pekerjaan dalam sektor perlombongan (Malaysia, 1982a: 68).

patan' (Florence, 1948: 34 — 35; Thirwall & Harris, 1967: 55 — 63). Perhitungan Koefisien⁵ ini telah pun dibuat untuk tiap-tiap industri dari data yang diperolehi bagi tahun 1968 dan 1973. Adalah dapati bahawa industri-industri yang terlalu menumpu adalah tekstil, pembuatan kasut, barang-barang pakaian, pembuatan logam asas, keluaran tembakau dan alat pengangkutan. Industri-industri yang kurang menumpu ialah barang-barang makanan, minuman, perabut, kertas dan keluaran kertas, getah dan keluaran getah, alat-alat dan jentera elektrik, serta keluaran bukan logam (Anuwar Ali, 1982).

Industri-industri yang kurang menumpu, terutama sekali pembuatan barang-barang makanan, minuman dan perabut, merupakan industri-industri yang tidak memerlukan teknologi tinggi, dan ini menyebabkan berlakunya penyebaran penempatan kilang-kilang yang lebih meluas. Penempatan kilang-kilang tersebut di negeri-negeri kurang maju tidak merupakan masalah genting walaupun negeri-negeri tersebut mempunyai kurang tenaga mahir. Kita perhatikan bahawa penempatan industri-industri tersebut juga mesti mengambil kira kos pengangkutan; dan oleh yang demikian (kebiasaannya) mereka mesti berhampiran dengan pasaran.

Berhubung dengan 'koefisien penempatan' ini perlu juga kita memajukan konsep 'koefisien pengkhususan kawasan' yang boleh mengukur sejauh mana peratusan taburan gunatenaga dalam sektor

⁵Perhitungan 'koefisien penempatan' adalah dihubungkan dengan penyerapan gunatenaga dalam tiap-tiap industri. Koefisien ini akan mengukur sejauh mana peratusan taburan gunatenaga dalam industri tertentu di antara kawasan berbeza dengan gunatenaga dalam sektor peindustrian keseluruhannya. Perhitungannya boleh dibuat dengan menggunakan formula seperti berikut:

$$KPi = \frac{1}{2} \sum_i^n \left/ \frac{Pij}{Pi} - \frac{Lj}{L} \right/$$

dimana:

- Pij = bilangan pekerja dalam industri i di kawasan j.
- Pi = jumlah pekerja seluruh negara dalam industri i.
- Lj = jumlah pekerja dalam semua industri di kawasan j.
- L = jumlah pekerja semua industri di seluruh negara.

Seandainya peratusan gunatenaga dalam sesuatu industri bersamaan dengan peratusan gunatenaga di semua kawasan dalam industri yang sama, nilai koefisien ialah kosong; dan ini menunjukkan bahawa gunatenaga dalam industri tersebut tidak menyimpang dari pola gunatenaga kawasan bagi semua industri. Apabila sesuatu industri itu menjadi bertambah menumpu, koefisien ini akan mendekati nilai satu.

perindustrian bagi seluruh negara.⁶ Perhitungan kami menunjukkan bahawa bidang pengkhususan di negeri-negeri maju terutamanya Selangor, Perak dan Pulau Pinang adalah amat kurang dibandingkan dengan negeri-negeri kurang maju di Pantai Timur dan di Utara. Keadaan ini memang wujud kerana negeri-negeri kurang maju merupakan kawasan yang tidak mempunyai keupayaan untuk mempelbagaikan kegiatan perindustrian. Sebaliknya, negeri-negeri maju mempunyai kemiripan untuk mengurangkan pengkhususan perindustrian mereka terus menerus.⁷

Keadaan ini wujud ekoran dari kebaikan bandingan yang terdapat di bandar-bandar negeri maju dari segi pengalaman dan kemahiran tenaga buruh pada pelbagai peringkat. Memang tidak dapat dinafikan bahawa pencapaian dalam bidang pendidikan di bandar-bandar Pantai Barat adalah tinggi dibandingkan dengan yang terdapat di negeri-negeri kurang maju (Malaysia, 1983: 96 — 97; Meerman, 1979: 108 — 109). Pemusatan industri dan kegiatan-kegiatan ekonomi yang lain di negeri-negeri maju dengan sendiri telah menarik sebahagian besar buruh mahir dari negeri-negeri kurang maju. Dengan itu yang ketinggalan di negeri-negeri kurang maju adalah pekerja-pekerja yang kebanyakannya tidak mempunyai kemahiran industri (Pryor, 1979: 113 — 124).

Kemahiran industri pula mempunyai kaitan yang rapat dengan tingkat pencapaian teknologi; dan perkembangan kegiatan perindustrian seharusnya berdasarkan kepada keupayaan mencipta dan kadar penyerapan teknologi. Walau pun dalam konteks antarabangsa. Malaysia, seperti juga negara-negara sedang membangun yang lain, masih bergantung kepada teknologi negara maju (Anuwar Ali, 1983), dalam konteks kawasan pemusatan kegiatan industri di bandar-bandar besar di Pantai Barat telah melemahkan pencapaian teknologi dan kemahiran teknik di negeri-negeri kurang maju. Pola pemusatan industri kini akan meneruskan lagi wujudnya ketidakseimbangan kawasan. Penciptaan, pembaharuan dan penyerapan teknologi,

⁶Koefisien pengkhususan regional' dihitng dengan menggunakan formula berikut:—

$$KPR_r = \frac{1}{2} \sum_i^n \left| \frac{P_{ij}}{L_j} - \frac{P_i}{L} \right|$$

Nilai koefisien ini adalah di antara kosong dan satu; kosong sekiranya agihan gunatena dalam *semua* industri di sesuatu kawasan bersamaan dengan agihan bagi seluruh negara; dan satu jika sesuatu kawasan itu *tidak* mempunyai corak gunatena industri seperti mana yang wujud bagi seluruh negara.

⁷Keadaan yang sedemikian rupa juga telah wujud di United Kingdom. (Thirlwall, 1969 : 128 — 133).

walaupun tingkatnya rendah berbanding dengan yang terdapat di negara perindustrian, adalah lebih cergas di kawasan-kawasan yang telah mewujudkan berbagai industri (Feller, 1975: 83 — 107; Estall & Buchanan, 1966: 99 — 101). Oleh yang demikian, rantaian industri hanya wujud dengan lebih menyeluruh di pusat-pusat agglomerasi di bandar-bandar negeri maju.

Sungguh pun pergantungan kepada teknologi negara maju telah melemahkan keupayaan negara untuk mencipta, kita perhatikan bahawa kelemahan ini lebih ketara di kawasan kurang maju. Kekurangan kegiatan industri di kawasan tersebut bermakna institusi-institusi tertentu tidak dapat diwujudkan untuk menyerap teknologi yang bersesuaian atau meminda teknologi untuk keperluan tempatan. Dengan secara tidak langsung, kawasan ini terpaksa bergantung kepada pusat-pusat agglomerasi industri di kawasan maju bagi keperluan teknologi mereka.

Kelemahan ini yang diperkuatkan oleh keadaan kurangnya tenaga mahir dan tenaga pengurusan bermakna hanya industri-industri teknologi rendah akan ditempatkan di negeri-negeri kurang maju, terutama sekali jika golongan pemodal dibiarkan membuat keputusan mengenai penempatan industri yang mereka usahakan.

Faktor-faktor seperti penempatan industri berteknologi rendah, tingkat keperluan kemahiran yang rendah, dan kurangnya keupayaan untuk menyerap dan mencipta teknologi di negeri-negeri Pantai Timur dan Utara boleh digambarkan melalui daya pengeluaran yang rendah pada keseluruhannya dan seterusnya tingkat upah yang rendah.⁸

Keadaan perbezaan kawasan seperti yang dinyatakan di atas adalah selaras dengan model *circular causation and cumulative change* seperti dimajukan oleh Myrdal (1968: 1870-71). Hipotesa utama model ini ialah kawasan yang mula-mula maju oleh kerana faktor sejarah dan geografi (termasuk sumber-sumber alam) akan terus maju dengan secara bertimbun-tambah dan meninggalkan kawasan yang kurang maju

⁸Dalam tahun 1979, output per pekerja sektor perindustrian bagi tiap-tiap negeri adalah seperti berikut:

Kelantan (\$26,281); Kedah (\$44,655); Pahang (\$48,360); Perlis (\$80,497); Trengganu (\$56,637). Johor (\$6,134); Melaka (\$39,808); Negeri Sembilan (\$189,972); Pulau Pinang (\$51,210); Perak (\$48,311); Selangor (\$61,460). Semenanjung Malaysia (\$59,019).

Upah per pekerja pula adalah seperti berikut:

Kelantan (\$1,990); Kedah (\$2,663); Pahang (\$4,103); Perlis (\$5,057); Trengganu (\$3,775). Johor (\$3,760); Melaka (\$2,785); Negeri Sembilan (\$4,443); Pulau Pinang (\$3,576); Perak (\$3,330); Selangor (\$4,904). Semenanjung Malaysia (\$4,032).

juah di belakang. Tanpa campurtangan cergas pemerintah, jurang perbezaan di antara kedua kawasan akan bertambah. Seperti ternyata di atas, proses membuat keputusan oleh golongan pemodal tidak semestinya boleh menjamin penempatan industri di kawasan kurang maju (Fu-Chen Lo & Kamal Salih, 1978: 243 — 269; Lipton, 1977: 221; Sim Ah Ba, 1978; 38). Dalam keadaan ini kesan bertimbun-tambah akan menjadi kuat dan bertumpu di pusat agglomerasi.

Kita dapati industri-industri itu bertumpu di kawasan ini berikutan dari wujudnya ekonomi dalaman dan luaran. Walaupun negeri-negeri kurang maju mempunyai kebaikan bandingan dari segi penawaran buruh yang ramai dan murah tingkat upahnya, kebaikan ini selalunya tidak dapat mengatasi faedah agglomerasi yang sediada di negeri-negeri yang lebih maju. Kesan limpahan yang berpunca dari negeri-negeri maju, seperti pasaran untuk pengeluaran dan penyerapan teknologi di negeri-negeri kurang maju, selalunya dikuasai oleh kesan *backwash* seperti aliran keluar modal dan buruh mahir ke negeri-negeri maju.

Misalnya kita dapati Kuala Lumpur dan negeri Selangor telah menjadi *pusat migrasi perindustrian bandar* (Malaysia, 1983: 63). Hal ini memang tidak dapat dielakkan bukan sahaja kerana tujuan untuk menyusun semula masyarakat Malaysia tetapi juga kerana tekanan yang diberi kepada pertumbuhan Lembah Kelang sebagai pusat interaksi ekonomi yang terbesar sekali di Malaysia (Shankland Cox, 1973: 37). Di antara tahun 1970 — 1980, Kuala Lumpur telah menerima bilangan penghijrah yang terbanyak sekali (297,000 orang); diikuti oleh negeri Selangor (180,000 orang)⁹ Kawasan-kawasan yang lebih maju seperti Kuala Lumpur dan Petaling Jaya juga merupakan tempat agglomerasi perindustrian yang telah berjaya menarik tenaga mahir dari kawasan yang kurang maju. Struktur upah dikedua tempat ini adalah tinggi berbanding dengan bandar-bandar lain di Semenanjung (lihat Jadual 5). Di antara sebab utama wujudnya keadaan ini ialah pertandingan yang kuat di antara perusahaan besar untuk menarik kakitangan mahir telah berlaku di tempat tersebut (Malaysia, 1981a: 108).

Keadaan yang telah dibincangkan di atas memperkuatkan lagi masalah perbezaan kawasan; dan apabila ketidakseimbangan ini mula berlaku, faktor-faktor ekonomi, institusi dan sosial boleh menyebabkan ketidakseimbangan tersebut berterusan (Thirlwall, 1980: 419 — 425;

⁹Selain dari sebab mengikuti keluarga, sebahagian besar dari penduduk yang berpindah adalah bertujuan untuk mencari kerja, mendapat kerja atau berpindah tempat kerja (Malaysia, 1983: 63).

Stilwell, 1972: 33 — 34). Masalah ini makin bertambah genting jika dilihat dari segi pertumbuhan industri yang makin berorientasikan kepada pasaran ekspot mulai awal tahun 1970an. Berbagai langkah telah dimajukan untuk mencapai tujuan ini dan di antaranya ialah penubuhan beberapa 'kawasan perdagangan bebas.' Tetapi, oleh kerana kawasan seperti ini memerlukan perkhidmatan perkapalan di Pelabuhan Kelang dan Pulau Pinang, kita dapati (sehingga akhir 1981) kawasan-kawasan tersebut hanya berpusat di beberapa negeri di Pantai Barat.¹⁰ Oleh yang demikian, keperluan sektor perindustrian untuk menambahkan usaha ekspotnya dan tujuan golongan pemodal untuk memperkuatkan lagi hubungan ekonomi di antara Malaysia dan negara-negara maju (kerana negara-negara ini merupakan sasaran ekspot industri) dengan secara tidak langsung telah menambahkan cergasnya pertumbuhan bandar-bandar tertentu di Pantai Barat.

Penutup

Setelah melihat hubungan di antara pemusatan kegiatan perindustrian dan pertumbuhan ekonomi kawasan, perlu di sini kita mengemukakan satu persoalan yang penting iaitu apakah pola perindustrian yang perlu digalakkan dalam konteks pembangunan kawasan? Persoalan ini mesti dilihat dari perspektif matlamat pertumbuhan industri yang hendak dicapai.

Rancangan Malaysia Kedua (1971-75) telah menegaskan bahawa 'langkah-langkah bagi menempatkan perusahaan moden di luar bandar dan mengadakan pusat-pusat kemajuan baru di kawasan-kawasan baru serta memindahkan penduduk-penduduk luar bandar ke kawasan-kawasan bandar sangatlah perlu dilakukan. Ini akan dapat mengatasi masalah-masalah jurang perbezaan ekonomi di antara kawasan-kawasan bandar dengan luar bandar dan menghapuskan pengenalan keturunan-keturunan kaum mengikut pekerjaan dan kawasan.' (Malaysia, 1971: 51)

Walau bagaimana pun, oleh kerana tahap pertumbuhan perindustrian kini hanya dapat mewujudkan pertumbuhan pesat beberapa pusat bandar sahaja, kita dapati matlamat seperti itu mungkin bercanggah. Sementara kita menekankan tentang perlunya industri-industri ditempatkan di kawasan-kawasan kurang maju, matlamat untuk menghapuskan pengenalan kaum mengikut pekerjaan dan kawasan telah menggalakkan (dengan secara tidak langsung)

¹⁰Kawasan Perdagangan Bebas terdapat di Pulau Pinang (Bayan Lepas, Prai dan Prai Wharf); Selangor (Telok Panglima Garang, Sungai Way/Subang dan Ampang/Ulu Kelang); Melaka (Batu Berendam dan Tanjong Kling).

penghijrahan penduduk Melayu ke bandar-bandar besar, terutamanya di negeri-negeri Pantai Barat (Anuar Ali, 1983a). Dari segi jangkamasa pendek, pola penghijrahan ini memang sukar hendak dielakkan kerana matlamat dasar pemerintah adalah untuk menggalakkan pemindahan penduduk Melayu dari kerja-kerja di sektor pertanian (Lihat Soon, 1978: 35 — 48; Young, 1980: 60 — 96).

Perlu juga dinyatakan di sini bahawa di antara matlamat penting dasar pembangunan negara ialah dari segi agihan penduduk yang sesuai mengikut keadaan ekonomi, sosial dan politik. Di beberapa negara, misalnya proses ini boleh melibatkan pertumbuhan hanya satu pusat bandar terbesar, iaitu ibu negaranya. Itu pun bergantung kepada saiz, sumber alam dan tahap pertumbuhan ekonomi. Ada pula negara lain di mana pembangunan ekonomi mereka telah membolehkan pertumbuhan bandar-bandar kecil sebagai pelengkap kepada beberapa bandar besar. Alternatif kedua adalah sangat sesuai bagi Malaysia kini memandangkan pertumbuhan industri berlaku dengan pesatnya semenjak akhir tahun 1960an walaupun penyebarannya masih memperkuatkan kedudukan ekonomi beberapa bandar besar di Pantai Barat.

Maka dari segi jangkamasa panjang perancangan gunatenaga dan agihan pendapatan di Semenanjung Malaysia perlu dilihat dalam konteks penempatan industri secara menyeluruh. Pengalaman di Taiwan, misalnya, menunjukkan bahawa pertumbuhan perindustrian yang cergas boleh diwujudkan bersama dengan keperluan untuk menempatkan industri di kawasan kurang maju. Selain dari meningkatkan pendapatan penduduk di desa atau di kawasan-kawasan kurang maju, Taiwan telah berjaya mewujudkan berbagai kesan limpahan (Ho, 1979: 77-96; Shih, 1983).

Industri-industri berasas sumber dan berintensif buruh serta industri-industri kecil perlu diberi beberapa galakan yang sesuai untuk ditempatkan di negeri-negeri kurang maju supaya pendapatan penduduk dan peluang-peluang pekerjaan dapat dipertingkatkan. Seperti yang dinyatakan di atas, galakan penempatan yang sedia ada telah tidak berjaya menarik pelaburan industri ke kawasan-kawasan atau negeri-negeri kurang maju. Galakan lain seperti taraf perintis dan penubuhan ladang-ladang perindustrian (termasuk kawasan perdagangan bebas) yang lebih awal dan lengkap di negeri-negeri maju telah melemahkan keupayaan negeri-negeri kurang maju menarik pelabur-pelabur.

Perancangan industri yang rapi pada peringkat nasional dan negeri perlu dimajukan supaya kegiatan industri tidak lagi ditempatkan di

pusat-pusat agglomerasi yang sedia ada. Jika perlu, Akta Galakan Pelaburan mestilah dipinda supaya galakan tidak lagi disediakan untuk kegiatan-kegiatan industri di kawasan/negeri maju. Melalui perancangan industri ini adalah diharapkan supaya negeri-negeri kurang maju dan kawasan-kawasan desa dapat memperkuat asas industri mereka dan mengurangkan masalah penghijrahan, terutamanya tenaga buruh mahir, dari kawasan desa.

Rujukan

- Anuwar Ali (1982). *Industrialization and Employment Creation in a Developing Economy: An Analysis on Malaysia* (Tesis Ph.D), Universiti Kent, Caunterbury, England.
- (1983). "Industrialization and Employment Policies in Malaysia: A Critical Review and An Alternative", Kertaskerja di Konvensyen Ketujuh Persatuan Ekonomi Malaysia, Januari, Kuala Lumpur.
- (1983 a). "Pelaburan, Perindustrian dan Pekerjaan: Implikasinya Ke atas Hubungan Etnik di Malaysia", Kertaskerja di Persidangan Antrabangsa mengenai Modernisasi dan Keperibadian Budaya-Bangsa, Januari, Universiti Malaya, Kuala Lumpur.
- Estall, R. C. & Buchanan, R. O. (1966). *Industrial Activity and Economic Geography*, Hutchinson & Co. Ltd., London.
- Feller, I. (1975). "Invention, Diffusion and Industrial Location", dlm. L. Collins & D. F. Walker (eds), *Location Dynamics of Manufacturing Activity*, John Wiley & Sons, London.
- Florence, P. S. (1948). *Investment, Location and Size of Plant*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Fu-Chen Lo & Kamal Salih (1978). "Growth Poles and Regional Policy in Open Dualistic Economies: Western Theory and Asian Reality", dlm. Fu-Chen Lo & Kamal Salih (eds), *Growth Pole Strategy and Regional Development Policies*, Pergamon Press, Oxford.
- Ho, S. P. (1979). "Decentralized Industrialization and Rural Development: Evidence from Taiwan", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 28.
- Holzhausen, W. (1974). *Federal Finance in Malaysia*, University of Malaya Press, Kuala Lumpur.
- Lim Heng Kow (1970). *The Evolution of the Urban System in Malaya*, Penerbit Universiti Malaya, Kuala Lumpur.
- Lipton, M. (1977). *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*, Temple Smith Ltd., London.
- Malaysia (1971). *Rancangan Malaysia Kedua 1971-75*, Jabatan Cetak Kerajaan, Kuala Lumpur.
- (1981). *Laporan Tahunan*, Lembaga Kemajuan Perindustrian Malaysia, Kuala Lumpur.

- (1981). *Rancangan Malaysia Keempat 1981-85*, Jabatan Cetak Negara, Kuala Lumpur.
- (1981a). *Labour and Manpower Report 1980*, Ministry of Labour and Manpower, Kuala Lumpur.
- (1982). *Banci Penduduk & Perumahan Malaysia 1980; Kawasan Pehak Berkuasa Tempatan: Penduduk, Isirumah dan Tempat Kediaman*, Jabatan Perangkaan, Kuala Lumpur.
- (1982a). *Penyiasatan Perusahaan 1979*, Jabatan Perangkaan, Kuala Lumpur.
- (1983). *Banci Penduduk dan Perumahan Malaysia 1980; Laporan am Banci Penduduk, Jilid I*, Jabatan Perangkaan, Kuala Lumpur.
- *Banci Perusahaan Perkilangan Semenanjung Malaysia; 1963, 1968 & 1973*, Jabatan Perangkaan, Kuala Lumpur.
- Meerman, J. (1979). *Public Expenditure in Malaysia: Who Benefits and Why*, Oxford University Press, Washington, D. C.
- Myrdal, G. (1968). *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, Penguin Books, London.
- Pryor, R. J. (1979). "Malaysia: Migration and Development; A Regional Synthesis", in R. J. Pryor (ed), *Migration and Development in Southeast Asia: A Demographic Perspective*, Oxford University Press, Kuala Lumpur.
- Rudner, M. (1975). "The State and Peasant Innovation in Rural Development: The Case of Malaysian Rubber", dlm. D. Lim (ed), *Readings on Malaysian Economic Development*, Oxford University Press, Kuala Lumpur.
- Shankland Cox Partnership (1973). *Klang Valley Regional Planning and Development Study*; (Report for the International Bank for Reconstruction and Development and the Governments of Malaysia and the State of Selangor).
- Shih Jhi-tzeng (1983). "Decentralized Industrialization and Rural Non-Farm Employment in Taiwan", Kertaskerja di Mesyuarat Agong ADIPA, Jun, Kuala Lumpur.
- Sim Ah Ba (1978). *Decentralization and Performance: A Comparative Study of Malaysia Subsidiaries of Different National Origins*, Siri Monograph Fakulti Ekonomi dan Pentadbiran, Universiti Malaya, Kuala Lumpur.
- Soon, L. Y. (1978). "Migrant-Natives Socio-Economic Differences in a Major Metropolitan Area in Peninsular Malaysia: Its Implication on Migration Policy in a Multiethnic Society", *Journal of Development Areas*, Vol. 13.
- Stilwell, F. J. B. (1972). *Regional Economic Policy*, Macmillan press, Ltd., London.
- Thirwall, A. P. (1969). "Weighting Systems and Regional Analysis", *Oxford Economic Papers*, Vol. 21.
- (1980). "Regional Problems are 'Balance of Payment' Problems", *Regional Studies*, Vol. 14.

- & Harris, C. P (1975). "Measuring the Location of Industry," *Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol. 35.
- Young, K. (1980). "The New Economic Policy and Long-Term Development Issues", dlm. K. Young, W. C. Bussink & P. Hassan, (eds), *Malaysia: Growth and Equity in a Multiracial Society*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

