

Evolusi Perolehan Awam di Malaysia Dari Era Kolonial British Sehingga Pelaksanaan Dasar Ekonomi Baru

Evolution of Public Procurement in Malaysia from The British Colonial Era To The Period Of The New Economic Policy

MUHAMMAD FIRDAUS BIN AZIZAN*, SITY DAUD & JAMAIE HAMIL

Pusat Kajian Sejarah, Politik dan Hal Ehwal Antarabangsa,

Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan,

Universiti Kebangsaan Malaysia, 43600 Bangi, Selangor, Malaysia

Corresponding author: firdaus800628@gmail.com

Received: 17 August 2023 Accepted: 05 June 2024

Abstrak

Artikel ini merupakan satu analisis terhadap evolusi dan perubahan yang berlaku dalam perolehan awam di Malaysia dari dua era iaitu era kolonialisme British dan era pelaksanaan Dasar Ekonomi Baru (DEB). Objektif yang disasarkan adalah untuk mengupas perubahan yang berlaku dalam perolehan awam dalam tempoh berkenaan, menganalisis sebab dan faktor mengapa perubahan tersebut berlaku dan seterusnya impak yang ditinggalkan. Hal ini penting kerana dasar perolehan awam dalam dua tempoh tersebut telah menjadi asas kepada apa yang wujud dalam sistem perolehan kerajaan yang berjalan pada hari ini. Faktor politik dan halatuju pemerintah didapati memainkan peranan dalam mencorakkan bentuk perolehan awam pada kedua-dua era berkenaan dan ia dilegitimasikan secara sistematik. British telah menjadikan perbelanjaan awam berjalan mengikut acuan dan telunjuk mereka walaupun sultan masih menjadi pemerintah tertinggi di sesebuah negeri. Melalui terma “menasihatkan” berbanding “mengarahkan” dalam menguruskan pentadbiran, British menubuhkan Majlis Mesyuarat Persekutuan sebagai alat kawalan yang sah untuk mengawal dan menguasai pentadbiran kewangan di negeri-negeri jajahan mereka. Pengurusan perolehan pada era penjajahan dijalankan oleh *crown agent* yang memainkan peranan mewakili pemerintah tertinggi British di London. Peranan *crown agent* ini menjadi dominan dan ia berterusan sehingga selepas Tanah Melayu mendapat kemerdekaan. DEB yang dilancarkan pada 1971 menyaksikan transisi penting di mana wujud peranan kerajaan yang diwakili anak tempatan secara jelas dengan terlibat lebih aktif dalam agenda pembangunan negara melalui perolehan awam. Ini berlaku melalui pelaksanaan dasar afirmatif dalam bentuk perundangan, kerangka birokrasi dan sistem kuota. Hal ini telah memberi kesan kepada dasar perolehan awam negara sehingga kini.

Kata kunci: Perolehan Awam; Transisi; Kolonialisme; *Crown Agent*; Tindakan Afirmatif

Abstract

This article is an analysis of the evolution and changes that occurred in public procurement in Malaysia from two eras, namely the era of British colonialism and the era of the implementation of the New Economic Policy (NEP). The targeted objective is to examine the changes that occurred in public procurement during the period, analyze the reasons and factors why those changes occurred and then the impact that was left behind. This is important because the public procurement policy in those two

periods has become the basis of the government procurement system in Malaysia today. Political and the direction of the government were found to play a role in shaping the form of public procurement in both eras and it was systematically legitimized. The British have made public spending run according to their mold and direction even though the sultan is still the supreme ruler of a state. Through the term “advising” versus “directing” in managing the administration, the British established the Federal Assembly as a legitimate control tool to govern and dominate the financial administration in their colonial states. Crown agents played an important role in public procurement representing the supreme British government in London and this continued until after independence. NEP which was launched in 1971 witnessed an important transition where there was a clear role for the government by being more actively involved in the national development agenda through public procurement. This happens through affirmative policies in the form of legislation, bureaucratic frameworks and quota systems. This has had an impact on the country’s public procurement policy until now.

Keywords: Public Procurement; Transition; Colonialisme; Crown Agent; Affirmative Action

Pengenalan

Sistem berkerajaan di Malaysia telah melalui evolusi panjang dan dalam tempoh berkenaan, berlaku transisi dan perubahan dalam sistem pentadbiran di antara satu era ke era berikutnya. Dalam menelusuri evolusi pentadbiran kerajaan ini, antara elemen penting untuk diberi perhatian adalah pengurusan perbelanjaan kerajaan. Perbelanjaan awam adalah instrumen yang paling signifikan dalam polisi fiskal yang menentukan hala tuju pembangunan negara dan memberi kesan langsung kepada pertumbuhan ekonomi sebagaimana pandangan Nasarudin & Zulkifly¹. Menurut Atory², perbelanjaan awam adalah perbelanjaan dari hasil negara yang dipersetujui dan diluluskan oleh badan yang berkuasa. Proses perbelanjaan awam melibatkan elemen politik, pentadbiran serta perundangan yang dinyatakan dalam bentuk kewangan. Sabitha³ pula meletakkan tiga tujuan utama dalam perbelanjaan awam iaitu pertama, sebagai mekanisme melaksanakan dasar yang dirancang; kedua, sebagai alat kawalan dalam pentadbiran; dan ketiga, sebagai dokumen atau maklumat awam dari kerajaan kepada rakyat. Satu bahagian penting dalam perbelanjaan kerajaan adalah perolehan awam yang merujuk kepada apa jua pembelian barangan, perkhidmatan atau pelaksanaan kerja oleh pihak kerajaan atau badan yang dilantik oleh kerajaan seperti yang dijelaskan oleh Pertubuhan Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (OECD)⁴. Setiap kerajaan di dunia memperuntukkan sejumlah besar dana bagi perbelanjaan perolehan ini.

Shawal⁵ menekankan kepentingan perolehan awam sebagai alat bagi menggerakkan jentera kerajaan dan platform bagi menunjukkan keberadaan kerajaan dengan melaksanakan projek-projek infrastruktur dan menyediakan perkhidmatan kepada rakyat. Ia menjadi lebih penting bagi sebuah negara yang mengamalkan belanjawan defisit iaitu perbelanjaan melebihi pendapatan seperti Malaysia di mana perolehan kerajaan menjadi alat pertumbuhan ekonomi melalui penciptaan peluang pekerjaan, pembangunan sosio-ekonomi dan pelaburan jangka panjang melalui projek pembangunan sebagaimana pandangan Mohamad Zaki⁶. Perolehan awam dan pembangunan kesejahteraan insan mempunyai hubung kait yang positif dan menyumbang kepada pertumbuhan ekonomi melalui nilai benar dalam pendapatan per kapita seperti dapatan oleh Rabiatal Adawiyah, Rahmah Ismail & Tamat Sarmidi⁷.

Perbelanjaan awam termasuk pengurusan perolehan yang tersusun di Malaysia dapat dikesan kewujudannya sejak zaman pemerintahan Kesultanan Melayu khususnya dalam Kesultanan Melayu Kedah dan Kesultanan Melayu Melaka. Berdasarkan beberapa rekod sejarah khususnya dalam Kesultanan Melayu Kedah dan juga Kesultanan Melayu Melaka, jelas bahawa satu sistem khas

telah wujud. Perkara ini turut diakui oleh pihak British sendiri apabila melebarkan jajahannya ke Kedah di mana George Maxwell selaku Penasihat British pertama di negeri berkenaan mengakui yang Kedah telah mempunyai sistem penasihat yang tersusun⁸. Walau bagaimanapun, dominasi Kesultanan Melayu ini kemudiannya dihakis secara licik dan digantikan dengan sistem yang dibawa oleh penjajah khususnya British. Hasil kekayaan Tanah Melayu ini telah menjadi antara sumber penting yang mendanai kempen Britain dalam Perang Dunia Pertama dan Perang Dunia Kedua. Apabila cengkaman British semakin longgar dan kemerdekaan negara dicapai, kerajaan baharu yang dibentuk pasca penjajahan telah cuba mencorakkan hala tuju baharu bagi negara ini. Ia membawa kepada perjalanan yang tidak begitu lancar khususnya apabila berlakunya Peristiwa 13 Mei 1969. Ia kemudiannya membawa perhatian kita kepada dasar kerajaan yang boleh disifatkan paling ikonik dan signifikan dalam sejarah negara iaitu DEB. Melalui DEB, perolehan awam dilihat menjadi alat penting bagi menjayakan matlamat yang digariskan khususnya meningkatkan pemilikan ekuiti Bumiputera dalam ekonomi.

Perolehan awam dari semasa ke semasa semakin menjadi tumpuan masyarakat umum di mana mereka ini yang lahir dari perkembangan dan percambahan demokrasi menuntut perbelanjaan awam yang telus dan diurus dengan nilai integriti yang tinggi seperti yang diutarakan oleh Premchand⁹. Evolusi dalam perolehan awam ini penting bagi melihat bagaimana ia bermula dan berkembang menjadi satu alat penting menjayakan dasar politik dan pembangunan dalam pentadbiran kerajaan. Evolusi perolehan awam ini mencetuskan tiga persoalan penting yang menjadi asas kepada kajian ini iaitu bagaimanakah bentuk perubahan yang berlaku; mengapakah perubahan tersebut berlaku; dan apakah kesan daripada perubahan yang berlaku tersebut. Bahagian seterusnya kajian ini akan mengupas wacana sarjana-sarjana terdahulu dalam membicarakan isu pentadbiran kerajaan khususnya perolehan awam dalam dua era yang terlibat iaitu kolonialisme British dan pelaksanaan DEB. Bab berikutnya pula adalah huraian mengenai metodologi yang digunakan dalam menjayakan kajian ini. Ia akan diikuti dengan penjelasan skop kajian khususnya dari sudut temporal. Dapatan kajian iaitu bentuk perolehan awam, perubahan yang berlaku dan impak yang ditinggalkan dalam kedua-dua era kemudiannya dibentangkan. Kajian diakhiri dengan kesimpulan dan cadangan kajian akan datang.

Wacana Sarjana

Dalam konteks Malaysia, perolehan awam merupakan bahagian penting dalam pentadbiran kerajaan di mana ia menjadi alat bagi mencapai dasar dan polisi yang dirangka serta mengambil peratusan yang besar dari keseluruhan perbelanjaan kerajaan¹⁰. Jika dilihat dengan lebih mendalam, dasar awam yang dirangka di Malaysia mengambil kira kerangka pluralisme yang kompleks dengan sekurang-kurangnya tiga aspek utama yang diambil kira iaitu pertama, hakikat bahawa negara ini mengamalkan demokrasi dengan acuan barat; kedua, kedudukan Islam sebagai agama rasmi Persekutuan di mana dasar yang dirangka mengambilkira sensitiviti beragama; dan ketiga aspirasi Malaysia untuk berperanan aktif di peringkat serantau khususnya melalui platform ASEAN. Pertembungan dalam kepentingan di antara tiga perkara ini memerlukan ketelitian dalam pelaksanaan sebarang dasar termasuk pengurusan kewangan di Malaysia¹¹. Pertimbangan yang dibuat juga perlu mengambilkira empat dimensi utama iaitu politik; pendidikan; kedudukan geografi; dan agama¹². Hakikat ini menjadikan transisi dalam perkhidmatan awam, pengurusan kewangan negara dan aspek pembangunan banyak dipengaruhi situasi politik semasa dan wawasan yang ingin dicapai oleh seseorang pemimpin yang berkuasa. Ini adalah sebahagian rumusan yang dibuat oleh Lee & Lee¹³ yang melihat evolusi hala tuju matlamat pembangunan negara yang pada asalnya digerakkan oleh sistem birokrasi seperti Unit Perancang Ekonomi, namun kemudiannya dibayangi kepentingan politik pemerintah. Seterusnya, wacana sarjana ini boleh dilihat dengan lebih mendalam apabila ia dibahagikan mengikut era iaitu era

kolonialisme British dan era pelaksanaan DEB.

Era Kolonialisme British

Era penjajahan British di Tanah Melayu dari kacamata penjajah berkenaan telah dihuraikan secara panjang lebar oleh Residen Jeneral pertama Negeri-Negeri Melayu Bersekutu (NNMB) iaitu Frank Swettenham¹⁴. British memperkenalkan pembaharuan khususnya dalam pentadbiran dan pendidikan di mana asasnya telah membentuk apa yang wujud di Malaysia hari ini. Cengkaman British semasa era penjajahan sehingga fasa selepas kemerdekaan turut disentuh oleh beberapa lagi sarjana barat selepasnya dengan pelbagai dimensi sudut pandang. Pembaharuan dalam sistem pentadbiran yang dibawa British memberi kesan kepada masyarakat yang bergelut untuk membuat penyesuaian diri dan mengorbankan sedikit demi sedikit elemen tradisional yang selama ini menjadi amalan¹⁵. Era kolonialisme British juga menyaksikan para pemerintah khususnya Sultan dan para penasihat terpaksa menerima hakikat pemerintahan mereka berjalan atas nasihat dan telunjuk British¹⁶. Hal ini dianggap perlu bagi memberi jalan kepada pemodenan dalam pentadbiran mengambil tempat serta memastikan kepentingan politik British terus dipelihara melalui warisan yang bakal ditinggalkan¹⁷. Dominasi British dalam pentadbiran meninggalkan apa yang dinamakan *neo-colonialisme* di mana walaupun di atas kertas Tanah Melayu telah merdeka, ia masih sangat terikat dengan warisan penjajah, malah British sendiri belum meninggalkan kepentingannya dalam banyak hal terutama melibatkan kepentingan ekonomi melalui sumber kekayaan hasil alam¹⁸.

Selain itu, ramai sarjana tempatan turut membicarakan pengaruh yang ditinggalkan British di mana Khoo Kay Kim¹⁹ antaranya menyifatkan matlamat atau objektif utama British hadir adalah atas faktor ekonomi dan perdagangan dan British pada hakikatnya tidaklah menguasai pentadbiran secara mutlak melainkan melalui peranan sebagai penasihat. Hal ini semuanya dilakukan demi kelangsungan ekonomi dan perdagangan dengan Tanah Melayu walaupun selepas kemerdekaan di mana melalui pendekatan yang dilihat lebih lunak ini, British berharap dapat menjalinkan hubungan yang lebih berpanjangan sifatnya. Khasnor Johan²⁰ pula melihat bagaimana British mengukuhkan cengkaman dalam pentadbiran melalui pengenalan sistem pentadbiran kerajaan yang turut melibatkan elit Melayu. Mereka yang dilantik walaupun adalah rakyat tempatan, tetapi telah menerima pendidikan British dan ini merupakan matlamat jangka panjang untuk memastikan pengaruh penjajah berkenaan terus dirasakan. Sivarajan²¹ pula menyifatkan wujudnya apa yang dinamakan istilah birokrasi kolonial bagi menggambarkan proses British menguasai pentadbiran di Tanah Melayu. Proses ini dilakukan dengan hanya mengekalkan posisi Sultan namun menghapuskan peranan pembesar negeri dalam sistem birokrasi tradisional dan digantikan dengan peranan Penasihat British melalui Majlis Mesyuarat Negeri termasuk dalam pentadbiran kewangan. Mohd Shazwan²² dan Ahmad Jaffri & Mohd Samsudin²³ menyentuh tentang pentadbiran kewangan oleh kolonial British yang diabsahkan melalui penubuhan Negeri Negeri Melayu Bersekutu (NNMB) dan Majlis Mesyuarat Persekutuan (MMP). Melalui kawalan ini, perbelanjaan awam dikawal supaya tidak melebihi jumlah hasil agar wujud lebihan kewangan untuk disalurkan kepada Britain terutamanya bagi menghadapi Perang Dunia Pertama. Dapatan kajian ini adalah selaras dengan dapatan terdahulu oleh Ahmad Kamal²⁴ yang menyatakan bahawa kuasa Raja-Raja Melayu terhakis melalui mekansime kawalan British ini apabila keputusan boleh dibuat walaupun tanpa keahlian mesyuarat yang mencukupi dan Pesuruhjaya Tinggi atau Residen Jeneral atau Residen diberikan kuasa untuk melulus peruntukan tambahan bersifat sementara. Ini menyaksikan kelulusan peruntukan kewangan yang besar oleh NNMB kepada Britain bagi menghadapi Perang Dunia Pertama.

Pelaksanaan Dasar Ekonomi Baru (DEB)

Tidak seperti era kolonialisme British yang secara keseluruhannya lebih menjadi perhatian sarjana barat khususnya dari Britain dan juga sarjana tempatan, era pelaksanaan Dasar Ekonomi Baru (DEB) (1971-1990) bukan sahaja telah menjadi bahan kajian yang disentuh secara meluas oleh sarjana barat dan juga sarjana tempatan, malahan juga menarik perhatian sarjana dari Asia dan Afrika kerana disifatkan sebagai satu bentuk diskriminasi positif yang unik. Antara sarjana Asia yang berminat dengan DEB dalam penulisan mereka adalah Chan & Horii²⁵. Menurut kedua-dua sarjana ini, bagi memastikan keberkesanan pelaksanaan DEB, dua mekanisme utama digunakan oleh kerajaan ketika itu iaitu pertama; dengan menggunakan perusahaan awam dan perbadanan ekonomi di negeri-negeri bagi mempromosikan penglibatan lebih aktif bumiputera; dan kedua; dengan melaksanakan dasar-dasar keutamaan kepada bumiputera. Dasar-dasar keutamaan bumiputera ini turut melibatkan sistem perolehan kerajaan yang menjadi alat mencapai matlamat pembangunan. Ini disokong oleh seorang lagi sarjana Jepun iaitu Torii²⁶ di mana beliau menyifatkan bahawa semasa pelaksanaan DEB, sistem perolehan kerajaan secara amnya dirangka bagi mengukuhkan dasar keutamaan kepada bumiputera di mana antara dasar yang jelas adalah bumiputera diberi lebih peluang untuk terlibat dalam projek dan program kerajaan lalu ia antara lain digelar sebagai “*Malay-first policy*”.

Sarjana Afrika pula khususnya di Afrika Selatan melihat persamaan DEB dengan BEE iaitu singkatan daripada Black Economic Empowerment yang dilancarkan apabila African National Congress (ANC) mengambil alih kuasa pemerintahan pada tahun 1994. Freund²⁷ melihat persamaan BEE dengan DEB bukan sahaja dari sudut mewujudkan keseimbangan dalam ekonomi antara kaum malah juga dari sudut melahirkan elit baharu dari kalangan kaum yang dibantu. Persamaan DEB dan BEE juga dilihat dari sudut ia berfungsi sebagai langkah intervensi pasca krisis di mana DEB lahir selepas Peristiwa 13 Mei 1969 manakala BEE adalah langkah pemulihan selepas berkuburnya dasar apartheid di Afrika Selatan²⁸. Persamaan di antara DEB dan BEE juga didorong oleh hakikat bahawa walaupun politik dan pentadbiran dikuasai oleh kaum majoriti pribumi iaitu Melayu di Malaysia dan warga kulit hitam di Afrika Selatan, namun ekonomi dan kewangan negara secara amnya berlegar di kalangan etnik minoriti iaitu etnik Cina di Malaysia dan warga kulit putih di Afrika Selatan. Ini menjadikan isu ini terus relevan untuk didebatkan²⁹.

Sarjana barat seperti Jesudason³⁰ menyifatkan DEB sebagai “*ethnic oriented policy*” bagi menangani isu ketidakseimbangan ekonomi dan persaingan dalam ekonomi yang tidak setara di antara etnik. Faaland, Parkinson & Saniman³¹ selaku individu-individu yang terlibat secara langsung dengan penggubalan DEB melihat ia adalah satu keperluan kritikal untuk dilaksanakan dengan segera pada waktu itu lantaran tahap ketaksamarataan yang ketara dalam ekonomi dan teori “kesan titisan ke bawah” yang gagal dinikmati oleh masyarakat pribumi sebaliknya dirasai oleh kaum pendatang. McCruden dan Gross³² pula menyifatkan semangat DEB khususnya melalui agenda keutamaan kepada pembekal bertaraf bumiputera adalah satu langkah tegas oleh kerajaan Malaysia demi memelihara kemakmuran ekonomi domestik dan menjayakan agenda politik demi kesejahteraan semua pihak walaupun dilihat berlawanan dengan elemen ketelusan yang diperjuangkan oleh badan antarabangsa seperti Pertubuhan Perdagangan Dunia (WTO).

Sarjana tempatan seperti Shamsul Amri³³ mempertahankan sifat DEB itu sendiri yang diberi jolokan “*Malay economic nationalism*” di mana ia adalah satu bentuk timbal balas atas kemurahan hati orang Melayu yang mengenyepikan seketika kepentingan ekonomi demi memberi tumpuan kepada agenda politik dan pemerintahan khususnya ketika berhadapan penjajahan British dan fasa awal kemerdekaan dan membina sebuah negara bangsa yang berdaulat. Ia juga satu sokongan kepada pandangan sarjana terdahulu seperti Shahrudin³⁴ yang menyifatkan pembangunan bagi orang Melayu itu tidak semata-mata berorientasikan keuntungan dan materialistik, sebaliknya dibatasi

oleh pelbagai garis panduan seperti organisasi feodal, ajaran Islam dan nilai-nilai tradisional yang perlu dipertahankan walaupun diasak oleh ledakan kapitalisme. Ia juga senada dengan pandangan Abdul Rahman³⁵ yang melihat peranan aktif negara yang diperlukan bagi mewujudkan kestabilan dan menyediakan hala tuju yang jelas kepada pembangunan kelas menengah dalam masyarakat. Walau bagaimanapun, beberapa sarjana tempatan juga bersifat kritis terhadap DEB seperti Jomo³⁶ yang menyifatkan DEB menyediakan platform kepada bercambahnya elemen penaungan, kronisme dan *rent seeking* atau dipopularkan sebagai elemen Ali Baba. Beliau juga menyuarakan keraguan tentang sejauh mana perpaduan nasional yang menjadi sasaran DEB telah dicapai apabila ia dilihat lebih menjarakkan hubungan antara kaum. Khoo Boo Teik³⁷ pula menyifatkan DEB sebagai intervensi besar-besaran kerajaan melalui perundangan, prosedur birokrasi dan pewujudan kuota bagi meningkatkan penglibatan Bumiputera dalam ekonomi, namun dalam banyak kes, ia berakhir dengan “kerjasama” bersama syarikat bukan Bumiputera yang seterusnya mewujudkan oligopoli politik bagi mengelakkan sekatan dan peraturan. Lee Hwok Aun³⁸, pula berpandangan bahawa dasar afirmatif yang diperkenalkan melalui DEB sewajarnya mampu melahirkan masyarakat yang lebih berdikari selepas bantuan diberikan pada peringkat awal, sebaliknya apa yang berlaku adalah kaum Bumiputera terus selesa dengan bantuan dari kerajaan melalui peratusan Bumiputera yang tinggi dalam perkhidmatan awam, namun masih terus bergelut untuk bertapak dengan selesa dalam perusahaan walau diberikan pelbagai insentif dan bantuan.

Secara keseluruhannya, dapatan-dapatan yang pelbagai dari para sarjana ini memperlihatkan bahawa wujud jurang dalam kajian yang memberi fokus khusus kepada evolusi perolehan awam di Malaysia dari zaman kolonialisme British sehingga fasa pelaksanaan DEB. Kebanyakan kajian mengenai evolusi perolehan awam ini memberikan fokus kepada era pelaksanaan DEB dan fasa selepasnya sedangkan perkembangan pada era sebelum DEB turut memberi impak penting bagi melihat bagaimana ia dijadikan alat penting bagi meluaskan kuasa dan pengaruh. Kajian ini menyokong hasil kajian terdahulu mengenai bagaimana Malaysia melaksanakan dasar perolehan awamnya bagi melihat asas kepada perubahan-perubahan yang berlaku dan bagaimana perubahan berkenaan diimplimentasikan. Ia juga boleh dijadikan asas untuk melihat kelemahan-kelemahan yang boleh ditambah baik untuk perolehan awam berfungsi dengan lebih berkesan.

Metodologi Kajian

Kajian ini merupakan sebuah kajian kualitatif dengan reka bentuk kajian kes. Pengumpulan data menerusi kajian kepustakaan terhadap dokumen-dokumen sejarah dan juga kajian terdahulu terhadap aspek perolehan awam melibatkan dua era dalam skop kajian iaitu era penjajahan British di Tanah Melayu sehingga memperoleh kemerdekaan dan era berkerajaan sendiri sehingga pelaksanaan DEB. Artikel ini memberi tumpuan kepada dokumen sekunder yang dihasilkan oleh para sarjana melibatkan dua era berkenaan. Dokumen era penjajahan British banyak ditumpukan kepada kajian mengenai *crown agent* yang berperanan penting menjalankan perolehan awam bagi pihak Kerajaan British di Tanah Melayu. Analisis terhadap dokumen era pelaksanaan DEB pula ditumpukan kepada latar belakang DEB itu sendiri, pandangan dan kritikan para sarjana mengenainya dan bagaimana semangat pelaksanaannya terus dapat dikekalkan walaupun selepas fasa pelaksanaannya tamat pada 1990. Analisis lebih mendalam dibuat kepada aspek perolehan awam yang menjadi antara intipati penting DEB.

Skop Kajian

Kajian ini menumpukan analisisnya kepada evolusi dalam perolehan awam di Malaysia dan bagaimana ia menjadi alat penting dalam menjayakan matlamat politik dan pembangunan dalam pentadbiran bagi setiap fasa yang terlibat. Dua fasa utama menjadi skop temporal kajian iaitu era kolonialisme British sehingga negara mencapai kemerdekaan dan seterusnya fasa berkerajaan sendiri khususnya ketika negara menjayakan DEB. Evolusi perolehan awam akan dibahaskan berdasarkan peralihan dari satu era ke era berikutnya di mana objektif kajian untuk melihat bentuk perubahan yang berlaku, faktor yang menyebabkan perubahan tersebut dan impak daripadanya akan dijawab.

Perolehan Awam Pada Era Kolonialisme British

Era penjajahan di Tanah Melayu mengambil tempoh masa yang panjang. Ia ditandai dengan penaklukan Portugis ke atas Melaka pada 1511. Selepas lebih seabad, penjajah Belanda pula mengambil alih Melaka selepas menewaskan Portugis pada 1624. Penjajahan Melaka memberi makna yang besar kepada kerajaan penjajah kerana ia menandakan penguasaan salah sebuah pelabuhan termaju yang menghubungkan timur dan barat. Sungguhpun demikian, penguasaan Melaka oleh Portugis (1511-1640) dan Belanda (1640-1824) tidak memberikan impak yang signifikan kepada keseluruhan Tanah Melayu. Selain kerana tidak meluaskan kawasan jajahan di luar Melaka, kedua-dua penjajah ini juga lebih berminat dengan penguasaan laluan perdagangan dan memonopoli komoditi dagangan. Penjajahan keseluruhan Tanah Melayu hanya dirasai apabila British menaklukinya dan menjadikan ia sebuah wilayah yang diintegrasikan sepenuhnya kepada sistem pasaran dunia³⁹.

Pada awalnya, British kurang menunjukkan minat untuk menguasai keseluruhan Tanah Melayu kerana lebih mementingkan kepentingan perdagangan dengan China dan India melalui penguasaan pelabuhan di samping merasakan bahawa adalah tidak berbaloi dari segi ekonomi untuk menguasai keseluruhan Tanah Melayu⁴⁰. Walau bagaimanapun, menjelang penghujung suku terakhir abad ke-19, British mula menukar strategi apabila wujud peningkatan ketara dalam permintaan terhadap bijih timah dan getah dalam industri Eropah yang memerlukan mereka untuk mengeksploitasi sepenuhnya keberadaan kedua-dua komoditi bernilai tinggi itu di Tanah Melayu. Beberapa pengkaji seperti Chai⁴¹; Chew⁴²; dan Cowan⁴³ berpandangan bahawa campur tangan British yang lebih serius didorong kebimbangan akan pengaruh Perancis yang meluaskan wilayah jajahan di Indo-China dan juga ancaman Kerajaan Siam. Ketidakstabilan politik di Tanah Melayu akibat dari perebutan takhta kesultanan negeri dan pengaruh kumpulan kongsi gelap Cina telah melemahkan lagi pentadbiran kerajaan-kerajaan negeri di Tanah Melayu lalu memberi alasan kepada British untuk mula campur tangan secara lebih aktif dalam pentadbiran Tanah Melayu melalui Perjanjian Pangkor pada 1874. Perjanjian berkenaan telah memulakan apa yang dikenali sebagai sistem Residen sebagaimana dijelaskan dalam klausa keenam Perjanjian Pangkor⁴⁴.

British telah menyembunyikan agenda penjajahan mereka atas nama naungan dan nasihat kepada pemerintah tempatan dan ia melibatkan elemen pujukan; sokongan kepada Raja Melayu yang mahu berpihak kepada mereka; hukuman kepada penentangan; dan mewujudkan kasta dalam masyarakat melalui pendidikan dan pekerjaan⁴⁵. Dalam sanggahan terhadap mitos pribumi malas, Syed Hussein Alatas menyifatkan dominasi licik oleh British ini berlaku dalam keadaan masyarakat pribumi dianggap naif dan dilayan seperti kanak-kanak yang tidak dapat menguruskan hal ehwal dirinya sendiri dan seterusnya disinonimkan sebagai etnik yang malas hingga menjadi mitos yang dipegang zaman berzaman bagi mewajarkan campur tangan mereka. Pentadbiran dan pengurusan penjajah British yang mengamalkan dasar kapitalis telah dicirikan oleh Alatas dengan ciri-ciri tertentu antaranya kawalan yang dominan terhadap kemasukan pelaburan dan dana dari luar; menggunakan

orang tempatan sebagai pentadbir namun tidak lebih sekadar proksi semata-mata yang bertindak atas telunjuk penjajah; hala tuju import eksport yang menguntungkan penjajah; cenderung kepada penggunaan cara lama dalam pertanian berbanding menyuntik modal bagi penggunaan teknologi; dan menghalang usaha-usaha ke arah kemajuan pekerja seperti mewujudkan kesatuan pekerja dan akses kepada latihan⁴⁶. Keseluruhan sistem ini memenuhi ciri dualisme apabila ekonomi dan masyarakat dibahagikan antara tradisional dan moden sebagaimana hasil pemerhatian dan tulisan Boeke⁴⁷ terhadap amalan penjajah Belanda di Indonesia.

Pentadbiran kewangan di tanah jajahan British adalah di bawah kuasa mutlak Raja Britain dan negara-negara tanah jajahan tidak mempunyai kuasa untuk membuat keputusan sendiri tanpa merujuk kepada para gabenor yang merupakan wakil kepada Raja Britain⁴⁸. Tanah Melayu mendapat perhatian khusus British kerana menjadi lubang emas yang menghasilkan pulangan tinggi. Rönnbäck et al⁴⁹ menyifatkan pulangan atas pelaburan (*return on investment-ROI*) di Malaya adalah yang tertinggi pada era penjajahan dan ini menjadi sebab mengapa proses dekolonisasi tidak meninggalkan impak besar terhadap pelaburan dari Britain ke Malaya berbanding apa yang berlaku di beberapa koloni lain di bawah jajahan British. Ini menyokong pandangan Wade⁵⁰, di mana ketika British bersedia untuk meninggalkan semua kepentingannya di India ketika fasa dekolonisasi, mereka tidak bersedia untuk menyerahkan kepentingan di Asia Tenggara termasuk Malaya. Penguasaan British juga telah menjadikan sistem ekonomi di Tanah Melayu menjadi sangat bergantung kepada penjajah meliputi pegangan saham luar negara dalam sektor utama, kebergantungan perdagangan dan kebergantungan kewangan serta perbankan. Tahap kebergantungan ekonomi Malaya kepada pengaruh luar adalah salah satu yang tertinggi di dunia pada ketika itu⁵¹.

Pengurusan kewangan kerajaan pada era British Malaya memberikan kuasa besar dalam pentadbiran kepada tiga entiti iaitu Residen, Jeneral Residen dan Pesuruhjaya Tinggi British di Tanah Melayu⁵². Kuasa British dalam pentadbiran di Tanah Melayu dilegitimasikan secara sistematik bermula dengan pembentukan Negeri Negeri Melayu Bersekutu (NNMB) dan Majlis Mesyuarat Persekutuan (MMP) masing-masing pada 1895 dan 1909. MMP berperanan mengawal dan menguasai pentadbiran kewangan NNMB dan berkuasa meluluskan enakmen yang memandu arah dasar dan tindakan British di Pejabat Tanah Jajahan British. Pembentukan NNMB dan MMP ini memberikan kuasa dalam hal ehwal kewangan kepada Pesuruhjaya Tinggi British di Tanah Melayu⁵³. Penguasaan British ke atas Tanah Melayu kemudiannya diperkukuh melalui platform pentadbiran awam⁵⁴. Ia dapat dilihat melalui kewujudan *Malayan Civil Service* (MCS) yang diterajui pegawai Inggeris serta *Malay Administrative Service* (MAS) yang diisi oleh pentadbir Melayu untuk membantu mereka⁵⁵.

Perbelanjaan awam menjadi platform penting bagi British memelihara kepentingannya di mana amaun yang besar dari lebihan pendapatan negara disalurkan secara langsung balik ke Britain. Secara konsepnya, hasil kerajaan pada ketika itu adalah melalui pemindahan bahagian dari lebihan pendapatan sektor swasta dan perseorangan kepada akaun negara. Lebihan ini pula digunakan oleh pihak koloni untuk membuat perolehan dan perbelanjaan yang menguntungkan mereka di mana ia dibawa pulang hampir sepenuhnya ke negara asal mereka. Sebagai contoh, Li Dun-jen⁵⁶ mendedahkan bahawa perbelanjaan tertinggi kerajaan di antara tahun 1895 sehingga tahun 1938 adalah bagi perbelanjaan ketenteraan sedangkan dalam tempoh berkenaan tidak pernah berlaku walau satu peperangan pun di Malaya. Ia sebaliknya digunakan bagi menampung belanja ketenteraan tentera British dalam Perang Dunia Pertama di mana hampir £1.3 bilion dibelanjakan dengan £2 juta digunakan secara purata setiap hari. Jumlah perbelanjaan ini sebahagiannya diambil dari hasil NNMB melalui kelulusan khas⁵⁷.

Selain itu, corak perbelanjaan sektor awam ketika itu juga mendedahkan keutamaan yang telah ditetapkan oleh pihak British bagi melancarkan perjalanan perniagaan. Ini dapat dilihat melalui perbelanjaan besar dalam kerja-kerja pembinaan jalan dan laluan keretapi di Pantai Barat

Semenanjung yang merupakan laluan bagi infrastruktur pengangkutan dan komunikasi dalam pengeksporan komoditi. Menurut Emerson⁵⁸, sehingga 1934, kerajaan membelanjakan lebih \$235 juta bagi pembangunan laluan keretapi yang dibiayai dari hasil negara dan manfaatnya dinikmati hampir sepenuhnya oleh penjajah dengan hanya sedikit tempias manfaat yang dirasakan oleh penduduk tempatan.

Perbelanjaan awam melibatkan perolehan pada era British-Malaya dikendalikan oleh *crown agent* iaitu satu entiti yang dilantik oleh Kerajaan British bagi memelihara kepentingan mereka di tanah-tanah jajahan di seluruh dunia khususnya dalam hal ehwal kewangan. *Crown Agent* ini mula berfungsi pada tahun 1833 dan diabsahkan melalui *Memorandum on the Origin and Functions of the Department of the Crown Agents for the Colonies* yang disediakan oleh Sir Penrose G. Julyan⁵⁹. *Crown agent* bertindak selaku pihak berkuasa awam yang bertanggungjawab terhadap tanah jajahan. *Crown Agent* ini tidak mempunyai ikatan rasmi dengan kerajaan British dari segi perlembagaan dan ia juga bukanlah sebahagian daripada perkhidmatan awam di United Kingdom. *Crown agent* secara ringkasnya adalah entiti yang dilantik oleh Setiausaha Kerajaan United Kingdom bagi hal ehwal tanah jajahan⁶⁰. Peraturan oleh pihak British ketika itu menetapkan apa-apa pembelian atau bantuan teknikal yang dikehendaki oleh pejabat British di tanah jajahan dan tidak dapat diperolehi di tanah jajahan itu sendiri hendaklah diuruskan oleh *crown agent* di London. Keadaan ini mewujudkan monopoli yang kemudiannya menyebabkan *crown agent* berbelanja tanpa kawalan⁶¹. Agensi yang menaungi ejen-ejen ini memperolehi dana bagi membiayai belanja pengurusan melalui lebihan daripada bayaran yang dikenakan atas perkhidmatan yang diberikan yang dikumpulkan di bawah satu kumpulan wang dan mereka diberikan kebebasan oleh Kerajaan British di London dalam menjalankan fungsi dan peranannya. Kumpulan wang ini tidak tertakluk kepada pengawasan oleh Parlimen Britain, sebaliknya di bawah seliaan Setiausaha Kerajaan United Kingdom bagi hal ehwal tanah jajahan sahaja⁶². Bagi mengoptimalkan fungsi dan peranannya, agensi banyak menawarkan kerja kepada pihak ketiga yang dilantik meliputi syarikat perkapalan, ejen pembungkusan, petugas perundangan, jurutera perunding dan broker⁶³.

Crown agent terlibat dalam projek-projek penting di tanah jajahan seperti pembinaan jalan, landasan keretapi dan pembekalan air. Peranan *crown agent* di Tanah Melayu boleh dikesan seawal tahun 1873 melalui surat bertarikh 24 Jun 1873 oleh Ngah Ibrahim selaku Menteri Larut kepada Pejabat Koloni di Singapura yang menyatakan bahawa firma British W.Mansfield & Co dilantik sebagai ejen mewakili dirinya⁶⁴. Sistem perolehan melalui *crown agent* ini berjalan melalui tadbir urus yang agak longgar. Pelantikan firma kejuruteraan dan pembekalan bahan mentah bagi projek tidak melalui sistem tender. Firma yang dipilih adalah berdasarkan senarai syarikat dalam simpanan *crown agent* yang diyakini mampu merealisasikan projek yang dirancang sementara pembelian bahan mentah dijalankan sendiri oleh *crown agent*⁶⁵. *Crown agent* bertindak memenuhi kehendak Kerajaan British di London. Ketika kempen “*Buy British*” pada 1920-an dan 1930-an, *crown agent* bertanggungjawab melaksanakan pembelian barangan keluaran Britain bagi pihak agensi kerajaan dan pihak berkuasa tempatan di Malaya. Selain itu, syarikat perlombongan dan perladangan juga membuat tempahan peralatan, mesin dan bahan mentah melalui *crown agent* yang berpejabat di London⁶⁶. Peranan *crown agent* dalam perolehan awam di Malaya ketika itu juga menjadi signifikan apabila kadar import meningkat akibat permintaan domestik yang tidak mampu ditampung oleh perkembangan industri tempatan yang secara relatifnya masih perlahan di saat kuasa beli dan taraf hidup masyarakat semakin baik⁶⁷. Keadaan ini menyebabkan kerajaan berbelanja besar bagi pembelian barangan dan perkhidmatan dari luar yang diuruskan oleh *crown agent*. Peranan *crown agent* juga dapat dilihat dalam memegang sejumlah sekuriti bagi kerajaan dan menjalankan pelaburan bagi pihak British ketika Dasar Monopoli Kerajaan (DMK) diperkenalkan oleh British terhadap kegiatan perjualan candu dari tahun 1911 hingga 1940⁶⁸. Peranan *crown agent* yang sangat dominan dalam

perbelanjaan awam turut disentuh oleh Tun Dr. Mahathir Mohamad yang menyifatkan ia mewujudkan sebuah komuniti British yang sangat berkuasa⁶⁹.

Peralihan dari fasa pra-kolonial kepada era kolonialisme British memperlihatkan bagaimana pemerintah tempatan khususnya para Sultan dan pembesar kehilangan kuasa dalam pentadbiran kewangan di mana Sultan tidak lagi mempunyai kata putus dalam menentukan apa yang mahu dibelanjakan dan bagaimana ia dibelanjakan kerana ia telah menjadi kuasa mutlak Raja Britain. Penghakisan kuasa ini adalah harga yang perlu dibayar apabila para pembesar ini terpaksa bersetuju untuk menerima penaungan British melalui taktik licik kerajaan penjajah berkenaan dan ianya sukar dihalang kerana dilegitimasi melalui beberapa siri perjanjian bertulis dan perundangan yang mengikat pemerintah tempatan untuk patuh kepadanya.

Perolehan Awam Semasa Pelaksanaan DEB

Walaupun telah merdeka, sistem pengurusan dan pentadbiran negara banyak mewarisi pengaruh penjajah British termasuk sistem pengurusan kewangan⁷⁰. Tunku Abdul Rahman selaku Perdana Menteri juga dianggap menepati ciri-ciri yang dikehendaki penjajah iaitu anti komunis, anti sosialis, sedikit liberal pada jiwanya namun terlihat konservatif dan berimej kosmopolitan pada zahirnya⁷¹. Usaha bagi pembangunan yang lebih pesat pasca kemerdekaan dilihat tidak menjadi agenda utama Tunku kerana beliau berpandangan bahawa perubahan drastik akan mencetuskan konflik dan kebanyakan rakyat lebih selesa untuk meneruskan kehidupan mereka seperti sebelum kemerdekaan⁷². Dasar ekonomi dan kewangan di bawah kepimpinan Tunku digambarkan sebagai bersifat tidak mahu campur tangan lantas tidak banyak yang dilakukan oleh jemaah Menteri di bawah Kerajaan Perikatan untuk menstruktur semula “ekonomi penjajah”. Ekonomi negara secara keseluruhannya pada ketika itu bersifat status quo dengan mengekalkan peranan perindustrian sebagai enjin pertumbuhan dan kerajaan memberi lebih tumpuan kepada pertumbuhan berbanding pengagihan semula⁷³. Sir John Hay, seorang kapitalis terkenal di British-Malaya pada 1958 iaitu beberapa bulan selepas Tanah Melayu mendapat kemerdekaan telah meminta untuk diwujudkan apa yang dinamakan “kerjasama ekonomi bebas” antara Tanah Melayu dan Britain. Menurut Hay, walaupun kebebasan politik telah diperolehi, perubahan yang minimum harus dibuat terhadap ekonomi eksport penjajah yang sudah mantap. Modal harus dibenarkan mengalir tanpa halangan dan kawalan muktamad terhadap pelaburan juga seharusnya dikekalkan di Square Mile iaitu ibu pejabat pentadbiran British di London⁷⁴.

Peranan *crown agent* dalam menguruskan perolehan awam masih terus berjalan selepas kemerdekaan Tanah Melayu. Sebagaimana yang disasarkan dalam penubuhan asal *crown agent* ini, selepas mana-mana tanah jajahan British memperoleh kemerdekaan, mereka akan berfungsi membantu menyediakan kerajaan negara terbabit ke arah berkerajaan sendiri sepenuhnya⁷⁵. Secara amnya, penghujung 1950-an sehingga pertengahan 1960-an menyaksikan permintaan terhadap perkhidmatan *crown agent* oleh tanah-tanah jajahan telah merosot dengan ketara dan ia sebahagian besarnya disumbangkan oleh kemerdekaan yang dicapai oleh negara-negara berkenaan. Sebaik sahaja mencapai kemerdekaan, para pemimpin di tanah jajahan yang telah merdeka mahu menunjukkan kemampuan mereka kepada para penyokong dan juga kepada negara-negara jiran akan kemampuan mereka untuk berdikari dan lari dari imej dan bayangan penjajah dan antaranya adalah dengan menghilangkan peranan *crown agent* yang menjadi perantara kepada kerajaan British⁷⁶.

Perkhidmatan *crown agent* di Tanah Melayu tidak ditamatkan selepas mencapai kemerdekaan pada 1957. Isu keselamatan negara yang disumbangkan oleh ancaman komunis menyebabkan wujud keperluan yang tinggi dalam perolehan senjata dan bekalan ubat ubatan yang ketika itu masih terhad ditawarkan oleh pihak lain menyebabkan perkhidmatan *crown agent* masih relevan. Selain itu, pihak British sendiri yang mahu mengekang kemaraan ideologi komunis telah memutuskan untuk

memberikan perhatian dan bantuan kepada negara-negara yang baru mencapai kemerdekaan seperti Tanah Melayu. Perolehan awam di Malaysia mula berjalan secara mandiri apabila Perbendaharaan (*Treasury Department*) mengambil alih peranan perolehan daripada *crown agent* pada 1966. Walau bagaimanapun, dari sudut sistem yang diguna pakai, ia masih berkiblatkan sistem British. Menurut Ridzuan Kushairi⁷⁷, sebagai salah sebuah negara Komanwel, sistem kewangan kerajaan Malaysia terutamanya perolehan kerajaan yang melibatkan hasil dan perbelanjaan adalah berakar umbi dari United Kingdom Exchequer and Audit Departments Act 1866.

Ketidakseimbangan antara kaum pasca kemerdekaan telah mewujudkan jurang ekonomi khususnya di antara etnik Melayu dan Cina. Ketidakseimbangan antara kaum ini dilihat jelas dalam tiga perkara iaitu pendapatan; agihan kekayaan; dan pola pekerjaan sebagaimana pandangan Sity Daud⁷⁸. Ini telah mendorong sekumpulan golongan intelegentsia Melayu bangkit memperjuangkan nasib orang Melayu melalui Kongres Ekonomi Bumiputera. Kongres yang berlangsung pada 1965 dan 1968 ini bertujuan merangka agenda ekonomi bagi kemajuan orang Melayu. Kongres ini adalah tapak kepada lahirnya idea bagi pelaksanaan DEB. Tragedi 13 Mei 1969 telah memberi sebab kukuh kepada kerajaan Perikatan untuk menerima pakai saranan dari kongres ini untuk melaksanakan tindakan afirmatif bagi menangani ketidakseimbangan ekonomi di antara kaum melalui DEB. DEB menandakan permulaan kepada transisi peranan kerajaan daripada bersifat fasilitator kepada campur tangan aktif melalui tindakan afirmatif⁷⁹. Tindakan afirmatif merupakan satu bentuk intervensi khas oleh kerajaan dalam bentuk diskriminasi positif bagi menangani jurang di antara kaum, agama, etnik atau kumpulan. Ia dilaksanakan bertujuan untuk mempercepat matlamat pembangunan dan keadilan serta mewujudkan keseimbangan sosio-ekonomi⁸⁰. DEB menyasarkan agihan semula ekuiti bagi mengatasi ketidakseimbangan ekonomi dan ketidaksetaraan pendapatan antara etnik dengan matlamat 70% ekuiti dimiliki rakyat Malaysia dengan nisbah 30% dimiliki bumiputera dan 40% untuk bukan bumiputera. Meskipun tindakan afirmatif ini sering dikritik, terutamanya oleh golongan yang memperjuangkan meritokrasi, ia adalah demi mewujudkan kestabilan berpanjangan dalam sebuah negara yang majmuk. Kestabilan ini kemudiannya akan memberikan faedah kepada semua lapisan masyarakat apabila pertumbuhan dipacu dan semua orang berkongsi hasil pembangunan lalu mengelakkan konflik yang lebih besar. Ini menjadi sebahagian sisi positif DEB menurut Jomo⁸¹ yang melihat DEB adalah satu langkah diskriminasi positif demi mengimbangi pencapaian ekonomi oleh kaum bumiputera dengan bukan bumiputera.

DEB telah buat pertama kalinya mengubah lanskap peranan kerajaan dan perkhidmatan awam di Malaysia di mana perubahan besar-besaran berlaku dengan peranan sektor awam berubah dari sekadar menjadi penyedia perkhidmatan kepada pemangkin pembangunan negara apabila peranan negara menjadi dominan di dalam pentadbiran⁸². Kerajaan melalui jentera perkhidmatan awam ketika itu perlu menterjemahkan konsep “pertumbuhan dengan agihan” melibatkan dimensi agihan antara etnik. Ia bertujuan menangani ketidakseimbangan ekonomi antara etnik dengan lebih berkesan demi mencapai matlamat yang lebih besar iaitu perpaduan dalam masyarakat yang berbilang etnik, budaya dan agama. Justeru, ini menuntut kerajaan untuk campur tangan dengan lebih aktif bagi menyederhanakan peranan kuasa pasaran yang mendominasi dengan mencari dan memilih titik keseimbangan antara agenda pertumbuhan dengan agenda agihan kekayaan agar pembangunan ekonomi dalam negara dapat dimaksimumkan⁸³. DEB juga membuka ruang legitimasi campur tangan kerajaan dengan cara membesarkan saiz sektor awam dengan matlamat akhirnya bagi mencapai keseimbangan agihan antara etnik⁸⁴.

DEB telah menjadi asas atau payung kepada penggubalan dasar-dasar ekonomi, kewangan dan sosial sepanjang tempoh pelaksanaannya dan walaupun tempoh berkenaan telah berakhir, intipati DEB masih terus diterapkan hingga ke hari ini⁸⁵. Diskriminasi positif terhadap bumiputera ini diinstitusikan melalui syarat pemilikan ekuiti majoriti oleh bumiputera di dalam sesebuah syarikat

bagi pertimbangan pemberian tawaran perolehan kerajaan⁸⁶. Tindakan afirmatif oleh Kerajaan Malaysia ini menjadi contoh unik dan istimewa bagaimana langkah keutamaan berdasarkan kaum dalam perbelanjaan awam boleh digunakan bagi mencapai kestabilan ekonomi dan sosial dengan berkesan⁸⁷.

Masyarakat Perdagangan dan Perindustrian Bumiputera (MPPB) adalah matlamat yang diharapkan dari pelaksanaan dasar keutamaan kepada bumiputera melalui DEB. Ia dilaksanakan melalui galakan bagi perusahaan kecil dan sederhana milik bumiputera menyertai projek kerajaan dalam pembekalan barangan, pembinaan dan perkhidmatan. Ia adalah lanjutan daripada beberapa langkah awal yang telah dibuat sebelumnya seperti penubuhan Majlis Amanah Rakyat (MARA) dan Bank Bumiputera sebagai galakan untuk bumiputera melibatkan diri dalam sektor industri dan perdagangan. Melalui MPPB, kontrak kerajaan diberi keutamaan kepada bumiputera dan satu dasar khas di mana bagi kontrak yang bernilai tidak melebihi \$50,000.00, bumiputera akan diberi keutamaan jika nilai tender mereka tidak bernilai lebih 10% daripada nilai tender bukan bumiputera⁸⁸. Selain itu, kerajaan pada 1975 telah melancarkan Akta Penyelarasan Perindustrian 1975 yang antara lain menghendaki syarikat perindustrian mempunyai sekurang-kurangnya 30% penyertaan bumiputera dalam pegangan ekuiti. Tindakan afirmatif ini memberi kesan positif apabila penyertaan bumiputera dalam projek pembangunan meningkat di antara tahun 1975 sehingga tahun 1985 dengan kadar ekuiti bumiputera melebihi 40%⁸⁹. Sebelum pelaksanaan DEB, perolehan dan kontrak besar yang menjadi nadi kepada rancangan pembangunan kerajaan di Malaysia adalah dikuasai oleh firma Cina. Pelaksanaan dasar perolehan awam yang memberi keutamaan kepada bumiputera sepanjang pelaksanaan DEB disifatkan sebagai selaras dengan semangat dan niat “tolak ansur” serta elemen kontrak sosial semasa Perlembagaan Persekutuan dirangka khususnya Perkara 153⁹⁰. Faaland sebagai salah seorang tenaga penting di belakang DEB merumuskan bahawa “langkah keutamaan Bumiputera” ini merupakan satu langkah drastik yang perlu diambil kerana langkah-langkah pembangunan ekonomi negara yang diambil pada tahun-tahun sebelumnya tidak memadai bagi membetulkan ekonomi orang Melayu walaupun jika pelaksanaannya dapat dibaiki.

Implimentasi DEB dalam perolehan awam ditonjolkan secara sistematik bermula semasa era pentadbiran Tun Mahathir (1981-2003). Ini dilaksanakan melalui penggubalan Dasar Keutamaan Kepada Syarikat Bumiputera oleh Kementerian Kewangan pada 1995. Dasar ini terus diguna pakai sehingga ke hari ini dan telah melalui beberapa proses pindaan dengan yang terkini adalah pindaan yang berkuatkuasa mulai 10 April 2023⁹¹. Tun Mahathir juga lantang mempertahankan langkah memberi keutamaan kepada syarikat bumiputera ini dan antara yang paling signifikan adalah pelaksanaan dasar *Buy British Last* selama 18 bulan antara tahun 1981 sehingga 1983. Langkah memulaukan produk dari Britain ini dibuat apabila Britain menjual Dunlop Estates dan Guthrie kepada Multi-Purpose Holding yang dimiliki oleh Malaysian Chinese Association (MCA) yang dianggap telah melebarkan lagi jurang ekonomi antara kaum di Malaysia⁹².

Peralihan dari fasa kolonialisme British kepada era berkerajaan sendiri khususnya semasa pelaksanaan DEB menunjukkan peralihan dari perbelanjaan awam yang menguntungkan British dengan hasil keuntungan dibawa balik ke London kepada perbelanjaan yang mengikut keperluan tempatan. Para pemimpin politik semakin menyedari tindakan afirmatif dalam bentuk gerak kerja dasar yang sistematik lalu menghasilkan DEB. Walaupun sistem kewangan negara secara amnya adalah bersumberkan kepada sistem British, ianya telah disesuaikan dengan keperluan tempatan khususnya dalam mewujudkan diskriminasi positif melalui dasar keutamaan bumiputera bagi mewujudkan lebih keseimbangan dalam agihan pertumbuhan mengikut etnik.

Kesimpulan

Evolusi perolehan awam di antara era kolonialisme British sehingga era pelaksanaan DEB di Malaysia memperlihatkan bagaimana ia berkembang dan menjadi satu alat penting dalam mencapai matlamat dasar pembangunan dan berperanan penting dalam menjayakan agenda politik pihak yang berkuasa. Peralihan halatuju perolehan awam dari era penjajahan British ke era pelaksanaan DEB disumbangkan oleh peralihan kuasa dan juga wujudnya kehendak yang jelas untuk menjadikan perolehan awam sebagai alat mengukuhkan kuasa. Melalui latar belakang dan evolusi ini, kita dapat melihat bagaimana perolehan awam berkait rapat dengan faktor politik dan dasar yang diamalkan oleh pihak yang berkuasa dalam pemerintahan dan pentadbiran. Dasar British semasa era penjajahan yang menguasai pentadbiran dan kewangan di tanah jajahan termasuk Tanah Melayu melalui legitimasi dalam bentuk perundangan secara sistematik telah memberi ruang untuk mereka melaksanakan langkah-langkah yang dapat menguntungkan Britain dan menghakis kuasa pembesar tempatan. Peranan *crown agent* yang dominan di tanah jajahan melalui kepercayaan dan pengiktirafan yang diberikan oleh Kerajaan Britain di London dalam perolehan awam memberikan satu bukti bagaimana perolehan awam dapat dijadikan satu alat penting menjayakan matlamat kerajaan yang berkuasa. Dominasi British semasa era penjajahan ini, kemudiannya sedikit sebanyak telah memberi ilham kepada para birokrat tempatan untuk melaksanakan apa jua langkah yang berkesan demi mencapai matlamat yang diinginkan apabila mereka mengambil alih pentadbiran negara selepas negara mencapai kemerdekaan. Sejalan dengan itu, matlamat bagi agihan semula kekayaan negara bagi mewujudkan keseimbangan ekonomi telah menjadi senjata ampuh bagi pelaksanaan dasar afirmatif khususnya dalam perolehan awam semasa tempoh pelaksanaan DEB. Pelaksanaan DEB walaupun dikritik hebat, tetap diteruskan malah masih terus diaplikasikan semangatnya selepas fasa pelaksanaannya berakhir pada tahun 1990 melalui peranan negara yang aktif dalam dasar-dasar perolehan awam. Hal ini berlaku kerana, para birokrat yang berkuasa sedar bahawa ia adalah satu senjata ampuh bukan sahaja untuk mengekalkan pengaruh politik, malah juga untuk memberi lebih keadilan dalam ekonomi antara etnik yang memerlukan lebih masa untuk direalisasikan sepenuhnya. Situasi ini membuktikan bahawa, pengaruh pihak yang berkuasa dalam negara dalam perolehan awam mempunyai kesan positif sebagai alat pembangunan sosioekonomi, namun pada masa yang sama, ia juga memerlukan tadbir urus yang baik, halatuju yang jelas dan tidak dipengaruhi oleh apa-apa kepentingan bersifat peribadi bagi mengelakkan sebarang ketirisan. Perolehan awam perlu diimplimentasikan dengan cekap dan penuh integriti dan perlu bergerak seiring dengan keperluan semasa agar tetap relevan sebagai alat mencapai kemajuan dan kesejahteraan. Kajian akan datang boleh memberikan lebih fokus kepada elemen tadbir urus baik dalam perolehan awam melibatkan kedua-dua era ini sebagai satu keseimbangan kepada apa yang lebih dilihat sebagai percaturan politik pihak yang berkuasa.

Penghargaan

Kalungan penghargaan kepada Universiti Kebangsaan Malaysia atas pembiayaan sebahagian kajian ini di bawah geran TAP K-006263. Penghargaan turut diberikan kepada Jabatan Perkhidmatan Awam (JPA) yang memberikan biasiswa kepada penulis di bawah Hadiah Latihan Persekutuan (HLP) dan semua responden yang terlibat dalam sesi temu bual atas kesudian meluangkan masa serta memberikan input untuk menyempurnakan kajian ini.

Nota

¹ Nasarudin Arshad & Zulkifly Hj Mustafa, "Malaysian Government Expenditure: An Analysis of Pattern and Probable Distribution Impact", 1988, hlm.23-26.

² Ahmad Atory Hussain, *Pengantar Pentadbiran Awam*, Kuala Lumpur, Utusan Publication and Distributors, 1986.

³ Sabitha Marican, *Pengurusan Awam*, Kuala Lumpur: Utusan Publication, 1994, hlm.78.

⁴ Organisation for Economic Cooperation and Development. *Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation*. Paris, OECD Publishing 2019.

⁵ Shawal Kaslam, *Teori Belanjawan Dari Perspektif Pembangunan Negara di Malaysia*, Melaka: Institut Teknologi MARA Melaka, 1996.

⁶ Mohamad Zaki Mohd Shukri. "Corak Dan Agihan Dalam Perbelanjaan Kerajaan Dan Kesan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Negara: Kajian Empirikal Bagi Kes Malaysia", 2013, hlm.719-720.

⁷ Rabiatul Adawiyah, Rahmah Ismail & Tamat Sarmidi. "Peranan Perbelanjaan Kerajaan Terhadap Pembangunan Manusia Dan Pertumbuhan Ekonomi", 2013, hlm.877.

⁸ Mohd Shazwan Mokhtar, "Perjanjian Anglo-Siam 1909: Pengukuhan Imperialisme British Dan Liabiliti Kepada Negeri-Negeri Melayu Bersekutu 1909-1920", *Akademika*, 2021 91(3), hlm.160.

⁹ Premchand, A., *Public Expenditure Management*, Washington: International Monetary Fund Publication Services, 1993, hlm.1-2.

¹⁰ Khairul Naim Adham & Chamhuri Siwar, "Transformation of government procurement in Malaysia: Directions and initiatives. *Kertas Kerja Persidangan The 5th International Public Procurement Conference*, 2012, Seattle 17-19 Ogos.

¹¹ Bilik, M., Malaysia: The journey from divide and rule to pluralism, Dlm. Griffith, J. & Kusá, D. (Pnyt.). *Demos vs. Polis? Essays on Civic Responsibility and Participation*, Bratislava: Kritika & Kontext, 2019, hlm.122-123.

¹² Mohammad Reevany Bustami, Ellisha Nasruddin & Nusrah Samat., Religious pluralism: Mapping the complexities in Malaysia, Dlm. Collste, G. (Pnyt.) *Religious and Ethnic Pluralism in Malaysia*, Linköping: Linköping University Press, 2006, hlm.12-13.

¹³ Lee, C. & Lee, C.G., "The Evolution Of Development Planning in Malaysia, *Journal of Southeast Asian Economies* 2017, 34(3).

¹⁴ Swettenham, F., *British Malaya: An Account Of The Origin And Progress Of British Influence In Malaya*, London: John Lane The Bodley Head, 1906.

¹⁵ Huntington, S.P., *Political Order in Changing Societies*. New Haven and London, Yale University Press, 1968.

¹⁶ Sadka, E., *The Protected Malay States 1874-1895*, Kuala Lumpur: University Malaya Press, 1968.

¹⁷ Rudner, M., "The Structure of Government in the Colonial Federation of Malaya", *South East Asian Studies*, 1976.13(4), hlm.,495-512.

¹⁸ White, N.J., *British Business in Post-Colonial Malaysia, 1957-70: Neo-colonialism or Disengagement?* New York: Routledge, 2004.

¹⁹ The origin of British administration in Malaya. *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society* 1966, 39(1), hlm.52-91.

²⁰ *The Emergence of the Modern Malay Administrative Elite* Singapura : Oxford University Press, 1984.

²¹ Sivarajan Ponniah, "Pengaruh British Di Kedah, 1770-1940: Kesan Ke Atas Pentadbiran Dan Ekonomi", Tesis Dr.Fal. Universiti Sains Malaysia, 2010.

²² "Di Sebalik Krisis Kewangan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu, 1920-1924", *Kajian Malaysia*, 2019, 37(2), hlm. 95-119.

²³ "Perkembangan Sistem Pentadbiran Persekutuan Di Negeri-Negeri Melayu Bersekutu", *e-Bangi Journal of Social Sciences and Humanities*, 2019, 16(9), hlm.133-155.

Evolusi Perolehan Awam di Malaysia

- ²⁴ “Majlis Mesyuarat Persekutuan, 1909-1927:Asas Dan Kesan Pembentukannya,” *Jurnal Malaysia Dari Segi Sejarah*, 1999, 27(3), hlm.22-34.
- ²⁵ “ *Impact of The New Economic Policy On The Malaysian Economy :With Special Reference To Ownership And Control*”, Tokyo: Institute of Developing Economies, 1986, hlm.25-28.
- ²⁶ “New Economic Policy & United Malay National Organisations:With Special Reference to the Restructuring of Malaysian Society”, *The Developing Economies*,1997,35(3), hlm.209-239.
- ²⁷ Freund,B., “South Africa: The End of Apartheid & the Emergence of the ‘BEE Elite’”, *Review of African Political Economy*,2007, 34(114), hlm.661–678.
- ²⁸ Ponte,S., Roberts, S.&Sittert, L.V.,*South Africa’s ‘Black Economic Empowerment’ (BEE), Corporate Governance And The State In The South*.Copenhagen: Danish Institute For International Studies. 2006.
- ²⁹ Edighaji,O. “Democratic Developmental States? Institutional structures for incubating an indigenous entrepreneurial class and poverty reduction in Malaysia and South Africa”, Dlm.Omoweh,D.A.(Pnyt.) *The Feasibility of the Democratic Developmental State in the South*.2012,Dakar: CODESRIA. hlm.107-130.
- ³⁰ *Ethnicity And Economy:The State,Chinese Business & Multinationals in Malaysia*. Singapura : Oxford University Press.1989.
- ³¹ Faaland,J., Parkinson,J.R.& Rais Saniman, *Growth and Ethnic Inequality. Malaysia’s New Economic Policy*, Kuala Lumpur : Dewan Bahasa dan Pustaka. 1990.
- ³² McCrudden,C. & Gross,S.G, “WTO Government Procurement rules & the local dynamics of procurement policies: A Malaysian case study”, *European Journal of International Law* 2006,17(1), hlm.151–185.
- ³³ Shamsul Amri Baharuddin, “The Economic Dimension of Malay Nationalism: The Socio Historical Roots of The New Economic :Policy and Its Contemporary Implications.”*The Developing Economies*,1997, 35(3), hlm. 240-261.
- ³⁴ Shahrudin Maaruf, *Malay Ideas on Development:From Feudal Lord to Capitalist*, Californi, Times Book International, 1988.
- ³⁵ Abdul Rahman Embong, Social transformation, the state and the middle classes in post-independence Malaysia, *Southeast Asian Studies*, 1996, 34(3), hlm.56-79.
- ³⁶ Jomo, K.S, *The New Economic Policy and Interethnic Relations in Malaysia*.Geneva:United Nations Research Institute for Social Development, 2004.
- ³⁷ Khoo Boo Teik,“Ethnic structure, inequality and governance in the public sector: Malaysian experiences. *Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper No.20*.United Nations Research Institute for Social Development. 2005.
- ³⁸ Lee,H,A., “Affirmative Action in Malaysia and South Africa: Contrasting structures, continuing pursuits.” *Journal of Asian and African Studies* , 2015, 50(5), hlm.1-34.
- ³⁹ Khor Kok Peng, *The Malaysian Economy:Structures & Dependence*, Pulau Pinang: Institut Masyarakat & Third World Network, 1983, hlm.34.
- ⁴⁰ Sidhu Jagjit Singh, *Administration in the Federated Malay States 1896-1920*, Kuala Lumpur, Oxford University Press,1980, hlm.4.
- ⁴¹ Chai Hon-Chai, *The Development of British Malaya 1896-1909*, Kuala Lumpur, Oxford University Press, 1967.
- ⁴² Chew,E, “The reasons for British intervention in Malaya:Review and reconsideration”, *Journal of Southeast Asian History*, 1965, 6(1), hlm. 81-93.
- ⁴³ Cowan,C.D, *Nineteenth Century Malaya:The Origin of British Political Control*, London, Oxford University Press., 1962.
- ⁴⁴ Maxwell,W.G. & Gibson,W.S, *Treaties and Engagements Affecting The Malay States and Borneo*, London, J.A.S. Truscott & Sons,1924, hlm.28-29.

- ⁴⁵ Ahmad Farid Abdul Jalal, Rahimin Affandi Abdul Rahim, Mohamad Hilmi Mat Said & Awang Azman Awang Pawi, Kemasukan pengaruh Islam dalam pembentukan sejarah negara bangsa Malaysia. *International Journal of Humanities Technology and Civilization* ,2023 8(1), hlm.76.
- ⁴⁶ *The Myth of The Lazy Native*. London:Frank Cass Comp.Ltd. 1977, hlm.2-3.
- ⁴⁷ *Economics and Economic Policy of Dual Societies as Exemplified by Indonesia*, New York, Institute of Pacific Relations, 1953.
- ⁴⁸ Shannon,H.A. “The Modern Colonial Sterling Exchange Standard.” *Staff Papers (International Monetary Fund)* 1952, 2(2), hlm.318.
- ⁴⁹ Rönnbäck,K.Broberg,O & Galli, “A Colonial Cash Cow: The Return on Investments in British Malaya, 1889–1969.” *Cliometrica* ,2021, 16(2022), hlm.149-173.
- ⁵⁰ Wade,G,“The origin and evolutions of ethnocracy in Malaysia.” *ARI Working Paper No.112*.Singapore, Asia Research Institute, National University of Singapore, 2009.
- ⁵¹ Khor Kok Peng,*The Malaysian Economy:Structures & Dependence*.Pulau Pinang, Institut Masyarakat & Third World Network,1983 , hlm.38.
- ⁵² Sivachandralingam Sundara Raja, *The Economy of Colonial Malaya:AdministratorsVersus Capitalists*. Abingdon, Oxon ; New York, Routledge, 2018.
- ⁵³ Mohd Shazwan Mokhtar, “Di sebalik krisis kewangan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu,1920-1924” *Kajian Malaysia* 2019,37(2), hlm. 95–119.
- ⁵⁴ Sity Daud, *Dasar Pembangunan dan Populisme di Malaysia*, Bangi, Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia, 2020, hlm.65-67.
- ⁵⁵ Khasnor Johan, *The Emergence of the Modern Malay Administrative Elite*, Singapore:Oxford University Press,1984.
- ⁵⁶ *British Malaya:An Economic Analysis*.Michigan, American Press,1955, hlm, 33-35.
- ⁵⁷ Jayakumary Marimuthu,“Kesan Perang Dunia Pertama (1914-1918) terhadap Negeri-Negeri Melayu Bersekutu.” *Sejarah*, 2021 30(1), hlm.65-66.
- ⁵⁸ Emerson,R, *Malaysia:A Study in Direct and Indirect Rule*.New York, The Macmillan Company,1937, hlm.187.
- ⁵⁹ Penson, L.M. “The origin of the Crown Agency Office.” *The English Historical Review*, 1925, 40(158), hlm.196-206.
- ⁶⁰ Abbott,A.W. *A Short History of The Crown Agents and Their Office*. London, Eyre & Spottiswoods, 1959.
- ⁶¹ Ponko,V.J, “History & the methodology of public administration: The case of The Crown Agents For The Colonies”, *Public Administration Review* 1967, 27(1), hlm.42-47.
- ⁶² Committee of Enquiry into the Organization of the Crown Agents, Minutes of Evidence and Appendices. 1909, hlm.54-55, 58-59.
- ⁶³ Sunderland,D, Principals and agents: The activities of the Crown Agents for the Colonies,1880-1914.”*Economic History Review*, 1999, 52, no.2, hlm.284.
- ⁶⁴ Khoo Kay Kim, “The origin of British administration in Malaya.” *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society*, 1996,39, no.1, hlm.60.
- ⁶⁵ Kesner,R.M, “Builders Of Empire: The role of the crown agents in imperial development 1880-1914.”, *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, 1977,5(3),hlm.314.
- ⁶⁶ Shakila Yacob, *The United States and Malaysian Economy*, London, Routledge,2008,hlm.40.
- ⁶⁷ Drake P.J, *Financial Development in Malaya and Singapore*, Canberra:Australian National University Press, 1969, hlm.6.
- ⁶⁸ Jayakumary Marimuthu & Syamala Nair,“Candu dan dasar monopoli kerajaan: Kesan terhadap kewangan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu (NNMB),1911 – 1940”, *Journal of History Department University of Malaya*, 2020, 29, no.1, hlm.96-107.
- ⁶⁹ Mahathir Mohamad, *The Malay Dilemma*,Singapore, Asia Pacific Press,1970, hlm.48-49.

Evolusi Perolehan Awam di Malaysia

- ⁷⁰ Rasid Mail, Md Saffie Abdul Rahim & Raman Noordin, *Sejarah Pengurusan Kewangan di Borneo Utara: 1881-1963*, Kota Kinabalu, Penerbit Universiti Malaysia Sabah, 2014.
- ⁷¹ Shahrudin Maaruf, *Malay Ideas on Development: From Feudal Lord to Capitalist*, California, Times Book International, 1988, hlm.135.
- ⁷² Tunku Abdul Rahman, *Lest We Forget: Further Candid Reminiscences*, Singapura, Eastern Universities Press, 1983, hlm.23.
- ⁷³ Westhuizen, V.D, *Adapting to Globalization: Malaysia, South Africa, and the Challenges of Ethnic Redistribution with Growth*. Westport: Praeger Publishers, 2002.
- ⁷⁴ White, N.J, *British Business in Post-Colonial Malaysia, 1957-70: Neo-colonialism or Disengagement?* New York: Routledge, 2004.
- ⁷⁵ Sunderland, D, *Managing the British Empire: The Crown Agents, 1833-1914*, London, Boydell & Brewer Ltd. 2004.
- ⁷⁶ Sunderland, D. *Managing British Colonial and Post-Colonial Development: The Crown Agents, 1914-1974*. London: The Boydell Press, 2007, hlm.143.
- ⁷⁷ "An organizational approach to sustainable public procurement", *International Journal of Procurement Management*, 2019, 12, no.3, hlm.298-320.
- ⁷⁸ *Dasar Pembangunan dan Populisme di Malaysia*, Bangi, Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia, 2020, hlm.70.
- ⁷⁹ Chin, Y.W & Benny, T.C.G, "Malaysia's protracted affirmative action policy and the evolution of the Bumiputera Commercial And Industrial Community", *Journal of Social Issues in Southeast Asia*, 2017, 32, no.2, hlm. 342.
- ⁸⁰ Muhammad Najit Sukemi, Mohd Nasir Nawawi, Nizam Ahmat & Ahmad Rizal Mohd Yusof, "Tindakan afirmatif di Malaysia: Menghapuskan kekeliruan menerangi kebenaran", *Asian Journal of Environment, History and Heritage*, 2020, 4(2), hlm.58.
- ⁸¹ *The New Economic Policy and Interethnic Relations in Malaysia*, Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- ⁸² Abdullah Sanusi Ahmad, Norma Mansor & Abdul Kuddus Ahmad, *The Malaysian Bureaucracy: Four Decades of Development.*, Kuala Lumpur, Pearson Prentice Hall, 2003.
- ⁸³ Shamsul Amri Baharuddin, *Modul Hubungan Etnik*. Edisi ke-2. Bangi: Institut Kajian Etnik, Universiti Kebangsaan Malaysia, 2012.
- ⁸⁴ Jomo, K.S. & Wee Chong Hui, *Malaysia@50: Economic Development, Distribution, Disparities*. Petaling Jaya: Strategic Information & Research Development Centre, 2014.
- ⁸⁵ Shahriza Ilyana Ramli, Nur Zafifa Kamaruzaman & Irlisuhayu Mohd Ramli, "Malaysia's New Economic Policy: Issues and Debate", *American Journal of Economics*, 2013, 3, no.2, hlm.110.
- ⁸⁶ McCrudden, C. & Gross, S.G, "WTO government procurement rules & the local dynamics of procurement policies: A Malaysian case study." *European Journal of International Law*, 2006, 17, no.1, hlm.166.
- ⁸⁷ Noon C.R, "The use of racial preferences in public procurement for social stability." *Public Contract Law Journal*, 2009, 38, no.3, hlm. 611-632.
- ⁸⁸ Faaland, J., Parkinson, J.R. & Rais Saniman, *Growth and Ethnic Inequality. Malaysia's New Economic Policy*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1990, hlm.172.
- ⁸⁹ Gomez E.T, "Malaysia's political economy ownership and control of the corporate sector." Dlm. Lemiere, S., (Pnyt.) *Misplaced Democracy: Malaysian Politics and People*, Petaling Jaya: Strategic Information and Research Development Centre, 2014, hlm.249.
- ⁹⁰ Milne R.S. & Mauzy, D.K, *Politics and Government in Malaysia*. Vancouver: University of British Columbia Press, 1978.
- ⁹¹ Kementerian Kewangan, PK1.5 Dasar Keutamaan Kepada Syarikat Bumiputera, 2022, hlm.8.

⁹² Sunora Sagi & Azlizan Mat Enh, "Polisi *Buy British Last* (1981-1983): Reaksi-Reaksi British & implikasi terhadap hubungan bilateral jangka pendek Malaysia dan Britain", *e-Bangi*, 2017, 12(3), hlm.5.

Rujukan

- A, Samad Ahmad. 1979. *Sulalatus Salatin: Sejarah Melayu*. Kuala Lumpur : Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Abbott, A.W.1959. *A Short History of The Crown Agents and Their Office*. London: Eyre & Spottiswoods.
- Abdullah Sanusi Ahmad, Norma Mansor & Abdul Kuddus Ahmad. 2003. *The Malaysian Bureaucracy: Four Decades of Development*. Kuala Lumpur: Pearson Prentice Hall.
- Ahmad Atory Hussain. 1986. *Pengantar Pentadbiran Awam*. Kuala Lumpur: Utusan Publication and Distributors.
- Ahmad Farid Abdul Jalal, Rahimin Affandi Abdul Rahim, Mohamad Hilmi Mat Said & Awang Azman Awang Pawi. 2023. Kemasukan pengaruh Islam dalam pembentukan sejarah negara bangsa Malaysia. *International Journal of Humanities Technology and Civilization* 8(1): 74–83. <https://doi.org/10.15282/ijhtc.v8i1.9436>
- Ahmad Jaffri Ahmad Zaini & Mohd Samsudin. 2019. "Perkembangan Sistem Pentadbiran Persekutuan Di Negeri-Negeri Melayu Bersekutu," *e-Bangi Journal of Social Sciences and Humanities* 16, no.9:133-155.
- Ahmad Kamal Ariffin Mohd. Rus. 1999. "Majlis Mesyuarat Persekutuan, 1909-1927: Asas Dan Kesan Pembentukannya," *Jurnal Malaysia Dari Segi Sejarah* 27, no.3:22-34.
- Andaya, B.W. & Andaya, L.Y.1982. *A History of Malaysia*. London: Macmillan Education Ltd.
- Asan Ali Golam Hassan & Wan Roshidah Fadzim. 2007. "Strategi Rancangan Pembangunan Ekonomi Negara." Dlm. *Halatuju dan Cabaran Pembangunan Sektor dan Sumber Manusia dalam Rancangan Malaysia Kesembilan*, disunting oleh Asan Ali Golam Hassan. Sintok: UUM Press.
- Azmi Aziz & Mostafa Kamal Mokhtar. 2011. "Transisi Penting Sistem Berkerajaan Di Alam Melayu: Kes Malaysia. *Akademika* 81, no.2: 79-92. <http://ejournal.ukm.my/akademika/article/view/501>
- Babbage, C.1832. *On The Economy of Machinery and Manufactures*. London: Oxford University Press.
- Bilik, M.2019. Malaysia: The journey from divide and rule to pluralism. Dlm. Griffith, J. & Kusá, D. (Pnyt.). *Demos vs. Polis? Essays on Civic Responsibility and Participation*. Bratislava: Kritika & Kontext.
- Boeke, J.H.1953. *Economics and Economic Policy of Dual Societies as Exemplified by Indonesia* New York: Institute of Pacific Relations.
- Chai Hon-Chai. 1967. *The Development of British Malaya 1896-1909*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Chan, P. & Horii, K.1986. *Impact of The New Economic Policy On The Malaysian Economy : With Special Reference To Ownership And Control*. Tokyo: Institute of Developing economies.
- Chew, E.1965. "The Reasons For British Intervention In Malaya: Review and Reconsideration." *Journal of Southeast Asian History* 6, no.1:81-93. <https://doi.org/10.1017/S0217781100002490>.
- Chin Yee Whah & Benny Teh Cheng Guan. 2017. "Malaysia's Protracted Affirmative Action Policy And The Evolution Of The Bumiputera Commercial And Industrial Community." *Journal of Social Issues in Southeast Asia* 32, no.2: 336-373. 10.1355/sj32-2d.
- Coe, C.K.1989. *Public Financial Management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Committee of Enquiry into the Organization of the Crown Agents, Minutes of Evidence and Appendices. 1909:54-55, 58-59.

- Cowan, C.D.1962.*Nineteenth Century Malaya: The Origin of British Political Control*.London: Oxford University Press.
- Drabble, J.H.2000. *An Economic History of Malaysia, c. 1800-1990 The Transition to Modern Economic Growth*.London: Macmillan Press Ltd.
- Drake, P.J.1969. *Financial Development in Malaya and Singapore*. Canberra: Australian National University Press.
- Edighaji, O.2012. Democratic Developmental States? Institutional structures for incubating an indigenous entrepreneurial class and poverty reduction in Malaysia and South Africa.Dlm. Omoweh,D.A.(Pnyt.) *The Feasibility of the Democratic Developmental State in the South*. Dakar: CODESRIA.
- Emerson, R.1937. *Malaysia:A Study in Direct and Indirect Rule*. New York: The Macmillan Company.
- Faaland, J., Parkinson, J.R.& Rais Saniman. 1990. *Growth and Ethnic Inequality. Malaysia's New Economic Policy*.Kuala Lumpur:Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Freund, B.2007. South Africa: The End of Apartheid & the Emergence of the 'BEE Elite'.*Review of African Political Economy* 34, no.114:661–678.
- Gomez, E,T.2014. “ Malaysia’s Political Economy Ownership and Control of the Corporate Sector. Dlm. *Misplaced Democracy:Malaysian Politics and People*, disunting oleh Lemiere, S., 245-281.Petaling Jaya: Strategic Information and Research Development Centre.
- Horii, K.1991. “Disintegration Of The Colonial Economic Legacies And Social Restructuring In Malaysia.” *The Developing Economies* 29, no.4 :281-313. <https://doi.org/10.1111/j.1746-1049.1991.tb01037.x>.
- Huntington, S.P.1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven and London:Yale University Press.
- Jayakumary Marimuthu & Syamala Nair.2020. “Candu dan Dasar Monopoli Kerajaan: Kesan Terhadap Kewangan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu (NNMB),1911 – 1940.”*Journal of History Department University of Malaya* 29,no.1: 96-116. <https://doi.org/10.22452/sejarah.vol29no1.6>.
- Jayakumary Marimuthu. 2021. “Kesan Perang Dunia Pertama (1914-1918) Terhadap Negeri-Negeri Melayu Bersekutu.” *Sejarah* 30, no.1: 62-83. <https://doi.org/10.22452/sejarah.vol30no1.4>
- Jesudason, J.V.1989.*Ethnicity And Economy:The State,Chinese Business & Multinationals in Malaysia*.Singapura:Oxford University Press.
- Jomo, K.S.2004. *The New Economic Policy and Interethnic Relations in Malaysia*.Geneva:United Nations Research Institute for Social Development.
- Jomo, K.S. & Wee Chong Hui.2014. *Malaysia@50:Economic Development,Distribution,Disparities*. Petaling Jaya:Strategic Information & Research Development Centre.
- Kementerian Kewangan.2022. PK1.5 Dasar Keutamaan Kepada Syarikat Bumiputera.
- Kesner, R.M. 1977. “Builders Of Empire: The Role Of The Crown Agents In Imperial Development 1880-1914.”*The Journal of Imperial and Commonwealth History* 5, no.3 : 310-330. <https://doi.org/10.1080/03086537708582489>.
- Khairul Naim Adham & Chamhuri Siwar.2012.Transformation of government procurement in Malaysia: Directions and initiatives. *Kertas Kerja Persidangan The 5th International Public Procurement Conference* Seattle 17-19 Ogos.
- Khasnor Johan.1984. *The Emergence of the Modern Malay Administrative Elite*. Singapura: Oxford University Press.

- Khoo Boo Teik.2005. "Ethnic Structure, Inequality And Governance In The Public Sector: Malaysian Experiences. *Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper No.20*.United Nations Research Institute for Social Development.
- Khoo Kay Kim.1966. "The Origin Of British Administration In Malaya." *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society* 39,no.1 :52-91. <https://www.malaycivilization.com.my/items/show/147006>.
- Khoo Kay Kim.1986. "Kerajaan Dan Politik Pengalaman Tamadun Melayu." *Kertas Kerja Persidangan Antarabangsa Mengenai Tamadun Melayu*.Kuala Lumpur 11-13 Nov.
- Khor Kok Peng.1983.*The Malaysian Economy:Structures & Dependence*.Pulau Pinang: Institut Masyarakat & Third World Network.
- Kirkman, M.M.1887. *The Handling of Railway Supplies: Their Purchase and Disposition*. Chicago:Chas,N.Trivess.
- Lee, C. & Lee, C.G.2017. "The Evolution Of Development Planning in Malaysia. *Journal of Southeast Asian Economies* 34, no.3 :436–61. 10.1355/ae34-3b.
- Lee, H,A.2015. "Affirmative Action In Malaysia And South Africa: Contrasting Structures, Continuing Pursuits." *Journal of Asian and African Studies* 50,no.5:1-34. 10.1177/0021909615600470.
- Li Dun-jen.1955.*British Malaya:An Economic Analysis*.Michigan:American Press. Mahathir Mohamad.1970.*The Malay Dilemma*.Singapura:Asia Pacific Press.
- Maxwell, W.G. & Gibson, W.S.1924.*Treaties and Engagements Affecting The Malay States and Borneo*.London:J.A.S. Truscott & Sons.
- McCrudden, C. & Gross, S.G.2006. "WTO Government Procurement Rules & The Local Dynamics Of Procurement Policies: A Malaysian Case Study." *European Journal of International Law* 17,no.1 :151–185. <http://dx.doi.org/10.1093/ejil/chi162>.
- Milne, R.S. & Mauzy,D.K.1978. *Politics and Government in Malaysia*. Vancouver:University of British Columbia Press.
- Mohamad Zaki Mohd Shukri.2013. "Corak Dan Agihan Dalam Perbelanjaan Kerajaan Dan Kesan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Negara: Kajian Empirikal Bagi Kes Malaysia." *Kertas Kerja Persidangan Kebangsaan Ekonomi Malaysia ke VIII (PERKEM VIII)* "Dasar Awam Dalam Era Transformasi Ekonomi: Cabaran dan Halatuju" Johor Bahru, 7 – 9 Jun.
- Mohammad Agus Yusoff.2006.*Malaysian Federalisme:Conflict or Consensus?* Bangi: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Mohammad Reevany Bustami, Elisha Nasruddin & Nusrah Samat.2006. Religious pluralism: Mapping the complexities in Malaysia.Dlm. Collste,G.(Pnyt.). *Religious and Ethnic Pluralism in Malaysia*.Linköping:Linköping University Press.
- Mohd Faiz Mohd Zain, Jamaie Hj Hamil, Mohd Rizal Mohd Yaakob & Mohd Rodzi Abd Razak.2011. "Pengaruh Nasionalisme Melayu mewarnai budaya politik Melayu dalam UMNO." *Jurnal Melayu* 7(2011)2011 : 193 – 216. <http://journalarticle.ukm.my/3192/1/7.pdf>.
- Mohd Shazwan Mokhtar.2019. "Di Sebalik Krisis Kewangan Negeri-Negeri Melayu Bersekutu,1920-1924." *Kajian Malaysia* 37,no.2: 95–119. <https://doi.org/10.21315/km2019.37.2.5>.
- Mohd Shazwan Mokhtar.2021. "Perjanjian Anglo-Siam 1909: Pengukuhan ImperialismeBritish Dan Liabiliti Kepada Negeri-Negeri Melayu Bersekutu, 1909-1920. *Akademika* 91,no.3: 155-169.10.17576/akad-2021-9103-13.
- Muhammad Najit Sukemi, Madeline Berma, Shamsul Amri Baharuddin & Faridah Shahdan.2018. "Pengaruh Tindakan Afirmatif Kepada Agihan Kekayaan Antara Etnik di Malaysia. *Jurnal Ekonomi Malaysia* 52,no.1 :269 – 281.<http://dx.doi.org/10.17576/JEM-2018-5201-22>.

- Muhammad Najit Sukemi, Mohd Nasir Nawawi, Nizam Ahmat & Ahmad Rizal Mohd Yusof.2020. Tindakan afirmatif di Malaysia: Menghapuskan kekeliruan menerangi kebenaran. *Asian Journal of Environment, History and Heritage* 4(2):57-70.
- Nasarudin Arshad & Zulkifly Hj Mustafa.1988. "Malaysian Government Expenditure: An Analysis Of Pattern And Probable Distribution Impact." *Analisis* 3,no.1&2 :23-36.<https://repo.uum.edu.my/id/eprint/924/>.
- Nolan, M.2014. The History of Procurement: Past, Present and Future.<http://www.sourcesuite.com/procurement-learning/>.
- Noon, C.R.2009. "The Use Of Racial Preferences In Public Procurement For Social Stability." *Public Contract Law Journal* 38,no.3 :611-632. <https://www.jstor.org/stable/25755726>.
- Organisation for Economic Cooperation and Development.2019.*Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation*.Paris :OECD Publishing.
- Penson, L,M. "The Origin of the Crown Agency Office." *The English Historical Review* 40 no.158 : 196-206. <https://doi.org/10.1093/ehr/XL.CLVIII.196>.
- Ping, M.H. & Fernando,J.2018. "The role of the Public Works Department in the Development And Administration Of Waterworks in Kuala Lumpur, 1900-1941."*Sejarah* 27,no.1 :26-42. <https://ejournal.um.edu.my/index.php/SEJARAH/article/view/10823>.
- Ponko, V.J.1967. "History & The Methodology of Public Administration:The Case of The Crown Agents For The Colonies." *Public Administration Review* 27, no.1:42-47.<https://www.jstor.org/stable/973184>.
- Ponte, S.,Roberts, S. & Sittert, L.V.2006.*South Africa's 'Black Economic Empowerment' (BEE), Corporate Governance And The State In The South*.Copenhagen: Danish Institute For International Studies.
- Premchand, A.1993.*Public Expenditure Management*. Washington:International MonetaryFund Publication Services.
- Procter, CT & Kozak-Holland, MP.2019 "The Giza Pyramid : Learning From This Mega Project." *Journal of Management History* 25,no.3 :364-383.<https://doi.org/10.1108/JMH-11-018-0061>
- Rabiatul Adawiyah, Rahmah Ismail & Tamat Sarmidi.2013. "Peranan Perbelanjaan Kerajaan Terhadap Pembangunan Manusia Dan Pertumbuhan Ekonomi." *Kertas Kerja Persidangan Kebangsaan Ekonomi Malaysia ke VIII (PERKEM VIII)* "Dasar Awam Dalam Era Transformasi Ekonomi: Cabaran dan Halatuju" Johor Bahru, 7-9 Jun.
- Rasid Mail, Md Saffie Abdul Rahim & Raman Noordin. 2014.*Sejarah Pengurusan Kewangan di Borneo Utara: 1881-1963*.Kota Kinabalu: Penerbit Universiti Malaysia Sabah.
- Ridzuan Kushairi.2019."An Organizational Approach to Sustainable Public Procurement." *International Journal of Procurement Management* 12,no.3 : 298-320.<https://doi.org/10.1504/IJPM.2019.099552>.
- Rönnbäck, K., Broberg, O & Galli, S.2021. "A Colonial Cash Cow: The Return on Investments in British Malaya, 1889–1969." *Cliometrica* 16,no.2022 : 149-173.<https://doi.org/10.1007/s11698-021-00223-8>.
- Rudner, M.1976. "The Structure of Government in the Colonial Federation of Malaya." *South East Asian Studies* 13,no.4 :495-512.<https://malaycivilization.com.my/items/show/160486>.
- Sabitha Marican.1994.*Pengurusan Awam*. Kuala Lumpur:Utusan Publication.
- Sadka, E.1968.*The Protected Malay States 1874-1895*.Kuala Lumpur:University Malaya Press.
- Shaharir Mohamad Zain.2013. "Perkembangan Teori Kepemimpinan Islam-Melayu di ascabima Sejak Kedatangan Islam Hingga Kini. *International Journal of the Malay World and Civilisation* 1,no.1 : 19 – 38. <http://journalarticle.ukm.my/6391/>.

- Shaharuddin Maaruf.1988.*Malay Ideas on Development:From Feudal Lord to Capitalist*. California:Times Book International.
- Shahriza Ilyana Ramli, Nur Zafifa Kamaruzaman & Irlisuhayu Mohd Ramli.2013.“Malaysia’s New Economic Policy: Issues and Debate.” *American Journal of Economics* 3, no.2 : 108-112. <https://doi.org/10.5923/j.economics.20130302.08>.
- Shakila Yacob.2008.*The United States and Malaysian Economy*.London:Routledge.
- Shamsul Amri Baharuddin.1997. “The Economic Dimension of Malay Nationalism: The Socio Historical Roots of The New Economic :Policy and Its Contemporary Implications.” *The Developing Economies* 35,no.3:240-261.
- Shamsul Amri Baharuddin.2012.*Modul Hubungan Etnik*. Edisi ke-2.Bangi: Institut Kajian Etnik, Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Shannon, H.A.1952. “The Modern Colonial Sterling Exchange Standard.” *Staff Papers (International Monetary Fund)* 2,no.2 : 318-362.
- Shawal Kaslam.1996.*Teori Belanjawan Dari Perspektif Pembangunan Negara di Malaysia*. Melaka: Institut Teknologi MARA Melaka.
- Sidhu, Jagjit Singh.1980.*Administration in the Federated Malay States 1896-1920*.Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Sity Daud.2020. *Dasar Pembangunan dan Populisme di Malaysia*.Bangi: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Sivachandralingam Sundara Raja.2018.*The Economy of Colonial Malaya:Administrators Versus Capitalists*. Abingdon, Oxon ; New York: Routledge.
- Sivarajan Ponniah.2010. Pengaruh British Di Kedah, 1770-1940: Kesan Ke Atas Pentadbiran Dan Ekonomi.Tesis Dr.Fal.Universiti Sains Malaysia.
- Sunderland, D.1999. “Principals and Agents:The Activities of the Crown Agents for the Colonies, 1880-1914.”*Economic History Review* 52,no.2 :284-306.<https://doi.org/10.1111/1468-0289.00126>.
- Sunderland, D,2004.*Managing the British Empire: The Crown Agents,1833-1914*.London:Boydell & Brewer Ltd.
- Sunderland, D.2007.*Managing British Colonial & Post Colonial Development: The Crown Agents, 1914-1974*.The Boydell Press.
- Sunora Sagi & Azlizan Mat Enh.2017. “Polisi *Buy British Last* (1981-1983): Reaksi-Reaksi British & Implikasi Terhadap Hubungan Bilateral Jangka Pendek Malaysia dan Britain.” *e-Bangi*.12, no.3 :1-23.
- Swettenham, F.1906.*British Malaya: An Account Of The Origin And Progress Of British Influence In Malaya*. London: John Lane The Bodley Head.
- Syed Hussein Alatas.1977.*The Myth of The Lazy Native*.London: Frank Cass Comp.Ltd.
- Torii, T.1997. “New Economic Policy & United Malay National Organisations:With Special Reference to the Restructuring of Malaysian Society.” *The Developing Economies* 35,no.3 :209-239. <https://doi.org/10.1111/j.1746-1049.1997.tb00846.x>.
- Tunku Abdul Rahman.1983.*Lest We Forget: Further Candid Reminiscences*. Singapura: Eastern Universities Press.
- Uqbah Iqbal, Nordin Hussin & Ahmad Ali Seman.2015. “Sejarah Perkembangan Ekonomi Semenanjung Tanah Melayu Dan Sifat Ekonomi Masyarakat Melayu Era Pra- Kolonial.” *International Journal of the Malay World and Civilisation* 3,no.2 :95-119. <http://journalarticle.ukm.my/8942/>.
- Wade, G.2009. “The Origin And Evolutions Of Ethnocracy in Malaysia.” *ARI Working Paper No.112*. Singapura:Asia Research Institute,National University of Singapore.

Evolusi Perolehan Awam di Malaysia

- Wan Mansor Abdullah. 2004. *Service Par Excellence*. Kuala Lumpur: Percetakan Nasional Malaysia Berhad.
- Westhuizen, J.V.D. 2002. *Adapting to Globalization: Malaysia, South Africa, and the Challenges of Ethnic Redistribution with Growth*. Westport: Praeger Publishers.
- White, N.J. 2004. *British Business in Post-Colonial Malaysia, 1957–70: Neo-colonialism or Disengagement?* New York: Routledge.