

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latarbelakang Kajian

Kajian kerajaan tempatan merupakan satu disiplin yang penting di dalam sistem pentadbiran negara yang bercorak federalisma. Sistem pentadbiran ini diamalkan oleh hampir kesemua negara di seluruh dunia. Negara Malaysia mewarisi sistem ini daripada kerajaan British. Pada masa tersebut, pihak British memperkenalkannya bagi menjalankan urusan pentadbiran terhadap tanah jajahannya.

Setelah mencapai kemerdekaan, kebanyakan negara bekas jajahan British telah meneruskan sistem pemerintahan bercorak federalisma. Pengalaman dan pemerhatian yang diperolehi semasa negara berada di dalam era penjajahan telah menjadikan sistem ini mudah diterimapakai dan diteruskan.

Sebagai satu unit kecil pemerintahan yang berhubungan dengan struktur pentadbiran yang lebih besar, kerajaan tempatan mempunyai kedudukan dan autoritinya sendiri dalam mentadbirkan sesuatu kawasan yang dimilikinya. Kedudukan dan autonomi ini diperolehi dengan sah melalui pemberian kuasa oleh perlembagaan Malaysia. Di dalam perlembagaan tersebut telah dicatatkan penentuan pembahagian kuasa dari pelbagai tingkat pemerintahan termasuklah di peringkat kerajaan tempatan. Pembahagian pemerintahan tidak hanya

berkisarkan perkara kewangan tetapi juga bidang kuasa mengenai perkara-perkara lain yang telah disebutkan dalam senarai.

Pembahagian kuasa tersebut juga pada dasarnya bertujuan untuk memberi peluang kepada masyarakat tempatan untuk bersama-sama melibatkan diri dalam menjalankan fungsi pentadbiran di kawasan mereka. Mereka sebagai ahli Majlis secara langsung dapat menyumbangkan tenaga dan idea kepada peningkatan mutu perkhidmatan dan kebajikan kawasan.

Pada masa dahulu perkhidmatan yang disediakan dan dibekalkan hanya difokuskan kepada perkhidmatan seperti pembuangan sampah, perparitan dan pemberian lesen penjaja. Namun begitu fungsi tradisional tersebut telah bertukar kepada agenda yang lebih kompleks iaitu memberi penekanan terhadap kesejahteraan taraf sosio-budaya, politik dan ekonomi rakyat.

Fungsi tradisional ini telah berubah kerana berlakunya perubahan dalam struktur masyarakat. Hasil dari dasar-dasar kerajaan yang telah dilaksanakan, masyarakat telah berubah menjadi lebih perihatin terhadap persekitaran mereka termasuklah mempersoalkan mengenai perkhidmatan dan kebajikan yang sepatutnya mereka terima dari sesebuah kerajaan tempatan. Mereka memerlukan bukan sekadar perkhidmatan asas yang biasa tetapi juga sering memperkatakan soal pengukuran perkhidmatan yang cekap dan berkesan yang sepatutnya mereka terima.

B. Pernyataan Masalah dan Rasional Kajian

Untuk mencapai satu tahap perkhidmatan yang cekap dan berkualiti, sesebuah pihak berkuasa tempatan akan berusaha bagi mengatasi isu-isu yang wujud di dalam dan dari luar organisasinya. Isu yang sering wujud di dalam sesebuah kerajaan tempatan ialah isu mengenai aspek kewangan. Secara umumnya jika sesebuah pihak berkuasa tempatan mengalami masalah dari aspek kewangan maka ia akan menjejaskan keseluruhan perjalanan pentadbiran organisasi.

Kerajaan tempatan dikatakan gagal menjalankan fungsi pentadbiran organisasinya dengan cekap dan berkesan berikutan dengan pelbagai isu kewangan yang dihadapi. Salah satu faktor yang dikenalpasti adalah berpunca dari kelemahan penyelarasan yang berkesan (*effective coordination*) di dalam menjalankan pentadbiran kewangan dari segi punca hasil dan pendapatannya. Walaupun telah dijalankan pemulihan dan reformasi pembaharuan, ia tetap gagal dan menghadapi masalah yang sama.

Pertumbuhan ekonomi dan pembangunan ekonomi kerajaan tempatan adalah amat bergantung kepada kekemasan pentadbiran dan perancangan kewangannya. Sama ada pentadbiran kewangan itu diuruskan dengan kemas atau sebaliknya, ia akan memberi impak akhir kepada kejayaan pencapaian objektif-objektif kerajaan tempatan. Ringkasnya aspek kewangan ini perlu

diberi perhatian yang utama dan secara sempurna kerana ia merupakan nadi kepada kecemerlangan pentadbiran organisasi tersebut.

Phang Siew Nooi dalam bukunya yang bertajuk *Kerajaan Tempatan di Malaysia*, menyatakan bahawa kerajaan tempatan di negara Malaysia menghadapi masalah dalam pentadbiran kewangannya, beliau menyatakan:¹

'...sumber kewangan dan pengurusan kewangan mereka mestilah diberi keutamaan dan dikaji dengan teliti supaya kerajaan tempatan tidak menghadapi masalah yang berat seperti yang dialami kini.'

Daripada kenyataan beliau itu, dapatlah kita rumuskan isu pentadbiran kewangan merupakan masalah yang utama di dalam kerajaan tempatan dan perlu dibuat pengkajian yang lebih bersifat mikro. Beliau juga mengakui bahawa kerajaan tempatan di Malaysia menghadapi masalah kewangan yang berat.

Sebagaimana yang kita ketahui sesebuah pihak berkuasa tempatan menjalankan pelbagai aktiviti-aktiviti pentadbiran bagi sesuatu kawasan pemerintahannya. Untuk menggerakkan aktiviti-aktiviti pentadbiran tersebut, ia melibatkan sejumlah wang yang besar. Perbelanjaan pengurusan dan pentadbiran sentiasa melibatkan peratusan yang tinggi daripada jumlah perbelanjaan kepada komponen lain. Contohnya kajian yang dilakukan di

¹Phang Siew Nooi, *Kerajaan Tempatan di Malaysia*, Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur, 1989, hlm 83.

pihak berkuasa tempatan Majlis Daerah Besut menunjukkan jumlah keseluruhan perbelanjaan yang dilakukan untuk perbelanjaan emolumen adalah yang terbesar iaitu sebanyak 66.5% pada tahun 1994, 80% untuk tahun 1995, 84% untuk tahun 1996 dan 71% pada tahun 1997.²

Impak yang terhasil dari situasi ini adalah pembahagian dan penumpuan kepada bidang lain adalah tidak mencukupi dan tidak dapat diutamakan. Contohnya keperluan perbelanjaan kepada komponen Bekalan dan Perkhidmatan yang juga penting dan merupakan perbelanjaan kedua terbesar di Majlis Daerah Besut. Sila rujuk Jadual 21, halaman 124.

Melihat kepada kepelbagaian fungsi kerajaan tempatan yang semakin meluas dan mencakupi pelbagai bidang, pihak pentadbiran dan pengurusan kewangan terdesak untuk menjadi semakin cekap dan berkesan, kelambatan juga merupakan kos dan kelemahan. Hazman Shah Abdullah dalam tulisannya yang bertajuk Pentadbiran Kerajaan Tempatan: Di Semenanjung Malaysia, menyatakan:³

'Kekurangan kemampuan kerajaan di Malaysia untuk menghasilkan aliran kewangan yang mencukupi telah mencetuskan beberapa masalah kewangan. Antara kesan yang paling ketara ialah kewibawaan institusi itu berfungsi sebagai satu agensi masyarakat yang bermaya serta berupaya berdikari dari segi kewangan.'

² Sila rujuk halaman 124, Jadual 21.

³ Hazman Shah Abdullah, *Pentadbiran Kerajaan Tempatan Di Semenanjung Malaysia*, Dewan Bahasa dan Pustaka, Kementerian Pendidikan, Kuala Lumpur, 1992, hlm 8.

Dari pernyataan di sebelah kita dapat disimpulkan kesan yang negatif akan timbul apabila kerajaan tempatan berhadapan dengan sesuatu isu kewangan terutama dari masalah ketidakmampuan kerajaan untuk memainkan peranan yang baik. Didapati seringkali punca pendapatan adalah lebih kecil dari perbelanjaan yang dibuat di sesuatu kawasan kerajaan tempatan. Masalah ini akan membawa kepada imej buruk dari segi kewibawaan institusi tersebut kerana gagal melakukan kemajuan ataupun menyediakan mutu perkhidmatan yang baik.

C. Objektif Kajian

Kajian pentadbiran kewangan kerajaan tempatan mempunyai objektif umum dan juga objektif khusus. Objektif umum ialah untuk membuat satu kajian perbandingan kepada aspek kewangan di antara dua buah pihak berkuasa tempatan. Perbandingan ini memilih Majlis Perbandaran Kuala Terengganu (MPKT) mewakili satu kerajaan tempatan yang besar dan kerajaan tempatan yang kecil diwakili oleh Majlis Daerah Besut (MDB).

Pemilihan ke atas sebuah pihak berkuasa tempatan yang besar dan kecil adalah kerana ingin mengkaji kesan yang mungkin dibawa atau timbul daripada sifat tersebut. Apakah kekuatan atau kelemahan bagi pihak berkuasa tempatan tersebut. Iaitu adakah perbezaan kekuatan dan kestabilan bagi pihak berkuasa tempatan yang besar dari segi keupayaan untuk mendapatkan hasil

dan perbezaan perbelanjaan di antara pihak berkuasa tempatan yang besar atau kecil. Perbandingan akan difokuskan kepada aspek pendapatan, perbelanjaan dan belanjawan Majlis. Manakala objektif khusus ialah menunjukkan prestasi antara pihak berkuasa tempatan yang besar dan yang kecil dari segi pendapatan dan perbelanjaan:

1. Prestasi Kewangan Dari Aspek Pendapatan MPKT Dan MDB.

- 1.1. Menganalisa **Punca-punca Pendapatan** pihak berkuasa tempatan MPKT dan MDB
- 1.2. Melihat punca pendapatan dalam bentuk **Hasil Cukai** yang diterima oleh MPKT dan MDB
- 1.3. Menganalisa komponen yang memberi sumbangan paling besar kepada Hasil Cukai
- 1.4. Menganalisa punca pendapatan dalam bentuk **Hasil Bukan Cukai** yang diterima oleh MPKT dan MDB
- 1.5. Menganalisa komponen yang memberi sumbangan paling besar kepada Hasil Bukan Cukai

- 1.6. Melihat punca pendapatan dari **Geran Persekutuan** yang diterima oleh MPKT dan MDB
- 1.7. Mengkaji punca pendapatan dari **Geran Negeri** yang diterima oleh MPKT dan MDB
- 1.8. Mengkaji aliran atau trend punca pendapatan di dalam MPKT dan MDB pada tahun-tahun kajian
- 1.9. Melihat sumber hasil yang manakah menyumbangkan pendapatan yang terbesar kepada MPKT dan MDB, dan
- 1.10. Menganalisa anggaran kewangan bagi pendapatan yang dilakukan oleh kedua majlis bagi tahun 1998

2. Prestasi Kewangan Dari Aspek Perbelanjaan MPKT Dan MDB.

- 2.1. Mengkaji pelbagai **Jenis Perbelanjaan** yang dijalankan oleh MPKT dan MDB
- 2.2. Melihat kedudukan perbelanjaan yang dijalankan bagi **Emolumen** di MPKT dan MDB

- 2.3. Menganalisa perbelanjaan yang manakah paling besar dilakukan di dalam emolumen di MPKT dan MDB
- 2.4. Melihat kedudukan perbelanjaan bagi **Perkhidmatan dan Bekalan** di MPKT dan MDB
- 2.5. Menganalisa perbelanjaan yang manakah paling besar dilakukan di dalam Perkhidmatan dan Bekalan di MPKT dan MDB
- 2.6. Melihat kedudukan perbelanjaan bagi **Pemberian dan Kenaan Tetap** di MPKT dan MDB
- 2.7. Menganalisa perbelanjaan yang manakah paling besar dilakukan dalam Pemberian dan Kenaan Tetap di MPKT dan MDB
- 2.8. Melihat bentuk **Lain-lain Perbelanjaan** di MPKT dan MDB
- 2.9. Melihat komponen Lain-lain Perbelanjaan manakah terbesar dilakukan di MPKT dan MDB
- 2.10. Melihat perbelanjaan terbesar dilakukan oleh MPKT dan MDB, dan

2.11. Menganalisa anggaran kewangan bagi perbelanjaan-perbelanjaan yang dilakukan oleh kedua Majlis pada tahun 1998

3. **Perbandingan Prestasi Kewangan MPKT Dan MDB**

3.1. Menganalisa perbandingan **pendapatan** MPKT dan MDB

3.2. Melihat perbandingan pendapatan **Hasil Cukai** MPKT dan MDB

3.3. Melihat perbandingan pendapatan **Hasil Cukai Pintu** MPKT dan MDB

3.4. Melihat perbandingan pendapatan **Caruman Bantu Kadar** MPKT dan MDB

3.5. Melihat perbandingan pendapatan **Hasil Bukan Cukai** MPKT dan MDB

3.6. Melihat perbandingan pendapatan **Perkhidmatan dan Bayaran Perkhidmatan** MPKT dan MDB

3.7. Melihat perbandingan pendapatan **Sewaan** MPKT dan MDB

- 3.8. Melihat perbandingan pendapatan **Terimaan Bukan Hasil** MPKT dan MDB
- 3.9. Melihat perbandingan terimaan bukan hasil **Geran Kerajaan Negeri** MPKT dan MDB
- 3.10. Melihat perbandingan terimaan bukan hasil **Geran Kerajaan Persekutuan** MPKT dan MDB
- 3.11. Melihat perbandingan **Perbelanjaan** Melihat MPKT dan MDB
- 3.12. Melihat perbandingan perbelanjaan **Emolumen** MPKT dan MDB
- 3.13. Melihat perbandingan perbelanjaan **Gaji dan Upah** MPKT dan MDB
- 3.14. Melihat Perbandingan perbelanjaan **Perkhidmatan dan Bekalan** MPKT dan MDB
- 3.15. Melihat perbandingan perbelanjaan **Perkhidmatan Iktisas** MPKT dan MDB

- 3.16. Melihat perbandingan perbelanjaan **Bekalan dan Bahan-bahan** MPKT dan MDB
- 3.17. Melihat perbandingan perbelanjaan **Sewaan** MPKT dan MDB
- 3.18. Melihat perbandingan perbelanjaan **Pemberian dan Kenaan Tetap** MPKT dan MDB
- 3.19. Melihat perbandingan perbelanjaan **Bayaran Pindahan** MPKT dan MDB
- 3.20. Melihat perbandingan **Faedah, Dividen dan Lain-lain** MPKT dan MDB, dan
- 3.21. Melihat perbandingan **Lain-lain Perbelanjaan** MPKT dan MDB.

D. Kepentingan Kajian.

Kajian mikro ini harus dilakukan kerana ianya penting dalam mengenalpasti dan memahami isu kewangan yang dihadapi oleh pihak berkuasa tempatan. Kepesatan ekonomi memerlukan pihak berkuasa tempatan memiliki kecekapan yang tinggi, dengan melihat dari sudut yang lebih mikro diharapkan dapat memperjelaskan lagi ciri yang mewakili pihak berkuasa

tempatan yang besar dan kecil. Kajian yang dijalankan ini mempunyai kepentingan dari beberapa sudut:

1. Bidang ilmu kerajaan tempatan

Maklumat dan hasil kajian yang dikumpul dari dua Majlis tersebut dapat dijadikan panduan kepada bidang ilmu kerajaan tempatan. Maklumat-maklumat yang dikumpul dan dianalisis dari hasil kajian terutama dari segi bentuk dan ciri pihak berkuasa tempatan yang dikaji, dapat menjadi contoh, sumber rujukan atau panduan kepada pihak berkuasa tempatan yang lain dalam membuat perbandingan.

2. Pengetahuan kepada warganegara

Kajian dapat memberi pengetahuan kepada warganegara dan dapat memperlihatkan kepada mereka betapa kompleksnya pengurusan kewangan pihak berkuasa tempatan untuk mencapai fungsi yang optima. Pemahaman isu-isu kewangan yang sering dihadapi oleh kerajaan tempatan akan menjadikan mereka lebih perihatin dan dapat berkerjasama dengan pihak berkuasa tempatan dalam mewujudkan pembangunan kawasan setempat, sekaligus dapat memberikan idea ke arah kecekapan dan pencapaian objektif pihak Majlis mereka. Ini kerana masih ramai pihak yang samar-samar mengenai aspek kewangan pihak berkuasa tempatan.

E. Hipotesis Kajian

Kajian ini bermula dengan pernyataan bahawa pada kebiasaannya pihak berkuasa tempatan menghadapi masalah kurangan di dalam perbelanjaan yang dilakukan oleh pihak Majlis. Hipotesis yang dibuat adalah terbahagi kepada tiga peringkat. Hipotesis-hipotesis yang mahu diuji ialah:

Hipotesis Peringkat Pertama:

1. Hipotesis mengenai pendapatan hasil kewangan Majlis.
 - 1.1. MPKT dan MDB adalah bergantung kepada **Hasil Cukai** sebagai punca pendapatan utama Majlis
 - 1.2. Komponen **Cukai Pintu** adalah penyumbang utama pendapatan dalam katogeri Hasil Cukai MPKT dan MDB.
 - 1.3. **Geran Kerajaan Persekutuan** yang diterima adalah lebih besar berbanding dengan geran yang diterima dari Kerajaan Negeri di MPKT dan MDB.
 - 1.4. Komponen **Lesen dan Permit** adalah paling banyak menyumbangkan pendapatan dalam katogeri Hasil Bukan Cukai kepada MPKT dan MDB.

- 1.5. Komponen **Sewaan** adalah berada dalam kedudukan kedua paling banyak menyumbangkan pendapatan dalam katogeri Hasil Bukan Cukai kepada MPKT dan MDB
- 1.6. **Terimaan Bukan Hasil** merupakan kotogeri terbesar menyumbangkan pendapatan di MPKT dan MDB.
- 1.7. Pendapatan keseluruhan sumber hasil adalah semakin bertambah pada tahun-tahun kajian di MPKT dan MDB, dan
- 1.8. Anggaran untuk tahun 1998 menunjukkan berlakunya pertambahan hasil dari semua sumber pendapatan.

• **Hipotesis Peringkat kedua.**

2. Hipotesis mengenai aspek perbelanjaan.
 - 2.1. Kategori **Emolumen** merupakan perbelanjaan yang terbesar dilakukan oleh MPKT dan MDB.
 - 2.2. Komponen **Gaji dan Upah** adalah perbelanjaan yang terbesar dalam kategori Emolumen.
 - 2.3. Kategori **Perkhidmatan dan Bekalan** merupakan perbelanjaan kedua terbesar di MPKT dan MDB.

Hipotesis peringkat ketiga.

3. Hipotesis-hipotesis mengenai kajian perbandingan aspek kewangan MPKT dan MDB
 - 3.1. MPKT dan MDB mempunyai **kurangan** dalam perbelanjaannya pada tahun-tahun kajian.
 - 3.2. Sebagai sebuah Majlis Perbandaran, MPKT mempunyai **pendapatan** yang lebih baik berbanding dengan pendapatan MDB sepanjang tempoh kajian
 - 3.3. MPKT mempunyai kedudukan **Hasil Cukai** yang lebih baik berbanding dengan hasil Cukai MDB
 - 3.4. MPKT mempunyai kedudukan **Cukai Pintu** yang lebih baik berbanding dengan MDB
 - 3.5. MPKT mempunyai kedudukan **Caruman Bantu Kadar** yang lebih baik berbanding dengan MDB di sepanjang tahun kajian
 - 3.6. MPKT mempunyai kedudukan **Hasil Bukan Cukai** yang lebih baik berbanding dengan MDB

- 3.7. MPKT mempunyai prestasi hasil **Sewaan** yang lebih baik berbanding dengan MDB
- 3.8. MPKT mempunyai prestasi **Terimaan Bukan Hasil** yang lebih baik berbanding dengan MDB
- 3.9. MPKT mempunyai prestasi **Geran Kerajaan Negeri** yang lebih baik berbanding dengan MDB
- 3.10. MPKT mempunyai prestasi **Geran Kerajaan Persekutuan** yang lebih baik berbanding MDB
- 3.11. MPKT mengalami peningkatan **perbelanjaan** di sepanjang tempoh kajian berbanding dengan MDB
- 3.12. MPKT mengalami peningkatan perbelanjaan **Emolumen** yang lebih besar berbanding dengan MDB
- 3.13. MPKT mengalami peningkatan perbelanjaan **Gaji dan Upah** yang lebih besar berbanding dengan MDB

- 3.14.MPKT mengalami peningkatan perbelanjaan di dalam **Perkhidmatan dan Bekalan** di sepanjang tahun kajian berbanding dengan MDB
- 3.15.MPKT mengalami peningkatan perbelanjaan **Sewaan** yang lebih tidak konsisten berbanding dengan MDB
- 3.16.MPKT mengalami peningkatan perbelanjaan **Bekalan dan Bahan-bahan** yang lebih besar berbanding dengan MDB
- 3.17.MPKT mengalami peningkatan perbelanjaan di dalam **Perkhidmatan Iktisas** di sepanjang tempoh kajian berbanding dengan MDB
- 3.18.MPKT mengalami peningkatan perbelanjaan **Pemberian dan Kenaan Tetap** yang lebih besar berbanding dengan MDB
- 3.19.MPKT mengalami peningkatan perbelanjaan **Bayaran Pindahan** yang lebih besar berbanding dengan MDB
- 3.20.MPKT mengalami peningkatan perbelanjaan **Faedah, Dividen dan Lain-lain** yang lebih besar berbanding dengan MDB

3.21.MPKT mengalami peningkatan perbelanjaan **Lain-lain Perbelanjaan** yang lebih besar berbanding dengan MDB

3.22.Terdapat jumlah **kurangan** di MPKT dan MDB pada tahun-tahun kajian yang dijalankan, dan

3.23.MPKT dan MDB menghadapi **isu kewangan** yang sama walaupun mempunyai saiz dan status kerajaan tempatan yang berbeza

F. Metodologi Kajian

Penekanan kajian yang dipilih lokasinya difokuskan kepada perbandingan kewangan dari data tahun 1994 hingga 1998. Di antara ciri penting yang diberi perhatian ialah mengenai punca-punca pendapatan, corak perbelanjaan, anggaran untuk tahun 1998 dan isu-isu kewangan yang di hadapi oleh kedua majlis. Kajian adalah terbahagi kepada dua aspek. Aspek yang pertama ialah aspek pendapatan pihak majlis. Aspek kedua melibatkan bahagian perbelanjaan.

Di bahagian agihan sumber perbelanjaan, penekanan melibatkan data-data mengenai jenis perbelanjaan-perbelanjaan yang dibuat oleh Majlis. Fokus kajian adalah meliputi beberapa jenis perbelanjaan yang dilakukan oleh kedua-dua buah pihak berkuasa tempatan MPKT dan MDB.

Penyelidik akan menerangkan aspek kewangan tersebut bagi tiap-tiap Majlis secara berasingan untuk menunjukkan keadaan kewangan yang sebenarnya mereka hadapi. Kemudian perbandingan dilakukan di antara kedua majlis tersebut dari aspek pendapatan, perbelanjaan dan isu-isu kewangan lain secara langsung.

Kajian yang dijalankan adalah tertumpu kepada data sekunder. Ia melibatkan pengumpulan data sekunder dari Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan, Majlis Perbandaran Kuala Terengganu dan Majlis Daerah Besut. Penyelidik juga menggunakan bahan rujukan daripada Perpustakaan Utama Universiti Malaya, Perpustakaan Undang-undang Universiti Malaya, Institut Pengajian Tinggi Universiti Malaya dan Perpustakaan Fakulti Ekonomi dan Pentadbiran Universiti Malaya dalam mendapatkan rangka kerja asas bagi mendapatkan panduan kajian.

Untuk pengujian hipotesis, data adalah paling penting dan diambil secara langsung dari dua Majlis tersebut. Bahan yang digunakan adalah dari bahan-bahan bercetak yang diterbitkan dan juga yang tidak diterbitkan seperti rujukan fail-fail, buku belanjawan tahunan, temubual dan perbincangan dan juga melalui lawatan dan pemerhatian.

Data yang dianalisis dan dikaji ialah pertama data penubuhan ke dua organisasi, data kewangan punca pendapatan dan data kewangan perbelanjaan

dan belanjawan. Tumpuan adalah diberikan kepada jenis-jenis hasil yang diikuti melalui pelbagai cara dan juga akan memperlihatkan ke mana pendapatan tersebut dibelanjakan oleh Majlis. Penumpuan dilakukan terhadap penganalisaan aspek kewangan pada beberapa tahun bermula tahun 1994 hingga tahun 1998 untuk melihat trend dan kecenderungan dalam perolehan kutipan hasil, perbelanjaan dan belanjawan.

Data-data juga dianalisa dengan menggunakan jadual dan gambarajah. Pengiraan adalah menggunakan peratusan untuk menunjukkan kepentingan dan keutamaan sesuatu katogeri dan komponen pembahagian kepada pihak Majlis. Analisa ini penting bagi pengujian setiap hipotesis yang dilakukan.

Masalah utama yang dihadapi dalam proses penyediaan kajian ini adalah

- kesukaran untuk mendapatkan data dan maklumat kewangan dari pihak Majlis. Data yang diperlukan adalah data-data kewangan dari tahun 1990 hingga 1995 iaitu kajian meliputi satu jangkamasa lima tahun. Apa yang didapati MDB tidak menyimpan data tersebut dengan sempurna. Penyelidik mendapati data-data yang ada pada awal tahun 1990an tersebut adalah tidak sesuai dalam membantu objektif kajian. Oleh kerana masalah tersebut penyelidik telah menukarkan tahun-tahun kajian kepada tahun 1994 hingga 1998.

Walaupun kedua-dua pihak berkuasa tempatan ada menggunakan komputer, mereka mengakui yang mereka sedang mengemaskini data-data lama pada awal-awal tahun 1990an. Namun didapati pihak kerajaan tempatan mengambil masa untuk pengumpulan dan menyiapkan data-data kajian yang diperlukan. Kerja kajian menjadi rumit apabila pihak MDB telah melakukan pengubahsuaian perpustakaan dan data-data serta rujukan tidak disusun dengan teratur menyebabkan data yang hendak diperolehi dan dikumpul memakan masa yang panjang.

Penyelidik telah menemui Penolong Pengarah Kerajaan Tempatan, Encik Embok Masek bin Mohd Taher di Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan untuk mendapatkan beberapa maklumat yang tidak dapat diambil dari kedua-dua pihak berkuasa tempatan majlis Perbandaran Kuala Terengganu dan Majlis Daerah Besut. Beliau telah banyak memberi panduan dan kefahaman terutamanya dalam bahagian Terimaan Bukan Hasil kepada kepada pihak berkuasa tempatan.

G: Ulasan Karya

Kajian mengenai kerajaan tempatan telah mulai berkembang kerana kepesatan pembangunan kerajaan tempatan yang menjadikannya lebih rumit dan memerlukan pengkajian yang lebih terperinci. Terdapat banyak tulisan-tulisan ahli-ahli akademik mengenai kerajaan tempatan yang berkisarkan

aspek kewangan Namun begitu kebanyakan tulisan yang adalah mengenai kajian kewangan yang dijalankan secara umum dan menyeluruh.

Pada tahun 1976, Mohd Sharif⁴ telah menyiapkan sebuah kajian mengenai kewangan kerajaan tempatan. Berdasarkan kajian beliau hampir kesemua daripada kerajaan tempatan yang ada mempunyai hasil pendapatan yang kecil berbanding dengan kos operasi organisasi.

Mengenai peranan kerajaan negeri dan pusat dari segi kewangan dalam memberikan bantuan kepada kerajaan tempatan beliau menyatakan ia adalah tidak mencukupi tetapi tetap dihargai:⁵

'Kerajaan negeri walaupun turut memberikan sumbangan dalam Contribution in aid of rate' ini, namun jumlahnya adalah kecil juga tidak memuaskan...Pemberian lain-lain jenis grants juga tidak mencukupi, walaupun bagi sesetengah pengusaha tempatan pemberian grant ini memberi pengertian yang besar di segi kewangan'.

Namun begitu kajian beliau tidak bersifat perbandingan khusus untuk beberapa buah kerajaan tempatan tetapi perbandingan secara menyeluruh dan bersifat makro di peringkat Semenanjung Malaysia.

⁴ Mohd Sharif, *Sistem Tadbiran Kerajaan Tempatan Di Semenanjung Malaysia: Satu Analisa Mengenai Aspek Kewangannya*, Kajian Ilmiah, Fakulti Ekonomi dan Pentadbiran, Universiti Malaya, 1976.

⁵ *Ibid.*, hlm 57.

Adalah jelas aspek kewangan merupakan tunggak kejayaan pihak berkuasa tempatan. Kajian yang mendalam harus dilakukan untuk menjejaki masalah dan memahami isu kewangan kerajaan tempatan. Phang Siew Nooi⁶ telah menegaskan bagaimana isu-isu kewangan adalah penting dan harus difahami kerana ia merupakan isu yang paling utama dan sukar.

Beliau yang juga merupakan seorang pensyarah di Fakulti Ekonomi dan Pentadbiran, Universiti Malaya dalam bidang kajian Kerajaan Tempatan, berulang kali menegaskan bahawa isu kewangan ini adalah berterusan dan seperti tidak ada penghujungnya, terutama dalam memperkatakan kurangan dalam perbelanjaan Majlis, beliau menyatakan :⁷

'On the issue of finance, local government in Malaysia has always suffered from chronic shortage of funds. This problem has been frequently debated and discussed amongst the various local authorities as well as with the relevant authorities concerned, but, the problem still persists. The various local government Acts validate local governments to collect taxes, rates, fees and other charges, however, these sources appear to be inadequate. Financial assistance is given to the local authorities by both the federal and state government in the form of grants, subsidies and loans. Unfortunately these are inadequate to enable local authorities to cope with the increasing demands for better and more services.'

Kajian beliau telah berjaya menampakkan bahawa terdapat dilema yang sungguh berat yang dihadapi oleh kerajaan tempatan di Malaysia. Walaupun

⁶ Phang Siew Nooi, *Financing Local Government in Malaysia*, Universiti of Malaya Press, Kuala Lumpur, 1997, hlm 16.

⁷ *Ibid.*, hlm 16.

pertolongan adalah diberi dari beberapa sudut seperti sudut undang-undang, bantuan kerajaan persekutuan dan negeri, dan juga pinjaman, masalah tetap berterusan seolah tiada penghujungnya.

Terdapat persamaan pendapat mengenai isu kewangan di antara Dr. Phang Siew Nooi jika dibandingkan dengan hasil kajian Hazman Shah bin Abdullah⁸ seorang pensyarah Kajian Pentadbiran dan Undang-undang di Institusi Teknologi MARA. Hazman menegaskan terdapat banyak bukti-bukti yang mencerminkan betapa beratnya masalah tersebut terutama dalam aspek pendapatan cukai. Beliau menyatakan:⁹

'Sumber-sumber cukai adalah terhad dan potensi meluaskan asas cukai (tax base) adalah terhad dan bermasalah. Tanpa bantuan kerajaan negeri dan persekutuan kebanyakan pengusaha tempatan tidak dapat melibatkan diri dalam kegiatan pembanguan dan mungkin peranan mereka hanya terhad kepada fungsi-fungsi wajib sahaja.'

Untuk mendapatkan satu kajian perbandingan yang seimbang dan selari antara dua buah kerajaan tempatan adalah sukar kerana penumpuan ahli akademik adalah kepada skop yang lebih luas dan menyeluruh di Semenanjung Malaysia atau di Malaysia. Namun begitu terdapat beberapa artikel sebagai bahan bantu yang berguna untuk dijadikan panduan dalam mencari dan membincangkan masalah kewangan di MPKT dan MDB.

⁸Hazman Shah Abdullah, *Pentadbiran Kerajaan Tempatan Di Semenanjung Malaysia*, Dewan Bahasa dan Pustaka, Kementerian Pendidikan, Kuala Lumpur, 1992,

⁹*Ibid.*, hlm 95.

Zahari Abdul Rasyid¹⁰ seorang pegawai kanan kerajaan yang berpengalaman dalam bidang kerajaan tempatan pula menyatakan bahawa kutipan daripada penduduk yang bermastautin adalah selalunya tidak mencukupi dan langkah menghadkan perkhidmatan yang disediakan tidak akan membawa sebarang kemajuan kepada kawasan pihak berkuasa tempatan. Beliau menyatakan:¹¹

'Jika pengusaha-pengusaha tempatan menghadkan tugas-tugas kepada bidang kebersihan sahaja seperti mengutip sampah, memotong rumput dan mencuci longkang. Kalau begitu, maka tidak mungkin ada kemajuan dalam kerajaan tempatan, samalah seperti kedudukannya pada awal-awal sejarah pengusaha-pengusaha tempatan.'

Beliau juga mengulas mengenai sikap pegawai dari pihak kerajaan negeri dan pihak kerajaan persekutuan dalam menangani isu berautonomi kewangan pengusaha tempatan. Beliau menyatakan bukanlah bererti pihak berkuasa tempatan sudah mempunyai hasil kutipan yang cukup dan tidak lagi memerlukan bantuan dari kerajaan pusat atau negeri. Beliau menyatakan terdapatnya pegawai-pegawai di pihak kerajaan negeri dan persekutuan memegang sikap tidak perlu pertolongan kepada pihak berkuasa tempatan dalam aspek kewangan. Sikap tersebut katanya menyinggung pegawai-pegawai pihak berkuasa tempatan.¹²

¹⁰ Zahari Abdul Rasyid, *Memahami Kerajaan Tempatan di Malaysia*, Fajar Bakti, Petaling Jaya, 1991.

¹¹ *Ibid.*, hlm 90.

¹² *Ibid.*, hlm 91.

M.W. Norris (1980)¹³ seorang pensyarah *Institute of Local Government Studies* dari Universiti Birmingham telah menjalankan penyelidikan mengenai isu-isu di dalam kerajaan tempatan di Semenanjung Malaysia pada tahun 1980. Beliau menjalankan kajian mengenai kerajaan tempatan dari pelbagai aspek pentadbiran. Kajian beliau juga meliputi perubahan-perubahan yang berlaku dalam kerajaan tempatan di Semenanjung Malaysia semenjak zaman penjajahan British, dalam soal kewangan beliau menegaskan:¹⁴

'Local authorities have yet to be given the financial means to achieve conspicuously more than in the past, and their place in relation to other government bodies has still be agreed.'

Dalam penyelidikannya beliau menyatakan bahawa pihak berkuasa tempatan masih lagi belum diberikan kebebasan kewangan yang boleh membawa kepada matlamat kecemerlangan. Kecemerlangan dan kejayaan pihak berkuasa tempatan pada masa ini haruslah lebih maju dari zaman sebelumnya.

Beliau juga membincangkan perubahan-perubahan yang berlaku kepada pihak berkuasa tempatan terutama dengan adanya pelbagai laporan suruhanjaya dan penyusunan semula kerajaan tempatan. Beliau menyatakan langkah-langkah yang telah dijalankan menjadikan pihak berkuasa tempatan perlu berubah menjadi lebih kuat dari segi pentadbiran dan kewangannya. Iaitu supaya ia

¹³M. W. Norris, *Local Government In Peninsular Malaysia*, Gower Publishing Co, Hamshire, 1980.

¹⁴ *Ibid.*, hlm 110.

menjadi semakin relevan dengan keperluan kepada perkhidmatan moden pada masa akan datang.

Jurgen Ruland¹⁵ telah menghasilkan sebuah buku yang mengandungi artikel-artikel menarik. Tulisan-tulisan dalam buku tersebut dihasilkan oleh ahli-ahli akademik yang kebanyakannya terdiri daripada pensyarah dalam bidang kajian kerajaan tempatan. Ia berkisarkan tulisan mengenai pihak berkuasa tempatan menguruskan pentadbiran dan pengurusannya di kota raya negara-negara Asia Tenggara yang meliputi kota raya Bangkok, Hanoi, Jakarta, Kuala Lumpur, Manila, Singapura dan Yangon.

Sebagai editor, beliau membincangkan pelbagai aspek pentadbiran dan pengurusan pihak berkuasa tempatan yang bertaraf bandaraya. Dari artikel-artikel yang terkandung, beliau menerangkan bahawa betapa pentingnya fungsi kedudukan kota raya tersebut dalam membangunkan kawasan-kawasan sekitarnya, malah seluruh negara amnya. Sebagai ibu negeri, kebanyakan operasi dan hasil pendapatan negara adalah datangnya dari aktiviti-aktiviti pembangunan yang dijalankan di bandaraya-bandaraya tersebut.

Beliau juga menyentuh mengenai penglibatan penting pihak-pihak lain ke atas pihak berkuasa tempatan seperti agensi-agensi kerajaan, tuan punya tanah,

¹⁵ Jurgen Ruland (ed), *The Dynamics of Metropolitan Management in Southeast Asia*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapura, 1996.

pihak yang membangunkan tanah, pelabur asing, dan 'urban interest group' dalam mencorakkan mentadbirkan bandaraya.¹⁶ Didapati keadaan pihak berkuasa tempatan bertaraf bandaraya adalah lebih kompleks sifatnya berbanding dengan pihak berkuasa tempatan yang lebih kecil.

Artikel pertama dari bahagian Kerajaan Tempatan, Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan Malaysia¹⁷. Artikel tersebut telah memberikan satu analisis mengenai kedudukan kewangan bagi pihak Majlis Perbandaran. Analisis yang dilakukan adalah tertumpu ke atas kedudukan kewangan kesemua Majlis Perbandaran pada tahun 1987. Dari analisis yang dilakukan mendapati hampir kesemua Majlis Perbandaran mempunyai kos pentadbiran yang tinggi. Perbelanjaan membayar gaji dan emolumen kakitangan sahaja berjumlah 48.5% daripada purata perbelanjaan keseluruhan Majlis perbandaran.¹⁸ Data menunjukkan hanya Majlis Perbandaran Shah Alam, Majlis Perbandaran Petaling Jaya dan Majlis Perbandaran Seremban berdaya maju dan ditadbir dengan baik.¹⁹

Pihak kementerian berpendapat prestasi boleh dipertingkatkan lagi melalui penilaian semula kadar yang dikenakan ke atas perkhidmatan yang diberikan

¹⁶ *Ibid.*, hlm 11.

¹⁷ *Meningkatkan Keupayaan Ke Arah Keberkesanan Pengurusan Pihak Berkuasa Tempatan*, Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan, November 1990.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

di bawah Seksyen 30 Akta Kerajaan Tempatan 1976. Kajian tersebut menyarankan penekanan terhadap mengurangkan kos pentadbiran dan peningkatan produktiviti. Tindakan-tindakan pengurangan kos, dipercayai akan dapat menyebabkan pihak majlis dapat berfungsi seperti yang diharapkan terutama menyediakan perkhidmatan yang cekap dan optima.

Artikel kedua oleh Phang Siew Nooi (1995)²⁰ membincangkan di antaranya aspek kewangan di empat buah pihak berkuasa tempatan di negeri Sabah iaitu meliputi Majlis Perbandaran Kota Kinabalu, Majlis Daerah Lahad Datu, Majlis Perbandaran Tawau dan Majlis Daerah Penampang. Di antara hasil kajian utama menunjukkan pihak berkuasa tempatan Majlis Perbandaran Sabah mendapat hasil terbanyak dari kutipan cukai. Kajian juga menyarankan pihak berkuasa tempatan di negeri Sabah harus menimbangkan keputusan

- untuk menaikkan kadar bayaran bagi perkhidmatan yang dibekalkan.

Artikel ketiga oleh Muhammad bin Nong²¹ memperkenalkan satu model kewangan untuk mengatasi atau menyelesaikan masalah kewangan di pihak

²⁰ Phang Siew Nooi, *Determining the Reliability and Potential of Local Government Sources of Revenue in Sabah Utilising Trends Analysis and Elasticity Measurement*, Borneo Review, Institute for Development Studies (Sabah), Kota Kinabalu, Disember 1995.

²¹ Muhammad bin Nong, *Financing Urban Infrastructure: Trends and Key Issues*, Kertas Kerja pembentangan di Mesyuarat Jawatankuasa Perundingan Perbandaran-Perbandaran Malaysia Pertama, 1991, 11-12 Mac, Taiping, 1991.

berkuasa tempatan menjurus kepada kawasan luar bandar. Beliau menyatakan.²²

To resolve these problems it is suggested that a financial package model which is multidimensional in character be adopted by the government. The model emphasizes the needs to share the cost of providing urban infrastructure between the Federal Government, State government, local Government and the beneficiary public at large.

Model tersebut menerangkan kepentingan dalam penyediaan kemudahan di kawasan luar bandar adalah bergantung kepada kesediaan untuk berkongsi pembiayaan di antara pihak kerajaan persekutuan, kerajaan negeri dan pihak berkuasa tempatan itu sendiri. Model beliau juga menekankan kepada pentingnya proses penswastan sebagai satu langkah yang bijak kepada pembiayaan untuk penyediaan infranstruktur dan perkhidmatan.

- Daripada beberapa ulasan karya yang dipetik, didapati adalah benar aspek kewangan adalah aspek yang penting dan menjadi target utama sebagai bahan tulisan apabila memperkatakan pengurusan dan pentadbiran kewangan pihak berkuasa tempatan.

II. Penyusunan Laporan

Kajian dibahagikan kepada 7 bab mengikut kepentingan dan keutamaan kajian.

A508375244

²²Ibid.

Bab II bertajuk Aspek kewangan Kerajaan Tempatan

Bab II ini akan menyentuh beberapa sudut kajian kewangan meliputi punca sumber hasil dan perbelanjaan. Ia juga akan membicarakan aspek kewangan kerajaan tempatan dari sudut undang-undang, seperti autoriti yang diberi dan kuasa yang diperolehi oleh Majlis.

Bab III bertajuk Majlis Perbandaran Kuala Terengganu dan Kegiatan Kewangan

Bab III ini akan membincangkan secara ringkas mengenai latarbelakang dan kegiatan kewangan pihak berkuasa tempatan MPKT. Ia akan meliputi sejarah latarbelakang MPKT, objektif dan fungsi, struktur organisasi dan petjawatan, dan bahagian kewangan. Bab ini akan menjalankan penganalisan ke atas punca-punca pendapatan yang dimiliki oleh MPKT dan bagaimana pula corak perbelanjaan yang dijalankan oleh MPKT.

Bab IV bertajuk Majlis Daerah Besut dan Kegiatan Kewangan

Dalam Bab IV akan membincangkan mengenai pihak berkuasa tempatan MDB. Ia akan menceritakan secara ringkas latarbelakang MDB, objektif dan fungsi penubuhan, struktur organisasi dan petjawatan, dan bahagian kewangan. Dalam bab ini kajian dan penumpuan akan dijalankan ke atas punca-punca pendapatan yang dimiliki oleh MDB dan bagaimana pula corak perbelanjaan yang dijalankan oleh MPKT.

Bab V bertajuk Kedudukan Kewangan Majlis Perbandaran Kuala Terengganu dan Majlis Daerah Besut.

Bab ini akan menganalisa dan membuat perbandingan mengenai kedudukan kewangan MPKT dan MDB dari aspek pendapatan Majlis, iaitu pendapatan dari Hasil Cukai, Hasil Bukan Cukai dan Terimaan Bukan Hasil.

Bab VI bertajuk Kedudukan Perbelanjaan Majlis Perbandaran Kuala Terengganu dan Majlis Daerah Besut.

Bab ini akan membuat satu perbandingan penganalisaan kedudukan kewangan MPKT dan MDB dari segi aspek perbelanjaan yang dilakukan oleh Majlis. Perbelanjaan-perbelanjaan tersebut meliputi pembayaran untuk Emolumen, Perkhidmatan dan Bekalan, Pembelian Harta Modal, Pemberian dan Kenaan Tetap dan Lain-lain Perbelanjaan.

Bab VII bertajuk Kesimpulan dan Penemuan Kajian

Bab ini akan mengemukakan satu rumusan kajian dari hasil kajian mengenai kedudukan kewangan pihak berkuasa tempatan dari hasil pengujian hipotesis-hipotesis yang dilakukan sepanjang tahun-tahun kajian. Rumusan akan melibatkan persamaan dan perbezaan yang didapati di kedua-dua kerajaan tempatan melihat kepada jumlah nilai wang yang terlibat dan pola kewangan yang dimiliki oleh pihak berkuasa tempatan masing-masing. Beberapa cadangan juga diberikan untuk memperkukuhkan aspek kewangan pihak berkuasa tempatan.