

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 PENGENALAN

Beberapa dekad yang lalu, evolusi politik sebahagiannya telah membentuk sistem pembahagian kuasa di setiap peringkat kerajaan. Pembahagian kuasa ini turut memberi kesan kepada dasar fiskal apabila penyerahan kuasa dibuat bagi tugas berbelanja dan meningkatkan sumber hasil (Ter-Minassian 1997). Trend pembahagian kuasa yang diamalkan secara meluas oleh kebanyakan negara telah disifatkan oleh Wheare (1963) sebagai salah satu daripada unsur sistem federalisme. Wheare melihat pembahagian kuasa federalisme boleh berlaku dalam tiga kategori yang berbeza. Pertama, pembahagian kuasa yang menyebabkan Kerajaan Persekutuan lemah berbanding Kerajaan Negeri. Kedua, kuasa lebih didominasi oleh Kerajaan Persekutuan berbanding Kerajaan Negeri dan ketiga, kuasa dibahagikan seimbang kepada setiap peringkat kerajaan. Bagi Wheare, federalisme yang sebenar (tulen) adalah kategori ketiga, di mana Kerajaan Persekutuan mempunyai kuasa yang sama banyak dan sama penting dengan Kerajaan Negeri (Mohd Salleh Abbas 1988).

Walaupun negara seperti Amerika Syarikat, Kanada, Australia, Argentina, India, Nigeria dan Malaysia mengamalkan sistem federalisme, namun hanya Amerika Syarikat sahaja yang mengamalkan agihan kuasa fiskal secara seimbang. Sebaliknya, Malaysia dan kebanyakan negara lain pula hanya memenuhi syarat pembahagian kuasa tetapi bukan keseimbangan kuasa kepada setiap peringkat kerajaan sebagaimana yang disarankan dalam doktrin federalisme tulen Wheare. Dari satu sudut, hampir kesemua negara menyedari bahawa penyerahan kuasa kepada Kerajaan Negeri dan Tempatan penting untuk mempengaruhi kelicinan pentadbiran fiskal.

Kebanyakan negara juga tidak menolak idea yang memperuntukkan kuasa lebih kepada Kerajaan Persekutuan. Malah agihan kuasa fiskal dengan dominasi Kerajaan Persekutuan diyakini mampu memberi kesan baik kepada ekonomi termasuklah mencapai fungsi kestabilan, agihan sumber yang cekap serta penyediaan perkhidmatan dan barangan yang optimal dan ekuiti kepada orang awam (Ter-Minessian 1999; Tiebout 1961; Musgrave 1969). Yang jelas, kepentingan dimensi makroekonomi hari ini hanya memberi cabaran besar kepada pembuat dasar untuk memastikan bajet tahunan dan pindahan kewangan antara kerajaan tidak memberi tekanan kepada kestabilan kewangan di setiap peringkat kerajaan.

1.2 PERMASALAHAN KAJIAN

Sejak konsep federalisme diperkenalkan di Tanah Melayu pada tahun 1895, amalan federalisme fiskal di semua peringkat kerajaan turut diadaptasikan di negara ini. Namun, dalam melaksanakan fungsi fiskal ini, kuasa kewangan lebih didominasi oleh Kerajaan Persekutuan.¹ Sungguhpun Kerajaan Negeri pernah membantah kekurangan kuasa kewangannya ekoran penumpuan fungsi fiskal di peringkat Kerajaan Persekutuan, namun bantahan-bantahan ini kurang berkesan (Shaikh Mohd Noor Alam 1988). Ini kerana Kerajaan Persekutuan dilihat sebagai kuasa optimal yang lebih efektif dalam memastikan alat fiskal (perbelanjaan dan pencukaian) diperuntuk serta diagih secara adil dan cekap berbanding kerajaan di peringkat bawah (Wee 1996; Oates 1972; Tiebout 1961).

Memandangkan pemusatan kuasa fiskal lebih tertumpu di peringkat Kerajaan Persekutuan, maka Kerajaan Persekutuan pada bila-bila masa bebas bertindak untuk meningkatkan hasil dan pinjaman bagi mengatasi bajet defisit. Sebaliknya, Kerajaan Negeri yang disifatkan sebagai kerajaan optimal dalam menyediakan barang dan perkhidmatan kepada awam terpaksa berbelanja dengan hasil yang terhad dan pinjaman yang terbatas. Keadaan ini akhirnya menyebabkan bajet negeri berada dalam kekurangan atau defisit. Sehingga tahun 2003, kadar defisit per Keluaran Dalam Negeri Kasar pernah berada pada kadar

¹ Peruntukan-peruntukan kewangan, Bab 1 Bahagian 7 dan Perkara 74, 77 dalam Senarai 1 – Senarai Persekutuan (Senarai Perundangan) Jadual Kesembilan Perlembagaan Persekutuan memberi lebih kuasa dan keistewaan kepada Kerajaan Persekutuan.

terendah sebanyak 0.5 peratus iaitu pada tahun 1974, sementara jumlah defisit terendah sebanyak RM23 juta sekurang-kurangnya pernah dicatat pada tahun 2000 (Umikalsum 1991; Kementerian Kewangan Malaysia 2001).

Bagi mengurangkan beban defisit dan ketidakseimbangan fiskal, Perlembagaan Persekutuan telah memperuntukkan pemberian dan pinjaman kepada Kerajaan Negeri. Namun, sejauh mana efektif dan efisiennya pindahan Kerajaan Persekutuan memperbaiki ketidakseimbangan fiskal di setiap negeri, ia masih dipersoalkan. Malah sehingga hari ini, jurang ekonomi antara negeri masih ketara di mana Perlis, Kedah, Terengganu, Kelantan, Sabah dan Sarawak masih kekal dengan status negeri kurang maju dan mempunyai keupayaan fiskal yang rendah berbanding negeri-negeri lain di Malaysia (Malaysia 1996). Justeru itu, kajian ini berusaha untuk menjawab persoalan-persoalan yang timbul. Secara implisit, kajian ini turut memberi gambaran yang jelas tentang trend dan corak amalan federalisme fiskal di Malaysia.

1.3 SKOP KAJIAN

Memandangkan skop federalisme adalah luas meliputi bidang politik, ekonomi, pentadbiran dan perundangan, maka perbincangan dalam kajian ini hanya memfokuskan kepada dimensi fiskal yang berkaitan dengan dasar pencukaian, perbelanjaan dan pindahan kewangan antara kerajaan. Di samping itu, skop undang-undang juga akan diambilkira untuk melihat peruntukan agihan kuasa

fiskal di setiap peringkat kerajaan. Perlu ditegaskan di sini, peringkat kerajaan yang dimaksudkan dalam kajian ini hanya melibatkan Kerajaan Persekutuan dan Kerajaan Negeri sahaja. Kerajaan Tempatan tidak menjadi fokus kajian kerana ia masih diurus di bawah bidang kuasa Kerajaan Negeri.

Paling penting, tumpuan utama kajian ini melibatkan aktiviti fiskal di peringkat Kerajaan Negeri Johor dan Kedah bagi tempoh tujuh tahun bermula tahun 1995 hingga 2001. Kedua-dua buah negeri ini dipilih kerana ia signifikan untuk analisis ketidakseimbangan mendatar antara negeri yang mana Negeri Johor dikategorikan sebagai negeri maju manakala Negeri Kedah dikategorikan sebagai negeri kurang maju.²

1.4 OBJEKTIF KAJIAN

Objektif umum kajian ini adalah untuk membentuk pemahaman asas tentang sistem federalisme fiskal. Manakala objektif khusus bagi kajian ini adalah seperti berikut:

- i. mengkaji semula sejarah pembangunan federalisme dan mengidentifikasi struktur federalisme fiskal di Malaysia.
- ii. melihat ketidaksamaan sosio-ekonomi dan pencapaian fiskal antara Johor dengan Kedah dalam tempoh tujuh tahun (1995-2001).

² Negeri maju dan negeri kurang maju ini adalah berasaskan kepada indeks komposit pembangunan. Lihat Rancangan Malaysia Ketujuh 1996-2000.

- iii. mengkaji sistem pindahan Persekutuan dan menilai peranan pindahan Persekutuan dalam memperbaiki ketidakseimbangan fiskal menegak dan mendatar di dua buah Kerajaan Negeri ini.

1.5 SIGNIFIKAN KAJIAN

Memandangkan tidak banyak kajian mengenai hubungan fiskal antara peringkat kerajaan di Malaysia, maka kajian ini perlu dilakukan bagi memberikan gambaran yang jelas tentang amalan sistem federalisme fiskal di Malaysia. Selain itu, kajian ini juga mendedahkan masalah sebenar dan isu fiskal di peringkat Kerajaan Negeri khasnya Johor dan Kedah. Oleh itu, kajian ini mungkin bermanfaat kepada pihak kerajaan dan institusi yang berkaitan untuk mengambil tindakan lanjut bagi mengatasi masalah yang telah dikenal pasti.

1.6 METODOLOGI KAJIAN

Metodologi kajian meliputi beberapa bahagian penting iaitu kaedah pengumpulan data dan analisis data.

1.6.1 Kaedah Pengumpulan Data

Data-data relevan yang dikumpulkan kebanyakannya merupakan sumber sekunder yang diperolehi daripada terbitan kerajaan seperti Rancangan Malaysia

Ke-6 hingga Rancangan Malaysia Ke-7, Laporan Ekonomi 1990 hingga 2001 (Kementerian Kewangan Malaysia), Akaun Awam Kerajaan Negeri Johor 1995 hingga 2001, Akaun Awam Kerajaan Negeri Kedah tahun 1995 hingga 2001 serta lain-lain data yang berkaitan daripada Jabatan Perangkaan Malaysia dan Unit Perancangan Ekonomi Negeri.

Selain itu, kajian perpustakaan juga dibuat bagi mendapatkan maklumat berguna yang didokumentasikan oleh pengkaji dari dalam dan luar negara. Ia meliputi maklumat-maklumat penting berkenaan sistem federalisme, makroekonomi, dasar fiskal, sejarah dan kajian-kajian lepas berkenaan federalisme fiskal. Semua data ini diperolehi daripada laporan, seminar, jurnal, tesis, monograf dan internet.

1.6.2 Reka Bentuk Analisis Data

Kajian ini menggunakan kaedah analisis empirikal yang melibatkan indeks komposit pembangunan dan analisis siri masa bagi menjelaskan pencapaian sosio-ekonomi serta fiskal Negeri Johor dan Kedah. Selain itu, pendekatan Hunter (1997) menerusi teori koefisien keseimbangan menegak juga dimanfaatkan sebagai mekanisme untuk mengukur ketidakseimbangan fiskal di antara dua buah Kerajaan Negeri ini dengan Kerajaan Persekutuan.

1.7 BATASAN KAJIAN

Terdapat beberapa masalah yang dihadapi dalam usaha mengutip data yang diperlukan. Masalah ini berkaitan dengan kesukaran untuk mendapatkan data lengkap tentang kewangan awam negeri dalam tempoh yang diperlukan. Tambahan pula, data semua negeri tidak diterbitkan dalam satu laporan khas sebaliknya data yang lengkap perlu dikutip di Pejabat Perbendaharaan dan Unit Perancangan Ekonomi mengikut negeri masing-masing. Data semua negeri yang sedia ada pula tidak menyediakan maklumat khusus tentang aktiviti fiskal dan bentuk pindahan yang disediakan oleh Kerajaan Persekutuan kepada setiap Kerajaan Negeri. Sumber kewangan dan masa yang terbatas juga menghadkan aktiviti mengutip data dalam skop yang lebih luas meliputi seluruh negara. Oleh itu, hanya dua buah negeri sahaja dipilih untuk membantu mencapai objektif kajian serta menjawab persoalan yang timbul. Selain itu, kurangnya kajian yang berkaitan dengan federalisme fiskal di Malaysia juga turut membataskan pengalaman dan pengetahuan tentang sistem tersebut di negara ini.

1.8 STRUKTUR KAJIAN

Kajian ini secara kasarnya mengandungi lima bab penting. Bab pertama merupakan pendahuluan yang menggambarkan rangka keseluruhan kajian. Ia meliputi pengenalan, permasalahan kajian, skop kajian, objektif kajian, signifikan kajian, metodologi kajian, batasan kajian dan struktur kajian.

Bab dua pula merangkumi kajian-kajian lepas federalisme fiskal yang diulas daripada kajian empirikal pengkaji luar dan dalam negeri. Kajian yang memberi pemahaman asas ini meliputi isu konseptual dan teoritikal tentang peruntukan fungsi fiskal (kestabilan, agihan dan peruntukan) serta hubungan fiskal antara kerajaan (perbelanjaan, pencukaian, pemberian dan pinjaman). Selain itu, amalan federalisme fiskal di Brazil turut dimuatkan secara praktikal agar perjalanan sistem ini dapat difahami dengan lebih jelas.

Bab tiga seterusnya melihat corak federalisme fiskal di Malaysia secara deskriptif. Pada peringkat awal, sejarah pembentukan sistem federal di negara ini akan diimbis kembali. Bab ini kemudiannya meninjau secara terperinci agihan kuasa dan peruntukan fiskal di semua peringkat kerajaan meliputi bidang kuasa mencukai, berbelanja serta memperuntukkan pemberian dan pinjaman. Selain itu, senario federalisme fiskal di Malaysia juga dijelaskan dalam bab ini.

Bab empat merupakan kajian empirikal ke atas latar belakang sosio-ekonomi, komposisi dan trend fiskal, jurang fiskal serta keseimbangan fiskal Negeri Johor dan Kedah bermula dari tahun 1995 hingga 2001. Dalam bab ini, analisis keseimbangan fiskal di kedua-dua negeri turut dinilai secara teoritikal untuk menjelaskan secara keseluruhan bentuk federalisme fiskal yang menjadi amalan Malaysia selama lebih satu abad.

Bab terakhir merumuskan kajian secara keseluruhan. Selain itu, beberapa cadangan turut dikemukakan untuk menangani beberapa masalah dan isu yang dikenal pasti. Cadangan ini penting kerana masalah-masalah tersebut menghambat kelancaran sistem federalisme fiskal di peringkat Negeri Johor dan Kedah khususnya serta seluruh Malaysia amnya. Bab ini juga mengemukakan beberapa cadangan bagi penyelidikan seterusnya sama ada mengenai isu yang sama atau isu lain yang berkaitan.