

BAB V

KESIMPULAN

5.1 PENGENALAN

Bab ini akan merumuskan kajian secara keseluruhan dan seterusnya mengemukakan beberapa cadangan untuk mengatasi masalah yang dikenalpasti. Cadangan untuk penyelidikan akan datang juga dimuatkan dalam bab ini bagi memastikan kajian kewangan seumpama ini terus mendapat perhatian para pengkaji.

5.2 RUMUSAN KAJIAN

Berdasarkan objektif umum kajian ini, pemahaman asas sistem federalisme fiskal telah berjaya dibentuk menerusi analisis teoritikal dan konsepsual. Pembentukan pemahaman asas dibuat berpandukan kepada kajian-kajian terdahulu meliputi konsep federalisme fiskal, peruntukan fungsi fiskal dan hubungan fiskal antara kerajaan iaitu merangkumi tugas perbelanjaan, pencukaian dan pindahan kerajaan. Dapat dirumuskan bahawa dalam sistem federalisme, pelaksanaan dasar fiskal disusun mengikut fungsi utama di setiap peringkat kerajaan atas

alasan untuk mencapai matlamat kestabilan, pengagihan dan peruntukan. Untuk memenuhi tiga matlamat ini, kuasa yang dominan diperuntukkan kepada Kerajaan Pusat sementara kerajaan di peringkat bawah perlu berada di bawah pengawasan Kerajaan Pusat. Kawalan dan batasan terhadap tugas berbelanja dan mengutip hasil di peringkat negeri menyebabkan kerajaan ini terlalu bergantung kepada pindahan Pusat untuk menampung bajet yang selalunya berada dalam keadaan defisit. Pergantungan antara kerajaan inilah yang dirujuk sebagai hubungan fiskal dalam versi federalisme moden.

Objektif khusus pertama kajian ini pula adalah untuk mengenalpasti sejarah pembangunan federalisme dan mengidentifikasi struktur federalisme fiskal di Malaysia. Oleh itu, retrospektif silam tentang pembentukan sistem federalisme pada tahun 1985 di Tanah Melayu telah pun dilaksanakan. Daripada analisis ini, dapat disimpulkan bahawa pembentukan struktur kerajaan yang berperingkat iaitu daripada kerajaan tertinggi (Kerajaan Pusat) sehingga kerajaan peringkat bawah (Kerajaan Negeri dan Kerajaan Tempatan) adalah kesan transisi pentadbiran British di Tanah Melayu. Malah tidak keterlaluan jika dikatakan bahawa struktur Kerajaan Pusat yang kuat dan perlembagaan yang terbentuk pada hari ini banyak dipengaruhi oleh sejarah lampau (iaitu kesan daripada syor Suruhanjaya Reid). Hari ini, perlembagaan meluluskan hak setiap peringkat kerajaan mengikut senarai masing-masing, namun undang-undang membuktikan bahawa Kerajaan Persekutuan boleh mengambil alih kuasa perundangan yang

dikhaskan kepada Kerajaan Negeri jika berlaku percanggahan dalam Senarai Bersama.

Ternyata agihan kuasa yang diperuntukkan oleh Perlembagaan Persekutuan memberi keselesaan kepada Kerajaan Pusat dalam semua aspek. Malah, doktrin federalisme moden yang diamalkan oleh Malaysia ini turut memberi kesan kepada pelaksanaan dasar fiskal negara. Secara keseluruhan, perlembagaan memperuntukkan sumber hasil major menerusi hasil cukai (cukai langsung dan cukai tidak langsung), hasil bukan cukai dan terimaan bukan hasil di bawah bidang kuasa Kerajaan Pusat. Sebaliknya, Kerajaan Negeri yang disifatkan sebagai kerajaan optimal dalam menyediakan barangan dan perkhidmatan awam hanya diperuntukkan hasil yang sedikit dan terhad meliputi hasil tanah, lombong dan hutan, lesen-lesen (selain dari lesen kenderaan yang digerakkan oleh jentera, pemasangan elektrik dan pendaftaran perniagaan), denda dan rampasan, duit hiburan serta lain-lain hasil Negeri. Memandangkan kedudukan fiskal Kerajaan Negeri sentiasa berada dalam kekurangan, pindahan Pusat disalurkan sebagai usaha untuk menambah hasil negeri dan mengurangkan jurang fiskal. Seperti yang telah ditetapkan dalam perlembagaan, pindahan Pusat ini diagihkan dalam bentuk pinjaman dan pemberian meliputi Pemberian Perkongsian Cukai, Pemberian Tujuan Umum dan Pemberian Tujuan Khusus.

Ojektif khusus kedua lebih bersifat praktikal kerana kajian ini berusaha untuk menganalisis ketidaksamaan sosio-ekonomi dan pencapaian fiskal ke atas negeri yang menjadi fokus kajian. Oleh yang demikian, Johor dan Kedah dipilih sebagai fokus utama dan analisis ini melibatkan tempoh selama tujuh tahun (1995-2001). Dengan menggunakan indeks komposit pembangunan dan analisis siri masa, didapati wujud ketidaksamaan yang signifikan dalam sosio-ekonomi dan pencapaian fiskal antara Negeri Johor dan Kedah. Menerusi indeks komposit pembangunan, sehingga tahun 1995, Negeri Johor dikategorikan sebagai negeri maju sementara Negeri Kedah masih kekal dengan status negeri kurang maju. Selain itu, kajian ini juga mendapati bahawa Negeri Johor telah mencatat statistik fiskal yang lebih tinggi berbanding Negeri Kedah meliputi kutipan hasil, perbelanjaan dan juga defisit dalam bajet negeri.

Dari segi kutipan hasil, Negeri Johor mencatat angka yang lebih tinggi daripada hasil Negeri Kedah dengan nisbah ketidaksamaan dianggarkan sebanyak 1:2.42. Hasil cukai langsung merupakan penyumbang terbesar kepada pendapatan Negeri Johor meliputi sumber tanah dan hutan. Manakala hasil terbesar Negeri Kedah pula disumbangkan oleh cukai tidak langsung yang meliputi duti hiburan dan royalti pengeluaran bahan hutan. Perbelanjaan awam Negeri Johor turut mengatasi perbelanjaan yang dibuat oleh Negeri Kedah iaitu dengan nisbah ketidaksamaan 1:1.99. Perbelanjaan mengurus merupakan belanja paling banyak dilakukan oleh kedua-dua buah negeri ini meliputi emolumen, bayaran pindahan, bayaran hutang kerajaan, belanja perkhidmatan

dan bekalan, belanja harta modal serta belanja mengurus lain. Selain itu, defisit dalam bajet Negeri Johor juga adalah lebih besar berbanding defisit yang ditanggung oleh Negeri Kedah yang mana nisbah ketidaksamaan defisit ini dianggarkan sebanyak 1:1.52. Daripada angka ini, ia menunjukkan bahawa kedua-dua negeri ini turut berdepan dengan dua bentuk ketidakseimbangan fiskal iaitu menegak dan mendatar. Oleh itu, pergantungan Kerajaan Negeri terhadap pindahan Pusat (melalui pemberian dan pinjaman) sangat diperlukan untuk memperbaiki kedua-dua ketidaksamaan fiskal tersebut.

Rumusan terhadap peranan pindahan Pusat dalam memperbetulkan ketidakseimbangan fiskal di dua buah Kerajaan Negeri ini merupakan objektif khusus terakhir dalam kajian ini. Dengan menggunakan teori koefisien keseimbangan menegak Hunter (1997), didapati nilai koefisien keseimbangan menegak purata Johor dan Kedah menunjukkan nilainya kurang daripada 1 (antara 0.62 hingga 0.84). Oleh itu, keseimbangan menegak tidak dicapai di dua peringkat kerajaan walaupun pindahan Pusat telah disalurkan kepada dua buah Kerajaan Negeri ini. Selain itu, Pemberian Tujuan Khusus yang disediakan untuk memperbaiki ketidakseimbangan mendatar juga gagal berfungsi sebagai pemberian penyamaan. Penemuan kajian ini adalah selari dengan penemuan kajian yang dibuat oleh Tan (1976) dan Umikalsum (1991). Mereka juga mendapati sumbangan pindahan Pusat dalam peratus yang terlalu kecil menyebabkan jurang fiskal di setiap peringkat kerajaan gagal diperbetulkan.

Justeru itu, pengkaji berpendapat bahawa sistem federalisme fiskal Malaysia masih perlu diperbaiki terutamanya skim Pemberian Perkongsian Cukai dan pemberian-pemberian Pusat yang lain. Usaha ini penting bagi membolehkan Kerajaan-Kerajaan Negeri melaksanakan aktiviti fiskal secara efektif dan efisien, seterusnya dapat membina ekonomi yang kukuh seiring dengan pencapaian di peringkat Pusat. Secara keseluruhan, analisis ini berjaya mencapai kesemua objektif kajian yang telah dinyatakan.

5.3 CADANGAN

Berdasarkan rumusan kajian, Kerajaan Pusat memperoleh hasil dan pinjaman yang lebih besar untuk memenuhi tanggungjawab perbelanjaannya. Sebaliknya, Kerajaan Negeri hanya memperoleh hasil yang terhad dan keadaan ini menyebabkan mereka terlalu bergantung kepada pemberian dan pinjaman daripada Kerajaan Pusat. Walaupun perlembagaan telah memperuntukkan pindahan kepada negeri untuk memperbaiki ketidakseimbangan fiskal menegak namun usaha ini tidak banyak membantu Kerajaan Negeri memperbaiki keadaan tersebut.

Dengan memperbaiki penyusunan skim Pemberian Perkongsian Cukai, Kerajaan Negeri akan menjadi lebih fleksibel dalam menentukan perbelanjaan yang lebih baik tanpa menghalang objektif keseluruhan dasar ekonomi, keseragaman dan keberkesanan cukai. Sebelum ini, penyusunan Pemberian

Perkongsian Cukai yang sedia ada hanya meliputi sumber galian dan ia hanya memberi faedah kepada negeri tertentu yang kaya dengan sumber ini. Oleh itu, skim ini perlu diperluaskan merangkumi cukai pendapatan korporat dan individu. Perkongsian cukai pendapatan akan memberi jaminan hasil dan pertumbuhan kepada semua negeri. Walau bagaimanapun, usaha ini memerlukan ketelitian dan analisis secara berkala terhadap hasil dan perbelanjaan di semua peringkat kerajaan. Pembahagian nisbah perkongsian cukai kepada semua negeri juga boleh disesuaikan atau diubah setiap dua atau tiga tahun mengikut keadaan semasa ekonomi negara. Kaedah perkongsian cukai pendapatan ini telah dilaksanakan di beberapa buah negara seperti Austria, Switzerland dan Jerman.

Bagi menyelesaikan ketidakseimbangan fiskal mendatar, Kerajaan Pusat harus membuat pembayaran penyamaan kepada negeri dengan kapasiti boleh cukai di bawah standard semua negeri. Negeri-negeri yang kurang maju seperti Kedah juga patut menerima pindahan yang mencukupi daripada Pusat iaitu suatu peratusan yang dapat mencapai purata semua negeri. Sebelum ini, Pemberian Tujuan Khusus hanya mencapai keseimbangan fiskal mendatar yang sangat sedikit. Oleh yang demikian, dicadangkan supaya nilai koefisien setiap negeri diambilkira untuk menentukan kadar agihan semula yang diperlukan oleh setiap negeri. Dalam kajian Anwar Shah (1991) kaedah ini telah pun dilaksanakan oleh Kerajaan Persekutuan Brazil yang mana kerajaan ini telah mewakili Majlis Perbandaran/Kerajaan Tempatan untuk mengatasi ketidaksamaan keupayaan fiskal antara wilayah.

Bagi Kerajaan Negeri, perkara-perkara atau masalah-masalah yang boleh menyumbang kepada kemerosotan kutipan hasil negeri seperti pengelakkan cukai oleh pembayar cukai, pengurangan cukai dan tunggakan pembayaran perlu diatasi. Sebagai tambahan, Kerajaan Negeri harus mengambil tindakan untuk memastikan pulangan yang sewajarnya diperoleh daripada pelaburan mereka. Kerajaan Negeri juga disarankan untuk memperbaiki keberkesanan proses pengumpulan hasil terutama cukai tanah. Selain itu Kerajaan Negeri juga boleh meningkatkan cukai tanah secara intensif dengan kadar yang lebih progresif terhadap pegangan yang besar.

Kerajaan Negeri juga perlu untuk merancang bajetnya dengan teliti dan efisien. Perbelanjaan mengurus Negeri hanya perlu dibiayai oleh cukai, caj-caj dan Pemberian Pembiayaan Belanja Mengurus daripada Pusat. Sebaliknya, pinjaman Pusat perlu digunakan untuk membiayai projek-projek pembangunan yang mendatangkan keuntungan. Pembahagian pinjaman Pusat kepada negeri-negeri pula perlu mengambilkira perbezaan tahap pembangunan dan keupayaan perolehan hasil serta fiskal negeri.

5.4 CADANGAN UNTUK PENYELIDIKAN SETERUSNYA

Penyelidikan ini hanya memfokuskan kepada dua buah Kerajaan Negeri sahaja iaitu Johor dan Kedah. Oleh itu, dicadangkan supaya penyelidikan seperti ini

dapat diluaskan fokusnya kepada negeri-negeri tertentu seperti negeri yang mempunyai ideologi politik berbeza seperti Kelantan, atau negeri yang kaya dengan hasil galian seperti Terengganu, Sabah dan Sarawak. Kajian ke atas seluruh negeri di Malaysia juga boleh memberi kesan yang baik untuk mendapatkan gambaran yang menyeluruh terhadap sistem federalisme fiskal di Malaysia. Sebagai tambahan, penyelidikan juga boleh dilanjutkan kepada analisis siri masa bagi tahun-tahun terkini.

Kajian seterusnya juga boleh memfokuskan kepada isu-isu yang lebih spesifik seperti menerangkan dan mengenalpasti perubahan yang memberi kesan ke atas hasil dan perbelanjaan negeri, menganalisa hubungan kewangan antara negeri dengan tempatan, menganalisa kesan pemberian dan pinjaman Pusat ke atas kewangan Kerajaan Negeri, menilai sistem insentif cukai terhadap hasil pertanian, pembuatan dan pelancongan, melihat pencukaian Kerajaan Negeri dan Kerajaan Tempatan serta kesannya terhadap individu, aktiviti perniagaan dan pembangunan ekonomi negeri. Diharapkan penulisan dan kajian seumpama ini dapat memberi manfaat yang besar di dalam sistem pentadbiran kewangan negara.