

Pemberian Sebagai Alat Dasar Fiskal: Kesan Pembuatan Keputusan Operasi Terhadap Ketidakseimbangan Fiskal

Zauyah Abd. Razak

Universiti Teknologi MARA, Cawangan Kedah
zauyah465@kedah.uitm.edu.my

Abstrak:

Ketidakseimbangan fiskal antara kerajaan pusat dan negeri dan antara kerajaan negeri merupakan antara persoalan utama yang sering dibincangkan oleh sarjana bidang federalisme fiskal. Ketidakseimbangan fiskal berlaku berpunca daripada peruntukan sumber hasil kerajaan negeri yang terhad berbanding dengan peruntukan sumber hasil yang banyak dan utama kepada kerajaan pusat. Bagi mengurusketidakseimbangan fiskal yang sudah dijangkakan ini, perlembagaan negara persekutuan memperuntukkan supaya kerajaan pusat memberi sejumlah wang bantuan secara berterusan kepada kerajaan negeri. Wang bantuan ini dikenali sebagai pemberian kepada kerajaan negeri. Sungguh pun demikian lazimnya agihan pemberian ini tidak secara khususbertujuan untuk mengurusketidakseimbangan fiskal tetapi sebaliknya bertujuan untuk mencapai lain-lain matlamat dasar negara persekutuan. Teori Federalisme fiskal mengemukakan antara matlamat tersebut termasuklah untuk menjamin hubungan yang stabil antara peringkat kerajaan, untuk mencapai pembangunan sosio-ekonomi yang seimbang antara peringkat kerajaan dan untuk memperkukuhkan pertumbuhan ekonomi antara kerajaan negeri dengan kerajaan pusat. Berpanduan kepada hasil kajian kes yang dilaksana terhadap empat buah kerajaan negeri di Utara Semenanjung Malaysia yang menerima pemberian daripada kerajaan pusat, penulisan ini bertujuan membincang pelaksanaan pemberian sebagai alat dasar fiskal bagi mengurus ketidakcukupan hasil kerajaan negeri bagi menjelaskan fenomena ketidakseimbangan fiskal mendatar yang masih berlaku pada hari ini dalam kalangan negara yang mengamalkan sistem persekutuan.

Katakunci: *Federalisme Fiskal, kemampuan fiskal, Ketidakseimbangan fiskal, pemberian kepada kerajaan negeri, Pembuatan keputusan operasi*

PENGENALAN

Dalam kalangan negara persekutuan, hubungan fiskal berlaku melalui proses pembuatan keputusan kewangan antara peringkat kerajaan. Keputusan ini dibuat untuk mengurus dua persoalan utama hubungan fiskal iaitu ketidakseimbangan fiskal menegak dan ketidakseimbangan fiskal mendatar. Dua jenis ketidakseimbangan fiskal ini berlaku dalam kalangan negara yang mengamalkan sistem persekutuan tulin seperti Amerika Syarikat, Australia, New Zealand dan Kanada. Ianya juga berlaku dalam kalangan negara yang mengamalkan sistem persekutuan separa tulin seperti India dan Malaysia. Secara teori dan praktiknya jenis sistem persekutuan yang diamalkan mempengaruhi hubungan fiskal dan jenis ketidakseimbangan fiskal yang berlaku.

Pemberian kepada kerajaan negeri atau wilayah yang menjadi anggota persekutuan merupakan alat dasar fiskal utama yang lazimnya diamalkan oleh negara-negara persekutuan bagi mengurus ketidakcukupan hasil kerajaan negeri walau pun faktor sebenar yang menyebabkan berlakunya ketidakcukupan ini berbeza antara sebuah negara persekutuan dengan sebuah negara persekutuan lain sama ada tulin atau separa tulin. Begitu juga kesan pemberian yang diagihkan terhadap kemampuan fiskal negeri atau wilayah juga berbeza antara sebuah negara persekutuan dengan sebuah negara persekutuan lain dan juga antara negara persekutuan tulin dengan persekutuan separa tulin. Perbezaan kesan ini dipengaruhi oleh pelbagai faktor termasuklah sejarah penubuhan persekutuan, perbezaan latar belakang negara dan anggota persekutuan dan tadbir urus pemberian kepada negeri atau wilayah itu sendiri.

Penulisan ini bertujuan berkongsi pengalaman Malaysia sebagai sebuah negara persekutuan separa tulin melaksana pemberian kepada kerajaan negeri sebagai alat dasar fiskal bagi mengurus ketidakcukupan hasil kerajaan negeri bagi menjelaskan fenomena ketidakseimbangan fiskal mendatar. Perbincangan dibuat berpandukan kepada kerangka pembuatan keputusan operasi pemberian yang bertujuan untuk melaksana keputusan dasar pemberian. Keputusan dasar pemberiandibuat di peringkat kerajaan persekutuan. Keputusan operasi pemberian pula dibuat di peringkat kerajaan negeri dan ianya dibuat oleh pegawai di peringkat jabatan-jabatan negeri dan pegawai-pegawai khas jabatan di peringkat kerajaan pusat. Perbincangan ini dibuat berpandukan kepada data *tertiary* hasil kajian kes di empat buah negeri di Utara Semenanjung Malaysia.

KEMAMPUAN FISKAL NEGERI DAN KETIDAKSEIMBANGAN FISKAL

Kemampuan fiskal bermaksud keupayaan kerajaan negeri yang menjadi anggota persekutuan untuk mendapatkan hasil bagi membiayai tanggungjawab perbelanjaan yang diperuntukkan. Kemampuan ini amat bergantung kepada sumber hasil dan bidang kuasa kewangan yang diperuntukkan kepada kerajaan negeri. Ketidakseimbangan fiskal pula bermaksud ketidakcukupan kewangan atau hasil untuk membiayai perbelanjaan yang perlu ditunaikan oleh kerajaan berbanding dengan kemampuan sumber hasil yang ada dan dapat dijana. Lazimnya, dalam sebuah negara persekutuan, kemampuan fiskal kerajaan persekutuan adalah lebih tinggi berbanding dengan kemampuan fiskal kerajaan negeri. Lanjutan dari itu berlaku dua jenis ketidakcukupan kewangan iaitu ketidakcukupan kewangan antara kerajaan negeri dengan kerajaan pusat dan ketidakcukupan kewangan antara kerajaan-kerajaan negeri. Ketidakcukupan kewangan pertama dikenali sebagai ketidakseimbangan fiskal menegak. Ketidakcukupan kewangan kedua pula dikenali sebagai ketidakseimbangan mendatar.

Di Malaysia secara khusus, masalah ketidakseimbangan fiskal yang berlaku adalah sesuatu yang dijangkakan kerana sebagai sebuah negara persekutuan separa tulin, kerajaan pusat dan kerajaan negeri diperuntukkan dengan bidang kuasa kewangan yang amat tidak seimbang. Kerajaan pusat diperuntukkan dengan bidang kuasa kewangan yang utama dan mampu menjana hasil yang tinggi berbanding dengan bidang kuasa kewangan yang diperuntukkan kepada kerajaan negeri. Sehubungan dengan itu juga Perlembagaan Persekutuan sejak awal telah memperuntukkan pemberian sebagai alat dasar fiskal utamabagi mengurusketidakseimbangan fiskal sejak awal penubuhan persekutuan Malaysia.

PEMBERIAN KEPADA KERAJAAN NEGERI SEBAGAI ALAT DASAR FISKAL

Di Malaysia, *pemberian kepada negeri-negeri* ialah terma rasmi yang diperuntukkan di dalam Perlembagaan Persekutuan (Perkara 109). Ianya bertujuan untuk meningkatkan kemampuan kewangan kerajaan negeri dan mengurus ketidakseimbangan fiskal. Terma lain yang sering diguna pakai oleh penjawat awam untuk pemberian ini ialah bantuan kewangan, pemberian persekutuan dan geran kerajaan persekutuan. Terma-terma ini bermaksud agihan wang tunai daripada kerajaan pusat kepada kerajaan negeri dan kerajaan tempatan. Agihan ini dibuat berdasarkan kepada keputusan dasar pemberian yang telah dilulusan oleh badan perundangan dan mengikut syarat-syarat tertentu tertakluk kepada jenis pemberian yang diagihkan. Agihan pemberian ini dibuat secara berterusan, bersifat jangka panjang dan bukan untuk tujuan darurat atau kecemasan. Maksud yang sama dijelaskan oleh Lemay, C. M. (2002, m. s. 99) dan Simmon, (2001, m. s. 342-243) dalam konteks negara pesekutuan lain termasuklah di Kanada, Australia dan Amerika Syarikat yang mengamalkan persekutuan tulin.

Pemberian kepada kerajaan negeri mula diperkenalkan di Malaysia apabila Perjanjian 1909 ditandatangani. Walau bagaimana pun jenis dan kaedah menentukan jumlah pemberian kepada kerajaan negeri hanya mula dimasukkan di dalam Perjanjian Persekutuan 1948. Badan pembuat keputusan khusus berkaitan dengan pemberian kepada kerajaan negeri pula hanya mula dimasukkan di dalam Perlembagaan 1957 iaitu dengan memperuntukkan penubuhan Majlis Kewangan Negara sebagai sebuah institusi pembuat keputusan utama untuk mengurus hubungan fiskal. Majlis ini diperuntukkan dengan bidang kuasa bagi menentukan jenis dan jumlah pemberian tambahan kepada jenis dan jumlah pemberian yang telah diperuntukkan sebelumnya [Perkara 108(4)(a)].

Pada hari ini Majlis ini merupakan badan pembuat keputusan utama hubungan fiskal di Malaysia. Perlembagaan Persekutuan Malaysia juga menetapkan bahawa

kerajaan pusat adalah pihak yang bertanggungjawab untuk mengagihkan pemberian kepada setiap buah negeri yang menganggotai persekutuan Malaysia dan ianya perlu diagihkan mengikut keputusan dasar pemberian yang dipersetujui bersama oleh kerajaan negeri dan pusat di peringkat negara persekutuan seperti Parlimen dan Majlis Kewangan Negara.

Berbeza dengan amalan Malaysia, di Kanada dan Australia, pemberian sebagai dasar fiskal ini dinamakan sebagai geran keseimbangan. Geran ini diagihkan dalam bentuk tunai kepada kerajaan-kerajaan negeri yang kurang kaya sahaja. Geran keseimbangan yang diamalkan di dua buah negara ini tidak berjaya merapatkan tahap jurang ketidakseimbangan fiskal menegak dan mendatar. Di Amerika Syarikat, pemberian ini dikenali sebagai grant (geran). Tiga kategori geran utama diagihkan kepada kerajaan negeri ialah 'categorical grants', 'block grants', dan 'renew sharing grants'. Amalan di Amerika Syarikat juga menunjukkan jumlah pemberian yang diagihkan tidak berjaya sepenuhnya merapatkan jurang ketidakseimbangan fiskal menegak dan mendatar. Punca utama pemberian tidak mampu mengurus ketidakseimbangan fiskal di Amerika Syarikat ialah kerana dasar pemberian yang diamalkan tidak bertujuan untuk mencapai keseimbangan fiskal dalam operasi kewangan negeri.

Dalam kalangan negara persekutuan secara umumnya terdapat empat sebab utama yang boleh dikaitkan dengan ketidakmampuan pemberian untuk mengurus masalah ketidakseimbangan fiskal. Pertama kerana kos menyediakan perkhidmatan awam dan perbelanjaan negeri tidak diambilkira dalam menentukan jumlah pemberian yang diagihkan kepada kerajaan negeri. Kedua, kerana perbezaan sifat semulajadi dan skop aktiviti ekonomi antara kerajaan pusat dengan kerajaan negeri dan antara kerajaan-kerajaan negeri tidak diambilkira. Sedangkan perbezaan-perbezaan ini mempengaruhi kemampuan kerajaan negeri untuk memungut hasil dan menyediakan perkhidmatan kepada rakyat dengan berkesan. Ketiga, tahap jurang ketidakseimbangan fiskal antara negeri juga tidak diambilkira. Jumlah dan jenis pemberian yang diagihkan hanya mengambilkira keupayaan kerajaan negeri untuk mengutip hasil sahaja. Keempat, dari segi amalannya tujuan sebenar pemberian bukanlah untuk merapatkan jurang ketidakseimbangan fiskal tetapi sebaliknya bertujuan untuk mencapai pelbagai matlamat dasar negara Persekutuan seperti pembangunan sosio-ekonomi rakyat, pengukuhan kedudukan kewangan kerajaan dan penyampaian perkhidmatan yang adil dan cekap. Perbincangan seterusnya bertujuan menjelaskan faktor ke empat berdasarkan pengalaman Malaysia.

AGIHAN PEMBERIAN TERHADAP KEMAMPUAN FISKAL NEGERI: PENGALAMAN EMPAT BUAH NEGERI DI UTARA SEMENANJUNG MALAYSIA.

Kementerian Kewangan Malaysia melaporkan Majlis Kewangan Negara telah bersetuju supaya kerajaan persekutuan mencarum sebanyak RM330 juta bagi tahun 2018 untuk membiayai pemberian kepada kerajaan negeri. Tujuan pemberian ini ialah untuk membiayai kekurangan wang dalam akaun mengurus dan juga untuk membiayai perbelanjaan pembangunan ekonomi, infrastruktur dan kesejahteraan hidup (2016). Laporan ini menunjukkan ketidakcukupan kewangan dalam operasi kewangan negeri masih berlaku dan ia sebenarnya merupakan fenomena biasa dalam kalangan negeri anggota persekutuan, Kajian-kajian berkaitan di Malaysia yang dibuat sebelum ini juga menemui tren ketidamampuan fiskal yang sama (Zauyah, 2012, Wee, 2005 & Zuriana, 2004).

Kemampuan fiskal negeri-negeri anggota persekutuan secara umumnya adalah terhad kerana hasil yang mampu dikutip tidak dapat menampung perbelanjaan seragam yang perlu ditunaikan. Tambahan pula dalam melaksana tanggungjawab kewangan seragam yang diperuntukkan, negeri-negeri diperuntukkan dengan bidang kuasa kewangan yang amat terhad. Melalui bidang kuasa yang diperuntukkan ini mereka tidak mampu merancang perbelanjaan mengikut kemampuan hasil. Oleh itu, ada kalanya negeri-negeri memilih untuk mengamal belanjawan defisit sebagai satu strategi untuk membolehkan mereka melaksana keputusan perbelanjaan yang dipertanggungjawabkan.

Dalam konteks empat buah negeri di Utara Semenanjung yang dikaji iaitu Perlis, Kedah, Pulau Pinang dan Perak, mereka menerima tiga kategori pemberian iaitu pertama, pemberian amanah bertujuan untuk membiayai perbelanjaan pembangunan. Kedua, pemberian amanah bertujuan untuk membiayai perbelanjaan mengurus yang telah ditetapkan dan ketiga, pemberian bukan amanah yang mana negeri penerima bebas menggunakannya untuk membiayai sebarang keperluan perbelanjaan di peringkat negeri masing-masing.

Pemberian amanah untuk membiayai perbelanjaan pembangunan bermaksud wang pemberian ini tidak boleh digunakan untuk membiayai perbelanjaan mengurus dan juga perbelanjaan pembangunan selain daripada untuk tujuan membiayai projek-projek pembangunan yang telah ditetapkan. Terdapat satu sahaja jenis pemberian di dalam klasifikasi ini iaitu Pemberian Berdasarkan Tahap Pembangunan Ekonomi, Infrastruktur dan Kesejahteraan Hidup (Pemberian TAHAP). Semua negeri di Utara Semenanjung menerima pemberian ini. Pemberian TAHAP diberi kepada negeri-negeri sebagai satu kaedah untuk membolehkan kerajaan pusat membantu kerajaan negeri

yang tahap pembangunannya masih rendah. Melalui pemberian ini negeri penerima disyaratkan supaya membina projek pembangunan sosio-ekonomi yang sesuai di dalam negeri masing-masing.

Antara projek yang pernah dilaksana oleh negeri-negeri di Utara Semenanjung ialah membina dan mengubahsuai masjid, membina surau, membina jalan kampung, membina jambatan, membina jeti kampung dan membina sekolah agama. Sebagai langkah kawalan ke atas maksud ditetapkan, negeri-negeri penerima disyaratkan supaya mengakaun pemberian ini kepada Akaun Kumpulanwang Amanah Pembangunan. Bersesuaian dengan tujuan dan syarat ditetapkan, pemberian TAHAP sememangnya tidak mampu meningkatkan keupayaan negeri untuk membiayai perbelanjaan mengurus. Sungguhpun demikian pemberian ini mampu meningkatkan kemampuan fiskal negeri-negeri bagi menyediakan kemudahan asas kepada rakyat dan oleh itu mampu meningkatkan kupayaan kerajaan negeri untuk menjaga kebajikan sosial rakyat.

Bagi pemberian amanah yang bertujuan untuk membiayai perbelanjaan mengurus khas ditetapkan pula, pengalaman negeri-negeri di Utara Semenanjung juga menunjukkan terdapat satu sahaja jenis pemberian di dalam kategori ini iaitu Pemberian Penyelenggaraan Jalan Raya Negeri (Pemberian MARRIS). Pemberian ini diberikan sebagai satu kaedah untuk membolehkan kerajaan pusat membantu kerajaan-kerajaan negeri membiayai kos menyelenggara Jalan Raya Negeri. Negeri disyaratkan untuk mengakaun pemberian ini kepada Kumpulan Wang Amanah Disatukan. Semua negeri di utara Semenanjung menerima pemberian ini dan semua empat buah negeri berpandangan pemberian ini hanya mampu membantu mereka melaksana kerja-kerja menyelenggara jalan raya dengan minima sahaja kerana tujuan perbelanjaannya telah ditetapkan dan jumlah yang diterima pula tidak menepati keperluan sebenar seperti yang diputuskan melalui proses pembautan keputusan operasi.

Pemberian ini tidak mampu menyelaras jurang ketidakcukupan kewangan dalam operasi kewangan kerajaan negeri. Dua buah negeri di Utara Semenanjung berpandangan atas alasan kemampuan fiskal yang terhad dan dengan alasan keadaan Jalan Raya Negeri sedia ada di masing-masing negeri masih boleh diguna tanpa menimbulkan masalah, maka kerja-kerja menyelenggara Jalan Raya Negeri tidak perlu dibuat setiap tahun. Oleh itu, peruntukkan pemberian ini pada tahun tertentu di guna untuk membiayai perbelanjaan lain yang lebih utama. Pengalaman dua buah negeri ini menunjukkan sekiranya tujuan perbelanjaan untuk pemberian ini tidak ditetapkan maka negeri-negeri akan menggunakannya untuk membiayai perbelanjaan operasi lain yang lebih utama. Amalan ini juga menunjukkan pemberian ini sekadar mampu meningkat

kemampuan kewangan negeri dengan terhad dan tidak bertujuan menyelesaikan masalah ketidakseimbangan fiskal negeri dan antara negeri-negeri.

Pemberian bukan amanah pula diberikan sebagai satu kaedah supaya kerajaan pusat boleh menanggung sebahagian daripada perbelanjaan mengurus negeri. Sembilan dari sebelas jenis pemberian yang diterima oleh negeri-negeri di Utara Semenanjung Malaysia termasuk di dalam kategori ini iaitu selain daripada Pemberian TAHAP dan Pemberian MARRIS. Walaupun bilangan jenis pemberian dalam kategori ini banyak tetapi jumlah pemberian ini juga tidak mampu mengurangkan jurang ketidakseimbangan fiskal kerana agihannya hanyalah merupakan kaedah untuk membolehkan kerajaan pusat dan kerajaan negeri secara bersama membiayai perbelanjaan mengurus Jabatan Bersama Pusat-Negeri iaitu Jabatan Pengairan dan Saliran, Jabatan Perkhidmatan Haiwan, Jabatan Kebajikan, Perpustakaan dan Muzium negeri. Jumlah yang diterima hanya sekadar mampu meningkatkan kemampuan fiskal negeri untuk membiayai perbelanjaan operasi sahaja.

CABARAN PEMBUATAN KEPUTUSAN OPERASI PEMBERIAN TERHADAP KETIDAKSEIMBANGAN FISKAL PADA MASA HADAPAN

Pengalaman empat buah negeri di Utara Semenanjung menunjukkan sebanyak tiga puluh dua peraturan dasar pemberian seragam digunapakai dalam proses pembuatan keputusan operasi bagi menentukan jumlah pemberian. Keputusan ini dibuat mengikut jenis pemberian, dibuat di peringkat pejabat kewangan negeri dan jabatan-jabatan berkaitan yang terlibat seperti Jabatan Bersama Pusat-Negeri, Jabatan Kerja Raya dan Pihak Berkuasa Tempatan di peringkat negeri, diperakukan di peringkat kerajaan pusat dan dibuat dengan melaksana peraturan pemberian seragam. Peraturan ini terdiri daripada Perlembagaan Persekutuan, Akta, Pekeliling Perbendaharaan, keputusan yang dibuat oleh Majlis Kewangan Negara dan yang dibuat oleh Jemaah Menteri. Jumlah bantuan untuk setiap jenis pemberian ditentukan dengan menggunakan gabungan antara dua hingga tiga peraturan dasar. Sebagai contoh, untuk menentukan jumlah dan mengagihkan Pemberian MARRIS, gabungan tiga peraturan dasar digunapakai iaitu Perlembagaan Persekutuan, Akta Pemberian Jalan dan keputusan Majlis Kewangan Negara. Manakala untuk mengagihkan Pemberian TAHAP, gabungan dua peraturan dasar pemberian digunapakai iaitu Perlembagaan Persekutuan dan keputusan Majlis Kewangan Negara.

Semua peraturan dasar pemberian yang digunapakai ini diputuskan oleh institusi pembuat keputusan dasar tertinggi Persekutuan iaitu Parlimen, Jemaah Menteri dan Perbendaharaan Negara serta institusi pembuat keputusan dasar bersama Pusat-Negeri iaitu Majlis Kewangan Negara. Sehubungan dengan itu, peraturan pemberian yang

digunapakai ini mempunyai wibawa tertinggi untuk dilaksana dengan tegas oleh kedua-dua peringkat kerajaan persekutuan dan negeri-negeri di Utara Semenanjung. Pengalaman empat buah negeri di Utara Semenanjung menunjukkan peraturan-peraturan pemberian ini sememangnya dilaksana dengan tegas dan rigid dalam proses pembuatan keputusan operasi pemberian. Sungguh pun demikian, peraturan yang digunapakai ini tidak bertujuan untuk memastikan kerajaan negeri beroperasi dengan keseimbangan.

Pengalaman negeri-negeri berkenaan juga menunjukkan hampir keseluruhan daripada peraturan yang digunapakai merupakan peraturan 'lama' dan masih merupakan peraturan yang asal. Hanya sebahagian kecil sahaja daripada peraturan berkenaan yang telah dibuat pindaan. Namun, pindaan terkini berkaitan juga telah lama dibuat iaitu sebelum tahun 2000. Terdapat satu sahaja daripada peraturan berkenaan yang telah dipinda selepas tahun 2000 iaitu peraturan bagi menentukan Pemberian Kapitasi (Pindaan 2002). Peraturan-peraturan pemberian yang digunapakai tidak mengambilkira perbelanjaan negeri semasa yang semakin meningkat, pelbagai dan berbeza berbanding dengan pada tahun peraturan berkenaan diluluskan. Peraturan yang digunapakai juga tidak membolehkan kerajaan negeri 'menuntut' jenis pemberian mengikut keperluan semasa kerana tuntutan juga dibuat dengan melaksana peraturan pemberian yang sama.

Pembuatan keputusan operasi pemberian juga tidak mengambilkira perbezaan kemampuan hasil dan tanggungjawab perbelanjaan semasa negeri. Walaupun peraturan yang digunapakai membenarkan kerajaan persekutuan mengagihkan jenis pemberian secara tidak sama rata antara negeri yang kaya dengan negeri yang miskin tetapi kaedah agihan ini tidak berkesan untuk menampung jurang ketidakseimbangan fiskal yang berlaku dalam kalangan negeri yang miskin dan yang amat bergantung kepada pemberian sebagai sumber hasil utama. Hal ini berlaku kerana terdapat kelemahan dalam proses pembuatan keputusan operasi pemberian. Kelemahan utama ialah kelewatan dalam proses pembuatan keputusan operasi pemberian. Kelemahan di peringkat operasi ini menyebabkan agihan pemberian lewat dibuat oleh kerajaan pusat dan kelewatan ini menyebabkan aliran jumlah pemberian yang diterima oleh kerajaan negeri menjadi sangat tidak stabil. Aliran penerimaan yang tidak stabil seterusnya telah menyebabkan berlakunya jurang ketidakseimbangan fiskal yang besar. Hal ini berlaku kerana belanjawan negeri dibuat berpandukan kepada jangkaan dan sasaran kutipan hasil yang tidak tepat yang mana pemberian adalah antara penyumbang utama kepada hasil negeri.

Negeri-negeri di utara Semenanjung juga tidak mampu merancang perbelanjaan mengikut kemampuan hasil kerana perbelanjaan tertinggi dan kedua tertinggi negeri ialah untuk membiayai komponen pemberian dan bayaran kenan tetap. Keputusan perbelanjaan untuk dua komponen ini dibuat kerana melaksana keputusan dasar kerajaan persekutuan dan keputusan ini dibuat untuk mengekalkan dan meningkatkan sokongan rakyat kepada kerajaan yang sedang memerintah. Semua negeri di Utara Semenanjung melaksanakan keputusan ini tanpa mengikut kemampuan hasil. Berikutan daripada itu, berlakulah ketidakseimbangan fiskal dalam operasi kewangan negeri. Setiap jenis pemberian yang diagihkan kepada negeri-negeri di Utara Semenanjung juga adalah bertujuan untuk mencapai pelbagai matlamat dasar persekutuan. Proses pembuatan keputusan operasi dalam menentukan jumlah pemberian juga dibuat dengan rigid bertujuan untuk memastikan pelbagai matlamat dasar yang telah ditetapkan ini boleh dicapai. Sebagai contoh, pembuatan keputusan operasi untuk Pemberian TAHAP adalah untuk mencapai matlamat pembangunan sosio-ekonomi penduduk dan matlamat keputusan operasi Pemberian MARRIS adalah untuk memastikan kemudahan asas dapat disediakan oleh kerajaan dengan berkesan.

Walaupun begitu, tidak bermakna agihan pemberian yang bertujuan untuk mencapai pelbagai matlamat dasar persekutuan yang diamalkan merupakan satu kelemahan. Ianya juga bukan merupakan faktor kritikal yang menyebabkan agihan pemberian tidak mampu untuk mengurus ketidakseimbangan fiskal di antara negeri-negeri di Utara Semenanjung. Faktor utama berkaitan dengan sistem persekutuan dan hubungan fiskal yang menjadi sebab musabab proses pembuatan keputusan operasi dalam menentukan jumlah pemberian tidak mampu menyelesaikan masalah ketidakseimbangan fiskal antara negeri-negeri ialah kerana matlamat pemberian itu sendiri bukan bertujuan menyelesaikan masalah ketidakcukupan fiskal kerajaan negeri. Proses membuat keputusan operasi pemberian yang diamalkan juga tidak mengambil kira jurang ketidakseimbangan fiskal di antara negeri sebagai satu masalah yang perlu diselesaikan. Hal ini berlaku kerana kaedah pemberian yang diamalkan terbukti amat berkesan untuk mencapai matlamat dasar negara persekutuan. Pencapaian matlamat ini adalah lebih penting dan lebih utama demi menjamin penerusan sebuah negara Persekutuan yang aman, stabil dan maju. Pada masa yang sama langkah-langkah yang diambil untuk mencapai matlamat dasar negara persekutuan secara langsung dan tidak langsung juga berjaya meningkatkan kemampuan fiskal negeri dan juga berjaya mencegah daripada berlakunya jurang ketidakseimbangan fiskal yang lebih serius.

LANGKAH PENINGKATAN KEMAMPUAN FISKAL OLEH NEGERI-NEGERI

Dalam tadbir urus hubungan fiskal, kerajaan negeri diperuntukkan dengan empat bidang kuasa utama iaitu pengumpulan maklumat kutipan hasil, pemantauan kutipan

hasil, pengenalpastian sumber hasil baru dan penyediaan bajet hasil. Semua bidang kuasa yang ditemui ini bersifat operasi. Negeri-negeri di Utara Semenanjung hanya boleh membuat keputusan dasar mengenai kaedah untuk meningkatkan kecekapan dan keberkesanan kutipan hasil sahaja. Sungguhpun demikian, keputusan yang dibuat tersebut mestilah selari dengan keputusan (arahan) yang dikeluarkan oleh kerajaan persekutuan dari semasa ke semasa.

Dalam usaha untuk meningkatkan kemampuan fiskal masing-masing bagi menghadapi cabaran kekurangan kewangan di masa hadapan negeri-negeri telah mula melaksana pelbagai inisiatif sejak pertengahan tahun 2000. Sebagai contoh, Kedah telah melaksana langkah-langkah operasi peningkatan hasil berikut di dalam lingkungan bidang kuasa yang diperuntukkan dan arahan yang dikeluarkan oleh kerajaan persekutuan: (1), membuat pemantauan kutipan hasil secara terancang, (2), menubuhkan pasukan petugas (Task Force) untuk mengenalpasti sumber hasil baru dan (3) memberi penghargaan kepada jabatan yang membuat kutipan yang menepati sasaran. Antara jenis penghargaan yang telah diberikan oleh Pejabat Kewangan Negeri Kedah ialah menghantar kakitangan pergi bercuti sambil belajar dan menyediakan kemudahan kutipan (seperti komputer dan perisian) kepada jabatan yang berjaya membuat kutipan menepati sasaran.

Langkah-langkah lain yang telah dilaksanakan oleh negeri-negeri lain di Utara Semenanjung termasuklah meningkatkan kutipan hasil tertunggak dan menceburi pelaburan hartanah. Melalui langkah-langkah peningkatan hasil yang dilaksanakan, ditemui negeri-negeri di Utara Semenanjung mampu meningkatkan kutipan hasil negeri masing-masing dengan bermakna. Namun, peningkatannya masih tidak boleh menjamin operasi kewangan negeri akan berakhir dengan keseimbangan. Hal ini berlaku kerana seperti yang telah dinyatakan sebelumnya negeri tidak bebas merancang perbelanjaan mengikut kemampuan hasil. Objektif tadbir urus kewangan negeri-negeri di Utara Semenanjung juga bukanlah untuk mencapai belanjawan seimbang, sebaliknya untuk melaksana tanggung jawab kerajaan kepada rakyat dan kepada kerajaan pusat.

Sebagai contoh pengalaman Kedah sebagai sebuah negeri yang agak miskin, langkah meningkatkan hasil yang telah dilaksanakan secara umumnya mampu menjana hasil yang cukup untuk membiayai perbelanjaan operasi negeri. Tadbir urus kewangan negeri Kedah juga secara umumnya ditemui cekap dan bersih (Kedah pernah mendapat Sijil Bersih pada 8 Jun 2006). Namun, memandangkan misi Pejabat Kewangan Negeri Kedah ialah untuk mencapai matlamat pembangunan yang telah ditetapkan oleh kerajaan pusat, maka peruntukkan hasil untuk membiayai perbelanjaan operasi dikorbankan untuk mencapai matlamat tersebut. Pilihan keputusan inilah yang

menyebabkan operasi kewangan negeri Kedah berakhir dengan ketidakcukupan kewangan dalam belanjawan operasi.

Hal yang sama berlaku di Pulau Pinang yang merupakan sebuah negeri maju. Negeri ini yang memilih untuk menceburi dan meningkatkan pelaburan hartanah sebagai langkah utama untuk meningkatkan hasil (dilaksanakan oleh perunding) telah berjaya meningkatkan hasil dengan bermakna. Langkah yang dipilih ini selari dengan objektif Jabatan Kewangan Negeri Pulau Pinang iaitu untuk '*memperbaiki kedudukan kewangan Negeri yang kukuh*'*. Namun, sama seperti yang berlaku di Kedah kerana tumpuan utama langkah peningkatan hasil yang dilaksana di Pulau Pinang juga lebih bertujuan untuk meningkatkan keupayaan membiayai perbelanjaan pembangunan, maka operasi kewangan Pulau Pinang juga berakhir dengan ketidakcukupan kewangan. Situasi yang sama juga berlaku di negeri-negeri lain di Utara Semenanjung. Tiada daripada negeri di Utara Semenanjung yang menetapkan sasaran kutipan hasil sebagai langkah untuk mencapai keseimbangan dalam operasi kewangan negeri masing-masing.

Majlis Kewangan Negara (2016) pula mencadangkan supaya kerajaan negeri mengamalkan pengurusan kewangan berhemah dan mempergiakan langkah untuk mengurangkan tunggakan kutipan hasil. Jumlah tunggakan hasil kerajaan negeri secara keseluruhannya dilaporkan berjumlah sebanyak RM2 billion setahun bagi tempoh 2011-2015. Kutipan hasil utama kerajaan negeri ialah daripada tanah dan hutan. Oleh itu, bagi tujuan menggalakkan orang ramai membayar cukai dan menjelaskan tunggakan, kerajaan negeri perlu mengguna kemudahan Internet dan media sosial dengan lebih meluas. Media sosial telah digunapakai secara meluas oleh jabatan di peringkat pusat dan Pihak Berkuasa Tempatan untuk memudahkan orang ramai mendapatkan perkhidmatan dan membayar cukai dan lain-lain bayaran. Langkah memberi diskaun akan mendapat sambutan sekiranya ditular secara meluas oleh media sosial. Mengguna van kaunter bergerak juga merupakan satu pilihan, namun pusat-pusat perkhidmatan setempat yang telah di perkenalan melalui Staretegi Lautan Biru kerajaan seperti Rural Transformation Centre (RTC) dan Urban Development Centre (UTC) perlu diguna secara meluas bagi tujuan ini.

* Portal rasmi Jabatan Kewangan Negeri Pulau Pinang. <http://jkn.penang.gov.my/profil.htm>. Dicapai pada 15 Mei 2008

KESIMPULAN

Pemberian sebagai alat dasar fiskal amalan Malaysia adalah bertujuan untuk mencapai matlamat negara persekutuan dan matlamat ini dikenali sebagai matlamat politik persekutuan dan matlamat ini adalah selari dengan andaian teori federalisme fiskal yang dikemukakan oleh Musgrave, R. A. & Musgrave P. B (1984) dan Oates, W. E. (2002) serta selari dengan penemuan amalan di negara Persekutuan tulin yang ditinjau seperti yang dilaporkan oleh Morris, A. (2006) berdasarkan kepada pengalaman di Australia dan Henry, N. (2007) berdasarkan kepada pengalaman di Amerika Syarikat (OECD, KIPT, 2016). Matlamat politik persekutuan yang tersirat disebalik setiap matlamat dasar pemberian dan tujuan pembuatan keputusan operasi pemberian ialah untuk menjaga hubungan baik di antara kerajaan persekutuan dengan kerajaan negeri, untuk mencapai keseimbangan pembangunan sosio-ekonomi di antara negeri demi meningkatkan pembangunan negara persekutuan dan untuk mengekalkan sokongan rakyat kepada kerajaan yang sedang memerintah.

Pengalaman empat buah negeri di Utara Semenanjung juga menunjukkan bidang kuasa kewangan kerajaan negeri amatlah terhad dan tidak membolehkan mereka merancang dan melaksana langkah kutipan hasil dengan tujuan untuk mendapatkan hasil setanding dengan peningkatan dalam tanggungjawab perbelanjaan. Hal ini berlaku kerana tahap bidang kuasa yang diperuntukkan kepada kerajaan negeri lebih bertujuan untuk membolehkan kerajaan persekutuan memantau kutipan hasil dan memastikan negeri memperoleh hasil yang maksima daripada sumber hasil negeri yang sedia ada sahaja. Kawalan tadbir urus kewangan oleh kerajaan persekutuan tidak bertujuan untuk memastikan perbelanjaan dibuat mengikut kemampuan hasil dan juga tidak bertujuan mengurus ketidakseimbangan fiskal negeri-negeri. Kawalan yang dibuat adalah bertujuan untuk mencapai matlamat politik persekutuan seperti yang telah dijelaskan.

Walau bagaimana pun bagi menghadapi cabaran fiskal di masa hadapan dan dalam lingkungan bidang kuasa yang terhad kerajaan negeri perlu mengambil langkah untuk meningkatkan kemampuan fiskal daripada sumber hasil utama diperuntukkan kepada mereka iaitu tanah dan hutan. Kerajaan negeri juga perlu memperkasa tadbir urus kewangan dan memantapkan pembuatan keputusan operasi pemberian agar aliran penerimaan pemberian bersifat stabil bagi mengelak daripada berlakunya jurang ketidakseimbangan fiskal yang tinggi.

RUJUKAN-RUJUKAN

- Anderson, J. E. (2013). *Public Policy Making: An Introduction*. (7th ed.). US: Wadsworth Cengage Learning.
- Anuar Shah, (2006). Comparative Reflection on Emerging Challenges.in Fiscal Federalism.Dalam A Global Dialogue on Federalism. Booklet Series Volume 4 edited by Blindenbacher, R. & Karos, A. O. Forum of Federation & iacfs, m. s. 40-45.
- Bagchi, A. (2001). *Fifty Years of Fiscal Federalism in India: An Appraisal*. Lecture delivered at Gokhale Institute of Politics & Economy, Pune,. December 8. m. s. 1-79.
- Centre for Research on Federalism. (1994). Federal State Fiscal Relations. Electronic Journal of Law, 4 (1): Chapter 9. [Atas-talian] Dicapai pada 21 Mei, 2011. Capaian: <http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v1n494chap9.txt>.
- Chin, J. (2003). *Unequal Contest: Federal-State Relations Under Mahathir* dalam *Mahathir's Administration Performance and Crisis in Government* m. s. 28-61Singapore: Times Editions Private limited.
- Edelenbos, J. (2005). Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice, *Governance. An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 18 (1), 114 -134.
- Elazar, D. J. (2002). What are Federal Solutions? [Atas-talian] Dicapai pada 15 Mei, 2006. Capaian: <http://www.jepa.org/dje/articles3/fs3.htm>.
- Filippov, M. (2004).Revisiting Riker's Theory of Federalism. Paper presented at Conference on Empirical and Formal Models of Politics 16-18 January 2004, Center in Political Economy Washington University.
- Gamper, A. (2005). A Global Theory of Federalism: The Nature and Challenges of a Federal, and State. *German Law Journal*, 6 (10), 1-22. [Atas-talian] Dicapai pada 21 Mei, 2006. Capaian: <http://www.germanlawjournal.com/print.phd?id=635>.
- Goldmann, K. (2005). Appropriateness and Consequences: The Logic of New-Institutionalism.*An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 18 (1), 35 -52.
- Henry, N. (2007). Intergovernmental Administration.Dalam *Public Administration and Public Affairs*. (10th ed.). m. s. 349-392. New Jersey: Prentice Hall.
- Institut Tadbiran Awam Negara (INTAN) (2006). *Pentadbiran dan Pengurusan Awam Malaysia*. Kuala Lumpur: Institut Tadbiran Awam Negara.
- Jabatan Akauntan Negara Malaysia, *Piawaian Perakaunan Bagi Mengakaun Pemberian Kerajaan (PPK 10)*.Putrajaya: Jabatan Akauntan Negara Malaysia.
- Jabatan Kewangan Negeri Pulau Pinang.*Penyata Kewangan Negeri Pulau Pinang*, Georgetown: Percetakan Nasional Malaysia Berhad. tahun 1996 hingga 2005.

- Jomo, K. S. & Wee Chong Hui. (2003). The Political Economy of Malaysian Federalism: Economic Development, Public Policy and Conflict Containment. *Journals of International Development*, 15, 441-456.
- Kementerian Kewangan Malaysia, (2016). *Kenyataan Akbar oleh YAB Perdana Menteri di Mesyuarat Majlis Kewangan Negara Tahun 2016*. 14 Jun 2016. [Atas-talian] Dicapai pada 21 Disember, 2016. Capaian: <http://www.treasury.gov.my/>.
- Kementerian Kewangan Malaysia, (2016). *Laporan Ekonomi 2016/2017*. KL: Percetakan Nasional Malaysia Bhd.
- Kementerian Kewangan Malaysia, (2015). *Laporan Ekonomi 2015/2016*. KL: Percetakan Nasional Malaysia Bhd.
- Lemay, M. C. (2002), Administration in the Federal System: Intergovernmental Relations and Constitutional Sources of Values. Dalam *Public Administration: Clashing Values in the Administration of Public Policy*. m. s. 86-112. Canada: Wadsworth, Thomson Learning.
- Ma, J. (1997). Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries (Cases of the United States, Canada, the United Kingdom, Australia, Germany, Japan, Korea, India, and Indonesia). M.s. 1-80. Paper prepared for The Economic Development Institute, The World Bank. May 1997.
- Mclean, I. (2002). Fiscal federalism in Australia, Research School of Social Sciences, Australian National University. Working paper Series Version 25/11/2002. Presented in a joint seminar of the RSSS and the CGC. [Atas-talian] Dicapai pada 7 Januari, 2006. Capaian: <http://www.ihs.ac.at>.
- Mohammad Agus, Yusoff. (2006). *Malaysian Federalism Conflict or Consensus*. Bangi: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B (1984). *Public Finance In Theory And Practice*. New York: McGraw-Hill International Book Co.
- OECD, KIPT (2016), Fiscal Federalism 2016: Making Decentralization Works. *Journal of Public Economy* [Atas-talian] Dicapai pada 10 Januari, 2017. Capaian: <http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v1n494chap9.txt>.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 37 (3): 1120-1149. [Atas-talian] Dicapai pada 14 Jun 2006. Capaian: <http://www.e-jel.org/archive/sept1999/Oates.pdf>.
- Oates, W. E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12(4): 349-373. [Atas-talian] Dicapai pada 14 Jun 2006. Capaian: <http://www.aeaweb.org/journal.html>.
- Oates, W. E. (2008). On the Evolution of Fiscal Federalism : Theory & Institution. *National Taxes Journal*, Jun 1, 1-28 [Atas-talian] Dicapai pada 11 Jan 2011. Capaian: <http://www.highbeam.com/doc/IGI/National-tax-Journal.html>.
- Portal Rasmi Ministry of Rural and Regional Development <http://www.rurallink.gov.my/en/tenders-and-quotations/rural-transformation-centre-rtc/Tesis>:

- Rao, G. M. & Singh, N. (2004a) 'Asymmetric Federalism in India'. National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi. Working Paper 06, National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi. [Atas-talian] Dicapai pada 9 Januari, 2006. Capaian: <http://ideas.repec.org/p/edl/ucscec/1014.html>.
- Rao, G. M., & Singh, N. (2004b) 'Asymmetric Federalism in India'. Santa Cruz Center for International Economics. Working Paper Series 1031, Center for International Economics, UC Santa Cruz. [Atas-talian] Dicapai pada 9 Januari, 2006. Capaian: (<http://ideas.repec.org/p/edl/ucscec/1014.html>).
- Saful Azhar, R. (2006). Fiscal Federalism in Malaysia: Challenges and Prospectives. Dalam A Global Dialogue on Federalism. Booklet Series Volume 4 edited by Blindenbacher, R. & Karos, A. O. Forum of Federation & iacfs. m. s. 18-20.
- Slack, E. (2006) 'Fiscal Imbalance: the Cases for Cities. Paper presented for the Federation of Canadian Municipalities, June 1(m. s. 1-18). [Atas-talian]. Dicapai pada 13 Disember, 2011. Capaian: http://www.canadacities.ca/pdf/2006_Slack_fiscal_Imbalance.
- Stillman II, R. J. (2000), *Public Administration: Concepts And Cases*, (7th ed.). Boston: Houghton Mifflin Company.
- Super, D. A. (2005). Rethinking Fiscal Federalism. Harvard Law Review. Vol.118 (abstrak). [Atas-talian] Dicapai pada 9 Julai 2005. Capaian: <http://www.harvardlawreview.org/super05.shtml>.
- Toke S. A. & Jayasari, D. (2016). On the Evolution of Fiscal Federalism : Theory & Institution. *National Taxes Journal*, Jun 1, 1-28 [Atas-talian] Dicapai pada 11 Jan 2011. Capaian: <http://www.highbeam.com/doc/IGI/National-tax-Journal.html>.
- Undang-Undang Malaysia.(2006). *Perlembagaan Persekutuan (Pindaan Hingga 10hb.Mac 2006)*. Petaling Jaya: International Law Book Services.
- Wee Chong Hui.(2006). *Fiscal Policy and Inequality in Malaysia*. Kuala Lumpur: University Malaya Press.
- Wee Chong Hui (2005). *Selected Equity Aspects of Public Finance in Malaysia*. Tesis Ph. D. Universiti Malaya.
- Zaliha Hussin (1986). Federalism and Resource Allocation Policy in Malaysia. *Tesis Sarjana (Master of Public Administration)*. University of Liverpool.
- Zaayah Abd.Razak (2011). *Ketidakseimbangan Fiskal Mendatar: Kesan Agihan Pemberian*. Tesis Ph. D. Universiti Sains Malaysia.
- Ziblatt, D. (2004). Rethinking The Origins of Federalism: Puzzle, Theory, and Evidence from Nineteenth-Century Europe. *World Politic, A Quaterly Journal of International Relations*. 57 (1), 70-98.