

## Federalisme: Keperluan Fungsi Fiskal dalam Sistem Kerajaan

Zuriana Zahrin, Nor Azizah Zainal Abidin, Malike Brahim  
Pusat Pengajian Kerajaan, UUM COLGIS, UUM Sintok Kedah, Malaysia

**Abstrak:** Meninjau sempadan politik di dunia, hampir keseluruhan masyarakat berbeza dari segi budaya, bahasa dan agama. Kepelbagaian ini kompleks dan rumit, di satu peringkat, konflik ketegangan boleh tercetus jika keperluan dan matlamat individu yang berbeza tidak disepakati. Bagaimana membentuk hubungan harmoni dalam pecahan sosial (*social cleavage*) ini? Ideologi federalisme adalah antara perkiraan terbaik untuk itu. Bertepatan dengan slogan '*diversity in unity*', falsafah federalisme menekankan norma melindungi minoriti, menggalakkan penyertaan politik dan melindungi kebebasan umum. Atas alasan ini, federalisme wajar disifatkan sebagai prinsip pengaturann institusi kerana menekankan *self-rule plus shared rule*, dengan kuasa politik, pentadbiran dan fiskal diagih kepada setiap unit kerajaan berperingkat. Bagaimana kuasa dan fungsi ini diagih secara cekap tanpa pertindihan dan konflik keperluan masyarakat? Huraianya dibuat dalam rangka federalism yang bersesuaian dengan acuan sistem kerajaan.

**Kata Kunci:** Federalisme, Fiskal, Penstabilan, Pengagihan, Peruntukan

### 1. Pengenalan

Meninjau negara-negara di dunia, hampir keseluruhan masyarakat dalam sempadan politik masing-masing berbeza dari segi budaya, bahasa dan agama. Kepelbagaian ini kompleks dan rumit, di satu peringkat, konflik ketegangan dicetus jika keperluan dan matlamat individu yang berbeza tidak disepakati. Sebagaimana firman Allah, "Hai manusia, sesungguhnya Kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal-mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia disisi Allah ialah orang yang paling bertaqwa di antara kamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal" (Quran 49: 13). Bagaimana membentuk hubungan harmoni dalam pecahan sosial (*social cleavage*) ini? Dalam bidang ilmu federalisme, ia menekankan norma untuk menggabung, menampung, memelihara minoriti dan mempromosikan identiti yang berbeza dalam satu kesatuan politik yang lebih besar. Bertepatan dengan slogan '*diversity in unity*', bermakna, ada institusi yang menyusun kepelbagaian ini (Burgess, 2006; King, 1982; Watts, 2010). Atas alasan ini, federalisme telah dirujuk sebagai prinsip pengaturann institusi (Elazar,

1987; Riker, 1964). Elazar (1987) menggambarkan federalisme sebagai *self-rule plus shared rule*, prinsip agihan kuasa (tidak kira bagaimana kuasa-kuasa tertentu diagih dan dikongsi) antara kerajaan tertinggi dan konstituen pada masa tertentu melalui jaminan perlembagaan. Unit-unit kerajaan ini tidak boleh mengambil kuasa dari pihak lain tanpa persetujuan bersama.

Falsafah federalisme adalah mengorganisasikan aktiviti-aktiviti kerajaan dengan membahagikan autonomi antara kerajaan pusat dengan unit lain di bawahnya. Aktiviti ini merentasi hubungan politik, pentadbiran dan kuasa fiskal antara kerajaan. Artikel ini, bagaimanapun, hanya melibatkan aktiviti fiskal sebagai fokus perbincangan. Bagaimana kuasa fiskal (mencukai dan belanja) diagihkan kepada setiap unit kerajaan dan matlamat fungsi fiskal dicapai? Huraianya dibuat dalam rangka federalism bersesuaian dengan acuan sistem kerajaan.

### 2. Federalism vs. Sistem Kerajaan

Federalisme dan federal adalah istilah yang sering dianggap sinonim. Memandangkan istilah federalism merupakan kata terbitan federal, keduanya cenderung digunakan silih berganti.

Malah, ia dilihat janggal jika tidak dibincangkan bersama. Hakikatnya kedua-dua istilah ini berbeza. Dalam organisasi politik, federalisme (abstrak "isme") adalah konsep normatif, falsafah atau pemikiran tentang sistem berinstitusi. Sebaliknya, federal (atau federatif) pula, istilahnya luas (genus) dan menggambarkan sistem kerajaan sebenar yang terdiri daripada pelbagai spesies antaranya persekutuan (*federation*), kesatuan (*unitary*) dan lain-lain (Elazar, 1987; King, 1982; Verney, 1995). Dua sistem kerajaan ini; kesatuan dan persekutuan, telah mengungguli rejim politik negara bangsa moden sejak akhir abad kelapan belas. Sistem kesatuan, secara amnya dirujuk sebagai sebuah negara berdaulat yang ditadbir oleh satu unit tunggal atau berperingkat. Kebanyakan kuasa undang-undangnya terletak di peringkat kerajaan pusat, sementara kerajaan tempatan atau unit kecil lain hanya sebagai pentadbir bahagian. Kerajaan pusat boleh membatalkan atau menyekat kuasa kerajaan tempatan atau unit kecil lain atas sebab perpaduan negara. Sejarah mencatatkan, Perancis sebagai prototaip pertama sistem kesatuan yang dikonfigurasi di bawah Napoleon (Loughlin, 2014), kemudiannya diikuti Greece (1821) dan Itali (1860). Sistem kesatuan kemudiannya menjadi model politik terkuat pada abad kesembilan, apabila majoriti negara di dunia memilih untuk menyertai sistem ini termasuklah United Kingdom, Jepun, Indonesia, Thailand, Denmark, Korea, New Zealand, Norway, Belanda, Filipina, Portugal, Singapura dan Sweden.

Sistem persekutuan pula merupakan unit kerajaan berperingkat yang dibentuk berserta peruntukan kuasa dalam perlembagaan (Akindele & Olaopa, 2003). Pengenal sistem ini bermula di Amerika Syarikat (Konvensyen Philadelphia) pada

tahun 1787, kemudiannya diikuti oleh kurang daripada tiga puluh buah negara dari Amerika Utara, Amerika Selatan, Eropah, dan terus merebak ke seluruh Asia dan Oceania. Bagi sebuah negara bangsa moden, kedua-dua sistem kerajaan ini berperingkat dan disusun daripada saiz kuasa yang besar kepada yang lebih kecil, iaitu daripada peringkat kerajaan pusat, dikesilkan kepada kerajaan negeri dan dikesilkan lagi kepada kerajaan tempatan. Bergantung kepada sistem kerajaan sama ada kesatuan atau persekutuan, kerajaan sesebuah negara akan mewujudkan satu struktur pentadbiran yang berperingkat mengikut pembahagian lokasi atau kawasan perundangan masing-masing.

### 3. Federalisme Fiskal

Dalam sistem kerajaan berperingkat sama ada kesatuan mahupun persekutuan, Musgrave (1959, 1969, 1999) dan Oates (1972, 1999, 2008) menekankan penglibatan signifikan setiap unit kerajaan dalam aktiviti fiskal. Fiskal merujuk kepada aktiviti pencukaian dan perbelanjaan kerajaan untuk mencapai objektif ekonomi tertentu seperti mengurangkan gerak melambung harga atau melesetnya ekonomi, merapatkan jurang agihan sumber dan menggalakkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi dalam jangka panjang (Sadono & Cheong, 1986). Semua objektif ekonomi ini dirumuskan sebagai tiga fungsi fiskal utama iaitu; fungsi peruntukan, fungsi agihan, dan fungsi penstabilan yang dipertanggungjawabkan kepada unit kerajaan tertentu. Hubungan fiskal antara kerajaan ini dinamakan 'federalisme fiskal'. Federalisme fiskal dapat ditakrifkan sebagai "penentuan struktur optimum sektor awam dari segi penugasan tanggungjawab membuat keputusan tentang fungsi-fungsi yang ditentukan kepada wakil-wakil kumpulan masyarakat mengikut kawasan geografi" (Oates 1972: 19). Takrif

ini mencadangkan garis panduan pembahagian kuasa perbelanjaan dan pencukaian yang sesuai antara kerajaan pusat dengan kerajaan negeri dan kerajaan tempatan. Federalisme fiskal mempunyai pendekatan ekonomi-politik yang dinamik dalam menggambarkan tanggungjawab kerajaan pusat-negeri, mengelakkan konflik dan pertindihan fungsi selain mencapai matlamat fungsi fiskal.

#### **4. Fungsi Fiskal**

Fungsi fiskal penting untuk mencapai tiga matlamat; penstabilan, pengagihan dan peruntukan. Ahli-ahli ekonomi telah mencadangkan bahawa fungsi penstabilan dan fungsi agihan hendaklah dijalankan oleh kerajaan pusat, manakala pelaksanaan fungsi peruntukan bergantung pada jenis barang dan perkhidmatan awam. Selari dengan falsafah federalisme, barang dan perkhidmatan awam yang memberi faedah yang sama kepada semua penduduk hendaklah dilaksanakan oleh kerajaan pusat, manakala kepelbagaian kehendak diuruskan oleh kerajaan negeri atau kerajaan tempatan masing-masing. Agihan fungsi fiskal ini perlu supaya pembayar cukai barang dan perkhidmatan awam tertentu benar-benar dapat menikmati perkhidmatan itu dengan lebih adil.

##### **4.1 Fungsi Penstabilan**

Oates (1977) menyarankan fungsi penstabilan diperuntukkan di bawah kendalian kerajaan pusat kerana ia mampu mengawal saiz penawaran wang, mengenakan cukai dan berupaya menangani isu bukan kewangan seperti pengangguran. Beliau berpandangan bahawa kawalan penawaran wang oleh kerajaan pusat sangat penting. Sekiranya kerajaan negeri diberi autoriti untuk mencetak wang, besar

kemungkinan akan berlaku pengembangan penawaran wang yang cepat dalam pasaran akibat daripada kecenderungan mengeluarkan wang bagi membiayai projek-projek awam apabila keupayaan fiskal mereka terhad. Perkara ini cenderung menyebabkan inflasi yang tinggi. Kedua, keupayaan fiskal yang terhad juga akan mendorong kerajaan negeri menggunakan dasar bajet defisit. Dalam keadaan ekonomi terbuka, dasar ini membebankan penduduk dan generasi akan datang kerana cukai yang tinggi dikenakan untuk membiaya hutang kerajaan. Beban hutang yang dipindahkan kepada penduduk akhirnya menyebabkan mereka cenderung untuk keluar ke kawasan lain bagi mengelakkan diri daripada menanggung beban cukai berkenaan.

Menurut Oates (1972) lagi, memandangkan kerajaan negeri merupakan kawasan kecil yang mempunyai ekonomi terbuka dalam kawasan pasaran negara, penduduk akan melakukan pembelian barangan serta perkhidmatan di luar kawasan tanpa sebarang sekatan. Kesannya, terdapat kecenderungan sut yang sangat tinggi terhadap barang import. Oleh itu, sebarang usaha ke arah dasar fiskal yang stabil akan menjadi tidak berkesan. Secara relatif, kecenderungan sut import yang tinggi membayangkan bahawa suntikan perbelanjaan baru ke dalam sistem ekonomi tempatan akan menyebabkan berlakunya aliran keluar (bocoran) yang lebih banyak ke negeri lain. Akhirnya, pengganda belanjawan dan tingkat pendapatan akan mengecil.

Md. Zyadi (1995) pula berpendapat bahawa fungsi kestabilan di bawah kendalian kerajaan pusat dapat mengelakkan ketidakcekapan kerajaan negeri mengurangkan pengangguran dan mengawal kestabilan harga. Dari segi guna tenaga, kerajaan negeri boleh menarik masuk pekerja ke dalam kawasannya dengan

meningkatkan perbelanjaan ke atas modal fizikal pada masa deflasi. Kesannya, tingkat guna tenaga tempatan akan meningkat. Bagaimanapun, tindakan ini turut menarik sama kemasukan buruh dari kawasan lain. Bermakna, sebahagian daripada peningkatan perbelanjaan negeri itu akan melimpah kepada negeri lain. Akhirnya, beban kewangan kerajaan negeri terus menyumbang kepada ketidakcekapan dan masalah pengangguran dalam kawasan berkenaan. Dalam usaha mengawal kenaikan harga barang atau mengawal inflasi supaya berada pada tingkat rendah, pelaksanaan dasar fiskal negeri melalui peningkatan pungutan cukai tidak sama dengan faedah perbelanjaan, malah ia akan berada dalam persaingan yang tidak menguntungkan. Pengurangan perbelanjaan dengan tidak mengubah cukai juga akan memberi kesan yang sama. Sementara itu langkah mengurangkan jumlah permintaan pula akan memberi kesan ke atas tingkat harga tempatan. Kesimpulannya, fungsi kestabilan ini memang sesuai dilaksanakan oleh Kerajaan pusat melalui dasar kewangan dan dasar fiskalnya (Md. Zyadi, 1995).

#### **4.2 Fungsi Pengagihan**

Menurut Ebel and Yilmaz (2001), tanggungjawab pengagihan pendapatan harus diberi tumpuan oleh kerajaan pusat kerana mobiliti individu akan mempengaruhi ketidakcekapan program agihan di peringkat kerajaan negeri. Sebagai contoh, sekiranya kerajaan negeri ingin mencapai keseimbangan agihan pendapatan melalui dasar cukai-subsidi, biasanya cukai akan dikenakan kepada golongan kaya dan subsidi akan diberi kepada golongan miskin. Sebenarnya, usaha ini hanya mewujudkan potensi penghijrahan keluar golongan kaya ke kawasan lain, manakala golongan miskin pula akan tertumpu di negeri tersebut.

Kesan akhir daripada cukai-subsidi ini akan mempengaruhi pendapatan per kapita negeri, kerana negeri berkenaan akan lebih ramai penduduk miskin. Sedangkan di kawasan lain pula mempunyai pendapatan per kapita yang lebih tinggi ekoran penumpuan golongan kaya ke kawasan berkenaan (Ebel & Yilmaz, 2001; Musgrave, 1983; Oates, 1972). Jelasnya, dalam melaksanakan fungsi pengagihan ini, kerajaan negeri mempunyai keupayaan terhad memandangkan mobiliti penduduk antara negeri lebih bebas berbanding mobiliti penduduk yang melibatkan dua negara. Menerusi program agihan semula pendapatan, kerajaan negeri mungkin lebih prihatin terhadap rakyat dan akan mempunyai kecenderungan untuk merapatkan jurang ekonomi dengan mengenakan cukai ke atas rakyat. Dari sisi lain, usaha pencukaian kerajaan negeri masih kurang cekap memandangkan penduduk lebih gemar menjadi penumpang percuma dan membebaskan individu lain sebagai pembiaya program seumpama ini. Sebaliknya, keadilan sosial lebih mudah dicapai sekiranya fungsi ini menjadi tanggungjawab Kerajaan pusat (Burkhead & Miner, 1971).

Melalui sistem pencukaian progresif, objektif agihan semula pendapatan dapat dilaksana menerusi autoriti yang diperuntukkan kepada kerajaan pusat, dan individu pembayar cukai tidak dapat lari daripada dikenakan cukai pendapatan di negara tersebut. Biasanya pengenaan cukai ini dibuat berdasarkan kemampuan pembayar cukai. Bagi golongan berpendapatan tinggi, cukai yang dikenakan adalah lebih tinggi manakala cukai yang lebih rendah dikenakan bagi golongan berpendapatan rendah. Sebagaimana pandangan Md. Zyadi and Rogayah (1990), golongan berkemampuan akan merasakan pengorbanan utiliti bagi satu unit atau satu

ringgit cukai adalah lebih kecil berbanding golongan berpendapatan rendah. Untuk mengimbangi unit pengorbanan tersebut, golongan kaya seharusnya dicukai lebih tinggi berbanding golongan berpendapatan rendah.

### 4.3 Fungsi Peruntukan

Fungsi peruntukan pula boleh dilaksanakan di bawah bidang kuasa bersama antara kerajaan pusat dan kerajaan negeri. Aspek peruntukan ini meliputi penyediaan barangan dan perkhidmatan awam kepada penduduk. Barangan dan perkhidmatan awam menurut Samuelson (1954) merujuk kepada ciri-ciri tiada pengasingan dan tiada persaingan. Lazimnya, barangan dan perkhidmatan yang disediakan oleh kerajaan pusat akan memberi faedah kepada setiap penduduk di dalam negara, contohnya seperti pertahanan, penyelidikan atom dan kawalan dadah. Manakala kerajaan negeri (termasuk kerajaan tempatan) pula perlu menyediakan barangan dan perkhidmatan awam untuk faedah penduduk di dalam kawasanya sahaja seperti projek empangan air, kawalan banjir dan lampu jalan raya.

Penglibatan kerajaan negeri dalam menyediakan barangan dan perkhidmatan awam tempatan penting untuk mencapai kecekapan peruntukan. Misalnya, sesetengah masyarakat mengutamakan taman rekreasi sedangkan masyarakat lain mungkin mengutamakan sekolah atau klinik, dan mereka sanggup membayar kos atau cukai untuk barang tersebut (Md. Zyadi 1995). Dengan cara ini, kecekapan peruntukan akan lebih mudah dicapai di peringkat kerajaan negeri berbanding kerajaan pusat memandangkan penyediaan dan peruntukan barang awam adalah berbeza-beza mengikut cita rasa serta keutamaan masyarakat di setiap kawasan. Sebagaimana yang didakwa

oleh Oates (1972) melalui '*Decentralization Theorem*', setiap barangan dan perkhidmatan awam yang disediakan mengikut bidang kuasa negeri, tahap kecekapan pareto (peningkatan dalam kebajikan seseorang tanpa mengurangkan atau mengubah tingkat kebajikan seseorang yang lain) dapat dicapai berbanding penyediaan oleh kerajaan pusat yang bersifat seragam menerusi '*median voter*' (pengundi penentu ini berada pada titik tengah skala saiz output yang akan dikeluarkan oleh kerajaan). Dengan kata lain, keputusan untuk menyediakan barang awam boleh bidang kuasa kerajaan di peringkat rendah adalah lebih berkesan dan cekap kerana kerajaan negeri lebih hampir dengan masyarakat serta lebih mengetahui kehendak dan keutamaan mereka.

'Kesan Tiebout' yang diperkenalkan oleh Tiebout (1956) pula menjelaskan bagaimana kerajaan negeri dan kerajaan pusat dapat menyediakan barangan dan perkhidmatan mengikut keutamaan penduduk di samping mengoptimalkan dasar fiskal. Melalui sistem federalisme fiskal, setiap pengguna dibenarkan bergerak bebas dari satu tempat ke tempat lain untuk mencapai kepuasan optimum dengan memilih jenis dan tingkat output barangan atau perkhidmatan mengikut keutamaan mereka (Tiebout, 1956). Dalam kes sektor awam, pergerakan dan persaingan isi rumah akan mencapai keseimbangan apabila faedah sut barang awam sama dengan kos sut barang awam. Lazimnya, pergerakan isi rumah cenderung menurut cita rasa dan pendapatan di mana mereka akan bergerak dan tinggal dalam masyarakat yang mempunyai persamaan nilai dan mampu menanggung kos tersebut dalam jumlah yang sama. Proses ini akhirnya akan mewujudkan keseimbangan mengikut kelompok masyarakat berkenaan berasaskan pendapatan. Pembahagian

tanggungjawab dalam fungsi peruntukan akan mewujudkan faedah serta kecekapan dalam penyediaan barangan dan perkhidmatan kepada penduduk. Proses politik dan unit kerajaan yang kecil tentunya lebih hampir kepada penduduk atau pengundi untuk bertindak balas terhadap keperluan mereka. Ringkasnya, semakin kecil suatu unit pentadbiran fiskal, maka semakin hampir pembuat dasar dengan penduduknya, seterusnya lebih optimum penyediaan barangan dan perkhidmatan awam sama ada dari segi jenis, kualiti mahupun kuantiti.

## **5. KESIMPULAN**

Federalisme menyediakan idea menyusun atur kepelbagai masyarakat melalui sistem kerajaan berperingkat dan agihan fungsi fiskal. Apapun, kejayaan pelaksanaan ketiga-tiga fungsi kerajaan dalam aspek kestabilan, pengagihan dan peruntukan banyak bergantung kepada kebijaksanaan mengimbangi keutamaan fungsi tersebut di setiap peringkat kerajaan. Paling jelas, federalisme fiskal mempunyai pendekatan ekonomi-politik yang dinamik untuk mengelakkan pertindihan dan konflik keperluan masyarakat.

## References

- Akindele, S. T., & Olaopa, O. R. (2003). The theory and practice of federalism as a structural mechanism of governance: how adequate for gender struggle and representation in Nigeria? *Anthropologist*, 5(3), 169-178.
- Burgess, M. (2006). *Comparative federalism: theory and practice*. New York: Routledge.
- Burkhead, J., & Miner, J. (1971). *Public expenditure*. New York: MacMillan Press Ltd.
- Ebel, R. D., & Yilmaz, S. (2001). *Concept of fiscal decentralization and worldwide overview*. Paper presented at the International Symposium Québec Commission on Fiscal Imbalance, Québec City, Québec. <http://www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca/en/pdf/ebel.pdf>
- Elazar, D. J. (1987). *Exploring federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- King, P. (1982). *Federalism and federation*. London: Croom Helm.
- Loughlin, J. (2014). Federal and local government institutions. In D. Caramani (Ed.), *Comparative politics* (3rd. ed., pp. 181-196). New York: Oxford University Press.
- Md. Zyadi, M. T. (1995). *Pengenalan Perbelanjaan Awam*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Md. Zyadi, M. T., & Rogayah, M. Z. (1990). *Ekonomi pencukaian*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance*. New York: McGraw-Hill Ltd.
- Musgrave, R. A. (1969). Theories of fiscal federalism. *Public Finance*, 24(4), 521-532.
- Musgrave, R. A. (1983). Who should tax, where and what? In C. E. J. McLure (Ed.), *Tax assignment in federal countries* (pp. 2-25). Canberra: Australia National University Press.
- Musgrave, R. A. (1999). Fiscal federalism. In J. Buchanan & R. A. Musgrave (Eds.), *Public finance and public choice: two contrasting vision of the state*. (pp. 155-175). England: The MIT Press Cambridge.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalisme*. New York: Harcourt Brace Jovanovich Inc.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, XXXVII, 1120-1149.
- Oates, W. E. (2008). On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, LXI(2), 313-334.
- Riker, W. H. (1964). *Federalism: Origin, operation, signifiance*. Little Brown: Boston.
- Samuelson, P. A. (1954). The pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 387-389.

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditure. *Journal of Political Economy*, 64, 416-424.

Verney, D. V. (1995). Federalism, federative systems and federations: The United States, Canada, and India. *Publius*, 25(2), 81-97.

Watts, R. L. (2010). Comparative reflections on federalism and democracy. In M. Burgess & A.-G. Gagnon (Eds.), *Federal Democracies* (pp. 325-346). New York: Routledge.