

CUKAI TANAH PERTANIAN DI MALAYSIA: BEBERAPA IDE UNTUK PERUBAHAN

Lim Teck Ghee

[Memandangkan keadaan kini di mana suatu rancangan reformasi tanah belum diwujudkan adalah dicadangkan supaya satu sistem cukai tanah yang progresif diperkenalkan dengan secepat mungkin bagi lot-lot di atas "saiz ekonomik yang minima". Kebaikan sistem ini bukan hanya boleh menolong memenuhi keperluan equiti tetapi ia juga akan meringankan beban cukai atas dasar "kemampuan membayar". Kadar cukai tanah dan cukai-cukai lain yang lebih tinggi ke atas perusahaan besar akan menggalakkan lebih ramai orang supaya mengusaha atau menggunakan tanah secara efisien dan mengurangkan pemusatan tanah di kalangan beberapa pemilik besar. Pada masa yang sama beban tuan tanah yang kecil (sebilangan besar mereka adalah orang miskin) akan dikurangkan oleh sebab pengecualian dari cukai tanah. Sistem baru boleh disusun supaya pihak kerajaan negeri masih boleh mengekalkan sumber kewangan mereka.

The paper proposes that in the absence of a land reform programme a progressive system of land taxation be immediately introduced for agricultural lots above a "minimum economic size". The merit of the system is that it would not only help meet equity considerations but it would also spread the burden of tax on the basis of "ability to pay". Higher rates of quit-rent and other taxes on large holdings would encourage more people to cultivate or use land efficiently and discourage concentration of land among a few large owners. At the same time small land owners, most of whom are poor, would have their burden reduced as a result of their exemption from payment. The new system could be arranged in such a way that the state governments would not lose any revenue.]

Kepentingan Cukai Tanah

Pengutipan kadar cukai dan cukai lain ke atas tanah pertanian telah lama diamalkan di Malaysia, setelah diwartakan dalam peraturan-peraturan tanah yang paling awal oleh British, dan bersambung sejak itu. Perbekalan sekarang mengenai perkara ini didapati di bawah seksyen 76(b) Undang-Undang Tanah Melayu 1965 yang menetapkan bahawa tanah di Malaysia hanya diberikan oleh kerajaan negeri sama ada berkekalan atau untuk suatu jangka masa dengan syarat membayar sewa tahunan. Biasanya, bayaran premium dikehendaki sebagai tambahan melainkan jika dikecualikan oleh kerajaan negeri dalam kes-kes yang tertentu. Ketidakpembayaran sewa boleh mengakibatkan tanah yang berkenaan dirampas. Dalam semua kes, sewa yang dikenakan ke atas tanah yang diberi akan tertakluk kepada perubahan dari semasa ke semasa oleh kerajaan negeri (seksyen 101, 102). Perubahan yang pertama telah dibuat oleh beberapa negeri dalam tahun 1970 dan Kanun Tanah memperuntukkan pindaan berikutnya

15 tahun selepas tarikh paling awal. Oleh kerana kedudukannya yang kukuh, sedikit sahaja perbincangan telah berlaku tentang kadar kejadian, struktur dan aspek-aspek lain cukai tanah dan usaha mengkaji polisi pertanian baru ini memberi satu peluang yang baik untuk melihat perkara ini khususnya mengenai objektif menghapuskan kemiskinan negara ini.

Kepentingan cukai tanah tidak dapat dipertikaikan. Pertama, ia adalah suatu punca pendapatan yang penting bagi semua kerajaan negeri. Seperti mana yang dapat kita lihat di bawah, cukai tanah dan bayaran premium kepada negeri-negeri adalah agak lumayan.

Jadual 1: Kutipan cukai tanah dan premium di negeri-negeri yang dipilih, 1976

Negeri	Jumlah Wang Dikutip
Wilayah Persekutuan	\$17,590,506
Kelantan	\$ 4,184,436
Perak	\$18,280,551
Negeri Sembilan	\$10,086,219
Pahang	\$ 7,444,880
Terengganu	\$ 3,734,216
Penang	\$10,500,000 (anggaran)

Sumber: Kementerian Kemajuan Tanah dan Kemajuan Wilayah

Dalam tahun 1976, di Negeri Sembilan bayaran cukai tanah dan premium menyumbangkan 25% terhadap jumlah pendapatan negeri sebanyak \$40 juta dengan bantuan kerajaan pusat sebanyak 15% dan 60% datang dari sumber-sumber lain. Harus diingatkan bahawa bayaran premium ialah bayaran sekaligus dan kutipan premium yang banyak sekarang (di Wilayah Persekutuan, contoh, premium dalam tahun 1976 berjumlah sebanyak \$6½ juta daripada jumlah cukai tanah yang dikutip sebanyak \$17½ juta) didapati dalam semua negeri akan merosot manakala jumlah tanah yang baru diberikan itu berkurangan, walaupun bayaran cukai tanah akan semakin bertambah. Bagi negeri-negeri, sumbangan cukai yang kukuh daripada tanah akan menolong mereka membekalkan lebih perkhidmatan kepada orang ramai dan menyebabkan mereka kurang bergantung kepada kerajaan pusat dari segi kewangan.

Selain dari sumbangan kewangan kepada negeri, cukai tanah adalah salah satu beban kewangan utama bagi mereka yang memiliki tanah. Angka pemilik tanah yang baru sekali didapati di negara ini menunjukkan jumlah sebanyak 2.8 juta lot yang telah diberikan. Dalam satu Kajian USM-MADA Tentang Hak Milik Tanah sejumlah 75,239 orang pemilik telah didapati mempunyai 57,213 lot tanah yang ditanamkan dengan padi di kawasan skim pengairan. Ini memberi purata sebanyak 1.32 orang pemilik bagi setiap lot. Keramaian pemilik di dalam kawasan bukan pertanian,

terutama sekali di kawasan bandar, sudah tentu lebih tinggi dan jika jangkaan untuk negara adalah atas purata sebanyak 0.3 orang pemilik bagi satu lot (atau seorang pemilik memiliki 3 lot) ini bermakna bahawa terdapat 1.4 juta pemilik. Bagi pemilik-pemilik tanah ini apa cukai tanah yang dikenakan dan bagaimana beban cukai disebarikan adalah soalan-soalan penting yang mempunyai implikasi-implikasi sosial dan ekonomik.

Terdapat suatu lagi aspek penting bagi cukai tanah dan ini mempengaruhi corak dan efisyensi penggunaan tanah dan pembahagian sumber kepada kadar-kadar yang tidak kecil, terutama sekali bila ianya diambil kira sekali dengan cukai lain yang dikenakan ke atas guna tanah. Kajian ini tidak akan cuba membincangkan cukai atau hasil pertanian kerana ini adalah suatu perkara yang rumit dan perlukan suatu kajian yang berasingan.

Sejarah Asal Usul

Bagi menjawab soalan mengenai apakah prinsip yang mempengaruhi sistem cukai tanah pertanian serta apakah akibat-akibatnya, adalah perlu untuk meninjau kembali kepada zaman penjajahan kerana sistem yang kita dapati hari ini telahpun diwujudkan oleh pentadbir-pentadbir penjajah dalam Negeri-Negeri Selat dan Tanah Bersekutu. Berikut ini adalah di antara andaian-andaian yang dibuat oleh British:

- (i) Tanah adalah barangan pasaran yang patut diberi kepada mereka yang mampu membelinya.
- (ii) Tanah adalah sumber yang banyak dan kerana penduduk masa itu adalah terhad, kadar bayaran tanah yang murah adalah perlu supaya dapat menarik penduduk.
- (iii) Adalah perlu untuk menggalakkan perusahaan ladang orang Eropah maka kadar yang murah dikenakan ke atas pemberian tanah yang besar bidangnya.
- (iv) Tanah adalah perkara negeri, atau kuasa pemberian terletak pada kerajaan negeri masing-masing. Ini bermakna bahawa walaupun pentadbiran dan perundangan telah beransur-ansur dipusatkan kerajaan negeri telah mengekalkan kuasanya ke atas perkara-perkara mengenai tanah. Kuasa-kuasa kerajaan negeri telah tersirat di dalam Kanun Tanah Persekutuan. Walaupun ia mengandungi peraturan-peraturan kasar, ia telah memperuntukkan kuasa kepada kerajaan negeri untuk memberi tanah, mengeluarkan peraturan tanah yang baru dan mengenakan berlainan kadar.

- (v) Suatu sistem cukai tanah dan bayaran premium akan menjadi cukai tanah yang asas dan akan tertakluk kepada penilaian semula. Penilaian semula akan berdasarkan pada prinsip bahawa kerajaan negeri mempunyai hak untuk mengkaji semula sistem tanah pada tempoh masa yang sesuai dan setiap kenaikan nilai tanah hendaklah menguntungkan kerajaan negeri dan bukanlah perseorangan.
- (vi) Kadar yang berbeza-beza akan dikenakan ke atas berlainan jenis dan penggunaan tanah.

Di antara akibat daripada andaian yang telah dimasukkan ke dalam undang-undang Malaysia secara sistematik adalah larangan untuk memiliki tanah kepada mereka yang mampu, yang menyebabkan suatu kecenderungan kepada pemusatan kerana hampir tidak ada halangan ke atas urusan tanah (kecuali di kawasan-kawasan Tanah Simpanan Melayu). Tambahan pula suatu struktur dwi-pertanian telah ditubuhkan dengan suatu pemisahan yang jelas di antara ladang-ladang dan perusahaan-perusahaan kecil. Ini juga telah menyebabkan suatu sistem cukai tanah yang agak adil dari segi berat dan pelaksanaannya dengan tidak membezakan di antara jenis-jenis pemilik tanah yang berlainan. Sistem cukai tanah sedemikian ternyata adalah kurang berguna kepada polisi tanah dan pertanian keseluruhannya yang meletakkan pertimbangan equiti (dalam ertikata membasmi kemiskinan dan merapatkan jurang di antara yang miskin dan yang kaya) sebagai prioriti yang tinggi. Setakat ia dapat mempengaruhi penggunaan tanah dan pembangunan pertanian, adalah berfaedah untuk meninjau beberapa cara berlainan bagi sistem cukai tanah pertanian sekarang berhubung dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas. Ini adalah lebih berguna daripada hanya menumpukan perhatian kepada sumber pendapatan kerajaan negeri atau untuk kemudahan pentadbiran yang berlaku secara berkeleluasan pada masa yang lampau.

Cukai Tanah Pertanian Di Kawasan Pengairan Muda

Di kawasan Muda, tiga jenis cukai telah dikenakan ke atas pemilik-pemilik pertanian - cukai tanah, cukai pendidikan dan cukai pengairan. Suatu sampel rawak tak sistematik mengenai 10 lot tanah padi dalam tiap-tiap lima saiz kategori telah diambil dalam tahun 1975 dan menghasilkan keputusan yang berikut. Pada purata, setiap lot tanah telah membayar di antara \$1.50 dan \$2.00 seekar untuk cukai tanah, di antara \$8.00 - \$10.00 seekar untuk pengairan dan untuk tanah ke atas 5 ekar, \$1.00 seekar untuk cukai pendidikan. Suatu lot kecil membayar cukai yang sama kadar dengan lot tanah besar dengan cukai purata berjumlah \$10.00 - \$12.00 seekar.

Amaun ini tidaklah besar jika dibandingkan dengan kos pengeluaran lain. Dalam kawasan Muda, ia berjumlah sebanyak 8% daripada jumlah kos pengeluaran manakala di kawasan lain di Semenanjung Malaysia Utara akan berjumlah di antara 4% - 8%¹ daripada jumlah kos yang dibayar untuk pengeluaran padi. Untuk petani miskin yang hidup pada paras kemiskinan, amaun ini adalah agak besar dan didapati berat betul untuk membayarnya. Terkumpul sekali, ini menjadi suatu kehilangan yang agak besar daripada pendapatan pesawah padi yang memang rendah sekali. Dalam Jadual 2 di bawah yang diperolehi daripada Kajian USM-MADA, lebih kurang 75 peratus daripada anggaran 57,325 lot padi dalam kawasan Muda adalah ke bawah 9 relong atau saiz 6 ekar yang dianggap sebagai kawasan minima yang perlu untuk memberikan keluarga pesawah yang sederhana besarnya suatu kehidupan yang mencukupi. Tanah lot ini berjumlah sebanyak 123,660 ekar dan jika kita anggapkan bahawa cukai tanah purata mereka, pengairan dan pendidikan ialah \$12 seekar, cukai tahunan yang didapati daripada mereka akan berjumlah sebanyak \$1.5 juta.

Jadual 2: Taburan saiz tanah pemberian yang ditanamkan dengan padi, Kawasan Skim Pengairan Muda, 1976

Kategori Saiz (relong)	Bil Lot dalam Ka- tegori Saiz	% Lot Dalam Kategori Saiz	Him- punan %	Kawasan Tanah		Him- punan %
				dalam Kategori Saiz	% Kawasan dalam Ka- tegori Saiz	
0 - 2.99	12,199	22.9	22.9	21,710	6.3	
3.00 - 5.99	18,335	34.3	57.2	82,696	23.5	29.8
6.00 - 8.99	9,460	17.6	74.8	69,764	19.8	49.5
9.00 - 11.99	8,925	16.7	91.5	91,366	26.0	75.6
≥ 12.00	4,658	8.5	100.0	85,306	24.4	100.0
Jumlah	53,577	100.0	100.0	350,842	100.0	100.0

Sumber: Gibbons, *et. al.*, *Land Tenure in The Muda Irrigation Area: Final Report*, p. 11

¹Anggaran berikut telah didapati daripada U. Narswasdi dan S. Selvadurai, *Kajian Ekonomi Mengenai Pengeluaran Padi di Malaysia Barat* (Kuala Lumpur, 1968)

Kawasan	Kadar Cukai Tanah Dan Pengairan	Jumlah Kos Yang Dibayar bagi Pengeluaran Padi (Semusim)
Seberang Perai	\$4.72	\$107.06
Sungai Manik	\$3.61	\$ 42.98
Kelantan	\$3.34	\$ 61.48

Kepada amau ini hendaklah ditambah dengan kos peluang yang ditanggung oleh pesawah-pesawah untuk meluangkan masa mereka untuk pergi ke pejabat tanah untuk membayar cukai dan kos pengangkutan yang terlibat. Pengecualian cukai akan mengurangkan beban atas suatu komuniti yang diakui sebagai yang paling miskin di negara ini. Alasan yang sama untuk pengecualian boleh diberikan juga kepada tanah untuk tanaman lain. Tanah getah di Kedah, contohnya, membayar \$6 seekar dengan ditambah cukai pendidikan sebanyak \$1 seekar bagi tanah yang lebih daripada 3½ ekar saiznya. Di Pahang, tanah kelapa sawit dan getah membayar di antara \$9 – \$11 seekar selepas lima tahun yang pertama. Pengecualian cukai tanah untuk semua tanah pekebun kecil yang ke bawah daripada saiz ekonimik yang minima akan menyumbangkan secara kecil terhadap perjuangan mereka untuk mencapai suatu taraf kehidupan yang di atas aras kemiskinan. Seharusnya dinyatakan bahawa walaupun ia akan menyebabkan suatu kerugian sumber kepada kerajaan negeri, pengecualian akan mengurangkan keperluan mentadbirkan cukai dan jimat atas kos pentadbiran.

Kerugian sumber pendapatan oleh negeri boleh, bagaimanapun dipulihkan jika suatu sistem cukai tanah yang meningkat digunakan untuk tanah yang lebih besar daripada saiz ekonomik minima. Secara ringkas, sistem ini merupakan sistem cukai pendapatan yang wujud sekarang dalam negara ini; suatu skil minima sewa tanah, premium, cukai pengairan dan pendidikan dan cukai akan membebaskan sekali petani-petani yang ingin mengusahakan tanah yang luas dan yang dijangka mampu membayar lebih. Jadual 'hypothetical' di bawah menunjukkan, walaupun selepas membenarkan pengecualian untuk lot-lot kecil yang terdiri daripada kebanyakan tanah pemberian, suatu kadar cukai semakin tinggi bagi tanah luas akan membolehkan kerajaan negeri menerima sumber kewangan yang sama.

Jadual 3: Perbandingan cukai tanah yang dikutip dengan 2 sistem yang berlainan.

Kategori Saiz	Bil. lot	Kadar Sekarang	Amaun Dikutip	Kadar Baru	Amaun Dikutip
Kurang daripada 6 ekar	7,000	\$10	\$70,000	0	0
6 - 12 ekar	2,000	\$10	\$20,000	\$20	\$40,000
Lebih daripada 12 ekar	1,000	\$10	\$10,000	\$60	\$60,000
Jumlah hasil dikutip			\$100,000		\$100,000

Sistem progresif yang dicadangkan ini tidak akan hanya menyelesaikan masalah persamaan tetapi akan selari dengan polisi kerajaan untuk menggalakkan pemilikan tanah perseorangan kerana tanah lot yang luas biasanya dipohonkan oleh syarikat. Beberapa bentuk sistem progresif ini telahpun didapati pada kadar tanah pertanian. Di Pahang, contohnya,

mengikut kadar yang ditetapkan dalam tahun 1969, tanah kelapa yang kurang daripada 10 ekar membayar \$1 seekar bagi 6 tahun yang pertama dan \$3 seekar selepas itu manakala tanah yang sama yang lebih daripada 10 ekar membayar kadar yang lebih tinggi iaitu sebanyak \$1 seekar bagi 6 tahun yang pertama dan \$7.50 seekar selepas itu. Juga, semua peraturan kerajaan negeri kini membenarkan pengecualian sewa sama ada sebahagian atau semua sekali, walaupun pengecualian telah pada umumnya diluluskan untuk maksud menanam semula. Akhir sekali, peraturan kerajaan negeri yang ada sekarang membenarkan perubahan kadar sewa bagi mana-mana kes yang tertentu atau kes-kes sekiranya kerajaan negeri dapati sesuai. Apa yang perlu ialah untuk kita membawa ide ini sehingga mencapai suatu kesimpulan yang logikal dengan mengkaji sistem cukai tanah pertanian secara keseluruhan, menentukan kawasan ekonomik minima untuk tanaman yang berlainan di mana pengecualian cukai boleh dibenarkan, dan membentuk suatu kadar skil baru bagi tanah-tanah lot yang lain dengan memberi pertimbangan tentang saiz lot dan nilai tanah serta hasilnya.

Beberapa kritikan yang lain, selain daripada segi kehilangan sumber kewangan bagi kerajaan negeri, mungkin akan dibangkitkan untuk melawan sistem baru ini. Harus ditunjukkan bahawa pengecualian daripada cukai tanah pertanian bagi tanah lot yang kecil mungkin menggalakkan tanah-tanah lot itu dibiarkan. Supaya menghindarkan perkara ini, penanaman bolehlah dijadikan suatu prasyarat untuk pengecualian. Peruntukan ini akan menjamin bahawa pengecualian hanya diberi kepada mereka yang miskin dan menggunakan tanah mereka. Ia mungkin juga dapat menyebabkan penggunaan setengah daripada tanah-tanah lot kecil yang tidak diusahakan pada masa kini.

Suatu bangkangan yang lebih kuat terhadap pengecualian cukai ialah bahawa pemilik-pemilik tanah pertanian tidaklah semestinya menjadi pengusaha, jadi faedah pengecualian tidak akan diperolehi oleh penanam tetapi oleh pemilik tanah. Tambahan kepada ini adalah bangkangan terhadap pemilik tanah lot kecil jika dimiliki beberapa lot akan sama dari segi kepunyaan tanahnya dengan seorang pemilik tanah lot yang besar, walaupun dia akan dapat pengecualian. Untuk menjawab ini dapat dibalas bahawa, kebanyakan pemilik tanah lot kecil pertanian tidaklah lebih mewah daripada penyewanya dari segi ekonomi. Kajian Universiti Sains tahun 1973 tentang kedudukan Ladang DII di kawasan Muda terdapat dalam suatu sampel tak rawak mengenai tuan tanah bahawa lebih kurang separuh daripada mereka adalah petani dari segi pekerjaan dan satu perempat, adalah terdiri daripada tuan tanah yang tidak mengerjakan ladangnya sebagai pekerjaan tunggal. Lebih kurang separuh telah memperolehi tanah mereka sebagai pusaka manakala satu pertiga telah membeli tanah mereka sendiri. Satu pertiga daripada sampel ini menyatakan bahawa sewa adalah sumber pendapatan yang tunggal, bagi satu perlima ia adalah menjadi

sumber utama dan sepertiga lagi, ia adalah sumber sampingan. 55 peratus daripada sampel menyatakan bahawa saudara mereka sebagai penyewa dan ini membuktikan kepentingan tali persaudaraan yang dapat dicatatkan dalam kajian utama mengenai 1,771 orang petani. Di antara beberapa dapatan lain kajian utama 1974 - 1977 yang meliputi kesemua kawasan Muda adalah bahawa pemilik-pemilik tanah lot di bawah 9 relong (lebih kurang 6 ekar) mempunyai bahagian hak milik pada purata 1.5 lot manakala pemilik tanah lot lebih daripada 9 relong mempunyai bahagian hak milik atas 3.2 lot. Dapatan ini menunjukkan bahawa ramai tuan tanah sawah adalah dalam kumpulan kemiskinan yang sama dengan penyewanya dan pemilik tanah lot kecil tidak akan serahkan hak milik mereka bagi beberapa lot, dan sudah tentu bahawa pengecualian cukai tanah bagi tanah lot yang ke bawah saiz ekonomik minima akan menguntungkan tuan-tuan tanah yang sangat memerlukannya. Akhir sekali, adalah tidak mungkin bagi kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan pengecualian tanah lot yang bawah daripada saiz ekonomik minima akan menyebabkan tuan-tuan tanah yang luas untuk memecahkan tanah mereka kerana proses ini adalah mahal dan memerlukan ukuran baru dan bayaran hak milik yang akan melebihi keuntungan daripada pengecualian.

Di atas keterangan yang dikemukakan di sini, maka adalah jelas bahawa perubahan dalam sistem cukai tanah pertanian ke arah progresif adalah diperlukan dan berkemungkinan. Apa yang dikehendaki ialah mencari jalan untuk menyelesaikan sistem baru supaya ia dapat mendatangkan faedah yang seberapa maksima yang mungkin dari segi pembangunan pertanian dan tanah negara ini dan menguntungkan juga pada orang yang menjadi sasaran pembangunan.

BIBLIOGRAFI

- D.S. Gibbons, *et. al.*, (1981) *Land Tenure in the Muda Irrigation Area: Final Report Part 2: Findings*, Penang: Center for Policy Research.
- Lim Teck Ghee, *et. al.*, (1974) *Land Tenure Survey: Farm Locality DII, Muda Irrigation Scheme, Final Report*, Penang: Center for Policy Research.
- Lim Teck Ghee, (1977) *Peasants and Their Agricultural Economy in Colonial Malaya 1874-1941*, Kuala Lumpur: Oxford University Press.