

# **Perkembangan Pentadbiran Kewangan Brunei Di Bawah Sistem Residen**

**Oleh;  
Jiram Jamit  
Akademi Pengajian Brunei  
Universiti Brunei Darussalam**

## **1. Pengenalan**

Brunei merupakan sebuah kesultanan yang pernah menguasai sebahagian besar wilayah di Kepulauan Melayu ini. Kehebatan dan keagungan Brunei telah diiktiraf oleh Empayar China. Bagaimanapun kehadiran kuasa barat khususnya British wilayah Kesultanan Brunei semakin mengecil. Dengan mengecilnya saiz Kesultanan Brunei, sumber ekonominya juga turut mencecil sehingga pada awal abad ke 20 Kesultanan Brunei menjadi muflis. Bagaimanapun dengan bantuan British Residen dan penganugrahan sumber alamnya Kesultanan Brunei masih wujud hingga ke hari ini. Dalam kertas kerja ini penulis cuba untuk melihat beberapa langkah memantapkan kewangan Kesultanan Brunei yang dibuat oleh Residen British. Kertas kerja ini juga cuba melihat perkembangan beberapa aspek kewangan seperti hasil, perbelanjaan, hutang luar dan aset kerajaan dan juga pelaburan luarnya.

## **2. Ekonomi Brunei Sebelum Tahun 1906**

Sebelum kejatuhan wilayahnya pada kurun ke 19 Brunei terkenal dengan perdagangannya. Menurut D.E. Brown pada atau sebelum abad ke-16, perdagangan Brunei mempunyai tiga ciri. Pertama, kebanyakan eksport Brunei terdiri dari bahan-bahan mentah seperti barang-barang makanan, sumber laut, keluaran hutan dan hasil galian. Kedua, import Brunei terdiri daripada barang-barang pembuatan seperti kain tenunan (*fabrics*), barang logam, barang-barang tembikar dan lain-lain. Ketiga, kegiatan perdagangan di negeri itu dikawal oleh pemerintah pusat dengan rapi.<sup>1</sup> Pasaran utama keluaran Brunei adalah ke Benua China. Antara barangan Brunei ialah; kapur barus (*camphor*), tanduk rusa, timah putih, timah hitam, gelang lengan yang

diperbuat daripada gading, gincu, mangkuk dan piring kayu, tembikar hijau dan lain lain.<sup>2</sup> Semantara itu barangan China termasuklah; tembikar, emas, perak, sutera yang berwarna-warni, sutera tebal, kain kapas, kain asap dan lain-lain.

Hubungan perdagangan Brunei dengan pusat-pusat perdagangan di rantau ini dikendalikan oleh nakhoda (*sea trading captains*). Semantar aktiviti perdagangan dalam negeri dilakukan oleh pedagang-pedagang yang dikenali sebagai padian dan pengalu<sup>3</sup>. Mereka bertindak sebagai pedagang runcit atau pengedar ke kawasan-kawasan pertempatan yang biasanya merupakan kampung-kampung air dan juga kawasan pedalaman.

Selain daripada aktiviti perdagangan, Brunei juga terkenal dalam bidang pembuatan. Di antara kegiatan pembuatan yang dilakukan ialah bertukang perak dan tembaga, menenun kain, kerja-kerja menganyam dan membuat perahu. Bandar Brunei pernah menjadi pusat penting dalam menghasilkan perahu dan barang tembaga<sup>4</sup> Selain dari itu sesuai dengan penempatan sebahagian penduduknya di air, masyarakat Brunei juga dikenali sebagai masyarakat nelayan.

Bagaimanapun pada akhir abad 19 dan awal abad ke 20 ekonomi Brunei dalam keadaan yang tidak memuaskan. Pada ketika itu masyarakat Brunei dilaporkan tidak mempunyai sebarang pekerjaan kecuali menangkap ikan.<sup>5</sup> Pada tahun 1900 hanya terdapat sebuah industri yang terdapat di Bandar Brunei iaitu industri *cutch*<sup>6</sup> yang didirikan oleh Island Trading Syandicate dan ia dianggap “*was the one bright spot in Brunei economy*.”<sup>7</sup> Keperitan hidup masyarakat Brunei ketika itu dilaporkan oleh McArthur pada tahun 1904 yang antara lain menyebutkan istana Sultan Hashim dalam keadaan yang menyedihkan.<sup>8</sup> Laporan-laporan ini jelas membayangkan ekonomi Brunei pada awal abad ke 20 adalah amat menyedihkan.

### **3. Langkah-langkah Memantapkan Kewangan**

Pada awal kurun ke-20 keadaan kewangan Brunei dikatakan agak teruk sehingga ada yang mengatakan negara ini telah mufli.<sup>9</sup> Penempatan British Residen pada tahun

1906 telah memberi nafas baru kepada perkembangan ekonomi khususnya kewangan kerajaan Brunei. Untuk meletakkan asas pentadbiran moden yang boleh menangani perkembangan ekonomi dunia ketika itu McArthur telah membuat pinjaman sebanyak \$200 ribu dari Negeri-negeri Melayu Bersekutu pada tahun 1906. Dengan bantuan kewangan tersebut beliau cuba menyusun satu sistem ekonomi supaya negara ini boleh berdiri sendiri. Dalam tempoh awal pemerintahannya British Residen telah mengambil beberapa langkah untuk memperbaiki kedudukan kewangan kerajaan yang dikatakan hampir muflis. Di antara langkah tersebut ialah:

- i. **Menetapkan Matawang;** Langkah pertama yang dilakukan oleh Residen British ialah meluluskan “Currency Enactment (1906)”. Menerusi undang-undang tersebut telah Residen telah memansuhkan penggunaan matawang dollar British dan Mexican dan menggantikannya dengan Straits’ dollar (Ringgit Negeri –negeri Selat) dan hanya matawang tersebut sahaja yang sah diperlakukan di negara ini.
- ii. **Refomasi Cukai;** Bermula dari tahun 1906 (kecuali bagi tanah-tanah tulin yang belum ditebus) semua hak untuk mentadbir dan mengutip cukai berada dalam bidang kuasa kerajaan sahaja. Oleh itu sebarang bentuk percukaian yang tidak teratur, sewenang-wenangnya, melampaui batas yang telah membangkitkan perasaan tidak puas hati telah dimansuhkan. Hanya cukai kepala yang masih dikekalkan (\$2.00 sekepala) yang dikenakan kepada bumiputera bukan Melayu yang tidak memiliki tanah berdaftar. Ini merupakan pujukan kepada mereka untuk memiliki tanah berdaftar untuk tujuan pertanian. Pada awal tahun 1906 kebanyakan hasil Brunei berada pada tangan beberapa orang (monopolists) yang telah memperolehi hak tersebut untuk mengutipnya dengan membuat pembayaran pendahuluan kepada sultan. Sebagai contoh dua pemonopoli yang diberikan hak ialah dua peniaga Cina iaitu Chua Cheng Hee dan Cheok Yu. Mereka boleh mengimport barangan mereka tanpa membayar cukai. Sebagai contoh ‘sundry goods’; pada tahun 1904 telah dilaporkan bahawa Chua telah memperolehi hak mengenakan cukai import sebanyak 5% bagi tempoh 1901 hingga 1929.

- iii. **Meluluskan Akta Kastam;** Pada bulan April 1906 Akta Kastam telah diluluskan. Dengan adanya akta tersebut perdagangan import dapat dikawal dan cukai yang tetap dan sedarhana dapat dilaksanakan kecuali beras.
- iv. **Meluluskan Undang-undang Tanah;** Pada tahun 1909 Residen telah meluluskan Undang-undang Tanah. Dengan demikian semua tanah adalah milik kerajaan. Dengan ini tiada siapa pun boleh mengenakan cukai selain dari kerajaan. Dengan ini kerajaan menggalakkan pemilikan tanah oleh orang awam secara berdaftar.

#### **4. Dasar Belanjawan Kerajaan**

Adalah menjadi amalan kepada sesebuah negara untuk menyediakan anggaran belanjawan sebelum tahun kewangan yang baru bermula. Pada dasarnya sebuah anggaran belanjawan itu harus mempunyai pandangan ke hadapan dan juga ke belakang. Pandangan ke hadapan merupakan jangkaan menakala pandangan ke belakang lebih merupakan penilaian kepada kemampuan sesebuah kerajaan itu mengatur ekonominya dalam tempoh setahun.

Sumber hasil yang terhad menyebabkan pada tahun-tahun awal penempatan Residen British terpaksa mengamalkan dasar belanjawan deficit. Keadaan ini jika berterusan akan membahayakan Brunei, oleh itu pada tahun 1910 kerajaan Brunei mula mengamalkan dasar berjimat cermatnya dengan kata lain berbelanja jika perlu sahaja. Namun demikian dengan menggunakan Jadual 1 di bawah didapati bahawa sehingga tahun 1940 Kerajaan Brunei mengamalkan dasar belanjawan kurangan (deficit). Kekurangan yang berlaku pada tempoh tersebut dibiayai dengan pinjaman luar yang diperolehi dari Negeri-Negeri Melayu Bersekutu dan juga Negeri-Negeri Selat. Bagaimanapun keadaan dasar belanjawan deficit ini berubah selepas tamatnya Perang Dunia II. Menurut Anne Booth, amalan dasar belanjawan yang mementingkan lebih mimang menjadi amalan kepada kerajaan colonial. Antara lain Anne Booth dalam tulisannya menyebutkan bahawa:

*“...main functions were the collection of revenue and the maintenance of law and order. Budget were strictly balance, and the government undertook few responsibilities for development expenditures...”<sup>10</sup>.*

Jadual 1. Anggaran Belanjawan Kerajaan Tahun 1932-1959

Tahun	Anggaran Hasil	Anggaran Perbelanjaan	Imbangan
1907	55,880	117,449	-61,569
1910	60,136	78,055	-17,919
1915	121,395	127,191	-5,796
1920	NA	NA	NA
1925	261,550	245,851	15,699
1930	352,750	403,455	-50,705
1935	726,000	650,885	75,115
1940	1,359,210	390,000	-15,926
1947	3,113,260	2,186,106	927,154
1950	9,557,500	8,476,300	1,081,200
1955	100,657,600	43,436,790	57,220,810
1959	126,596,630	34,044,697	92,551,933

Sumber: **BAR 1906-1959**

: **State of Brunei, Estimates of Revenue and Expenditure 1938-1965**

## 5. Hasil Kerajaan.

Walaupun usaha-usaha yang dijelaskan di atas telah direncanakan, namun begitu sepanjang tahun 1906 Kerajaan Brunei hanya berjaya mengumpulkan hasil negeri berjumlah \$28,173. Pada tahun 1909 Undang-undang Tanah telah diluluskan, sehubungan dengan itu kutipan hasil negeri pada tahun tersebut telah meningkat kepada \$54,562. Sejak dari itu jumlah kutipan hasil negeri terus meningkat sehingga mencapai \$165,082 pada tahun 1913. Bagaimanapun Perang Dunia Pertama telah menyebabkan hasil Brunei mengalami pertumbuhan negatif (kecuali tahun 1916).

Selepas tamat Perang Dunia Pertama ekonomi dunia mulai pulih dimana ketika itu harga kebanyakan komoditi eksport mengalami peningkatan. Seiring dengan peningkatan tersebut, kutipan hasil kerajaan pada tahun 1919 meningkat kepada \$162,020 (meningkat 28.87% dari tahun sebelumnya) dan terus meningkat kepada \$315,261 pada tahun 1920. Pada tahun 1921 kemelesetan dunia telah menyebabkan harga komoditi eksport dan import mengalami kejatuhan dan ini telah mendatangkan sedikit kesan kepada kutipan hasil kerajaan.

Pada tahun-tahun 1928, 1929 dan 1930 kutipan hasil kerajaan sekali lagi mengalami pertumbuhan negative. Ini disebabkan oleh kejatuhan nilai eksport getah dan perubahan kadar cukai eksport komoditi berkenaan. Tetapi apa yang lebih menarik ialah dalam mana dunia sedang mengalami kemelesetan, hasil kerajaan Brunei pada tahun 1931 dapat meningkatkan kepada \$342,011 iaitu meningkat 2.7% dari tahun sebelumnya. Ini disebabkan oleh perkembangan pesat industri minyak di Seria. Ini menyebabkan kebanyakan penyelidik mengatakan '**minyak sebagai penyelamat ekonomi**' kepada ekonomi Brunei. Dengan demikian hasil per kapita telah meningkat kepada \$11.35 berbanding dengan hanya \$6.35 pada tahun 1921. Pada tahun 1935 hasil kerajaan meningkat kepada \$1,556,353 dan mencapai \$4,389,974 pada tahun 1940.

Selepas perang kutipan hasil tahunan kerajaan Brunei meningkat dari tempoh sebelumnya. Peningkatan tersebut disebabkan oleh peningkatan pengeluaran minyak dan yang lebih penting ialah perubahan dasar fiskal. Sepanjang tempoh ini, hampir pada setiap tahun hasil tahunan kerajaan mengalami pertumbuhan positif kecuali pada tahun 1954 dan 1959. Pada tahun 1946 iaitu pada enam bulan terakhir hasil kerajaan berjumlah \$774,145 dan pada tahun 1947 ianya meningkat kepada \$4,389,974.

Pada tahun 1949 kerajaan meluluskan Undang-undang Cukai Pendapatan Syarikat. Walau bagaimanapun, kutipan cukai tersebut hanya mula dilaksanakan pada

tahun 1950. Dengan pelaksanaan cukai tersebut pada tahun 1950 kutipan hasil tahunan kerajaan meningkat kepada \$17,302,866. Di samping itu, peningkatan tersebut juga disebabkan oleh kenaikan nilai mata wang British. Pada tahun 1951 pelaksanaan pungutan cukai pendapatan dapat dilakukan dengan lebih sempurna. Ini telah meningkatkan kutipan hasil tahunan kerajaan dengan pesat iaitu meningkat kepada \$69,390,905.

**Jadual 2. Sumbangan Cukai Kastum dan Cukai Pendapatan Kepada Hasil Kerajaan Brunei 1906-59.**

Tahun	Cukai Kastum	% Sumbangan	Cukai Pendapatan	% Sumbangan	Jumlah Hasil
1906	NA		-		28,173
1907	13,587	17.7	-		76,979
1910	39,627	33.3	-		118,972
1915	42,584	21.1	-		201,450
1920	69,872	22.2	-		315,261
1925	132,682	39.9	-		333,069
1930	130,882	16.1	-		813,532
1935	229,129	14.8	-		1,556,353
1940	398,300	9.1	-		4,389,974
1950	2,710,280	15.7	8,571	5	17,302,866
1951	2,806,146	4	40,026,300	57.7	69,390,905
1952	3,137,381	4.1	41,583,709	55	75,652,620
1953	4,187,782	4.2	60,979,111	61.6	98,976,643
1954	4,528,999	4.7	54,151,159	56.4	96,035,394
1955	4,022,383	3.9	49,996,363	48	104,104,343
1956	4,328,187	3.7	54,360,279	46.1	118,037,004
1957	4,415,896	3.4	57,461,707	43.9	130,954,282
1958	3,985,798	3.1	59,258,150	45.2	131,001,278
1959	3,688,314	2.8	55,836,390	43.9	129,568,752

Sumber: **BAR 1946-1959**

: **State of Brunei, Estimates of Revenue and Expenditure 1949-1965.**

Pada 1hb. Januari 1953 kerajaan Brunei telah membuat satu perubahan ke atas dasar fiskalnya, iaitu meningkatkan kadar Cukai Pendapatan Syarikat dari 20% kepada 30%<sup>11</sup>. Berikutan dengan perubahan tersebut hasil tahunan kerajaan

meningkat kepada \$98,976,643. Tetapi pada tahun 1954 kutipan hasil tahunan kerajaan buat pertama kalinya sejak tahun 1932 mengalami pertumbuhan negatif. Ini adalah disebabkan oleh kejatuhan yang besar pada kutipan Hasil Kelas Satu (Hasil Cukai). Bagaimanapun mulai tahun 1955 kutipan hasil tahunan kerajaan meningkat pada setiap tahun dan mencapai kemuncaknya pada tahun 1958. Peningkatan ini adalah kesan perubahan kadar royalty yang dikenakan kepada British Malayan Petroleum Company yang telah diluluskan oleh State Council pada bulan Ogos 1955 bagi pengeluaran minyak pada konsisinya di Belait dan Tutong pada kadar 12.5% (sebelumnya 10%). Kelulusan tersebut berkuatkuasa secara kebelakangan iaitu bermula pada 1hb. Oktober 1954<sup>12</sup>. Pada tahun 1959 kutipan hasil tahunan kerajaan merosot sebanyak 1.1% dari tahun sebelumnya. Ini disebabkan oleh memerosotnya kutipan Hasil Kelas Satu yang merosot sebanyak 5.9% dari tahun sebelumnya.

Sebelum era minyak, Cukai Kastam adalah satu-satunya penyumbang utama kepada kutipan hasil kerajaan. Dengan demikian kutipan hasil kerajaan Brunei sangat bergantung kepada harga pasaran dunia (lihat Jadual 2 di atas). Namun bermula dari tahun 1932 sumbangan cukai kastam semakin berkurangan dan mula diambil oleh minyak dan gas yang mencapai kemuncaknya pada tahun 1950 dengan sumbangan melebihi 70% (lihat Jadual 3 di bawah). Besarnya sumbangan kedua-dua sector minyak dan gas serta cukai kastam mula tergugat apabila cukai pendapatan ke atas keuntungan syarikat mula dikenalkan dengan kadar 20%. lihat Jadual 2 di atas).

## **6. Perbelanjaan Kerajaan**

Sungguhpun pada tahap awal penempatan Residen Brunei, kerajaan Brunei menghadapi masalah kewangan namun kerajaan tidak boleh lari dari tanggungjawabnya. Sebagai sebuah kerajaan ia harus menyediakan beberapa keperluan asas seperti bangunan pejabat, jalan raya serta pelbagai keperluan sosial

yang lain. Oleh kerana sumber kewangan yang terhad, maka kerajaan terpaksa meminjam wang untuk membiayai perbelanjaannya.

Jadual 3. **Sumbangan Minyak Ke Atas Hasil Kerajaan Brunei 1932-1959.**

Tahun	Hasil Drp. Minyak Dan Gas* (\$)	% Sumbangan
1932	68,394	18.9
1935	383,112	47.1
1940	739,528	47.5
1947	994,912**	41.4
1950	13,226,026**	76.4
1955	31,635,930**	30.4
1959	37,969,670**	29.3

Sumber: **BAR 1938**, ms. 51.

: **BAR 1946-1959**

: **State of Brunei, Estimates of Revenue and Expenditure 1946-1964.**

: Colonial Office, **An Economic Survey of the Territories, Vol.5, The Far Eastern territories**, Her Majesty's Stationery Office, London, 1955, ms. 107.

Nota: \* Hasil daripada minyak mengandungi sewa perlombongan dan royalti (*mining rents and royalties*).

\*\* Royalti dan sewa perlombongan

Pada tahun 1906 perbelanjaan keseluruhan kerajaan Brunei berjumlah \$140,237<sup>13</sup> Dari jumlah perbelanjaan tersebut \$61,105 (43.6%) digunakan untuk mendapatkan hak-hak monopoli (*Redemption of Monopolies*) pemungutan cukai import yang sebelum ini dipajakkan kepada pedagang-pedagang Cina. Semantara itu \$51,423 lagi digunakan untuk Perbelanjaan Semasa ( *Current Expenditure*).<sup>14</sup> Sebahagian besar Perbelanjaan Semasa tersebut digunakan untuk membayar pencen pembesar-pembesar tradisional (*Civil list*) dan pembayaran gaji kakitangan. Ini dijelaskan oleh McArthur dalam Laporan Tahunan 1906 yang berbunyi:

".....the actual current expenditure (marked \*) amounted to \$51,423 dollars 76 cents, of which almost half was absorbed in the payment of allowances to the Sultan and his ministers."<sup>15</sup>

Sungguhpun kerajaan menyedari akan keperluan untuk menyediakan prasarana yang baik, namun sumber kewangan yang terhad telah menyebabkan

kerajaan hanya berbelanja pada hal yang perlu sahaja, malah ada kalanya terpaksa membatalkan apa yang perlu<sup>16</sup>. Sehubungan dengan itu maka pada tahun 1910 kerajaan Brunei mula mengamalkan polisi perbelanjaan yang dipanggilnya sebagai '*rigid economy*'.<sup>17</sup> Sehubungan dengan dasar tersebut perbelanjaan tahunan kerajaan turun kepada \$73,513.

Jadual 4. **Perbelanjaan Kerajaan Brunei Tahun 1910-1959**

Tahun	Anggaran Perbelanjaan	Perbelanjaan Sebenar
1910	78,055	73,513
1915	127,191	114,518
1920	n.a	223,690
1925	245,851	245,286
1930	403,455	379,604
1935	650,885	786,201
1940	1,359,210	860,474*
1947	2,186,106	1,797,597
1950	8,476,300	7,112,504
1955	43,436,790	28,768,763
1959	34,044,697	29,813,866

Sumber : **BAR 1946-1959**

: **State of Brunei, Estimates of Revenue and Expenditure 1949-1965.**

- Tidak termasuk sumbangan kepada tabung *ORRRF*, *General Reserve Fund* dan *Imperial Defence*.

Dalam tempoh tiga tahun berturut-turut (tahun 1915 hingga 1917) perbelanjaan kerajaan Brunei mengalami pertumbuhan negatif. Ini disebabkan pada tahun-tahun tersebut kerajaan telah menggunakan polisi '*extreme economy*'<sup>18</sup>. Walaupun begitu, pada tahun 1918 perbelanjaan kerajaan kembali meningkat kepada \$122,958. Kenaikan tersebut disebabkan oleh kenaikan harga barang dan meningkatnya Perbelanjaan Rampaian (*Miscellaneous Service*)<sup>19</sup>.

Berikutan dengan kemelesetan yang dialami pada tahun lalu (1920), maka pada tahun 1921 anggaran perbelanjaan kerajaan menurun kepada \$209,630, malah kejatuhan perbelanjaan kerajaan menurun jauh lebih kecil dari yang dijangkakan iaitu

hanya berjumlah \$197,469 dan terus menurun kepada \$188,250 pada tahun 1922. Menurut Residen British, L.A.Allen pengurangan perbelanjaan tersebut adalah:

*"...mainly accounted for by a reduction in Personal Emoluments. The chief decreases were: Police,\$3,992; Public Works Department, \$2,103; Temporary Allowances,\$6,312<sup>20</sup> .*

Pada tahun 1925 berjumlah \$245,286 dan mencapai \$937,197 pada tahun 1941 (tidak termasuk sumbangan kerajaan kepada berbagai tabung).

Sepanjang tempoh 1932 hingga 1937, kerajaan Brunei hanya membelanjakan antara 62.2% hingga 95% daripada hasil tahunannya. Ini bererti dalam tempoh ini kerajaan masih mengekalkan dasar berjimat cermatnya untuk memperolehi lebihan bagi kegunaan masa hadapan. Menakala antara tahun 1938-1941 kerajaan membelanjakan antara 85.8% hingga 125.1% dari hasil yang dikutipnya. Walau bagaimanapun terbelanjaan tersebut termasuk sumbangan ke atas *Opium Revenue Replacement Fund* dan *General Reserve Fund*. Tanpa mengira sumbangan ke atas kedua tabungan tersebut pada tempoh 1938-1941 kerajaan hanya membelanjakan antara 55.3% hingga 70.7% dari hasil tahunannya.

Selepas Perang Dunia Kedua didapati perbelanjaan tahunan kerajaan meningkat pada setiap tahun dan peningkatan tersebut seiring dengan peningkatan kutipan hasil tahunan kerajaan. Tetapi jumlah perbelanjaan tersebut masih terlalu kecil berbanding dengan jumlah hasil yang dikutip. Sebagai contoh pada tahun 1947 kerajaan hanya membelanjakan 40.9% daripada hasil yang dikutip. Keadaan ini menjadi semakin teruk apabila kerajaan hanya membelanjakan 10.8% dari kutipan hasil tahun 1951. Dengan demikian pada setiap tahun kerajaan memperolehi lebihan yang banyak dan boleh dilabur di luar negeri. Satu lagi perkara yang perlu

diperhatikan ialah perbelanjaan sebenar kerajaan sentiasa berada di bawah anggaran perbelanjaan (lihat Jadual 4 di atas ). Keadaan ini berlaku sebahagian besarnya disebabkan oleh kegagalan Jabatan Kerja Raya untuk membelanjakan keseluruhan peruntukan yang disediakan untuk jabatan tersebut<sup>21</sup>.. Alasan yang sering dikemukakan kenapa hal tersebut terjadi ialah disebabkan oleh kesukaran untuk mendapatkan bahan pembinaan<sup>22</sup> dan juga kekurangan kontraktor yang mahir<sup>23</sup> serta kekurangan tenaga mahir. Sebagai contoh pada tahun 1952 kerajaan menyediakan peruntukan berjumlah \$11,593,698<sup>24</sup> untuk Jabatan Kerja Raya tetapi pada akhir tahun tersebut hanya \$7,178,936 sahaja yang digunakan untuk membiayai gaji kakitangan, perbelanjaan berulang dan perbelanjaan khas (*Public Works Non-Recurrent*)<sup>25</sup>.

Pada tahun 1953 ketika mana Rancangan Pembangunan Negara Pertama bermula perbelanjaan kerajaan meningkat sebanyak 63.5% dari tahun sebelumnya. Sungguhpun perbelanjaan kerajaan meningkat pada setiap tahun namun pembangunan negeri Brunei masih boleh dikatakan terlalu lambat. Laporan Tahunan 1954 digambarkan mengenai pembangunan Brunei pada tahun 1954 berbunyi:

*" A prospective visitor who had been reading about Brunei beforehand and who arrived here at the end of 1954 would probably have been disappointed in what he saw".<sup>26</sup>*

Pada tahun 1954 perbelanjaan meningkat kepada \$23,360,885 dan ianya terus menerus meningkat sehingga mencapai \$39,401,516 pada tahun 1957. Selain dari pembinaan projek-projek pembangunan yang terus berkembang, peningkatan perbelanjaan kerajaan juga disebabkan oleh peningkatan perbelanjaan ke atas gaji dan upah (*Personal Emoluments*).Peningkatan perbelanjaan gaji dan upah adalah disebabkan penambahan bilangan kakitangan kerajaan terutama yang terlibat dengan Rancangan Pembangunan.

Pada tahun 1958 dan 1959 perbelanjaan tahunan kerajaan mengalami pertumbuhan negatif selama dua tahun berturut-turut. Pada tahun 1958 perbelanjaan tahunan kerajaan merosot sebanyak 14% dari tahun sebelumnya. Kemerosotan tersebut sebahagian besarnya disebabkan oleh menurunnya Perbelanjaan Rampaian (*Miscellaneous Service*), Pentadbiran, dan perbelanjaan lain-lain jabatan terutama *Public Works Non-Recurrent*. Menakala kemerosotan perbelanjaan tahun 1959 adalah disebabkan kejatuhan perbelanjaan Jabatan Stor dan Perbekalan Negara, Polis dan lain-lain perbelanjaan jabatan.

## **7. Imbangan Akaun Semasa**

Seperti yang dinyatakan sebelum ini, pada tahun 1906 Perbendaharaan Kerajaan tidak mempunyai jumlah wang yang banyak dan menurut pandangan Pentadbir British ianya hampir muflis. Dari Jadual 5 di bawah didapati antara tahun 1906 sehingga tahun 1909 kerajaan Brunei mengalami defisit belanjawan yang agak tinggi. Bagaimana pun mulai tahun 1910 kerajaan Brunei mengalami lebih belanjawan. Seperti yang pernah dinyatakan sebelum ini ianya disebabkan oleh dasar berjimat dan meningkatkan pengawasan perbendaharaan kerajaan<sup>27</sup>.

Selepas Perang Dunia Pertama kedudukan kewangan kerajaan menjadi semakin stabil. Pada tahun 1919 perbelanjaan sebenar kerajaan melebihi apa yang dianggarkan. Walau bagaimanapun berikutan dengan kutipan hasil yang melebihi jangkaan maka pada akhir tahun kewangannya kerajaan masih mempunyai lebih sebanyak \$23,176. Pada tahun 1920 dan 1921 iaitu selama dua tahun berturut-turut kerajaan Brunei mengalami belanjawan defisit. Ini disebabkan kutipan hasil cukai kastam yang mengalami kemerosotan ekoran dari kemelesetan dunia.

Pada tahun 1925 kerajaan Brunei mengalami lebih belanjawan (surplus) yang terbesar iaitu berjumlah \$69,930. Bagaimanapun pada tahun 1927 sekali lagi

belanjawan kerajaan mengalami belanjawan kurangan (defisit) sebanyak -\$24,847. Belanjawan kurangan yang dialami pada tahun tersebut berlaku disebabkan perbelanjaan '*Public Works Special*' yang meningkat dengan mendadak yang disebabkan oleh pembinaan sebuah jambatan konkrit (Clifford Bridge)<sup>28</sup> menyeberangi Sungai Kedayan yang menelan belanja sebanyak \$80,000<sup>29</sup>. Pada tahun 1930 sekali lagi Brunei mengalami defisit berjumlah -\$46,535. Bagaimanapun pada tahun 1931 kerajaan Brunei sekali lagi memperolehi lebihan berikutan dengan meningkatnya kutipan hasil cukai import terutama import bahan-bahan binaan yang diperlukan oleh industri minyak di Seria.

**Jadual 5 Imbangan Akaun Semasa Kewangan Brunei Tahun 1906-1959.**

Tahun	Hasil (\$)	Perbelanjaan (\$)	Imbangan (\$) +/-
1906	28,173	51,423	-23,250
1910	77,051	75,513	1,538
1915	118,972	114,518	4,454
1920	201,250	223,690	-22,440
1925	315,216	245,286	69,859
1930	333,069	379,604	-46,535
1935	813,532	786,201	27,331
1940	1,556,353	860,474	695,879
1947	4,389,974	1,797,597	2,592,377
1950	17,302,866	7,112,504	10,190,362
1955	104,104,343	28,768,763	75,335,580
1959	129,568,752	29,813,866	99,754,886

Sumber: Disusun oleh penulis sendiri dari **BAR 1906-191959**.

: **State of Brunei, Estimates of Revenue and Expenditure 1949-1965.**

Pada tahun 1938 kerajaan Brunei dikatakan mengalami defisit belanjawan. Ini berikutan dengan perbelanjaan yang amat besar digunakan untuk membiayai penubuhan "*General Reserve Fund*" dan sumbangan tahunan terhadap "*Opium Revenue Replacement Fund*" yang masing-masing berjumlah \$757,736 dan \$10,000.<sup>30</sup> Selepas Perang Dunia Kedua kerajaan Brunei mengalami lebihan pada

setiap tahun kewangannya dan lebih terbesar dicapai pada tahun 1959 berjumlah \$99,754,886.

#### **8. Hutang Luar.**

Pada tahun 1906 kerajaan Brunei telah meminjam sebanyak \$200,000 dari Negeri-negeri Melayu Bersekutu. Keperluan yang semakin mendesak menyebabkan kerajaan terus-menerus membuat pinjaman dari Negeri-negeri Melayu Bersekutu sehingga mencapai \$439,750 pada tahun 1914. Kesemua pinjaman tersebut berbentuk pinjaman jangka panjang dan dikenakan faedah pada kadar 4% setahun. Keemelesetan dunia pada awal tahun 1920-an menyebabkan pada tahun 1922 kerajaan Brunei terpaksa membuat satu lagi pinjaman berjumlah \$20,000 dari Negeri-negeri Selat.<sup>31</sup>

Dengan usaha gigih Residen British dengan dasar berjimat cermatnya keadaan kewangan yang semakin stabil maka mulai tahun 1915 Brunei mula membayar faedah pinjaman sebanyak \$17,590 (lihat Jadual 6) dan pada tahun 1920 kerajaan Brunei buat pertama kalinya berupaya membayar hutang luarnya secara ansuran dengan bayaran pertamanya sebanyak \$9,750. Pada akhir tahun 1920an kedudukan kewangan kerajaan Brunei semakin kukuh dengan keadaan tersebut maka mulai tahun 1928 kerajaan mampu membayar sebanyak \$6,000 pada setiap tahun kepada Negeri-negeri Melayu Bersekutu dan Negeri-negeri Selat (masing-masing berjumlah \$4,000 dan \$2,000). Sehingga tahun 1931 kerajaan Brunei membelanjakan sejumlah \$64,750 untuk membayar hutang luarnya dan **\$294,398** bagi bayaran faedah ke atas hutang tersebut.

Pada tahun 1932 dan 1933 kerajaan Brunei memperuntukkan wang sebanyak \$6,000 pada setiap tahun untuk membayar hutang. Dari jumlah tersebut \$4,000 kepada Negeri-negeri Melayu Bersekutu dan selebihnya kepada Negeri-negeri Selat. Pada tahun 1933, semua hutang kerajaan Brunei daripada Negeri-negeri Selat telah dapat dilunaskan.

Berikutan dengan kutipan hasil kerajaan Brunei ayang semakin meningkat dan ditambah dengan kekhawatiran bekalan minyak akan habis dalam tempoh antara 10-15 tahun, kerajaan Brunei cuba menjelaskan hutangnya secepat mungkin. Oleh sebab itu sistem atau kadar pembayaran yang biasa diamalkan berubah dengan tiba-tiba apabila kerajaan memperolehi hasil yang banyak pada tahun 1935. Pada tahun tersebut kerajaan telah membelanjakan \$245,200 yakni 30.1% daripada hasil yang dikutip untuk tujuan tersebut. Menjelang tahun 1936, Brunei bebas dari belunggu hutang yang telah ditanggungnya sejak dari tahun 1906.

Jadual 6. **Pembayaran Hutang Luar Brunei 1915-1936.**

<b>Tahun</b>	<b>Bayaran Modal</b>	<b>Bayaran Faedah</b>	<b>Baki Hutang Semasa</b>
1915	-	17,590	439,750
1920	9,750	17,590	430,000
1925	5,500	17,666	430,000
1930	6,000	16,321	401,000
1935	245,200*	-	133,000
1936	133,000*		0

Sumber: **BAR 1915-1936.**

\* Termasuk bayaran faedah

## **9. Aset Kerajaan**

Seperti yang dinyatakan di atas, pada tahun 1910 Brunei buat pertama kalinya mengalami lebih akaun semasa dan ini berterusan sehingga tahun 1913. Dengan lebih tersebut kerajaan telah dapat menambahkan lagi asetnya. Pada tahun 1914 aset kerajaan Brunei meningkat kepada \$105,062. Menjelang tahun 1920 jumlah aset kerajaan meningkat kepada \$142,766.

Pada tahun 1925 aset kerajaan mengalami pertumbuhan sebanyak 43.4% dari tahun sebelumnya. Ini disebabkan peningkatan aset Kerajaan dalam bentuk wang tunai. Bagaimanapun pada tahun 1930 aset kerajaan mengalami pertumbuhan negatif.

Pada tahun 1935 aset kerajaan Brunei berjumlah \$545,617 dan buat pertama kalinya melebihi satu juta pada tahun 1937. Menjelang tahun 1941 aset kerajaan meningkat kepada \$3,017,753.

Jadual 7. Aset Kerajaan Brunei 1918-1959.

Tahun	Wang Tunai	Pelaburan	Lain-lain	Jumlah
1918	50,945	20,000	53621	124,566
1920	78,804	59,357	4,605	142,766
1925	137,339	66,896	5,814	210,049
1930	99,168	162,104	2,293	263,565
1935	216,226	230,444	98,946	545,617
1941	408,490	2,443,437	165,826	3,017,753
1947	3,460,681	3,177,674	135,010	6,773,365
1950	4,134,131	18,959,986	463,485	23,557,602
1955	4,634,905	353,679,212	602,882	358,916,999
1959	9,121,841	614,125,518	12,294,698	635,542,057

Sumber : **BAR 1918-1959.**

**State of Brunei, Estimates of Revenue and Expenditure 1947, 1949-1965.**

Menjelang tahun 1950 aset kerajaan meningkat menjadi \$23,557,602. Ini adalah kesan dari Cukai Pendapatan yang dikenakan ke atas keuntungan syarikat. Pada tahun 1955 harta kerajaan meningkat kepada \$358,916,999. Seperti pada tahun-tahun yang lalu hampir 100% dari jumlah harta tersebut wujud dalam bentuk pelaburan. Menjelang tahun 1959 harta kerajaan meningkat kepada \$635,542,057 dan sebahagian besarnya merupakan pelaburan luar Brunei.

Kesedaran kerajaan akan masa depan kewangan kerajaan di masa hadapan telah membuat kerajaan terpaksa berjimat cermat dan seterusnya mencari sumber baru kewangan. Salah satu usaha kerajaan ialah menerusi pelaburan. Pada tahun 1917 buat pertama kalinya membuat pelaburan dengan membeli 'Strait Settlement War Loan Bonds bernilai \$10 ribu,<sup>32</sup> Pada tahun 1926 kerajaan membentuk tabungan yang dipanggil '*Opium Revenue Replacement Reserve Fund*'<sup>33</sup> dengan pelaburan

permulaan tabungan tersebut berjumlah \$12,261. Pada tahun 1931 '*Opium Revenue Replacement Reserve Fund*' meningkat kepada \$83,854.

Pada tahun 1935 harta dalam bentuk pelaburan meningkat kepada \$230,444 (42.2% harta keseluruhan). Berbanding dengan jumlah pelaburan tahun 1932 ianya meningkat sebanyak 47.2% dalam tempoh tiga tahun. Pada tahun ini (1935) pelaburan dalam '*Opium Revenue Replacment Reserve Fund*' meningkat kepada \$111,894 (48.6% dari pelaburan keseluruhan atau 20.5% dari harta kerajaan keseluruhan). Apa yang menarik pada tahun ini ialah berkembangnya arah pelaburan iaitu di *Singapura Municipal Loan*, *Pulau Pinang Municipal Loan* (kedua-duanya dalam bentuk *Local Securities*) dan Negeria 1955 Stock dalam bentuk *Sterling Securities*.<sup>34</sup> Sehingga ke akhir tahun 1949 pelaburan luar kerajaan dibuat menerusi tiga tabung iaitu *General Reserve Fund*, *General Revenue Balances* dan *Opium Revenue Replacement Reserve Fund*. Tetapi berikutan dengan pengharaman penjualan candu<sup>35</sup>, *Opium Revenue Replacement Reserve Fund* juga ditiadakan pada tahun 1950.

Pada tahun 1955 pelaburan luar kerajaan Brunei meningkat kepada \$353,679,212 (98.5% dari harta keseluruhan). Hampir 55% dari jumlah tersebut dibuat menerusi *General Reserve Fund*. Menjelang tahun 1959 pelaburan luar kerajaan Brunei meningkat kepada \$614,125,518, iaitu meningkat sebanyak 73.6% dari nilai pelaburan tahun 1955. Peningkatan tersebut sebahagian besarnya disebabkan oleh peningkatan *General Reserve Fund* yang kini berjumlah \$359,239,490 (58.5% daripada nilai pelaburan keseluruhan).

## 10. Kesimpulan

Dalam tempoh ini didapati pihak Residen berjaya menyelamatkan Kesultanan Brunei dari ditungap oleh Brooke dan Syarikat Borneo Utara. Kejayaan ini berpunca dari kejayaan Residen untuk menyelamatkan kewangan kerajaan dari terus muflis.

Pengenalan system kapitalis membolehkan pelabur asing meneroka bumi Brunei dan ini membuahkan hasil seperti wujudnya lading getah milik orang-orang Eropah dan akhirnya terjumpanya minyak di Seria. Kemelesetan pada awal tahun 1920-an dan 1930-an dan peperangan dan pada akhir 1930 hingga awal 1940-an, tidak banyak menjejaskan ekonomi khanya kewangan Brunei malah dalam tempoh tersebut ianya berkembang dengan pesat. Bagaimanapun perkembangan ini banyak bergantung kepada penghasilan minyak.

## Notakhir

---

- <sup>1</sup>. D.E. Brown, "Socio-Political History Of Brunei, A Bornean Malay Sultanate", Tesis PhD., Faculty of The Graduate School Of Cornell University, 1969, ms. 133.
- <sup>2</sup>. Jamil Umar, **Tarsilah Brunei: Sejarah Awal Dan Perkembang Islam**, Pusat Sejarah Brunei, Kementerian Kebudayaan Belia Dan Sukan, Brunei, 1990, **ms. 27**.
- <sup>3</sup>. Untuk keterangan lanjut sila rujuk Abdul Latif Ibrahim dan Jiram Jamit, "Ekonomi Rakyat Di Negara Brunei Darussalam: Kes Di Daerah Temburong", **Janang**, Akademi Pengajian Brunei, Universiti Brunei Darussalam, Mac 1994, ms. 70-72.
- <sup>4</sup>. D.E. Brown, **Op.cit.**, 1970, ms. 66.
- <sup>5</sup>. Lihat Mohd. Shahrol Amira Abdullah, "Sejarah Beberapa Aspek Ekonomi Brunei dari Tahun 1906 Hingga Akhrit Tahun 1941", Latihan Ilmiah, Jabatan Sejarah, Fakulti Sastera Dan Sains Sosial, Universiti Brunei Darussalam, Brunei, 1993, ms. 55.
- <sup>6</sup>. *Cutch* ialah sejenis cecair pencelup berwarna coklat kekuning-kuningan yang diperolehi dari kulit kayu bakau. Ianya digunakan untuk menyamak kulit binatang dan juga pukot.
- <sup>7</sup>. Graham Saunders, **A History of Brunei**, Oxford University Press, Kuala Lumpur, 1993, ms. 103.
- <sup>8</sup>. Mohamad Shahrol Amira Abdullah, **Op.cit.**, ms. 53..
- <sup>9</sup>. Sidhu, Jatswan S. **Sejarah Sosioekonomi Brunei 1906-1959**, Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur, 1955, hal. 18-19.
- <sup>10</sup>. Anne Booth, "The Economic Development of Southest Asia: 1870-1985", Working Paper 63, Australian National University, 1990, ms. 1.
- <sup>11</sup>. **Brunei Annual Report, 1953**, ms. 21.
- <sup>12</sup>. **State of Brunei, Estimates of Revenue and Expenditure 1956**, ms. 55.
- <sup>13</sup>. **Brunei Annual Report, 1906**, ms. 7.
- <sup>14</sup>. **Ibid.**, ms. 9
- <sup>15</sup>. **Ibid.**
- <sup>16</sup>. Lihat A.V.M. Horton, "The Development of Brunei During The British Residential Era 1906-1959: A Sultanate Regenerated", PhD. Thesis, South\_east Asian Studies, University of Hull, 1985 ms.178.
- <sup>17</sup>. **Brunei Annual Report, 1910**, ms. 2.
- <sup>18</sup>. **Brunei Annual Report, 1918**, ms. 1.
- <sup>19</sup>. **Ibid.**, Appendix A, ms. ii
- <sup>20</sup>. **Brunei Annual Report, 1922**, ms. 2.
- <sup>21</sup>. Dalam masa yang sama terdapat juga perbelanjaan yang melebihi dari anggaran umpamanya Perbelanjaan Rampaian yang diperuntukkan sebanyak \$1,718,820 menakala perbelanjaan sebenarnya berjumlah \$2,773,482.
- <sup>22</sup>. **Brunei Annual Report, 1952**, ms. 86.
- <sup>23</sup>. **Ibid.**, ms. 2.
- <sup>24</sup>. **State of Brunei, Estimates of Revenue and Expenditure 1953**, ms.14.
- <sup>25</sup>. Sehingga tahun 1952 perbelanjaan Jabatan Kerja Raya yang dikategorikan ke dalam *Public Works-Special* mengandungi perbelanjaan pembinaan pelbagai bangunan kerajaan, jalan raya, jalan kecil, mesin dan jentera dan pelbagai kemudahan awam yang lainnya. Tetapi mulai tahun 1953 ianya tidak termasuk perbelanjaan bagi pembinaan bangunan kerajaan, jalan raya jalan kecil dan pelbagai perbelanjaan penyediaan kemudahan awam. Ini disebabkan perbelanjaan tersebut dimasukkan ke dalam perbelanjaan pembangunan yang juga diletakkan di bawah penjagaan Jabatan Kerja Raya.
- <sup>26</sup>. **Brunei Annual Report, 1954**, ms. i.

- 
- <sup>27</sup>. **Brunei Annual Report, 1917**, ms.1.
- <sup>28</sup>. **Brunei Annual Report, 1927**, ms. 27.
- <sup>29</sup>. **Brunei Annual Report, 1927**, ms. 1.
- <sup>30</sup>. **Brunei Annual Report, 1938**, ms. 49.
- <sup>31</sup>. Dari data yang ada didapati sebahagian besar daripada hutang-hutang tersebut digunakan untuk mendapatkan kembali hak memungut cukai dan mendapatkan (membeli) tanah *tulin* atau membayar pencen kepada keluarga bangsawan yang menjadi pemilik tanah-tanah tersebut. Selain dari itu ianya juga digunakan untuk membeli ‘wang penyerahan’ (*Cession Monies*), perbelanjaan kapital (*Capital Expenditure*) serta lain-lain kegunaan (lihat BAR 1918).
- <sup>32</sup>. **Brunei Annual Report, 1917**, ms. 1.
- <sup>33</sup>. Sumber kewangan tabungan tersebut diperolehi dari penjualan candu. **Brunei Annual Report, 1929**, menjelaskan mengenai sumbangan tersebut berbunyi: "*An amount equal to 20 per cent of the annual net revenue from the sale of chandu together with accumulated interest has been added each year*".
- <sup>34</sup>. **Brunei Annual Report, 1935**, ms. 24.
- <sup>35</sup>. A.V.M. Horton, Op. cit., ms. 380.