

**KETIDAKSEIMBANGAN FISKAL MENDATAR: KESAN PROSES  
DAN AGIHAN PEMBERIAN**

**ZAUYAH BINTI ABD.RAZAK**

**UNIVERSITI SAINS MALAYSIA**

**2012**

**KETIDAKSEIMBANGAN FISKAL MENDATAR: KESAN PROSES DAN  
AGIHAN PEMBERIAN**

**oleh**

**ZAUYAH BINTI ABD. RAZAK**

**Tesis yang diserahkan untuk memenuhi keperluan bagi  
Ijazah Doktor Falsafah**

**JULAI 2012**

## PENGHARGAAN

**Dengan Nama Allah Yang Maha Pemurah lagi Maha Mengasihani.** Alhamdulillah, dengan izinNya, tesis ini dapat disiapkan mengikut kaedah yang ditetapkan oleh Universiti.

Dalam menyiapkan tesis ini penyelidik amat terhutang budi dan amat berterima kasih kepada ramai pihak di atas peranan penting dan bermakna yang mereka telah sumbangkan. Penghargaan istimewa ialah kepada penyelia utama, Dr. Noreha Binti Hashim, di atas bimbingan profesional dan penuh tanggungjawab. Setinggi-tinggi terima kasih kepada penyelia bersama, Prof Madya Dr. Chan Huan Chiang di atas pandangan dan komen ke arah menambahbaik tesis ini. Kepada kakitangan akademik lain di Pusat Sains Kemasyarakatan, khususnya Profesor Dr Ahmad Attory Hussain dan Profesor Dr Loh Kok Wah di atas pandangan dan tunjuk ajar yang telah diberikan.

Setinggi terima kasih kepada perantara kajian yang terdiri dari timbalan-timbalan pengarah, penolong-penolong pengarah dan kakitangan di pejabat-pejabat kewangan negeri di utara Semenanjung kerana telah berkorban masa di dalam kesibukan tugas harian, memberi kerjasama dan berusaha menyediakan data yang diperlukan dengan penuh kesungguhan.

Ucapan terima kasih juga kepada suami, Mohd Yatin @ Nordin Bin Ahmad yang sedia membantu dan memberi sokongan. Kepada semua pihak yang tidak dapat dinyatakan di dalam kesempatan ini, setinggi-tinggi terima kasih diucapkan, semoga segala kebaikan yang diberikan, diberkati Allah dan hanya Dia sahaja yang dapat membalasnya. Wassalam.

## SUSUNAN KANDUNGAN

	Muka Surat
<b>PENGHARGAAN</b>	ii
<b>JADUAL KANDUNGAN</b>	iii
<b>SENARAI JADUAL</b>	vi
<b>SENARAI RAJAH</b>	xi
<b>SENARAI CARTA</b>	xii
<b>SENARAI SINGKATAN</b>	xiii
<b>SENARAI LAMPIRAN</b>	xiv
<b>ABSTRAK</b>	xv
<b>ABSTRACT</b>	xvi

### **BAB SATU: PENDAHULUAN**

1.0	Pengenalan	1
1.1	Pernyataan Masalah Kajian	20
1.2	Soalan Kajian	23
1.3	Tujuan Kajian	23
1.4	Skop Kajian	23
1.5	Kepentingan Kajian	25
1.6	Kerangka Konsep dan Andaian	26
1.7	Kerangka Analisis	28
1.8	Definisi Konsep	35
1.9	Susunan Kandungan Tesis	37

### **BAB DUA: KETIDAKSEIMBANGAN FISKAL DAN PEMBUATAN KEPUTUSAN KEWANGAN AMALAN NEGARA PERSEKUTUAN**

2.0	Pengenalan	40
2.1	Sistem Persekutuan dan Hubungan Antara Peringkat Kerajaan	41
2.2	Struktur Hubungan Antara Peringkat Kerajaan Amalan Malaysia	47
2.3	Masalah Ketidakseimbangan Fiskal	57
2.4	Bagaimana Kerajaan Membuat Keputusan	82

2.5	Kesimpulan	102
-----	------------	-----

### **BAB TIGA: KAEDAH KAJIAN**

3.0	Pengenalan	105
3.1	Proses Kajian	105
3.2	Strategi Kajian	107
3.3	Pendekatan Kajian	107
3.4	Unit Analisis Kajian	109
3.5	Operalisasi Konsep	110
3.6	Pengumpulan Data	111
3.7	Persampelan	115
3.8	Proses dan Analisis Data	119
3.9	Batasan Kajian	121

### **BAB EMPAT: KEMAMPUAN FISKAL DAN BIDANG KUASA KEWANGAN NEGERI**

4.0	Pengenalan	124
4.1	Tahap Kemampuan Fiskal Negeri	124
4.2	Tahap Bidang Kuasa Negeri Dalam Tadbir Urus Kewangan	144
4.3	Kesimpulan	163

### **BAB LIMA: AGIHAN PEMBERIAN TERHADAP JURANG KETIDAKSEIMBANGAN FISKAL NEGERI**

5.0	Pengenalan	164
5.1	Agihan Jenis Pemberian Kepada Negeri	164
5.2	Kaedah Agihan Pemberian dan Pelaksanaannya	169
5.3	Kesan Agihan Pemberian Terhadap Jurang Ketidakseimbangan Fiskal	189
5.4	Kesimpulan	221

**BAB ENAM: PEMBUATAN KEPUTUSAN MENENTUKAN JUMLAH  
PEMBERIAN TERHADAP JURANG KETIDAKSEIMBANGAN  
FISKAL**

6.0	Pengenalan	224
6.1	Proses Menentukan Jumlah Pemberian	224
6.2	Proses Menentukan Jumlah Pemberian Berbanding Pendekatan Pembuatan Keputusan Kajian	255
6.3	Proses Menentukan Jumlah pemberian Berbanding Teori Hubungan Fiskal	265
6.4	Proses Menentukan Jumlah pemberian Berbanding Soalan dan Andaian Utama Kajian	275
6.5	Kesimpulan	279

**BAB TUJUH: KEMAMPUAN FISKAL NEGERI DAN PEMBERIAN  
TERHADAP JURANG KETIDAKSEIMBANGAN FISKAL  
MENDATAR**

7.0	Pengenalan	283
7.1	Kedudukan Fiskal Negeri-Negeri Di Utara Semenanjung	283
7.2	Kemampuan Fiskal Negeri-Negeri Terhadap Jurang Ketidakseimbangan Fiskal Mendatar	287
7.3	Bidang Kuasa Kewangan Negeri Terhadap Jurang Ketidakseimbangan Fiskal Mendatar	290
7.4	Agihan Pemberian Kepada Negeri-Negeri Terhadap Jurang Ketidakseimbangan Fiskal Mendatar	302
7.5	Proses Menentukan Jumlah Pemberian Kepada Negeri-Negeri Terhadap Jurang Ketidakseimbangan Fiskal Mendatar	321
7.6	Kesimpulan	334

**BAB LAPAN: KESIMPULAN DAN CADANGAN**

8.0	Pengenalan	339
8.1	Tujuan Kajian	340
8.2	Penemuan Kajian	341
8.3	Sumbangan Kajian	353

8.4	Batasan Kajian	356
8.5	Cadangan Kajian Lanjutan	357

## **SENARAI RUJUKAN**

## **LAMPIRAN**

## SENARAI JADUAL

		Muka Surat
Jadual 1.1	Ringkasan Kajian Hubungan Fiskal Di Malaysia	19
Jadual 1.2	Proses Pembuatan Keputusan Inkremental	31
Jadual 1.3	Proses Pembuatan Keputusan Institusi Baru	32
Jadual 1.4	Soalan dan Andaian Proses Pembuatan Keputusan Kajian	33
Jadual 1.5	Ciri-Ciri dan Andaian Teori Federalisme Fiskal Kajian	34
Jadual 2.1	Evolusi Penubuhan Persekutuan Malaysia: Sebelum 1946	51
Jadual 2.2	Evolusi Penubuhan Persekutuan Malaysia: Selepas 1945	52
Jadual 2.3	Kerangka Hubungan Fiskal Persekutuan Malaysia	62
Jadual 2.4	Butiran Perbelanjaan Kerajaan Persekutuan dan Negeri	66
Jadual 2.5	Sumber Hasil Kerajaan Persekutuan dan Negeri	67
Jadual 2.6	Kedudukan Operasi Kewangan Negeri Disatukan (RM Juta/Tahun)	70
Jadual 2.7	Kadar Pemberian Kapitasi Mulai Tahun 2002	77
Jadual 2.8	Kesan Pemberian Terhadap Prestasi Kewangan Negeri	81
Jadual 2.9	Ciri-Ciri Poses Pembuatan Keputusan Mengikut Teori	92
Jadual 3.1	Senarai Perantara Utama Mengikut Jawatan	117
Jadual 3.2	Senarai Perantara Tambahan Mengikut Jawatan	118
Jadual 3.3	Proses Analisis Data Primer	120
Jadual 4.1	Perbandingan Latar Belakang Negeri-Negeri Di Utara Semenanjung	125
Jadual 4.2	Bilangan Kerusi dan Parti Yang Memerintah Pulau Pinang	129
Jadual 4.3	Kawasan Pentadbiran Negeri dan Ciri Penduduk Pulau Pinang	129

Jadual 4.4	Pembangunan Jalan Raya Pulau Pinang Berbanding Malaysia	131
Jadual 4.5	Bilangan Kerusi dan Parti Yang Memerintah Perlis	134
Jadual 4.6	Kawasan Pentadbiran dan Ciri Penduduk Negeri Kedah	136
Jadual 4.7	Bilangan Kerusi dan Parti Yang Memerintah Kedah	139
Jadual 4.8	Kawasan Pentadbiran Negeri Perak dan Ciri Penduduk	140
Jadual 4.9	Bilangan Kerusi dan Parti Yang Memerintah Perak	142
Jadual 4.10	Jenis Akaun Kumpulanwang Amanah Disatukan Negeri	149
Jadual 4.11	Klasifikasi Sumber dan Butiran Hasil Negeri	151
Jadual 4.12	Komponen Perbelanjaan Mengurus Negeri	156
Jadual 4.13	Ringkasan Bidang Kuasa Kewangan Negeri	161
Jadual 5.1	Peraturan Pemberian Mengikut Jenis Pemberian	171
Jadual 5.2	Peraturan Pemberian Pindaan Terkini	172
Jadual 5.3	Tujuan dan Prosedur Mengakaun Pemberian	181
Jadual 5.4	Amalan Mengakaun Pemberian Di Kedah	182
Jadual 5.5	Amalan Mengakaun Pemberian Di Perak	184
Jadual 5.6	Amalan Mengakaun Pemberian Di Pulau Pinang	185
Jadual 5.7	Amalan Mengakaun Pemberian Negeri Perlis	187
Jadual 5.8	Hasil Sebenar Pulau Pinang Mengikut Sumber	190
Jadual 5.9	Agihan Perbelanjaan Pulau Pinang Mengikut Komponen	192
Jadual 5.10	Kedudukan Operasi Kewangan Sebenar Pulau Pinang (RM Juta)	195
Jadual 5.11	Hasil Sebenar Perlis Mengikut Sumber (RM Juta)	1196

Jadual 5.12	Agihan Perbelanjaan Mengurus Perlis Mengikut Komponen	199
Jadual 5.13	Kedudukan Operasi Kewangan Sebenar Perlis (RM Juta)	201
Jadual 5.14	Hasil Sebenar Kedah Mengikut Sumber (RM Juta)	204
Jadual 5.15	Agihan Perbelanjaan Mengurus Kedah Mengikut Komponen	208
Jadual 5.16	Butiran Perbelanjaan Pemberian dan Kenaan Tetap Negeri Kedah	209
Jadual 5.17	Kedudukan Operasi Kewangan Sebenar Kedah (RM Juta)	211
Jadual 5.18	Hasil Sebenar Perak Mengikut Sumber (RM Juta)	213
Jadual 5.19	Agihan Perbelanjaan Perak Mengikut Komponen	216
Jadual 5.20	Prestasi Operasi Kewangan Sebenar Perak (RM Juta)	218
Jadual 6.1	Proses Menentukan Jumlah Pemberian Penyelenggaraan Jalan Raya Negeri	225
Jadual 6.2	Proses Menentukan Jumlah Pemberian Kapitasi	228
Jadual 6.3	Proses Menentukan Jumlah Pemberian Bayaran Perkhidmatan	230
Jadual 6.4	Proses Menentukan Jumlah Pemberian Berdasarkan Kekurangan Hasil	233
Jadual 6.5	Proses Menentukan Jumlah Pemberian Pertambahan Hasil Persekutuan	235
Jadual 6.6	Proses Menentukan Jumlah Pemberian Perbelanjaan Mengurus Jabatan Bersama, Muzium dan Perpustakaan Negeri	237
Jadual 6.7	Proses Menentukan Jumlah Pemberian Tahunan Pihak Berkuasa Tempatan	240
Jadual 6.8	Proses Menentukan Jumlah Pemberian Tahap	243
Jadual 6.9	Peraturan Pemberian Tahap dan Kelayakan Negeri	244
Jadual 6.10	Ciri Proses Menentukan Jumlah Pemberian Kepada Negeri	249

Jadual 6.11	Kekangan Faktor Institusi	250
Jadual 6.12	Kekangan Bukan Faktor Institusi	251
Jadual 6.13	Matlamat Proses Menentukan Jumlah Pemberian	253
Jadual 6.14	Proses Menentukan Jumlah Pemberian Berbanding Pendekatan Pembuatan Keputusan	256
Jadual 6.15	Proses Menentukan Jumlah Pemberian Berbanding Teori Hubungan Fiskal Generasi Kedua	266
Jadual 7.1	Kedudukan Fiskal Negeri di Utara Semenanjung Sebelum dan Selepas Menerima Pemberian (Purata RM Juta/Tahun)	284
Jadual 7.2	Kedudukan Defisit Negeri di Utara Semenanjung 1996 Hingga 2005 (RM Juta/Tahun)	284
Jadual 7.3	Perbandingan Purata Hasil dan Perbelanjaan Negeri-Negeri Di Utara Semenanjung Mulai Tahun 1996 Hingga 2005	286
Jadual 7.4	Tahun dan Jenis Pemberian Lewat Diagihkan	310
Jadual 7.5	Perbandingan Purata Jumlah Pemberian untuk Pengurusan dan Pembangunan (1996 – 2005)	313

## SENARAI RAJAH

		Muka Surat
Rajah 1.1	Kerangka Analisis Proses Menentukan Jumlah Pemberian	29
Rajah 2.1	Jenis Pemberian Mengikut Kategori	75
Rajah 2.2	Struktur Jentera Pentadbiran Kerajaan Persekutuan	95
Rajah 2.3	Struktur Jentera Pentadbiran Kerajaan Negeri	95
Rajah 3.1	Proses Kajian	106

## SENARAI CARTA

		Muka Surat
Carta 5.1	Perbandingan Aliran Hasil Pulau Pinang Mengikut Sumber	191
Carta 5.2	Perbandingan Aliran Perbelanjaan Pulau Pinang	193
Carta 5.3	Aliran Kedudukan Operasi Kewangan Sebenar Pulau Pinang	194
Carta 5.4	Perbandingan Aliran Hasil Perlis Mengikut Sumber	198
Carta 5.5	Aliran Perbelanjaan Mengurus Perlis Mengikut Komponen	200
Carta 5.6	Aliran Kedudukan Operasi Kewangan Sebenar Perlis	201
Carta 5.7	Perbandingan Aliran Kutipan Hasil Kedah Mengikut Sumber	206
Carta 5.8	Aliran Perbelanjaan Mengurus Kedah Mengikut Komponen	208
Carta 5.9	Aliran dan Jurang Ketidakseimbangan Kewangan Kedah	211
Carta 5.10	Perbandingan Aliran Hasil Perak Mengikut Sumber (1996-2005)	214
Carta 5.11	Aliran Perbelanjaan Mengurus Perak Mengikut Komponen	217
Carta 5.12	Aliran Prestasi Kewangan Perak (1996-2005)	218

## SENARAI SINGKATAN

		Muka Surat
RMK-9	Rancangan Malaysia Kesembilan	20
DUN	Dewan Undangan Negeri	20
KDNK	Keluaran Dalam Negeri Kasar	125
BN	Barisan Nasional	125
DAP	Democratic Action Party (Parti Tindakan Demokratik)	125
PAS	Parti Islam Se-Malaysia	125

## SENARAI LAMPIRAN

		Muka Surat
Lampiran A	Borang Soalselidik	113
Lampiran B	Log Kerja Lapangan	113
Lampiran C	Struktur Organisasi Pejabat Kewangan Negeri Pulau Pinang	116
Lampiran D	Carta Organisasi Pejabat Perbendaharaan Negeri Perlis	116
Lampiran E	Carta Organisasi Pejabat kewangan dan Perbendaharaan Negeri Kedah Darul Aman	116
Lampiran F	Carta Organisasi Pejabat kewangan Negeri Perak Darul Ridzuan	116
Lampiran G	Senarai Temuramah	118

# **KETIDAKSEIMBANGAN FISKAL MENDATAR: KESAN PROSES DAN AGIHAN PEMBERIAN**

## **ABSTRAK**

Kajian ini ialah kajian kes kualitatif bertujuan menjawab salah satu daripada persoalan dalam bidang federalisme fiskal iaitu mengapa jumlah pemberian yang diagihkan gagal merapatkan jurang ketidakseimbangan fiskal mendatar (ketidakseimbangan fiskal antara negeri). Empat buah negeri di utara Semenanjung Malaysia iaitu Perlis, Kedah, Pulau Pinang dan Perak telah dipilih sebagai kes kajian. Kajian ini menemui empat dapatan utama. Pertama, proses menentukan jumlah pemberian yang diagihkan kepada negeri-negeri bersifat rigid dan bertujuan untuk mencapai pelbagai matlamat dasar pemberian dan matlamat dasar negara Persekutuan; prosesnya tidak bertujuan untuk merapatkan jurang ketidakseimbangan fiskal mendatar. Kedua, kaedah agihan pemberian yang diamalkan bersifat amat telus, fleksibel dan amat berkesan tetapi terlalu stabil. Ketiga, kemampuan fiskal antara negeri di utara Semenanjung amat tidak seimbang. Keempat, bidang kuasa kewangan negeri-negeri di utara Semenanjung dalam melaksanakan peranan kewangan adalah terlalu terhad. Secara keseluruhan, dapatan kajian menunjukkan jumlah pemberian yang ditentukan melalui proses dan diagihkan melalui kaedah yang diamalkan hanya berjaya merapatkan jurang ketidakseimbangan fiskal di kalangan negeri yang kaya dan yang membangun sahaja iaitu Perak dan Pulau Pinang. Di kalangan negeri yang miskin iaitu Kedah dan Perlis, jumlah yang ditentukan dan agihannya hanya mampu mengurangkan jurang ketidakseimbangan fiskal. Kajian ini telah mengisi jurang kekurangan kajian yang dilaksanakan di Malaysia terhadap persoalan federalisme fiskal dan kekosongan analisis terhadap persoalan ketidakseimbangan fiskal mendatar daripada perspektif proses pembuatan keputusan operasi.

# **HORIZONTAL FISCAL IMBALANCE: EFFECT OF PROCESS AND DISTRIBUTION OF GRANT**

## **ABSTRACT**

This qualitative case study is aimed to answer one of the questions in fiscal federalism i.e. why grant transfer fails to address the horizontal fiscal imbalance gap (fiscal imbalance between the states). Four states in the northern region of Peninsular Malaysia i.e. Perlis, Kedah, Pulau Pinang and Perak have been chosen for this case study. The study found four main findings. First, the decision making process of determining the amount of grant distributed to states was rigid in nature and directed to achieve the various aims of the grant policy and the Federal state policy; its process was not to address the horizontal fiscal imbalance gap. Second, the grant distribution method practiced was very transparent, flexible and very effective but extremely stable. Third, the fiscal capacity between the states in the northern region was highly imbalanced. Fourth, the fiscal jurisdiction of the northern region states in executing their financial role was extremely limited. Overall, the findings show the amount of grant decided through the process and distributed through the method practiced only succeeded to address the fiscal imbalance gap among the rich and developed states i.e. Perak and Pulau Pinang. Among the poor states i.e. Kedah and Perlis, the amount decided and distributed was only able to reduce their fiscal imbalance gap. This study has filled the gap in the inadequate of research conducted in Malaysia on fiscal federalism and the insufficient of analysis on the horizontal fiscal imbalance question from the operational decision making process perspective.

# **BAB 1 PENDAHULUAN**

## **1.0 Pengenalan**

Hubungan fiskal berlaku melalui proses pembuatan keputusan kewangan antara peringkat kerajaan. Keputusan ini dibuat untuk menyelesaikan dua masalah hubungan fiskal utama iaitu ketidakseimbangan fiskal menegak dan ketidakseimbangan fiskal mendatar. Dua masalah ketidakseimbangan fiskal ini berlaku di kalangan negara yang mengamalkan sistem persekutuan tulen seperti Amerika Syarikat, Australia, New Zealand dan Kanada. Masalah ini juga berlaku di kalangan negara yang mengamalkan sistem persekutuan separa tulen seperti India dan Malaysia. Di kalangan negara yang mengamalkan sistem persekutuan tulen, terdapat persamaan autonomi dan status antara negeri atau wilayah yang menganggotai Persekutuan. Di kalangan negara yang mengamalkan sistem persekutuan separa tulen sebaliknya berlaku ketidaksamarataan autonomi dan status antara anggota Persekutuan.

Secara teori, jenis sistem persekutuan yang diamalkan mempengaruhi hubungan fiskal dan masalah ketidakseimbangan fiskal. Dasar pemberian merupakan mekanisme utama yang lazimnya dilaksanakan untuk menangani masalah ketidakseimbangan fiskal. Namun demikian, faktor sebenar yang menyebabkan berlakunya masalah ketidakseimbangan fiskal antara sebuah negara Persekutuan dengan sebuah negara Persekutuan yang lain, sama ada tulen atau separa tulen adalah berbeza. Kesan dasar pemberian yang dilaksanakan terhadap masalah ketidakseimbangan fiskal yang berlaku juga berbeza antara negara Persekutuan. Perbezaan ini dipengaruhi oleh berbagai faktor termasuklah perbezaan latar belakang negara Persekutuan dan pelaksanaan dasar pemberian itu sendiri.

Di Kanada, kerajaan persekutuan dan negeri dipertanggungjawabkan untuk melaksanakan peranan yang seragam. Dua peringkat kerajaan ini juga diperuntukan dengan kuasa untuk memungut cukai yang seragam dan juga diperuntukan dengan asas cukai yang seragam. Antaranya ialah seperti pendapatan individu dan aktiviti perniagaan yang sama. Walau bagaimanapun, hubungan fiskal di Kanada masih berhadapan dengan masalah ketidakseimbangan fiskal menegak dan mendatar dan masalah ini berterusan berlaku kerana hasil yang mampu dikutip oleh kerajaan negeri tidak cukup untuk menampung perbelanjaan seragam bagi menyediakan perkhidmatan awam yang dipertanggungjawabkan kepada mereka, sedangkan kerajaan persekutuan mampu mengutip hasil melebihi daripada keperluan perbelanjaan yang perlu ditunaikannya (Lazar at al. 2004, dalam Slack, E. 2006, m. s. 2-3).

Ketidakseimbangan fiskal menegak di Kanada berlaku kerana tiga faktor utama. Faktor pertama, ialah berpunca daripada keupayaan kerajaan persekutuan untuk memungut hasil yang boleh dikongsi bersama dengan kerajaan-kerajaan negeri adalah jauh lebih tinggi berbanding dengan senarai dan bidang tanggungjawab perbelanjaan yang perlu ditunaikannya. Keadaan sebaliknya berlaku di peringkat kerajaan negeri. Faktor kedua, adalah disebabkan oleh kos untuk menyediakan perkhidmatan awam seperti kesihatan, pendidikan dan perkhidmatan sosial sentiasa meningkat. Kadar peningkatan kos tersebut yang berlaku di peringkat kerajaan negeri adalah lebih tinggi berbanding dengan yang berlaku di peringkat kerajaan persekutuan. Faktor ketiga pula adalah kerana kadar peningkatan hasil kerajaan persekutuan adalah jauh lebih tinggi berbanding dengan kadar peningkatan hasil yang berlaku di peringkat kerajaan negeri.

Ketidakseimbangan fiskal mendatar pula berlaku kerana kemampuan untuk menyediakan perkhidmatan awam seragam kepada rakyat adalah berbeza antara negeri. Dalam hal ini, walaupun kerajaan negeri boleh mengenakan kadar cukai yang

berbeza terhadap perkhidmatan awam seragam yang disediakan kepada penduduk negeri masing-masing sekiranya ingin meningkatkan hasil, tetapi secara amalnya kadar cukai terhadap perkhidmatan yang disediakan oleh kerajaan negeri di Kanada adalah seragam. Malah pada tahun kebelakangan, kadar cukai yang dikenakan oleh kerajaan-kerajaan negeri seringkali diturunkan. Satu kadar cukai efektif perlu dipersetujui bersama oleh kerajaan dan rakyat sebelum kadar tersebut dikenakan. Kadar ini ditentukan dengan alasan kepentingan politik dan kepentingan ekonomi.

Amalan lazimnya ialah bagi memastikan sokongan rakyat kepada kerajaan tidak terjejas dan demi mengurangkan beban kewangan rakyat akibat masalah ekonomi seperti peningkatan kadar inflasi, maka kerajaan negeri biasanya memilih untuk tidak menaikkan kadar cukai atau menurunkan kadar cukai. Amalan inilah yang mengekang negeri untuk meningkatkan kemampuan fiskal dengan lebih tinggi. Amalan ini seterusnya menyebabkan berlakunya masalah ketidakseimbangan fiskal menegak dan mendatar (Lazar at al. 2004, dalam Slack, E. 2006, m. s. 15 - 18).

Kanada melaksana pemberian yang dikenali sebagai geran keseimbangan. Geran ini diagihkan dalam bentuk tunai kepada kerajaan negeri yang kurang kaya sahaja. Status kerajaan negeri sama ada kaya atau kurang kaya ditentukan berdasarkan kepada pendapatan perkapita negeri. Negeri penerima bebas mengguna geran yang diagihkan untuk membiayai sebarang tanggungjawab perbelanjaan yang perlu ditunaikan. Secara khususnya, geran ini diagihkan dengan tujuan untuk merapatkan tahap jurang ketidakseimbangan fiskal menegak dan mendatar. Melalui dasar pemberian ini, negeri penerima yang kurang kaya mampu menyediakan perkhidmatan awam seragam sama seperti yang mampu disediakan oleh negeri yang kaya, matlamat politik dan matlamat ekonomi dapat dicapai dan tahap jurang ketidakseimbangan fiskal menegak antara negeri yang kurang kaya dengan kerajaan persekutuan juga dapat dirapatkan.

Jumlah geran yang diagihkan kepada setiap buah kerajaan negeri pula ditentukan mengikut formula dan formulanya ditetapkan berdasarkan kepada perbezaan antara pendapatan perkapita kerajaan negeri dengan purata pendapatan perkapita kerajaan persekutuan. Pengiraannya dibuat mengikut purata kadar cukai. Walau bagaimanapun, faktor lain seperti keupayaan negeri mengutip hasil daripada lain-lain sumber, kos untuk menyediakan perkhidmatan dan jenis perbelanjaan yang perlu ditunaikan oleh negeri tidak diambilkira di dalam pengiraan tersebut. Berikutan daripada itu, kaedah agihan pemberian yang diamalkan di Kanada tidak berjaya menyelesaikan sepenuhnya kedua-dua masalah ketidakseimbangan fiskal menegak dan mendatar yang berlaku.

Di Australia, tiga persoalan ketidakseimbangan kewangan ditemui dibincangkan oleh Sarjana bidang federalisme fiskal iaitu pertama, persoalan jurang ketidakseimbangan fiskal menegak yang semakin tinggi. Kedua, persoalan jurang ketidakseimbangan fiskal mendatar yang semakin meluas. Ketiga, persoalan peratus peruntukan pemberian yang diagihkan kepada negeri-negeri semakin meningkat. Secara amalnya, antara tiga persoalan ketidakseimbangan fiskal ini, ketidakseimbangan fiskal menegak merupakan masalah yang paling utama dan yang lebih kritikal berlaku berbanding dengan masalah ketidakseimbangan fiskal mendatar (Morris , A. 2006. m. s. 3-5; Maclean, I. 2002. m. s. 7-8; & Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. 2006).

Berbanding dengan pengalaman di Kanada, ketidakseimbangan fiskal menegak di Australia berlaku kerana peranan dan kuasa mengutip cukai yang diperuntukan kepada kerajaan persekutuan dan kerajaan negeri adalah tidak seimbang (Maclean, I. 2002. m. s. 7). Kerajaan negeri diperuntukan dengan senarai tanggungjawab yang lebih banyak berbanding dengan senarai yang peruntukan kepada kerajaan persekutuan. Kerajaan persekutuan dan kerajaan negeri

diperuntukan dengan kuasa bersama terhadap semua jenis cukai. Walau bagaimanapun, cukai-cukai utama seperti cukai kastam dan eksais yang mampu membiayai sembilan puluh peratus daripada perbelanjaan kerajaan negeri diperuntukan kepada kerajaan persekutuan sahaja.

Disamping itu, keupayaan kerajaan persekutuan untuk menjana hasil semakin meningkat, sedangkan keupayaan kerajaan negeri untuk berbuat demikian semakin menurun. Perbezaan keupayaan ini berlaku kerana alasan yang ada kaitannya dengan kepentingan negara persekutuan. Sebagai contoh, sebahagian daripada asas cukai yang pada asalnya diperuntukan kepada kerajaan negeri telah diserahkan semula kepada kerajaan persekutuan. Pada tahun 1942 hak mengutip cukai pendapatan telah diserahkan semula kepada kerajaan persekutuan. Pada tahun 1999 cukai perkhidmatan kerajaan (GST) yang menjadi sumber pendapatan tambahan utama kepada kerajaan negeri juga telah diserahkan semula kepada kerajaan persekutuan.

Di peringkat kerajaan negeri, atas dasar kepentingan politik iaitu untuk mengekalkan sokongan pengundi, kerajaan negeri memberi pengecualian cukai (sepert cukai tanah) yang semakin meluas kepada penduduk negeri masing-masing. Berikutan daripada perubahan-perubahan dalam pelaksanaan dasar cukai yang dibuat, pendapatan kerajaan negeri daripada sumber cukai berkurangan hampir lima puluh peratus berbanding dengan jumlah yang mampu dikutip sebelumnya. Walau bagaimanapun, senarai tanggungjawab perbelanjaan yang kerajaan negeri perlu tunaikan tidak berubah malah ianya semakin bertambah. Dua perubahan yang mempengaruhi hasil dan perbelanjaan yang bertentangan arah ini telah menyebabkan tahap jurang ketidakseimbangan fiskal menegak yang berlaku semakin tinggi dan tidak mampu dirapatkan melalui kaedah agihan pemberian yang diamalkan.

Sungguhpun demikian, ketidakseimbangan fiskal mendatar bukan menjadi isu utama di Australia kerana setiap buah kerajaan negeri diperuntukan dengan kuasa untuk memungut hasil dari asas cukai yang seragam. Bermakna secara teorinya di Australia, tiada persaingan di antara kerajaan negeri untuk mendapatkan dan meningkatkan kutipan hasil daripada sumber cukai. Walau bagaimanapun, secara praktiknya, tinjauan kepustakaan menunjukkan tahap jurang ketidakseimbangan fiskal mendatar yang berlaku antara kerajaan-kerajaan negeri di Australia adalah semakin meluas. Hal ini berlaku kerana sifat semulajadi dan skop aktiviti ekonomi antara kerajaan negeri adalah berbeza. Walaupun demikian, dua faktor ini tidak diambilkira dalam menentukan jumlah pemberian yang diagihkan kepada kerajaan-kerajaan negeri.

Masalah ketidakseimbangan fiskal di Australia ditangani dengan menaikkan kadar pemberian yang diagihkan kepada kerajaan-kerajaan negeri. Pemberian pertama kali diperkenalkan di Australia pada tahun 1933 dan ianya dikenali sebagai geran keseimbangan, iaitu sama seperti yang diamalkan di Kanada. Geran ini masih di laksanakan sehingga sekarang. Peranan pemberian ini juga adalah sama seperti yang diamalkan di Kanada iaitu bertujuan untuk merapatkan tahap jurang ketidakseimbangan fiskal menegak dan mendatar. Lima puluh satu peratus daripada pendapatan kerajaan-kerajaan negeri di Australia diperolehi daripada geran keseimbangan ini. Jumlah dan kadar geran yang diterima oleh kerajaan negeri meningkat setiap tahun.

Walaupun bagaimanapun, menurut Morris pilihan untuk menaikkan kadar pemberian yang dilaksanakan oleh kerajaan Australia bukannya bertujuan untuk merapatkan tahap jurang ketidakseimbangan fiskal menegak yang semakin tinggi tetapi sebaliknya lebih bertujuan untuk mencapai matlamat politik negara Persekutuan iaitu untuk menjamin hubungan yang stabil antara peringkat kerajaan. Berikutan

daripada itu, seperti yang berlaku di Kanada, geran keseimbangan yang diagihkan kepada kerajaan-kerajaan negeri di Australia juga tidak berjaya merapatkan tahap jurang ketidakseimbangan fiskal menegak dan mendatar. Malah menurut Morris tahap jurang ketidakseimbangan fiskal menegak yang berlaku di Australia semakin meningkat dan melebar.

Masalah yang sama juga berlaku di Amerika Syarikat iaitu tahap jurang ketidakseimbangan fiskal menegak dan mendatar yang berlaku adalah semakin tinggi. Jumlah pemberian yang diagihkan tidak mampu merapatkan jurang ketidakseimbangan fiskal sepenuhnya. Jumlah pemberian yang diagihkan kepada kerajaan negeri meningkat daripada USD 59.8 billion pada tahun 1980an kepada USD227.4 billion pada tahun 2002, tetapi peratus sumbangan pemberian ini kepada hasil kerajaan negeri menurun daripada 39.9 peratus (1980an) kepada purata kurang daripada 30.0 peratus pada tahun 1990an hingga awal tahun 2000. (Denhardt, R. B & Denhardt, J. V. 2006, m. s. 98-99).

Punca masalah ketidakseimbangan fiskal yang berlaku di Amerika Syarikat adalah berbeza daripada punca yang berlaku di Kanada dan di Australia. Tinjauan kepustakaan menemui bahawa ianya berpunca daripada dua faktor utama. Pertama, menurut Henry, N. (2007, m. s. 352 - 357) yang membincangkan pelaksanaan pemberian mengikut tempoh kepimpinan Presiden, ianya berlaku kerana terdapat pelbagai jenis pemberian yang telah diagihkan kepada kerajaan negeri, tetapi antara jenis pemberian yang diagihkan tersebut tiada pelarasan dalam pelaksanaannya.

Tujuan pemberian yang diagihkan juga adalah pelbagai. Antaranya termasuklah untuk melaksanakan dan menjayakan dasar negara Persekutuan, iaitu bertujuan melaksanakan peranan kerajaan (persekutuan dan negeri) kepada rakyat. Walaupun demikian, tiada sebarang pemberian yang diagihkan kepada kerajaan

negeri yang diamalkan di Amerika yang bertujuan untuk merapatkan tahap jurang ketidakseimbangan fiskal. Sungguhpun demikian, kerana masih terdapat negeri yang mampu beroperasi dan mencapai keseimbangan fiskal selepas menerima pemberian yang diagihkan, maka tahap jurang ketidakseimbangan fiskal mendatar yang berlaku menjadi semakin melebar.

Kedua, kerana pemberian yang diagihkan tidak menepati keperluan perbelanjaan negeri. Hasil kajian yang telah dibuat terhadap kesan pemberian ke atas belanjawan negeri-negeri di Amerika Syarikat menunjukkan tujuan dasar pemberian yang ditetapkan oleh kerajaan persekutuan adalah berbeza daripada keperluan perbelanjaan kerajaan negeri. Perbezaan tujuan pemberian ini telah mengganggu pelaksanaan dan pencapaian dasar negeri dan menyebabkan operasi kewangan negeri berakhir dengan defisit. Tujuan agihan pemberian yang diamalkan juga telah menyebabkan kerajaan persekutuan mencampuri hal ehwal kerajaan negeri dengan keterlaluan dan tidak bersesuaian. Berikutan daripada campur tangan tersebut pentadbir awam menjadi lebih bertanggungjawab kepada kerajaan persekutuan berbanding dengan kepada kerajaan negeri masing-masing.

Di Amerika Syarikat, tiga kategori jenis pemberian utama diagihkan kepada negeri iaitu 'categorical grants', 'block grants', dan 'revenue sharing grants'. Menurut Henry, N (2007, m. s. 355), 'categorical grants' diagihkan berpandukan kepada tiga kriteria iaitu pertama, mengikut formula dan tiada had maksima, kedua, mengikut projek serta mengikut formula dan yang ketiga adalah mengikut projek dan maksud. Pemberian mengikut projek dan maksud merupakan jenis pemberian utama yang diagihkan kepada negeri. Kerajaan negeri disyaratkan untuk mengguna pemberian ini mengikut maksud (projek) yang telah ditetapkan sepenuhnya, seperti membina logi pembentongan. Jumlah pemberian yang diagihkan di bawah kategori ini meliputi hampir sembilan puluh lapan peratus daripada jumlah keseluruhan pemberian yang

telah diagihkan. Tujuh puluh lapan peratus daripada jumlah ini dibelanjakan untuk melaksana program yang ditetapkan oleh kerajaan persekutuan sepenuhnya.

'Block grants' juga merupakan pemberian mengikut formula tetapi negeri boleh mengguna pemberian in untuk berbagai maksud. Sungguhpun demikian, maksud tersebut mestilah masih di dalam skop fungsi yang telah ditetapkan oleh kerajaan persekutuan seperti perumahan, pendidikan dan projek pembangunan masyarakat. Kerajaan-kerajaan negeri hanya bebas mengguna pemberian dalam kategori ketiga sahaja untuk sebarang maksud. Sungguhpun demikian, secara amalnya, maksud pemberian di bawah kategori ketiga ini ditetapkan oleh ketua kerajaan negeri (ahli politik) dengan tujuan untuk mencapai matlamat politik kerajaan negeri dan matlamat ini adalah seragam antara kerajaan negeri iaitu bagi mengekalkan sokongan pengundi.

Jumlah sebenar pemberian yang diagihkan kepada kerajaan-kerajaan negeri meningkat daripada kurang satu peratus (sebelum tahun 1950) kepada lebih empat peratus kepada ekonomi Amerika Syarikat pada tahun 1990an dan awal tahun 2000. Walaupun demikian, menurut Henry, N. (2007), jumlah peningkatan yang berlaku ini dipengaruhi oleh peningkatan dalam jumlah pemberian untuk membiayai perbelanjaan individu yang disalurkan kepada kerajaan negeri, tetapi kerana pemberian perbelanjaan individu bukan merupakan salah satu daripada tiga kategori pemberian yang telah dijelaskan di atas dan ianya juga bukan bertujuan untuk merapatkan jurang ketidakseimbangan fiskal, maka pemberian ini tidak mampu merapatkan jurang ketidakseimbangan fiskal menegak dan mendatar.

Ketidakmampuan ini berlaku kerana negeri yang menerima pemberian perbelanjaan individu dikehendaki hanya untuk melaksanakan program-program kebajikan kerajaan persekutuan di peringkat negeri masing-masing sahaja. Mereka tidak boleh mengguna pemberian ini untuk membiayai perbelanjaan operasi negeri

yang perlu ditunaikan (Henry, N. 2007, m. s. 354-357). Sehubungan dengan itu, di Amerika Syarikat walaupun banyak jenis pemberian telah diagihkan kepada kerajaan negeri dan jumlah yang diagihkan juga meningkat dengan banyak, tetapi tahap jurang ketidakseimbangan fiskal menegak dan mendatar yang berlaku tidak berjaya dirapatkan sepenuhnya. Punca utama ketidakmampuan ini ialah kerana pemberian yang diagihkan tidak bertujuan untuk mencapai keseimbangan fiskal dalam operasi kewangan.

Pengalaman Kanada dan Australia yang dibincangkan di atas menunjukkan walaupun tanggungjawab menyediakan perkhidmatan awam dan kuasa memungut cukai antara peringkat kerajaan yang diperuntukkan adalah seragam, masalah ketidakseimbangan fiskal mendatar dan menegak masih boleh berlaku. Pengalaman Amerika Syarikat merupakan sesuatu yang dijangkakan kerana apa yang berlaku adalah selari dengan andaian teori federalisme fiskal yang dikemukakan oleh Sarjana Barat berdasarkan kepada pengalaman Amerika Syarikat itu sendiri, iaitu ketidakseimbangan fiskal berlaku kerana kuasa memungut hasil dan peranan antara peringkat kerajaan yang diperuntukkan di dalam perlembagaan persekutuan adalah tidak seimbang.

Pengalaman di tiga buah negara Persekutuan tulen di atas jelas menunjukkan jumlah pemberian yang diagihkan gagal merapatkan jurang ketidakseimbangan fiskal menegak dan mendatar kerana empat sebab utama. Pertama, kerana kos menyediakan perkhidmatan awam dan perbelanjaan negeri tidak diambilkira dalam menentukan jumlah pemberian. Kedua, kerana perbezaan sifat semulajadi dan skop aktiviti ekonomi antara kerajaan persekutuan dengan kerajaan negeri serta antara kerajaan-kerajaan negeri tidak diambilkira, sedangkan perbezaan-perbezaan ini mempengaruhi kemampuan negeri untuk memungut hasil bagi menyediakan perkhidmatan awam kepada rakyat dengan lebih berkesan.

Ketiga, tahap jurang ketidakseimbangan fiskal antara negeri juga tidak diberi pertimbangan. Jumlah dan jenis pemberian yang diagihkan hanya mengambilkira keupayaan kerajaan negeri untuk mengutip hasil sahaja. Keempat, dari segi amalannya tujuan sebenar dasar pemberian bukanlah semata-mata untuk merapatkan jurang ketidakseimbangan fiskal tetapi sebaliknya bertujuan untuk mencapai pelbagai matlamat dasar politik negara Persekutuan. Khususnya untuk mengekalkan sokongan rakyat kepada kerajaan yang sedang memerintah dan bagi menjamin hubungan yang stabil antara peringkat kerajaan.

Di Malaysia, ketidakseimbangan fiskal menegak dan mendatar merupakan persoalan yang dijangkakan kerana sebagai sebuah negara Persekutuan separa tulen, kerajaan persekutuan dan kerajaan negeri diperuntukkan dengan bidang kuasa kewangan yang amat tidak seimbang. Kajian-kajian dan perbincangan oleh Sarjana tempatan merumuskan bahawa ketidakseimbangan fiskal yang berlaku di Malaysia adalah berpunca daripada sifat persekutuan Malaysia yang terlalu berpusat; bidang kuasa kewangan menjadi hak kerajaan persekutuan sepenuhnya.

Walau bagaimanapun, tinjauan kepustakaan tidak menemui perbincangan khusus mengenai sebab musabab ketidakseimbangan fiskal berlaku di peringkat operasi dengan menghubungkaitkannya dengan agihan pemberian. Perbincangan terhadap persoalan hubungan antara peringkat kerajaan di Malaysia boleh diklasifikasikan kepada dua kumpulan utama. Pertama, persoalan hubungan pentadbiran dan politik. Kedua, persoalan hubungan fiskal secara khusus.

Persoalan pertama dibincangkan oleh ramai penulis dan pengkaji. Antaranya ialah Milner, R. S. & Mauzy, D. K. (1967, 1982), Simandjuntak, B. (1969, & 1985), Puthuchery, M. (1985), Zaleha, H. (1986), Shafruddin, B. H. (1987), Chin, J. (2003), Jomo, K. S. & Wee Chong Hui, (2003), Mohamed Noordin Sopiee, (2005), Jayum, A. J.

(2006) dan Mohammad Agus, Y. (2006). Perbincangan mereka tertumpu kepada struktur kerajaan Persekutuan dengan menumpukan kepada hubungan politik dan pentadbiran.

Persoalan hubungan fiskal jarang dibincangkan. Kajian terhadap persoalan ini juga jarang dibuat. Ditemui terdapat hanya lima buah kajian sahaja yang membincangkan persoalan ini iaitu oleh Lai, A. S. (1968), Tan, S. H. (1976), Umikalsum, M. N. (1991), Wee, C. H. (1992 & 2005) dan Zuriana, Z. (2004). Walau bagaimanapun, kajian dan perbincangan mereka tidak memfokuskan kepada agihan pemberian secara khusus bagi memahami persoalan ketidakseimbangan fiskal yang menjadi tumpuan kajian ini.

Kajian Lai, (1968) membincangkan persoalan agihan sumber kewangan daripada perspektif politik dan ekonomi. Persoalan ini dibincangkan dalam konteks sebuah masyarakat berbilang kaum. Kajian ini agak komprehensif dan merupakan kajian awal mengenai persoalan hubungan fiskal di Malaysia. Menurut Mohammad Agus (2006, m. s. 25), kajian oleh Lai melihat hubungan fiskal dari banyak dimensi termasuklah politik dan masalah pelarasan kewangan. Walau bagaimanapun, berkaitan dengan mekanisma pelarasan kewangan, kajian beliau tidak membincangkan persoalan ketidakseimbangan fiskal mendatar dan pemberian secara khusus.

Berhubung dengan agihan pemberian kepada negeri-negeri yang turut dibincangkan, Lai merumuskan untuk menyelesaikan masalah ketidakseimbangan fiskal menegak, kerajaan persekutuan dan kerajaan negeri mesti diperintah oleh parti politik yang sama. Selain itu tadbir urus kewangan antara dua peringkat kerajaan ini juga mesti dibuat di dalam lingkungan struktur sistem kesatuan. Kajian oleh Tan, (1976) sebaliknya menunjukkan persamaan parti politik antara peringkat kerajaan tidak

mampu menyelesaikan masalah ketidakseimbangan fiskal seperti yang dikemukakan oleh Lai.

Tan, (1976), membuat kajian kes di Pulau Pinang daripada perspektif ekonomi dengan menumpukan kepada persoalan ketidakseimbangan fiskal menegak. Beliau membincangkan jenis pemberian yang diterima oleh Pulau Pinang (negeri) dan peranan Majlis Kewangan Negara sebagai institusi pelarasan ketidakseimbangan fiskal menegak. Beliau merumuskan pemberian yang diagihkan kepada Pulau Pinang tidak berkesan untuk meningkatkan kemampuan fiskal Pulau Pinang dan jurang ketidakseimbangan fiskal menegak kerana institusi ini tidak efektif. Dapatan kajian beliau menunjukkan hal ini berlaku kerana cadangan yang dibuat oleh Majlis Kewangan Negara tidak mengikat dan dipengaruhi oleh 'unsur lain'. Namun begitu, 'unsur lain' ini tidak dijelaskan dalam kajian beliau. Kajian Tan tidak membincangkan bagaimana jumlah pemberian ditentukan dan diagihkan dan juga tidak membincangkan persoalan ketidakseimbangan fiskal mendatar.

Berbanding dengan Tan, Kajian oleh Zaleha (1986) sebaliknya adalah kajian hubungan pusat-negeri daripada perspektif pentadbiran awam dengan menumpukan kepada persoalan hubungan pentadbiran antara peringkat kerajaan. Kajian beliau meninjau peranan pemberian kepada kerajaan-kerajaan negeri sebagai alat pelarasan fiskal terhadap masalah ketidakseimbangan perancangan dan pelaksanaan pembangunan antara kerajaan persekutuan dengan kerajaan negeri (Kelantan).

Zaleha berbuat demikian dengan membandingkan antara kerangka dan amalan persekutuan Malaysia dengan amalan di beberapa buah negara Persekutuan utama dunia lain seperti German dan Australia. Dapatan kajian beliau menunjukkan pemberian kepada kerajaan Kelantan (negeri) tidak mampu meningkatkan kemampuan fiskal negeri Kelantan untuk tujuan pembangunan. Beliau merumuskan pemberian

gagal membawa pembangunan di Kelantan kerana parti politik yang memerintah kerajaan Kelantan dengan yang memerintah kerajaan persekutuan adalah berbeza. Perbezaan ini menyebabkan hubungan pentadbiran dalam pelaksanaan projek pembangunan dan agihan pemberian kepada negeri Kelantan tidak lancar. Analisis masalah ketidakseimbangan yang dibuat oleh Zaleha adalah berbeza daripada yang menjadi tumpuan kajian ini.

Kajian oleh Shafruddin, (1987) juga merupakan kajian hubungan pentadbiran antara peringkat kerajaan seperti kajian Zaleha. Shafruddin membincangkan persoalan ini berdasarkan kepada amalan Malaysia antara tahun 1958 hingga 1977. Persoalan kajian beliau ditinjau daripada perspektif sejarah dan politik dan ianya mirip dengan perspektif kajian Lai. Shafruddin memfokuskan kajian beliau kepada empat faktor persekutuan yang mempengaruhi masalah hubungan antara peringkat kerajaan di Malaysia iaitu perlembagaan, hubungan fiskal, institusi pentadbiran dan peranan parti politik.

Berkaitan dengan hubungan fiskal, Shafruddin membincangkan bidang kuasa kewangan kerajaan persekutuan berbanding dengan peruntukan dan peraturan untuk melaksanakan pemberian kepada kerajaan-kerajaan negeri. Beliau merumuskan bahawa hubungan fiskal amalan Malaysia dipengaruhi oleh masalah ketidakseimbangan fiskal menegak dan ketidakseimbangan fiskal mendatar. Masalah ini berlaku kerana hasil kerajaan-kerajaan negeri terhad berbanding dengan tanggungjawab perbelanjaan yang perlu mereka tunaikan. Penemuan ini adalah sama dengan penemuan Tan. Shafruddin merumuskan masalah ini sebagai berpunca daripada kerangka persekutuan berpusat yang diperuntukkan dan diamalkan oleh Malaysia.

Kajian berikutnya yang ditinjau ialah kajian empirikal daripada perspektif ekonomi yang dibuat oleh Umikalsum, (1991). Beliau mengkaji persoalan hubungan fiskal antara 1971 hingga 1987 dengan membandingkan antara amalan dengan kerangka hubungan yang diperuntukkan dalam Perlembagaan Persekutuan. Analisis perbandingan ini adalah sama seperti yang dibuat oleh Tan, Shafruddin dan Lai. Tumpuan perbincangan Umikalsum ialah terhadap empat aspek hubungan fiskal iaitu peruntukan dan tanggungjawab perbelanjaan, kuasa mengutip cukai, peruntukan pinjaman dan hutang serta pemberian sebagai alat pelarasan ketidakseimbangan fiskal menegak dan mendatar.

Berhubung dengan pemberian yang juga menjadi tumpuan kajian ini, Umikalsum merumuskan pemberian kepada negeri-negeri tidak mampu merapatkan jurang ketidakseimbangan fiskal menegak. Rumusan ini adalah sama seperti yang telah dibuat oleh Tan dan Shafruddin yang dibincangkan sebelumnya. Menurut Umikalsum pemberian hanya mampu meningkatkan perbelanjaan negeri dan hanya mampu mengurangkan jurang ketidakseimbangan fiskal menegak tanpa memberi kesan yang tidak baik kepada perbelanjaan dan usaha negeri untuk meningkatkan kutipan hasil. Sungguhpun demikian, sama seperti kajian lain yang telah dibincangkan sebelum ini, Umikalsum juga tidak melihat agihan pemberian daripada perspektif dasar dan perlaksanaannya di peringkat jabatan pelaksana.

Kajian oleh Wee, (1992) juga adalah satu lagi kajian yang menumpukan kepada persoalan ketidakseimbangan dalam hubungan fiskal daripada perspektif ekonomi seperti yang telah dibuat oleh Tan dan Umikalsum. Walaupun begitu, berbeza daripada mereka kerana kajian Wee menumpukan kepada persoalan ketidakseimbangan dalam peruntukkan perbelanjaan antara sektor dan ketidakseimbangan agihan sumber antara Sabah, Sarawak dengan Semenanjung.

Berkaitan dengan pemberian, kajian Wee menilai peranan pemberian sebagai alat pelarasan terhadap ketidakseimbangan sosio-ekonomi antara negeri.

Dapatan kajian beliau menunjukkan Sabah dan Sarawak menerima jumlah pemberian tertinggi berbanding dengan negeri-negeri lain di Semenanjung tetapi, jumlah yang diagihkan masih tidak mampu merapatkan jurang ketidakseimbangan dalam pembangunan, ketidakseimbangan dalam penyediaan prasarana dan ketidakseimbangan dalam kemampuan menjaga kebajikan rakyat antara dua buah negeri berkenaan dengan negeri-negeri di Semenanjung Malaysia.

Wee merumuskan, pemberian kepada negeri-negeri yang dikaji tidak mampu mengatasi masalah ketidakseimbangan-ketidakseimbangan yang ditinjau sebagai berpunca daripada struktur dan hubungan fiskal yang diperuntukkan di dalam Perlembagaan Persekutuan yang amat tidak seimbang antara peringkat kerajaan dan juga antara kerajaan-kerajaan negeri. Rumusan ini juga mirip dengan rumusan yang dikemukakan oleh pengkaji hubungan fiskal sebelum beliau seperti Tan, Umikalsum dan Shafruddin.

Kajian hubungan fiskal terkini ditemui dibuat oleh Zuriana, (2004) dan Wee (2005). Pendekatan kajian mereka amat mirip dengan pendekatan kajian oleh Umikalsum dan Tan iaitu kajian empirikal dan siri masa (mulai 1995 hingga 2001) dengan mengguna pakai model ekonomi sebagai kerangka analisis kajian. Namun, berbeza daripada kajian sebelum beliau, Zuriana menumpukan kepada persoalan ketidakseimbangan sosio-ekonomi dan ketidakseimbangan prestasi kewangan antara kerajaan persekutuan dengan dua buah kerajaan negeri yang berbeza iaitu Kedah dan Johor. Zuriana menghubungkan persoalan ketidakseimbangan ini dengan peranan dua mekanisme pelarasan ketidakseimbangan fiskal iaitu pemberian kepada negeri

dan pinjaman. Persoalan ini ditinjau daripada perspektif pentadbiran dan undang-undang.

Berkaitan dengan pemberian kepada negeri dan prestasi kewangan negeri, kajian Zuriana menumpukan kepada kaedah, tujuan dan kesan pemberian terhadap prestasi kewangan kerajaan negeri sama seperti yang dibuat oleh Tan dan Umikalsum. Zuriana merumuskan pemberian gagal merapatkan jurang ketidakseimbangan fiskal menegak dan mendatar. Pemberian yang diagihkan juga tidak mampu merapatkan jurang sosio-ekonomi antara dua buah negeri yang ditinjau (Johor dan Kedah). Penemuan-penemuan beliau adalah sama dengan penemuan kajian yang dibuat oleh Wee (1992).

Kajian terkini oleh Wee (2005), berlainan daripada kajian hubungan fiskal yang telah dibincangkan sebelum ini kerana kajian ini menumpukan kepada peranan kerajaan persekutuan sebagai pihak yang menentukan agihan sumber kewangan. Sungguhpun demikian, beliau juga tidak melihatnya daripada perspektif pelaksanaan dasar pemberian. Kajian beliau menumpukan kepada kesan perbelanjaan kerajaan persekutuan terhadap masalah ketidakseimbangan perkhidmatan sosial dan kesan percukaian ke atas prestasi kewangan kerajaan persekutuan.

Dapatan kajian beliau menunjukkan masalah ketidakseimbangan fiskal berlaku akibat daripada pertambahan dalam perbelanjaan kerajaan negeri. Pertambahan ini berpunca daripada pertambahan dalam perbelanjaan kerajaan persekutuan. Pertambahan sebegini menyebabkan kerajaan negeri terus bergantung kepada kerajaan persekutuan untuk mendapatkan hasil tambahan. Kebergantungan ini seterusnya menyebabkan kerajaan negeri tidak bebas membuat keputusan perbelanjaan dan seterusnya menyebabkan berlakunya masalah ketidakseimbangan fiskal menegak dan mendatar.

Ringkasnya, perbincangan persoalan hubungan fiskal di Malaysia menemui empat kekosongan. Pertama, tiada perbincangan terhadap persoalan ketidakseimbangan fiskal mendatar secara khusus. Kedua, tiada yang membincangkan pelaksanaan pemberian di peringkat kerajaan negeri atau mengenai peranan institusi pentadbiran kewangan negeri sebagai sebuah institusi yang turut terlibat dalam agihan pemberian kepada negeri-negeri.

Ketiga, tiada perbincangan terhadap persoalan ketidakseimbangan fiskal dan agihan pemberian daripada perspektif proses pembuatan keputusan operasi. Keempat, tiada daripada kajian sebelum ini yang membincangkan persoalan hubungan fiskal daripada perspektif bidang sains politik dan pentadbiran awam kecuali yang telah dibuat oleh Zaleha dan Zuriana. Walau bagaimanapun, tumpuan perbincangan mereka berdua bukanlah kepada persoalan pembuatan keputusan operasi pemberian yang menjadi tumpuan kajian ini (Jadual 1.1).

Sehubungan dengan itu, kajian ini bertujuan mengisi sebahagian daripada kekosongan yang dikenalpasti tersebut. Khususnya untuk mengetahui sebab musabab pemberian sebagai satu mekanisme pelarasan kewangan tidak mampu menyelesaikan masalah ketidakseimbangan fiskal mendatar dengan berkesan. Dalam konteks negara Persekutuan tulen yang ditinjau dan amalan di Malaysia, sebab musabab yang ditemui menunjukkan persoalan ini ada kaitannya dengan bidang kuasa kewangan negeri dan persekutuan, sumber hasil yang diperuntukan kepada kerajaan negeri dan persekutuan, matlamat dan tujuan pemberian yang diagihkan dan tanggungjawab negeri serta persekutuan secara keseluruhannya terhadap rakyat.

**Jadual 1.1: Ringkasan Kajian Hubungan Fiskal Di Malaysia**

<b>Penyelidik</b>	<b>Perspektif Kajian</b>	<b>Kawasan Kajian</b>	<b>Persoalan Kajian dan Penemuan</b>
Lai, A. H. (1968)	Politik dan Ekonomi	Semenanjung dan Malaysia	Agihan pemberian dan kemampuan fiskal negeri amat terhad. Penemuan: jurang ketidakseimbangan fiskal menegak boleh dirapatkan dengan dua cara: (a) kerajaan negeri dan persekutuan mesti diperintah oleh kerajaan yang sama dan (b), operasi kewangan mesti ditadbir urus mengikut sistem kesatuan.
Tan, S. H. (1976)	Ekonomi	Pulau Pinang (1960-1972)	Pemberian sebagai alat pelarasan ketidakseimbangan fiskal menegak. Penemuan: Sistem pelarasan kewangan tidak efektif untuk merapatkan jurang ketidakseimbangan fiskal menegak kerana keputusan yang dibuat oleh Majlis Kewangan Negara tidak mengikat.
Zaleha, H. (1986)	Sains Politik/ Pentadbiran Awam	Semenanjung Malaysia dan Kelantan	Ketidakseimbangan bidang kuasa dalam tadbir urus peruntukan dan agihan pemberian untuk pembangunan. Penemuan: Agihan pemberian gagal merapatkan jurang ketidakseimbangan pembangunan antara persekutuan dengan negeri kerana tadbir urus pemberian untuk melaksana pembangunan tidak lancar. Hal ini berlaku kerana parti politik yang memerintah Kelantan dan kerajaan persekutuan berbeza.
Shafruddin, B. H. (1987)	Sejarah, Politik, & Ekonomi	Semenanjung Malaysia	Masalah dalam hubungan pusat-negeri. Penemuan: Hubungan antara peringkat kerajaan di Malaysia dipengaruhi oleh masalah ketidakseimbangan kewangan menegak dan mendatar. Negeri amat bergantung kepada pemberian untuk meningkatkan kemampuan fiskal
Umikalsum, M. N. (1991)	Ekonomi	Malaysia (1971-1987)	Masalah dalam hubungan fiskal Penemuan: pemberian hanya mampu meningkatkan perbelanjaan dan mengurangkan perbezaan jurang kemampuan fiskal antara peringkat kerajaan dan antara negeri.
Wee, C. H. (1992)	Ekonomi	Sabah, Sarawak dan Semenanjung	Perbezaan tahap pembangunan antara Sabah Sarawak dengan Semenanjung. Penemuan: Pemberian mampu meningkatkan perbelanjaan negeri tetapi tidak mampu memperbaiki jurang ketidakseimbangan pembangunan antara negeri.
Zuriana, Z. (2004)	Ekonomi, Pentadbiran & Undang-undang	Johor dan Kedah	Ketidakseimbangan sosio-ekonomi dan jurang kemampuan fiskal antara negeri. Penemuan: jumlah pemberian terlalu kecil untuk meningkatkan prestasi kewangan negeri dan tidak mampu merapatkan jurang sosio-ekonomi antara negeri.

Sehubungan dengan itu, kajian ini secara bertujuan membincangkan persoalan ketidakseimbangan fiskal mendatar dengan memfokuskan kepada proses pembuatan keputusan bagi menentukan jumlah pemberian dan kaedah agihannya kepada kerajaan-kerajaan negeri. Fokus perbincangan ini dipilih kerana pengalaman di tiga buah negara Persekutuan tulen yang ditinjau menunjukkan tujuan pemberian dan agihannya di peringkat operasi mempengaruhi jurang ketidakseimbangan fiskal menegak dan mendatar dengan bermakna.

### **1.1 Pernyataan Masalah Kajian**

Malaysia ialah sebuah negara Persekutuan yang menggabungkan negeri yang mempunyai latar belakang yang berbeza. Rancangan Malaysia Kesembilan (RMK-9) (2006. m. s. 377) mengklasifikasikan Malaysia kepada lima buah wilayah<sup>1</sup>. Di dalam setiap buah wilayah ini terdapat negeri yang miskin, negeri yang kurang membangun dan negeri yang kaya dan membangun. Terdapat negeri yang mempunyai sumber hasil yang banyak dan negeri yang mempunyai sumber hasil yang amat terhad. Terdapat juga negeri yang menumpukan kepada sektor pertanian sebagai aktiviti ekonomi utama. Negeri lain pula menumpukan kepada sektor perdagangan dan perindustrian sebagai aktiviti ekonomi utama.

Terdapat negeri yang mampu menyediakan perkhidmatan awam kepada rakyat dengan cekap dan berkesan tetapi, masih terdapat banyak negeri yang tidak mampu berbuat demikian. Perbezaan kemampuan ini berlaku kerana tahap kemampuan fiskal negeri untuk menunaikan tanggungjawab perbelanjaan seragam yang diperuntukan kepada mereka tidak seimbang. Negeri yang mempunyai sumber hasil yang terhad dan menumpukan kepada pertanian sebagai aktiviti ekonomi utama beroperasi dengan kemampuan fiskal yang terhad dan mengalami jurang defisit yang tinggi. Negeri yang

---

<sup>1</sup> (i), Wilayah Timur, (ii), Wilayah Tengah, (iii), Wilayah Selatan, (iv) Wilayah Utara, & (v), Sabah, & Sarawak

mempunyai banyak sumber hasil dan menumpukan kepada perdagangan dan perindustrian sebagai aktiviti ekonomi utama pula mempunyai kemampuan fiskal yang tinggi dan mampu beroperasi dengan mengalami jurang defisit yang rendah sahaja.

Perbezaan jurang defisit antara negeri ini menyebabkan berlakunya masalah ketidakseimbangan fiskal mendatar. Perbezaan ini seterusnya mempengaruhi kemampuan negeri-negeri untuk menyediakan perkhidmatan awam kepada rakyat dengan berkesan. Kualiti perkhidmatan awam dan barangan awam yang disediakan oleh negeri yang kaya dengan negeri yang miskin juga tidak seimbang. Contohnya, kualiti jalan raya dan lain-lain kemudahan pengangkutan yang disediakan oleh negeri-negeri di Malaysia yang miskin dengan negeri-negeri yang kaya adalah berbeza.

Perlembagaan Persekutuan 1948 memperuntukkan pemberian sebagai mekanisme utama untuk menyelesaikan berbagai masalah ketidakseimbangan yang berpunca daripada perbezaan kemampuan fiskal ini. Kaedah agihan pemberian yang diperuntukkan disemak dan dibuat pindaan; pindaan-pindaan pada tahun 1957, 1963 dan yang seterusnya dibuat agar masalah-masalah ketidakseimbangan ini dapat diselesaikan dengan sistematik dan lebih berkesan. Sungguhpun demikian, jurang ketidakseimbangan fiskal antara negeri masih berlaku. Tahap jurang ketidakseimbangan fiskal antara negeri yang kaya dengan negeri yang miskin masih tinggi.

Penyata kewangan negeri sebenar yang dirujuk dalam tempoh kajian membuktikan bahawa operasi kewangan kerajaan negeri sering berakhir dengan jurang defisit yang tinggi. Jurang ini berlaku setiap tahun dalam tempoh kajian iaitu antara tahun 1999 hingga 2005 (Bab 2, Jadual 2.6, m. s. 70). Jurang yang berlaku antara negeri amat tidak seimbang. Terdapat negeri miskin yang masih tidak mampu membiayai semua perbelanjaan operasi yang perlu ditunaikan selepas menerima

pemberian. Negeri-negeri ini masih miskin dan tidak mampu menyediakan perkhidmatan awam kepada rakyat seperti yang diharapkan.

Mengapa jumlah pemberian yang diagihkan tidak mampu menyelesaikan masalah jurang ketidakseimbangan fiskal yang tidak seimbang antara negeri, sedangkan pemberian ialah mekanisme yang ditetapkan dengan mengambilkira latar belakang dan kemampuan fiskal yang berbeza antara negeri. Begitu juga antara tujuan utama pemberian ialah untuk membantu negeri yang miskin melebihi daripada untuk membantu negeri yang kaya, supaya sekurang-kurangnya negeri yang miskin mampu menyediakan perkhidmatan asas kepada rakyat sama seperti yang mampu disediakan oleh negeri yang kaya.

Kerajaan-kerajaan negeri mendakwa kemampuan fiskal mereka yang amat terhad merupakan antara punca utama mereka tidak mampu melaksanakan tanggungjawab perbelanjaan yang perlu ditunaikan dengan cekap dan berkesan. Negeri-negeri mendakwa kemampuan fiskal mereka terhad kerana tiga faktor yang ada kaitannya dengan agihan pemberian. Pertama, kerana jumlah pemberian yang diagihkan adalah kurang daripada jumlah yang 'sepatutnya' negeri terima. Kedua, kerana jumlah pemberian yang diagihkan tidak cukup untuk memenuhi keperluan perbelanjaan yang dimaksudkan oleh jenis pemberian yang diagihkan kepada negeri. Ketiga, kerana kerajaan persekutuan lewat mengagihkan pemberian kepada negeri. Sejauhmana dakwaan-dakwaan negeri ini benar berlaku dan jika ianya benar, mengapa ianya berlaku. Kajian ini bertujuan menganalisis proses pembuatan keputusan bagi menentukan jumlah pemberian dan kaedah agihannya untuk memahami persoalan yang diketengahkan.

## **1.2 Soalan Kajian**

Kajian ini dilaksana untuk menjawab empat soalan utama iaitu apakah tahap kemampuan fiskal negeri? Apakah tahap bidang kuasa negeri dalam tadbir urus kewangan? Bagaimanakah jumlah pemberian ditentukan dan diagihkan kepada negeri-negeri? Sejauhmanakah proses pembuatan keputusan bagi menentukan jumlah pemberian dan kaedah agihannya mempengaruhi jurang ketidakseimbangan fiskal antara negeri?

## **1.3 Tujuan Kajian**

Berpandukan kepada soalan yang dikemukakan, kajian ini dilaksana untuk mencapai empat tujuan utama. Pertama, untuk menghurai tahap kemampuan fiskal negeri dan tahap bidang kuasa negeri dalam tadbir urus kewangan. Kedua, untuk menghurai kaedah agihan pemberian kepada negeri. Ketiga, untuk memahami proses pembuatan keputusan bagi menentukan jumlah pemberian kepada negeri. Keempat, untuk mengetahui kesan proses menentukan jumlah pemberian dan kaedah agihan yang diamalkan terhadap tahap jurang ketidakseimbangan fiskal antara negeri.

## **1.4 Skop Kajian**

Kajian ini dilaksanakan dalam lingkungan lima skop. Pertama, kajian ini merupakan kajian hubungan fiskal dengan menumpukan kepada salah satu daripada dua persoalan utama ketidakseimbangan fiskal iaitu ketidakseimbangan fiskal mendatar sahaja. Kedua, walaupun kajian ini merupakan kajian di peringkat sebuah negara Persekutuan tetapi menumpukan kepada persoalan negeri.

Ketiga, kajian ini dibuat dalam tempoh sepuluh tahun iaitu mulai 1996 hingga 2005. Tempoh ini memadai untuk merumuskan tahap masalah ketidakseimbangan fiskal mendatar dan untuk menunjukkan 'kestabilan' proses menentukan jumlah

pemberian serta kaedah agihan yang diamalkan. Kajian terdahulu yang dibuat dalam tempoh lima dan sepuluh hingga dua puluh tahun juga mampu menunjukkan dan merumuskan aliran kedudukan operasi kewangan negeri-negeri dan tahap jurang ketidakseimbangan fiskal antara negeri dengan jelas.

Keempat, kawasan kajian ini meliputi empat buah negeri di utara Semenanjung Malaysia. Kajian hubungan fiskal terdahulu yang ditemui dan ditinjau terdiri daripada kajian kes di sebuah dan dua buah negeri, kajian di peringkat Semenanjung Malaysia dan kajian di peringkat Tanah Melayu dan Malaysia (Bab 2). Berbanding dengan kajian-kajian kes terdahulu, kawasan kajian yang lebih besar diperlukan untuk kajian kes ini supaya persoalan ketidakseimbangan fiskal antara negeri dapat dirumuskan dengan lebih tepat.

Sehubungan dengan itu, negeri-negeri di utara Semenanjung Malaysia dipilih atas dua justifikasi. Pertama, kerana negeri-negeri di utara Semenanjung merangkumi negeri yang miskin dan negeri yang kaya<sup>2</sup>. Perbezaan status antara negeri diperlukan oleh kajian ini kerana tiga alasan utama. Pertama, untuk membolehkan tahap kemampuan fiskal antara negeri yang miskin, antara negeri yang kaya dan antara negeri yang miskin dengan negeri yang kaya dikenalpasti. Kedua, supaya kemampuan fiskal negeri dalam Persekutuan Malaysia dapat diwakili. Ketiga, supaya kajian ini dapat merumuskan persoalan kajian dengan lebih tepat.

Kelima, analisis kedudukan operasi kewangan negeri dalam kajian ini dibuat dengan merujuk kepada penyata Akaun Hasil Disatukan sahaja. Penyata ini menunjukkan kedudukan operasi kewangan negeri. Laporan-laporan Ekonomi (Malaysia) dan kajian-kajian hubungan fiskal terdahulu yang telah ditinjau (Bab 2)

---

<sup>2</sup> Pulau Pinang ialah Negeri paling membangun (paling kaya) dari tiga belas buah Negeri di Malaysia; Kedah, dan Perlis ialah Negeri kesembilan, dan kelapan miskin. Perak ialah Negeri sederhana membangun (RMK-9, m. s. 376).