

FEDERALISME FISKAL: PERUNTUKAN KERAJAAN PERSEKUTUAN  
KEPADA NEGERI JOHOR DAN KEDAH

ZURIANA ZAHRIN  
EGCX 01003

KERTAS PENYELIDIKAN DISERAHKAN KE FAKULTI EKONOMI DAN  
PENTADBIRAN UNTUK MEMENUHI SEBAHAGIAN SYARAT  
KEPERLUAN IJAZAH SARJANA PENTADBIRAN AWAM

JUN 2004

Perpustakaan Universiti Malaya



A511706960

## PENGAKUAN

Saya akui karya ini adalah hasil kerja saya sendiri kecuali nukilan-nukilan,  
ringkasan-ringkasan, jadual dan rajah yang setiap satunya  
telah saya jelaskan sumbernya.

28 JUN 2004

-----  
TARIKH



-----  
ZURIANA ZAHRIN

## PENGHARGAAN

### بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Terdahulu, saya ingin mengucapkan syukur ke hadrat ilahi kerana dengan izinNya kertas penyelidikan ini dapat disiapkan. Sesungguhnya, dengan izinNya juga saya telah dikurniakan nikmat ilmu pengetahuan yang berguna untuk dimanfaatkan dalam kerjaya saya.

Jutawan terima kasih saya rangkaikan buat penyelia yang dihormati, Eni Nawa Abdullah yang sudi membent bimbingan, dorongan serta tunjuk ajar bagi menghasilkan kertas penyelidikan ini. Tanpa kesabaran, keprihatinan dan ketekunan beliau, kertas penyelidikan ini tidak mungkin dapat dilakukan dengan sempurna. Setinggi-tinggi penghargaan juga diucapkan kepada Dr. Ali Boerhaneeddin dan semua pensyarah-pensyarah program Sarjana Pentadbituran Awam, Universiti Malaya yang banyak membantu dan membent tunjuk ajar.

Penghargaan juga buat Encik Zaukeffi (Pejabat Setiausaha Kerajaan Negeri Johor), Encik Marfan (Bendahari Negeri Johor), Puan Fazlina dan Encik Abd. Kamran Sariman (Perbendaharaan Negeri Johor), Encik Juhaimi Abd. Hasid (Perbendaharaan Negeri Kedah), Encik Shamsudin Ibrahim (Pegawai di Perpustakaan Universiti Terbuka), Puan Azzah Abd. Latiff (Timbalan Pendaftar di Universiti Pendidikan Sultan Idris), Nur Saadah Fathil (Pensyarah di Universiti Pendidikan Sultan Idris), Cik Katijah Ibrahim, kakitangan perpustakaan Kementerian Kewangan Malaysia Putrajaya serta kakitangan Jabatan Perangkaan Negeri Kedah. Kerjasama dan bantuan yang anda hulurkan dalam menyiapkan penyelidikan ini tidak ternilai buat diri saya.

Istimewa buat suami tercinta Muhammad Hasbee Fathil dan anakanda pengarang jantung Muhammad Aqil. Insan ini pembakar semangat dan pendorong kepada saya untuk meneruskan usaha sehingga berjaya. Tidak dilupakan buat keluarga besar saya. Ayahanda dan bonda tercinta: Tuan Hj Zahrin Mahmud, Puan Hj Aminah Ngapak, Puan Hj Endok Raja, Encik Fathil Darus, Puan Bahiyah Abd. Latiff dan Puan Sanimah. Kekanda yang dihormati: Zahrina Zahrin, Anuar Zafruddin Sahar, Syahabiddin Fathil dan Suhaily Rosnan. Adinda yang dikasihi: Zuryani Zahrin, Mohd. Syukry Fauzi Zahrin, Nursaadah Fathil, Shamsudin Ibrahim dan Ahmad Aizat Fathil serta anakanda tersayang Muhammad Afif Aqmal. Sokongan padu dan keprihatinan kalian adalah kunci kepada kejayaan penyelidikan ini.

Istimewa juga buat sahabat-sahabat karib saya yang terlalu banyak menyumbang idea, tenaga dan masa untuk membantu saya menyiapkan penyelidikan ini dengan sempurna; Cik Sakinah Muslim, Puan Nor Azizah Zainal Abidin dan Puan Noraniza Yusof. Tidak dilupakan juga Cik Nazariah, Puan Hartini Dahlan, Cik Norafidah Ismail, Encik Brandan Chan, Encik Mot Madon dan Cik Misrinah yang turut melontar pandang berguna bagi menjayakan penyelidikan ini.

Semoga kita semua beroleh kejayaan dunia dan akhirat. Insya Allah.

اللَّهُمَّ افْتَحْ لِي حِكْمَتَكَ وَأَنْشُرْ عَلَيَّ رَحْمَتَكَ مِنْ خَزَائِنِ رَحْمَتِكَ  
يَا أَرْحَمَ الرَّاحِمِينَ.

Artinya:

*“Ya Allah, bukakanlah kepada kami hikmatMu dan limpahkanlah kami rahmata dari perbendaharaan rahmatMu, ya Allah Tuhan kami yang Maha Kasih Sayang.”*

AMIN

## ABSTRAK

Kajian ini menilai sistem federalisme fiskal di Malaysia sepanjang tahun 1995 hingga 2001. Untuk menganalisis hubungan fiskal antara Kerajaan Persekutuan dan Kerajaan Negeri, maka Johor dan Kedah dipilih sebagai fokus utama perbincangan. Secara khusus, kajian ini melibatkan beberapa objektif khusus. Pertama, untuk mengenal pasti sejarah pembangunan federalisme dan mengidentifikasi struktur federalisme fiskal di Malaysia. Kedua, untuk menganalisis ketidaksamaan sosio-ekonomi dan pencapaian fiskal antara Johor dengan Kedah dalam tempoh tujuh tahun tersebut. Ketiga, menilai peranan pindahan Kerajaan Persekutuan untuk memperbetulkan ketidakseimbangan fiskal di dua buah Kerajaan Negeri ini. Objektif umum kajian ini pula adalah untuk membentuk pemahaman awal tentang sistem federalisme fiskal. Oleh itu analisis teoritikal dan konseptual daripada kajian-kajian terdahulu diperlukan untuk tujuan ini. Kajian ini menggunakan kaedah analisis empirikal yang melibatkan penggunaan indeks komposit dan analisis siri masa bagi menjelaskan ketidaksamaan dan pencapaian fiskal antara Negeri Johor dan Kedah. Selain itu, pendekatan Hunter (1997) menerusi teori koefisien keseimbangan menegak juga digunakan sebagai mekanisme untuk mengukur keseimbangan fiskal yang diperlukan oleh dua buah Kerajaan Negeri ini menerusi pindahan Persekutuan. Berdasarkan analisis, kajian ini mendapati bahawa Negeri Johor sebagai negeri maju telah mencatat statistik fiskal yang lebih tinggi meliputi kutipan hasil, perbelanjaan dan juga defisit dalam bajet negeri. Sebaliknya, Negeri Kedah yang dikategorikan sebagai negeri kurang maju pula mempunyai rekod statistik yang lebih rendah dalam semua aspek fiskal. Kedua-dua negeri ini turut mengalami ketidakseimbangan fiskal yang besar memandangkan hasil Kerajaan Negeri yang terhad dan sedikit tidak berupaya menampung jumlah perbelanjaan yang besar. Oleh itu pergantungan Kerajaan Negeri terhadap pindahan Persekutuan (melalui pemberian dan pinjaman) sangat diperlukan untuk membentuk persamaan menegak dan persamaan mendatar. Ternyata usaha Kerajaan Persekutuan masih gagal memperbetulkan jurang fiskal yang dialami oleh dua buah negeri ini. Dari satu sudut, pindahan bukan sahaja tidak dapat memperbetulkan ketidakseimbangan menegak antara Kerajaan Persekutuan dengan Negeri, malah ia juga tidak dapat merapatkan jurang sosio-ekonomi antara Negeri dengan Negeri selama lebih satu abad (sejak sistem federalisme diperkenalkan).

## ABSTRACT

This study evaluates fiscal federalism system in Malaysia since 1995 to 2001. The states of Johore and Kedah were chosen as the main focuses of the discussion in order to analyze fiscal relationship between Federal and State government. Mainly this study involves several specific objectives. Firstly is to identify the history of the development of federalism and also to identify the structure of fiscal federalism in Malaysia. Secondly is to analyze the socio-economic disparities and fiscal performance between the state of Johore and Kedah within the above-mentioned time frame. Thirdly is to evaluate the role of federal transfers with the purpose to reconstruct fiscal imbalance in those two states. The general objective of this study is to create such a foundation understanding on fiscal federalism system. Thus theoretical analysis as well as the conceptual from the previous study are vital for that purpose. This study adopted the empirical analysis which involved the use of composite index and time series analysis. The main purpose is to explain disparities and fiscal performance between Johore and Kedah. Apart from that the theory of coefficients of vertical balance by Hunter (1997) is used as mechanism to measure fiscal balance needed by government of both states through federal transfers. It was discovered that Johore which also a developed state has reached higher fiscal statistic inclusive of revenue collection, expenditure as well as deficit in state budget. In contrast to the state of Kedah, as a less developed state, significantly it has had a low statistical record in all fiscal aspects. However, both states are currently undergoing extensive fiscal imbalances. Such condition is taking place because the governments have very limited incomes to support great states' expenditure. In the case of Kedah, its government is dependent on grants and loans purposely to reach vertical and horizontal equalization. The federal government has not yet reconstructed fiscal gap that is encountered by both states. At the same time, the federal transfers relatively fails to redress vertical inequalization and minimizes the socio-economic gap among states since federalism was introduced a decade ago.

## KANDUNGAN

	<b>Halaman</b>
<b>PENAKUAN</b>	ii
<b>PENGHARGAAN</b>	iii
<b>ABSTRAK</b>	v
<b>ABSTRACT</b>	vi
<b>KANDUNGAN</b>	vii
<b>SENARAI JADUAL</b>	xi
<b>SENARAI RAJAH</b>	xiv
<b>SENARAI SINGKATAN</b>	xv
<b>BAB I    PENDAHULUAN</b>	
1.1      Pengenalan	1
1.2      Permasalahan Kajian	3
1.3      Skop Kajian	4
1.4      Objektif Kajian	5
1.5      Signifikan Kajian	6
1.6      Metodologi Kajian	6
1.6.1      Kaedah Pengumpulan Data	6
1.6.2      Reka Bentuk Analisis Data	7
1.7      Batasan Kajian	8
1.8      Struktur Kajian	8

**BAB II KAJIAN LEPAS**

2.1	Pengenalan	11
2.2	Konsep Federalisme Fiskal	12
2.3	Peruntukan Fungsi Fiskal	16
2.3.1	Fungsi Kestabilan	18
2.3.2	Fungsi Pengagihan	20
2.3.3	Fungsi Peruntukan	22
2.4	Hubungan Fiskal Antara Kerajaan	25
2.4.1	Tugas Perbelanjaan	26
2.4.2	Kuasa Pencukaian	31
2.4.3	Pemberian Persekutuan	36
2.4.3.1	Persamaan Menegak	40
2.4.3.2	Persamaan Mendatar	46
2.4.3.3	<i>Internalizing Externalities</i>	47
2.4.4	Kuasa Pinjaman	51
2.5	Amalan Federalisme Fiskal Di Brazil	55
2.5.1	Tugas Perbelanjaan	56
2.5.2	Tugas Pencukaian	59
2.5.3	Pindahan Antara Kerajaan	61
2.5.3.1	Perkongsi Hasil	62
2.5.3.2	Pindahan Tujuan Khas	64
2.5.4	Hutang dan Pinjaman Kerajaan Negeri	66
2.6	Kesimpulan	68



**BAB III FEDERALISME FISKAL DI MALAYSIA**

3.1	Pengenalan	71
3.2	Sejarah Federalisme di Malaysia	73
3.3	Bidang Kuasa Kerajaan Persekutuan dan Negeri	82
3.4	Peruntukan Kewangan dalam Undang-Undang Malaysia	87
3.4.1	Peruntukan Bagi Hasil	87
3.4.2	Peruntukan Bagi Perbelanjaan	97
3.4.3	Peruntukan Bagi Pemberian	101
3.4.3.1	Pemberian Perkongsian Cukai	103
3.4.3.2	Pemberian Tujuan Umum	104
3.4.3.3	Pemberian Tujuan Khusus	112
3.4.4	Peruntukan Bagi Pinjaman	116
3.5	Senario Federalisme Fiskal di Malaysia	117
3.6	Kesimpulan	126

**BAB IV ANALISIS KAJIAN**

4.1	Pengenalan	128
4.2	Latar Belakang Sosio-Ekonomi Johor dan Kedah	129
4.3	Komposisi dan Trend Fiskal Johor dan Kedah	136
4.3.1	Analisis Hasil	136
4.3.2	Analisis Perbelanjaan	141
4.4	Jurang Fiskal Johor dan Kedah	146
4.5	Keseimbangan Fiskal Johor dan Kedah	150

4.5.1	Pindahan Persekutuan	151
4.5.2	Keseimbangan Menegak	155
4.5.3	Keseimbangan Mendatar	160
4.6	Penemuan Kajian	163
4.7	Kesimpulan	166
<b>BAB V KESIMPULAN</b>		
5.1	Pengenalan	168
5.2	Rumusan Kajian	168
5.3	Cadangan	173
5.4	Cadangan Untuk Penyelidikan Seterusnya	175
<b>BIBLIOGRAFI</b>		177
<b>LAMPIRAN</b>		184

## SENARAI JADUAL

<b>No.Jadual</b>		<b>Halaman</b>
2.1	Konsep Asas Tugas Perbelanjaan Mengikut Bidang Kuasa	30
2.2	Kuasa Pencukaian Mengikut Peringkat Kerajaan	33
2.3	Kuasa Pencukaian Mengikut Kerajaan	35
2.4	Perkongsiian Cukai di Republik Jerman, 1997	45
2.5	Tugas Perbelanjaan Mengikut Tiga Peringkat Kerajaan di Brazil	56
2.6	Tugas Pencukaian Mengikut Tiga Peringkat Kerajaan di Brazil	60
2.7	Keseimbangan Menegak di Brazil	61
3.1	Senarai Kuasa Perundangan Persekutuan, Negeri dan Bersama	85
3.2	Hasil-Hasil Kerajaan Persekutuan	88
3.3	Struktur Kadar Cukai Pendapatan Individu di Malaysia	90
3.4	Struktur Kadar Cukai Pendapatan Koperasi di Malaysia	90
3.5	Sumber-Sumber Hasil yang Diserahkan kepada Negeri	95
3.6	Sumber-Sumber Tambahan Hasil yang Diserahkan kepada Negeri Sabah dan Sarawak	96
3.7	Pemberian Kerajaan Persekutuan kepada Kerajaan Negeri	102

3.8	Kelayakan Maksimum Pemberian Berdasarkan Tahap Pembangunan Ekonomi, Infrastruktur dan Kesejahteraan Hidup Mengikut Negeri	110
3.9	Kelayakan Maksimum Pemberian Tahunan kepada Penguasa Tempatan Mengikut Negeri	111
3.10	Kadar Pemberian Mengikut Panjang Jalan Negeri	113
3.11	Pemberian Sekolah Agama dan Institusi	116
3.12	Kewangan Kerajaan Persekutuan Bagi Tahun 1990 Hingga 2001	124
3.13	Kewangan Kerajaan Negeri yang Disatukan Bagi Tahun 1990 Hingga 2001	125
4.1	Petunjuk Sosio-Ekonomi Terpilih Negeri Johor dan Kedah Bagi Tahun 1995	134
4.2	Indeks Komposit Pembangunan Negeri Johor dan Kedah Bagi Tahun 1995	134
4.3	Kedudukan Negeri Berdasarkan Indeks Komposit Pembangunan	135
4.4	Hasil dari Punca Negeri Johor dan Kedah Bagi Tahun 1995 Hingga 2001	140
4.5	Perbelanjaan Negeri Johor dan Kedah Bagi Tahun 1995 Hingga 2001	145
4.6	Kewangan Kerajaan Negeri Johor dan Kedah Bagi Tahun 1995 Hingga 2001	148

4.7	Ketidakseimbangan Menegak di antara Kerajaan Persekutuan dan Kerajaan Negeri (Johor dan Kedah)	150
4.8	Pemberian Kerajaan Persekutuan kepada Kerajaan Negeri Johor dan Kedah Bagi Tahun 1995 Hingga 2001	153
4.9	Koefisien Keseimbangan Menegak Johor dan Kedah Bagi Tahun 1995 Hingga 2001	156

**SENARAI RAJAH**

<b>No.Rajah</b>		<b>Halaman</b>
2.1	Proses Tugas Perbelanjaan	28
2.2	Limpahan Faedah	48
2.3	Struktur Perbelanjaan Mengikut Peringkat Kerajaan di Brazil	58
3.1	Perbelanjaan Awam Kerajaan Persekutuan dan Negeri	100
4.1	Aliran Hasil Negeri Johor dan Kedah Bagi Tahun 1995 Hingga 2001	139
4.2	Trend Perbelanjaan Negeri Johor dan Kedah Bagi Tahun 1995 Hingga 2001	144
4.3	Aliran Kewangan Negeri Johor dan Kedah Bagi Tahun 1995 Hingga 2001	149

**SENARAI SINGKATAN**

<i>ACIR</i>	<i>Advisory Commission on Intergovernmental Relations</i>
KDNK	Keluaran dalam Negara Kasar
KNK	Keluaran Negara Kasar
LHDN	Lembaga Hasil Dalam Negeri
<i>MCA</i>	<i>Malaysian Chinese Association</i>
<i>MIC</i>	<i>Malaysian Indian Congress</i>
PABK	Perusahaan Awam Bukan Kewangan
PBT	Pihak Berkuasa Tempatan
RME	Rancangan Malaysia Keenam
RMT	Rancangan Malaysia Ketujuh
<i>UMNO</i>	<i>United Malays National Organisation</i>
VAT	<i>Value Added-Tax</i>