

Hakcipta © tesis ini adalah milik pengarang dan/atau pemilik hakcipta lain. Salinan boleh dimuat turun untuk kegunaan penyelidikan bukan komersil ataupun pembelajaran individu tanpa kebenaran terlebih dahulu ataupun caj. Tesis ini tidak boleh dihasilkan semula ataupun dipetik secara menyeluruh tanpa memperolehi kebenaran bertulis daripada pemilik hakcipta. Kandungannya tidak boleh diubah dalam format lain tanpa kebenaran rasmi pemilik hakcipta.



**MASALAH PENGUATKUASAAN UNDANG-UNDANG
TERHADAP BANGUNAN TANPA KEBENARAN DI
MAJLIS BANDARAYA ALOR SETAR**



ABDUL HALIM HASSAN

UUM
Universiti Utara Malaysia

**UNIVERSITI UTARA MALAYSIA
2016**

MASALAH PENGUATKUASAAN UNDANG-UNDANG
TERHADAP BANGUNAN TANPA KEBENARAN DI
MAJLIS BANDARAYA ALOR SETAR

Oleh



ABDUL HALIM HASSAN

UUM
Universiti Utara Malaysia

Tesis Sarjana Ini Dikemukakan Kepada Ghazali Shafie
Graduate School of Government
Kolej Undang-undang, Kerajaan dan Pengajian Antarabangsa
Sebagai Memenuhi Syarat Pengijazahan
Program Sarjana Undang-Undang (LLM)
Universiti Utara Malaysia

2016

KEBENARAN MENGGUNA

Tesis sarjana ini dikemukakan sebagai memenuhi sebahagian daripada keperluan untuk Sarjana undang-undang, LLM Universiti Utara Malaysia. Saya bersetuju membenarkan pihak Perpustakaan Universiti mempamerkannya sebagai rujukan. Saya juga bersetuju bahawa sebarang bentuk salinan sama ada secara keseluruhan atau sebahagian daripada projek sarjana ini untuk tujuan akademik adalah dibolehkan dengan kebenaran penyelia projek sarjana ini, atau Dekan Ghazali Shafie Graduate School of Government, Kolej Undang-undang, Kerajaan dan Pengajian Antarabangsa. Sebarang bentuk salinan dan cetakan bagi tujuan komersial dan membuat keuntungan adalah dilarang sama sekali tanpa kebenaran bertulis daripada saya. Juga pengiktirafan yang sewajarnya hendaklah diberikan kepada saya dan Universiti Utara Malaysia untuk sebarang kegunaan secara ilmiah terhadap mana-mana bahan daripada projek sarjana ini.

Kebenaran untuk menyalin atau menggunakan projek sarjana ini sama ada secara keseluruhan atau pun sebahagian daripadanya hendaklah dikemukakan kepada:

Dekan
Ghazali Shafie Graduate School of Government
Kolej Undang-undang, Kerajaan dan Pengajian Antarabangsa
Universiti Utara Malaysia

PERMISSION TO USE

In presenting this master's thesis in partial fulfillment of the requirements for the Degree of Master of Law, LLM from Universiti Utara Malaysia. I agree that the University Library may make it freely available for inspection. I further agree that permission for copying of this master's project in any manner, in whole or in part, for scholarly purposes may be granted by my supervisor or, in their absence, by Dean Ghazali Shafie Graduate School of Government. It is understood that any copying or publications or use this master's project or parts thereof for financial gain shall not be allowed without my written permission. It is also understood then due recognition shall be given to me and to Universiti Utara Malaysia for any scholarly use which may be made of any material from my master's project.

Requests for permission to copy or to make other use of material in this master's project in whole or in part should be addressed to:

Dean

Ghazali Shafie Graduate School of Government
College of Law, Government and International Studies
Universiti Utara Malaysia



UUM
Universiti Utara Malaysia

ABSTRAK

Pada masa ini, didapati bangunan tanpa kebenaran dibina dengan bebas seolah-olah tanpa dikenakan sebarang tindakan penguatkuasaan oleh pihak berkuasa terutamanya kerajaan tempatan. Penguatkuasaan undang-undang dengan cara perobohan pula dianggap sebagai zalim terutama sekali terhadap pemilik bangunan yang terpaksa menanggung kerugian akibat perobohan tersebut. Perspektif yang berbeza di dalam masyarakat terhadap penguatkuasaan ke atas bangunan tanpa kebenaran mengkehendaki satu kajian dijalankan untuk mencadangkan penambahbaikan terhadap proses dan prosedur sedia ada. Kajian ini mengandungi tiga objektif. Pertama, mengenal pasti undang-undang penguatkuasaan yang diguna pakai di Majlis Bandaraya Alor Setar (MBAS) terhadap bangunan tanpa kebenaran. Kedua, mengkaji masalah yang menjejaskan keberkesanan penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran di MBAS. Ketiga, mengemukakan cadangan untuk penambahbaikan. Kajian ini adalah kajian sosio perundangan menggabungkan metodologi kajian sosial dan perundangan. Temubual dengan pegawai kerajaan tempatan, ahli politik dan tuanpunya bangunan telah dijalankan. Kajian ilmiah dari dalam dan luar negara turut diteliti. Dapatan kajian menunjukkan terdapat masalah dalam penguatkuasaan undang-undang ke atas bangunan tanpa kebenaran yang mana terdiri daripada masalah dalaman dan luaran. Masalah dalaman terdiri daripada kewangan, integriti dan kaedah yang tidak berkesan. Masalah luaran termasuk mentaliti dan budaya masyarakat, cuaca, tafsiran dan proses undang-undang dan juga campur tangan pihak tertentu. Pengenaan denda sebagai satu-satunya mekanisme penguatkuasaan oleh MBAS tidak mengeluarkan hasil yang dihasratkan. Oleh sebab itu, untuk meningkatkan keberkesanan penguatkuasaannya, pilihan lain mesti digunakan oleh MBAS seperti pelantikan orang yang berkeelayakan dan pemakaian mekanisme lain yang lebih berkesan dan relevan kepada senario semasa. Adalah diharapkan bahawa dapatan kajian ini berguna kepada MBAS khususnya, pembuat dasar dan juga masyarakat keseluruhannya.

Katakunci: Bangunan tanpa kebenaran, masalah penguatkuasaan, Majlis Bandaraya Alor Setar.

ABSTRACT

At present, it is found that unauthorised buildings are erected freely as if no single enforcement action was imposed by authorities especially local government. Enforcement of law by demolition is regarded as cruel especially towards the owner of the building who has to bear the loss as a consequence of the demolition. Different perspective in the society towards enforcement actions of the unauthorised building required a research to be carried out to suggest improvement to the existing process and procedure. This study has three objectives. First, to identify the laws on enforcement employed by Majlis Bandaraya Alor Setar (MBAS) towards unauthorised buildings. Secondly, to study the problems in MBAS on enforcement of unauthorised buildings. Thirdly, to suggest recommendations for improvements. This study is a socio legal research combining social and legal research methodologies. Interviews with local government's officer, politicians and building owners were conducted. Academic studies from local and abroad were also scrutinised. The finding of this study shows that there are problems associated to the enforcement of laws on unauthorised buildings comprising internal and external problems. The internal problems consist of financial, integrity and ineffective mechanism employed by MBAS. Whereas, the external problems include the mentality and culture of the society, weather, interpretation and process of laws as well as interferences from certain parties. The imposition of fines as the sole enforcement mechanism by MBAS has not been producing the desired result. Therefore, to improve the effectiveness of its enforcement, other options must be explored by MBAS such as the appointment of qualified person and application of other mechanisms which are more effective and relevant to the current scenarios. It is hoped that the findings of this study are useful to the MBAS specifically, policy makers as well as the public as a whole.

Keyword: Unauthorised buildings, enforcement problems, Majlis Bandaraya Alor Setar.

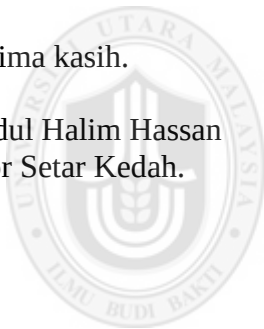
PENGHARGAAN

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillah, bersyukur saya ke hadrat Ilahi kerana dengan keizinanNya dan keredhaanNya, dapat juga saya menyiapkan projek sarjana ini dengan sebaiknya. Di dalam usaha menyiapkan projek sarjana ini saya ingin mengucapkan jutaan terima kasih kepada penyelia saya iaitu Professor Madya Dr. Haji Hairuddin Bin Megat Latif yang telah banyak memberikan bimbingan dan tunjuk ajar kepada saya sehingga mampu menghasilkan kajian seumpama ini.

Terima kasih.

Abdul Halim Hassan
Alor Setar Kedah.



UUM
Universiti Utara Malaysia

SENARAI KANDUNGAN

ISI KANDUNGAN.....	MUKA SURAT
KEBENARAN MENGGUNA	ii
PERMISSION TO USE	iii
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	viii
PENGHARGAAN	viii
SENARAI KANDUNGAN	ix
SENARAI RAJAH.....	xii
SENARAI JADUAL	xiii
SENARAI KES.....	xiv
SENARAI LAMPIRAN.....	xv
SENARAI SINGKATAN	xvi
BAB SATU: PENGENALAN.....	1
1.0 Pendahuluan	1
1.1 Latar Belakang Kajian	2
1.2 Penyataan Masalah	5
1.3 Persoalan Kajian	7
1.4 Objektif Kajian	8
1.5 Definisi Operasi	8
1.6 Kepentingan Kajian	10
1.7 Pembahagian Bab Kajian	10
1.8 Kesimpulan	12
BAB DUA: SOROTAN LITERATUR.....	13
2.0 Pendahuluan	13
2.1 Sistem Kerajaan Tempatan di Malaysia	13
2.2 Permasalahan PBT Dalam Penguatkuasaan Undang-Undang.....	15

2.2.1	Masalah Pengurusan Organisasi	19
2.2.2	Campur Tangan Politik Dalam Penguatkuasaan	28
2.3	Teori Keupayaan Penguatkuasaan	32
2.4	Kesimpulan	38

BAB TIGA: METODOLOGI KAJIAN..... 40

3.0	Pendahuluan	40
3.1	Rekabentuk Kajian.....	40
3.2	Skop Kajian	41
3.3	Jenis-jenis Data.....	42
3.3.1	Sumber Utama Kajian	43
3.4	Kaedah Pengumpulan Data.....	44
3.5	Etika Dan Kerahsiaan Kajian.....	44
3.6	Kesimpulan.....	45

BAB EMPAT: DAPATAN UNDANG-UNDANG

BAGI PENGUATKUASAAN TERHADAP BANGUNAN TANPA KEBENARAN

		46
4.0	Pendahuluan	46
4.1	Sumber Kuasa.....	46
4.2	Kawalan Perancangan dan Pembangunan Di Bawah Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976, (Akta 172)	49
4.3	Penguatkuasaan Di Bawah Akta Jalan, Parit dan Bangunan 1974 (Akta 133) dan Undang-undang Kecil Bangunan Seragam 1984	54
4.4	Memulakan Kerja Bangunan Tanpa Kebenaran.....	57
4.5	Kuasa PBT Untuk Meruntuh Atau Memindahkan Bangunan	59
4.6	Pekeliling Kemajuan Pentadbiran Awam	64
4.6.1	Pekeliling Kemajuan Pentadbiran Awam Bilangan 1 Tahun 2001-Garis Panduan Perlaksanaan Pemantauan Penguatkuasaan Undang-undang Di Peringkat Daerah.....	65
4.7	Perbandingan Perundangan Luar Negara	66
4.7.1	United Kingdom.....	67

4.7.2	Queensland, Australia	75
4.7.3	Hong Kong	77
4.7.4	Rumusan Hasil Perbandingan	82
4.8	Kesimpulan	83
BAB LIMA: DAPATAN TEMUBUAL.....		85
5.0	Pendahuluan	85
5.1	Kaedah Penguatkuasaan Undang-undang Terhadap Bangunan Tanpa Kebenaran	86
5.2	Masalah Yang Menjejaskan Keberkesanan Penguatkuasaan Undang-undang Terhadap Bangunan Tanpa Kebenaran	92
5.3	Cadangan Untuk Menambahbaik Penguatkuasaan Undang-undang Terhadap Bangunan Tanpa Kebenaran	105
5.3.1	Pelanggaran Undang-Undang Bangunan di Bandaraya Alor Setar	109
5.4	Kesimpulan	112
BAB ENAM: KESIMPULAN DAN CADANGAN.....		114
6.0	Pendahuluan	114
6.1	Perbincangan.....	114
6.2	Gambaran Ringkas Dapatan Kajian.....	125
6.3	Penemuan Utama Kajian	127
6.4	Cadangan	130
6.4.1	Kaedah“deregulation” Melalui Pihak Bertauliah	131
6.4.2	Meningkatkan Kesedaran Serta Penambahbaikan Sistem Dan Prosedur	132
6.5	Implikasi Kajian.....	134
6.6	Halatuju Kajian Masa Hadapan	135
6.7	Penutup	135
BIBLIOGRAFI.....		137

SENARAI RAJAH

Rajah 2.1	Cabaran Pentadbiran Daerah	17
Rajah 4.1	Jumlah Laporan Pembinaan Bangunan Tanpa Kebenaran.....	78
Rajah 4.2	Prsosedur Penguatkuasaan Perintah S.24.....	80
Rajah 5.1	Carta Aliran Kerja Penguatkuasaan Bangunan Tanpa Kebenaran Di Bawah Seksyen 72 Akta Jalan, Parit Dan Bangunan 1974.....	88
Rajah 5.2	Denda Hasil Pelan MBAS Bagi Tahun 2011	109
Rajah 5.3	Denda Hasil Pelan MBAS Bagi Tahun 2012	109
Rajah 5.4	Denda Hasil Pelan MBAS Bagi Tahun 2013	110
Rajah 5.5	Denda Hasil Pelan MBAS Bagi Tahun 2010-2013.....	111
Rajah 6.1	Masalah Penguatkuasaan Undang-Undang Terhadap Bangunan Tanpa Kebenaran	115



UUM
Universiti Utara Malaysia

SENARAI JADUAL

Jadual 2.1	Status Masalah Dihadapi Oleh PBT.....	18
Jadual 4.1	Sembilan (9) Bahagian dalam Undang-undang Kecil Bangunan Seragam 1984	55
Jadual 5.1	Denda Hasil Pelan MBAS 2013.....	110



UUM
Universiti Utara Malaysia

SENARAI KES

Bencon Developement Sdn. Bhd. lwn. Majlis Perbandaran Pulau Pinang dan Lain-lain [1999] 2 MLJ 385.

Datuk Bandar Kuala Lumpur lwn. Zain Azhari bin Zainal Abidin, [1997] 2 MLJ 17.

Hj. Shariff Bahaman & Yang Lain lwn. Datuk Bandar Kuala Lumpur, [2011] 5 CLJ 651.

Kembang Masyur Sdn Bhd lwn. Milik Perusahaan Sdn. Bhd. & yang lain 14 [2005] 6 CLJ.

Pedik Busu & Yang Lain lwn. Yang Dipertua Majlis Daerah Gua Musang & Yang Lain 868, [2010] 4 CLJ.

Petronas Dagangan Berhad lwn. Majlis Perbandaran Pulau Pinang, LR/PP/13/94.

Pyrenees Shire Council v Day, [1998] HCA 3; 192 CLR 330; 151 ALR 147; 72 ALJR 152.

Re Ellis and Ruislip and Northwood UDC [1920] 1 KB 343.

Shamsudin Che Mat lwn. DBKL [2000] LNS 185.

Telic Corporation Sdn. Bhd. Lwn. Majlis Bandaraya Melaka Bersejarah, [2009] 7 CLJ 681 [2008] 1 LNS 733.

Torridge District Council v Turner, (1991) 9-CLD-07-21.

SENARAI LAMPIRAN

- LAMPIRAN A: SOALAN TEMUBUAL
- LAMPIRAN B: SENARAI UNDANG-UNDANG KECIL MBAS
- LAMPIRAN C: SURAT PEKELILING KUASA PENDAKWAAN PBT
- LAMPIRAN D: CARTA ORGANISASI UNIT PENGUATKUASA MBAS
- LAMPIRAN E: GARIS PANDUAN TINDAKAN TINDAKAN KE ATAS
SOKONGAN YANG DITERIMA DARIPADA PEMIMPIN
KERAJAAN, INDIVIDU BERPENGARUH ATAU MANA-
MANA ORANG MENGENAI SESUATU URUSAN
KERAJAAN



UUM
Universiti Utara Malaysia

SENARAI SINGKATAN

ADUN	Ahli Dewan Undangan Negeri
DBKL	Dewan Bandaraya Kuala Lumpur
DEB	Dasar Ekonomi Baru
DUN	Dewan Undangan Negeri
KPKT	Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan
KTN	Kanun Tanah Negara
MBAS	Majlis Bandaraya Alor Setar
MDKP	Majlis Daerah Kubang Pasu
MPKj	Majlis Perbandaran Kajang
MPPJ	Majlis Perbandaran Petaling Jaya
MPPP	Majlis Perbandaran Pulau Pinang
MPS	Majlis Perbandaran Selayang
MPSJ	Majlis Perbandaran Subang Jaya
OSC	One Stop Centre
PBN	Pihak Berkuasa Negeri
PBPT	Pihak Berkuasa Perancang Tempatan
PBT	Pihak Berkuasa Tempatan
RT	Rancangan Tempatan
SOP	Prosedur Operasi Seragam
SUK	Setiausaha Kerajaan Negeri Kedah
UUK	Undang-undang Kecil
YDP	Yang Dipertua

BAB SATU

Pengenalan

1.0 Pendahuluan

Pihak Berkuasa Tempatan (PBT) atau kerajaan tempatan di negara ini adalah bertanggungjawab untuk melaksanakan kawalan perancangan dan pembangunan di dalam sesebuah kawasan pentadbiran yang telah diwartakan.¹ Walau bagaimanapun, sehingga hari ini, banyak PBT di negara ini dilihat masih lagi gagal untuk menangani kewujudan bangunan tanpa kebenaran secara komprehensif.² Tindakan penguatkuasaan yang dilaksanakan oleh PBT boleh dikatakan bermusim dan tidak konsisten serta kurang berkesan dalam mengekang orang ramai daripada melakukan kesalahan yang sama. Banyak laporan yang disiarkan media menunjukkan masyarakat telah hilang keyakinan dengan kredibiliti PBT.³

Persepsi, kesedaran dan kepuasan orang ramai boleh mencerminkan keberkesanan sesuatu tindakan. Apabila orang ramai mempunyai persepsi negatif, tidak menyedari tentang kewujudan sesuatu program dan merasa tidak puas hati terhadap sesuatu tindakan yang dilaksanakan, ia tidak akan membawa sebarang kesan positif atau menggalakkan pematuhan. Dalam kata lain, tindakan yang tidak efektif akan

¹Akta Kerajaan Tempatan 1976, Bahagian IX, XIII dan XV.

²Harlida Abdul Wahab, "Kawalan undang-undang terhadap pembangunan di tanah tinggi", (*Jelapang*, 3(1), (2002): 63-70. Artikel ini menghuraikan kepentingan tanah tinggi sebagai sumber alam, kesan-kesan pembangunan di tanah tinggi di samping undang-undang yang mengawal aktiviti pembangunan di kawasan terbabit.

³Salleh Buang, "Memulihkan kredibiliti PBT", *Utusan Malaysia*, 17 Jun 2003. [http://www. utusan. com.my](http://www.utusan.com.my) (dicapai 2 Disember 2012).

menyebabkan pembaziran sumber dan dana awam. Usaha kerajaan untuk meningkatkan kualiti hidup rakyat Malaysia boleh bermula dengan langkah menambah baik tahap perkhidmatan yang diberikan oleh PBT. Kemajuan ekonomi negara akan dapat diterjemahkan kepada rakyat kerana PBT adalah organisasi yang berada dekat dengan masyarakat.⁴ PBT pada hari ini berdepan dengan tuntutan dan kritikan masyarakat agar melaksanakan fungsi-fungsi mereka dengan lebih cekap dan berhemah.

1.1 Latar Belakang Kajian

Bangunan-bangunan yang dibina tanpa kebenaran PBT boleh menimbulkan pelbagai masalah atau bahaya.⁵ Proses pembinaannya kerap kali tidak mengambil kira rezab jalan, ketinggian aras tanah atau sistem perparitan sehingga boleh menyebabkan kacau ganggu kepada orang ramai.⁶ Masalah tambahan rumah tanpa kebenaran adalah masalah yang paling banyak dihadapi oleh sesetengah PBT terutama sekali di kawasan yang pesat membangun seperti Ampang Jaya.⁷

⁴Jacqueline Ann Surin, Cover Story: "The all-pervasive influence of local councils," *The Edge Malaysia*, 22 Disember 2003.

⁵"Wall of illegal mall in Jitra collapses," *The Star*, 9 Oktober 2013. <http://www.thestar.com.my> (dicapai 2 Disember 2012).

⁶Zabry Mohd. "Kilang simen ganggu penduduk," *Utusan Malaysia*, 1 November 2011. Kes di mana penduduk terpaksa menghadapi gangguan habuk dan bunyi bising daripada sebuah kilang simen di Balik Pulau, Pulau Pinang yang dibina di kawasan itu tanpa sebarang kelulusan pelan bangunan oleh PBT.

⁷Fazlena Aziz dan Chong Mek Zin, "Adhere to building guidelines," *The Star*, 7 November 2011. Setakat ini Majlis Perbandaran Ampang Jaya (MPAJ) telah menerima 52 aduan yang memohon MPAJ merobohkan binaan haram. Setiap tahun dilaporkan MPAJ menerima secara purata 1300 permohonan untuk ubah suai rumah daripada keseluruhan lebih 150000 rumah yang wujud di situ. <http://www.thestar.com.my> (dicapai 2 Disember 2012).

Tambahan terhadap bangunan yang dibuat sehingga menceroboh tanah simpanan jalan seperti ruang pejalan kaki bakal menimbulkan masalah di masa hadapan.⁸ Terdapat juga kawasan seperti tempat letak kereta yang telah disalah guna sebagai tapak bangunan.⁹ Sesetengah bangunan dibina di atas tanah kerajaan dan tanah badan-badan berkanun sehingga menyebabkan segala perancangan pembangunan terjejas.¹⁰

Masalah integriti dikatakan mempengaruhi keupayaan PBT dalam melaksanakan penguatkuasaan undang-undang.¹¹ Sebanyak 31 kes rasuah dicatatkan oleh PBT di Johor pada tahun 2006.¹² Kes-kes lain yang dilaporkan termasuklah menerima wang

⁸Vincent T, "RA wants Bandar Utama residents to stop constructing illegal extensions," *The Star*, 26 April 2012. Masalah ini berpunca daripada sikap penduduk yang menggunakan pelbagai alasan untuk melaksanakan pembinaan tersebut seperti tanah runtuh dan maklumat salah daripada kontraktor yang menyatakan bahawa pembinaan yang dibuat adalah tidak menyalahi undang-undang. Sesetengah binaan yang dibuat oleh pemilik rumah di kawasan tersebut telah menceroboh ruang pejalan kaki di belakang rumah dan ini akan menimbulkan masalah sekiranya terdapat pembesaran jalan raya di kawasan perumahan tersebut yang bersebelahan dengan Lebuhraya Damansara-Puchong dan juga 'North Klang Valley Expressway' (NKVE). Terdapat penduduk yang mengemukakan permasalahan mereka kepada wakil rakyat mereka iaitu YB Elizabeth Wong untuk berunding dengan kerajaan negeri. Walau bagaimanapun masalah menjadi lebih rumit kerana pemilik rumah merasakan bahawa kerajaan negeri akan membenarkan pembinaan tersebut. Jalan belakang atau 'buffer' yang disediakan oleh pihak pemaju sebenarnya bertujuan mengurangkan masalah habuk dan bunyi daripada kenderaan. <http://www.thestar.com.my> (dicapai 2 Disember 2012).

⁹Geetha Krishnan, "MPKj to conduct poll on the illegal building in Kampung Batu Baru 11" *The Star*, 14 Mac 2009. MPKj terpaksa mengambil langkah untuk mengadakan undian bagi mendapatkan pandangan orang ramai sama ada mahukan sebuah pusat komuniti atau tempat letak kereta bagi sebuah tapak di Kampung Baru Batu 11. Tapak tersebut yang mana terdahulunya telah diwartakan sebagai kawasan tempat letak kereta tetapi kini disalah guna sebagai tapak sebuah bangunan yang dibina berdasarkan kebenaran lesen menduduki sementara. <http://www.thestar.com.my> (dicapai 2 Disember 2012).

¹⁰"Lapan kedai diatas tanah kerajaan diroboh," *Utusan Malaysia*, 26 Jun 2008. Lapan kedai di Kuala Terengganu telah diroboh kerana dibina secara haram tanpa kebenaran PBT diatas sebuah tanah yang telah diambil oleh kerajaan untuk tujuan pembesaran jalan.

¹¹Syed Abdullah Jamalullail, "Syor untuk PBT tingkat mutu perkhidmatan," *Seremban, Dialog Berita Harian*, 19 April, 2002, 9.

¹²Sunarti Kibat, "31 kes rasuah PBT Johor, satu dihukum setakat ini," *Utusan Malaysia*, 6 Disember 2006.

perlindungan daripada peniaga tanpa lesen.¹³ Operasi penguatkuasaan juga dikatakan gagal disebabkan kebocoran maklumat.¹⁴ Senario melibatkan PBT pernah membawa kepada cadangan agar Yang Dipertua PBT dilantik oleh kerajaan pusat melalui Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan (KPKT).¹⁵

Campur tangan oleh pihak politik boleh menyebabkan tindakan PBT menjadi tidak konsisten.¹⁶ Terdapat situasi di mana PBT dikecam oleh ahli politik kerana mengambil tindakan meroboh sebuah bangunan tanpa kebenaran.¹⁷ Sesuatu operasi mungkin terpaksa ditangguhkan sekiranya terdapat bantahan oleh ahli majlis PBT.¹⁸ Malahan terdapat bangunan seperti kuil yang dibina di atas tanah kerajaan tidak akan dirobohkan walau pun dibina tanpa kebenaran.¹⁹ Campur tangan politik dalam

¹³“Rasuah punca samseng di Jalan Petaling,” *Utusan Malaysia*, 6 Januari 2006,” 1.

¹⁴“Amaran kabinet kepada PBT: kuatkuasakan undang-undang, jangan jadi alat tonto,” *Utusan Malaysia*, 5 Jun 2003, 1.

¹⁵“Putrajaya should appoint council head.” *New Straits Times*, 1 Jun 2003, 6. Cadangan ini dibuat oleh Timbalan Menteri Perumahan dan Kerajaan Tempatan pada ketika itu semasa mengulas mengenai masalah rasuah dikalangan pegawai penguatkuasaan Majlis Perbandaran Ampang Jaya. Dilaporkan terdapat keadaan di mana tindakan tatatertib sukar diambil sekiranya sekiranya perlantikan pengurusan tertinggi PBT tidak dibuat oleh kerajaan pusat.

¹⁶“Operasi meroboh premis timbul tanda tanya,” *Utusan Malaysia*, 2 Januari 2006, 26. Tindakan merobohkan bangsal buruk pusat pemyembelihan babi tanpa kebenaran dan membiarkan pejabat operasi yang dilengkapi bilik dingin beku dan sebuah rumah kongsi oleh Majlis Perbandaran Selayang (MPS) menimbulkan tanda tanya kepada orang ramai mengenai rasional keputusan sedemikian. Laporan akhbar kes tersebut memetik penjelasan MPS mengenai kewujudan arahan pihak politik yang meminta sebahagian kawasan agar dikekalkan.

¹⁷Noor Rosly Hanif, “Siapa berkuasa bina bangunan tanpa kelulusan PBT?,” *Utusan Malaysia*, 1 Oktober 2010. Penulis artikel ini membangkitkan persoalan mengenai bagaimana pengaruh pertubuhan sebuah pertubuhan yang tidak dinamakan telah menggugat kuasa penjawat awam untuk menguatkuasakan undang-undang.

¹⁸“Given time to operate illegally,” *The Sun*, 13 July 2005, 15.

¹⁹“Kuil Muneswarar tidak akan diroboh-Tengku Adnan,” *Utusan Malaysia*, 10 September 2013. Laporan itu juga menyebut Datuk Seri Tengku Adnan Tengku Mansor sebagai berkata tapak tanah tersebut juga akan diwartakan sebagai tapak kuil dan kuil tersebut akan dicantikkan sebagai kawasan tarikan pelancongan.

tindakan penguatkuasaan lazimnya banyak berlaku jika hampir waktu pilihan raya.²⁰

Dalam konteks permasalahan ini, wujud keperluan agar pihak pengurusan atasan PBT seperti Yang DiPertua atau Setiausaha cuba mengenal pasti apakah kaedah terbaik bagi mengatasi situasi ini.²¹

Dalam kajian ini, penyelidik telah memilih Majlis Bandaraya Alor Setar (MBAS) sebagai kajian kes iaitu PBT yang bertanggungjawab melaksanakan penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran di Alor Setar, ibu negeri Kedah Darul Aman.

1.2 Penyataan Masalah

Penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran adalah salah satu fungsi utama sebuah PBT.²² Walau bagaimanapun, pada ketika ini didapati bangunan yang tidak memperoleh kelulusan seolah-olah dibina dengan bebas tanpa dikenakan sebarang tindakan penguatkuasaan.²³ Sejak tahun 2010 hingga 2013, kutipan denda hasil pelan di MBAS telah menunjukkan peningkatan daripada RM 89 ribu kepada hampir RM 250 ribu. Data kutipan kompaun hasil tindakan

²⁰“Local authorities advised to be gentle,” *The Malay Mail*, 28 Februari 2004, 10. Pada tahun 2004, Exco kerajaan tempatan, setinggan, perumahan dan alam sekitar Selangor telah menasihatkan PBT di Selangor menghentikan buat seketika kerja-kerja mengkompaun warung-warung haram bagi mewujudkan suasana yang lebih selesa bagi pilihan raya.

²¹Menteri Perumahan dan Kerajaan Tempatan, *teks ucapan pada Majlis Perasmian Mesyuarat Jawatankuasa Perbadanan Perbandaran pada tahun 2004*.

²²*Akta Jalan Parit dan Bangunan 1984*, Bahagian V, Sekyen 70 (1).

²³Tho Zin Yi, “House with 16 room among illegal hostels found in Subang Jaya,” *The Star*, 25 Februari 2012. Dalam laporan ini 53 unit rumah teres 2 tingkat di PJS 9 dan SS 15 telah diubah suai menjadi asrama pekerja dan pelajar. Setiap bilik di rumah berkenaan dihuni oleh 10 orang malah tempat letak kereta turut dijadikan bilik. <http://www.thestar.com.my> (dicapai 2 Disember 2012).

penguatkuasaan dalam tempoh tersebut menunjukkan trend yang tidak konsisten seolah-olah MBAS tidak berupaya memberi tumpuan dalam melaksanakan tindakan penguatkuasaan.

Terdapat persepsi bahawa tindakan penguatkuasaan undang-undang oleh PBT dibayangi elemen salah guna kuasa, pilih kasih dan rasuah.²⁴ Pada masa yang sama, keupayaan PBT untuk menguatkuasakan undang-undang dengan berkesan dilihat berkait rapat dengan beberapa faktor seperti kemampuan kewangan dan integriti pegawai di PBT.²⁵ PBT masih berdepan dengan isu kredibiliti di mana kes rasuah dan salah guna kuasa merupakan majoriti kes tatatertib yang diambil oleh PBT.²⁶

Penguatkuasaan undang-undang dengan cara perobohan pula dianggap zalim terutama sekali terhadap pemilik bangunan yang terpaksa menanggung kerugian akibat tindakan tersebut.²⁷ Perkara ini akan menyebabkan timbulnya bantahan

²⁴“MPKj diharap jangan tutup mata,” *Kosmo!*, 29 Jun 2005, 12. Majlis Perbandaran Kajang (MPKj) pernah dibidas kerana mengambil tindakan terhadap pemilik rumah di Bandar Baru Bangi yang membuat ubah suai bahagian depan dan belakang rumah mereka namun pada masa yang sama gagal untuk mengambil tindakan terhadap bangunan yang didirikan tanpa kebenaran di kawasan Kajang seperti di Bandar Teknologi Kajang, Taman Asa Jaya dan sebagainya. MPKj juga dikatakan gagal mengambil tindakan terhadap penjual kereta terpakai yang menyalah guna kawasan perumahan di Bandar Baru Bangi.

²⁵Zulkifli Mat Noor, “Pembanterasannya jenayah rasuah melalui pelaksanaan Jawatankuasa Keutuhan Pengurusan (JKP)” (kertas kerja Konvesyen JKP PBT, di Hotel Equatorial, Pulau Pinang 29-30 Julai 2002). Sepanjang tahun 1996 hingga 2001, SPRM telah menerima 4,818 maklumat mengenai rasuah, salah guna kuasa dan penyelewengan kuasa di PBT. Daripada maklumat tersebut, enam puluh orang telah ditangkap dan tiga puluh enam orang telah dihadapkan ke mahkamah atas pelbagai kesalahan antaranya meminta rasuah dalam bentuk wang, komisyen, peralatan atau penginapan hotel secara percuma, salah guna wang PBT, menuntut perjalanan palsu dan menerima hadiah yang tidak dibolehkan.

²⁶“Empat PBT ambil 24 tindakan tatatertib,” *Berita Harian*, 11 Jun 2003.

²⁷Jade Chan, “MBPJ demolishes illegal fittings at eatery during Clean Zone operations,” *The Star*, 5 Oktober 2012. Majlis Bandaraya Petaling Jaya dilaporkan telah mengambil tindakan meroboh terhadap sebuah restoran di Kota Damansara yang telah menambah “awning” aluminium dan binaan sinki sebagai sebahagian daripada operasi pembersihan zon mereka. Dalam kes ini sebuah restoran yang terletak di lot tepi sebuah bangunan adalah salah satu daripada tujuh restoran di kawasan itu

hingga menyebabkan berlakunya campur tangan daripada badan-badan bukan kerajaan dan ahli politik yang akhirnya akan membantutkan tindakan penguatkuasaan tersebut. Daripada sudut yang lain, tindakan perobohan juga kerap kali menimbulkan kontroversi sehingga membahayakan keselamatan anggota PBT.²⁸

Oleh yang demikian, kajian ini cuba mengenal pasti permasalahan yang menjejaskan keberkesanan penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran oleh MBAS bagi membolehkan suatu cadangan atau syor dikemukakan untuk tujuan penambahbaikan.

1.3 Persoalan Kajian

Kajian ini mempunyai beberapa persoalan kajian yang perlu dijawab bagi membolehkan objektif kajian dicapai, antaranya:

1. Apakah undang-undang yang diguna pakai oleh MBAS bagi penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran?
2. Apakah masalah-masalah yang menjejaskan keberkesanan penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran di MBAS?

yang dilaporkan telah membuat tambahan bangunan secara haram. Tindakan penguatkuasaan undang-undang tersebut dilaksanakan berdasarkan seksyen 72(1) Akta Jalan, Parit dan Bangunan 1984 kerana didapati tambahan bangunan yang telah dibuat di bahagian lorong belakang itu menimbulkan kerosakan dan gangguan terhadap laluan orang ramai dan juga menghalang aktiviti kutipan dan pembersihan sampah. <http://www.thestar.com.my> (dicapai 6 Disember 2012).

²⁸“MPAJ tangguh roboh Kampung Fajar,” *Utusan Malaysia*, 2 Januari 2006.

3. Apakah cadangan atau syor yang boleh dikemukakan bagi tujuan penambahbaikan?

1.4 Objektif Kajian

Objektif umum kajian ini ialah untuk mengenal pasti masalah-masalah penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran oleh MBAS. Selain itu, terdapat beberapa objektif khusus bagi kajian ini antaranya ialah:

1. Mengetahui undang-undang penguatkuasaan yang digunakan oleh MBAS terhadap bangunan tanpa kebenaran.
2. Mengetahui masalah-masalah yang menjejaskan keberkesanan penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran di MBAS.
3. Mengemukakan cadangan untuk penambahbaikan.

1.5 Definisi Operasi

Kebanyakan penyelidik bersetuju bahawa bangunan haram adalah bangunan yang dibina tanpa kebenaran atau permit atau yang menyalahi peraturan pihak berkuasa.²⁹

Dalam kata lain, bangunan tersebut adalah dianggap tidak sah di sisi undang-undang.

Mengikut undang-undang, seseorang tidak boleh “memula, mengusaha atau menjalankan apa-apa kerja binaan bangunan melainkan kelulusan perancangan telah

²⁹Charalabos Ionnidis, Christodoulos Psaltis Charalabos Ionnidis, Christodoulos Psaltis & Chryssy Potsio: *Towards A Strategy for Suburban Informal Building Control through Automatic Change Detection*. Greece: School of Surveying Engineering, National Technical University of Athens, 2007). Journal: Computers, Environment and Urban Systems, vol. 33, no. 1, hlm. 64-74, 2009. Academic.research.microsoft.com/Author/4042267/charalabos-ioannidis, (dicapai 6 Disember 2012).

diberikan kepadanya”.³⁰ Seseorang juga tidak boleh mendirikan bangunan tanpa kebenaran bertulis daripada PBT.³¹

Masalah mengikut Kamus Dewan adalah bersinonim dengan kesulitan, kerumitan, kesukaran, kemusykilan, persoalan, isu, hal, soal, perkara dan sesuatu yg mesti diselesaikan. Masalah atau kelemahan dalam konteks penguatkuasaan undang-undang merujuk kepada kekangan, faktor-faktor atau sebab mengapa penguatkuasaan tidak berkesan. Dalam konteks kajian ini, selain daripada mengetahui apakah permasalahan yang berlaku, aspek-aspek permasalahan tersebut sama ada melibatkan organisasi, undang-undang atau lain-lain aspek seperti budaya turut dilihat. Dalam bahasa yang ringkas, budaya ialah cara hidup manusia yang boleh diamalkan dan diterima secara umum.³²

Kamus Dewan menyatakan kaedah sebagai bersinonim dengan cara, aturan, hukum, prinsip, sistem, susunan, metode, teori, tata, ragam, norma, cara, laku, adat, kebiasaan, adat kebiasaan, atau peraturan membuat sesuatu terutamanya yang bersistem atau yang biasa. Kaedah penguatkuasaan yang digunakan mestilah berdasarkan kepada undang-undang yang terdapat di dalam akta dan peraturan.

³⁰*Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976, Seksyen 19.*

³¹*Akta Jalan Parit dan Bangunan 1974, Sekyen 70 (1).*

³²Che Su Mustaffa, Abdul Rahman Abdul Aziz, Rohani Ab. Ghani, Jamaludin Mustaffa, Nuredayu Omar: *Isu-isu Budaya Dalam Pembangunan Sosial*, Universiti Utara Malaysia, Sintok, (2005).

1.6 Kepentingan Kajian

Kajian ini amat penting kerana hasil kajian ini dapat memberikan maklumat dan panduan kepada pembuat dasar, pihak-pihak pentadbiran termasuk PBT dan orang ramai mengenai masalah-masalah berkenaan penguatkuasaan undang-undang dalam aspek bangunan tanpa kebenaran. Selain itu, penemuan empirikal bagi kajian ini boleh menyumbang kepada pemahaman yang bernilai mengenai kaedah pelaksanaan penguatkuasaan terhadap bangunan tanpa kebenaran di Majlis Bandaraya Alor Setar. Adalah menjadi harapan bahawa kajian ini dapat sedikit sebanyak menyumbang kepada bidang penyelidikan serta penambahbaikan sistem dan prosedur bagi meningkatkan keberkesanan tindakan penguatkuasaan bangunan tanpa kebenaran.

1.7 Pembahagian Bab Kajian

Kajian ini disediakan dalam bentuk penulisan yang dibahagikan dalam enam (6) bab iaitu pengenalan, sorotan literatur, metodologi kajian, Peruntukan undang-undang berkaitan penguatkuasaan terhadap bangunan tanpa kebenaran, dapatan temubual dan kesimpulan.

Bab Satu menerangkan tentang latar belakang kajian, pernyataan masalah, persoalan kajian, objektif kajian, definisi secara operasi, kepentingan kajian dan pembahagian bab kajian.

Bab Dua mengandungi sorotan literatur berkenaan sistem pentadbiran, permasalahan serta teori-teori penguatkuasaan undang-undang. Ini dilakukan dengan

mengemukakan bukti-bukti daripada kajian ilmiah, media massa seperti keratan akhbar dan portal berita yang menyentuh subjek ini.

Bab Tiga membincangkan metodologi kajian yang dipilih untuk kajian ini dan ianya tertumpu kepada skop penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran di kawasan kajian iaitu Majlis Bandaraya Alor Setar (MBAS).

Bab Empat membincangkan dapatan kajian dalam aspek undang-undang yang terpakai bagi PBT termasuk MBAS dalam penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran. Selain itu, penyelidik juga merujuk undang-undang dan kaedah penguatkuasaan terhadap bangunan tanpa kebenaran yang diguna pakai oleh PBT di luar negara seperti United Kingdom, Hong Kong dan Queensland, Australia.

Bab Lima mengandungi dapatan temubual. Kaedah yang digunakan oleh penyelidik ialah kualitatif. Analisis yang dibuat adalah berpandukan temubual kepada responden yang terdiri daripada kalangan orang awam, ahli politik dan pengurusan MBAS. Selain dapatan temubual, penyelidik turut mengemukakan contoh kes dan kajian-kajian yang berkaitan dengan pendapat temubual bagi mengukuhkan lagi dapatan yang telah diperolehi.

Bab Enam mengandungi kesimpulan dan cadangan bagi kajian yang telah dijalankan. Ia akan merumuskan segala perkara yang telah dibincangkan dalam bab-bab yang sebelumnya. Melalui bab ini juga penyelidik mengemukakan cadangan untuk kajian lanjutan untuk masa hadapan.

1.8 Kesimpulan

Bab ini telah membincangkan latar belakang kajian, pernyataan masalah, persoalan kajian, objektif kajian, definisi secara operasi, kepentingan kajian dan pembahagian bab kajian. Sungguhpun diketahui umum bahawa elemen-elemen seperti sumber kewangan, integriti, dan campur tangan dipercayai mempunyai kaitan dengan keupayaan sesebuah organisasi melaksanakan fungsi mereka dengan berkesan, kajian ini akan memperjelaskan secara empirikal kewujudan elemen-elemen tersebut. Bab Dua kajian akan membincangkan sorotan literatur.



BAB DUA

SOROTAN LITERATUR

2.0 Pendahuluan

Bab ini akan membincangkan sorotan literatur berkenaan sistem pentadbiran, permasalahan serta teori-teori penguatkuasaan undang-undang. Secara amnya, PBT di Malaysia turut dianggap sebagai kerajaan di peringkat ketiga dalam sistem pentadbiran negara.³³ Sejak negara mencapai kemerdekaan, PBT di Malaysia telah melalui pelbagai proses evolusi mencakupi peranan dan fungsi PBT.³⁴

2.1 Sistem Kerajaan Tempatan di Malaysia

Sistem kerajaan tempatan di Malaysia menggunakan prinsip desentralisasi yang mengamalkan penurunan kuasa daripada kerajaan pusat kepada kerajaan negeri dan selanjutnya kepada PBT.³⁵ Penyelarasan pentadbiran PBT antara kerajaan pusat dengan kerajaan negeri dilaksanakan melalui Majlis Negara Bagi Kerajaan

³³Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan, "Pembaharuan Dalam Pengurusan Kerajaan Tempatan di Malaysia," (1980).

³⁴*Report of the Royal Commission of Inquiry to Investigate into the Working of Local Authorities in West Malaysia*, Government Printer, 1970. Pada Jun 1965 Kerajaan Malaysia telah menubuhkan Suruhanjaya Siasatan Diraja bagi menyemak semula peranan dan perjalanan kerajaan tempatan di Malaysia Barat. Suruhanjaya itu diketuai oleh Senator Athi Nahappan telah berjaya menyiapkan satu kaji selidik yang menyeluruh tentang selok belok operasi kerajaan tempatan di Semenanjung Malaysia di mana antara lain telah mengesyorkan penggabalan Akta Kerajaan Tempatan.

³⁵Ahmad Atory Hussain. *Kerajaan Tempatan, Teori dan Peranannya di Malaysia*. (Kuala Lumpur: DBP, 1991), 40.

Tempatan.³⁶ Ia berbeza dengan negara yang mengamalkan sistem unitari seperti Perancis dan Filipina di mana kerajaan persekutuan akan menjalankan penyeliaan terhadap kerajaan tempatan mereka.³⁷

Pentadbiran dan pengurusan PBT di Malaysia adalah tertakluk di bawah undang-undang yang digubal seperti Akta Kerajaan Tempatan 1976 (Akta 171), Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 (Akta 172) serta Akta Jalan, Parit & Bangunan 1984 (Akta 133).³⁸ Pewujudan akta-akta ini telah menyumbang kepada keseragaman dalam aspek pengurusan PBT dan pada masa yang sama memastikan agar tindakan yang dilaksanakan adalah selari dengan kehendak undang-undang agar tidak menjadi “*ultra vires*”.³⁹

Penarafan sesebuah PBT sama ada dikategorikan sebagai majlis daerah, majlis perbandaran, majlis bandaraya atau dewan bandaraya adalah bergantung kepada faktor-faktor seperti jumlah penduduk di sesuatu kawasan pentadbiran PBT, sumber

³⁶Wan Ismail Wan Hamat, “Sistem Pentadbiran Kerajaan Tempatan.” Bahagian Kerajaan Tempatan, Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan”, 1984.

³⁷Robert W. Emerson, J.D., *Business Law*, 4th edition, (Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, New York, U.S.A., 2004): 30. Sebagai perbandingan, sebuah negara yang mengamalkan sistem kerajaan unitari melaksanakan pemindahan kuasa-kuasa tertentu daripada peringkat pusat kepada peringkat tempatan tetapi tidak sepenuhnya. Ia mungkin berbeza dari segi kutipan cukai, punca utama atau jenis cukai dan pelantikan pegawai-pegawai PBT yang masih didominasi oleh kerajaan pusat.

³⁸Mohamed Afandi, “Local Government Restructuring in Peninsular Malaysia: A Review of the Local Authority Function and Capacity, in Planning and Administration”, Volume 16 No. 2, Autumn, IULA, The Hague, 1989.

³⁹Mohd. Yahya N, “The Local Government System in Peninsular Malaysia: With Special Reference To The Structure, Management, Finance and Planning”, (1987). (Published by: Nurfarhani Farid pada 25 Disember 2010. Copyright: Attribution Non-commercial ml.scribd.com/doc/45891160/peranan-pbt (dicapai 23 Jun 2013).

kewangan dan lain-lain.⁴⁰ Secara umumnya PBT di Malaysia adalah bertanggungjawab terhadap kawalan pembangunan, perkhidmatan perbandaran, kawalan kesihatan, penyenggaraan infrastruktur asas, kebajikan dan alam sekitar.⁴¹ Ada penyelidik yang turut memasukkan fungsi perdagangan yakni aktiviti-aktiviti yang mendatangkan hasil kepada PBT serta memajukan ekonomi setempat sebagai salah satu skop tugas PBT.⁴²

2.2 Permasalahan PBT Dalam Penguatkuasaan Undang-undang

Pada asasnya, terdapat usaha penambahbaikan terhadap amalan sedia ada yang telah dilakukan PBT dalam memberikan perkhidmatan terbaik kepada masyarakat antaranya Pengurusan Kualiti Menyeluruh (TQM), Sistem Pemulihan Perkhidmatan, ISO 9000, penswastan, piagam pelanggan, perkhidmatan atas talian, unit khidmat setempat dan sebagainya.⁴³ Terdapat juga beberapa PBT yang menunjukkan keupayaan dalam menguatkuasakan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran sehingga ke tahap perobohan.⁴⁴ Tindakan perobohan lazimnya

⁴⁰ Shireen Haron & Fazimah Hayati Hassan Basri, *op cit*.

⁴¹ Ismail Taib, "The Liability of Local Authority In Respect of Residential Development", (unpublish) UTM, 2006.

⁴² Shireen Haron & Fazimah Hayati Hassan Basri, "*Pentadbiran Kerajaan Tempatan*", Institut Perkembangan Pendidikan (InED), Shah Alam, 2002.

⁴³ Mohd Nazri Bin Zakaria dan Razli Che Razak, "Amalan Sistem Penyampaian Perkhidmatan dan Prestasi Pihak Berkuasa Tempatan", (kertas pembentangan semasa "International Conference on Management Proceeding," ICM 2011).

⁴⁴ "13 gerai haram diroboh," *Utusan Malaysia*, 30 Oktober 2008. Di Kota Kinabalu, Dewan Bandaraya Kota Kinabalu (DBKK) dilaporkan telah berjaya merobohkan 13 buah gerai haram dalam satu operasinya pada tahun 2008.

dilaksanakan terhadap gerai atau bagi membuang lekapan pada bangunan.⁴⁵ Dalam keadaan tertentu, perobohan berskala besar dilaksanakan terhadap rumah setinggan yang dikhuatiri tidak selamat untuk diduduki.⁴⁶

Walaupun banyak usaha telah dilaksanakan oleh PBT untuk memperbaiki tahap perkhidmatannya, masih terdengar banyak rungutan masyarakat mengenai ketidakupayaan PBT memenuhi kehendak pelanggan.⁴⁷ Kebanyakan kritikan yang dibuat adalah berkenaan kegagalan PBT dalam menguatkuasa undang-undang contohnya bangunan tanpa kebenaran. Bidang tugas penguatkuasaan pula dilihat sentiasa berhadapan dengan pelbagai bentuk cabaran.⁴⁸ Faktor-faktor seperti politik, ekonomi, sosial, globalisasi dan jurang pembangunan antara daerah memberikan cabaran baru dalam pengurusan pentadbiran daerah.⁴⁹



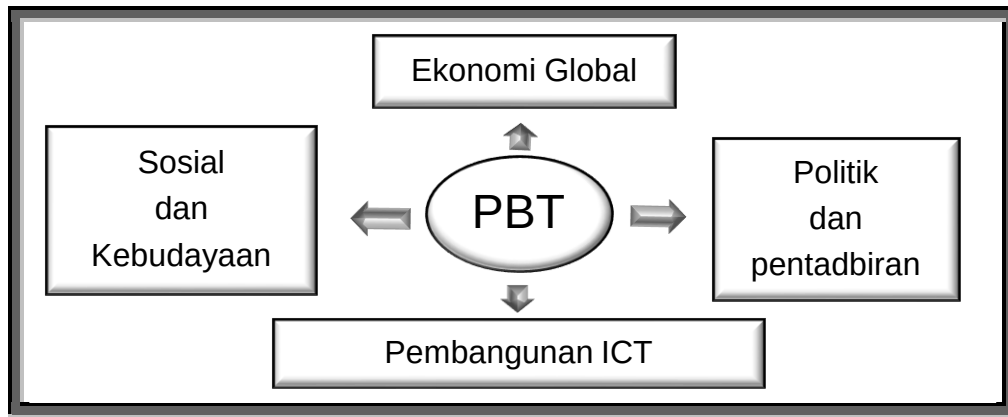
⁴⁵Jade Chan, "MBPJ demolishes illegal fittings at eatery during Clean Zone operations," *The Star*, 5 Oktober 2012. [Http://www.thestar.com.my](http://www.thestar.com.my) (dicapai 6 Disember 2012).

⁴⁶Mohd. Fairus Yusof, "49 rumah setinggan diroboh," *Utusan Malaysia*, 5 Julai 2013.

⁴⁷Norudin, M. dan Che Hamdan, C.M.R. "Customer Satisfaction towards Counter Service of Local Authority in Terengganu, Malaysia". *Asian Social Science*, vol. 6(8), 197-208, 2010.

⁴⁸Muhammad Rizal Razman, Carolyn Melissa Payus dan Jamaluddin Md. Jahi; "Kawalan Pencemaran Sungai Dalam Melindungi Ekologi dan Habitat Manusia: Tinjauan Perundangan di Malaysia", (2010), *SARI: Jurnal Alam dan Tamadun Melayu*, 28 (1): 227-240. ISSN 0127-272, Official URL: <http://www.ukm.my/sari/index.html> (dicapai 4 Julai 2013).

⁴⁹Mohd. Yahya bin Nordin, Ibrahim bin Hassan dan Azman Bin Mohd. Yusof, "Cabaran pentadbiran daerah", 2004. azman97.tripod.com/pbt.html (dicapai 4 Julai 2013).



Rajah 2.1: *Rajah Cabaran Pentadbiran Daerah*

Sumber: Mohd. Yahya bin Nordin, Ibrahim bin Hassan dan Azman
Bin Mohd. Yusof, *Cabaran Pentadbiran Daerah*, 2004.

Sh. Ezat Alkaf dan Syed Mohamed Aljunid membahagikan faktor-faktor yang mempengaruhi keupayaan penguatkuasaan kesihatan kepada tiga aspek. Faktor pertama ialah faktor intrinsik atau dalaman manusia itu sendiri. Faktor kedua ialah faktor organisasi di mana penguatkuasaan berada. Selain itu, faktor luaran atau persekitaran juga boleh mempengaruhi keupayaan penguatkuasaan. Contoh faktor intrinsik atau manusia ialah pengetahuan pekerja, tempoh perkhidmatan dan motivasi kerja. Faktor organisasi ialah suasana tempat pegawai bekerja, sokongan ketua jabatan atau pegawai penyelia (pegawai atasan), pendapatan (gaji rasmi), penerimaan penghargaan dari jabatan, kelengkapan peralatan dan kecukupan kakitangan. Manakala faktor terakhir ialah faktor luaran yang meliputi sokongan politik dan pengaruh rasuah.⁵⁰

⁵⁰Sh. Ezat Alkaff dan Syed Mohamad Aljunid, "Model Rangkaian Masalah Keupayaan Penguatkuasaan", *Jurnal Kesihatan Masyarakat*: Jilid 10, 2004, 45.

Jadual 2.1: *Status Masalah Dihadapi oleh PBT*

Masalah dihadapi	Majlis Perbandaran n=8			Majlis Daerah n=26		
	Rumit	Tidak Rumit	Tidak Bermasalah	Rumit	Tidak Rumit	Tidak Bermasalah
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Sikap dan mentaliti masyarakat	75.0	25.0		19.2	43.3	38.5
Pengisian jawatan kosong	75.0	25.0		69.2	26.9	3.80
Penguatkuasaan undang-undang & peraturan	62.5	37.5		65.5	23.0	11.5
Permohonan pinjaman daripada kerajaan pusat	62.5	25.0	12.5	38.5	38.5	23.0
Sikap dan mentaliti kakitangan	62.5	37.5		61.5	34.6	3.80
Proses meluluskan belanjawan	62.5	12.5	25.0	19.2	45.2	34.6
Potensi sumber semulajadi persekitaran	50.0	50.0		42.3	15.4	3.8
Pengisian jawatan professional	50.0	37.5	12.5	80.8	15.4	3.8
Penggunaan arahan pembendaharaan	50.0	37.5	12.5	34.6	42.3	23.1

Sumber: Jurnal Kesihatan Masyarakat, 2004.

Terdapat pelbagai masalah yang dihadapi oleh sesebuah PBT sehingga boleh menjejaskan prestasi mereka. Antara masalah yang dihadapi ialah sikap dan mentaliti masyarakat, pengisian jawatan dan penguatkuasaan undang-undang. Jadual 2.1 di atas memperincikan tahap kerumitan mengikut jenis permasalahan yang dihadapi oleh PBT. Masalah penguatkuasaan undang-undang mempunyai peratusan kerumitan yang tinggi samada di PBT bertaraf majlis perbandaran ataupun di majlis daerah.

PBT telah menjadi subjek kepada rungutan secara langsung melalui media, kerajaan negeri dan persekutuan di mana sering dikaitkan dengan birokrasi, tidak cekap, membazir, tidak responsif dan tidak mesra pelanggan.⁵¹ Permasalahan melibatkan PBT di negara ini membawa kepada keperluan agar langkah pembaharuan dilaksanakan terhadap sektor awam di Malaysia.⁵² Banyak perkara seperti pentadbiran, politik, perundangan dan sosial boleh memberi kesan terhadap PBT yang bertanggungjawab melaksanakan perancangan pembangunan di sesuatu kawasan.⁵³

2.2.1 Masalah Pengurusan Organisasi

Masalah seperti kekangan kewangan boleh memberi kesan kepada keupayaan PBT melaksanakan fungsi-fungsi termasuk penguatkuasaan dengan berkesan. Kemampuan sesetengah PBT untuk menambah bilangan staf misalannya terbatas kerana berhadapan dengan masalah kewangan yang serius.⁵⁴ Masalah kewangan dikatakan berpunca daripada kegagalan PBT untuk mengutip tunggakan cukai taksiran yang tinggi. PBT di negeri yang maju sekalipun seperti Johor turut

⁵¹Hazman, S.A. dan Maniam, K. "From Customer Satisfaction to Citizen Satisfaction: Rethinking Local Government Service Delivery in Malaysia". *Asian Social Science*, vol. 4(11) (2008): 87-92.

⁵²Muhamad Tayib, "Pihak berkuasa tempatan di Malaysia: Pengurusan dan masalah", *Analisa*, jld 4(1), (1996): 47-58.

⁵³Ibrahim Mohd, Faizah Ahmad dan Wan Norazriyanti Abd Aziz, "Exploiting Town Planning Factors in Land Development: Case Study of Urban Housing in Kuala Lumpur", *Journal of Facilities Management* Vol 7 No 4, (Emerald Group of Publishing Limited, (2009): 307-318.

⁵⁴"MPKj berhutang hampir 10 juta," *Berita Harian*, 7 Januari 2005.

menghadapi masalah kewangan di mana sembilan daripada enam belas PBT berada dalam krisis kewangan yang serius.⁵⁵

Phang Siew Nooi mengenal pasti beberapa masalah berhubung prestasi PBT dan kaitannya dengan sumber kewangan.⁵⁶ Pertamanya, beliau melihat punca utama pendapatan PBT melalui cukai taksiran adalah terhad. Keadaan menjadi lebih buruk apabila banyak PBT yang masih tidak menaikkan cukai taksiran. Dalam kajian oleh Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan (KPKT) pada tahun 2004, hanya 20 peratus PBT di seluruh negara yang menaikkan kadar cukai taksiran dalam tempoh 15 tahun.⁵⁷

Selain daripada faktor-faktor yang disebutkan di atas, gejala rasuah turut mempengaruhi keupayaan PBT dalam melaksanakan penguatkuasaan undang-undang. Amalan penurunan kuasa secara meluas kepada staf bawahan tanpa sebarang garis panduan yang jelas dan pengawasan yang sewajarnya didapati boleh membawa kepada rasuah.⁵⁸ Selain itu, kelengahan dalam membuat keputusan juga akan membuka ruang kepada rasuah. Oleh itu, PBT perlu memudahkan urusan melibatkan orang ramai kerana birokrasi akan mewujudkan lebih banyak peluang untuk salah guna kuasa dan rasuah.

⁵⁵Salleh Buang, "Financial woes of local authorities, land matters," *The Straits Times*, 25 Disember 2004, 8.

⁵⁶Phang Siew Nooi, "Financial challenges for local government in the new millennium and the way forward" (kertas pembentangan KPKT "Executive Talk" anjuran Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan, 27 November, 1999).

⁵⁷"Cadangan menaikkan kadar taksiran di PBT" (kertas 2/52 Mesyuarat Majlis Negara bagi Kerajaan Tempatan 11 Oktober 2004).

⁵⁸Zulkifli Mat Noor, "Pembanterasan Jenayah Rasuah Melalui Pelaksanaan Jawatankuasa Keutuhan Pengurusan (JKP)" (kertas kerja Konvesyen JKP PBT 2002, di Hotel Equatorial, Pulau Pinang 29-30 Julai 2002).

Bagi tujuan meningkatkan keutuhan sesebuah PBT, Pengarah Institut Tadbiran Awam Negara menyarankan PBT antara lain mengelakkan daripada mengambil tindakan yang tidak konsisten seperti mengambil tindakan kepada sesuatu premis namun tidak melakukannya kepada premis yang lain. Selain itu prosedur-prosedur dalam aspek pemberian kelulusan perlu diperkemaskan agar lebih telus disamping melaksanakan usaha secara teratur dan berjadual bagi pembangunan sumber manusia dan pengukuhan nilai.⁵⁹

Kajian mengenai peranan PBT dalam pengurusan kualiti udara di Kuala Lumpur mendapati bahawa pelbagai langkah yang dilaksanakan oleh pihak DBKL untuk memperbaiki mutu penguatkuasaan seperti mengadakan program tahunan, kumpulan kerja pada waktu malam dan sebagainya hanya bersifat sementara dan tidak memberikan kesan jangka panjang ke arah memperbaiki kualiti udara Kuala Lumpur. Walaupun kajian ini berkisar mengenai penguatkuasaan alam sekitar, namun penemuan mengenai kaedah penguatkuasaan yang diguna pakai oleh DBKL adalah relevan untuk kajian ini.

Menurut kajian tersebut, ketiadaan satu program khusus untuk menguruskan permasalahan alam sekitar secara selektif dan efektif menyebabkan pengurusan alam sekitar oleh DBKL menjadi kurang berkesan. Ketiadaan pelan jangka panjang yang bersifat intergratif turut menyukarkan DBKL untuk menangani masalah pencemaran

⁵⁹Zulkarnain Awang, “Persepsi Rasuah ke Atas Kerajaan Tempatan” (kertas kerja dalam Konvensyen JKP PBT 2002).

udara. Kajian itu turut menyatakan perundangan yang sedia ada didapati kurang berkesan dalam membantu proses penguatkuasaan yang dijalankan. Terdapat beberapa perkara yang menyebabkan langkah-langkah yang diambil tidak berkesan, antaranya ialah ketiadaan kriteria dan piawaian yang dapat digunakan dalam penguatkuasaan.

Kajian tersebut mendapati bahawa keupayaan untuk menguatkuasakan undang-undang dengan lebih berkesan bergantung kepada pengaruh di setiap peringkat pelaksana. Pelaksanaan ini tidak dapat dijalankan apabila kemampuan untuk melaksanakan penguatkuasaan undang-undang dipertikaikan atau dipersoalkan. Kajian turut mendapati bahawa undang-undang yang tidak dikemas kini juga menyumbang kepada permasalahan yang berlaku.

Jumlah bayaran kompaun atau denda yang dikenakan oleh DBKL juga didapati lebih rendah berbanding peruntukan yang terdapat dalam Akta Kualiti Alam Sekitar. Keadaan ini menyebabkan peranan PBT dalam pengurusan alam sekitar seperti udara menjadi tidak berkesan. Fungsi penguatkuasaan yang terhad di satu-satu jabatan sahaja tetapi dianggap meliputi keseluruhan fungsi DBKL serta pertindihan bidang kuasa antara jabatan, kekurangan tenaga manusia, kewangan dan teknikal juga menjadi punca penguatkuasaan tidak dapat dilaksanakan bagi mencapai matlamat sebenar.⁶⁰

⁶⁰Fairus Muhamad Darus, "Peranan Pihak Berkuasa Tempatan Dalam Pengurusan Kualiti Udara Bandaraya Kuala Lumpur". *Jurnal Alam Sekitar Dan Kesejahteraan Masyarakat Malaysia*. UKM. ISBN: 983-2975-28-X, (2004): 67 – 84.

Dalam kajian mengenai penguatkuasaan perancangan, salah guna bangunan: kajian kes Selayang Baru mendapati bahawa kes salah guna bangunan berlaku disebabkan orang awam kurang kesedaran atau pengetahuan. Kebanyakan orang awam tidak mengetahui atau mengambil jalan mudah terhadap kesan-kesan sampingan aktiviti-aktiviti mereka. Masyarakat juga tidak menyedari aktiviti yang dijalankan boleh menyebabkan kacau ganggu dan membahayakan nyawa orang lain.⁶¹

Kajian mengenai perancangan pembangunan menyarankan agar pihak berkuasa mengambil kira hak masyarakat untuk membuat bantahan ke atas sesuatu rancangan pembangunan. Walau bagaimanapun kajian menunjukkan perkara ini hanya dibiarkan kepada pihak profesional yakni pegawai perancang, pembuat keputusan dalam jabatan dan ahli politik.⁶² Kajian juga mendapati bahawa terdapat konflik antara perundangan mengenai perancangan dan perundangan tanah. Kewujudan dua undang-undang iaitu Kanun Tanah Negara 1965 dan Akta Perancang Bandar Desa yang ditadbir oleh badan yang berbeza menyebabkan berlakunya konflik dan kelemahan penguatkuasaan. Pemilik tanah mempunyai hak untuk membuat permohonan ubah jenis dan tidak ada syarat untuk pejabat tanah merujuk permohonan tersebut dengan pihak berkuasa perancangan sebelum diberikan kelulusan.⁶³

⁶¹Kamaruzaman Bin Hamdan, "Kajian Penguatkuasaan Perancangan, Salah Guna Bangunan: Kes Kajian Selayang Baru", UITM Shah Alam Selangor, 1996.

⁶²Ibrahim Mohd, Faizah Ahmad and Wan Norazriyati Wan Abd Aziz, "Exploiting Town Planning Factors in Land Development, Case Study of Urban Housing in Kuala Lumpur", Malaysia Centre for Study of Urban and Regional Real Estate (SURE), Faculty of Built Environment, University of Malaya, Kuala Lumpur, (Emerald Group Publishing Limited Malaysia. *Journal of Facilities Management*, Vol. 7 No. 4), (2009): 307-318 (dicapai 10 Mac 2014).

⁶³Adibah Awang, "A Critical Assessment of Provisions of the Federal Constitution With Regard to Federal-State Relationship on Land Law", Universiti Teknologi Malaysia, (Paper presentation at the

Selain aspek penguatkuasaan perancangan pembangunan, kajian menunjukkan pelaksanaan peruntukan perundangan alam sekitar di Malaysia turut gagal membuahkan hasil yang diharapkan. Mengikut kajian, persekitaran ekologi dan habitat manusia secara keseluruhannya masih mengalami kemerosotan seperti keadaan sebelumnya. Perkara ini begitu ketara dalam kes pencemaran sungai yang meningkat begitu drastik dan menjadi semakin serius dari setahun ke setahun sedangkan Malaysia telah lama dilengkapi dengan perundangan berkaitan alam sekitar, termasuklah mempunyai beberapa institusi atau agensi kerajaan yang dipertanggungjawabkan melaksanakan peruntukan perundangan tersebut.⁶⁴

Kajian mengenai aspek keselamatan awam dalam pembentukan bandar selamat di Alor Setar, Kedah telah melihat kepentingan Bandaraya Alor Setar yang merupakan pusat pentadbiran kerajaan negeri dan kerajaan persekutuan. Kajian tersebut membangkitkan keperluan untuk kerajaan negeri memacu kemajuan yang dihasratkan agar tidak terhad kepada kemajuan ekonomi dan kebendaan semata-mata tetapi kemajuan yang seimbang dengan aspek sosial, politik, kebudayaan dan kerohanian.⁶⁵ Justeru itu, MBAS perlu memainkan peranan yang perlu terutamanya dalam aspek penguatkuasaan undang-undang dengan berkesan agar Bandaraya Alor Setar berkembang dengan lestari dan mempunyai tahap kualiti hidup yang baik.

International Conference on Contemporary Issues of Law, Syariah & Legal Research, Faculty of Syariah, University of Jordan, Amman, 14 Disember 2008).

⁶⁴Muhammad Rizal Razman, Carolyn Melisa Payus dan Jamaluddin Md. Jahi, "Pencemaran Sungai dalam Melindungi Ekologi dan Habitat Manusia: Tinjauan Perundangan di Malaysia", *Sari - International Journal of the Malay World and Civilisation* 28(1), (2010): 227-240 (dicapai 7 Oktober 2013).

⁶⁵Jamaludin Mustaffa, "Aspek Keselamatan Awam dalam Pembentukan Bandar Selamat di Malaysia: Kajian Kes di Alor Setar, Kedah", (unpublish, USM, 2007).

Terdapat juga kajian yang menunjukkan tahap perkhidmatan di PBT boleh diukur dengan lima dimensi seperti orientasi tolak tarik dalam operasi perkhidmatan, pembangunan dan rekabentuk perkhidmatan yang baru, pengkhususan sumber manusia dalam operasi perkhidmatan, pelbagai perkhidmatan ditawarkan dan jenis susun atur operasi perkhidmatan. Dapatan kajian menunjukkan bahawa amalan sistem penyampaian yang diamalkan oleh jabatan di PBT mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap prestasi. Ini bermaksud jabatan-jabatan yang terdapat dalam organisasi PBT menekankan amalan sistem penyampaian perkhidmatan bagi meningkatkan prestasi jabatan mereka.⁶⁶

Pihak berkuasa Hong Kong telah memulakan banyak usaha untuk melaksanakan penguatkuasaan terhadap bangunan tanpa kebenaran. Pada tahun 2005, ia mengendalikan 26,965 aduan dari orang ramai dan mengeluarkan 2,184 notis amaran. Dalam satu kajian mengenai struktur-struktur yang dibina di kawasan berkepadatan tinggi telah mengemukakan cadangan penggunaan teknologi maklumat dan komunikasi sebagai salah satu langkah untuk mengatasi permasalahan yang berlaku. Kajian menunjukkan bahawa proses jabatan yang tidak efisien boleh diperbaiki melalui sistem pemantauan yang lebih baik.⁶⁷

⁶⁶Mohd Nazri Bin Zakaria dan Razli Che Razak, "Amalan sistem penyampaian perkhidmatan dan prestasi pihak berkuasa tempatan" (kertas pembentangan semasa "International Conference On Management, ICM 2011 Proceeding).

⁶⁷Lawrence W.C. Lai and Daniel C.W. Ho, "Unauthorised structures in a high-rise high-density environment. The case of Hong Kong", (2001). Department of Real Estate and Construction (previously Surveying), The University of Hong Kong, Hong Kong, MCB University Press. *Property management* Vol 19. No 2: 112. Konsep penyelesaian yang dicadangkan cuba untuk menengahkan dimensi baru dalam perkhidmatan kerajaan. Ia selaras dengan keadaan masyarakat ataupun pelanggan yang sentiasa mengharapkan perkhidmatan kerajaan yang responsif. Kajian tersebut melihat aliran kerja semasa bagi tugas-tugas penguatkuasaan binaan yang telah dibuat secara haram di Hong Kong dan memberi cadangan untuk menambahbaik prestasi kerajaan dalam memantau dan juga operasi dengan lebih cekap melalui tindakan secara bersepadu. Kaedah ini

Kajian awalan tersebut mencadangkan penggunaan data dalam bentuk elektronik bagi membolehkan anggota penguatkuasaan mendapatkan maklumat secara elektronik apabila melaksanakan tindakan penguatkuasaan. Kajian ini mencadangkan penggunaan penyimpanan data secara elektronik di mana mereka berupaya membuat capaian rekod pelan untuk disemak dengan tapak sama ada binaan yang mencurigakan dan jika perlu mengambil tindakan yang bersesuaian apabila penguatkuasaan menjalankan siasatan rutin.

Sistem ini dipercayai boleh meningkatkan kualiti aduan yang diterima termasuklah daripada orang awam, media dan jabatan kerajaan berkaitan yang membolehkan tindakan terhadap sesuatu kes dimulakan dengan lawatan tapak. Melalui sistem ini, aduan yang diterima akan menyatakan maklumat lokasi dan gambaran umum kerja bangunan yang disyaki contohnya sama ada melibatkan kanopi, binaan luar, bumbung dan sebagainya. Aduan boleh dibuat melalui berbagai cara misalannya panggilan telefon, surat, memo, internet dan sebagainya. Dalam sebarang keadaan, pengadu akan mengharapkan aduan mereka dilihat dalam tempoh yang munasabah dan ini dapat dilaksanakan apabila pegawai yang mengendalikan aduan tahu bagaimana untuk mengaplikasi sistem untuk memastikan maklumat-maklumat ini diperolehi daripada pengadu.⁶⁸

mencadangkan penggunaan web dan pengurusan amaran. Proses yang diguna pakai diterjemahkan dalam bentuk format carta alir seragam mengenai kejadian dan peraturan tindakan (Event-Condition-Action Rule) dan juga aliran antara operasi dan pengendalian pengecualian (workflow interoperation and exception handling). Mereka mencadangkan penggunaan sistem pengurusan amaran (Alert Management System, AMS) bagi memantau pelaksanaan tugas penting agar ia dilaksanakan dengan lebih tersusun. Keseluruhan proses turut dipantau bagi memastikan kerja berdasarkan tempoh masa yang ditetapkan.

⁶⁸Daniel Chi Wing Ho, Kwong Wing Chau dan YungYau, "Evaluating unauthorized appendages in private apartment buildings", (2008). Jabatan Hartanah dan Pembinaan, Universiti Hong Kong Hong E-mail: y.yau@cityu.edu.hk, "Building Research & Information ISSN 0961-3218 print/ ISSN 1466-

Terdapat beberapa kajian yang telah dibuat mengenai pengurusan penguatkuasaan pembangunan secara teknikal dengan mengambil kira kriteria kos dan kebaikan yang boleh diperolehi daripada penggunaan teknologi moden.⁶⁹ Ia berasaskan kepada keperluan untuk memberikan kawalan berkala secara automatik dan pengesanan bangunan di kawasan yang besar dengan lebih berkesan. Dengan kawalan di kawasan dan lokasi tertentu, pembinaan yang dijalankan boleh dikesan sebelum bangunan siap dan langkah pencegahan akan menjadi lebih mudah.⁷⁰

4321 online # Taylor & Francis, <http://www.tandf.co.uk/journals>, DOI: 10.1080” (dicapai 21 Disember 2013). Sistem ini akan membolehkan (stakeholders) berhubung sesama mereka bagi bertukar maklumat dan juga menjalankan pemantauan terhadap perkhidmatan dan tindakan yang sedang diambil. Sebagai contoh jabatan bangunan bertanggungjawab untuk memastikan tindakan yang perlu mengikut carta alir tugas dibuat dengan kadar segera. Kaedah penguatkuasaan secara manual terhadap bangunan haram memerlukan kos yang tinggi, perkhidmatan yang tidak berkualiti dan tidak efisien. Selain itu, terlalu banyak sumber digunakan untuk menyelia dan memantau kontraktor yang dilantik. Terdapat keperluan yang ketara terhadap memperbaiki aliran tugas terutama sekali dalam aspek pemantauan dan penguatkuasaan bagi mempercepatkan tindakan terhadap bangunan haram dan perintah-perintah perobohan yang tertunggak.

⁶⁹Li D. R., Wang M., Hu F., “Utilizing Chinese high-resolution satellite images for inspection of unauthorized constructions in Beijing”. *Chinese Science Bull*, (2009): 54:2524-2534, doi: 10.1007/s11434-009-0111-9. *Chinese Science Bulletin* ISSN: 1001-6538 (Print) 1861-9541 (Online) link.springer.com/article/10.1007/s11434-013-0100-x (dicapai 12 Disember 2012). Kajian ini diasaskan pada awalnya semasa Beijing berjaya menjadi tuan rumah sukan Olimpik ke-29 yang memerlukan sokongan teknikal melalui system RS and GIS bagi memperbaharui perancangan bandar, kawalan lalu lintas, pemantauan pembinaan haram.

⁷⁰Chryssy Potsiou¹, Marilena Theodorou, Elias Elikkos: *Informal Development Due to Market Pressure- A Case Study on Cyprus and the Role of Land Administration*. Greece: National Technical University of Athens, Greecechryssyp@survey.ntua.gr Cyprus Department of Lands & Surveys, Cyprus, https://www.researchgate.net/publication/242594785_Informal, (dicapai pada 22 Ogos 2012). Kajian terperinci selama 2 tahun menunjukkan antara lain bahawa penempatan atau bangunan haram yang berlaku di beberapa kawasan menarik di Eropah adalah disebabkan keadaan pasaran di negara-negara Mediterranean seperti Spain, Albania dan Greece. Punca keadaan tersebut adalah disebabkan pengurusan tanah yang tidak efisien dan/atau prosedur kebenaran yang menyusahkan. Kajian yang mencadangkan penggunaan pengesanan perubahan imej resolusi tinggi secara automatik berdasarkan pengiraan dan perbandingan model permukaan digital dan teknik ekstraksi (Digital Surface Models, DSMs).

2.2.2 Campur Tangan Politik Dalam Penguatkuasaan

Bahagian ini membincangkan kajian-kajian berkaitan masalah campur tangan politik dalam penguatkuasaan undang-undang. Secara asasnya, sokongan atau penekanan politik akan membolehkan penumpuan, perhatian, wang dan masa dibuat untuk menangani permasalahan tersebut. Bagaimanapun, sebaliknya akan berlaku jika ahli politik sendiri yang menentang penguatkuasaan perundangan tersebut. Faktor politik dan rasuah secara langsung atau tidak akan mempengaruhi keupayaan penguatkuasaan yang dilakukan oleh seseorang kakitangan penguatkuasaan.⁷¹

Gangguan menurut Kamus Dewan terdiri daripada perbuatan mengganggu (mengusik dan sebagainya), usikan, godaan; sesuatu yang mengganggu (mengacau, menghalang, menyusahkan, dan sebagainya), halangan.⁷² Dalam konteks penguatkuasaan, gangguan yang dimaksudkan boleh terdiri daripada panggilan telefon yang mengarahkan sesuatu tindakan penguatkuasaan agar dibatalkan ataupun kata-kata cercaan dan penghinaan. Ia juga boleh berlaku secara fizikal seperti kehadiran orang-orang tertentu di lokasi ataupun di pejabat. Malahan gangguan juga boleh berlaku melalui surat, sistem pesanan ringkas mahupun e-mel.

Campur tangan politik boleh berlaku apabila tindakan penguatkuasaan undang-undang seperti meroboh dijalankan. Kenyataan berunsur halangan mungkin dikeluarkan oleh pemimpin politik sepertimana oleh Menteri Besar Selangor tentang

⁷¹John T. Scholz, "Ecology of Regulatory Enforcement, Cooperation, Deterrence and the Ecology of Regulatory Enforcement". *Law & Society Review*, Vol.18, No.2, (1984): 179-224.

⁷²Kamus Dewan. Kamus Dewan Online (2012) (dicapai pada 24 Jan 2012, <http://prpm.dbp.gov.my/Search.aspx?k=transformasi>)

bagaimana tindakan perobohan oleh PBT boleh menjejaskan ekonomi dan dan pekerja kilang di negeri itu.⁷³ Tindakan penguatkuasaan terhadap penaja kecil turut mendapat bantahan sehingga boleh mengundang campur tangan politik.⁷⁴ Tidak ramai ahli politik yang mampu mencontohi Menteri Perumahan dan Kerajaan Tempatan Negeri Sabah yang mengeluarkan amaran di dalam surat khabar bahawa mana-mana premis yang diubah suai tanpa kebenaran akan dirobohkan.⁷⁵

Campur tangan politik menyebabkan tindakan PBT menjadi tidak konsisten. Majlis Perbandaran Pulau Pinang (MPPP) pernah dibidas oleh exco kerajaan negeri sendiri yang menyuarakan rasa tidak puas hati dan mahukan PBT tersebut lebih lembut dalam menguatkuasakan undang-undang.⁷⁶ Dalam kes yang lain, sebaliknya pula berlaku apabila ahli majlis MPPP sendiri menggesa PBT tersebut untuk melaksanakan kuasa autonominya tanpa perlu merujuk kepada wakil rakyat sebelum mengambil tindakan penguatkuasaan undang-undang.⁷⁷

⁷³“Bangunan haram: Selangor ambil kira kepentingan ramai,” *Utusan Malaysia*, 4 November 2011.

⁷⁴Mohd. Zulfadli Sharifudin, “PPKMHL minta penjelasan,” *Utusan Malaysia*, 26 September 2013. Laporan ini menyebut Pengerusi Pertubuhan Pengusaha Kios Melayu Daerah Hulu Langat (PPKMHL) bahawa ahli-ahli persatuannya tidak berpuas hati dengan pengeluaran notis oleh MPKj untuk merobohkan binaan tambahan pada kios mereka kerana binaan tambahan yang dibuat itu tidak menimbulkan masalah kepada mana-mana pihak. Dalam kes ini pihak MPKj telah mengeluarkan notis tersebut terhadap 60 peniaga kios disekitar Hulu Langat.

⁷⁵“Ubah suai premis tanpa kebenaran akan diroboh,” *Utusan Malaysia*, 12 November 2011.

⁷⁶“Confusion over who is responsible, Local Counsel.” *The Sun*, 2 Ogos 2004, 6.

⁷⁷“MPPP urged to assert autonomy,” *The Star*, 29 Oktober 2011. Laporan ini menyebut Ahli majlis MPPP, Lim Boo Chang menyeru agar Majlis Perbandaran Pulau Pinang (MPPP) berpendirian tegas dalam melaksanakan penguatkuasaan mengikut bidang kuasa autonomi sesebuah PBT. MPPP diminta untuk tidak merujuk kepada wakil rakyat di kawasan berkenaan terlebih dahulu sebelum mengambil tindakan penguatkuasaan. Lim Boo Chang di dalam laporan ini menyebut bahawa beliau sedar dan mengetahui bahawa wakil rakyat kawasan itu selalu menghubungi PBT meminta agar MPPP melaksanakan sesuatu tindakan penguatkuasaan malahan terdapat keadaan di mana wakil rakyat tersebut sendiri menjalankan tindakan sendiri contohnya mengalihkan tong gas di sebuah premis restoran. Kata beliau, tindakan PBT merujuk sesuatu tindakan penguatkuasaan undang-undang kepada wakil rakyat sebelum mengambil tindakan akan membawa kepada penyalahgunaan

Neal Trautman dalam kajiannya membincangkan dengan panjang lebar mengenai implikasi apabila politik mempengaruhi pengurusan dan penguatkuasaan undang-undang. Beliau menekankan keperluan untuk memahami dinamik masalah tersebut yang mana bukanlah merupakan sesuatu fenomena yang baru.⁷⁸ Bagi beliau campur tangan politik lahir daripada motivasi berasaskan kepentingan politik individu bilamana seorang pegawai menerima balasan tersembunyi. Dalam kata lain ia merupakan satu cabang rasuah.

Campur tangan politik berlaku kerana seseorang itu tidak sedar akan implikasi tindakan mereka. Ini berpunca daripada kurangnya pendedahan dan pendidikan mengenai mandat yang diberikan sebagai penguatkuasaan undang-undang. Campur tangan boleh berlaku dalam enam aspek iaitu;

- Kelayakan pengambilan
- Kenaikan dan pemindahan
- Disiplin
- Peruntukan mencukupi
- Undang-undang penguatkuasaan yang adil dan
- Suasana kerja

kuasa dan pendakwaan terpilih demi untuk mendapatkan sokongan politik. <http://www.thestar.com.my> (dicapai 2 Disember 2012).

⁷⁸Neal Trautman, Ph.D.: *Stopping Political Interference within Law Enforcement*, neal.trautman@usm.edu, editor@ethicalcorp.com., 2010. Neal Trautman adalah pengarah "Global Institute of Law Enforcement Supervision di University of Southern Mississippi" dan "nonprofit National Institute of Ethics". Beliau juga adalah Presiden "International Association of Ethics Trainers" dan Lembaga Pengarah, "International Law Enforcement Educators and Trainers Association". *Stopping Political Interference within Law Enforcement*, 2010.neal.trautman@usm.edu, editor@ethicalcorp.com, (dicapai 21 Mac 2013).

Dalam aspek penguatkuasaan undang-undang, beliau yang merupakan tenaga pengajar integriti jabatan polis menyatakan terdapat banyak situasi bagaimana anggota menerima arahan politik untuk mengenyahkan kes pelanggaran undang-undang dan menghentikan sistem penguatkuasaan radar trafik di kawasan yang dihuni oleh golongan kaya.⁷⁹ Di sesetengah bandar kecil Amerika Syarikat, pendapatan dari saman trafik dijadikan salah satu sumber pendapatan kerajaan dan kebiasaannya arahan untuk mengeluarkan banyak saman akan dibuat apabila kerajaan memerlukan sumber kewangan untuk tujuan tertentu.⁸⁰

Kajian menunjukkan campur tangan politik yang berlaku di dalam proses pengambilan anggota penguatkuasaan seperti polis boleh membawa kesan buruk ke

⁷⁹Neal Trautman, *op cit.* Dalam contoh campur tangan politik terhadap pengambilan, kenaikan pangkat dan pertukaran anggota, terdapat contoh kes yang berlaku pada awal 1980an di Miami yang merupakan satu tempoh yang tegang disebabkan berlakunya “gelombang Muriel” oleh imigran dan diikuti rusuhan “Liberty City”. Rusuhan tersebut berpunca daripada rasa tidak puas hati masyarakat di atas pembebasan lima anggota polis berkulit putih yang dituduh membunuh seorang lelaki kulit hitam. Bandar Miami pada masa itu telah mengalami kadar jenayah keganasan antara yang tertinggi di Amerika Syarikat. Bagi mengatasi masalah yang berlaku, kerajaan negara itu melaksanakan penyusunan semula pengurusan jabatan polis. Malangnya proses pengambilan anggota telah dimanipulasi di mana dalam tempoh dua tahun, majoriti anggota jabatan yang adalah berkulit putih bertukar kepada minoriti dan jumlah anggota meningkat dari lebih 600 anggota kepada lebih 1400 orang. Dalam tempoh empat tahun sahaja jabatan telah menyaksikan pertukaran tiga ketua polis dan empat pengurus bandar. Pada awalnya ketua polis mendapat pujian kerana mematuhi arahan pengurus bandar yang telah mengesyorkan agar digandakan jumlah pengurusan tertinggi dengan memasukkan orang berkulit hitam, Hispaniks dan wanita serta melaksanakan perubahan komposisi dan kenaikan pangkat dengan cara yang lebih terbuka. Walau bagaimanapun, keadaan ini telah mengakibatkan anggota-anggota yang jujur dan beretika berasa tidak puas hati terhadap cara kenaikan pangkat yang dikendalikan di mana mereka yang layak telah ditinggalkan sebaliknya faktor utama kenaikan adalah berdasarkan hubungan politik. Campur tangan politik ke atas pengambilan, kenaikan pangkat dan pertukaran membawa kesan buruk bilamana lebih tujuh puluh lima anggota polis Miami telah ditahan antara 1980 hingga hujung 1986. Sementara itu, keadaan dalaman jabatan dipenuhi dengan perasaan tegang dan syak wasangka sesama anggota. Banyak kes dadah yang berlaku turut melibatkan anggota polis yang dikenali “Miami river boys” dan sesetengah anggota telah ditahan kerana membunuh dan kes-kes kehilangan bahan bukti seperti wang dan dadah.

⁸⁰Steven J. Newton, “You get to be the bad guy,” *American Police Beat*, July, 2003.
www.washingtonpost.com/wp-srv/local/longterm/library/dc/dcpolice/, (dicapai 21 Mac 2013).

atas prestasi jabatan.⁸¹ Penstrukturan semula jabatan dan reformasi terhadap rasuah pernah dilaksanakan di Amerika demi memberi fokus kepada integriti, keadilan dan perkhidmatan kepada masyarakat. Pengambilan anggota boleh diperbaiki dengan meningkatkan kualiti calon, kelayakan minimum dan juga menambahbaik kualiti siasatan latar belakang. Kuasa penuh pegawai penyiasat untuk menolak permohonan perjawatan turut telah dibatalkan.⁸²

2.3 Teori Keupayaan Penguatkuasaan

Dalam tafsiran yang paling umum, peraturan termasuklah “semua tindakan mengawal, mengarah atau mentadbir menurut sesuatu peraturan, prinsip atau sistem”. Tafsiran yang luas ini berasaskan kepada satu bentuk kawalan secara sistematik meliputi kawalan tindakan dengan peraturan khusus disamping kaedah untuk mengawal, memantau, membentuk dan menggalakkan pematuhan. Selain itu,

⁸¹Keith A. Harriston and Mary Pat Flaherty, “District Police Are Still Paying For Hiring Binge,” *Washington Post Staff*, August 28, 1994. “Police Credibility on Trial in D.C. Courts,” *Washington Post Staff*, August 30, 1994. www.washingtonpost.com/wp-srv/local/longterm/library/dc/dcpolice/. Laporan memetik kes-kes pelanggaran polisi jabatan meningkat dua kali ganda antara 1989 dan 1994. Sehingga tahun 1994 lebih 70 anggota yang diragui kebolehpercayaan mereka telah ditegah daripada memberi keterangan di mahkamah. Masalah ini berlarutan sehingga menyebabkan Biro Penyiasatan Persekutuan (FBI) terpaksa memulakan siasatan dalaman dikenali “Operation Broken Faith”. Hasil daripada operasi mendapati 11 anggota terlibat dengan dadah dan rasuah. Kemalangan jalan raya melibatkan anggota meningkat dari 500 pada 1988 dan 597 pada 1990 dan 632 pada 1991. Jabatan pula terpaksa membelanjakan 3 juta dolar Amerika untuk melatih dan menggantikan anggota yang dipecat (dicapai 21 Mac 2013).

⁸²*Ibid.*, Neal Trautman Ph.D. memberikan beberapa contoh bagaimana campur tangan politik boleh berlaku di dalam aspek kewangan dan pengambilan kakitangan. Beliau merujuk kepada kes yang berlaku di Biro Polis Metropolitan di Washington, DC iaitu ibunegara Amerika Syarikat. Krisis di Biro Polis tersebut bermula dengan tindakan jabatan tersebut yang telah mengambil lebih 1400 anggota dalam tempoh 20 bulan akibat daripada tekanan politik agar mengambil kakitangan dengan segera sebelum tamat penggal kongres atau mereka akan kehilangan bajet persekutuan berjumlah 430 juta dolar setiap tahun. Oleh sebab faktor masa yang terhad, proses pengambilan disalah guna apabila calon telah dibenarkan mengambil peperiksaan kemasukan tanpa perlu memohon, menyegerakan ujian psikologi, mengurangkan kelayakan minima dan ujian bertulis sementara anggota yang direkrut terus dihantar untuk menjalankan rondaan sebaik sahaja tamat akademi.

ia juga meliputi peranan (*intervention*) pihak berkuasa seperti subsidi, cukai dan instrumen polisi yang didokong oleh piawaian, lesen dan pemeriksaan.⁸³

Secara umum, keupayaan penguatkuasaan didefinisikan sebagai cara undang-undang dijalankan secara wajib dengan berkesan.⁸⁴ Penguatkuasaan ini bagaimanapun boleh dilaksanakan secara sukarela atau paksaan.⁸⁵ Neuberger dan Christoffel mendefinisikan keupayaan penguatkuasaan sebagai segala langkah diambil oleh sesuatu agensi dalam memastikan kepatuhan kepada undang-undang sama ada ordinan, regulasi atau akta peringkat kebangsaan, negeri atau tempatan.⁸⁶

Menurut Swanson, penguatkuasaan bermaksud lingkungan tindakan dan prosedur yang diambil oleh pihak negeri yang berhak atau kompeten bagi memastikan agensi atau sesuatu organisasi atau orang perseorangan yang berpotensi melakukan kesalahan tanpa mematuhi undang-undang persekitaran, atau melanggar perjanjian pelaksanaan persekitaran di mana segala kegagalan ini akan dibawa atau kembali kepada pematuhan dan atau akan dihukum melalui mahkamah sivil, pentadbiran atau diambil tindakan untuk dipenjarakan.⁸⁷

⁸³Vincent-Jones, P, "Values and Purpose in Government: Central-Local Relations in Regulatory Perspective". United Kingdom: *Journal of Law and Society*, (2002), 29: 27-55.

⁸⁴Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English, (Kuala Lumpur: International Publication, Kuala Lumpur, 1995).

⁸⁵John T. Scholz, "Ecology of Regulatory Enforcement. Cooperation, Deterrence and the Ecology of Regulatory Enforcement". *Law & Society Review*, Vol.18, No.2, (1984): 179-224.

⁸⁶Neuberger dan Christoffel, "The Legal Basis of Public Health", Babette Neuberger, JD, MPH Tom Christoffel, *JD Public Health Training Network*, (1986): 4. <http://www.cdc.gov/phtn>. 4 (dicapai 6 Disember 2012).

⁸⁷Swanson, T., "Regulation, Enforcement and Governance in Environmental Law" (Workshop: Contemporary Developments in India and the UK, New Delhi, 2009). www.cprindia.org/seminars-conferences/2547-regulation-enforcement (dicapai 11 Februari 2014).

Bank Dunia mendefinisikan keupayaan penguatkuasaan sebagai sejauh mana kebolehan sesuatu organisasi mengikuti dan menepati garis panduan dan undang-undang, sama ada mereka akan memperoleh hasil berbentuk positif atau hasil berbentuk negatif seperti denda. Organisasi Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi dalam Garis Panduan Penguatkuasaan Persekitaran mendefinisikan keupayaan penguatkuasaan sebagai penggunaan berbagai bentuk peralatan dan teknik oleh kerajaan supaya individu atau organisasi yang menerima arahan akan mematuhi undang-undang yang telah dikuatkuasakan secara tepat.⁸⁸

Moulton dan Matthews mencadangkan tiga ciri utama yang perlu ada dalam memastikan keupayaan penguatkuasaan undang-undang kesihatan awam iaitu; kuasa yang dimandatkan kepada sesuatu badan atau jabatan yang sah, keupayaan jabatan menggunakan perundangan tersebut dan keupayaan maklumat-maklumat penting digunakan oleh kakitangan yang menguatkuasakan perundangan tersebut. Secara keseluruhannya, ketiga-tiga ciri di atas mestilah berjalan seiring.

Dantaith menyatakan bahawa kerajaan boleh dilihat sebagai pemacu kepada ekonomi dan sosial melalui undang-undang dengan bersumber kuasa melalui strategi, peraturan, kekayaan sumber, instrumen paksaan, maklumat dan pujukan. Dalam kata lain yang lebih mudah, kerajaan melalui sumber-sumber hasil yang ada bertanggungjawab dalam merencanakan pembangunan yang terancang kepada rakyatnya. Bagi membolehkan perkara ini dilaksanakan, kerajaan mengguna pakai

⁸⁸Sh. Ezat Alkaf dan Syed Mohamed Aljunid, op. cit., 37.

undang-undang dan polisi-polisi yang bersesuaian untuk mengawal penggunaan sumber ini dengan cara yang betul.⁸⁹

Pendekatan toleransi tetapi pasif oleh kerajaan terhadap bangunan tanpa kebenaran mempunyai beberapa keburukan. Bangunan tanpa kebenaran lazimnya akan terlibat dengan masalah ketiadaan perkhidmatan dan keperluan asas seperti air dan saliran. Di sesetengah negara, kedudukan pemilik bangunan tersebut untuk memperoleh sumber kewangan seperti pinjaman turut terjejas kerana keengganan bank menerima bangunan tersebut sebagai jaminan disebabkan ketiadaan Sijil layak menduduki.⁹⁰ Kewujudan bangunan tanpa kebenaran secara berselerak boleh menimbulkan bahaya dan meningkatkan kos terhadap pihak berkuasa untuk menyediakan bekalan air, pementasan, jalan dan pengangkutan awam.⁹¹

Kajian menunjukkan terdapat dua strategi ataupun kaedah awal yang diutarakan bagi penguatkuasaan iaitu pematuhan dan pencegahan. Matlamat utama strategi ini ialah untuk mencapai pematuhan dan mencegah di mana hukuman jenayah akan diguna pakai sebagai kaedah terakhir penguatkuasaan.⁹² Kini “Smart Regulation” adalah teori terbaru yang diasaskan mengenai penguatkuasaan undang-undang. Ia mengemukakan pendekatan komprehensif terhadap rekabentuk pelaksanaan

⁸⁹T. Dantaith, “Regulation” in *International Encyclopedia of Comparative Law*, Vol XVII, State and Economy eds R. Buxbaum and F. Madl: 3.

⁹⁰S Kahraman, A Saactci dan S Misir: *Effects of adding illegal storeys to structural systems*. Turki: Misir, Jabatan Kejuruteraan Awam, Fakulti Kejuruteraan, Dokuz Eylul University, Izmir, Sadhana Vol. 31, Part 5, (October 2006): 515–526. © Dicitak di India, https://www.researchgate.net/profile/Ibrahim_Misir/publication (dicapai 23 Januari 2012).

⁹¹Jorge E. Hardoy & David Satterthwaite. *Squatter Citizen*, Routledge, 1989, 100.

⁹²R.A. Kagan dan John T. Scholz, “The Criminology of The Corporation” and Regulatory Enforcement Strategies” *European Yearbook of Legal Sociology and Legal Theory*, Vol. 7 (1980), revised version in Hawkins and Thomas, *Enforcing Regulation* 1984.

penguatkuasaan dalam aspek alam sekitar. Piramid instrumen penguatkuasaan yang ada direkabentuk agar turut melibatkan interaktif pelbagai pihak sama ada komersil atau bukan komersil.⁹³

Penguatkuasaan melibatkan lebih dari pendakwaan, sebaliknya turut melibatkan keperluan laporan mandatori, lawatan tapak, arahan pembetulan, penalti dan sebagainya.⁹⁴ Teori peraturan responsif menyatakan bahawa beberapa instrumen perlu terlibat dalam menjayakan pematuhan yakni pujukan, nasihat perundangan dan khidmat nasihat teknikal.⁹⁵ Keperluan mengenai kewujudan undang-undang dan peraturan mengenai bangunan adalah bagi mewujudkan suatu bentuk kawalan terhadap keselamatan dan ketenteraman awam. Kepentingannya lebih bersifat sosial berbanding ekonomi kerana ia bertujuan untuk melindungi hak dan kepentingan pengguna.⁹⁶ Pandangan ini dikongsi oleh banyak penyelidik yang menggambarkan undang-undang sebagai satu bentuk instrumen kawalan sosial atau “social intervention”. Dalam konteks ini, kawalan mengenai bangunan adalah menyerupai kawalan terhadap makanan dan barangan yang diwujudkan untuk melindungi kepentingan pengguna walaupun kadangkala ia boleh dilihat sebagai satu bentuk pencerobohan terhadap kebebasan pasaran.⁹⁷

⁹³N. Gunningham, P. Grabosky & D. Sinclair: *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

⁹⁴Bridget M. Hutter, *Compliance: Regulation and Environment*. Clarendon Press Oxford Socio-Legal Studies, 26 June 1997.

⁹⁵J. Braithwaite. *To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety*. Albany: State University of New York Press, 1985.

⁹⁶Visscher, H. and Meijer, F., “Dynamics of building regulations in Europe” (Pembentangan kertas kerja pada Seminar ENHR, Rotterdam, 25-28 Jun 2007).
www.researchgate.net/publication/228501417/Dynamicsofbuilding (dicapai 19 Januari 2013).

⁹⁷Hunt, A. *The Sociological Movement in Law*. Philadelphia: PA: Temple University Press, 1978, 5.

Bagi menjamin kejayaan sesuatu tindakan penguatkuasaan, pematuhan dan penguatkuasaan tidak boleh berada dalam keadaan statik. Sejarah jabatan-jabatan penguatkuasaan undang-undang telah membawa kepada timbulnya perbezaan pelbagai teori, rekabentuk dan program memandangkan ia perlu mencerminkan keadaan unik dalam budaya yang berbeza.⁹⁸ Kewujudan polisi mengenai kaedah penalti dan insentif pematuhan undang-undang boleh menggalakkan pematuhan. Ini kerana pematuhan hanya akan berlaku sekiranya pelaku merasakan perbuatan mereka akan dikesan dan didenda. Selain itu, pematuhan juga berlaku dengan gabungan ketakutan, tekanan dan tanggungjawab normatif.

Sebagai contoh, pelaksanaan penguatkuasaan oleh pihak polis tidak memerlukan mereka untuk menggunakan elemen pujukan terhadap orang ramai untuk mematuhi peraturan. Fokus mereka ialah untuk menghalang pelanggaran undang-undang dengan menjalankan pendakwaan manakala pendakwaan terhadap beberapa kesalahan selepas kemalangan adalah lebih kepada pengajaran di mana masyarakat mengharapkan pesalah yang menyebabkan kemalangan maut misalannya dihukum.

Strategi pencegahan dalam konteks penguatkuasaan undang-undang pula ialah untuk mengenal pasti dan menghukum pelanggaran yang belum lagi menyebabkan sebarang kemudaratan. Oleh itu, tindakan mengenal pasti punca-punca kepada pelanggaran boleh dibuat antaranya menjalankan auditan kepada badan penguatkuasaan, siasatan proaktif, memberi nasihat, mendedahkan pencapaian dan

⁹⁸Paddock Leroy, "Strategies and Design Principles For Compliance and Enforcement" (pembentangan kertas kerja Seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, New York United States). paddock@law.pace.edu. www.inece.org/conference/7/vol1/12_Paddock.pdf (dicapai 21 Mac 2013).

menggalakkan pengurusan krisis. Perkara-perkara ini akan menggalakkan pematuhan kerana fokus utama ialah untuk memberi galakan dan bukannya mencari kesalahan semata-mata.⁹⁹

2.4 Kesimpulan

Bab ini telah membincangkan beberapa isu penting berkaitan penguatkuasaan undang-undang. Walaupun sebahagian bahan berkenaan tidak menyentuh mengenai penguatkuasaan dalam aspek bangunan tanpa kebenaran, namun ia mempunyai pertalian dengan objektif kedua dan ketiga kajian ini iaitu mengkaji masalah penguatkuasaan undang-undang serta cadangan untuk penambahbaikan. Kajian ilmiah sebelum ini menunjukkan faktor-faktor seperti sumber yang terbatas, masalah berhubung integriti, campur tangan politik dan kelemahan sistem dan prosedur boleh mempengaruhi keberkesanan penguatkuasaan undang-undang.

Penyelidik mendapati tidak terdapat banyak kajian yang menyentuh khusus mengenai penguatkuasaan terhadap bangunan tanpa kebenaran di Malaysia menjadikan kajian ini relevan demi meningkatkan pemahaman terhadap permasalahan yang berlaku. Masyarakat mempunyai pandangan yang bercampur mengenai fenomena yang berlaku dan ini membuka ruang untuk kajian ini. Bab Tiga kajian akan membincangkan metodologi kajian ini.

⁹⁹ Andrew Hopkins, "New Strategies for Safety Regulators: Beyond Compliance Monitoring" (Paper prepared for the International Regulators' Offshore Safety Forum, London. 30 Mac 2005). Andrew Hopkins ialah Professor "Sociology National Research Centre for Occupational Health and Safety Regulation Australian National University. Email: andrew.hopkins@anu.edu.au (dicapai 11 Januari 2014).

BAB TIGA

METODOLOGI KAJIAN

3.0 Pendahuluan

Dalam kajian ini, penyelidik menggunakan kaedah kualitatif dalam bentuk kajian kes. Kaedah ini dipilih kerana kajian ini dijalankan dengan tujuan untuk memahami masalah penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran di MBAS secara lebih mendalam. Secara amnya, kajian kualitatif dapat menjawab persoalan mengenai ‘apa’, ‘bagaimana’ atau ‘mengapa’ daripada fenomena dan bukannya ‘berapa’ banyak’ atau ‘berapa ramai’ yang biasanya dijawab dengan kaedah kuantitatif.¹⁰⁰

3.1 Rekabentuk Kajian

Kajian ini adalah berbentuk kajian sosio-perundangan. Kajian ini menggunakan kaedah tradisional berkenaan menyata, memperihai, menginterpretasi dan menjelaskan peruntukan undang-undang yang sedia ada.¹⁰¹ Rationalisasi adalah satu kaedah membezakan pengetahuan berdasarkan sebab. Dalam kajian ini, ia akan melibatkan proses analisa data dengan menggunakan proses logikal terhadap data-data yang diperolehi.¹⁰² Secara amnya, kajian ini melibatkan beberapa fasa iaitu:

¹⁰⁰Thorne, S., The art (and science) of critiquing qualitative research. In J. M. Morse (Ed.), *Completing a qualitative project*, (Thousand Oaks, CA: Sage, 1997), 117-132.

¹⁰¹Mahdi Zahraa, *Research Methods for Law Postgraduate Overseas Student*, (Kuala Lumpur: Stillglow Sdn. Bhd. Univision Press, 1998), 17.

¹⁰²Paul Oliver. *Understanding The Research Process*, (SAGE Publications, 2010), 35.

- i. Mencari sumber primer daripada PBT mengenai pelaksanaan penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran;
- ii. Mencari sumber sekunder (contohnya undang-undang, kes-kes mahkamah, ulasan undang-undang, karya undang-undang dan ensiklopedia undang-undang), untuk maklumat latar belakang mengenai pelaksanaan penguatkuasaan undang-undang; dan
- iii. Mencari sumber bukan undang-undang untuk maklumat penyiasatan atau sokongan.

Kajian ini melibatkan proses bagi menjawab persoalan kajian yang dimulakan dengan memahami bidang kuasa MBAS dalam aspek penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran. Definisi asas seperti maksud bangunan dan dalam keadaan manakah sesebuah bangunan dianggap melanggar undang-undang adalah relevan. Berikutnya kajian ini menghuraikan kaedah yang digunakan oleh MBAS dalam penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran.

Peringkat seterusnya ialah mengkaji masalah-masalah yang menjejaskan keberkesanan tindakan penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran di MBAS. Persoalan ini dijawab melalui temubual yang dibuat dengan responden yang sesuai dan berkecualan bagi mendapatkan pengesahan terhadap data-data yang telah diperolehi dan bagi mendapatkan maklumat mengenai jenis dan kesan permasalahan yang berlaku untuk dianalisa lanjut. Rujukan dalam aspek

penguatkuasaan yang bersesuaian dibuat bagi menentukan isu dan konsep penguatkuasaan undang-undang yang ingin diketengahkan agar relevan dengan perkembangan masyarakat hari ini. Ia juga dapat dilakukan dengan melihat contoh contoh kes, data seperti jenis tindakan dan rekod kes-kes yang dikompaun dan didakwa serta jumlah bangunan yang telah dirobuhkan.

Objektif umum kajian ini adalah untuk mengkaji masalah yang menjejaskan keberkesanan penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran di MBAS. Penentuan masalah tersebut akan menemukan kita dengan “gap” bagi kajian ini dan selanjutnya membolehkan rumusan dan syor yang berkaitan dibuat. Rumusan dan syor yang dikenal pasti akan menyumbang kepada penambahbaikan sistem dan prosedur penguatkuasaan yang kini diguna pakai oleh MBAS.

3.2 Skop Kajian

Kajian ini bertumpu di Majlis Bandaraya Alor Setar (MBAS) sebagai PBT yang menjadi kajian kes. Justeru itu, kajian hanya akan memberi penekanan untuk meneroka, membuat interpretasi dan mendapat pemahaman yang mendalam dalam konteks Majlis Bandaraya Alor Setar. Fokus kajian ini ialah untuk mengenal pasti masalah-masalah penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran di MBAS. Oleh yang demikian, undang-undang yang diguna pakai oleh MBAS bagi menangani bangunan tanpa kebenaran adalah relevan. Peranan MBAS dalam melaksanakan penguatkuasaan diteliti dengan merujuk akta-akta yang berkaitan termasuklah Akta Jalan Parit dan Bangunan 1984 (Akta 133), Akta Kerajaan Tempatan 1976 (Akta 172), Akta Perancang Bandar dan Desa serta lain-

lain yang berkaitan. Selain itu, penyelidik turut membuat rujukan terhadap pelaksanaan penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran di United Kingdom, Hong Kong dan Queensland, Australia serta merujuk kajian ilmiah dari pelbagai sumber bagi mendapatkan kefahaman yang menyeluruh berhubung subjek ini.

3.3 Jenis-jenis Data

Data primer untuk kajian ini adalah dapatan temubual. Temubual yang dijalankan oleh penyelidik adalah melibatkan pengurusan MBAS, ahli politik dan pemilik bangunan yang terlibat dalam tindakan penguatkuasaan. Selain itu, penyelidik merujuk kepada data sekunder yang terdiri daripada akta-akta, undang-undang kecil PBT dan kes-kes mahkamah, garis panduan, dokumen-dokumen kerajaan termasuklah perbahasan parlimen dan dewan undangan negeri, peraturan, pekeliling, laporan siasatan dan rekod kutipan dan perbelanjaan.

Bagi membolehkan suatu keputusan kajian yang konklusif dapat dipersembahkan, penyelidik turut membuat rujukan terhadap data sekunder seperti undang-undang dan bahan penyelidikan serta kajian ilmiah yang signifikan dan relevan dari pelbagai sumber dalam dan luar negara bagi mendapatkan kefahaman yang menyeluruh berhubung dinamik permasalahan ini. Proses mendapatkan data-data tersebut memerlukan penyelidikan dilakukan di PBT tertentu khususnya MBAS dan juga perpustakaan.

3.3.1 Sumber Utama Kajian

Dari perspektif perundangan, sumber perundangan primer merujuk kepada akta-akta dan kes-kes mahkamah. Ia adalah produk badan yang berkuasa membuat undang-undang. Sumber perundangan primer adalah bahan yang menentukan hak masyarakat. Berbeza dengan sumber perundangan primer, sumber perundangan sekunder tidak menyentuh hak masyarakat dan hanya digunakan sebagai bahan rujukan kepada sumber primer. Ia termasuklah buku teks, jurnal perundangan, ensiklopedia perundangan dan ringkasan kes mahkamah. Dalam ketiadaan sumber perundangan primer, sumber perundangan sekunder boleh menjadi titik permulaan untuk kajian kerana ia mempunyai liputan yang luas.

Dalam konteks kajian ini, sumber-sumber untuk kajian ini diperolehi melalui penyelidikan di perpustakaan dan atas talian. Secara umumnya kajian ini memerlukan kedua-dua sumber perundangan primer dan sekunder untuk melengkapkan kajian. Memandangkan kajian ini banyak menyentuh perjalanan badan kerajaan maka sumber daripada badan kerajaan adalah penting kerana ia boleh menunjukkan aktiviti, perbelanjaan dan dokumen yang memaparkan bukti terus mengenai polisi dan perjalanan PBT. Ia mencakupi rekod perbincangan, minit mesyuarat, bahan statistik, penyata kewangan, peraturan dan pekeliling jabatan, laporan siasatan, bahan penerbitan, laporan tahunan dan sumber lain yang boleh mencerminkan tingkahlaku manusia. Maklumat dan data ini boleh didapati dalam pelbagai format dan bentuk buku, buletin, peta, CD-ROMs, dan data dalam talian termasuklah gambar dan rakaman mengenai perkara yang dikaji. Boleh dikatakan hampir kesemua dokumen adalah diperolehi daripada jabatan-jabatan di samping

bahan-bahan melalui penglibatan dalam seminar dan forum turut membantu melengkapkan bahan kajian.

3.4 Kaedah Pengumpulan Data

Penyelidik mengguna pakai pendekatan empirikal untuk menggabungkan data dengan amalan praktikal. Di samping itu, penyelidik membuat analisa terhadap data-data yang diperolehi dengan data-data lain seperti laporan-laporan akhbar, kes-kes mahkamah dan kenyataan-kenyataan oleh individu yang signifikan dan berperanan dalam aspek penguatkuasaan undang-undang. Kaedah temubual berstruktur dan tidak berstruktur pula digunakan bagi mendapatkan data. Pendekatan tersebut bertujuan menyemak dan menyokong data-data yang diperolehi.

Kajian ini menggunakan kaedah temubual secara bersemuka dan melibatkan beberapa individu terdiri daripada pegawai dan kakitangan serta pengurusan tertinggi MBAS. Ini kerana mereka adalah pihak-pihak yang terbabit dengan tugas penguatkuasaan. Selain daripada itu ia turut melibatkan pemilik bangunan dan juga daripada kalangan pemimpin politik tempatan. Mereka adalah golongan pembuat dasar di samping pihak yang merasa kesan daripada penguatkuasaan.

3.5 Etika Dan Kerahsiaan Kajian

Penyelidikan ini bertujuan untuk menghasilkan maklumat berguna dalam mengenal pasti masalah penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran di MBAS. Amalan etika dalam melengkapkan kajian telah diamalkan dengan mengikut

amalan terbaik seperti menghormati hak responden yang terlibat dan mengiktiraf kajian terdahulu dengan jujur. Setiap responden yang terlibat dalam penyelidikan ini telah dimaklumkan tentang faktor kerahsiaan dan masa yang diperlukan untuk sesi temubual. Mereka juga diberi jaminan bahawa hasil temubual tidak akan memberi kesan kepada keselamatan, kerjaya atau lain-lain implikasi. Responden juga diberi penghargaan terhadap sumbangan mereka dalam kajian ini. Selepas responden bersetuju, satu jadual pertemuan diatitkan dari segi masa dan tempat untuk menjalani temubual.

3.6 Kesimpulan

Bab ini telah membincangkan rekabentuk kajian, skop kajian, jenis-jenis data, kaedah pengumpulan data, etika dan kerahsiaan kajian. Bab Empat kajian akan membincangkan undang-undang yang terpakai dalam melaksanakan penguatkuasaan terhadap bangunan tanpa kebenaran.

BAB EMPAT

DAPATAN UNDANG-UNDANG

BAGI PENGUATKUASAAN

TERHADAP BANGUNAN TANPA KEBENARAN

4.0 Pendahuluan

Bab ini membincangkan undang-undang yang diguna pakai oleh MBAS dalam melaksanakan penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran. Fokus perbincangan dalam bab ini bertumpu kepada menjawab objektif pertama kajian ini iaitu mengenal pasti undang-undang yang diguna pakai oleh MBAS dalam penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran. Penyelidik dalam bab ini akan turut menghuraikan kaedah pelaksanaan yang diguna pakai dengan merujuk kepada contoh-contoh kes yang berkaitan.

4.1 Sumber Kuasa

Kajian ini mendapati MBAS menggunakan peruntukan undang-undang seperti akta yang sama dengan kebanyakan PBT lain dalam aspek penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran. Di Malaysia, terdapat beberapa peruntukan undang-undang yang terpakai apabila sesebuah PBT melaksanakan fungsi penguatkuasaan undang-undang ke atas bangunan tanpa kebenaran, antaranya:

- i) Akta Kerajaan Tempatan 1974 (Akta 171),
- ii) Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 (Akta 172),
- iii) Akta Jalan, Parit & Bangunan 1974 (Akta 133),
- iv) Undang-Undang Kecil Bangunan Seragam 1984 [P.W. 5178/85],
- v) Undang-Undang Kecil (Mengkompaun Kesalahan-Kesalahan),
- vi) Undang-Undang Kecil Kerja Tanah.

Penggubalan Akta Kerajaan Tempatan 1976 (Akta 171), Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 (Akta 172), dan Akta Jalan, Parit & Bangunan 1984 (Akta 133) yang diterima pakai oleh PBT-PBT di seluruh negara merupakan suatu bentuk penyeragaman terhadap perjalanan PBT. Akta-akta ini digubal di peringkat Parlimen dan terpakai di peringkat negeri apabila diluluskan dalam sidang dewan undangan negeri. Ia menggariskan bidang kuasa dan prosedur yang ditetapkan dalam melaksanakan kawalan serta penguatkuasaan dalam aspek kawalan perancangan dan pembangunan. Bidang kuasa ini turut mencakupi skop bangunan yang dibina di atas tanah milik persendirian atau tanah kerajaan.¹⁰³

¹⁰³*Hj Shariff Bahaman & Yang Lain lwn. Datuk Bandar Kuala Lumpur* [2011] 5 CLJ 651. Pemohon-pemohon dalam kes ini telah memohon satu semakan kehakiman bagi mendapatkan suatu perintah *certiorari* untuk membatalkan keputusan Datuk Bandar Kuala Lumpur yang mengeluarkan suatu notis menurut Peraturan-Peraturan Perlu (Pembersihan Setinggalan) 1969 untuk mengosongkan dan merobohkan rumah-rumah dan bangunan-bangunan di Kampung Wira Jaya. Pemohon-pemohon menghujah bahawa notis tersebut adalah tidak teratur dan/atau tidak sah kerana tanah yang menjadi persoalan dalam kes ini bukanlah Tanah Negeri tetapi tanah yang diberi milik kepada responden. Mahkamah memutuskan bahawa responden sebagai pemilik berdaftar dan tuan punya tanah tersebut dan sebagai Datuk Bandar mempunyai entiti undang-undang dan boleh menggunakan pakai Peraturan Perlu (Pembersihan Setinggalan) 1969.

Undang-undang kecil (UUK) pula akan diguna pakai di peringkat PBT apabila diluluskan pemakaiannya oleh pihak berkuasa negeri.¹⁰⁴ Justeru itu, perbezaan kecil mungkin wujud melibatkan UUK antara sebuah PBT dengan PBT yang lain kerana ia secara teorinya dirangka oleh PBT itu sendiri. Di Kedah misalnya, sebarang perbezaan dalam aspek undang-undang kecil di PBT akan diselaras oleh Pejabat Penasihat Undang-undang Negeri Kedah.

Akta Kerajaan Tempatan 1976 (Akta 171) menggariskan bentuk, struktur organisasi, tugas dan tanggungjawab PBT secara menyeluruh.¹⁰⁵ Terdapat beberapa skop tugas PBT seperti kawalan pembangunan, perkhidmatan perbandaran, kawalan kesihatan, penyenggaraan infrastruktur asas, kebajikan dan alam sekitar.¹⁰⁶ Selain itu, ia turut bertanggungjawab melaksanakan penguatkuasaan terhadap sistem parkir, lesen perniagaan dan penjaja, kacau ganggu dan pelbagai lagi.¹⁰⁷

PBT adalah merupakan bidang kuasa eksklusif kerajaan negeri.¹⁰⁸ Namun begitu, Artikel 95A Perlembagaan Persekutuan memberikan ruang kepada Kerajaan Persekutuan melalui Majlis Negara Bagi Kerajaan Tempatan (MNKT) untuk menasihati dan menyelaras PBT. Ia mencakupi perkara-perkara yang berkaitan dasar

¹⁰⁴*Ibid.*

¹⁰⁵Mohamed Afandi, "Local Government Restructuring in Peninsular Malaysia: A Review of the Local Authority Function and Capacity, in Planning and Administration," Volume 16 No. 2, Autumn, IULA, The Hague, 1989.

¹⁰⁶Ismail Taib, "The Liability of Local Authority In Respect of Residential Development," (unpublish) UTM, 2006.

¹⁰⁷*Akta Kerajaan Tempatan 1976*, Bahagian IX, XIII dan XV.

¹⁰⁸*Perlembagaan Persekutuan*, Butiran 4 Senarai II Jadual Kesembilan menggariskan pembahagian bidang kuasa yang dikenali sebagai senarai negeri.

nasional yang bersangkutan dengan kepentingan negara.¹⁰⁹ MNKT merupakan badan tertinggi yang menggubal dasar serta undang-undang bagi mengawal dan memajukan PBT selaras dengan peruntukan Perkara 95A Perlembagaan Persekutuan. MNKT dipengerusikan oleh YAB Timbalan Perdana Menteri dan dianggotai oleh semua YAB Ketua Menteri dan Menteri Besar bagi negeri-negeri Semenanjung Malaysia serta 10 orang YB Menteri Kabinet Persekutuan yang berkaitan. Wakil dari Kerajaan Negeri Sabah dan Sarawak turut dijemput hadir sebagai pemerhati.¹¹⁰

4.2 Kawalan Perancangan dan Pembangunan Di Bawah Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 (Akta 172)

Akta Perancang Bandar dan Desa 1976 digubal antara lain bertujuan untuk mengadakan sistem kawalan dan peraturan bagi perancangan bandar dan desa dalam kawasan-kawasan PBT. Seksyen 5(1) Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 (Akta 172) memperuntukkan bahawa sesebuah PBT hendaklah menjadi pihak berkuasa perancang tempatan (PBPT) bagi sesuatu kawasan yang berada dalam kawasan pentadbirannya. Ini bermaksud PBT, selain daripada melaksanakan tugas-tugas tradisinya, turut berperanan sebagai pihak berkuasa yang bertanggungjawab untuk merancang dan membangunkan kawasan pentadbiran yang telah diwartakan.¹¹¹

¹⁰⁹Wan Ismail Wan Hamat, "Sistem Pentadbiran Kerajaan Tempatan, Bahagian Kerajaan Tempatan," Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan. (Kuala Lumpur, 1984).

¹¹⁰Jabatan Kerajaan Tempatan, Kementerian Kesejahteraan Bandar, Perumahan dan Kerajaan Tempatan, Putrajaya, jkt.kpkt.gov.my (dicapai 21 Januari 2014).

¹¹¹Norashikin Kamal, "Pembangunan Tanah Tinggi," (unpublished, UTM, 2010).

Fungsi PBPT mengikut Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 (Akta 172) termasuklah mengawal, memantau dan menguatkuasakan perundangan pembangunan tanah. Bagi memastikan pembangunan yang hendak dilaksanakan dijalankan secara berhemah dan sistematik, Akta 172 memperuntukkan kuasa kepada PBPT untuk melaksanakan kawalan dan mengambil tindakan pencegahan terhadap pembangunan tanah.¹¹² Dalam konteks ini, PBT sebagai sebuah agensi perancangan juga bertindak sebagai peneraju kepada pelaksanaan pembangunan yang boleh meningkatkan kualiti kehidupan masyarakat untuk menikmati taraf sosio ekonomi yang baik.¹¹³

Bagi tujuan kawalan perancangan dan pembangunan, Rancangan Tempatan (RT) akan disediakan oleh PBT.¹¹⁴ Oleh itu, PBT selaku PBPT mempunyai kuasa untuk memberikan kelulusan terhadap permohonan kebenaran perancangan untuk sesuatu projek pemajuan berdasarkan RT yang telah disediakan.¹¹⁵ Bahagian IV Akta 172 mengandungi peruntukan-peruntukan bagi penguatkuasaan sesuatu pengawalan perancangan yang hendak dilaksanakan.¹¹⁶ Di bawah Akta 172, seseorang hendaklah

¹¹²Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 (Akta 172), Seksyen 26 hingga 30 menggariskan peruntukan berkaitan dengan tindakan penguatkuasaan oleh PBPT terhadap kesalahan-kesalahan melakukan pembangunan yang tidak dibenarkan, melaksanakan pembangunan tanpa kebenaran merancang, melaksanakan pembangunan berlawanan dengan syarat-syarat kebenaran merancang. Peruntukan mengenai kuasa PBPT merangkumi tindakan pendakwaan di mahkamah dan juga kuasa untuk mengeluarkan perintah menghendaki agar sesuatu tanah tersebut dipulihkan semula seperti keadaan asal.

¹¹³Haji Ismail Taib, "The Liability Of Local Authority In Respect of Residential Development", (unpublish) UTM, 2006.

¹¹⁴Norashikin Kamal, *op cit.*

¹¹⁵Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976, Seksyen 21 (1).

¹¹⁶Norashikin Kamal, *op cit.* RT ialah dokumen yang mengandungi peta dan pernyataan bertulis berkenaan cadangan-cadangan PBPT bagi memaju dan menggunakan tanah dalam sesebuah kawasan.

menggunakan tanah atau bangunan dengan mengikut RT kecuali jika tertakluk kepada pengecualian-pengecualian tertentu.¹¹⁷

Istilah aktiviti “pemajuan” atau “pembangunan” di bawah Akta 172 melibatkan “perbuatan menjalankan apa-apa kerja bangunan, kejuruteraan, perlombongan, perindustrian atau kerja-kerja lain yang seumpamanya pada, di atas, di sebelah atas atau di bawah tanah, membuat sesuatu perubahan matan tentang penggunaan sesuatu tanah atau bangunan atau mana-mana bahagian daripadanya, atau memecah sempadan atau mencantumkan tanah”.¹¹⁸ Berdasarkan definisi ini, terdapat penyelidik yang membahagikan takrif pemajuan kepada tiga komponen iaitu kerja operasi, perubahan matan dan pecah sempadan atau cantuman tanah “amalgamation”.¹¹⁹

Kuasa yang diberikan kepada PBPT bagi melaksanakan pengawalan dan tindakan pencegahan terhadap pembangunan tanah merangkumi kuasa untuk mengeluarkan perintah menghendaki sesuatu tanah dipulihkan semula seperti keadaan asal dan juga tindakan sehingga ke peringkat pendakwaan di mahkamah. Namun begitu, Akta 172 tidak memperuntukkan kuasa kepada PBPT untuk mengenakan sebarang kompaun kepada pesalah. Justeru itu, sebarang kesalahan di bawah Akta 172 hanya boleh diambil tindakan melalui pendakwaan di mahkamah.¹²⁰

¹¹⁷Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976, Seksyen 18.

¹¹⁸*Ibid.*, Seksyen 2.

¹¹⁹Ismail Ibrahim, “Pengawalan perancangan di bawah Akta Perancang Bandar dan Desa 1976 (Akta 172) : Permohonan Kebenaran Merancang Dalam Habitat Malaysia”, (*Human Settlements Journal of Malaysia*, Keluaran no. 6, Disember, 2002), 53.

¹²⁰Haji Ismail Taib, *op. cit.*

Mengikut akta, seorang tidak boleh “memula, mengusaha atau menjalankan apa-apa kerja binaan bangunan melainkan kelulusan perancangan telah diberikan kepadanya”.¹²¹ Seksyen 26 hingga 30 dan Seksyen 35A hingga 35H Akta 172 menggariskan peruntukan berkaitan dengan bidang kuasa tindakan penguatkuasaan oleh PBPT. Ia termasuk kesalahan melakukan pembangunan yang tidak dibenarkan, melaksanakan pembangunan tanpa kebenaran merancang, melaksanakan pembangunan berlawanan dengan syarat-syarat kebenaran merancang, serta melanggar perintah-perintah pemeliharaan pokok.¹²²

Seksyen 27 memberi kuasa kepada PBPT untuk memberikan notis supaya binaan tanpa kebenaran dirobohkan dan tanah dipulihkan kepada keadaan asalnya seperti sebelum binaan didirikan. Jika selepas tamat tempoh notis perobohan tidak dilaksanakan oleh pemilik binaan tersebut maka Seksyen 31 memberi kuasa kepada PBT untuk melaksanakan notis itu termasuk merobohkan binaan bangunan yang dibina tanpa kelulusan perancangan.

Akta 172 memberikan kuasa budi bicara kepada sesuatu PBPT untuk menentukan kesesuaian sesuatu kebenaran merancang. Kuasa ini walau bagaimanapun adalah tertakluk kepada bidang kuasa mahkamah membuat pemeriksaan terhadap proses bagaimana keputusan daripada pelaksanaan budi bicara dibuat dan juga melibatkan merit keputusan tersebut.¹²³ Dalam kes *Petronas Dagangan Berhad lwn. Majlis*

¹²¹Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976, Seksyen 19.

¹²²Jika sabit kesalahan, seseorang itu boleh didenda sehingga maksima RM 500 ribu atau dua tahun penjara atau kedua-duanya sekali, tertakluk kepada jenis-jenis kesalahan yang dilakukan di bawah Akta ini.

¹²³*Datuk Bandar Kuala Lumpur lwn. Zain Azhari bin Zainal Abidin*, [1997] 2 MLJ 17.

*Perbandaran Pulau Pinang*¹²⁴ Mahkamah Rayuan menolak rayuan yang dibuat perayu terhadap keputusan PBT yang menolak permohonan kebenaran merancang perayu untuk membina sebuah stesyen minyak yang terletak dalam zon kediaman. Di dalam *Bencon Development Sdn. Bhd. lwn. Majlis Perbandaran Pulau Pinang dan Lain-lain*,¹²⁵ Mahkamah Tinggi memutuskan bahawa tindakan PBT untuk merujuk permohonan kebenaran merancang kepada Jabatan Kerja Raya yang mensyaratkan pelebaran jambatan di Relau sebagai suatu syarat kebenaran yang sah dan teratur.

Kes-kes yang diputuskan mahkamah menunjukkan bahawa PBT mempunyai bidang kuasa yang luas dalam menentukan kesesuaian untuk menolak sesuatu permohonan untuk pelan merancang. Dalam kes *Kembang Masyur Sdn Bhd lwn. Milik Perusahaan Sdn. Bhd. dan Yang Lain*,¹²⁶ plaintif adalah pemilik berdaftar beberapa bidang tanah yang dikenali sebagai lot 1456 dan lot 698. Plaintif memperoleh kelulusan untuk kerja-kerja “layout” daripada defendan keempat, PBT yang meluluskan pelan-pelan untuk pembangunan tanah plaintif. Defendan pertama dan kedua memiliki tanah bersebelahan lot plaintif. Syarat kelulusan “layout” terdahulu kepada plaintif adalah plaintif perlu menyediakan satu jalan susur.

¹²⁴*Petronas Dagangan Berhad lwn. Majlis Perbandaran Pulau Pinang*, LR/PP/13/94.

¹²⁵*Bencon Developement Sdn. Bhd. lwn. Majlis Perbandaran Pulau Pinang dan Lain-lain*, [1999] 2 MLJ 385.

¹²⁶*Kembang Masyur Sdn Bhd lwn. Milik Perusahaan Sdn. Bhd. dan Yang Lain*, [2005] 6 CLJ,14.

Plaintif tidak dapat membina jalan susur itu atas beberapa sebab menyebabkan kelulusan yang diberikan kepadanya terbatal. Walau bagaimanapun, plaintif mempertikaikan kelulusan yang diberikan PBT kepada defendan-defendan atas alasan bahawa ia tidak diberi notis atau dijemput memberi pandangan berhubung permohonan defendan pertama, kedua dan ketiga untuk membangun dan membina jalan keluar masuk sementara dari dan ke Lebuhraya KL-Seremban dan juga bagi pembinaan “unidirectional interchange” yang menjejaskan tanahnya. Yang Arif Hakim memutuskan untuk menolak permohonan plaintif kerana plaintif diberi peluang oleh PBT untuk membina jalan aksesnya sendiri tetapi gagal melaksanakannya.

4.3 Penguatkuasaan di Bawah Akta Jalan, Parit dan Bangunan 1974 (Akta 133) dan Undang-undang Kecil Bangunan Seragam 1984

Akta Jalan Parit dan Bangunan 1974 (Akta 133) merupakan akta yang signifikan dalam aspek penguatkuasaan terhadap bangunan tanpa kebenaran di negara ini. Sebagai tambahan kepada Akta 133, kerajaan turut mewujudkan Undang-undang Kecil Bangunan Seragam 1984 yang menggariskan peruntukan khusus mengenai aspek teknikal pembinaan bangunan. Secara umumnya, peruntukan yang terdapat di dalam undang-undang kecil mencakupi keperluan dan proses yang perlu dipatuhi dalam menjalankan sesuatu pembinaan. Ia mempunyai sembilan bahagian bersama 258 seksyen. Bahagian-bahagian daripada undang-undang kecil ini adalah seperti dalam Jadual 4.1:

Jadual 4.1:

Sembilan (9) Bahagian dalam Undang-undang Kecil Bangunan Seragam 1984

Bahagian	Penyataan
Bahagian 1	Permulaan
Bahagian 2	Pengemukakan pelan-pelan untuk diluluskan
Bahagian 3	Ruang kawasan, cahaya dan pengudaraan
Bahagian 4	Kerja-kerja sementara berhubungan dengan kerja-kerja bangunan
Bahagian 5	Kehendak-kehendak struktur
Bahagian 6	Kehendak-kehendak pembinaan
Bahagian 7	Kehendak-kehendak menentang kebakaran
Bahagian 8	Penggera kebakaran, pengesan api, pemadam api dan akses menentang kebakaran
Bahagian 9	Pelbagai

Kebanyakan penyelidik bersetuju bahawa bangunan haram adalah bangunan yang dibina tanpa kebenaran atau permit atau yang menyalahi peraturan pihak berkuasa.¹²⁷

Akta Kerajaan Tempatan 1974 (Akta 171) turut mendefinisikan apakah yang dimaksudkan sebagai bangunan.¹²⁸ Akta Jalan, Parit dan Bangunan 1974 (Akta 133)

¹²⁷Charalabos Ionnidis, Christodoulos Psaltis & Chryssy Potsio: *Towards A Strategy For Suburban Informal Building Control through Automatic Change Detection*. Greece: School of Surveying Engineering, National Technical University of Athens, (2007). Journal: Computers, Environment and Urban Systems, vol. 33, no. 1, hlm. 64-74, 2009. Academic.research.microsoft.com/Author/4042267/charalabos-ioannidis, (dicapai 6 Disember 2012).

¹²⁸Akta Kerajaan Tempatan 1974 (Akta 171) menyatakan bangunan termasuklah sesebuah rumah, pondok, syed atau kepungan beratap, sama ada digunakan bagi maksud kediaman manusia atau selainya, dan juga sesuatu tembok, pagar, pelantar, tangki bawah tanah, pementasan, get, tiang pillar, paling, bingkai, papan dinding, pelancar, limbungan, dermaga, tembok sambut, ceti, pentas/pengkalan, kolam renang, jambatan, landasan keretapi, talian penghantaran, kabel, talian

mempunyai definisi bangunan yang hampir sama sebagaimana yang diperuntukkan di bawah Akta 171 iaitu termasuklah “apa-apa rumah, pondok, bangsal atau kepungan beratap, sama ada digunakan bagi kediaman manusia atau selainnya, dan juga apa-apa tembok, pagar, pelantar, pementasan, get, tiang, pillar, paling, bingkai, papan dinding, pelancar, limbungan, dermaga, tembok sambut, jeti, pentas mendarat atau jambatan, atau apa-apa binaan, tupang atau asas yang berkaitan dengan tersebut di atas”. Undang-undang Kecil Bangunan Seragam 1984 pula memberikan definisi yang lebih khusus mengenai jenis-jenis bangunan dengan mengelaskan bangunan kepada bangunan berasingan, bangunan berkembar dan bangunan kediaman.

Melihat kepada definisi yang diguna pakai, undang-undang mengenai bangunan di Malaysia memberikan definisi maksud bangunan dengan terperinci. Keadaan ini mempunyai implikasi tertentu terhadap pelaksanaan tindakan penguatkuasaan undang-undang yang boleh menjadi sukar memandangkan skop kerja sebagaimana yang tertakluk di bawah undang-undang adalah luas. Kemasukan item-item seperti tembok, pagar, pelantar, pementasan dan bingkai contohnya membawa implikasi bahawa pemilik bangunan perlu mengemukakan permohonan sebelum menjalankan kerja-kerja bangunan dan kegagalan untuk melakukannya akan menyebabkan mereka boleh dikenakan tindakan penguatkuasaan.

redifussion, talian paip atas atau bawah tanah, atau apa-apa lain rangkabina, tupang atau asas; manakala bangunan sementara ertinya bangunan yang dikelaskan sebagai bangunan sementara dibawah undang-undang kecil bangunan.

4.4 Memulakan Kerja Bangunan Tanpa Kebenaran

Seseorang tidak boleh mendirikan bangunan tanpa kebenaran bertulis daripada PBT.¹²⁹ Seksyen 70 (16) Akta Jalan Parit dan Bangunan 1974 (Akta 133) memberikan makna bagaimana seseorang boleh dianggap sebagai telah mendirikan sesuatu bangunan.¹³⁰ Di samping itu, sesiapa yang bercadang mendirikan sesuatu bangunan hendaklah mengemukakan kepada PBT apa-apa pelan dan penentuan sebagaimana yang dikehendaki oleh mana-mana PBT.¹³¹

Seseorang juga tidak boleh memulakan pendirian sesuatu bangunan atau memulakan semula pendirian sesuatu bangunan sebelum individu itu mengemukakan suatu salinan pelan struktur bangunan yang terperinci bangunan itu tersebut.¹³² Sebarang perubahan yang dilakukan kepada mana-mana bangunan selain sebagaimana yang

¹²⁹*Akta Jalan Parit dan Bangunan 1974, Seksyen 70 (1).*

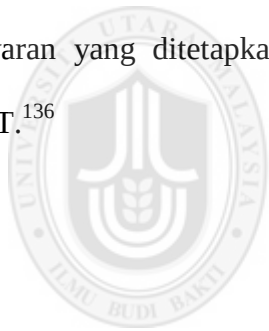
¹³⁰*Akta Jalan, Parit dan Bangunan 1974, Seksyen 70 (16)* menyebut “seseorang itu boleh disifatkan sebagai mendirikan sesuatu bangunan jika dia memulakan kerja di atas tapak bangunan bagi atau berkenaan dengan suatu bangunan baru; menambah kepada atau mengubah mana-mana bangunan yang sedia ada dengan cara yang akan melibatkan asas tapak baru; atau bina atas atau bumbung baru atau separuh baru atau tambahan atas dinding yang sedia ada atau asas tapak yang sedia ada; mengubahjadikan sesuatu bangunan yang bukan pada asalnya dibina untuk kediaman manusia kepada rumah kediaman; mengubahjadikan sesuatu bangunan yang pada asalnya dibina sebagai suatu rumah kediaman kepada lebih daripada satu rumah kediaman; mengubahjadikan sesuatu rumah yang pada asalnya dibina bagi maksud kediaman kepada maksud lain; menyeleweng sama ada sebelum atau selepas siap bangunan itu dibina tentang apa-apa butir daripada mana-mana pelan atau penentuan yang telah diluluskan oleh pihak berkuasa tempatan pada bila-bila masa berkenaan dengan bangunan itu; melanggar peruntukan Akta atau mana-mana undang-undang kecil berhubungan dengan bangunan; membaharui atau membaiki mana-mana bangunan yang sedia ada dengan cara yang melibatkan sesuatu pembaharuan, pembinaan semula atau pendirian mana-mana bahagian daripada sesuatu dinding sebelah luar atau dinding dua pihak setakat satu tingkat tingginya walau daripada bahan apapun dinding sebelah luar atau dinding dua pihak itu diperbuat; meruntuh dan membina semula atau menambah kepada suatu bangunan dengan cara yang melibatkan lebih setengah daripada luas permukaan dinding dan setakat; atau setengah daripada luas permukaan lantai (tidak termasuk tingkat tanah) atau bumbung; atau membina suatu tingkat atau tingkat tambahan, atau membaharui, membina semula atau mendirikan suatu dinding sebelah luar atau dinding dua pihak pada tingkatsatu, tingkat dua atau tingkat tiga yang dikira daripada aras tanah, setakat satu tingkat tingginya.”

¹³¹*Ibid.*, seksyen 70 (1) (3)(b).

¹³²*Ibid.*, seksyen 70 (9) dan seksyen 70 (11).

diperuntukkan undang-undang merupakan satu kesalahan di bawah undang-undang ini.¹³³ Sesuatu kerja tanah berkaitan bangunan juga tidak boleh dimulakan sebelum suatu pelan dan penentuan berkenaan dengan kerja tanah dikemukakan dan diluluskan oleh PBT.¹³⁴

PBT boleh membuat permohonan kepada Majistret untuk suatu perintah mandatori menghendaki mana-mana orang yang disabitkan suatu kesalahan di bawah Subseksyen (13) untuk mengubah dengan apa-apa cara atau meruntuhkan bangunan yang menjadi kesalahan.¹³⁵ Sekiranya langkah pembicaraan tidak diambil, PBT boleh mengenakan penalti iaitu dengan membayar kepada PBT sejumlah wang yang tidak boleh kurang daripada lima kali ganda tetapi tidak melebihi dua puluh kali ganda bayaran yang ditetapkan apabila individu tersebut mengemukakan pelan kepada PBT.¹³⁶



UUM
Universiti Utara Malaysia

¹³³*Ibid.*, seksyen 70 (12) dan seksyen 70 (13). Hukuman bagi pelanggaran undang-undang tersebut ialah boleh apabila disabitkan didenda tidak melebihi sepuluh ribu ringgit dan juga boleh didenda tambahan sebanyak dua ratus lima puluh ringgit bagi tiap-tiap hari kesalahan itu diteruskan selepas sabitan.

¹³⁴*Ibid.*, Seksyen 70A (18). Bagi maksud ini perkataan “kerja tanah” “termasuklah apa-apa perbuatan mengorek, merata, menimbus dengan apa-apa bahan, menanam cerucuk, membina asas, atau menebang pokok, atas mana-mana tanah, atau apa-apa perbuatan lain yang menyentuh atau mengganggu mana-mana tanah.” Seksyen 70A (1) memperuntukkan kuasa PBT dalam memberikan kelulusan boleh mengenakan apa-apa syarat yang difikirkannya wajar. Dalam hal ini, PBT diperuntukkan kuasa dibawah Akta 133 untuk membuat undang-undang kecil berkenaan dengan kerja tanah serta untuk menguatkuasakan dan untuk mengadakan peruntukan bagi hukuman denda atas kesalahan di bawah undang-undang kecil yang dibuat dibawah kesalahan ini sebanyak tidak melebihi dua ribu ringgit dan, bagi sesuatu kesalahan yang berterusan, tidak melebihi satu ratus ringgit bagi tiap-tiap satu hari sesuatu kesalahan itu diteruskan. PBT juga boleh mengadakan peruntukan bagi pengecualian daripada semua atau mana-mana peruntukan berkenaan dengan kerja tanah yang bersifat kecil atau sementara.

¹³⁵*Ibid.*, Seksyen 70 subseksyen (15).

¹³⁶*Ibid.*, Seksyen 70 (14).

4.5 Kuasa PBT Untuk Meruntuh Atau Memindahkan Bangunan

Sekiranya sesuatu bangunan telah didirikan atau sedang didirikan atau hampir hendak didirikan bersalahan dengan Akta 133, PBT boleh mengarahkan seseorang itu agar tidak memulakan atau meneruskan pendirian bangunan tersebut, meruntuhkan dan mengambil langkah sebagaimana yang diperintahkan oleh PBT. Jika pemunya itu tidak dapat meruntuhkan bangunan itu dalam masa yang dinyatakan, PBT boleh bertindak meruntuh atau memindahkan bangunan yang telah dibina tanpa kebenaran oleh PBT.¹³⁷ Sekiranya pendakwaan dibuat, denda tidak melebihi dua ratus lima puluh ringgit bagi tiap-tiap hari kesalahan itu diteruskan selepas tamat tempoh yang dinyatakan boleh dikenakan.¹³⁸

PBT mempunyai bidang kuasa merobohkan sesuatu bangunan yang dibina apabila bangunan itu tidak mematuhi Akta 133. Namun begitu, PBT perlu mematuhi proses dan prosedur yang digariskan termasuklah mengikuti tempoh masa notis yang dikeluarkan. Kegagalan PBT untuk menunggu tempoh masa 30 hari yang ditetapkan boleh menyebabkan tindakan PBT menjadi terbatal dan tidak sah.

*Kes Pedik Busu dan Yang Lain lwn. Yang Dipertua Majlis Daerah Gua Musang dan Yang Lain*¹³⁹ menerangkan senario kuasa PBT dalam isu perobohon bangunan tanpa

¹³⁷ *Ibid.*, Seksyen 71(2).

¹³⁸ *Ibid.*, Seksyen 71(4).

¹³⁹ *Pedik Busu & Yang Lain lwn. Yang Dipertua Majlis Daerah Gua Musang & Yang Lain*, 868 [2010] 4 CLJ.

kebenaran atau lebih khususnya perobohan rumah ibadat. Dalam kes ini mahkamah memutuskan bahawa pemakaian Akta Jalan, Parit dan Bangunan 1974 dan Kanun Tanah Negara (KTN) adalah menyeluruh dan mengatasi Akta Orang Asli 1954. Oleh yang demikian, PBT mempunyai bidang kuasa untuk merobohkan sesuatu bangunan yang dibina dalam kawasan pentadbirannya jika bangunan itu tidak mematuhi keperluan yang ditetapkan oleh undang-undang.

Dalam kes ini plaintif-plaintif mempunyai tanah di Kampung Jais, dan mereka membina sebuah bangunan untuk tujuan rumah ibadat bagi penduduk yang beragama Kristian. Pada 11 April 2007, defendan kedua menghantar notis kepada mereka supaya menghentikan pembinaan rumah ibadat itu dan seterusnya merobohkannya dalam tempoh dua minggu. Pada 19 April dan 24 Mei 2007, mereka menerima dua lagi notis daripada defendan pertama supaya merobohkan bangunan itu dalam tempoh 30 hari.

Pada 4 Jun 2007, seramai lebih kurang 20 orang kakitangan defendan pertama yang disertai oleh anggota polis dan RELA merobohkan bangunan rumah ibadat itu. Plaintif-plaintif memfailkan saman memohon, antaranya diputuskan sama ada PBT atau negeri mempunyai kuasa yang sah merobohkan bangunan rumah ibadat itu dan binaan rumah ibadat itu termasuk dalam hak-hak adat dan budaya Orang Asli. Oleh itu binaan rumah ibadat itu dibenarkan di bawah peruntukan undang-undang yang sedia ada manakala Akta Jalan, Parit dan Bangunan 1974 dan KTN tidak terpakai kepada tanah orang-orang Asli. Hakim dalam kes ini, antaranya memutuskan;

“...Pembinaan rumah ibadat adalah dibenarkan di bawah undang-undang, namun ia perlu mematuhi peruntukan undang-undang yang sedia ada. Perkara 11(3)(c) Perlembagaan Persekutuan memperuntukkan dengan jelas bahawa “*Every religious group has the right to acquire and own property and administer it in accordance with law*”. Namun dalam kes ini plaintif-plaintif tidak membuat permohonan untuk kelulusan bangunan tersebut. (perenggan 10 & 11) (4) Menurut s. 5 KTN ia jelas bahawa tanah-tanah masih tanah kerajaan. Hak milik tanah itu masih belum diberikan atau dikeluarkan kepada plaintif-plaintif, dan mereka tidak mengemukakan bukti yang tanah itu dikeluarkan hak milik kepada mereka.

Mahkamah Rayuan dalam kes *Kerajaan Negeri Selangor & Ors v. Sagong Tasi & Ors* memutuskan bahawa KTN tidak terpakai ke atas tanah adat Orang Asli berdasarkan seksyen 4(2) KTN. Isunya ialah sama ada hartanah yang dipertikaikan itu tanah adat Orang Asli dan jawapannya ialah tidak. Kawasan itu masih tanah RPS (Rancangan Penempatan Semula) yang belum diberi hak milik. Ia bukan tanah adat. Namun begitu, Akta adalah terpakai kepada tanah yang dipertikaikan dalam kes ini seperti yang dijelaskan dalam isu pertama di atas. *Kerajaan Negeri Selangor & Ors v. Sagong Tasi & Ors* (dirujuk).

Akta membenarkan pihak berkuasa tempatan seperti defendan pertama menyelia dan memantau tanah Orang Asli jika kawasan itu diwartakan. Defendan ketiga telahewartakan Mukim Ulu Nenggiri dalam kawasan seliaan defendan pertama. Pemakaian Akta adalah menyeluruh dan mengatasi Akta Orang Asli 1954. Ini bererti defendan pertama mempunyai kuasa merobohkan sesuatu bangunan yang dibina dalam bidang kuasanya jika bangunan itu tidak mematuhi keperluan yang ditetapkan oleh undang-undang. Selain itu Hakim memutuskan bahawa Rumah ibadat tidak termasuk dalam hak adat dan budaya Orang Asli kerana memeluk agama Kristian adalah amalan baru dan bukan amalan turun temurun nenek moyang mereka. *Kerajaan Negeri Johor & Anor v. Adong Kuwau & Ors* (dirujuk).”

Walau bagaimanapun, di dalam kes ini, disebabkan PBT yakni defendan pertama telah gagal mematuhi notis-notis yang dikeluarkan olehnya sendiri apabila tidak menunggu tempoh masa 30 hari yang diberikan kepada plaintif-plaintif dalam notis notis menyebabkan mahkamah memutuskan tindakan PBT tersebut sebagai tidak sah.

Kes *Shamsudin Che Mat lwn. DBKL*¹⁴⁰ menunjukkan bidang kuasa PBT berkenaan penguatkuasaan melibatkan setinggan di mana mahkamah memutuskan bahawa perobohan rumah setinggan yang dijalankan menurut Peraturan-Peraturan Perlu (Pembersihan Setinggan-Setinggan) 1969 adalah sah walaupun dijalankan tanpa sebarang notis terlebih dahulu. Manakala dalam kes *Hj Shariff Bahaman & Yang Lain lwn. Datuk Bandar Kuala Lumpur*,¹⁴¹ mahkamah memutuskan bahawa Datuk Bandar Kuala Lumpur berhak untuk mengeluarkan notis untuk memusnahkan pondok setinggan menurut Peraturan-Peraturan Perlu (Pembersihan Setinggan Setinggan) 1969 bagi tanah yang dimiliki PBT tersebut.

Di dalam kes *Telic Corporation Sdn. Bhd. lwn. Majlis Bandaraya Melaka Bersejarah*,¹⁴² perayu/plaintif iaitu Syarikat Telic Farm Sdn. Bhd. memfailkan notis rayuan terhadap perintah penggantungan sementara terhadap defendan iaitu Majlis Bandaraya Melaka Bersejarah (MBMB) daripada melaksanakan notis 31 Mei 2007 yang telah dikeluarkan dan disampaikan kepada plaintif di bawah s. 72 Akta Jalan

¹⁴⁰ [2000] LNS 185.

¹⁴¹ *Hj Shariff Bahaman dan Yang Lain lwn. Datuk Bandar Kuala Lumpur*, [2011] 5 CLJ 651. Kes ini adalah berkenaan permohonan untuk semakan kehakiman oleh pemohon-pemohon untuk mendapatkan, antara lain, suatu perintah *certiorari* untuk membatalkan keputusan responden yang mengeluarkan notis menurut Peraturan-Peraturan Perlu (Pembersihan Setinggan-Setinggan) 1969 ('Peraturan tersebut') untuk mengosongkan dan merobohkan rumah-rumah dan bangunan-bangunan di Kampung Wira Jaya. Pemohon-pemohon menghujah bahawa keputusan untuk mengeluarkan notis tersebut adalah tidak teratur dan/atau tidak sah kerana tanah yang menjadi persoalan dalam kes ini bukanlah Tanah Negeri tetapi tanah yang diberi milik kepada responden. Oleh itu, responden sebagai pemilik berdaftar tanah tersebut tidak boleh mengguna pakai Peraturan 10 dalam kapasiti sebagai pihak berkuasa tempatan.

¹⁴² *Telic Corporation Sdn. Bhd. lwn. Majlis Bandaraya Melaka Bersejarah* [2009] 7 CLJ 681 [2008] 1 LNS 733.

Parit dan Bangunan 1974 bagi meruntuhkan enam buah bangunan di lot-lot 1000, 1268 dan 1269 sehingga pelupusan muktamad tindakan

Tujuan utama permohonan plaintif adalah bagi memelihara sementara (interim preservation of property) atau mengekalkan “status quo” berkenaan harta atau hal perkara yang menjadi tajuk pertikaian iaitu enam buah bangunan yang didirikan di atas tiga lot tanah berkenaan sehingga penyelesaian muktamad tindakan kes ini. Menurut plaintif, enam buah bangunan tersebut diguna untuk menjalankan operasi ladang ternakan ayam dan kehidupan serta nama baik perniagaan plaintif yang bergantung dengan perniagaan ternakan ayam tersebut.

Plaintif menyatakan bahawa ia mempunyai hak ke atas tanah dan reban-reban yang didirikan di atasnya. Menurut plaintif, pelaksanaan notis untuk merobohkan bangunan sebelum bicara penuh akan memusnahkan sama sekali kes plaintif dan plaintif mempunyai kes yang baik dan bermerit. Pihak MBMB pula berhujah bahawa plaintif gagal menunjukkan kepada mahkamah satu keadaan khas. Permohonan plaintif untuk perintah penggantungan interim terjumlah kepada satu interlocutori injunksi yang kesannya akan menghalang pihak berkuasa awam melaksanakan tugas berkanun mereka. Plaintif telah membina struktur yang tidak sah dan meneruskannya tanpa mendapat kebenaran bertulis MBMB.

Y.A. Hakim Mokhtarudin Baki memutuskan menolak saman dalam kamar plaintif dan antara alasan penghakimannya adalah seperti berikut:

“...(1) Jika 'interim preservation order' dibenarkan, secara perbandingan, ia hanya akan membawa kesan yang lebih memudaratkan kepada pihak MBMB daripada kerugian atau kerosakan yang akan dialami oleh plaintif. Atas imbalan kesenangan ianya adalah memihak kepada pihak MBMB. Saman dan pernyataan tuntutan plaintif gagal menunjukkan bahawa plaintif mempunyai harapan cerah untuk berjaya mendapatkan perintah injunksi kekal.

(2) Tindakan MBMB dalam mengeluarkan notis adalah selaras dengan peruntukan s. 72 Akta Jalan Parit dan Bangunan 1974. Struktur haram yang didakwa oleh MBMB telah didirikan oleh plaintif adalah tanpa kebenaran pihak berkuasa. Inferens yang boleh dibuat adalah bangunan-bangunan yang didirikan itu kemungkinan besar tidak selamat dan akan mengundang bahaya kepada penduduk dalam kawasan itu ataupun pihak luar yang datang berurusan dengan plaintif. Sekiranya kemalangan atau kecelakaan berlaku melibatkan premis berkenaan, pihak yang akan dipertanggungjawabkan adalah pihak berkuasa tempatan iaitu MBMB dalam kes ini selain daripada tuan punya premis. Lebih-lebih lagi dalam keadaan jika berlaku fakta kegagalan MBMB dalam mengeluarkan notis menurut s. 72 Akta yang merupakan satu kewajipan statutorinya. Ini akan membawa pelbagai tohmahan daripada orang ramai terhadap kewibawaan pihak MBMB yang akhirnya akan mencemarkan imejnya di mata pembayar cukai khususnya. Kewujudan struktur yang dipertikaikan itu tidak seharusnya dipelihara pada peringkat ini sementara menunggu tindakan ini diputus secara muktamad.”

4.6 Pekeliling Kemajuan Pentadbiran Awam

Selain daripada sumber perundangan seperti akta dan peraturan, tindakan penguatkuasaan juga dijalankan dengan berpanduan pekeling yang dikeluarkan kerajaan kepada jabatan-jabatan berkaitan. Pekeling yang dikeluarkan adalah bertujuan memberikan preskripsi yang lebih teliti mengenai sesuatu proses kerja. Ia amat berguna apabila sesebuah jabatan merasakan terdapat kekeliruan berhubung pelaksanaan sesuatu tindakan.

4.6.1 Pekeliling Kemajuan Pentadbiran Awam Bilangan 1 Tahun 2001

Garis Panduan Pelaksanaan Pemantauan Penguatkuasaan Undang-undang di Peringkat Daerah

Pekeliling ini bertujuan menjelaskan pelaksanaan sistem pemantauan penguatkuasaan undang-undang di peringkat pentadbiran daerah. Pihak kerajaan memberi perhatian serius kepada usaha meningkatkan keberkesanan penguatkuasaan undang-undang di negara ini. Ini adalah kerana pelanggaran undang-undang yang tidak dikawal boleh mengakibatkan kehilangan hasil dan menjejaskan kredibiliti kerajaan dalam menguatkuasakan undang-undang yang telah digubal. Oleh itu langkah-langkah perlu dipergiatkan oleh semua agensi penguatkuasaan supaya pelanggaran undang-undang dapat dikurangkan atau dibendung.

Penyelesaian masalah penguatkuasaan undang-undang adalah lebih berkesan jika boleh ditangani di peringkat akar umbi atau di peringkat bawah sebelum masalah ini merebak menjadi masalah nasional. Bagi menjaga kesejahteraan daerah, usaha penguatkuasaan undang-undang ini juga memerlukan penglibatan daripada berbagai kumpulan iaitu daripada orang awam, Jawatankuasa Kemajuan dan Keselamatan Kampung, Penghulu dan juga badan-badan bukan kerajaan (NGO) di peringkat daerah untuk menyampaikan maklumat. Oleh hal yang demikian, pelaksanaan sistem pemantauan penguatkuasaan undang-undang yang dicadangkan ini adalah diterajui oleh Pegawai Daerah selaku Ketua Pentadbir bagi daerah berkenaan.

Sistem Pemantauan Penguatkuasaan Undang-undang (SPPU) ini adalah bertujuan untuk mewujudkan satu kaedah yang bersepadu bagi menangani masalah-masalah penguatkuasaan undang-undang di peringkat pentadbiran daerah. Sebagai misalan,

pemantauan kepada pelanggaran undang-undang tanah seperti kegiatan mencuri pasir, pencerobohan tanah kerajaan, pembinaan rumah haram/setinggan, dan pelanggaran syarat penggunaan tanah boleh diberi keutamaan.¹⁴³

Dengan kewujudan PBT sebagai badan yang bertanggungjawab sepenuhnya terhadap kawalan pembangunan di sesuatu daerah, peranan Pegawai Daerah dalam aspek penguatkuasaan mungkin agak terhad kecuali melibatkan isu-isu yang besar seperti setinggan dan kesalahan berkaitan lesen hiburan di bawah enakmen hiburan. Walau bagaimanapun, Pegawai Daerah selaku Ketua Pentadbir daerah boleh bertindak sebagai pemantau kepada tugas-tugas penguatkuasaan yang sepatutnya dilaksanakan oleh PBT seperti MBAS dengan mengeluarkan arahan yang berbentuk umum mengarahkan MBAS menjalankan tindakan.

4.7 Perbandingan Perundangan Luar Negara

Seksyen ini akan membentangkan rujukan undang-undang yang diguna pakai di United Kingdom, Queensland Australia dan Hong Kong. Status dan pengalaman negara maju seperti Hong Kong dalam penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran boleh menyumbang untuk kajian ini. Selain itu, ketiga tiga buah negara ini sesuai dijadikan rujukan kerana faktor sejarah dan terdiri daripada negara-negara “Commonwealth”. Latar belakang sejarah yang dimiliki setiap negara ini membawa kepada beberapa persamaan dalam aspek tertentu dalam undang-undang bagi penguatkuasaan terhadap bangunan tanpa kebenaran dengan

¹⁴³*Pekeliling Kemajuan Pentadbiran Awam Bilangan 1 Tahun 2001*- “Garis Panduan Pelaksanaan Pemantauan Penguatkuasaan Undang-undang Di Peringkat Daerah,” www.mampu.gov.my/documents/10228/13823/pkpa012001.pdf/e5d4cbf8-25f (dicapai pada 12 Februari 2014).

undang-undang di Malaysia yang mana akan dihuraikan dengan lebih lanjut selepas ini.

4.7.1 United Kingdom (U.K)

Perundangan mengenai kawalan bangunan di England dan Wales mengalami perubahan di sekitar tahun 1985 dengan pengenalan Akta Bangunan 1984. Pemakaian akta secara menyeluruh di negara itu meletakkan kuasa untuk menjalankan kawalan dan penguatkuasaan pembinaan bangunan kepada “local authority” di negara itu.

Di bawah Akta Bangunan 1984, kuasa untuk menggubal sebarang peraturan mengenai kelengkapan atau perkhidmatan sesuatu bangunan adalah terletak kepada setiausaha negeri (*secretary of state*). Terdapat beberapa peraturan yang diwujudkan sebagai akta pembolehubah (*enabling act*) untuk Akta Bangunan 1984 seperti Peraturan Bangunan 2010, Peraturan Bangunan (Bayaran) 1998, Peraturan Bangunan (Pemeriksa Bertauliah) 2000 dan Peraturan Bangunan (Inner London) 1985.

Akta Bangunan 1984 merupakan akta utama yang memperuntukkan rangka kerja mengenai kawalan bangunan sementara Peraturan 2010 mengandungi peruntukan mengenai prosedur dan peraturan yang lebih terperinci. Di bawah seksyen 35 Akta Bangunan, seseorang itu boleh didakwa di mahkamah apabila melanggar mana-mana peruntukan undang-undang akta bangunan. Kes-kes sebegini akan didengar di mahkamah majistret dan denda tidak lebih dua ribu dolar diperuntukkan beserta penalti tanggungan setiap hari sebanyak lima puluh dolar bagi pelanggaran pada setiap hari yang berlaku.

Dalam kes *Torridge District Council lwn. Turner*,¹⁴⁴ mahkamah memutuskan bahawa sesuatu tindakan perundangan perlu diambil dalam tempoh enam bulan dari tarikh perlakuan berlaku. Tempoh had masa enam bulan adalah sebagaimana yang diperuntukkan bawah seksyen 127(1) Akta Mahkamah Majistret di negara itu. Akta Bangunan 1984 U.K mendefinisikan bangunan sebagai “apa-apa bangunan sama ada tetap atau sementara tetapi tidak termasuk lain-lain struktur atau binaan di luar bangunan utama atau yang bersifat tidak kekal.” Definisi tersebut mengeluarkan dinding taman, pagar, silos, struktur untuk menyokong angin dan sebagainya (lihat perbandingan dengan definisi di Malaysia).¹⁴⁵ Kerja bangunan atau “*building work*” pula didefinisikan sebagai “pembinaan atau tambahan kepada binaan yang membawa kepada perubahan material terhadap sesebuah bangunan, mengadakan, penambahan atau pengubahan material sesuatu perkhidmatan atau lekapan yang tertakluk di bawah jadual perkhidmatan terkawal seperti gas dan alat pemanas”.

Penyelidik mendapati Akta Bangunan 1984 di U.K mempunyai beberapa peruntukan undang-undang yang mirip dengan Akta Bangunan Seragam 1984 di Malaysia. Walau bagaimanapun, Akta Bangunan Seragam 1984 Malaysia memasukkan semua bentuk peruntukan dan lebih terperinci berbanding UK.¹⁴⁶ U.K misalannya

¹⁴⁴*Torridge District Council v Turner* (1991) 9-CLD-07-21. <http://www.whauc.com/site> (dicapai 12 Februari 2013).

¹⁴⁵*Akta Jalan, Parit dan Bangunan 1974, (Akta 133)* mempunyai definisi bangunan yang lebih kurang sama sebagaimana yang diperuntukkan di bawah Akta Kerajaan Tempatan iaitu “termasuklah apa-apa rumah, pondok, bangsal atau kepungan beratap, sama ada digunakan bagi kediaman manusia atau selainnya, dan juga apa-apa tembok, pagar, pelantar, pementasan, get, tiang, pillar, paling, bingkai, papan dinding, pelancar, limbungan, dermaga, tembok sambut, jeti, pentas mendarat atau jambatan, atau apa-apa binaan, tupang atau asas yang berkaitan dengan tersebut diatas.”

¹⁴⁶*Ibid.*, seseorang itu boleh disifatkan sebagai mendirikan sesuatu bangunan jika memulakan kerja di atas tapak bangunan bagi atau berkenaan dengan suatu bangunan baru; menambah kepada atau

mempunyai peruntukan mengenai pembinaan struktur sementara yang memerlukan kebenaran PBT tetapi tidak tertakluk kepada perundangan akta bangunan. Walau bagaimanapun, pelaksanaan tindakan penguatkuasaan yang dapat memberikan keadilan kepada masyarakat dan alam sekitar adalah lebih penting berbanding dengan kewujudan peruntukan undang-undang yang banyak tetapi gagal dalam aspek pelaksanaan.

Seksyen 4 Akta Bangunan U.K menyatakan beberapa peruntukan mengenai pengecualian pemakaian akta dan peraturan-peraturan bagi sesetengah bangunan. Ini termasuklah pengecualian atas dasar raja, bangunan pendidikan, bangunan milik kerajaan atau badan awam seperti penerbangan awam dan pihak berkuasa tenaga atom. Walaupun secara prinsipnya pemilik sesebuah bangunan yang tergolong dalam keadaan di atas layak mendapat pengecualian kebenaran, pemilik bangunan tersebut

mengubah mana-mana bangunan yang sedia ada dengan cara yang akan melibatkan asas tapak baru; atau bina atas atau bumbung baru atau separuh baru atau tambahan atas dinding yang sedia ada atau asas tapak yang sedia ada; mengubahjadikan sesuatu bangunan yang bukan pada asalnya dibina untuk kediaman manusia kepada rumah kediaman; mengubahjadikan sesuatu bangunan yang pada asalnya dibina sebagai suatu rumah kediaman kepada lebih daripada satu rumah kediaman; mengubahjadikan sesuatu rumah yang pada asalnya dibina bagi maksud kediaman kepada maksud lain; menyeleweng sama ada sebelum atau selepas siap bangunan itu dibina tentang apa-apa butir daripada mana-mana pelan atau penentuan yang telah diluluskan oleh pihak berkuasa tempatan pada bila-bila masa berkenaan dengan bangunan itu; melanggar peruntukan Akta atau mana-mana undang-undang kecil berhubungan dengan bangunan; membaharui atau membaiki mana-mana bangunan yang sedia ada dengan cara yang melibatkan sesuatu pembaharuan, pembinaan semula atau pendirian mana-mana bahagian daripada sesuatu dinding sebelah luar atau dinding dua pihak setakat satu tingkat tingginya walau daripada bahan apapun dinding sebelah luar atau dinding dua pihak itu diperbuat; meruntuh dan membina semula atau menambah kepadasuatu bangunan dengan cara yang melibatkan lebih setengah daripada luas permukaan dinding dansekitar; atau setengah daripada luas permukaan lantai (tidak termasuk tingkat tanah) atau bumbung; atau membina suatu tingkat atau tingkat tambahan, atau membaharui, membina semula atau mendirikan suatu dinding sebelah luar atau dinding dua pihak pada tingkat satu, tingkat dua atau tingkat tiga yang dikira daripada aras tanah, setakat satu tingkat tingginya.

perlulah terlebih dahulu memaklumkan kepada PBT tentang niatnya untuk memulakan pembinaan tersebut.¹⁴⁷

PBT di negara itu juga mempunyai kuasa untuk mengendalikan bangunan yang dikategorikan sebagai bahaya ataupun sesak. Seksyen 79 akta tersebut memberi kuasa tambahan bagi PBT mengendalikan kes bangunan rosak atau ditinggalkan atau dianggap mempunyai ancaman terhadap kesihatan dan kacau ganggu (*prejudicial to health or nuisance*).¹⁴⁸ Prosedur bagi mengendalikan kes-kes sebegini boleh dimulakan apabila PBT memohon kepada Mahkamah Majistret untuk suatu perintah agar pemilik membaiki atau merobohkan bangunan tersebut. Sekiranya pemiliknya gagal untuk melaksanakannya, maka mahkamah boleh mengarahkan agar PBT melaksanakan kerja-kerja tersebut.¹⁴⁹ Peranan mahkamah dilihat signifikan dalam meningkatkan keberkesanan sesuatu tindakan penguatkuasaan di sana.

U.K mempunyai kaedah alternatif mengendalikan kelulusan bagi skim perumahan. Bagi skim perumahan, ia tertakluk di bawah Jawatankuasa Pembinaan Nasional (*National House Building Council*) yang mana kelulusan akan dilaksanakan oleh pemeriksa bertauliah. Seksyen 21 Akta Bangunan U.K memperuntukkan kuasa untuk PBT mengesahkan kerja-kerja bangunan dilaksanakan pada atau selepas 11 November 1985. Peruntukan ini terpakai kepada kerja-kerja yang sepatutnya termaktub di bawah kawalan undang-undang tetapi pemiliknya gagal untuk

¹⁴⁷Akta Bangunan 1984 United Kingdom, Seksyen 80 memberikan beberapa pengecualian bagaimana notis pemakluman tidak disyaratkan sekiranya pembinaan hanya merangkumi bahagian dalaman bangunan, bangunan pertanian ataupun saiz binaan yang terlalu kecil.

¹⁴⁸*Re Ellis and Ruislip and Northwood*, UDC [1920] 1 KB 343.

¹⁴⁹Akta Bangunan 1984 United Kingdom, Seksyen 77.

mengemukakan pelan untuk kelulusan PBT. Melalui proses ini, pemilik boleh mengemukakan notis pemberitahuan kepada PBT bagi membolehkan pemeriksa bangunan memeriksa bangunan dan mengeluarkan sijil pengesahan bahawa kerja-kerja bangunan telah buat mengikut spesifikasi yang ditetapkan.

Kaedah pengendalian aduan mengenai bangunan di U.K dilaksanakan secara teratur dan sistematik. Bahan-bahan termasuklah aduan bertulis seperti surat dan e-mel akan digunakan sebagai bahan bukti semasa prosiding mahkamah. Terdapat kaedah rayuan di mana rayuan boleh dikemukakan kepada pejabat Timbalan Perdana Menteri. Sekiranya rayuan diterima maka PBT akan memberikan kebenaran sebagaimana proses kelulusan biasa.

Bentuk-bentuk penguatkuasaan adalah bergantung kepada jenis kesalahan manakala pelaksanaan penguatkuasaan bergantung kepada budi bicara. Sehingga kini pihak kerajaan masih menekankan bahawa pelaksanaan tindakan penguatkuasaan terhadap sesuatu kesalahan adalah berdasarkan faktor bahawa pembangunan yang dijalankan menyebabkan kemudaran yang serius. Juteru itu, keperluan PBT untuk melaksanakan sesuatu tindakan penguatkuasaan tidaklah mendesak sekiranya kesalahan tersebut tidak membawa sebarang kemudaran.

PBT terikat di bawah undang-undang untuk melaksanakan tindakan penguatkuasaan dalam had tempoh had masa tertentu. Tempoh masa ini bergantung kepada amalan perundangan yang diguna pakai di sesebuah PBT. Selepas tamat tempoh tersebut, sesuatu pembangunan yang dijalankan boleh dianggap sebagai sah dan pemilik boleh memohon untuk mendapatkan sijil pengesahan secara restrospektif (*Certificate of*

Lawful Existing Use or Development (CLEUD) dengan mengikuti prosedur yang ditetapkan. Prosedur pengesahan secara restropektif membenarkan pemeriksa bangunan menjalankan siasatan dan mengarahkan sebarang ketidakpatuhan untuk diperbetulkan. PBT Bolton, U.K contohnya membenarkan kelulusan restropektif diberikan bagi kerja-kerja yang dibuat selepas 11 November 1985.¹⁵⁰

Terdapat PBT di Malaysia yang memberikan suatu tempoh masa bagi membolehkan pemilik bangunan yang telah wujud sekian lama memperbetulkan kesalahan mereka sepertimana yang diambil oleh Majlis Perbandaran Ampang Jaya (MPAJ) dan Majlis Perbandaran Kajang (MPKj) sebagai satu permulaan bagi menjalankan “pemutihan” perlanggaran yang berlaku.¹⁵¹

PBT adalah bertanggungjawab untuk mengambil tindakan penguatkuasaan dalam keadaan di mana sesuatu kerja yang dijalankan telah membahayakan penghuni ataupun jiran. Namun begitu, PBT adalah tidak bertanggungjawab untuk mengambil tindakan bagi kes-kes di mana terdapat jiran yang terjejas daripada perlakuan jiran mereka tetapi tidak membahayakan nyawa mereka. Ia termasuklah sekiranya kerja yang dibuat telah mencerooboh kawasan jiran bersebelahan ataupun menyebabkan

¹⁵⁰Bolton Council, Victoria Square, Bolton <http://www.bolton.gov.uk>,
e-emel:customerservices@northdevon.gov.uk

¹⁵¹Ching Yeen, “MPKj gives owners time to legalise illegal extensions,” *The Star*, 30 Jun 2012. Menurut Yang Dipertua MPKj (pada ketika itu) Datuk Hassan Nawawi, pemilik rumah akan dikecualikan daripada membayar deposit pelan manakala PBT tersebut akan memproses permohonan berkenaan dan kelulusan akan diberikan dalam tempoh 24 jam. MPKj telah mewujudkan petugas khusus untuk mengedalikan perkara ini. Sekiranya pemilik bangunan gagal mengemukakan permohonan selepas tempoh yang ditetapkan, maka pemilik bangunan boleh dikenakan denda 20 kali daripada fee pelan sebagaimana yang diperuntukkan di bawah Seksyen 70 (14) Akta Jalan, Parit dan Bagunan Seragam 1984. <http://www.thestar.com.my> (dicapai 2 Disember 2012).

gangguan kerana ia adalah bidang kuasa polis atau pengadu tersebut perlu mengambil tindakan sivil berasingan terhadap pelaku.¹⁵²

U.K juga telah melaksanakan reformasi sistem kawalan bangunan sejak 1979 dengan memperkenalkan pengesahan persendirian ataupun bertauliah.¹⁵³ Konsep pemakaian kaedah ini di terjemahkan secara statutori di dalam Akta Bangunan 1984. Melalui kaedah ini, pemilik bangunan dan pemeriksa yang dilantik melalui notis pemberitahuan akan memaklumkan kepada pihak berkuasa bahawa kerja-kerja binaan akan dimulakan. Seterusnya, pemeriksa bangunan adalah bertanggungjawab untuk mengambil langkah-langkah lanjut termasuklah menasihati proses pembinaan bangunan, memeriksa proses pembinaan dan selanjutnya mengesahkan bahawa pembinaan telah dijalankan mengikut prosedur yang ditetapkan.¹⁵⁴

Sebarang usaha untuk meningkatkan pendapatan PBT melalui tindakan penguatkuasaan perlu dilaksanakan dengan berhati-hati agar PBT tidak dilihat sebagai mengambil kesempatan daripada orang ramai. Langkah melaksanakan penguatkuasaan undang-undang kesalahan lalu lintas melalui kaedah bukan jenayah (*Decriminisation of Traffic Enforcement, DPE*) di U.K yang berasaskan pemberian kuasa kepada PBT untuk menguatkuasakan peraturan lalu lintas mengundang beberapa kritikan dan kontroversi. Pelaksanaannya dikatakan terlalu tegas kerana tiada ruang untuk budi bicara, kaedah yang korup serta tidak melayan rungutan orang

¹⁵²Plymouth City Council, Planning Services, Civic Centre, Plymouth, <http://www.plymouth.gov.uk>.

¹⁵³Ross, M. "Legal liabilities and the impact of the Building Act 1984," *Property Management*, Vol. 3 No. 3, (1985), 21-26. www.emeraldinsight.com >Property Management > Volume 3, Issue 3 (dicapai 23 Jun 2012).

¹⁵⁴Pitt, P.H., "The private certification of building control 2", *Structural Survey*, Vol. 2 No. 4, (1984), 362.

ramai. Masyarakat berpendapat PBT sepatutnya memberi tumpuan kepada penguatkuasaan undang-undang dan bukannya mengalihkan tumpuan mereka kepada aktiviti berasaskan keuntungan.

Bagi memperbaiki kaedah sedia ada, Jawantankuasa Pengangkutan “*House of Commons*” yang menjalankan siasatan ke atas sistem tersebut mengesyorkan diwujudkan satu garis panduan yang jelas bagi meningkatkan pematuhan dengan kaedah memberikan penjelasan kepada pengadu tentang peraturan yang diguna pakai, menyediakan proses bantahan notis yang lebih telus, meningkatkan peranan perkhidmatan timbangtara, menghebahkan perkhidmatan pendengaran bantahan kepada orang ramai di seluruh negara serta memperkukuh dan mengemaskini proses jabatan bagi menambahbaik kaedah yang diguna pakai.¹⁵⁵ PBT di Malaysia seharusnya mencontohi semua pengalaman ini kerana isu-isu seperti ini perlu ditangani agar tidak menjadi penyumbang negatif kepada kemajuan.

¹⁵⁵ *House of Commons Transport Committee, Parking Policy and Enforcement, Seventh Report of Session 2005–06, Volume I, Report, together with formal minutes* Published on 22 June, 2006. (House of Commons, London: The Stationery Office Limited).

www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmtran/748 (dicapai 12 Jun 2012).

Melalui kaedah ini, PBT dibenarkan untuk mengutip penalti bagi kesalahan lalu lintas yang menjana pendapatan mencecah £1 billion setahun. Rasional bagi pelaksanaan kaedah ini ialah agar rakyat tidak perlu diheret ke mahkamah semata-mata kerana kesalahan lalu lintas. PBT boleh melantik pihak pelaksana sebagai agensi penguatkuasaan bagi pihak PBT tersebut. Ini dilaksanakan dengan menyerahkan kawasan tertentu kepada agensi atau syarikat yang dilantik seperti kontraktor. Kawasan yang berada di dalam bidang kuasa agensi ini dibezakan dengan petak berwarna kuning. Walau bagaimanapun, bagi kesalahan yang dilakukan di laluan yang bertanda merah ia boleh dikuatkuasakan oleh pihak berkuasa trafik dengan denda, pendakwaan atau pengurangan demerit lesen. Antara kuasa-kuasa DPE dalam mengendalikan kesalahan meletak kenderaan termasuklah mengeluarkan notis kesalahan yang mana boleh dibayar atau dibantah secara rayuan atau mempertahankan tuntutan oleh agensi melalui kaedah timbangtara di mahkamah tuntutan kecil. Ini merupakan satu-satunya kaedah undang-undang yang boleh dikuatkuasakan melalui agensi penguatkuasaan DPE. Rayuan terhadap Notis Kesalahan boleh dibuat kepada Perkhidmatan Rayuan Parkir di London, Tribunal Penalti Lalu lintas England yang mana hanya dibenarkan atas faktor undang-undang (points of law) melalui kaedah semakan undang-undang yang dikenakan fee 60p bagi setiap rayuan.

4.7.2 Queensland, Australia

Terdapat dua keadaan apabila sesuatu notis penguatkuasaan boleh dikeluarkan di bawah *Integrated Planning Act 1997* di Queensland, Australia. Di bawah seksyen 22 (1) hanya PBT yang boleh mengeluarkan notis penguatkuasaan yang melibatkan bangunan yang telah ada, kerja-kerja struktur dan kerja-kerja bangunan. Ia mencakupi keadaan di mana bangunan tersebut dibina sebelum 30 April 1998 tetapi tidak pernah mendapat sebarang kelulusan oleh PBT. Selain daripada itu, penguatkuasaan boleh dilaksanakan melibatkan keadaan di mana bangunan adalah bahaya, usang, tidak sesuai untuk didiami, kotor dan boleh menyebabkan penyakit.¹⁵⁶ Bagi seksyen 22(2) dan 22(3) pula pihak PBT dan dalam keadaan tertentu pihak bertauliah juga boleh mengeluarkan notis penguatkuasaan. Pihak bertauliah hanya boleh mengeluarkan notis penguatkuasaan dalam keadaan di mana mereka telah dilantik daripada awal sebagai pihak yang bertanggungjawab melaksanakan tugas pengesahan kerja-kerja yang dibuat.

Sebelum mengambil sesuatu tindakan, pihak bertauliah perlu merujuk perkara berkenaan kepada PBT. Ini bagi memastikan tindakan penguatkuasaan tersebut konsisten dengan amalan PBT dari segi masa dan pematuhan. Dalam perkara mengenai tanggungjawab penguatkuasaan oleh pihak bertauliah, mereka tidak boleh terlepas daripada tanggungjawab dengan sekadar memaklumkan mengenai pelanggaran dan mengharapkan PBT mengambil tindakan lanjut. Pihak bertauliah

¹⁵⁶ *Queensland building work enforcement guidelines*, Guidelines 16, "Achieving compliance of building work with the provisions of the Building Act 1975 and the Integrated Planning Act 1997." <http://www.hpw.qld.gov.au/SiteCollectionDocuments/qld-building-work-enforcement-guidelines.pdf> (dicapai 1 Januari 2013).

mempunyai obligasi untuk menyelesaikan permasalahan yang berlaku. Kegagalan pihak bertaulah untuk mengambil tindakan boleh menyebabkan tindakan diambil terhadap pihak bertaulah oleh PBT.¹⁵⁷

Kuasa yang diperuntukkan kepada mana-mana orang atau pihak akan mewujudkan suatu tanggungjawab untuk melaksanakan kuasa tersebut. Perundangan “common law” yang terdapat melalui keputusan kes-kes mahkamah menunjukkan bahawa PBT dalam keadaan tertentu adalah bertanggung untuk menyiasat dan melaksanakan tindakan penguatkuasaan undang-undang.

Dalam kes mahkamah tinggi *Pyrenees Shire Council lwn. Day*,¹⁵⁸ mahkamah menimbangkan keadaan sama ada PBT bertanggung atas kecuai dalam melaksanakan kuasa statutori mereka dan kes ini turut juga relevan bagi pihak bertaulah yang diberikan kuasa untuk menjalankan tindakan penguatkuasaan undang-undang. Mahkamah dalam kes ini memutuskan PBT bertanggung untuk mengambil tindakan dan mempunyai “*duty of care*” untuk memastikan bahawa ia mengambil tindakan sehabis baik untuk membetulkan keadaan apabila mengetahui mengenai kewujudan sesuatu bahaya atau kecederaan. Dalam kata lain, pihak-pihak ini mempunyai obligasi kepada pihak yang mana secara munasabah boleh mendapat kemudahan daripada kegagalan mereka.

¹⁵⁷*Ibid.*, guidelines 5.

¹⁵⁸*Pyrenees Shire Council v Day* [1998] HCA 3; 192 CLR 330; 151 ALR 147; 72 ALJR 152 (23 January 1998).
<http://www.austlii.edu.au/cgiin/sinodisp/au/cases/cth/HCA/1998/3.html%3Fquery%3D> (dicapai 12 Januari 2013).

Terdapat beberapa persoalan yang perlu dijawab dalam menentukan sama ada PBT atau pihak bertauliah adalah bertanggung terhadap kegagalan untuk melaksanakan kewajipan mereka. Pertamanya, sama ada mereka mengetahui kewujudan sesuatu keadaan atau bahaya tersebut. Persoalan berikutnya ialah sama ada mereka diberi kuasa untuk mengambil tindakan bagi menangani keadaan tersebut. Akhir sekali ialah persoalan sama ada kegagalan dalam melaksanakannya akan menyebabkan orang lain mengalami kerosakan atau kecederaan. Jika jawapan bagi persoalan di atas ialah positif, maka mereka adalah bertanggung untuk mengambil tindakan yang perlu bagi menangani keadaan tersebut.

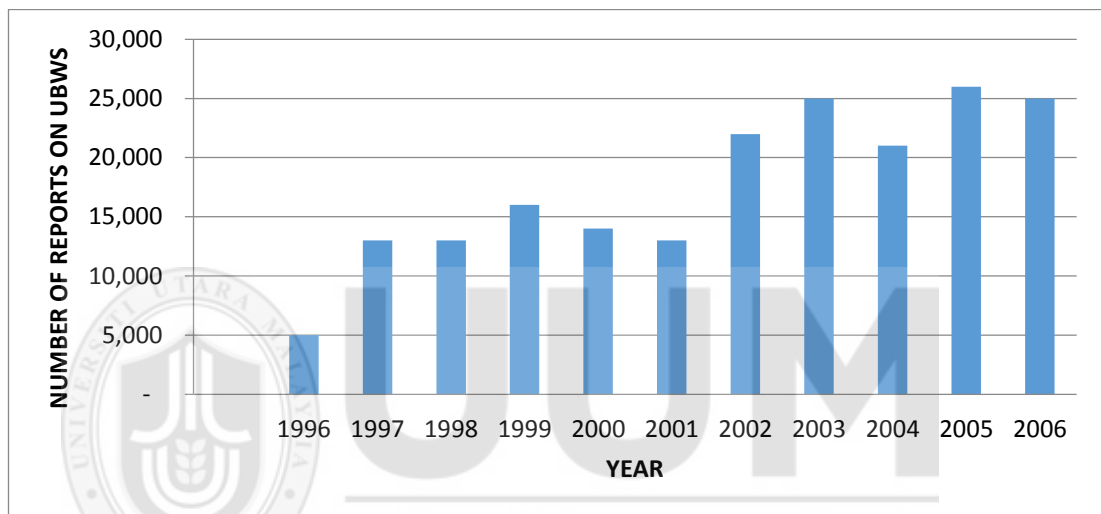
4.7.3 Hong Kong

Hong Kong telah mengalami pembangunan pesat sebagai sebuah pusat kewangan antarabangsa pada sekitar tahun 1970an. Permasalahan mengenai bangunan tanpa kebenaran di sana terdiri daripada papan-papan tanda iklan, cekera satelit, kanopi di atas tingkap, rak bunga dan juga struktur-struktur bangunan yang dihuni oleh manusia. Ia dikatakan berpunca daripada “mismatch” antara rekabentuk kejuruteraan yang diluluskan dengan keperluan sebenar penghuni bangunan. Selain daripada itu, permintaan yang tinggi bagi bangunan kediaman juga turut menyumbang kepada masalah tersebut. Hong Kong mempunyai kepadatan penduduk seramai 2500 orang bagi setiap hektar. Ia mencatatkan pertumbuhan populasi seramai sejuta orang pada setiap dekad berbanding dengan keluasan tanah yang terhad.

Di bawah Peraturan 14 Ordinan Bangunan (Bab 123 undang-undang Hong Kong), semua cadangan pembinaan sesuatu bangunan perlu memperoleh kelulusan dari

pihak berkuasa melainkan bagi kerja-kerja yang telah dikecualikan. Penguatkuasaan bangunan tanpa kebenaran di Hong Kong dilaksanakan melalui beberapa bentuk. Ia terdiri daripada:

1. Perjanjian pajakan kerajaan
2. Terma (*Deed of Mutual Covenant*)
3. Ordinan Bangunan
4. Polisi oleh pihak berkuasa mengenai struktur binaan tanpa kebenaran

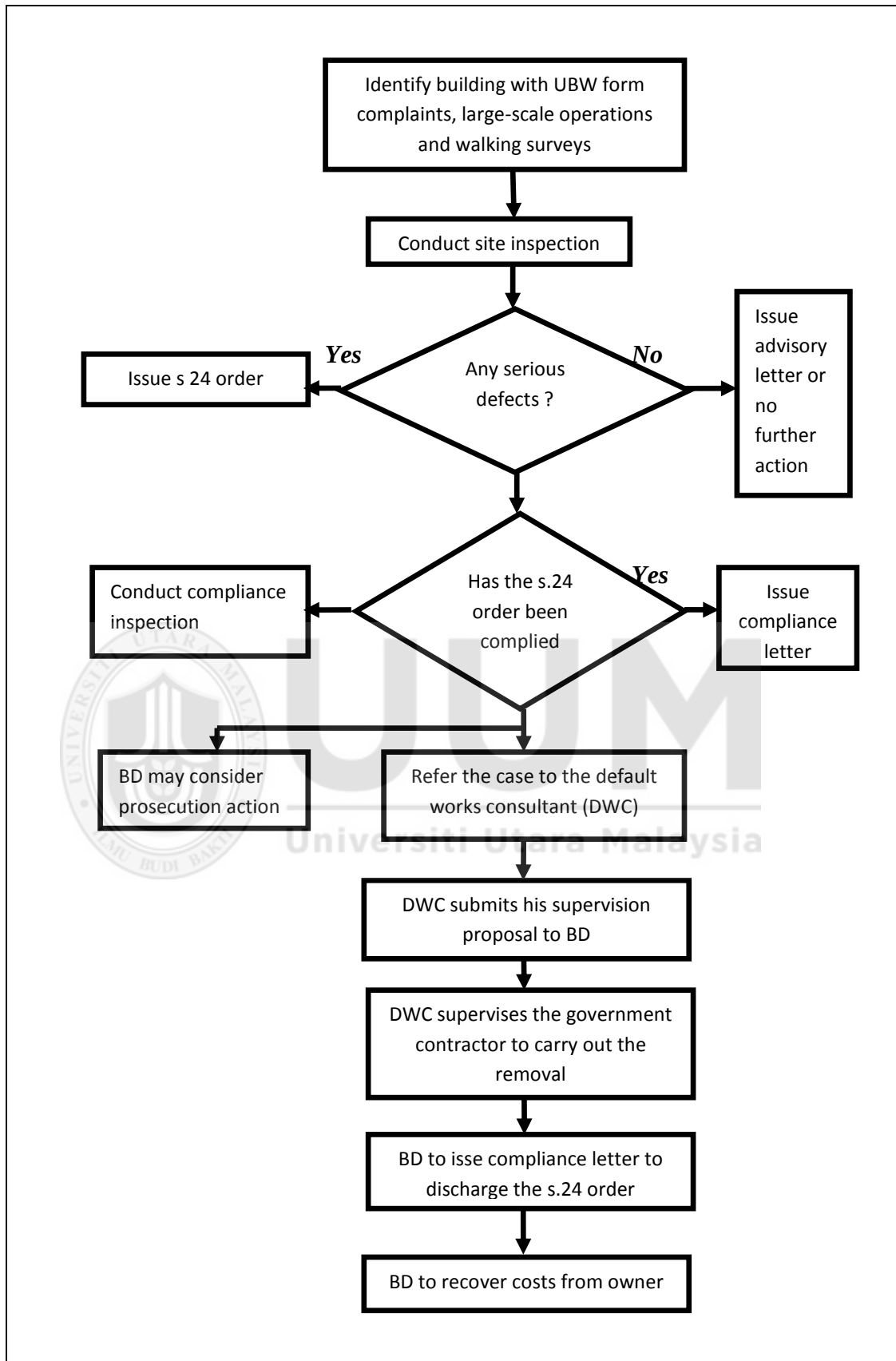


Rajah 4.1: *Jumlah Laporan Pembinaan Bangunan Tanpa Kebenaran*
(sumber: Jabatan Bangunan Hong Kong, 2001-2007)

Kerja-kerja binaan bangunan menurut Ordinan Bangunan Hong Kong memerlukan kelulusan jabatan bangunan. Ia mencakupi kelulusan pelan dan juga kebenaran untuk memulakan kerja (kecuali kerja tertentu). Tanpa kelulusan ini, kerja-kerja bangunan yang dibuat dianggap tiada kebenaran dan tertakluk di bawah penguatkuasaan oleh jabatan bangunan. Jabatan bangunan di negara itu menganggarkan terdapat lebih 700,000 bangunan tanpa kebenaran pada tahun 2003 termasuklah binaan-binaan yang terdapat di bumbung bangunan yang kebanyakannya adalah berusia antara 20 hingga 40 tahun.

Penguatkuasaan terhadap bangunan tanpa kebenaran dilaksanakan dengan beberapa kaedah. Terdapat tindakan yang diambil lanjutan daripada tindakan susulan bagi aduan yang diterima sama ada daripada orang ramai, media serta juga rujukan yang diterima daripada jabatan-jabatan lain. Selain itu, mereka menjalankan tindakan pro aktif program dan operasi pembersihan berskala besar terhadap bangunan yang telah dikenalpasti melalui operasi tankas atau “blitz operations”. Operasi ini adalah sebahagian daripada skim penyelenggaraan bangunan dan program terancang pembersihan struktur haram di bumbung bangunan. Ia dilaksanakan setelah maklumat yang diperolehi hasil rondaan secara berkala dan pemantauan yang dikendalikan oleh kontraktor yang dilantik.

Penguatkuasaan terhadap bangunan tanpa kebenaran melalui perintah statutori di bawah seksyen 24 Ordinan Bangunan bermula apabila notis dikeluarkan oleh pihak berkuasa mengarahkan agar pemilik merobohkan binaan yang dimaksudkan. Kegagalan untuk mematuhi notis tersebut boleh membawa kepada tindakan pendakwaan dikenakan terhadap pemilik bangunan manakala kerja perobohan dilaksanakan oleh pihak berkuasa yang mana khidmat kontraktor berdaftar digunakan untuk melaksanakan tindakan perobohan. Kontraktor yang berdaftar (*default works consultant*) yang dilantik turut bertanggungjawab melaksanakan siasatan dan merekabentuk kerja-kerja perobohan.



Rajah 4.2: *Prosedur Penguatkuasaan Perintah S.24*
Sumber: Jabatan Bangunan Hong Kong

Pemilik bangunan adalah bertanggung terhadap kos kerja-kerja perobohan yang dituntut semasa proses pendakwaan. Sebelum kerja-kerja perobohan dimulakan, catatan di dokumen hak milik akan dibuat berdasarkan seksyen 33 Ordinan Bangunan tersebut dengan pendaftar hak milik. Kos tuntutan juga boleh meningkat disebabkan kadar faedah yang dikenakan dan semua kos dan kadar faedah akan terjumlah kepada jumlah cagaran hartanah berkenaan.¹⁵⁹

Kawalan bangunan di Hong Kong turut menggunakan kaedah pengesahan oleh pihak bertaualiah (*authorized person*) tetapi hanya melibatkan kerja-kerja yang kecil.¹⁶⁰ Proses ini dimulakan dengan pemilik bangunan melantik pihak bertaualiah yang boleh terdiri daripada arkitek, jurutera struktur dan jurunilai bangunan yang berdaftar di bawah Ordinan Bangunan bagi menyelaras sebarang pembinaan bangunan.¹⁶¹ Terdapat kajian ilmiah yang telah dibuat bertujuan bagi mendapatkan maklum balas mengenai kaedah ini daripada pengamal profesional dalam sektor pembinaan bangunan. Kajian tersebut melibatkan seramai sembilan puluh orang arkitek tempatan, jurunilai bangunan dan jurutera struktur sama ada sektor awam dan sektor swasta dengan mengguna pakai kaedah temuramah berdasarkan temubual berstruktur.

¹⁵⁹Jenny Y.Y. Wong, Dickson K.W. Chiu, "Effective e-Government Process Monitoring and Interoperation: A Case Study on the Removal of Unauthorized Building Works in Hong Kong" (Hawaii International Conference on System Sciences - 1530-1605/07, 2007). Jabatan Komputer Politeknik Universiti Hong Kong, csmarkkp@comp.polyu.edu.hk (dicapai 22 April 2014).

¹⁶⁰Yung Yau, "On the proposed private certification of building works in Hong Kong", *International Journal of Law in the Built Environment*, (2009). Thomson Reuters Malaysia Sdn. Bhd. (trading as Sweet & Maxwell Asia).

¹⁶¹Chan, E.H.W., *Building control in connection with real estate development*, Poon, T.N.T. and Chan, E.H.W. (Eds), Real Estate Development in Hong Kong, Pace Publishing, Hong Kong, (1998), 66-78.

Kajian tersebut mendapati bahawa kaedah menggunakan pengesahan daripada pihak bertauliah dianggap mempunyai kapasiti untuk mempercepatkan proses kelulusan bangunan dan pada masa yang sama meningkatkan standard bangunan di Hong Kong. Walau bagaimanapun penemuan kajian tersebut juga mendapati terdapat kebimbangan mengenai kekaburan definisi kerja kecil dan tahap profesionalisme serta kredibiliti pihak bertauliah yang dilantik sebagai pemeriksa atau yang memberikan pengesahan. Pihak berkuasa negara itu mengambil inisiatif dengan menyediakan liflet mengandungi maklumat mengenai sistem pengesahan daripada pihak bertauliah.

4.7.4 Rumusan Hasil Perbandingan

Dalam konteks perundangan, hasil daripada perbandingan yang dibuat menunjukkan takrifan berkenaan bangunan di Malaysia adalah lebih terperinci dan luas apabila memasukkan banyak perkara termasuklah pagar dan sebagainya berbanding di U.K. Perkara ini mempunyai implikasi terhadap beban tugas penguatkuasaan undang-undang sedia ada di PBT. Manakala penguatkuasaan bangunan tanpa kebenaran di Hong Kong dilaksanakan melalui beberapa bentuk seperti perjanjian pajakan kerajaan, terma “Deed of Mutual Covenant”, Ordinan Bangunan dan polisi oleh pihak berkuasa mengenai struktur binaan tanpa kebenaran. Kepelbagaian mekanisme ini dengan disokong oleh aplikasi teknologi tinggi telah menyumbang kepada tahap penguatkuasaan yang lebih baik.

Pada masa kini, peraturan boleh dilihat sebagai satu bentuk pencerobohan terhadap kehendak pasaran. Disebabkan itu, perkembangan di U.K, Hong Kong dan Australia

menunjukkan bahawa pihak berkuasa cenderung untuk mengurangkan penglibatan kerajaan dalam aspek kualiti bangunan. Mereka kini melihat kepada kaedah kawalan dengan cara “deregulation” dan pengalihan tanggungjawab kepada pihak bertauliah. Dalam tempoh sedekad yang lepas, negara-negara Eropah menunjukkan senario yang sama di mana kategori bangunan yang dikecualikan daripada keperluan mendapatkan permit diperluaskan dengan melonggarkan atau desentralisasi kawalan bangunan dengan membenarkan pengesahan oleh pihak bertauliah yang terdiri daripada orang yang berkeelayakan.¹⁶²

4.8 Kesimpulan

Bab ini telah membincangkan dapatan kajian undang-undang berdasarkan sumber perundangan di Malaysia. Ia termasuklah kawalan perancangan dan pembangunan di bawah Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 (Akta 172), penguatkuasaan di bawah Akta Jalan, Parit dan Bangunan 1974 (Akta 133), Undang undang Kecil Bangunan Seragam 1984 serta Pekeliling Kemajuan Pentadbiran Awam. Selain itu penyelidik turut juga merujuk sumber perundangan di luar negara seperti United Kingdom, Queensland, Australia dan Hong Kong. Hasil perbandingan yang telah dibuat boleh dijadikan panduan oleh PBT di Malaysia agar dapat memperbaiki tahap keberkesanan tindakan penguatkuasaan. Dalam usaha Malaysia untuk mencapai taraf sebagai sebuah negara maju, permasalahan dan contoh-contoh kes yang telah dilalui di negara-negara tersebut wajar dijadikan panduan oleh memandangkan mereka telah

¹⁶² Visscher, H. and Meijer, F., “Dynamics of building regulations in Europe” (pembentangan kertas kerja pada Seminar ENHR, 25-28 Jun 2007, Rotterdam).
www.researchgate.net/publication/228501417/Dynamicsofbuilding (dicapai 19 Januari 2013).

terlebih dahulu melalui proses pemodenan dan reformasi terhadap amalan penguatkuasaan sehingga mencapai tahap yang ada kini. Bab Lima akan membincangkan dapatan kajian hasil daripada temubual yang dijalankan.



BAB LIMA

DAPATAN TEMUBUAL

5.0 Pendahuluan

Dalam kajian ini penyelidik mengguna pakai kaedah kualitatif dan temubual bagi menghuraikan data-data yang telah dikumpul. Walau bagaimanapun, data-data berkenaan jumlah kes dan denda yang dikutip oleh MBAS turut dikemukakan dalam bentuk graf sebagai rujukan. Kajian di MBAS tertumpu kepada unit bangunan dan penguatkuasaan yang mengendalikan kes-kes melibatkan penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran. Bab ini dimulakan dengan membentangkan data berhubung tindakan penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran oleh MBAS.

Temubual yang dijalankan merangkumi tiga (3) bahagian (rujuk lampiran A untuk soalan temubual). Seksyen pertama soalan temubual bertujuan untuk mengenal pasti kaedah penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran yang diguna pakai di MBAS. Seksyen ini penting bagi mendapatkan pemahaman mengenai situasi dan kaedah yang digunakan berbanding aspek undang-undang yang telah dibincangkan dalam Bab Empat kajian ini.

Seksyen kedua temubual memberi fokus kepada proses untuk mengenal pasti masalah-masalah yang menjejaskan keberkesanan penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran. Soalan bahagian ini disediakan agar pandangan semua pihak dapat difahami dan dikaji secara menyeluruh. Seksyen ketiga pula

bertujuan mendapatkan pandangan mengenai cadangan penambahbaikan untuk meningkatkan keberkesanan disamping mengatasi permasalahan yang dibangkitkan. Secara keseluruhan, seramai 10 orang telah ditemubual dalam tempoh Oktober 2013 hingga Jun 2014. Pecahan yang ditemubual adalah seperti berikut:

- i. Tiga (3) orang pegawai tertinggi PBT
- ii. Tiga (3) orang pegawai penguatkuasaan
- iii. Dua (2) pemilik bangunan yang terlibat dengan penguatkuasaan
- iv. Dua (2) orang ahli politik

5.1 Kaedah Penguatkuasaan Undang-undang Terhadap Bangunan Tanpa

Kebenaran

Kajian mendapati bahawa sepertimana PBT lain di Malaysia, MBAS turut menjalankan peranannya sebagai sebuah perbadanan dengan kuasa-kuasa untuk membuat keputusan, kuasa untuk mengadakan mesyuarat, kuasa kewangan dan sebagainya. MBAS juga mempunyai beberapa jawatankuasa tetap dan jawatankuasa kecil yang ditubuhkan seperti Jawatankuasa Tetap Kewangan dan Jawatankuasa Tetap Infrastruktur. Walau bagaimanapun, bidang tugas penguatkuasaan undang-undang adalah tertakluk di bawah Jawatankuasa Kecil Undang-undang dan Penguatkuasaan. Amalan ini berbeza dengan sesetengah PBT lain di mana skop penguatkuasaan undang-undang dijadikan sebagai salah satu agenda tetap di dalam mesyuarat jawatankuasa tetap.

MBAS turut tertakluk dan mengguna pakai semua peruntukan seperti Akta Kerajaan Tempatan 1976 (Akta 171), Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 (Akta 172), dan Akta Jalan, Parit & Bangunan 1984 (Akta 133). Selain akta-akta, MBAS turut mengguna pakai Undang-Undang Kecil Bangunan Seragam 1984, Undang-Undang Kecil Undang-Undang Kecil (Mengkompaun Kesalahan-Kesalahan)1983, Undang-Undang Kecil Jalan, Parit dan Bangunan (Mengkompaun Kesalahan) MPKS 1989 dan Undang-Undang Kecil Kerja Tanah (MPKS) 1999. (Rujuk lampiran B bagi senarai undang-undang di MBAS).

MBAS turut menerima pakai pekeliling seperti surat Pekeliling Mengenai Kuasa Pendakwaan PBT Menurut Seksyen 120 Akta Kerajaan Tempatan 1976 bertarikh 24 Disember 2010 yang dikeluarkan oleh Ketua Pengarah Jabatan Kerajaan Tempatan (rujuk Lampiran C). MBAS juga adalah tertakluk untuk memberikan maklum balas kepada Pejabat Setiausaha Kerajaan Negeri Kedah mengenai perkara-perkara yang dibangkitkan di dalam mesyuarat Jawatankuasa Perhubungan Antara Kerajaan Persekutuan dan kerajaan negeri.

Gambar rajah dibawah menunjukkan kaedah dan proses tindakan penguatkuasaan ke atas bangunan tanpa kebenaran oleh MBAS. Ia menunjukkan proses pelaksanaan tindakan penguatkuasaan yang bermula dengan aduan dan siasatan dan diakhiri dengan tindakan perobohon.

Berkenaan kaedah yang diguna pakai oleh MBAS, maklum balas dan data yang diberikan oleh MBAS mendapati MBAS mengguna pakai kaedah denda dalam penguatkuasaan bangunan tanpa kebenaran. Tindakan perobohan hanya dilakukan terhadap struktur yang bersifat sementara atau kecil. Tindakan perobohan secara total belum pernah dilaksanakan terhadap rumah kediaman. Menurut MBAS, kaedah perobohan adalah sesuatu yang agak rumit dan tidak mudah untuk dilaksanakan. Mereka bersetuju bahawa kaedah denda adalah lebih praktikal dan mudah untuk dilaksanakan berbanding tindakan meroboh.

Bagi kes-kes bangunan yang bersifat sementara dan tidak kekal seperti tempat jualan kereta terpakai, MBAS boleh memberi kelulusan secara permit sementara sebagai mana yang diperuntukkan oleh seksyen 19 Undang-undang Kecil Bangunan Seragam 1984. Undang-undang Kecil Bangunan Seragam 1984 mendefinisikan sebagai “termasuklan bangunan yang yang dibina keseluruhan atau sebahagiannya daripada bahan-bahan yang jika tidak dijaga secara istimewa mungkin cepat rosak atau selainnya tidak sesuai untuk digunakan bagi pembinaan bangunan kekal dan boleh meliputi sesuatu rumah atau bangunan yang pembinaannya dibenarkan dibawah lesen yang dikeluarkan oleh PBT bagi sesuatu tempoh terhad yang akan ditetapkan dan apabila tamat tempoh itu bangunan tersebut hendaklah dirobohkan.”

Penyelidik merujuk Pekeliling Ketua Pengarah Tanah Dan Galian Persekutuan Bil. 1/2003 bagi tatacara penggunaan tanah pertanian bagi tujuan yang tiada berkaitan dengan pertanian.¹⁶³ Rasional atau “spirit” pekeling ini adalah relevan walaupun MBAS tidak tertakluk kepada pekeling tersebut kerana ia lebih relevan dengan bidang kuasa pejabat tanah. Pekeling tersebut adalah bertujuan untuk menasihat Pentadbir Tanah mengenai tatacara memproses permohonan untuk menggunakan tanah pertanian bagi tujuan yang tidak berkaitan dengan pertanian. Walaupun tiada peruntukan yang jelas dalam KTN yang membenarkan aktiviti sebegini, namun peruntukan seksyen 115(4) (f) dan (g) Kanun berkenaan ada memberikan kelonggaran kepada PBN untuk membenarkan penggunaan tanah pertanian untuk maksud penggunaan selain daripada pertanian yang dibolehkan dimasukkan di dalam Kaedah-kaedah Tanah Negeri dan dalam keadaan-keadaan tertentu yang difikirkan sesuai. Peruntukan tersebut berbunyi:

“115. Implied conditions affecting land subject to the category “agriculture”

(4) The purposes referred to in paragraph (a) of subsection (1) are the following:-

(f) any purpose which the State Authority may prescribe for the purposes of this section by rules under section 14;

(g) any purpose which the State Authority may think fit to authorise in the circumstances of any particular case.”

¹⁶³ *Pekeling Ketua Pengarah Tanah dan Galian Persekutuan, Bil. 1/2003, “Tatacara Penggunaan Tanah Pertanian Bagi Tujuan Yang Tiada Berkaitan Dengan Pertanian,”*
www.kptg.gov.my/sites/default/files/docman/1-2003.pdf (dicapai 4 April 2013).

Pada masa ini terdapat banyak pembinaan di atas tanah pertanian yang dianggap tidak sesuai dimasukkan ke dalam mana-mana kategori berkenaan. Ini kerana ianya bukan berbentuk tetap sebaliknya hanya digunakan untuk kegunaan tertentu di atas sebahagian kecil tanah tersebut. Menurut pekeliling ini, adalah tidak wajar untuk meminta pemilik tanah mengubah syarat penggunaan tanah di bawah seksyen 124 atau 124A KTN oleh kerana penggunaan tersebut hanya untuk satu jangka masa yang pendek. Di samping itu juga pada umumnya struktur bangunan bukanlah merupakan struktur tetap sebaliknya adalah merupakan struktur sementara.

Tatacara yang dikemukakan ini bertujuan untuk memberi panduan kepada kerajaan negeri dalam melaksanakan peruntukan di atas dan mengelakkan pemilik tanah daripada terpaksa menanggung kos yang tinggi sekiranya kaedah permohonan tukar syarat biasa di bawah seksyen 124 atau tukar syarat dan pecah sempadan di bawah seksyen 124A KTN digunakan. Dalam masa yang sama juga diharapkan PBN dapat menambahkan kutipan hasil dan mengelakkan tindakan penguatkuasaan yang terpaksa diambil kerana pelanggaran syarat di bawah seksyen 125 KTN.

Pada dasarnya MBAS tidak mempunyai halangan untuk memberi kelulusan permit bangunan sementara. Namun masalah timbul apabila pemilik premis mula membuat binaan kekal yang mana lama kelamaan akan menimbulkan masalah penguatkuasaan undang-undang. Kes seperti ini merupakan salah satu punca berlakunya binaan bangunan tanpa kebenaran yang akan menyebabkan MBAS dipersalahkan oleh Jabatan Audit atas kegagalan untuk mengambil tindakan.¹⁶⁴ Justeru itu, pengeluaran

¹⁶⁴ *Laporan Jabatan Audit Negeri Kedah tahun 2014* mengenai kelemahan PBT di Kedah antaranya menyatakan terdiri daripada pemberian tempoh lesen sementara yang terlalu lama.

permit bangunan sementara perlu diamalkan dengan berhemah dengan mengambil kira risiko dan kemungkinan kebenaran yang diberikan boleh disalah guna dengan membuat binaan kekal.

5.2 Masalah Yang Menjejaskan Keberkesanan Penguatkuasaan Undang-undang Terhadap Bangunan Tanpa Kebenaran

Responden daripada kalangan pemilik bangunan yang ditemubual berpendapat terdapat banyak kes yang memaparkan kegagalan MBAS menangani kes bangunan tanpa kebenaran. Pada tanggapan mereka, pelaksanaan penguatkuasaan terhadap bangunan tanpa kebenaran oleh MBAS masih lemah dan tidak konsisten. Terdapat persepsi bahawa wujud elemen pilih kasih di mana tindakan hanya diambil bagi kes-kes tertentu sahaja. Mereka beranggapan bahawa ia mungkin berpunca daripada salah guna kuasa dan dipengaruhi unsur rasuah.

Temubual seterusnya cuba mendapatkan penjelasan sama ada tanggapan negatif oleh masyarakat terhadap MBAS adalah berasas atau sebaliknya. Persoalan ini dijawab oleh pihak MBAS dengan mengemukakan beberapa kekangan atau masalah yang menyebabkan penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran dilihat kurang berkesan. Menurut MBAS, terdapat keadaan di mana masyarakat membuat andaian bahawa tindakan belum diambil sedangkan kes-kes tersebut telah dikenakan kompaun. Bagi responden daripada MBAS, masalah mentaliti masyarakat adalah faktor utama yang menyumbang kepada berlakunya pelanggaran undang-undang. Kebanyakan kes-kes yang diambil tindakan oleh MBAS adalah berdasarkan

aduan oleh orang ramai dan juga daripada pemantauan yang dilaksanakan dari semasa ke semasa.

Masalah kewangan dan kakitangan yang tidak mencukupi didapati membataskan kemampuan MBAS untuk menyedari dan menangani semua kes pelanggaran yang berlaku. Buat masa ini, MBAS mempunyai seramai enam puluh anggota pelbagai umur dan tugas penguatkuasaan undang-undang adalah terletak di bawah Bahagian Kawalan Bangunan. Dalam aspek kewangan pula, kali terakhir MBAS menaikkan kadar cukai taksiran adalah pada tahun 1991 dan buat masa ini kedudukan kewangan MBAS masih berada dalam keadaan defisit. Ini menjejaskan kemampuan MBAS untuk membuat pertambahan anggota dan menaik taraf peralatan bagi unit penguatkuasaan. Isu kebergantungan PBT terhadap cukai taksiran pernah dibangkitkan di mana PBT kini dilihat tidak lagi boleh mengharapkan cukai taksiran untuk menampung kos operasi yang semakin meningkat. Tambahan pula, kenaikan cukai taksiran bukanlah sesuatu yang mudah kerana memerlukan kelulusan kerajaan yang memerintah.¹⁶⁵

Unit bangunan MBAS turut bertanggungjawab untuk memeriksa serta memproses semua permohonan untuk tambahan dan pindaan bangunan. Selain itu bahagian ini akan memeriksa dan memproses permohonan untuk membina bangunan sementara, membuat laporan bersabit dengan aduan tentang binaan yang dibina tanpa kebenaran dan mengambil tindakan kompaun yang berkaitan dengan binaan (rujuk carta organisasi di lampiran D). Responden daripada kalangan MBAS tidak bersetuju

¹⁶⁵Phang Siew Nooi, *Sistem Kerajaan Tempatan di Malaysia*, (Kuala Lumpur, Dewan Bahasa dan Pustaka, 1989).

bahawa faktor rasuah adalah punca mengapa tindakan tidak diambil bagi kes-kes tertentu sebaliknya ia disebabkan terlepas pandang dan faktor beban tugas. Mereka berpandangan bahawa kes-kes yang berlaku sebenarnya berpunca daripada kegagalan masyarakat untuk memahami proses kerja dan undang-undang yang termaktub mengenai perkara ini. Dalam hal ini, wujud perbezaan pendapat mengenai punca permasalahan yang berlaku. Oleh yang demikian, semua pihak yang bertanggung jawab perlu terbuka untuk mengakui kesilapan bagi membolehkan sebarang langkah penambahbaikan boleh dilaksanakan.

Lazimnya, pengambilan pegawai penguatkuasaan adalah dilaksanakan oleh MBAS sendiri. MBAS atau Kerajaan Negeri Kedah tidak mengamalkan pengambilan baru anggota penguatkuasaan secara berpusat dan kemudiannya diagihkan ke PBT mengikut keperluan sepertimana Selangor.¹⁶⁶ Walau bagaimanapun MBAS mempunyai kapasiti untuk menjalankan siasatan dalaman dan mengambil tindakan tatatertib terhadap anggota yang didapati melakukan kesalahan. Terdapat kes-kes tatatertib melibatkan kakitangan MBAS yang telah diambil tindakan seperti kes tidak hadir bertugas.

Menurut pihak SPRM Kedah, terdapat tujuh aduan melibatkan staf MBAS pada tahun 2014. Daripada jumlah tersebut, satu kes diklasifikasikan tidak berasas manakala yang lainnya telah dirujuk kepada proses jabatan di MBAS. Beberapa

¹⁶⁶“Selangor tambah penguatkuasaan,” *Utusan Malaysia*, 14 Julai 2003, 26. Selangor menjalankan pengambilan baru anggota penguatkuasaan secara berpusat dan kemudiannya diagihkan ke PBT mengikut keperluan. Semua penguatkuasa baru akan diberi latihan secara berpusat di Pusat Latihan Belia Jugra Yayasan Selangor dengan bentuk latihan dan tugas yang seragam. Terdapat implikasi negatif apabila sesetengah PBT terus menempatkan pegawai penguatkuasaan yang baru dilantik untuk menjalankan operasi penguatkuasaan kerana mereka belum mempunyai pendedahan yang mencukupi berhubung aspek penguatkuasaan undang-undang.

masalah turut dikenal pasti oleh Jabatan Audit Negeri Kedah mengenai PBT di Kedah antaranya kewujudan undang-undang kecil yang tidak diwartakan, pengurusan kompaun yang kurang memuaskan dan pemberian tempoh lesen sementara yang terlalu lama. Pada tahun 2013, tujuh daripada sebelas PBT di Kedah termasuk MBAS mencatatkan prestasi kewangan lebihan (*surplus*) manakala yang lainnya berada dalam defisit.

Bagi meningkatkan akauntabiliti dan integriti jabatan, Arahan YAB Perdana Menteri Nombor 1 Tahun 2014 telah dikeluarkan mengenai Gerakan Pemantapan Keutuhan Sistem Pengurusan Pentadbiran Kerajaan Malaysia. Arahan tersebut menekankan keperluan untuk penubuhan Jawatankuasa Integriti dan Tadbir Urus (JITU) yang mana merupakan sebahagian daripada usaha-usaha pemantapan keutuhan sistem pengurusan pentadbiran kerajaan dan penyampaian perkhidmatan berkonsepkan merakyatkan perkhidmatan awam.

Antara objektif utama JITU ialah mewujudkan pentadbiran kerajaan dan perkhidmatan awam yang cekap, berdisiplin serta mempunyai integriti yang tinggi. Ia merancang dan melaksanakan tindakan-tindakan pencegahan dan pemulihan bagi mengatasi masalah dan kelemahan. Selain itu JITU akan mengenal pasti dan menyelesaikan isu-isu semasa berimpak tinggi yang merentasi agensi secara proaktif (*blue ocean strategy*). Selain itu, ia turut menyarankan agar peranan Ketua Unit Integriti dan Juruaudit Dalaman dipertingkatkan. Juruaudit Dalaman boleh berjumpa terus dengan YB Menteri /Ketua Audit Negara (jika perlu). JITU perlu diberi akses kepada maklumat yang berkaitan dengan Kementerian, Jabatan dan Agensi berkenaan di peringkat persekutuan/negeri/daerah.

Berdasarkan temubual yang dijalankan, kemampuan pemimpin masyarakat untuk membuat pertimbangan terhadap bantahan masyarakat juga mempunyai kesan terhadap kejayaan sesuatu tindakan penguatkuasaan. Wujud keadaan di mana pemimpin masyarakat gagal menunjukkan contoh terbaik sebaliknya turut sama melakukan pelanggaran undang-undang. Responden MBAS bersetuju bahawa terdapat keadaan di mana pemimpin politik digambarkan sebagai pembela kepada pihak yang melakukan pelanggaran undang-undang.

Sebahagian temubual juga turut membandingkan pengalaman PBT lain seperti Majlis Daerah Kubang Pasu (MDKP) di mana PBT tersebut pernah melaksanakan satu operasi memindahkan sebuah kuil kecil di Taman Sri Aman, Jitra Kedah pada tahun 2009. Operasi tersebut menarik perhatian banyak pihak termasuk ahli politik yang hadir ke lokasi dan mengarahkan agar operasi pemindahan tersebut dibatalkan. Ini menunjukkan PBT lain selain MBAS juga turut berhadapan dengan campur tangan politik dalam penguatkuasaan undang-undang.

Selain itu, terdapat kes di mana operasi pemindahan tapak peniaga pasar malam ke lokasi yang baru terpaksa ditangguhkan disebabkan kehadiran wakil-wakil badan bukan kerajaan, ahli majlis dan wakil rakyat. Terdapat risalah menyeru kerajaan negeri memecat Yang Dipertua MDKP pada ketika itu dan meminta campur tangan YAB. Menteri Besar. Walau bagaimanapun, operasi pemindahan tetap dilaksanakan dengan melibatkan 50 orang anggota polis bersama anggota penguatkuasaan MDKP memandangkan tiada sebarang arahan secara rasmi daripada mana-mana pihak dikeluarkan untuk membatalkan keputusan yang telah dibuat oleh MDKP.

Responden yang ditemubual mengakui kewujudan pengaruh atau campur tangan politik berlaku dalam aspek penguatkuasaan undang-undang di MBAS. Namun begitu keadaan ini tidaklah begitu serius sehingga menyebabkan wujud tekanan terhadap pengurusan MBAS. Terdapat contoh kes pelanggaran undang-undang yang seperti pembinaan rumah setinggan di pesisir pantai Kuala Kedah di mana terdapat puluhan rumah yang telah dibina di kawasan yang asalnya adalah hutan bakau. Kes ini memerlukan “political will” yang tinggi di pihak kerajaan sekiranya tindakan penguatkuasaan hendak dilaksanakan.

Responden dari kalangan ahli politik menyatakan bahawa mereka tidak menyedari bahawa terdapat suatu dasar yang jelas mengenai larangan terhadap ahli politik daripada mencampuri tindakan penguatkuasaan undang-undang. Sebarang campur tangan bukanlah bertujuan untuk menghalang tindakan sebaliknya sekadar membantu pihak yang diambil tindakan setelah menerima rayuan dari mereka. Mereka berpendapat pihak sekretariat di ibu pejabat boleh memainkan peranan yang lebih aktif dengan mengeluarkan pemakluman dan pekeliling dari semasa ke semasa berhubung perkara ini.

Senario semasa di negara ini menunjukkan politik mempunyai pengaruh yang besar dalam menentukan kejayaan pelaksanaan sesuatu dasar. Ia memerlukan kemampuan pemimpin politik untuk menilai sesuatu isu dengan rasional dan objektif apabila berhadapan dengan bantahan masyarakat. Pendekatan melalui dialog dan penyediaan garis panduan bagi penyelesaian jangka panjang dilihat lebih efektif.¹⁶⁷ Ia bagi

¹⁶⁷“Solution for Hindu temples”, *The Star*, 19 Julai 2006. Pada tahun 2006, Presiden MIC (pada masa itu) melalui dialog bersama DBKL dan Pertubuhan Hindu Sanggam Malaysia bagi mencari penyelesaian terhadap tindakan DBKL melaksanakan tindakan penguatkuasaan terhadap kuil-kuil

mengelakkan ketegangan atau pertembungan ketika sesuatu operasi penguatkuasaan sedang dijalankan sehingga boleh membantutkan operasi atau menjejaskan imej jabatan itu sendiri.

Kerajaan Negeri Kedah menubuhkan Jawatankuasa Rumah Ibadat yang berperanan menimbangkan permohonan-permohonan rumah ibadat bagi bukan Islam. Jawatankuasa ini dipengerusikan oleh setiausaha kerajaan negeri dan dianggotai jabatan-jabatan seperti pejabat tanah dan PBT serta wakil rakyat yang bukan Islam. Terma rujukan jawatankuasa ini banyak mengguna pakai kaedah penyelesaian berbentuk jangka panjang. Ini dilaksanakan dengan mengenal pasti danewartakan tanah untuk pembinaan rumah ibadat berdasarkan keperluan masyarakat seperti bilangan penduduk dan jarak serta keadaan tanah. Proses pemutihan dimulakan dengan pemindahan dan penggabungan rumah-rumah ibadat secara terancang. Tindakan proaktif sedemikian mampu menjadi benteng terhadap sebarang bentuk campur tangan atau kecaman apabila PBT menjalankan tindakan penguatkuasaan undang-undang seperti perobohan.¹⁶⁸

Isu-isu berhubung pembinaan rumah ibadat akan terus berbangkit di masa hadapan sehingga boleh menjejaskan persefahaman serta keharmonian kaum dan agama di negara ini. Garis panduan mengenai pembinaan rumah ibadat menyatakan bahawa

yang dibina tanpa kebenaran di Kuala Lumpur. Hasilnya proses pemutihan telah dicadangkan bagi lebih 20 000 rumah kuil sedia ada di mana lebih separuh telah dibina tanpa sebarang kelulusan. Turut dicadangkan ialah pewujudan satu garis panduan bagi membantu jawatankuasa yang ditubuhkan mengenai kaedah permohonan kepada pihak berkuasa negeri untuk tanah-tanah bagi tujuan pembinaan kuil. Disamping itu, jawatankuasa ini juga bertanggungjawab untuk mengadakan perbincangan dengan tuan tanah, PBT dan pendaftar pertubuhan. <http://www.thestar.com.my> (dicapai 2 Disember 2012).

¹⁶⁸Sumber daripada Bahagian Kerajaan Tempatan, Pejabat Setiausaha Kerajaan Negeri Kedah.

kelulusan bagi cadangan pemajuan sesuatu kawasan hendaklah disertakan dengan syarat pemaju menyediakan cadangan tempat beribadat bagi agama-agama yang dianuti. Bagi pembinaan rumah ibadat bukan Islam, KPKT telah pun mengeluarkan garis panduan mengenainya tetapi belum dikuat kuasa sepenuhnya di peringkat negeri dan PBT. Selangor walau bagaimanapun menyediakan garis panduan yang jelas berhubung pembinaan masjid dan rumah ibadat bukan Islam.¹⁶⁹

Pelantikan ahli majlis untuk menganggotai MBAS adalah dibuat oleh pihak berkuasa negeri. Kebiasaannya, ahli-ahli majlis dilantik daripada kalangan pemimpin parti politik yang memerintah kerajaan negeri. Belum terdapat sebarang cadangan untuk melantik ahli majlis melalui pilihan raya walaupun cadangan itu pernah dikemukakan di negeri lain.¹⁷⁰ Menurut setengah pendapat kononnya dengan cara pilihan raya, ahli majlis PBT yang dipilih pasti akan bekerja keras untuk mewakili kepentingan pembayar cukai atau jika tidak mereka akan berhadapan dengan risiko tidak akan terpilih lagi. Selain itu, dikatakan pilihan raya untuk memilih ahli majlis akan dapat memberi peluang kepada penduduk setempat untuk melantik wakil yang layak, berdedikasi, mampu bekerja dan prihatin terhadap penduduk yang memilihnya.¹⁷¹

¹⁶⁹Cabutan Minit Mesyuarat Jawatankuasa Perhubungan Antara Kerajaan Persekutuan Dan Kerajaan Negeri Bil. 2 Tahun 2009.

¹⁷⁰V. Thomas, "Elected councilors can help make a difference," *Surat kepada pengarang, NST* 14 Oktober 2005, 24.

¹⁷¹Kamin Leong, "Restore local councillor election," *Surat kepada The Sun Weekend*, 23/24 April 2005, 15, Kuala Lumpur.

Namun begitu, kajian yang dijalankan oleh Neal Trautment menunjukkan bahawa campur tangan politik dan suasana kerja yang tegang masih boleh berlaku antara pengurusan pihak berkuasa tempatan yang dipilih melalui pilihan raya dengan badan penguatkuasa sehingga menyebabkan ketua polis yang berkhidmat selama tiga puluh dua tahun meletakkan jawatan dengan memberikan sebab dia tidak boleh melaksanakan tugasnya.¹⁷² Oleh yang demikian, sebarang cadangan untuk mengadakan pilihan raya PBT atas alasan bahawa ia boleh meningkatkan prestasi PBT perlu diperhalusi kerana berkemungkinan ia boleh membawa kesan yang buruk kepada polisi penguatkuasaan undang-undang.

Bahagian Perumahan dan Kerajaan Tempatan pejabat SUK Negeri Kedah dari semasa ke semasa menganjurkan seminar ahli majlis bagi memberi pendedahan awal kepada semua ahli majlis berhubung aspek perundangan, pentadbiran dan bidang kuasa sesebuah PBT. Buat masa ini, sama ada MBAS ataupun negeri tidak mempunyai kod tatalaku ahli majlis. Pengwujudan kod tatalaku boleh memberi panduan kepada ahli-ahli tentang peranan yang sepatutnya dimainkan oleh mereka. Sebahagian kandungan yang boleh dimasukkan di dalam kod tatalaku tersebut ialah larangan untuk mencampuri tindakan penguatkuasaan dan bertindak berlawanan dengan keputusan yang dibuat di dalam mesyuarat.

Hasil temubual dengan responden ahli politik mendapati ahli-ahli majlis kurang memahami konsep kebertangjawaban bersama (*collective responsibility*), campur tangan atau “interference” serta beberapa aspek penguatkuasaan. Tindakan penguatkuasaan pada dasarnya tidak disenangi oleh ahli politik kerana ia akan

¹⁷²Neal Trautman, *op. cit.*

menyebabkan mereka terperangkap dengan rungutan masyarakat. Bagi mereka, tindakan bertanya dan memohon penangguhan ataupun rayuan bukanlah bermaksud tidak menghormati pegawai-pegawai PBT atau menghalang sebarang tindakan penguatkuasaan undang-undang.

Buat masa ini, tidak ada mana-mana pihak melihat kepada keperluan untuk menubuhkan sebuah institusi bagi memberi fokus kepada perkembangan ilmu pengetahuan dalam bidang mengenai hubungan politik dengan penguatkuasaan. Jabatan Keadilan Jenayah di Universiti Southern Mississippi telahpun memulakan eksplorasi bagi mengenal pasti potensi untuk menubuhkan pusat kajian mengenai campur tangan politik dalam agensi penguatkuasaan dan juga pihak berkuasa tempatan.

Berdasarkan kajian, dengan penubuhan pusat kajian campur tangan politik khusus untuk melakukan kajian berhubung campur tangan politik di seluruh negara secara konsisten dipercayai dapat mengurangkan permasalahan tersebut. Selain itu kempen kesedaran untuk menghapuskan campur tangan politik di seluruh negara perlu dijalankan di samping mewujudkan kriteria dan prosedur yang boleh diukur terhadap kerajaan tempatan di mana ia akan dinilai secara statistik, penarafan dan perbandingan di seluruh negara.¹⁷³

Undang-undang sebenarnya memberi perlindungan kepada penjawat awam apabila melaksanakan tugas mereka daripada sebarang bentuk halangan dan gangguan. Ini

¹⁷³*Op.cit.*

dapat dilihat melalui peruntukan-peruntukan yang terdapat di dalam Kanun Acara Jenayah, Akta Kerajaan Tempatan, Kanun Tanah Negara dan lain-lain.¹⁷⁴ Terdapat kes mahkamah melibatkan Exco Kerajaan Negeri Selangor yang juga Ahli Dewan Undangan Negeri (Adun) Pandamaran, Ronnie Liu yang telah dituduh di Mahkamah Majistret terhadap pertuduhan bersubahat menghalang penjawat awam daripada menjalankan tugas pada tahun 2010.¹⁷⁵ Pada tahun 2009, Ahli Parlimen Padang Serai, N. Gobalakrishnan didakwa di Mahkamah Majistret Bukit Mertajam di bawah Seksyen 353 Kanun Keseksaan kerana menghalang tugas penjawat awam.¹⁷⁶ Liputan media sepertimana pendakwaan kes-kes rasuah di mahkamah mewujudkan kesedaran mengenai implikasi undang-undang apabila menghalang penjawat awam daripada melaksanakan tugas.

MBAS kini tertakluk kepada sistem penarafan bintang atau “star rating” (SSR-PBT) yang dilaksanakan oleh KPKT di seluruh negara bagi tujuan menilai tahap pencapaian penyampaian perkhidmatan PBT. Sistem ini meletakkan PBT pada tahap kedudukan yang sesuai mengikut ranking agar PBT dapat meningkatkan daya saing masing-masing. Dengan itu, semua PBT perlu mengemas kini ciri-ciri mereka supaya sentiasa menjaga dan memelihara tahap kecekapan dan keberkesanan organisasi bagi membolehkan mereka mencapai tahap PBT berprestasi tinggi.

¹⁷⁴Kanun Keseksaan, Seksyen 353.

¹⁷⁵M. Mageswari, “Exco Selangor mengaku tidak bersalah halang tugas penjawat awam,” *Kosmo*, 11 Julai 2008.

¹⁷⁶“Halang tugas penjawat awam Gobalakrisnan didenda RM 5000,” *Utusan Malaysia*, 18 Ogos 2009.

Sistem penggredan ini bertujuan untuk menggredkan tahap penyampaian perkhidmatan yang disediakan oleh setiap PBT. Penggredan ini akan dilaksanakan dengan berdasarkan penilaian ke atas empat (4) kriteria seperti berikut:

- (i) Pengurusan (30%);
- (ii) Perkhidmatan-Perkhidmatan Teras (35%);
- (iii) Pengurusan Pelanggan (15%); dan
- (iv) Penyertaan Komuniti dan Pandangan Penduduk
 - (a) Penglibatan komuniti (10%)
 - (b) Pandangan penduduk - Soal Selidik (10%)¹⁷⁷

Hasil daripada penelitian yang dibuat, didapati terdapat sedikit jurang komunikasi antara pihak kerajaan negeri dengan pengurusan MBAS melibatkan perkara-perkara berkaitan dengan pihak kementerian. Penggubalan dasar-dasar seperti Dasar Perbandaran Negara dan Dasar Perumahan Negara di peringkat nasional berfungsi sebagai satu panduan kepada jabatan kerajaan mengenai hasrat kerajaan. Bahagian Kerajaan Tempatan perlu mempunyai pemahaman yang jelas mengenai dasar-dasar ini termasuklah aspek menangani masalah bangunan tanpa kebenaran agar dapat diselaraskan dengan semua PBT di negeri Kedah.

Teori perhubungan manusia mengandaikan bahawa terdapat rantai pertalian antara penglibatan membuat keputusan dan kepuasan bekerja.¹⁷⁸ Penglibatan pihak

¹⁷⁷ *Pekeliling Ketua Setiausaha KPKT Bilangan 1 Tahun 2008 berkenaan Pelaksanaan Sistem penggredan Pihak Berkuasa Tempatan (SSR-PBT).*

¹⁷⁸ Bresnen, M. *Organising Construction: Project Organisation and Matrix Management*. (London: Routledge, 1990), 31.

pelaksana dalam membuat keputusan pada peringkat yang tinggi juga akan meningkatkan kualiti keputusan yang dibuat serta membawa kepada kerjasama berpasukan dan kepuasan bekerja yang lebih baik. Salah satu sebab berlakunya penggunaan sumber guna tenaga yang tidak efektif adalah berpunca daripada kurangnya penglibatan semua pihak dalam proses membuat keputusan.¹⁷⁹ Justeru itu, terdapat keperluan untuk mengintegrasikan pelbagai peringkat yang ada di sesuatu jabatan atau negeri bagi memastikan keberkesanan dasar yang dibuat.

Penyediaan garis panduan serta pekeliling oleh KPKT kepada PBT misalannya dapat memastikan proses kerja yang diguna pakai untuk menangani sesuatu permasalahan adalah bersesuaian dengan keadaan semasa. Walau bagaimanapun, terdapat beberapa kelemahan yang kerap menjejaskan keberkesanan pelaksanaan sesuatu dasar atau keputusan. Kewujudan jurang antara pembuat dasar dan pelaksana dasar merupakan salah satu sebab yang boleh mengakibatkan kelewatan dalam pelaksanaan sesuatu dasar. Prinsip yang sama terpakai apabila seorang ketua gagal menyampaikan objektif yang dihasratkan kepada orang bawahan akan menyebabkan kelemahan dalam tindakan.¹⁸⁰

Dapatan kajian menunjukkan permasalahan berhubung bangunan tanpa kebenaran juga didapati berpunca daripada sikap dan mentaliti masyarakat yang memandang remeh terhadap keperluan untuk mematuhi undang-undang PBT. Oleh itu, PBT perlu bijaksana dalam mempelbagaikan pendekatan dalam menguatkuasakan undang-

¹⁷⁹Heller, F. *Decision-making and leadership*. (London: Cambridge University Press, 1992), 55-60.

¹⁸⁰James H. Donnelly, Jr., James L. Gibson John M. Ivancevich. *Fundamentals of Management*, (University of Houston, Business Publications, Inc. Plano Texas Fourth Edition, 1981), 45-53.

undang agar lebih berkesan, berhemah dan konsisten agar aspek perancangan dan pembangunan persekitaran yang lestari (*sustainable*) dapat diwujudkan. MBAS pernah mengadakan program berbentuk kemasyarakatan dalam usaha membangkitkan kesedaran penduduk. Walau bagaimanapun, MBAS bersetuju agar program pendidikan diperbanyakkan meliputi antaranya kempen pematuhan, seminar, pertandingan menulis esei, pertandingan fotografi, ceramah, gotong-royong dan sebagainya. Melalui program “Local agenda-21” dan Program Bandar Selamat, semua PBT di seluruh negara termasuklah MBAS menunjukkan komitmen untuk meningkatkan proses pendidikan.¹⁸¹

5.3 Cadangan Untuk Menambahbaik Penguatkuasaan Undang-undang Terhadap Bangunan Tanpa Kebenaran

Fokus temubual pada peringkat ini ialah untuk mengenal pasti cadangan untuk penambahbaikan bagi meningkatkan keberkesanan kaedah sedia ada. Majoriti responden berpendapat bahawa kaedah yang diguna pakai kini masih lemah namun boleh diperbaiki. Mereka berpandangan bahawa kaedah yang diguna pakai sekarang belum memberi kesan kepada masyarakat.

Terdapat pandangan bahawa MBAS gagal mengendalikan proses penerangan atau dialog antara MBAS dengan orang awam berhubung tanggungjawab serta jenis kesalahan yang boleh dikenakan tindakan oleh MBAS. Bagi mereka MBAS sepatutnya membuat penyebaran maklumat melalui media cetak seperti brosur, iklan

¹⁸¹Jamaludin Mustaffa, “Aspek keselamatan awam dalam pembentukan bandar selamat di Malaysia: Kajian kes di Alor Setar, Kedah”, (unpublish, USM, 2007).

dan akhbar-akhbar tempatan, media elektronik seperti siaran radio, televisyen, e-mel dan internet mengenai prosedur permohonan sesuatu perkara seperti permohonan pelan bangunan.

Pendapat ini bersamaan dengan hasil kajian Kamaruzaman Bin Hamdan mengenai penguatkuasaan perancangan, salah guna bangunan: kajian kes Selayang Baru yang mendapati bahawa tindakan salah guna bangunan berlaku disebabkan kurang kesedaran atau pengetahuan orang awam. Kebanyakan orang awam tidak mengetahui atau mengambil jalan mudah terhadap kesan-kesan sampingan aktiviti mereka. Strategi ‘pencegahan melalui pendidikan’ diperlukan kerana tahap kesedaran sivik masyarakat yang masih rendah. Rasionalnya ialah pelanggaran undang-undang akan berkurangan apabila masyarakat telah melalui proses pendidikan yang sempurna.¹⁸²

Proses pendidikan atau penerangan kepada orang ramai pula perlulah dilakukan secara berterusan. Sebagai contoh, Pengerusi Rukun Tetangga Dataran Ukay mengesyorkan antaranya, maklumat mengenai dasar, garis panduan dan prosedur PBT hendaklah diwujudkan bagi tujuan rujukan awam dalam laman web PBT bagi memberi kefahaman yang menyeluruh kepada penduduk setempat. Selanjutnya interaksi antara PBT dengan orang awam perlulah bersifat mesra bukannya penuh dengan birokrasi dan keegoan.¹⁸³

¹⁸² Menteri Perumahan dan Kerajaan Tempatan, *Teks Ucapan dalam ucapan perasmian Jawatankuasa Perunding Perbadanan Perbandaran Malaysia bil 1/1999*.

¹⁸³ “Ways to reduce confusion and misunderstanding.” *New Sunday Times*, 13 April 2004, F2. Yuen Yuet Leng, Pengerusi Rukun Tetangga Dataran Ukay memberikan panduan mengenai tanggungjawab sesebuah PBT terhadap penduduk di kawasannya. Panduan ini wajar menjadi ikutan semua PBT kerana ia boleh menarik minat orang ramai untuk bersama-sama memberikan pandangan kepada PBT. Model berskala mengenai projek pembangunan yang dicadangkan hendaklah disediakan untuk pemeriksaan dan notis yang sesuai mestilah diberikan kepada

Bagi responden pemilik bangunan, mereka menyatakan bahawa mereka lebih bersetuju dengan kaedah kompaun atau denda kerana kaedah perobohan adalah sesuatu yang terlalu drastik dan zalim. Jumlah denda yang dikenakan kini adalah sepertimana tertakluk di bawah undang-undang iaitu tidak kurang daripada 5 kali dan tidak lebih 20 kali ganda hasil pelan adalah dianggap memadai. Responden berpendapat banyak kes pelanggaran undang-undang yang telah dan sedang berlaku tetapi tidak pernah diambil tindakan. Mereka berharap agar semua pihak yang melakukan kesalahan dikenakan tindakan yang sama rata serta tidak terpilih sahaja. Jika diberi pilihan, responden lebih sanggup membayar jumlah kompaun yang lebih tinggi daripada berdepan dengan tindakan perobohan.

Terdapat keadaan bercampur mengenai prestasi kutipan denda disebabkan kesalahan berhubung pembinaan bangunan tanpa kebenaran. Jumlah kutipan denda mengikut bulan dari tahun 2011 hingga 2013 menunjukkan keadaan yang tidak konsisten. Keadaan ini berlaku mungkin disebabkan beberapa faktor seperti penumpuan operasi dan pertambahan unit kediaman. Sekiranya MBAS tidak menumpukan perhatian kepada aspek penguatkuasaan terhadap bangunan tanpa kebenaran ini, tidak mustahil bahawa masalah ini akan menjadi masalah yang paling banyak dihadapi oleh mereka di masa hadapan sebagaimana PBT di kawasan pesat membangun seperti Majlis Perbandaran Ampang Jaya (MPAJ).¹⁸⁴

penduduk yang berjiran bagi membolehkan mereka memberi ulasan atau membantah pembangunan itu.

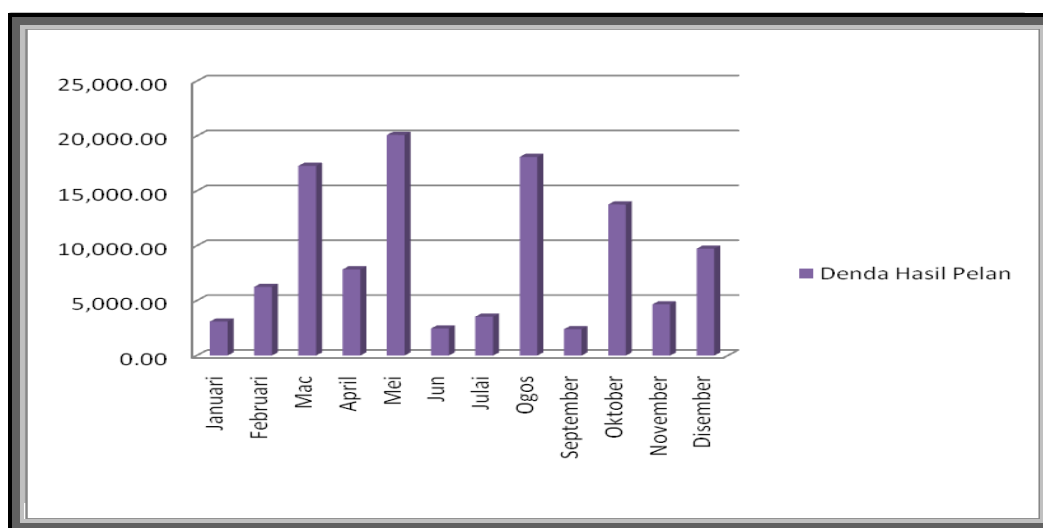
¹⁸⁴Fazlena Aziz dan Chong Mek Zin, "Adhere to building guidelines," *The Star*, 7 November 2011. Setakat ini Majlis Perbandaran Ampang Jaya (MPAJ) telah menerima 52 aduan yang memohon MPAJ merobohkan binaan haram. Setiap tahun dilaporkan MPAJ menerima secara purata sebanyak 1300 permohonan untuk ubah suai rumah daripada keseluruhan lebih 150,000 rumah yang wujud di situ. <http://www.thestar.com.my> (dicapai 2 Disember 2012).

Kadar perkembangan bandar di negara ini yang sentiasa meningkat daripada 26.8 peratus pada tahun 1970 kepada 34.2 peratus pada tahun 1980 dan seterusnya 50.6 peratus pada tahun 1991. Pada tahun 2020 dianggarkan 75 peratus masyarakat akan tinggal di kawasan perbandaran.¹⁸⁵ Perkembangan ini menuntut agar PBT mengambil langkah-langkah perlu untuk membendung permasalahan bangunan tanpa kebenaran agar tidak melarat apabila sesuatu bandar berkembang menjadi lebih besar.

Rajah 5.6 menunjukkan peningkatan jumlah denda yang dikutip dari tahun 2010 hingga 2013. Ia menunjukkan bahawa kutipan denda bagi kesalahan bangunan tanpa kebenaran telah meningkat setiap tahun. Peningkatan jumlah kutipan denda membawa maksud kes-kes pelanggaran masih terus berlaku disebabkan tindakan penguatkuasaan yang dijalankan MBAS gagal memberi kesan pencegahan atau kesedaran kepada masyarakat. Berdasarkan temubual yang dijalankan dengan pihak MBAS, menurut rekod, belum ada tindakan mahkamah yang diambil bagi kes pelanggaran undang-undang bangunan setakat ini. Buat masa ini, pihak MBAS hanya mengenakan kompaun dan denda hasil pelan bagi kesalahan yang melibatkan binaan tanpa kebenaran.

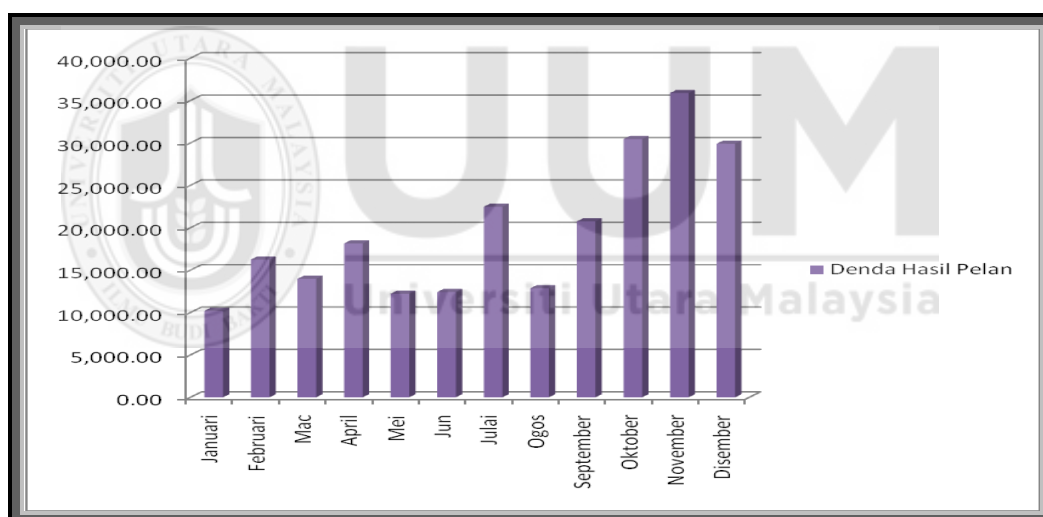
¹⁸⁵Ketua Setiausaha KPKT, *Teks Ucapan dalam seminar "Planning and Building Better Malaysian Cities pada tahun 1993.*

5.3.1 Perlanggaran Undang-Undang Bangunan di Bandaraya Alor Setar



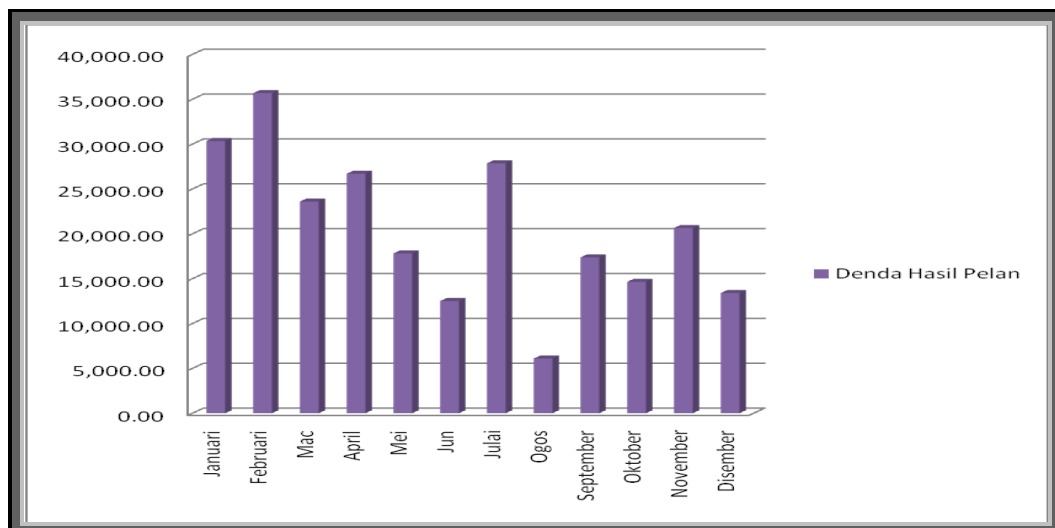
Rajah 5.2: Denda Hasil Pelan MBAS Bagi Tahun 2011

Sumber: MBAS



Rajah 5.3: Denda Hasil Pelan MBAS Bagi Tahun 2012

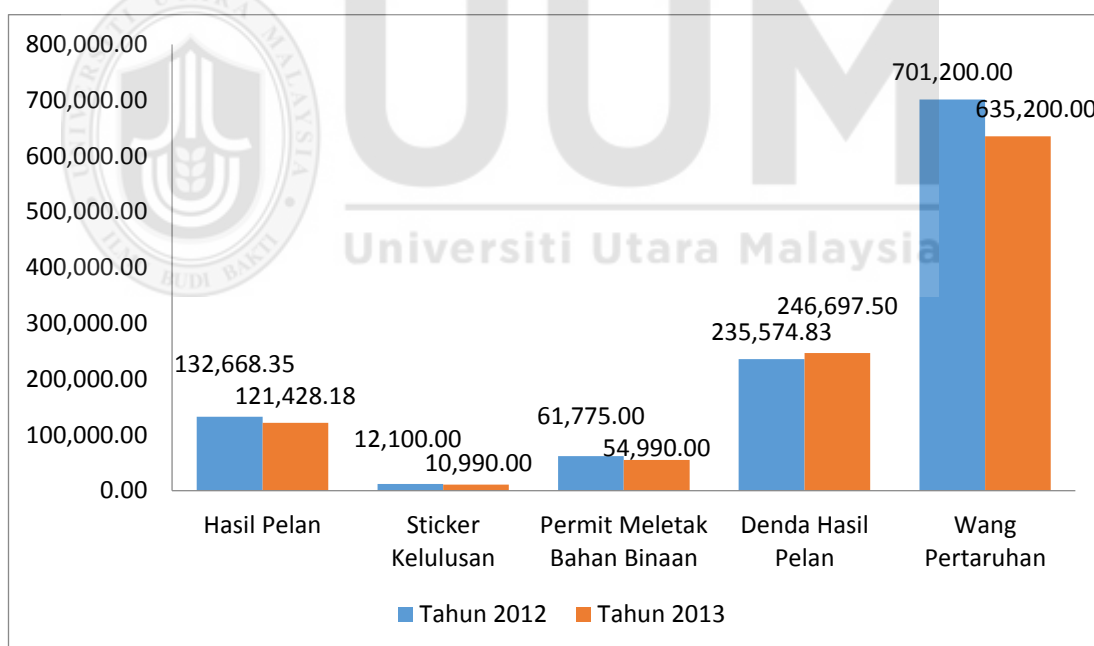
Sumber: MBAS



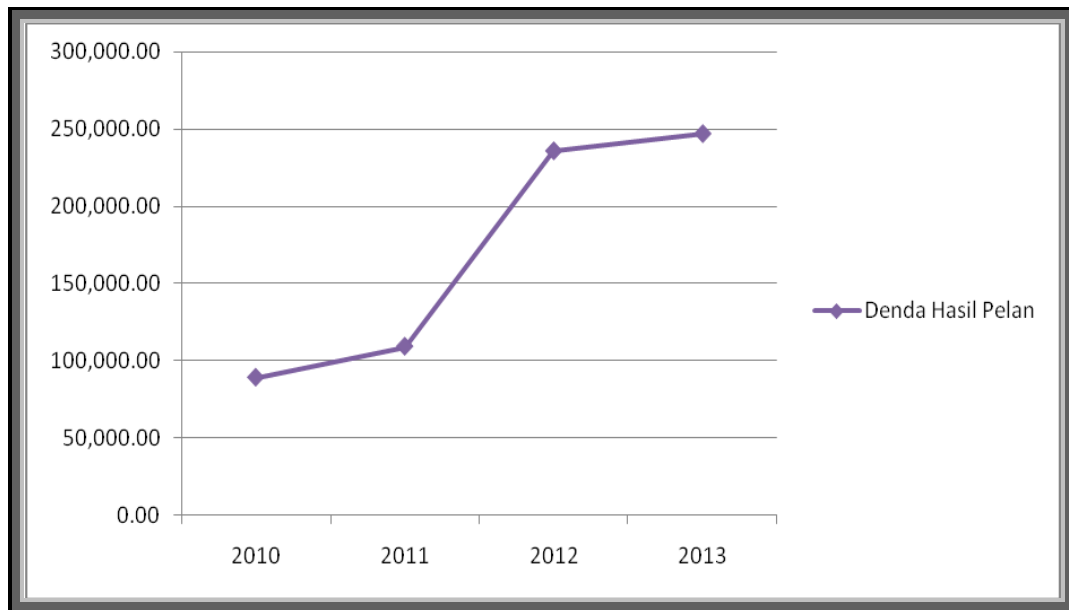
Rajah 5.4: *Denda Hasil Pelan MBAS Bagi Tahun 2013*

Sumber: MBAS

Jadual 5.1: *Denda Hasil Pelan MBAS Bagi Tahun 2013*



Sumber: MBAS



Rajah 5.5: *Denda Hasil Pelan MBAS Bagi Tahun 2010-2013*

Sumber: MBAS

Responden pemilik bangunan bersetuju bahawa cadangan untuk menggunakan kaedah pengesahan daripada pihak bertaualiah mempunyai kapasiti untuk mempercepatkan proses kelulusan bangunan dan pada masa yang sama meningkatkan piawaian bangunan. Pengurusan MBAS walau bagaimanapun tidak bersetuju dengan kaedah menggunakan pengesahan daripada pihak bertaualiah. Bagi MBAS, kaedah ini tidak cukup menjamin atau melindungi pemilik rumah. Mereka walau bagaimanapun menyokong cadangan untuk mewujudkan sistem pemantauan yang efisien dalam penguatkuasaan undang-undang melalui penggunaan data dalam bentuk elektronik. Sistem pemantauan yang canggih membolehkan anggota penguatkuasa mendapatkan maklumat secara elektronik dengan pantas apabila melaksanakan tindakan penguatkuasaan di tapak.¹⁸⁶

¹⁸⁶Lawrence W.C. Lai and Daniel C.W. Ho, "Unauthorised structures in a high-rise high-density environment. The case of Hong Kong", (2001). Department of Real Estate and Construction

Temu bual yang dijalankan juga telah mengenal pasti kaedah memberikan suatu tempoh masa bagi membolehkan pemilik bangunan memperbetulkan kesalahan mereka merupakan sesuatu yang baik untuk dilaksanakan. Ini kerana dalam banyak keadaan, binaan atau bangunan tanpa kebenaran telah wujud sekian lama tetapi tidak pernah dikenakan sebarang tindakan. Walaupun MBAS pernah mengadakan program pemutihan, ia lebih bersifat sementara dan gagal mengekang permasalahan daripada berulang. MBAS bersetuju langkah menjalankan pemutihan pelanggaran yang berlaku perlu diperbaiki atau diperbanyakkan secara konsisten.

5.4 Kesimpulan

Bab ini telah membincangkan keputusan hasil daripada temu bual yang dijalankan bagi mendapatkan pandangan responden-responden. Dapatan kajian menunjukkan kewujudan beberapa masalah dan kekangan dalam aspek penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran sehingga menjejaskan keberkesanan tindakan penguatkuasaan di MBAS. Masalah-masalah tersebut terdiri daripada sumber yang terhad, integriti, mentaliti atau sikap masyarakat dan campur tangan politik.

Melalui bab ini juga penyelidik telah menjawab objektif kajian ini iaitu mengenal pasti undang-undang yang diguna pakai oleh MBAS terhadap bangunan tanpa kebenaran dan mengkaji masalah-masalah yang menjejaskan keberkesanan penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran di MBAS.

(previously Surveying), The University of Hong Kong, Hong Kong. *Property management* Vol 19. No 2, 112. MCB University Press (dicapai 21 Disember 2013).

Kajian ini mendapati terdapat ruang untuk MBAS untuk memperbaiki prestasi mereka. Beberapa cadangan yang didapati relevan untuk MBAS akan dikemukakan dalam bab berikutnya bagi menjawab objektif terakhir kajian ini iaitu mengemukakan cadangan atau syor untuk tujuan penambahbaikan. Selanjutnya Bab Enam kajian ini yang merupakan bab terakhir kajian ini akan membincangkan kesimpulan dan cadangan.



BAB ENAM

KESIMPULAN DAN CADANGAN

6.0 Pendahuluan

Bab ini akan membincangkan hasil kajian dan cadangan-cadangan untuk menambahbaik tahap pencapaian penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran di MBAS. Melalui Bab ini juga penyelidik menjawab kesemua objektif kajian yang telah dikenal pasti di dalam Bab Satu. Seterusnya Bab ini akan mengandungi kesimpulan dan cadangan bagi keseluruhan kajian ini.

6.1 Perbincangan

Kajian secara kualitatif ini cuba mencari jawapan mengenai masalah-masalah yang menjejaskan keberkesanan penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran di MBAS. Hasil kajian menunjukkan wujud beberapa masalah yang boleh menjejaskan keberkesanan penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran di MBAS. Kegagalan PBT terutamanya MBAS untuk menangani masalah-masalah yang berlaku akan menyebabkan penurunan kualiti perkhidmatan dan menjejaskan prestasi PBT tersebut. Secara tidak langsung perkara ini akan turut menjejaskan kualiti hidup masyarakat.¹⁸⁷

¹⁸⁷ Mohd Nazri Bin Zakaria dan Razli Che Razak, "Amalan sistem penyampaian perkhidmatan dan prestasi pihak berkuasa tempatan", (International Conference On Management, ICM 2011) Proceeding.

Penyelidik di dalam bab sebelum ini telah menghuraikan penemuan mengenai masalah-masalah yang dihadapi MBAS dalam aspek penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran. Secara ringkasnya, masalah-masalah tersebut merangkumi faktor dalaman organisasi, faktor luaran dan masalah undang-undang. Gambaran mengenai masalah-masalah tersebut ditunjukkan dalam rajah di bawah.



Rajah 6.1: Masalah Penguatkuasaan Undang-undang Terhadap Bangunan Tanpa Kebenaran

Masalah dalaman MBAS terdiri daripada sumber kewangan yang terhad sehingga menyebabkan MBAS terpaksa berhadapan dengan keadaan kekurangan kakitangan serta peralatan yang berteknologi tinggi. Wujud pertalian antara prestasi PBT dengan kedudukan kewangan yang baik.¹⁸⁸ Selain masalah kewangan, MBAS juga terkesan dengan isu integriti yang boleh menjejaskan prestasi penguatkuasaan. Tahap amalan integriti dan ketelusan pula adalah berbeza mengikut sesuatu jabatan. Sebagai contoh, tidak semua jabatan mempraktikkan amalan kerahsiaan mengenai identiti pengadu dan fail aduan agar tidak terdedah kepada orang tidak berkenaan. Aspek ini mungkin belum diamalkan sepenuhnya di banyak jabatan termasuklah MBAS. Selain itu, aduan-aduan yang dibuat tanpa nama tetap perlu disiasat walaupun mendapat keutamaan yang lebih rendah. Selain itu, kuantiti dan kualiti aduan yang diterima oleh jabatan boleh ditingkatkan sekiranya terdapat kemudahan untuk orang ramai menyemak sama ada kerja-kerja bangunan yang sedang dijalankan boleh dibuat secara atas talian atau “online”.¹⁸⁹

Faktor luaran seperti campur tangan politik dan mentaliti masyarakat sedikit sebanyak menambah kesukaran yang dihadapi MBAS dalam melaksanakan penguatkuasaan undang-undang. Justeru itu, sebelum sebarang keputusan untuk menjalankan tindakan seperti perobohan diambil, pelbagai faktor perlu diambil kira seperti langkah-langkah alternatif serta campur tangan politik kerana kegagalan tersebut boleh mengakibatkan PBT dipersalahkan. Campur tangan atau pengaruh

¹⁸⁸Phang Siew Nooi, “Financial challenges for local government in the new millennium and the way forward” (kertas pembentangan “KPKT Executive Talk” anjuran Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan, 27 November, 1999).

¹⁸⁹Plymouth City Council, Planning Services, Civic Centre, Plymouth,
<http://www.plymouth.gov.uk/>(dicapai 15 Mac 2013).

politik dalam penguatkuasaan undang-undang bukan sahaja berlaku di MBAS tetapi telah lama wujud di jabatan lain yang terlibat dalam aspek penguatkuasaan. Perkara ini turut diakui dalam Laporan Suruhanjaya Wickersham pada tahun 1931 antaranya berbunyi:

“Another cause was the influence of politics. No doubt this influence of politics is inevitable in any connection where very large sums of money are to be made by manipulation of administration, and where control of patronage and through it of interference or noninterference with highly profitable activities may be made to yield huge funds for political organizations and as means to political power. In the enforcement of prohibition politics intervened decisively from the beginning, both in the selection of the personnel of the enforcing organization and in the details of operation. When inquiry was made into large scale violations, when permits were sought by those not entitled to them, when attempt was made to revoke permits which had been abused, recourse was frequently had to local politicians to bring to bear political pressure whereby local enforcement activities were suspended or hampered or stopped. Nor was this the only source of interference.”¹⁹⁰

Tindakan pendakwaan di mahkamah bukanlah sesuatu yang mudah dan mengambil masa yang agak panjang berbanding dengan tindakan kompaun atau denda. Walaupun kaedah secara kompaun adalah lebih mudah untuk dilaksanakan, ia tidak dapat memberikan sesuatu keputusan yang luar biasa sekiranya MBAS hanya bergantung kepada kaedah ini semata-mata. Dengan kewujudan semua permasalahan yang telah disebutkan, adalah agak mustahil bagi MBAS untuk mengambil tindakan ke atas semua perkara sebagai mana yang didefinisikan sebagai bangunan dan kerja bangunan di bawah Akta Bangunan Seragam 1984 dengan berkesan.

¹⁹⁰ Neal Trautman, *op. cit.*

Namun begitu, terdapat ruang untuk MBAS meminimalkan kes-kes pembinaan bangunan tanpa kebenaran dengan melakukan beberapa penambahbaikan. Prestasi sesebuah jabatan boleh diperbaiki dengan melakukan penambahbaikan dalam beberapa aspek seperti memperkemas kaedah amalan kawal selia, sistem dan tatacara kerja. Amalan mempamerkan komitmen jabatan seperti piagam pelanggan, tatakerja tertentu dan “key performance indicator” (KPI) yang mula dilaksanakan boleh meningkatkan keyakinan orang ramai kepada jabatan.¹⁹¹ Tindakan berasaskan budi bicara yang dibuat tanpa sebarang panduan perlu dikurangkan kerana boleh membawa kepada salahguna kuasa.

Salah satu ujian penentu kejayaan sesuatu keputusan ialah sama ada pembuat keputusan boleh membawa keputusan yang telah dibuat tersebut kepada pihak lain untuk dilaksanakan.¹⁹² Oleh yang demikian, sejauh mana pihak berkepentingan seperti orang ramai turut terlibat dalam proses membuat sesuatu keputusan, contohnya melalui forum komunikasi bukan sahaja mempengaruhi tahap kepuasan masyarakat terhadap prestasi jabatan, malah ia juga akan dapat meningkatkan komitmen terhadap pematuhan undang-undang.¹⁹³ Begitu juga dengan tahap prestasi anggota penguatkuasa yang secara automatik boleh menjadi mendatar sekiranya

¹⁹¹Zulkifli Mat Noor, “Pembanterasannya jenayah rasuah melalui pelaksanaan Jawatankuasa Keutuhan Pengurusan (JKP)” (kertas kerja Konvesyen JKP PBT, di Hotel Equatorial, Pulau Pinang 29-30 Julai 2002).

¹⁹²James H. Donnelly, Jr., James L. Gibson John M. Ivancevich, *Fundamentals of Management*, University of Houston, (Busines Publications, Inc. Plano Texas Fourth Edition, 1981), 45-53.

¹⁹³Ismail Rahmat, Azlan Shah Ali, “The involvement of the key participants in the production of projects plans and the planning performance of refurbishment projects”, (McMillan Publishers Ltd, *Journal of Building Appraisal* vol 5,3,273, 2009), 288.

pihak pengurusan mengambil sikap memilih penglibatan staf tertentu sahaja dalam proses membuat sesuatu keputusan.¹⁹⁴

Neil Gunningham berpendirian bahawa terdapat terlalu sedikit contoh yang menunjukkan bahawa penggunaan hanya satu instrumen penguatkuasaan berupaya menyelesaikan semua permasalahan dengan efisien dan berkesan. Beliau menyatakan bahawa dalam keadaan tertentu, pelaksanaan tindakan penguatkuasaan melalui kaedah kawalan dan perintah mampu membuahkan hasil pematuhan yang tinggi. Namun kaedah ini mempunyai tahap fleksibiliti yang rendah dan tidak efisien. Ini kerana kewujudan kekangan tertentu apabila tindakan seperti perobohan hendak dilaksanakan. Instrumen ekonomi seperti cukai dan insentif untuk pematuhan pula dikatakan lebih efisien tetapi tidak dapat menjamin suatu keputusan yang konsisten.

Strategi berdasarkan pendidikan berasaskan kesukarelaan dilihat tidak terlalu keras di samping mempunyai elemen paksaan serta kos yang rendah. Namun begitu, kaedah ini tidak begitu berkesan jika dikendalikan secara berasingan tanpa disokong oleh kaedah lain disebabkan sifatnya yang bergantung kepada sambutan orang ramai. Oleh itu, kaedah alternatif yang mempunyai tahap intervensi kerajaan yang lebih rendah dan fleksibel sesuai untuk dipertimbangkan. Kaedah ini lebih murah, pantas, peka kepada keadaan semasa dan kurang ditentang. Sebagai contoh ia dilaksanakan dengan meluluskan sesuatu permohonan dengan segera atau “green track” untuk

¹⁹⁴James H. Donnelly, Jr., James L. Gibson John M. Ivancevich. *Fundamentals of Management*, University of Houston. (Busines Publications, Inc. Plano Texas Fourth Edition, 1981), 45-53.

menggalakkan pematuhan. Perlu diingat bahawa kaedah ini mestilah dilaksanakan dengan terbuka dan kepercayaan bahawa ia sememangnya berkesan.¹⁹⁵

Selanjutnya beliau menyatakan terdapat beberapa keadaan mengapa kaedah intervensi yang rendah dikatakan lebih sesuai untuk dilaksanakan. Kaedah intervensi yang tinggi lazimnya memerlukan sumber pentadbiran dan pemantauan yang lebih banyak di mana tanpa elemen ini tindakan akan menjadi tidak berkesan. Ia juga menunjukkan bahawa pelaku kurang memberikan maklum balas berbanding dengan mereka yang secara sukarela mematuhi peraturan. Kaedah ini juga mendapat reaksi yang tidak memberansangkan daripada pihak politik.

Fenomena pembinaan bangunan tanpa kebenaran bukanlah sesuatu senario yang baru malah turut berlaku di seluruh dunia sehingga menimbulkan masalah sama ada di Eropah, Afrika, Amerika Tengah, Latin dan Asia.¹⁹⁶ Apa yang membezakan mereka adalah tahap dan jenis bangunan tanpa kebenaran yang dibina. Di Greece contohnya, majoriti bangunan tanpa kebenaran sedia ada berjumlah hampir 1,000,000 buah adalah berada dalam keadaan baik. Penduduk di negara China juga turut mengadakan demonstrasi menyekat laluan utama jalan raya sebagai tanda protes terhadap

¹⁹⁵Neil Gunningham, Peter Grabosky, with Darren Sinclair. *Smart regulation: designing environmental policy*. Oxford: Clarendon, (1998), 4.

¹⁹⁶Charalabos Ionnidis, Christodoulos Psaltis, Chryssy Potsio, "Towards a strategy for suburban informal building control through automatic change detection" (2007). School of Surveying Engineering, National Technical University of Athens, Greece Journal: Computers, Environment and Urban Systems, vol. 33, no. 1, hlm. 64-74, 2009. Academic.research.microsoft.com/Author/4042267/charalabos-ioannidis, (dicapai 6 Disember 2012).

keputusan kerajaan negara itu yang mengumumkan dasar untuk membersihkan semua setinggan yang terdapat di lereng-lereng bukit dan bumbung bangunan.¹⁹⁷

Tindakan mahkamah yang diambil oleh pihak berkuasa di negara Thailand dilaporkan terpaksa mengambil masa bertahun untuk selesai.¹⁹⁸ U.K masih menekankan pendekatan dan kepentingan penguatkuasaan undang-undang yang berasaskan budi bicara dan perobohan hanya dilakukan sekiranya bangunan yang dibina boleh menyebabkan kemudaratan yang serius. Kebenaran tidak diperlukan jika hanya terdapat kesan yang minima terhadap persekitaran atau kebenaran boleh juga diberikan selepas sesi konsultasi awam. Di U.K, sekiranya pihak berkuasa gagal mengambil tindakan dalam tempoh yang ditetapkan, pemilik boleh memohon untuk mendapatkan sijil pengesahan “*Certificate of Lawful Existing Use or Development*”, (CLEUD).¹⁹⁹ Langkah yang hampir serupa turut diambil oleh MPAJ dan Majlis MPKj yang memberikan suatu tempoh masa bagi membolehkan pemilik bangunan memperbetulkan kesalahan mereka.²⁰⁰

¹⁹⁷Patricia Young, Joseph Lo & Mariana Wan, “Peak-hour Delayed by Protesting Squatters,” *South China Morning Post*, 15 Disember 1994, 3 (dicapai 10 September 2013).

¹⁹⁸Poona Antaseeda, “Department Store Closures: Illegal Buildings Remain Open”, *Bangkok Post*, July 3, 1999, www.jcpa.org/jl/vp498.htm (dicapai 3 September 2013). Tindakan mahkamah yang diambil oleh pihak berkuasa Thailand terhadap pemilik sebuah bangunan kedai yang pada asalnya hanya diberikan kebenaran untuk empat tingkat tetapi telah ditambah kepada tujuh tingkat terpaksa mengambil masa lebih sepuluh tahun. Walaupun mahkamah membuat keputusan berpihak kepada kerajaan, kes ini memberi gambaran bagaimana seseorang pemilik bangunan telah berjaya memanipulasi proses mahkamah sehingga beberapa tahun sebelum tindakan penguatkuasaan boleh dilaksanakan.

¹⁹⁹Bolton Council, Victoria Square, Bolton <http://www.bolton.gov.uk/>, email: customerservices@northdevon.gov.uk (dicapai 21 Mac 2013).

²⁰⁰Ching Yeen, “MPKj gives owners time to legalise illegal extensions,” *The Star*, 30 Jun 2012. Menurut Yang Dipertua MPKj (pada ketika itu) Datuk Hassan Nawawi, pemilik rumah akan dikecualikan daripada membayar deposit pelan manakala PBT tersebut akan memproses permohonan berkenaan dan kelulusan akan diberikan dalam tempoh 24 jam. MPKj telah mewujudkan petugas khusus untuk mengedalikan perkara ini. Sekiranya pemilik bangunan gagal mengemukakan permohonan selepas tempoh yang ditetapkan, maka pemilik bangunan boleh

Terdapat juga peruntukan mengenai kuasa menteri yang boleh memberi pengecualian terhadap keperluan untuk mendapatkan kebenaran sekiranya pembinaan yang dijalankan adalah kurang daripada empat puluh kaki. Pengecualian ini walau bagaimanapun bukan merujuk kepada kes atau bangunan khusus ataupun mana-mana pembangunan yang tertakluk di bawah perundangan mengenai alam sekitar.²⁰¹ Memandangkan sumber yang terhad, beberapa negeri di Amerika menggubal perundangan membenarkan orang awam dalam keadaan tertentu menjalankan pendakwaan bagi membantu kerajaan.²⁰² Kes-kes pelanggaran tidak wajar dibiarkan tergantung terlalu lama kerana ia menafikan hak pemilik rumah yang terlibat untuk diadili.

Di Malaysia, bangunan yang tidak mempunyai Sijil Layak Menduduki boleh membawa masalah kepada pemilik contohnya pihak insurans mungkin tidak akan menanggung kerugian yang dialami sekiranya berlaku kebakaran.²⁰³ Pada ketika ini, kegagalan untuk mendapatkan kelulusan terhadap bangunan yang hendak dipindah milik mungkin mempunyai kesan dari segi nilai komersil bangunan tersebut tetapi bukan dari segi kesahan pindah milik yang hendak dilaksanakan. Berbeza dengan Hong Kong, semua kos penguatkuasaan terhadap sesuatu hartanah akan dibuat catatan pada dokumen hak milik dengan pendaftar hak milik menyebabkan pemilik

dikenakan denda 20 kali daripada fee pelan sebagaimana yang diperuntukkan di bawah Seksyen 70 (14) Akta Jalan, Parit dan Bangunan Seragam 1984, <http://www.thestar.com.my> (dicapai 2 Disember 2012).

²⁰¹ *A Guide to Planning Enforcement in Ireland*, Department of the Environment, Community and Local Government, November 2012. [http://www.environ.ie/en/Publications/Development and Housing/Planning/FileDownload,31564,en.pdf](http://www.environ.ie/en/Publications/Development%20and%20Housing/Planning/FileDownload,31564,en.pdf) (dicapai 11 Disember 2012).

²⁰² Paddock Leroy, op. cit., 67.

²⁰³ Chong Mek Zhin, "Legalisation programme enables house owners with illegal renovations to get CFs." *The Star*, 26 Januari 2012. <http://www.thestar.com.my> (dicapai 2 Disember 2012).

tidak dapat mengelak daripada menanggung kos tersebut apabila tuntutan dibuat terhadap mereka.²⁰⁴

Pembangunan sistem penguatkuasaan secara teknikal dengan penggunaan teknologi moden akan membolehkan kawalan berkala secara automatik dan pengesanan bangunan di kawasan yang besar bagi mencegah pembinaan sebelum bangunan siap dibuat dengan lebih berkesan.²⁰⁵ Perkara ini penting kerana pematuhan hanya akan berlaku sekiranya pelaku merasakan perbuatan mereka akan dikesan dan didenda. Kaedah penguatkuasaan undang-undang perlu lebih pragmatik seperti menjalankan pemeriksaan yang lebih cepat dan kerap oleh pegawai penguatkuasaan.²⁰⁶ Kemampuan pihak berkuasa menjalankan pelaksanaan operasi “blitz” iaitu operasi perobohan skala besar dan khidmat kontraktor berdaftar sepertimana yang dibuat di Hong Kong terhadap semua binaan yang mempunyai ancaman bahaya terbukti dapat mengurangkan kadar pelanggaran.

²⁰⁴Jenny Y.Y. Wong, Dickson K.W. Chiu, *op cit.*

²⁰⁵Chryssy Potsiou¹, Marilena Theodorou, Elias Elikkos, “Informal Development Due to Market Pressure- A Case Study on Cyprus and the Role of Land Administration”, *Real Estate Research, Special Series*, Vol. 6, Received December 28, 2008, *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research, Special Series*, Vol. 4, (2009). National Technical University of Athens, Greecechryssyp@survey.ntua.gr². Cyprus Department of Lands & Surveys, Cyprus, https://www.researchgate.net/publication/242594785_Informal, (dicapai 22 Ogos 2012). Kajian terperinci selama 2 tahun menunjukkan antara lain bahawa penempatan atau bangunan haram yang berlaku di beberapa kawasan menarik di Eropah adalah disebabkan keadaan pasaran seperti di negara-negara Mediterranean: Spain, Albania dan Greece adalah disebabkan pengurusan tanah yang tidak efisien dan/atau prosedur kebenaran yang rumit. Kajian ini mencadangkan penggunaan pengesanan perubahan imej resolusi tinggi secara automatik berdasarkan pengiraan dan perbandingan model permukaan digital dan teknik ekstraksi (Digital Surface Models, DSMs).

²⁰⁶Wu, Y. and Wu, C., “A model for strategy of urban land-use inspection based on game theory” (paper presented at the CRICM 2003 International Research Symposium on Advancement of Construction Management and Real Estate, Macau, China, 3–5 Disember 2003), 609–616. National Technical University of Athens, Greecechryssyp@survey.ntua.gr² Cyprus Department of Lands & Surveys, Cyprus, marilenathe@gmail.com, eelia@dls.moi.gov.cy; (2001) (dicapai 10 April 2013).

Penggemblengan semua instrumen pematuhan dan penguatkuasaan seperti insentif pematuhan, ekonomi serta pengaruh komuniti turut menyumbang kepada kejayaan penguatkuasaan. Kaedah ini juga dilaksanakan dengan kesediaan pelaksanaanya meningkatkan tahap intervensi dari masa ke semasa. Pola tindakan ini dikenali sebagai piramid penguatkuasaan. Melalui teori ini, tahap tindakan akan meningkat kepada tindakan yang lebih ketat apabila kaedah awalan menunjukkan kegagalan.²⁰⁷ Misalannya, suatu had tempoh masa boleh diberikan oleh MBAS kepada pemilik-pemilik bangunan untuk mengemukakan permohonan pelan bangunan. Program ini yang boleh dianggap sebagai “program pemutihan” akan mengakibatkan pesalah dikenakan tindakan yang lebih tegas selepas tamat sesuatu tempoh yang telah diberikan.

Perlu diingat bahawa penguatkuasaan adalah kaedah atau “tool” yang digunakan untuk melindungi masyarakat yang memerlukan suatu bentuk kawalan demi ketenteraman awam. Tindakan penguatkuasaan yang dilaksanakan oleh PBT perlu senantiasa berlandaskan prinsip “natural justice” agar tidak ditafsir sebagai pilih kasih atau zalim. Objektif yang menjadi pertimbangan atau keutamaan adalah untuk menghapuskan bahaya atau kemudaratan kepada manusia. Selepas itu barulah PBT melihat keutamaan lain seperti faktor-faktor alam sekitar dan kejiranan atau masyarakat.²⁰⁸ Penentuan keutamaan boleh dilaksanakan dengan menetapkan sasaran tindakan berdasarkan kriteria perlanggaran, sejarah pematuhan, matlamat dan kesan

²⁰⁷I. Ayres and J Braithwaite, *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*. Oxford University Press Inc., New York, (1992), 4-10.

²⁰⁸Daniel Chi Wing Ho, Kwong Wing Chau dan Yung Yau, “Evaluating unauthorized appendages in private apartment buildings”, (2008). Jabatan Hartanah dan Pembinaan, Universiti Hong Kong. *Building Research & Information*, ISSN 0961-3218: 1466-4321. <http://www.tandf.co.uk/journals>, DOI: 10.1080 (dicapai 21 Disember 2013).

daripada tindakan penguatkuasaan. Dengan mengambilkira kekangan yang dihadapi MBAS, keutamaan kes-kes pelanggaran undang-undang yang serius untuk diambil tindakan terlebih dahulu perlu dilakukan sebelum menentukan kaedah tindakan yang diguna pakai dan bukan sebaliknya.²⁰⁹

Gabungan antara tindakan perundangan dengan pendidikan masih merupakan kaedah yang relevan untuk diguna pakai.²¹⁰ Penekanan harus diberikan kepada suatu bentuk penyelesaian jangka panjang bagi mewujudkan perbekalan bangunan yang lestari. Justeru itu, PBT boleh memainkan peranan dengan lebih berkesan jika PBT mempunyai data-data empirikal yang amat berguna untuk menangani punca permasalahan yang berlaku.

6.2 Gambaran Ringkas Dapatan Kajian

Hasil kajian ini mendapati bahawa kes-kes bangunan yang dibina tanpa sebarang kebenaran sememangnya berlaku di bandar raya Alor Setar. Kes-kes pelanggaran yang berlaku berkisar mengenai ubah suai rumah kediaman dan binaan separuh kekal

²⁰⁹Sparrow, Malcolm K. *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*, 2000. Brookings Institution Press, (2011). Buku ini adalah berkenaan peraturan sosial (social regulation) dan bukannya peraturan ekonomi (economy regulation). Peraturan ekonomi adalah berkenaan keadaan pasaran manakala peraturan sosial pula menyentuh aspek kesihatan, kebajikan, alam sekitar dan suasana bekerja. Penulis di dalam buku ini mengetengahkan satu reformasi terhadap kaedah tindakan penguatkuasaan berkaitan penambahbaikan dalam perkhidmatan dan prosedur yang gagal mengambil kira perbezaan ciri-ciri bidang penguatkuasaan. Beliau mengemukakan keperluan untuk mengenal pasti kapasiti operasi, bidang bermasalah, corak ketidakpatuhan terlebih dahulu dan kemudiannya merekabentuk jenis tindakan berdasarkan keadaan tersebut (*pick important problems and fix them*).

²¹⁰Towner, E. and Ward, H. *Prevention of injuries to children and young people: the way ahead for the UK*. WHO unicef, (1998), 17–25. Kajian ini membincangkan pilihan dan penilaian terhadap kaedah pencegahan yang berkesan untuk dilaksanakan bagi mengelakkan kecederaan kepada kanak-kanak. Kajian mendapati bahawa penumpuan terlalu diberikan kepada satu sahaja kaedah penguatkuasaan yang mana tidak dapat menjanjikan keputusan yang baik berbanding dengan kaedah yang menggunakan kaedah berbentuk kombinasi.

seperti gerai, bengkel dan kedai kecil. Manakala jumlah pembinaan bangunan yang dijalankan tanpa kebenaran ini tidaklah membimbangkan sepertimana yang berlaku di bandar-bandar besar lain di Malaysia. Melihat kepada sifat pembinaan yang mungkin kurang signifikan, terdapat keadaan di mana masyarakat memandang remeh keperluan untuk memohon kelulusan terlebih dahulu sebelum menjalankan sesuatu pembinaan atau pengubahsuaian rumah.

Terdapat kes-kes di mana pembinaan bangunan tanpa kebenaran yang sedang dalam pembinaan dihentikan apabila notis dikeluarkan hasil rondaan yang dijalankan oleh pegawai penguatkuasa MBAS. Namun begitu, MBAS mempunyai kemampuan yang terhad untuk mengekang pembinaan pada peringkat awal secara konsisten. Hasil kajian juga menunjukkan ada kalanya wujud perbezaan pendapat mengenai jenis pembinaan yang tertakluk di bawah tindakan penguatkuasaan seperti pondok, kanopi, “awning” dan sebagainya kerana dianggap tidak memerlukan kelulusan MBAS. Perkara ini berlaku disebabkan ketiadaan rantaian komunikasi yang baik antara masyarakat dan jabatan kerajaan terutamanya MBAS.

Keadaan pada masa ini menunjukkan masyarakat masih tidak bersedia untuk menerima kaedah perobohan sebagai satu kaedah yang patut digunakan oleh MBAS. Lanjutan itu, wujud keadaan di mana masyarakat akan menyalurkan keluhan mereka kepada pemimpin masyarakat jika dikenakan tindakan tersebut. Situasi ini akan membuka ruang kepada campur tangan politik. Kajian ini mendapati terdapat pengaruh atau gangguan politik melibatkan penguatkuasaan undang-undang di MBAS.

6.3 Penemuan Utama Kajian

Hasil kajian mendapati MBAS hanya mengguna pakai kaedah denda dan kompaun sebagai satu-satunya kaedah penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran. Buat masa ini, kajian menunjukkan bahawa MBAS masih belum melaksanakan tindakan pendakwaan atau perobohan bagi binaan dan ubah suai bangunan tanpa kebenaran yang tidak menimbulkan sebarang masalah. Perkara ini berlaku disebabkan beberapa faktor atau kekangan sepertimana yang telah disebutkan. Walau bagaimanapun, dalam senario sekiranya wujud sesuatu bahaya atau kemudaratan daripada bangunan tanpa kebenaran, MBAS perlu berwaspada dengan kemungkinan dipersalahkan atas kegagalan untuk menjalankan tindakan penguatkuasaan undang-undang.

Proses tindakan mahkamah yang diambil bagi sesuatu kes bagi mendapatkan perintah perobohan melibatkan proses kerja yang sulit dan mengambil masa yang agak lama untuk diselesaikan. Sesuatu denda hasil daripada tindakan pendakwaan di mahkamah pula tidak membawa sebarang pulangan kepada MBAS kerana denda yang dikenakan oleh mahkamah akan menjadi hak kerajaan persekutuan. Oleh itu, sebarang tindakan pendakwaan oleh MBAS lebih bersifat memberi teladan serta memuktamadkan keputusan untuk suatu perintah perobohan terhadap bangunan yang menjadi pertikaian.

Kaedah kompaun dan denda sebagai satu-satunya kaedah penguatkuasaan mempunyai kaitan dengan matlamat MBAS untuk meningkatkan pendapatan MBAS melalui tindakan penguatkuasaan. Kaedah ini boleh dikategorikan sebagai kaedah

kawalan dan perintah yang mempunyai elemen paksaan semata-mata. Dalam hal ini, wujud persepsi bahawa MBAS mengambil kesempatan daripada orang ramai dengan menggunakan denda hasil daripada tindakan penguatkuasaan adalah bermotifkan keuntungan. Perkara ini boleh menggugat kredibiliti MBAS. MPPJ contohnya terpaksa membatalkan garis panduan baru mengenai fee pemasangan papan iklan di mana 30 peratus daripada pendapatan daripada papan iklan yang dipasang akan menjadi pendapatan pihak MPPJ kerana mendapat bantahan keras orang ramai dan pembuat iklan yang merasakan bahawa mereka telah dipaksa untuk bersetuju dengan syarat dan terma tersebut.²¹¹

Bagi menjamin kejayaan sesuatu tindakan penguatkuasaan, MBAS melaksanakan kedah untuk pematuhan dan penguatkuasaan yang sesuai dengan keadaan semasa dan sedikit sebanyak harus mencerminkan budaya dan persekitaran di Malaysia. Faktor iklim yang agak panas dan hujan sepanjang tahun di Malaysia menyebabkan keperluan untuk kanopi atau “awning” menjadi sesuatu yang perlu demi keselesaan berbanding penduduk di negara yang mengalami iklim berlainan.²¹² Selain itu, amalan memasak untuk keluarga membawa kepada keperluan untuk keluasan dapur

²¹¹Tan Kar Wei dan Cristina Low, “Still many illegal structures despite new guidelines”, *The Star*, 6 Ogos 2010. <http://www.thestar.com.my> (dicapai 2 Disember 2012).

²¹²Roslan Saat, Zuhairuse Md. Darus dan Maslan Mohd. Tahir, “Ciri-ciri dan Aplikasi Penyejukan Pasif Dalam Rekabentuk Rumah Vernakular dan Komtemporari di Malaysia”, (Seminar Penyelidikan Siswazah Fakulti Kejuruteraan, UKM 29-30 Ogos 2006). <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download> (dicapai 20 Disember 2012).

yang selesa.²¹³ Dalam konteks ini, kemungkinan untuk pemilik rumah membuat pengubahsuaian bagi ruang dapur dan tambahan kanopi adalah tinggi.²¹⁴

Justeru itu, PBT boleh mengambil langkah-langkah proaktif untuk membantu atau “facilitate” pemilik rumah dalam pelbagai sudut samada dari segi rekabentuk rumah semasa pemaaju mengemukakan pelan bangunan, mengujudkan pelan setara atau mempermudah kelulusan pelan bangunan oleh pemilik rumah. Dalam merangka kaedah dan merumuskan sesuatu dasar atau polisi baru, MBAS perlu memberi ruang kepada semua pihak yang berkepentingan contohnya pegawai penguatkuasa, pemilik bangunan dan wakil masyarakat untuk memberikan pandangan mereka. Proses ini akan mempunyai kesan terhadap kejayaan pelaksanaan sesuatu perkara di masa hadapan.



UUM
Universiti Utara Malaysia

²¹³Ahmad Hakimi Khairuddin, Wan Abdul Kadir Wan Yusof, “Makanan Dalam Masyarakat dan Budaya Melayu: Pengumpulan Perkataan Untuk Kamus Sebagai Pelestarian Warisan Seni Budaya Melayu”, (Prosiding Persidangan Antarabangsa Pengajian Melayu 2006). <http://eprints.um.edu.my/id/eprint/8632> (dicapai 2 Disember 2012).

²¹⁴Dilshan Remaz Ossen, Roshida Abdul Majid, Mohd Hamdan Ahmad, “Prinsip Rekabentuk Bangunan Tropis Untuk Keselesaan Lingkungan Dalaman”, Faculty of Built Environment, Universiti Teknologi Malaysia, (2008). eprints.utm.my/8393/1/78158.pdf.

6.4 Cadangan

Kaedah denda atau kompaun sebagai satu-satunya instrumen penguatkuasaan oleh MBAS tidak memberi pengajaran kepada masyarakat dengan berkesan atau menghalang mereka daripada melakukan pelanggaran undang-undang. Oleh yang demikian, MBAS perlu mempertimbangkan tindakan yang bersifat gabungan kaedah atau instrumen. Ini dapat dilakukan dengan melibatkan lebih banyak pihak untuk memainkan peranan dalam penguatkuasaan seperti Pejabat Tanah, TNB, SADA, institusi perbankan, insuran, konsultan dan pihak ketiga yang mempunyai kapasiti perundangan dan kepentingan terhadap sesuatu bangunan untuk bersama-sama memainkan peranan mereka membantu melaksanakan sesuatu tindakan.

Perbelanjaan MBAS boleh dikurangkan apabila mereka hanya memfokuskan tindakan penguatkuasaan kepada pihak yang lebih tegar.²¹⁵ Selain itu, jenis dan keutamaan kes yang hendak ditangani perlu dikenal pasti terlebih dahulu. Kesalahan-kesalahan perlu dikelaskan mengikut jenis dan keseriusan kes. Bagi kes-kes pelanggaran yang tidak mewujudkan sebarang implikasi bahaya, keputusan segera perlu dibuat sama ada diberi kelulusan secara restropektif atau diteruskan dengan tindakan penguatkuasaan. Sekiranya wujud keadaan di mana kelulusan secara restropektif akan diberikan, maka suatu had tempoh masa bagi membolehkan proses “pemutihan” ini dilaksanakan wajar diberikan sebelum tindakan penguatkuasaan seperti pendakwaan atau perobohan dijalankan.

²¹⁵ *Op. Cit.*

Selain daripada itu, satu program percubaan boleh dijalankan untuk mengenal pasti sama ada kaedah alternatif seperti meluluskan sesuatu permohonan dengan segera dan insentif tertentu seperti pengecualian fi berkesan dalam meningkatkan pematuhan. Ini kerana kelewatan dalam proses kelulusan untuk sesuatu permohonan seperti kebenaran merancang adalah salah satu faktor yang menjejaskan pematuhan undang-undang serta membuka ruang terhadap rasuah.²¹⁶ Sekiranya kaedah-kaedah alternatif dan awalan seperti di atas gagal, barulah tindakan yang lebih tegas diambil oleh MBAS.

6.4.1 Kaedah “deregulation” Melalui Pihak Bertauliah

Kaedah “deregulation” dan “outsourcing” kepada pihak bertauliah wajar dipertimbangkan sekiranya kerana ia boleh menjimatkan kos pengurusan MBAS. Cadangan untuk pelantikan pihak bertauliah untuk melaksanakan pengesahan, siasatan dan penguatkuasaan undang-undang telah mula dilaksanakan walaupun tidak sepenuhnya di Hong Kong, Queensland Australia dan United Kingdom. Buat masa ini, kaedah pengesahan oleh pihak bertauliah telah diguna pakai di Malaysia sejak tahun 2005 apabila KPKT memberi kebenaran untuk pihak bertauliah untuk mengesahkan bahawa kerja-kerja telah dijalankan mengikut undang-undang untuk sesuatu skim perumahan bagi menggantikan Sijil Selamat Menduduki.²¹⁷

²¹⁶Ibrahim Mohd, Faizah Ahmad and Wan Norazriyati Wan Abd Aziz, “Exploiting town planning factors in land development: Case study of urban housing in Kuala Lumpur, Malaysia”, Emerald Group Publishing Limited. Centre for Study of Urban and Regional Real Estate (SURE), Faculty of Built Environment, University of Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia, *Journal of Facilities management* Vol. 7 No. 4, (2009).

²¹⁷Nor, K.M., “Self-certification versus private certification doctrines on the issuance of the certificate of completion and compliance for buildings in Malaysia”, *Journal of Building Appraisal*, Vol. 4 No. 2 (2008), 125-131.

Sebagai langkah percubaan, proses ini mungkin boleh dimulakan dengan mengenal pasti pihak yang sesuai untuk dilantik sebagai pihak yang diberi kuasa untuk melaksanakan tindakan penguatkuasaan bagi pihak MBAS. Selain langkah ini, pihak MBAS juga boleh mengenakan syarat agar pemilik bangunan melantik pihak bertaualiah yang boleh terdiri daripada arkitek, jurutera struktur dan jurukur bangunan yang berdaftar sebagai penyelarasan dan pihak yang akan memberi pengesahan di atas sesuatu pembinaan yang telah dijalankan. Walau bagaimanapun, perlantikan pihak bertaualiah untuk menjalankan tindakan penguatkuasaan secara total memerlukan kajian lanjut melibatkan banyak pihak kerana langkah ini mempunyai implikasi perundangan dalam aspek autoriti pihak yang berupaya melaksanakan tindakan penguatkuasaan.

6.4.2 Meningkatkan Kesedaran Serta Penambahbaikan Sistem Dan Prosedur

Permasalahan mengenai integriti dan campur tangan politik boleh ditangani berdasarkan perkembangan positif ilmu pengetahuan bagi menimbulkan kesedaran kepada badan penguatkuasa. Pusat latihan bagi ahli-ahli politik dan ahli-ahli majlis di PBT perlu ditubuhkan bagi membolehkan mereka menghadiri kursus selepas pelantikan mereka. Ia bagi meningkatkan pengetahuan mereka berhubung dengan sistem pentadbiran PBT terutamanya tentang pekeliling kerajaan seperti Pekeliling bertarikh 8 Mac 2010 berkenaan dengan “Garis panduan tindakan ke atas sokongan yang diterima daripada pemimpin kerajaan, individu berpengaruh atau mana-mana orang mengenai sesuatu urusan kerajaan” (rujuk lampiran E). Selain itu, pengwujudan kod tatalaku juga penting untuk mengurangkan campur tangan ke atas tindakan penguatkuasaan undang-undang.

Kompaun yang tinggi kepada beberapa pemilik bangunan yang melanggar undang-undang boleh menjadi suatu contoh teladan kepada orang lain. Namun begitu, perhatian harus diberikan kepada kaedah dan proses untuk menentukan hukuman atau jumlah kompaun. Sebaiknya ia perlu dibuat berlandaskan kepada satu garis panduan yang jelas dan dilaksanakan secara konsisten dan telus agar mana-mana pegawai MBAS tidak dipersalahkan atas keputusan yang telah dibuat. Paling penting ialah kaedah perlaksanaan terhadap kompaun atau denda yang telah dikenakan agar pelaku tidak dapat mengelakkan diri dari membayar kompaun yang telah dikeluarkan.

Selain daripada menangani permasalahan yang berlaku pada aspek permintaan, penyelesaian juga perlu dilakukan dalam aspek perbekalan. Penyediaan kemudahan yang mencukupi dalam sesebuah bangunan yang dibina boleh mengurangkan kemungkinan berlakunya pengubahsuaian tanpa kebenaran. Ini boleh dilaksanakan dengan PBT mewajibkan kriteria tertentu pada setiap rumah yang dibina. Pelanggaran lazim yang dilakukan contohnya pemasangan kanopi pada bahagian di atas tingkap ataupun pembesaran ruang dapur rumah dapat dielakkan jika PBT mengambil langkah proaktif mengenakan syarat tertentu kepada pemaju perumahan. Keadaan ini boleh dilihat daripada contoh pembangunan projek perumahan yang bersifat holistik dan lestari sebagaimana yang terdapat di beberapa kawasan pembangunan baru yang terancang seperti di Putrajaya.

Bagi mengelakkan tanggapan buruk masyarakat dan laporan berita yang memalukan oleh media mengenai anggota MBAS, pengurusan MBAS perlulah mengambil langkah-langkah seperti meletakkan keutamaan kepada siasatan latar belakang

anggota dan menyelesaikan tuntutan-tuntutan yang munasabah oleh anggota PBT tersebut. Akhir sekali, dalam arus pemodenan yang sedang berlaku, MBAS tidak dapat lari daripada keperluan untuk mengaplikasi sistem berasaskan teknologi seperti “map-info” dalam tindakan penguatkuasaan. Sebagai contoh, data-data mengenai bangunan tanpa kebenaran boleh diakses terus dari Pejabat Tanah, PBT dan Bahagian Perumahan SUK.

6.5 Implikasi Kajian

Dalam kajian ini, terdapat persoalan mengenai sejauh manakah tindakan secara bersepadu boleh dilaksanakan antara PBT dengan pihak seperti Pejabat Tanah, TNB, SADA, konsultan dan membenarkan pihak bertaualiah bagi memainkan peranan dalam melaksanakan tindakan penguatkuasaan. Cadangan ini memerlukan analisa lanjut dalam aspek perundangan untuk mengelakkan sebarang konflik dari segi perundangan dan sosial. Ini kerana setiap jabatan adalah tertakluk kepada bidang kuasa berasaskan peruntukan undang-undang yang berbeza. Sebagai contoh, kajian perlu dibuat tentang peruntukan dan pindaan undang-undang yang perlu bagi membolehkan pihak pejabat tanah ingin mengambil langkah menghalang proses penjualan atau pindah milik sesuatu hartanah apabila bangunan yang hendak dipindah milik itu tidak mempunyai kelulusan pelan bangunan ataupun kesalahan dalam aspek kelulusan pelan bangunan. Langkah untuk menghalang atau memotong bekalan elektrik bagi rumah setinggan misalannya bakal bertentangan dengan tanggungjawab TNB untuk memberikan bekalan (*duty to supply on request*) yang diperuntukkan dibawah Akta Bekalan Elektrik 1990.

6.6 Halatuju Kajian Masa Hadapan

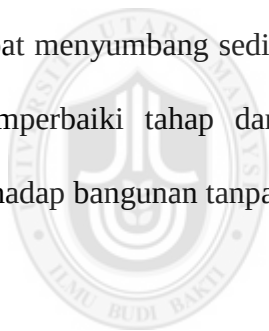
Kajian ini hanya terhad kepada aspek penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran di MBAS. Oleh itu, kajian lanjut boleh dijalankan dengan mengambil kira keseluruhan aspek penguatkuasaan untuk mendapatkan kefahaman yang lebih menyeluruh mengenai isu kelemahan atau keberkesanan penguatkuasaan undang-undang di MBAS. Kajian kuantitatif juga boleh dijalankan untuk mengetahui tahap keseriusan setiap permasalahan yang berlaku dan mengenal pasti kaedah penyelesaian yang paling sesuai ingin dilaksanakan. Kajian tersebut juga boleh menggunakan pendekatan eksperimen bagi membuat perbandingan terhadap setiap kaedah penyelesaian yang dicadangkan. Selain itu, kajian lanjutan melibatkan PBT yang lebih besar juga sesuai untuk dijalankan.

6.7 Penutup

Kajian ini telah mendedahkan secara langsung dan tidak langsung beberapa masalah yang menjejaskan keberkesanan PBT khususnya MBAS dalam melaksanakan penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran. Kajian ini juga berjaya merungkai dinamik permasalahan tersebut dan menunjukkan terdapat ruang untuk menambahbaik aspek-aspek tertentu bagi menangani dan meminimalkan permasalahan yang berlaku. Keadaan mungkin lebih baik sekiranya MBAS dapat melaksanakan sepenuhnya penambahbaikan dalam aspek kawalan dan proses kerja yang digunakan kini.

Secara umumnya, PBT di Malaysia telah terbentuk hasil daripada sejarah, kepimpinan, senario setempat, dan politik tempatan. Oleh itu, terdapat keperluan untuk mengimbangi kepentingan badan penguatkuasaan, politik dan juga masyarakat. Namun begitu, kualiti kepimpinan seperti integriti, sikap bertimbang rasa, keterbukaan dan telus merupakan kualiti terpuji yang perlu diamalkan dalam semua organisasi. Kepuasan dan komitmen komuniti setempat boleh meningkat apabila persepsi masyarakat terhadap kepimpinan sesebuah organisasi berada pada tahap yang tinggi.

Secara keseluruhannya, kajian ini telah mencapai matlamat dan menjawab persoalan-persoalan kajian yang telah dikemukakan. Adalah menjadi harapan bahawa kajian ini dapat menyumbang sedikit sebanyak dalam bidang penyelidikan serta usaha ke arah memperbaiki tahap dan keberkesanan tindakan penguatkuasaan undang-undang terhadap bangunan tanpa kebenaran.



Universiti Utara Malaysia

BIBLIOGRAFI

- Adibah Awang, "A Critical Assessment of Provisions of the Federal Constitution with regard to Federal-State Relationship on Land Law", (Paper presentation at the International Conference on Contemporary Issues of Law, Syariah & Legal Research, Faculty of Syariah, University of Jordan, Amman, 14 Disember 2008).
- Ahmad Atory Hussain. *Kerajaan Tempatan, Teori dan Peranannya di Malaysia*. (Kuala Lumpur: DBP, 1991), 40.
- Akta Jalan Parit dan Bangunan 1984*. (Kuala Lumpur: International Law Book Seviles, 2010).
- Akta Kerajaan Tempatan 1976*. (Kuala Lumpur: International Law Book Seviles, 2010).
- Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976*. (Kuala Lumpur: International Law Book Seviles, 2010).
- Andrew Hopkins, "New Strategies for Safety Regulators: Beyond Compliance Monitoring". (Paper prepared for the International Regulators' Offshore Safety Forum, London. 30 Mac 2005). Email: andrew.hopkins@anu.edu.au (dicapai 11 Januari 2014).
- Jamaludin Mustaffa, "Aspek Keselamatan Awam Dalam Pembentukan Bandar Selamat di Malaysia: Kajian Kes Alor Setar, Kedah", (2007).
- Bresnen, M. *Organising Construction: Project Organisation and Matrix Management*. (London: Routledg, 1990), 31.
- Bridget M. Hutter. *Compliance: Regulation and Environment*. (Clarendon Press Oxford Socio-Legal Studies, 1997).
- Chan, E.H.W., *Building control in connection with real estate development*, (Real Estate Development in Hong Kong, Pace Publishing, Hong Kong, 1998).
- Charalabos Ionnidis, Christodoulos Psaltis & Chryssy Potsio: *Towards A Strategy For Suburban Informal Building Control Through Automatic Change Detection*. Greece: School of Surveying Engineering, National Technical University of Athens. Email: cioannid@survey.ntua.grTEE, A.T.M, WPLA, FIG: 28-31, 2007 (dicapai 6 Disember 2012).
- Chryssy Potsiou¹, Marilena Theodorou, Elias Elikkos: *Informal Development Due to Market Pressure- A Case Study on Cyprus and the Role of Land Administration*. Cyprus: National Technical University of Athens, 2008. Greecechryssyp@survey.ntua.gr² Cyprus Department of Lands & Surveys, https://www.researchgate.net/publication/242594785_Informal, Journal: (dicapai 22 Ogos 2012).
- Cormican, D. *Construction Management: Planning and Finance*. London: Construction Press, 1985.

Creswell, J. W. *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five designs*. Thousand Oaks. CA: Sage 1998.

Daniel Chi Wing Ho, Kwong Wing Chau dan Yung Yau: *Evaluating unauthorized appendages in private apartment buildings*. Hong Kong: Jabatan Hartanah dan Pembinaan, Universiti Hong Kong Hong, 2008. E-mail: y.yau@cityu.edu.hk, Building Research & Information, ISSN 0961-3218, 1466-4321 (dicapai 21 Disember 2013).

Fairus Muhamad Darus, Jamaluddin Md Jahi, Mohd Jailani Mohd Nor, Kadir Ariffin & Azahan Awang (eds). "Peranan Pihak Berkuasa Tempatan Dalam Pengurusan Kualiti Udara, Bandaraya Kuala Lumpur". *Alam Sekitar Dan Kesejahteraan Masyarakat Malaysia*: 2004, 67–84. Bangi: UKM. ISBN: 983-2975-28-X.

Grove, S.J., and Fisk, R.P. *The service experience as theatre*. (Advance Consumer Research, 1992), 19.

Guide to Planning Enforcement in Ireland, 2012.

<http://www.environ.ie/en/publication/development/Planning/FileDownload,31564,en.pdf>.

Ismail Taib, *The Liability Of Local Authority In Respect of Residential Development*, UTM, 2006.

Hanis Musalman b Salehan: *A Research on the State of Johore's Actions in Dealing with Re-settlement of Squatters in Johor: A Case Study in Kampung Sri Rahmat, Johor Bahru*. Johor: Universiti Teknologi Malaysia Publication, 2007.

Harlida Abdul Wahab, "Kawalan undang-undang terhadap pembangunan di tanah Tinggi", *Jelapang*, 3(1), 2002): 63-70.

Heller, F., Drenth, P., Koopman, P. And Rus, V. *Decisions in Organizations: A Three-Country Study*. (London: SAGE Publications, 1980): 55-60.

Herawati Ahmad, "Isu-isu Penguatkuasaan Terhadap Penilaian Keatas Alam Sekeliling (EIA) Bagi Projek Perumahan di kawasan Lereng Bukit, Kajian Kes: Negeri Selangor Darul Ehsan", (unpublish, Universiti Tun Hussein Onn Malaysia, Jun 2012).

House of Commons Transport Committee, Parking Policy and Enforcement, Seventh Report of Session 2005–06, Volume I, Report, together with formal minutes, 2006 Published on 22 June, (House of Commons, London: The Stationery Office Limited).

www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmtran/748 (dicapai 12 Jun 2012).

Hunt, A. *The Sociological Movement in Law*, (Philadelphia: Temple University Press, PA. 1978), 5.

I. Ayres and J Braithwaite. *Responsive Regulation, Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press Inc., New York, 1992.

- Ibrahim Mohd, Faizah Ahmad and Wan Norazriyati Wan Abd Aziz, "Exploiting town planning factors in land development: Case study of urban housing in Kuala Lumpur, Malaysia, Centre for Study of Urban and Regional Real Estate (SURE)", Faculty of Built Environment, University of Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia, *Journal of Facilities Management* Vol. 7 No. 4, (2009), Emerald Group Publishing Limited.
- Ismail Ibrahim, "Pengawalan perancangan di bawah Akta Perancang Bandar dan Desa 1976 (Akta 172): Permohonan Kebenaran Merancang" dalam *Habitat Malaysia*, (*Human Settlements Journal of Malaysia*, Keluaran no. 6, (Disember, 2002).
- Ismail Rahmat, Azlan Shah Ali, "The involvement of the key participants in the production of projects plans and the planning performance of refurbishment projects", (*Journal of Building Appraisal* vol 5, (2009): 273-288.
- J. Braithwaite. *To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety*. Albany: State University of New York Press, 1985.
- Jamaluddin Md Jahi, Mohd Jailani Mohd Nor, Kadir Ariffin & Azahan Awang (eds), "Peranan Pihak Berkuasa Tempatan Dalam Pengurusan Kualiti Udara Bandaraya Kuala Lumpur: Alam Sekitar Dan Kesejahteraan Masyarakat Malaysia", (UKM. ISBN: 983-2975-28-X, (2010): 67 – 84.
- Jamaludin Mustaffa, "Aspek Keselamatan Awam Dalam Pembentukan Bandar Selamat di Malaysia: Kajian kes di Alor Setar, Kedah", (unpublish), USM, 2007.
- James H. Donnelly, Jr., James L. Gibson John M. Ivancevich, *Fundamentals of Management*, University of Houston, (Busines Publications, Inc. Plano Texas Fourth Edition, 1981), 45-53.
- Jenny Y.Y. Wong, Dickson K.W. Chiu, "Effective e-Government Process Monitoring and Interoperation: A Case Study on the Removal of Unauthorized Building Works in Hong Kong", Jabatan Komputer Politeknik Universiti Hong Kong, csmarkkp@comp.polyu.edu.hk, "Hawaii International Conference on System Sciences – 1530-1605/07", (2007).
- John T. Scholz, "Ecology of Regulatory Enforcement. Cooperation, Deterrence and the Ecology of Regulatory Enforcement". *Law & Society Review*, Vol.18, No.2, (1984).
- Jorge E. Hardoy & David Satterthwaite. *Squatter Citizen*. Publisher: Routledge, 1989, 100.
- Kamaruzaman Bin Hamdan, "Kajian Penguatkuasaan Perancangan, Salah Guna Bangunan: Kes Kajian Selayang Baru", (unpublish, UITM Shah Alam Selangor, 1996).
- Kamus Dewan* (Edisi Keempat), Kuala Lumpur: International Publication, 2010.

- Kanun Keseksaan*, (Kuala Lumpur: International Law Book Services, 2012).
- Koontz, H. and O' Donnel, C. *Principles of Management: An Analysis of Managerial Functions*. 5th edn., Tokyo, Japan: McGraw-Hill, 1972.
- Lawrence W.C. Lai and Daniel C.W. Ho, "Unauthorised structures in a high-rise high-density environment, the case of Hong Kong", (2001), Department of Real Estate and Construction (previously Surveying), The University of Hong Kong, Hong Kong. *Property management* Vol 19. No 2. MCB University Press.
- Li D R, Wang M, Hu F, "Utilizing Chinese high-resolution satellite images for inspection of unauthorized constructions in Beijing". *Chinese Science Bulletin*, 2009, 54:2524—2534, doi: 10.1007/s11434-009-0111-9. Chinese Science Bulletin ISSN: 1001-6538 (Print) 1861-9541 (Online) link.springer.com/article/10.1007/s11434-013-0100-x (dicapai 12 Disember 2012).
- Mahamad Tayib, "Pihak Berkuasa Tempatan Di Malaysia, Pengurusan Dan Masalah", *Analisis*, Jld 4(1), 47. Sekolah Perakaunan, Universiti Utara Malaysia. ISSN 0127-8983.
- Mahdi Zahraa. *Research Methods for Law Postgraduate Overseas Student*. Kuala Lumpur: Stillglow Sdn. Bhd. Univision Press, 1998.
- Mohamed Afandi, "Local Government Restructuring in Peninsular Malaysia: A Review of the Local Authority Function and Capacity, in Planning and Administration", Volume 16 No. 2, Autumn, IULA, The Hague, 1989.
- Mohd Nazri Bin Zakaria dan Razli Che Razak, "Amalan Sistem Penyampaian Perkhidmatan dan Prestasi Pihak Berkuasa Tempatan", (International Conference on Management Proceeding, ICM 2011).
- Mohd. Fo'ad Sakdan, "Sistem Kerajaan Tempatan di Malaysia, (unpublish, Jabatan Sains Politik, UKM Bangi, 1985).
- Mohd. Yahya bin Nordin, Encik Ibrahim bin Hassan & Encik Azman Bin Mohd. Yusof, "Cabaran Pentadbiran Daerah", 2004. azman97.tripod.com/pbt.html. (dicapai 4 Julai 2013).
- Mohd. Yahya N., "The local government system in Peninsular Malaysia: With Special Reference To The Structure, Management, Finance and Planning", 1987. (Published by: Nurfarhani Farid pada 25 Disember 2010. Copyright: Attribution Non-commercial ml.scribd.com/doc/45891160/peranan-pbt. (dicapai 4 Julai 2013).
- Muhamad Tayib, Pihak berkuasa tempatan di Malaysia: Pengurusan dan Masalah. *Analisa*, jld 4(1), (1996): 47-58.

- Muhammad Rizal Razman, Carolyn Melissa Payus, Jamaluddin Md. Jahi, "Kawalan Pencemaran Sungai Dalam Melindungi Ekologi dan Habitat Manusia: Tinjauan Perundangan di Malaysia", *SARI: Jurnal Alam dan Tamadun Melayu*, 28 (1): 227-240, 2010. ISSN 0127-272, Official URL: <http://www.ukm.my/sari/index.html>
- Neal Trautman, Ph.D., "Stopping Political Interference within Law Enforcement", neal.trautman@usm.edu, editor@ethicalcorp.com (dicapai 21 Mac 2013).
- Neil Gunningham, Peter Grabosky, with Darren Sinclair. *Smart regulation: designing environmental policy*, Oxford: Clarendon, 1998.
- Neuberger dan Christoffel, "The Legal Basis of Public Health", Babette Neuberger, JD, MPH Tom Christoffel, *JD Public Health Training Network*, 1986. <http://www.cdc.gov/phtn>.
- Nor, K.M., "Self-certification versus private certification doctrines on the issuance of the certificate of completion and compliance for buildings in Malaysia", *Journal of Building Appraisal*, Vol. 4 No. 2, 2008.
- Norashikin Kamal, *Pembangunan Tanah Tinggi*, (unpublish, UTM, 2010).
- Norudin, M. dan Che Hamdan, C.M.R., "Customer satisfaction towards counter service of Local Authority in Terengganu, Malaysia". *Asian Social Science*, vol. 6(8), (2010).
- Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English (Kuala Lumpur: International Publication, 1995).
- Paddock Leroy, "Strategies and Design Principles for Compliance and Enforcement", (New York 10603, Seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement). United States, paddock@law.pace.edu. www.inece.org/conference/7/vol1/12_Paddock.pdf (dicapai 21 Mac 2013).
- Paul Oliver, *Understanding the Research Process*, SAGE Publications, 2010.
- Pekeliling Kemajuan Pentadbiran Awam Bilangan 1 Tahun 2001*-Garis Panduan Perlaksanaan Pemantauan Penguatkuasaan Undang-undang Di Peringkat Daerah. www.mampu.gov.my
- Pekeliling Ketua Pengarah Tanah dan Galian Persekutuan, Bil. 1/2003*, Tatacara Penggunaan Tanah Pertanian Bagi Tujuan Yang Tiada Berkaitan Dengan Pertanian, www.kptg.gov.my/sites/default/files/docman/1-2003.pdf
- Perlembagaan Persekutuan*. (Kuala Lumpur: International Publication, 2010).
- Phang Siew Nooi. *Sistem Kerajaan Tempatan di Malaysia*. Kuala Lumpur, Dewan Bahasa dan Pustaka, (1989).

- Phang Siew Nooi, "Financial Challenges for local government in the new millennium and the way forward", (kertas pembentangan "KPKT Executive Talk" anjuran Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan, 27 November, 1999).
- Pitt, P.H., "The private certification of building control 2". *Structural Survey*, Vol. 2 No. 4, 1984.
- Poona Antaseeda, "Department Store Closures: Illegal Buildings Remain Open", *Bangkok Post*, July 3, 1999. www.jcpa.org/jl/vp498.htm (dicapai 3 September 2013).
- Queensland building work enforcement guidelines*, "Achieving compliance of building work with the provisions of the Building Act 1975 and the Integrated Planning Act 1997". <http://www.hpw.qld.gov.au>
- R.A. Kagan dan John T. Scholz, *The Criminology of The Corporation" and Regulatory Enforcement Strategies*. European Yearbook of Legal Sociology and Legal Theory, Vol. 7 (1980), revised version in Hawkins and Thomas, *Enforcing Regulation* (1984).
- Report of the Royal Commission of Inquiry to Investigate into the Working of Local Authorities in West Malaysia*, Government Printer, Kuala Lumpur, 1970.
- Ross, M., "Legal liabilities and the impact of the Building Act 1984". *Property Management*, (Vol. 3 No. 3, 1985), 21. www.emeraldinsight.com ›Property Management › Volume 3, Issue 3 (dicapai 23 Jun 2012).
- S Kahraman, A Saactci dan S. Misir: *Effects of adding illegal storeys to structural systems*. Turki: Jabatan Kejuruteraan Awam, Fakulti Kejuruteraan, Dokuz Eylul University, Izmir, Turki, S^{ad}han^a Vol. 31, Part 5, October 2006, © Printed in India.
https://www.researchgate.net/profile/Ibrahim_Misir/publication (dicapai 23 Januari 2012).
- Salleh Buang, "Financial woes of local authorities, Land matters", *The Straits times*, 25 Disember 2004.
- Salleh Buang, "Memulihkan kredibiliti PBT", *Utusan Malaysia*, 17 Jun 2003. <http://www.utusan.com.my>.
- Sh. Ezat Alkaf & Syed Mohamed Aljunid, "Faktor Mempengaruhi Keupayaan Penguatkuasaan Undang-Undang Kesihatan Awam", *Jurnal Kesihatan Masyarakat*: Jilid 10, (2004), 45.
- Shamsulbahri bin Ibrahim, "Perlaksanaan Undang-undang Perancangan Bandar dan Desa di Semenanjung Malaysia", (unpublish, 2007, UKM).
- Shireen Haron & Fazimah Hayati Hassan Basri, "Pentadbiran Kerajaan Tempatan", (Institut Perkembangan Pendidikan (InED), Shah Alam, 2002).
- Sparrow, Malcolm K., *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance* (2000). Brookings Institution Press, 2011.

- Swanson, T., "Regulation, Enforcement and Governance in Environmental Law, Workshop: Contemporary Developments in India and the UK", New Delhi, 2009, www.cprindia.org/seminars-conferences/2547-regulation-enforcement (dicapai 11 Februari 2014).
- Teks Ucapan Menteri Perumahan dan Kerajaan Tempatan dalam ucapan perasmian Jawatankuasa Perunding Perbadanan Perbandaran Malaysia bil 1/1999.
- Thorne, S. *The art (and science) of critiquing qualitative research*. In J. M. Morse (Ed.), *Completing a qualitative project*, (Thousand Oaks, CA: Sage, 1997), 117-132.
- Towner, E. and Ward, H. *Prevention of injuries to children and young people: the way ahead for the UK*. (WHO UNICEF, Verley, A. 2002), 17–25.
- Vincent-Jones, P. "Values and Purpose in Government: Central-local Relations in Regulatory Perspective". (United Kingdom: *Journal of Law and Society*, 2002, 29): 27-55.
- Visser, H. and Meijer, F., "Dynamics of building regulations in Europe", Pembentangan kertas kerja pada Seminar ENHR, 25-28 Jun 2007, Rotterdam. www.researchgate.net/publication/228501417/Dynamicsofbuilding (dicapai 19 Januari 2013).
- Wan Ismail Wan Hamat, "Sistem Pentadbiran Kerajaan Tempatan", Bahagian Kerajaan Tempatan, Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan, (Kuala Lumpur. 1984).
- Wu, Y. and Wu, C., "A model for strategy of urban land-use inspection based on game theory". (Paper presented at the CRICM 2003 International Research Symposium on Advancement of Construction Management and Real Estate, Macau, China, 3–5 December 2003) (dicapai 10 April 2013).
- Yung Yau, "On the proposed private certification of building works in Hong Kong". *International Journal of Law in the Built Environment*, (Thomson Reuters Malaysia Sdn Bhd (trading as Sweet & Maxwell Asia, 2009).
- Zulkarnain Awang, "Persepsi rasuah ke atas kerajaan tempatan", (kertas kerja dalam Konvensyen JKP PBT 2002).
- Zulkifli Mat Noor, "Pembanterasannya jenayah rasuah melalui pelaksanaan Jawatankuasa Keutuhan Pengurusan (JKP) (kertas kerja Konvensyen JKP PBT, di Hotel Equatorial, Pulau Pinang 29-30 Julai 2002).