

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

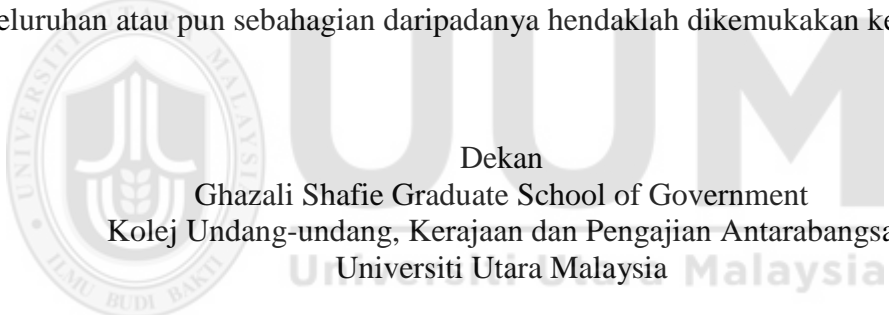
Tesis Sarjana Ini Dikemukakan Kepada Ghazali Shafie  
Graduate School of Government  
Kolej Undang-undang, Kerajaan dan Pengajian Antarabangsa  
Sebagai Memenuhi Syarat Pengijazahan  
Program Sarjana Undang-Undang (LLM)  
Universiti Utara Malaysia

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 berkelayakan 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.

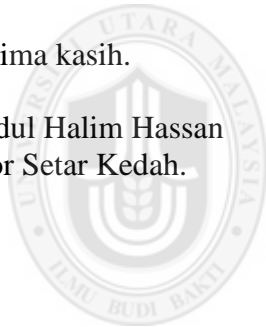
## PENGHARGAAN

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

<b>ISI KANDUNGAN.....</b>	<b>MUKA SURAT</b>
<b>KEBENARAN MENGGUNA .....</b>	<b>ii</b>
<b>PERMISSION TO USE.....</b>	<b>iii</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>vi</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>viii</b>
<b>PENGHARGAAN .....</b>	<b>viii</b>
<b>SENARAI KANDUNGAN .....</b>	<b>ix</b>
<b>SENARAI RAJAH.....</b>	<b>xii</b>
<b>SENARAI JADUAL .....</b>	<b>xiii</b>
<b>SENARAI KES.....</b>	<b>xiv</b>
<b>SENARAI LAMPIRAN.....</b>	<b>xv</b>
<b>SENARAI SINGKATAN .....</b>	<b>xvi</b>
<b>BAB SATU: PENGENALAN.....</b>	<b>1</b>
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
<b>BAB DUA: SOROTAN LITERATUR.....</b>	<b>13</b>
2.0 Pendahuluan .....	13
2.1 Sistem Kerajaan Tempatan di Malaysia .....	13
2.2 Permasalahanan 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
<b>BAB TIGA: METODOLOGI KAJIAN .....</b>		<b>40</b>
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
<b>BAB EMPAT: DAPATAN UNDANG-UNDANG</b>		
<b>BAGI PENGUATKUASAAN TERHADAP BANGUNAN</b>		
<b>TANPA KEBENARAN .....</b>		<b>46</b>
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
<b>BAB LIMA: DAPATAN TEMUBUAL.....</b>		<b>85</b>
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
<b>BAB ENAM: KESIMPULAN DAN CADANGAN.....</b>		<b>114</b>
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
<b>BIBLIOGRAFI.....</b>		<b>137</b>

## 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



## SENARAI KES

Bencon Development 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

































































































































































































































































































































