

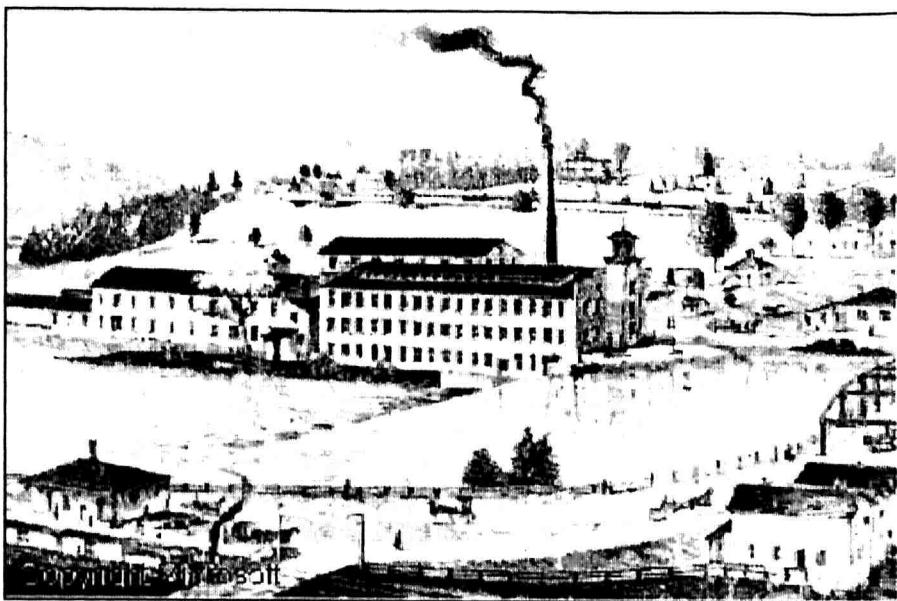
## **BAB 2**

### **PENGURUSAN BANDAR: SATU SINTESIS BERDASARKAN KAJIAN LITERATUR**

#### **2.1 Pengenalan**

Perkembangan sektor-sektor bandar telah memberi banyak kesan kepada bandar bermula dari awal era moden<sup>1</sup> dan terus menganjak pada era industri<sup>2</sup> hingga ke era globalisasi<sup>3</sup> ini. Sejak tercetusnya Revolusi Industri<sup>4</sup> pada tahun 1760-1850 telah berlaku perkembangan sektor bandar dengan amat pesat sekali terutamanya di barat. Sektor bandar yang paling banyak memberi kesan kepada bandar ialah ekonomi. Ekonomi telah merubah senario bandar daripada bersifat '*basic*' dan pasif kepada kompleks dan agresif. Kelahiran sektor industri di bandar menggantikan sektor pertanian dilihat telah merubah sama sekali sosiologi, struktur, pola dan persekitaran bandar. Bandar-bandar awal yang bergantung kepada aktiviti pertanian tidak begitu kompleks, dimana penduduknya hidup dalam keadaan yang serba sederhana dan sekadar mencukupi keperluan hidup. Pencetusan Revolusi Industri telah menjadi titik tolak kepada berkembangnya sektor sedia ada dan bertambahnya sektor-sektor yang baru.

**Rajah 2.1 Perindustrian Awal Di Eropah dan Amerika**



**Sumber:** Microsoft Encarta 95.

Sebelum kemunculan perindustrian, bandar-bandar diasaskan oleh sektor ekonomi pertanian dan perniagaan tradisi seperti peruncitan dan borong. Sektor-sektor asas bandar yang lain ialah perumahan, keagamaan, kebudayaan, kesenian, pemerintahan dan pertahanan. Sektor-sektor ini menjadi dominan sejak sekian lama, malah boleh dikatakan sejak zaman awal Revolusi Bandar kira-kira 3500 tahun sebelum masihi (SM) (Gerald Burke, 1971). Pada abad ke 18 dan 19, perindustrian telah memainkan peranan yang besar mengalih tumpuan ekonomi manusia. Ia bermula di negara seperti England, Amerika Utara, Jerman dan Perancis. Kemunculannya telah mewujudkan sektor industri itu sendiri sebagai sektor bandar serta mencetuskan aktiviti-aktiviti lain seperti kejuruteraan jentera, elektrik dan bangunan, pergudangan, pelabuhan, pengangkutan dan lalulintas, kesihatan dan rekreasi serta pendidikan dan media. Pertambahan sektor bandar ini telah mengubah

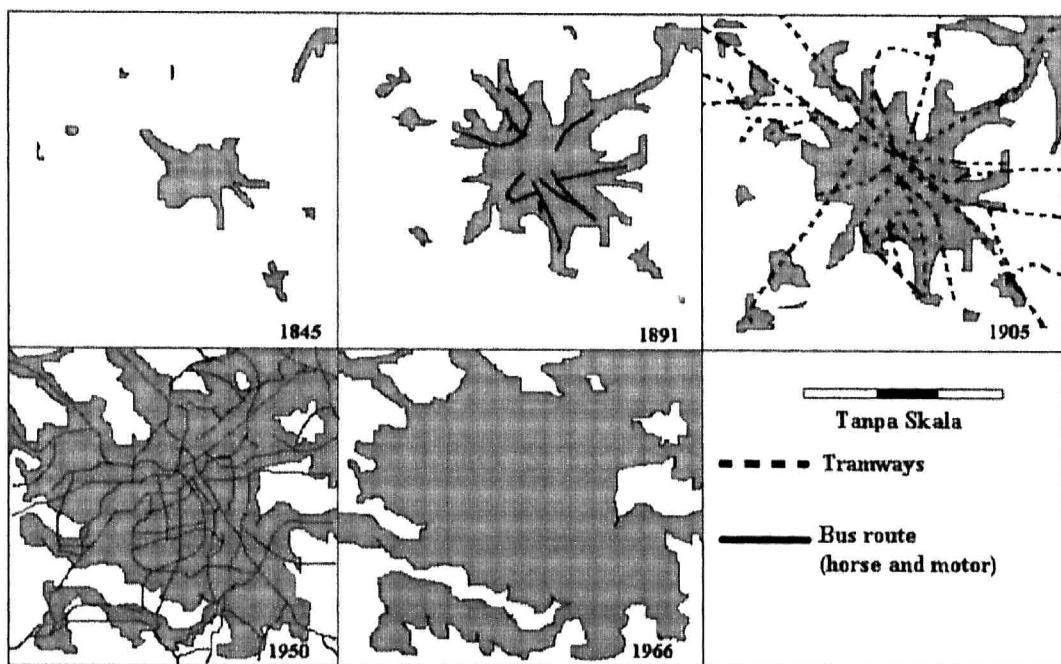
bentuk bandar sehingga bandar pada masa itu dapat diklasifikasikan sebagai '*Industrial Town*' (Leonard Reissman, 1964).

Pertambahan dan perkembangan sektor bandar menjadikan ruang bandar bertambah besar dan berselerak. Ini telah memberi kesan negatif kepada struktur bandar pada abad ke 18 dan 19. Perkembangan yang terlalu mendadak itu telah menyebabkan pertumbuhan bandar agak rencam dan tidak terkawal. Bangunan dibina di merata-rata tempat tanpa perancangan yang teliti. Hal yang lebih penting dipertimbangkan pada waktu itu ialah keuntungan daripada pembangunan tanah dan pembinaan kilang. Ia berlaku bukan sahaja kepada sektor perkilangan tetapi juga kepada sektor sokongan yang lain seperti gudang, kedai, perumahan pekerja, laluan pengangkutan (jalan raya dan rel keretapi) dan lain-lain.

Dari satu sudut lagi, pertumbuhan fizikal ini telah meluaskan guna tanah bandar dengan pesat sekali. Perkembangan ini dipanggil '*Urban Sprawl*' seperti yang ditunjukkan oleh Rajah 2.2 di bawah. Pada rajah tersebut digambarkan bahawa bandar Machester telah mengalami perkembangan gunatanah bandar yang pesat dan cepat. Dua aktiviti utama yang memacu perkembangan guna tanah bandar Manchester itu ialah perindustrian dan pengangkutan. Kewujudan kilang-kilang di merata tempat telah mendorong kepada pembinaan laluan pengangkutan. Malah pengangkutan juga merupakan sektor penting untuk membawa masuk bahan mentah dan membawa keluar produk yang dihasilkan. Selain itu, pengangkutan juga merupakan alat perhubungan yang telah menjarakkan kawasan penempatan lebih jauh daripada kawasan sesak. Keadaan ini telah menimbulkan pelbagai masalah yang saling kait-mengait antara satu sama lain. Misalnya pertumbuhan

kawasan perumahan setinggan/kumuh (*slum area*) yang tidak terurus di merata-rata kawasan telah menimbulkan masalah saliran dan perparitan, kumbahan dan pembetungan, pembuangan sampah, bekalan air bersih dan sebagainya. Begitu juga dengan pembinaan kilang-kilang yang begitu banyak dan berselerak telah memberi kesan negatif kepada alam sekitar seperti pencemaran udara (asap), air (sisa cecair/toksid) dan sisa pepejal. Masalah tidak bernoktah di situ, keadaan yang demikian menimbulkan pula masalah kesihatan dan wabak penyakit kepada

**Rajah 2.2: Pertumbuhan Bandar Manchester, 1845-1966.**



**Sumber:** Keith Chapman, 1979.

penduduk dan masyarakat. Ringkasnya, apa yang wujud ekoran itu ialah bandar yang tidak terancang dan tidak terurus.

Bermula dari situ lah terdapat beberapa golongan yang mula memikirkan tentang perancangan guna tanah di bandar. Tujuannya ialah untuk mengurus guna tanah dan pembangunan tanah di kawasan mereka yang kini sudah menjadi sebahagian daripada bandar. Di Britain, idea-idea perancangan bandar mula menjadi perhatian apabila ramai daripada kalangan pemilik tanah dan ahli akademik memikirkan semula kaedah-kaedah mengurus bandar mereka yang bermasalah itu. Tumpuan utama mereka ialah mengatasi masalah kebersihan dan kesihatan serta penempatan. Beberapa peruntukan undang-undang telah dibuat untuk mengawal serta menjadi garis panduan pembangunan bandar.

Proses pembentukan undang-undang yang berkenaan dengan pembangunan bandar di Britain sebenarnya telah bermula sejak tahun 1835 apabila undang-undang pertama telah digubal untuk membentuk pentadbiran baru bagi bandar yang dikenali sebagai Municipal Act 1835. Akta ini digubal bertujuan untuk mewujudkan sebuah organisasi pentadbiran baru yang lebih tersusun dan cekap dalam pengurusan bandar. Akta ini juga merupakan akta yang telah mempekenalkan konsep Kerajaan Tempatan di Britain. Selepas itu beberapa peruntukan undang-undang lain telah dibuat untuk mengawal serta menjadi garis panduan pembangunan bandar. Antara yang boleh dianggap baik ialah Town Planning Act 1909 di Britain, First National Conference on City Planning 1909 di Amerika Syarikat dan penyediaan undang-undang perancangan di Kanada pada tahun 1921. Di Amerika Syarikat seorang arkitek iaitu Daniel Burnham telah menerbitkan Plan of Chicago juga pada 1909 yang mereka bentuk latar belakang perspektif wilayah

dan integrasi komprehensif terhadap sistem pengangkutan, taman, jalan, dan kemudahan-kemudahan lain (Gallion, Arthur B. & Eisner, Simon, 1992).

Dengan wujudnya aktiviti perancangan bandar secara formal serta adanya organisasi pentadbir yang baik, pembahagian sektor-sektor bandar telah dibuat terutamanya di Amerika Utara. Pembahagian ini adalah satu daripada implementasi terhadap konsep pengurusan bandar. Bagaimanapun perkembangan proses pengurusan telah berjalan tanpa perhatian yang serius. Kesedaran hanya benar-benar timbul sekitar akhir dekad 1960-an setelah dikenalpasti ada perancangan yang dijalankan tidak menepati matlamat atau gagal dikawal dengan baik. Beberapa masalah juga timbul pada beberapa bahagian dalam perancangan dan pentadbiran kerajaan tempatan. Hal ini dirujuk sebagai ‘kemerosotan dan keceluaran’ di dalam perkhidmatan kerajaan tempatan. Di Amerika Syarikat misalnya, mereka menghadapi masalah perbandaran yang serius ketika itu. Kerajaan tempatannya menghadapi masalah jurang pendapatan dan perbelanjaan yang besar, kos inflasi di dalam perkhidmatan awam, kenaikan gaji yang tidak selaras dengan produktiviti, kemerosotan sektor perumahan, pendidikan dan sekolah serta infrastruktur-infrastruktur fizikal yang lain. Mereka juga menghadapi masalah peningkatan kadar jenayah bandar, penagihan dan pengedaran dadah selain daripada konflik antara pemilik, pemaju perumahan dan kerajaan tempatan. Hawley Rogers (1974) mengungkapkan proses pengurusan di bandar-bandar besar adalah umpama permainan “*nobody wins*” atau “*zero-sum*”.

Di Malaysia, pada tempoh masa yang hampir sama juga menghadapi masalah dalam pengurusan bandar. Misalnya, Malaysia menghadapi masalah

ketidakseragaman struktur dan fungsi penguasa tempatan.<sup>5</sup> Ini kerana terdapat terlalu banyak kerajaan tempatan yang ditubuhkan. Kerajaan tempatan tidak sahaja diwujudkan di bandar malah di luar bandar. Ketika itu terdapat 419 buah kerajaan tempatan di Malaysia dengan pelbagai jenis (12 jenis kerajaan tempatan). Pada masa itu telah timbul beberapa isu dan masalah terhadap pengurusan kerajaan tempatan terutama di Semenanjung Malaysia. Antaranya ialah ketidakcekapan, penyelewengan dalam pentadbiran dan perlaksaan projek, masalah kewangan dan kakitangan, motivasi dan mutu perkhidmatan yang rendah, ketidakmampuan melaksanakan tugas, kekurangan peralatan dan beberapa lagi. Ekoran daripada masalah itulah kerajaan telah mengambil keputusan untuk menyusun semula kerajaan tempatan di Malaysia seperti yang berlaku di Britain, mengikut beberapa cadangan Suruhanjaya Penyiasatan Diraja 1963 dengan menggubal Akta Kerajaan Tempatan 1976 (Akta 171). Apa yang boleh dikatakan ialah kita boleh merancang dengan baik tetapi setiap perancangan perlu diurus untuk benar-benar mencapai matlamatnya. Malah proses merancang itu sendiri perlu diurus supaya aktiviti merancang yang dijalankan benar-benar baik dan mampu menghasilkan perancangan yang berkualiti.

Perancangan dan pengurusan adalah dua proses yang berbeza tetapi di dalam perancangan ada pengurusan dan di dalam pengurusan ada perancangan. Dewasa ini proses pengurusan dilihat penting dalam proses perbandaran. Tanggungjawab ini telah diletakkan kepada Kerajaan Tempatan (*Local Government/Urban Government*) yang mempunyai kuasa mentadbir kawasan perbandaran masing-masing. Pengurusan bandar bukan lagi isu kecil kerana ia telah

diserap kepada semua sektor dengan anggapan yang lebih global bahawa pengurusan adalah proses penting dalam setiap aktiviti organisasi.

Status pengurusan dewasa ini mungkin boleh dilihat selari dengan definisi yang dikemukakan oleh Henri Fayol dan Brech. Henri Fayol menyatakan bahawa pengurusan adalah

*'...meramal dan merancang, mengorganisasi, mengarah, menyelaras dan mengawal...',*

manakala Brech pula menyatakan pengurusan itu ialah

*'...bertanggungjawab kepada pemilihan rancangan dan peraturan aktiviti-aktiviti pertubuhan masyarakat dalam kerja-kerja awam yang tepat, efektif dan ekonomik...'.*

(Malcom Peel, 1993: 2)

Kedua-dua contoh definisi itu menjelaskan bahawa pengurusan adalah tidak terhad kepada beberapa aspek tetapi mencakupi pelbagai disiplin atau dalam kata lain *multi-disiplin*.

Dalam konteks perbandaran ia telah mencakupi keseluruhan peringkat yang mengenai pentadbiran, perancangan, kewangan hingga kepada penglibatan pihak swasta dan masyarakat seterusnya pelaksanaan program – mengenai seluruh sektor di dalam proses perbandaran. Kini dua isu yang paling penting diberi tumpuan

dalam proses pengurusan bandar seperti yang dikemukakan oleh Kenneth Davey iaitu kecekapan (*Efficiency*) dan keberkesanannya (*Effectiveness*) (Kenneth Davey, 1996: 5).

Persoalannya sekarang ialah *Adakah pengurusan bandar itu cekap?* dan *Adakah pengurusannya berkesan?* Semua ini perlu dikaji dan dianalisis dalam sistem Pihak Berkuasa Tempatan (PBT)<sup>8</sup> yang terbabit. Kini, penilaian terhadap kecekapan dan keberkesanannya PBT tidak dinilai berdasarkan prestasi fungsi-fungsi ‘tradisinya’ sahaja. Ini kerana sejak dua dekad yang lalu konsep ‘*Good Urban Governance*’ (Urus Tadbir Bandar Yang Baik) telah ditonjolkan sebagai satu lagi konsep pengurusan awam yang lebih baik berbanding dengan konsep masa lalu yang telah diamalkan lebih satu kurun. Konsep *Good Urban Governance* ini menuntut satu perubahan pemikiran, pemahaman, sistem dan tindakan yang baru yang mana dapat memberi kesan yang lebih baik kepada kehidupan di bandar. Sesetengahnya pula menganggap ia sebagai satu paradigma baru (*new paradigm*) (Osborne and Gaebler 1992; Borins, 1994; Hughes, 1998) yang dipanggil sebagai *New Public Management* (NPM) *Reforms*. Konsep ini menekankan ciri-ciri kerjasama antara peringkat-peringkat kerajaan, penswastaan, desentralisasi, ketelusan, hubungan *bottom-up* dengan penduduk dan kumpulan komuniti serta lain-lainnya. Kebelakangan ini PBB telah memainkan peranan yang besar untuk melaksanakan konsep *Good Urban Governance* ini menerusi UNCHS (Habitat) dan UNDP. Penjelasan mengenai ‘*Good Urban Governance*’ akan diberikan dalam perenggan 2.9 nanti.

## **2.2 Tafsiran dan Konsep Pengurusan**

Pengurusan sekiranya ditafsir mengikut istilah bahasanya membawa pengertian suatu proses dari awal hingga akhir yang bertujuan mengatur, menyusun, mentertib, menyelaras, menentu dan mendisiplinkan sesuatu aktiviti atau ketetapan. Dalam bahasa Inggeris pula perkataan ‘*management*’ pada asasnya membawa pengertian yang mengejutkan, antaranya ialah ‘*to put a horse through its paces, to deal carefully, to treat with indulgence, to be unskilful or unlucky as to do something*’ dan ‘*to continue to get along and pull through*’.

Pengertian begitu wujud kerana perkataan ‘*management*’ itu berasal dari bahasa Latin iaitu ‘*manus*’ yang membawa maksud mengendalikan sekumpulan kuda menarik kereta kuda. Berasaskan konsep itulah perkataan ‘*management*’ digunakan untuk konsep yang lain seperti yang digunakan pada hari ini. ‘*Pengurusan*’ telah mencakupi konsep yang luas dan sering merujuk kepada suatu proses tertentu untuk mencapai matlamat.

Beberapa orang pemikir dan industrialis abad ke 19 telah mengutarakan pandangan mereka yang tersendiri terhadap konsep pengurusan ini. Mereka tidak sependapat tetapi memberikan penafsiran yang sesuai dengan bidang mereka. Mereka telah mengutarakan pandangan di dalam media-media penulisan yang dihasilkan. Antaranya ialah seperti yang telah dinyatakan sebelum ini iaitu oleh Henri Fayol yang mengatakan pengurusan itu ialah

‘... *to forecast and plan, to organise, to command, to co-ordinate and to control*’.

Yang lainnya seperti,

*'Responsibility for so deciding the planning and regulating of the activities of people associated in a common task that the correct outcome is effectively and economically attained', (Brech).*

*'Bekerja sama ada secara individu atau berkumpulan untuk mencapai matlamat organisasi', (Hersey and Blanchard).*

*'Pengorganisasian sumber-sumber ekonomi yang sistematik',*  
(Drucker).

Selain daripada itu terdapat juga beberapa lagi pandangan yang berbeza terhadap konsep pengurusan. Namun begitu, satu definisi yang saya anggap mudah dan umum serta boleh digunakan untuk merujuk tafsiran asas konsep pengurusan itu ialah

*'Satu proses mencapai matlamat menerusi peringkat-peringkat yang sistematik dan dilaksanakan oleh orang-orang tertentu'.*

Definisi ini juga sama seperti yang lain, tidak sempurna tetapi boleh menjadi asas kepada pemikiran dalam bidang pengurusan bandar ini. *Proses* adalah suatu tindakan yang bersambungan, mempunyai permulaan dan pengakhiran. Ia

berlangsung seperti putaran filem – sekiranya ia tidak berterusan hingga ke hujung, maka matlamat untuk menayangkan mesej dan cerita tidak kesampaian. *Matlamat* pula ialah impian, cita-cita dan harapan terhadap sesuatu tindakan sama ada untuk menyelesaikan masalah atau tidak. Biasanya matlamat adalah visi yang positif.

*Peringkat-peringkat yang sistematik* itu ialah tahap-tahap tertentu yang perlu dilalui dan diselesaikan sebelum meneruskan sesuatu proses. Misalnya menepati peraturan, undang-undang, prosedur dan sebagainya. Begitu juga menggunakan diplomasi, kreativiti dan lain-lain. Perkara ini merupakan tahap yang paling getir dalam proses pengurusan. Kegagalan melalui tahap ini boleh membawa makna proses pengurusan itu tidak efisien dan memungkinkan ketidakberkesanan serta gagal menepati sasaran.

*Dilaksanakan oleh orang-orang tertentu* pula bermaksud proses pengurusan itu harus dijalankan oleh orang atau orang-orang yang berpengetahuan dalam bidang yang berkenaan agar kefahamannya membantu kelancaran proses.

Adaptasi daripada definisi dan konsep asas pengurusan itu, pengurusan bandar membawa makna seperti yang dikemukakan oleh L.C. Lau (1978) iaitu

*'suatu tugas mengorganisasi dan membuat keputusan dasar (policy making), merancang, melaksana dan menjalankan fungsi operasi bandar atau kerajaan tempatan.'*

Konsep pengurusan bandar ini menekankan perhatian terhadap struktur organisasi (kuasa, kepimpinan, sub-organisasi dsb.), dinamika hubungan antara

agensi dalaman, antara pelbagai agensi kerajaan yang lain, antara peringkat kerajaan yang lain, antara kerajaan dengan swasta dan antara komuniti atau persekitaran. Ia juga melibatkan proses membuat keputusan dasar (*policy making*), perancangan dan pelaksanaan program-program yang berhubungan dengan kehendak dan masalah-masalah bandar.

Sementara, Raymond S.B. Knowles (1971) memetik maksud pengurusan oleh Brech menerusi bukunya *The Principles and Practice of Management* dan menyatakan pengurusan dalam konteks perbandaran secara ringkasnya ialah,

*"with seeing that the job done and done efficiently": its task all centre  
on decisions for planning and guiding the operations that are going on  
in the enterprise.*

Selain daripada itu, Raymond S.B. Knowles (1971) juga menyatakan bahawa pengurusan bandar oleh kerajaan tempatan itu ialah,

*'...memastikan aktiviti yang pelbagai dan luas ruang lingkupnya  
dijalankan secara cekap, ekonomik dan berada bawah kawalan  
demokrasi oleh sebuah organisasi.'*

Bagi sesetengah kes, PBT bertanggungjawab penuh kepada semua urusan perkhidmatan awam. Ia memastikan komuniti mendapat apa yang mereka kehendaki termasuk hal-hal menjaga kepentingan pengguna dan kanak-kanak,

mengurus kawasan perumahan, penempatan dan kebajikan orang-orang tua hingga ke pembangunan semula pusat bandar. Malah sesetengahnya, menguruskan pendaftaran kelahiran, kematian dan perkahwinan.

Sementara itu, Van Naerssen (1970) meluaskan ruang lingkup tafsiran pengurusan bandar kepada

*'meliputi seluruh ruang intervensi agensi-agensi kerajaan dan institusi - institusi swasta (komersial/bukan komersial), dimana sumber-sumber manusia dan kewangan dikerah untuk membawa perubahan kepada persekitaran fizikal dan sosio-ekonomi mengikut keperluan yang dirasakan.'*

Secara ringkasnya antara tafsiran yang diberikan oleh para sarjana tentang pengurusan bandar dapat dilihat menerusi jadual 2.1 di bawah. Walaupun setiap tafsiran mempunyai perbezaan, namun secara tepat ia mengarah kepada satu titik persamaan iaitu peranan, tanggungjawab dan keupayaan PBT memastikan matlamat untuk mewujudkan kehidupan bandar yang sempurna. Di samping ruang dan aspek yang mestilah diberikan penekanan.

**Jadual 2.1: Ringkasan Tafsiran Pengurusan Bandar.**

Sarjana	Tahun	Tafsiran Pengurusan Bandar
Raymond S.B. Knowles	1971	'... memastikan aktiviti yang pelbagai dan luas ruang lingkupnya dijalankan secara cekap, ekonomik dan berada bawah kawalan demokrasi oleh sebuah organisasi' dan "with seeing that the job done and done efficiently": its task "all centre on decisions for planning and guiding the operations that are going on in the enterprise."
L.C. Lau	1978	'suatu tugas mengorganisasi dan membuat keputusan dasar (policy making), merancang, melaksana dan menjalankan fungsi operasi bandar atau kerajaan tempatan'
Van Naerssen	1970-an	'meliputi seluruh ruang intervensi agensi-agensi kerajaan dan institusi - institusi swasta (komersial bukan komersial), dimana sumber-sumber manusia dan kewangan dikerah untuk membawa perubahan kepada persekitaran fizikal dan sosio-ekonomi mengikut keperluan yang dirasakan'.

**Sumber:** Kajian Pengurusan Infrastruktur Bandar.

Setelah meneliti beberapa tafsiran asas serta konsep mengenai pengurusan dan pengurusan bandar, kajian ini menyimpulkan bahawa pengurusan bandar itu boleh ditafsirkan sebagai berikut

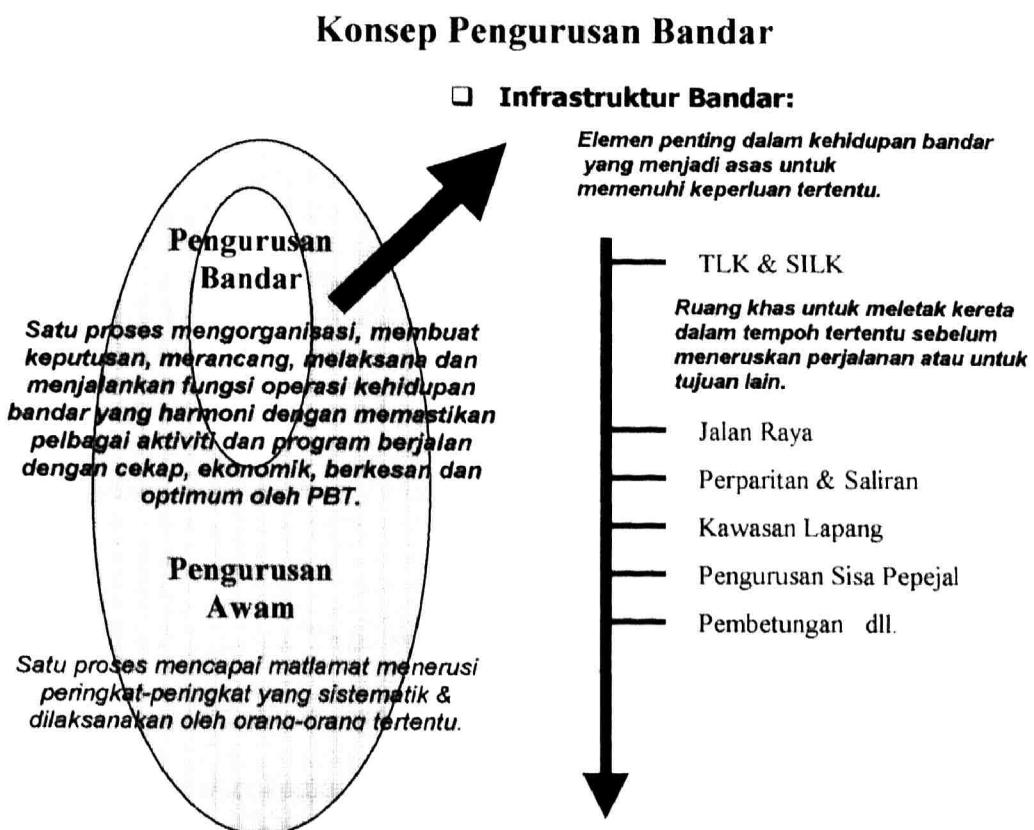
*'Satu proses mengorganisasi, membuat keputusan, merancang, melaksana dan menjalankan fungsi-fungsi operasi kehidupan sebuah bandar yang harmoni dengan memastikan pelbagai aktiviti dan program yang sewajarnya berjalan dengan cekap, ekonomik, berkesan dan optimum oleh pihak berkuasa tempatan'.*

Bagaimanapun dalam konteks kajian ini, pengkaji cuba mengecilkan skop untuk menumpu hanya kepada pengurusan infrastruktur bandar sebagai salah satu komponen dalam konsep pengurusan bandar. Konsep ini berkisar terhadap struktur organisasi ataupun rangkakerja institusi dan pentadbiran, kepimpinan, kewangan, polisi yang dibentuk, penswastaan serta isu-isu dan masalah yang berkaitan dengan aspek infrastruktur bandar khasnya sistem pengurusan letak kereta (*parking management system*).

Infrastruktur bandar yang dimaksudkan di sini antara lainnya ialah elemen-elemen keperluan hidup dalam bandar seperti pengangkutan (termasuk jalan raya, letak kereta, trafik dan sistem pengangkutan awam), perparitan dan saliran, pembetungan serta pengurusan sisa. Dari segi kelas, ia sedikit berbeza daripada utiliti walaupun berada dalam sektor yang sama. Utiliti adalah keperluan asas harian penduduk, perkhidmatan, perniagaan dan industri seperti bekalan air, bekalan elektrik, bekalan gas dan perkhidmatan telekomunikasi. Perbincangan lanjut mengenai konsep infrastruktur bandar ini akan dimuatkan dalam bab ketiga nanti.

Pemahaman ringkas mengenai pengurusan bandar atau pengurusan infrastruktur bandar ini dapat dilihat pada rajah 2.3 di bawah.

**Rajah 2.3 Carta Konsep Pengurusan Infrastruktur Bandar**



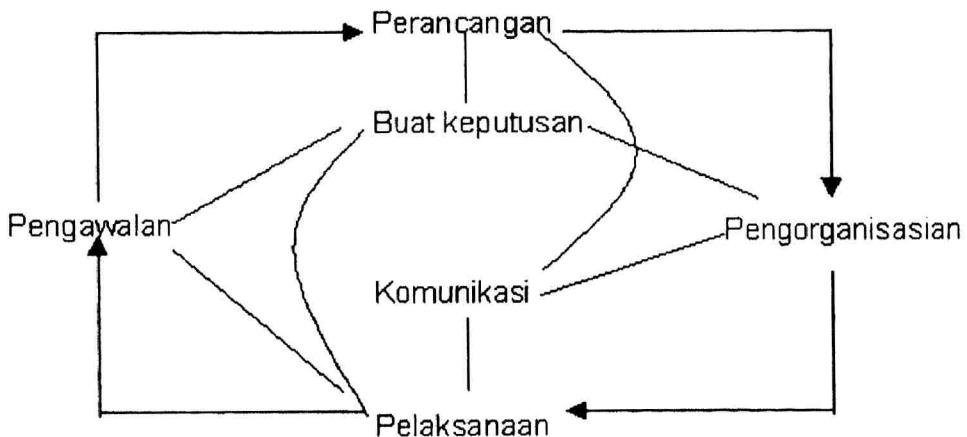
**Sumber:** Kajian Pengurusan Infrastruktur Bandar.

### 2.2.1 Rantaian Pengurusan

Setiap proses pengurusan akan mempunyai empat (4) fasa asas. Setiap peringkat dilaksanakan oleh individu atau kumpulan yang berbeza tetapi ada ketua yang mengawalselia proses tersebut. Mereka akan melaksanakan proses tersebut untuk kepuasan golongan sasaran dan kepuasan diri mereka sendiri. Empat fasa asas itu ialah:-

1. Perancangan; 2. Pengorganisasian; 3. Pelaksanaan; 4. Pengawalan

**Rajah 2.4: Rantaian Pengurusan Asas**



**Sumber:** Malcom Peel, 1993.

Di samping empat fasa asas itu terdapat dua lagi tugas mustahak yang berlangsung di dalam proses pengurusan. Dua tugas itu ialah membuat keputusan (*decision making*) dan komunikasi. Membuat keputusan sememangnya diketahui merupakan satu peringkat yang dominan dalam pengurusan. Ia biasanya dilaksanakan pada peringkat tertinggi di dalam sesebuah organisasi. Proses membuat keputusan itu sendiri sebenarnya mempunyai kaedah-kaedah yang tertentu. Sementara, komunikasi pula adalah proses asas yang penting dalam keseluruhan organisasi. Ia berlangsung di setiap ruang dalam pengurusan. Kecacatan komunikasi (*miscommunication*) boleh mengakibatkan berlakunya kesilapan dalam proses pengurusan pada peringkat-peringkat tertentu. Oleh itu kemahiran komunikasi amat perlu kepada pengurus yang terlibat dalam proses ini.

Di dalam pengurusan bandar ada beberapa sumber asas yang diperlukan untuk menjamin proses pengurusan itu boleh beroperasi. Oleh itu setiap PBT perlu menentukan perkara-perkara seperti kakitangan (mahir/berpengetahuan); alat-alat

dan jentera; sumber-sumber meterial; golongan Sasaran; masa; kewangan; produk/perkhidmatan; maklumat dan informasi; bangunan/tapak/tanah/kawasan fizikal; infrastruktur asas; lokasi-lokasi khas; dan imej/nama baik dan kemesraan telah dipenuhi.

Dengan adanya sumber-sumber asas tersebut, PBT akan mampu mencapai kepuasan berimbang dalam pengurusannya. Kepuasan-kepuasan itu boleh diukur apabila PBT memperolehi tujuh perkara. Pertamanya ialah memberi manfaat dan sumbangsan; kedua, bekerja bersama dan untuk masyarakat; ketiga, mewujudkan perubahan yang dapat dikenalpasti. Sementara empat lagi ialah menyelesaikan masalah yang berat dan praktikal; mengatasi halangan; membuat keputusan tepat; dan bekerja mengikut keperluan serta berterusan.

### **2.3 Bandar, Perbandaran dan Pengurusan**

Terdapat banyak pengertian tentang bandar yang diutarakan oleh ramai sarjana dan pemikir. Mereka menilai ‘bandar’ itu dari sudut pandangan yang berbeza-beza. Ia bergantung kepada orientasi ilmu yang mereka jurusi. Sehingga kini tidak terdapat satu tafsiran yang tepat dan konsisten untuk dirujuk sebagai definisi kepada bandar. Pelbagai tafsiran dibuat mengenainya mengikut pandangan dan kecenderungan ilmu masing-masing. Oleh itu bandar boleh ditakrif dengan berbagai-bagai cara. Ada pengkaji yang mentakrifkan bandar berdasarkan aspek-aspek fizikal, yang lain mentakrifnya berdasar ciri-ciri ekonomi, sementara pengkaji yang lain mentakrifkan bandar berdasarkan sifat-sifat masyarakat dan sosio-ekonomi. Tidak kurang juga yang menafsirkan bandar berpandukan unsur alam,

unsur roh dan unsur kejiwaan. Kesukaran mencari definisi yang seragam berpunca daripada pengajian tentang bandar dan perbandaran itu dibuat oleh pelbagai khalayak dari bidang-bidang yang berlainan. Dengan kata lain, ramai pengkaji yang datang dari pelbagai pengkhususan berminat untuk mengakaji ilmu perbandaran. Kecenderungan ini amat berkaitan dengan unsur-unsur yang terdapat dalam bandar.

Menurut pengertian klasik, bandar ialah kota yang dibina di bumi asal kelahiran tamadun (Ahmad Zaki, 1997: 12). Dari sudut geografi, bandar ialah satu masyarakat yang lengkap kerana kedudukan geografinya menghadkan saiz penduduknya atau elemen-elemen kawasannya lebih banyak bergabung jika dibandingkan dengan elemen-elemen kemanusiaannya. Itulah antara pendapat yang dikemukakan oleh Maunier dalam artikel '*The Definition of The City*'. Louis Wirth seorang ahli sosiologi menerusi '*Urbanism as A Way of Life*', pula mengatakan bandar ialah kawasan penempatan yang mempunyai penduduk yang ramai, padat dan latar belakang sosial yang pelbagai (Mahahudin Hj. Yahaya, 1987).

Satu tafsiran yang lebih berpandangan ekonomi umum pula dikemukakan oleh Max Weber (1962). Beliau menafsirkan bandar sebagai pusat utama kepada penduduk untuk mendapatkan keperluan harian serta memasarkan hasil mereka. Muhd. Abdul Jabar Beg dalam tulisan bertajuk "*Historic Cities of Asia*" mentakrifkan bandar seperti berikut

*"A city is a densely populated large human settlement whose heterogenous in habitants (including a size able literate group) are engaged in non-agriculture pursuits."*

Banyak lagi tafsiran lain yang dibuat oleh para sarjana yang mengkaji tentang bandar dan perbandaran. Setiap mereka mengutarakan pandangan yang sedikit berbeza atau berbeza antara satu sama lain. Ini kerana bandar itu mempunyai elemen yang pelbagai hingga menyebabkan tafsiran boleh dibuat berdasarkan mana-mana aspek tersebut. Bagaimanapun pengkaji lebih cenderung untuk mengatakan bahawa umumnya bandar ialah suatu kawasan yang berbeza daripada penempatan asas dengan mempunyai pelbagai fungsi ekonomi, sosial dan politik. Ia terdiri daripada infrastuktur fizikal yang kukuh, penduduk yang ramai dan padat, tiada aktiviti pertanian intensif serta berbudaya mewah, moden dan individualistik. Pandangan ini diasaskan kepada gabung jalin beberapa pandangan sarjana serta pemerhatian yang dibuat. Ia amat rapat dengan pandangan tiga orang tokoh lain iaitu Hawley (Sulong Mohammad, 1985), Robert E. Dickinson (Ahmad Zaki, 1997) dan Ibn Khaldun<sup>9</sup>.

Selain itu pengkaji juga menerima praktik yang digunakan oleh 127 buah bandar di dunia berdasarkan United Nations Statistical Index (1976), terdapat enam kriteria yang digunakan mereka untuk mendefinisikan bandar (Zainul Bahrin Mohd Zain dan Abdul Aziz Hussein Sazally, 1989). Kriteria-kriteria itu adalah seperti berikut:

1. Tumpuan penduduk dalam ruang geografi atau pentadbiran dengan pengenalan seperti ‘commune’, kampung, pusat perindustrian, pusat bandar, bandar, pekan utama, pekan daerah, pekan, perbandaran, kawasan kerajaan tempatan dan sebagainya;

2. Tumpuan saiz penduduk minimum;
3. Bandar-bandar spesifik/*designed* dan kawasan digazetkan;
4. Kombinasi 1 dan 3;
5. Kombinasi 2 dan 3;
6. Kombinasi 1 dan kriteria lain seperti
  - a. Kepadatan; b. penduduk minimum; c. 60% tenaga bukan pertanian; d. rangkaian jalan; e. ciri-ciri am bandar; f. ciri-ciri spesifik (air, pendidikan, pembetungan, kebudayaan, kesihatan); g. integrasi spatial; h. dalam kawasan tадahan tenaga (labour-shed) pusat bandar.

Bagi PBB pentakrifan bandar dibuat berdasarkan kepada kepadatan dan jumlah penduduk yang tinggal di satu-satu kawasan. Peratus kepadatan yang tinggi dan bilangan penduduk yang ramai di satu-satu kawasan yang mempunyai infrastruktur lengkap berbanding dengan kawasan-kawasan yang lain boleh dianggap sebagai bandar. Berdasarkan konsep itu PBB melalui United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific (UNESCAP) telah meletakkan satu kaedah menakrifkan bandar dengan menggunakan tahap minimum penduduk satu-satu kawasan yang layak digelar sebagai bandar. Tahap minimum ini ditentukan mengikut perbezaan jumlah penduduk dalam negara terbabit berdasar konsep asas tadi. Amerika Syarikat misalnya menggunakan tahap minimum 2500 orang sebagai asas mentakrifkan bandar. Sementara Jepun pula meletakkan jumlah 30,000 orang sebagai kawasan bandar.

Di Malaysia, kawasan bandar ditakrifkan sebagai kawasan yang diwartakan berserta kawasan tepubina yang bersempadan dengannya dan gabungan kedua-dua kawasan ini mempunyai jumlah penduduk seramai 10,000 orang atau lebih. Definisi ini telah digunakan dalam Banci Penduduk 1991 dan definisi ini berbeza dengan binci-binci sebelumnya dimana kawasan bandar adalah terhad kepada kawasan yang diwartakan dengan jumlah penduduk seramai 10,000 orang atau lebih. (Rancangan Malaysia Ke 7: 113). Kawasan tepubina ditakrifkan sebagai kawasan yang terletak bersebelahan kawasan yang diwartakan dan mempunyai sekurang-kurangnya 60% penduduk (berumur 10 tahun atau lebih) terlibat dalam aktiviti bukan pertanian dan sekurang-kurangnya 30% unit perumahan mempunyai kemudahan tandas moden. (Rancangan Malaysia Ke 7: 162). Definisi ini juga adalah tafsiran bandar yang digunakan dalam kajian ini.

Walau apapun tafsiran diberikan kepada bandar, kewujudannya adalah bermula dari proses perbandaran/urbanisasi. Proses perbandaran itu pula sering ditakrif sebagai perubahan-perubahan penduduk, penempatan, pekerjaan, cara hidup, aktiviti ekonomi, pemikiran dan apa-apa juga perubahan ke arah bandar. Ia juga dirujuk sebagai proses penumpuan penduduk ke kawasan yang boleh dianggap bandar. Hope Tisdale Eldridge (1942) menganggap perbandaran sebagai satu proses pemusatan penduduk yang bergerak dua hala:- i. Pertambahan dalam kawasan tumpuan penduduk; ii. Peningkatan saiz setiap kawasan tumpuan. Selain itu, Kingsley Davis (1972) menafsirkan perbandaran sebagai perubahan masyarakat daripada kehidupan yang bercorak desa iaitu tidak formal kepada corak bandar yang dianggap lebih formal (Katiman Rostam, 1988).

Ahli sosiologi pula mentakrifkan perbandaran berdasarkan hubungan sosial masyarakat yang mementingkan diri sendiri, berhubung secara kontrak dan terlalu mengkhusus dalam bidang masing-masing. Berbeza dengan masyarakat desa yang lebih bertolak ansur dan bekerjasama serta tidak mengkhusus dalam bidang-bidang yang tertentu.

Ahli demografi pula menganggap proses perbandaran adalah perpindahan penduduk desa ke bandar. Perpindahan ini menyebabkan berlaku perubahan penempatan, sektor pekerjaan, corak kehidupan, struktur kawasan dan corak guna tanah.

Secara ringkasnya dapat dikesan bahawa perbandaran boleh dibahagikan kepada tiga konsep perubahan seperti yang dikemukakan oleh T.G. Mc Gee (1979)<sup>10</sup>, iaitu:

1. Perubahan demografi;
2. Perubahan ekonomi; dan
3. Perubahan sosial.

Perubahan demografi merujuk kepada kadar pertumbuhan jumlah penduduk yang tinggal di kawasan bandar lebih tinggi berbanding di desa. Pertumbuhan penduduk bandar ini disebabkan oleh dua faktor utama iaitu faktor kelahiran di dalam bandar dan faktor kemasukan imigran dari luar. Pertambahan jumlah penduduk ini menyebabkan bertambahnya keperluan, infrastruktur dan guna tanah. Ia juga menjadikan kawasan bandar lebih padat.

Perubahan ekonomi pula menyaksikan aktiviti utama penduduk adalah dalam sektor bukan primer iaitu sama ada sekunder atau tersier. Aktiviti ekonomi

tradisional seperti pertanian dan penternakan tidak lagi dijalankan di kawasan yang dianggap bandar. Tumpuan ekonomi di situ ialah perindustrian, komersial dan perkhidmatan. Peralihan ekonomi pertanian kepada perindustrian adalah antara konsep perubahan ekonomi yang di anggap sebagai proses perbandaran.

Sementara, perubahan sosial pula ialah perubahan sikap, nilai dan sifat masyarakat tradisional kepada masyarakat moden. Sikap-sikap tradisi atau desa seperti bertolak ansur, bekerjasama, interaksi yang luas dan menilai sesuatu berdasarkan pandangan bersama tidak terdapat di bandar. Pengkaji-pengkaji sosiologi mentakrif perbandaran berdasarkan perubahan-perubahan aspek tersebut. Masyarakat bandar berbeza dengan masyarakat desa kerana mementingkan diri sendiri, berhubung secara kontrak, terlalu mengkhusus dalam bidang masing-masing serta menilai sesuatu dengan meterial dan pandangan peribadi.

Sebagai model, proses urbanisasi yang paling ketara berlaku di Britain ialah pertambahan penduduknya. Populasi bagi England dan Wales pada tahun 1801 ialah kira-kira 8.9 juta orang dengan kadar kurang daripada 17 peratus penduduk yang tinggal di bandar. Kesan Revolusi Industri telah memperlihatkan berlakunya pertambahan penduduk sebanyak kira-kira 2 juta orang bagi setiap sepuluh tahun. Ini terbukti menjelang tahun 1851, England dan Wales mempunyai penduduk seramai 17.9 juta orang dan pada 1901 ia meningkat kepada 32.5 juta orang. Hal ini lebih banyak berlaku di bandar-bandar utama. Di Birmingham pada 1801 terdapat seramai 71,000 orang penduduk, menjelang 1851 ia meningkat kepada 265,000 orang dan pada 1901 mencapai 760,000 orang penduduk. Manchester pula, bermula 1801 dengan 75,000 orang kemudian 338,000 orang dan seterusnya 645,000 orang

penduduk. Begitu juga keadaan di Leeds dengan 53,000 orang, kemudian meningkat 172,000 orang dan mencapai 429,000 orang penduduk pada 1901. Pada tahun 1881 terdapat sebanyak 47 buah bandar yang mempunyai populasi seramai lebih daripada 50,000 orang. Dalam tempoh 20 tahun kemudiannya jumlah itu meningkat kepada 77 buah bandar. Manakala 1/3 daripada bandar di England dan Wales telah mempunyai penduduk antara 100,000 hingga 250,000 orang (Gerald Burke, 1971: 126-127). Wrigley (1990), menyebutkan pertumbuhan populasi di England antara 1600 hingga 1800 ialah 111 peratus. Sementara, kadar pertumbuhan di bandar pula ialah 600 peratus (lebih 5,000 orang penduduk dianggap bandar); desa bukan pertanian 249 peratus dan di kawasan pertanian kadar pertumbuhannya ialah 9 peratus (Ad van der Woude, Akira Hayami dan Jan de Vries, 1990: 107).

Pertambahan populasi pada awal zaman Revolusi Bandar kedua turut memberi kesan perbandaran yang lain. Ia melibatkan perubahan corak guna tanah – daripada untuk kegunaan pertanian kepada perkilangan, pergudangan, dan perumahan. Bentuk, saiz dan konsep bandar turut berubah – pembangunan bandar pada awalnya adalah secara organik dan berselerak hinggalah idea perancangan bandar tercetus pada zaman itu. Lebih daripada itu, Revolusi Bandar yang kedua ini juga telah menerbitkan pula revolusi-revolusi lain yang terkesan kepada perbandaran. Antaranya ialah Revolusi Pengangkutan – lahirnya mod-mod pengangkutan yang dijana oleh enjin mekanikal, Revolusi Pertanian – di mana aktiviti pertanian dimajukan dengan penggunaan mesin dan jentera dan Revolusi Ekonomi – yang mana asas ekonomi berubah daripada pertanian kepada

perindustrian serta wujud persoalan-persoalan asas iaitu ‘Apa yang hendak dikeluarkan?’, ‘Bagaimana mengeluarkan?’ dan ‘Untuk siapa di keluarkan?’

Selain itu, revolusi tersebut juga telah menerbitkan beberapa idea baru kepada perbandaran. Peringkat awal Revolusi Industri telah memperlihatkan pembangunan yang tidak terancang, berselerak dan mengotorkan. Bagaimanapun masalah itu telah menjadi perangsang hingga tercetusnya idea-idea perancangan dan pembangunan bandar yang berkesan hingga ke hari ini. Antaranya ialah konsep *Utopia* dan *Garden City*; sambil mengambil semula konsep silam seperti *Greek Style*, *French Renaissance Style*; konsep pembangunan bandar *Victorian City*; perumahan *six story tenement, two and three story tenement* dan beberapa yang lain.<sup>11</sup>

Menurut Leonard Reissman (1964), dalam konteks perindustrian, urbanisasi bukan sahaja bermaksud transformasi luar bandar, pertanian atau masyarakat tetapi juga perubahan yang berterusan di dalam bandar industri itu sendiri. Ia tidak berhenti tetapi terus mengubah bandar kepada bentuk yang lain. Beliau juga menyatakan bahawa proses urbanisasi pada dan selepas industrialisasi adalah lebih pasti dan pantas daripada urbanisasi awal iaitu sebelum Revolusi Industri. Sebagai sokongan kepada kenyataan itu, lihat jadual di bawah.

**Jadual 2.2: Populasi di Bandar-bandar Besar (>100,000 orang)**

Tahun	1800		1850		1900		1950	
	Kawasan	Juta	%	Juta	%	Juta	%	Juta
Dunia	15.6	1.7	27.5	2.3	88.6	5.5	313.7	13.1
Asia	9.8	1.6	12.2	1.7	19.4	2.1	105.6	7.5
Eropah+USSR	5.4	2.9	13.2	4.9	48	11.9	118.2	19.9
Afrika	0.3	0.3	0.25	0.2	1.4	1.1	10.2	5.2
Amerika	0.1	0.4	1.8	3	18.6	12.8	74.6	22.6
Oceania	0	0	0	0	1.3	21.7	5.1	39.2

**Sumber:** *Ubahsuai daripada Leonard Reissman, 1964.*

Secara ringkasnya dapat dikatakan bahawa urbanisasi selepas Revolusi Bandar kedua sama ada di barat atau di negara-negara membangun yang lain pada hari ini, mengalami proses yang sama walaupun berbeza dari segi tempat dan masa. Umumnya, ramai cendekiawan yang bersetuju bahawa Revolusi Industri berlaku pada masa yang berlainan di seluruh dunia dan ia masih berlangsung. Di Perancis, Belgium, Jerman dan Amerika Syarikat ia berlaku sekitar pertengahan abad ke 19; di Sweden dan Jepun pada akhir abad ke 19; di Rusia dan Canada hanya selepas memasuki abad ke 20; dan di bahagian-bahagian Amerika Latin, Timur Tengah, Asia Tengah dan Selatan serta Afrika ia berlaku semasa atau selepas abad ke 20.<sup>12</sup> Buat masa ini industrialisasi masih lagi berperanan sebagai landasan kepada proses perkembangan bandar di seluruh dunia. Ini tidak terkecuali kepada Malaysia yang sedang memasuki era Globalisasi dan Perbandaran Mampan yang turut memfokuskan pembangunan bandar ke arah industrialisasi seperti bandar-bandar lain di Asia dan Dunia. Ia jelas menerusi cabaran-cabaran yang terkandung di dalam Wawasan 2020 iaitu suatu impian untuk mencapai negara industri yang maju.

Dalam konteks Malaysia juga, urbanisasi jelas berkembang. Dari segi populasi penduduk bandar, peningkatkan populasi terutama di bandar-bandar yang menggiatkan aktiviti perindustrian nampak ketara. Antara bandar yang mengalami pertambahan populasi yang tinggi ialah Johor Bahru, Georgetown, Ipoh, Petaling Jaya, Shah Alam dan Butterworth/Seberang Perai. Pada amnya peratus penduduk bandar di Malaysia adalah kira-kira 61.8% daripada 23.27 juta orang penduduk pada tahun 2000.<sup>13</sup> Jumlah ini menunjukkan tahap perbandaran di Malaysia amnya dan Semenanjung Malaysia khasnya adalah pesat kerana sudah mencapai lebih daripada separuh penduduk tinggal di kawasan bandar yang pada amnya lengkap.

**Jadual 2.3: Penduduk Bandar di Semenanjung Malaysia 1911-1991**

Tahun	Penduduk Bandar	Peratus
	'000	(%)
1911	250,273	10.7
1921	406,936	14.0
1931	570,513	15.1
1947	929,928	18.9
1957	1,666,969	26.6
1970	2,530,433	28.7
1980	4,304,000	37.7
1991	6,527,000	49.7
2000	12,126.10	52.1

**Sumber:** Ubahsuai daripada Fauza Abd Ghaffar, 1999 dan Jabatan Perangkaan Malaysia, 2000.

Pada tahun 1947, hanya tiga buah negeri iaitu Pulau Pinang, Selangor dan Melaka mempunyai penduduk bandar yang melebihi 20 peratus, sementara negeri-negeri lain adalah sebaliknya. Bagaimanapun, menjelang kemerdekaan pada 1957 negeri-negeri seperti Perak, Pahang dan Johor juga telah mencapai kadar yang

sama. Sementara sekitar tahun 1957 hingga 1970 dan 1970-an hingga 1980, pertumbuhan penduduk bandar merosot ekoran ancaman komunis, darurat, kelembapan ekonomi dan ketidakseimbangan wilayah. Pun begitu, kebanyakan bandar di negeri-negeri pantai barat Semenanjung tidak mengalami masalah yang ketara berbanding di pantai timur. Tempoh 1980-1991 pula memperlihatkan pertumbuhan penduduk bandar serta perbandaran yang pesat terutamanya di negeri-negeri yang menggiatkan sektor perindustrian (Fauza Abd Ghaffar, 1999).

Menurut laporan The Asian Development Bank<sup>14</sup> menjelang tahun 2025, di Asia akan terdapat sebanyak 20 buah bandar yang mempunyai populasi lebih daripada 10 juta orang. Dalam keadaan semasa 9 buah bandar telah mencapai tahap itu. Bandar-bandar itu ialah

1. Beijing
2. Bombay
3. Culcatta
4. Jakarta
5. Osaka
6. Seoul
7. Shanghai
8. Tianjin
9. Tokyo

empat buah bandar yang akan menyusul pula tidak berapa lama lagi ialah

1. Bangkok
2. Dhaka
3. Karachi
4. Manila

sementara 6 buah yang terakhir yang akan mencapai populasi 10 juta penduduk menjelang 2025 itu ialah

1. Lahore
2. Hyderabad
3. Bangalore
4. Madras
5. Shanyang
6. Rangoon

Begitulah gambaran urbanisasi sejak Revolusi Bandar pertama 3500 tahun lalu hingga kini dan imej masa depan bandar-bandar di dunia. Dijangkakan cabaran pengurusan bandar tidak lagi menumpu kepada kawasan yang dianggap bandar tetapi lebih kepada pengurusan metropolitan. Menjelang 2030 isu dan cabaran

pengurusan berkemungkinan besar akan menjurus kepada megalopolis dan seterusnya eperopolis dan acumenopolis.

Fenomena perbandaran yang pesat itulah yang telah memberi impak kepada kepentingan pengurusan bandar. Semakin ramai orang tinggal di bandar bermakna semakin bertambah elemen bandar serta semakin banyak keperluan dan infrastruktur yang diperlukan. Mengikut kajian yang dijalankan oleh The Urban Governance Initiative (TUGI) (1999), menjelang tahun 2010 penduduk dunia akan berjumlah 7 billion orang. Sementara 4.2 billion daripadanya akan mendiami zon Asia dan Pasifik. Daripada jumlah itu, kira-kira 43 peratus penduduk Asia merupakan warga bandar dan menjadi sebahagian penumpuan ekonomi iaitu 45 peratus daripada pertumbuhan ekonomi dunia. Dalam konteks Asia, TUGI mengandaikan kira-kira 33 buah bandar utama akan mempunyai penduduk lebih daripada 5 juta orang. Terbayang di sini keperluan yang mesti diuruskan di bandar-bandar pada masa hadapan, terutamanya dalam dekad pertama abad ke 21.

Perkembangan bandar yang diasaskan oleh pertambahan bilangan penduduk sebagai akibat daripada peralihan ekonomi, terutamanya selepas Revolusi Industri telah menyebabkan berlaku peningkatan kepada permintaan dan keperluan empat perkara utama. Empat perkara tersebut ialah infrastruktur, pekerjaan, perumahan dan sumber. Keempat-empat perkara ini sangat penting kepada penduduk bandar untuk melangsung kehidupan mereka. Infrastruktur yang terdiri daripada utiliti utama seperti bekalan air, elektrik/gas/bahan api, telekomunikasi, pembetungan dan pengurusan sisa pepejal menjadi kemestian sejak permulaan abad ke 19. Begitu juga dengan infrastruktur lain – sebagai contoh yang berkaitan dengan

pengangkutan sejak era automobil (*automobile age*). Antara infrastruktur yang penting ialah jalan raya, jambatan dan TLK. Sama juga dengan keperluan kepada pekerjaan, perumahan dan sumber.

Peningkatan permintaan dan keperluan kepada perkara-perkara tersebut, lebih-lebih lagi infrastruktur telah memberi kesan langsung kepada pihak yang bertanggungjawab menyediakannya. Sudah tentu dalam konteks ini ia berkaitan dengan kerajaan tempatan. Lantaran itu, pengwujudan atau pembesaran organisasi pengurusan bandar adalah sangat mendesak. Ia bertujuan untuk memastikan perancangan, keputusan, pentadbiran, penyediaan, penyelenggaraan dan penguatan kuasaan keperluan-keperluan bandar tadi dapat diuruskan oleh suatu badan khas dengan sempurna. Inilah yang dipanggil sebagai '*Need to Management*' dalam proses perbandaran. Menerusi masa, pada abad ke 20, telah berlaku banyak pembaikan dalam pengurusan bandar. Pembaikan yang dimaksudkan ialah berkenaan dengan nilai dan etika pengurusan serta corak dan gaya pengurusan. Hal ini terjadi kerana terdapat beberapa masalah yang timbul dalam proses pengurusan itu hingga menjaskan ketersampaian keperluan-keperluan bandar. Antara masalah yang timbul di Britain dan Amerika Syarikat pada tahun 1950-an dan 1960-an misalnya ialah ketidakcukupan infrastruktur, agihan yang tidak adil, mutu penyelenggaraan yang rendah, daya pengurusan yang lemah dan peningkatan ekonomi yang tidak seimbang (David Rogers and Willis, D.Hawley, 1974).

Secara langsungnya, perkembangan bandar yang diasaskan oleh pertambahan bilangan penduduk juga telah menimbulkan masalah kepada aspek pengangkutan bandar dan TLK khasnya. Masalah pengangkutan bandar dan TLK

menjadi rumit apabila lebih ramai penduduk bandar menjana perjalanan mereka dengan pengangkutan persendirian iaitu automobil. Masalah itu telah menjadikan pengurusan infrastruktur pengangkutan seperti TLK satu keperluan yang penting seperti yang jelas ditunjukkan oleh J. Michael Thomson (1977). Lebih memberatkan keadaan ialah kekurangan penjanaan perjalanan dengan pengangkutan awam akibat pelbagai masalah lain dalam pengurusan pengangkutan awam itu sendiri.

**Jadual 2.4: Jumlah Penduduk Bandar dan Kenderaan**

Tahun	1950		1960		1970	
	Bandar	Populasi (juta)	Kenderaan (juta)	Populasi (juta)	Kenderaan (juta)	Populasi (juta)
New York	12	2.4	12.5	3.1	13.3	3.8
Chicago	5.25		6	1.8	6.6	2.3
London	8.2	0.8	8	1.9	7.4	2.9
Melbourne	1.4	0.24	1.85	0.5	2.1	1
Istanbul	0.9		1.7	0.034	2.8	0.1

*Sumber: Ubahsuai daripada J. Michael Thomson, 1977.*

J. Michael Thomson (1977), telah menjelaskan masalah dan isu pengangkutan bandar yang dilihat telah menyebabkan ramai orang memikirkan suatu bentuk pengurusan yang sepadu, terancang, cekap dan berkesan. Ini sangat penting kerana mengikut perspektif Thomson dapat dirumuskan bahawa isu perbandaran wujud kerana dipengaruhi dengan kuat oleh perkembangan populasi. Dapat dijustifikasikan di sini bahawa populasi adalah berkenaan dengan proses perbandaran/urbanisasi, saiz bandar, keperluan hidup, alam sekitar, sumber, infrastruktur dan pelbagai lagi. Ia juga menjadi punca kepada masalah yang

memerlukan pengurusan bandar yang sempurna. Buktinya dapat dilihat melalui contoh pengaruh populasi terhadap pemilikan dan penjanaan perjalanan di beberapa bandar seperti yang ditunjukkan dalam jadual 2.4 di atas.

## **2.4 Aspek-aspek Utama Dalam Pengurusan Bandar**

Terdapat beberapa aspek utama di dalam sektor pengurusan bandar. Aspek-aspek ini menjadi elemen penting kepada proses pengurusan organisasi terutamanya yang berkaitan dengan bandar atau PBT. Aspek-aspek seperti rangkakerja institusi, kepimpinan, kewangan, sumber manusia dan kakitangan, polisi, strategi, perancangan dan program-program implementasi menjadi nadi kepada proses pengurusan PBT. Rata-rata para pengkaji menyentuh aspek-aspek tersebut dalam setiap perbincangan mengenai pengurusan bandar<sup>15</sup>. Dengan kata lain, tanpa aspek-aspek tertentu secara tradisinya proses pengurusan itu sukar diterjemahkan dengan praktikal yang berkesan, malah lebih sukar untuk mencapai kecekapan dan keberkesan.

### **2.4.1 Rangkakerja Institusi**

Sesebuah organisasi seperti PBT yang mempunyai fungsi dan tanggungjawab yang besar kepada masyarakat semestinya mempunyai rangkakerja ataupun struktur organisasi yang jelas dan lengkap. Pada rangkakerja ini, hierarki kuasa, jawatan, fungsi dan tanggungjawab perlu disusun dengan teratur. Organisasi yang mempunyai bidang-bidang kuasa yang jelas dan tersusun berupaya menggerakkan proses pengurusan dengan mudah, cepat, cekap dan berkesan.

Selain daripada itu, ia juga merupakan lakaran minda terhadap pembahagian kuasa dalam organisasi.

Secara amnya rangkakerja PBT di Malaysia adalah bercorak sistem jawatankuasa (Phang Siew Nooi, 1989: 72). Ia mengikut peruntukan Akta 171 iaitu bergantung kepada suatu majlis dan jawatan-jawatankuasa yang ditubuhkan oleh Kerajaan Negeri dan PBT itu sendiri (Akta 171, sek. 3 dan 28). Mengetuai PBT ialah seorang Datuk Bandar atau Yang Dipertua (YDP) (mengikut taraf PBT itu sama ada Majlis Bandaraya atau Majlis Perbandaran/Daerah) sebagai pengerusi kepada majlis. Di samping itu terdapat juga ahli-ahli lain yang menganggotai majlis yang dipanggil Ahli Majlis. Bilangan Ahli Majlis bagi satu-satu PBT ialah tidak kurang daripada 8 orang dan tidak lebih daripada 24 orang. Ahli-ahli Majlis ini adalah dilantik oleh Kerajaan Negeri (Akta 171, sek. 10 – 12). Ahli-ahli majlis merupakan sumber dasar serta keputusan kepada perjalanan operasi PBT secara keseluruhannya.

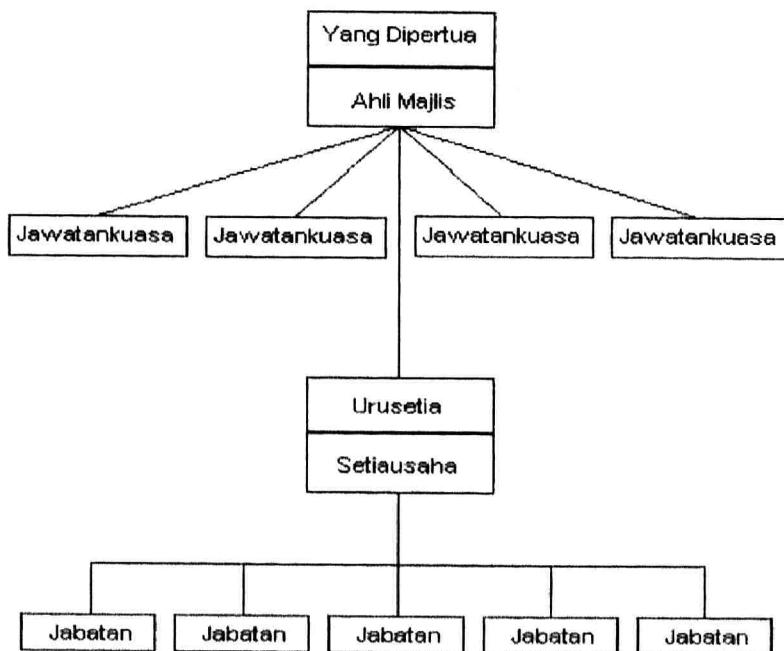
Majlis PBT yang ditubuh mempunyai jawatan-jawatankuasa sebagai suatu sub-organisasi yang penting dalam pengurusan PBT. Ia dianggotai oleh seorang pengerusi, sebilangan Ahli Majlis dan beberapa orang pegawai pentadbiran. Fungsi utama jawatankuasa ini ialah memeriksa dan melaporkan apa-apa perkara yang berkaitan dengan tanggungjawabnya, selain daripada menjalankan apa-apa tugas yang difikirkan sesuai dilaksanakan melalui suatu jawatankuasa itu secara langsung oleh PBT (Akta 171, sek. 28).

Seorang Setiausaha juga dilantik untuk menjalankan tugas urusetia dan pentadbiran harian dengan maksud membantu Datuk Bandar atau YDP dan Ahli-

ahli Majlis dalam hal ehwal pengurusan dan pentadbiran PBT. Setiausaha boleh dianggap sebagai eksekutif yang memegang kuasa birokrasi dalam PBT. Sementara yang menjalankan tugas-tugas pelaksanaan dasar ialah jabatan-jabatan atau bahagian-bahagian atau unit-unit yang ditubuhkan oleh PBT itu sendiri. Lazimnya, jabatan, bahagian dan unit inilah yang melaksanakan urusan teknikal dan praktikal yang diarahkan oleh Majlis PBT.

Selain daripada sistem jawatankuasa seperti yang diamalkan di Malaysia terdapat beberapa lagi sistem yang digunakan untuk mewujudkan rangkakerja institusi pengurusan bandar. Antara sistem itu ialah *United State Strong Mayor System*, *United State Week Mayor System*, *United State Commissioner System*, *British Executive Committee System*, *British Management Board System*, *The Irish Manager System*, *Indian Commissioner System* dan *Swedish Board of Administration System* (Phang Siew Nooi, 1989: 2). Penggunaan sistem-sistem ini bergantung kepada penerimaan negara tersebut dan orientasi mereka terhadap penjajahan dan sumber pembentukan negara dan kerajaan mereka.

**Rajah 2.5: Struktur/Rangkakerja Pengurusan PBT Malaysia**



**Sumber:** *Ubahsuai daripada Phang Siew Nook, 1989 & Ahmad Atory, 1997.*

#### 2.4.2 Pengurus/Kepemimpinan (*Managerial*)

Pengurus dalam pengurusan bandar bermaksud pemegang atau pemegang pemegang kuasa tertinggi di dalam organisasi PBT. Berdasarkan sistem jawatankuasa, ahli-ahli yang menganggotai majlis dan jawatankuasa termasuk pengerusinya dikelaskan sebagai pemimpin. Dalam konteks pengurusan bandar, mereka ini dianggap sebagai ahli-ahli pengurus bandar (*City Managerial Council*) dan yang paling unggul ialah pengerusi (Datuk Bandar/YDP) yang dianggap sebagai pengurus bandar kelas pertama (*City Manager*).

Kepimpinan inilah yang memainkan peranan utama dalam pengurusan sesebuah bandar. Pada mereka terletaknya beberapa fungsi utama pengurusan. Antaranya ialah membuat keputusan, membentuk polisi, merangka dan

membentangkan belanjawan serta menentukan prosedur, peraturan dan undang-undang. Dari sudut yang lain, kepimpinan PBT juga adalah simbol dan moral kepada PBT, masyarakat dan bandarnya. Selain itu mereka juga adalah tunggak kepada perpaduan masyarakat, tempat bergantung harapan serta kadang-kadang menjadi tempat rujukan komuniti.

Charles R. Adrian (1969) dalam laporan kajiannya ke atas pengurusan beberapa buah bandar di Amerika Syarikat menyebut

*...in this preliminary report indicate that the manager and his administration are the principles sources of policy innovation and leadership in council manager cities.*

(Edward C. Banfield, 1969: 306)

Satu kajian yang dilakukan oleh Stone, Price dan Stone (1940) ada menyebutkan yang berikut

*...secara umumnya adalah ganjil bagi pengurus bandar malarikan diri dari menjadi pemimpin dalam hal yang berkaitan dengan polisi, kerana ia adalah bahagian yang penting dalam pentadbirannya. Lebih penting ialah polisi itu dimasukkan dalam belanjawan yang sudah tentu beliau mesti menyedia dan mengemukakannya. Cadangan-cadangan pengurus bandar terhadap polisi penting adalah hal yang*

*menjadi pengetahuan umum walaupun ia dibuat dalam sesi eksekutif pihak majlis.*

(Edward C. Banfield, 1969: 307)

Sementara itu, Simon (1957) pula berpendapat bahawa pemimpin bandar adalah seseorang yang bersedia untuk menyatupadukan manusia dalam hal pemburuan matlamat (Edward C. Banfield, 1969: 309). Manakala, dalam soal membuat keputusan, sesebuah bandar mesti mempunyai pemimpin yang boleh mempengaruhi dan berupaya membuat keputusan terhadap pelbagai cadangan daripada agensi luar dan dalam. Pemimpin ini berupaya membentang dan kadang kala mempertahankan cadangan-cadangan polisi yang dikemukakan sama ada oleh agensinya, kumpulan penasihat/ahli majlis, jawatankuasa atau pihak swasta. Selain itu, pemimpin bandar juga boleh meyakinkan rakyat dengan kekuatan kedudukan, status, ilmu, pengalaman dan sumber rujukan (golongan profesional) serta terpelihara kata-katanya (pandai menggunakan diplomasi dan berhujah).

Kaedah melantik pemimpin PBT adalah mengikut sistem dan undang-undang yang digunakan. Di kebanyakan negara yang juga mengamalkan sistem Persekutuan (*Federation*) dan demokrasi, pemilihan pemimpin bandar dibuat menerusi pilihan raya. Di Malaysia amalan memilih pemimpin bandar menerusi pilihan raya tidak lagi diamalkan tetapi dilakukan secara lantikan. Perlantikan pemimpin bandar/PBT dibuat mengikut peruntukan Akta 171. Kuasa melantik pemimpin ini ada pada Pihak Berkuasa Negeri (Akta 171, sek.10).<sup>16</sup>

### **2.4.3 Kewangan**

Aspek kewangan lazimnya menjadi elemen penggerak kepada organisasi – tanpa kewangan (pendapatan dan perbelanjaan) tidak banyak tugas yang dapat dilakukan. Kewangan merupakan sumbangan dan cagaran yang terbesar kepada kebanyakan proses pengurusan. Melalui upah dapat dibayar, barang dan peralatan boleh dibeli, modal dan harta dapat dikumpul, kredibeliti mudah dibentuk, motivasi dapat ditingkatkan, perkhidmatan dan infrastruktur dapat dibina serta pelbagai lagi yang dapat dilakukan. Pendek kata, ada wang semua boleh jadi.

Dari segi mendapatkan wang, terdapat variasi yang berbeza pada PBT mengikut negara. Ia berdasarkan sistem dan amalan pengurusan PBT terbabit. Bagaimanapun terdapat beberapa asas untuk mendapatkan wang ini. Antaranya ialah berdasarkan cukai; sewa, lesen, pulangan pelaburan dan denda; jualan, perkhidmatan dan yuran; serta geran, pinjaman dan peruntukan dari kerajaan yang lebih tinggi tarafnya. Manakala perbelanjaan pula meragumi beberapa asas iaitu emolumen; penyediaan perkhidmatan, penyelenggaraan dan bekalan; peralatan dan kelengkapan pejabat; percetakan; pengangkutan; sewa; pemulangan pembayaran, perhubungan, faedah, dividen dan insuran.

Dalam konteks ini, kewangan adalah penjana kepada pergerakan keseluruhan proses pentadbiran bandar oleh PBT. Malah ia merupakan teras kepada semua peringkat kerajaan dan swasta yang terlibat dalam penyediaan persekitaran kehidupan yang ideal dan harmoni. Aspek kewangan PBT akan diperincikan pada bahagian 2.7 nanti.

#### **2.4.4 Sumber Manusia dan Kakitangan**

Bagi menjamin perlakasanaan segala dasar, prosedur, birokrasi, peraturan dan susun atur organisasi, kakitangan profesional dan sokongan merupakan sumber yang penting kepada pengurusan. Kakitangan (*Man Power*) adalah agen perancangan dan pelaksana segala dasar dan keputusan yang telah dibuat oleh peringkat pengurusan tertinggi. Pengurusan sumber manusia juga adalah aspek penting di dalam keseluruhan proses pengurusan bandar oleh PBT. Jika ia terabai, tenaga untuk melaksana dan menjalankan proses peringkat-peringkat pengurusan itu akan gagal. Davey (1996), menyatakan objektif utama polisi kakitangan dalam pengurusan bandar ialah untuk menarik, mendapat, menahan dan membangun manusia yang mempunyai kebolehan dan kemahiran tinggi, dan untuk membentuk sebuah persekitaran kerja yang menggalakkan komitmen dan inovasi, dan untuk mempertahankan mutu yang mudah hilang iaitu ketinggian moral (Kenneth J. Davey, 1996: 162).

Isu utama dalam pengurusan sumber manusia ialah perlantikan, pembangunan dan pemberhentian kakitangan. Terdapat tiga jenis sistem pengurusan kakitangan yang disenaraikan oleh United Nation *Local Government Personnel Systems*, (UN, 1966). Sistem yang pertama dipanggil *Separate Personnel System* iaitu setiap kerajaan tempatan mempunyai kuasa untuk melantik dan memberhentikan kakitangannya. Kakitangannya juga tidak boleh bertukar tempat dengan PBT yang lain walaupun dengan kehendak peringkat kerajaan yang lebih tinggi. Sistem ini memberi kedudukan yang spesifik kepada kakitangannya untuk menjalankan tugas-tugas PBT. Bagaimanapun, ia tidak begitu berkesan dari segi

peningkatan dan peralihan pengalaman serta kurangnya pembangunan dalam produktiviti bagi jangka panjang.

Sistem kedua pula ialah *Unified Personnel System*. Sistem seragam ini memperlihatkan semua atau sebahagian daripada kategori penting jawatan dan perkhidmatan dibentuk dari peringkat perkhidmatan awam nasional. Ini bermakna penentuan jawatan, pengiklanan, pelantikan, pertukaran dan pemberhentian kakitangan dibuat di peringkat nasional. Sistem ini juga dikenali sebagai sistem payung yang mana skop perkhidmatan adalah melingkupi perkhidmatan kerajaan tempatan dan kementerian yang berkenaan atau pada peringkat kerajaan negerinya. Kakitangan boleh bertukar atau berpindah ke semua peringkat perkhidmatan kerajaan tempatan yang dinaungi oleh kerajaan pusat. Bagaimanapun, keburukannya ialah kedudukan seseorang kakitangan itu bergantung kepada ketuanya dan boleh ditukarkan ke mana-mana jawatan dan lokasi yang mungkin tidak menyenangkan.

Sistem terakhir dikenali sebagai *Intergated Personnel System* iaitu suatu sistem yang bersepada yang membolehkan kakitangan memasuki pelbagai perkhidmatan kerajaan yang ada. Ini bermakna seseorang kakitangan tidak tertumpu kepada perkhidmatan kerajaan tempatan sahaja tetapi ke perkhidmatan kerajaan yang lain. Kedudukan kakitangan dalam banyak segi adalah lebih terjamin, namun kesan daripada arahan pegawai yang lebih tinggi boleh menyebabkan seseorang itu berada di tempat yang sangat disukai atau sebaliknya.

Perkara-perkara lain yang menjadi komponen pengurusan sumber manusia/kakitangan ialah gaji, tempoh memegang jawatan, latihan, pertukaran,

disiplin, pemberhentian dan pencen. Semua ini adalah asas yang perlu dititik berat dalam setiap pengurusan bandar. Komponen ini boleh dianggap sebagai kebajikan dan hak kakitangan yang menjalankan tugas dan amanah yang diberikan. Selain daripada itu soal yang berkaitan dengan pembangunan dari segi motivasi, moral, pendidikan, produktiviti dan sebagainya juga adalah keperluan yang wajar diberikan kepada kakitangan. Di samping itu, hal-hal kebajikan am dan sosial seperti kesihatan, perumahan dan cuti turut termasuk di dalam hal yang perlu diuruskan oleh PBT dalam konteks ini.

#### **2.4.5 Polisi, Strategi dan Perancangan**

Polisi, strategi dan perancangan dibentuk pada pelbagai peringkat – sama ada di peringkat nasional, negeri maupun tempatan. Di Malaysia dasar utama kerajaan dibentuk oleh kerajaan pusat ataupun kabinet yang telah melalui proses perbahasan. Pada masa ini dasar yang paling berpengaruh ialah Wawasan 2020. Ia merupakan dasar dan visi jangka panjang yang menjadi tunjang kepada polisi, strategi dan perancangan yang lain. Mengkorori Wawasan 2020 ialah dasar-dasar besar yang lain seperti Dasar Ekonomi Baru (DEB) dan Dasar Pembangunan Nasional (DPN). Di samping itu terdapat juga dua lagi dasar penting di peringkat nasional itu Rancangan Rangka Jangka Panjang (RRJP) (untuk tempoh setiap 10 tahun) dan Rancangan Malaysia (RM) (untuk tempoh setiap 5 tahun). Justeru, bagi polisi-polisi lain di peringkat negeri dan PBT khasnya adalah berpandukan kepada dasar-dasar utama di peringkat nasional, dan hubungan yang paling dominan ialah di antara polisi kerajaan negeri dengan PBT – bersesuaian dengan kedudukan PBT yang berada di bawah bidang kuasa negeri.

Oleh itu dalam konteks PBT, yang paling penting ialah polisi, strategi dan perancangan yang di buat pada peringkatan tempatan. Polisi-polisi di peringkat tempatan adalah yang paling sesuai dengan permasalahan di kawasan tersebut serta tidak terpesong daripada dasar di peringkat kerajaan yang lebih tinggi.

Di peringkat tempatan ini, polisi, strategi dan perancangan dibentuk menerusi beberapa kaedah birokrasi dalam pentadbiran PBT. Pihak yang bertanggungjawab membentuk dasar di peringkat ini ialah Ahli-ahli Majlis. Dari sudut pengurusan, polisi dan strategi inilah yang menjadi panduan perancangan, penyediaan dan pelaksanaan program-program kepada bandar-bandar. Oleh hal yang demikian polisi, strategi dan perancangan juga adalah aspek penting kepada pengurusan bandar kerana ia menjadi panduan kepada penyediaan, pelaksanaan dan penyelesaian pelbagai kemudahan dan isu bandar.

Secara lazimnya, PBT mempunyai dua kategori dasar iaitu dasar pentadbiran dan pengurusan serta dasar pembangunan. Dasar pentadbiran dan pengurusan dibentuk bertujuan untuk memandu sistem pentadbiran dan pengurusan am PBT terbabit, manakala dasar pembangunan pula adalah dasar-dasar yang dibentuk menerusi pelan-pelan pembangunan seperti Rancangan Struktur dan Rancangan Tempatan. Bagi PBT di Malaysia, mereka bebas untuk membentuk polisi, strategi dan perancangan secara kendiri asalkan tidak lari daripada dasar negeri dan nasional serta tidak mengatasi undang-undang dan perlembagaan.

#### **2.4.6 Implementasi**

Berdasar kepada polisi, strategi dan perancangan yang telah dibentuk, wajar bagi PBT merangka program yang praktikal untuk dilaksanakan sama ada oleh PBT

itu sendiri atau menerusi kaedah penswastaan, kontrak dan usaha sama. Dalam sektor pengurusan, membentuk dasar dan membuat keputusan bukanlah semata-mata proses yang perlu dilalui. Ia termasuk juga implementasi terhadap dasar dan keputusan yang telah dibuat. Dari sudut hierarkinya, implementasi adalah peringkat pengurusan yang paling bawah, namun ia adalah proses yang mempunyai darjah kepentingan yang sama tinggi dengan yang lainnya. Malah dari perspektif imej, implementasi memberi kesan langsung kepada PBT kerana hubungannya dengan masyarakat adalah sangat rapat.

Untuk melaksanakan program-program yang dirancang (termasuk penyediaan, penyelenggaraan dan penamatan) PBT mempunyai empat kaedah yang boleh dilakukan. Ia boleh dilaksanakan oleh PBT secara sendiri dengan keseluruhan fungsi dan tanggungjawab terletak di bahunya. Contoh, projek pengindahan bandar yang boleh uruskan oleh PBT dengan menggunakan dana, tenaga, kakitangan, peralatan dan sebagainya yang dimiliki oleh PBT itu sendiri. Kaedah lain ialah melalui penswastaan iaitu mengalihkan sebahagian atau sepenuhnya fungsi dan tanggungjawab pengurusan kepada pihak swasta (*private enterprise*). Misalnya, projek penyelenggaraan bekalan air yang dilakukan oleh PBT di Lembah Kelang. Selain itu PBT juga boleh mengkontrakkan program tersebut dengan pembahagian tanggungjawab yang tertentu. Kaedah ini dilakukan menerusi penawaran tender kepada syarikat-syarikat swasta dan perbadanan kerajaan dimana projek diuruskan oleh pihak kontraktor sehingga tempoh masa tertentu sebelum diserahkan semula kepada PBT. Kaedah terakhir ialah melalui usaha sama iaitu PBT bersama-sama dengan agensi kerajaan atau swasta yang lain melaksanakan program yang telah

dirancang. Kaedah ini memerlukan pembahagian kuasa, fungsi dan keuntungan yang boleh diterima oleh kedua-dua pihak. Kaedah ini juga baik untuk tujuan pemindahan teknologi dan membaikkan pengurusan.

Walau apapun kaedah pelaksanaannya, implementasi tetap menjadi suatu aspek penting dalam pengurusan kerana ia biasanya adalah objektif akhir kepada setiap proses pengurusan. Objektif ini perlu dicapai menerusi pengurusan yang cekap dan berkesan agar matlamat organisasi bandar untuk mewujudkan bandar yang ideal, harmoni dan selesa untuk kehidupan manusia tercapai. Lebih daripada itu ialah implikasinya kepada kesejahteraan masyarakat dan kepuasan kepada PBT.

## **2.5 Pertanggungjawaban dan Fungsi**

Lazimnya tanggungjawab diberikan kepada individu atau organisasi yang diberi peranan dalam sesuatu hal. Begitu juga dengan hal pengurusan bandar, dimana peranan mengurus bandar telah diberikan kepada organisasi yang dipanggil PBT atau Kerajaan Tempatan. Sejarah menunjukkan pembentukan PBT di Britain pada 1835 menerusi penggubalan ‘The Municipal Act, 1835’ (*Municipal Corporations Act*) tidak lain bertujuan untuk membentuk suatu pentadbiran baru yang khusus untuk mengurus dan membaiki semula situasi bandar pada masa itu.

Selain daripada nama ‘PBT’ ia juga disebut sebagai ‘urban government’ ataupun penguasa bandar. Dalam hal ini, Rondinelli (1990) menyatakan bahawa tanggungjawab PBT adalah seperti berikut:

1. Menyediakan infrastruktur asas untuk operasi bandar yang cekap;

2. Menyediakan perkhidmatan terhadap pembangunan sumber manusia, meningkatkan produktiviti dan meninggikan taraf hidup masyarakat bandar;
3. Mengawal aktiviti pihak swasta yang boleh memberi kesan kepada kebajikan, kesihatan dan keselamatan populasi bandar;
4. Menyediakan perkhidmatan dan kemudahan yang menyokong aktiviti produktif dan membolehkan agensi swasta beroperasi dengan efisien dalam kawasan bandar.

Walau bagaimanapun tanggungjawab PBT ini kadang-kadang tidak sama antara satu negara dengan negara yang lain, malah antara bandar dengan bandar yang lain. Ini kerana kerajaan mempunyai prinsip, dasar, orientasi dan persekitaran sosial dan fizikal yang berbeza. Seringkali juga ia melibatkan perbezaan sistem nilai dalam masyarakat. Oleh yang demikian, Kenneth Davey (1996) secara umumnya telah mengategorikan tanggungjawab PBT kepada tiga iaitu membekalkan perkhidmatan, mengatur tabiat awam dan merancang serta menyelaras pembangunan.

#### *Membekalkan perkhidmatan*

PBT dikatakan sepatutnya terlibat sama ada secara langsung atau tidak langsung menyediakan semua atau sebahagian daripada perkhidmatan yang terdiri daripada utiliti (seperti bekalan air, bekalan elektrik, bekalan gas, memungut dan melupus sisa pepejal, pembetungan dan telekomunikasi); infrastruktur awam (seperti jalan raya, lampu awam, tandas awam, saliran, tebatan banjir, sekolah, klinik kesihatan dan perubatan, pengangkutan awam dan benteng ombak/sungai);

pembangunan dan penyelenggaraan fizikal (seperti perumahan, taman dan kawasan lapang, muzium, komplek sukan dan kesenian serta dewan); dan program kebajikan awam (seperti penjagaan dan kebajikan orang-orang tua, kanak-kanak dan golongan tidak berupaya).

#### *Mengatur tabiat awam (Regulation)*

PBT bertanggungjawab menyediakan mekanisme yang tegas menerusi pengwujudan peraturan dan penguat kuasaannya. Peranan peraturan ialah untuk meletakkan ketegasan terhadap pengawalan persekitaran dan penswastaan perkhidmatan awam yang melibatkan spesifikasi dan piawaian, malah terhadap tender yang ditawarkan kepada ‘orang dalam’. Oleh itu, sebagai contoh antara objektif-objektif peraturan yang perlu disedari oleh PBT adalah seperti dalam jadual di bawah.<sup>17</sup>

**Jadual 2.5:Objektif Mengatur Tabiat Awam**

Kategori	Objektif
Am & Jenayah	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menyelenggara undang-undang, peraturan dan arahan – termasuk polisi am, pencegahan jenayah, isu moral.</li> <li>▪ Melindungi hak pengguna – termasuk penguat kuasaan kadar timbang dan sukat, diskripsi barang dan perkhidmatan serta sebarang peraturan mengenai mutu dan harga.</li> <li>▪ Peraturan pekerjaan – termasuk menguatkuasakan piawai kesihatan dan keselamatan pekerja, kawalan gaji minimum dan had masa bekerja atau lebih masa.</li> </ul>
Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mengurus lalu lintas – termasuk tempat letak kereta, lampu isyarat, lalaun dan batas pergerakan.</li> <li>▪ Peraturan pengangkutan awam – menguatkuasakan piawai keselamatan dan penyeliaan tambang dan laluan.</li> </ul>
Pembangunan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kawalan pembangunan – permohonan guna tanah, kepadatan penduduk, penempatan, piawai bangunan dan seni bina.</li> </ul>

### **Jadual 2.5 (sambungan)**

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kesihatan alam sekitar – mencegah penyakit berjangkit, pemeriksaan restoran, kawalan serangga perosak dan pendidikan alam sekitar.</li> <li>▪ Kawalan pencemara – peraturan pelepasan asap kenderaan, industri dan tahap kebisingan.</li> </ul>
Pelesenan & Hasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melesenkan aktiviti komersial dan industri.</li> <li>▪ Melesenkan kenderaan dan pemeriksaan tahap keselamatan.</li> </ul>

**Sumber:** *Kajian Pengurusan Infrastruktur Bandar.*

### *Merancang dan menyelaras pembangunan*

PBT juga harus peka terhadap pembangunan terutama secara bersepadu.

Penting bagi PBT menitikberatkan bentuk keseluruhan pembangunan bandar atau berusaha mencapai peningkatan dalam kualiti kehidupan bandar. Ini mungkin memerlukan formula menerusi perancangan yang menyeluruh, polisi dan peraturan yang dapat dicapai dalam empat kategori/bidang.

1. Pembangunan fizikal – penyediaan *Master Plan*, penentuan lokasi, perancangan guna tanah, infrastruktur dan laluan pengangkutan;
2. Program pelaburan – untuk mengukuhkan pendapatan serta mewujudkan perbelanjaan yang bersepadu kepada program pembangunan bandar yang khusus (contoh: *Manila Capital Investment Folio* dan *Indonesian Integrated Urban Infrastructure Investment Programme*);
3. Peningkatan dan pembaikan alam sekitar – mewujudkan pelan yang menumpu kepada pembaikan alam sekitar secara komprehensif menerusi kombinasi pelaburan awam dan tindakan undang-undang (contoh: *Air Pollution Abatement Programme in Mexico City*);

4. Pembangunan ekonomi dan penyediaan peluang pekerjaan – kerjasama dengan agensi kerajaan dan swasta pelbagai peringkat untuk mewujudkan strategi pembangunan ekonomi dan pekerjaan yang komprehensif dan bersepada.

Sementara itu, Redcliffe-Maud Commission,<sup>18</sup> melihat PBT sebagai

*'...an all-round responsibility for the safety, health and well-being, both material and cultural, of people in different localities, in so far as these objectives can be achieved by local action and local initiative, within a framework of national policies'*

(Raymond S.B. Knowles, 1971: 7)

Manakala Carl A. McCandless (1970) di dalam bukunya *Urban Government and Politics* menghuraikan secara berasingan dan jelas tentang fungsi-fungsi PBT setebal 100 halaman. Secara ringkasnya, dalam ketebalan itu beliau telah menghuraikan satu-persatu fungsi PBT yang mana termasuk percukaian dan mencari pendapatan, merangka belanjawan dan perbelanjaan, merancang dan mengawal guna tanah, melaksanakan kerja-kerja awam dan utiliti awam, berfungsi terhadap kesihatan dan kebajikan awam serta bertanggungjawab kepada aspek perumahan dan tempat tinggal.

Phang Siew Nooi (2001) pula dalam kertas kerja yang bertajuk *Role of Local Government in Urban Management*<sup>19</sup> menjelaskan bahawa PBT adalah

sebuah institusi yang mempunyai fungsi kukuh dan struktur tetap. Di kala ini, fungsinya adalah termasuk tugas-tugas rasmi dan am (*formal duties*), mentadbir (*administrative structure*) dan berkaitan dengan kuasa yang mana penting kepada keseluruhan sistem dan kelangsungan PBT itu sendiri.

Dalam konteks Malaysia, PBT telah diberi peruntukan undang-undang yang cukup menerusi Akta Kerajaan Tempatan 1976 (Akta 171) di samping beberapa peruntukan lain seperti Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 (Akta 172), Akta Jalan, Parit dan Bangunan 1974 (Akta 133) dan Akta Pengangkutan Jalan 1987 (Akta 333). Terdapat juga undang-undang kecil di bawah undang-undang induk di atas seperti Undang-undang Kecil Bangunan Seragam, Kaedah-kaedah Pengawalan Perancangan dan Perintah Pengangkutan Jalan (Peruntukan Tempat Letak Kereta) yang masing-masing disediakan di bawah Akta 133, Akta 172 dan Akta 333. Dengan adanya peruntukan undang-undang ini maka tanggungjawab mengurus bandar jelas terletak pada organisasi PBT yang diwujudkan. Dengan itu juga, dari sudut perundangan jelas bahawa PBT di Malaysia mempunyai fungsi pengurusan dan pentadbiran yang berpaut pada prinsip *ultra vires* bersekali dengan fungsi-fungsi mandatori dan budi bicara.

Secara amnya, PBT di Malaysia telah pun menjalankan tanggungjawab dan fungsinya sebagai sebuah organisasi pengurus bandar seperti yang diutarakan oleh ramai pengkaji seperti yang disebutkan di atas. Dinamika pengurusannya juga boleh diperlihatkan dengan adanya aspek-aspek pengurusan bandar pada PBT-PBT tersebut terutamanya selepas penyusunan semula PBT pada tahun 1976. Antara aspek yang telah dilengkapi ialah rangkakerja institusi – menerusi Akta 171;

kepemimpinan berdasarkan perlantikan di samping pembentukan jawatankuasa serta majlis yang diwakili oleh parti-parti pemerintah dan golongan profesional; polisi, strategi dan perancangan – berpandukan Akta 172, Dasar Pembangunan Negara dan dasar-dasar lain; serta pelaksanaan program-program penyediaan infrastruktur, peningkatan sosial dan ekonomi, penyediaan kawasan yang sihat, bersih dan harmoni serta pelbagai lagi melalui konsep-konsep penswastaan, francais, kontrak, usaha sama dan sebagainya.

Selain itu PBT juga telah diberi ruang yang luas untuk melaksanakan fungsi-fungsi tradisinya seperti menjamin kebersihan, kesihatan dan penyelenggaraan kemudahan awam di samping fungsi-fungsi kontemporari seperti meningkatkan hasil menerusi pembangunan dan melibatkan diri dalam aktiviti pembangunan sosial dan rohani masyarakat secara langsung. Semua fungsi itu dijalankan mengikut fungsi-fungsi lazim yang disebut dalam Akta 171. Secara ringkasnya fungsi-fungsi lazim itu dapat dibahagikan kepada empat iaitu:

1. Perlindungan – iaitu kawalan ke atas keselamatan, perancangan dan kesihatan;
2. Alam sekitar – iaitu usaha mewujudkan keadaan ekologi yang seimbang seperti perancangan guna tanah yang optimum dan mengadakan landskap yang baik;
3. Rekreasi – iaitu mengadakan kemudahan-kemudahan sosial yang sesuai untuk membolehkan penduduk menjalankan aktiviti sukan dan rekreasi;

4. Perdagangan – iaitu melibatkan aktiviti-aktiviti yang dapat mendatangkan hasil kepada PBT serta memusatkan ekonomi setempat.

Bagaimanapun pembahagian fungsi PBT yang lebih terbuka ialah dengan membahagikan empat aspek (Hazman Shah Abdullah, 1992: 3). Aspek-aspeknya ialah

1. Pembersihan – ia dianggap ‘*fungsi tradisional*’ iaitu pungutan dan pelupusan sampah/sisa domestik dan industri, pembuangan najis dan sebagainya;
2. Kesihatan – bertanggungjawab memastikan semua kegiatan penyediaan dan penjualan makanan adalah selamat, mengawasi semua jenis ‘*obnoxious trade*’, mengawal makhluk perosak dan binatang peliharaan serta bertindak terhadap kacau ganggu awam (*public nuisance*);
3. Kawalan Pembangunan – termasuk merancang dan mengawal aktiviti pembangunan fizikal;
4. Pembangunan – menjalankan aktiviti pembangunan yang berskala kecil seperti pasar awam, parit dan longkang, kedai dan kemudahan permainan.

## **2.6 Organisasi Dalaman Pengurusan Bandar**

Pengurusan dalaman sesuatu organisasi adalah sangat penting untuk menggerakkan proses pengurusan dan pentadbiran secara menyeluruh. Pengurusan dalaman ini boleh diibaratkan sebagai komponen-komponen enjin seperti omboh,

palam pencucuh, rod, injap dan gear, yang mana pergerakannya yang sistematik membenarkan keseluruhan enjin dan jentera itu bergerak serta dapat menguruskan sub-komponen yang lain.

Dalam konteks PBT sebagai organisasi pengurus bandar, di samping kerjasama dengan agensi-agensi lain sama ada di luar daripada organisasi itu seperti dengan perbadanan-perbadanan kerajaan, jabatan-jabatan kerajaan pusat, agensi swasta mahupun agensi-agensi pengurusan yang berada pada tahap yang sama, hubungan yang lebih utama ialah antara kelompok dalaman. Pengurusan dalaman ini melibatkan tiga kelompok iaitu struktur organisasi, proses dan prosedur serta tabiat/kebiasaan dan budaya. Ketiga-tiga kelompok ini membentuk rangkakerja institusi pengurusan dalaman kepada PBT. Justeru, ia juga mempunyai hubungan yang saling berkaitan antara satu sama lain – struktur organisasi menyokong proses, proses bergantung kepada budaya dan budaya boleh menyokong struktur (Kenneth Davey, 1996: 103).

Berdasarkan amalan di Malaysia, setiap PBT mempunyai dua kategori organisasi utama iaitu organisasi eksekutif yang terdiri daripada Ahli Majlis, jawatankuasa dan setiausaha serta organisasi teknikal dan praktikal yang terdiri daripada beberapa jabatan atau bahagian dan unit. Sementara itu, organisasi teknikal dan praktikal mempunyai struktur organisasi masing-masing mengikut fungsi dan objektifnya. Di antara jabatan-jabatan itu terdapat beberapa buah yang terlibat secara langsung dalam soal pengurusan infrastruktur bandar dan perkhidmatan pengurusan bandar.

Kelompok yang pertama iaitu struktur organisasi bermaksud jawatan dan penjawatnya yang berada pada tingkat tertinggi hingga terbawah yang berperanan besar dalam pengurusan asas organisasi. Mereka ini termasuklah ahli-ahli dalam struktur eksekutif, pegawai-pegawai pentadbiran dan pemimpin-pemimpin politik serta ahli-ahli dalam jawatankuasa yang ditubuhkan sama ada oleh organisasi itu sendiri atau oleh masyarakat setempat. Sementara kelompok kedua iaitu proses dan prosedur termasuk pula perancangan strategik, belanjawan, struktur dan peranan agensi perkhidmatan pengurusan dan pembangunan serta organisasi pengurusan penyediaan perkhidmatan. Dalam erti kata yang lain, kelompok kedua ini melibatkan banyak proses dan prosedur untuk menjalankan pelbagai dasar, program dan pentadbiran harian. Manakala pada kelompok yang ketiga iaitu kebiasaan dan budaya, ia melibat amalan biasa bagi sesebuah PBT itu. Antara perkara yang penting dilihat dalam budaya ini ialah disiplin, rekod masa, rekod penggunaan alatan dan barang serta penyerapan isu-isu yang timbul dan berbangkit. Tidak ketinggalan juga proses dan prosedur yang dijalankan mengikut budaya yang dicerap sejak awal penubuhan organisasi tersebut.

Seperti yang telah diperkatakan pada para sebelum ini bahawa ketiga-tiga kelompok utama dalam pengurusan dalam ini adalah saling berkaitan, maka kelangsungan pengurusan dalam sesebuah PBT itu amat bergantung sekali kepada hubungan setiap satunya dan antara sesama mereka. Dengan kata lain, ketiga-tiganya perlu dikembangkan serta menjadi tonggak kepada proses dalam pengurusan bandar yang akan memberi impak kepada pengurusan bandar secara keseluruhannya. Ketiga-tiganya perlu difahami dengan jelas oleh setiap peringkat.

Secara ringkasnya dapat dijelaskan bahawa ruang lingkup isu-isu pengurusan dalaman pihak pengurusan bandar yang perlu difahami dan saling berkaitan itu adalah terdiri daripada struktur eksekutif bandar, pegawai-pegawai pentadbiran dan pemimpin politik, sub-organisasi (jawatankuasa dsb.). Seterusnya perancangan strategik dan belanjawan (proses, struktur dan gaya), struktur agensi perkhidmatan dan pembangunan (awam - swasta, tempatan – negeri, negeri – pusat, jabatan – jabatan), organisasi dan pengurusan perkhidmatan (pendidikan, pemungutan dan pelupusan sampah, bekalan air dsb.), inventori barang dan alatan serta isu-isu lain yang timbul.

## **2.7 Pengurusan dan Kewangan**

Seperti yang telah diutarakan pada bahagian yang terdahulu, kewangan adalah aspek yang penting dalam pengurusan bandar. Ia amat penting untuk menjalankan kegiatan-kegiatan di pelbagai peringkat dalam organisasi. Malah aliran kewangan yang mencukupi adalah salah satu syarat penting bagi mana-mana organisasi untuk menjamin kesinambungannya (Hazman Shah Abdullah, 1992: 3). Berbalik kepada konsep asas pengurusan iaitu suatu proses untuk mencapai matlamat yang terbaik bermula dari peringkat membuat dasar dan keputusan hingga ke implementasi dan kawalan, maka kewangan dalam pengurusan bandar adalah penggerak kepada proses itu.

Beberapa masalah akan timbul akibat daripada ketidakmampuan PBT dari aspek kewangan. Antara yang paling ketara ialah kewibawaan institusi itu berfungsi sebagai satu agensi masyarakat yang bermaya serta berupaya berdikari dari segi

kewangan (Hazman Shah Abdullah, 1992: 8). Kelemahan kewangan juga menyebabkan ketidakmajuan PBT dalam pentadbiran serta penyediaan kemudahan asas serta pembangunan kepada bandar. Marshall (1974), mengingatkan bahawa wang adalah simbol pertukaran/tuntutan kepada sumber, tenaga manusia/pekerja dan material lain yang digunakan untuk mencapai tujuan-tujuan kerajaan tempatan atau PBT dalam konteks kajian ini (A.H. Marshall, 1974: 43).

Secara amnya proses pengurusan kewangan PBT mempunyai empat (4) peringkat iaitu merancang dan membuat anggaran (*planning and budgeting*), membuat anggaran tahunan (*annual budget*), mengawal pendapatan dan perbelanjaan (*controlling income and payments*) serta membeli dan mengkontrak (*purchasing and contracting*). Sementara itu terdapat tiga (3) elemen lain dalam pengurusan kewangan ini iaitu perakaunan (*accounting*), audit dalaman (*internal audit*) serta perkomputeran dan imformasi (*information and computers*). Semua peringkat dan elemen ini ada di dalam kitaran pengurusan kewangan PBT, yang mana membentuk suatu kaedah mencapai pengurusan yang cekap dan berkesan.

#### *Merancang dan membuat anggaran*

Merancang dan membuat anggaran kewangan PBT adalah tugas besar ahli-ahli yang termasuk Ahli Majlis dan Pegawai-pegawai di pelbagai peringkat. Ia boleh dikatakan melibatkan semua peringkat pengurusan dan menggunakan kebanyakan teknik pengurusan yang khusus (A.H. Marshall, 1974: 49). Semua peringkat di dalam PBT seperti Majlis yang menentukan pelan-pelan tindakan dan polisi asas, para pegawai yang menyelia jawatankuasa-jawatankuasa utama, jurutera yang menyelenggara dan menstrukturkan pembinaan dan pegawai-pegawai

lain yang menjalankan fungsi masing-masing terlibat untuk merancang dan membuat anggaran kewangan pada peringkat masing-masing. Ini kerana perancangan dan belanjawan dapat menyediakan andaian-andaian kewangan yang komprehensif sebagai penentu kepada aliran semua hubungan dalam PBT.

Pada prinsipnya, perancangan dan belanjawan ini berterusan dalam pengurusan PBT yang baik. Oleh itu, perlu terdapat dalam PBT itu tiga jenis/peringkat perancangan dan belanjawan kewangan, iaitu polisi kewangan jangka panjang (untuk tempoh 10 hingga 20 tahun ke atas), pelan tindakan jangka pendek dan belanjawan tahunan (A.H. Marshall, 1974: 50). Secara ringkasnya polisi jangka panjang ialah suatu panduan perancangan untuk tempoh yang panjang bagi PBT melaksanakan projek-projek pembangunan dalaman dan luaran terhadap bandar mereka. Anggaran kewangan dalam perancangan ini adalah nilai kasar yang termasuk unjuran dan andaian perubahan nilai mata wang dan kos masa depan.

Manakala bagi pelan tindakan jangka pendek pula, perancangan dan belanjawan kewangan bagi tempoh yang lebih singkat (3,5 atau 7 tahun) perlu disediakan berpandukan kepada polisi jangka panjang. Pelan ini berfungsi untuk melaksanakan projek-projek mengikut tempoh-tempoh tertentu atau menyelesaikan masalah dalam tempoh tersebut. Pada kebiasaananya perancangan dan belanjawan jangka pendek ini melibatkan projek khusus dan pemberian pengurusan yang rasional. Objektif pelan ini juga adalah lebih serius kerana kewajaran untuk mencapainya adalah tinggi kerana pengaruh kewangan dan nilai pasaran tidak begitu ketara bagi tempoh yang pendek.

### *Membuat anggaran tahunan*

Belanjawan tahunan merupakan pelan tindakan kewangan yang wajib disediakan setiap tahun untuk membolehkan jabatan dan agensi-agensi PBT memaju/menerus dan membangun mengikut landasan dan batasan yang betul. Belanjawan tahunan adalah bersifat realistik dan mempunyai sensitiviti yang tinggi. Ini kerana sebarang keputusan terhadap kewangan bagi tahun-tahun tertentu sering diberi perhatian serius kerana ia akan digunakan dalam kadar masa yang cepat. Belanjawan tahunan juga adalah belanjawan yang mempunyai objektif untuk menjalankan pelan tindakan jangka pendek seterusnya mencapai tujuan polisi jangka panjang. Di samping itu belanjawan tahunan juga perlu dirancang dengan relevan untuk menyelesaikan masalah-masalah semasa, keperluan-keperluan yang mendesak kepada masyarakat dan isu-isu pengurusan PBT itu sendiri.

Dalam proses membuat belanjawan tahunan ini, keputusan muktamad mesti dibuat tentang sesuatu dasar atau program yang telah digariskan dalam polisi jangka panjang dan pelan tindakan jangka pendek. PBT harus memikirkan segala dasar dan perancangan berpandukan kepada anggaran hasil yang diperolehi. Ia adalah penting untuk membentuk dan melaksanakan dasar. Tanpa peruntukan dari belanjawan tahunan ini, maka dasar dan rancangan akan menjadi angan-angan sahaja. Atas sebab itu Marshall (1974) menyatakan bahawa belanjawan adalah alat pentadbiran kewangan yang paling utama dan penting dalam pentadbiran kewangan penguasa tempatan (Hazman Shah Abdullah, 1992).

Dengan sifatnya yang penting dalam pengurusan kewangan PBT, belanjawan menjadi alat pengurusan untuk menentukan apa yang boleh dan apa

yang tidak boleh dilakukan dalam jangka masa setahun. Ini kerana belanjawan juga meliputi masa projek-projek siap dan kos yang telah ditetapkan (Phang Siew Nooi, 1989: 84). Oleh itu untuk membuat belanjawan yang realistik, belanjawan itu perlu dirancang dengan menggunakan maklumat-maklumat yang terkini berserta dengan unjurannya.

Sungguhpun begitu, sesuatu belanjawan tidak semestinya dapat menjamin kejayaan dan keberkesanan penggunaan kewangan dalam PBT. Belanjawan juga mempunyai had dan aspek-aspek sekatan dalam penggunaannya. Oleh itu, wajar bagi PBT menggunakan belanjawan bagi tujuan-tujuan yang mirip dengan cadangan Marshall (1960). Beliau telah mengemukakan lima cadangan (Phang Siew Nooi, 1989: 85). Ianya adalah seperti berikut:

- i. Menentukan kadar cukai dan tujuan kegunaan cukai tersebut;
- ii. Sebagai satu alat membuat dasar jangka pendek dan panjang, dengan memberi perhatian kepada pelbagai kegiatan yang membantu majlis mempunyai sikap memandang ke hadapan;
- iii. Sebagai satu pelan tindakan, dan setelah diluluskan, belanjawan ini menjadi alat PBT untuk melaksanakan rancangan;
- iv. Menentukan bahawa kewangan PBT digunakan melalui cara yang telah diputuskan; dan
- v. Membantu mencapai satu pentadbiran yang ekonomik dan berkesan. Belanjawan juga dapat menentukan taraf kecekapan jabatan-jabatan dalam PBT tersebut.

### *Mengawal pendapatan dan perbelanjaan*

Setelah membentuk polisi, pelan dan belanjawan kewangan yang sesuai, pengawalan terhadap pendapatan dan perbelanjaan yang dirancang juga adalah peringkat yang penting dalam pengurusan bandar. Pengawal Kewangan/Bendahari bertanggungjawab secara langsung terhadap hal ini. Segala pendapatan dan perbelanjaan mesti melalui prosedur yang jelas dan telus. Setiap pendapatan dari semua jabatan dan agensi diberikan terus kepada pihak Pengawal Kewangan untuk diakaunkan. Begitu juga dengan sebarang perbelanjaan, walaupun telah diputuskan jumlahnya di dalam belanjawan, namun pengeluarannya mestilah melalui kelulusan Pengawal Kewangan. Ini bermakna setiap projek dan program yang melibatkan kewangan perlu diurus dengan berhati-hati dan cekap.

Sistem perakaunan dan prosedur yang khusus kepada aspek kewangan adalah elemen kawalan pendapatan dan perbelanjaan yang baik kepada PBT. Ini menjamin program yang dirancang mendapat agihan yang saksama serta mencapai matlamat yang dirancang. Selain itu, ia juga mengelak daripada berlakunya pembaziran dan kekurangan peruntukan dan perbelanjaan. Di samping Pengawal Kewangan, Ahli-ahli Majlis juga adalah termasuk dalam kumpulan yang perlu mengawal kewangan PBT berdasarkan undang-undang dan peraturan.

### *Membeli dan mengkontrak*

Membeli dan mengkontrak ini adalah implementasi terhadap perancangan dan belanjawan yang telah dibuat. Hal ini perlu dilakukan sebagai peringkat paling akhir bagi mencapai matlamat PBT. Seperti yang telah dijelaskan sebelum ini bahawa meterial adalah keperluan kepada pengurusan bandar, maka pembelian

meterial adalah menjadi salah satu daripada peringkat dalam pengurusan kewangan PBT. Selain itu, pelaksanaan projek dan program juga perlu dilaksanakan secara kontrak pada kedudukan PBT tidak mampu untuk melaksanakannya secara kendiri. Mengkontrak ini pula mempunyai tatacara yang tersendiri mengikut amalan setiap PBT itu. Pada kebiasaannya ia dimulai dengan tawaran tender dan akan dibiayai mengikut prosedur yang berperingkat-peringkat.

Dalam amalan pengurusan kewangan di Malaysia terdapat enam (6) prinsip asas kewangan yang difahami sebagai fundamental (Phang Siew Nooi, 1997: 19). Prinsip-prinsip itu adalah

- i. Kewangan dan sumber kewangan patut diperuntukkan mengikut fungsi dan tahap penguasa sama ada pusat, negeri atau tempatan;
- ii. Sumber-sumber kewangan wajar diletakkan di bawah kawalan tempatan;
- iii. Hasil pendapatan harus mudah difahami dan tidak menyusahkan;
- iv. Hasil pendapatan harus mudah diperolehi dan mudah dipungut;
- v. Hasil pendapatan harus anjal dan ia perlu dinilai setiap lima tahun; dan
- vi. Hasil tempatan wajar diperolehi dari sumber tempatan sendiri.

#### **2.7.1 Belanjawan PBT**

Sistem belanjawan yang diamalkan oleh PBT di Malaysia secara amnya adalah berasaskan sistem *belanjawan garis butiran*. Dalam sistem ini, anggaran perbelanjaan semua program dinyatakan mengikut garis input yang diperlukan. Antaranya ialah emolumen, bekalan, utiliti, sewa, perjalanan dan lain-lain.

Tumpuan sistem ini ialah kepada input sesuatu program dan bukan hasil. Dalam erti kata yang lain sistem ini menggariskan apa dan berapa banyak peruntukan yang diperlukan untuk sesuatu butiran dan bukannya bergantung kepada prestasi dan hasil yang ada. Berbeza dengan kerajaan pusat, sistem ini tidak lagi diamalkan sejak tahun 1969. Kerajaan pusat telah memperkenalkan sistem Belajawan Program dan Prestasi secara berperingkat-peringkat sejak tahun itu. Dalam sistem ini, aktiviti-aktiviti agensi dinyatakan bersama dengan objektif-objektif untuk memberi maklumat yang menjelaskan tentang misi dan tujuan agensi tersebut bagi memudahkan kefahaman dan penilaian belanjawan dibuat.

Bagi PBT, belanjawan mestilah disedia dan diluluskan oleh Majlis sebelum 10 November dan dikemukakan kepada pihak berkuasa negeri untuk diteliti sebelum 20 November pada setiap tahun. Kerajaan negeri juga mempunyai kuasa yang luas dalam meluluskan belanjawan tersebut. Ia boleh mengarahkan PBT untuk mengubah sesuatu dasar atau peruntukan atau boleh menggunakan kuasa veto butiran (*item veto*). Ringkasan belanjawan itu mestilah diterbitkan dalam warta kerajaan negeri. Ini bermakna PBT tidak boleh bertindak diluar kehendak kerajaan negeri. Bagaimanapun, kerajaan negeri dikehendaki meluluskan belanjawan tersebut sebelum bermulanya tahun kewangan berkenaan.

Belanjawan PBT biasanya meliputi hasil dan perbelanjaan. Hasil-hasil PBT merangkumi pelbagai jenis cukai, lesen, bayaran atau kadar cukai, peraturan dan penafsiran kewangan dan golongan yang memikul beban pembiayaan. Manakala, perbelanjaan pula meliputi kumpulan yang akan menikmati faedah, jumlah perbelanjaan serta jenis program dan aktiviti. Pada lazimnya, jumlah perbelanjaan

PBT akan melebihi hasil pendapatannya. Bagaimanapun, PBT boleh mengemukakan belajawan tambahan dan jika perlu boleh memindahkan peruntukan untuk mengatasi kekurangan peruntukan kerana sebab-sebab tertentu (Hazman Shah Abdullah, 1992: 65-66).

Secara praktikalnya, bagi PBT yang besar di Malaysia, belanjawannya disediakan oleh pakar-pakar profesional yang terdiri daripada akauntan-akauntan di dalam Jabatan Perbendaharaan. Mereka bertanggungjawab untuk merancang dan membuat belajawan bagi sesuatu tahun yang boleh digunakan oleh PBT tersebut. Manakala bagi PBT yang kecil, mereka menggunakan kaedah perakaunan yang mudah dan boleh guna, tanpa objektif tersirat yang terlalu banyak. Ini kerana mereka tidak mampu untuk mempunyai akauntan yang profesional (Phang Siew Nooi, 1989: 84).

### **2.7.2 Sumber hasil kewangan PBT**

Secara kasarnya, sumber-sumber hasil yang diperuntukan kepada PBT berdasarkan undang-undang dinyatakan dalam Bahagian 5, Seksyen 39, Akta 171 dan Perkara 156 Perlombagaan Persekutuan terutamanya bagi negeri-negeri di Semenanjung Malaysia. Bagi negeri Sabah dan Sarawak, hasil PBT tertakluk kepada peruntukan undang-undang masing-masing seperti Local Government Ordinance 1961 bagi Sabah dan Local Authority Ordinance 1948 (Chapter 117) vol. 5 of Sarawak Law bagi negeri Sarawak. Terdapat juga undang-undang sendiri bagi bandar Kuching iaitu Local Authority (Rating) Regulations, the Kuching Municipal Ordinance 1988 dan City of Kuching North Ordinance 1988 bagi bandar Kuching Utara (Phang Siew Nooi, 1997: 20).

Umumnya, hasil pendapatan PBT diperoleh daripada dua kategori iaitu Hasil Kendalian yang terdiri daripada Hasil Cukai dan Hasil Bukan Cukai serta Terimaan Bukan Hasil yang terdiri daripada Geran, Pinjaman dan Peruntukan daripada agensi lain atau kerajaan yang lebih tinggi tarafnya (Jamilah Mohamad & Abdul Razak Shahbudin, 2001).<sup>20</sup> Hasil-hasil yang dimaksudkan itu terdiri daripada cukai taksiran (cukai pintu), sumbangan membantu taksiran, bayaran lesen, sewa, denda dan kompaun, bayaran perkhidmatan, geran, faedah dan pulangan daripada pelaburan. Selain itu PBT juga boleh memperolehi pendapatan daripada pinjaman seperti yang dibenarkan oleh Seksyen 41, Akta 171. Daripada hasil-hasil itu, pendapatan daripada cukai taksiran merupakan hasil yang paling penting dan paling tinggi diperolehi. Ia dikenakan kepada pegangan atau harta tanah dalam kawasan pentadbiran PBT terbabit. Ia merupakan jenis cukai langsung yang kadarnya adalah bergantung kepada keputusan Majlis berpandukan tahap pembangunan kawasan mereka. Kadar cukainya dikenakan bagi peratus terhadap nilai tahunan atau nilai tambah sesuatu pegangan. Dalam Akta 171, ia ditakrif sebagai anggaran kasar sewa tahunan yang munasabah dijangka akan diperolehi dari setahun ke setahun daripada pegangan yang berkenaan jika disewakan dengan tuan tanah yang membayar belanja pembaikan, insuran, penyelenggaraan atau pemeliharaan dan segala kadar dan cukai awam (Akta 171, sek 2).

Bayaran lesen pula adalah hasil daripada kuasa mendaftar, melesen dan mengawal perdagangan, perniagaan atau perindustrian. Pada dasarnya bayaran lesen dikenakan adalah untuk mengawal penubuhan, pemilikan dan pengendalian sesuatu perniagaan terutamanya perniagaan yang berisiko tinggi kepada

masyarakat. Oleh itu pada dasarnya adalah menjadi tidak wajar jika ia dianggap sebagai hasil yang lumayan, tetapi atas dasar penyediaan ruang dan perkhidmatan ia boleh dianggap hasil yang membantu. Jumlah hasil daripada lesen ini juga bergantung kepada kepesatan pembangunan komersial di kawasan PBT berkenaan. Manakala sewa pula adalah hasil langsung yang diperolehi daripada bayaran kepada ruang-ruang premis perniagaan dan kediaman yang disediakan oleh PBT. Hasil ini adalah untuk mengembalikan kos pembinaan dan penyelenggaraan yang telah dan akan dikeluarkan kepada ruang-ruang premis tersebut.

Denda dan kompaun adalah hasil yang diperolehi daripada penguat kuasaan peraturan dan undang-undang yang pelbagai dalam mengawal beberapa sektor dan infrastruktur bandar. Misalnya, yang paling menonjol ialah denda dan kompaun yang dikenakan kepada kesalahan meletak kereta dan kesalahan menyambung dan mengubahsuai bangunan tanpa kebenaran PBT. Sementara, hasil bayaran perkhidmatan pula diperolehi daripada beberapa perkhidmatan yang diberikan kepada penduduk bandar seperti pembetungan dan perkhidmatan kaunter. Bayaran perkhidmatan dan yuran banyak dipungut di bawah Akta 172. Misalnya yuran-yuran proses mendapatkan kelulusan perancangan. Selain itu bayaran juga dikenakan terhadap perkhidmatan kemudahan klinik kesihatan, klinik haiwan, penggunaan alat dan kemudahan rekreasi seperti dewan, kolam renang, gelanggang, padang bola, perpustakaan, pembuangan sampah serta yuran-yuran berkaitan dengan fungsi kawalan pembangunan.

Geran pula merupakan hasil yang diberikan oleh kerajaan yang lebih tinggi seperti kerajaan pusat untuk membantu PBT menggerakkan pentadbirannya.

Terdapat beberapa jenis geran yang diberikan oleh kerajaan pusat kepada PBT. Antaranya ialah Geran Pelancaran yang diberikan kepada PBT yang baru atau yang telah mengalami penyusunan semula bagi mempercepatkan operasi dan meringankan beban. Geran kedua ialah Geran Penyelenggaraan yang diberikan untuk meringankan beban perbelanjaan pentadbiran. Ia diberikan berdasarkan kepada jumlah penduduk dan kutipan hasil dengan formula yang tertentu.<sup>21</sup>

Geran seterusnya ialah Geran Jalan yang disalurkan kepada PBT sebagai sebahagian daripada peruntukan yang disediakan untuk kerajaan negeri. Walau bagaimanapun, tidak banyak PBT yang layak untuk menerima geran ini kerana tidak memenuhi beberapa syarat (Hazman Shah Abdullah, 1992: 39). Kebanyakan PBT yang menerima geran jalan ini terdiri daripada PBT yang berstatus Majlis Bandaraya atau Majlis Perbandaran yang besar, kukuh dan mentadbir sebahagian besar kawasan ibu negeri atau bandar-bandar utama. Geran terakhir ialah Geran Pembangunan yang diberikan oleh kerajaan pusat mengikut budi bicaranya. Ia diberikan jika ada PBT yang sangat memerlukannya untuk projek-projek tertentu. Antara geran pembangunan yang telah diberikan adalah untuk projek-projek pembinaan parit, kedai, warung makan, pasar kecil dan pemasangan lampu jalan.

Hasil daripada faedah dan pulangan daripada pelaburan bukanlah suatu pendapatan yang penting kerana pada kebiasaannya PBT mengalami kurangan belanjawan (*budget deficit*) atau tiada lebihan untuk membolehkan mereka melabur. Dalam erti kata yang lain PBT tiada keuntungan atau lebihan dalam perbelanjaan mereka yang membolehkan mereka mendapat sumber mudah daripada pelaburan. Selain itu, PBT juga boleh mendapatkan hasil daripada pinjaman. Pinjaman ini

boleh diperolehi daripada bank-bank (Akta 171, sek. 41), kerajaan negeri atau pusat (Akta 171, sek. 74) dan orang perseorangan (Akta 171, sek. 41 & 46).

### **2.7.3 Agihan dan perbelanjaan PBT**

Perbelanjaan PBT di Malaysia adalah tidak seragam – masing-masing membelanjakan kewangan mereka mengikut keadaan, keperluan dan kehendak yang berbeza-beza di kawasan mereka. Bagaimanapun pada dasarnya mereka mempunyai beberapa persamaan kategori perbelanjaan yang boleh di analisis. Antara jenis-jenis perbelanjaan PBT di Malaysia adalah pembayaran ganjaran/gaji atau emolumen, utiliti, penyelenggaraan dan pemberian, kemudahan, peralatan dan kelengkapan pejabat, bekalan, pengangkutan, perkhidmatan ikhtisas, percetakan, pemulangan bayaran dan hutang lapuk, perhubungan, faedah dan dividen, insuran dan sewa.

Perbelanjaan yang paling besar dikeluarkan oleh PBT ialah untuk membayar gaji. Ia merupakan tanggungjawab asas PBT terhadap semua kakitangannya dari kumpulan A hingga D. Hampir 50%-70% perbelanjaan PBT merupakan perbelanjaan tetap seperti gaji, caruman KWSP dan pencen serta khidmat bayaran hutang (Hazman Shah Abdullah, 1992: 69). Ini menunjukkan bahawa kemampuan berbelanja PBT adalah terhad kecuali adanya bantuan dan penswastaan. Bantuan dan penswastaan telah digunakan untuk menjalankan banyak projek infrastruktur dan utiliti. Ia dapat meringankan beban perbelanjaan PBT. Walau bagaimanapun lazimnya, jumlah perbelanjaan adalah melebihi daripada pendapatan. Secara ringkasnya peratus perbelanjaan PBT ini dapat dilihat dalam jadual 2.6 di bawah.

**Jadual 2.6: Perbelanjaan PBT di Malaysia (1980-1985)**

Butiran	Perbelanjaan (%)
Emolumen	54.4
Utiliti	8.5
Penyelenggaraan & Pembaikan	8.4
Kemudahan	6.6
Peralatan & Kelengkapan Pejabat	6.4
Bekalan	4.8
Pengangkutan	2.6
Perkhidmatan Iktisas	2.5
Percetakan	1.9
Pemulangan Pembayaran & Hutang Lapuk	1.3
Perhubungan	1.2
Faedah & Dividen	0.6
Insuran	0.5
Sewa	0.5

**Sumber:** *Ubahsuai daripada Hazman Shah Abdullah, 1992.*

#### **2.7.4 Sistem Perakaunan PBT**

Satu lagi aspek penting dalam pengurusan kewangan PBT ialah sistem perakaunannya. Sistem perakaunan PBT di Malaysia adalah mengikut garis panduan Arahan Perbendaharan yang dikeluarkan oleh kerajaan pusat. Ini kerana semua kerajaan negeri menerima garis panduan itu, maka PBT yang berada di bawah kuasa kerajaan negeri turut menerimanya. Mengikut Akta 171, setiap PBT mesti mewujudkan satu kumpulan wang. Semua hasil kutipan mesti dikreditkan dalam akaun dan semua perbelanjaan yang dikeluarkan daripada kumpulan wang ini mestilah mengikut syarat-syarat yang telah ditetapkan. PBT juga mesti merekodkan setiap urusan kewangan mereka ke dalam buku rekod akaun. Syarat-syarat ini telah mewujudkan sistem perakaunan kepada PBT. Dalam masa yang

sama PBT juga perlu mematuhi arahan-arahan yang dikeluarkan oleh kerajaan pusat menerusi Arahan Perbendaharaan.

Buat masa ini, sistem perakaunan PBT adalah dari jenis dana (*Fund Accounting*), iaitu semua urusan kewangan sama ada terimaan tunai dan perbelanjaan tunai direkodkan atau diterbitkan. Pada setiap tahun kewangan rekod ini akan dibentang untuk disemak dan diauditkan. Hasil dan perbelanjaan merupakan komponen utama dalam struktur perakaunan jenis ini. Hasil yang diterima dan perbelanjaan yang dikeluarkan direkod mengikut jenis-jenis hasil dan perbelanjaan. Sistem perakaunan ini adalah sama seperti yang diamalkan oleh kebanyakan kerajaan negeri. Ia bukan bermatlamat mencari keuntungan tetapi lebih untuk melihat corak perbelanjaan yang sesuai dengan hasil. Sememangnya PBT sama seperti sektor awam yang lain tidak bermotifkan keuntungan tetapi menyediakan perkhidmatan-perkhidmatan yang berada pada kadar balik modal (*break-even*) (Hazman Shah Abdullah, 1992: 74). Oleh itu, sistem perakaunan PBT adalah untuk menunjukkan bahawa semua perbelanjaan telah diluluskan dan tidak melebihi jumlah yang diperuntukkan serta melihat sejauh mana objektif belanjawan telah diikuti oleh mereka.

Selain itu, PBT juga mesti menyediakan penyata kewangan dan membentangkannya kepada majlis dalam mesyuarat pertama bulan Mei dalam tahun kewangan berikutnya atau pada masa yang ditetapkan. Penyata kewangan ini akan diaudit oleh Ketua Audit Negara atau wakilnya. Penyata yang telah diaudit itu akan dibentangkan dalam Majlis dan juga dalam Dewan Undangan Negeri.

## **2.8 Pengurusan dan Pengguna**

Sejak pertengahan tahun 1980-an telah banyak perbahasan dalam pelbagai medium diadakan daripada perspektif pengguna terhadap pengurusan dan pentadbiran awam. Pengguna atau orang awam yang menggunakan kemudahan awam atau swasta mula menyuarakan idea mereka untuk terlibat sama dalam proses membuat keputusan terhadap apa yang mereka kehendaki. Ini bermaksud, penyediaan pelbagai aspek kemudahan oleh sektor awam (dalam konteks ini ialah PBT) sebelum ini dirasakan tidak mengambil berat tentang apakah yang dikehendaki oleh pengguna. Kebanyakan keputusan menyediakan kemudahan awam adalah datang dari idea dan pemikiran ahli-ahli majlis, ahli-ahli politik dan pegawai-pegawai tadbir yang berbincang secara tertutup sahaja.

Menyedari keadaan itu yang menyebabkan banyak kemudahan yang disediakan tidak sesuai dengan pengguna (dari sudut budaya, kewangan , citarasa dan sebagainya), timbul aliran baru yang menuntut supaya pengguna turut terlibat dalam menentukan apa yang mereka kehendaki. Antara tokoh yang popular menyuarakan isu ini ialah Clerke dan Stewart (1988), Ridley (1988), Harrow dan Shaw (1992) termasuk Parti Buruh (1988) di Britain (John Fenwick, 1995: 47-49). Mereka mula mengenangkan konsep pengguna serta fahaman '*Consumerism*' dan '*Consumer Oriented*' yang melihat pengurusan dan pentadbiran awam dari sudut pandangan pengguna.

Fenwick dan Harrop (1990) menyatakan bahawa perlu ada beberapa perspektif pengguna dalam pengurusan kerajaan tempatan yang boleh ditafsirkan sebagai undian langsung daripada pandangan orang awam. Mereka menyatakan

bahawa perlu difikirkan tentang pasaran, hubungan awam, ruang-ruang mesra pengguna atau penglibatan pengguna dan orang awam ke dalam pengagihan membuat keputusan (John Fenwick, 1995: 49).

Dari sudut pengurusan infrastruktur bandar, kunci utama yang perlu dipegang oleh PBT ialah menyediakan polisi dan program yang memberi perkhidmatan menerusi penyediaan infrastruktur yang memenuhi permintaan pengguna. William F.Fox (1994) menyatakan

*'all process in organisation are responsive to consumer - what to deliver, what technologies to employ and how prices should be set.'*

(William F.Fox, 1994: 1)

Orientasi permintaan pengguna membolehkan pengurus dan penyedia perkhidmatan akan melihat semua proses dalam organisasinya bertanggungjawab kepada pengguna.

Oleh hal yang demikian, pengurusan bandar harus meletakkan kepentingan pengguna sebagai satu daripada polisi dan asas perkhidmatan mereka. Polisi yang dibentuk serta keputusan yang dibuat termasuk penyediaan belanjawan mestilah memberi manfaat kepada orang ramai yang bertindak sebagai pengguna itu. Dengan lain perkataan, PBT tidak lagi boleh bertindak atau menentukan sesuatu mengikut pandangan mereka sahaja sama ada dari sudut politik, perancangan atau kewangan.

## **2.9 Isu-isu Kontemporari Dalam Pengurusan**

Pada masa ini perspektif pengurusan awam telah banyak berubah daripada apa yang difahami sekitar tahun 1960-an hingga awal 1990-an. Pemahaman terhadap pengurusan bandar tidak lagi mengikut teori-teori konvensional yang pernah dikemukakan misalnya oleh Taylor, Henri Fayol dan Brech pada awal abad 20 atau oleh Druker dan Hawley Rogers pada pertengahan abad 20. Dewasa ini pemikiran terhadap proses pengurusan tidak lagi dibincangkan secara individu atau oleh kumpulan-kumpulan yang kecil seperti syarikat dan organisasi awam. Sejak awal 1990-an hingga kini konsep pengurusan telah dibincangkan di peringkat global sehingga melibatkan badan dunia seperti PBB. Buktinya ialah apabila wujudnya methodologi, teknik, alat (*tools*) dan saranan yang bersifat sejagat dibuat oleh organisasi seperti UNCHS dan UNDP. Fenomena pengurusan ini terjadi kerana terdapatnya isu-isu baru yang muncul akibat kegagalan proses pengurusan awam di banyak negara. Termasuk juga kerisauan terhadap sikap dan etika untuk mengurus pertambahan bilangan manusia, perkembangan perbandaran dan kehendak pada masa depan. Antara isu yang diberikan perhatian mutakhir ini ialah hal-hal mengenai pendekatan ‘bottom – up’ lawan ‘top – down’; *Good Urban Governance*; penswastaan dan disentralisasi.

### **2.9.1 ‘Bottom – up’ lawan ‘Top – down’**

Antara pemahaman dan gaya pengurusan yang berubah ialah kaedah ‘atas ke bawah’ (*top – down*) kepada ‘bawah ke atas’ (*bottom – up*). Secara tradisionalnya, pengurusan banyak berjalan menerusi kaedah ‘atas ke bawah’ di mana semua keputusan dibuat oleh pihak pengurus tanpa ada ruang kepada pihak

yang di bawah seperti masyarakat dan komuniti dapat memberikan pandangan mereka. Amalan pengurusan ‘atas ke bawah’ tidak lagi mendapat rasional kebanyakan pihak yang tidak membuat keputusan. Para akademik, pentadbir dan orang awam menganggap amalan itu berat sebelah. Selain, implementasi dasar yang diputuskan juga tidak relevan dengan kehendak dan kesesuaian masyarakat. Ia menjadikan ‘*produk akhir*’ yang dihasilkan menerusi amalan ‘atas ke bawah’ tidak memberi manfaat yang besar kepada masyarakat seperti yang diretorikkan oleh kumpulan pengurus.

Oleh itu, sejak pertengahan 1980-an wujud semakin banyak penentangan terhadap amalan pengurusan ‘atas ke bawah’, terutama dalam sektor ekonomi dan perdagangan. Begitu juga dengan sektor perkhidmatan awam. Masyarakat demokratik dan liberal yang semakin berpengetahuan menuntut hak untuk sama-sama terlibat memberikan idea kepada pembentukan dasar-dasar awam. Pada sesetengah negara, rasional pendekatan ‘bawah ke atas’ ini diterima walaupun praktikalnya agak terbatas. Malaysia, United Kingdom, Singapura dan Kanada misalnya mula melibatkan masyarakat dalam beberapa program perancangan dan pembentukan dasar di sesetengah peringkat kerajaan. Paling banyak ialah di peringkat kerajaan tempatan. Antaranya ialah penyertaan awam dalam proses perancangan pembangunan. Selain itu, terdapat juga kecenderungan untuk memberi keutamaan kepada masyarakat di dalam sebahagian besar dasar dan program kerajaan.

Bagaimanapun masih ramai juga pihak yang mempertahankan pendekatan ‘atas ke bawah’. Alasan yang paling utama ialah pihak pengurus adalah terdiri

daripada golongan pakar yang mahir dan tahu kehendak dalam pengurusan. Selain itu mereka juga mempertahankan bahawa aktiviti yang melibatkan terlalu banyak campurtangan orang ramai akan menyebabkan proses pengurusan itu menjadi perlahan, terbatas, tidak ekonomik, kontroversi dan terlalu konflik.

Ringkasnya ia bermakna kedua-dua pendekatan pengurusan ini mempunyai '*pengikut*' yang tersendiri. Kedua-duanya mempertahankan isme mereka kerana ada kesesuaian yang diperlihatkan dalam sektor pengurusan masing-masing. Pun begitu, perdebatan itu melonjak sehingga menjadikan ianya suatu isu yang hangat dalam konteks pengurusan.

### **2.9.2 Good Urban Governance**

Konsep *Good Urban Governance* juga adalah suatu isu yang baru. Perbincangannya mula hangat pada pertengahan tahun 1990-an atau lebih tepat lagi selepas berlangsungnya *Second Conference on Human Settlements* (Habitat II), pada 3 – 14 Jun 1996 di Istanbul, Turki. Antara tafsiran yang diberikan ialah mencakupi semua tanggungjawab serta fungsi pentadbiran dan politik yang merangkumi matlamat dan proses. Termasuk juga menjamin kesempurnaan dan kesinambungan tabiat (*moral behavior*) dan nilai etika (*ethical conduct*) dalam tugas-tugas mentadbir dan mengurus (Leo Fonseka, 1999: 4). Secara umumnya konsep ini juga merupakan suatu pendekatan strategik untuk mewujudkan amalan pengurusan awam dan pembangunan manusia yang lebih beretika serta memenuhi kehendak manusia (masyarakat) itu sendiri. Konsep *Good Urban Governance* yang dipergalakkan oleh United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) atau di wilayah Asia dan Pasifik oleh TUGI telah menggariskan beberapa rasionaliti

serta ciri-ciri yang perlu kepada pengurusan sesebuah bandar. Mereka juga telah memilih beberapa buah bandar di beberapa buah negara di dunia untuk dijadikan model ujian konsep tersebut - yang mewakili zon Eropah, Amerika Latin, Amerika Utara, Afrika, Asia dan Pasifik.

Secara ringkasnya konsep *Good Urban Governance* ini mengarah kepada demokratik, disentralisasi, kawalan dan autonomi tempatan yang lebih luas, kekuasaan rakyat dan pengurusan berdasarkan komuniti. Di akhirnya nanti akan terhasil sebuah pengurusan yang bervisi, realistik, memelihara etika dan keupayaan yang memberi kepuasan kepada semua pihak. Di sebelah pihak lagi ia menghasilkan pembangunan yang memberi keutamaan kepada golongan miskin, peningkatan kaum wanita, persekitaran yang mampan dan membentuk pelbagai peluang kepada golongan pekerja dan masyarakat yang lain (UNDP, 1997: 1). Konsep ini akan tercapai menerusi sembilan ciri iaitu penglibatan awam, visi strategik, kepatuhan undang-undang (*rule of law*), ketelusan, bertanggungjawab (*responsiveness*), berorientasikan kesepakatan (*consensus orientation*), pembinaan keupayaan, kecekapan dan keberkesanan serta kebertanggungjawaban (*accountability*).

Konsep *Good Urban Governance* ini menjadi isu kerana terdapatnya beberapa kaedah dan ciri-ciri khusus yang sesetengahnya tidak sesuai untuk dilaksanakan di bandar-bandar tertentu. Ini kerana ia menyarankan suatu perubahan etika pengurusan yang berkait rapat dengan nilai sosio budaya masyarakat bandar itu sendiri. Lebih-lebih lagi konsep ini baru diperkenalkan, banyak pihak menimbulkan spekulasi negatif dan propaganda terhadapnya. Mereka menunggu

hasil daripada percubaan bandar-bandar yang dijadikan model pelaksana. Indonesia misalnya walaupun mereka menerima konsep ini dan sudi menjadi rakan kempeta namun pada hakikatnya untuk melaksanakan konsep ini di negara tersebut adalah sangat sukar. Ini kerana konflik politik negara itu masih meruncing yang pasti tidak dapat membentuk organisasi pengurusan awam yang sempurna. Pada masa yang sama nilai-nilai *Good Urban Governance* seperti ketelusan (*transparency*), kebertanggungjawaban (*accountability*) dan kesepakatan (*consensus orientation*) sangat jauh untuk dicapai kerana amalan budaya masyarakatnya berlawanan dengan nilai yang sarankan. Contohnya, Indonesia telah disenaraikan sebagai antara negara paling korup di dunia. Ia membawa makna nilai ketelusan dan kebertanggungjawaban itu sangat sukar untuk dibudayakan. Begitu juga dengan nilai kesepakatan kerana mereka terjebak dalam konflik suku etnik dan kepartian yang sangat sulit. Seperti kata James Gustave (UNDP), beberapa perkara dalam konsep ini adalah sensitif dan sangat mencabar (Leo Fonseka, 1999: 3).

Selain itu, dalam melaksanakan konsep ini juga terdapat tiga isu yang sering di depani iaitu kepimpinan, proses perubahan dan inovasi serta kebertanggungjawaban. Isu kepimpinan yang dimaksudkan ialah kefahaman yang menyeluruh pengurus-pengurus terhadap konsep *Good Urban Governance* itu sendiri. Kefahaman itu termasuklah mempunyai visi dan misi tertentu untuk bandar mereka serta semua aspek nilai dan etika baru yang diperlukan masyarakat. Kepimpinan yang terdiri daripada golongan veteran di sesetengah PBT agak sukar untuk meletakkan diri mereka di luar fahaman pengurusan lama. Memetik kata **Ketua Setiausaha Negara Malaysia** misalnya,

*“to play these role effectively, the public service needs leaders who are visionary, collaborative, credible and have extensive network abilities.”<sup>22</sup>*

Konsep baru ini juga sangat memerlukan proses perubahan dan inovasi. Setiap proses perubahan atau transformasi itu pula diuruskan dengan cekap dan teliti. Dalam menjalankan perubahan itu perkara-perkara asas seperti merubah *mind set*, telus, merubah proses dan prosedur kerja serta menghala kepada *learning organisation* yang berasaskan pengetahuan yang luas. Semua proses perubahan ini akan melibatkan transfromasi yang berterusan terhadap sistem operasi, skop kerja dan peranan baru PBT, pelaburan kepada ICT serta memenuhi sistem pengurusan yang berasaskan pengetahuan. Sementara itu, inovasi yang perlu dilakukan ialah terhadap semua cabaran infrastruktur dan pembangunan fizikal bandar. Tidak ketinggalan termasuk juga inovasi dalam lingkungan pengurusan itu sendiri. Ia merupakan cabaran untuk meningkatkan produktiviti dengan penggunaan sumber yang terhad – “*do more with less*” dan “*more crop less drop*”. Perubahan-perubahan dan inovasi inilah yang menjadi isu tumpuan pengurusan bandar mutakhir.

Satu lagi isu dalam konteks *Good Urban Governance* ialah *accountability* atau kebertanggungjawaban. Ia adalah etika yang sukar untuk dilaksanakan bagi pengurus-pengurus yang tidak dapat menghayati pengertian sebenarnya. Pada keadaan biasa, ramai orang boleh menjalankan tanggungjawab mereka sama ada

mengikut arahan atau inisiatif sendiri tetapi untuk terus merasa bertanggungjawab kepada tanggungjawab yang dilaksanakan itu adalah sukar untuk diamalkan. Hal ini menghantui ramai pengurus dan kakitangan kerana sebelum ini mereka bekerja untuk menjalankan tanggungjawab tetapi dalam konsep yang baru ini mereka juga perlu sentiasa mengambil berat terhadap kerja yang akan, sedang atau telah dilaksanakan. Dalam erti kata yang lain isunya kini ialah para pengurus bandar bukan sekadar menjalankan tanggungjawab tetapi turut mengambil seluruh peranan yang memberi kesan kepada masyarakat dan kerajaan.

### **2.9.3 Penswastaan**

Penswastaan dalam konteks Malaysia bukanlah suatu isu baru kerana ia telah dijadikan dasar persekutuan sejak tahun 1983 lagi. Bagaimanapun ia masih dipersoalkan oleh ramai orang terutama di negara-negara sedang membangun termasuk Malaysia. Penswastaan juga merupakan isu yang dibincangkan dalam konsep *Good Governance* tetapi selain itu ia juga adalah isu yang boleh berdiri sendiri tanpa dikaitkan dengan konsep tersebut. Walaupun banyak pihak telah diterangkan tentang kebaikan-kebaikan penswastaan, namun masih terdapat isu ketelusan, faedah dan kerugiannya terhadap masyarakat dan kerajaan. Antara isu yang selalu dibangkitkan ialah tentang bayaran, kenaikan harga dan nasib pekerja setelah diperbandingkan dengan tahap pengurusan yang bakal diberikan. Lebih-lebih lagi penswastaan itu melibatkan agensi kerajaan atau infrastruktur asas yang menjadi pergantungan masyarakat selama ini.

Walaupun penswastaan itu secara langsung dilihat mengurangkan beban pengurusan dan kewangan kerajaan, namun ada kes di mana penswastaan yang

tidak telus telah merugikan kerajaan sendiri. Selain itu, penswastaan yang berciri korup juga telah menimbulkan rasa tidak puas hati beberapa golongan. Antaranya ialah pelantikan syarikat untuk mendapat konsesi penswastaan itu sendiri. Kerap kali berlaku di mana perlantikan syarikat dibuat menggunakan kuasa politik atau kepentingan peribadi pengurus.

Sungguhpun begitu, penswastaan daripada sudut pandangan kerajaan negara-negara sedang membangun adalah isu yang bermanfaat. Terdapat kebaikan-kebaikan dalam implementasinya. Malaysia misalnya melihat penswastaan sebagai objektif untuk mengurangkan beban kewangan, menggalakkan persaingan dan peningkatan kecekapan, mempercepatkan pertumbuhan ekonomi, membantu mengurangkan saiz sektor awam serta menyumbang kepada pencapaian Dasar Ekonomi Baru (DEB).<sup>23</sup> Pro dan kontra yang wujud inilah menyebabkan konsep penswastaan masih menjadi isu pelbagai sudut dalam konteks pengurusan bandar.

#### **2.9.4 Disentralisasi**

Penurunan kuasa kepada peringkat-peringkat kerajaan yang lebih rendah daripada peringkat pusat merupakan satu lagi usaha untuk membaiki pengurusan sektor awam. Ia dilihat sebagai satu kaedah untuk meringankan beban penumpuan kerajaan pusat, mengagihkan kuasa secara lebih adil serta memberi peluang kepada rakyat untuk lebih hampir dengan kerajaan. Bagaimanapun bagi negara-negara yang baru mengaplikasikan konsep ini terdapat beberapa isu. Antaranya ialah struktur dan kaedah pembahagian dana atau peruntukan, pembentukan kuasa dan undang-undang, kaedah-kaedah menjalankan peranan dan tanggungjawab, membuat keputusan, perjawatan serta hal-hal yang berkaitan dengan sumber manusia

termasuk kemahiran pengurusan itu sendiri. Inilah antara isu yang dihadapi oleh beberapa buah negara yang menjalankan dasar disentralisasi baru-baru ini seperti Indonesia dan India.

Mereka telah memberikan kuasa kepada peringkat kerajaan yang lebih rendah seperti kerajaan tempatan tetapi masalahnya ialah kerajaan di peringkat rendah itu tidak mampu untuk menjalankan proses pengurusan. Malah ada sesetengah kes di mana pengurusan tidak dapat dijalankan kerana adanya kekangan kewangan dalam bentuk peruntukan sekalipun telah mendapat autonomi. Selain itu, banyak lagi perkara-perkara asas dalam politik dan ekonomi di peringkat pusat yang tidak diperkuuhkan terlebih dahulu. Akibatnya isu sosial, ekonomi dan pembangunan tidak dapat diatasi oleh pentadbiran dan pengurusan di peringkat yang lebih rendah. Apapun buat masa ini disentralisasi adalah antara isu yang diberikan perhatian, terutama dari sudut pelaksanaannya di beberapa negara sedang membangun.

## **2.10 Kesimpulan**

Ringkasnya boleh dijelaskan di sini bahawa pengurusan bandar adalah proses yang mempunyai sifat berterusan untuk membaiki dan meletakkan semua aspek berada pada tempatnya, terutama memenuhi kehendak umum. Ia sudah berlangsung secara disedari dan tanpa disedari sejak mula proses urbanisasi terutama pada tahap Revolusi Bandar yang kedua. Bagaimanapun kemuncak kepentingannya ialah apabila bandar dan pentadbiran bandar menjadi semakin kompleks dan bermasalah. Secara umum, pengurusan bandar mempunyai sistem

yang tersendiri daripada beberapa aspek di dalamnya. Aspek-aspek itu menjadi elemen-elemen yang saling berkaitan antara satu sama lain untuk mewujudkan suatu proses yang cekap dan berkesan. Dengan kata lain, ia adalah suatu penekanan yang serius kepada PBT untuk mencapai taraf ‘*good urban governance*’ jika mengikut penilaian kontemporari. Rata-rata pengurusan bandar dipandang sebagai proses yang membangunkan persekitaran fizikal dan rohaniah yang menyumbang kepada kewujudan sebuah bandar dan masyarakat yang ideal dan harmoni. Selain daripada itu pengurusan juga terikat dan melibatkan beberapa aspek penting yang lain termasuk politik, kewangan, alam sekitar dan pengguna.

Atas kesedaran kontemporari bahawa pengurusan bandar adalah aspek penting dalam pentadbiran sesebuah PBT, maka wajarlah penekanan dan penilaian dibuat terhadap kriteria-kriteria seperti sebuah organisasi awam yang mementingkan penglibatan orang awam, patuh kepada undang-undang, telus, peka, cekap dan berkesan atau selari dengan kriteria yang telah digariskan oleh UNDP (1997). Abdul Rahman Paul Barter (2001) telah memetik kriteria itu seperti berikut:

‘*Good governance involves participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation equity, effectiveness and efficiency, accountability and strategic vision*’.<sup>24</sup>

Berdasarkan kepada rentetan perkembangan pengurusan bandar dari awal hingga kini dapat dikatakan bahawa ia sedang berada pada landasan yang betul. Apa yang lebih penting ialah pelaksanaan untuk mencapai ‘*good urban*

*governance*' menerusi pengurusan yang paling mantap selepas ini. Antara perkara yang boleh memantapkan pengurusan bandar iaitu untuk meningkatkan kecekapan dan keberkesanan ialah mengukuhkan sumber kewangan serta pemahaman etika yang sempurna. Kewangan adalah sumber penting untuk menggerakkan aktiviti pengurusan sekali gus meninggikan imej korporat organisasi. Kaedah-kaedah penswastaan dengan kawalan undang-undang yang ketat antara teknik pengurusan yang dapat mencapai tujuan tersebut. Di samping itu, kaedah-kaedah pengurusan dan pembagunan '*built-n-transfer*' misalnya juga adalah satu daripada teknik pengurusan bandar yang baik. Di samping itu aset-aset penting dalam pengurusan juga harus dijaga agar nilai sosial dan komersialnya tidak menurun.

Hal lain yang diperlukan dewasa ini untuk meningkat dan memantapkan pengurusan bandar ialah menginovasikan pentadbiran dengan penggunaan komputer dan kemudahan Information and Communication Technology (ICT). Selain itu, perkara-perkara seperti penglibatan yang lebih oleh orang awam, pengurangan campurtangan politik dalam pengurusan (terutama proses kerja dan prosedur), tindakbalas positif terhadap kehendak pengguna dan jalinan sosial menerusi program kemasyarakatan dirasa dapat meningkatkan imej dan pengurusan bandar oleh PBT.

Dalam mendepani era yang lebih mencabar ini, kelangsungan pengurusan bandar terutamanya di Malaysia perlu dipertahankan sambil memantapkan aspek-aspek yang telah disebutkan tadi. Pada masa ini, prestasi penyelidikan dan pelaksanaan pengurusan bandar di beberapa buah negara maju terutamanya di barat agak jauh terkehadapan berbanding Malaysia. Misalnya, kewujudan kerajaan

tempatan di Malaysia sendiri masih baru serta penyusunan semula PBT hanya berlaku pada tahun 1976. Sedangkan di Britain dan Amerika Syarikat penyusunan semula organisasi kerajaan tempatan dan pengurusannya telah bermula sejak awal tahun 1950-an dan 1960-an.

---

#### Nota Hujung

<sup>1</sup> Zaman dimana ilmu pengetahuannya berdasarkan rasionalisme atau pengetahuan akliah, mementingkan kebebasan individu, jauh daripada kepercayaan yang tidak rasional dan seni yang tahayul. Ia dirujuk selepas zaman Renaissance (Abad 17). Lihat, Syed Muhammad Naquib Al-Attas, 1999, hlm. 4.

<sup>2</sup> Bermula sejak tercetusnya Revolusi Industri di Great Britain pada tahun 1760. Ia dinamakan demikian oleh Arnold Tonybee (Sejarawan).

<sup>3</sup> Globalisasi ialah suatu fenomena yang menjelma pada akhir abad ke 20 dimana kecanggihan teknologi maklumat telah menjadikan dunia kelihatan mengecil dan mudah dicapai. Ia dianggap sebagai era persejagatan maklumat. Lihat, Kamus Dewan (Edisi Ketiga), 1994, hlm. 408 dan The New Sunday Time, 14 Januari 2001.

<sup>4</sup> Ekoran desakan yang kuat daripada pengusaha tekstil di Great Britain untuk meningkatkan pengeluaran mereka dengan menggunakan mesin dan jentera, kemudiannya Revolusi ini merebak ke Amerika Utara dan seluruh Eropah, sekali gus meminggirkan ekonomi berdasarkan pertanian. Ada pendapat mengatakan revolusi ini berlangsung dari 1750 hingga sekarang di tempat-tempat yang berbeza-beza di seluruh dunia.

<sup>5</sup> Pengguna tempatan adalah istilah biasa yang digunakan oleh Majlis Negara bagi Kerajaan Tempatan, Kerajaan Negeri dan Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan di Malaysia.

<sup>6</sup> Lihat <http://www.hsd.ait.ac.th/ump/ump.htm>

<sup>7</sup> Taylor dikenali umum sebagai '*pencetus*' gerakan pengurusan saintifik yang bermatlamat mencapai kecekapan dalam perindustrian. Konsep pengurusan telah diilhamkan beliau menerusi bukunya '*The Principles of Scientific Management*' yang pertama kali diterbit pada tahun 1911.

<sup>8</sup> Pihak Berkuasa Tempatan (PBT) adalah istilah yang digunakan dalam Akta Kerajaan Tempatan (Akta 171) yang merujuk kepada Kerajaan Tempatan atau Pengguna Tempatan.

<sup>9</sup> Berdasar kepada Al Mukadimah Terbitan 2000, Dewan Bahasa dan Pustaka.

<sup>10</sup> Lihat Katiman Rostam, 1988.

<sup>11</sup> Lihat juga, \_\_\_\_\_. *The Culture of Cities*, hlm. 178.

<sup>12</sup> Lihat juga, Microsoft Encarta 95.

<sup>13</sup> Berdasarkan Laporan Banci Penduduk 2000, Jabatan Perangkaan Malaysia, (<http://www.statistics.gov.my>)

<sup>14</sup> Lihat juga, The Asian Development Bank's annual report, 1997.

<sup>15</sup> Lihat juga, J.D.Stewart (1971), J.R.Thornley & J.B.Mcloughlin (1974), W.D.Hawley & David Rogers (1974), C.J.Davies (1976), T.L.Blair (1985) dan K.J.Davey (1996).

<sup>16</sup> Lihat juga, Perlembagaan Persekutuan Malaysia, Perkara 4 Senarai II.

<sup>17</sup> Perkara-perkara yang disenaraikan adalah tertakluk kepada perlembagaan dan undang-undang negara berkenaan.

<sup>18</sup> Redcliffe-Maud Report, para 27 (antara Pesuruhjaya yang menyelidik dan membuat laporan terhadap penyusunan semula kerajaan tempatan di Britain.

---

<sup>19</sup> Kertas Kerja bertajuk *Role of Local Government in Urban Management* di bentangkan dalam 1<sup>st</sup> Workshop on Urban Management Indonesia – Malaysia, 23-25 March 2001.

<sup>20</sup> Kertas Kerja yang bertajuk *Pengurusan Infrastruktur Bandar di Wilayah Lembah Kelang: Isu-isu dan Cabaran* dibentangkan dalam 1<sup>st</sup> Workshop on Urban Management Indonesia – Malaysia 23-25 March 2001.

<sup>21</sup> Lihat formula Hazman Shah Abdullah 1992 dan Phang Siew Nooi 1997.

<sup>22</sup> Ucaptama Ketua Setiausaha Negara Malaysia, Good Governance: Issues and Challenges, pada 5<sup>th</sup> National Civil Service Conference 22 – 24 Jun 2000.

<sup>23</sup> Lihat juga, Chamsuri Siwar, Mohd Yusof Kasim & Abdul Malik Ismail, 1992: 123 dan Mohd Redhuan Tee Abdullah & Hamiza Ibrahim dlm. Syed Othman Al Habshi & Hamiza Ibrahim, 1998: 66 – 67.

<sup>24</sup> Rencana bertajuk *An Overview of Asian Urban Transport: Conditions and Trends* dalam Urban Voice No 32, January 2001 oleh The Urban Governance Initiative (TUGI).