

HARIFAH MOHD NOOR  
JURRY FOO @ JURRY BT F. MICHAEL

## Satu Tinjauan Terhadap Isu-isu dalam Proses Kebenaran Merancang Kawalan Pembangunan: Kajian Kes pada Dewan Bandaraya Kota Kinabalu, Sabah

### ABSTRAK

*Kawalan pembangunan adalah salah satu aspek penting di dalam sistem perancangan kerana fungsinya sebagai mengawal pembangunan dan mengimplementasikan polisi-polisi perancangan daripada peringkat nasional ke peringkat tempatan. Ianya juga melibatkan pertimbangan dan keputusan didalam kawalan pembangunan di peringkat tempatan yang melibatkan organisasi, prosedur dan perlaksanaan. Kertas kerja ini mahukan mendedah dan menganalisis sistem kawalan pembangunan yang diamalkan oleh Dewan Bandaraya Kota Kinabalu khususnya dan di Sabah amnya. Jabatan Perancangan Bandar DBKK, yang juga bertindak sebagai Pihak Berkuasa Perancangan Tempatan yang dibentuk dibawah Ordinan Kerajaan Tempatan 1961, adalah menyediakan kesemua skim-skim perancangan bagi kawasan dibawah pentadbiran masing-masing dan memproses setiap permohonan pembangunan. Untuk mengenalpasti asas permasalahan yang timbul memerlukan satu pendekatan yang menyeluruh kerana ianya melibatkan pelbagai aspek. Perundangan dan sistem sedia ada cuba dipatuhi namun terdapat beberapa tekanan yang mengganggu perlaksanaannya. Oleh itu yang boleh mengurangkan kepada masalah ini adalah gabungan terhadap perundangan yang komprehensif dan perlaksanaan yang mantap.*

***Kata-kata kunci:** proses merancang, kawalan pembangunan, Dewan Bandaraya Kota Kinabalu, dan perlaksanaan yang mantap.*

### PENDAHULUAN

Kawalan pembangunan adalah salah satu aspek penting di dalam sistem perancangan kerana fungsinya sebagai mengawal pembangunan dan mengimplementasikan polisi-polisi perancangan daripada peringkat nasional ke peringkat tempatan. Ianya juga melibatkan pertimbangan dan keputusan didalam kawalan pembangunan di peringkat tempatan yang melibatkan organisasi, prosedur dan perlaksanaan.

---

Harifah Mohd Noor, M.Sc. dan Jurry Foo @ Jurry bt F. Michael ialah Pensyarah pada Program Geografi, Sekolah Sains Sosial UMS (Universiti Malaysia Sabah). Mereka boleh dihubungi dengan alamat e-mail: [harifah@ums.edu.my](mailto:harifah@ums.edu.my) dan [jurryfoo@gmail.com](mailto:jurryfoo@gmail.com)

Menurut Dani Salleh (2007), fungsi kawalan dalam konteks pembangunan amat penting kerana kemusnahan alam sekitar, bencana alam, keruntuhan bangunan, banjir kilat, kesesakan lalu-lintas sehinggalah kepada keteguhan struktur bangunan adalah sebahagian kesan dan akibat kegagalan mekanisme kawalan pembangunan.

#### **DEFINISI, TAFSIRAN, KAWALAN DAN KEPENTINGAN KAWALAN PEMBANGUNAN**

Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 (Akta 172) yang digunapakai di seluruh negeri semenanjung Malaysia menyatakan bahawa pembangunan adalah aktiviti yang menjalankan kerja-kerja bangunan, kejuruteraan, perlombongan, perindustrian atau sebarang kerja lain yang seumpamanya di atas, di sebelah atau di bawah tanah, membuat sesuatu perubahan matan atau sebarang bahagian daripadanya, memecah sempadan, mencantumkan tanah dan memajukan tanah.

Ordinan Perancang Bandar dan Desa (Sabah, Cap 141) pula memberi pengertian pembangunan yang tidak jauh bezanya dengan seperti yang dibincangkan sebentar tadi, iaitu: *"In relation to any land includes any building or re-building operations and any use of the land or land any buildings thereon for a purpose which is different from the purpose for which the land or building was last being used"*.

Tafsiran pembangunan sepertimana yang dimaksudkan dalam Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 (Akta 172) dan Ordinan Perancang Bandar dan Desa (Sabah, Cap 141) termasuklah perobohan bangunan, pembinaan bangunan, pindaan besar terhadap bangunan, perubahan matan dalam penggunaan tanah atau bangunan, kerja-kerja kejuruteraan termasuk pembentukan tanah dan pembinaan jalan, kerja-kerja perlombongan, kerja-kerja perindustrian, memecah sempadan dan pencantuman tanah.

Menurut Ibrahim Wahab (1990), kawalan perancangan dan pembangunan ditakrifkan sebagai satu langkah pemeriksaan terhadap permohonan untuk kebenaran membangun atau menukar kegunaan tanah atau bangunan (tukar syarat) selaras dengan pelan pembangunan. Dengan lain perkataan, ia adalah mengurus, melaksana dan menguatkuasa pelan pembangunan sesuatu kawasan itu. Penguatkuasaan ini adalah berasaskan kepada polisi-polisi serta peraturan-peraturan yang disediakan menurut sistem perancangan yang digunapakai.

Telling A.E. (1977) menyatakan pula bahawa kawalan pembangunan adalah bergantung kepada definisi pembangunan. Beliau membahagikan kawalan pembangunan ini kepada dua katogeri yang utama, iaitu *pertama*, adalah operasi; dan *kedua*, adalah penggunaan. Bahagian yang terpenting di dalam *operations* dan *uses*, sepertimana yang dijelaskan lagi oleh Lord Parker (1962), ialah: *"It is some act which changes the physical characteristics of the land, or of what is under it, or of the air above it and use is referred to the purpose to which land or building are devoted."*

Colman (1973) juga mengatakan bahawa perancangan hendaklah difahami secara teratur kerana hasil keputusan fizikal kadangkala dibuat tanpa menghiraukan isu-isu keluasan, sosial dan alam sekitar, malahan kerana kesilapan yang dilakukan pada masa kini akan dirasai risikonya pada masa hadapan.

Dalam keadaan yang sedemikian, Pihak Berkuasa Tempatan telah diberi kuasa bukan sahaja untuk menjaga kepentingan penggunaan piawaian malahan diberi kuasa untuk membuat peraturan-peraturan dan undang-undang baru yang berkaitan (Telling A.E., 1977:5). Dalam Akta 172 dan Sabah Cap 141 memperuntukkan kuasa telah diberi kepada Pihak Berkuasa Tempatan untuk mengawal semua jenis pembangunan dan guna-tanah.

#### **KAEDAH KAWALAN PEMBANGUNAN: PEMBENTUKKAN POLISI-POLISI, ZONING GUNA-TANAH DAN PIAWAIAN PERANCANGAN**

Menurut Jacky Underwood (1981), terdapatnya hirarki dalam pembentukan polisi yang bermula pada peringkat nasional, negeri seterusnya di peringkat tempatan. Pada peringkat tempatan, polisi terkandung di kedua-dua rancangan struktur dan tempatan dan polisi di peringkat tempatan menyediakan asas yang lebih terperinci sebagai alat kepada kawalan pembangunan. Setiap polisi yang dibentuk adalah berkaitan dengan pemuliharaan alam sekitar, serta yang melibatkan kepentingan fizikal, ekonomi dan sosial, dan ianya menjadi rangka atau garis panduan pada tahap perlaksanaannya.

Selain daripada polisi perancangan, antara lain yang merupakan kaedah kepada kawalan pembangunan adalah penzonan. Penzonan adalah satu kaedah yang paling asas untuk kawalan guna-tanah. Ia bertujuan untuk mengawal dan menzonkan kegunaan tanah seperti perumahan, perniagaan, kawasan lapang serta penentuan lokasi, ketumpatan, ketinggian, bentuk saiz, dan sebagainya. Antara beberapa objektif terhadap penzonan yang dinyatakan oleh Leung Yew Kwong (1987) adalah: (1) Membahagikan guna-tanah ke arah yang lebih tersusun dan harmoni; (2) Mengawal pembangunan yang pesat; (3) Memperbaiki keberkesanan penyediaan perkhidmatan masyarakat; dan (4) Mengawal nilai-nilai yang berharga menerusi zoning pemuliharaan.

Menurut Kevin Lynch (1975), kawalan adalah berasaskan kepada piawaian. Piawaian perlu diuji dan dikaji semula untuk menyesuaikan dengan prestasi kehidupan dan persekitaran semasa. Yang dimaksudkan dengan bidang piawaian perancangan ialah semua aspek yang meliputi penggunaan piawaian dalam sebarang perancangan guna tanah.

Sepertimana yang dinyatakan oleh Underwood (1981), disebabkan pembangunan yang begitu pesat maka garis panduan yang dijadikan sebagai panduan tidak dapat lagi membantu di dalam membuat keputusan. Ini disebabkan adanya penggunaan tanah dan rekabentuk yang semakin kompleks dimana garis panduan yang digunakan adalah terlalu umum. Pendek kata, garis panduan yang digunakan adalah dianggap ketinggalan oleh sesetengah pihak agensi pembangunan. Ketidakterkesan sistem pengurusan Pihak

Berkuasa Tempatan selalu dijadikan ukuran mengenai kelewatan pemrosesan kebenaran merancang.

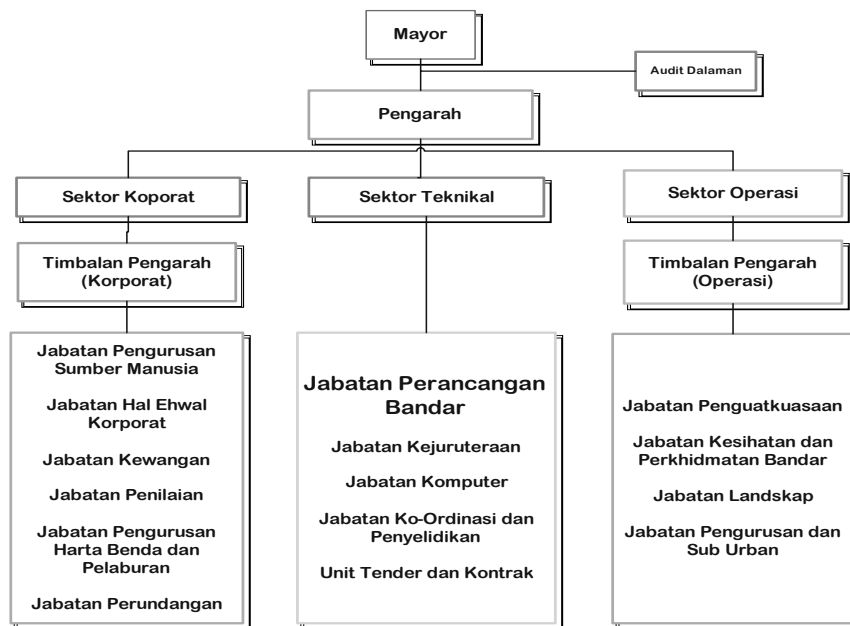
Manakala Monggoh Orow (1981) menyatakan bahawa terdapat tiga bidang utama di dalam pengawalan pembangunan, iaitu *pertama*, ianya melibatkan penggunaan perundangan yang digunapakai; manakala *kedua*, ianya melibatkan proses organisasi dan pentadbiran; dan *ketiga*, adalah melibatkan penggunaan piawaian dan garis panduan. Ia menambah bahawa masalah yang wujud adalah melibatkan ketiga-tiga bidang utama tersebut seperti kekurangan perundangan yang dikemaskini, pentadbiran yang tidak cekap dan mengakibatkan kelewatan, dan penggunaan piawaian atau garis panduan yang tidak melengkap dengan keperluan semasa.

**KAWALAN PEMBANGUNAN:**

**A.DEWAN BANDARAYA KOTA KINABALU: SEJARAH PENUBUHAN**

Sejarah penubuhan Dewan Bandaraya Kota Kinabalu (DBKK) yang juga berfungsi sebagai Pihak Berkuasa Tempatan melalui Ordinan Kerajaan Tempatan 1961 bermula daripada pewujudan Lembaga Kesihatan Umum Jesselton yang ditubuhkan dibawah Ordinan Lembaga Kesihatan Umum 1931, yakni sebagai satu bahagian dalam Pejabat Daerah. Lembaga Kesihatan Umum Jesselton kemudiannya telah dipisahkan daripada Pejabat Daerah

**Rajah 1**  
Struktur Organisasi Dewan Bandaraya Kota Kinabalu



dan ditubuhkan sebuah Lembaga Bandaran Jesselton dibawah Ordinan Perbandaran dan Penguasa-penguasa Bandar 1954, pada 1 hb Julai 1954. Tanggungjawab utama Lembaga Bandaran pada ketika itu ialah berkaitan dengan kebersihan bandar, perlesenan dan kutipan cukai tanah.

Berikutan penukaran nama Jesselton kepada Kota Kinabalu, Lembaga Bandaran Jesselton menjadi Lembaga Bandaran Kota Kinabalu pada 22hb Disember 1967 sehinggalah Lembaga Bandaran Kota Kinabalu telah dinaikkan taraf kepada Majlis Perbandaran Kota Kinabalu pada 1979 di bawah Enakmen Kerajaan Tempatan 1978. Pada 1984 Majlis Perbandaran Kota Kinabalu telah menyerapkan tugas-tugas dan tanggungjawab Pejabat Daerah Kota Kinabalu berikutan pembubaran Pejabat Daerah Kota Kinabalu pada 1hb Januari 1984 sehinggalah Majlis Perbandaran Kota Kinabalu telah dinaiktaraf kepada Dewan Bandaraya Kota Kinabalu pada 2 Februari 2000.

Sehingga kini Dewan Bandaraya Kota Kinabalu mempunyai kawasan pentadbiran tempatan seluas kira-kira 349.65 km persegi (135 batu persegi) yang merangkumi kawasan Telipok di Utara, Petagas di Selatan dan Penampang di kawasan Timur.

#### ***B.FUNGSI JABATAN PERANCANGAN BANDAR, DEWAN BANDARAYA KOTA KINABALU***

Jabatan Perancangan Bandar DBKK yang juga bertindak sebagai Pihak Berkuasa Perancangan Tempatan yang dibentuk dibawah Ordinan Kerajaan Tempatan 1961 didalam hal ehwal perancangan dan pengawalan pembangunan adalah menyediakan kesemua skim-skim perancangan bagi kawasan dibawah pentadbiran masing-masing dan memproses setiap permohonan pembangunan disamping bertindak sebagai penasihat teknikal dan juga sebagai ahli kepada jawatankuasa-jawatankuasa yang telah dibentuk.

Enakmen Perancangan Bandar dan Desa (Pindaan) 2002, bahagian I, seksyen 4A dan 4B menyatakan bahawa Pihak Berkuasa Tempatan adalah juga Pihak Berkuasa Perancang Tempatan bagi kawasan dibawah pentadbirannya. Fungsi Pihak Berkuasa Tempatan sebagai Pihak Berkuasa Perancang Tempatan ialah merancang dan mengawal pembangunan untuk kawasan pentadbirannya, bertanggungjawab serta membantu mengalakan edaran-edaran seperti statistik, buletin, monograph dan apa-apa bentuk penerbitan yang berkaitan dengan perancangan bandar dan desa serta menerima dan melaksanakan arahan Lembaga Pusat dari masa ke semasa.

#### ***C.KEBENARAN MERANCANG SEBAGAI ELEMEN KEPADA KAWALAN PEMBANGUNAN***

Apabila seseorang itu atau agensi-agensi pembangunan ingin menjalankan apa-apa pemajuan, ia perlu memperolehi kebenaran merancang ataupun kebenaran secara bertulis daripada Pihak Berkuasa Perancang Tempatan, didalam kes kajian ialah Dewan Bandaraya Kota Kinabalu. Pihak Berkuasa Perancang Tempatan yang bertindak sebagai pihak berkuasa kawalan pemajuan

untuk menjalankan sesuatu pemajuan. Enakmen Perancang Bandar dan Desa (Pindaan) 2002, Bahagian VA perkara 28A (1) menyatakan seperti berikut:

[...] tiada seorang pun boleh menggunakan atau membenarkan digunakan sesuatu tanah atau bangunan atau memula, mengusaha atau menjalankan apa-apa pembangunan melainkan menurut pelan pembangunan atau sesuatu kebenaran perancangan.

Pihak Berkuasa Tempatan diberi kuasa untuk bertanggung jawab dalam mengatur, mengawal dan merancang pembangunan serta penggunaan semua tanah dan bangunan yang terletak di dalam kawasan bidang kuasanya. Ini adalah untuk memastikan supaya semua pembangunan dan penggunaan tanah oleh seseorang individu dan pemaju-pemaju akan dijalankan dalam keadaan teratur dan tidak menyebabkan masalah pencemaran, kesesakan lalu-lintas, dan tambahan infrastruktur, kehilangan nilai ameniti, banjir dan lain-lain kesan yang tidak diinginkan kepada kejiranan dan persekitaran, dan juga memastikan pemajuan baru adalah pada sesuatu tahap yang baik untuk didiami.

#### **D. PROSES KEBENARAN MERANCANG, DEWAN BANDARAYA KOTA KINABALU**

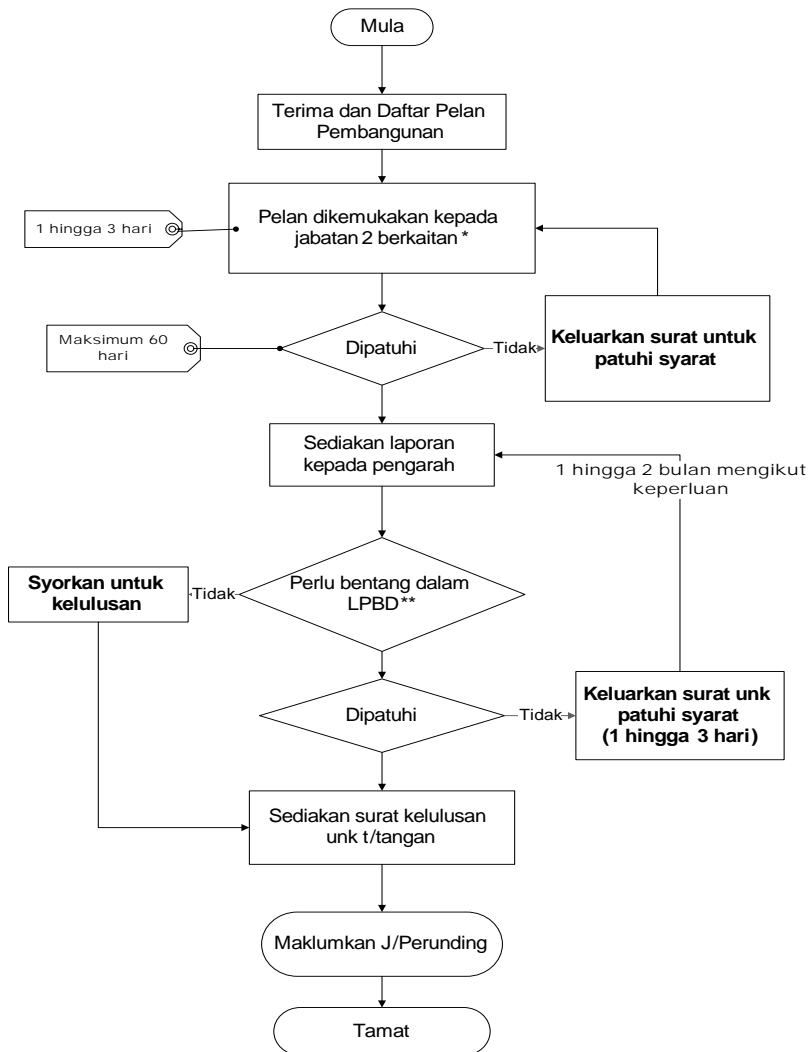
Proses kebenaran merancang bermula dengan penyerahan Pelan Pembangunan daripada pemohon kepada Pihak Berkuasa Perancang Tempatan (DBKK). Pelan Pembangunan (*Development Plan*) adalah pelan bagi permohonan perancangan yang dikemukakan kepada DBKK untuk kelulusan yang terdiri daripada pelan susun-atur, pelan bangunan, atau pelan-pelan yang berkaitan dan laporan cadangan pemajuan. Pelan Pembangunan ini disediakan oleh juruperunding seperti arkitek, jurutera, jururancang bandar atau sesiapa yang berkelayakan sepertimana yang telah ditetapkan oleh Ordinan Perancang Bandar dan Desa (Sabah Cap 141). Juruperunding hendaklah berdaftar dengan DBKK sebagai syarat tambahan.

Pemohon yang menepati semua syarat permohonan kemudiannya didaftarkan dan diedarkan kepada jabatan-jabatan luar untuk memberi ulasan teknikal. Jabatan-jabatan berkenaan adalah ahli dalam Jawatankuasa Pelan Pembangunan. Selain daripada jabatan-jabatan luar, pelan tersebut juga diedarkan kepada jabatan dalaman DBKK seperti Jabatan Kejuruteraan, Jabatan Lanskap dan Jabatan Perancangan Bandaraya untuk ulasan. Tempoh proses pengedaran dan mendapatkan maklumbalas daripada jabatan luar ini biasanya 60 hari.

Pelan pembangunan akan diserahkan kepada Pengarah Perancangan Bandaraya untuk semakan, sama ada perlu dibawa ke Mesyuarat Jawatankuasa Pelan Pembangunan (*City Planning Committee Meeting*) atau tidak. Keputusan ini selalunya bergantung kepada ulasan-ulasan yang diberikan oleh jabatan-jabatan luar terhadap pelan pembangunan berkenaan. Sekiranya pelan tidak perlu dibawa ke Mesyuarat Jawatankuasa Pelan Pembangunan, pelan pembangunan akan disyorkan untuk kelulusan. Secara ringkasnya, proses

kebenaran merancang yang digunakan oleh DBKK sepertimana yang ditunjukkan di carta alir 1.

**Carta Alir 1**  
Proses Kebenaran Merancang



### ***E.SUMBER-SUMBER RUJUKAN DALAM KAWALAN PERANCANGAN***

DBKK menggunakan beberapa sumber sebagai rujukan kepada kawalan perancangan dalam proses kebenaran merancang, iaitu pelan struktur yang mengandungi polisi-polisi perancangan kerajaan negeri, pelan tempatan dan pelan daerah yang terdiri daripada zoning guna-tanah, Ordinan Perancang Bandar dan Desa (Sabah Cap 141), Undang-Undang Kecil Bangunan, Manual Kualiti, Proses Kerja dan beberapa skim-skim perancangan yang lain seperti *Memorandum Greater Kota Kinabalu Scheme* dan *Kota Kinabalu Comprehensive Development Plan*.

### ***F.PIHAK YANG MEMBERI KEBENARAN MERANCANG***

Pengarah di Jabatan Perancangan Bandar DBKK adalah bertanggungjawab diatas semua permohonan kebenaran merancang. Sekiranya semua jabatan luar tidak menghadapi masalah dengan pelan pembangunan pemohon, maka pengarah akan mengemukakan laporan cadangan kelulusan permohonan dan akan ditandatangani oleh Mayor DBKK, tetapi sekiranya berlaku sebarang rayuan ke atas ulasan yang diberikan oleh mana-mana jabatan, maka satu mesyuarat akan diadakan yang dipengerusikan oleh Mayor DBKK serta ahli-ahli daripada Jawatankuasa Perancang Bandar. Permohonan akan dibawa terus ke Lembaga Pusat Perancang Bandar sekiranya terdapat permohonan yang pembangunan guna tanahnya bercanggah dengan zoning guna-tanah seperti dalam skim-skim perancangan sedia ada.

### ***G.LEMBAGA PUSAT PERANCANG BANDAR DAN DESA***

Lembaga Pusat Perancang Bandar dan Desa (*Central Town and Country Planning Board*) yang dibentuk disekitar tahun 1953 adalah menjadi penasihat utama didalam segala yang berkaitan dengan polisi dan perancangan bandar. Dengan beberapa perubahan terhadap Ordinan setelah Sabah merdeka dan digazetkan pada Mei 1969, maka Lembaga Pusat Perancang Bandar dan Desa (Sabah Cap 141) Bahagian I (seksyen 3) mempunyai kuasa kedua tinggi selepas Tuan Yang Terutama Yang di-Pertua di dalam hal ehwal perancangan di negeri Sabah. Tanggung jawab dan kuasa yang ada pada lembaga adalah mempertimbangkan kesemua skim perancangan daripada Pihak Berkuasa Tempatan dan mengesah serta merujuk kepada Kementerian untuk kelulusan.

Dalam seksyen 3 (2) Cap 141 menyatakan tugas Lembaga Pusat adalah menerima kesemua skim perancangan yang diserahkan oleh Pihak Berkuasa Tempatan untuk pengesahan dan memberi nasihat kepada Kementerian mengenai skim-skim perancangan untuk kelulusan, memberi nasihat mengenai pembangunan tanah serta mengawasi dan mengawal tugas dan tanggung jawab Pihak Berkuasa Tempatan. Lembaga Pusat juga berkuasa untuk menerima, menerima dengan bersyarat atau menolak sebarang bentuk permohonan pembangunan sekiranya skim perancangan belum diluluskan ataupun diperingkat deraf.

### ISU-ISU DALAM PROSES KEBENARAN MERANCANG: KAJIAN KES DEWAN BANDARAYA KOTA KINABALU (DBKK)

Dewan Bandaraya Kota Kinabalu telah menyediakan manual sebagai rujukan bagi mana-mana individu atau perunding yang berminat untuk membangunkan sesuatu pembangunan di kawasan pentadbiran DBKK. Manual tersebut dengan jelas menyatakan proses dan prosedur permohonan, jumlah masa yang akan diambil (dalam keadaan biasa tempoh adalah 3-6 bulan) serta jumlah yuran yang perlu dibayar bagi setiap permohonan. Walau bagaimanapun, terdapat kes-kes yang permohonannya mengambil masa lebih satu tahun untuk kelulusan. Jadual 1 menunjukkan kes-kes yang mempunyai ciri-ciri khas dimana tempoh kelulusan permohonan melebihi daripada tempoh yang dijangkakan.

**Jadual 1**  
Contoh Kes Permohonan yang Tempoh Kelulusan Melebihi Dua Tahun

Bil Kes	Jenis Permohonan	Tempoh Masa Kelulusan	Ulasan Terhadap Pemohon
1	Pembangunan dan Pecah Bahagi Tanah (Permohonan pecah bahagi tanah kepada beberapa lot)	3 tahun	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zoning sedia ada untuk guna tanah pertanian, keputusan asal tidak boleh di pecah bahagi kepada beberapa lot.</li> <li>• Menunggu keputusan daripada jabatan pertanian sehingga mengambil masa lebih daripada satu tahun akhirnya memutuskan guna tanah tidak sesuai untuk pertanian.</li> <li>• Menyediakan laporan cadangan pemajuan untuk dimajukan kepada Lembaga Pusat Perancang Bandar bagi permohonan perubahan guna tanah.</li> </ul>
2	Perubahan Guna Tanah (permohonan perubahan guna tanah daripada industri kepada komersial)	4 tahun	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemohon tidak menyedari kawasan tersebut sebahagian besarnya telah direzabkan untuk simpanan jalan oleh Jabatan Kerja Raya. Keluasan baki tanah tidak sesuai untuk kawasan industri.</li> <li>• Pemohon mengambil keputusan ubah guna-tanah dari industri kepada komersial dan tempoh pindaan ini juga telah mengambil masa lebih setahun.</li> <li>• Pemohon seterusnya mengajukan permohonan tanpa menyedari keperluan menyertakan Laporan Cadangan Perancangan sekiranya melibatkan perubahan guna tanah.</li> </ul>
3	Perubahan Guna Tanah (permohonan guna tanah daripada perumahan kepada komersial)	5 tahun	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemohon telah melanggar prosedur dengan menyerahkan permohonan terus kepada Kementerian Kerajaan Tempatan dan Perumahan.</li> <li>• Pemohon menyerahkan terus permohonan kepada Kementerian dengan harapan proses berjalan dengan lebih cepat.</li> <li>• Pemohon dikehendaki mengikuti prosedur biasa.</li> <li>• Bagaimanapun, masa yang diambil masih begitu panjang kerana perlu mendapatkan ulasan-ulasan daripada jabatan-jabatan teknikal.</li> <li>• Perlu membuat pindaan sebagaimana yang dikehendaki oleh jabatan-jabatan teknikal.</li> </ul>

## ANALISIS MAKLUMBALAS DARIPADA PIHAK-PIHAK YANG TERLIBAT SECARA LANGSUNG DALAM PROSES KEBENARAN MERANCANG

Berapa sesi temu bual telah diadakan kepada pihak yang terlibat secara langsung dengan proses kebenaran merancang, iaitu *pertama*, DBKK dan semua jabatan-jabatan teknikal lain yang telah menyumbang terhadap ulasan bagi semua jenis permohonan; dan *kedua*, kepada pemohon-pemohon yang terlibat dalam permohonan pembangunan termasuk daripada agensi awam dan swasta. Hasil daripada maklumbalas, kami telah membuat kesimpulan terhadap beberapa isu dalam proses kebenaran merancang yang patut diketengahkan iaitu:

*Pertama, Kekurangan Koordinasi di Kalangan Jabatan yang Terlibat.* Dalam konteks ini koordinasi bermaksud dimana antara jabatan bertindak secara berpasukan dengan mengenalpasti peluang-peluang perancangan di masa hadapan dan bersama berbincang menangani masalah yang timbul dalam kawalan pembangunan. Pengajaran yang didapati daripada kes 1, iaitu Jawatankuasa Perancang Bandar tidak boleh membuat keputusan sehinggalah mendapat ulasan daripada jabatan pertanian untuk ubah syarat tanah sedangkan jabatan pertanian sendiri mengambil masa sehingga lebih daripada setahun untuk memberikan ulasan tersebut. Ini semua mengakibatkan kelewatan didalam membuat keputusan.

*Kedua, Kekurangan Peruntukan dan Perundangan yang Sesuai.* Menurut pihak yang terbabit didalam mengemukakan permohonan ulasan-ulasan dan pindaan-pindaan yang diberikan pihak yang memberikan kebenaran merancang, adakalanya tidak munasabah dan diberikan secara berperingkat. Disamping itu, peraturan-peraturan yang sedia ada kerap berubah-ubah dan tidak tetap dan ini mengelirukan pemohon. Pihak Perancangan Berkuasa Tempatan juga kekurangan garis panduan yang komprehensif menyebabkan pemohon menggunakan budi bicara didalam pelan pembangunan semasa mengemukakan permohonan.

Pelan Zoning (*Greater Kota Kinabalu Scheme*) yang digunapakai kadangkala tidak sesuai digunakan, terutama di kawasan yang menghadapi tekanan pembangunan yang tinggi. Di dalam kes 2 menunjukkan perubahan cadangan pembangunan daripada skim perancangan yang lama. Ini menyebabkan pemohon terpaksa memohon diatas kes ubah syarat tanah dan seterusnya mengambil masa dan prosedur yang panjang kerana pemohon perlu menyediakan laporan cadangan sehingga kesemua pihak yang terlibat didalam membuat keputusan berpuas hati dengan cadangan beliau.

Menurut F.D. Hobbs dan J.F. Doling (1986), pelan-pelan pembangunan cepat menjadi ketinggalan zaman dari segi teknik yang digunakan, dan isu-isu dan tekanan-tekanan yang muncul dalam masyarakat yang cepat berubah. Kerap kali pelan-pelan itu merupakan tidak lebih daripada pelan guna tanah setempat, tanpa memperhitungkan isu-isu strategik yang penting.

*Ketiga, Campur Tangan Politik dan "Orang Luar"*. Sepertimana yang dinyatakan oleh Conyers (1984), terdapat tiga cara yang berlainan dimana politik mempengaruhi keputusan jururancang. *Pertama*, adanya keadaan ahli-ahli politik secara individu cuba mempengaruhi keputusan-keputusan perancangan bagi mendapat faedah untuk diri mereka atau kawasan undi mereka. *Kedua*, terdapat keadaan yang keputusan-keputusan perancangan amat dipengaruhi oleh arahan dasar yang jelas yang diberikan oleh kepimpinan parti. Manakala *ketiga* ialah jururancang bukan sekadar diberikan arahan politik yang jelas tetapi dipengaruhi sedikit-sebanyak oleh pengaruh politik yang berterusan atau kawalan. Contohnya, pegawai-pegawai tinggi di agensi perancangan nasional mungkin dari lantikan politik, atau agensi perancangan itu sendiri mungkin ditempatkan dalam kedudukan politik yang strategik.

Dari segi teorinya boleh dikatakan bahawa ahli-ahli politik bertanggung jawab dalam membentuk dasar, dan peranan jururancang adalah untuk menterjemah dasar ini kepada program atau projek-projek yang khusus. Bagaimanapun di dalam prosedur kebenaran merancang didapati bahawa jabatan-jabatan teknikal terlibat sebagai penasihat sahaja, namun dalam kes-kes yang tertentu kadangkala kepentingan politik disalurkan melalui keputusan daripada Jawatankuasa Perancang Bandar, Lembaga Pusat dan daripada pihak Kementerian sendiri.

*Keempat, Pemohon Tidak Begitu Mahir, Berkelayakan ataupun Cuai*. Di dalam kes kajian, pemohon tidak menyerahkan laporan cadangan perancangan sepertimana yang dikehendaki di dalam Cap 141. Ini bermakna bahawa pemohon mengabaikan peraturan-peraturan semasa memohon. Bagi kes 3, pemohon telah mengabaikan peraturan dimana telah memohon terus kepada Pihak Kementerian tanpa merujuk terlebih dahulu kepada Pihak Majlis.

*Kelima, Penguatkuasaan adalah Lemah*. Penguatkuasaan lemah boleh dilihat dimana pemohon membuat pindaan pelan dalam tempoh yang agak lama. Kes 3 adalah yang paling nyata dimana tempoh pindaan pelan mengambil masa sehingga lebih daripada 3 tahun. Ini menimbulkan masalah kerana selain pegawai yang telah terlibat bertukar tangan, ianya juga telah menyebabkan perubahan perancangan di kawasan berkenaan. Perkara yang sama juga berlaku kepada jabatan pertanian di dalam kes 1, yang mana telah mengambil masa yang begitu panjang untuk mengembalikan ulasan.

*Keenam, yang Memberi Kebenaran Merancang Tidak Berpengalaman*. Ianya jelas dalam kes-kes tersebut, tetapi mengikut temu ramah dengan beberapa pihak yang terlibat menyatakan bahawa pembuat keputusan adalah terdiri daripada Ahli Majlis yang kadangkala tidak mempunyai latar belakang di dalam perancangan, terutamanya apabila melibatkan idea perancangan yang mana skim-skim telah disediakan oleh Jabatan Bandar dan Wilayah bersama justifikasinya, namun akhirnya kawalan diputuskan oleh pihak lain yang mana mereka tidak memahami tujuan skim perancangan tersebut. Dalam masa yang sama terdapat beberapa kaedah yang membantu, iaitu melalui teladan (*precedent*), dasar dan perundingan. Bagaimanapun, didapati tidak semua

kawasan menghadapi keadaan dan masalah yang sama, begitu juga dengan dasar yang didapati adalah tidak jelas dan kelemahan koordinasi sukar untuk membuat rundingan yang berkesan.

Manakala G. Burke (1980) menyatakan bahawa perancang secara umumnya adalah seseorang yang mengawal dan meluluskan pembangunan merujuk kepada pelan-pelan pembangunan yang sedang digunapakai. Terdapat beberapa kemahiran yang diperlukan oleh jururancang yang boleh dilihat dalam bentuk tiga katogeri, iaitu:

*Pertama, Kemahiran Membuat Keputusan.* Perancangan pada asasnya adalah membuat keputusan. Selain daripada berupaya membuat keputusan yang rasional, perancang juga perlu berupaya untuk membuat keputusan tentang masa hadapan, iaitu membuat jangkauan tentang apa yang berlaku pada masa akan datang.

*Kedua, Kemahiran Melaksana.* Salah satu peringkat paling kritikal dalam proses perancangan dan dimana jururancang perlu menimbangkan terlebih dahulu peringkat-peringkat yang terlibat di dalam perlaksanaan supaya cadangan dan idea tidak hanya berlaku di atas kertas.

*Ketiga, Kemahiran Pengurusan dan Perhubungan.* Jururancang bukan sahaja seorang yang mahir dalam bentuk teknikal tetapi juga seorang pentadbir, pengurus, penghubung dan kebanyakan tugasnya melibatkan orang ramai dan menguruskan situasi yang sulit. Jururancang mestilah bersedia menghabiskan masanya melawat pejabat-pejabat lain untuk mengumpul maklumat dan membincangkan rancangan-rancangan dan kemajuan-kemajuan serta perlu menghabiskan masanya menghadiri mesyuarat, dan kadangkala mendapati dirinya perlu mempengerusikan sesuatu mesyuarat yang terdiri daripada orang-orang yang mempunyai pandangan dan kepentingan yang berbeza dimana beberapa keputusan perlu dihasilkan.

#### **ISU-ISU KAWALAN PEMBANGUNAN DALAM PEMAKAIAN ORDINAN PERANCANG BANDAR DAN DESA (CAP 141)**

Sabah telah menggunakan Ordinan Perancang Bandar dan Desa (Cap 141) semenjak tahun 1953, ketika pemerintahan di bawah pentadbiran *Colonial Rule*. Bagaimanapun, selepas terlepas daripada jajahan kolonial, Cap 141 kemudiannya telah diubahsuai dan digunapakai sepenuhnya bermula pada 1969 sehinggalah kehari ini.

Secara umumnya Ordinan ini telah memberi kuasa sepenuhnya terhadap Yang Di-Pertua Negara di dalam segala ehwal perancangan di negeri Sabah dengan bantuan daripada jururancang yang telah dilantik olehnya. Di samping itu melalui Ordinan ini juga telah tertubuhnya satu lembaga yang dikenali sebagai Lembaga Pusat Perancang Bandar dan Desa yang berfungsi sebagai penasihat kepada Yang Di-Pertua dalam segala hal ehwal perancangan bandar

dan kepada Pihak Berkuasa Tempatan selaku pelaksana.

Ordinan ini juga telah memperuntukan penyediaan skim-skim perancangan yang berfungsi sebagai kawalan pembangunan. Skim ini bersifat statutori dan didalam bahagian IV, seksyen 18-31 (Cap 141) menerangkan secara terperinci berkenaan dengan kandungan dan pengaruh ke atas skim. Mana-mana pembangunan yang bercanggah dengan skim tidak dibenarkan dan setiap cadangan pembangunan mestilah mendapatkan kelulusan daripada Pihak Berkuasa menerusi kebenaran merancang.

Bagaimanapun terdapat beberapa kritikan yang berkaitan dengan kawalan pembangunan yang berpandukan kepada Cap 141 ini. Antara lain adalah melibatkan perkara-perkara berikut:

*Pertama, Perlaksanaan Sistem Perancangan yang Digunapakai.* Sistem perancangan yang digunapakai sekarang tidak menetapkan bentuk-bentuk dan kandungan skim perancangan yang disediakan sebagai kawalan pembangunan. Ianya hanya menekankan mengenai aspek-aspek fizikal dan piawaian, tetapi tidak menekankan faktor-faktor lain seperti polisi-polisi, faktor sosial dan ekonomi. Walaupun isu-isu sosial dan ekonomi ini penting pada praktiknya, lazimnya tidak terdapat suatu hubungan jelas yang boleh dikaitkan dengan perancangan fizikal.

Skim yang digunapakai buat masa sekarang juga dikatakan ketat (rigid) kerana re-zoning (ubah syarat tanah) tidak dibenarkan, selagi skim tersebut berkuatkuasa. Sekiranya re-zoning masih diperlukan maka skim sedia ada dimansuhkan dan skim baru disediakan dan mengikuti prosedur yang telah ditetapkan. Prosedur ini mengakibatkan kelewatan proses pembangunan dan tidak menggalakan pembangunan campuran.

Sistem sedia ada juga tidak menetapkan pihak yang memberi kebenaran merancang kecuali sekiranya berlaku dimana skim perancangan didalam peringkat draf atau permohonan adalah bercanggah dengan zon sedia ada dan kelulusan hanya boleh didapati daripada Lembaga Pusat Perancang Bandar dan Desa.

*Kedua, Organisasi dan Prosedur di dalam Kebenaran Merancang.* Pihak yang merancang dan menyediakan skim-skim perancangan adalah Jabatan Perancang Bandar dan Wilayah. Tetapi mereka tidak mempunyai kuasa pengawalan ke atas skim tersebut kerana keputusan akhir kebenaran merancang adalah bergantung kepada Pihak Berkuasa Tempatan yang terdiri dariapda ahli Majlis. Oleh itu adalah sukar untuk memberi kefahaman dan segala justifikasi perancangan kepada pihak yang tidak terlibat di dalam aspek-aspek penyediaan perancangan.

Masalah lain timbul kerana organisasi dan institusi yang berlainan dalam berbagai-bagai aspek dalam perancangan negara. Misalnya Jabatan Pendidikan bertanggung jawab untuk melaksana dan mentadbir bagi mencapai matlamat pendidikannya, sementara Jabatan Kerja Raya yang di bawah Kementerian

Kerja Raya berkuasa penuh terhadap kesemua perancangan dan pembinaan infrastruktur. Pelan-pelan yang telah digunakan sebagai alat kepada kawalan pembangunan didapati tidak lagi selari dengan matlamat dan tujuan daripada jabatan-jabatan yang terlibat di dalam agihan gunatanah.

Seperti dalam mana-mana jabatan yang lain, lazimnya maklumat-maklumat atau dokumen yang dihantar terpaksa melalui beberapa peringkat sebelum ia sampai kepada penerima yang berkenaan. Dalam memproses pelan pembangunan tidak kurang dari lima jabatan berasingan terlibat. Dalam kes-kes tertentu bilangannya mungkin menjangkau hingga melebihi 10 jabatan. Dengan bertambahnya bilangan jabatan yang terlibat, semakin panjanglah masa yang diambil. Keadaan ini lebih serius jika koordinasi dan komunikasi antara jabatan kurang efektif.

### **RUMUSAN DAN KESIMPULAN**

Beberapa cadangan untuk memperbaiki sistem kawalan pembangunan yang diamalkan oleh Dewan Bandaraya Kota Kinabalu khususnya dan di Sabah amnya. Cadangan diklasifikasikan kepada tiga katogeri, iaitu: (1) Melibatkan perubahan/pindaan terhadap sistem perancangan yang sedang digunakan; (2) Melibatkan jentera pentadbiran dan organisasi; serta (3) Melibatkan prosedur di dalam proses kebenaran merancang.

Satu pendekatan baru telah dicapai dengan menyediakan Pelan Struktur, Pelan Komprehensif, Pelan Tempatan dan Garis Panduan namun pendekatan terhadap penyediaan skim-skim perancangan yang terkini ini harus dijelaskan di dalam Ordinan termasuk proses penyediaan, isi-kandungan dan status pelan-pelan tersebut. Ini bermakna bahawa di dalam penyediaan skim-skim tersebut mestilah terdapat satu kriteria yang jelas terhadap kawalan pembangunan untuk menuju ke arah yang lebih komprehensif dan ianya haruslah bersifat fleksibel dan mampu memenuhi keperluan kawalan pembangunan masa kini seperti pemeliharaan dan penjagaan alam sekitar.

Daripada penemuan kepada masalah, didapati antara punca kepada masalah adalah melibatkan pentadbiran dan organisasi. Di bawah disenaraikan beberapa alternatif untuk memperbaiki sistem sedia ada, iaitu: (1) Pihak Berkuasa Tempatan dengan dibantu oleh pelbagai jabatan teknikal dari masa ke semasa meneliti keperluan undang-undang kecil yang dijadikan alat kepada kawalan pembangunan; (2) Mingguan perjumpaan di antara Pihak Berkuasa Tempatan dan pegawai daripada pelbagai jabatan; serta (3) Publisiti yang meluas sekiranya terdapat perubahan di dalam peraturan dan garis panduan kebenaran merancang. Ini adalah untuk memudahkan pemohon daripada sebarang kekeliruan.

Menyediakan satu pusat untuk menerima segala permohonan pemerosesan pelan. Penggunaan Agensi Kelulusan Setempat (*One Stop Agency*) membolehkan

pelan-pelan diproses dengan lebih cepat. Melalui sistem ini, pelan-pelan yang berkaitan dihantar ke satu pusat proses dimana ia diproses serentak oleh kakitangan yang terdiri dari wakil-wakil jabatan yang terlibat.

Masalah pelaksanaan dalam kawalan pembangunan bukanlah masalah yang baru dan masih berterusan sehingga ke hari ini. Untuk mengenalpasti asas permasalahan yang timbul memerlukan satu pendekatan yang menyeluruh kerana ianya melibatkan pelbagai aspek. Perundangan dan sistem sedia ada cuba dipatuhi namun terdapat beberapa tekanan yang mengganggu perlaksanaannya. Oleh itu yang boleh mengurangkan kepada masalah ini adalah gabungan terhadap perundangan yang komprehensif dan pelaksanaan yang mantap.

## Bibliografi

- Aaron Liew. (2002). "Housing and Property Development in Sabah: Procedures and Problem". *Kertas Kerja* dibentangkan dalam Land Matters Relating to Housing and Property Development, IDS Seminar 1996 in Kota Kinabalu, Sabah, Malaysia.
- Abdullah Mahmood. (1992). "Proses-proses Kelulusan Pembangunan: Masalah dan Penyelesaian" dalam *Journal PBP*, 1992/1993. Pulau Pinang: Universiti Sains Malaysia.
- Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 (Akta 172).
- Alan Jones. (1989). "Development Control Workshop: Recent and Emerge Trend" dalam *The Planner: Journal of the Royal Town Planning Institute*, Vol.75, N0.2.
- Branch, B.J. (1983). *Comprehensive Planning: General Theory and Principle*. California: Palisades.
- Bruton, Michael & David Nicholson. (1987). *Local Planning in Practice*. London: Anchor Brendon Ltd.
- Camhis, M. (1979). *Planning Theory and Philosophy*. London: Tavistock Publications.
- Chadwick, G. (1978). *A System View of Planning: Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Process*. London: Pergamon Press.
- Dani Salleh. (2002). *Pengurusan Bandar Metropolitan: Isu, Cabaran dan Peluang*. Sintok: Universiti Utara Malaysia.
- Enakmen Perancangan Bandar dan Desa (Pindaan) 2002
- Faludi, A. (1973). *Planning Theory*. London: Pergamon Press.
- Ibrahim Wahab. (1990). *Kawalan Pembangunan Berkomputer*. Pulau Pinang: Universiti Sains Malaysia.
- Kevin Lynch, (1975). *Site Planning*. USA: M.I.T Press, second edition.
- Leung Yew Kwong. (1987). *Development Land and Development Charge in Singapore*. London: Butterworth & Co (Asia) Ltd.
- Nazaruddin. (1993). "Kawalan Pembangunan Pinggir Pantai sebagai Langkah Pemeliharaan dan Pengkalan Kawasan Tumpuan Pelancong". *Tesis Sarjana Tidak Diterbitkan*. Pulau Pinang: Universiti Sains Malaysia, Pusat Pengajian PBP.
- Ordinan Kerajaan Tempatan 1961 (No.11).
- State of Sabah. (1969). *Town and Country Planning Ordinance (Sabah CAP 141)*. Kota Kinabalu: t.p.
- State of Sabah. (1992). *Kota Kinabalu Local Plan 1995*. Kota Kinabalu: Jabatan Perancang Bandar dan Wilayah.

- Telling, A.E. (1977). *Planning Law and Procedure*. London: Butterworth & Co (Asia) Ltd.
- Underwood, J. (1981). *Development Control: A Review of Research and Current Issues*. London: Pergamon Press.
- Verus, A.S. (2002). "Housing and Property Development in Sabah: Problem in Planning and Implementation of Public Housing". *Kertas Kerja* dalam IDS Seminar '96 di Kota Kinabalu, Universiti Malaysia Sabah, Kertas III.