

KONSEP DESENTRALISASI DALAM PENTADBIRAN KERAJAAN TEMPATAN: SUATU ANALISIS KONSEPTUAL

Nor SuhaizaMd Khalid¹
Suzei Mat Nurudin
ZarinaMohd Zain
Universiti Teknologi MARA

ABSTRAK

Konsep desentralisasi adalah merupakan satu cara untuk kerajaan pusat mengagihkan sesetengah kuasa dalam urusan pentadbiran kepada peringkat bawahan seperti kerajaan negeri dan kerajaan tempatan. Desentralisasi adalah menjadi keperluan yang utama kepada pentadbiran kerajaan tempatan bagi memastikan keberkesanan dalam urusan pentadbiran kerajaan disamping memberi perkhidmatan terbaik buat rakyat seluruhnya. Selain daripada itu, desentralisasi adalah perlu dilaksanakan kerana ia dapat mempercepatkan proses pembuatan keputusan dan menyejajarkan pelaksanaan polisi, di dalam pelaksanaan struktur kerajaan, pembuatan keputusan yang cekap dan tepat adalah penting bagi memenuhi keperluan serta kehendak seluruh rakyat. Bagi memastikan pembuatan keputusan yang cekap ini dapat dilaksanakan, nilai-nilai desentralisasi di setiap peringkat sama ada di peringkat kerajaan pusat, kerajaan negeri mahupun kerajaan tempatan harus dilaksanakan secara telus. Pelaksanaan ini akan memastikan kuasa politik tidak dipunyai sepenuhnya oleh kerajaan pusat yang mana ianya boleh menjadikannya terlalu berkuasa dalam urusan tadbir terutama dalam proses pembuatan keputusan. Artikel ini akan membincangkan konsep desentralisasi dan devolution yang di terapkan di dalam pentadbiran kerajaan tempatan di Malaysia yang mana akan menitikberatkan pelaksanaan konsep ini secara umum.

Kata Kunci: *desentralisasi, devolution, kerajaan tempatan.*

¹ Universiti Teknologi MARA, Cawangan Negeri Sembilan, Kampus Seremban, Malaysia, suhaizakhalid@yahoo.com

PENGENALAN

Kewujudan kerajaan tempatan di Malaysia merupakan salah satu peninggalan penjajah British pada Malaysia yang mana membentuk kerajaan tempatan pada era itu sebagai pemudahcara kepada kerajaan pusat. Fungsi ini masih diteruskan sehingga sekarang dengan beberapa perubahan penambahbaikan telah dilakukan bagi memenuhi keperluan selepas kemerdekaan. Perubahan yang dibuat bukan sahaja melibatkan fungsi kerajaan tempatan ini malah ia turut melibatkan jumlah jenis kerajaan tempatan yang diperkenalkan serta bidang kuasa kerajaan tempatan yang mana bidang kuasa kerajaan tempatan di Malaysia ini sudah tertulis di dalam Akta Kerajaan Tempatan 171 (1976).

Bidang kuasa yang terhad ini bukan penghalang untuk kerajaan tempatan menjalankan tanggungjawab serta menjalankan fungsinya sebagai penyampai perkhidmatan kerajaan kepada rakyat. Ini adalah kerana kerajaan tempatan turut diberi keistimewaan di dalam pembuatan keputusan serta pembuatan undang-undang kecil. Di mana bidang kuasa ini akan membantu kerajaan tempatan mengawal serta menguruskan penduduk setempat di bawah sempadan pentadbirannya dengan lebih berkesan.

Menurut Phang Siew Nooi (1997), *local government is further limited in its jurisdictional competence by the principle of ultra vires, i.e. local government can only perform those function expressly enumerated in its statues and within its gazetted area only.* Di sini jelas menunjukkan bahawa setiap tindakan yang diambil serta setiap pembuatan keputusan kerajaan tempatan adalah termaktub di dalam Akta Kerajaan Tempatan 171 (1976). Setiap kerajaan tempatan hanya akan bertanggungjawab kepada suatu kawasan yang telah ditetapkan oleh Suruhanjaya Pilihanraya serta persetujuan kerajaan negeri.

Kajian awal ini dibuat bagi melihat tahap pemahaman pelajar-pelajar Diploma Pentadbiran Awam tahun ketiga terhadap konsep *devolution* yang digunakan di dalam pelaksanaan kerajaan tempatan di Malaysia. Yang mana peranan kerajaan tempatan amat penting di negara kita dan ia merupakan salah satu kaedah utama yang masyarakat boleh gunakan untuk menyalurkan masalah sekeliling yang dihadapi.

OBJEKTIF KAJIAN

- i) Untuk melihat tahap pemahaman pelajar Diploma Pentadbiran Awam pada istilah kerajaan tempatan yang menggunakan konsep *devolution*.
- ii) Untuk mengenalpasti kaedah pengajaran yang boleh diaplikasi dalam menerangkan konsep *devolution* untuk kursus pentadbiran kerajaan tempatan

PERBINCANGAN

Setiap negara mempunyai sistem pentadbiran yang tersendiri, begitu juga dengan Malaysia. Malaysia mengamalkan sistem pentadbiran demokrasi persekutuan. Pentadbiran negara dibahagikan kepada tiga peringkat, iaitu kerajaan pusat, kerajaan negeri dan kerajaan tempatan. Dalam konteks perbincangan kajian ini akan mengengahkan berkaitan kerajaan tempatan di mana kerajaan tempatan walaupun agak kecil kewujudan dalam struktur pentadbiran negara namun tetap mempunyai ciri-ciri serta memainkan peranan tertentu. Kewujudan kerajaan tempatan terbahagi kepada tiga jenis iaitu majlis bandaraya, majlis perbandaran dan majlis daerah. Badan-badan tersebut berkuasa

mentadbirkan satu-satu wilayah atau kawasan yang sudah ditetapkan. Pembahagian kuasa di dalam perlembagaan persekutuan meletakkan kerajaan tempatan di bawah bidang kuasa kerajaan negeri.

Menurut kementerian perumahan dan kerajaan tempatan (2017) konsep kerajaan tempatan adalah seperti berikut:

- i) Sebuah kerajaan yang bertanggungjawab terhadap hal ehwal tempatan, yang telah diwakilkan kuasa tempatan, yang telah diwakilkan kuasa kepadanya oleh sebuah kerajaan yang lebih tinggi sama ada Kerajaan Pusat dan Kerajaan Negeri;
- ii) Bertaraf lebih rendah daripada Kerajaan Pusat atau Pihak Berkuasa Negeri (PBN) dan tertakluk di bawah kawalan kerajaan yang tertinggi daripadanya;
- iii) Mempunyai kuasa autonomi yang terhad setakat mana yang dianugerahi oleh kerajaan yang tertinggi kepadanya dan kuasa ini selalunya dalam bidang kewangan dan pentadbiran;
- iv) Satu badan yang berasingan daripada kerajaan yang tertinggi dan mempunyai kuasa yang mendakwa, didakwa, membuat kontrak dan mempunyai harta; dan
- v) Mempunyai keupayaan memberi kemudahan dan perkhidmatan kepada penduduk sesebuah kawasan. Kerajaan Tempatan adalah di bawah bidang kuasa PBT seperti yang telah ditetapkan di bawah Butiran 4 Senarai Kedua Jadual Kesembilan Perlembagaan Persekutuan.

Kerajaan tempatan di Malaysia mempunyai fungsi tersendiri dalam mentadbir urusan masyarakat setempat, oleh itu kerajaan tempatan di Malaysia dibenarkan mempunyai kewangan dari beberapa sumber sebagai hasil pendapatan seperti terdapat dalam Akta 171. Sumber-sumber tersebut adalah sama bagi majlis daerah dan majlis perbandaraan atau majlis bandaraya. Semua ciri-ciri yang digariskan oleh kementerian perumahan dan kerajaan tempatan seperti di atas adalah untuk memudahkan urusan pentadbiran kerajaan tempatan.

KONSEP DESENTRALISASI

Desentralisasi ialah pertukaran pembuatan keputusan dan autoriti pentadbiran daripada kerajaan pusat kepada organisasi di peringkat tempatan (Winter, 1081). Desentralisasi kuasa juga bertujuan untuk meningkatkan penyertaan orang ramai dalam urusan pentadbiran untuk kepentingan umum (Ahmad Atory, 1991). Dengan mengamalkan konsep desentralisasi, pentadbiran akan lebih lancar terutamanya diperingkat bawah seperti kerajaan negeri dan kerajaan tempatan. Penyertaan orang awam juga akan bertambah dengan pelaksanaan konsep ini dan penyertaan ini penting dalam membuat keputusan yang melibatkan kepentingan masyarakat umum.

Cheema dan Rondinelli (1983) menjelaskan desentralisasi kuasa boleh berlaku melalui empat keadaan, iaitu melalui pecahan tumpuan (*deconcentration*), perwakilan sebahagian autonomi (*delegation semi-autonomous*), penurunan kuasa pihak berkuasa tempatan (*devolution to local governments*) dan pemindahan fungsi daripada institusi awam kepada institusi bukan kerajaan (*transfer of function from public to nongovernment institution*).

Pecahan tumpuan atau *deconcentration* melibatkan pengagihan tanggungjawab pentadbiran hanya di antara agensi kerajaan pusat sahaja. Tindakan ini lebih merupakan memindahkan beban tugas agensi pusat kepada cawangannya yang berada di lapangan dan memudahkan urusan orang awam untuk urusan harian. Pemindahan beban tugas ini berlaku tanpa memberi autoriti untuk membuat perancangan, keputusan atau pengurusan

kepada individu atau organisasi cawangannya. Segala pembuatan keputusan adalah dari pihak kerajaan pusat dan cawangan hanya melaksanakan segala arahan dari pihak agensi pusat.

Desentralisasi kuasa dalam bentuk perwakilan semi autonomi melibatkan delegasi autoriti dalam membuat keputusan dan pengurusan untuk fungsi organisasi yang khusus dan bukan berada di bawah kawalan agensi pusat. Delegasi fungsi oleh agensi pusat kepada sesetengah organisasi berlaku dalam bentuk kerjasama awam, autoriti perancangan wilayah dan pembangunan kawasan dan pembentukan unit pelaksanaan projek khusus merupakan contoh desentralisasi kuasa dalam perwakilan pentadbiran.

Penurunan kuasa kepada pihak berkuasa tempatan merupakan bentuk desentralisasi kuasa yang memberi kebebasan dan autoriti kepada unit dalam agensi kerajaan. Melalui penurunan kuasa agensi pusat melepaskan beberapa fungsi atau membentuk unit baru yang berada di luar kawalannya secara langsung. Antara ciri-ciri pelaksanaan proses penurunan kuasa dalam pelaksanaan sesuatu program pembangunan ialah:

- (i) unit agensi kerajaan peringkat tempatan mempunyai autonomi, bebas dan dilihat secara jelas terasing daripada kawalan agensi pusat,
- (ii) pihak berkuasa tempatan mempunyai sempadan kawasan geografi yang diiktiraf dengan jelas,
- (iii) pihak berkuasa tempatan mempunyai status korporat dan kuasa untuk mendapat sumber bagi melaksanakan fungsinya,
- (iv) menjadikan pihak berkuasa tempatan sebagai satu institusi yang diterima oleh masyarakat setempat sebagai organisasi yang menyediakan perkhidmatan yang diperlukan oleh mereka, dan
- (v) penurunan kuasa menjadikan agensi pusat dan tempatan saling memahami, menguntungkan dan berhubung antara satu sama lain.

Ciri ciri di atas adalah asas kepada ciri ciri kerajaan tempatan di Malaysia. Manakala pelaksanaan desentralisasi dalam bentuk pemindahan fungsi daripada institusi awam kepada institusi bukan kerajaan. Bentuk desentralisasi ini merujuk kepada pemindahan sesetengah tanggungjawab perancangan dan pentadbiran atau fungsi awam kerajaan kepada organisasi sukarela, persendirian atau bukan kerajaan (NGO).

Menurut Azmi Awang & Arifin Che Mat (2015) desentralisasi kuasa merupakan elemen penting di dalam sebuah organisasi bagi memastikan perjalanan pentadbiran dapat dilaksanakan dengan lebih berkesan. Definisi ini bermaksud desentralisasi adalah pemindahan kuasa dan tanggungjawab daripada kerajaan pusat kepada pihak berkuasa tempatan bagi membolehkan sistem pentadbiran dinikmati oleh semua lapisan masyarakat sehingga ke peringkat yang lebih rendah. Dengan perlaksanaannya juga akan memberikan kuasa kepada kerajaan tempatan dalam melancarkan sistem pentadbiran diperingkat bawah dan menjamin kesejahteraan rakyat setempat.

Pemindahan kuasa ini adalah dengan cara pihak berkuasa atasan membenarkan pihak berkuasa di peringkat bawahan menggunakan autoriti yang diperuntukkan ke atasnya bagi menggubal undang-undang atau peraturan yang berada di bawah bidang kuasanya. Tujuannya adalah bagi membolehkan pemerintahan yang bersifat tempatan memberi

manfaat kepada masyarakat setempat. Ini kerana kerajaan tempatan lebih memahami persekitaran dan kehendak masyarakat setempat.

Desentralisasi kuasa dari kerajaan pusat kepada kerajaan tempatan adalah sebagai kebenaran yang diberikan oleh peringkat atasan kepada peringkat yang lebih rendah untuk menggubal undang-undang kecil mahupun peraturan baru di peringkat pentadbirannya asalkan tidak bercanggah dengan undang-undang di peringkat atasan, selain hanya sah digunakan di dalam kawasan yang merangkumi bidang kuasa pihak berkuasa peringkat bawahan itu sahaja.

Dalam konteks pembuatan keputusan awam pula, desentralisasi kuasa ini dapat dilihat dari pemberian kuasa oleh kerajaan pusat kepada kerajaan negeri dan pihak berkuasa tempatan (PBT). Di Malaysia, PBT merupakan peringkat pentadbiran terendah yang terletak di bawah bidang kuasa kerajaan negeri dan dipantau oleh Kementerian Kesejahteraan Bandar, Perumahan, dan Kerajaan Tempatan (KPKT) di peringkat kerajaan pusat. Dalam usaha untuk menjalankan dan melicinkan pentadbiran di peringkat tempatan, tugas dan peranan PBT telah digariskan di bawah Akta Kerajaan Tempatan 1976.

Kuasa PBT termasuklah tugas wajib seperti penyelenggaraan sampah, lampu jalan, dan kesihatan awam selain terdapat fungsi budi bicara di dalam pentadbiran yang diwakilinya. PBT juga mempunyai kuasa untuk mengeluarkan lesen, menguatkuasakan undang-undang kecil, mengutip cukai tertentu serta pembangunan tempatan dengan mendirikan projek berkaitan pembangunan tempatan.

Desentralisasi kuasa yang diberikan kepada PBT ini dapat memudahkan proses pentadbiran awam di peringkat paling bawah dalam pemerintahan negara. Hal ini memberi peluang kepada peringkat pentadbiran tempatan membuat keputusan sendiri mengikut skop kuasanya tanpa perlu bergantung kepada kerajaan pusat dan kerajaan negeri. Selain itu, ia juga dapat memastikan keperluan rakyat tempatan dipenuhi kerana pentadbiran pada peringkat PBT lebih memahami kehendak dan keperluan masyarakat tempatan. Di samping itu, ia juga dapat mengurangkan beban pentadbiran di peringkat kerajaan pusat kerana beban ini dapat diagihkan kepada 149 buah PBT yang terdapat di seluruh Malaysia pada hari ini.

KAEDAH KAJIAN

Variables	Kaedah
Research design	Kuantitatif
Size Persampelan	350 respondents
Teknik Persampelan	Simple Random Sampling Technique
Kaedah Pengumpulan Data	Primary (Borang Soal Selidik) Secondary (Buku&Pencarian web)
Analisis Data	Frequency (Respondents profile) Correlation Regression

PENUTUP

Kerajaan tempatan ditubuhkan sebagai kerajaan ketiga selepas kerajaan persekutuan dan kerajaan negeri bagi tujuan untuk memberikan peluang kepada penduduk setempat terlibat sama di dalam mentadbir wilayah/kawasan mereka sendiri. Di mana ia akan melibatkan keahlian penduduk setempat yang berfungsi membuat keputusan dan tindakan yang berkaitan dengan hal ehwal mereka sendiri.

RUJUKAN

Ahmad Atory Hussain 1991, KerajaanTempatan: TeoridanPeranan di Malaysia, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa danPustaka.

Winter, WO 1981, State and Local Government in a Decentralized Republic, New York: Mac Milan Publishing.

Cheema, GS and Rondinelli, DA 1983, Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries, London: Sage Publications.

AzmiAwang&ArifinChe Mat Desentralisasi Dan DelegasiKuasaDalamPentadbiran Awam: SuatuAnalisisKonseptual Vol. 10, No. 1 (2015) 240-249, ISSN: 1823-884x journal of social sciences and humanities

Phang Siew Nooi (1989)Sistemkerajaantempatan di Malaysia.Kuala Lumpur : Dewan Bahasa danPustaka, KementerianPendidikan Malaysia.

Phang Siew Nooi (1997).Financin local government .Kuala Lumpur :UniversitiMalaya. <http://www.kpkt.gov.my> (accessed on 16 February 2017)