

PEMANSUHAN PILIHAN RAYA KERAJAAN TEMPATAN DAN IMPLIKASINYA DI MALAYSIA

(THE ABOLITION OF LOCAL GOVERNMENT ELECTION IN
MALAYSIA AND ITS IMPLICATIONS)

Nur Hairani Abd Rahman, Khairiah Salwa Mokhtar
Bahagian Sains Politik, Pusat Pengajian Pendidikan Jarak Jauh,
Universiti Sains Malaysia, Pulau Pinang
(nurhairani@yahoo.com, (khairiah@usm.my)

&

Muhammad Asri Mohd Ali
Jabatan Pengajian Pentadbiran dan Politik, Fakulti Ekonomi dan Pentadbiran,
Universiti Malaya, Kuala Lumpur
(muhasri@um.edu.my)

Abstract

This article discusses the abolition of local government elections in Malaysia. Due to the abolition, the practice of government appointment to select local councillors for every local authority in Malaysia prevailed after 1965. However, citizens are unaware of the factors that caused the repeal of local democracy in Malaysia. Hence, the objective of this paper is to examine what are the factors that have stopped local government elections in Malaysia since 1965. The main factor affecting abolition was the confrontation between Malaysia and Indonesia. Nevertheless, there are other factors which also contribute to this situation. The identified factors are as follows: internal problems in local authorities, as strategy for Alliance (Perikatan) to seize power in urban areas, declining voter's supports towards the Alliance party and also racial sentiment. The repeal however has implications for current practice. Among the implications are: issue of accountability among the appointed councillors, transparency and efficiency, confusion of the role of federal and state government and also political interference in local government affairs. Despite efforts to reinstate local elections, they have not been reinstated.

Keywords: Abolition factors, issue of local election, abolishment implication, local authority, political party, election

Pengenalan

Di Malaysia, terdapat dua peringkat pilihan raya yang dijalankan setiap tiga hingga empat tahun (Goh, 2005). Asasnya, pilihan raya di Malaysia perlu diadakan dalam masa lima tahun (Wan Abdul Rahman, 2002). Bagaimanapun, sejak Malaysia mengamalkan demokrasi, pilihan raya umum akan diadakan sekitar tiga hingga empat tahun pemerintahan. Jangka masa yang diambil untuk setiap pilihan raya adalah seperti dalam Jadual 1.

Jadual 1: Tarikh Pilihan Raya Umum Malaysia 1959 – 2013

Pilihan Raya	Tarikh	Jangka masa pilihan raya diadakan selepas pilihan raya sebelumnya
Pertama	19 Ogos 1959	-
Kedua	25 April 1964	4 tahun 8 bulan
Ketiga	10 Mei 1969	4 tahun 1 bulan
Keempat	24 Ogos 1974	5 tahun 3 bulan
Kelima	8 Julai 1978	3 tahun 11 bulan
Keenam	22 April 1982	3 tahun 8 bulan
Ketujuh	3 Ogos 1986	4 tahun 4 bulan
Kelapan	21 Oktober 1990	4 tahun 2 bulan
Kesembilan	6 April 1995	4 tahun 6 bulan
Kesepuluh	30 November 1999	4 tahun 7 bulan
Kesebelas	21 Mac 2004	4 tahun 4 bulan
Kedua belas	8 Mac 2008	3 tahun 11 bulan
Ketiga belas	5 Mei 2013	5 tahun 1 bulan

(Diubah suai dari Azman Zakaria (2008) dan dikemaskini)

Walau bagaimanapun, pilihan raya di Malaysia hanya diadakan di peringkat Parlimen dan Dewan Undangan Negeri sahaja. Bagi kerajaan tempatan pula, perlington ahli majlis diamalkan setelah pilihan raya peringkat kerajaan tempatan dimansuhkan sejak tahun 1965. Hal ini berikutan daripada beberapa isu yang membawa kepada pemansuhan pilihan raya kerajaan tempatan (PRKT) di Malaysia (Tennant, 1973). Antara isu yang dikenal pasti membawa kepada pemansuhan PRKT ini adalah isu konfrontasi Malaysia-Indonesia, masalah korupsi dalam pihak berkuasa tempatan (PBT) dan masalah politik (perebutan kuasa antara Perikatan dan parti pembangkang). Kesan pemansuhan ini pula membawa perubahan kepada sistem perlington ahli-ahli majlis dalam kerajaan tempatan di Malaysia yang mana sebelum ini ahli majlis adalah dipilih menerusi pilihan raya.¹

Kelompongan demokrasi dalam kerajaan tempatan bagaimanapun dipandang berat oleh segelintir masyarakat. Hal ini merujuk kepada pandangan bahawa demokrasi di peringkat kerajaan tempatan dikenal pasti dapat membuka ruang kepada penambahbaikan terhadap pentadbiran sesebuah kerajaan tempatan

itu (Wilson, 1999). Selain itu, demokrasi juga dilihat memberi kelebihan untuk menggalakkan penyertaan masyarakat. Penyertaan masyarakat ini boleh wujud dalam beberapa cara dan bentuk misalnya menerusi pembuangan undi dalam pilihan raya dan menyokong perwakilan politik (Zaini *et al.*, 2007). Penyertaan masyarakat dilihat sebagai mekanisme penting untuk menggalakkan dan menanam budaya *good governance* di peringkat kerajaan tempatan.² Disamping itu, penyertaan masyarakat dilihat sebagai alat yang dapat meningkatkan tahap kecekapan pengurusan di peringkat kerajaan tempatan (Gibson, *et al.*, 2005). Perkara ini turut disokong oleh Abdillah dan Makmor (2008) yang menyatakan bahawa penglibatan masyarakat juga dikaitkan dengan usaha untuk memastikan *good government*, melindungi kepentingan persendirian di samping memperbaiki proses pembuatan keputusan.

Tambahan lagi, kerajaan tempatan adalah kerajaan yang paling dekat dengan rakyat. Maka, menerusi pilihan raya kerajaan tempatan, masyarakat dapat memilih siapa yang layak menjadi wakil mereka. Secara tidak langsung, rakyat memberi mandat dan legitimasi kepada perwakilan yang dipilih dan ini dapat membantu mengawal berlakunya konflik atau rasa tidak puas hati dalam kalangan masyarakat terhadap pentadbir atau penguasa.³ Selain itu, hal ini juga merujuk kepada kelebihan pilihan raya kerajaan tempatan itu sendiri dimana masyarakat setempat atau rakyat lebih mengenali calon-calon yang bertanding, justeru dapat membuat keputusan yang wajar dalam memilih perwakilan mereka.

Perkara ini turut diperkukuhkan lagi oleh Johnston (1974), yang menyatakan bahawa masyarakat lebih mengenali siapa calon yang bakal dipilih dalam PRKT kerana lazimnya calon tersebut tinggal tidak jauh dari kawasan tempat tinggal mereka. Di samping itu, beberapa kajian lain telah membuktikan bahawa wakil di peringkat kerajaan tempatan yang dipilih oleh rakyat menunjukkan prestasi yang baik sekiranya wakil tersebut adalah salah seorang daripada warga penduduk di kawasan yang ditandingi (Carty *et al.*, 2003).

Pernyataan Masalah

Penglibatan masyarakat kini didasarkan kepada beberapa sebab mengapa ia diberi penekanan. Antaranya seperti kurangnya aktiviti demokrasi (democratic deficit), kemahuan untuk meningkatkan legitimasi dalam proses pembuatan keputusan, keperluan dalam perkhidmatan yang lebih responsif serta kepentingan suara orang ramai untuk didengari, terutamanya dalam hal-hal yang berkaitan dengan mereka (Barnes *et al.*, 2004). Justeru, hal ini dilihat signifikan dengan fungsi kerajaan tempatan itu sendiri, iaitu sebagai sebuah organisasi yang memberi perkhidmatan kepada rakyat.

Walau bagaimanapun, dalam kes Malaysia, peringkat kerajaan tempatan tidak menggunakan cara demokrasi dalam memilih wakil rakyat di peringkat kerajaan tempatan semenjak ianya dimansuhkan. Sistem ini telah diganti dengan

sistem pemilihan atau pelantikan perwakilan. Maka, secara tidak langsung ianya telah menghadkan peranan masyarakat dalam membuat keputusan (Bagoes, 2012). Apabila perkara ini dibangkitkan semula oleh parti politik pembangkang Pakatan Rakyat dalam PRU12 yang lalu,⁴ isu ini kembali menjadi perhatian rakyat. Buktinya, merujuk kepada kajian yang dijalankan oleh Merdeka Centre (2010), didapati bahawa 71% daripada responden mahukan sekiranya pilihan raya kerajaan tempatan diadakan semula di Malaysia.

Namun, umum tidak mengetahui apakah faktor-faktor yang membawa kepada pemansuhan pilihan raya di peringkat kerajaan tempatan ini. Faktor lazim yang sering diuar-uarkan sebagai punca kepada pemansuhan PRKT ini adalah disebabkan oleh isu konfrontasi Malaysia-Indonesia pada awal 1960an. Realitinya, terdapat beberapa lagi sebab yang dikenal pasti sebagai faktor yang membawa kepada penggantungannya seterusnya pemansuhan PRKT di Malaysia. Faktor-faktor ini dilihat kurang diberi perhatian. Justeru, faktor-faktor tersebut akan dibincangkan dengan lebih lanjut dalam bahagian yang berikutnya.

Berikutan daripada pemansuhan proses demokrasi di peringkat tempatan, secara tidak langsung memberi kesan kepada struktur pentadbiran di peringkat kerajaan tempatan. Hal ini merujuk kepada status kerajaan tempatan itu sendiri yang dilihat lebih dekat dengan rakyat dan lebih mudah untuk mengenal pasti masalah sebenar yang dihadapi rakyat. Perkara ini bersandarkan kepada saiz wilayah yang ditadbir kerajaan tempatan lebih kecil berbanding saiz sesebuah negeri atau negara. Justeru, masalah sebenar rakyat lebih mudah untuk dikenal pasti sekaligus dapat ditangani dengan lebih segera.

Lantaran daripada pemansuhan PRKT ini telah membawa kepada beberapa kesan kepada pentadbiran sesebuah kerajaan tempatan itu. Kesan kepada pentadbiran dan pengurusan kerajaan tempatan ini dilihat sekaligus memberi implikasi kepada rakyat. Justeru, artikel ini cuba untuk mengupas isu ini berikutan daripada kurangnya kajian-kajian yang dibuat untuk meneliti isu ini dengan lebih mendalam. Perbincangan adalah berdasarkan kepada dua objektif kajian iaitu pertama, untuk mengenal pasti faktor-faktor pemansuhan PRKT di Malaysia dan kedua adalah untuk mengenal pasti apakah implikasi daripada pemansuhan demokrasi di peringkat tempatan ini.

Faktor-faktor Pemansuhan Pilihan Raya Kerajaan Tempatan

Berdasarkan kepada maklumat yang diteliti, didapati bahawa terdapat beberapa faktor yang dikenal pasti sebagai punca kepada pemansuhan PRKT di Malaysia. Faktor-faktor tersebut adalah seperti berikut:

Konfrontasi Malaysia-Indonesia

Pada awal 1960an, kerajaan Malaysia telah menggantung pilihan raya bagi kerajaan tempatan berikutan daripada beberapa masalah yang mana

penggantungan ini bermula apabila berlakunya konfrontasi antara Malaysia dan Indonesia. Perkara ini sekaligus memberi peluang kepada kerajaan negeri untuk memindahkan tanggungjawab pihak berkuasa tempatan pada ketika itu kepada beberapa agensi kerajaan (Cheema & S. Ahmad Hussein, 1978). Keadaan konfrontasi ini kemudiannya membawa kepada pengisytiharan darurat. Pengisytiharan darurat ini dibuat berpandukan kepada peruntukan undang-undang di bawah *Emergency (Essential Powers) Act (1964)* iaitu *Emergency (Suspension of Local Government Elections) Regulations (1965)* dan *Emergency (Suspension of Local Government Election) (amendments) Regulations (1965)* (Goh, 2005).

Masalah konfrontasi ini dikenal pasti bermula sejak kolonialisasi British ke wilayah Asia Tenggara, termasuklah Malaysia. Apabila British bersedia untuk memberikan kemerdekaan dan bersetuju dengan pembentukan Malaysia, Indonesia pula seakan menentang perkara ini. Pada Januari 1963, Indonesia telah mengisytiharkan dasar konfrontasi terhadap Malaysia (Easter, 1999). Sewaktu konfrontasi Malaysia-Indonesia semakin meruncing, Indonesia dilihat bertindak dengan lebih agresif apabila terdapat beberapa tindakan diambil bagi menekan Malaysia. Bagi Indonesia pada ketika itu, Kuala Lumpur dilihat masih lagi dikawal oleh British meskipun sudah mencapai kemerdekaan pada tahun 1957. Tindakan drastik Indonesia juga mencerminkan bahawa mereka tidak bersetuju dengan hubungan antara Malaysia dan British apabila Indonesia memecat wakil Kedutaan Britain di Jakarta pada September 1963. Selain itu, Indonesia juga mengambil alih hartanah British yang terdapat di Indonesia. Lantaran daripada tindakan oleh Indonesia ini, ianya dilihat sebagai anti British, namun tidak mengejutkan jika diteliti kembali, pada ketika itu, Indonesia dilihat lebih cenderung untuk menyokong fahaman komunis (Kahin, 1964).

Masalah dalaman pihak berkuasa tempatan

Berikutan daripada penggantungan pilihan raya kerajaan tempatan ini, beberapa pihak berkuasa tempatan telah diambil alih oleh kerajaan negeri. Pengambilalihan pentadbiran PBT ini kemudiannya diletakkan di bawah kuasa pentadbiran sama ada Ketua Menteri atau Menteri Besar (Goh, 2005). Antara faktor yang menyebabkan pengambilalihan PBT oleh kerajaan negeri adalah seperti masalah rasuah, salah tadbir pengurusan dan isu tidak cekap pihak PBT dalam melaksanakan tanggungjawab mereka (Goh, 2005; Tennant, 1973).

Misalnya menurut Kamaruddin *et al.* (2011), isu keberkesanan dan kredibiliti kerajaan tempatan masih lagi dilihat sebagai satu isu yang masih belum dapat ditangani sepenuhnya. Hal ini termasuklah dari segi perkhidmatan yang diberikan, sistem *e-government*, tadbir urus yang baik, keperluan untuk menilai prestasi kerajaan tempatan (misalnya sistem *Key Performance Index-KPI* yang diperkenalkan kerajaan sekarang), menstrukturkan semula organisasi dan

pentadbiran serta lain-lain isu yang relevan dengan kerajaan tempatan. Hal ini turut disentuh oleh Phang (2008), yang mana menyatakan bahawa kerajaan tempatan dilihat kurang cemerlang dalam menyampaikan perkhidmatan yang lebih baik kepada masyarakat sekaligus gagal memenuhi kehendak dan keperluan masyarakat setempat.

Penilaian berterusan terhadap prestasi kerajaan tempatan sedikit sebanyak memberikan gambaran sebenar tentang prestasi pentadbiran dan pengurusan sesebuah kerajaan tempatan itu. Disamping itu, didapati bahawa isu kecekapan dan keberkesanan kerajaan tempatan juga turut sering dibangkitkan di laman media, sama ada media elektronik atau media konvensional (Danilah & Siti Nabihah, 2011). Lantas, terdapat beberapa isu dikemukakan misalnya tuduhan rasuah terhadap kerajaan tempatan. Isu rasuah sering dibangkitkan kerana ianya dilihat sering berlaku di agensi atau jabatan kerajaan yang bertindak sebagai pelaksana undang-undang. Misalnya kerajaan tempatan berkuasa untuk mengeluarkan permit atau lesen perniagaan, maka jika dilihat dari perspektif korupsi, perkara ini boleh memberi keuntungan sekiranya ada pihak cuba mengambil kesempatan keatas isu permit dan lesen ini dan selalunya dikaitkan dengan pegawai atau kakitangan pihak berkuasa tempatan yang mempunyai kuasa ke atas perkara-perkara sebegini.

Berikutan daripada hal ini, dapat difahami bahawa, masalah kecekapan dan keberkesanan di peringkat kerajaan tempatan masih lagi menjadi isu yang gagal untuk ditangani. Meskipun pilihan raya telah dimansuhkan dan kuasa perlantikan diberikan kepada kerajaan negeri, namun, ianya tetap tidak memperbaiki prestasi kerajaan tempatan itu, sendiri.

Strategi Perikatan untuk merebut kuasa di kawasan bandar

Pemansuhan pilihan raya Majlis Perbandaran Kuala Lumpur dikatakan sebagai berpunca daripada strategi parti Perikatan untuk merebut kuasa di kawasan perbandaran. Hal ini disebabkan oleh kekalahan teruk yang dialami Perikatan dalam pilihan raya yang sebelumnya. Perkara ini diakui oleh parti-parti pembangkang ketika itu iaitu People's Progressive Party (PPP) dan Socialist Front serta gabungan Labour Party dan Parti Rakyat (Goh, 2005: 55).

Strategi yang digunakan oleh Perikatan ini menjadi apabila selepas daripada pemansuhan tersebut, Perikatan yang kemudiannya dikenali sebagai Barisan Nasional terus menerajui tampuk pemerintahan negara. Hal ini boleh merujuk kepada kejayaan BN mengekalkan kedudukan mereka sebagai parti pemerintah yang diterajui oleh UMNO. Kejayaan penguasaan ini boleh dikenal pasti menerusi kemenangan BN yang memperoleh peratusan undi majoriti dalam setiap pilihan raya yang telah diadakan sebelum ini (Amer Saifude, 2008; Zaini *et al.*, 2007).⁵ Kedudukan BN yang begitu dominan dalam sistem politik negara secara tidak langsung menyukarkan parti pembangkang untuk mengganggu

gugat hegemoni BN terutama bagi kawasan-kawasan bandar di Malaysia. Oleh sebab itu, landskap politik negara menunjukkan keadaan *status quo* untuk satu tempoh masa yang lama, sehinggalah dalam pilihan raya ke12 yang lalu.

Parti Perikatan takut sekiranya Majlis Perbandaran Kuala Lumpur jatuh ke tangan parti pembangkang

Menurut James Anthony (dalam Goh, 2005), sekiranya pilihan raya Majlis Perbandaran diadakan pada ketika itu, majlis perbandaran tersebut berkemungkinan akan jatuh ke tangan pembangkang iaitu Socialist Front. Hal berikutan daripada maklumat yang diterima oleh pihak kerajaan ketika itu dan mendapati Socialist Front mempunyai jumlah penyokong yang ramai. Oleh sebab itulah, kerajaan Perikatan memansuhkan pilihan raya tersebut agar mereka tidak mengalami kekalahan teruk dan menjejaskan reputasi mereka.

Pandangan yang dikemukakan oleh James Anthony adalah berdasarkan kepada kedudukan kerusi yang dimenangi oleh parti Socialist Front. Pilihan Raya City Council of Georgetown yang diadakan pada tahun 1961 tersebut telah memenangi 14 daripada 15 kerusi yang dipertandingkan (Goh, 2005). Maka adalah tidak menghairankan apabila Perikatan menghentikan demokrasi di peringkat kerajaan tempatan bagi mengekalkan kuasa mereka sekaligus dapat menyekat kemaraan pembangkang. Terutamanya di kawasan bandar yang lebih membangun dan maju dari segi ekonomi.

Kemerosotan tahap sokongan pengundi kepada Perikatan

Faktor ketiga adalah disebabkan oleh kemerosotan tahap pengundi yang menyokong Perikatan. Hal ini boleh diperhatikan sekitar awal tahun 1960-an di mana pada ketika itu kerajaan tempatan yang terletak di kawasan bandar-bandar penting telah dikuasai oleh parti-parti selain daripada Perikatan. Misalnya di Ipoh telah dikuasai People's Progressive Party dan di Melaka dikuasai oleh Socialist Front (Goh, 2005).

Malah situasi ini turut sama berlaku di kawasan perkampungan baru di mana Perikatan semakin kehilangan sokongan daripada rakyat setempat. Contohnya di kawasan Daerah Kinta di Perak, daripada 13 majlis tempatan, parti Perikatan hanya berjaya menguasai dua daripadanya dan People's Progressive Party pula menguasai sembilan buah majlis tempatan. Baki dua lagi majlis tempatan bagaimanapun tidak menunjukkan kemenangan majoriti bagi mana-mana parti politik yang bertanding (Goh, 2005).

Dorongan sentimen perkauman

Seterusnya, terdapat dakwaan yang menyatakan bahawa penggantungan PRKT ini juga adalah didorong oleh sentimen perkauman. Hal ini merujuk kepada

ketika pilihan raya kerajaan tempatan itu dimansuhkan, kebanyakan daripada pihak berkuasa tempatan (PBT) yang diambil alih oleh kerajaan negeri di bawah Perikatan (di mana UMNO menguasai Perikatan) mempunyai dominasi majoriti etnik Cina. Misalnya seperti di Kuala Lumpur Municipal Council dan Georgetown City Council (Rabushka & Shepsle, 1970).

Tambahan lagi, etnik Cina seakan menjadi mangsa diskriminasi dalam PRKT. Perkara ini merujuk kepada penguasaan etnik Cina dan India di beberapa majlis perbandaran seperti Georgetown, Melaka dan Seremban. Bagaimanapun, alasan yang diberikan oleh kerajaan Persekutuan kerana menggantung ketiga-tiga majlis perbandaran ini adalah disebabkan oleh masalah rasuah dan penyelewengan (Rabushka & Shepsle, 1972).

Berdasarkan kepada faktor-faktor yang dinyatakan tersebut, didapati bahawa faktor utama yang membawa kepada punca pemansuhan PRKT ini adalah disebabkan oleh parti Perikatan sendiri. Lantaran daripada kehilangan ramai penyokong kepada parti pembangkang ketika itu telah mendorong Perikatan mengambil langkah drastik dengan menggantung PRKT di beberapa buah PBT (yang kebanyakannya di kawasan bandar dan dikuasai etnik Cina serta cenderung menyokong pembangkang). Faktor ini dilihat paling dominan meskipun tidak dinafikan faktor-faktor lain seperti masalah PBT dan isu konfrontasi sememangnya sebahagian daripada punca pemansuhan PRKT di Malaysia pada ketika itu.

Implikasi Pemansuhan Pilihan Raya Kerajaan Tempatan

Berikutan daripada pemansuhan ini, terdapat beberapa implikasi yang wujud apabila sistem pemilihan ahli majlis diamalkan. Kesannya dikenal pasti masih lagi menjadi isu dalam kerajaan tempatan sehingga kini. Terdapat empat implikasi yang telah dikenal pasti, iaitu:

Kurang akauntabiliti ahli majlis yang dilantik

Wujud isu akauntabiliti di kalangan ahli majlis yang telah dilantik oleh kerajaan negeri. Isu akauntabiliti yang dimaksudkan ini adalah ekoran daripada ahli majlis yang dilantik tersebut tidak perlu berhadapan dengan penduduk setempat dan penduduk juga tidak boleh melakukan *check and balance* terhadap seseorang ahli majlis kerana mereka bukan dipilih oleh rakyat. Selain itu juga, rakyat lebih cenderung untuk mencari Ahli Dewan Undangan Negeri (ADUN) berbanding ahli majlis sekiranya mereka berhadapan dengan sesuatu masalah di kawasan mereka. Hal ini berlaku kerana masyarakat di sesebuah kawasan PBT itu lebih mengenali ADUN berbanding ahli majlis kerana ADUN dipilih oleh rakyat menerusi pilihan raya, manakala ahli majlis pula adalah individu yang dilantik oleh kerajaan negeri.

Perkara ini turut juga dinyatakan oleh salah seorang ADUN yang ditemui bual. Menurut beliau:

“Untuk membina sebuah Bandaraya bersih dan cekap serta sistem pentadbiran yang baik, maka perlu ada *check and balance* dalam sistem pentadbiran PBT itu. Selain itu juga, aspek lain seperti ketelusan dan akauntabiliti juga adalah penting bagi mewujudkan sebuah sistem pentadbiran PBT yang lebih efektif.”

Mencari ADUN bagi mengadu masalah juga boleh dilihat sebagai satu petunjuk bahawa pilihan raya di peringkat tempatan perlu dipertimbangkan untuk dilaksanakan semula. Hal ini bersandarkan kepada faktor mengenali wakil bagi setiap kawasan agar rakyat tahu dengan siapa sebenarnya mereka boleh merujuk sekiranya terdapat sebarang masalah yang timbul di kawasan mereka. Lantas, wakil yang dipilih oleh rakyat tersebut boleh bertanggungjawab dan bertindak sebagai orang perantara antara rakyat dengan PBT untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi. Maka, dengan praktis sebegini sekaligus dapat membantu memperbaiki mutu sistem penyampaian perkhidmatan pihak PBT kepada rakyat.

Isu ketelusan dan tidak efisien

Sistem kerajaan tempatan yang diamalkan kini berhadapan dengan kesukaran dalam menghadapi perubahan persekitaran global, ditambah pula dengan perubahan sikap masyarakat umum yang semakin sedar akan ketidakupayaan pihak kerajaan tempatan untuk melaksanakan tanggungjawab memenuhi keperluan masyarakat setempat. Lantas, masyarakat mahukan kerajaan tempatan untuk bertindak lebih efisien dan efektif dalam menyampaikan perkhidmatan kepada rakyat (Phang, 2008).

Di samping itu, kerajaan tempatan juga berhadapan dengan beberapa kritikan seperti penguatkuasaan yang lemah, kelewatan dalam menjalankan tanggungjawab dan sikap kakitangan yang negatif. Isu-isu seperti ini dibuktikan menerusi beberapa tinjauan yang dijalankan oleh beberapa pihak.⁶ Selain itu, pada tahun 2000, Biro Pengaduan Jabatan Perdana Menteri menerima laporan mengenai kelemahan pentadbiran kerajaan. Tambahan lagi, kelemahan dalam sistem penyampaian bukanlah satu-satunya masalah dalam sistem pentadbiran kerajaan tempatan, malah isu ketelusan juga menjadi sebahagian daripada isu berbangkit di samping mempersoalkan kepimpinan di peringkat kerajaan tempatan dalam menjalankan tanggungjawab mereka lantaran daripada penurunan tahap kualiti perkhidmatan yang disampaikan (Phang, 2008).

Bagaimanapun di Selangor, bagi memastikan setiap ahli majlis yang dilantik menjalankan tugas mereka dengan lebih berkesan, setiap seorang ahli majlis tersebut diberikan kawasan atau zon masing-masing untuk dijaga dan mereka juga turut diberikan pejabat dan kakitangan untuk membantu mereka.

Selain itu, peruntukan tahunan juga turut disalurkan kepada setiap ahli majlis untuk menjalankan sebarang aktiviti atau program di kawasan mereka asalkan program dan aktiviti yang dilaksanakan tersebut selari dengan program yang dirancang di peringkat DUN dan kerajaan Negeri. Disamping itu di Selangor, setiap seorang daripada ahli majlis tersebut diberikan buku log atau catatan untuk mencatat sebarang aktiviti atau program yang telah dijalankan di kawasan mereka. Praktis ini secara tidak langsung sebagai salah satu cara untuk memantau dan memastikan ahli majlis yang dilantik menjalankan tanggungjawab masing-masing.

Kekeliruan peranan antara kerajaan Persekutuan dan negeri

Menurut Phang (2008), kerajaan tempatan berhadapan dengan situasi di mana kurangnya mendapat bantuan daripada kerajaan negeri terutamanya dari segi bantuan kewangan, lantas terpaksa bergantung kepada kerajaan Persekutuan untuk menangani masalah tersebut. Hal ini secara tidak langsung membuka ruang kepada kerajaan Persekutuan untuk campur tangan dalam urusan pentadbiran kerajaan tempatan.

Ditambah pula dengan kewujudan Majlis Negara Kerajaan Tempatan (MNKT). Kuasa MNKT adalah seperti yang tertakluk di dalam Artikel 95A, Perlembagaan Persekutuan, di mana Perkara (5), (6) dan (7), telah memperuntukkan MNKT sebagai badan yang bertindak sebagai pemantau kepada hal ehwal kerajaan tempatan. Penjelasan Perkara (5), (6) dan (7) adalah seperti berikut:

Artikel 95A (5):

“Adalah menjadi kewajipan Majlis Negara bagi Kerajaan Tempatan membentuk dari semasa ke semasa dengan berunding dengan kerajaan persekutuan dan kerajaan-kerajaan Negeri, suatu dasar negara untuk menggalak, memajukan dan mengawal kerajaan tempatan di seluruh Persekutuan dan untuk mentadbirkan apa-apa undang-undang mengenainya; dan kerajaan persekutuan dan kerajaan-kerajaan Negeri hendaklah mengikuti dasar yang dibentuk itu.”

Artikel 95A (6):

“Adalah juga menjadi kewajipan kerajaan Persekutuan dan kerajaan mana-mana Negeri berunding dengan Majlis Negara bagi Kerajaan Tempatan berkenaan dengan apa-apa undang-undang yang dicadangkan mengenai kerajaan tempatan dan adalah menjadi kewajipan Majlis

Negara bagi Kerajaan Tempatan menasihatkan kerajaan Persekutuan dan kerajaan mana-mana Negeri itu berkenaan mana-mana perkara itu."

Artikel 95A (7):

"Kerajaan Persekutuan atau kerajaan mana-mana Negeri boleh berunding dengan Majlis Negara bagi Kerajaan Tempatan berkenaan dengan apa-apa perkara lain berhubung dengan kerajaan tempatan, dan adalah menjadi kewajipan Majlis Negara bagi Kerajaan Tempatan menasihatkan kerajaan itu berkenaan mana-mana perkara itu."

Berdasarkan peruntukan dalam Perlembagaan Persekutuan tersebut, MNKT diletakkan sebagai sebuah entiti yang bertindak sebagai badan rujukan kepada kerajaan negeri dan kerajaan tempatan bagi sebarang perkara yang ingin dilaksanakan di peringkat kerajaan tempatan. Tambahan lagi, MNKT secara langsung melibatkan Menteri Persekutuan sebagai pengerusi dan pengerusi tersebut mempunyai hak untuk menentukan perkara-perkara di dalam kerajaan tempatan itu sendiri. Hal ini seperti apa yang telah termaktub dalam Artikel 95A. Artikel 95A (1) menyatakan, "*Maka hendaklah ada suatu Majlis Negara bagi Kerajaan Tempatan yang mengandungi seorang menteri sebagai pengerusi*", dan Artikel 95A (2) pula, "*Pengerusi boleh mengundi mengenai apa-apa soal dalam mesyuarat Majlis Negara bagi kerajaan tempatan dan adalah mempunyai undi pemutus*". Justeru, secara tidak langsung pihak kerajaan Persekutuan dilihat sebagai aktor penting dalam menentukan hal-hal berkaitan kerajaan tempatan meskipun kerajaan tempatan itu terletak di bawah bidang kuasa kerajaan negeri seperti menurut Jadual Kesembilan dalam Perlembagaan Malaysia. Perkara ini turut diakui oleh Mohammad Agus (2002) yang mana menyatakan bahawa dalam sistem federalisme di Malaysia, sebahagian besar kuasa terutamanya kuasa dalam membuat keputusan adalah terletak ditangan kerajaan Persekutuan menurut peruntukan Perkara 74, Perkara 75 dan Perkara 76 yang memberi keutamaan kepada Parlimen jika berlaku sebarang perindanan perundangan diantara kerajaan Persekutuan dan negeri.

Campur tangan ahli politik dalam urusan pentadbiran kerajaan tempatan

Pemilihan ahli majlis seperti yang diamalkan selepas pemansuhan PRKT sehingga ini, sekaligus dikaitkan bahawa perlantikan seseorang ahli majlis itu adalah berkait rapat parti politik yang memerintah sesebuah negeri itu. Misalnya di Selangor, Pulau Pinang, Kelantan dan Kedah, ditadbir oleh Pakatan Rakyat, manakala bagi lain-lain negeri di bawah penguasaan Barisan Nasional (merujuk selepas PRU12). Justeru ahli majlis yang dilantik sudah pasti mempunyai hubungan dengan parti yang memerintah negeri tersebut.

Hal ini turut dipersoalkan oleh Dato' Seri M. Kayveas.⁷ Menurut beliau, ahli majlis yang dilantik bertindak tidak lebih daripada *rubber stamp*. Kegagalan menjalankan tanggungjawab sebagai ahli majlis tidak menunjukkan sebarang kesan kepada ahli majlis yang dilantik kerana mereka tidak perlu berhadapan dengan rakyat (pembayar cukai). Tambahan lagi, sudah semestinya mereka akan lebih mematuhi arahan orang melantik mereka ke jawatan tersebut (Raj, 2005). Hal ini secara tidak langsung membuka ruang kepada ahli-ahli politik (yakni parti yang memerintah negeri) untuk terlibat secara tidak langsung dalam sebarang perancangan sesebuah PBT itu.

Selain itu, isu tidak mengenali siapa ahli majlis bagi setiap kawasan juga agak menyukarkan rakyat untuk menyalurkan masalah yang dihadapi mereka. Lantas, rakyat mencari ADUN kerana mereka lebih dikenali dan juga kerana rakyat sendiri yang memilih ADUN tersebut (Raj, 2005). Jadi tidak menghairankan jika masalah-masalah tempatan juga menjadi sebahagian daripada tugas ADUN kini meskipun hakikinya ADUN perlu lebih bertanggungjawab kepada isu-isu negeri.

Walau bagaimanapun, di negeri Selangor, seorang ADUN yang ditemubual telah menyangkal dakwaan tersebut. Menurut beliau, perlantikan ahli majlis ini juga turut melibatkan wakil-wakil bukan parti politik seperti wakil badan bukan kerajaan, golongan orang kelainan upaya (OKU) dan golongan profesional. Kaedah ini dilihat berbeza dengan kaedah yang pernah diamalkan sebelum ini (ketika Barisan Nasional memerintah kerajaan negeri Selangor). Kaedah yang dipraktikkan di negeri Selangor ini dilihat lebih baik jika dibandingkan dengan sebelumnya kerana ianya lebih sistematik dan wujud sistem *check and balance* untuk menilai prestasi ahli majlis tersebut.

Walau bagaimanapun, berdasarkan kepada beberapa implikasi yang dibincangkan, kelompok yang paling terkesan akibat daripada pemansuhan ini adalah rakyat. Setiap rakyat mahukan perkhidmatan yang baik dan mampu untuk memenuhi keperluan mereka, terutamanya mereka sebagai pembayar cukai kepada PBT. Cukai-cukai yang diterima PBT ini pula merupakan sebahagian daripada pendapatan PBT tersebut. Justeru, adalah sesuatu yang tidak adil kepada rakyat sekiranya mereka tidak ada kuasa dan suara dalam menentukan hala tuju perancangan sesebuah PBT itu. Lebih menekan rakyat lagi apabila pengurusan yang tidak efisien, tidak efektif dan tidak telus seakan begitu sinonim dengan PBT. Hal ini sekaligus menjadikan sektor kerajaan sebagai sektor yang bermasalah dalam menyampaikan perkhidmatan kepada rakyat.

Kesimpulan

Pemansuhan pilihan raya kerajaan tempatan di Malaysia secara umumnya dilihat berkait rapat dengan faktor untuk mengekalkan kuasa politik pada tahun 1960an tersebut. Meskipun BN berjaya mengekalkan kuasa mereka, namun implikasi

daripada pemansuhan tersebut dirasai oleh rakyat sehingga kini. Permintaan terhadap urus tadbir yang baik dalam sesebuah PBT itu terus ditagih oleh masyarakat. Lantas, memerlukan satu cara penyelesaian agar masalah-masalah dapat ditangani dengan lebih berkesan. Lantaran daripada itu, demokrasi di peringkat kerajaan tempatan ini kembali menjadi satu isu yang disokong ramai pihak.

Perkara ini semakin mendapat perhatian umum terutamanya selepas PRU12 apabila pihak Pakatan Rakyat berjanji dalam manifesto pilihan raya mereka (DAP dan PKR) bahawa demokrasi di peringkat tempatan ini harus dikembalikan. Signifikannya pilihan raya kerajaan tempatan ini boleh dilihat berdasarkan kepada beberapa implikasi hasil daripada pemansuhan PRKT ini. Antaranya isu akauntabiliti, ketelusan dan kecekapan. Kesemua isu ini bersandarkan kepada keperluan untuk adanya sebuah urus tadbir yang baik dalam sesebuah PBT. Rakyat sebagai pembayar cukai sudah semestinya mahukan ruang untuk bersuara dan mendapatkan perkhidmatan yang baik daripada PBT.

Justeru, satu cara yang difikirkan perlu untuk dipertimbangkan adalah dengan mengembalikan semula pilihan raya di peringkat kerajaan tempatan. Namun, meskipun idea menghidupkan kembali demokrasi lokal ini mendapat sokongan daripada rakyat, tetapi perkara ini masih lagi belum berjaya dilaksanakan sehingga kini meskipun terdapat usaha-usaha yang untuk PRKT misalnya membawa kes pemansuhan PRKT ke mahkamah (Anbalagan, 2013; Zurairi, 2013; Chua, 2013).

Walau bagaimanapun sehingga kini, PRKT masih lagi belum berjaya dikembalikan. Meskipun demikian, keterhadan demokrasi di peringkat tempatan sedikit sebanyak dapat diatasi melalui sistem pengaduan yang boleh disalurkan kepada agensi kerajaan tertentu seperti biro pengaduan awam, atau juga rakyat masih selesa untuk mencari ADUN mereka bagi menyelesaikan masalah tempatan sekiranya sistem perkhidmatan PBT masih lagi ditakuk lama. Namun persoalannya, adakah pilihan raya kerajaan tempatan akan dilaksanakan semula jika Pakatan Rakyat memerintah? Satu persoalan yang menarik untuk kita tunggu dan lihat apa yang akan berlaku jika perkara ini terjadi.

Nota Hujung

¹Misalnya di Selangor, sistem perlantikan ahli majlis yang diamalkan ketika ini mempunyai sedikit perbezaan jika dibandingkan dengan zaman pentadbiran BN di Selangor dahulu (sebelum PRU12). Perbezaan ini merujuk kepada peratusan pembahagian jawatan ahli majlis antara perwakilan yang dilantik. Sebanyak 75 peratus ahli majlis adalah dilantik daripada kalangan wakil Pakatan Rakyat dan baki 25 peratus adalah wakil-wakil selain daripada wakil parti politik seperti wakil badan bukan kerajaan, golongan professional

(misalnya peguam, aktivis sosial dan perancang bandar) dan golongan orang kelainan upaya (OKU) (maklumat diperolehi menerusi temu bual responden).

²*Good governance* boleh didefinisikan sebagai memastikan rasuah atau korupsi ditangani, pandangan golongan minoriti diambil perhatian dan suara masyarakat didengari terutama dalam proses pembuatan keputusan. Terdapat lapan ciri *good governance*, iaitu penyertaan, kedaulatan undang-undang (rule of law), berorientasikan konsensus (consensus oriented), akauntabiliti, ketelusan, responsif, ekuiti dan inklusif (keterangkuman) (equity and inclusiveness) dan efektif serta efisien (UNESCAP, 2012).

³Legitimasi dapat membantu untuk mewujudkan keadaan politik yang stabil dalam negara. Legitimasi juga membantu proses peralihan atau pengekalan kepemimpinan negara menjadi absah dan berautoriti terutamanya dari segi perundangan dan ianya perlu diterima masyarakat lantaran mendapat sokongan majoriti rakyat (Sivamurugan, 2004).

⁴Pada pilihan raya 2008 yang lalu, salah satu daripada janji yang dibuat menerusi manifesto PR adalah idea perlaksanaan semula pilihan raya di peringkat kerajaan tempatan. PR dilihat begitu komited untuk melaksanakan semula PRKT di Malaysia, terutamanya parti DAP (Democratic Action Party) dan PKR (Parti Keadilan Rakyat) (seperti yang dinyatakan dalam Manifesto PRU12 DAP dan PKR). Bagaimanapun hanya dua negeri sahaja (iaitu Pulau Pinang dan Selangor) yang dilihat serius untuk melaksanakan PRKT ini, berbanding lain-lain negeri yang berada di bawah pentadbiran PAS.

⁵Walau bagaimanapun, terdapat beberapa pilihan raya yang menunjukkan berlaku kemerosotan sokongan undi kepada BN, misalnya dalam pilihan raya tahun 1969 apabila BN hanya memperoleh 44.9% peratus undi sokongan (Amer Saifude, 2008). Begitu juga dalam pilihan raya 2008 dan 2013 yang menunjukkan penurunan jumlah kerusi Parlimen dan Dewan Negeri yang dimenangi BN.

⁶Misalnya Malaysian Administration Modernisation and Management Planning Unit (MAMPU), telah menjalankan satu survei tentang bagaimana sistem penyampaian perkhidmatan awam dapat dipertingkatkan dan daripada survei tersebut mendapati MAMPU menerima hampir 700 email yang berunsur kritikan dan cadangan daripada orang awam (Phang, 2008).

⁷'Kenyataan Dato' Seri M. Kayveas berkenaan isu pilihan raya kerajaan ini boleh dirujuk dalam Raj (2005).

RUJUKAN

- Abdillah Noh & Makmor Tumin. (2008). Remaking public participation: the case of Singapore. *Asian Social Science*, 4(7), 19-32.
- Amer Saifude Ghazali. (2008). Sokongan kepada UMNO dan PAS dalam pilihan raya umum di Malaysia: Tumpuan kepada pilihan raya Parlimen 1999 dan 2004, serta implikasinya kepada pilihan raya 2008. *JATI (Journal of Southeast Asian Studies)*, 13(2008), 95-112.
- Anbalaga, V. (2013, Mac 11). Move to reinstate local government elections in Penang. *New Straits Times*. Dicapai pada 13 Mac 2013 dari <http://www.nst.com.my/latest/move-to-reinstate-local-government-elections-in-penang-1.232785>
- Azman Zakaria. (2008). *Analisis sejarah keputusan pilihan raya di Malaysia*. Dicapai pada 4 Januari, 2012, dari <http://eprints.ptar.uitm.edu.my/2949/>.
- Bagoes Wiryomartono. (2012). Historical notes, concepts, and evolution of urbanism in the Malay world. *JATI (Journal of Southeast Asian Studies)*, 17(2012), 115-131.
- Barnes, M., Newman, J. & Sullivan, H. (2004). Power, participation and political renewal: theoretical perspectives on public participation under New Labour in Britain. *Social Politics*, 11(2), 267-279.
- Carty, R. K., Eagles, D. M. & Sayers, A. (2003). Candidates and local campaigns: are there just for Canadian types. *Party Politics*, 9(5), 619-636.
- Cheema, G. S. & S. Ahmad Hussein. (1978). Local government reform in Malaysia. *Asian Survey*, 18(6), 577-591.
- Chua Sue-Ann. (2013, 11 Mac). Penang fast-tracks bid for local government election. *The Edge Malaysia*. Dicapai pada 13 Mac 2013 dari <http://www.theedgemalaysia.com/political-news/232690-penang-fast-tracks-bid-for-local-govt-election.html>
- Danilah Salleh & Siti Nabilah Abdul Khalid. (2011). Accountability practice at local government of Malaysia. 2nd International Conference on Business and Economic Research (2nd ICBER 2011) Proceeding.
- Easter, D. (1999). British and Malaysian convert support for rebel movements in Indonesia during the 'confrontation', 1963-1966. *Intelligence and National Security*, 14(4), 195-208
- Gibson, P. D., Lacy, D. P. & Dougherty, M. J. 2005. Improving performance and accountability in local government with citizen participation. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, Volume*, 10(1), 1-12
- Goh, B. L. (2005). The demise of local government elections and urban politics. Dlm. Mavis Puthuchearry & Noraini Othman (pnyt). *Elections and democracy in Malaysia*. Bangi: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia.

- Johnston, R. J. (1974). Local effects in voting at a local election. *Annals of the association of American Geographers*, 64(3), 418-429.
- Kahin, G. M. (1964). Malaysia and Indonesia. *Pacific Affairs*, 37(3), 253-270.
- Kamaruddin Ngah, Zaherawati Zakaria, Nazni Noordin, Mahazril Aini Yaacob, Jamaludin Mustaffa & Mohd Zool Hilmie Mohamed Sawal. (2011). The future of local authorities in Malaysia: a case study in Seberang Perai, Penang. *African Journal of Business Management*, 5(26), 10841-10845.
- Khoo, B. T. & Loh, F. K. W. (2002). *Democracy in Malaysia: discourses and practices*. Richmond: Curzon Press.
- Mohammad Agus Yusoff. (2002). Politik federalisme di Malaysia: Pengalaman Sabah. *JATI (Journal of Southeast Asian Studies)*, 7(2002), 1-20.
- Merdeka Centre. (2010). *Peninsular Malaysia voters opinion poll quarter 2/2010*. Dicapai pada 30 Julai, 2010 dari http://www.merdeka.org/v2/index.php?option=com_jotloader§ion=files&task=download&cid=73_3ea2fed5de6766f309ec898e624699b1&Itemid=68.
- Perlembagaan Persekutuan Malaysia 1957.
- Phang, S. N. (2008). Decentralization or recentralization? Trends in local government in Malaysia. *Commonwealth Journal of Local Governance*. May 2008. Dicapai pada 14 November, 2011, dari http://www2.socdem.asia/wp-content/uploads/2009/07/decentralization_malaysia.pdf.
- Rabushka, A. & Shepsle, K. A. (1972). *Politics in plural societies: a theory of democratic instability*. Ohio: Charles E. Merrill Publishing Company.
- _____. (1970). The manipulation of ethnic politics in Malaya. *Polity*, 2(3), 345-356.
- Raj, C. (2005, 16 Oktober). Do local authorities serve the people? *Malaysian Business*. Dicapai pada 11 November, 2011, dari <http://proquest.umi.com/pqdweb/?index=10&did=929616711&SrchMode=1&sid=2&Fmt=3&VInst=PROD&VType=PQD&RQT=309&VName=PQD&TS=1320997234&clientId=27905>.
- Sivamurugan Pandian. (2004). Legitimasi politik: Pengenalan kepada kepelbagaian takrifan. *Journal of Southeast Asian Studies*, 9(2004), 31-41.
- Tennant, P. (1973). The decline of elective local government in Malaysia. *Asian Survey*, 13(4), 347-365.
- UNESCAP. 2012. *What is good governance*. Dicapai pada 2 Februari, 2012, dari <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>.

- Wan Abdul Rahman. (2002). Demokrasi di Malaysia: Antara Persaingan dan Perwakilan. Dalam Ghazali Mayudin (pnyt.), *Politik Malaysia: perspektif teori dan praktik* (hlm. 27-38). Bangi: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Wilson, D. (1999). Exploring the limits of public participation in local government. *Parliamentary Affairs*, 52(2), 246-259.
- Wong, Chin Huat & Norani Othman. (2009). Malaysia at 50 – An “Electoral One-Party State”?. Dalam Abdul Razak Baginda (pnyt.), *Governing Malaysia* (hlm. 1-57). Kuala Lumpur: Malaysian Strategic Research Centre.
- Zaini Othman, Mohd. Mahadee Haji Ismail & Zaid Ahmad. (2007). Elections and hegemonic politics: A Malaysian case. *JATI (Journal of Southeast Asian Studies)*, 12(2007), 161-174.
- Zurairi, A.R. (2013, Mac 11). Penang files suit to hold local elections. *The Malaysian Insider*. Dicapai pada 13 Mac 2013 dari <http://www.themalaysianinsider.com/malaysia/article/penang-files-suit-to-hold-local-elections>