

**PENERIMAAN MASYARAKAT SETINGGAN TERHADAP  
RANCANGAN PENEMPATAN SEMULA DENGAN TUMPUAN  
KHUSUS SETINGGAN DI BANDAR ALOR SETAR**

**Disediakan oleh:**

**AZMAN BIN MD. SALLEH  
(P-RM 0433)**



**PUSAT PENGAJIAN  
PERUMAHAN, BANGUNAN DAN PERANCANGAN  
UNIVERSITI SAINS MALAYSIA**

## PERAKUAN

Disertasi ini disampaikan dalam kajian ilmiah bagi memenuhi syarat-syarat Penganugerahan Ijazah Sarjana Sains Perumahan, Universiti Sains Malaysia. Ia adalah hasil penyelidikan saya sendiri kecuali dinyatakan

Disertasi ini belum pernah diserahkan dan diterima sama ada sepenuhnya atau sebahagian daripadanya bagi memenuhi sebarang ijazah dan buat masa ini tidak dikemukakan untuk mana-mana ijazah lain.



Azman bin Md. Salleh

Disahkan oleh:

.....  
Penyelia

Pusat Pengajian Perumahan, Bangunan Dan Perancangan  
Universiti Sains Malaysia  
Pulau Pinang

Februari 1999

## PENGHARGAAN

Syukur ke hadrat Allah S.W.T dengan limpah kurniaNya dan izinNya saya dapat menyiapkan disertasi ini. Semoga hasil kajian ini dapat memberi manfaat kepada pihak yang terlibat dalam menyelesaikan masalah setingan.

Semasa menjalankan kajian ini , pelbagai pihak telah memberikan berbagai bantuan dan sokongan dalam pelbagai bentuk. Saya percaya tanpa semua ini tidak mungkin saya dapat menyelesaikan kajian saya dengan waktu yang terhad dan kekangan yang sedia ada.

Di sini saya ingin merakamkan setinggi-tinggi penghargaan dan ucapan terima kasih terutama sekali kepada kedua-dua penyelia saya iaitu, Prof.Ibrahim Wahab selaku Penyelia I dan Prof. Madya Dr. Zulkifli Hanafi sebagai Penyelia II. Nasihat, bimbingan dan teguran yang diberikan amat saya hargai dan saya manfaatkan semasa menjalankan kajian dan ketika menyiapkan penulisan ini.

Dalam usaha saya untuk mendapatkan maklumat-maklumat yang diperlukan terutama sekali dari jabatan-jabatan kerajaan, saya amat terhutang budi kepada beberapa individu telah banyak membantu saya. Walaupun saya tidak dapat menyebut nama mereka satu persatu di sini, namun bantuan dan kerjasama yang diberikan amat saya hargai. Mereka ini terdiri daripada pegawai-pegawai di Pejabat Setiausaha Kerajaan Negeri Kedah (Bahagian Perumahan), Majlis Perbandaran Kota Setar, Pejabat Pengarah Tanah dan Galian, Jabatan Pengairan dan Saliran dan juga penduduk setingan di kawasan kajian.

Kepada teman-teman yang turut membantu dan memberikan sumbangan buah fikiran, saya ucapkan ribuan terima kasih yang tidak terhingga, terutama sekali kepada; Drs. Adi Fahrudin , Drs. Eddy Yusuf, Mr. Waseem Sarwar, Ir. Mulkan dan Mokhtar Shuib.

Saya juga ingin merakamkan penghargaan dan rasa terhutang budi khususnya kepada Prof. Ibrahim Wahab dan Prof. Madya Dr. Abdullah Mahmood, Dekan dan Timbalan

Dekan pada ketika itu atas pandangan dan nasihat tentang kursus Sarjana Sains Perumahan. Galakkan dan dorongan merekalah telah membakar semangat saya untuk mengambil kursus ini. Penghargaan ini juga saya tujukan kepada Pengerusi Rancangan Sarjana Sains Perumahan, Dr. Julaihi Wahid yang banyak memberi nasihat dan bimbingan tentang penulisan disertasi. Nasihat dan galakan yang diberikan bukan sahaja dalam soal-soal akademik malahan menyentuh juga persoalan kerjaya di masa hadapan.

Untuk ibu tercinta, berkat doamulah anakmu kini berada di tempat ini. Setinggi-tinggi penghargaan juga ingin saya rakamkan kepada ibu saudara saya yang telah mendidik saya dengan semangat kental supaya meneruskan cita-cita dengan kata-kata hikmatnya “*Usia bukan penghalang cita-cita*”. Kepada ayah dan ibu saudara yang tercinta, semoga Allah mencucuri rahmat ke atas roh mereka dan menempatkan mereka bersama-sama orang-orang yang beriman dan beramal soleh.

Buat isteri tersayang, budi dan jasamu akan kukenang sepanjang hayat. Benarlah kata pujangga, “*Di sebalik setiap kejayaan seorang lelaki, ada seorang wanita*” Untuk anak-anakku, kalian bagai mengerti apa yang tersirat di hati ini, perjuangan ku ini adalah demi masa depan kita bersama. Sesungguhnya kalian semualah sumber ilhamku.

Akhirul kalam, kepada semua yang terlibat secara langsung dan tidak langsung dalam menjayakan hasil kajian saya ini, saya ucapkan setinggi-tinggi penghargaan dan terima kasih. Atas jasabaik yang dicurahkan, sesungguhnya hanya Allah sahajalah yang dapat memberi ganjarannya.

Azman bin Md. Salleh  
Pusat Pengajian  
Perumahan, Bangunan dan Perancangan  
Universiti Sains Malaysia  
Pulau Pinang.

## ABSTRAK

Pelan- pelan dan rancangan-rancangan yang melibatkan setinggan sepatutnya dimasukkan di dalam dasar perancangan ekonomi negara. Ia seharusnya dijelaskan dengan terperinci dan disediakan di dalam pelan pembangunan fizikal jangka pendek. Ia sepatutnya bersifat realistik dan memahami hubungan timbal-balik elemen-elemen penting di persekitaran bandar, khususnya keperluan kehidupan sosial dan ekonomi. Hal ini sepatutnya lebih diutamakan daripada memberi tumpuan kepada transformasi fizikal dan kegunaan tanah bandar.

Masalah golongan setinggan tidak harus dilihat sebagai pertandingan antara pihak yang berkuasa dengan pihak yang lemah. Walaupun persetingganan itu salah di sisi undang-undang, pendekatan undang-undang yang tegas tidak mungkin dapat membantu mengatasi masalah ini. Seringkali, golongan setinggan tiada mempunyai pilihan dan jika mereka diberi peluang, mereka mungkin tidak akan mengeneppikan undang-undang.

Pembasmian setinggan, sepatutnya mendapat perhatian utama masyarakat. Adalah mustahak iaitu bagi mereka yang terlibat dalam perkara ini mempunyai pemahaman yang jelas tentang struktur sosio-ekonomi secara menyeluruh di mana wujudnya setinggan, fungsi dalaman kehidupan di petempatan setinggan dan bagaimana hubungan mereka dengan sistem ekonomi bandar dan negara keseluruhannya. Pemahaman sedemikian rupa hanya dapat dicapai melalui analisis siapa setinggan itu sebenarnya, bagaimana dan mengapa mereka tinggal dalam keadaan sedemikian, bagaimana untuk mengelak dan mengawal pertumbuhan mereka dan bagaimana untuk menjurus aliran persetingganan ke dalam saluran-saluran yang lebih produktif.

Pada asasnya, tujuan kajian ini adalah untuk mengumpul maklumat berkenaan penerimaan masyarakat setingan terhadap rancangan penempatan semula. Selain daripada itu, ia juga merangkumi beberapa aspek yang ada kaitan dengan petempatan setingan.

Kertaskerja ini sebahagian besarnya bergantung kepada data-data yang telah disediakan oleh pelbagai jabatan kerajaan dan individu. Secara khususnya, data-data yang digunakan diperolehi daripada Pejabat Setiausaha Kerajaan Negeri(Bahagian Perumahan) dan Majlis Perbandaran Kota Setar.

## ABSTRACT

Plans and programs dealing with squatters should be included in the general economic planning policy of the country. They should be clearly spelt out and provided for in the short –term physical development plans. They must be realistic and understand the inter-relationship of the vital elements within a town, namely, the needs of its social and economic life, rather than merely concentrate on the physical transformation of the town and its land use.

The problem of squatters should not be viewed merely as a contest between law and lawlessness. Though squatting is illegal, a strictly legalistic attitude towards it will not help to overcome the problem. Very often, squatters have no alternative and had they been given one, they might not have flouted the law.

The eradication of squatting should be the prime concern of the community. It is imperative that those concerned with this subject have clear understanding of the overall socio-economic structure which squatters exist, the internal functioning of life in squatter settlements and how they relate to the total urban and national economic system. Such an understanding can only be achieved through an analysis of who the squatters are, how and why they live as they do, how to discourage and control their spread and how to direct the flow of squatting into more productive channels.

Basically, the purpose of this study is to gather information regarding the response of squatters towards the resettlement programs . Apart from that, it also covers several aspects that are relevant to squatters settlements.

This paper relies heavily on published data prepared by various departments of government and individuals. In particular, data from State Secretary's Office(Housing Division) and Municipal Council of Kota Setar are used.

# KANDUNGAN

## MUKASURAT

PENGHARGAAN	ii
ABSTRAK	iv
ABSTRACT	vi
KANDUNGAN	vii
SENARAI JADUAL	xi
SENARAI RAJAH	xii

## BAB I

### Pengenalan

1.0 PENDAHULUAN	1
1.1 LATAR BELAKANG SETINGGAN DI MALAYSIA	2
1.2 SETINGGAN DI ALOR SETAR : KEADAAN SEMASA	8
1.2.1 LATAR BELAKANG BANDAR ALOR SETAR	9
1.2.2 FUNGSI BANDAR ALOR SETAR	13
1.2.3 LATAR BELAKANG MASALAH SETINGGAN DI BANDAR ALOR SETAR	14
1.3 DEFINISI	16
1.4 SEMPADAN KAWASAN KAJIAN	17
1.5 MASALAH KERJA LAPANGAN	18
1.6 PEMILIHAN KAWASAN KAJIAN	19

1.7	SOAL SELIDIK	21
1.8	LATAR BELAKANG KAWASAN KAJIAN	22
	1.8.1 PERINDUSTRIAN DI ALOR SETAR: KEADAAN SEMASA	24
	1.8.2 PERDAGANGAN DI ALOR SETAR : KEADAAN SEMASA	25
1.9	KEPENTINGAN KAJIAN	26
1.10	OBJEKTIF KAJIAN	27

## **BAB II**

### **LATAR BELAKANG KAJIAN**

2.0	KAJIAN –KAJIAN TERDAHULU	28
2.1	PENDEKATAN EKONOMI	29
2.2	PENDEKATAN SOSIOLOGIKAL	31

## **BAB II**

### **METOLOGOGI KAJIAN**

3.0	PENDAHULUAN	33
3.1	SOAL SELIDIK DAN TEMUBUAL	33
3.2	MENDAPATKAN MAKLUMAT DARI BAHAN BERCETAK	34

**BAB IV**  
**HASIL PENEMUAN KAJIAN**

4.0 PENGENALAN	36
4.1 DATA DEMOGRAFI RESPONDEN	36
4.2 KEDUDUKAN SOSIOEKONOMI	39
4.3 KEADAAN FIZIKAL PETEMPATAN SETINGGAN	43
4.4 PERSEPSI DAN RANCANGAN MASA DEPAN RESPONDEN	45
4.5 PENEMUAN KAJIAN	49
4.5.1 TINJAUAN TENTANG DASAR KERAJAAN NEGERI TERHADAP SETINGGAN	49
4.5.2 DASAR MPKS BERKENAAN SETINGGAN	50
4.5.2.1 RANCANGAN PENEMPATAN SEMULA SETINGGAN	51
4.5.2.2 PERANAN KERAJAAN NEGERI	52
4.6 RPS YANG TELAH DILAKSANAKAN	53
4.7 CADANGAN RPS DI MASA HADAPAN	54
4.7.1 KEDUDUKAN DAN KEPERLUAN RPS	54
4.8 SIFAT-SIFAT FIZIKAL DAN SOSIOEKONOMI PETEMPATAN SETINGGAN DI BANDAR ALOR SETAR	55
4.8.1 ASPEK SOSIOLOGIKAL SETINGGAN	59
4.8.2 ASPEK EKONOMI SETINGGAN	60
4.8.3 ASPEK POLITIK SETINGGAN	60
4.8.4 ALASAN MENETAP DI KAWASAN SETINGGAN	62
4.8.5 PENERIMAAN SETINGGAN TERHADAP RPS	64
4.9 MASALAH-MASALAH DIPIHAK SETINGAN	65

**BAB V**  
**PERBINCANGAN DAN RUMUSAN**

5.0 PENGENALAN	70
5.1 ISU DAN MASALAH	70
5.2 ULASAN DASAR	86
5.3 RUMUSAN HASIL KAJIAN	93

**BAB VI**  
**CADANGAN DAN KESIMPULAN**

6.0 PENGENALAN	96	
6.1 CADANGAN-CADANGAN	97	
6.2 KESIMPULAN	106	
LAMPIRAN I	DATA DEMOGRAFI RESPONDEN	109
LAMPIRAN II	KEDUDUKAN SOSIO-EKONOMI	
LAMPIRAN III	KEADAAN FIZIKAL PETEMPATAN SETINGGAN	118
LAMPIRAN IV	PERSEPSI DAN RANCANGAN MASA DEPAN RESPONDEN	119

## SENARAI JADUAL

	Mukasurat
1.1 Urbanisasi di Di Semenanjung Malaysia 1911-2020	3
1.2 Bilangan Penduduk Mengikut Zon 1991	12
1.3 Setinggalan di KPP Slor Setar	20
4.1 Jantina	109
4.2 Bangsa	109
4.3 Umur	109
4.4 Status Perkahwinan	110
4.5 Tempat Asal Responden	110
4.6 Sebab Utama Responden Berhijrah	111
4.7 Jangkamasa Responden Tinggal	111
4.8 Alasan Menetap Di Kawasan Setinggalan	112
4.9 Taraf pendidikan	113
4.10 Jenis Pekerjaan Utama	113
4.11 Pekerjaan Utama Responden	114
4.12 Jumlah Pendapatan Pekerjaan Utama	114
4.13 Pekerjaan Sampingan dan Jenisnya	115
4.14 Jumlah Pendapatan Pekerjaan Sampingan	115
4.15 Bilangan Isirumah Yang Tinggal Bersama	116
4.16 Hubungan Kejirana dan Persatuan	116
4.17 Status Pemilikan Rumah	116
4.18 Jarak Tempat Kediaman Ke Tempat Kerja	117
4.19 Cara responden Mendapatkan Rumah	117
4.20 Sikap Terhadap Rancangan Penempatan Semula	118
4.21 Alternatif Yang Dipilih Jika Bersetuju	118
4.22 Alasan Tidak Bersetuju	118
4.23 Lokasi Pilihan Responden Untuk RPS	119
4.24 Alasan Memilih Lokasi	119
4.25 Jenis Rumah Pilihan Responden	119
4.26 Keinginan Memilikki Rumah Sendiri	120
4.27 Permohonan Membeli Rumah Kos Rendah Kerajaan	120
4.28 Alasan Tidak Memohon Rumah Kos Rendah Kerajaan	120
4.29 Jenis Rumah Yang Mampu Dibeli	121
4.30 Kemampuan Membayar Balik Pinjaman	121
4.31 Persepsi Responden Terhadap RPS	121
4.32 Unjuran Penduduk Alor Setar 1991-2005	55
4.33 Kadar Pertambahan Penduduk Alor Setar 1991-2005	55
5.1 Pencapaian Sektor Awam Dalam Perumahan Kos Rendah	84
5.2 Pencapaian Sektor Swasta Dalam Perumahan Kos Rendah	84

## SENARAI RAJAH

1.1 Gunatanah Semasa Bandar Alor Setar	10
1.2 Konsep Pembangunan Alor Setar	23
4.1 Taburan Penduduk Alor Setar 1991	56

# **BAB I**

## **PENGENALAN**

### **1.0 PENDAHULUAN**

Perkembangan pesat kawasan-kawasan bandar telah menyebabkan ramai penduduk bandar atau kota menghadapi masalah tempat tinggal. Antara lain adalah disebabkan faktor kenaikan harga rumah di samping kenaikan sewa rumah di kawasan bandar. Oleh kerana terpaksa menghadapi tuntutan hidup di bandar maka sekumpulan penduduk ini membina petempatan mereka sendiri di tanah-tanah terbiar atau di pesisiran sungai. Keadaan ini telah melahirkan masyarakat dualisme iaitu di samping adanya masyarakat bandar atau kota yang berada di kawasan perumahan formal lengkap dengan segala kemudahan terdapat pula sekelompok lagi masyarakat dalam keadaan serba kekurangan di kawasan yang sama.

Dalam ertikata lain, golongan ini telah mencari jalan pintas dalam menyelesaikan kemelut permasalahan tempat tinggal mereka dengan mewujudkan "kawasan perumahan" mereka sendiri dalam keadaan paling asas. Keadaan ini mewujudkan sekumpulan penduduk bandar yang dikenali sebagai setinggan.

Kebanyakan kota-kota dan bandar-bandar utama di negara-negara sedang membangun menghadapi masalah setinggan. Bagi kota-kota dan bandar-bandar utama ini, setinggan menjadi masalah besar yang terpaksa dihadapi oleh pihak berkuasa. Pihak berkuasa tidak henti-henti cuba mencari berbagai jalan penyelesaian bagi

membendung, mengatasi dan membasmi gejala ini. Kewujudan petempatan setinggan sehingga kini memberi impak yang ketara dari segi kualiti perumahan dan binaan sesama mereka dan juga kepada petempatan lain di pusat bandar.

Penyediaan rumah yang mencukupi kepada rakyat telah dijadikan dasar negara oleh kerajaan. Masalah perumahan khususnya di pusat –pusat bandar utama di seluruh negara telah menjadi topik hangat dalam perbincangan rasmi, seminar dan seumpamanya. Walau bagaimanapun, masalah ini masih berterusan dan dengan ini satu pelan bertindak yang terperinci dan cara penyelesaian yang praktikal secara langkah demi langkah harus dipertimbangkan. Masalah penyediaan rumah untuk rakyat ini perlu ditangani dengan sebaik mungkin dan berkesan memandangkan kaitannya secara langsung dan tidak langsung dengan kewujudan setinggan.

## **1.1 LATAR BELAKANG SETINGAN DI MALAYSIA**

Menurut *M.K. Sen (1979)*, terdapat beberapa faktor yang dikenalpasti sebagai punca wujudnya golongan setinggan di negara ini.

*Pertama*, pertumbuhan pesat penduduk lebih dua dekad yang lalu pada kadar purata antara 3 hingga 3.5 peratus setahun, dengan pusat-pusat bandar utama mengalami pertumbuhan sebanyak 5-8 peratus setahun. ‘Ledakan penduduk’ ini turut dirasai oleh kebanyakan bandaraya dan bandar-bandar utama dengan gejala kehadiran setinggan. Dalam konteks Malaysia, kadar pertumbuhan pesat penduduk jelas tergambar

bersama kepesatan kadar urbanisasinya. Jadual 1.1 berkenaan urbanisasi di Semenanjung Malaysia 1911-2020 jelas menggambarkan keadaan ini.

**Jadual 1.1 : Urbanisasi di Semenanjung Malaysia 1911-2020**

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah Penduduk</b>	<b>Penduduk Bandar</b>	<b>Kadar Urbanisasi(%)</b>
1911	2339 000	250200	10.7
1921	2906600	406900	14.0
1931	3787700	570500	15.1
1947	4908000	929900	18.9
1957	6267900	1669900	26.6
1970	8819900	2503400	28.4
1980	10944800	4073100	37.2
1991	17600000	8900000	50.6
2000 *	25100000	14600000	58.2
2020*	40600000	26000000	64.0

Jabatan Perangkaan Negara Malaysia (*Sumber : Ghani Salleh & Lee Lik Meng*)

- Unjuran

Pertumbuhan penduduk yang mendadak dan menakjubkan ini sebahagian besarnya berasaskan usaha-usaha kerajaan ‘membandarkan’ kawasan Kuala Lumpur – Lembah

Kelang, khususnya selepas merdeka di antara tahun 1957-1970. Pertambahan penduduk Kuala Lumpur sehingga 280,000 di antara 1947-1970 bersamaan 6.5 peratus setahun , menjadikannya bandaraya di dunia yang paling cepat membangun pada ketika itu.

Pembangunan beberapa projek industri dan komersial dalam kawasan ini dan kemajuan yang berterusan oleh kerajaan dalam pelbagai bidang pembangunan bandar, telah menjadikan Kuala Lumpur sebagai pusat utama pentadbiran, politik, kewangan, komersial, industri, institusi dan sosial bagi negara ini.

**Kedua**, kadar urbanisasi pesat yang melanda negara. khususnya selepas merdeka telah merubah keseluruhan imej bandaraya dan bandar-bandar utama di Malaysia. Urbanisasi ini tergambar melalui penghijrahan penduduk secara besar-besaran berbanding dengan pembangunan industri dan teknologi. Penghijrahan dari luar bandar ke bandar adalah berdasarkan rendahnya produktiviti di bidang pertanian, kekurangan peluang pekerjaan, masalah keselamatan, kekurangan kemudahan awam seperti sekolah dan hospital. Ketiadaan atau kekurangan infrastruktur dan kemudahan awam seperti jalan , sistem peparitan, bekalan air, elektrik dan telekomunikasi dan kepercayaan bahawa peluang pekerjaan dan keadaan kehidupan adalah lebih baik di pusat-pusat bandar turut menyumbang kepada penghijrahan beramai-ramai ini.

**Ketiga**, tekanan penduduk luar bandar ke atas bandar-bandar yang sedia ada dalam bentuk keperluan tanah dan perumahan telah meningkat dengan banyaknya sehingga

tidak dapat dipenuhi oleh pihak berkuasa tempatan atau agensi-agensinya. Ketidakupayaan untuk memenuhi keperluan asas urbanisasi telah menjadikan bandaraya dan bandar-bandar besar tempat pertumbuhan setinggan.

*Keempat*, berserta dengan masalah-masalah di atas tadi, terdapat pula kekurangan peluang-peluang pekerjaan bagi beribu-ribu orang yang telah berhijrah ke pusat-pusat bandar. Industrialisasi sendiri tidak dapat menyediakan atau memenuhi permintaan terhadap pekerjaan. Kebanyakan mereka yang datang ke kota tanpa sebarang pengalaman asas, kemahiran dan pendidikan yang bersesuaian untuk diserap ke dalam sektor industri.

Demi kelangsungan hidup mereka di bandaraya atau bandar-bandar utama, para penghijrah dari luar bandar ini tanpa menghiraukan undang-undang dan hak pemilikan telah menduduki tanah tersebut. Akibatnya wujudlah rumah-rumah setinggan dari berbagai jenis. Tumpuan utama petempatan setinggan ini adalah di sepanjang tebing sungai, sepanjang jalan, landasan keretapi, atas tanah yang terbiar di sekitar kawasan tersebut dan tanah-tanah kosong dalam lingkungan pusat bandar. Kebanyakan setinggan ini telah menduduki sesuatu kawasan itu lebih daripada dua dekad. Hal ini telah menambahkan kesukaran pada usaha kerajaan atau agensi-agensi pihak berkuasa untuk bertindak membersihkan atau mengusir mereka dari kawasan tersebut tanpa sebarang pampasan atau alternatif yang setimpal.

Kuala Lumpur khususnya, dan bandar-bandar besar utama di Malaysia amnya seperti Georgetown, Ipoh, Johor Baharu, Kelang, Melaka dan Seremban menghadapi satu lagi faktor yang melahirkan petempatan setinggan, iaitu, kesan dari gerakan komunisme semasa zaman Darurat antara tahun 1948-1960 .(*M.K.Sen 1979 : 185*)

Pada ketika itu beribu-ribu orang yang tinggal di pinggir bandar dan kawasan luar bandar terdedah kepada ancaman dan keganasan komunis . Hal yang demikian menyebabkan mereka terpaksa dipindahkan secara besar-besaran ke pusat-pusat bandar atas alasan keselamatan . Angka sebenar mereka yang dipindahkan ini tidak diketahui. Bagi menampung perpindahan beramai-ramai ini dan demi menjaga keselamatan mereka, maka “kampong-kampong baru” didirikan dengan banyaknya oleh pihak pemerintah. Kampong-kampong baru ini didirikan oleh pihak kerajaan pada ketika itu bertujuan mengasingkan mereka ini daripada dipengaruhi dan dan zalimi oleh pihak komunis. Hal ini merupakan satu bentuk perpindahan penduduk secara besar-besaran dari luar bandar ke bandar.

Tekanan dan himpitan oleh kehadiran penduduk dari luar bandar ke atas bekalan perumahan yang sedia ada, terutama sekali di bahagian bandaraya Kuala Lumpur yang telah lama wujud dan sesak memburukkan lagi keadaan. Natijah daripada perkembangan inilah maka petempatan setinggan tumbuh bagai cendawan selepas hujan.

Menyedari tentang tekanan penduduk yang semakin meningkat akibat penghijrahan dan bertambahnya keluarga nukleus akibat peningkatan perkahwinan serta pemilikan individu terhadap rumah maka kerajaan telah mencari pelbagai langkah bagi mengatasi masalah ini. Salah satu langkah yang telah diusahakan ialah dengan memajukan kawasan luar bandar bagi mengurangkan kadar penghijrahan desa ke kota. Strategi ini dilaksanakan sebagai salah satu cara memperlambatkan tempo penghijrahan penduduk dan tekanan permintaan terhadap bekalan perumahan. Hal ini bagi memberi peluang kepada kerajaan merancang pelan pembangunan yang lebih sistematik dan berkesan. Namun langkah ini juga tidak dapat merubah pola penghijrahan yang sedia ada. Galakan kerajaan supaya para pemodal memulakan industri di kawasan luar bandar agar bandar tidak menjadi tumpuan para pencari kerja didapati tidak berhasil setakat ini. Walaupun pelbagai insentif dan kemudahan infrastruktur disediakan tetapi golongan pemodal juga perlu mengambilkira kos dan jarak pengangkutan ke pusat pemasaran dan pelabuhan terdekat misalnya.

Begitu juga dengan strategi pembinaan bandar-bandar baru, setakat ini tidak dapat menghalang penghijrahan penduduk luar bandar khususnya golongan belia dari bertumpu ke bandar. Apatah lagi bandar-bandar baru ini dibina secara fasa demi fasa yang memakan masa yang panjang dan merangkumi sektor kediaman, perdagangan, industri dan pelbagai aktiviti ekonomi lain. Keadaan ini sebaliknya menjadi "daya penarik" pula kepada penduduk luar bandar dan mereka yang tinggal di sekitar bandar-bandar kecil yang berhampiran yang terhidu peluang pekerjaan dan perniagaan. Dengan ini ramailah yang datang untuk bekerja di kawasan industri dan

pusat perdagangan berhampiran yang telah siap dan ada juga yang mendirikan warung-warung perniagaan makanan di sepanjang jalan berhampiran kawasan perumahan dan pusat perdagangan yang telah siap dibina. Contoh yang agak ketara ialah Bandar Bayan Baru di Pulau Pinang yang memang dibuat secara fasa demi fasa. Kehadiran golongan ini juga bermakna meningkatnya keperluan perumahan . Dengan kos sara hidup yang tinggi maka jalan mudah bagi mereka ialah mendirikan rumah di tanah-tanah kosong yang berhampiran dengan tempat mereka mencari rezeki.

Fenomena kewujudan setingan setakat ini masih berterusan akibat daripada faktor-faktor yang telah dibincangkan di atas tadi. Pembangunan negara yang semakin pesat dan merangkumi seluruh negara turut memberi kesan kepada masalah setingan. Perkembangan pembangunan ke seluruh negara memberi “kesan limpahan” bukan sahaja dalam bentuk pembangunan tetapi juga implikasi daripada pembangunan itu sendiri.

Salah satu implikasi yang paling ketara ialah masalah setingan kerana setingan itu sendiri adalah *by-product* daripada sebuah pembangunan.

## **1.2 SETINGGAN DI ALOR SETAR : KEADAAN SEMASA**

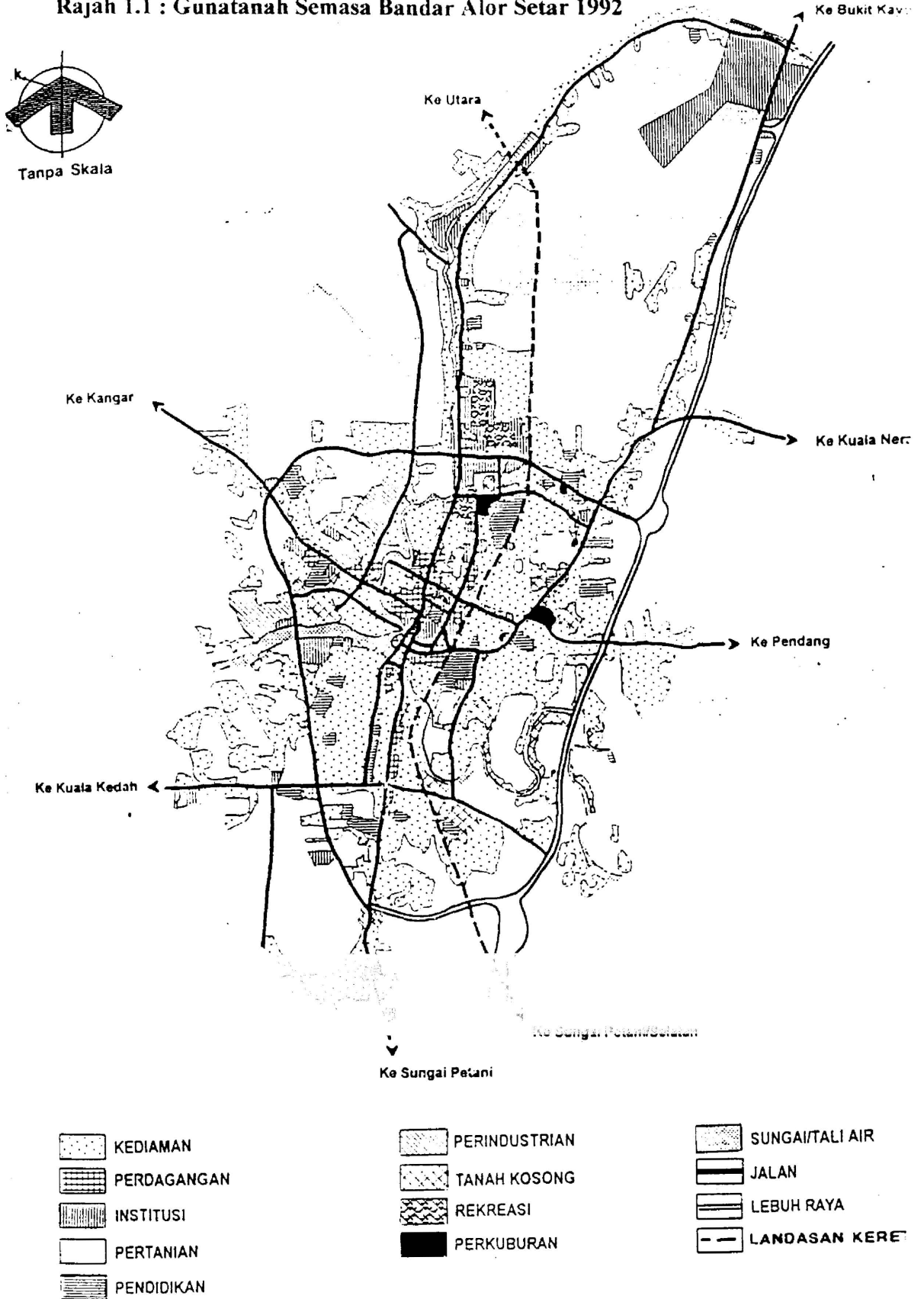
Untuk melihat keadaan semasa setingan di bandar Alor Setar, kita harus meneliti latar belakang, fungsi dan corak pembangunan di bandar Alor Setar secara sepintas lalu. Hal yang demikian dapat memberi gambaran hala tuju dan jenis perkembangan pembangunan yang sedang, akan dan telah berlaku di bandar Alor

Setar. Dari sini dapatlah kita melihat hubung kaitnya dengan permasalahan setingan yang ada hubungannya pula dengan penduduk dan bekalan perumahan. Selain daripada itu, perkembangan ini juga mencorakkan golongan penduduk dan jenis pekerjaan yang mereka lakukan, jenis perumahan yang didiami dan tingkat pendapatan yang diperolehi.

### **1.2.1 LATAR BELAKANG BANDAR ALOR SETAR**

Bandar Alor Setar sesuai dengan namanya, dilingkungi oleh beberapa alur dan anak-anak sungai serta sungai utama seperti Sungai Kedah dan Sungai Anak Bukit. Malah di tengah-tengah bandar Alor Setar itu sendiri dilintangi oleh sebuah sungai yang dinamakan Sungai Raja yang menambahkan seri landskap bandar Alor Setar. **(Rajah: 1.1)**

Rajah 1.1 : Gunatanah Semasa Bandar Alor Setar 1992



Sumber : *Deraf Rancangan Tempatan Alor Setar 1994 – 2005*

Alor Setar bukan sahaja berfungsi sebagai ibu negeri bagi Negeri Kedah

Darul Aman, malah ia memainkan peranan yang lebih daripada itu. Lokasinya yang strtategik di utara Semenanjung dan terletak di kawasan IMT-GT menjadikannya berpotensi untuk maju selain daripada Pulau Pinang . Oleh kerana kedudukannya dan potensi masa hadapannya yang cerah maka ia mempunyai pelbagai fungsi .

Sebagai ibu negeri Alor Setar menjadi tumpuan penduduk dengan jumlah seramai 177,620 orang di dalam 46 zon mengikut Kajian Rancangan Tempatan Alor Setar, 1993. **(Jadual : 1.2)**

**Jadual 1.2 : Bilangan Penduduk Mengikut Zon 1991**

Zon	Mukim	Bil. Penduduk	%
1	Kota Setar	122	0.1
2	Kota Setar	2,576	1.5
3	Mergong, Pumpong, Kota Setar	2,803	1.6
4	Kota Setar	5,915	3.3
5	Alor Malai	2,754	1.6
6	Alor Malai, Hutan Kampung	3,942	2.2
7	Kota Setar	2,352	1.3
8	Kota Setar, Pumpong	4,904	2.8
9	Pumpong	787	0.4
10	Mergong	4,193	2.4
11	Mergong	9,694	5.5
12	Kota Setar	5,980	3.4
13	Derga, Pengkalan Kundur	1,432	0.8
14	Derga, Pengkalan Kundur	2,079	1.2
15	Derga	410	0.2
16	Derga	5,452	3.1
17	Derga	2,829	1.6
18	Alor Malai, Limbong	10,961	6.2
19	Alor Malai, Alor Merah	6,684	3.8
20	Alor Malai, Alor Merah	4,789	2.7
21	Pumpong	7,057	4.0
22	Mergong	1,829	1.0
23	Mergong	7,077	4.0
24	Pengkalan Kundur	6,295	3.5
25	Pengkalan Kundur	3,240	1.8
26	Pengkalan Kundur	6,065	3.4
27	Derga	3,495	2.0
28	Pengkalan Kundur	955	0.5
29	Pengkalan Kundur	5,695	3.2
30	Pengkalan Kundur	10,235	5.8
31	Telok Chengai, Mergong	2,411	1.4
32	Sungai Baru, Pumpong	6,646	3.7
33	Pumpong	1,251	0.7
34	Anak Bukit	1,575	0.9
35	Alor Merah	3,581	2.0
36	Kota Setar	7,930	4.5
37	Hutan Kampung, Alor Malai, Alor Merah	5,114	2.9
38	Alor Malai, Hutan Kampung, Limbong	1,303	0.7
39	Titi Gajah	1,149	0.6
40	Titi Gajah, Bukit Pinang, Anak Bukit	2,493	1.4
41	Hutan Kampung, Lepai, Bukit Pinang	910	0.5
42	Langgar, Limbong	2,288	1.3
43	Tajar	3,476	2.0
44	Derga	863	0.5
45	Mergong, Kubang Rotan	310	0.2
46	Anak Bukit	3,709	2.1
	<b>Jumlah</b>	<b>177,620</b>	<b>100.0</b>

**Sumber : Deraf Rancangan Tempatan Alor Setar 1994 – 2005**

## 1.2.2 FUNGSI BANDAR ALOR SETAR

Fungsi dan peranan bandar Alor Setar adalah seperti berikut :

(i) Ibu Negeri dan Pusat Wilayah

Fungsi utama bandar Alor Setar adalah sebagai Ibu Negeri Kedah dan juga berperanan sebagai Pusat Wilayah bagi Negeri Kedah dan Perlis.

(ii) Pusat Pentadbiran Negeri dan Daerah

Alor Setar juga membangun sebagai Pusat Pentadbiran Negeri dan Daerah Kota Setar yang menjadikannya tumpuan utama institusi pejabat-pejabat kerajaan, pendidikan dan kemudahan agama.

(iii) Pusat Perdagangan

Pembangunan bandar Alor Setar bermula daripada aktiviti perdagangan yang telah diasaskan di Pekan Cina dan Pekan Melayu . Aktiviti ini terus berkembang dan membentuk pusat perdagangan utama bagi Negeri Kedah dan Perlis.

*(Sumber: Rancangan Tempatan Alor Setar 1994-2005)*

Oleh kerana bandar Alor Setar telah menjadi pusat pentadbiran dan pusat segala aktiviti sama ada politik, ekonomi dan sosio-budaya, maka sudah pastilah ia menjadi tumpuan penduduk yang terlibat dalam aktiviti-aktiviti tersebut. Selain daripada kampung-kampung tradisi dan rumah-rumah kedai yang sedia ada dalam lingkungan pusat bandar Alor Setar, terdapat juga rumah-rumah baru yang dibina oleh individu dan juga projek perumahan moden secara besar-besaran bagi menampung keperluan penduduk Alor Setar yang meningkat dengan begitu pesat. Keadaan ini dengan

sendirinya memberi tekanan terhadap keperluan bekalan rumah kepada penduduk. Keperluan ini semakin meningkat dengan wujudnya kawasan-kawasan perdagangan dan industri di sekitar pinggir bandar Alor Setar sama ada yang baru atau lama. Dasar kerajaan negeri yang mahu mempelbagaikan aktiviti ekonomi rakyat negeri Kedah dari yang berasaskan pertanian kepada industri dan perdagangan telah menjana pertumbuhan kawasan perindustrian dan perdagangan dengan begitu pesat sekali.

Rasional disebalik penekanan kepada dasar seperti ini ialah bagi merealisasikan objektif Dasar Ekonomi Baru (Rancangan Malaysia Kedua 1971-1975) untuk menyusun semula masyarakat dan membasmi kemiskinan di luar bandar khususnya. DEB dibentuk serentak dengan pelancaran Rancangan Malaysia Kedua, setelah menyedari bahawa ketidakseimbangan ekonomi antara sektor, strata, wilayah dan yang secara tidak langsung dan paling penting telah menjadi punca ketegangan kaum pada tahun 1969. (*Chamhuri Siwar & Surtahman Kastin Hasan, 1985 : 141*).

### **1.2.3 LATAR BELAKANG MASALAH SETINGGAN DI BANDAR ALOR SETAR**

Alor Setar sebagaimana bandar-bandar utama lain di Malaysia turut menghadapi masalah setinggan yang merungsingkan pihak berkuasa dalam mengatur rancangan pembangunan bandar .

Faktor-faktor kewujudan setinggan di bandar Alor setar sebenarnya tidak banyak bezanya dengan bandar-bandar lain. Sepertimana yang telah dijelaskan tadi bahawa kepesatan pembangunan membawa pelbagai implikasi dari segi politik sosial dan ekonomi. Maka percambahan petempatan setinggan ini juga adalah hasil daripada proses pembangunan. Bilamana pembangunan di sesuatu tempat menjadi pesat, bermakna terdapat pelbagai aktiviti ekonomi khususnya yang memberi peluang pekerjaan atau perniagaan. Hal ini membawa kepada keperluan tenaga kerja dan kehadiran tenaga kerja bererti meningkatnya keperluan untuk perumahan. Secara rasionalnya manusia memang akan mencari tempat kediaman yang paling hampir dengan tempat kerja, jadi pelbagai cara dilakukan untuk mendapatkan tempat tinggal yang sesuai dengannya. Bagi yang berkemampuan, mereka akan membeli rumah-rumah dalam projek perumahan yang disediakan oleh kerajaan atau swasta ataupun ada yang hanya menyewa sahaja. Tetapi bagi yang kurang berkemampuan dan tidak ada peluang atau tidak tahu adanya peluang untuk memiliki rumah mereka hanya terdaya untuk membina, tinggal atau “menyewa” di petempatan setinggan. Tidak dinafikan adanya golongan mereka yang sengaja memilih tempat seperti ini walaupun mampu, tetapi bilangan mereka tidaklah seberapa.

Faktor lain yang turut menambah dan mengekalkan kewujudan setinggan ialah peluang untuk terpilih sebagai pembeli skim perumahan kos rendah kerajaan adalah tipis. Hal ini termasuk disebabkan ketidakmampuan dari segi kewangan dan masalah dari segi birokrasi. Nik Rosnah Wan Abdullah, pensyarah di Jabatan Pengajian Pentadbiran dan Politik, Universiti Malaya, menegaskan; “Terdapat pengagihan

rumah-rumah kos rendah kepada golongan yang layak melalui parti-parti politik. Kuota politik boleh membuka ruang kepada penyelewengan dan rasuah dalam pengagihan rumah kos rendah." (*Tamadun Disember 1997*).

Walaupun terdapat langkah-langkah bagi mengatasi kelemahan ini seperti pendaftaran pembeli rumah melalui komputer, namun "maklumat awal" daripada "orang dalam" sering membuat golongan yang dhaif ini tertinggal ke belakang. *Prof. Ishak Shari*, dari **Institut Kajian Malaysia dan Antarabangsa, Fakulti Sains Pembangunan, Universiti Kebangsaan Malaysia**; dalam "*Seminar Kemiskinan Dan Perumahan Di Malaysia*" menegaskan golongan miskin di bandar di negara ini tersisih daripada kemudahan perumahan dan keperluan asasi yang berkaitan. Katanya, ini bukan sahaja kerana golongan itu berpendapatan rendah, tetapi juga oleh mekanisme kredit formal dan cara menentukan penggunaan tanah untuk perumahan menjadikan masalah itu lebih meruncing. (*Berita Harian 23 Februari 1998*). Perkembangan-perkembangan seperti inilah telah menjadikan masalah setinggan semakin rumit untuk diselesaikan.

### **1.3 DEFINISI**

**Kamus Dewan** mendefinisikan setinggan sebagai **golongan yang menempati atau mendiami tanah kerajaan secara haram**. Penduduk setinggan juga ditakrifkan sebagai **individu atau kelompok manusia yang tidak mempunyai hak dan kelulusan pihak berkuasa di bawah Kanun Tanah Negara, tetapi telah menjalankan aktiviti di atas tanah yang mana mereka tidak berhak ke atasnya.** (*Kanun Tanah Negara 1974*).

*M.K.Sen* mendefinisikan setinggan sebagai, “ ... *all those who are in illegal occupation of urban land and buildings , either private or public.*” (1979:185-186)

*Syed Husin Ali (1996)*, pula mengistilahkan setinggan sebagai “peneroka bandar”. Menurut beliau, selepas peristiwa 1969, digalakkan penghijrahan orang kampung ke bandar untuk menseimbangkan penduduk di sana. Mereka digalakkan tinggal di bandar serta diberikan kemudahan prasarana. Mereka sebenarnya diiktiraf. (*Tamadun Disember 1996 :61*)

#### **1.4 SEMPADAN KAWASAN KAJIAN**

Kebanyakan kawasan petempatan setinggan di Alor Setar terletak di dalam Kawasan Perancangan Pusat (KPP), Majlis Perbandaran Kota Setar (MPKS). Sempadan kawasan kajian merangkumi :

- (i) Kg. Pisang dan Kg. Tambang Badak – Alor Setar Utara
- (ii) Kg. Kilat dan Kg. Seberang Keretapi – Alor Setar Selatan
- (iii) Kg. Dato Murad dan Kg. Alor Semadom- Alor Setar Timur
- (iv) Kg. Teluk Yan dan Kg. Seberang Nyonya- Alor Setar Barat

Kampong-kampong setinggan ini terletak di pinggir-pinggir sungai yang mengalir di sekitar pusat bandar Alor Setar, kecuali Kg. Seberang Keretapi yang terletak di tepi landasan keretapi.

## 1.5 MASALAH KERJA LAPANGAN

Kajian ini menghadapi beberapa masalah semasa cuba mendapatkan maklumat dan data-data lengkap dari jabatan-jabatan kerajaan yang berkenaan. Hal ini disebabkan oleh prosedur birokrasi yang sedia ada dan pegawai berkenaan yang tidak dapat ditemui. Pegawai-pegawai yang ada pula tidak mempunyai kuasa untuk memberi maklumat yang dikehendaki. Masalah-masalah besar ini akhirnya dapat diatasi setelah penulis diminta datang beberapa kali dan penulis meninggalkan senarai maklumat yang dikehendaki untuk kajian ini.

Antara jabatan-jabatan yang terpaksa dikunjungi adalah Majlis Perbandaran Kota Setar, Pejabat Setiausaha Kerajaan Negeri Kedah (Bahagian Perumahan), Pejabat Tanah dan Galian Negeri Kedah dan Jabatan Pengairan dan Saliran Negeri Kedah.

Maklumat-maklumat awal diperolehi melalui perbincangan peribadi dengan kakitangan berkenaan dan kemudiannya penulis diberikan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan maklumat yang dikehendaki. Walau bagaimanapun pegawai-pegawainya tidak mahu mengeluarkan sebarang kenyataan apabila diminta membuat komen tentang masalah setingan. Dokumen-dokumen tersebut seperti laporan dan kertas rancangan tidak dibenarkan difotostat hanya boleh dibuat catatan. Pihak MPKS misalnya mengatakan sebahagian maklumat yang dikehendaki bertaraf "Sulit" dan diperingkat perancangan. Penulis diminta untuk mendapatkan maklumat selanjutnya daripada Deraf Rancangan Tempatan Alor Setar 1994-2005.

Bagi mendapatkan maklumat tentang dasar, kedudukan dan keperluan rancangan penempatan semula setinggan selain daripada MPKS, penulis juga berkunjung ke Pejabat Setiausaha Kerajaan Negeri (Bahagian Perumahan). Data-data dan maklumat juga diperolehi daripada Pejabat Tanah dan Galian dari segi pengambilan semula tanah dan di JPS untuk lokasi-lokasi tebing sungai yang akan terlibat dalam projek pengindahan tebing sungai oleh jabatan berkenaan. Meskipun tidak semua maklumat yang dikehendaki diperolehi, namun ia dapat dijadikan maklumat awal kajian.

Walaupun bagaimanapun, secara keseluruhannya masalah-masalah dalam usaha mendapatkan maklumat-maklumat yang diperlukan dapat di atasi, apabila kenalan penulis telah memperkenalkan kepada beberapa orang pegawai. Sekurang-kurangnya kerjasama yang diberikan dapat meringankan tugas penulis bagi menyelesaikan kajian ini walaupun mengambil masa yang agak panjang bagi memperolehi sesuatu maklumat.

## **1.6 PEMILIHAN KAWASAN KAJIAN**

Kawasan yang dipilih ialah setinggan di Kawasan Perancangan Pusat bandar Alor Setar. Sebanyak 13 buah kampong setinggan yang telah dikenalpasti oleh pihak Majlis Perbandaran Kota Setar sebagai kawasan yang perlu diberi perhatian. Daripada 13 buah kampong ini terdapat 980 unit rumah setinggan. Bilangan unit kediaman setinggan mengikut kampong adalah seperti **Jadual 1.3:**

**Jadual 1.3: Setingan di KPP Alor Setar**

<b>Zon</b>	<b>Kampung</b>	<b>Bil. Unit</b>	<b>%</b>
7	<b>Kg. Belakang Stadium</b>	51	5.20
8	<b>Kg. Pisang</b>	45	4.59
9	<b>Kg. Tambang Badak</b>	22	2.24
10	<b>Kg. Gunung Sali</b>	74	7.55
11	<b>Kg. Seberang Terus</b>	243	24.80
11	<b>Kg Seberang Nyonya</b>	27	2.76
11	<b>Kg. Teluk Yan</b>	65	6.63
12	<b>Kg. Tongkang Yard</b>	150	15.31
14	<b>Kg. Kilat</b>	109	11.12
19	<b>Kg. Dato' Murad</b>	62	6.33
19	<b>Kg Alor Semadom</b>	60	6.12
20	<b>Kg. Seberang Keretapi</b>	30	3.06
30	<b>Kg. Peremba</b>	42	4.29
<b>Jumlah</b>		<b>980</b>	<b>100.00</b>

**Sumber: Kajian Rancangan Tempatan Alor Setar, 1993.**

Memandangkan kawasan yang diliputi oleh setingan ini luas, penulis mendapati sukar untuk meliputi semua kawasan berkenaan. Oleh yang demikian penulis telah membahagikan kawasan tapak kajian kepada empat bahagian iaitu; Alor Setar Utara, Alor Setar Selatan, Alor Setar Timur dan Alor Setar Barat. Setiap bahagian diwakili oleh dua buah kampung seperti berikut:

Alor Setar Utara - Kg. Pisang dan Kg. Tambang Badak

Alor Setar Selatan - Kg. Kilat dan Kg. Seberang Keretapi

Alor Setar Timur - Kg. Dato' Murad dan Kg. Alor Semadom

Alor Setar Barat - Kg. Telok Yan dan Kg. Seberang Nyonya

Kawasan ini dipilih kerana ia tersenarai dalam keutamaan rancangan penempatan semula setingan oleh pihak berkuasa. Di sini juga terdapat ciri-ciri utama petempatan setingan di bandar Alor Setar iaitu, petempatan di pinggir sungai di samping tepi landasan keretapi.

## **1.7 SOAL SELIDIK**

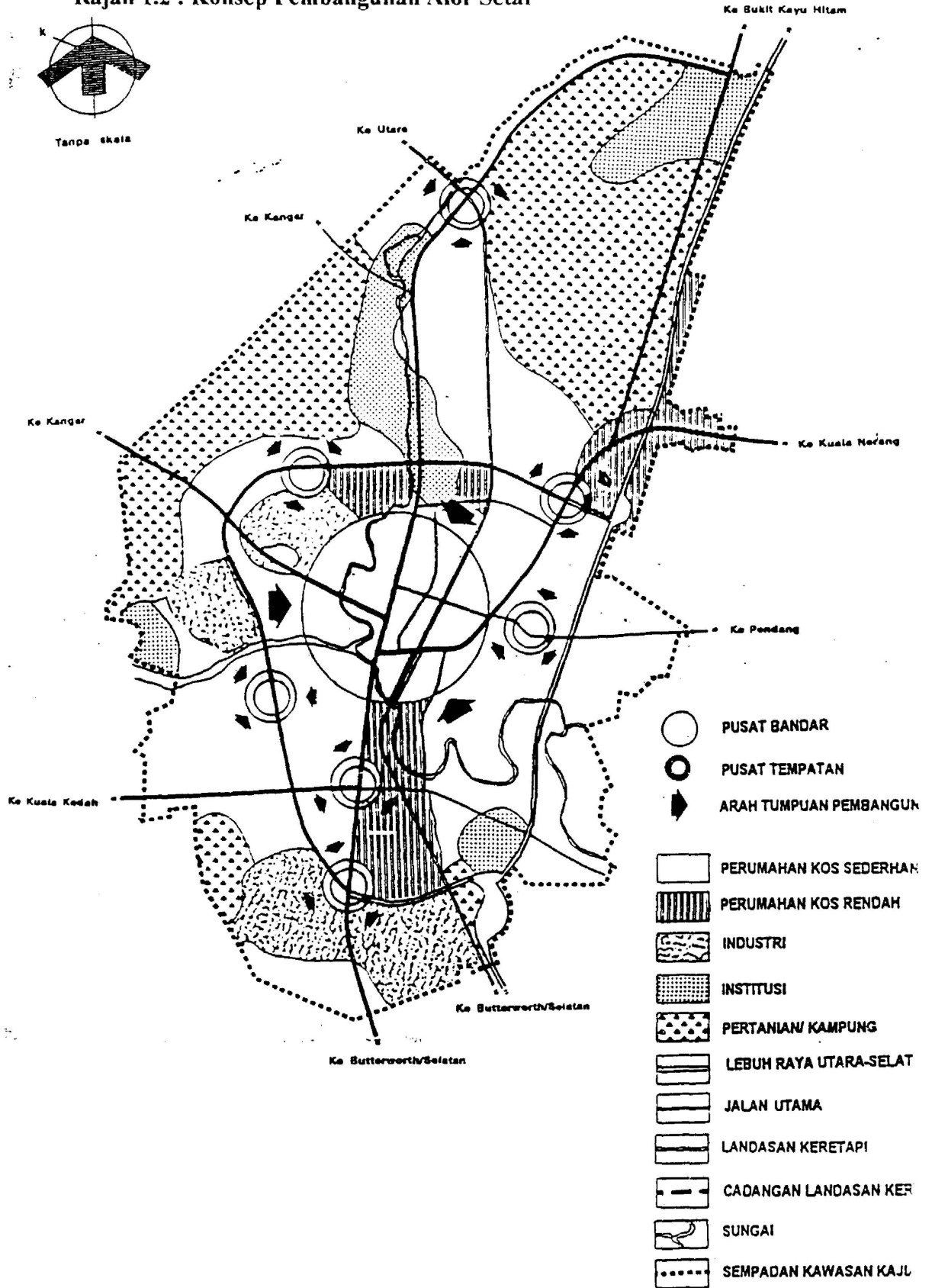
Kajian soal selidik telah dijalankan dengan menebual ketua keluarga atau warisnya berdasarkan borang soal selidik yang telah disediakan. Kaedah ini adalah antara kaedah yang paling biasa digunakan dalam kajian sains sosial (*Moser & Kalton, 1979:270*). Melalui kajian soal selidik yang mengandungi soalan tertutup dan

terbuka yang telah dapat mendukung objektif kajian ini. Antara lain, soal selidik ini menyentuh tentang latar belakang keluarga, bilangan anggota keluarga, pendapatan, taraf pendidikan, perumahan dan persepsi masa hadapan setingga.

## **1.8 LATAR BELAKANG KAWASAN KAJIAN**

Dari segi geografi fizikal, lokasi bandar Alor Setar terletak di dataran landai yang rendah dibandingkan dengan aras laut. Alor Setar disalurkan oleh beberapa alur dan anak-anak sungai dan sungai utama seperti Sungai Kedah dan Sungai Anak Bukit. Sebarang pembangunan yang dirancangkan untuk Alor Setar terpaksa mengambilkira sistem saliran di bandar ini. **(Rajah: 1.2)**

Rajah 1.2 : Konsep Pembangunan Alor Setar



Sumber : *Deraf Rancangan Tempatan Alor Setar 1994 - 2005*

Terdapat juga sebuah terusan yang bernilai sejarah kepada sistem pertanian di negeri Kedah iaitu Terusan Wan Mat Saman. Ia memanjang dari kaki Gunung Jerai dan menghala ke bandar Alor Setar dan berakhir di Sungai Kedah berhampiran pesisiran Tanjung Chali.

Negeri Kedah sebagai “Jelapang Padi” negara, mempunyai ibu negeri yang terletak di kawasan lembah yang dikelilingi oleh kawasan persawahan meskipun terdapat pembangunan yang pesat di sekitarnya. Pembangunan telah membawa pelbagai aktiviti ekonomi seperti perindustrian dan perdagangan di sekitar pusat bandar.

#### **1.8.1 PERINDUSTRIAN DI ALOR SETAR : KEADAAN SEMASA**

Terdapat sejumlah 452 buah industri di Alor Setar dengan kira-kira 82.0% daripadanya beroperasi di luar Kawasan Perancangan Pusat. Kawasan industri utama ialah di Mergong Barrage di pinggir bandar Alor Setar. Terdapat empat zon perancangan baru untuk tapak industri iaitu, Mergong(21a), Tol Selatan(28b), Tandop(29b) dan Mergong Barrage(31b). Terdapat peningkatan kira-kira 3.5% dalam tambahan ruanglingantai antara tahun 1987 hingga 1993. Usaha menggalakan pembangunan industri pada masa akan datang dijangka akan terus meningkat.