

KAJIAN KES PERTIKAIAN POLISI DAN PERUNDANGAN TANAH DALAM CADANGAN PEMBANGUNAN TANAH

A CASE STUDY ON CONFLICT OF LAW AND POLICY IN LAND DEVELOPMENT

ⁱ*Ahmad Hamidi bin Mohamed, ⁱⁱNoorfajri bin Ismail, ⁱⁱⁱKamilah Wati binti Mohd

Fakulti Syariah dan Undang-undang, Universiti Sains Islam Malaysia, Nilai.

*(Corresponding Author): midi.trg@raudah.usim.edu.my

ABSTRAK

Pembangunan sesuatu kawasan berkait rapat dengan proses-proses berkaitan pembangunan tanah. Proses-proses ini dikawal oleh beberapa perundangan seperti Kanun Tanah Negara [Akta 828] dan Akta Perancangan Bandar dan Desa [Akta 172]. Kes *Majlis Perbandaran Subang Jaya v Visamaya Sdn.Bhd & Anor* mengenai konflik syarat nyata tanah dalam Kanun Tanah Negara 1965 (kini telah disemak semula pada tahun 2020 dengan nombor [Akta 828]) ("KTN") dengan zon guna tanah yang terdapat dalam Rancangan Tempatan yang dikeluarkan oleh Pihak Berkuasa Tempatan (PBT) merupakan satu keputusan yang memberikan satu pengajaran besar dalam isu perundangan dan perancangan tanah. Kajian ini bertujuan untuk mendapatkan kedudukan sebenar berhubung kaitan antara akta-akta melibatkan pembangunan tanah seperti Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 [Akta 172] dan KTN. Kajian dijalankan melalui semakan kepada perundangan dan keputusan-keputusan mahkamah yang terkini serta menjurus kepada pendekatan doktrinal. Kajian mendapati bahawa Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 [Akta 172] ("Akta 172") merupakan undang-undang utama yang dirujuk dalam suatu perancangan projek untuk sesuatu pembangunan. Manakala KTN pula undang-undang tanah terpenting yang digunakan di Semenanjung Malaysia yang berkuat kuasa pada 1 Januari 1966 berkaitan urusan tanah. Konflik perundangan yang dinyatakan perlu diperhalusi dan disokong dengan pemahaman yang mendalam berkaitan proses dan niat asal penggubalan perundangan berkaitan.

Kata Kunci: pembangunan tanah, undang-undang tanah, konflik perundangan

ABSTRACT

The processes involved in development are strongly tied to the land development policy and regulation. The Town and Country Planning Act 1976 [Act 172] and the National Land Code [Act 828] are just two laws regulating these processes. The case of *Subang Jaya Municipal Council v. Visamaya Sdn. Bhd & Anor* is one of the cases on the conflict of land conditions in the National Land Code (now revised in 2020 with the number [Act 828]) ("KTN") with the land use zone contained in the Local Plan issued by the Local Authority (PBT). Its decision offers a valuable lesson in legal matters and land planning. This study intends to take a firm stance on the interaction between land-related legislations, such as TCPA [Act 172] and KTN. Studies are carried out using the most recent court rulings and legislative modifications, using a doctrinal approach as the primary methodology. The Town and Country Planning Act of 1976 [Act 172] (often known as "Act 172") is the primary statute cited in project planning for development, according to the study. On the other hand, KTN, which went into effect on January 1, 1966, is the most significant land law in Peninsular Malaysia. The alleged legal

ⁱ Calon Doktor Falsafah

ⁱⁱ Pensyarah Kanan FSU

ⁱⁱⁱ Pensyarah Kanan FSU

inconsistencies must be clarified and justified, and this requires a thorough comprehension of the development of the relevant legislation's original process and original intent.

Keywords: *land development, land law, conflict of laws*

PENDAHULUAN

Pembangunan tanah merupakan aspek penting dalam pengurusan pembangunan negara. Proses pembangunan memerlukan kepada kesediaan tapak tanah untuk tujuan tersebut. Ketersediaan tapak tanah tertakluk kepada kriteria tanah yang dicadangkan berdasarkan hakmilik yang telah dikeluarkan oleh Pihak Berkuasa Negeri. Hakmilik tanah pada kebiasaannya akan menyatakan kategori, syarat nyata dan sekatan kepentingan yang ada pada hakmilik tanah tersebut (Hamidi & Musa, 2019).

Selain itu, sesuatu pembangunan juga akan dimulakan dengan satu keputusan pembangunan yang dikenali sebagai Kebenaran Merancang (Suliman et al., 2018). Kebenaran merancang merupakan suatu kebenaran bertulis yang diberikan apabila satu permohonan untuk pembangunan tanah dibuat oleh perancang bandar atau juru rancang berlesen mewakili pemilik tanah atau pemaju. Manakala dalam pembangunan tanah di Malaysia antara isu popular atau biasa yang dibangkitkan adalah melibatkan urusan syarat nyata tanah, tukar syarat nyata tanah dan kelulusan guna tanah yang melibatkan pejabat tanah dan pihak berkuasa tempatan.

Kajian ini bertujuan meneliti mengenai isu pertikaian yang berlaku iaitu dengan melihat kepada kes sebenar serta cara penyelesaian yang telah diambil berdasarkan kes sebenar dan komen diambil daripada amalan perundangan tanah yang sedia ada. Kajian terdahulu juga ada membangkitkan isu berkaitan pertikaian ini (Hamidi & Musa, 2019; Suliman et al., 2018, 2020). Metodologi yang digunakan merupakan kajian literatur dan perbincangan bersama wakil jabatan yang terlibat dengan pengurusan polisi dan perundangan tanah⁴. Semakan juga dibuat ke atas beberapa kes mahkamah yang melibatkan peruntukan berkaitan Akta 172, Akta Hakmilik Strata 1985 [Akta 318] dan Kanun Tanah Negara.

ISU DAN PERBINCANGAN

Konflik perundangan

Menurut Suliman (2020), pembangunan tanah merupakan satu proses yang kompleks. Undang-undang berkaitan pembangunan tanah perlu selaras dengan keperluan semasa. Projek-projek pembangunan masa kini telah banyak berevolusi dari segi reka bentuk dan model pembangunan. Terdapat pembangunan yang berorientasikan pembangunan berstrata dan seterusnya berkembang kepada pembangunan berorientasikan pengangkutan. Pembangunan-pembangunan baharu ini melibatkan konsep dan model baharu dalam pendekatan dan kategori kegunaan tanah.

Proses pembangunan juga melibatkan persetujuan dan kebenaran tertentu seperti Kebenaran Merancang dari Pihak Berkuasa Tempatan. Pihak Berkuasa Tempatan akan merujuk kepada guna tanah di sesuatu tapak projek seperti yang diperuntukkan dalam Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 [Akta 172]. Peruntukan seksyen 18 dalam Akta 172 memerlukan semakan kepada guna tanah dan bangunan dalam perancangan projek (Town and Country Planning Act 1976, 2021). Bagi mempercepatkan proses pembangunan, keperluan kelulusan dan kebenaran ini dipusatkan di bawah satu jawatankuasa dikenali sebagai One Stop Centre (OSC) (Marzukhi et al., 2019).

Walau bagaimanapun, terdapat pertikaian dan isu berbangkit hasil daripada keputusan mahkamah dalam kes *Majlis Perbandaran Subang Jaya v Visamaya Sdn. Bhd. & Anor*⁵. Kes ini telah membangkitkan isu sama ada peruntukan seksyen 108, KTN mengatasi peruntukan seksyen 22, Akta 172. Seksyen 108, Kanun Tanah Negara memperuntukkan seperti berikut:

⁴ Wakil yang terlibat adalah daripada Bahagian Dasar dan Konsultasi, Jabatan Ketua Pengarah Tanah dan Galian (Persekutuan) dan juga Pejabat Tanah dan Galian Negeri Selangor.

⁵ (2015) 7 CLJ 27

"Conflict with local by-laws, etc.

108. Where any land affected by any by-law of, or restriction imposed by, any local authority or planning authority becomes subject by virtue of this Act to any condition which is inconsistent therewith, the condition shall prevail, and the by-law or restriction shall, to the extent of the inconsistency, cease to apply to the land."

Sekiranya berlaku percanggahan dan pertikaian antara perundangan subsidiari, Kanun Tanah Negara telah memperuntukkan bahawa KTN akan kekal berkuat kuasa ke atas perundangan tersebut. Sehubungan itu, peruntukan yang digariskan oleh mana-mana perundangan lain termasuk seksyen 22, Akta 172 hendaklah tiak bertentangan dengan peruntukan KTN ini.

Latar belakang hakmilik kes ini adalah melibatkan hakmilik di atas Lot 847, Taman Perindustrian Subang. Lot 847 merupakan hakmilik pegangan bebas dengan syarat nyata kegunaan 'Industri Sederhana' dengan kategori tanah 'Perusahaan/Industri'. Berdasarkan Rancangan Tempatan MPSJ 2020, Lot 847 adalah zon 'Perindustrian' yang boleh digunakan untuk 'tujuan komersial'. Melalui rekod permohonan di Pejabat Tanah iaitu Pentadbir Tanah Daerah Petaling, permohonan menukar kategori tanah daripada 'Perindustrian' kepada 'Bangunan' telah dibuat oleh pemilik berdaftar iaitu mengikut peruntukan di bawah seksyen 124(1)(a) dan (c) KTN. Manakala permohonan menukar syarat tanah daripada 'Industri Sederhana' kepada 'Perniagaan'.

Situasi kes tersebut memerlukan pertukaran syarat bagi membina bangunan kediaman dalam tapak projek berkenaan. Namun, isu berbangkit apabila pertukaran syarat tidak boleh dilaksanakan kerana bercanggah dengan "zoning" yang telah dinyatakan dan diwartakan di bawah Akta 172. Kajian mendapati isu yang dibincangkan ini merupakan bukan suatu yang bertentangan antara satu sama lain tetapi satu akta telah memperincikan satu perundangan yang umum.

Walau bagaimanapun, situasi dalam kes tersebut perlu diteliti supaya perundangan lebih jelas dan pembangunan dapat dilaksanakan. Pelbagai konsep pembangunan semasa banyak menggabungkan beberapa konsep dan lebih bersifat komersial (Hamidi & Musa, 2019). Pangsapuri perkhidmatan merupakan satu konsep kediaman tetapi boleh dikategorikan kediaman komersial kerana ia dibina bertujuan untuk menampung keperluan penginapan pekerja komersial di tempat tersebut. Oleh itu pertikaian yang dimaksudkan perlu diteliti sama ada ia adalah pertikaian sebenar atau berada di bawah objektif dan tujuan awal penggubalan akta berkaitan. Penelitian ini selari dengan ideologi yang digunakan dalam undang-undang perancangan, seperti yang disebut oleh Adshead (2014)⁶, yang lebih bertujuan untuk menjaga kepentingan tuan tanah (Adshead, 2014).

Ketidakkukupan atau kekeliruan peruntukan perundangan

Selain itu, terdapat juga pembangunan semasa yang tertumpu kepada pembangunan berorientasikan pengangkutan (*Transit-oriented Development – TOD*). Pembangunan ini menjurus kepada pembangunan yang melibatkan beberapa elemen dalam sesuatu tapak. Projek pembangunan tersebut mungkin melibatkan laluan trek kereta api atau rel seperti "*Light Rail Transit*" (LRT) atau "*Mass Rapid Transit*" (MRT), kediaman, perniagaan dan kemudahan fasiliti awam. Menurut Padeiro et.al (2019), pembangunan berkonsepkan TOD bertujuan untuk meningkatkan taraf kejiranan penduduk setempat di samping menyediakan kemudahan awam dalam membantu pergerakan penduduk. Kajian tersebut hanya memfokuskan kepada aspek sosial dalam pembangunan dengan menyenaraikan kebaikan di sebalik isu gentrifikasi (Padeiro et al., 2019) berbanding fokus kajian ini untuk melihat dari sudut perundangan tanah.

Konsep TOD ini telah diamalkan di kebanyakan negara membangun bagi menyelesaikan isu limpahan pembangunan serta kekurangan tanah untuk pembangunan semasa (Padeiro et al., 2019). Namun demikian, pembangunan tersebut boleh dianggap sebagai perkembangan baharu di Malaysia.

⁶ Ideologi perundangan perancangan yang dikemukakan oleh McAuslan terbahagi kepada tiga dan salah satunya adalah ideologi perundangan diwujudkan untuk menjaga kepentingan pemilik persendirian.

Sebagai konsep baharu pembangunan, perjalanan proses pembangunan bagi projek-projek seperti ini akan mengalami beberapa kekangan. Berdasarkan perbincangan bersama wakil dari Jabatan Ketua Pengarah Tanah dan Galian (Persekutuan), tiada dasar dan peruntukan yang jelas berhubung konsep pembangunan tersebut dari aspek perundangan tanah. Sesuatu lot tanah hanya boleh dikategorikan sebagai satu kategori sahaja yang menyebabkan keperluan kediaman, kemudahan awam dan perniagaan sukar diterjemahkan dalam projek berkonsepkan TOD.

Di peringkat antarabangsa juga, cadangan telah dibangkitkan supaya satu polisi dan koordinasi antara kegunaan tanah dan pengangkutan harus ditetapkan (Thomas et al., 2018). Di Malaysia, peruntukan perundangan berhubung perkara tersebut ada hubung kait dengan pembangunan strata yang turut melibatkan beberapa akta seperti Akta Hakmilik Strata 1985 [Akta 318] dan Akta Pengurusan Strata 2013 [Akta 757]⁷. Pindaan dan penyelarasan semula akta-akta berkaitan ini perlu dipercepatkan bagi menampung keperluan peruntukan perundangan dan menutup "*lacuna*" atau ketidakcukupan tersebut. Isu yang timbul merupakan kedudukan infrastruktur awam tersebut yang dibina secara bertingkat (strata) di atas sebidang tanah yang sama tidak dapat dipecahkan untuk diserahkan kepada pihak kerajaan sebagai milikan atau rizab infrastruktur awam.

Sehubungan itu, Pejabat Pengarah Tanah dan Galian Negeri Selangor (PTGS) telah mengambil tindakan awal dengan mengeluarkan garis panduan bagi membantu menjelaskan dan menjadi punca kuasa urusan tanah dalam pelaksanaan projek seperti TOD. Namun, garis panduan tersebut lebih objektif dan fokus kepada pembangunan melibatkan kemudahan awam dan dinamakan sebagai Dasar Pembangunan Berorientasikan Infrastruktur Awam di Negeri Selangor (*Public Infrastructure Oriented Development* - PIOD)⁸. Pendekatan yang di buat oleh Pejabat Pengarah Tanah dan Galian Negeri Selangor melalui keputusan dan persetujuan Majlis Mesyuarat Kerajaan Negeri adalah dengan menggunakan konsep penyerahan hak kepada Kerajaan Negeri bagi tapak infrastruktur kemudahan awam. Konsep ini tidak memerlukan serahan tanah yang mungkin melibatkan sebahagian daripada keseluruhan tapak tersebut (Dasar Pembangunan Berorientasikan Infrastruktur Awam Di Negeri Selangor, 2017). Pendekatan yang digunakan adalah dengan mengenakan syarat nyata seperti yang tertakluk dalam hakmilik tanah.

Penetapan syarat atau kriteria pembangunan

Di samping itu, dalam pembangunan semasa di Malaysia, terdapat beberapa keperluan yang telah ditetapkan dalam perundangan bagi sesuatu projek pembangunan. Antara ketetapan yang telah diperuntukkan ialah keperluan "*set back*" atau zon penampakan bagi setiap infrastruktur dalam pembangunan. Dalam pembangunan rel kereta api di bawah tanah, sebagai contoh, keperluan untuk menyediakan tanah simpanan (*Second Reserve*) telah diperuntukkan dalam Peraturan-Peraturan Keretapi (Zon Perlindungan Keretapi) 1998.

Isu zon penampakan ini berbangkit bagi menepati syarat dan kriteria kelulusan yang diberikan oleh agensi terlibat dalam proses kelulusan pembangunan seperti yang telah di bincang dalam One Stop Centre (OSC). Bagi kes ini, kajian kes melibatkan pembangunan *Mass Rapid Transit* (MRT) yang melibatkan pembangunan laluan rel kereta api di bawah tanah. Kebanyakan kes tersebut juga melibatkan pengambilan tanah di bawah Akta Pengambilan Tanah 1960 [Akta 486].

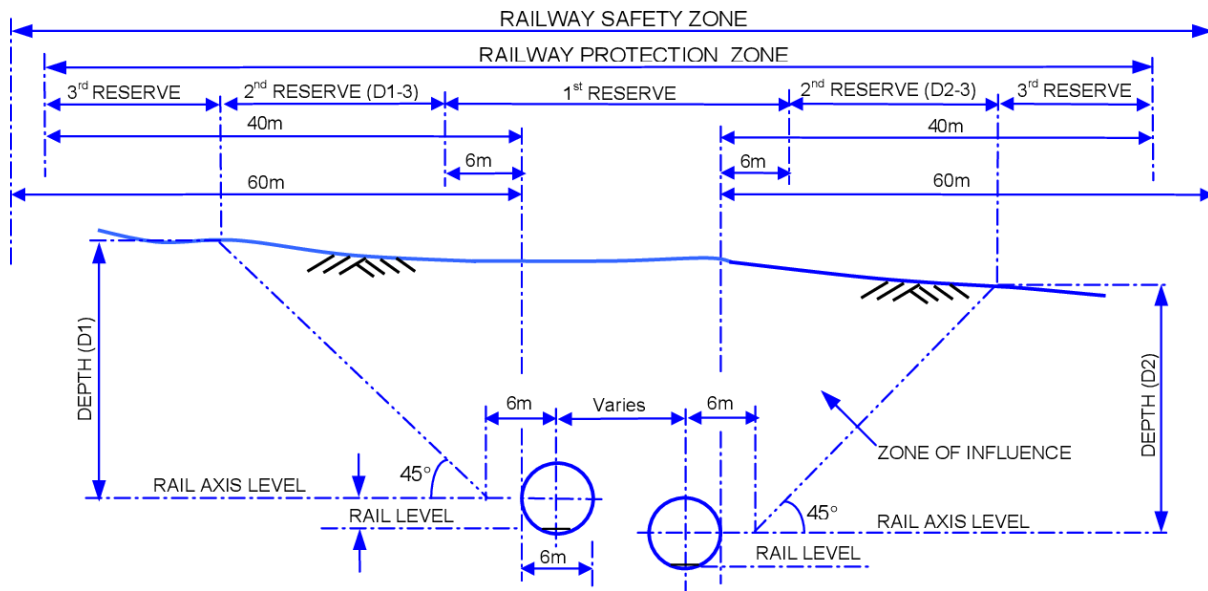
Penetapan syarat bagi pembangunan rel kereta api di bawah tanah perlu menyediakan dan mengambil kira zon penampakan kedua (*Second Reserve*) ("*Railway (Railway Protection Zone) Regulations 1998*," 1998). Penyediaan *Second Reserve* ini telah mendapat perhatian dan perbincangan kerana akan turut melibatkan tanah permukaan bagi tapak projek di bawah tanah yang terlibat. Kawasan yang termasuk di dalam lingkungan *Second Reserve* akan melibatkan keluasan tanah yang mungkin terlibat dengan pengambilan tanah atau penyediaan tanah yang lebih luas di sepanjang laluan kiri dan kanan rel.

Tidak dinafikan bahawa keperluan ini penting dalam sesuatu pembangunan terutamanya yang melibatkan infrastruktur mega (Kong, 2004). Namun penerapan syarat tanpa pengecualian dilihat

⁷ Akta Hakmilik Strata 1985 [Akta 318] berada di bawah seliaan Jabatan Ketua Pengarah Tanah dan Galian (Persekutuan), manakala Akta Pengurusan Strata 2007 [Akta 757] di bawah seliaan Jabatan Perumahan Negara.

⁸ Pekeliling Pengarah Tanah dan Galian Selangor Bilangan 1 Tahun 2017.

sebagai pengenalan syarat yang boleh membantutkan pembangunan dan konflik dalam pengurusan tanah⁹. Keluasan dan gambaran konsep ini boleh dilihat seperti gambar rajah berikut:



Gambar rajah 1: Zon penampakan dan keselamatan (Kong, 2004; "Railway (Railway Protection Zone) Regulations 1998," 1998).

Berdasarkan lakaran gambar rajah di atas, kawasan tapak projek tidak akan hanya kepada kawasan rizab pertama sahaja (1st reserve), tetapi akan menjangkau keluasan pada kiri dan kanan tapak berkenaan (2nd reserve). Sekiranya tanah yang diperlukan terlibat dengan pengambilan tanah di bawah Akta 486, maka kos pembangunan akan meningkat. Perkara sebegini akan mendatangkan isu sekiranya peruntukan perundangan tidak dapat memberikan penyelesaian dan ditafsirkan dengan tegas dan tegas.

Oleh itu, zon penampakan yang diperuntukkan bagi pembangunan rel kereta api di bawah tanah ini merupakan satu lagi contoh dan sebagai asas untuk penelitian semula perundangan kerana pendekatan dan tafsiran yang berbeza boleh mewujudkan konflik dalam projek pembangunan. Konflik perundangan dalam pembangunan tanah ini tidak hanya tertakluk kepada tiga (3) elemen atau isu ini sahaja. Namun, ketiga-tiga isu yang dibangkitkan dalam kajian ini didapati ada berkaitan dengan pelaksanaan dalam satu projek yang melibatkan isu konflik perundangan, ketidakcukupan peruntukan perundangan dan juga penetapan syarat atau kriteria tertentu yang tegas dan tegas.

Kajian ini mendapati isu-isu semasa dan cabaran yang dihadapi ketika ini adalah berdasarkan kaedah dan pendekatan pembangunan semasa yang begitu cepat dan padat. Projek-projek pembangunan dijalankan dan tumbuh di mana-mana, tidak kira sama ada di bandar atau di pinggir bandar, mahupun di kawasan sensitif alam sekitar. Pembangunan di bandar pula dilihat dan didapati dilaksanakan dengan kadar yang begitu padat untuk merangkumi semua aspek dalam satu projek pembangunan¹⁰.

⁹ Pengenalan syarat dan kriteria tertentu sememangnya mempunyai dasar tersendiri dan wajar dilihat sebagai satu bentuk kaedah bagi menjamin kepentingan tertentu terpelihara. Namun, wajar juga syarat-syarat tersebut dapat ditentukan menggunakan budi bicara yang terpadu.

¹⁰ Pemerhatian sendiri di buat berdasarkan pelaksanaan projek-projek pembangunan di sekitar Kuala Lumpur dan pendedahan pengalaman kerjaya dalam penyediaan cadangan peruntukan projek pembangunan.

KESIMPULAN

Pembangunan semasa telah berevolusi dari konsep dan kaedah konvensional kepada kaedah dan konsep yang lebih ke hadapan atau futuristik. Namun, kewujudan dan kehadiran konsep-konsep pembangunan baharu ini terlalu cepat dan tidak dapat di tampung oleh perundangan dengan tafsiran sedia ada. Pihak yang terlibat terutamanya Kerajaan semasa perlu mengambil tindakan yang lebih responsif dengan keperluan dan kehendak pembangunan semasa. Keperluan tapak, pengenaan syarat-syarat dan peruntukan perundangan sedia ada hendaklah diteliti dan diperhalusi semula. Cadangan pindaan atau penjelasan melalui garis panduan merupakan satu tindakan yang wajar bagi memastikan semua pembangunan dapat dijalankan tanpa menjejaskan polisi dan perundangan tanah sedia ada.

Di samping itu, tafsiran dan penggunaan peruntukan semasa juga hendaklah dilihat secara holistik dan objektif. Ini dapat membantu tafsiran undang-undang dan tindakan yang akan diambil lebih menjurus kepada mengharmonikan polisi dan perundangan sekali gus tidak menidakkan hasrat sebenar kewujudan dan pelaksanaan serta penguatkuasaan perundangan tersebut.

RUJUKAN

- Adshead, J. (2014). Revisiting the ideologies of planning law: Private property, public interest and public participation in the legal framework of England and Wales. *International Journal of Law in the Built Environment*, 6(1), 174–193. <https://doi.org/10.1108/IJLBE-10-2013-0038>
- Hamidi, M. A., & Musa, Y. (2019). Pertikaian Cadangan Pembangunan Tanah dan Syarat Nyata Tanah: Satu Kupasan. *Jurnal Pentadbiran Tanah LAND*, 3(1), 149–156.
- Kong, S. K. (2004). *SAFETY CONTROL FOR DEVELOPMENT ADJACENT TO EXISTING MRT STRUCTURES AND OBSERVED FIELD PERFORMANCE*.
- National Land Code, Attorney Generals' Chamber (2021).
- Town and Country Planning Act 1976, Attorney Generals' Chamber (2021).
- Marzukhi, M. A., Omar, D., Leh, O. L. H., Nasrudin, N., & Jaafar, A. (2019). Enhancing One Stop Centre in the Malaysian Planning System. *E3S Web of Conferences*, 101. <https://doi.org/10.1051/e3sconf/201910101001>
- Padeiro, M., Louro, A., & da Costa, N. M. (2019). Transit-oriented development and gentrification: a systematic review. *Transport Reviews*, 39(6). <https://doi.org/10.1080/01441647.2019.1649316>
- Dasar Pembangunan Berorientasikan Infrastruktur Awam Di Negeri Selangor, Pekeliling PTGS Bil.1 Tahun 2017 (2017).
- Railway (Railway Protection Zone) Regulations 1998. (1998). In *Law of Malaysia*.
- Suliman, S., Ariff, A. H., & Sahid, S. (2018). Undang-Undang Pembangunan Tanah. *Jurnal Pentadbiran Tanah LAND*, 2(1), 1–20.
- Suliman, S., Samsudin, S., & Ahmad, M. H. (2020). LAND USE CONFLICTS IN THE PROCESS OF LAND DEVELOPMENT APPROVAL: A REVIEW OF DECISION BETWEEN TWO LEGISLATIONS IN MALAYSIA. *International Journal of Psychosocial Rehabilitation*, 24(6), 9383–9395.
- Thomas, R., Pojani, D., Lenferink, S., Bertolini, L., Stead, D., & van der Krabben, E. (2018). Is transit-oriented development (TOD) an internationally transferable policy concept? *Regional Studies*, 52(9). <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.14287>