

PEMBANGUNAN SEMULA STRATA – HARAPAN MENJADI REALITI

Ilmiah binti Bakri

Ketua Penolong Pengarah Bahagian Strata dan Stratum, JKPTG

1.0 PENGENALAN

- 1.1 Mesyuarat Jemaah Menteri pada 1 April 2016 telah memutuskan supaya Kementerian Sumber Asli dan Alam Sekitar (kini dikenali sebagai Kementerian Air, Tanah dan Sumber Asli) mengkaji peruntukan-peruntukan dalam undang-undang berkenaan yang menetapkan kaedah pembangunan semula hartanah berstrata (*strata renewal*).
- 1.2 Susulan itu, Jabatan Ketua Pengarah Tanah dan Galian Persekutuan (JKPTG) telah menubuhkan sebuah *Task Force* Kajian Kaedah Pembangunan Semula Skim Strata yang dianggotai oleh wakil-wakil dari sektor awam, swasta, badan-badan bukan kerajaan (NGO) dan akademik.
- 1.3 Rancangan Fizikal Negara Ke-3 (RFN-3) mensasarkan jumlah penduduk Malaysia berjumlah 46.1 juta pada tahun 2040 di mana 85% daripadanya dijangka tinggal di dalam kawasan bandar berbanding jumlah penduduk seramai 31.4 juta pada tahun 2015. Tahap urbanisasi yang tinggi ini memerlukan pembangunan semula kawasan bandar sedia ada untuk menampung peningkatan penduduk dan disesuaikan dengan keperluan semasa supaya kawasan bandar kekal berdaya huni. Antara faktor-faktor yang membawa kepada keperluan pembangunan semula adalah:
 - i. peningkatan jumlah bangunan lama semakin usang dan tidak memenuhi piawaian semasa;

- ii. keperluan penambahan stok hartanah khususnya kediaman bagi menampung peningkatan penduduk dan mewujudkan peluang pekerjaan;
- iii. sumber tanah yang semakin terhad di bandar-bandar utama;
- iv. keperluan untuk mengoptimumkan guna tanah; dan
- v. mengekal dan meningkatkan daya saing bandar.

- 1.4 Dasar-dasar Kerajaan melalui Rancangan Fizikal Negara Ke-3, Dasar Perbandaran Negara Ke-2 dan Rancangan-Rancangan Struktur/ Tempatan bagi kawasan pentadbiran Pihak Berkuasa Tempatan masing-masing menggalakkan pembangunan lestari (*sustainable development*) melalui penentuan sempadan had bandar, pembangunan *infill* dan pembangunan semula di dalam kawasan bandar sedia ada (*urban renewal*). Dasar-dasar ini secara tidak langsung menyebabkan permintaan untuk pembangunan berstrata meningkat termasuk cadangan-cadangan untuk membangunkan semula skim strata sedia ada.
- 1.5 Pada masa ini, terdapat dua (2) kaedah yang boleh diguna pakai bagi tujuan pembangunan semula bandar yang melibatkan skim pembangunan berstrata iaitu melalui pengambilan tanah di bawah seksyen 3(1)(b) atau 3(1)(c) Akta Pengambilan Tanah 1960 (APT) atau penamatan skim di bawah seksyen 57 Akta Hakmilik Strata 1985 (AHS). Walau bagaimanapun, kaedah-kaedah sedia ada ini dilihat kurang praktikal untuk dilaksanakan terutamanya oleh pihak swasta.
- 1.6 Penamatan skim di bawah AHS memerlukan ketetapan sebulat suara untuk dilaksanakan. Walau bagaimanapun, ketetapan sebulat suara adalah amat sukar untuk dicapai atas pelbagai faktor antaranya:
- i. pemilik tidak dapat dikesan kerana tidak lagi menetap di skim tersebut atau pemilik telah meninggal dunia tanpa waris sah;

- ii. proses pembahagian harta pusaka masih belum selesai;
- iii. Perbadanan Pengurusan (MC) tidak berfungsi;
- iv. persetujuan harga tidak dapat dicapai disebabkan espektasi penilaian yang berbeza-beza oleh setiap pemilik;
- v. pemilik enggan berpindah disebabkan faktor lokasi, nilai sentimental, atau enggan menanggung liabiliti hutang baharu;
- vi. rumah ganti tidak disediakan atau rumah ganti yang disediakan tidak sesuai; dan lain-lain.

1.7 Manakala pengambilan tanah melalui APT pula memerlukan penglibatan aktif pihak Kerajaan dan *political will* untuk dilaksanakan. Kerajaan juga akan menanggung risiko tindakan perundangan dan kesan-kesan sampingan seperti ketidakpuasan hati pihak-pihak tertentu apabila melaksanakan pengambilan tanah di bawah APT. Selain itu, kaedah ini juga melibatkan kos yang tinggi untuk dilaksanakan.

2.0 MATLAMAT DAN OBJEKTIF KAJIAN

2.1 Matlamat kajian ini adalah untuk mencadangkan pendekatan terbaik (*best approach*) bagi pelaksanaan pembangunan semula yang melibatkan bangunan atau tanah yang dipecah bahagi di bawah AHS. Bagi mencapai matlamat tersebut, pendekatan-pendekatan yang dicadangkan mestilah mencapai objektif seperti berikut:

- i. memudah cara pelaksanaan pembangunan semula yang melibatkan skim strata;
- ii. menetapkan rangka perundangan atau pentadbiran yang efektif dan efisien dari segi masa dan kos;
- iii. menetapkan proses kerja di peringkat MC, pemaju, PTG dan pihak-pihak lain yang terlibat; dan

- iv. menetapkan kaedah-kaedah bagi melindungi dan memelihara hak semua pihak yang berkepentingan.

3.0 KAJIAN PERBANDINGAN

3.1 Kajian perbandingan dengan negara-negara lain iaitu Singapura, Hong Kong dan New South Wales telah dilaksanakan bagi melihat kaedah pembangunan semula skim strata di negara-negara tersebut seperti berikut:

Isu	Singapura	Hong Kong	New South Wales, Australia	Malaysia
Asas Perundangan Bagi <i>En-bloc/Collective Sale</i>	Peruntukan <i>enabling</i> di bawah Land Title (Strata) Act (LTSA) dan disokong oleh peruntukan di bawah <i>Building Maintenance and Strata Management Act</i> (BMSMA)	Peruntukan <i>enabling</i> di bawah Land (Compulsory Sale for Redevelopment) Ordinance	<i>Strata Scheme Development Act 2015</i>	Tiada perundangan khusus yang membolehkan <i>en bloc/collective sale</i> atau pembangunan semula strata.
Institusi Pelaksana	Urban Redevelopment Authority	Urban Renewal Authority	UrbanGrowth NSW	Institusi tertentu bagi pembangunan semula kawasan khusus seperti Perbadanan Kampong Baru.
Pihak Berkuasa Melulus	Strata Titles Board (STB)	Lands Tribunal	Land and Environment Court	Mahkamah berbidang kuasa kompeten (penamatan skim).
Keperluan minimum threshold	80% atau 90% daripada unit syer dan keluasan bangunan bergantung kepada usia bangunan tanpa mengambil kira keadaan bangunan.	90% atau 80% daripada <i>undivided shares</i> bergantung kepada usia dan keadaan bangunan.	75% untuk setiap keadaan.	Ketetapan sebulat suara melalui penamatan skim.

4.0 KAJIAN PERUNDANGAN DAN DASAR

4.1 Cadangan mengadakan kaedah khusus bagi pembangunan semula skim strata termasuk melalui cara *collective sale* adalah tidak bertentangan dengan Artikel 13 Perlembagaan Persekutuan berhubung hak terhadap

harta sekiranya ia dibuat secara perundangan yang diluluskan oleh Parlimen.

- 4.2 Pembangunan semula bandar melibatkan pelbagai perundangan yang saling berkait. Aspek perancangan dan kawalan terhadap pembangunan semula perlu ditangani melalui rangka perundangan dan dasar perancangan bandar yang sedang berkuatkuasa iaitu Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976, Akta (Perancangan) Wilayah Persekutuan 1982 dan lain-lain perundangan. Manakala perundangan tanah khususnya AHS pula perlu menyambut keperluan pembangunan semula tersebut dengan mengadakan *enabling provision* dan memudah cara proses pelaksanaannya. Selain itu, peruntukan-peruntukan di bawah Akta Pengurusan Strata 2015 juga perlu dilihat dan diharmonikan dengan pelaksanaan *strata renewal*.

5.0 CADANGAN-CADANGAN ALTERNATIF

- 5.1 Melalui kajian yang dilaksanakan, empat (4) cadangan alternatif untuk *strata renewal* telah dikenal pasti seperti berikut:

5.1.1 Alternatif 1 : Menggunakan rangka perundangan sedia ada (*Do Nothing / Business As Usual*).

- (a) Pembangunan semula skim strata dilaksanakan menggunakan rangka perundangan sedia ada iaitu melalui penamatan skim di bawah seksyen 57 AHS atau pengambilan tanah di bawah seksyen 3(1)(b) atau seksyen 3(1)(c) APT tanpa melibatkan sebarang pindaan.

(b) Walau bagaimanapun, alternatif ini adalah tidak sesuai atas faktor-faktor berikut:

- I. Ketetapan sebulat suara sukar dicapai terutamanya bagi skim yang mempunyai pemilik yang ramai.
- II. Syarat ketetapan sebulat suara boleh menyebabkan keperluan dan kepentingan majoriti disekat oleh kumpulan minoriti sehingga merugikan semua pihak (dalam keadaan bangunan usang).
- III. Penggunaan APT akan mengakibatkan implikasi kos yang tinggi kepada pemaju dan jumlah pampasan sebenar tidak dapat ditentukan di peringkat awal mengakibatkan ketidaktentuan kebolehlaksanaan (*feasibility*) projek berkenaan.
- IV. Penggunaan APT boleh menyebabkan risiko tindakan perundangan kepada Kerajaan.
- V. Penggunaan APT memerlukan *political will* dan dipengaruhi oleh pelbagai faktor yang boleh memberikan kesan kepada *feasibility* projek.

5.1.2 Alternatif 2 : Memperkenalkan peruntukan khusus berhubung pembangunan semula skim strata melalui pindaan Akta Hakmilik Strata 1985 (AHS) dan akta-akta lain yang berkaitan.

- (a) Bagi memudah cara proses pembangunan semula skim strata, pindaan AHS boleh dibuat dengan memasukkan peruntukan khusus berkenaan pembangunan semula skim strata. Secara ringkasnya, pindaan berkaitan adalah bertujuan untuk memberikan *empowerment* kepada pemilik-pemilik petak, selari dengan konsep *self-governance* bagi mereka menentukan sendiri keputusan untuk membangunkan semula skim melalui ketetapan majoriti.

(b) Alternatif ini dilihat sebagai pilihan terbaik atas faktor-faktor berikut:

- I. *Collective sale* melalui ketetapan majoriti adalah lebih praktikal dan adil.
- II. Dapat mengurangkan keperluan campur tangan kerajaan secara langsung untuk pelaksanaan *strata renewal*.
- III. Mengurangkan beban kerja dan kos yang perlu ditanggung Kerajaan.
- IV. Mampu merangsang ekonomi secara lebih pesat.

5.1.3 Alternatif 3 : Menambah baik pelaksanaan Akta Pengambilan Tanah 1960 (APT) untuk memenuhi keperluan dan permintaan urban renewal khususnya yang berkaitan skim pembangunan berstrata.

(a) Peruntukan perundangan sedia ada di dalam APT adalah memadai untuk melaksanakan pengambiln keseluruhan skim atau petak-petak tertentu sahaja untuk tujuan pembangunan semula tanpa memerlukan pindaan tambahan. Walau bagaimanapun, dasar dan prosedur sedia ada boleh ditambah baik untuk memudah cara dan melicinkan pengambiln yang melibatkan skim strata supaya jelas kepada semua pihak yang terlibat.

(b) Walau bagaimanapun, kaedah ini tidak sesuai atas faktor-faktor berikut:

- I. APT memerlukan penglibatan langsung Kerajaan walaupun tujuan pengambiln lebih bersifat komersial untuk kumpulan tertentu.

- II. Penglibatan kerajaan secara langsung memerlukan *political will* untuk dilaksanakan dan boleh mengakibatkan peningkatan beban kerja dan kos dalam jangka masa panjang dan risiko kepada kerajaan untuk terlibat dalam saman sivil.
- III. Mungkin akan mengambil masa yang lama untuk diselesaikan sekiranya permintaan tinggi.

5.1.4 **Alternatif 4: Menggubal undang-undang baharu berkaitan *urban renewal* dan *rejuvenation*.**

- (a) Undang-undang khusus berhubung urban renewal dan rejuvenation adalah bertujuan untuk memperkemas dan melancarkan pelaksanaan urban renewal dengan memasukkan semua peruntukkan yang berkaitan di bawah sebuah Akta. Akta ini dicadangkan untuk merangkumi kawasan-kawasan pentadbiran tertentu sahaja sebagai contoh Wilayah Persekutuan Kuala Lumpur.
- (b) Setelah dikaji, alternatif ini didapati kurang sesuai kerana akan melibatkan implikasi kos yang tinggi dari segi proses penggubalan akta baharu, kemungkinan keperluan mewujudkan badan kawal selia baharu dan lain-lain. Selain itu, skop cadangan ini juga akan melibatkan bidang kuasa Kementerian/ Jabatan lain iaitu Kementerian Kesejahteraan Bandar, Perumahan dan Kerajaan Tempatan (KPKT) serta Jabatan Perancangan Bandar dan Desa Semenanjung Malaysia (PLANMalaysia).

6.0 KONSULTASI AWAM

- 6.1 Sebanyak tujuh (7) sesi libat urus (*engagement*) telah dilaksanakan sepanjang kajian ini melalui penganjuran bengkel dan mesyuarat bersama ahli-ahli *task force* dan pentadbiran tanah negeri.
- 6.2 Berdasarkan seranta awam secara atas talian yang telah dilaksanakan, majoriti besar responden (73.7%) bersetuju dengan alternatif 2 iaitu pindaan AHS untuk memperkenalkan konsep *en-bloc/ collective sale*. Manakala 15.8% responden bersetuju dengan alternatif 3 dan 10.5% responden bersetuju dengan alternatif 4. Dalam masa yang sama, kebanyakan responden juga menyuarakan pandangan supaya langkah-langkah bagi melindungi kepentingan semua pihak terutamanya pemilik-pemilik petak perlu diberikan penekanan dalam pelaksanaan *strata renewal*.

7.0 IMPAK SOSIAL

- 7.1 Impak sosial dan langkah mitigasi yang telah dikenal pasti adalah seperti berikut:

BIL	IMPAK SOSIAL	LANGKAH MITIGASI
1.	Kesan gentrifikasi dan pengurangan bekalan rumah mampu milik	i. Meneruskan dasar kouta penyediaan rumah dan kedai mampu milik bagi setiap cadangan pemajuan termasuklah dalam projek pembangunan semula; ii. Memberikan insentif kepada pemaju yang melaksanakan pembangunan semula bagi penyediaan

BIL	IMPAK SOSIAL	LANGKAH MITIGASI
.		rumah mampu milik seperti potongan atau pengecualian premium, cukai, fi dan sebagainya; iii. Mengawal pembangunan semula melalui penentuan zon pembangunan semula dan sifat-sifat pembangunan semula yang dibenarkan seperti densiti, nisbah plot, jenis kegunaan dan lain-lain melalui rancangan pemajuan yang diwartakan dan mekanisma kawalan pembangunan sedia ada; iv. Menawarkan rumah ganti (<i>one to one</i>) dalam projek pembangunan semula yang dicadangkan kepada penduduk sedia ada; v. Memberi pilihan kepada pemilik-pemilik untuk mengadakan usaha sama berbanding menjual terus skim tersebut secara <i>collective sale</i>; vi. Mewajibkan penyediaan laporan SIA yang terperinci bagi setiap cadangan pembangunan semula.
2.	Kehilangan punca pendapatan	i. Menawarkan ruang perniagaan baharu dalam projek pembangunan semula yang dicadangkan atau memberi pilihan kepada peniaga untuk mendapatkan ruang perniagaan di tempat lain yang bersesuaian; ii. Memberikan pampasan untuk gangguan perniagaan sepanjang projek pembangunan semula dijalankan; dan iii. Memberikan pampasan untuk kos renovasi ruang perniagaan baharu.

BIL	IMPAK SOSIAL	LANGKAH MITIGASI
3.	Risiko <i>re-en bloc</i>	i. Pihak berkuasa perancangan perlu mengazetkan kawasan-kawasan pembangunan semula di dalam pelan pembangunan sebagai rujukan kepada pihak-pihak yang terlibat. Sebagai contoh, pemilik-pemilik petak yang telah bersetuju dengan collective sale dan bersetuju untuk berpindah boleh merujuk kepada pelan pembangunan tersebut bagi mengelakkan mereka membeli hartanah di kawasan yang berpotensi untuk dibangunkan semula; ii. Menyediakan saluran bagi pemilik-pemilik yang terlibat dengan en bloc sale mendapatkan khidmat nasihat (<i>advocacy service</i>); dan iii. Bantuan atau insentif berbentuk kewangan tidak digalakkan bagi mengelakkan mana-mana pihak seperti spekulator mengeksploitasi insentif tersebut untuk faedah kewangan.
4.	Kesan kewangan kepada pemilik petak	i. Menyediakan insentif dalam bentuk tanggungan caj penyelenggaraan oleh pemaju bagi beberapa tahun pertama boleh dipertimbangkan untuk mengurangkan bebanan mereka di peringkat awal. Walau bagaimanapun, memandangkan pembangunan semula ini akan memberikan faedah kepada pemilik dari segi peningkatan kualiti hidup, maka adalah wajar pemilik-pemilik juga membayar peningkatan caj penyelenggaraan tersebut.

BIL	IMPAK SOSIAL	LANGKAH MITIGASI
		ii. Menetapkan syarat tiada pihak yang akan mengalami kerugian kewangan dari pembangunan semula yang dicadangkan. Kerugian kewangan ini merangkumi baki gadaian termasuk penalti yang dikenakan oleh bank sekiranya penyelesaian awal dibuat. Walau bagaimanapun, kerugian kewangan ini tidak termasuk peningkatan kos sara hidup selepas pembangunan semula siap dibina; iii. Pemilik yang masih mempunyai baki gadaian yang tinggi disarankan untuk menerima unit ganti <i>one to one</i> sama ada di tempat lain atau dalam skim pembangunan semula tersebut. Sekiranya pemilik memilih unit ganti dalam skim pembangunan semula, rumah transit hendaklah disediakan sehingga pembangunan semula siap dibina; dan iv. Insentif berbentuk kewangan kepada pemilik yang terlibat seperti tawaran pampasan tambahan perlu dielakkan bagi mengelakkan eksploitasi oleh spekulator.
5.	Kesan kepada penyewa	i. Mewajibkan notis bertulis diedarkan secara fizikal ke setiap petak (melalui peti surat) dan ditampal di papan kenyataan MC bagi memaklumkan bahawa MC telah bersetuju untuk memulakan proses pertimbangan pembangunan semula. Dengan ini, penyewa-penyewa juga dapat dimaklumkan akan perkembangan semasa dan mempunyai masa untuk membuat pengaturan

BIL	IMPAK SOSIAL	LANGKAH MITIGASI
		tentang kontrak penyewaan masing-masing dengan pemilik petak; dan ii. Menyediakan saluran bagi mereka yang terlibat mendapatkan khidmat nasihat (<i>advocacy service</i>).
6.	Kesan kepada golongan <i>vulnerable</i>	i. Menyediakan profil setiap pemilik petak dan mengenal pasti kekangan mereka serta cadangan mitigasi dalam laporan SIA bagi cadangan pembangunan semula skim tersebut; dan ii. Menyediakan saluran bagi mereka yang terlibat mendapatkan khidmat nasihat (<i>advocacy service</i>) termasuklah saluran kepada bantuan-bantuan sosial yang boleh diterima daripada Kerajaan dan cadangan penempatan semula yang bersesuaian dengan keperluan mereka.

8.0 SYOR

8.1 Berdasarkan kajian yang telah dilaksanakan, adalah disyorkan **Alternatif 2 iaitu memperkenalkan peruntukan khusus berhubung pembangunan semula skim strata melalui pindaan AHS dan akta-akta lain yang berkaitan** diguna pakai bagi menyediakan kaedah pembangunan semula skim strata.

8.2 Dalam hubungan ini, dicadangkan persetujuan majoriti boleh diterima untuk melaksanakan *strata renewal*. Walau bagaimanapun, pemilik-pemilik petak diberikan pilihan sama ada untuk menjual skim mereka secara keseluruhan

kepada pemaju (*collective sale*) atau mengadakan usaha sama dengan mana-mana pemaju untuk membangunkan semula skim mereka. Ini adalah lebih adil kepada pemilik-pemilik petak kerana mereka boleh membuat pilihan mengikut kesesuaian dan keperluan mereka sendiri.

- 8.3 Hak mengundi ditetapkan mengikut petak di mana setiap petak berhak terhadap satu (1) undi. *Consent threshold* pula ditetapkan berdasarkan kepada usia skim dan juga jumlah pemilik yang terlibat dalam suatu skim seperti berikut:

Bil.	Keadaan	<i>Consent Threshold</i>		
		Empat (4) petak dan ke atas	Tiga (3) petak	Dua (2) petak
1.	Dalam keadaan bangunan masih selamat didiami:			
	i. Bagi memulakan proses pembangunan semula strata	Majoriti mudah		Persetujuan sebulat suara
	ii. Bagi pelaksanaan:			
	(a) bagi skim berusia lebih 30 tahun	75% daripada petak keseluruhan	Persetujuan dua per tiga (2/3)	Persetujuan sebulat suara
	(b) bagi skim berusia kurang 30 tahun	90% daripada petak keseluruhan	Persetujuan dua per tiga (2/3)	Persetujuan sebulat suara

Bil.	Keadaan	Consent Threshold		
		Empat (4) petak dan ke atas	Tiga (3) petak	Dua (2) petak
2.	Dalam keadaan bangunan tidak selamat untuk didiami:			
	i. Bagi memulakan proses pembangunan semula strata	Majoriti mudah	Majoriti mudah	Persetujuan salah satu petak
	ii. Bagi pelaksanaan	Majoriti mudah	Persetujuan dua per tiga (2/3)	Persetujuan salah satu petak

8.4 Bagi melancarkan pelaksanaan *strata renewal* dan memastikan pelaksanaan yang adil, prosedur khusus perlu diperkenalkan melalui peruntukan perundangan. Dalam hubungan ini, prosedur-prosedur yang dicadangkan terbahagi kepada kepada tiga (3) peringkat iaitu:

- i. pengemukakan cadangan pembangunan semula strata;
- ii. penyediaan dan pertimbangan Pelan Pembangunan Semula Strata (PPSS); dan
- iii. penguatkuasaan PPSS.

8.5 Selain itu, bagi mengadakan suatu peringkat *check and balance*, dicadangkan supaya sebuah Lembaga yang dinamakan Lembaga Pembangunan Semula Strata (LPSS) ditubuhkan di bawah AHS untuk mempertimbangkan setiap permohonan PPSS sebelum pelan tersebut boleh dikuatkuasakan.

9.0 KESIMPULAN

- 9.1 Bagi melaksanakan pembangunan semula skim strata, peruntukan undang-undang sedia ada perlu dipinda untuk memudah cara pelaksanaan pembangunan semula tersebut. Walau bagaimanapun, langkah-langkah untuk melindungi kepentingan semua pihak terutamanya pemilik-pemilik petak dan golongan *vulnerable* perlu diberikan penekanan. Oleh yang demikian, pindaan perundangan yang dicadangkan yang menetapkan kaedah pembangunan semula skim strata perlu menyeimbangkan di antara keperluan pembangunan semula itu sendiri dengan hak-hak serta kepentingan pemilik-pemilik.