

Isu *Betterment* - Antara Perundangan dan Amalan

Hj. Nordin Daharom
Pengarah Penilaian Negeri Kedah
Jabatan Penilaian dan Perkhidmatan Harta

Diterima : Jun 1998
Dipinda: Oktober 1998

Abstrak

Banyak telah dikatakan mengenai *betterment*. Walaupun terdapat peruntukan undang-undang mengenainya, kebanyakan pihak yang terbabit masih tidak menggunakan sepenuhnya peruntukan yang terdapat dalam Akta Pengambilan Tanah, 1960. Antara sebab-sebanya ialah rasionalnya sukar untuk difahami oleh orang ramai dan kesannya sukar ditentukan dengan jelas. Kertas ini cuba memberi alternatif bagaimana isu *betterment* boleh ditangani.

Kata kunci: Betterment, pampasan memadai

Pengenalan

Pemilikan harta di Malaysia bukanlah secara mutlak kerana ia boleh diambil balik oleh Pihak Berkuasa Negeri (PBN) melalui peruntukan undang-undang. Walau bagaimanapun hak pemilik dilindungi di bawah Perlembagaan Persekutuan. Peruntukan Perkara 13 Perlembagaan Persekutuan berbunyi "Tiada seseorang pun boleh dilucutkan hartanya kecuali mengikut undang-undang" dan "Tiada sesuatu undang-undang pun boleh membuat peruntukan bagi mengambil atau menggunakan harta-harta dengan paksa dengan tiada pampasan yang mencukupi". Hakim Y.A. Yeop Sani dalam kes *S. Kulasingam & Anor v. Commissioner of Lands, Federal Territory & Ors* (MLJ, 1982) menafsirkan Perkara 13 sebagai satu jaminan bahawa seseorang itu tidak boleh dinafikan hak memiliki harta semata-mata atas kuasa eksekutif. Dari segi implikasinya,

harta persendirian boleh diambil secara paksa oleh Pihak Berkuasa Negeri dengan menggunakan kuasa yang diperuntukkan oleh undang-undang. Pengambilan harta persendirian tidak boleh dilakukan kecuali dengan pampasan yang secukupnya. Rasional bagi pengambilan balik tanah ialah seperti yang terkandung dalam doktrin *salus populi supreme lex*, iaitu kepentingan awam adalah lebih utama.

Jadual Pertama, Akta Pengambilan Tanah (Pindaan) 1997 menggariskan prinsip penentuan pampasan. Ia merangkumi nilai pasaran tanah, pampasan bersabit pecah-pisah, penjejasan terbabit, serta lain-lain kerugian yang timbul akibat dari pengambilan balik tanah. Turut diperuntukan dalam Akta tersebut ialah berkaitan kesan *betterment*, iaitu apa-apa kenaikan nilai

pada tanah baki kepunyaan pemilik terlibat hendaklah dipertimbangkan dalam penentuan pampasan. Ini menimbulkan persoalan sama ada peruntukan ini merupakan satu penafian hak kepada pemilik tanah terlibat dan bercanggah dengan Perkara 13, Perlembagaan Persekutuan? Jika tidak, apakah pampasan yang memadai dibayar apabila sekeping tanah diambil itu mempunyai *betterment*?

Tujuan kajian ini ialah untuk membincangkan isu *betterment* dari segi perundangan dan pelaksanaan. Turut diberi perhatian ialah faktor yang mempengaruhi amalan peruntukan ini dalam pembayaran pampasan. Beberapa pendekatan untuk menangani isu *betterment* turut dicadangkan.

Prinsip *Betterment*

Konsep *betterment* ini, seperti undang-undang asalnya diambil daripada Britain. Konsep ini telah dipakai dalam status Inggeris sejak abad ke 15, seperti Statute of Sewers, 1427 dan 531, Rebuilding of London Act, 1670. Pemakaian konsep ini di Britain ini kekal hingga kini. Ini dapat diperhatikan dalam Housing Act, Town and Country Planning Act, 1947 dan Land Compensation Act, 1961. *Betterment* ini pada asalnya adalah satu kaedah bagi kerajaan Inggeris untuk mendapatkan tanah kembali dari pemilik tanah terlibat yang akan mendapat faedah dalam bentuk kenaikan nilai tanah hasil dari pembangunan yang dibiayai oleh perbelanjaan awam. Kebanyakan projek awam, antaranya seperti pembinaan jalan raya, atau pembinaan universiti akan memberikan kesan positif kepada nilai tanah di sekitar projek. Dari segi prinsipnya sebarang peningkatan nilai tanah baki yang dinikmati oleh seseorang pemilik tanah kesan daripada kerja-kerja awam, perlu disumbang semula kepada kerajaan. Rasionalnya yang pertama, kenaikan nilai tanah tersebut

bukanlah di atas usaha atau tindakan pemilik tanah, tetapi di atas tindakan kerajaan akibat daripada keperluan sosial dan juga ekonomi. Kedua, kerana prinsip pampasan adalah untuk meletakkan seseorang pemilik harta dalam keadaan yang sama dari segi kewangan seperti keadaan sebelum pengambilan tanah.

Dalam konteks kes pengambilan balik tanah, tanah baki yang terlibat dengan pengambilan tanah dianggap mempunyai *betterment* apabila tanah baki ini menjadi lebih baik atau terdapat peningkatan taraf hasil daripada projek awam. Dalam konteks ini, *betterment* merupakan durian runtuh yang dinikmati oleh pemilik tanah kesan daripada tindakan kerajaan. Segala keuntungan ini adalah hasil daripada perbelanjaan wang awam yang dipungut daripada pembayar cukai. Oleh itu segala keuntungan yang dialami oleh pemilik tanah kesan daripada tindakan kerajaan hendaklah diagih semula kepada komuniti (Cullingworth, 1998). Dalam konteks pengambilan tanah, pembayaran pampasan mestilah menolak segala kenaikan harga yang disebabkan oleh projek awam.

Isu *Betterment* dalam Penentuan Pampasan

Dalam menentukan pampasan yang perlu dibayar, pentadbir tanah sering mendapatkan nasihat penilai. Seperti yang telah disebutkan prinsip penentuan pampasan yang dijadikan panduan adalah seperti yang terkandung dalam Jadual Pertama, Akta Pengambilan Tanah (Pindaan) 1997. Pada hakikatnya, untuk menentukan sama ada wujud unsur *betterment* itu terhadap nilai tanah. Misalnya pembinaan sebuah jalan awam tidak semestinya membawa *betterment* kepada tanah baki. Pembinaan lebuh raya unyamanya, tidak semestinya mewujudkan elemen *betterment* kepada tanah baki, kerana tanah baki tidak mempunyai akses terus ke

lebuhraya. Dalam kes pembesaran jalan, unsur *betterment*, kesannya ke atas kenaikan nilai tanah sangat sukar ditentukan. Dalam kes membina jalan di kawasan pendalaman pula, sama ada pembinaan jalan itu boleh dianggap sebagai boleh menghasilkan *betterment* kepada tanah baki bergantung kepada pembinaan jalan itu sendiri, gradien dan ketinggian jalan dari paras tanah. Jika paras jalan adalah lebih tinggi dari permukaan tanah, ia bermakna tanah baki sukar mempunyai akses dari jalan. Pada hakikatnya *betterment* hanya boleh ditentukan dengan pasti setelah sesuatu pembangunan itu telah dijalankan. Walau bagaimanapun terdapat juga keadaan di mana penilai yang menjangka akan terdapat *betterment* pada tanah baki, mencadangkan kenaikan harga ini ditolak daripada pampasan yang dibayar.

Pada amnya, peruntukan mengenai penentuan pampasan dalam Jadual Pertama, Akta tersebut mudah difahami dan diterima umum tanpa banyak keraguan, kecuali peruntukan undang-undang untuk menolak kenaikan nilai dari pampasan disebabkan *betterment*. Pelaksanaannya agak sukar kerana peruntukan tersebut tidak mudah difahami oleh masyarakat umum. Ia telah banyak menimbulkan kontroversi, tekanan sosial dan politik. Dalam pengambilan tanah projek lebuh raya Gua Musang umpamanya, penentuan pampasan telah mengambil kira *betterment* tetapi mendapat tentangan dari tuan tanah dan ahli politik (Alias, 1987). Di Pulau Pinang cubaan telah dibuat untuk mengenengahkan prinsip ini di mahkamah. Selain dari sukar difahami oleh masyarakat umum, hakim bicara juga nampaknya seperti kurang setuju yang mengakibatkan kebanyakan kes diselesaikan di luar

Mahkamah. Bagi pihak pentadbir tanah, pelaksanaan *betterment* sering dibantah (ibid). Hal tanah adalah rumit kerana banyak melibatkan emosi tuan tanah.

Dilihat dari satu sudut lain, kenaikan nilai tanah akibat dari projek awam bukan sahaja dinikmati oleh pemilik tanah terlibat tetapi kesannya juga dapat dinikmati bersama oleh pemilik tanah di sekitar projek tersebut. Sebagai contoh, pembinaan sebuah universiti di sebuah kawasan dapat menjanakan pembangunan di kawasan tersebut dan memberi kesan positif kepada nilai tanah kawasan sekitar. Di sini, hanya pemilik tanah terlibat sahaja yang dikehendaki menyumbang semula kepada kerajaan terhadap faedah yang diterimanya walhal pemilik-pemilik lain dapat menikmati faedah dari projek awam secara percuma kerana tiada peruntukan undang-undang yang memerlukan mereka menyumbangkan semula keuntungan yang didapati kepada masyarakat. Pemilik tanah terlibat mengalami dua kali kesukaran. Pertama sebahagian tanahnya telah diambil balik di mana sedikit sebanyak menghasilkan gangguan dan keduanya pampasan yang diterima perlu ditolak segala kenaikan nilai yang dijangka dapat diterimanya di masa akan datang. Dalam konteks ini, perlu dipersoalkan tentang kewajaran peruntukan Seksyen 2 (b) Jadual Pertama Akta Pengambilan Tanah (Pindaan) 1997 dari segi keadilan terhadap pemilik terlibat.

Keraguan di kalangan pentadbir tanah untuk melaksanakan peruntukan berkaitan dengan *betterment* juga bersabit dengan amalan pemberian pampasan yang kadangkalanya dilihat tidak seimbang, yang mana boleh menimbulkan perasaan tidak puas hati. Berdasarkan pengalaman penulis, contoh yang nyata adalah mengenai setingan. Mungkin

disebabkan oleh tekanan sosial dan politik, pampasan turut dibayar kepada setinggan. Di sesetengah negeri misalnya, terdapat kes di mana setinggan dibayar pampasan jika tanah yang mereka diami diambil kerajaan. Terdapat juga kes setinggan tanah kerajaan yang terlibat dengan projek pengambilan untuk maksud jalan raya, diberi tapak baru. Setinggan bukanlah pemilik tanah yang sah, oleh itu dari segi hak untuk menerima pampasan, setinggan bukanlah golongan orang yang berkepentingan untuk menerima pampasan. Amalan yang tidak sejajar dengan peruntukan pengambilan balik tanah ini telah menimbulkan perasaan kurang senang untuk mengambil kira *betterment* dalam pengiraan pampasan.

Keputusan Mahkamah Mengenai *Betterment*

Bagaimanakah pandangan mahkamah terhadap isu *betterment*? Di United Kingdom dalam satu keputusan Lands Tribunal Leicester City Council v. Leicestershire Country Council (Lands Tribunal Reference 166/1993), menyatakan bahawa:

"that the setting of benefit to land retained against compensation for land taken was entirely a statutory matter and depended upon the words of the applicable statute and the principle of equivalence was not relevant at this stage; that as development of the retained land was limited until such time as the link road should have completed, its value would be enhanced by road planned for the acquired land and as the enhanced value exceeded the compensation payable for the acquired land, compensation must be assessed at nil. The tribunal could find no reason why a discretion should be exercised in this case to increase the compensation".

Keputusan tribunal di United Kingdom telah menggunakan peruntukan undang-undang untuk menolak kesan *betterment* daripada pampasan. Bagaimana pula dengan mahkamah di Malaysia bersabit isu-isu *betterment*?

Oleh sebab-sebab yang tersebut di atas, kes-kes pengambilan balik tanah yang bersabit dengan isu *betterment* jarang sekali sampai ke peringkat mahkamah. Dalam kes Nagappa Chettiar. dll lwn. Pemungut Hasil Tanah Negeri Kedah 1968 (1 MLJ 1971 ms 43) yang melibatkan pembinaan jalan pintas (by-pass), Penilai Kerajaan En. Gopalakrishnan telah menjangkakan terdapat unsur *betterment* pada tanah baki. Penilai Kerajaan telah menolak kesan *betterment* dari jumlah pampasan yang ditawarkan dengan memberi pendapat bahawa *"the construction of the by-pass road gives impetus to its surrounding development..."*. Hakim bicara Y.A Wan Sulaiman telah menerima prinsip *betterment* dalam keputusannya. Beliau bersetuju dengan En Gopalakrishnan bahawa cadangan jalan pintas (by-pass) akan mengakibatkan kenaikan nilai kepada tanah baki.

Keputusan Mahkamah dalam kes tersebut adalah seperti berikut:-

- (i) Nilai pasaran tanah yang diambil (Nilai sebelum pembinaan jalan)

RM7,000 serelong x 9.5459 relong
= RM66,822

- (ii) Jumlah yang perlu ditolak di bawah Para 2 (b) Jadual Pertama Akta PT, 1960 (anggaran kenaikan nilai tanah selepas pengambilan)

RM1,000 serelong x 23 relong
= RM23,000

- (iii) Jumlah yang diaward di bawah Para 2(c) Jadual Pertama Akta PT, 1960 (anggaran pecah pisah RM7,000 kepada RM4,000)
 RM3,000 serelongs x 8.54 relongs
 =RM25,620

- (iv) Award Pentadbir Tanah RM69,442

Walau bagaimanapun kenaikan pada tanah baki adalah tidak ketara, dan pampasan yang diterima oleh tuan tanah masih merupakan jumlah yang agak besar.

Satu lagi kes bersabit *betterment* adalah dalam kes Kenny Height Development Sdn. Bhd. lwn. Pentadbir Tanah Daerah Wilayah Persekutuan Kuala Lumpur, (1994) Kes ini melibatkan pengambilan tanah untuk pembinaan jalan Kuala Lumpur-Klang Valley Expressway. Dalam kes ini penilai kerajaan telah menjangka akan berlakunya *betterment* dan mencadangkan kesan ini ditolak daripada pampasan. Penilai kerajaan telah mentaksirkan nilai tanah seekar adalah RM44,257.00 seekar dan kesan *betterment* adalah sebanyak RM7,500 seekar. Pemohon telah tidak berpuas hati dan merayu agar unsur *betterment* tidak ditolak daripada pampasan. Hakim Bicara Y. A. Datuk Mokhtar Sidin (Mahkamah Rayuan) telah berkata:

"The acquisition must relate to something which bettered the subject land such as building of infrastructure which the subject land can enjoy. There is no doubt in this case that the land was acquired for the purpose of building the expressway but that expressway does not contribute anything to the land. There is no direct access to the expressway from the land. In order to gain access to the expressway one has to use the existing road and make a detour to the expressway. As much I am of the view there is no betterment to the remaining portion because of the acquisition"

Hakim bicara berpendapat bahawa pembinaan lebuh raya tidak meninggalkan kesan kepada tanah baki kerana tiada akses terus ke lebuh raya bahkan terpaksa menggunakan jalan sedia ada dan membuat pirauan untuk ke lebuh raya.

Dilema Penilai

Khong (1996) berpendapat mengira kesan *betterment* bukan perkara mudah tetapi ianya perlu ditentukan kerana ianya merupakan tugas dan tanggungjawab penilai. Ia adalah prinsip penentuan pampasan seperti yang diperuntukkan dalam undang-undang pengambilan balik tanah. Khong (1996) juga seterusnya mengatakan jika penilai dan mahkamah dapat memberi penekanan yang munasabah ke atas *betterment*, tidak perlu "*two tier valuation*" seperti disarankan oleh sesetengah pihak.

Dilema yang dihadapi penilai adalah bagaimana untuk menentukan dengan pasti sama ada akan terdapat *betterment* ke atas tanah baki akibat daripada pengambilan balik tanah untuk projek awam. Setelah itu, penilai perlu menganggar setakat mana kesan *betterment* ke atas nilai tanah. Yang sukar ialah untuk memastikan *betterment* pada tanah baki. Ia mempunyai dua kemungkinan. Ia mungkin akan berlaku dan ia mungkin tidak berlaku. Dari segi etika dan moral, seseorang itu perlu tahu dengan pasti akan wujudnya *betterment* dan setelah itu menganggar setakat mana kesan *betterment* itu.

Undang-undang juga menuntut bahawa keadilan itu mesti ditegakkan tanpa sebarang keraguan. Dalam kes Khoo Peng Long & Ors v. Superintendent of Lands & Survey, Third Division (1966) 2 MLJ, Hakim Lee Hun Joe menyatakan "*The acquired land's possibilities is not the same and should not be taken as its realized possibilities*". Di sini

hakim bicara menekankan bahawa sesuatu kemungkinan tidak boleh diambil sebagai satu kemungkinan yang telah direalisasikan. Y.A. Mokhtar Sidin juga di dalam ceramahnya telah menyatakan bahawa beliau tidak menolak *betterment* di dalam penghakiman kerana *betterment* adalah satu perkara yang belum pasti (Sidin, 1998). Ia mungkin tidak akan berlaku. Keadaan juga bertambah sukar akibat pandangan mahkamah terhadap pendapat penilai. Misalnya dalam kes *Nanyang Manufacturing Co. v. The Collector of Land Revenue, Johor* (1954) MLJ 69. hakim bicara telah menyatakan "*expert opinion is likely to err, unless it is supported by, or coincides with other evidence*".

Mahkamah telah menegaskan bahawa pendapat pakar mungkin silap kecuali ada bukti-bukti yang dapat menyokong. Isu *betterment* adalah sukar untuk disokong dengan bukti kerana ia belum direalisasikan. Lebih menyukarkan lagi jika pampasan yang dicadangkan oleh penilai itu adalah pampasan nominal setelah ditolak kesan *betterment*. Walaupun prinsip asas *betterment* itu jelas, bahawa faedah yang diterima oleh tuan tanah akibat dari pengambilan tanah untuk projek awam dalam bentuk kenaikan harga pada tanah baki itu perlu disumbangkan semula kepada komuniti, namun ia sukar diterima oleh pihak terlibat.

Penutup

Bagaimanakah penilai harus menangani isu *betterment* ini? Ia adalah satu isu yang sering dipertikaikan. Antara sebab utamanya ialah ia begitu subjektif. Dalam tuntutan pampasan, penilai swasta yang membuat tuntutan bagi pihak pemilik biasanya enggan mengiktiraf tentang adanya *betterment* kepada tanah baki. Keadaan ini amat tidak membantu hakim, kerana pada kaca mata

mereka sebagai satu profession sepatutnya mempunyai prinsip penilaian yang sama (Sidin, 1998). Untuk menangani isu ini, pertama perlulah dipertimbangkan sama ada peruntukan seksyen 2 (b), Jadual Pertama, Akta Pengambilan Tanah, 1960 itu bercanggah dengan Perkara 13, Perlembagaan Persekutuan dan merupakan satu penafian hak? Dari perspektif yang lebih luas lagi, jika ada unsur *betterment*, pemilik tanah lain yang berhampiran dengan projek awam juga secara tidak langsung dapat menikmati kesan pembangunan yang dibawa oleh kerajaan. Kadang-kadang pembangunan inilah yang dapat menjanakan atau memangkin pembangunan sesuatu kawasan tersebut. Dengan lain perkataan, projek awam boleh membawa kebaikan kepada sesuatu komuniti. Walau bagaimanapun hanya pemilik terlibat perlu untuk menyumbangkan semula faedah yang diterima kepada kerajaan. Jika peruntukan seksyen 2 (b), Jadual Pertama berunsur penafian hak kepada pemilik tanah terlibat, maka pemindaan akta perlulah dibuat.

Sebaliknya jika ia tidak bercanggah dengan Perkara 13 Perlembagaan Persekutuan, maka alternatif lain perlu difikirkan untuk memastikan keadilan kepada pemilik tanah terlibat. Kesan *betterment* pada tanah baki hanya akan dapat ditentukan selepas projek itu siap. Oleh kerana pampasan yang memadai itu adalah hak pemilik tanah, maka adalah dicadangkan penilai membuat anggaran seperti biasa, tetapi amaun yang dianggarkan untuk *betterment* hendaklah didepositkan di Mahkamah oleh pihak berkuasa pengambilan (*acquiring authority*) atau dipegang oleh peguam pemilik terlibat.

Sekiranya terdapat unsur *betterment*, penilai boleh menilai sekali lagi kenaikan harga tanah tersebut. Amaun yang setimpal dengan

kenaikan harga tanah hendaklah dipulangkan kepada pihak berkuasa pengambilan. Sebaliknya jika tiada *betterment* kepada tanah baki, amaun yang didepositkan atau dipegang oleh Mahkamah atau peguam hendaklah dipulangkan kepada pemilik terlibat. Dengan cara ini ia dapat mengelakkan daripada penolakan kesan *betterment* daripada pampasan terlebih dahulu sedangkan ia belum pasti dapat direalisasikan. Sekiranya ini diterima, pindaan undang-undang adalah diperlukan. Walau bagaimanapun ini bukanlah satu penyelesaian yang mudah kerana cara ini akan menimbulkan isu lain yang boleh dipertikaikan iaitu elemen masa. Untuk sesuatu projek dapat direalisasikan mengambil masa mungkin setahun dua atau lebih. Sekiranya memang terdapat kenaikan harga, ia boleh dibahaskan sebagai kenaikan yang disebabkan oleh elemen masa dan keadaan pasaran dan tidak berkait dengan *betterment*.

Sememangnya peruntukan untuk menolak *betterment* dari pampasan, sama ada dari segi rasional ataupun kaedahnya kurang diterima oleh masyarakat umum, khususnya pemilik terlibat. Oleh kerana banyak pihak yang terlibat di dalam penentuan dan pemberian pampasan kurang senang dengan peruntukan ini, maka wajarlah ia dipertimbangkan semula.

Rujukan

- Alias, B., "Betterment: Its principles and Arguments". *Buletin Inspen*, Jun.
- Cullingworth, J.B., (1988), *Town and Country Planning in Britain*, London: Unwin Hyman.
- Khong, M. K., (1996), "Adequate Compensation". *Unpublished research paper*, Valuation and Property Services Department.
- Sidin, M., (1998), "Pendapat Asesor – Penilaian Penghakiman Nilai". *Kursus Penulisan Penghakiman Nilai untuk Assessor Mahkamah*, Institut Penilaian Negara.
- Kes Mahkamah**
- Leicester City Council v. Leicestershire Country Council, Land Tribunal (Reference No. 166/1993)
- Kenny Height Development Sdn. Bhd. v. Land Administrator, Federal Territory, (Land Reference No:S1-15-01-94 of 1994)
- Khoo Peng Long & Ors v. Superintendent of Lands & Surveys, Third Division, (1996), 2 MLJ 156
- Kulasingam, S & Anor v. Commissioner of Land, Federal Territory & Ors, (1982), 1 MLJ 204
- Nanyang Manufacturing Co. v. The Collector of Land Revenue, Johor, (1954), MLJ 69
- Nagappa Chettiar & Ors v. Collector of Land Revenue Kedah, (1971) 1 MLJ 43