

PEMANSUHAN AKTA KAWALAN SEWA  
DAN IMPLIKASINYA TERHADAP  
PENGGUNA PREMIS TERKAWAL  
DI DALAM KAWASAN PUSAT BANDAR

Oleh

KALAVATHY A/P CHELLADURAI

Tesis yang diserahkan untuk memenuhi  
sebahagian keperluan bagi Ijazah Sarjana Sains

Mac 1997

## Penghargaan

Saya ingin mengucapkan ribuan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu saya atas segala bantuan, nasihat dan tunjuk ajar di sepanjang penyelidikan latihan ilmiah ini.

Terlebih dahulu saya ingin merakamkan penghargaan saya kepada Dr. Alip Rahim selaku penyelia saya yang telah banyak memberikan tunjuk ajar dan nasihat yang amat bernilai semasa penyelidikan laporan ini.

Selain itu, saya ingin mengambil kesempatan di sini untuk mengucapkan ribuan terima kasih kepada individu-individu berikut yang telah banyak membantu saya dalam menjayakan hasil kajian saya :

1. Encik Markend Joshi, Pengerusi Dewan Perniagaan dan Perindustrian India Pulau Pinang ;
2. Puan Kamariah, Jabatan Penilaian dan Pengurusan Harta, Dewan Bandaraya Kuala Lumpur ;
3. Puan Rashidah, Jabatan Penilaian dan Pengurusan Harta, Dewan Bandaraya Kuala Lumpur ;
4. Encik Hee Yew Moo, Jabatan Penilaian dan Pengurusan Harta, Dewan Bandaraya Kuala Lumpur dan
5. Ahli studio 500 Perancangan

Penghargaan ini turut ditujukan kepada mereka yang telah memberi kerjasama semasa menjalankan soal selidik di Jalan Tunku Abdul Rahman dan Little India.

Akhir sekali saya ingin melafazkan penghargaan saya yang tidak terhingga kepada semua rakan dan pensyarah lain atas nasihat, dorongan dan pertolongan mereka.

Kalavathy a/p Chelladurai

## **Abstrak**

Kajian ini mengenai kawalan sewa di Malaysia dan implikasi pemansuhan Akta Kawalan Sewa 1966 terhadap pengguna premis terkawal di kawasan pusat bandar. Kawasan Little India, Pulau Pinang dan Jalan Tunku Abdul Rahman telah dipilih sebagai kawasan kajian.

Pemansuhan Akta Kawalan Sewa 1966 akan menyebabkan penyewa yang tidak mampu terpaksa berpindah ke kawasan lain yang lebih murah. Ini akan mengakibatkan kawasan pusat bandar kehilangan penduduk-penduduknya. Manakala jikalau Akta Kawalan Sewa 1966 tidak dimansuhkan ia akan mengelakkan pembangunan baru berlaku dalam kawasan pusat bandar. Pada 5hb Disember, 1996, Kabinet telah mengumumkan pemansuhan Akta Kawalan Sewa 1966 pada bulan Jun 1997.

Kajian penyelidikan yang telah dijalankan menunjukkan bahawa pemansuhan Akta Kawalan Sewa 1966 akan membawa implikasi yang serius kepada penyewa premis terkawal.

## Abstrak

The title of my thesis is the repeal Of The Rent Control Act 1966 and its implications.

This study is to look into the implication on the users of the controlled premises with the repeal of the Rent Control Act 1966. Two study area with similiar characteristics has been chosen namely Little India, Penang and around Jalan Tunku Abdul Rahman, Kuala Lumpur.

The repeal of the act will result in the tenants who cannot afford the current market rent to vacate their premises. Mean while if the act is not repealed it will result in the underdevelopment of the city centre.

The findings of this study suggest that there will be a number of implications :

1. increase in the rents ;
2. economic activities have to be displaced ;
3. tenant shifting away from city centres and
4. urban redevelopment.

## Isikandungan

Penghargaan .....	i
Abstrak .....	ii
Isikandungan .....	iv
Senarai Jadual .....	vii
Senarai Rajah .....	vii
Senarai Pelan .....	vii

## BAB 1

PENGENALAN .....	1
1.1 Pengenalan .....	1
1.2 Pernyataan Masalah .....	2
1.3 Matlamat .....	2
1.4 Objektif .....	3
1.5 Skop Kajian .....	3
1.6 Kajian Rangka Kerja Teoritikal .....	5
1.6.1 Kawalan Sewa Sebagai Kawalan Harga .....	7
1.6.2 Kawalan Sewa Sebagai Kawalan Perbelanjaan .....	8
1.6.3 Kaedah Kajian Kawalan Sewa di Negara-negara Lain..	11
1.7 Kepentingan Kajian .....	18
1.8 Metodologi .....	18
1.9 Cadangan Organisasi Tesis .....	19

## BAB 2

KAWALAN SEWA DI MALAYSIA .....	24
2.1 Pengenalan .....	24
2.2 Latarbelakang Akta Kawalan Sewa di Malaysia .....	24
2.3 Akta Kawalan Sewa 1966, Akta 363 .....	28
2.4 Isu dan Masalah Yang Dihadapi Dalam Implimentasi Akta Kawalan Sewa 1966, Akta 363 .....	35
2.7 Rumusan .....	41

## BAB 3

KES KAJIAN .....	43
3.1 Pengenalan .....	43
3.2 Pulau Pinang .....	43
3.2.1 Latarbelakang Kawasan Little India, Pulau Pinang ...	45
3.3 Kuala Lumpur .....	48
3.3.1 Latarbelakang Kawasan Jalan Tunku Abdul Rahman ...	49
3.4 Keadaan Sedia Ada Kawasan Kajian .....	52
3.5 Rumusan .....	53

## BAB 4

ANALISIS DATA .....	60
4.1 Pengenalan .....	60
4.2 Bangunan Kawalan Sewa .....	61
4.3 Penduduk .....	62
4.4 Aktiviti Ekonomi .....	67
4.5 Struktur Bangunan .....	72
4.6 Persepsi Penyewa Premis Terkawal .....	74
4.7 Rumusan .....	75

## BAB 5

IMPLIKASI PEMANSUHAN AKTA KAWALAN SEWA TERHADAP PENGHUNI PREMIS TERKAWAL .....	81
5.1 Pengenalan .....	81
5.2 Implikasi Pemansuhan Akta Kawalan Sewa 1966 .....	81
5.2.1 Kenaikan Sewa .....	82
5.2.2 Kehilangan Kegiatan Aktiviti Ekonomi .....	84
5.2.3 Kehilangan Tempat Tinggal .....	86
5.2.4 Pampasan .....	87
5.2.5 Pemeliharaan Dan Pembangunansmula .....	88
5.3 Kaedah Pemansuhan Akta Kawalan Sewa 1966 .....	90
5.3.1 Penyediaan Perumahan Yang Mencukupi .....	91

5.3.2	Perobohan Bangunan-bangunan Yang Buruk	93
5.3.3	Pengenalpastian Aktiviti Ekonomi Yang Sesuai	94
5.3.4	Peranan Kerajaan	94
5.4	Rumusan	96

## BAB 6

KESIMPULAN	97
------------	----

Senarai Rujukan	101
-----------------	-----

Lampiran

## Senarai Rajah

Rajah 1.1	Model pasaran bagi premis kawalan sewa .....	5
Rajah 1.2	Kawalan sewa sebagai kawalan harga .....	7
Rajah 1.3	Kawalan sewa sebagai kawalan perbelanjaan .....	9
Rajah 4.1	Taraf penghunian kawasan Little India .....	62

## Senarai Jadual

Jadual 4.1	Taburan Saiz Isirumah di kawasan Little India .....	64
Jadual 4.2	Pembahagian etnik dalam kawasan Little India .....	65
Jadual 4.3	Struktur umur kawasan Little India .....	66
Jadual 4.4	Taburan jenis aktiviti ekonomi di kawasan kajian .....	70
Jadual 4.5	Keadaan bangunan .....	73

## Senarai Pelan

Pelan 3.1	Pelan lokasi kawasan Little India .....	56
Pelan 3.2	Pelan lokasi kawasan sekitar Jalan Tunku Abdul Rahman .....	57
Pelan 3.3	Pelan taburan bangunan .....	58
Pelan 3.4	Pelan taburan bangunan .....	59
Pelan 4.1	Pelan taburan aktiviti ekonomi .....	77
Pelan 4.2	Pelan taburan aktiviti ekonomi .....	78
Pelan 4.3	Pelan taburan struktur bangunan .....	79
Pelan 4.4	Pelan taburan struktur bangunan .....	80



## 1.0 PENDAHULUAN

### 1.1 Pengenalan

Kawalan Sewa telah diperkenalkan di negara Britain pada tahun 1915, sebagai langkah melindungi penyewa daripada peningkatan sewa oleh pemilik bangunan. Ini disebabkan selepas Perang Dunia Kedua, banyak bangunan telah dimusnahkan.

Di Malaysia, Akta Kawalan Sewa telah diperkenalkan pada tahun 1948 di bawah Ordinan Kawalan Sewa, 1948. Akta ini bertujuan untuk melindungi premis-premis yang dibina sebelum 31hb. Januari, 1948. Ordinan Kawalan Sewa tersebut telah diubahsuai beberapa kali sehingga Akta Kawalan Sewa 1966 diperkenalkan dan telah diubahsuai sekali lagi pada tahun 1988.<sup>1</sup>

Premis-premis di bawah Akta Kawalan Sewa dapat dikenalpasti dengan ciri-ciri senibina sebelum perang dan sesetengah daripadanya berada dalam keadaan yang tidak memuaskan. Mengikut statistik Jabatan Perkhidmatan Bomba, Malaysia, Pulau Pinang mempunyai 12,609 buah bangunan sebelum perang, Selangor sebanyak 431 unit, Wilayah Persekutuan mempunyai 2,500 unit dan Johor sebanyak 5,659 unit premis sebelum perang iaitu kesemuanya boleh digolongkan kepada premis di bawah Akta Kawalan Sewa dan kebanyakan daripada premis ini terletak di dalam kawasan bandar dan di atas tanah bernilai tinggi.

---

<sup>1</sup> Sethu, R.R., *Rent Legislation in Malaysia*, Singapore, Butterworth & Co (Asia) Pte. Ltd., 1986, ms. 1-5.

Pada tahun 1992, Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan telah membuat cadangan untuk memansuhkan Akta Kawalan Sewa 1966 dalam tempoh lima tahun<sup>2</sup>. Setelah pernyataan tersebut dikeluarkan, terdapat pelbagai pendapat yang membantahnya. Oleh yang demikian banyak usaha telah dan sedang dijalankan untuk mencari strategi atau cadangan pembangunan yang paling baik untuk kawasan-kawasan yang mempunyai premis di bawah Akta Kawalan Sewa

## 1.2 Pernyataan Masalah

Sekiranya premis-premis di bawah Akta Kawalan Sewa dibiarkan, kemungkinan besar kawasan tersebut akan mengalami proses kemerosotan bandar. Untuk mengelakkan berlakunya perkara ini, Akta Kawalan Sewa perlu dimansuhkan. Akan tetapi, jikalau ini dilakukan, satu lagi masalah baru akan timbul, iaitu, sama ada hendak menempatkan pengguna premis terkawal ke kawasan baru atau membiarkan mereka menyesuaikan diri kepada tempat asal mereka yang telah mengalami proses pembangunan semula.

## 1.3 Matlamat

Kajian ini bertujuan meninjau apa yang akan berlaku kepada pengguna premis terkawal apabila Akta Kawalan Sewa 1966 dimansuhkan.

---

<sup>2</sup> Talks On Decision To Repeal Act, *The Malay Mail*, 25, Febuari 1992.

## 1.4 Objektif

Dalam usaha untuk membolehkan kajian ini dilaksanakan dengan mudah beberapa objektif telah digariskan iaitu :

1. Menentukan jenis aktiviti yang dijalankan dalam premis terkawal di dalam pusat bandar. Di samping itu, aktiviti-aktiviti yang dijalankan di sekitar premis terkawal juga diambilkira untuk menentukan kesesuaian kegiatan aktiviti di dalam kawasan tersebut.
2. Menentukan sama ada terdapat keperluan untuk memansuhkan Akta Kawalan Sewa dengan melihat isu-isu dan masalah penggunaan akta tersebut dalam konteks Malaysia.
3. Menghuraikan akibat pemansuhan Akta Kawalan Sewa kepada pengguna premis terkawal.
4. Menentukan peranan yang boleh dimainkan oleh para ahli perancang dalam usaha mengatasi masalah ini.

## 1.5 Skop kajian

Kajian ini akan ditumpukan terhadap pengguna premis di bawah Akta Kawalan Sewa. Kedua-dua Little India, Pulau Pinang dan Jalan Tunku Abdul Rahman telah dipilih sebagai kawasan kajian kerana kawasan tersebut merupakan satu-satunya kawasan penempatan dan perniagaan masyarakat India dan India Muslim dalam pusat bandar. Golongan India dan India Muslim adalah kumpulan minoriti dalam pusat bandar.

Menurut pengerusi Dewan Perniagaan dan Perindustrian India Pulau Pinang, Encik Markend Joshi, masyarakat India hanya mempunyai ekuiti 1.1% daripada keseluruhan jumlah ekuiti. Ini menunjukkan bahawa hanya terdapat sebilangan masyarakat India yang bergiat dalam urusniaga.

Pengguna premis dalam kajian ini terdiri daripada pemilik bangunan yang tinggal dalam premis terkawal, penghuni sama ada penyewa pertama atau sesiapa yang dibenarkan menghuni dalam premis terkawal tersebut dan peniaga atau pemborong yang menjalankan aktiviti harian mereka dalam premis terkawal. Secara umumnya, kajian akan dijalankan terhadap premis terkawal sahaja dan semua bangunan yang tidak dikawal atau bangunan baru tidak akan dikaji.

Di antara aspek-aspek kajian adalah :

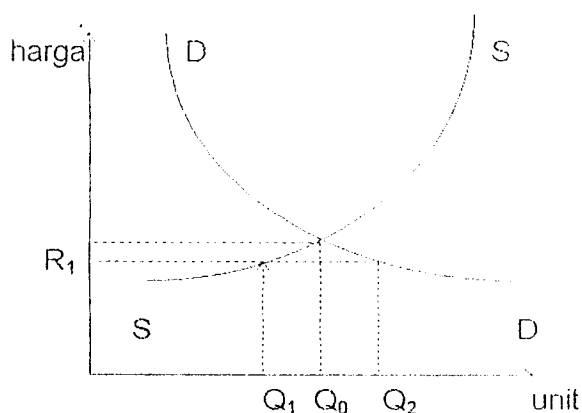
1. Isikandungan Akta Kawalan Sewa 1966, akan dibincangkan secara mendalam
2. Perbincangan akan dijalankan untuk melihat implimentasi Akta Kawalan Sewa di negara-negara Britain, Amerika Syarikat, India, Hong Kong dan Singapura.
3. Menentukan apakah yang berlaku kepada pengguna premis terkawal apabila Akta Kawalan Sewa dimansuhkan dengan merujuk kepada contoh di Singapura.
4. Kajian yang dijalankan akan hanya menitikberatkan aspek sosio ekonomi pengguna premis terkawal, iaitu jenis aktiviti yang dijalankan, kadar sewa premis, bilangan isirumah dan kadar pendapatan.
5. Hasil akhir kajian ini adalah penyediaan satu cadangan tentang peranan ahli perancang dalam mengatasi masalah pemansuhan akta tersebut.

## 1.6 Kajian Rangka Kerja Teoritik

Model penawaran dan permintaan digunakan untuk menganalisis kawalan sewa.<sup>3</sup> Antara andaian yang digunakan dalam analisis adalah :

1. Unit bangunan adalah homogenus.
2. Sewa pasaran bagi unit bangunan adalah bersaing.
3. Lengkuk permintaan, DD pasaran bangunan melengkung ke bawah.
4. Lengkuk penawaran, SS pasaran melengkung ke atas.

Andaian yang sebelum kawalan sewa diperkenalkan pasaran bangunan bersamaan dengan  $Q_0$  unit bangunan dengan kadar sewa  $R_0$  setiap satu (Rajah 1.1), perlu dibuat semasa menggunakan model penawaran dan permintaan. Iaitu kadar sewa,  $R=p.q$  dimana  $p$  adalah harga per unit manakala  $q$  merupakan unit bangunan.



Rajah 1.1 Model pasaran bagi premis kawalan sewa

Sumber : Frankena, Mark, *Ibid*, ms 304.

<sup>3</sup> Frankena, Mark, *Alternative Models of Rent Control*, *Urban Studies*, Vol 12, (1975), ms. 304.

Dengan wujudnya kawalan sewa maka kadar sewa setiap unit bangunan akan menjadi  $R_1 < R_0$ . Model ini dapat mengunjurkan kesan kawalan sewa iaitu :

1. Bilangan unit bangunan akan turun dari  $Q_0$  ke  $Q_1$  .
2. Kadar sewa per unit bangunan akan turun dari  $R_0$  ke  $R_1$  .
3. Terdapat kelebihan permintaan  $Q_2 - Q_1$  unit bangunan.
4. Tiada kesan terhadap penawaran bangunan atau kadar sewa bila terdapat kelebihan permintaan.
5. Kawalan sewa akan menyebabkan pemilik mengalami kerugian.

Akan tetapi model ini tidak dapat digunakan untuk menentukan kualiti bangunan.<sup>4</sup>

Kajian tentang kawalan sewa telah dijalankan oleh Bank Dunia pada tahun 1991 untuk melihat kesan kawalan terhadap kualiti bangunan. Kajian kawalan sewa telah dijalankan di negara-negara Cairo, Mesir; Kumasi, Ghana; Banglore, India dan Rio de Janeiro, Brazil. Kajian-kajian ini telah menggunakan model untuk menjangka keuntungan dan kesan kawalan sewa kepada pemilik bangunan, penyewa dan masyarakat awam. Kesan kepada pemilik dijangka sebagai pengurangan sewa tetapi ini merupakan keuntungan kepada penyewa. Kajian tersebut juga menjangka bahawa pada jangka masa yang panjang, setiap unit akan menjadi buruk dan pemaju akan kurang berbelanja untuk memperbaiki bangunan. Menurut kajian tersebut mereka telah menunjukkan bahawa kawalan sewa boleh digunakan sebagai kawalan harga dan kawalan perbelanjaan.

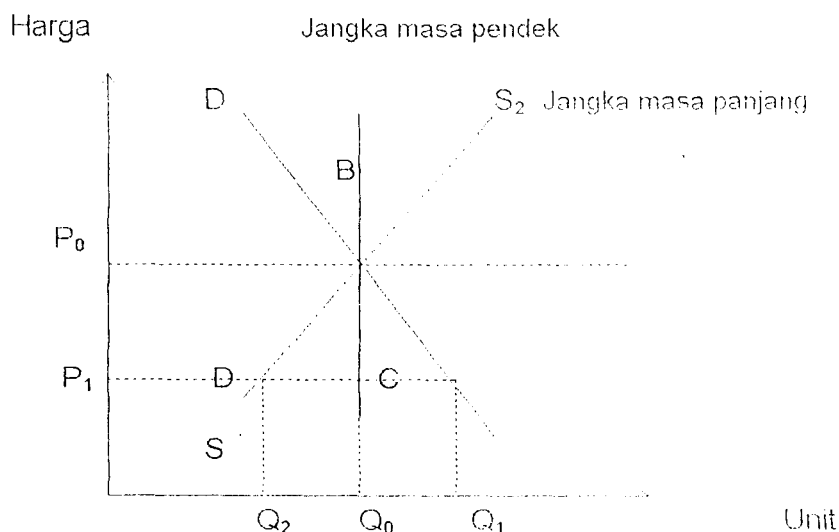
---

<sup>4</sup> *Ibid.*, ms. 304.

### 1.6.1 Kawalan Sewa Sebagai Kawalan Harga

Kawalan sewa telah ditakrifkan sebagai kawalan kenaikan kadar sewa premis. Akan tetapi kawalan sewa juga boleh dilihat sebagai satu cara menghalang pemilik premis daripada mendapat keuntungan daripada pelaburan mereka. Bila kawalan sewa diperkenalkan, harga sewa unit premis telah berkurangan. Jika dilihat pada rajah 1.2 (lengkuk penawaran dan permintaan), dilihat bahawa harga  $P_0$  bergerak kepada  $P_1$ . Kawalan sewa menyebabkan kadar sewa beku pada suatu tahap.

Pada jangka masa yang pendek, stok bangunan menjadi tetap  $S_0$  dan pada harga  $P_1$ , terdapat kelebihan permintaan ( $Q_1 - Q_0$ ).<sup>5</sup> Iaitu pasaran berubah dari B ke C dan permintaan telah berubah kepada  $Q_1$  (iaitu telah melebihi penawaran).



Rajah 1.2 Kawalan sewa sebagai kawalan harga

Sumber : Malpezzi, Stephen and Ball, Gwendolyn, *Ibid.* ms. 34.

<sup>5</sup> Malpezzi, Stephen, and Ball, Gwendolyn, *Rent Control In Developing Countries*. World Bank Discussion Papers 129, 1991, ms.34.

Pada jangka panjang, penawaran menjadi lebih elastik dan penawarannya bergantung kepada harga sewa. Pemilik tidak akan memperbaiki premis mereka yang semakin buruk sebab tiada pulangan pelaburan mereka. Apabila sewa kurang, pasaran akan bergerak turun sepanjang lengkung jangka panjang penawaran iaitu bilangan premis berkurang kepada  $Q_2$ . Ini disebabkan ramai orang ingin tinggal dalam premis yang bersewa rendah. Oleh itu kawalan sewa menyebabkan penawaran premis tidak dapat memenuhi permintaan orang ramai. Selain daripada itu, sebahagian premis akan dirobohkan untuk membolehkan pembangunan baru yang lebih menguntungkan berlaku. Dalam jangka masa yang sangat panjang, elastik penawaran  $S_2$  akan menunjukkan bahawa timbul satu keadaan di mana premis tidak didiami.

### 1.6.2 Kawalan Sewa Sebagai Kawalan Perbelanjaan

Olsen dan Frankena telah memperkenalkan satu model kawalan sewa sebagai kawalan perbelanjaan dan bukan sebagai kawalan harga.<sup>6</sup>

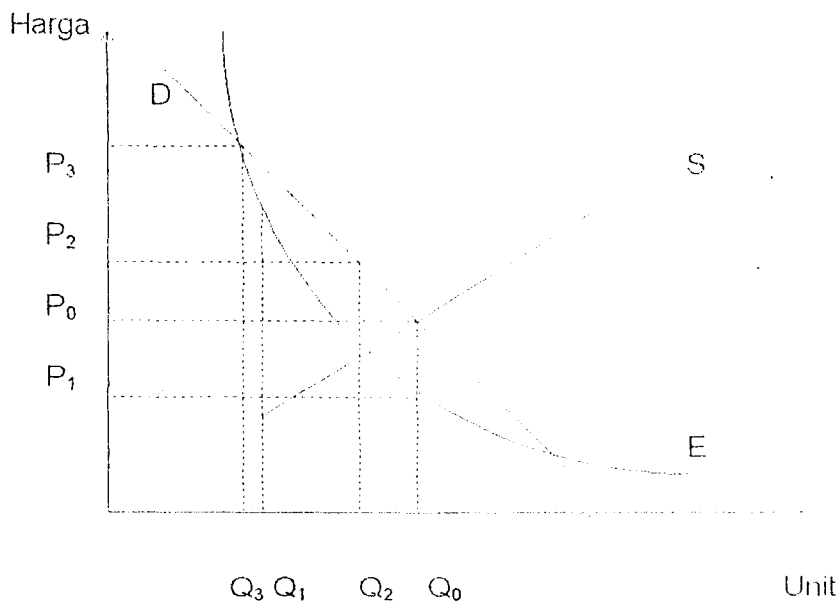
Menurut mereka, kawalan sewa menyebabkan kadar sewa turun dari  $P_0$  kepada  $P_1$ . Kadar sewa yang dikenakan merupakan  $P_1$   $Q_0$  (Rajah 1.3). Oleh kerana penawaran bukan elastik untuk jangka masa pendek pada  $Q_0$ , pemilik cuba mengawal kualiti premis yang ditawarkan dalam pasaran mengikut keluk  $S$ .<sup>7</sup> Penawaran  $Q_0$  tidak elastik pada jangka masa pendek dengan demikian pada tempoh pertengahan pemilik mempunyai kebebasan untuk menyediakan kualiti bangunan mengikut lengkung  $S$ .

---

<sup>6</sup> Willis, K.G. et al, An Econometric and Cultural Analysis of Rent Control in Kumasi, Ghana, *Urban Studies*, Vol 27, No 2, ms 243.  
Ibid



Pada alam sebenar kadar sewa ditetapkan dan bukan harga unit bangunan. Oleh itu, apabila kadar perbelanjaan sewa ditetapkan pada  $P_1 Q_0$ , pemilik dilingkungi oleh parabola E (lokus semua bangunan dengan kuantiti dan harga bangunan yang bersamaan dengan  $P_1 Q_0$ ). Untuk mengelakkan pengurangan kualiti dan unit bangunan satu penilaian kawalan sewa yang berterusan perlu dijalankan. Ini dapat mengelakkan harga per unit bangunan meningkat ke atas  $P_1$ .



Rajah 1.3 Kawalan sewa sebagai kawalan perbelanjaan.

Sumber : Malpezzi, Stephen, and Ball, Gwendolyn, *Ibid*, ms35

Di bawah kawalan sewa sebagai model kawalan perbelanjaan, harga per unit bangunan yang terakhir boleh meningkat melebihi harga yang tidak dikawal. Dengan itu, pemilik boleh kurangkan penawaran kualiti premis kepada  $Q_1$  tetapi masih mengekalkan sewa  $P_2 Q_1$ . Ini masih menimbulkan permintaan bangunan tetapi jikalau kuantiti yang ditawarkan dikurangkan kepada  $Q_3$  (dimana E menemui lengkung permintaan),  $Q_3$  akan menjadi konstrain kepada pengguna sebab

dengan harga melebihi  $P_3$  permintaan konsumen terhadap bangunan akan berkurang.<sup>8</sup>

Menurut Olsen dan Frankena, apabila kawalan sewa digunakan untuk jangka masa yang panjang, kualiti bangunan yang dibekalkan akan berkurang.<sup>9</sup> Iaitu kawalan sewa mengurangkan pembaikan yang dilakukan pada unit bangunan.

Kajian yang telah dijalankan menunjukkan bahawa pembuat polisi di negara-negara tersebut (Cairo, Bangalore, Kumasi dan Rio de Janeiro) telah mengelakkan daripada menggunakan kawalan sewa sebagai cara untuk melindungi isirumah yang berpendapatan rendah. Antara cadangan *decontrol* yang telah dikemukakan dalam kajian tersebut adalah ;

1. *Decontrol* apabila terdapat kekosongan dalam bangunan terkawal. Ini bermaksud bangunan-bangunan hanya akan *decontrol* apabila ia menjadi kosong iaitu tidak dihuni.
2. *Decontrol* dengan kadar kekosongan tertentu. Apabila sesebuah bangunan mencapai atau melebihi suatu tahap kekosongan ia mesti *decontrol*.
3. Mengawal *decontrol* dengan menggunakan kadar sewa. Iaitu bangunan-bangunan yang mempunyai kadar sewa yang tinggi *decontrol* terlebih dahulu.
4. Perubahan secara fasa. Bangunan-bangunan mengalami proses *decontrol* mengikut fasa secara beransur-ansur.

---

<sup>8</sup> Malpezzi, Stephen, and Ball, Gwendolyn, Op. cit, ms. 35.

<sup>9</sup> Willis, Kenneth, et al, Op. Cit, ms. 224.

5. Mengkontrak keluar. Pemilik dan penyewa berbincang untuk menetapkan kadar pampasan yang perlu dibayar oleh pemilik.
6. Decontrol secara serentak. Semua bangunan kawalan sewa mengalami proses *decontrol* secara serentak.

Daripada kajian yang telah dijalankan didapati bahawa di Kumasi kadar sewa bangunan kawalan sewa adalah terlalu rendah berbanding dengan sewa pasaran sehinggakan jikalau *decontrol* secara serentak dilakukan, akan membawa impak yang terlalu serius kepada masyarakat tempatan. Oleh yang demikian *decontrol* secara fasa adalah lebih praktik untuk digunakan.

### **1.6.3 Kaedah Kajian Kawalan Sewa di Negara-negara Lain.**

Beberapa negara yang telah menggunakan kawalan sewa dan kemudiannya mereka telah *de-control* premis terkawal atau meminda kawalan sewa apabila didapati bahawa kawalan sewa tidak sesuai dengan zaman ini. Contoh kaedah kajian yang telah dijalankan terhadap bangunan dibawah kawalan sewa yang telah dijalankan di bandar New York, Amerika Syarikat dan New Delhi, India akan dibincangkan manakala untuk mengetahui cara sesebuah negara meminda kawalan sewa untuk kegunaan pada masa sekarang akan dibincangkan dengan menggunakan contoh negara Britain dan Singapura.

- Kawalan Sewa di bandar New York, Amerika Syarikat

Akta Kawalan Sewa telah digunakan di Amerika Syarikat apabila terdapat kekurangan perumahan pada zaman Perang Dunia Pertama. Ini disebabkan bahan-bahan pembinaan telah digunakan untuk membuat barangan peperangan. Pada zaman tersebut, premis terkawal adalah dikhaskan kepada pekerja-pekerja yang terlibat dalam pembuatan barangan peperangan dan keluarga mereka<sup>10</sup>. Semasa perang berlaku, kawalan sewa yang diperkenalkan ke bandar ini dan bertujuan digunakan untuk sementara waktu sahaja akan tetapi disebabkan kekurangan perumahan selepas perang kawalan sewa telah dijadikan satu akta. Kerajaan menjalankan usaha untuk menyediakan perumahan kepada golongan yang berpendapatan rendah dan sederhana. Ini telah mengakibatkan orang putih dari golongan berpendapatan sederhana berpindah dari pusat bandar ke kawasan pinggir bandar dan masyarakat Negro dan Hispanic (yang berpendapatan rendah) berpindah masuk ke premis-premis terkawal dalam pusat bandar. Pada tahun 1950-an kebanyakan wilayah telah memansuhkan kawalan sewa melainkan wilayah New York. Bandar New York merupakan bandar yang pertama yang *recontrol decontrolled premises*.

Olsen, E.O telah mengkaji tentang kesan kawalan sewa terhadap bandar New York. Menurut beliau, kawalan sewa perlu dimansuhkan jikalau kadar kekosongan (*vacancy rate*) melebihi 5 %.<sup>11</sup> Oleh kerana kadar kekosongan bandar New York pada tahun 1960 adalah 2.0% maka ia tidak dimansuhkan. Di samping itu Kristof, F.S., telah

<sup>10</sup> Lett, M.R., *Rent Control : Concepts, Realities and Mechanism*, New Jersey, Rutgers, 1976, ms.1.

<sup>11</sup> Ibid, ms 109.

mengkaji tentang keadaan bangunan di bandar New York. Beliau telah membuat perbandingan antara keadaan bangunan terkawal dengan bangunan tidak dikawal, didapati bahawa bangunan terkawal adalah lebih buruk.<sup>12</sup> Kesan kemerosotan, kurang pelaburan dan kekosongan premis terkawal telah membentuk *maximum base rent* (MBR), yang mewakili kos pembaikan premis terkawal pada sewa pasaran.

Pada tahun 1971 undang-undang *Vacancy Decontrol Law* telah diperkenalkan untuk de-control bangunan-bangunan yang tidak didiami. Akan tetapi undang-undang tersebut telah dimansuhkan pada tahun 1974 dengan wujudnya *Emergency Tenant Protection Act (ETPA)*. Dibawah ETPA, kadar sewa premis terkawal boleh dinaikkan sehingga bersamaan dengan sewa pasaran apabila dikosongkan. Apabila pentadbiran bertukar dari negeri ke bandar maka *Rent Stabilization Law* telah diperkenalkan untuk premis yang dibina sebelum 1947 dan premis yang belum dikawal terdahulu.<sup>13</sup> Kawalan sewa yang diimplimentasi hari ini dikenali sebagai kawalan sewa generasi kedua.

- Kawalan Sewa di Britain

Kawalan Sewa telah diperkenalkan di Britain pada tahun 1915 dengan *Increase of Rent and Mortgage Interest (War Restriction) Bill* yang bertujuan melindungi masyarakat Britain yang termiskin.<sup>14</sup> Sehingga tahun 1939 beberapa pindaan telah dilakukan kepada akta tersebut. Akta ini hanya melindungi bangunan yang telah wujud

---

<sup>12</sup> Ibid, ms 136.

<sup>13</sup> Ibid, ms 10-12

<sup>14</sup> Partington, Martin, *Landlord and Tenant* (2 edition), London, Weidenfeld and Nicolson Ltd, 1930, ms. 153.

sehingga April 1919 dan bukan untuk unit-unit baru. Pada tahun 1923, satu akta baru telah dibentukkan iaitu *Rent and Mortgage Interest Restriction Act 1923*. di bawah akta ini semua bangunan kosong akan mengalami proses *decontrol*.<sup>15</sup>

Pada 1 September 1939, bangunan yang terkawal dan mempunyai sewa tidak melebihi £100 di London dan £75 di kawasan lain adalah dikawal di bawah sistem kawalan baru. Langkah ini telah mengakibatkan 90% daripada bangunan di keseluruhan England menjadi bangunan terkawal.<sup>16</sup>

Pada tahun 1954, *Housing Repairs and Rents Act* diperkenalkan untuk menggalakkan pembaikan dilakukan kepada bangunan terkawal dan untuk membersihkan kawasan *slum*. Pada tahun 1965 *Rent Act* diperkenalkan dan membolehkan semua premis yang sewanya £400 atau kurang (London) dan £200 (kawasan lain) terletak dibawah kawalan sewa dan apabila penyewa baru berpindah ke bangunan terkawal, bangunan tersebut secara otomatik akan menjadi *decontrol*.<sup>17</sup> Di bawah *Conservative Government's Housing Finance Act 1972*, semua bangunan yang didapati tidak sesuai didiami manusia akan mengalami proses *decontrol*. Kemudian *Housing Act 1980* diperkenalkan untuk menggantikan *Rent Act* dan di bawahnya, hampir semua bangunan terkawal telah ditukar dari *fair rent* kepada *rent regulation*.<sup>18</sup>

---

15 *Ibid*, ms. 154.

16 *Ibid*, ms. 155.

17 *Ibid*, ms. 156.

18 *Ibid*, ms. 271.

- Kawalan Sewa di Hong Kong

Kawalan sewa telah diperkenalkan di Hong Kong pada tahun 1921 apabila berlakunya penghijrahan penduduk ke dalam kawasan bandar dan untuk mengurangkan tekanan terhadap penyediaan perumahan awam oleh pihak kerajaan. Pada masa sekarang terdapat lebih 2.8 juta orang yang tinggal dalam perumahan awam dan dijangka sebanyak 40,000 buah rumah pangsa akan siap dibina pada tahun 2001. Dengan peningkatan perumahan awam maka dijangka kawalan sewa akan kurang kepentingannya pada masa hadapan.<sup>19</sup>

- Kawalan Sewa di Singapura

Di Singapura, pula, *Control of Rent Act* telah diperkenalkan apabila terdapat kekurangan perumahan dan penghuni yang ditindas dari segi tuntutan sewa yang tinggi oleh pemilik bangunan. Akta tersebut mengawal bangunan yang dibina sebelum 7 September 1947. Terdapat pelbagai tuntutan untuk memansuhkan akta tersebut dan pelbagai langkah dan strategi telah diambil untuk memansuhkan akta tersebut. Pada tahun 1970, *Controlled Premises (Special Provisions) Act* diperkenalkan dan membenarkan pemilik premis mengambil balik premis mereka untuk tujuan pembangunan semula. Akta 1970, pada mulanya hanya digunakan dalam kawasan *designated development area* dan kawasan pemeliharaan.

---

<sup>19</sup> Lok Sang Ho, 'Rent Control : Its Rational and Effects', *Urban Studies Vol 29*, 1992 : ms.1183-1184

Kawalan sewa tidak dimansuhkan, kerana menurut *Minister of National Development*, jikalau kawalan sewa dimansuhkan serentak bermakna semua premis terkawal akan mengalami proses *de-control* dan pemilik boleh mengambil balik premis mereka. Apabila ini dilakukan, pemilik akan hanya membayar pampasan dan mereka tidak perlu membuat kerja-kerja penyelenggaraan. Akan tetapi dibawah Akta 1970, premis terkawal akan *de-control* dalam peringkat-peringkat tertentu dan pemilik yang ingin mendapat milikan premis mereka mesti mempunyai plan pembangunan semula bagi bangunan mereka. Dalam kawasan pemeliharaan, pembangunan semula bermaksud kerja-kerja pemeliharaan dan pembaikpulihan.

Seterusnya pada tahun 1980, *Control of Rent (Exemption) Notification* telah diperkenalkan dan merupakan satu cara *de-control* yang ditujukan kepada premis domestik dan premis yang tidak didiami. Pada tahun 1988, *The Control of Rent (Exemption) Notification 1988* telah dikuatkuasakan untuk melindungi penyewa premis terkawal sahaja. Pada tahun 1989, *Controlled Premises (Special Provision) (Amendment) Act 1989* telah diluluskan untuk premis-premis dalam kawasan pemeliharaan. Di samping itu, pada tahun yang sama pindaan bagi Akta Perancangan dan *Urban Redevelopment Authority Act* telah diluluskan. Ketiga-tiga akta ini menyumbang terhadap rangka kerja program pemeliharaan dan membolehkan pemilikan kembali premis terkawal dalam kawasan pemeliharaan bagi tujuan kerja-kerja pembaikpulihan mengikut garis panduan pemeliharaan yang sedia ada.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Lye Lin Heng, *Landlord & Tenant*, Singapore, Utopia Press, 1990, ms 356-357.



Secara kesimpulannya, kerajaan Singapura telah cuba memansuhkan *The Control of Rent Act* dengan mengikut fasa-fasa. Peringkat fasa pertama adalah proses *de-control* premis yang didiami oleh pemilik premis terkawal dan premis terkawal yang terletak dalam kawasan *designated area of development* dan pemeliharaan. Peringkat kedua melibatkan penggunaan *Controlled Premises (Special Provision) Act* ke kawasan-kawasan selain daripada kawasan pemeliharaan. Di kawasan-kawasan tersebut, maksud pembangunans semula bermaksud meruntuhkan bangunan dan membina bangunan baru. Ini merupakan langkah yang wajar yang akan menjamin pemodenan Singapura yang pesat dan mengelakkan kehilangan bangunan-bangunan yang mempunyai nilai-nilai sejarah, budaya dan seni bina.<sup>21</sup>

- Kawalan Sewa di Delhi, India

Akta Kawalan Sewa telah diperkenalkan di Delhi selepas Perang Dunia Kedua iaitu pada tahun 1939. Perumahan di sekitar Delhi dikawal oleh *Rent Control Act 1958* yang telah dipinda pada tahun 1976 dan 1988. Delhi mengalami masalah dalam implimentasi kawalan sewa di mana terdapat sesetengah pemilik premis yang mengambil kesempatan dengan mengenakan bayaran secara keseluruhan (*lump sum*) pada bulan pertama penyewaan (terdapat sesetengah jumlah bayaran yang sama dengan sewa 6 bulan). Pemilik premis menyewakan premis dengan mengikut *Transfer of Property Act* dimana satu kontrak akan dibuat. Biasanya jangkamasa pajakan adalah dari 11 hingga 33 bulan. Apabila tempoh pajakan tamat, kontrak baru akan dibuat tetapi dengan kadar sewa yang lebih tinggi. Walaupun Delhi mengalami

---

<sup>21</sup> Ibid, ms. 391.

pelbagai masalah namun kawalan sewa masih digunakan dan ia dipinda bila terdapat perubahan dalam pasaran perumahan.<sup>22</sup>

## 1.7 Kepentingan Kajian

Persoalan-persoalan yang perlu dijawab dalam kajian ini adalah :

1. Siapa yang tinggal dalam premis terkawal ?
2. Apakah aktiviti ekonomi yang dijalankan dalam premis terkawal ?
3. Mengapa penghuni tidak meninggalkan premis terkawal ?
4. Apakah keadaan fizikal bangunan terkawal ?

Jawapan kepada persoalan tersebut akan menunjukkan kesan pemansuhan Akta Kawalan Sewa terhadap pengguna premis terkawal.

## 1.8 Metodologi

Kaedah yang digunakan dalam membuat penyelidikan ini berasaskan kajian kepustakaan dan kaedah bancian. Kajian perpustakaan dijalankan untuk mendapatkan maklumat proses implimentasi Akta Kawalan Sewa di negara-negara lain di samping untuk mengetahui bagaimana mereka membuat kajian tentang kawalan sewa, apakah pembolehubah yang digunakan dan cara mereka mengatasi masalah implimentasi akta tersebut.

---

<sup>22</sup> Wadhva, Kiran, Delhi Rent Control Act : Facts and Fallacies, *Habitat Intl Vol 17*, 1993 : ms 103-116.

Jenis data yang perlu dikumpul untuk tujuan kajian adalah :

1. Data primer iaitu meliputi hasil temu bual dengan pegawai-pegawai Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan, Dewan Bandaraya Kuala Lumpur, Dewan Perniagaan dan Perindustrian India Pulau Pinang dan Kuala Lumpur dan Jabatan Perancangan Bandar dan Desa. Bancian akan dijalankan terhadap pengguna premis yang terlibat dalam Akta Kawalan Sewa 1966. Soal selidik yang disediakan untuk menjayakan proses bancian tersebut adalah berasaskan soal selidik yang telah digunakan oleh Pusat Penyelidikan Dasar pada tahun 1992.<sup>23</sup> Soalan-soalan yang tidak berkenaan telah dikeluarkan seperti soalan tentang persepsi permintaan perumahan dan kemudahan infrastruktur sebab didapati bahawa ia tidak mempengaruhi kajian ini. Jenis soalan yang akan ditanya dalam borang soal selidik adalah etnik pemilik/penyewa, jenis kegunaan bangunan, bentuk perniagaan, taraf binaan, keadaan fizikal, taraf penghunian, bayaran sewa, lama tinggal, masalah yang dihadapi dan pandangan mereka tentang pemansuhan kawalan sewa.
2. Data sekunder meliputi semua maklumat yang diambil daripada majalah, surat khabar dan buku yang berkaitan dengan kajian yang akan dijalankan.

Setelah pembacaan yang teliti dijalankan terhadap kaedah kajian yang telah dilakukan di negara-negara lain, langkah pertama yang dilakukan adalah mendapatkan pelan susunatur yang mempunyai nombor-nombor lot yang didapati dari Majlis Perbandaran Pulau Pinang dan Dewan Bandaraya Kuala Lumpur. Pelan ini akan digunakan sebagai peta tapak semasa bancian dilakukan. Akan tetapi pelan yang didapati tidak dapat

---

<sup>23</sup> Pada tahun 1992, Pusat Penyelidikan Dasar telah menjalankan bancian terhadap premis-premis terkawal di bandaraya Georgetown. Mereka telah menggunakan soal selidik Kajian Menyeluruh Terhadap Bangunan Di Bawah Akta Kawalan Sewa 1966, Hegeri Pulau Pinang

membezakan bangunan terkawal dengan bangunan baru. Untuk tujuan membezakan antara bangunan terkawal dan bangunan baru kriteria-kriteria berikut dilakukan :

1. Senarai Penilaian 1948 bagi kawasan kajian didapati dari Jabatan Penilaian Majlis Perbandaran Pulau Pinang dan Jabatan Penilaian Dewan Bandaraya Kuala Lumpur. Bangunan-bangunan yang tersenarai dalam Senarai Penilaian adalah bangunan-bangunan terkawal dan yang tidak terkandung dalam Senarai tersebut adalah bangunan baru yang dibina selepas 31 hb Januari 1948.
2. Senarai bangunan-bangunan yang terkeluar dari Akta Kawalan Sewa 1966 (decontrol) disemak dan ia ditolak daripada jadual peyenaraian dan senarai lengkap bangunan-bangunan terkawal diperolehi.

Langkah seterusnya merupakan penyediaan soal selidik. Pemprosesan akan dilakukan setelah bancian dilakukan. Pemprosesan data akan menggunakan dBase IV bagi kawasan Jalan Tunku Abdul Rahman manakala perisian SPSS untuk kawasan Little India.

Di samping itu, langkah-langkah berikut akan diambil untuk menjayakan kajian ini:

- Menentukan keadaan sosio ekonomi, pendapatan dan jenis aktiviti penduduk di dalam premis terkawal di Little India dan kawasan sekitar Jalan Tunku Abdul Rahman. Maklumat ini akan didapati daripada Dewan Bandaraya Kuala Lumpur. Untuk kawasan kajian Little India bancian tidak akan dibuat memandangkan data-data telah diperolehi oleh kajian Studio 500 Perancangan<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Studio 500 Perancangan di Pusat Pengajian Perumahan Bangunan dan Perancangan, USM telah menjalankan bancian di kawasan Little India pada semester pertama sidang 1996/1997. Bancian telah dijalankan terhadap semua bangunan terkawal yang tidak dibanci oleh Pusat Penyelidikan Dasar pada tahun 1992. Data-data bancian yang akan digunakan adalah dalam bentuk data SPSS.

pada semester pertama sidang 1996/1997. Manakala untuk kawasan sekitar Jalan Tunku Abdul Rahaman, maklumat ini akan didapati dari bancian yang akan dijalankan. Penganalisaan data soal selidik akan menggunakan kaedah dBase. Maklumat lebih akan didapati daripada Dewan Bandaraya Kuala Lumpur. Data-data ini diperlukan untuk menunjukkan keadaan hidup pengguna bangunan terkawal.

- Bilangan bangunan yang telah mengalami proses *decontrol* akan didapati daripada Dewan Bandaraya Kuala Lumpur. Data ini akan menunjukkan bahawa terdapat kemahuan daripada pihak pemilik bangunan untuk mengeluarkan bangunan mereka dari kawalan Akta tersebut.
- Masalah yang dihadapi oleh pemilik premis terkawal akan didapati sama ada dengan menjalankan bancian dan daripada keratan surat khabar. Pendapat pihak pentadbir juga akan diambilkira dengan menjalankan temurama. Temurama yang akan dijalankan akan bercorak pertanyaan pendapat. Ini dapat membantu dari segi mengetahui keputusan kerajaan untuk memansuhkan akta tersebut.

## 1.9 Cadangan Organisasi Tesis

Bab 1.0 merupakan bab pendahuluan bagi kajian yang menerangkan tujuan kajian ini dijalankan dengan menyatakan pernyataan masalah, matlamat kajian dan objektif-objektif yang hendak dicapai dengan kajian yang dijalankan. Di samping itu bab ini menerangkan bagaimana kajian dijalankan dan persoalan kajian. Bab ini akan

menjelaskan kajian teori mengenai kajian terdahulu kawalan sewa di negara-negara lain.

Bab 2.0 menerangkan latarbelakang kawalan sewa di Malaysia. Perincian isikandungan Akta Kawalan Sewa 1966 akan dibincangkan untuk menerangkan jenis bangunan yang dikawal dan bagaimana decontrol sesebuah bangunan. Seterusnya isu dan masalah implimentasi Akta Kawalan Sewa 1966 akan dibincangkan untuk menerangkan keperluan memansuhkan akta tersebut.

Bab 3.0 merupakan bab yang akan menerangkan kawasan kes kajian iaitu Pulau Pinang dan Kuala Lumpur. Latarbelakang kawasan kajian Little India, Georgetown dan Jalan Tunku Abdul Rahman akan diterangkan. Di samping itu keadaan sedia ada kawasan kajian akan diterangkan.

Bab 4.0 merupakan bab yang akan menganalisis data-data yang telah dikumpul. Analisis akan dijalankan untuk mengetahui taburan penduduk, jenis aktiviti ekonomi yang dijalankan dalam kawasan kajian dan keadaan fizikal bangunan dalam kawasan kajian.

Bab 5.0 akan menerangkan implikasi pemansuhan Akta Kawalan Sewa 1966 terhadap pengguna premis terkawal. Antara kesan-kesan yang akan dibincangkan adalah kenaikan sewa, kehilangan kegiatan aktiviti ekonomi, kehilangan tempat tinggal dan pembangunansemula. Di samping itu bab ini akan mencadangkan cara memansuhkan Akta Kawalan Sewa 1966.

Bab 6.0 merupakan bab kesimpulan yang akan menerangkan kesemua penemuan kajian dan kejayaan kajian yang telah dijalankan.

## **2.0 KAWALAN SEWA DI MALAYSIA**

### **2.1 Pengenalan**

Bab ini akan membincangkan tentang latarbelakang dan isikandungan Akta Kawalan Sewa 1966. Ini akan memberi penjelasan tentang apakah fungsi kawalan sewa dan bagaimana akta tersebut dapat melindungi penyewa-penyewa premis terkawal. Contoh-contoh akan dibincangkan untuk membolehkan pemahaman tentang keputusan mahkamah dalam sesetengah kes kawalan sewa. Di samping itu masalah-masalah yang telah dihadapi dalam tempoh penggunaan akta tersebut akan dibincangkan. Antara aspek yang akan dilihat adalah kenyataan pemansuhan Akta Kawalan Sewa pada tahun 1992 dan bagaimana keputusan tersebut telah diubahkan, penyalahgunaan hak-hak sebagai penyewa premis terkawal, keadaan bangunan dan lain-lain masalah. Bahagian ini adalah penting untuk memberi pemahaman tentang masalah yang berlaku dalam penggunaan kawalan sewa selama 49 tahun.

### **2.2 Latarbelakang Akta Kawalan Sewa di Malaysia**

Kawalan sewa merupakan cara untuk mengawal harga pasaran perumahan. Negara-negara di dunia ini telah menggunakan beberapa cara untuk mengawal nilai sewa sama ada dengan menetapkan jenis bangunan yang akan dikawal; menaikkan kadar sewa bangunan setiap tahun atau menaikkan sewa bangunan apabila terdapat perubahan penyewa. Banyak negara Eropah telah memperkenalkan kawalan sewa