



Pemakaian Lesen Pendudukan Sementara dalam memperuntukkan keselamatan pegangan tanah: Satu keperluan terhadap Pendekatan Pembangunan Manusia

Kiky Kirina Abdillah^{1,2}, Azima Abdul Manaf¹, Abd Hair Awang¹

¹Pusat Pengajian Sosial, Pembangunan dan Persekitaran, Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan, Universiti Kebangsaan Malaysia (UKM)

²Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan, Universiti Malaysia Sarawak (UNIMAS)

Correspondence: Azima Abdul Manaf (email: azima@ukm.edu.my)

Received: 09 July 2021; Accepted: 11 May 2022; Published: 31 May 2022

Abstrak

Perumahan yang selamat merupakan salah satu komponen penting kepada jaminan penghidupan. Namun bagi golongan isi rumah berpendapatan rendah di bandar, ia menjadi satu cabaran kerana kekangan yang dihadapi dari segi akses bagi mendapatkan tanah yang selamat, sesuai serta mampu milik. Artikel ini membincangkan isu keselamatan pegangan tanah dalam kalangan isi rumah yang tidak memiliki hak pemunyaan ke atas tanah. Ia dianalisis dengan menggunakan instrumen pegangan tanah yang dikenali sebagai Lesen Pendudukan Sementara (LPS) yang mengandungi prinsip-prinsip asas Pendekatan Pembangunan Manusia. Kajian ini menggunakan kaedah analisis kandungan data sekunder yang diperolehi daripada dokumen rasmi dari institusi-institusi pembangunan dunia dan kajian lepas. Hasil kajian mendapati, penerapan prinsip-prinsip asas Pendekatan Pembangunan Manusia menerusi pemakaian LPS mampu memperuntukkan keselamatan pegangan tanah kepada isi rumah melalui dua cara. Pertama, membekalkan jaminan perlindungan kepada isi rumah dari tindakan pengusiran oleh pihak berkuasa atau pihak ketiga menerusi pemakaian prinsip ekuiti yang memberi peluang kepada isi rumah mendapatkan akses kepada tanah milik kerajaan secara sah. Kedua, membekalkan keyakinan kepada isi rumah untuk menggunakan tanah secara aman dan mengaut faedah daripada pelaburan yang dilakukan ke atas tanah tersebut. Di sini, prinsip kecekapan memberi peluang isi rumah menggunakan tanah berdasarkan keupayaan sumber manusia dan kewangan yang dimiliki, pemerkasaan membolehkan isi rumah membuat keputusan berhubung isu perumahan dan penaiktarafan pegangan manakala kemampunan pula membolehkan rakyat dan pihak berkuasa mencapai objektif pembangunan yang memberi faedah kepada semua. Kajian ini menyimpulkan bahawa penerapan prinsip-prinsip Pendekatan Pembangunan Manusia menerusi pemakaian LPS mampu membekalkan keselamatan pegangan tanah kepada golongan isi rumah berpendapatan rendah di bandar.

Kata kunci: isi rumah berpendapatan rendah, keselamatan pegangan tanah, Lesen Pendudukan Sementara (LPS), Pendekatan Pembangunan Manusia, pentadbiran tanah, perumahan bandar.

The application of Temporary Occupation License in providing land tenure security: The need for a Human Development Approach

Abstract

Housing security is one of the essential components of secure livelihood. However, in urban areas, it becomes a challenge to the lower-income households due to their inaccessibility to proper, secure and affordable land for housing. This study takes a closer look on the issue of land tenure security among non-landowners through the application of a land instrument known as the Temporary Occupation License (TOL) which contained several principles of the Human Development Approach. This study employs content analysis of secondary data obtained from official documents of world development institutions as well as past research. Findings showed that application of the principles of the Human Development Approach embedded within TOL results in enhanced land tenure security to urban low-income households in two forms. Firstly, protecting them against the threat of eviction through the principle of equity in which TOL provides opportunity for non-landowners with legal access to state land. Secondly, assuring the households that they are able to gain benefits of labor and capital invested in land. For instance, the principle of efficiency allows households to utilize land according to their financial and human resource capabilities; empowerment allows them to make decisions pertaining to housing and tenure upgrading, whereas sustainability allows citizens and authority to achieve developmental results that benefits both parties. The study concludes that the pursuit of the Human Development Approach through the usage of TOL can indeed enhance land tenure security for urban low-income households.

Keywords: low-income households, land tenure security, Temporary Occupation License (TOL), Human Development Approach, land administration, urban housing.

Pengenalan

Tanah merupakan sumber alam yang sangat penting kepada manusia. Selain berfungsi menghasilkan makanan dalam bentuk hasil tanaman, tanah juga digunakan bagi tujuan membina perumahan. Keupayaan membina perumahan yang selamat merupakan salah satu komponen penting jaminan penghidupan (Fukuda-Parr & Kumar, 2003). Perumahan yang selamat bukan sahaja memenuhi keperluan penghuni, namun turut membekalkan kesejahteraan kepada isi rumah dan seterusnya meningkatkan kualiti hidup dalam masyarakat (Junaidi et al., 2018). Namun di kawasan bandar, keupayaan membina perumahan yang selamat merupakan satu cabaran kepada golongan berpendapatan rendah (Chamhuri et al., 2016). Ini disebabkan kekangan dari segi akses bagi mendapatkan tanah yang selamat, sesuai serta mampu milik (Narain, 2009). Sebagai kesan, kebanyakan negara sedang membangun menghadapi masalah kewujudan petempatan setinggan (Aldrich, 2016). Selain menyumbang kepada masalah kemiskinan bandar, pertumbuhan petempatan setinggan turut meningkatkan jumlah golongan mudah terancam dalam masyarakat (Chamhuri et al., 2016; Payne & Durand-Lasserve, 2012) dan menyebabkan berlakunya proses rebakan ke kawasan pinggir bandar bagi memenuhi keperluan perumahan masyarakat yang semakin meningkat (Samruhaizad et al., 2014).

Kajian oleh Uwayezu dan de Vries (2019) mendapati, wujud pelbagai halangan bagi golongan berpendapatan rendah di bandar untuk mendapatkan akses kepada pegangan tanah yang selamat. Antaranya termasuklah eksploitasi politik (Payne & Durand-Lasserve, 2012), halangan sumber akibat harga tanah yang terlalu tinggi (Sitko & Jayne, 2014) serta pelaksanaan dasar dan polisi yang tidak fleksibel sehingga memberi kesan ke atas aspek peruntukan, peraturan dan proses pegangan tanah oleh masyarakat (Shi et al., 2018; Davy, 2014, 2012; Nyametso, 2012). Keadaan ini berpunca dari kemunculan pendekatan neoliberal pada tahun 1980an yang memberi penekanan kepada aspek pemunyaan tanah secara individu melalui tindakan pelupusan oleh pihak berkuasa yang harus dilakukan mengikut lunas undang-undang (Payne, 2001; Durand-Lasserve, 2006; van Gelder, 2010a, 2010b; van Gelder & Luciano, 2015). Menerusi pendekatan neoliberal, tanah dianggap sebagai bahan komoditi penting untuk diolah bagi menghadapi keadaan kemelesetan ekonomi (Moser, 1998; de Soto, 2000). Pendekatan neoliberal turut melihat usaha pembangunan berasaskan kuasa pasaran sebagai paling ideal bagi meningkatkan kecekapan urusan pentadbiran tanah sekaligus menjamin kesejahteraan hidup masyarakat (Deineger, 2003).

Keadaan ini seterusnya menimbulkan pelbagai persoalan berhubung isu keselamatan pegangan tanah terutama dalam kalangan penduduk di negara sedang membangun. Ini kerana, sistem pegangan tanah yang diamalkan bersifat dikotomi di mana kesahan pegangan (*tenure legality*) wujud di antara pegangan secara penuh ke atas hartanah (*full title to property*) sehingga pegangan secara haram (*completely illegal*). Dalam sesetengah keadaan, terdapat lebih daripada satu sistem pegangan tanah yang diperakui oleh undang-undang dan diguna pakai dalam masyarakat (Payne, 2001; Durand-Lasserve & Selod, 2009; van Gelder, 2010b). Sebagai contoh, pegangan tanah secara adat di Afrika dan Asia Tenggara dan pegangan tanah secara Islam di negara-negara Timur Tengah (Payne & Durand-Lasserve, 2012).

Justeru, peruntukan keselamatan pegangan tanah melalui kaedah pemberimilikan dokumen hak milik tidak sesuai digunakan dalam konteks masyarakat negara sedang membangun kerana sistem pegangan tanah yang diamalkan bersifat *continuum*. Pelaksanaan dasar dan polisi tanah tidak fleksibel yang terlalu menekankan kepada pendekatan bersifat pemunyaan secara individu juga akhirnya mewujudkan satu corak pegangan tanah yang rigid serta kurang mampu milik berbanding sebelumnya terutamanya terhadap golongan berpendapatan rendah.

Oleh itu, kaedah penyelesaian yang lebih pragmatik serta sesuai dengan konteks budaya dan keperluan sebenar masyarakat harus diberikan perhatian sewajarnya. Ini kerana, sistem pentadbiran tanah bersifat '*top-down*' yang hanya memberi fokus terhadap tindakan strategik tidak sesuai dengan konteks sosiobudaya masyarakat di negara sedang membangun terutama dalam kalangan isi rumah yang berpendapatan rendah. Sebaliknya menurut Alder (1999), keselamatan pegangan tanah boleh diperuntukkan melalui tindakan normatif dan proses kawal selia yang mudah. Justeru, sistem pentadbiran tanah harus diubah agar lebih bersifat '*bottom-up*' iaitu dengan mengambil kira pandangan serta norma pemegangan tanah yang sesuai dengan konteks kehidupan masyarakat setempat (Kim et al., 2019). Ini bagi mengelakkan rencana pembangunan yang dilaksanakan hanya sekadar memenuhi keperluan teknokratik golongan penggubal polisi, pentadbir dan pengamal pembangunan namun gagal dalam memahami elemen-elemen subjektif yang membentuk realiti kehidupan golongan isi rumah berpendapatan rendah (Chambers, 1995).

Artikel ini bertujuan membincangkan penggunaan instrumen pegangan tanah iaitu Lesen Pendudukan Sementara (LPS) yang mengandungi prinsip-prinsip asas Pendekatan Pembangunan

Manusia dalam memperuntukkan keselamatan pegangan tanah kepada golongan isi rumah berpendapatan rendah. Ia sebagai justifikasi kepada dakwaan yang menyatakan bahawa keselamatan pegangan tanah boleh dicapai tanpa perlu bergantung kepada pendekatan konvensional seperti kaedah pemberimilikan dokumen hak milik secara individu. Dari segi metodologi, kajian ini menggunakan kaedah analisis kandungan berasaskan data sekunder yang diperoleh dari pelbagai sumber termasuk dokumen rasmi dari institusi pembangunan dunia dan kajian lepas.

Keselamatan pegangan tanah

Keselamatan pegangan tanah merujuk kepada ‘keyakinan’ seseorang individu terhadap “hak untuk mendapatkan perlindungan efektif dari pihak berkuasa terhadap sebarang bentuk tindakan pengusiran” (Payne & Durand-Lasserve, 2012, p.8). Ini termasuk “pemindahan secara kekal atau sementara yang bertentangan dengan kehendak individu, isi rumah dan/atau komuniti daripada rumah dan/atau tanah yang di diami tanpa peruntukan atau akses kepada undang-undang yang sesuai serta perlindungan lain yang diiktiraf di peringkat antarabangsa” (COHRE, 2003 dalam Durand-Lasserve & Selod, 2009, p.6).

Selain itu, keselamatan pegangan tanah juga wujud apabila individu mempunyai keyakinan bahawa beliau mempunyai hak untuk menggunakan tanah secara berterusan dan mengaut faedah dari pelaburan ke atas tanah tersebut (van Asperen & Zevenbergen, 2007 dalam Nyametso, 2012). Dalam konteks ini, keselamatan pegangan tanah disandarkan kepada faktor tempoh masa. Hal ini menjadi rasional kepada dasar kerajaan seperti Malaysia memberikan tempoh pajakan sehingga 99 tahun lamanya (Kadouf, 2011).

Dari segi elemen yang membentuk konsep keselamatan pegangan tanah, ia terdiri daripada dua iaitu elemen objektif dan subjektif (Deineger, 2003; Kadouf, 2011). Elemen objektif merujuk kepada “persetujuan di antara individu atau kumpulan terhadap segala aspek berkaitan tanah atau kediaman yang diurusadbir atau dikawal oleh satu kerangka pentadbiran atau undang-undang (statutori atau adat) (UN-Habitat, 2004, p.11). Dalam erti kata lain, keselamatan pegangan tanah melibatkan segala hal berkaitan tanah yang termaktub secara jelas di dalam satu set undang-undang yang bersifat adil (Payne & Durand-Lasserve, 2012). Sebagai contoh, sistem pegangan tanah di Malaysia yang berlandaskan kepada Sistem Torrens (Kadouf, 2011; Muhammad Fathi Yusof, 2016). Dari segi keselamatan pegangan tanah, ia turut dikenali sebagai keselamatan pegangan tanah *De Jure*.

Elemen subjektif pula merujuk kepada persepsi individu terhadap risiko keterdedahan kepada tindakan pengusiran oleh pihak berkuasa atau pihak ketiga (Razzaz, 1993). Sepertimana menurut Doebele, “meskipun pemegangan tanah secara amnya dianggap sebagai sebuah konstruk undang-undang, namun secara dasar, ia adalah apa yang terkandung di dalam fikiran (persepsi) mereka yang terlibat” (1978, p.111 dalam van Gelder, 2007). Antara contoh keselamatan pegangan tanah berbentuk persepsi adalah keselamatan pegangan tanah *De Facto* dan *Perceived*.

Walau bagaimanapun, dalam konteks kajian ini, penelitian hanya berfokus kepada keselamatan pegangan tanah *De Jure*. Ini kerana, instrumen pegangan tanah iaitu Lesen Pendudukan Sementara (LPS) merupakan satu instrumen yang secara teori mempunyai tahap keselamatan yang paling tinggi kerana diiktiraf secara undang-undang. Namun berbeza dengan pemunya, pemegang LPS tidak mempunyai hak pemunyaan ke atas tanah disamping hak

penggunaan dan kepentingan pemegang LPS juga lebih rendah berbanding pemunya (Muhammad Fathi Yusof, 2016; van Gelder, 2010a).

Lesen Pendudukan Sementara

Dari sudut pentadbiran tanah, pemakaian Lesen Pendudukan Sementara (LPS) sebagai instrumen pegangan tanah merupakan satu bentuk manifestasi sistem pegangan tanah statutori. Ia dibuat berpandukan kepada kerangka undang-undang, justeru hak pegangan dan kepentingan individu ke atas tanah adalah sangat terjamin (Payne & Durand-Lasserve, 2012).

Namun berbeza dengan pemunya yang memiliki dokumen hak milik, pemegang LPS hanya diberikan satu bentuk lesen oleh pihak berkuasa yang memberi kebenaran kepadanya untuk menduduki tanah kerajaan secara sah untuk tempoh sementara (Kadouf, 2011; Muhammad Fathi Yusof, 2016). Dalam ertikata lain, tidak seperti pemunya, pemegang LPS tidak memiliki hak pemunyaan ke atas tanah yang didiami. Tempoh sah laku pula adalah tertakluk kepada budi bicara pihak berkuasa dan boleh diperbaharui secara permohonan. Kegagalan memperbaharui lesen boleh menyebabkan pemegang lesen sedia ada dianggap sebagai penceroboh sekaligus berhadapan dengan tindakan pengusiran oleh pihak berkuasa (Kadouf, 2011; Muhammad Fathi Yusof, 2016).

Pemegang LPS juga mempunyai keterbatasan dari segi penggunaan tanah. Hal ini kerana, tanah berstatus LPS adalah tertakluk kepada syarat-syarat penggunaan seperti yang telah dinyatakan pada lesen. LPS juga tidak boleh dipindah hak milik, diwariskan secara pusaka atau dihadiahkan kepada pihak lain. LPS hanyalah untuk kegunaan sendiri dan akan 'mati' bersama-sama pemegangnya (Kadouf, 2011). Meskipun dikecualikan daripada pembayaran premium dan cukai tanah, pemegang LPS masih tetap perlu membayar caj tahunan. Kegagalan berbuat demikian boleh menyebabkan pihak berkuasa menarik semula lesen yang telah diberikan. Dan sekiranya pihak berkuasa berhasrat untuk menamatkan pemegangan individu ke atas tanah, mereka boleh berbuat demikian dengan cara mengemukakan notis pengosongan dalam tempoh sekurang-kurangnya tiga bulan serta membuat bayaran pampasan kepada pemilik.

Meskipun memiliki kekurangan berbanding dokumen hak milik, LPS mampu membekalkan keselamatan pegangan tanah kepada golongan berpendapatan rendah kerana ia mengandungi prinsip-prinsip asas Pendekatan Pembangunan Manusia yang bersifat normatif seperti; ekuiti, kecekapan, pemeraksanaan dan kemampunan. Pendekatan bersifat normatif lebih sesuai diadaptasi dalam konteks pentadbiran tanah di negara sedang membangun kerana tanah merupakan satu isu yang harus dilihat dalam kerangka politik, ekonomi, sejarah, perundangan, sosial dan budaya yang lebih luas. Ini kerana, tanah merupakan satu isu yang sensitif, kompleks serta bersifat kontekstual justeru setiap permasalahan yang timbul memerlukan kaedah penyelesaian yang berbeza.

Pendekatan Pembangunan Manusia

Pendekatan Pembangunan Manusia melihat pencapaian kesejahteraan hidup manusia sebagai lebih dari sekadar kejayaan menghasilkan komoditi atau mengumpulkan aset (Sen, 1989, 1997, 2008; Ghosal, 2002; Nussbaum, 2000). Objektif utama pembangunan sebaliknya bertujuan untuk mewujudkan satu bentuk persekitaran yang menyokong proses pemberdayaan manusia bagi

mbolehkan mereka menikmati satu bentuk kehidupan yang diinginkan (Sen, 1987, 2000; UI-Haq, 1995; Abdul Rahman, 2003). Bagi pendukung pendekatan ini, manusia bukan sahaja dilihat sebagai alat tetapi juga sebagai matlamat akhir dalam sesuatu rencana pembangunan (Alkire, 2010; Alkire & Deneulin, 2009). Justeru, kesejahteraan atau kualiti hidup manusia harus mengambil kira petunjuk subjektif yang merujuk kepada aspek persepsi individu itu sendiri bagi melihat sejauhmana keperluannya dapat dipenuhi (Zaimah et al., 2012).

Pendekatan Pembangunan Manusia memberi penekanan kepada aspek subjektif iaitu dengan cara memperluaskan pilihan individu (UI-Haq, 1995) dan membina keupayaan individu tersebut serta menggunakannya secara optimum (Sen, 1987, 2000; Nussbaum, 2000, 2011; Abdul Rahman, 2003). Ia penting bagi membolehkan seseorang individu berupaya merealisasikan potensi diri tanpa sebarang halangan. Menurut Sen (1999), seseorang individu yang tidak memiliki halangan dari segi keupayaan mampu menjalani fungsi ekonomi dan sosial secara lebih efisien bagi memenuhi keperluan diri, keluarga, komuniti dan masyarakat sekaligus menjalani hidup dengan lebih sejahtera. Di samping itu, keupayaan membuat keputusan sendiri berhubung perkara-perkara yang akan memberi kesan kepada hidup seseorang individu atau masyarakat juga membolehkan individu atau masyarakat tersebut mampu menikmati kesejahteraan hidup dalam konteks pilihan masing-masing (UI-Haq, 1995). Kedua-dua aspek ini merupakan indikator terpenting bagi mencapai kesejahteraan hidup menurut Pendekatan Pembangunan Manusia.

Bagi mengoptimumkan aspek memperluaskan pilihan dan pembinaan keupayaan individu, aspek interaksi serta peranan di antara struktur dan agensi sangat diberi perhatian (Sen, 1987, 2000; Nussbaum, 2000, 2011; Abdul Rahman, 2003). Dalam konteks ini, agensi merujuk kepada individu atau komuniti manakala struktur pula merujuk kepada kerangka pemboleh (*enabling framework*) seperti undang-undang, dasar, polisi atau proses pembangunan yang dikawal oleh suatu badan atau pihak berkuasa. Usaha di peringkat struktur adalah dengan mewujudkan pelbagai kerangka pemboleh yang kondusif manakala agensi pula memainkan peranan untuk memanfaatkan peluang yang telah diwujudkan oleh struktur tersebut (Nussbaum, 2011; Abdul Rahman, 2003).

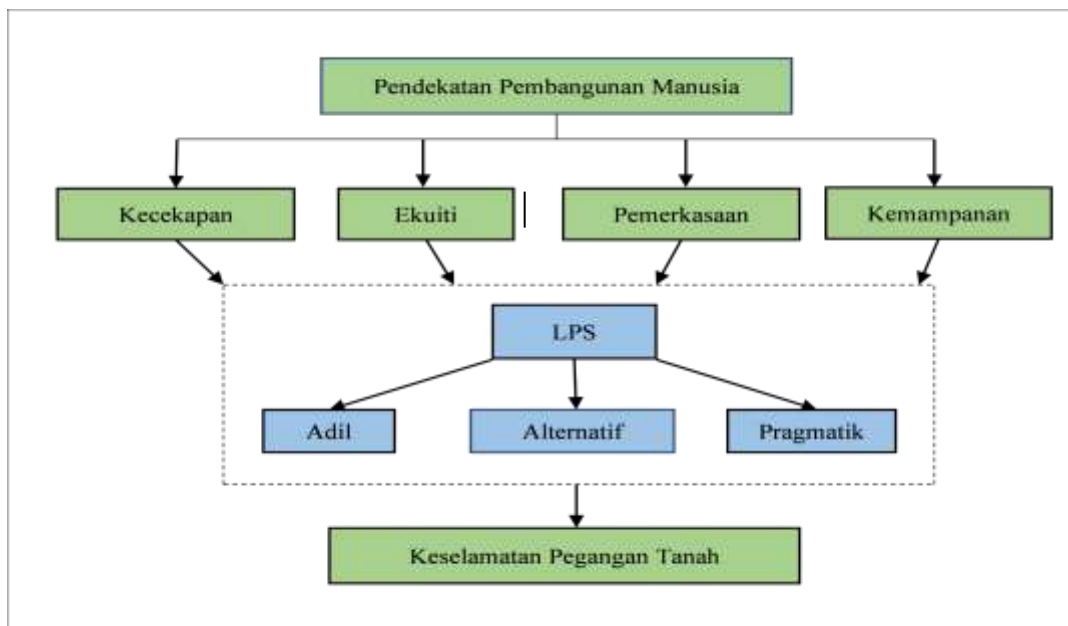
Dalam menilai keberkesanan sesuatu proses pembangunan, terdapat beberapa prinsip asas yang sangat ditekankan oleh Mahbub UI-Haq (1995). Prinsip-prinsip tersebut adalah; ekuiti, kecekapan, pemerikasaan dan kemampunan. Ekuiti merujuk kepada keadilan dan kesaksamaan dari segi pengagihan sumber dan peluang kepada semua lapisan masyarakat. Ia mengambil maklum bahawa golongan yang tidak memiliki peluang sama rata akibat pelbagai kekurangan yang dialami memerlukan bantuan khusus dalam bentuk tindakan afirmatif dari pihak berkuasa. Kecekapan pula merujuk kepada pelbagai kaedah intervensi yang memaksimumkan peluang peningkatan keupayaan fungsi ekonomi dan sosial individu dengan cara mengoptimumkan penggunaan sumber bahan, manusia dan institusi. Manakala pemerikasaan merujuk kepada proses yang membolehkan individu melihat dirinya berkemampuan untuk membuat keputusan berkaitan perkara-perkara yang akan memberi kesan terhadap kehidupannya sendiri atau dalam ertikata lain, sebagai agen pembangunan yang aktif dan bukan sekadar berperanan sebagai penerima. Dan yang terakhir, kemampunan iaitu proses pembangunan yang mampu mewujudkan situasi menang-menang kepada semua pihak (Alkire & Deneulin, 2009).

Dari perspektif pentadbiran tanah, Pendekatan Pembangunan Manusia menyumbang kepada wacana keselamatan pegangan tanah kerana ia menekankan kepentingan memperluaskan pilihan dan citarasa individu berhubung jenis pegangan tanah serta melindungi hak semua kumpulan dalam masyarakat termasuk golongan berpendapatan rendah untuk menggunakan

tanah bagi tujuan kelangsungan hidup. Dengan mewujudkan medium kepada individu untuk membuat pilihan, pemegangan tanah tidak lagi menjadi sesuatu yang rigid selain bersifat lebih mampu milik. Manakala dengan memberi jaminan perlindungan terhadap hak setiap individu untuk menggunakan tanah, ia mewujudkan kestabilan serta mengurangkan kegusaran tentang risiko pengusiran sekaligus membolehkan isi rumah fokus menjalani fungsi sosioekonomi secara optimum bagi memenuhi keperluan diri dan keluarga. Semua ini boleh dicapai menerusi penciptaan kerangka undang-undang pegangan tanah yang sesuai dengan norma masyarakat setempat dan dilaksanakan dengan cara melibatkan masyarakat ke dalam proses pembuatan keputusan. Pelaksanaan undang-undang pegangan yang fleksibel membolehkan pelbagai instrumen pegangan alternatif seperti LPS disuapadankan dengan sumber yang dimiliki oleh masyarakat dan seterusnya memenuhi keperluan mereka yang sebenar (Rao, 2018; Anaifo, 2014; UN-Habitat, 2004).

Aplikasi Pendekatan Pembangunan Manusia dalam konteks Pemakaian Lesen Pendudukan Sementara

Lesen Pendudukan Sementara (LPS) merupakan satu instrumen pegangan tanah yang mengandungi prinsip-prinsip Pendekatan Pembangunan Manusia yang berasaskan tindakan normatif. Perbincangan di bahagian ini memfokuskan kepada hubungkait di antara keempat-empat prinsip asas Pendekatan Pembangunan Manusia iaitu; ekuiti, kecekapan, pemeraksanaan dan kemampanan dengan elemen-elemen yang terkandung dalam pemakaian LPS iaitu adil, alternatif dan pragmatik. Ia bertujuan untuk memahami bagaimana penerapan prinsip-prinsip tersebut menyumbang kepada pembentukan keselamatan pegangan tanah kepada golongan bukan pemunya. Gambaran secara ringkas berkaitan hubungkait tersebut ditunjukkan dalam Rajah 1.



Rajah 1. Aplikasi Pendekatan Pembangunan Manusia menerusi pemakaian Lesen Pendudukan Sementara (LPS) dalam memperuntukkan keselamatan pegangan tanah.

Dari segi ekuiti, LPS mengandungi elemen keadilan (dari segi pengagihan sumber) iaitu dengan cara memberi peluang kepada segenap lapisan masyarakat termasuk golongan bukan pemunya untuk memperolehi akses kepada tanah bagi pelbagai tujuan termasuklah perumahan. Pemakaian prinsip ekuiti tersebut adalah selaras dengan hak-hak intergral lain individu yang termaktub dalam perlembagaan seperti hak untuk hidup, hak untuk menikmati kebebasan atau hak untuk memiliki harta (Kadouf, 2011). Dalam konteks ini, LPS memberi kebenaran kepada pemegang lesen untuk menggunakan tanah secara aman bagi tujuan memenuhi keperluan hidup selama mana ia tidak bertentangan dengan syarat-syarat pemegangan yang telah digariskan (Muhamad Fathi Yusof, 2016). Prinsip ekuiti terwujud apabila LPS, sebagai sebuah instrumen pegangan mampu memperuntukkan golongan yang tidak memiliki hak pemunyaan ke atas tanah dengan akses untuk menggunakan tanah milik kerajaan secara sah yang sebelum ini mustahil berlaku disebabkan faktor-faktor seperti ketidakmampuan mereka memenuhi syarat-syarat bagi mendapatkan dokumen hak milik (pembayaran premium, cukai tanah atau caj-caj lain berkaitan). Sebagai sebuah instrumen yang bersifat normatif, LPS memudahkan pemegangan tanah oleh golongan berpendapatan rendah di samping menunjukkan komitmen pihak berkuasa yang cakna dengan kewujudan pelbagai latar belakang sosioekonomi dalam masyarakat. Pemakaian LPS memperluaskan peluang segenap masyarakat untuk membuat pilihan berhubung jenis pegangan tanah sekaligus menyebabkan pemegangan tanah tidak lagi bersifat rigid sebaliknya bersifat lebih mampu milik.

Dari segi kecekapan pula, pemakaian LPS memberikan alternatif kepada pihak berkuasa untuk memanfaatkan tanah yang terbiar tanpa perlu melalui proses pengklasifikasian semula (Payne & Durand-Lasserve, 2012). Dalam masa yang sama, ia turut memberi peluang kepada isi rumah berpendapatan rendah mengolah dan menggunakan tanah tersebut sesuai dengan keupayaan sumber kewangan dan manusia yang dimiliki (Anaafo, 2018). Hal ini mewujudkan situasi menang-menang kepada kedua-dua pihak sekaligus meningkatkan aspek kecekapan penggunaan tanah. Dalam konteks ini, penggunaan LPS sebagai instrumen pegangan alternatif berpotensi memberi gambaran berhubung jenis sistem pegangan tanah yang sesuai dengan konteks kehidupan masyarakat setempat. Ini kerana, selain berfungsi sebagai sebuah strategi adaptasi dalam mencari jalan penyelesaian kepada masalah pertindihan pelbagai bentuk pegangan tanah, pemakaian LPS juga mampu memberikan petunjuk berhubung elemen-elemen yang sesuai atau kurang sesuai digunapakai dalam konteks sosiobudaya pemilikan tanah masyarakat setempat (Payne & Durand-Lasserve 2012). Hujah ini disokong oleh hasil dapatan Gilbert (2002) dan Alder (1999) yang mendapati, tidak semua individu atau komuniti mahu atau memerlukan dokumen hak milik sebagai pra-syarat bagi mencapai kesejahteraan dalam konteks pemegangan tanah.

Dari segi pemeraksanaan, pemakaian LPS merupakan satu bentuk manifestasi sistem pegangan tanah yang pragmatik kerana ia membolehkan isi rumah menaiktaraf hak dan kepentingan ke atas tanah secara berperingkat, sesuai dengan kemampuan sumber yang dimiliki disamping turut mengambil kira aspek keupayaan sumber manusia yang dimiliki oleh institusi pentabiran yang terlibat (Durand-Lasserve & Selod, 2009; Fourie, 1998). Sebagai sebuah instrumen yang bersifat memperkasa, LPS memberi peluang kepada isi rumah membangun mentransformasikan tanah dan kediaman sesuai dengan keperluan dan keutamaan anggota isi rumah (Mora et al., 2019). Masa yang diperuntukkan di antara tempoh peralihan pegangan dengan pemberimilikan tanah juga memberi peluang kepada isi rumah untuk menyusun strategi bagi mengumpul dana yang akan digunakan pada peringkat seterusnya dalam proses penaiktarafan pegangan tanah (Durand-Lasserve & Royston, 2002). Di samping itu, LPS turut

melindungi hak pemilik tanah untuk bertindak terhadap sebarang bentuk pencerobohan termasuk oleh pihak berkuasa sepanjang tempoh sah pemegangannya ke atas tanah tersebut (Muhammad Fathi Yusof, 2016). Sebagai contoh, jika berlaku keadaan di mana pihak berkuasa ingin menamatkan LPS lebih awal dari tempoh yang sepatutnya, prinsip *common law* yang mengkehendaki pihak berkuasa untuk mengemukakan notis pengosongan dalam tempoh munasabah dan membuat bayaran pampasan adalah terpakai (Kadouf, 2011).

Dari segi kemampanan pula, pemegangan tanah secara LPS membolehkan individu mendapatkan akses kepada tanah tanpa menjejaskan kuantum hak pegangan pihak berkuasa/kerajaan ke atas tanah tersebut (Kadouf, 2011). Bagi golongan masyarakat, dasar sebegini mendatangkan manfaat kerana ia memperuntukkan mereka dengan akses yang cepat kepada tanah dengan kos yang minimal berbanding proses pemberimilikan dokumen hak milik secara individu yang rumit, memakan masa serta menelan belanja yang besar (Daley & Hopley, 2005; Alder, 1999). Bagi pihak kerajaan pula, pemakaian LPS memberi peluang kepada institusi pentadbiran tanah untuk membangunkan prosedur terbaik dari segi teknikal selain memperkukuhkan kapasiti pentadbiran sesuai dengan keupayaan sumber yang dimiliki (Durand-Lasserre & Selod, 2009; UN-Habitat, 2003; Payne, 2001). Secara tidak langsung, hal ini menyumbang kepada pembentukan sistem pengurusan pegangan tanah yang lebih mampan sekaligus memberi manfaat kepada semua pihak.

Perbincangan

Secara keseluruhan, pemakaian Lesen Pendudukan Sementara (LPS) yang mengandungi prinsip-prinsip asas Pendekatan Pembangunan Manusia mampu memperuntukkan keselamatan pegangan tanah kepada golongan berpendapatan rendah melalui dua cara.

Pertama, membekalkan jaminan perlindungan kepada isi rumah terhadap risiko pengusiran oleh pihak berkuasa atau pihak ketiga. Sebagai sebuah instrumen polisi, LPS merupakan salah satu instrumen pegangan tanah bersifat *De Jure*. Justeru, meskipun hak dan kepentingan pemegang LPS lebih rendah berbanding pemunya, namun mereka masih dilindungi secara undang-undang dari sebarang tindakan pencerobohan termasuk oleh pihak berkuasa sepanjang tempoh sah lesen tersebut berkuatkuasa. Dalam konteks ini, prinsip ekuiti memperuntukkan golongan yang tidak memiliki hak pemunyaan ke atas tanah akses kepada tanah milik kerajaan secara sah bagi tujuan perumahan yang sebelum ini berada di luar batas kemampuan mereka.

Kedua, membekalkan keyakinan kepada golongan isi rumah berpendapatan rendah bahawa mereka mampu untuk menggunakan tanah secara aman dan mengaut faedah daripada pelaburan yang telah dilakukan ke atas tanah tersebut. Sepanjang tempoh penaiktarafan pegangan tanah, pemakaian LPS memberi peluang kepada isi rumah untuk membina rumah dan menaiktaraf kemudahannya secara berperingkat berdasarkan keperluan dan keupayaan sumber yang dimiliki. Akses kepada perumahan yang wajar dan selamat ini kemudiannya menyokong proses pembinaan keupayaan isi rumah untuk melaksanakan aktiviti harian bagi memenuhi keperluan anggota keluarga. Dalam konteks ini, prinsip kecekapan (menggunakan tanah berdasarkan keupayaan sumber manusia dan kewangan isi rumah), pemeraksanaan (membuat keputusan berhubung isu perumahan, penaiktarafan pegangan) dan kemampanan (mencapai objektif pembangunan yang memberi faedah kepada semua pihak) memberi peluang kepada isi

rumah untuk melaksanakan fungsi sosioekonomi secara optimum bagi mencapai kesejahteraan diri, keluarga, komuniti dan masyarakat.

Berbeza dengan pendekatan neoliberal yang lazimnya bersifat ‘*top-down*’, pemegangan tanah melalui instrumen LPS bersifat ‘*bottom-up*’ dilihat mampu membekalkan keselamatan pegangan tanah kepada golongan bukan pemunya. Kunci kepada pencapaian keselamatan pegangan ini adalah peranan kerangka struktur yang cakna terhadap keperluan individu serta masyarakat untuk membuat pilihan berhubung jenis pegangan tanah sesuai dengan keperluan dan sumber yang dimiliki. Dalam masa yang sama, pemakaian LPS turut membolehkan isi rumah menukar sumber yang dimiliki (tanah) kepada sesuatu yang memberikan fungsi serta nilai kepada mereka (proses perumahan/*home-making*). Dalam konteks ini, peranan yang dimainkan oleh agensi pentadbiran tanah menerusi tindakan afirmatif dilihat sangat membantu dalam membina aspek keupayaan isi rumah.

Rumusan

Sebagai kesimpulan, keselamatan pegangan tanah boleh diperuntukkan kepada golongan isi rumah berpendapatan rendah melalui penggunaan instrumen LPS yang berasaskan kepada Pendekatan Pembangunan Manusia. Menerusi pendekatan ini, isu keselamatan pegangan tanah boleh ditangani tanpa perlu bergantung kepada pendekatan konvensional iaitu melalui pemberimilikan dokumen hak milik secara individu. Pendekatan Pembangunan Manusia dilihat lebih pragmatik untuk diadaptasi dalam konteks pemegangan tanah di negara sedang membangun kerana sifatnya yang normatif membolehkan wujudnya pelbagai jenis kaedah pegangan yang lebih sesuai dengan konteks kehidupan masyarakat lokal.

Rujukan

- Abdul Rahman Embong. (2003). *Development and Wellbeing*. Bangi: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Alder, G. (1999). Ownership is not a priority among the urban poor. *Habitat Debate*, 5(3), 24-26.
- Aldrich, B. C. (2016). Winning their place in the city: Squatters in Southeast Asian cities. *Habitat International* 53, 495-501.
- Alkire, S. (2010). Human development definitions, critiques and related concepts. Human Development Research Paper 2010/10 and OPHI Working Paper No.36.
- Alkire, S., & Deneulin, S. (2009). The human development and capability approach. In Deneulin, S. & Shahani, L. (Eds), *An introduction to the human development and capability approach*. pp. 3-21. London: Earthscan Publications.
- Anafo, D. (2014). Sen’s Capability Approach. An analytical tool to poverty analysis in land reform environments. *Journal of Land and Rural Studies*, 2(1), 1-19.
- Chambers, R. (1995). Poverty and livelihoods: Whose reality counts? Discussion paper No. 347. Institute of Development Studies, Brighton.
- Chamhuri, S., Ferdoushi, A., Ahmad, B. & Md Shahin, M. (2016). Urbanization and urban poverty in Malaysia: Consequences and vulnerability. *Journal of Applied Sciences* 16, 154-160.
- Daley, E., & Hobley, M. (2005). Land: changing contexts, changing relationships, changing

- rights. Paper for Urban-Rural Change Team, DFID.
- Davy, B. (2012). *Land policy: Planning and the spatial consequences of property*. Farnham, Surrey, UK and Burlington, Vermont, USA: Ashgate Publishing.
- Davy, B. (2014). Poly-rational property: Rules for the many uses of land. *International Journal of the Commons* 8(2), 472-492.
- Deininger, K. (2003). *Land policies for growth and poverty reduction*. Washington: Oxford University Press.
- de Soto, H. (2000). *The mystery of the capital. Why capitalism triumph in the west and fails everywhere else*. New York: Basic Books.
- Durand-Lasserve, A., & Royston, L. (2002). International trends and country context: From tenure regularization to tenure security. In Durand-Lasserve, A. & Royston, L. (Eds.) 2002. *Holding Their Ground: Secure Land Tenure in Developing Countries*, pp.1-34. London: Earthscan Publications.
- Durand-Lasserve, A. (2006). Informal settlements and the Millennium Development Goals: Global policy debates on property ownership and security of tenure. *Global Urban Development* 2, 1-15.
- Durand-Lasserve, A., & Selod, H. (2009). The formalization of urban land tenure in developing countries. In Lall, S.V., Freire, M., Yuen, B., Rajack, R., & Helluin, J. (Eds). *Urban Land Markets: Improving Land Management for Successful Urbanization*, pp.101-132. Dordrecht: Springer.
- Fourie, C. (1998). The role of local land administrators: An African perspective. *Land Use Policy*, 15(1), 55-66.
- Fukuda-Parr, S. & Kumar, S. (2003). *Readings in Human Development*. New Delhi: Oxford University Press.
- Ghosal, A. (2009). Human development approach and India. *Jadavpur Journal of International Relations*, 13(1), 96-113.
- Junaidi, A.B., Mazlan, A., Vivien, W.C.Y., Novel, L., & Mohd Nor Shahizan, A. (2018). Impak sosioekonomi dan politik Program Perumahan Rakyat Lembah Subang, Selangor. *AKADEMIKA*, 88(1), 181-192.
- Kadouf, H.A. (2011). Land administration and the right of access to land: An analysis of the concept of Temporary Occupation License under Malaysian land law. *Malayan Law Journal*, 3, lxxx-ci.
- Kim, H.S., Yoon, Y., & Mutinda, M. (2019). Secure land tenure for urban slum-dwellers. A conjoint experiment in Kenya. *Habitat International*, 93, 1-13.
- Kusiluka, M.M., & Chiwambo, D.M. (2019). Acceptability of residential licenses as quasi-land ownership documents: Evidence from Tanzania. *Land Use Policy* 85: 176-182.
- Mora, R., Greene, M., Gaspar, R., & Moran, P. (2019). Exploring the mutual adaptive process of home-making and incremental upgrades in the context of Chile's Progressive Housing Program (1994-2016). *Journal of Housing and Built Environment*, 35(1), 243-264.
- Moser, C. (1998). The Asset Vulnerability Framework: Reassessing urban poverty reduction strategies. *Journal of World Development*, 26(1): 1-19.
- Muhammad Fathi Yusof. (2016). *Undang-undang tanah di Malaysia*. Gombak: Best Brain Asia Publications.
- Narain, V. (2009). Growing city, shrinking hinterland: Land acquisition, transition and conflict in peri-urban Gurgaon, India. *Environment and Urbanization*, 21(2), 501-512.
- Nyametso, J. K. (2012). Resettlement of slum dwellers, land tenure security and improved

- housing, living and environment conditions in Madina Estate, Accra, Ghana. *Urban Forum*, 23, 343-365.
- Nussbaum, M. (2000). Women's capabilities and social justice. *Journal for People-Centered Development*, 1(2), 219-247.
- Nussbaum, M. (2011). Capabilities, entitlements, rights: Supplementation and critique. *Journal of Human Development and Capabilities: A Multi-Disciplinary Journal for People-Centered Development*, 12(1), 23-37.
- Payne, G. (2001). Urban land tenure policy options: Titles or Rights? *Habitat International*, 25, 415-429.
- Payne, D., & Durand-Lasserve, A. (2012). Holding on: Security of Tenure: Types, policies, practices and challenges. Research paper prepared for an expert group meeting on Security of Tenure convened by the UN Special Rapporteur on Adequate Housing. <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SecurityTenure/Payne-Durand-Lasserve-BackgroundPaper-JAN2013.pdf>
- Rao, J. (2018). Fundamental functioning of landowners: Understanding the relationship between land ownership and wellbeing through the lens of 'capability'. *Land Use Policy*, 72, 74-84.
- Razzaz, O.M. (1993). Examining property rights and investment in informal settlements: The case of Jordan. *Land Economics*, 69(4), 341-355.
- Samruhaizad, S., Jamaluddin, M.J., & Azahan A. (2014). Isu perbandaran dan kualiti hidup penduduk pinggir bandar. *International Journal of the Malay World and Civilization*, 2(1), 63-75.
- Sen, A. (1987). *Commodities and Capabilities*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. (1989). Development as capability expansion. *Journal of Development Planning*, 17, 41-58.
- Sen, A. (1997). Editorial: Human Capital and Human Capability. *World Development*, 25(12), 1959-1961.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.
- Sen, A. (2008). The idea of justice. *Journal of Human Development*, 9(3), 331-342.
- Shi, L., Lamb, Z., Qiu, X., Chai, H., & Vale, L. (2018). Promises and perils of collective land tenure in promoting urban resilience: Learning from China's urban villages. *Habitat International*, 77, 1-11.
- Sitko, N.J., & Jayne, T.S. (2014). Structural transformation or elite land capture? The growth of "emergent" farmers in Zambia. *Food Policy*, 24, 194-202.
- Ul-Haq, M. (1995). *Reflections on Human Development*. New York: Oxford University Press.
- UN-Habitat. (2003). *Global Report on Human Settlements 2003: The Challenge of Slums*. London: Earthscan.
- UN-Habitat. (2004). Global Campaign for Secure Tenure: A tool for Advocating the Provision of Adequate Shelter for the Urban Poor. Concept Paper 2nd Ed. <http://www.digitallibrary.un.org/record/617679?In=en>
- Uwayezu, E., & de Vries, W. T. (2019). Scoping land tenure security for the poor and low-income urban dwellers from a spatial justice lens. *Habitat International*, 91, 1-10.
- van Gelder, J-L., & Luciano, E.C. (2015). Tenure security as a predictor of housing investment in low-income settlements: Testing a tripartite model. *Environment and Planning*, 47, 485-500
- van Gelder, J-L. (2010a). What is tenure security? The case for a tripartite view. *Land Use*

- Policy*, 27, 449-456.
- van Gelder, J-L. (2010b). Tales of deviance and control: on space, rules and laws in squatter settlements. *Law and Society Review*, 44, 239-268.
- van Gelder, J-L. (2007). Feeling and thinking: Quantifying the relationship between perceived land tenure security and housing improvement in an informal neighborhood in Buenos Aires. *Habitat International*, 31, 219-231.
- Zaimah, R., Sarmila, M.S., Azima, A.M., Suhana, S., Mohd Yusof, H., & Lyndon, N. (2012). Kualiti hidup dan kesejahteraan belia: Kajian ke atas pekerja sektor awam Malaysia. *Geografia-Malaysia Journal of Society and Space*, 6(8), 150-156.