



## **Pemilikan rumah bergadaijanji di Malaysia: Isu dan solusi jangka masa panjang**

Hasniyati Hamzah<sup>1</sup>, Nazari Ismail<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Fakulti Alam Bina, Universiti Malaya

<sup>2</sup> Fakulti Perniagaan dan Perakaunan, Universiti Malaya

Correspondence: Hasniyati Hamzah (email: [hasniyati@um.edu.my](mailto:hasniyati@um.edu.my))

### **Abstrak**

Sejak kemerdekaan, kerajaan Malaysia menyokong pemilikan rumah dalam kalangan rakyat berdasarkan faktor kestabilan sivil dan penjana ekonomi. Namun begitu, polisi dan penyelidikan tempatan jarang memperincikan jenis pemilikan rumah iaitu pemilikan mutlak, pemilikan separa dan pemilikan bergadaijanji sedangkan majoriti pemilikan rumah di bawah gadaijanji. Pemilikan rumah bergadaijanji tidak mutlak selagi hutang rumah tidak dijelaskan sepenuhnya. Kesejahteraan pemilik rumah bergantung kepada kemampuan bayaran balik hutang dan kos perumahan. Oleh itu, terdapat keperluan bagi penyelidik perumahan menggunakan rangka kerja yang mengandungi definisi, konsep dan teori yang betul untuk mengelakkan tanggapan yang salah mengenai pencapaian pemilikan rumah di Malaysia. Kajian ini bertujuan membentangkan isu berkaitan sistem pemilikan rumah bergadaijanji dan seterusnya mencadangkan solusi jangka masa panjang. Metodologi kajian bersandarkan pendekatan Struktur Penyediaan Perumahan yang diperkenalkan oleh Ball (1986) dan menggunakan analisis heuristik data sekunder yang disokong oleh kajian literatur. Secara amnya, didapati bahawa pemilikan rumah secara bergadaijanji merupakan punca harga rumah meningkat di luar kawalan dan menyumbang kepada tahap hutang isi rumah yang kritikal. Sumbangan utama kajian ini ialah penggunaan konsep yang betul dalam mendapatkan gambaran sebenar pemilikan rumah, seterusnya memperbaiki persepsi pembuat dasar dan penyelidik mengenai pemilikan rumah di Malaysia. Enam solusi jangka panjang dicadangkan bagi mengukuhkan kemampanan sektor perumahan iaitu anjakan paradigma mengenai rumah dan pemilikannya, pendidikan kewangan dan perundangan perumahan, kawalan pembelian dan harga rumah, pengukuhan sektor penyewaan persendirian, pengukuhan sektor penyewaan awam dan pengenalan pemegang pertengahan.

**Kata kunci:** hutang, institusi, kemampuan perumahan, kemampanan perumahan, pemegang rumah, pemilikan rumah bergadaijanji

## **Mortgaged home ownership in Malaysia: Issues and long term solutions**

### **Abstract**

Since independence, the Malaysian government has supported home ownership among the people based on civil stability and economic growth factors. However, local policy and research rarely distinguish the type of home ownership i.e. absolute, partial and mortgaged ownership, when the majority of ownership is with mortgage. Ownership with mortgage is not absolute until the loan is fully paid. Homeowners' wellbeing depends on the ability to repay the loan and housing costs. Therefore, studies on home ownership need to be guided by a framework that contains the correct definitions, concepts and theories to avoid erroneous conclusions on the achievements of Malaysian home ownership. This study aims to present the issues caused by the mortgaged home ownership system and propose long-term solutions. The methodology of the study is based on the Structure of Housing Provision approach by Ball (1986) and used a heuristic analysis of secondary data supported by literature review. Generally, it was found that mortgaged home ownership caused uncontrollable house price escalation and contributed to the critical level of household debt. The main contribution of this study lies in the use of an accurate conceptual lens to yield the actual representation of home ownership, therefore rectifying the perceptions of policy makers and researchers on home ownership in Malaysia. Six long-term solutions are proposed to improve the sustainability of the housing sector namely paradigm shift regarding housing and home ownership, housing finance and law education, house purchase and price control, strengthening the private rental sector, strengthening the public rental sector and introduction of intermediate tenures.

**Keywords:** debt, institution, housing affordability, housing sustainability, housing tenure, mortgaged home ownership

### **Pengenalan**

Perumahan merupakan satu isu yang kompleks kerana ia melibatkan pelbagai dimensi termasuk sosial, ekonomi, politik, psikologi dan kesihatan. Kepentingan perumahan menjadikannya salah satu agenda kerajaan yang penting, sama ada sebagai instrumen atau objektif sesuatu dasar (Arku, 2006; Harris & Arku, 2006). Semenjak kemerdekaan, Malaysia tidak mempunyai dasar perumahan kebangsaan spesifik sehinggalah pada tahun 2011. Dasar-dasar perumahan pasca merdeka terkandung di dalam Rancangan Malaysia sehinggalah Dasar Perumahan Negara diperkenalkan pada tahun 2011. Perumahan telah digunakan sebagai mekanisme kejuruteraan sosial selepas Peristiwa 13 Mei 1969 dalam pengagihan kekayaan antara kaum demi keharmonian rakyat (Abdullah, 1997).

Secara amnya, keseluruhan dasar perumahan kebangsaan amat menyokong pemilikan rumah. Selain itu, industri pembinaan dan pemajuan perumahan dilihat sebagai satu sektor yang banyak menyumbang terhadap ekonomi negara (Yahaya, 1989). Justeru, kerajaan mengambil langkah menubuhkan Danaharta Berhad bagi menyelamatkan industri kewangan dan perumahan ketika Krisis Kewangan Asia 1997 (Azmi & Abd Razak, 2015). Oleh itu, pemilikan rumah merupakan salah satu agenda utama kerajaan yang telah dititikberatkan sejak kemerdekaan lagi.

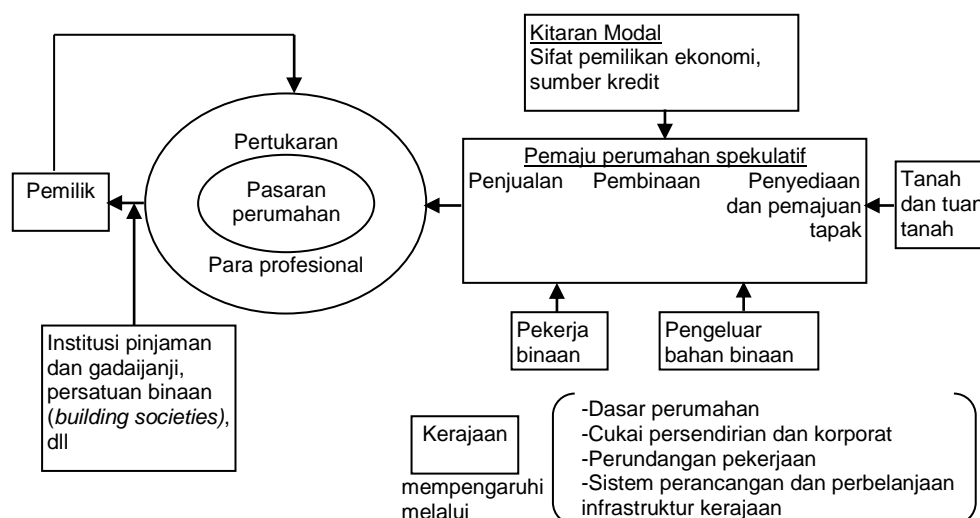
Walau bagaimanapun, pemilikan rumah perlu dilihat berdasarkan konsep yang betul bagi menjamin ketepatan kesimpulan kajian perumahan dan preskripsi dasar perumahan kerajaan. Secara amnya, pemilikan rumah terdiri daripada pemilikan mutlak, pemilikan separa dan pemilikan bergadaijanji (Monk & Whitehead, 2011). Penyelidik perumahan di barat telah lama mengambil maklum mengenai perbezaan dan penyerpihan (*differentiation and fragmentation*) pengalaman pemilikan rumah yang dipengaruhi pelbagai faktor sosio-ekonomi (Forrest et al., 1990), sedangkan jenis pemilikan rumah tidak dibezakan dalam kebanyakan penyelidikan perumahan di Malaysia. Berkemungkinan terdapat kesilapan terhadap kesimpulan kajian sekiranya jenis pemilikan tidak diambilkira; contohnya, tahap kepuasan pemilik rumah bergadaijanji mungkin tidak sama dengan pemilik mutlak kerana wujud perbezaan risiko kewangan dan ekonomi. Seterusnya, kadar pemilikan perumahan bukanlah tanda aras ulung kejayaan dasar perumahan kebangsaan kerana terdapat isu berkaitan hutang jangka masa panjang.

## Kajian literatur

### Struktur Penyediaan Perumahan (SPP)

Dalam konteks perumahan, sesuatu SPP ditakrifkan sebagai “satu proses yang telah berjalan bagi menyediakan dan membina entiti fizikal, iaitu perumahan; dengan tumpuan terhadap ejen-ejen sosial yang penting kepada proses tersebut dan hubungan-hubungan di antara mereka” (Ball, 1986, p. 158). Pada dasarnya, SPP membahagikan proses penyediaan rumah kepada *pengeluaran* (bagaimana rumah dibekalkan kepada pengguna), *pemerolehan* (bagaimana pengguna mendapat rumah, termasuk pembiayaannya) dan *penggunaan* (bagaimana rumah digunakan). Walau bagaimanapun, terdapat penyelidik yang mencadangkan bahawa proses *pengurusan* perlu diambilkira juga terutama dalam era perumahan strata masa kini (Burke & Hulse, 2010).

Rangka kerja SPP menyokong perspektif ekonomi institusi yang bukannya mengkaji pelaku dan struktur secara berasingan tetapi lebih kepada mengkaji kaitan tabiat (*habit*) dan institusi, seperti yang dicadangkan oleh Hodgson (2006). Tingkah laku pelaku dapat mempengaruhi sesuatu SPP (Ball, 1998) dan pada masa yang sama pelaku boleh dipengaruhi oleh institusi-institusi berkaitan (Hodgson, 2006). Rajah 1 menunjukkan contoh penggunaan SPP iaitu mewakili struktur penyediaan bagi rumah milik-duduk di United Kingdom.



Rajah 1. SPP Rumah milik-duduk di United Kingdom (Ball, 1983)

SPP menawarkan satu kerangka dalam memahami pelbagai fenomena dan permasalahan perumahan, contohnya peranan tuan tanah dalam penawaran rumah mampu milik di Scotland (Satsangi, 2005), kesan penebatan yang terdapat dalam pasaran perumahan Australia ketika krisis sub-prima (Burke & Hulse, 2010) dan peranan institusi dalam memastikan penawaran perumahan kos rendah di Malaysia (Hamzah & Murphy, 2014).

### *Pemilikan rumah: Suatu kupasan literatur*

Secara amnya, jenis pemegangan rumah (*housing tenure*) tradisional dibahagikan kepada dua kategori utama iaitu pemilikan dan penyewaan (Monk & Whitehead, 2011). Seterusnya pemilikan rumah dibahagikan kepada pemilikan rumah mutlak, pemilikan bergadaijanji dan pemilikan separa (Whitehead et al., 2012). Trend pemilikan rumah berkait rapat dengan tujuan pemilikan rumah (Saunders, 1990). Walaupun pemilikan rumah dikaitkan dengan naluri manusia secara individu, kerajaan memainkan peranan dalam mempengaruhi trend pemilikan rumah sesuatu negara melalui dasar-dasar yang sama ada menyokong atau menyekat pertumbuhan pemilikan rumah di kalangan rakyat (Sekkat & Szafarz, 2009; McKee, 2011). Oleh itu, ada kalanya dasar kerajaan membolehkan pemilikan rumah dibuat walaupun pengguna tidak mampu atau tidak mahu memiliki rumah. Selain untuk diduduki sendiri, rumah dibeli sebagai pelaburan (Ronald, 2004, 2008) dan selalunya dikaitkan dengan aktiviti spekulasi. Justeru, pemilikan rumah juga berupaya menimbulkan pelbagai impak negatif kepada sosio-ekonomi negara sekiranya didorong motif spekulasi.

Sehingga satu dekad yang lampau, para penyelidik perumahan amat mengagungkan kebaikan pemilikan rumah. Saunders (1990) menganjurkan bahawa isi rumah perlu memiliki tempat kediaman mereka. Pendapat yang menyokong pemilikan juga ditunjukkan oleh beberapa penulis lain; Doling (1999) menyatakan bahawa negara-negara perindustrian baru seperti Singapura dan Hong Kong bergantung pada kestabilan yang ditawarkan oleh pemilikan rumah untuk pembangunan ekonomi mereka, Ronald (2008) melihat pemilikan rumah sebagai satu pelaburan, Cairney dan Boyle (2004) mencadangkan bahawa pemilik rumah bergadaijanji lebih berupaya mengatasi kesusahan psikologi berbanding penyewa dan Elsinga dan Hoekstra (2005) menunjukkan pemilik menunjukkan kepuasan perumahan yang lebih tinggi. Kajian-kajian juga mendapati pemilikan rumah mempunyai kaitan positif dengan tingkah laku dan pencapaian kanak-kanak (Green & White, 1997; Boehm & Schlottmann, 1999; Aaronson, 2000).

Walau bagaimanapun, Krisis Kewangan Global 2008 telah menyebabkan penilaian semula kebaikan pemilikan rumah (The Economist, 2009). Penyelidik perumahan mula membezakan konsep 'rumah' dan 'kediaman' dan mencadangkan bahawa manfaat yang didapati daripada kediaman tidak bergantung kepada jenis pemegangan (Parsell, 2012; Ahmet, 2013; Easthope, 2014). Ini bermakna bahawa penyewa juga mendapat segala manfaat yang awalnya dikaitkan dengan pemilikan rumah. Tempoh pemegangan, dan bukannya jenis pemegangan yang mempengaruhi aliran manfaat kepada pengguna rumah.

Di kebanyakan negara, timbul minat terhadap pemegangan alternatif selain pemilikan dan penyewaan. Di sini, limitasi perkataan tidak membolehkan perbincangan terperinci mengenai jenis dan ciri-ciri pemegangan alternatif. Namun begitu, pemegangan alternatif telah lama terdapat di Malaysia, contohnya perumahan koperasi dan perumahan sewa-beli. Secara amnya, pemegangan pertengahan terdiri daripada pemilikan bersama (*shared ownership*), ekuiti bersama (*shared equity*), gadaijanji disekat ikatan (*deed restricted mortgage*), koperasi perumahan, amanah tanah komuniti (*community land trust*) dan sewa-beli (*rent-to-own*) (Monk & Whitehead, 2011).

Kesimpulannya, keulungan pemilikan di kebanyakan negara semakin goyah akibat natijah ke atas ekonomi makro ketika krisis-krisis ekonomi global sebelumnya. Pemegangan alternatif atau pertengahan semakin mendapat perhatian kerana sifatnya yang lebih fleksibel dan tidak semata-mata bersandarkan sistem hutang.

### *Kajian perumahan Malaysia*

Kumpulan literatur perumahan Malaysia merangkumi pelbagai aspek kajian. Di antaranya, terdapat para penyelidik yang telah mengkaji mengenai masalah kemampuan memiliki rumah (Wan Abd Aziz, 2007; Zyed et al., 2012; Zyed et al., 2016), kepuasan pemilik rumah (Abdul Karim, 2008; Salleh, 2008; Teck-Hong, 2012), pembiayaan perumahan (Thillainathan, 1997), *typology* (Chuon et al., 2017) dan penyediaan perumahan (Yahaya, 1989; Abdul-Aziz & Jahn Kassim, 2010; Hamzah & Murphy, 2014). Manakala, kajian menyeluruh tentang sektor perumahan telah dijalankan sebanyak dua kali oleh Cagamas dalam kajian bertajuk “*Housing the Nation*” pada tahun 1997 dan 2013 serta *Khazanah Research Institute* bertajuk “*Making Housing Affordable*” pada tahun 2015.

Kajian-kajian tersebut tidak membezakan jenis pemilikan rumah sepertimana praktis penyelidik luar negara sedangkan terdapat kos dan manfaat berlainan bagi setiap jenis pemilikan. Tambahan pula, terdapat kekeliruan pemakaian konsep perumahan di kalangan penyelidik dan pembuat dasar di Malaysia, contohnya *affordable housing* diterima pakai sebagai perumahan mampu milik sedangkan di barat ia mencakupi perumahan yang mampu akses termasuklah bukan untuk dimiliki (Whitehead & Monk, 2011).

### **Metod kajian**

Matlamat utama kajian adalah memeriksa isu-isu berkaitan sistem pemilikan rumah bergadaijanji di Malaysia dan seterusnya mencadangkan solusi jangka masa panjang. Kajian ini meliputi keseluruhan Malaysia. Secara amnya, kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif manakala rangka kajian adalah berdasarkan institusi Struktur Penyediaan Perumahan (SPP) yang dibawakan oleh Ball (1986). Sepertimana yang dikatakan oleh Creswell (2014), penyelidikan kualitatif boleh menggunakan teori sebagai penerangan di awal kajian, sebagai kesudahan kajian, atau sebagai pendorong transformasi dalam sesuatu kajian. SPP bukanlah satu teori perumahan tetapi sebuah rangka kerja yang membolehkan analisis dalam sesuatu jangka masa (*temporal*) dan ruang (*spatial*). Rangka kerja yang terlibat dengan SPP adalah institusi, organisasi dan pasaran yang saling mempengaruhi antara satu sama lain. Bersandarkan pendekatan institusi, SPP menawarkan satu kaedah bagi menganalisa sesuatu keadaan perumahan dalam sesuatu konteks masa dan/atau tempat tanpa perlu bersandar pada ujian kesahihan statistik, namun masih mempunyai ciri-ciri kajian yang sah.

SPP melibatkan dimensi pengeluaran, pemerolehan dan penggunaan yang merangkumi semua proses pemilikan rumah. Di dalam kajian ini, SPP digunakan secara tersirat dalam pembentangan isu-isu pemilikan perumahan bergadaijanji dan secara tersurat dan nyata dalam solusi-solusi yang dicadangkan. Data sekunder yang diperolehi daripada laporan-laporan, penerbitan rasmi dan artikel-artikel berkaitan dianalisa berdasarkan SPP bagi menjelaskan isu-isu pemilikan rumah bergadaijanji. Seterusnya, solusi berdasarkan penemuan turut dibuat mengikut SPP.

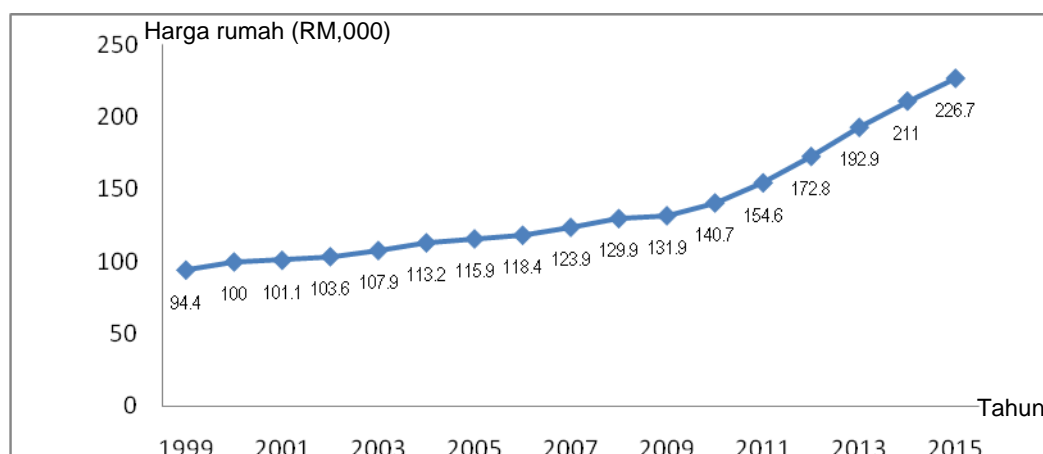
## Hasil kajian dan perbincangan

### *Impak pro-pemilikan terhadap trend dan kemampuan pemilikan rumah*

Kombinasi dasar kerajaan dan sistem kewangan yang pro-pemilikan menyebabkan kadar pemilikan rumah yang agak tinggi di Malaysia iaitu 72.5% pada tahun 2010 (KRI, 2015), setanding dengan negara-negara di rantau ASEAN yang mencatat kadar 80% atau lebih tinggi (RICS, 2008). Dasar perumahan kerajaan Malaysia perlu dilihat dari perspektif sejarah bagi memahami prinsip-prinsip yang telah digunakan dalam mempengaruhi sektor perumahan di negara ini. Tragedi rusuhan kaum pada 13 Mei 1969 merupakan titik tolak di mana perumahan digunakan sebagai satu mekanisme pengagihan semula kekayaan antara kaum bagi merapatkan jurang kekayaan (Yahaya, 1989), terutamanya perumahan kos rendah di kawasan bandar (Awang Besar et al., 2012).

Pelbagai dasar fiskal, kewangan dan sosial telah meningkatkan pemilikan rumah di Malaysia contohnya Skim Rumah Pertama, membenarkan pengeluaran Kumpulan Wang Simpanan Pekerja untuk pembelian rumah, kuota perumahan Bumiputra dan pengecualian duti setem ke atas urus niaga harta. Seterusnya, Dasar Perumahan Negara (DPN) diluluskan pada tahun 2011 bertujuan memberi hala tuju kepada pihak kerajaan negeri dan pasaran hartanah dalam perancangan dan pembangunan sektor perumahan (KPKT, 2011). Di bawah DPN, matlamat perumahan utama yang digariskan oleh kerajaan Persekutuan adalah "untuk menyediakan perumahan yang mencukupi, selesa, berkualiti dan mampu dimiliki untuk meningkatkan kemampanan kualiti hidup rakyat" (KPKT, 2011). Enam teras utama DPN didapati memihak kepada pemilikan dan penyewaan rumah di kalangan rakyat, dengan penekanan terhadap pembelian rumah secara berhutang.

Natijah dasar kerajaan yang sangat menyokong pemilikan rumah yang paling ketara ialah peningkatan harga rumah yang keterlaluan. Rajah 2 menunjukkan indeks harga rumah yang diterbitkan oleh Jabatan Penilaian dan Perkhidmatan Harta (JPPH) bagi Malaysia di mana terdapat peningkatan harga rumah berterusan, terutama mulai tahun 2010 (JPPH, 2015). Manakala, data Bank Negara Malaysia menunjukkan di antara 2009 dan 2014, purata harga rumah meningkat sebanyak 7.9% manakala kenaikan purata pendapatan isi rumah hanya 7.3% bagi seluruh negara (Bank Negara Malaysia, 2015). Seterusnya, analisa JPPH menunjukkan bahawa harga rumah yang dikira mampu dimiliki dengan tahap pendapatan isi rumah ialah RM165,000. Namun begitu, dalam tahun 2014, hanya 21% rumah baru yang dilancarkan berharga di bawah RM250,000. Sebaliknya, terdapat lebih penawaran rumah baru berharga RM500,000 ke atas yang merupakan 36% pelancaran baru walaupun hanya mampu dibeli oleh 5.4% jumlah isi rumah.



Sumber: Laporan Pasaran Harta JPPH, 2015.

**Rajah 2.** Indeks harga rumah Malaysia tahun 1999-2015

Rumusannya, dasar perumahan kerajaan lebih mengutamakan pemilikan rumah berbanding alternatifnya iaitu penyewaan. Dalam jangka masa panjang, permintaan tinggi dan berterusan terhadap perumahan bagi dimiliki (walaupun secara berhutang) telah mengakibatkan peningkatan harga yang melampau yang mungkin memudaratkan sektor perumahan.

#### *Impak dasar pro-pemilikan terhadap keberhutangan*

Implikasi utama kadar pemilikan rumah bergadaijanji yang tinggi ialah tahap hutang isi rumah yang juga tinggi. Ini kerana kebanyakan pembeli rumah tidak mampu membeli rumah secara tunai. Sebahagian besar hutang isi rumah di Malaysia adalah berkaitan pembelian harta kediaman. Laporan Bank Negara menunjukkan bahawa pada tahun 2014, sebanyak 45.7% dari jumlah hutang isi rumah adalah berkaitan pembelian rumah kediaman sementara pada tahun 2015 angkanya telah meningkat kepada 48.6%, dan terus meningkat sehingga 50% jumlah hutang isi rumah pada tahun 2016 (Borhan Nordin et al., 2016).

Keberhutangan isi rumah merupakan satu isu penting kerana hutang berlebihan mungkin mendatangkan kemudatan kepada ekonomi makro sekiranya berlaku sebarang kejutan. Antara kejutan yang dimaksudkan adalah kehilangan pekerjaan, perubahan kadar faedah atau pasaran kewangan; atau faktor lain contohnya kecacatan fizikal, kematian dan penceraiian. Krisis Kewangan Asia 1997 dan Krisis Kewangan Global 2008 merupakan contoh kejutan ekonomi yang mendatangkan impak besar kepada peminjam dan pemberi hutang. Kadar hutang isi rumah berbanding pendapatan boleh guna di negara ini dilaporkan antara yang tertinggi di dunia iaitu pada kadar 140% (Hasli, 2017). Keadaan ini adalah amat membimbangkan kerana laporan terkini Kementerian Kewangan menunjukkan bahawa hutang isi rumah adalah hampir 90% keseluruhan KDNK. Laporan Keadaan Isi Rumah II oleh KRI pada tahun 2016 menunjukkan hanya 10.8% isi rumah bandar mempunyai ketahanan terhadap kejutan kewangan, di mana lebih 50% isi rumah tidak mempunyai simpanan dan hanya 20% boleh bertahan kurang daripada tiga bulan sekiranya pendapatan mereka terhenti (KRI, 2016).

Satu analisis tekanan hutang yang pernah dijalankan mendapati terdapat tiga ciri isi rumah yang paling terdedah kepada kegagalan membayar hutang (delinkuensi) (Borhan Nordin et al., 2016). Pertama, kumpulan pendapatan 40-60 iaitu individu berpendapatan

RM3,501 hingga RM5,000 sebulan. Kedua, demografi lebih muda iaitu 30-40 tahun. Ketiga, tinggal di pusat guna tenaga utama iaitu Selangor, Johor, Kuala Lumpur dan Pulau Pinang.

Analisa 97,215 kes kebangkrutan di negara ini sepanjang tempoh 2012 sehingga September 2016 mendapati 69.8% daripada jumlah tersebut disebabkan tiga punca utama iaitu sewa beli kenderaan (27.6%), pinjaman peribadi (22.8%) dan pinjaman perumahan (19.4%), manakala sebanyak 22,581 kes (23.2%) membabitkan mereka yang berumur 25 hingga 34 tahun (Eza, 2017). Laporan kebangkrutan yang dikeluarkan oleh Jabatan Insolvensi Malaysia pada tahun 2012 menunjukkan bahawa kaum Melayu merupakan teramai terlibat dalam kes kebangkrutan (48.41%) diikuti oleh kaum Cina (33.15%) dan kaum India (14.12%) (Jabatan Insolvensi Malaysia, 2017). Sekiranya trend ini dibaca bersama dapatan analisis kenaikan harga rumah dan tekanan hutang di atas, dapat disimpulkan bahawa pemilik rumah di kalangan golongan muda Melayu kelas menengah yang tinggal di bandar-bandar besar Malaysia adalah amat terdedah kepada risiko bebanan hutang dan kebangkrutan.

Rumusannya, dasar pro-pemilikan rumah antara penyumbang kadar keberhutangan yang tinggi di kalangan isi rumah. Risiko ekonomi dan kewangan berkaitan adalah sangat tinggi dan berupaya menjejaskan sosio-ekonomi negara dalam skala dan tempoh yang signifikan sekiranya trend hutang perumahan tidak diberikan perhatian oleh pembuat dasar. Pemangkin kepada pemilikan rumah bergadaijanji adalah ketersediaan kredit yang ditawarkan oleh institusi kewangan dan dasar kerajaan. Akhirnya, kegagalan pembayaran pinjaman boleh membawa kepada lelongan, senarai hitam dan kebangkrutan yang menyusahkan peminjam dan juga institusi kewangan terutamanya berlaku kejutan dari luar.

### **Penyelesaian jangka masa panjang**

Krisis Kewangan Asia 1997 dan Krisis Kewangan Global 2008 telah menunjukkan bahawa negara yang mempunyai kadar tinggi pemilikan rumah bergadaijanji lebih terdedah kepada impak kejutan ekonomi. Berdasarkan trend dan isu berkaitan pemilikan rumah bergadaijanji di Malaysia, terdapat beberapa metod yang dicadangkan bagi mengurangkan risiko sosio-ekonomi berkaitan sistem pemegangan perumahan negara ini.

#### *Anjakan paradigma mengenai rumah dan pemilikannya*

Paradigma mengenai rumah dan pemilikan rumah perlu dikaji semula demi kemampuan sektor perumahan. Pertama, persepsi rumah sebagai satu komoditi perlu diperbetulkan kerana ia menjurus kepada kegiatan mengaut untung berlebihan di kalangan spekulator. Sebaliknya, sifat rumah sebagai kemudahan asas dan tempat berteduh lebih menjurus kepada barangan awam yang perlu mendapat kawalan kerajaan. Kedua, elemen hutang jangka masa panjang perlu ditekankan ketika membicarakan mengenai pemilikan perumahan kerana ia merupakan faktor intrinsik kepada jenis pemilikan perumahan yang diamalkan di Malaysia.

#### *Pendidikan kewangan dan perundangan perumahan*

Pemilikan rumah bergadaijanji melibatkan risiko kewangan dan ekonomi yang dapat dikurangkan sekiranya bakal pembeli rumah mempunyai pengetahuan mencukupi mengenai kewangan dan perundangan perumahan. Selain daripada pengetahuan formal yang diajar di institusi pengajian tinggi, pengetahuan mengenai hartanah diperoleh daripada buku-buku, seminar, lamanweb, media sosial dan melalui kenalan dan saudara-mara. Namun begitu, ilmu yang diperoleh melalui saluran tidak formal tidak dapat dipastikan kesahihannya. Di Amerika



Syarikat, Standard Industri Kebangsaan bagi Pendidikan dan Perundingan Pemilikan Rumah menyediakan garis panduan bagi para profesional untuk memastikan perkhidmatan perundingan dan kaunseling pemilikan rumah yang konsisten dan berkualiti.

Kerajaan perlu mengambil inisiatif mewujudkan unit perundingan kewangan untuk mendidik dan menasihati isi rumah tentang keupayaan perumahan mereka. Antara model yang boleh digunakan ialah *Keystart Western Australia* serta Agensi Kaunseling dan Pengurusan Kredit Malaysia. Unit perundingan ini digambarkan sebagai pusat sehati yang menyediakan program perancangan kewangan perumahan bagi klien yang direka mengikut kesesuaian tingkat pendapatan dan kedudukan sosial klien. Cadangan penubuhan unit rundingan ini adalah di bawah konsep "pencegahan adalah lebih baik daripada mengubati" dalam kes delinkuensi bayaran hutang rumah.

#### *Kawalan pembelian dan harga rumah*

Rumah tidak boleh dianggap harta tanah biasa kerana faktor sosial yang tinggi berbanding harta tanah komersil dan industri. Oleh itu, kawalan pembelian dan harga rumah merupakan satu tanggungjawab kerajaan jika merujuk kepada prinsip-prinsip ekonomi yang merujuk kepada ciri-ciri barangan awam. Negara Jerman merupakan contoh terbaik bagaimana campurtangan kerajaan telah berjaya mengawal harga rumah kerana terdapat agensi pemantauan kerajaan yang berfungsi memeriksa sebarang jual beli bagi menghalang penjual meletakkan harga rumah terlalu tinggi.

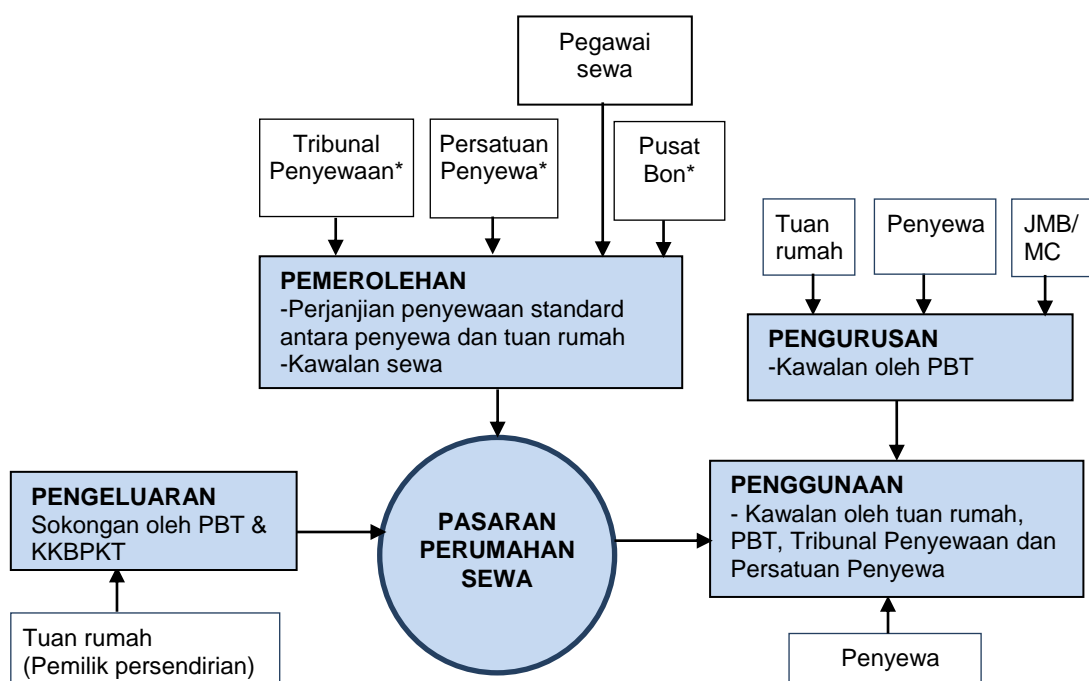
Ini berlainan daripada konsep pembeli yang sanggup dan penjual yang sanggup (*willing buyer and willing seller*) yang digunapakai di Malaysia. Di bawah Akta Pemajuan Perumahan (Kawalan dan Pelesenan) 1966 (Akta 118), kawalan harga boleh dibuat ketika proses permohonan Permit Jualan dan Iklan. Hanya negeri Melaka yang menggunakan peruntukan ini dan dilaporkan oleh KRI bahawa harga rumah negeri itu berada di tahap 'Mampumilik'. Garis panduan harga rumah perlu diunjurkan seiring kadar inflasi semasa agar harga rumah baru adalah berkadar dengan kenaikan harga barang secara am, dan tidak akibat pengautan untung berlebihan oleh pemaju atau spekulator. Ini bermaksud kerajaan secara aktif memastikan bahawa kenaikan harga rumah adalah sepadan dengan indikator-indikator ekonomi lainnya. Kawalan harga rumah juga memberikan manfaat kepada pemaju kerana meningkatkan kepastian dalam pasaran perumahan, iaitu faktor persaingan di kalangan pemaju dapat ditumpukan kepada aspek selain harga.

#### *Pengukuhan sektor penyewaan persendirian*

Sektor penyewaan persendirian merupakan pilihan kedua pengguna rumah selepas pemilikan. Pengalihan permintaan rumah kepada penyewaan mampu mengekang kenaikan harga rumah secara terus naik secara melampau. Seterusnya, ini membolehkan penyewa mengakses pemilikan rumah pada masa hadapan dengan harga yang mampu dibeli. Walau bagaimanapun, sektor penyewaan persendirian perlu diperkemas dengan penggubalan perundangan serta pembentukan institusi-institusi yang dapat mengawal selia dan menguruskan hal berkaitan penyewaan persendirian. Pasa masa sekarang tiada satu perundangan khusus yang mengawal penyewaan dan pihak yang terlibat iaitu hanya bergantung kepada undang-undang kontrak dan sistem penghakiman sedia ada. Tiada kontrak standard di antara penyewa dan tuan rumah dan sebarang pertelingkahan mengenai kontrak penyewaan harus dibawa ke mahkamah, yang mungkin mengambil masa yang lama untuk diselesaikan dan juga melibatkan kos yang tinggi. Sebaliknya, pembeli rumah mendapat perlindungan yang kuat daripada Akta 118, termasuk peruntukan untuk membuat tuntutan ke

Tribunal Tuntutan Pembeli Rumah (TTPR). Perkara yang sama tidak diberikan kepada penyewa rumah.

Rajah 3 menunjukkan cadangan penambahbaikan terhadap SPP Penyewaan Persendirian iaitu perjanjian penyewaan standard, kawalan sewa dan organisasi baru iaitu Tribunal Penyewaan, Persatuan Penyewa, Pusat Bon dan Pegawai Sewa. Perjanjian penyewaan standard perlu bersifat kontrak statutori yang komprehensif mengandungi perihal dan klausa berkenaan premis, sewa, tanggungjawab penyewa dan tuan rumah dan akibat pelanggaran syarat. Tribunal Penyewaan hendaklah menepati ciri-ciri badan penyelesaian pertikaian alternatif iaitu murah, mudah dan cepat. Pegawai Sewa mengawalselia kawalan sewa iaitu menetapkan kadar sewa dan membuat penguatkuasaan. Fungsi Persatuan Penyewa pula menyamai Persatuan Pembeli Rumah Kebangsaan dalam melindungi pengguna rumah. Persatuan Penyewa perlu aktif dalam memberikan maklumat dan bantuan kepada penyewa-penyewa yang mempunyai sebarang masalah berkenaan penyewaan. Persatuan Penyewa memerlukan sokongan daripada pihak kerajaan, tetapi perlu kekal sebagai satu organisasi bukan kerajaan. Akhir sekali, Pusat Bon perlu diwujudkan bertujuan menjadi tempat simpanan deposit sewa.



**\*Organisasi tambahan:**

- 1) Persatuan Penyewa merujuk kepada Badan Bukan Kerajaan yang mempunyai fungsi setara dengan Persatuan Pemilik Rumah Kebangsaan iaitu melindungi kepentingan penyewa sebagai pengguna rumah.
- 2) Pusat Bon merujuk kepada cadangan sebuah Unit/Jabatan di bawah Kementerian Kesejahteraan Bandar, Perumahan dan Kerajaan Tempatan (KPKT) yang bertindak menerima deposit bon oleh penyewa ke atas sewaan rumah baru.

**Rajah 3.** Cadangan struktur penyediaan perumahan (SPP) penyewaan persendirian

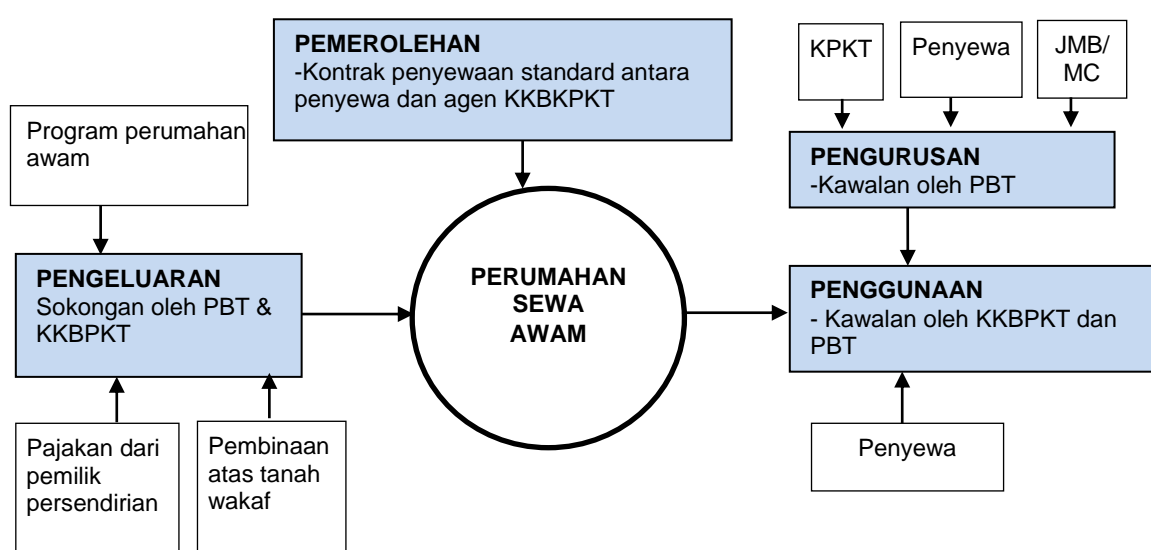
Merujuk kepada Akta Kawalan Sewa 1966 yang telah pun dimansuhkan, terdapat beberapa perkara yang boleh dibawa kembali bagi mengukuhkan SPP Penyewaan Persendirian. Perkara pokok merupakan formula bagi sewa adil yang tidak menekan kedua

belah pihak iaitu tuan rumah dan penyewa. Formula tersebut boleh menggunakan asas kadar iaitu nilai tahunan, tetapi perlu mencerminkan kadar inflasi dan ciri-ciri hartanah seperti lokasi, saiz, kemas, tahap kebaikan, serta ameniti dan fasiliti. Seterusnya, diingatkan bahawa di masa lampau sewa adil telah menyumbang kepada kualiti penyenggaraan premis kawalan yang rendah. Oleh itu, dicadangkan agar kadar sewa mesti ditelitikan dengan tepat dan mengambilkira kegagalan sewa adil sebelumnya.

### *Pengukuhan sektor penyewaan awam*

Program perumahan awam untuk disewa bukan sesuatu yang baru di Malaysia. Di masa lalu, ia merupakan salah satu strategi penyediaan perumahan berkualiti bagi golongan berpendapatan rendah. Ia merupakan model perumahan awam yang berkembang terutama di bandar-bandar besar yang mempunyai harga tanah yang tinggi dan bekalan tanah terhad. Sejak kebelakangan ini, terdapat juga perumahan awam sewaan yang dikhususkan bagi golongan berpendapatan sederhana contohnya Rumah Iskandar di negeri Johor dan Selangor Smart Sewa di negeri Selangor. Perumahan sewaan awam bukan sahaja satu alternatif pemegang rumah, tetapi kadar sewaan yang disubsidi kerajaan membolehkan isi rumah menyimpan wang bagi deposit pembelian rumah, membeli tanah untuk didirikan rumah atau mengurangkan jumlah pinjaman perumahan kelak.

Namun begitu, perkara asas sekiranya penyewaan awam hendak ditawarkan ialah bekalan rumah yang mencukupi bagi menampung permintaan daripada kalangan Melayu bandar. Tiga kaedah boleh digunakan bagi meningkatkan bekalan unit kediaman iaitu program perumahan awam seperti PPR dan PRIMA, pajakan jangka masa panjang daripada pemilik persendirian dan pemajuan tanah wakaf (Rajah 4). Di antara ketiga kaedah tersebut, pemajuan tanah wakaf dilihat mampu menjayakan sektor penyewaan awam. Di bawah prinsip *Ihya al-mawat*, tanah wakaf yang tidak digunakan dianggap *mawat* (mati) sememangnya boleh dihidupkan semula untuk kegunaan yang baik, termasuk perumahan untuk orang yang memerlukan. Jawatankuasa Fatwa Kebangsaan memutuskan pada tahun 2008 bahawa wakaf khas boleh digunakan untuk apa-apa pembangunan yang dianggap perlu oleh pihak berkuasa dan yang tidak melanggar undang-undang syariah. Terdapat 11,092 hektar tanah wakaf yang berpotensi dibangunkan di seluruh Malaysia (A.Hamid, 2016).



**Rajah 4.** Cadangan struktur penyediaan perumahan awam untuk disewa

### *Pengenalan pemegangan pertengahan*

Kelebihan utama pemegangan pertengahan adalah keupayaan untuk mengekalkan kemampuan perumahan merentasi generasi kerana ciri-ciri bebas spekulasi yang ditawarkan. Dalam masa yang sama, sesetengah pemegangan pertengahan memberi peluang kepada isi rumah berpendapatan rendah dan menengah dalam memasuki pemilikan rumah separa atau tertunda. Mereka yang tidak mampu membeli terus boleh menikmati beberapa manfaat pemilikan rumah yang boleh membawa kepada pembinaan komuniti dan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, pemegangan pertengahan memberikan pilihan kepada isi rumah yang tidak mampu memiliki dan tidak mahu menyewa. Tekanan kepada permintaan rumah untuk dimiliki dan disewa dapat dikurangkan dan seiring itu dapat mengawal kenaikan harga dan sewa pasaran.

Pengenalan pemegangan-pemegangan pertengahan haruslah disertai dengan rangka institusi yang lengkap, termasuklah organisasi tadbir, latihan dan kawalselia yang khusus, subsidi atau dana kerajaan dan perundangan. Beberapa jenis pemegangan alternatif seperti koperasi perumahan dan amanah tanah komuniti, memerlukan inisiatif dan kepimpinan pihak swasta dan masyarakat.

Koperasi perumahan yang telah lama bertapak di Malaysia perlu dikaji semula dan dibuat penambahbaikan bagi mengeksploitasikan manfaat yang terkandung di dalam pelaksanaannya. Matlamat asal penubuhan koperasi perumahan di Malaysia adalah untuk membantu para ahli koperasi dengan cara membangunkan skim perumahan dan menjualnya dengan harga diskaun kepada ahli. Namun begitu, kelemahan urus tadbir dan pemesongan matlamat asal kepada keuntungan telah merencatkan pertumbuhan perumahan koperasi di Malaysia. Jenis koperasi perumahan lain seperti koperasi perumahan ekuiti terhad boleh dipertimbangkan.

### **Kesimpulan**

Persepsi mengenai kebaikan pemilikan rumah menjurus kepada kadar pemilikan rumah bergadaijanji yang tinggi di Malaysia. Sikap, dasar dan sistem yang mesra pemilikan telah mengakibatkan kenaikan harga rumah tidak terkawal dan di luar kemampuan kebanyakan pembeli. Tambahan pula, risiko hutang isi rumah yang tinggi melalui pemilikan rumah bergadaijanji terhadap negara dan individu adalah amat besar. Apa yang berlaku di Greece dan Argentina sepatutnya memberikan iktibar mengenai bahaya hutang tidak terkawal, terutama melibatkan jumlah hutang yang besar iaitu pembelian rumah.

Dalam usaha mengatasi permasalahan perumahan pemilik bergadaijanji, solusi-solusi yang dicadangkan mestilah bersifat pragmatik dan holistik kerana perumahan merupakan satu subjek yang kompleks tetapi amat penting. Terdapat dua teras utama bagi solusi-solusi yang telah dibincangkan iaitu mengurangkan pergantungan ke atas pemilikan rumah bergadaijanji dan mengurangkan risiko kewangan pemilik rumah. Iltizam yang kuat diperlukan di kalangan pembuat dasar kerana masyarakat telah sebatikan dengan pemilikan rumah secara bergadaijanji. Bukan mudah untuk merumus dan mencadangkan solusi jangka masa panjang bagi menyelesaikan masalah yang timbul akibat sistem pemegangan rumah yang telah berjalan sebelum merdeka. Namun begitu, permasalahan yang dilihat semakin meruncing dan penyelesaian jangka masa pendek semakin memburukkan keadaan, contohnya membenarkan pengeluaran wang KWSP bagi tujuan pembayaran deposit rumah untuk membeli rumah yang mungkin menjerat pemilik rumah ketika tiba usia persaraan.

## Penghargaan

Artikel ini adalah sebahagian daripada kajian yang lebih besar tentang isu dan solusi jangka panjang bagi pemilik rumah bergadaijanji dalam kalangan Melayu Bandar. Projek penyelidikan ini dibiayai oleh dana penyelidikan Pusat Kajian Kecemerlangan Melayu (PKKM), Akademi Pengajian Melayu, Universiti Malaya.

## Rujukan

- A. Hamid, S. S. (2016). 11,091.82 hektar tanah wakaf, *Harian Metro*. Retrieved from <https://www.hmetro.com.my/node/111064>
- Aaronson, D. (2000). A note on the benefits of homeownership. *Journal of Urban Economics*, 47, 356-369.
- Abdul-Aziz, A. R., & Jahn Kassim, P. S. (2010). Objectives, success and failure factors of housing public-private partnerships in Malaysia. *Habitat International*, 35, 150-157.
- Abdul Karim, H. (2008). The satisfaction of residents on community facilities in Shah Alam, Malaysia. *Asian Social Science*, 4(11), 131-137.
- Abdullah, F. H. (1997). Affirmative action policy in Malaysia: To restructure society, to eradicate poverty. *Ethnic Studies Report*, XV, 189-221.
- Ahmet, A. (2013). Home sites: The location(s) of 'Home' for young men. *Urban Studies*, 50(3), 621-634.
- Arku, G. (2006). The housing and economic development debate revisited: Economic significance of housing in developing countries. *J. Housing Built Environ*, 21, 377-395.
- Awang Besar, J., Fauzi, R., & Ghazali, A. S. (2012). Penilaian awal impak pelaksanaan Dasar Perumahan. *GEOGRAFIA Malaysian Journal of Society and Space*, 8(6), 90-108.
- Azmi, R., & Abd Razak, A. (2015). The role of Danaharta in managing and rehabilitating financially troubled companies in Malaysia – Part Two. *International Corporate Rescue*, 12(1).
- Ball, M. (1986). Housing analysis: Time for a theoretical refocus? *Housing Studies*, 1(3), 147-166.
- Ball, M. (1998). Institutions in British property research: A review. *Urban Studies*, 35(9), 1501-1517.
- Bank Negara Malaysia. (2015). *Laporan Tahunan BNM 2014*.
- Boehm, T. P., & Schlottmann, A. M. (1999). Does home ownership by parents have an economic impact on their children? *Journal of Housing Economics*, 8(3), 217-232.
- Borhan Nordin, S. H., Lim, S. L., & Abd Aziz, M. K. M. (2016). Penelitian Melangkaui Statistik Hutang Keseluruhan Isi Rumah. Laporan Kestabilan Kewangan dan Sistem Pembayaran 2016: Bank Negara Malaysia.
- Burke, T., & Hulse, K. (2010). The institutional structure of housing and the sub-prime crisis: An Australian case study. *Housing Studies*, 25(6), 821-836.
- Cagamas. (2013). *Housing the nation: Policies, Issues and Prospects*. Kuala Lumpur, Cagamas.
- Cairney, J., & Boyle, M. H. (2004). Home ownership, mortgages and psychological distress. *Housing Studies*, 19(2), 161-174.
- Chun, A., Hamzah, H., & Sarip, A. G. (2017). Conceptualising Luxury Residential Property For Marketing. *Geografia-Malaysian Journal of Society and Space*, 13(2), 33-43.
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, Quantitative and Mixed methods approaches*. USA: Sage.

- Doling, J. (1999). The size of home ownership sectors and the newly industrialized countries. *Neth. J. of Housing and the Built Environment*, 14(2), 103-117.
- Easthope, H. (2014). Making a rental property home. *Housing Studies*, 29(5), 579-596.
- Elsinga, M., & Hoekstra, J. (2005). Homeownership and housing satisfaction. *Journal of Housing and the Built Environment*, 20(4), 401-424.
- Eza. (2017). 100,000 rakyat Malaysia bankrap dan ini 3 punca utama. *Majalah Labur*.
- Forrest, R., Murie, A., & Williams, P. (1990). *Homeownership: Differentiation and fragmentation*. London, Unwin Hyman.
- Green, R. K., & White, M. J. (1997). Measuring the benefits of homeownership: Effects on children. *Journal of Urban Economics*, 41, 441-461.
- Hamzah, H., & Murphy, L. (2014). The role of institutions in sustaining mandatory low-income housing. *Pacific Rim Property Research Journal*, 20(2), 129-144.
- Harris, R., & Arku, G. (2006). Housing and economic development: The evolution of an idea since 1945. *Habitat International*, 30, 1007-1017.
- Hasli, A. (2017). PR1MA bukan penyelesaian masalah hutang isi rumah, *Sinar Harian*. Retrieved from <http://www.sinarharian.com.my>
- Hodgson, G. M. (2006). What are institutions? *Journal of Economic Issues*, XL(1), 1-25.
- Jabatan Insolvensi Malaysia. (2017). Portal Rasmi Jabatan Insolvensi Malaysia, Retrieved from <http://www.mdi.gov.my/index>.
- JPPH. (2015). *The Malaysian House Price Index*. Putrajaya: Valuation and Property Services Department (JPPH).
- KPKT. (2011). *Dasar Perumahan Negara*.
- KRI. (2015). Making Housing Affordable. Kuala Lumpur, Khazanah Research Institute (KRI).
- KRI. (2016). The State of Households II Report: Khazanah Research Institute.
- McKee, K. (2011). Challenging the norm: The 'Ethnopolitics' of low-cost homeownership in Scotland. *Urban Studies*, 48(16), 3399-3413.
- Monk, S., & Whitehead, C. (2011). *Making housing more affordable: The role of intermediate tenures*. UK: Wiley-Blackwell.
- Parsell, C. (2012). Home is where the house is: The meaning of home for people sleeping rough. *Housing Studies*, 27(2), 159-173.
- RICS. (2008). Asian housing review 2008: Malaysia: RICS.
- Ronald, R. (2004). Home ownership, ideology and diversity: Re-evaluating concepts of housing ideology in the case of Japan. *Housing, Theory and Society*, 21(2), 49-64.
- Ronald, R. (2008). Between investment, asset and use consumption: The meanings of homeownership in Japan. *Housing Studies*, 23(2), 233-251.
- Salleh, A. G. (2008). Neighbourhood factors in private low-cost housing in Malaysia. *Habitat International*, 32(4), 485-493.
- Satsangi, M. (2005). Landowners and the structure of affordable housing provision in rural Scotland. *Journal of Rural Studies*, 21, 349-358.
- Saunders, P. (1990). *A nation of home owners* (1 ed.). London: Unwin Hyman.
- Sekkat, K., & Szafarz, A. (2009). *Valuing homeownership*. CEB Working Paper. Centre Emile Bernheim Research Institute in Management Sciences. Brussels.
- Teck-Hong, T. (2012). Housing satisfaction in medium- and high-cost housing: The case of Greater Kuala Lumpur, Malaysia. *Habitat International*, 36(1), 108-116. doi: 10.1016/j.habitatint.2011.06.003
- The Economist. (2009). Home ownership: Shelter, or burden? *The Economist*, April 18th 65-67.

- Thillainathan, R. (1997). Homeownership in Malaysia: An analysis of trends and issues. *Housing Finance International*, 15-23.
- Wan Abd Aziz, W. N. A., Hanif, N. R., & Hamzah, H. . (2007). *A Study on affordable housing within the middle income households in major cities & towns in Malaysia Kertas*. Paper presented at the NAPREC Conference, Malaysia.
- Whitehead, C., & Monk, S. (2011). Affordable home ownership after the crisis: England as a demonstration project. *International Journal of Housing Markets and Analysis*, 4(4), 326-340.
- Whitehead, C., Williams, P., Tang, C., & Udagawa, C. (2012). Housing in transition: understanding the dynamics of tenure change. Cambridge, Cambridge Centre for Housing and Planning Research.
- Yahaya, N. (1989). Housing in Malaysia, 1955-1990. *Habitat International*, 13(4), 63-69.
- Zyed, Z. A. S., Hamzah, H., & Baharuddin, N. A. (2016). Housing pathways among Gen Y in Kuala Lumpur. *The Malaysian Surveyor*, 51(3), 18-29.
- Zyed, Z. A. S., Wan Abd Aziz, W. N. A., Hanif, N. R., & Tedong, P. A. A. (2012). *Home ownership dilemma among middle income household: A comparison between employment in public and private sector in Malaysia*. Paper presented at the International Real Estate Research Symposium (IRERS), Bangi.