

Kaedah Pelaksanaan Cukai Tanah Terbiar Bagi Merencanakan Pembangunan Tanah Terbiar

(Idle Land Tax Implementation Methods to Boost Idle Land Development)

Norhidayah Md Yunus^{1*}, Nur Berahim¹, Muhamad Norfiqiri Abd Hamid¹,
Hishamuddin Mohd Ali¹, Ainur Zaireen Zainudin¹, Muhammad Najib Mohamed
Razali¹, Nurul Syakima Mohd Yusoff¹, Fatin Afiqah Md Azmi¹

¹ Fakulti Alam Bina dan Ukur, Universiti Teknologi Malaysia, Johor Bahru, Malaysia

*Pengarang Koresponden: norhidayahmy@utm.my

Accepted: 15 April 2022 | Published: 1 May 2022

DOI: <https://doi.org/10.55057/jdpg.2022.4.1.8>

Abstrak: *Isu tanah terbiar terutamanya kategori pertanian memberi impak kepada kapasiti pengeluaran bahan makanan serta penggunaan tanah yang terbaik. Kerajaan Malaysia lazimnya menggunakan kaedah diplomasi untuk menangani isu tanah terbiar melalui penyediaan bantuan modal, infrastruktur dan input tanaman bagi mendorong pemilik tanah membangunkan tanah milik mereka yang terbiar. Namun, penelitian praktis di peringkat antarabangsa mendapati terdapat beberapa negara yang telah mengambil pendekatan bersifat desakan iaitu melalui pengenaan cukai tanah terbiar. Maka, kajian ini dijalankan untuk mengkaji kaedah pelaksanaan cukai tanah terbiar yang telah dilaksanakan oleh sembilan negara. Bagi mengetahui elemen utama berkaitan pelaksanaan cukai tanah terbiar, data sekunder dianalisis menggunakan analisis tematik dan analisis perbandingan. Lima elemen asas telah dikenal pasti dalam kajian ini sebagai elemen yang penting dalam pelaksanaan cukai tanah terbiar. Berdasarkan penemuan ini, Malaysia mempunyai pilihan baru untuk penguatkuasaan tanah terbiar yang mungkin boleh dipertimbangkan di masa akan datang apabila pendekatan diplomasi tidak lagi memberi kesan dalam usaha Malaysia menangani isu tanah pertanian terbiar.*

Kata kunci: cukai, tanah terbiar, kaedah pelaksanaan

Abstract: *The issue of idle land, particularly with regards to agriculture, impacts both food production and the best utilisation of land. The government of Malaysia usually employs a diplomatic approach to deal with idle land issues by providing capital aid, infrastructure and crop input to encourage land owners to develop their idle lands. However, practical observations at the international revealed that some countries have adopted a forceful approach by imposing an idle land tax. Hence, the purpose of this study is to examine the method of idle land taxation applied by nine countries. To explore the key elements of idle land tax implementation, secondary data was analyzed using thematic and comparative analysis. Five basic elements were identified by the study that are crucial to the implementation of idle land taxes. Based on these findings, Malaysia has new options for idle land enforcement that may be considered in the future if diplomatic approaches no longer impact Malaysia's efforts to address idle agriculture land issues.*

Keywords: tax, idle land, implementation methods

1. Pendahuluan

Matlamat pemberimilikan tanah kepada individu adalah supaya tanah tersebut dibangunkan mengikut kategori penggunaan tanah sebagaimana yang dinyatakan dalam dokumen hakmilik. Namun, segelintir pemilik tanah mengabaikan matlamat ini dan membiarkan tanah tidak diusahakan bertahun lamanya lebih-lebih lagi tanah kategori pertanian. Statistik data tanah terbiar oleh Jabatan Pertanian Malaysia pada tahun 2019 menunjukkan keluasan keseluruhan tanah terbiar adalah seluas 103,563 hektar seperti dalam Jadual 1.

Jadual 1: Bilangan lot dan keluasan tanah terbiar mengikut Negeri pada tahun 2019

Negeri	Bilangan Lot	Luas (Hektar)
Johor	4,561	10,098
Kedah	1,774	2,655
Kelantan	3,690	4,815
Melaka	1,915	2,332
Negeri Sembilan	5,885	11,324
Pahang	11,292	29,391
Perak	4,004	11,013
Perlis	14	12
Pulau Pinang	877	2,622
Selangor	4,485	20,058
Terengganu	7,027	7,862
Wilayah Persekutuan Labuan	858	1,381
Jumlah	46,382	103,563

Sumber: Portal Rasmi Jabatan Pertanian

Secara umumnya, kewujudan tanah terbiar di Malaysia berpunca daripada empat faktor utama. Faktor pertama berpunca daripada keadaan fizikal dan semula jadi tanah seperti cuaca yang kurang baik dan bencana alam (Amriah, 2001; Zarina 2016), ketiadaan atau ketidaksempurnaan infrastruktur seperti sistem saliran (Amriah, 2001; Farhana, 2005; Azima *et al.*, 2012; Zarina 2016), ketidaksesuaian jenis tanah (Amriah, 2001; Tan 2011; Zarina, 2016) serta lokasi tanah yang tidak strategik dan bersaiz kecil (Pazim 1992; Zarina, 2016). Faktor kedua pula merujuk kepada faktor ekonomi seperti spekulasi kenaikan harga tanah (Azima dan Ismail, 2011) kekurangan buruh berikutan perpindahan ke sektor pembuatan terutamanya di kalangan generasi muda (Pazim, 1992; Amriah, 2001) dan hasil pengeluaran ladang yang tidak menguntungkan. Faktor ketiga merujuk kepada faktor sosial terutamanya sikap pemilik tanah itu sendiri (Amriah, 2001; Azima, 2007; Hasmida, 2007). Sikap pemilik tanah yang tidak mahu mengusahakan tanah mereka, kekangan ekonomi, pertelingkahan antara pemilik-pemilik tanah, perasaan ingin mewariskan tanah mereka kepada keturunan, kebimbangan pengenaan cukai yang tinggi apabila tanah telah ditukar syarat dan dibangunkan merupakan antara faktor yang menyebabkan pemilik tanah ini bertindak pasif. Faktor keempat pula adalah faktor prosedur dan perundangan seperti kesulitan membangunkan tanah wakaf (Rohayu dan Rosli, 2014), Tanah Rizab Melayu (Sulong dan Taha, 2016) dan tanah adat (Abd Hamid *et al.*, 2017). Turut menjadi punca permasalahan tanah terbiar adalah kegagalan agensi penguatkuasaan menguatkuasakan undang-undang berkaitan tanah terbiar seperti yang diperuntukkan di dalam Kanun Tanah Negara 1965 (KTN) secara serius (Mohamed Akmal, 2019).

Tanah pertanian terbiar memberi kesan dari aspek ekonomi, sosial dan alam sekitar seperti tiada penajaan hasil pertanian kepada rakyat dan negara yang mana ianya penting bagi menyokong agenda pengukuhan sekuriti makanan negara. Menurut Godfrey (2014), adalah menjadi satu kerugian apabila pemilik tanah yang subur tidak mengusahakan tanah mereka sepenuhnya sehingga menjadi terbiar. Isu lambakan tanah terbiar perlu ditangani dengan lebih

baik. Apatah lagi setelah tercetusnya konflik Ukrain-Russia serta pandemik Covid-19 yang memberi kesan kepada kebergantungan import makanan, maka agenda memajukan tanah terbiar demi menjamin sekuriti makanan negara harus dipergiatkan. Namun hakikatnya Nik Mustapha, Hashim dan Abu Hassan (2013) mendakwa wujud ketidakseimbangan di mana pemajuan untuk memulihkan tanah pertanian terbiar adalah agak perlahan jika dibandingkan dengan keperluan mendesak untuk pengeluaran makanan yang mencukupi.

Sebenarnya, Kerajaan Malaysia telah memberikan sokongan penuh terhadap agenda memajukan tanah terbiar melalui polisi kerajaan seperti Dasar Pertanian Negara (DPN) 1-3 dan diikuti pula dengan Dasar Jaminan Bekalan Makanan (DJBM) dan yang terkini adalah Dasar AgroMakanan Negara (DAN) 1.0 dan 2.0. Selain itu, agensi kerajaan di peringkat Kerajaan Persekutuan dan Kerajaan Negeri juga telah melaksanakan pelbagai program dan pendekatan bagi mendorong pemilik tanah atau pengusaha memanfaatkan tanah pertanian yang telah lama terbiar. Antara insentif yang telah disediakan kerajaan seperti modal, infrastruktur pertanian, input pertanian dan tidak terkecuali khidmat nasihat dan teknikal kepada pengusaha tanah terbiar. Sementara itu menurut kajian Norsuhadah (2011), penyelesaian tanah pertanian terbiar dapat dibahagikan kepada dua aspek utama iaitu penyelesaian dari aspek perundangan dan aspek perancangan bandar. Penyelesaian dari aspek perundangan adalah seperti pengambilan balik tanah melalui Akta Pengambilan Tanah (APT) 1960 dan keperluan pelan-pelan pembangunan yang telah ditetapkan di dalam Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976. Manakala dari sudut polisi kerajaan seperti Program Pembangunan Tanah Terbiar (PPTT), Bank Tanah dan usahasama dengan pihak pemaju swasta untuk tujuan bagi pembangunan tanah pertanian terbiar di kawasan pinggir bandar.

Kaedah dorongan oleh agensi kerajaan untuk memajukan tanah terbiar telah dilaksanakan sejak sekian lama. Namun, statistik semasa membuktikan bahawa kaedah dorongan ini tidak dapat memberikan impak yang bersifat mendesak pemilik tanah memajukan tanah terbiar mereka selain pihak kerajaan perlu berbelanja besar bagi membantu memulihkan tanah-tanah terbiar ini. Oleh kerana penguatkuasaan perampasan tanah amat jarang dilaksanakan oleh pihak berkuasa, maka kajian ini mencadangkan satu alternatif penguatkuasaan bagi menangani isu lambakan tanah pertanian terbiar iaitu dengan mengenakan cukai tanah terbiar. Matlamat utama kajian ini dilaksanakan adalah bagi meneliti kaedah pelaksanaan pengenaan cukai atau penalti ke atas pemilik tanah terbiar. Tinjauan literatur memfokuskan kepada Negara-negara luar yang telah melaksanakan cukai tanah terbiar atau konsep yang seumpama dengannya. Tujuannya adalah bagi mendapatkan gambaran secara menyeluruh bagaimana cukai ini dikenakan oleh pemerintah sebagai alternatif mendesak pemilik tanah memajukan tanah yang telah diberimilik.

2. Kajian Literatur

Definisi tanah terbiar

Tanah terbiar didefinisikan sebagai tanah darat atau tanah sawah yang berkeluasan minimum 0.4 hektar ke atas, tanah berimilik yang tidak diusahakan selama tiga tahun berturut-turut atau tanah yang telah diusahakan tetapi ditinggalkan terbiar selama lebih tiga tahun berturut-turut berdasarkan portal rasmi Jabatan Pertanian Malaysia. Namun begitu, merujuk kepada Kanun Tanah Negara 1965, tiada suatu penetapan definisi yang jelas terhadap tanah terbiar. Akan tetapi, tanah pertanian terbiar ditakrifkan mengikut Seksyen 114, 115, 120 dan 121, Kanun Tanah Negara 1965 sebagai tanah dengan pegangan bebas atau Lesen Pendudukan Sementara yang tidak diusahakan selama tiga tahun berturut-turut (Olaniyi, 2013).

Penguatkuasaan undang-undang tanah terbiar berdasarkan Kanun Tanah Negara 1965

Berdasarkan Seksyen 115 Kanun Tanah Negara 1965, ia secara jelas menyatakan bahawa salah satu syarat tersirat bagi tanah pertanian adalah tanah mesti dibangunkan atau ditanam dalam tempoh tiga tahun dari tarikh pembermilikan. Jika tanah tersebut dibiarkan tanpa sebarang pembangunan atau tanaman, maka ia boleh dirampas. Berdasarkan peruntukkan dibawah Seksyen 129(4)(c), Kanun Tanah Negara 1965 bahawa tanah yang dibiarkan kosong bagi sesuatu jangka masa tertentu iaitu 3 tahun bagi tanah pertanian akan dikenakan tindakan seperti disita. Oleh itu, syarat ini perlu dipatuhi bagi mengelakkan berlakunya pelanggaran syarat yang akan menyebabkan tanah bermilik dirampas oleh Pihak Berkuasa Negeri (PBN) (Mohamed Akmal, 2019). Seksyen 129(4)(c) ini juga menyatakan bahawa pihak Pentadbir Tanah boleh mengambil hak sementara bagi tanah itu sebagaimana yang diarahkan oleh PBN atau dalam masa ketiadaan arahan itu, membuat suatu arahan mengisytiharkan tanah itu dirampas oleh PBN.

Menurut Seksyen 352 KTN pula suatu tanah itu boleh menjadi hakmilik PBN apabila berlaku perletakan hakmilik oleh tuan empunya tanah. Tindakan pemilik tanah yang tidak menduduki dan tidak melakukan apa-apa perbuatan yang membuktikan tanah itu miliknya dalam tempoh tujuh tahun lampau membolehkan Pentadbir Tanah membuat endorsan di dalam hakmilik menyatakan pemilik telah meletakkan hakmiliknya ke atas tanah itu. Meskipun terdapat peruntukan di dalam KTN yang membenarkan pentadbir tanah mengambil tindakan menamatkan pemilikan tanah kerana tidak diusahakan untuk tempoh tertentu, namun tindakan tersebut jarang sekali dilaksanakan PBN, demi menjaga hubungan antara kerajaan dengan rakyat.

Alternatif penguatkuasaan undang-undang tanah terbiar melalui pengenaan cukai

Bagi mendesak pemilik membangunkan tanah terbiar mereka, suatu alternatif penguatkuasaan menerusi pengenaan cukai tanah terbiar wajar dipertimbangkan. Merujuk kepada negara-negara lain, pendekatan pengenaan cukai terhadap tanah-tanah terbiar ini ada dilaksanakan, seperti di Arab Saudi (Zakaria *et al*, 2019), Filipina (Lebrilla, 2016), Thailand (Medina, 2020; Fung dan McAuley, 2020a), Grenada (Godfrey, 2014), Cuba (Castro Morales, 2018; González dan Alfonso, 2018), India (CWAS, 2020), Kemboja (IPS Cambodia, 2019; Fung dan McAuley, 2020b), Afrika Selatan (Mosha, 2010) dan Jepun (Japan Property Central, 2019).

Malaysia masih belum melaksanakan cukai tambahan ke atas tanah terbiar. Walaupun begitu, menurut Amir Mamat (2019), Ketua Menteri Melaka telah memberikan cadangan untuk mengenakan cukai yang lebih tinggi ke atas tanah terbiar di Melaka. Namun, sehingga kini ianya masih belum dilaksanakan. Sementara itu, impak pelaksanaan cukai bagi membendung lambakan tanah terbiar telah dapat dilihat melalui pelaksanaannya berdasarkan di negara luar, contohnya di Thailand. Pengenaan kadar cukai yang tinggi ke atas tanah terbiar menjadi pemangkin yang mendesak pemilik tanah untuk mengusahakan tanah mereka. Perkara ini boleh dilihat apabila ramai pemilik tanah di Bangkok menanam buah-buahan dan sayuran bagi mengelakkan daripada dikenakan cukai tanah kosong (The Nation Thailand, 2020). Antara tanaman yang diusahakan termasuklah limau, betik dan pisang. Impak positif cukai tanah kosong ini turut dikongsi oleh Parpart dan Satrusayang (2020) di mana dua bidang tanah yang dahulunya terbiar tidak diusahakan, milik Laemthong Corporation dan keluarga Wittayakorn seluas 50 rai di sekitar Ratchadaphisek kini dipenuhi dengan tanaman pokok limau dan pisang.

Secara dasarnya, penguatkuasaan tanah terbiar melalui pengenaan cukai mempunyai beberapa manfaat. Selain daripada untuk meningkatkan hasil pendapatan, pengenaan cukai tanah terbiar juga mempunyai manfaat penting yang lain seperti mengurangkan spekulasi dan merupakan insentif ke atas transaksi tanah untuk memastikan sumber tanah yang bersifat terhad digunakan

dengan lebih berkesan (Haas dan Kopanyi, 2017). Di Filipina, Quezon City Mayor, Joy Belmonte menyifatkan pengenaan cukai tanah terbiar mendorong aktiviti pertanian di kawasan bandar yang sekaligus meningkatkan keselamatan makanan terutamanya semasa pandemik Covid-19 yang melanda ini (Tiangco, 2020). Manakala, Sarmiento (2010) pula menyenaraikan lima manfaat mengenakan cukai tanah terbiar, iaitu:

- 1) Memastikan tanah dimanfaatkan berdasarkan prinsip penggunaan tertinggi dan terbaik.
- 2) Menggalakkan pemilik tanah untuk terus membangunkan dan mengekalkan harta tanah sebenar.
- 3) Mengurangkan kebarangkalian kepincangan di kawasan bandar.
- 4) Pendapatan tambahan kepada pihak berkuasa tempatan.
- 5) Mengekalkan penyampaian perkhidmatan asas kerajaan ke kawasan terlibat.

3. Metodologi

Pendekatan kualitatif telah digunakan dalam pelaksanaan kajian ini. Data sekunder seperti pekeliling, garis panduan, jurnal, laman web rasmi agensi kerajaan, media cetak dan media elektronik dirujuk bagi mengumpulkan maklumat mengenai kaedah perlaksanaannya oleh negara-negara yang mengenakan bayaran ke atas pemilik tanah terbiar. Penemuan kajian ini mendapati bahawa sembilan negara telah melaksanakan pengenaan cukai atau bayaran terhadap tanah yang tidak diusahakan di negara mereka. Sembilan negara tersebut terdiri daripada Arab Saudi, Filipina, Thailand, Grenada, Cuba, Karnataka, Kemboja, Bostwana dan Jepun.

Dalam konteks kajian ini, tema-tema utama kaedah pengenaan cukai tanah terbiar yang telah dikenalpasti adalah takrif tanah yang dikenakan cukai, matlamat mengenakan cukai tanah terbiar, kadar cukai serta perkara penting yang dipertimbangkan dalam pengenaan cukai tanah terbiar. Pembentukan tema-tema ini menampakkan perbandingan yang lebih jelas mengenai pelaksanaan oleh negara-negara yang terlibat. Data-data sekunder yang diperolehi berdasarkan setiap negara di bahagian literatur akan dibincangkan secara penelitian sistematik berkenaan kaedah pengenaan cukai tanah terbiar yang dilaksanakan. Seterusnya satu rumusan mengenai kaedah pengenaan cukai tanah terbiar dibuat menggunakan analisis tematik bagi membincangkan hasil kajian dengan lebih sistematik. Analisis tematik adalah kaedah untuk mengenal pasti, menganalisis dan melaporkan pola-pola atau tema dalam suatu data (Braun dan Clarke, 2006).

4. Perbincangan

Terdapat variasi dalam pelaksanaan pengenaan cukai tanah terbiar yang telah dihuraikan di bahagian literatur iaitu, merangkumi aspek definisi tanah yang dikenakan cukai, matlamat pengenaan cukai, kadar cukai, kaedah nilaian serta perkara-perkara yang dipertimbangkan dalam pengenaan cukai. Hasil kajian diterjemahkan dalam Jadual 2 iaitu satu perbandingan antara sembilan buah negara yang mengenakan cukai tanah terbiar sebagai suatu pendekatan penguatkuasaan undang-undang dalam mengatasi masalah tanah terbiar di negara masing-masing. Berdasarkan analisis daripada Jadual 2, terdapat lima elemen utama yang menghuraikan kaedah pelaksanaan cukai tanah terbiar, iaitu:

- 1) Definisi tanah terbiar yang dikenakan cukai.
- 2) Cukai khas tanah terbiar atau cukai tambahan.
- 3) Matlamat mengenakan cukai tanah terbiar.
- 4) Kadar cukai dan nilaian.

5) Lain-lain pertimbangan dalam pelaksanaan cukai tanah terbiar.

Jadual 2: Perbandingan kaedah pengenaan cukai terhadap tanah terbiar mengikut negara

Bil	Negara (Nama Cukai)	Takrif tanah yang dikenakan bayaran	Matlamat pengenaan cukai	Kadar	Perkara yang dipertimbangkan dalam pelaksanaan cukai
1	Arab Saudi (<i>White Land Tax</i>)	<ul style="list-style-type: none"> Plot tanah kosong atau belum dibangunkan (<i>white land</i>) dengan kegunaan kediaman atau komersial yang terletak di dalam kawasan bandar. 	<ul style="list-style-type: none"> Meningkatkan sumber tanah yang dimajukan. Memastikan harga tanah kediaman yang berpatutan Mengekang amalan monopoli. 	<ul style="list-style-type: none"> Bayaran tahunan sebanyak 2.5% daripada nilai tanah. Terdapat 6 faktor yang diambil kira dalam penilaian cukai. 	<ul style="list-style-type: none"> Perlaksanaan cukai dikuatkuasakan melalui <i>Implementing Regulation of Idle Land Fees Law</i>. Dilaksanakan secara berfasa Terdapat 4 langkah bagi memastikan cukai yang dikenakan adil dan mencegah pengelakan pembayaran. Terdapat keadaan di mana cukai tanah terbiar ini akan dikecualikan.
2	Manila, Filipina (<i>Idle Land Tax</i> di bawah <i>Real Property Tax</i>)	<ul style="list-style-type: none"> Tanah pertanian yang sesuai untuk penanaman, penternakan, perikanan darat, dan kegunaan pertanian lain yang mana separuh daripadanya masih belum diusahakan atau tidak diperbaiki oleh pemiliknya. 	<ul style="list-style-type: none"> Menyokong pemanfaatan tanah secara maksimum dan efisien. Mengelakkan aktiviti spekulasi tanah. 	<ul style="list-style-type: none"> Bayaran tahunan dengan kadar 0% - 5%, berbeza-beza mengikut PBT Merupakan tambahan kepada cukai harta yang asas. 	<ul style="list-style-type: none"> Pengenaan cukai ini dikuatkuasakan melalui Presidential Decree No. 464. Terdapat beberapa keadaan di mana cukai tanah terbiar ini akan dikecualikan.
3	Thailand (<i>Land and Building Tax</i>)	<ul style="list-style-type: none"> Tanah yang tidak digunakan adalah harta yang dibiarkan atau tidak digunakan secara munasabah. 	<ul style="list-style-type: none"> Mendesak pemilik tanah untuk mengusahakan tanah. 	<ul style="list-style-type: none"> Harta tanah yang terbiar lebih tiga tahun berturut, kenaikan kadar adalah sebanyak 0.3% setiap tiga tahun sehingga mencapai had 3%. 	<ul style="list-style-type: none"> Kadar cukai bagi tanah terbiar dikenakan jauh lebih tinggi berbanding kategori kediaman dan pertanian.
4	Grenada (<i>Property Tax</i>)	<ul style="list-style-type: none"> Tanah pertanian terbiar. 	<ul style="list-style-type: none"> Meningkatkan pengeluaran bagi sektor pertanian. Tidak bertujuan untuk meningkatkan pendapatan negara. 	<ul style="list-style-type: none"> 0.2% bagi tanah pertanian yang terbiar. 	<ul style="list-style-type: none"> Bagi mengelakkan dari dikenakan cukai pemilik perlu memohon Sijil Guna Tanah dari Kementerian Pertanian bagi mengesahkan bahawa tanah itu digunakan dengan

					berkesan bagi tujuan pertanian.
5	Cuba (<i>Tax on idle land</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Tanah terbiar merupakan tanah yang tidak cukup digunakan atau tidak mengeluarkan produk pertanian, ternakan atau perhutanan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Meningkatkan pengeluaran makanan. • Menggalakkan pengeluaran produk daripada penggunaan tanah. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tahap I: 180 CUP/ha. • Tahap II: 90 CUP/ha. • Tahap III: 90 CUP/ha. • Tahap IV: 45 CUP/ ha. 	<ul style="list-style-type: none"> • Faktor kualiti tanah mempengaruhi kadar cukai yang ditetapkan.
6	Karnataka, India (<i>Property tax for vacant land</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Tanah yang tidak dibina. 	-	<ul style="list-style-type: none"> • Tanah tidak melebihi 1000m² (0.1% - 0.5%). • Tanah 1000m²-4000m² (0.025% - 0.1%). • Tanah melebihi 4000m² (0.01%- 0.1%). 	<ul style="list-style-type: none"> • Faktor keluasan tanah terbiar mempengaruhi kadar cukai.
7	Kemboja (<i>Unused Land Tax</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Sebidang tanah terbiar yang tidak digunakan, termasuk tanah yang tidak digunakan dan mempunyai bangunan terbengkalai. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mencegah pembelian tanah bagi tujuan spekulasi. • Menggalakkan penggunaan tanah bagi meningkatkan ekonomi. • Mewujudkan pekerjaan. • Menjana pendapatan bagi institusi sub-nasional. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2% daripada nilai pasaran tanah per meter persegi. 	-
8	Gaborone, Bostwana, Afrika Selatan (<i>Property tax</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Tanah pertanian yang tidak dibangunkan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mencegah spekulasi tanah. • Mendorong pembangunan tanah yang lebih pesat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pertanian (dibangunkan) = 0.20 % • Pertanian (tidak dibangunkan) = 0.80% 	-
9	Jepun (<i>Property tax</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Tanah ladang yang tidak diusahakan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mengurangkan tanah ladang terbiar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cukai harta boleh dikenakan pada kadar 1.8 lebih tinggi dari kadar nilaian biasa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sebelum dikenakan cukai, pemilik dipastikan telah diberikan nasihat dan telah berusaha membangunkan tanah atau menyewakan kepada orang lain untuk diusahakan.

A. Definisi tanah terbiar yang dikenakan cukai

Elemen pertama yang dikenalpasti hasil daripada analisis Jadual 2 ialah berkenaan definisi tanah terbiar. Untuk melaksanakan cukai tanah terbiar, definisi tanah terbiar yang akan dikenakan cukai perlu ditetapkan secara jelas dan terperinci bagi memudahkan pihak agensi pelaksana menentukan sama ada sesuatu tanah itu diklasifikasikan sebagai tanah terbiar atau pun tidak. Definisi tanah terbiar perlulah lebih jelas seperti menyatakan tempoh masa tanah menjadi terbiar serta keluasan minimum tanah diusahakan, bukan sekadar mendefinisikan sebagai tanah yang tidak diusahakan dan dibangunkan dengan tujuan tertentu sahaja. Sebagai contoh, di Filipina menetapkan definisi tanah terbiar sebagai tanah pertanian yang sesuai dengan aktiviti penanaman, penternakan, perikanan darat, dan kegunaan pertanian lain di mana separuh atau lebih kawasan tanah tersebut masih belum diusahakan oleh pemiliknya. Ketiadaan satu definisi tanah terbiar yang digunakan secara seragam menyebabkan kesukaran mengenal pasti yang mana tanah terbiar sekali gus mengganggu langkah di peringkat awal iaitu menyediakan pangkalan data tanah terbiar. Lebrilla (2016) memetik dakwaan Lara *et. al.* (2008) yang menyatakan pengesahan bahawa suatu tanah itu terbiar atau tidak bergantung kepada pihak yang menilai tanah. Oleh itu perlulah wujud pelarasan di antara agensi di peringkat nasional dan kerajaan tempat untuk memberikan satu definisi tanah terbiar yang tepat.

B. Cukai khas tanah terbiar atau cukai tambahan

Selain itu, elemen kedua yang dikenal pasti ialah pengenaan cukai tanah terbiar dikenakan sebagai cukai khas ataupun cukai tambahan. Hasil analisis perbandingan antara sembilan negara menunjukkan bahawa cukai tanah terbiar boleh dilaksanakan sebagai suatu cukai tambahan di bawah cukai harta seperti di negara Filipina, Grenada dan Jepun. Manakala, Arab Saudi melaksanakan cukai tanah terbiar sebagai suatu cukai khas yang baharu dikenali sebagai *White Land Tax*. Di Thailand, Cukai Tanah dan Bangunan yang baharu berkuatkuasa pada 1 Januari 2020 terpakai kepada harta tanah kediaman, komersial, pertanian dan harta terbiar. Pengenaan cukai ini sama ada secara khas atau tambahan kepada cukai harta perlu dikuatkuasakan oleh undang-undang yang berkaitan. Dalam konteks di Malaysia, perlu dikaji sama ada cukai tanah terbiar ini sesuai diperkenalkan sebagai satu cukai khas yang baharu atau tambahan kepada cukai tanah.

C. Matlamat mengenakan cukai tanah terbiar

Elemen ketiga ialah berkenaan matlamat mengenakan cukai tanah terbiar. Antara matlamat utama yang ingin dicapai dalam pengenaan cukai tanah terbiar adalah untuk mendorong pemilik tanah supaya membangunkan tanah terbiar, meningkatkan produktiviti pertanian, mengekang spekulasi serta sebagai satu desakan kepada pemilik agar mengusahakan tanah mereka dengan aktiviti pertanian. Contohnya di negara Arab, antara jangkaan manfaat daripada pengenaan cukai ini termasuklah menggalakkan penurunan harga tanah yang dilihat melambung tinggi sebelumnya (Arab News, 2016), meningkatkan sumber tanah yang dimajukan, dan memastikan harga tanah kediaman yang berpatutan serta mengekang amalan monopoli (Zaid Mahayni, 2016). Oleh itu, pentingnya untuk mempunyai matlamat yang jelas dalam merangka kaedah pelaksanaan cukai ke atas tanah terbiar ini supaya ia boleh diterima oleh pihak-pihak yang terlibat khususnya pemilik-pemilik tanah.

D. Kadar cukai dan nilai

Seterusnya, elemen keempat hasil daripada analisis Jadual 2 ialah berkenaan kadar cukai dan nilai. Berdasarkan analisis, kesemua negara dilihat mempunyai kaedah penetapan kadar cukai yang tersendiri. Keadaan ini boleh dilihat contohnya di negara Cuba, kualiti tanah akan

mempengaruhi kadar bayaran seperti di Jadual 3 iaitu klasifikasi cukai dan kadar yang ditetapkan di Cuba (González dan Alfonso, 2018).

Jadual 3: Klasifikasi kadar cukai mengikut tahap

Bil	Tahap		Kadar (CUP-Cuban Pesos)
1	Tahap I	Tanah pertanian berkualiti tinggi, sesuai untuk pelbagai jenis tanaman, dengan potensi mencapai 70% atau lebih dari potensi hasil minimum	180 CUP sehektar
2	Tahap II	Tanah pertanian baik, yang memerlukan sedikit langkah-langkah pemuliharaan tanah dan berpotensi untuk mencapai di antara 50% - 70% dari anggaran hasil pertanian.	90 CUP sehektar
3	Tahap III	Tanah dengan kualiti sederhana dengan tahap kesuburan sederhana atau rendah yang memerlukan pemuliharaan atau langkah-langkah peningkatan tanah yang ketara dan dapat mencapai hasil pertanian di antara 30%- 50 dari potensi hasil pertanian yang dianggarkan.	90 CUP sehektar
4	Tahap IV	Tanah dengan kualiti terburuk dengan kadar kesuburan yang rendah, sering diliputi oleh <i>Marabú</i> (<i>Dichrostachys cinerea</i>), memerlukan usaha pemeliharaan dan penambahbaikan yang besar dan biasanya dikhususkan untuk penanaman semula hutan.	45 CUP sehektar

Manakala, di kadar cukai di Thailand bagi kategori kediaman dan pertanian adalah jauh lebih rendah dari kadar cukai tanah terbiar. Sementara di Bostwana, Afrika Selatan pula, kadar cukai tanah pertanian yang dibangunkan adalah 0.20% sementara tanah pertanian tidak dibangunkan dikenakan kadar sebanyak 0.80%. Di Arab Saudi, terdapat enam faktor yang diambil kira dalam membuat nilai cukai, iaitu berdasarkan Artikel 4 dalam *Implementing Regulation of Idle Land Fees Law*, antaranya:

- i. Lokasi tanah.
- ii. Zon kegunaan.
- iii. Kondisi permukaan tanah.
- iv. Undang-undang Bangunan yang terpakai.
- v. Ketersediaan dan kebolehcapaian perkhidmatan infrastruktur.
- vi. Persekitaran komersial, industri dan aktiviti sosial yang memberi impak kepada kegunaan kediaman.

E. Lain-lain pertimbangan dalam pelaksanaan cukai tanah terbiar

Elemen terakhir hasil analisis daripada Jadual 2 ialah berkenaan wujud beberapa keadaan yang perlu dipertimbangkan sebelum memutuskan seseorang pemilik itu benar-benar perlu dikenakan cukai sebagai satu denda kerana tidak mengusahakan tanahnya atau sebaliknya. Contohnya di Jepun, usaha yang dilakukan pemilik untuk mengusahakan tanahnya akan diteliti oleh Jawatankuasa Pertanian Tempatan selain khidmat nasihat juga turut diberikan. Sekiranya pemilik masih ingkar, barulah cukai dikenakan kepada pemilik. Sementara di Grenada, pemilik akan dikecualikan dari cukai tanah terbiar jika mereka memperoleh Sijil Guna Tanah dari Kementerian Pertanian yang memperakukan bahawa tanah itu digunakan dengan berkesan bagi tujuan pertanian.

Selain itu, contohnya di Arab Saudi. Berdasarkan Artikel 9 *Idle Land Fees Law*, Arab Saudi menyenaraikan empat keadaan yang akan mengecualikan pemiliknya dari dikenakan cukai iaitu:

- 1) Salah satu syarat melaksanakan cukai seperti peruntukan Artikel 8 tidak dipenuhi. Artikel 8 ini menyentuh tentang definisi tanah yang dikenakan cukai.

- 2) Wujud halangan terhadap pelupusan tanah oleh pemilik tanah, dengan syarat pembayar cukai tidak menyebabkan atau mengambil bahagian dalam mewujudkan halangan tersebut.
- 3) Wujud halangan dalam pengeluaran permit dan kelulusan berkaitan pembangunan atau pemajuan tanah dengan syarat pembayar cukai tidak menyebabkan atau mengambil bahagian dalam mewujudkan halangan tersebut.
- 4) Penyiapan pembinaan atau pembangunan tanah disediakan dalam masa satu tahun dari tarikh keputusan dikeluarkan. Melalui keputusan Menteri, pembayar cukai mungkin diberikan satu tempoh tambahan yang tidak melebihi satu tahun, bersesuaian dengan ukuran dan sifat tanah untuk pembinaan dan pembangunan tanah. Sekiranya tempoh lebih daripada satu tahun diperlukan, satu jawatankuasa yang dibentuk di bawah resolusi Majlis Menteri No (94) bertarikh 11/2/1439H akan menganggu dan meluluskan satu tempoh masa bersesuaian. Sekiranya pembinaan atau pembangunan di atas tanah tersebut tidak dapat disediakan dalam tempoh yang diberikan kepada pembayar cukai, maka cukai yang harus dibayar untuk tempoh tersebut akan dikutip.

Manakala di Filipina, pindaan menerusi *Presidential Decree No. 1446* menyenaraikan enam keadaan yang membolehkan pemilik tanah dikecualikan daripada dikenakan cukai iaitu:

- 1) Keadaan tidak aman yang diperakui oleh Panglima Wilayah kecuali setelah keamanan dapat dipulihkan dan diperakui oleh komandan wilayah, tanah masih terbiar tidak diperbaiki, dimanfaatkan dan diusahakan dalam tempoh setahun dari tarikh perakuan itu, maka cukai tanah terbiar akan dikenakan.
- 2) Pemilik tanah mengalami kerugian disebabkan kebakaran, banjir, taufan, gempa bumi dan lain-lain bencana alam yang dibuktikan dengan surat pernyataan dan diserahkan kepada penilai daerah. Namun, cukai akan tetap dikenakan sekiranya tanah tidak diusahakan dalam tempoh dua tahun dari tarikh berlakunya kerugian.
- 3) Tanah yang dikenakan cukai masih dalam perbicaraan mahkamah dan diperakui oleh mahkamah bahawa kes masih belum selesai kecuali tanah tersebut tidak diusahakan setelah satu tahun dari tarikh keputusan akhir kes mahkamah maka cukai tanah terbiar akan dikenakan.
- 4) Wujud keperluan meninggalkan tanah dalam keadaan terbiar untuk satu tempoh masa seperti yang diperakui oleh pegawai pertanian, kecuali tanah terbiar tersebut masih tidak diusahakan selepas setahun dari tarikh yang ditetapkan, maka cukai tanah terbiar akan dikenakan.
- 5) Faktor fizikal yang tidak menguntungkan seperti sifat tanah yang berbatu dan topografi yang tidak bersesuaian bagi tujuan pertanian yang menjadikan tanah tersebut tidak sesuai untuk penanaman seperti yang diperakui oleh pegawai pertanian.
- 6) Lot yang telah dipecah bahagi namun terbiar disebabkan pemaju atau pemilik tanah gagal membangunkannya mengikut pelan yang telah diluluskan. Namun, jika lot tersebut masih terbiar dan tidak digunakan dalam tempoh satu tahun dari masa pecah bahagi berlaku, cukai tanah terbiar akan dikenakan.

5. Kesimpulan

Secara kesimpulan, tanah merupakan suatu sumber penting yang boleh memberikan pulangan hasil kepada sesebuah negara sekiranya pengurusan tanah itu ditadbir dengan cekap dan efisien. Oleh itu, negara kita yang kaya dengan sumber tanah perlu menggunakan tanah tersebut untuk menghasilkan pendapatan negara pada tahap yang terbaik. Lantaran itu, usaha yang berterusan

di dalam memperkasakan pentadbiran tanah di negara kita sentiasa perlu ditambah baik. Dalam konteks kajian ini, masalah bilangan keluasan tanah pertanian terbiar yang tinggi di serata negeri amat merugikan negara dari aspek ekonomi. Untuk itu, pengenaan cukai ke atas tanah pertanian terbiar menjadi satu alternatif penguatkuasaan undang-undang berbentuk desakan kepada pemilik tanah untuk tidak membiarkan tanah milik mereka terbiar bertahun-tahun lamanya tanpa diusahakan. Jelaslah bahawa dapatan kaedah-kaedah pelaksanaan cukai tanah terbiar oleh sembilan negara itu telah memberikan satu gambaran baru tentang alternatif membangunkan tanah terbiar di Malaysia.

Penghargaan

Penghargaan kepada Institut Penilaian Negara (INSPEN) dan Universiti Teknologi Malaysia melalui Geran National Real Estate Research Coordinator, NAPREC (Vot RJ130000.7352.4B660).

Rujukan

- Abd Hamid Abd Murad, YM Raja Raziff Raja Shaharuddin, Resali Muda, Ahmad Zaki Salleh, Ahmad Wifaq Mokhtar, Md Yunus Abd Aziz, Hisham Sabri, Nurul Hidayah Ibrahim (2017). Pembangunan tanah adat di Negeri Sembilan: Halatuju dan cabaran. *Malaysian Journal of Syariah and Law*, 5(khas) 1-12.
- Amir Mamat (2019, Januari 3). *Cukai Lebih Tinggi Ke Atas Pemilik Tanah Terbiar*. Berita Harian Online. Diakses pada 28 Februari 2020 daripada <https://www.bharian.com.my/berita/wilayah/2019/01/515853/cukai-lebih-tinggi-ke-atas-pemilik-tanah-terbiar>.
- Amriah Buang (2001). Privatizing the rehabilitation of the idle agriculture land in Malaysia: Feedback from the Malay folks. *Pertanika Journal of Social Science & Humanity*, 9(2), 103-112.
- Arab News. (2016) *White land tax to spur KSA real estate market: JLL*. Diakses pada 22 April 2021 daripada <https://www.arabnews.com/node/940051/economy>
- Azima Abdul Manaf & Ismail Omar (2011). Idle agriculture land resources management and development – an institutional causes: A case study in Malaysia. *Interdisciplinary Journal of Research in Business*. 1(8), 21-27.
- Azima Abdul Manaf, Mohd Yusoff Hussain, Suhana Saad dan Nurul Kamariah Mokhtarroji. (2012). Aplikasi pendekatan institusi ekonomi ke atas tanah pertanian terbiar di pulau-pulau sekitar Mersing, Johor, *Malaysia Journal of Society and Space*, 5, (14-25).
- Azima Abdul Manaf. (2007). keupayaan pendekatan institusi dalam menghuraikan punca-punca tanah pertanian terbiar di Daerah Kuala Pilah, Negeri Sembilan, *Journal e-Bangi*, 2(2), 1-25.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.
- Castro Morales, Y. (2018): *Application of the new tax on idle land*. Diakses daripada <http://www.granma.cu/cuba/2018-01-11/aplicacion-de-nuevo-impuesto-para-desterrar-lo-ocioso-de-la-tierra-11-01-2018-00-01-52?page=1>
- CWAS (Center for Water and Sanitation) (2020). *Assessing land based tax system in Indian States*. Diakses pada 20 April 2021, daripada https://www.pas.org.in/Portal/document/ResourcesFiles/5_Assessing_Land_Based_Tax_System_in_the_Indian_States.pdf
- Farhana Abdul Majid (2005). *Pelaksanaan Pemulihan Tanah Pertanian Terbiar Di Luar Bandar, Kawasan Kajian: PB Pt. Sonto, Batu Pahat Johor*. Projek Sarjana Muda. Universiti Teknologi Malaysia. Skudai, Johor.

- Fung, S. dan McAuley, B. (2020a). *Mapping property tax reform in Southeast Asia*. Asian Development Bank.
- Fung, S. dan McAuley, B. (2020b). *Cambodia Property Tax Reformed, policy considerations toward sustained revenue mobilization*. Issue 38. Asian Development Bank.
- Godfrey, M. (2014). *Grenada to tax idle agricultural land*. Diakses daripada [https://www.taxnews.com/news/Grenada To Tax Idle Agricultural Land 64256.html](https://www.taxnews.com/news/Grenada%20To%20Tax%20Idle%20Agricultural%20Land%2064256.html)
- González, A. N. dan Alfonso, G. F., (2018). Recent transformations in Cuban agricultural policy and impacts on markets and production. *Elementa: Science of the Anthropocene*, 6, 1-13.
- Haas, A. R. N. dan Kopanyi, M. (2017). *Taxation of vacant urban land: from theory to practice*. International Growth Centre. Policy Note
- Hasmida Mohd Othman (2007). *Pembangunan Tanah Bermilik terbiar (Kajian Kes: Bandaraya Alor Star)*. Projek Sarjana. Skudai: Universiti Teknologi Malaysia.
- IPS Cambodia (2019). *Ultimate Guide on Cambodia Property Tax*. Diambil pada 20 April 2021 daripada <https://ips-cambodia.com/cambodia-property-tax/>
- Japan Property Central (2019, November 6). *Japan has 98,000 hectares of unused farmland*. Diakses daripada <https://japanpropertycentral.com/2019/11/japan-has-98000-hectares-of-unused-farmland/#:~:text=According%20to%20the%20Ministry%20of,around%20the%20100%2C000%20hectare%20range>.
- Lebrilla, M. L. (2016). *Idle Land Tax: Implementation Issues and Challenges*. Congressional Policy and Budget Research Department (CPBRD) Policy Brief No 2016-02. Diakses daripada [https://cpbrd.congress.gov.ph/images/PDF%20Attachments/CPBRD%20Policy%20Brief/PB2016-02 Idle Land.pdf](https://cpbrd.congress.gov.ph/images/PDF%20Attachments/CPBRD%20Policy%20Brief/PB2016-02%20Idle%20Land.pdf)
- Medina, A. F (2020). *Thailand's New Land and Building Tax Act*. Diakses pada 20 April 2021 daripada <https://www.aseanbriefing.com/news/thailands-new-land-building-tax-act/>
- Mohamed Akmal bin Dahalan (2019). *Pemakaian Seksyen 116 (1)(A) Kanun Tanah Negara 1965 bagi isu tanah bermilik terbiar*. Tesis Sarjana. Johor Bahru. Universiti Teknologi Malaysia.
- Mosha, A. (2010). *Challenges in Municipal Finance in Africa with special reference to Gaborone City, Botswana*. Nairobi. United Nations Human Settlements Programme.
- Nik Mustapha, N. H., Hashim, N. M. H., & Abu Hassan, F. (2013). Potential of idle land for mixed vegetable and fruit farming using linear programming. *Asian Journal of Empirical Research*, 3(4), 388-400.
- Norsuhadah Zakaria (2011). *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Tanah Terbiar (Kawasan Kajian: Mukim Tok Ku, Kota Bharu)*. Projek Sarjana. Skudai: Universiti Teknologi Malaysia.
- OECD, (2020). *Taxation In Agriculture*. OECD Publishing, Paris, Diakses daripada <https://doi.org/10.1787/073bdf99-en>.
- Olaniyi, A., Abdullah A. M., Ramli, M. F. & Mohd Sood, A. (2013) Agricultural land use in Malaysia: an historical overview and implications for food security. *Bulgarian Journal of Agricultural Science*, 19(1) 60-69.
- Partpart, E. dan Satrusayang, C. (2020). *Thais are now planting the world's most expensive limes and bananas to avoid taxes*. Diakses pada 23 April 2021 daripada <https://www.thaienquirer.com/12674/thais-are-now-planting-the-worlds-most-expensive-limes-and-bananas-to-avoid-taxes/>
- Pazim Fadzim Othman (1992). *Land Abandonment in the rice sector in West Malaysia: A case study of the Muda and Kemubu irrigation schemes*. Tesis PhD. Madison. University of

Wisconsin.

- Rohayu Abdul Majid dan Rosli Said (2014). Permasalahan Pengurusan Hartanah Wakaf di Malaysia. *International Surveying Research Journal*, 4 (1), (29-43).
- Sarmiento, R. G. (2010). *Idle Land Taxation- What you need to know*. Diakses pada 19 April 2021 dari <http://www.robertgsarmiento.com/node/94>
- Sulong, J., dan Taha, M. M. (2016). Implications of Multiple Land Ownership in Malaysia. *International Journal of Social Science and Humanity*, 6(5), 408.
- Tan. H. L. (2001). *Tanah-tanah terbiar di Kawasan Bandar Seremban: Isu dan penyelesaian*. Tesis PhD. Johor Bahru, Universiti Teknologi Malaysia.
- The Nation Thailand (2020) *Landowners in Bangkok embrace 'agriculture' to escape vacant-land tax*. Diakses pada 23 April 2021 dari https://www.nationthailand.com/news/30380704?utm_source=homepage&utm_medium=internal_referral
- Tiangco, M. K. (2020, 8 November). *Quezon City idle lands turned into urban farms get tax exemption*. Manila Bulletin. Diakses dari <https://mb.com.ph/2020/11/08/quezon-city-idle-lands-turned-into-urban-farms-get-tax-exemption/>
- Zaid Mahayni (2016), *Saudi Arabia: The Saudi Arabian White Land Tax Law*. Diambil pada 19 April 2021 dari <https://www.mondaq.com/saudi-arabia/land-law-agriculture/518930/the-saudi-arabian-white-land-tax-law>
- Zakaria, Nadisah, Ali, Z dan Awang, M. Z (2019), White Land Tax: Evidence in the Kingdom of Saudi Arabia ", *Journal of Accounting and Auditing: Research & Practice*, Vol.2019, 1-12.
- Zarina Abdul Kadir (2016). *Kaedah Pengurusan Tanah Terbiar di Bandar: Kajian Kes Daerah Pontian*. Projek Sarjana. Johor Bahru. Universiti Teknologi Malaysia.