



Sistem pemilikan tanah di Indonesia: Isu dan implikasi pendekatan institusi ekonomi

Azima AM¹, Muhammad Afif Hamka¹, Suhana Saad¹, Sivapalan Selvadurai¹, Novel Lyndon¹, Mohd Yusoff Husain¹, Mohd Fuad Mat Jali¹, Zaimah Ramli¹, Sarmila Md Sum¹

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

Correspondence: Muhammad Afif Hamka (email: afif_hamka@ymail.com)

Abstrak

Sistem pemilikan pertanahan di Indonesia agak berbeza dengan sistem pemilikan tanah yang diamalkan di beberapa buah negara di dunia. Sistem pemilikan tanah di Indonesia dipengaruhi oleh undang-undang tanah di Indonesia. Undang-undang tanah di Indonesia terbahagi kepada dua fasa yang utama. Fasa pertama undang-undang tanah di Indonesia melibatkan fasa sebelum September 1960 dan fasa kedua selepas tahun 1960. Peruntukan undang-undang tanah di Indonesia secara dasarnya berlandaskan Undang-undang Pokok Agraria 1960. Undang-undang tanah ini bukan sahaja melibatkan tanah pertanian, namun dalam masa yang sama ianya melibatkan keseluruhannya tanah di Indonesia termasuk tanah lombong. Isu dalam sistem pemilikan tanah di Indonesia mencetuskan persengketaan yang berpanjangan di Indonesia terutamanya bagi pemilik tanah ulayat. Justeru itu kajian ini memberikan penekanan terhadap sistem pemilikan serta permasalahannya dalam konteks undang-undang yang sedia. Kajian ini melibatkan kajian analisis kandungan bahan-bahan yang diperolehi daripada buku, jurnal dan dapatan kajian terdahulu. Dapatan kajian mendapati, sistem pemilikan tanah di Indonesia berhadapan dengan masalah tertentu terutama bagi tanah ulayat di beberapa daerah. Sehubungan itu, kajian ini mencadangkan agar satu pendekatan yang lebih holistik digunakan bagi membolehkan solusi kepada permasalahan tanah ulayat yang dialami. Pendekatan tersebut melibatkan reformasi dalam institusi dengan mengambilkira pendekatan dalam proses pembangunan tanah iaitu pendekatan institusi ekonomi.

Katakunci: adat tempatan, institusi ekonomi, pembangunan holistic, sistem pemilikan tanah, tanah, tanah ulayat

Land ownership in Indonesia: Issues and implications of the economic institutional approach

Abstract

As a factor of production land, in particular, land ownership system, crucially determines the running of a nation's economy. Land ownership system in Indonesia is quite different from that practised in other countries as it is based on the *Undang-undang Pokok Agraria 1960* a peculiar Basic Agrarian Law which combined a modern land law with certain precepts of indigenous land law known as the 'ulayat'. This study examines, through secondary materials, the impact of this law on Indonesia's economic governance. It was found that the enforcement of the *Undang-undang Pokok Agraria 1960* had triggered a prolonged conflict in Indonesia's economic governance involving the 'ulayat' landowners who contended against the singular focus of the law on economic development at the expense of the locals' customary values and practices. Accordingly, a more holistic and conciliatory approach is suggested to circumvent the issues raised by the 'ulayat' landowners. The approach involves, among other things, institutional reform in current land development.

Keywords: economic institutions, holistic development, land, land ownership system, local custom, 'ulayat' land

Pengenalan

Indonesia sejak 350 tahun tertakluk dibawah kekuasaan kolonial Barat. Oleh itu tidak menghairankan jika sekiranya undang-undang tanah di Indonesia dipengaruhi secara dualisme iaitu undang-undang tanah barat dan undang-undang tanah tradisi (Heryani dan Grant,2004). Pengaruh kekuasaan Barat dalam pentadbiran tanah di Indonesia dapat dilihat dengan jelas melalui kemunculan sertifikat tanah yang juga dikenali sebagai geran pendaftaran tanah. Undang-undang tanah 1960 yang diperkenalkan telah mengakhiri sistem,konsep dan institusi pentadbiran tanah oleh penduduk lokal (Walijatun dan Grant,1996). Peruntukan undang-undang tanah tahun 1960 didapati telah membahagikan status pentadbiran tanah kepada dua iaitu tanah milik negara (state land) dan tanah milik persendirian (private land). Pembahagian tanah kepada dua struktur ini mewujudkan implikasi terhadap tanah adat milik masyarakat lokal. Hal ini jelas apabila dianggarkan bahawa hampir 17 juta tanah milik adat telah didaftarkan sebagai tanah milik persendirian. Ini bermakna dalam jangkamasa 25 tahun didapati hampir 78 juta tanah telah ditukarkan kepada hakmilik persendirian (Walijatun dan Grant,1996). Galakan yang disediakan oleh pihak kerajaan melalui PRONA dilihat telah memberi manfaat kepada pemilik tanah untuk mendaftar dan seterusnya memiliki tanah yang dahulu dimiliki secara bersama. Kemudahan mendaftarkan tanah bagi milik persendirian dilihat telah memberi implikasi jangkamasa panjang terhadap isu pemilikan tanah khususnya tanah ulayat di Indonesia. Seringkali pertikaian berhubung dengan pemilikan tanah ulayat terjadi kerana undang-undang tanah di Indonesia tidak mengaplikasikan peruntukan berbentuk informal (yang memberi penekanan terhadap aspek tingkahlaku) dalam sistem pentadbiran tanah mereka. Sehubungan itu, kertas ini akan memberikan penekanan terhadap masalah sistem hakmilik tanah di Indonesia sehingga membawa keperluan satu pendekatan proses pembangunan tanah yang holistik sifatnya. Hal ini perlu dijejaki bagi membolehkan permasalahan yang berkait dengan isu dalam sistem pemilikan tanah dibincangkan secara menyeluruh dan terperinci.

Metodologi kajian

Kajian ini merupakan kajian analisis kandungan yang melibatkan bahan-bahan yang diperoleh daripada buku, jurnal dan dapatan kajian terdahulu. Dalam pada itu, penekanan diberikan terhadap pendekatan institusi ekonomi yang menjadi kerangka teoritikal bagi menjelaskan secara holistik berkait dengan isu dan solusi dalam sistem pemilikan tanah di Indonesia.

Pendekatan institusi ekonomi

Oleh kerana masalah dalam sistem pemilikan di Indonesia diteliti dalam konteks pendekatan institusi maka penjelasan berhubung hal tersebut akan diperincikan seterusnya. Jadinya penekanan terhadap perspektif institusi yang menekankan kepentingan institusi formal dan informal dan aspek fungsi, evolusi serta implikasi dalam perubahan institusi yang berlaku dalam masyarakat (Mair dan Miller 1992, North 1996). Sehubungan itu, fokus seterusnya lebih memberikan perhatian terhadap pendekatan dan perubahan institusi serta saling kait-mengait dengan sistem sosial yang akhirnya mempengaruhi struktur institusi masyarakat. Bersesuaian dengan pandangan North (1996), yang melihat institusi sebagai cara hidup individu atau masyarakat yang secara kolektifnya stabil serta tersusun dan sebarang perubahan dalam institusi akan membawa perubahan dalam masyarakat.

Sejarah analisis institusi ekonomi muncul akibat kritikan terhadap ketidakupayaan pendekatan ekonomi neoklasikal dalam mengambilkira kepentingan tingkahlaku manusia (Ismail Omar,1999). Kritikan tersebut telah membawa kepada kemunculan dua pendekatan dalam klasifikasi teoritikal institusi. Klasifikasi teoritikal institusi yang dibahagikan kepada dua pendekatan muncul apabila pada peringkat awal analisis pendekatan institusi tidak dapat menangani kejituan analisis yang dibuat dengan menggunakan pendekatan neoklasik yang menggunakan mekanisme pasaran. Sehubungan itu, klasifikasi

teoritikal institusi kepada dua pendekatan, didapati telah menyediakan kerangka konseptual perkembangan yang berbeza dari aspek fokus, asas pendekatan dan pertimbangan. Klasifikasi teoritikal institusi yang dibahagikan kepada dua kerangka konseptual yang berbeza dapat dilihat dalam Jadual 1.

Jadual 1. Klasifikasi teoritikal institusi

Klasifikasi pendekatan	Fokus kepentingan Pendekatan	Asas pendekatan	Penekanan
a) Pendekatan institusi lama	Pendekatan ini menyorankan konteks evolusi ejen berasaskan tingkahlaku dan perubahan dalam teknologi, informasi dan tingkahlaku kolektif ejen	Memberikan fokus kepada pendekatan Sosiologi - Ekonomi	Menekankan kepentingan tingkahlaku manusia dalam membuat keputusan.
b) Pendekatan Institusi Baru	Memberikan fokus terhadap kepentingan, politik, perundangan dan institusi sosial yang mentadbir tingkahlaku manusia dalam membataskan keputusan ejen	Memberikan fokus terhadap kepentingan keputusan kolektif dalam proses ekonomi dengan mengambilkira nilai	Mempertimbangkan institusi dan evolusi berbanding pendekatan institusi lama yang fokus kepada proses ekonomi secara keseluruhan.

Sumber: Ubahsuai daripada Ismail Omar (1999)

Berdasarkan kritikan tersebut (ketidakupayaan pendekatan ekonomi untuk mengambilkira kepentingan tingkahlaku manusia), Veblen (1899) dalam Ismail Omar (1999) telah mencadangkan agar kepelbagaian penyusunan institusi yang merangkumi peraturan formal dan informal diambilkira dalam proses pengeluaran. Penekanan kepada kepelbagaian penyusunan institusi secara perbandingan menekankan kepentingan tingkahlaku manusia dalam membuat keputusan. Perbandingan yang jelas antara kedua-dua pendekatan teoritikal ini adalah keperluan yang mengambilkira bukan sahaja tingkahlaku ejen (lebih bersifat informal) tetapi juga melibatkan pembaikan dengan memberikan penekanan terhadap keperluan institusi dan evolusi.

Klasifikasi teoritikal institusi kepada dua pendekatan (lama dan baru), pada dasarnya telah dapat menyediakan sebuah kerangka konseptual yang memberikan perhatian terhadap kepentingan kerangka institusi dan perubahan tingkahlaku ejen secara kolektif. Seterusnya, kerangka konseptual institusi telah dapat bertindak sebagai kayu pengukur bagi menganalisis sosial, politik dan ekonomi masyarakat, dengan merujuk kepada kepentingan kerangka institusi dan perubahan secara kolektif.

Samuels (1988) telah mendefinisikan institusi sebagai satu set peraturan yang mempengaruhi kehidupan ekonomi manusia. Justeru, sebarang perubahan dalam institusi akan membawa perubahan dalam masyarakat. Oleh yang demikian, perubahan yang berlaku seharusnya diikuti dengan pembangunan institusi bagi membolehkan perubahan yang dilakukan memberi makna kepada masyarakat. Brinkerhoff dalam Israel (1989) misalnya, menjelaskan pembangunan institusi sebagai satu proses yang mencipta rekabentuk baru bagi aktiviti dan tingkahlaku yang berlanjutan melalui masa kerana perubahan ini disokong oleh norma dan nilai sesebuah masyarakat. Justeru, pembangunan institusi boleh juga didefinisikan sebagai satu proses peningkatan keupayaan institusi bagi membolehkan sumber kewangan dan sumber daya manusia yang ada digunakan dengan efektif (Israel, 1989).

Dapatan hasil kajian

Undang-undang Agrarian 1960 (Basic Agrarian Law –BAL)

Penjelasan bahawa sistem undang-undang tanah di Indonesia dipengaruhi secara dualisme antara sistem Barat dan tradisional (adat) yang diamalkan di kebanyakan daerah di negara ini. Undang-undang Agrarian telah diperkenalkan pada tahun 1960 yang dirangka oleh BPN dengan mengunapakai elemen-elemen yang berkaitan dengan konsep, hukum, sistem dan institusi tradisi. Walau bagaimanapun terdapat banyak kritikan berhubung dengan BAL. Oleh yang demikian sistem dalam pemilikan tanah adat secara ekspilisitnya telah diutarakan dalam Artikel 5 BAL dan ianya melibatkan banyak perdebatan di Indonesia. Persoalan pokok pada permasalahan tersebut ialah secara jelasnya sukar untuk mengimplementasikan regulasi yang berkaitan dengan prinsip adat. Ini kerana pada peringkat awal BAL diperkenalkan penekanan terhadap tanah adat hanya mengambilkira beberapa kriteria iaitu;

- 1/ Tanah dimiliki oleh suku/komuniti adat
- 2/ Persefahaman secara bersama dalam konteks persempadanan dan hakmilik
- 3/ Pemilik tanah adat dapat dikenalpasti melalui pengakuan daripada Ketua Adat

Situasi ini akhirnya membawa kepada rombakan semak semula terhadap BAL dan sehingga kini ianya masih lagi diperingkat penyediaan dengan mengambilkira pandangan mereka yang berkaitan dengan tanah dan pengamal adat dalam masyarakat.

Sistem Hakmilik tanah di Indonesia

Sistem hakmilik tanah di Indonesia boleh dibahagikan kepada dua iaitu tanah milik negara dan tanah milik persendirian/swasta. Tanah milik persendirian pada dasarnya hanya melibatkan tanah yang telah berdaftar dengan jabatan pertanahan. Bagi tanah yang telah didaftar di bawah jabatan pertanahan pada kebiasaannya sertifikasi akan dikeluarkan kepada pemilik tanah tersebut. Manakala bagi tanah milik negara boleh dikategorikan kepada dua iaitu;

- a) tanah negara secara jelasnya ditandai dalam konteks entiti yang jelas
- b) tanah negara (state land) pada kebiasaannya tanpa sebarang hak. Ini bermakna tidak ada tuntutan secara bermilik boleh dilakukan terhadap tanah tersebut.

Umumnya tanah negara merangkumi 5 jenis hakmilik dengan tanah hakmilik menduduki tangga tertinggi yang lebih mirip kepada tanah pegangan bebas. Lima jenis hakmilik tersebut melibatkan:

- a) Hakmilik – milikan pegangan bebas. Milikan tanah jenis ini hanya boleh dimiliki oleh warganegara Indonesia. Sehubungan itu adalah mustahil bagi warganegara luar untuk memiliki jenis tanah milik di Indonesia.
- b) Hak Guna Usaha (HGU) – memberikan penekanan terhadap penggunaan tanah bagi tujuan pertanian, perladangan mahupun perikanan. Pengistiyharan pemilikan bagi tujuan tersebut hanya berkuatkuasa selama 25 atau 35 tahun dan boleh ditambah lagi sehingga sehingga 25 tahun jika sekiranya tanah tersebut diurus dan diusahakan dengan semaksima. Jenis tanah ini boleh dipindahkan kepada *third party*.
- c) Hak Guna Bangunan (HGB) – memberi hak kepada pihak private untuk membina dan membangunkan bangunan di atas tanah tersebut. Setiap hakmilik memberikan jaminan pemilikan maksima sehingga 30 tahun dan boleh dipanjangkan lagi bagi tempoh 20 tahun lagi.
- d) Hak Gunapakai – untuk kegunaan sahaja. Melibatkan hak gunapakai terhadap tanah dibawah artikel 41-43. Dimana kegunaan tanah melibatkan jangkamasa penggunaan selama 25 tahun dan boleh dipanjang lagi tempoh penggunaan sehingga 20 tahun lagi. Dalam hal ini warganegara luar dibenarkan memiliki tanah di Indonesia tetapi dengan hanya menggunakan Hak gunapakai sahaja. Jenis milikan tanah ini tidak membolehkan pemiliknya melakukan aktiviti transaksi dan pindahan hakmilik.
- e) Hak Pengelolaan – melibatkan pengurusan tanah

(Sumber disesuaikan daripada Heryani & Grantt, 2004)

Daripada herarki pemilikan, uniknya melibatkan hakmilik tanah hak gunapakai yang kelihatannya samar-samar sahaja kedudukannya dalam sistem hakmilik tanah di Indonesia. Hal ini terjadi kerana wujudnya ketidakjelasan sempadan antara pentadbiran dan pengurusan tanah. Dimana di struktur registrasi tanah mengikut sistem *de facto* didapati tidak efektif dalam mengendalikan hakmilik tanah jenis hak gunapakai khususnya dalam kawalan perancangan. Berbeza dengan tanah hak milik didapati peruntukan undang-undang yang digunapakai terhadap tanah ini sangat jelas sekali. Dalam pada itu sekiranya berlaku pertelingkahan berhubung dengan masalah hak pemilikan, sistem registrasi tanah di Indonesia tidak memberikan tuntutan hak secara automatik. Sebaliknya pemilik tanah perlu menuntut hak pemilikan tanah menerusi mahkamah sehingga benar-benar dapat dibuktikan. Keadaan ini memberi tekanan terhadap pemilik tanah untuk mendapatkan bukti bertulis yang diperlukan oleh mahkamah berbanding jika sekiranya hanya mempunyai bukti primary. Keadaan ini akhirnya akan membawa kepada isu intergriti dikalangan pentadbir tanah dan juga pemilik tanah apabila pemilik tanah perlu mendapatkan bukti bertulis bagi membuktikan bahawa tanah tersebut pada undang-undangnya menjadi milik yang dituntut. Fenomena ini akhirnya menggambarkan kelemahan sistem pemilikan tanah yang sedia ada di Indonesia (Heryani & Grantt, 2004).

Masalah dalam sistem hakmilik tanah di Indonesia

Sistem pemilikan tanah yang berbeza-beza di Indonesia telah mengheret pemilik tanah mengalami pelbagai masalah yang berkait dengan isu pemilikan. Antara masalah yang dikenalpasti akibat daripada sistem pemilikan tanah yang sedia ada termasuklah konflik sosial pemilik tanah, kepercayaan masyarakat sivil terhadap sistem pemilikan yang sedia ada serta reformasi institusi dan desentralisasi.

a. Konflik sosial pemilik tanah

Konflik sosial pemilik tanah wujud sebaik sahaja sistem pemilikan tanah yang sedia ada tidak mengambilkira aspek yang berkait dengan elemen sosial pemilik tanah seperti kemampuan pemilikan, saiz milikan tanah yang dipunyai oleh pemilik tanah dan sebagainya. Pertumbuhan ekonomi yang tumbuh pada kadar yang cepat akibat proses tranformasi ekonomi ditambah dengan beberapa polisi kerajaan seperti transmigrasi telah mendesak penduduk daripada Pulau Jawa keluar ke pulau-pulau luar disekitar Indonesia. Penyerakan penduduk keluar ke beberapa pulau menyebabkan muncul permasalahan apabila peruntukan undang-undang tanah yang sedia ada gagal memberi penekanan elemen sosial pemilik tanah. Keadaan ini akhirnya membawa kepada masalah yang berkait dengan hak pemilikan antaranya termasuklah isu reformasi tanah, isu tanah adat, isu pengambilalihan tanah bagi tujuan pembangunan dan sebagainya. Fenomena ini menggambarkan wujudnya konflik sosial penduduk akibat daripada isu tanah. Konflik penduduk dengan tanah jelas apabila penelitian sarjana mendapati di Jawa Barat sahaja dianggarkan 31.5% daripada penduduknya memiliki tanah pertanian, manakala 70% pemilik tanah yang memiliki tanah kurang 0.25 hektar. Manakala peneitian di Sumatera, Jawa dan Bali mendapati 61% daripada isirumah mempunyai tanah kurang daripada 0.5 hektar (A. Djadja Saefullah, 2008). Saiz milikan tanah yang kecil dikalangan pemilik tanah juga mewujudkan konflik sosial bukan dikalangan pemilik tanah malah dikalangan pembuat dasar dan pelaksana polisi.

b. Kepercayaan masyarakat sivil terhadap sistem pemilikan yang sedia ada

Terutama dalam di masa orde baru, selama tiga dasawarsa penguasa pada masa itu telah menyimpang dari ketentuan UUPA tersebut dan ketentuan peraturan perundangan lainnya. Makanya masalah tanah menjadi semakin rumit kerana pemerintah tidak konsisten dalam mengakui hak-hak rakyat tersebut (Rizal Akhbar, 2005). Sebagai contoh pada zaman penjajahan Belanda, pemerintah kolonial menetapkan ketentuan kepemilikan tanah yakni "Agrarishewet 1870" yang mengaturkan seluruh tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya adalah tanah negara. Semenjak adanya UUPA, persoalan sengketa tanah tidak pernah reda khususnya di Provinsi Riau. Sehingga hampir keseluruhan kapupaten di Provinsi Riau masalah yang berkaitan dengan sengketa tanah menduduki ranking utama berbanding dengan kes-kes lainnya, bahkan membawa kepada rusuhan dan sebagainya (Rizal Akhbar, 2005). Walaupun secara

normalnya hukum adat diakui dalam UUPA (pasal 3 dan 5) namun secara empiriknya hukum adat atas tanah tersebut tidak pernah dielementasikan dalam masyarakat. Seringkali kepentingan masyarakat adat menjadi bercanggah dengan keperluan tanah bagi tujuan pembangunan. Keadaan ini menyebabkan wujudnya konflik antara agen dalam proses pembangunan tanah adat. Sehubungan itu, adalah penting untuk mencari solusi sehingga semua pihak dapat menerimanya dengan tidak mengabaikan peruntukan formal dan informal dalam proses pembangunan tanah.

c. Reformasi institusi dan desentralisasi

Badan Pertanahan Nasional (BPN) bertanggungjawab dalam mentadbir dan mengurus tanah termasuk sumber hutan di Indonesia. BPN telah dibentuk sejak tahun 1988 sebagai badan yang bertanggungjawab terhadap isu-isu yang berkaitan dengan pembangunan tanah secara khususnya melibatkan registrasi dan pentadbiran tanah serta pengiktirafan hakmilik. Sehingga akhir-akhir ini komponen dalam BPN telah dipecahkan kepada 4 bidang tugas utama iaitu guna tanah, pemuliharaan tanah, tukar ganti tanah dan registrasi tanah.

Selain itu, BPN juga bertanggungjawab khususnya dalam beberapa perkara berkaitan antaranya;

- 1/ Merancang dan membuat formulasi berkait dengan pemuliharaan dan guna tanah
- 2/ Merancang dan membuat formulasi antara pemilik tanah dengan fungsi sosial dalam konteks Undang-undang Agrarian.
- 3/ Plot, pemetaan dan registrasi tanah pula bertujuan untuk menyediakan ciri-ciri keselamatan kepada pemilik tanah
- 4/ Memastikan hakmilik tanah bagi memastikan kedudukan pentadbiran tanah terus utuh
- 5/ Penyelidikan dan pembangunan dalam konteks pembangunan tanah diperlukan bagi memastikan BPN terus beroperasi

Sehubungan itu, tidak dapat dinafikan mandat ini terlalu luas untuk dikendalikan oleh pihak pentadbir dan pengurusan BPN. Oleh itu, muktahir ini BPN telah diletakkan di bawah GOI. Masalah yang berkait dengan sistem pemilikan tanah di Indonesia perlu dirungkai dengan menggunakan ide reformasi yang lebih tuntas dengan berpandukan perungkai masalah lokal secara terperinci dan holistik. Sehubungan itu, permasalah yang berkait boleh dirungkai dengan menggunakan pendekatan dalam proses pembangunan tanah. Gelagat dan tingkahlaku pemilik tanah berserta dengan konflik pelaksana boleh disusuri dengan yang mengambilkira keperluan pendekatan dalam proses pembangunan. Hal ini perlu bagi membolehkan pihak agensi memahami isu atau permasalahan yang timbul dalam konteks pembangunan tanah yang sedia ada.

Reformasi Undang-undang tanah dan kaitannya dengan pendekatan institusi ekonomi

Keperluan terhadap ide reformasi tanah yang lebih tuntas di Indonesia perlu mengambilkira institusi masyarakat lokal. Ini kerana tanah dan pola pemilikannya bagi masyarakat lokal merupakan faktor penting bagi perkembangan kehidupan sosial, ekonomi dan politik. Sehingga kajian oleh Suparman Marzuki (2008) menjelaskan bahawa negara yang mengalami pola pemilikan tanah yang pincang akan dapat dipastikan mengalami proses pembangunan yang lambat. Situasi ini menjelaskan bahawa sistem pemilikan yang sedia ada perlu mengambilkira aspek institusi yang dilihat boleh memberi implikasi yang positif terhadap ide reformasi tanah.

Oleh kerana institusi dibentuk berdasarkan keperluan manusia atau masyarakat, maka institusi dalam banyak hal akan bertindak mengurangkan ketidakpastian terhadap kehidupan harian. Ketidakpastian mengenai kehidupan harian diperjelaskan oleh North (1996), yang mendapati institusi berperanan menggerakkan ejen untuk berinteraksi sesama mereka. Interaksi antara ejen yang dibuat melalui rundingan dan interaksi sosial antara ejen dengan mengambil kira peraturan formal dan informal akan dapat mengurangi ketidakpastian dan ketidakmantapan yang berlaku dalam struktur interaksi antara manusia. Namun, walau bagaimana mantapnya sesebuah masyarakat dalam institusi sekalipun, tidak bermakna perubahan tidak akan berlaku. Ini kerana elemen-elemen perubahan seperti norma, tingkahlaku, statut, undang-undang tidak formal dan kontrak sosial antara individu dan institusi yang terlibat akan

mewujudkan kesinambungan perubahan dalam individu atau masyarakat. Hubungan antara faktor undang-undang, adat istiadat dan sikap serta etika yang dimiliki oleh ejen inilah yang dilihat akan mengawal selia kegiatan manusia dalam sesebuah masyarakat. Dalam perkataan lain, faktor inilah (faktor undang-undang, adat istiadat dan sikap serta etika) yang boleh mendorong atau menghalang masyarakat untuk bertindak dan seterusnya berubah.

Namun, setiap perubahan perlu dilakukan secara perlahan-lahan dengan mengambilkira pola perubahan mengikut masa. Penelitian perubahan melalui masa jelas ditekankan oleh North (2005:12), "*...time is important because change is a process in time...*" Petikan North ini menjelaskan bahawa institusi bukanlah merupakan sesuatu yang statik dari segi teorinya, malah beliau menyifatkan perubahan adalah proses yang melalui masa. Telah dikatakan bahawa perubahan adalah proses yang dilalui melalui masa, North (1996) juga turut membincangkan bahawa pola perubahan mengikut masa boleh diteliti dengan mengambilkira aspek pengalaman lampau yang dimiliki oleh sesebuah masyarakat. Bagi North (2005) pengalaman lampau yang dilalui oleh sesebuah masyarakat akan memberikan pemahaman yang pelbagai dan mendalam terhadap kekangan atau pemacuan institusi atau peraturan dalam menggerakkan hubungan dan interaksi sosial di kalangan ejen. Penekanan pengalaman lampau yang dilalui oleh sesebuah masyarakat diperlukan kerana dalam pendekatan institusi terdapat peraturan formal dan informal yang mengawal selia proses pembangunan seperti harta tanah. Sebagai contoh, bagi memahami fenomena masalah tanah di Indonesia, maka penekanan terhadap pengalaman lampau sektor pertanahan perlu diteliti. Misalnya, sorotan pengalaman peraturan formal boleh diteliti melalui peruntukan yang terdapat di BPN. Penelitian terhadap pengalaman informal pula boleh diteliti dalam konteks budaya sesebuah masyarakat yang mengheret tanah mereka dalam konteks konflik. Kupasan peraturan formal dan informal yang bersifat holistik membolehkan cara bagaimana proses interaksi antara ejen boleh didorong atau dihalang bagi membolehkan hubungan sosial sesama mereka melalui hubungan institusi berlangsung. Perkara tersebut, dijelaskan lagi oleh Hodgson (1988,1993) yang merujuk kepada sikap ejen secara individual dan kolektif yang dilihat mempengaruhi pandangan, strategi dan tindakan yang mereka ambil dalam setiap aktiviti mereka. Dalam lain perkataan, ejen bertindak dalam proses pembangunan melalui koordinasi dan interaksi antara ejen yang dibuat berdasarkan terhadap hubungan sosial mereka.

Walau bagaimanapun, perubahan institusi tidak berlaku dengan mudah. North (2005:15) menjelaskan bahawa "*... the rate and direction of change will be determined by the "strength" of the existing organizations and belief system.*" Dalam erti kata lain North (2005), menjelaskan bahawa keupayaan untuk berubah amat bergantung kepada kekuatan organisasi dan sistem kepercayaan yang dipunyai oleh sesebuah masyarakat. Penekanan terhadap kekuatan organisasi dan sistem kepercayaan masyarakat menjelaskan bahawa keputusan yang dibuat secara kolektif akan mempengaruhi institusi untuk berubah. Jelas disini, analisis institusi menumpu pada peranan institusi dalam rangka sosial, politik dan ekonomi yang mengawal selia setiap pergerakan, interaksi dan tindakan agen (Hodgson, 1988, 1993). Bermakna juga pendekatan ini berkait dengan perubahan secara evolusi, hubungan kekuasaan dan juga kerumitan sesuatu proses yang berlaku dalam masyarakat. Kerumitan sesuatu proses yang berlaku dalam masyarakat seperti prinsip tanah sebagai input sosial yang perlu dipertahankan, menyebabkan kekangan dalam institusi akan membebaskan pilihan individu, yang akhirnya akan memberi kesan terhadap peraturan formal serta kekangan dalam institusi informal.

Justeru, tidak hairan jikalau perubahan seringkali dianggap sebagai satu proses yang rumit kerana perubahan akan memberi kesan terhadap peraturan yang sedia ada, sama ada melibatkan peraturan formal mahupun informal. Namun demikian, perubahan bagi sektor formal dapat dilakukan dalam jangkamasa yang singkat melalui pengubalan akta, statut, kontrak dan sebagainya. Dalam pada itu, North (1996:86) juga menyatakan bahawa "*...over time, the rule may be changed or simply be ignored and unenforced.*" Petikan kenyataan North (1996) tersebut menjelaskan bahawa melalui masa peraturan formal yang sedia ada boleh diubah, diabaikan atau langsung tidak dilaksanakan bergantung kepada keadaan sekitaran masyarakat pada masa tersebut. Sebagai contoh pengubalan peruntukan enakmen tanah di Indonesia telah melalui evolusi sejak zaman kolonial lagi. Setiap kelemahan yang terdapat dalam peruntukan tanah adat telah digubal dan dipinda, sehingga membawa kepada pemakaian peruntukan tanah yang sedia ada di

Indonesia. Jadi, dapat dirumuskan bahawa pemakaian peraturan bertulis lebih mudah untuk diubah berbanding dengan peraturan informal yang melibatkan budaya masyarakat setempat.

Namun demikian, bagi institusi informal perubahan dalam institusi masih boleh berlaku tetapi pada kebiasaannya mengambil masa yang lama. Masa yang lama diperlukan kerana wujudnya kekangan budaya dalam institusi informal yang melibatkan kekangan masa. Masa dalam institusi informal melibatkan masa lampau, kini dan akan datang. Justeru, North (1996) berpendapat perubahan dalam masa lampau (yang melibatkan asal-usul, peristiwa yang berlaku) mampu menjadi kunci bagi menjelaskan kekangan budaya yang wujud dalam institusi informal. Penglibatan hubungan sosial dan ciri-ciri unik harta tanah, seringkali mengujudkan sentimen masyarakat terhadap usaha mempertahankan status quo peraturan berbentuk informal seperti adat terhadap tanah. Keinginan masyarakat untuk mempertahankan status quo peraturan adat yang dimiliki sejak turun-temurun terhadap pemilikan tanah menyebabkan pembubaran peraturan informal memerlukan masa yang lebih lama berbanding dengan pembubaran undang-undang di bawah peraturan formal.

Namun demikian, harus diingatkan juga bahawa kebanyakan perubahan yang berlaku terhadap institusi formal pada kebiasaannya dicetuskan oleh perubahan yang berlaku dalam institusi informal. Keperluan bagi mengadakan peraturan formal yang berbentuk syarat-syarat perjanjian yang bentuk kontrak, statut dan sebagainya diperlukan setelah berlakunya perubahan dalam sistem nilai sesebuah masyarakat. Telah diketahui bahawa pembentukan peraturan bertulis dibentuk akibat daripada perubahan yang berlaku dalam institusi informal (akibat berlakunya perubahan dalam sistem nilai masyarakat). Penyediaan peraturan bertulis dalam bentuk undang-undang, syarat perjanjian dan sebagainya bertujuan untuk mengawal selia setiap pergerakan, gelagat, interaksi dan tindakan ejen (Hodgson, 1988, 1993), yang akhirnya membolehkan pembangunan dicapai melalui peningkatan prestasi ekonomi.

Namun, North dan Thomas (1971), dan North (1981) mendapati wujudnya kesukaran dalam menjelaskan perbezaan secara menyeluruh dalam institusi melalui masa. Yang ditegaskan oleh North (1981) di sini adalah berkenaan dengan kesukaran institusi untuk mengawal selia gelagat, tindakan dan interaksi ejen. Yang jelas pandangan North (1981), pada peringkat awal memberikan perhatian terhadap institusi dalam konteks formal sahaja, dengan mengesani hasil keluaran dan peranan ejen. Mair dan Miller (1992), kemudiannya telah menjelaskan bahawa apabila peraturan atau polisi diketahui, pendekatan yang bersifat menyeluruh akan dapat memperjelaskan bagaimana ejen berhubung antara mereka dalam proses pembangunan tanah. Dalam lain perkataan, peraturan-peraturan formal dan informal bukan sahaja mendorong aktiviti tetapi juga boleh menghalang aktiviti ekonomi mereka (North, 1996). Oleh itu, kedua-dua peraturan formal dan informal ini boleh menghalang atau mendorong interaksi antara ejen, mengujudkan koordinasi, seterusnya mempengaruhi kos dan juga ketidakpastian dalam mengagihkan sumber-sumber alam yang ada.

Dalam pada itu, North (1996) juga telah memberi penekanan terhadap kaitan antara institusi dan organisasi dan interaksi antara keduanya dalam membentuk perubahan institusi. North (1996) mendapati institusi bersama-sama dengan kecekapan ekonomi telah mengenalpasti peluang dalam masyarakat untuk terlibat dalam pembangunan tanah. Manakala organisasi dalam keadaan sebenar pula, cuba mencipta manfaat daripada peluang yang ada. Saling kait-mengait antara keduanya (institusi dan organisasi) akan membawa kepada perubahan institusi seperti yang digambarkan dalam ilustrasi di Rajah 1.



Rajah 1. *Ilustrasi interaksi institusi dan organisasi yang membawa perubahan institusi*

*Nota - —————> interaksi antara institusi dan organisasi akhirnya membentuk perubahan institusi

Kait mengait antara keduanya akan membawa perubahan dalam struktur institusi. Perubahan dalam struktur institusi berlaku apabila organisasi akan cuba mencapai objektif yang telah digariskan di samping mengutarakan fungsi yang bukan sahaja bertujuan mengekang kekangan institusi tetapi juga melibatkan kekangan lain seperti teknologi, pendapatan dan tindakan ejen. Interaksi di antara kekangan tersebut (teknologi, pendapatan dan tindakan ejen), akan dapat membentuk potensi dan peluang bagi membolehkan perkembangan ekonomi dan politik berjalan dengan lebih baik dan lancar. Oleh yang demikian, cara bagaimana proses interaksi antara institusi dan organisasi boleh menjadi faktor pendorong mahupun faktor penghalang bergantung kepada interaksi dan rundingan sesama mereka. Keperluan proses interaksi antara institusi dan organisasi dijelaskan lagi oleh North (1996). Beliau mendapati perubahan dalam institusi terbentuk apabila:

- a) Wujudnya hubungan yang simbolik antara institusi dan organisasi yang melibatkan struktur insentif mahupun galakkan yang disediakan oleh institusi dan
- b) Timbul proses maklumbalas apabila masyarakat mulai mengerti atau memahami serta bertindak untuk berubah dalam set peluang yang disediakan

Walau bagaimanapun, kedua-dua institusi formal dan informal mempunyai kekangan tertentu dalam perubahan organisasi. Kekangan institusi formal dan informal ini boleh menjadi faktor pendorong atau halangan yang akhirnya memandu atau menjadi panduan kepada pihak pelaksana menjalankan fungsi dan peranan sesebuah organisasi. Perubahan terhadap institusi formal dan informal pada kebiasannya berlaku kesan daripada galakkan serta insentif badan-badan tertentu dalam kerangka institusi. Walau bagaimanapun, perubahan yang berlaku bergantung kepada manfaat yang diperoleh daripada aktiviti yang diutarakan oleh organisasi.

Oleh kerana organisasi ekonomi memberi penekanan terhadap manfaat pembangunan yang diperoleh daripada peluang yang ada, maka keadaan tersebut secara beransur-ansur akan merubah kerangka institusi yang ada. Perubahan dalam kerangka institusi bukan sahaja melibatkan kerangka politik dan perundangan tetapi juga melibatkan pengubahsuaian dalam struktur hakmilik tanah. Pengubahsuaian dalam struktur hakmilik tanah akan melibatkan norma, tingkah laku serta beberapa kekangan informal lain yang dilihat mempengaruhi perubahan tingkah laku seperti adat resam, peruntukan hak milik ke atas wanita dan sebagainya. Justeru, North (1996) menekankan bahawa organisasi yang bertindak membangunkan kerangka institusi pada dasarnya kelihatan lebih cekap dalam membentuk perubahan masyarakat. Namun, kecekapan dalam usaha untuk membentuk perubahan terhadap masyarakat akhirnya menjadi tidak produktif, apabila struktur asas institusi yang ada kurang membantu untuk menghasilkan aktiviti yang lebih produktif.

Sehubungan itu ejen perubahan ialah individu atau sekumpulan individu yang memberikan tindakbalas terhadap insentif yang terangkum dalam kerangka institusi. Punca perubahan secara relatifnya berhubung dengan nilai atau tingkah laku. Sehubungan itu, perubahan secara umumnya melibatkan penyesuaian peraturan, norma serta pelaksanaan peraturan yang membentuk kemantapan kerangka institusi. Oleh yang demikian, perubahan yang terangkum dalam kerangka institusi akan melibatkan proses sosial. Hayek (1960) dalam Rutherford (2004) menjelaskan proses sosial sebagai pergerakan secara perlahan-perlahan (evolusi) yang menghasilkan penyelesaian yang lebih baik setelah menimbangkan secara terperinci sebelum membuat keputusan. Yang pastinya, proses sosial tersebut mempunyai hubung kait dengan hubungan sosial antara ejen dalam proses pembangunan. Justeru, proses social sebagai elemen perubahan akan bertindak untuk mempengaruhi, di samping memperkukuhkan/memantapkan lagi kerangka institusi yang ada (North, 1996). Dalam pada itu, penekanan perubahan antara masa penting bagi meningkatkan kefahaman mengenai proses sosial yang berlaku dalam usaha memantapkan kerangka institusi. Walaupun, pemantapan kerangka institusi merupakan sesuatu yang bersifat kompleks, namun perubahan antara masa adalah sesuai untuk dijadikan garis panduan kepada ciri-ciri memantapkan institusi yang sedia ada.

Sehubungan itu, antara perkara yang perlu dipertimbangkan sebagai elemen asas perubahan ialah proses. Proses muncul daripada andaian penerusan yang menjadi asas kepada kewujudan masyarakat (daripada tradisional kepada moden). Oleh itu, proses merupakan satu kesinambungan dan merupakan

titik kepada kestabilan. Walau bagaimanapun, proses bukan merupakan satu penentu yang tetap kepada masyarakat tetapi merupakan alternatif untuk masyarakat berubah dan terus maju.

Sehubungan itu, perubahan bukan sahaja mengambilkira perbezaan antara idea dan faktor material tetapi juga merupakan cara bagi menunjukkan wujud konflik dalam sesebuah kelompok masyarakat. Kewujudan konflik dalam masyarakat membolehkan perubahan diteliti daripada setiap peringkat masyarakat. Oleh yang demikian Ball dan Mau (1971) menjelaskan bahawa terdapat beberapa pembolehubah yang perlu dimasukkan dalam proses perubahan yang meliputi keperluan kepercayaan, aspek organisasi sosial, biologi manusia dan nilai/norma. Penekanan kepada pembolehubah-pembolehubah ini perlu bagi memberikan satu gambaran yang lebih jelas terhadap perubahan institusi dan kaitannya dengan konflik pertanahan yang sedang dialami di Indonesia.

Sehubungan itu, bagi North (1996) kecekapan dan keseimbangan dalam penawaran tanah akan hanya tercapai apabila peraturan informal diberi penekanan yang setimpal dalam penggubalan peruntukan formal. Sebagai contoh, evolusi UUPA 1960 sejak dari awal lagi hanya menumpukan perhatian kepada aspek peruntukan formal melalui penubuhan organisasi tertentu seperti BPN. Benar sekali mengikut Solon (1989) dalam Shukri Abdullah (1989), mendapati perubahan seharusnya mengambilkira strategi pembangunan komuniti yang menekankan struktur kuasa dan politik, sistem milikan serta struktur kelas masyarakat desa yang menekankan aspek budaya, norma, tingkah laku dan adat. Penelitian kepada struktur kelas masyarakat desa dilihat akan dapat menyelesaikan masalah yang berkaitan dengan milikan, pemilikan dan saiz tanah yang dipunyai oleh masyarakat setempat. Dalam erti kata lain, peraturan informal perlu juga ditekankan bagi memperkukuhkan perubahan yang berlaku terhadap institusi. Sehubungan itu, interaksi dan maklum balas antara ejen dalam kerangka institusi mampu menjadikan perubahan dalam perancangan sosial menjadi lebih dinamik pada masa depan.

Dalam pada itu, perubahan institusi bukan sahaja mempengaruhi kerangka perubahan ekonomi tetapi juga memberikan penjelasan kepada perubahan struktur institusi masyarakat. Bagi North (1996:45), “...we must explore in depth the structural characteristics of informal constraints, formal rules and enforcement and the way in which they evolve...”

Kesimpulan

Secara ringkasnya dapat dirumuskan bahawa masalah dalam sistem pemilikan tanah khususnya tanah ulayat di Indonesia memerlukan kepada satu pendekatan yang holistik sifatnya. Berakhirnya pemerintah orde baru (1966 -1998), didapati belum mewujudkan sebarang perubahan dalam sistem pemilikan tanah yang sedia ada. Sebagai contoh impak undang-undang nomor 5 tahun 1960 secara nyata telah menghilangkan fungsi dan peranan tanah ulayat nagari di Minangkabau. Bersesuaian dengan pandangan North (1996) yang melihat institusi sebagai “*the way of life*” masyarakat maka sebarang bentuk reformasi dalam sistem pemilikan tanah yang sedia ada boleh diukur dengan menggunakan aspek formal dan informal dalam konteks pembangunan tanah. Sehubungan itu reformasi dalam sistem pemilikan tanah yang mengambilkira kedua-dua aspek sama ada formal dan informal dilihat boleh mewujudkan kesefahaman antara ejen yang terlibat dalam pembangunan tanah. Sehubungan itu sebarang pertelingkahan yang melibatkan pemilik tanah dan pihak pelaksana boleh diredakan mahupun dielakkan apabila perundingan antaranya berjalan lancar. Perundingan antara ejen akan berjalan lancar apabila aspek yang berkait dengan elemen sosial, politik dan ekonomi serta budaya diambilkira oleh pihak yang berkepentingan dalam pembangunan. Ini kerana perubahan dalam masyarakat memerlukan perubahan dalam institusi masyarakat lokal. Tambahan pula tanah bukan sahaja melibatkan aset ekonomi pemilik tetapi juga merupakan aset politik untuk mereka bergerak aktif dalam proses membuat keputusan dalam konteks pembangunan.

Rujukan

- A Djadja Saefullah (2008) *Modernisasi perdesaan, dampak mobilitas penduduk*. Asosiasi Ilmu Politik (AIP), Bandung.
- Heryani E, Grant C (2004) Land administration in Indonesia. 3rd FIG Regional Conference, Jakarta Indonesia. October 3-7.
- Hodgson GM (1998) The approach of institutional economic. *Journal of Economic Literature* xxxvi, 166-192.
- Mair D, Miller G (1992) *A modern guide to economic thought: A introduction to comparativeschools of thought of economic*. Edward Elgar, London.
- North DC, Thomas RP (1973) *The rise of the western world: A new economic history*. Cambridge University Press, Cambridge.
- North DC (1981) *Structure and change in economic history*. Norton, New York.
- North DC (1996) *Institution, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- North DC (2005) *Understanding economic change*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ismail Omar (1999) The supply constraints on indigenous land in Kuala Lumpur (Phd Dissertation). University Of Aberdeen
- Israel A (1989) *Institutional development: Incentives performance*. The Johns Hopkin University Press, Baltimore & London.
- Rizal Akhbar (2005) *Tanah ulayat dan keberadaan masyarakat adat*. LPNU Press, Riau.
- Samuels WJ (1988) *Institutional economic*. Edward Elger Publishing Limited, England.
- Walijatun D (1996) Land registration in Indonesia. Paper Asia-Pacific Land Tax Workshop, Jakarta.
- Walijatun D, Grant C (1996) Land registration reform in Indonesia. Paper Asia-Pacific Land TaxWorkshop, Jakarta.