

## **KEUPAYAAN PENDEKATAN INSTITUSI DALAM MENGHURAI PUNCA-PUNCA TANAH PERTANIAN TERBIAR DI DAERAH KUALA PILAH, NEGERI SEMBILAN**

*Azima Binti Abdul Manaf*  
*Pusat Pengajian Sosial, Pembangunan dan Persekitaran*  
*Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan*  
*Universiti Kebangsaan Malaysia*  
*43600 Bangi, Selangor*

### **ABSTRAK**

Kajian ini menumpu perhatian kepada keupayaan pendekatan institusi dalam menghuraikan punca-punca dan pemulihan tanah pertanian terbiar di daerah Kuala Pilah, Negeri Sembilan. Terdapat beberapa punca yang mendorong berlakunya tanah pertanian terbiar yang boleh diklasifikasikan sebagai punca formal yang bertulis dan punca informal yang tidak bertulis. Menurut pendekatan ini, institusi formal dan informal mempengaruhi sikap aktor. Justeru, penelitian terhadap institusi formal mampu mengenalpasti setakat mana aktor berperanan untuk menyediakan bekalan tanah bagi maksud pembangunan pertanian. Begitu juga dengan peraturan tidak formal yang merupakan sikap aktor dalam usaha memajukan tanah pertanian di lokasi kajian. Pengumpulan data dibuat melalui temu bual dengan aktor yang terlibat yakni pemilik tanah dan agensi kerajaan, untuk mengenalpasti peraturan bertulis dan sikap mereka terhadap punca tanah menjadi terbiar, melalui persampelan tidak berstrata yang melibatkan 52 lot tanah terbiar di 19 buah kampung dalam daerah Kuala Pilah. Analisis dibuat secara kualitatif dengan memberikan penekanan kepada sikap pemilik tanah yang terlibat. Hasil kajian mendapati terdapat masalah dalam hubungan sosial antara agen yang telah menjadi punca berlakunya tanah pertanian terbiar di kawasan kajian, apabila timbul masalah sikap yang akhirnya mendorong pemilik tanah untuk tidak mengusahakan tanah dan seterusnya menjadi terbiar. Jadi, kajian ini menunjukkan kepentingan peraturan formal dan tidak formal dalam membataskan penawaran tanah untuk maksud pertanian di kawasan kajian.

*Kata Kunci: Pertanian, Pendekatan Institusi, Tanah Pertanian Terbiar*

### **ABSTRACT**

This research examined the explanatory power of institutional perspectives with regard to the causes of and solutions for idle agriculture land in Kuala Pilah, Negeri Sembilan. There are several causes of agriculture idle land that can be classified into formal written and informal unwritten sources. According to the institutional perspective, formal institutions affect actors' behaviour. Therefore, a study on formal institutions enables us to identify the way in which actors are willing to supply land for agriculture development. Similarly, informal rules or the attitudes of the actors also affect supply of land in the case

study area. Data was collected through interviews with landowners and government officers to identify the written and unwritten rules that caused idle lands using non-stratified sampling procedure and involving 52 lots of idle lands within 19 villages in Kuala Pilah District. This study adopted the qualitative method of analysis with emphasis on landowners' behaviour. The findings showed that one of the major causes of land becoming idle was due to the social relations of the agents. The findings therefore indicated the importance of formal dan informal rules in the supply of land for agriculture development in the case study areas.

*Keywords: Agriculture, Institutional Approach, Idle Agriculture Land*

## PENGENALAN

Dalam usaha mengoptimumkan penggunaan tanah dan mencapai produktiviti yang tinggi, kewujudan tanah pertanian terbiar telah membimbangkan semua pihak. Kebimbangan ini dapat difahami apabila kita memikirkan bahawa tanah pertanian adalah sumber terhad di Semenanjung Malaysia akibat perkembangan pesat sektor bukan pertanian. Data daripada Kementerian Pertanian dan Asas Tani menunjukkan bahawa tanah pertanian milik petani yang terbiar dan sesuai dimajukan di seluruh Semenanjung Malaysia sehingga tahun 2002 adalah seluas 12,180 hektar (Petikan Ucapan Dasar YAB Dato' Seri Abdullah Ahmad Badawi dalam *National Land Convention 2002*). Keluasan ini merupakan 35 peratus daripada keseluruhan 34,360 hektar tanah pertanian terbiar di seluruh negara yang melibatkan tanah-tanah sawah dan juga tanah darat (Sharifah Salwa Syed Akil 2002). Walaupun jumlah tanah pertanian terbiar yang sesuai dimajukan hanya melibatkan 35 peratus daripada jumlah keseluruhan, namun yang jelas tanah terbiar ini bukan sahaja merugikan pendapatan bagi keluarga tani malah menjejaskan pengeluaran dan pendapatan negara.

Persoalannya adalah kenapa tanah pertanian terbiar berlaku, sedangkan terdapat peruntukan undang-undang di bawah seksyen 115, 116 dan 117 Kanun Tanah Negara 1965 yang jelas menyatakan bahawa tanah yang dibiarkan kosong bagi sesuatu jangkamasa tertentu (2 tahun bagi tanah bangunan dan 3 tahun bagi tanah pertanian dan industri) akan dikenakan tindakan seperti disita yang diperuntukkan di bawah Seksyen 129 (4) (c), Kanun Tanah Negara 1965. Seksyen 129 (4) (c) ini telah memperuntukkan bahawa pihak Pentadbir Tanah boleh mengambil hak sementara bagi tanah itu sebagaimana yang diarahkan oleh Pihak Berkuasa Negeri atau dalam masa ketiadaan

arahan itu, membuat suatu arahan mengisytiharkan tanah itu dirampas oleh Pihak Berkuasa Negeri. Walau bagaimanapun, tindakan tersebut jarang benar dilaksanakan Pihak Berkuasa Negeri, demi menjaga hubungan antara kerajaan dengan rakyat. Selain itu, kekurangan kakitangan untuk memantau sama ada tanah yang diberikan diusahakan atau tidak oleh petani seperti yang tertera dalam syarat nyata milikan, juga menjadi alasan ketiadaan perlaksanaan. Kekurangan kakitangan bagi tujuan perlaksanaan di samping menjaga hubungan baik antara kerajaan dan rakyat dilihat menyumbang kepada peningkatan tanah yang tidak diusahakan dan menjadi terbiar.

Walaupun pelbagai langkah telah diambil oleh agensi kerajaan (terutama sekali oleh Kementerian Pertanian dan Asas Tani) bagi memajukan tanah pertanian terbiar, namun kadar peningkatan saiz tanah terbiar bagi sektor pertanian dikatakan masih tinggi. Oleh yang demikian, kajian ini bertujuan meneliti punca-punca yang mewujudkan tanah terbiar milikan petani di kawasan luar bandar. Dalam meneliti isu tanah terbiar, beberapa persoalan yang sering timbul ialah bagaimanakah tanah terbiar milik petani di kawasan luar bandar boleh wujud? Mengapakah tanah terbiar milik petani di luar bandar terus wujud walaupun ada campurtangan kerajaan melalui agensi tertentu? Bagi menjawab semua persoalan tersebut, punca tanah terbiar akan dilihat dalam konteks pendekatan institusi yang cuba untuk menghuraikan hubungan antara institusi dengan proses pembangunan tanah. Sehubungan itu, makalah ini akan merujuk kepada saling kaitan antara institusi dengan proses pembangunan tanah pertanian di kawasan kajian iaitu di daerah Kuala Pilah, Negeri Sembilan.

### **KAWASAN KAJIAN**

Kawasan kajian melibatkan tanah pertanian terbiar milikan petani di daerah Kuala Pilah. Rasional pemilihan daerah Kuala Pilah kerana kawasan ini mempunyai keluasan tanah pertanian terbiar yang luas iaitu 546 hektar berbanding dengan daerah-daerah lain seperti Rembau (281 hektar), Jelebu (25 hektar), Tampin (84 hektar) dan Jempol (99 hektar). Selain itu, masyarakat dalam daerah ini juga dikenalpasti menggunakan peruntukan adat (adat perpatih) dan peraturan formal dalam mengendalikan tanah milikan mereka.

Pemilihan sampel kajian pula dilakukan secara persampelan rawak berlapis tidak berkadar (dikenali juga dengan persampelan teknik strata tidak berkadar). Dalam kaedah

ini, populasi pemilik tanah terbiar telah dibahagikan mengikut lapisan atau strata yang diwakili oleh kampung yang terdapat dalam Daerah Kuala Pilah. Oleh kerana kaedah ini tidak memilih sampel berdasarkan kepada kadar populasi, maka pengkaji telah membuat keputusan untuk memberikan penekanan yang sama kepada semua lapisan (yang diwakili oleh 19 lapisan (kampung). Seramai 52 orang pemilik tanah adat ini telah dipilih melalui kerjasama dengan ketua-ketua kampung yang terlibat.

### **PENYATAAN MASALAH**

Sektor pertanian telah mula berkembang sejak abad ke-19 lagi. Pengenalan tanaman ladang seperti getah telah membawa perubahan besar kepada penggunaan tanah di Tanah Melayu pada ketika itu. Keadaan tersebut telah membawa kepada penguasaan ekonomi pertanian oleh golongan pemilik modal secara besar-besaran. Berbanding dengan masyarakat Melayu yang pada ketika itu hanya mempunyai hak milik dan saiz milikan tanah yang kecil serta cara pengeluaran yang masih lagi berbentuk tradisional (Rostow dalam Sadono Sukirno 1985).

Tahap pengeluaran yang rendah di kalangan masyarakat luar bandar menjelaskan bahawa masalah ketidakcukupan penawaran tanah pertanian mempunyai hubungan rapat dengan perkembangan kapitalisme. Kemasukan kapitalis sebagai golongan pemilik modal telah menyebabkan mereka menguasai sebahagian besar milikan tanah dan teknologi. Di sebaliknya, dalam masyarakat tani, tanah merupakan sumber pengeluaran yang terpenting. Ishak Shari (1988) mendapati penumpuan dalam pemilikan tanah pada tangan sebilangan kecil penduduk luar bandar telah membawa kepada peningkatan penyewaan tanah, di samping peningkatan peratusan penduduk luar bandar yang menjadi buruh upahan. Pada masa yang sama, proses pemecahan dan pembahagian tanah sawah dan kebun giat berlaku melalui sistem warisan pusaka. Senario tersebut lama kelamaan menyebabkan keadaan tanah yang ada tidak ekonomik untuk diusahakan dan seterusnya mendorong golongan belia untuk berhijrah ke bandar, sedangkan tanah yang ada ditinggalkan kepada golongan tua untuk diusahakan. Pada masa yang sama, batasan usia dan kekangan lain dalam pemilikan tanah menyebabkan tanah tidak dapat diusahakan dan akhirnya menjadi terbiar.

Peningkatan ketidakcekan penawaran tanah pertanian masyarakat luar bandar akhirnya mendorong kepada perlaksanaan perancangan pembangunan luar bandar oleh pihak kerajaan. Perancangan pembangunan luar bandar ini diperkemas lagi melalui konsep reformasi tanah dan pertanian. Pada mulanya usaha pembangunan luar bandar bertujuan untuk mengukuhkan petani yang memiliki tanah tetapi sejak 1970-an, lebih banyak tumpuan diberikan untuk memajukan pertanian secara kapitalis. Antara rancangan pembangunan luar bandar yang berteraskan konsep reformasi tanah termasuklah rancangan pembangunan tanah oleh FELDA (Lembaga Kemajuan Tanah Persekutuan) serta penyediaan infrastruktur asas seperti rancangan pengairan di kawasan Muda di Kedah dan Kemubu, di Kelantan.

Penekanan terhadap pembangunan luar bandar diteruskan lagi dalam beberapa strategi rancangan pembangunan berikutnya. Namun, keadaan menjadi bertambah rumit apabila usaha menangani ketidakcekan dalam penawaran tanah masyarakat luar bandar dikaitkan pula dengan isu tanah terbiar. Dalam tahun 1980-an sahaja didapati lebih 300,000 hektar tanah sama ada tanah sawah mahupun tanah darat dikatakan terbiar dan tidak diusahakan (Sharifah Salwa Syed Akil 2002). Pelbagai langkah diambil antaranya melalui penyatuan tanah-tanah terbiar dan penyusunan semula sektor pekebun kecil. Strategi tersebut bertujuan mengatasi saiz tanah yang tidak ekonomik di kalangan petani luar bandar, di samping bertujuan untuk menggalakkan pembangunan tanah pertanian di kawasan luar bandar, terutamanya bagi mengatasi masalah tanah terbiar. Namun usaha tersebut gagal mendapat kerjasama yang sewajarnya daripada pemilik tanah. Kajian oleh Kamanizam Tindek (1990), Mohd Shah dan Norhalim (1994), dan Main Rindam (1994) mendapati sikap dan tanggapan pemilik tanah terhadap status quo tanah menyebabkan mereka enggan terlibat dalam strategi penyatuan tanah seperti FELCRA. Dalam pada itu, Sahak Mamat (1998), Pazim (2000), Amriah Buang (2000), dan Mohd Shah & Norhalim (1994) pula mendapati penghijrahan, fizikal tanah, lokasi, modal serta peruntukan undang-undang tanah seperti syarat nyata dalam milikan tanah telah mendorong tanah tidak diusahakan dan menjadi terbiar.

Bagi mengatasi masalah tanah yang terbiar, pihak kerajaan telah mengambil langkah yang serius untuk menanganinya. Keseriusan pihak kerajaan bagi mengatasi isu tanah terbiar jelas diutarakan dalam Rancangan Malaysia Ke-7 (1996-2000) dan

Rancangan Malaysia Ke-8 (2001-2005). Rancangan Malaysia Ke-7 misalnya memberikan penekanan kepada pengendalian tanah terbiar melalui *landlord-in-trust*, manakala Rancangan Malaysia Ke-8 pula memberikan perhatian terhadap pengemblengan pelbagai agensi di bawah Kementerian Pertanian dan Asas Tani melalui MOA Incorporated (MOA Inc). Namun kedua-duanya (*landlord-in-trust* dan MOA Inc) didapati gagal untuk menangani masalah tanah pertanian yang terbiar. Hal ini jelas apabila Laporan Rancangan Malaysia Ke-9 mencatatkan masih terdapat 163,000 hektar tanah terbiar dalam Rancangan Malaysia Ke-8. Rancangan Malaysia Ke-9 melaporkan penggunaan tanah terbiar menjadi terhalang dalam Rancangan Malaysia Ke-8 disebabkan oleh beberapa kekangan termasuklah kesukaran untuk menyatu tanah peribumi dan adat.

Persoalannya mengapa dengan keterlibatan yang begitu serius daripada pihak kerajaan masih terdapat tanah-tanah yang tidak diusahakan dan menjadi terbiar. Didapati kajian-kajian mengenai tanah pertanian terbiar lebih banyak tertumpu terhadap pengenaltipatian faktor yang menyebabkan tanah tersebut menjadi terbiar tanpa mengambilkira saling kait mengait antara institusi dengan proses pembangunan tanah. Hanya kajian Ismail Omar (1996) di Kampung Baru, Kuala Lumpur yang telah mendalami punca tanah di kawasan tersebut tidak dibangunkan dan menjadi terbiar dengan menggunakan pendekatan institusi. Dapatan kajian beliau menjelaskan bahawa institusi telah memberi impak terhadap proses pembangunan tanah di kawasan tersebut. Beliau mendapati ketidklancaran pembangunan tanah di kawasan tersebut bukan sahaja mempunyai kaitan dengan institusi formal seperti regulasi dan peraturan tanah tetapi juga turut dipengaruhi oleh variabel informal seperti budaya dan tingkahlaku agen di kawasan kajian.

Sehubungan itu, penghuraian fenomena tanah terbiar milikan petani di kawasan kajian akan diteliti dengan menggunakan pendekatan institusi dalam proses pembangunan tanah. Tambahan pula, kajian oleh North (1996), Johannes (2003), dan Shirley (2003) telah menjelaskan saling perkaitan antara institusi dengan proses pembangunan dalam konteks proses perubahan ekonomi. Johannes (2003) menjelaskan bahawa institusi secara ideanya tidak berdiri sendiri tetapi berubah mengikut pengaruh budaya dan cara penduduk setempat berinteraksi. Hal ini kerana kesinambungan evolusi manusia dipandu oleh persepsi agen yang membuat keputusan berdasarkan politik,

ekonomi serta sosial dan seterusnya mempengaruhi tindakan mereka dalam mencapai matlamat pembangunan yang dikehendaki. Keadaan ini 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.

Sehubungan itu, fokus seterusnya diberikan kepada pendekatan dan perubahan institusi serta hubungkaitnya dengan struktur sosial masyarakat yang mempengaruhi interaksi sosial agen, dan akhirnya mendorong kepada sebab tanah pertanian mereka tidak diusahakan dan menjadi terbiar.

### **PENDEKATAN INSTITUSI EKONOMI**

Perspektif institusi ekonomi sebenarnya menekankan kepentingan institusi daripada aspek fungsi, evolusi serta implikasi dalam perubahan institusi yang berlaku dalam masyarakat (Mair & Miller 1992; North 1996). Justeru, pendekatan institusi ekonomi memberikan penekanan terhadap kepelbagaian peruntukan institusi iaitu institusi formal<sup>1</sup> dan informal<sup>2</sup> dalam masyarakat. Hal ini bersesuaian dengan pandangan Healey (1992) yang menyatakan model proses pembangunan yang menggunakan pendekatan institusi ekonomi adalah sesuai kerana dapat menerangkan saling kaitan antara sebab dan struktur dengan lebih luas lagi. Tambahan pula North (1996) menjelaskan institusi melibatkan pelbagai kekangan peraturan yang akhirnya digunakan untuk membentuk hubungan antara agen. Kepelbagaian kekangan yang dimaksudkan oleh North (1996) melibatkan peruntukan institusi formal dan informal agen. Justeru, pendekatan institusi yang melibatkan perbincangan mengenai pembentukan institusi, perubahan hubungan dalam ekonomi, sistem perundangan serta hubungan antara kuasa, sistem kepercayaan dan kesan perubahan teknikal ke atas institusi dapat dijadikan sebagai kerangka konseptual dalam membincangkan punca-punca tanah pertanian terbiar milik petani di kawasan luar bandar.

#### **Sejarah pendekatan institusi ekonomi**

Sejarah pendekatan 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 institusi ekonomi iaitu pendekatan institusi lama dan pendekatan institusi baru. Klasifikasi institusi yang dibahagikan kepada dua pendekatan muncul apabila analisis pendekatan institusi lama tidak dapat menangani kejituan analisis yang dibuat dengan menggunakan pendekatan neoklasik yang menggunakan mekanisme pasaran. Sehubungan itu, klasifikasi institusi kepada dua pendekatan (lama dan baru), didapati telah menyediakan kerangka konseptual perkembangan yang berbeza dari aspek fokus, asas pendekatan dan pertimbangan. Klasifikasi institusi ekonomi yang dibahagikan kepada dua kerangka konseptual yang berbeza dapat dilihat dalam Jadual 1.1.

Jadual 1.1 Klasifikasi Institusi Ekonomi

<b>Klasifikasi pendekatan</b>	<b>Fokus kepentingan Pendekatan</b>	<b>Asas pendekatan</b>	<b>Penekanan</b>
a) Pendekatan institusi lama	Pendekatan ini menyarankan konteks evolusi agen berasaskan tingkahlaku dan perubahan dalam teknologi, informasi dan tingkahlaku kolektif agen	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 agen	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 institusi lama yang tidak dapat mengambilkira kepentingan tingkahlaku manusia, Veblen (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. Oleh itu, perbandingan yang jelas antara kedua-dua pendekatan



teoritikal ini adalah keperluan yang mengambilkira bukan sahaja tingkah laku agen (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 agen 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.

### **Pengaruh institusi formal dan informal dalam pendekatan institusi ekonomi**

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 tingkah laku yang berlanjutan melalui masa kerana perubahan ini disokong oleh norma dan nilai sesebuah masyarakat. Oleh yang demikian, 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).

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 agen untuk berinteraksi sesama mereka. Interaksi antara agen yang dibuat melalui rundingan dan interaksi sosial antara agen 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, 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 kait antara faktor undang-undang, adat istiadat dan sikap serta etika yang dimiliki oleh agen 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. 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 agen. 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 pertanian terbiar milik petani, maka penelitian terhadap institusi formal dan informal perlu diteliti. Kupsan peraturan formal dan informal yang bersifat holistik membolehkan cara bagaimana proses interaksi antara agen boleh didorong atau dihalang, bagi membolehkan hubungan sosial sesama mereka melalui hubungan institusi berlangsung. Perkara tersebut, dijelaskan lagi oleh Hodgson (1988; 1993) merujuk kepada sikap agen secara individual dan kolektif yang dilihat mempengaruhi pandangan, strategi dan tindakan yang mereka ambil dalam setiap aktiviti mereka. Dalam perkataan lain, agen bertindak dalam proses pembangunan melalui koordinasi dan interaksi antara agen 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 di sini, analisis institusi menumpu pada peranan institusi dalam rangka sosial, politik dan ekonomi yang mengawal selia setiap pergerakan, interaksi dan tindakan agen (Hodgson 1988; 1993). Hal ini bermakna pendekatan itu 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 membebankan pilihan individu, yang akhirnya akan memberi kesan terhadap peraturan formal serta mewujudkan kekangan dalam institusi informal. Misalnya, hasrat kerajaan melalui Rancangan Malaysia Ke-8, adalah untuk mengemblengkan semangat kerjasama secara bersepadu di antara jabatan di bawah Kementerian Pertanian dan Industri Asas Tani bagi mengatasi masalah tanah pertanian terbiar. Walau bagaimanapun, hasrat ini tidak mencapai sasaran sebenar apabila tuan-tuan tanah yang terlibat enggan bekerjasama dengan agensi yang terbabit. Sebagai contoh, bagi tanah yang bermasalah dari segi fizikal dan jarak, didapati keadaan tanah tersebut secara tidak langsung akan mempengaruhi sikap pemilik untuk tidak mengusahakan tanah mereka.

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 pernyataan 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, setiap kelemahan yang terdapat dalam peruntukan tanah adat telah digubal dan dipinda, sehingga membawa kepada pemakaian Peruntukan Tanah Adat Enakmen Pemegangan

Adat Bab 215. 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. Sebagai contoh, pelbagai strategi telah dilancarkan untuk meningkatkan pendapatan petani melalui penggunaan tanah pertanian secara optimum, namun kajian-kajian empirikal yang dijalankan oleh pengkaji-pengkaji tempatan mendapati kekangan budaya seperti adat dan sikap menjadi punca tanah tidak digunakan seoptimumnya. Tanah petani tidak dapat digunakan dengan seoptimumnya kerana wujud kekangan budaya seperti adat dan sikap, lantas mempengaruhi keberkesanan interaksi dan hubungan sosial antara agen-agen yang terlibat. Keperluan untuk mengenalpasti kepincangan interaksi dan hubungan sosial antara agen dalam proses pembangunan tanah sudah pasti memerlukan jangkamasa penelitian yang lebih panjang kerana pada kebiasaannya melibatkan hubungan sosial dan ciri-ciri unik harta tanah (seperti tanah milik bersama, tanah dimiliki secara sistem pusaka, dimiliki kaum perempuan sahaja). Penglibatan hubungan sosial dan ciri-ciri unik harta tanah tersebut, seringkali mewujudkan sentimen masyarakat terhadap usaha mempertahankan *status quo* peraturan berbentuk informal seperti pegangan 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 dicituskan 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 agen (Hodgson 1998) yang akhirnya membolehkan pembangunan dicapai melalui peningkatan prestasi ekonomi.

### **Proses sosial dalam perubahan institusi**

North (1996) menjelaskan perubahan yang terangkum dalam kerangka institusi akan melibatkan proses sosial. Hayek (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 hubungan kait dengan hubungan sosial antara agen dalam proses pembangunan. Justeru, proses sosial sebagai elemen perubahan akan bertindak untuk mempengaruhi, di samping memperkukuhkan/memantapkan lagi kerangka institusi yang ada (North,1996). Misalnya, fenomena penyewaan tanah oleh pengusaha luar, beliau akan berhubung dengan tuan tanah untuk berunding bagi menentukan harga sebelum mengambil keputusan untuk menyewa tanah. Semasa rundingan dijalankan, faktor undang-undang seperti sekatan hak milik tanah akan diambilkira. Pemaju juga akan melihat faktor pulangan dan untung yang boleh didapati dengan mengambilkira hak milik serta sekatan ke atas tanah berkenaan. Keadaan ini menjelaskan bagaimana institusi atau polisi tanah yang sedia ada akan mempengaruhi tindakan dan keputusan yang perlu diambil oleh pemaju. Dalam pada itu, tuan tanah pula akan bertindak dengan memberikan pertimbangan terhadap harga dan dalam masa yang sama juga mengambil kira hubungan sosial dan kekeluargaan dalam menentukan persetujuan harga dalam pindah milik tanah tersebut untuk dimajukan. Hal ini bermakna institusi kekeluargaan dan sosial mereka memainkan peranan penting bagi menentukan persetujuan harga dalam pindah milik tanah berkenaan untuk dimajukan.

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. Sebagai contoh, pengukuhan adat sebagai elemen formal jelas tergambar dalam Perlembagaan Persekutuan mengenai Tanah Adat di Negeri Sembilan dalam Perkara 90.

Berbalik kepada idea North (1996, 96), beliau menyatakan “...*the evolution of the common law, a form of institutional change, is helpful in understanding overall institutional change...*” Pandangan North (1996) tersebut mempunyai kaitan dengan kemantapan/pengukuhan institusi, beliau menjelaskan bahawa proses sosial yang melibatkan evolusi dan perubahan institusi secara keseluruhan akan membantu pemahaman secara keseluruhan berkenaan perubahan yang akhirnya dilihat menjadi faktor pendorong pengukuhan/kemantapan institusi. Tambahan pula, pengukuhan/kemantapan institusi pada asasnya melibatkan peraturan formal yang berasaskan konsep “*setiap perubahan akan membawa kepada perubahan yang lain*”. Dalam pada itu, pemantapan institusi juga melibatkan kekangan informal yang melibatkan kerjasama, syarat, mahupun peraturan yang dipunyai oleh masyarakat. Oleh kerana kebanyakan daripada peraturan informal merupakan sebahagian daripada perlakuan yang hidup secara bersama dalam sesebuah masyarakat, maka didapati budaya dan juga tradisi adalah antara yang sering menjadi kekangan yang berlanjutan terhadap usaha memantapkan institusi. Akhirnya, keadaan tersebut telah merumitkan interaksi antara institusi formal dan informal. Justeru, dalam memperkatakan hubungan perubahan dengan kemantapan institusi, proses perubahan perlu berlaku dengan cara memikirkan perubahan-perubahan institusi formal dan informal yang boleh mempengaruhi kemantapan/pengukuhan kerangka institusi.

Jadi jelaslah, dalam membincangkan punca tanah pertanian terbiar milikan petani, keperluan mempertimbangkan institusi formal dan informal membolehkan kekangan penawaran tanah dilihat dalam konteks yang lebih menyeluruh sifatnya. Tambahan pula, punca berlakunya tanah terbiar bukan sahaja didorong oleh faktor politik dan ekonomi tetapi juga sosial serta budaya masyarakat setempat.

## DAPATAN HASIL KAJIAN

Bahagian dapatan hasil kajian akan membincangkan kaitan kajian ini dengan matlamat kajian iaitu untuk meneliti keupayaan penghuraian pendekatan institusi dalam konteks penawaran tanah pertanian terbiar (punca-punca tanah menjadi terbiar). Sehubungan itu, penelitian terhadap peraturan institusi formal yang menjadi batasan kepada pemilik tanah adat untuk mengusahakan tanah pertanian telah diteliti, antaranya melibatkan peraturan Tanah Adat Bab 215, syarat pinjaman kewangan dan syarat perjanjian penyewaan tanah. Seterusnya bagi batasan institusi informal termasuklah punca penghijrahan, keupayaan umur dan musuh tanaman serta sikap pemilik tanah.

Analisis kekangan peraturan formal mendapati terdapat tiga peruntukan yang mendorong berlakunya punca-punca tanah pertanian terbiar di kawasan kajian. Semasa kerja lapangan dilakukan, pengkaji mengesani tiga punca peraturan formal yang mendorong tanah terbiar di kawasan kajian. Perbincangan mengenai punca formal adalah seperti berikut:

### **Peruntukan tanah adat mengikut Enakmen Pemegangan Adat Bab 215**

Pengalaman sosial pemilik tanah yang ditandai keterbatasan kuasa pemilik tanah merupakan satu sebab utama berlakunya tanah terbiar. Keadaan ini seterusnya menjadi budaya kelangsungan masyarakat adat. Profail pemilik tanah menjelaskan wujudnya batasan terhadap hubungan sosial antara pemilik tanah adat yang pelbagai. Batasan hubungan sosial antara pemilik tanah menyebabkan rundingan di kalangan pemilik tanah yang pelbagai gagal mencapai kata sepakat, yang akhirnya mendorong tanah menjadi terbiar. Batasan hubungan sosial antara pemilik tanah yang pelbagai ini dipengaruhi oleh beberapa elemen seperti pemilik tidak mahu menyertai secara sukarela atau bersungguh-sungguh dalam mengusahakan tanah terbiar kerana mereka tidak mendapati kesan ketara yang akan mereka perolehi daripada usaha mereka. Misalnya, jika disewakan kepada pemilik luar, tuan tanah tidak nampak apakah manfaat yang akan mereka peroleh, yang jelasnya pengalaman lampau pemilik yang menyewakan tanah tidak menunjukkan sebarang perubahan dalam sosio-ekonomi mereka kecuali mendapat pendapatan yang tidak seberapa daripada aktiviti penyewaan tanah tersebut. Di samping itu, tuan tanah juga didapati keberatan untuk terlibat dalam aktiviti yang mereka sendiri tidak



mempunyai kepentingan khusus. Misalnya, suami pemilik tanah (yang dikenali sebagai orang semenda), enggan mengusahakan tanah milik isteri masing-masing kerana mereka tidak nampak kepentingan mereka terhadap tanah pusaka tersebut. Batasan kepentingan hak milik hanya pada golongan wanita menyebabkan tanah tidak diusahakan dan akhirnya menjadi terbiar. Situasi tersebut menjelaskan bahawa kaum lelaki masyarakat adat tidak mempunyai pemahaman mengenai tanggungjawab orang semenda terhadap tanah adat yang mengharap mereka (orang semenda) sebagai jentera penggerak dan tunggak kejayaan pihak orang tempat semenda ('orang semenda seresam, tempat semenda seadat, buat seorang buat semua, berjalan serentak, melenggang seayun, lemah melapik, condong menumpang').

### **Peruntukan syarat pinjaman kewangan oleh pihak peminjam**

Umumnya antara perkara yang menyumbang kepada isu tanah pertanian terbiar ialah masalah peruntukan dalam syarat pinjaman kewangan yang diutarakan oleh pihak bank. Profail pemilik tanah melalui pengalaman sosial mereka menjelaskan bahawa elemen syarat-syarat pinjaman yang disediakan oleh pihak kewangan ternyata telah membantutkan hasrat pemilik tanah, yang akhirnya mendorong berlangsungnya tanah mereka menjadi terbiar. Sebagai contoh, pemilik-pemilik tanah tersebut menjelaskan sememangnya wujud batasan dalam hubungan sosial antara pemilik dengan pihak agensi yang terlibat (pihak Bank Pertanian). Situasi tersebut disebabkan oleh masalah pengharapan yang tidak dapat dipenuhi oleh golongan pelaksana yang akhirnya mendorong interaksi antara agen-agen yang terlibat tidak berjalan dengan lancar. Kegagalan untuk memenuhi pengharapan tuan tanah disebabkan oleh kekurangan maklumat mahupun pengetahuan tentang peraturan, prosedur dan regulasi yang digunakan oleh pihak pelaksana. Sebagai contoh, kekurangan maklumat dan pengetahuan tuan tanah berhubung dengan syarat pinjaman menyebabkan tuan tanah akhirnya berputus harapan untuk mendapatkan modal untuk mengusahakan tanah mereka. Rasa putus asa tuan tanah terhadap syarat mahupun regulasi pinjaman yang disediakan menyebabkan tanah tidak diusahakan dan lama-kelamaan menjadi terbiar.

### **Peruntukan syarat perjanjian penyewaan tanah**

Usaha yang dijalankan Jabatan Pertanian Kuala Pilah, melalui konsep penyewaan tanah terbiar kepada pengusaha luar telah mendapat sambutan yang baik daripada pemilik tanah. Pengalaman pemilik-pemilik tanah di kawasan kajian mendapati mereka tidak suka syarat menyewakan tanah pada kadar tempoh yang lama. Hal ini kerana kebanyakan mereka bimbang dan takut tanah mereka akan terus diduduki oleh penyewa tanah. Tambahan pula mereka bimbang dengan nasib tanah mereka jika sekiranya mereka meninggal dunia ketika kontrak penyewaan belum lagi tamat. Rasa tidak puashati penyewa dengan peruntukan yang terdapat dalam syarat perjanjian, menyebabkan pemilik tanah lebih rela melihat tanah mereka ditumbuhi lalang daripada menyewakannya kepada pengusaha.

Selanjutnya, berhubung dengan syarat penyewaan tanah juga menjelaskan wujudnya masalah dalam hubungan sosial antara agen apabila rundingan antara pihak yang terlibat tidak dapat berjalan lancar. Penentangan mahupun keengganan tuan tanah untuk menyewakan tanah mereka disebabkan oleh perbezaan antara kepentingan tempatan berbanding dengan kepentingan pengusaha. Konflik timbul apabila wujudnya perbezaan pandangan berhubung kepentingan menyewakan tanah antara mereka yang terlibat. Bagi pihak pengusaha, mereka sudah pasti memikirkan keuntungan, maka semakin lama tanah disewa sudah pasti semakin banyak keuntungan yang akan diperoleh daripada aktiviti mereka ke atas tanah yang disewakan. Tuan tanah pula mempunyai pandangan atau kepentingan yang berbeza terhadap tanah yang disewakan. Bagi mereka (tuan tanah) semakin lama tanah disewakan semakin tinggi risiko dan ketidakpastian kepentingan mereka terhadap tanah yang mereka sewakan. Perbezaan pandangan tersebut menyebabkan rundingan tidak berjalan lancar dan ada kalanya tidak berjaya. Kekangan modal dan batasan usia akhirnya mendorong tanah tidak diusahakan dan menjadi terbiar.

Dalam pada itu kekangan peraturan informal pula lebih merujuk kepada peraturan yang tidak bertulis seperti norma, tingkah laku dan beberapa peraturan yang lazimnya digunapakai dan dipersetujui diperingkat kelompok. Justeru, berdasarkan klasifikasi tersebut, beberapa peraturan informal yang mempengaruhi punca-punca tanah pertanian terbiar dikawasan kajian telah dikenalpasti, antaranya:

### **(a) Penghijrahan dan migrasi keluar**

Penelitian ke atas tanah terbiar di kawasan kajian mendapati majoriti pemilik tanah yang ditemu bual memberikan maklum balas bahawa kebanyakan lot tanah terbiar di kawasan mereka berlaku akibat penghijrahan dan migrasi keluar masyarakatnya. Temuramah dengan ketua-ketua kampung yang terlibat mendapati kebanyakan daripada mereka bersetuju bahawa penghijrahan dan migrasi keluar golongan muda ke kawasan industri seperti Seremban, Nilai, Kuala Lumpur, Shah Alam telah menjadi punca kepada berlakunya tanah terbiar.

Selain itu, penghijrahan masyarakat adat juga dipengaruhi oleh lingkungan adat perpatih yang mengalakkan generasi mudanya terutama orang lelaki untuk merantau. Lingkungan budaya adat perpatih yang diamalkan masyarakat setempat telah menyebabkan orang lelaki yang mengamalkan adat perpatih digalakkan merantau untuk mencari pengalaman. Dato' Lembaga Luak Gunung Pasir, Dato' Muhamad bin Ishak secara jelas mengakui bahawa adat perpatih mengalakkan anak-anak buahnya keluar, terutamanya anak lelaki.

Selain berhijrah keluar kerana merantau, penghijrahan dalam masyarakat adat perpatih juga berpunca daripada perselisihan faham antara adik-beradik kerana salah bahagi harta carian dan akhirnya merajuk. Pengalaman pemilik tanah yang berhijrah keluar kerana merajuk juga akhirnya mendorong tanah adat menjadi terbiar dan tidak diusahakan.

Berdasarkan pengalaman agen, hubungan sosial antara tuan tanah dengan pemilik yang pelbagai berdepan dengan masalah untuk mendapatkan kata sepakat. Desakan adat serta tolakan adat menyebabkan wujudnya jurang perhubungan antara agen. Jurang perhubungan antara agen menyebabkan perundingan gagal mencapai kata sepakat kerana dibayangi dengan perasaan saling tidak mempercayai, bangkang-membangkang dan saling mencurigai antara pemilik tanah yang pelbagai. Situasi tersebut juga menjelaskan hak pakai masyarakat lelaki ke atas tanah adat seringkali menimbulkan perasaan tidak senang hati di kalangan pemilik wanita. Fenomena ini menjelaskan bahawa mereka (wanita) juga tidak memahami<sup>3</sup> peranan dan tanggung jawab mereka terhadap harta pusaka iaitu tanah.

### **(b) Keupayaan umur dan kewangan**

Dalam pada itu, keupayaan umur juga menghalang keupayaan kewangan pemilik tanah. Pengalaman sosial pemilik tanah jelas menunjukkan bahawa batasan usia dan kekangan modal telah menjadi punca tanah tidak diusahakan. Batasan usia tuan tanah menyebabkan mereka enggan menyertai program membangunkan tanah terbiar seperti yang disarankan oleh Jabatan Pertanian mahupun FELCRA (Lembaga Penyatuan dan Pemulihan Tanah Persekutuan). Keengganan tuan tanah untuk terlibat menjelaskan perundingan antara Jabatan Pertanian dengan tuan tanah tidak berjalan lancar. Tuan tanah keberatan untuk menyertai aktiviti yang disarankan kerana mereka tidak mempunyai kepentingan khusus terhadap usaha pembangunan, memandangkan keadaan usia dan kekangan modal yang tidak mengizinkan mereka untuk terlibat secara aktif. Jadi, sikap pasif pemilik tanah tersebut, menyebabkan wujudnya konflik dalam hubungan sosial antara agen-agen yang terlibat. Konflik hubungan sosial timbul apabila adanya perbezaan kepentingan masyarakat setempat dengan kepentingan di peringkat organisasi. Di satu pihak, iaitu tuan tanah mereka mempunyai kepentingan untuk menjaga tanah adat sebagai amanah yang perlu dipertahankan dan menjaganya sebagai status sosial, sedangkan di satu pihak yang lain iaitu organisasi mereka perlu bangunkan tanah pertanian yang ada untuk menangani masalah tanah terbiar. Perbezaan kepentingan antara agen menyebabkan wujudnya jurang hubungan sosial yang akhirnya memberi impak kepada tanah pertanian menjadi terbiar.

### **(c) Kebimbangan terhadap musuh tanaman**

Keadaan tanah terbiar yang semakin banyak telah menyebabkan musuh tanaman semakin hampir dengan kawasan petempatan masyarakat kampung. Hasil temu bual pengkaji dengan pemilik tanah serta berdasarkan pengalaman sosial mereka di kawasan kajian jelas menunjukkan musuh tanaman yang tidak dapat dibendung menyebabkan tanah mereka menjadi terbiar. Masalah musuh tanaman menjelaskan bahawa wujudnya kepincangan hubungan sosial antara tuan-tuan tanah yang bersebelahan. Ketiadaan kerjasama, usaha yang bersungguh-sungguh mahupun semangat gotong-royong untuk sama-sama menjaga tanah yang ada menyebabkan musuh tanaman menjadi punca tanah mereka tidak diusahakan dan akhirnya menjadi terbiar.

#### **(d) Sikap pemilik tanah**

Sikap pemilik tanah diakui oleh majoriti pemilik tanah sebagai faktor pendorong tanah menjadi terbiar. Antara halangan sikap yang dapat dikenalpasti termasuklah rasa tidak yakin pemilik tanah kepada penyewa, sikap penduduk setempat terhadap sistem penyewaan, rasa tidak puas hati dengan kadar sewa serta keengganan menyewakan tanah kepada pemilik luar.

Rasa tidak yakin pemilik tanah melalui sistem penyewaan kepada orang luar menyebabkan usaha Jabatan Pertanian menjadi terhalang. Rasa tidak yakin dan syak wasangka terhadap penyewa menyebabkan pemilik tanah tidak bersetuju untuk menyewakan tanah mereka.

Selain itu, kebanyakan penduduk kampung mempunyai sikap acuh tak acuh terhadap usaha penyewaan walaupun mereka tidak berdaya untuk mengusahakan tanah mereka. Pemilik tanah mempunyai sikap '*biarlah*', '*tengoklah*', '*nanti tanya anak*' dan sebagainya.

Bagi mereka *buat atau tidak, apa orang lain peduli*. Tambahan pula kebanyakan tanah adalah milik isteri mereka. Keterbatasan suami sebagai *orang semenda* untuk mengusahakan tanah pusaka yang mempunyai lebih daripada satu pemilik menyebabkan tanah menjadi terbiar. Seringkali terdengar kata-kata daripada si suami seperti, *itu tanah isteri saya, saya tak campur*. Situasi tersebut agak berbeza dengan adat pepatih yang mengkehendaki orang semenda supaya mengusahakan tanah yang diwariskan kepada isteri mereka. Fenomena adat menyebabkan wujudnya sikap tidak berani buat keputusan sewenang-wenangnya terhadap tanah pusaka.

Kadar sewa yang berbeza dan tidak seragam antara tanah-tanah yang disewakan menyebabkan pemilik tanah enggan menyewakan tanah mereka. Di dapati kampung-kampung yang berhampiran dengan jalan raya, sewanya telah dinaikkan sehingga RM160 setahun bagi satu hektar. Antara kampung yang mendapat sewa RM160 bagi satu ekar termasuklah Kampung Gedang, Kampung Padang Lebar dan Kampung Ulu Seberang. Namun bagi kawasan Kampung Ulu Bendul yang juga terletak berhampiran dengan jalan raya utama sewa yang diperolehi hanyalah RM120 seekar bagi setahun.

Ada juga sesetengah kawasan yang tidak mahu menyewakan tanah mereka kepada orang bukan melayu. Rasa tidak percaya kepada orang luar menyebabkan tanah

tidak dapat disewakan, walaupun ditawarkan dengan harga yang tinggi. Namun, ada juga di kalangan pemilik yang tidak suka orang melayu menyewakan tanah mereka. Bagi mereka orang melayu lebih bersifat *hangat-hangat tahi ayam*. Keadaan ini menyebabkan tanah mereka kembali menjadi terbiar. Selain itu, keengganan mereka menyewakan tanah mereka kepada pemilik luar juga berkaitan dengan kebimbangan mereka akan kehilangan hak milik tanah. Kebimbangan ini jelas apabila seringkali pemilik tanah yang ditemubual menyatakan rasa bimbang tanah mereka akan jatuh ketangan penyewa. Ini disebabkan oleh jangka masa penyewaan yang lama iaitu lebih daripada 5 tahun.

Jelas daripada pengalaman pemilik tanah membuktikan bahawa, masyarakat adat masih lagi mahu mempertahankan nilai sosial tanah adat. Usaha untuk mempertahankan tanah adat sebagai nilai sosial berkait dengan tahap pemahaman pemilik tanah yang rendah terhadap peruntukan perjanjian penyewaan tanah antara pemilik dengan penyewa. Keraguan itu menyebabkan mereka menolak tanah mereka disewa oleh orang luar.

Sikap pemilik tanah yang pasif serta sentimen mereka terhadap tanah adat menyebabkan hubungan sosial antara pemilik tanah dengan organisasi yang terlibat tidak dapat berjalan lancar. Berdasarkan kepada analisis pengalaman sosial pemilik tanah di kawasan kajian mendapati hubungan sosial tidak berjalan lancar kerana masalah pengharapan yang tidak dapat dipenuhi oleh golongan pengusaha (penyewa), apabila menyewa tanah daripada tuan tanah. Dalam pada itu, kekurangan maklumat dan pengetahuan tuan tanah berhubung dengan syarat perjanjian menyebabkan tuan tanah tidak berminat untuk menyewakan tanah mereka pada pengusaha. Di samping itu, tuan tanah tidak tahu apakah manfaat yang mereka peroleh apabila tanah mereka disewakan, sedangkan pengalaman lampau menunjukkan ada dikalangan pengusaha tanah yang meninggalkan tanah setelah disewakan. Situasi tersebut, menyebabkan tuan tanah hilang kepercayaan terhadap pengusaha, yang menyebabkan rundingan seterusnya gagal. Konflik hubungan sosial antara tuan tanah dengan pengusaha menyebabkan wujudnya jurang perhubungan yang menimbulkan masalah-masalah perhubungan seperti perasaan curiga, tidak percaya dan sebagainya. Masalah-masalah perhubungan tersebut akan mempengaruhi sikap tuan tanah dan mempengaruhi tanah agar tidak disewakan. Oleh kerana tuan tanah sendiri tidak berupaya dari segi kewangan menyebabkan tanah tidak dapat diusahakan dan jadi terbiar.

Rumusannya, dalam konteks kekangan institusi formal dan informal, batasan hubungan sosial antara agen (tuan-tuan tanah dengan pihak pelaksana) disebabkan oleh beberapa elemen seperti kurang faham tentang peruntukan adat (menyebabkan mereka keberatan untuk terlibat kerana tidak tahu mengenai kepentingan dan manfaat yang akan diperoleh), tidak faham berhubung dengan peraturan, prosedur berkaitan dengan pinjaman kewangan dan wujudnya perbezaan pandangan berhubung dengan kepentingan penyewaan tanah serta masalah pengharapan yang tidak dipenuhi. Elemen batasan hubungan sosial tersebut, akan menghalang rundingan berjalan lancar, dan seterusnya memberikan impak terhadap jurang perhubungan antara agen-agen yang terlibat. Jurang perhubungan ini bukan sahaja memberi implikasi terhadap perbezaan sikap, pengharapan sehingga kepada perasaan saling mencurigai, tidak percaya-mempercayai, bangkang-membangkang dan juga cemuhan. Analisis kekangan institusi formal dan informal di kawasan kajian mendapati batasan hubungan sosial telah mewujudkan jurang perhubungan antara agen-agen yang terlibat. Jurang perhubungan antara agen-agen yang terlibat telah menjelaskan kekangan peraturan formal dan informal telah mendorong tanah pertanian di kawasan kajian menjadi terbiar (Rujuk Jadual 1.2).

Jadual 1.2 Hubungan Sosial antara agen-agen dalam konteks institusi formal dan informal

<b>Kekangan Peraturan Formal</b>	<b>Hubungan sosial antara agen</b>	<b>Batasan Hubungan Sosial</b>	<b>Impak batasan hubungan sosial</b>
Peruntukan Pemegangan Tanah Adat Bab 215	Tuan tanah dengan tuan tanah yang pelbagai	Kurang faham tentang adat	Jurang perbezaan perhubungan – perbezaan dari segi sikap, perasaan mencurigai, tidak percaya-mempercayai, bangkang-membangkang dan sebagainya.
Peraturan syarat pinjaman kewangan	Tuan tanah dengan pihak Bank Pertanian dan LPP	Kurang faham mengenai prosedur, peraturan pinjaman serta masalah pengharapan yang tidak dapat dipenuhi	
Peraturan syarat penyewaan tanah	Tuan tanah dengan pengusaha	Wujud perbezaan pandangan antara agen-agen yang terlibat	



<b>Kekangan Peraturan Informal</b>	<b>Hubungan sosial antara agen</b>	<b>Batasan Hubungan Sosial</b>	<b>Impak batasan hubungan sosial</b>
Punca penghijrahan  Keupayaan umur serta kewangan  Musuh tanaman  Sikap pemilik tanah	Tuan tanah dengan pengusaha  Tuan tanah dengan tuan tanah yang pelbagai	Kurang faham tentang adat  Kurang faham mengenai prosedur, peraturan masalah pengharapan yang tidak dapat dipenuhi  Wujud perbezaan pandangan antara agen-agen yang terlibat	Jurang perbezaan perhubungan – perbezaan dari segi sikap, perasaan mencurigai, tidak percaya-mempercayai, bangkang-membangkang dan sebagainya.

Sumber: Kajian Pengkaji (2006)

### RUMUSAN

Penemuan kajian menunjukkan bahawa matlamat kajian yang menjurus kepada keupayaan penghuraian pendekatan institusi ekonomi dalam konteks tanah pertanian terbiar dapat menjelaskan secara terperinci punca-punca yang menyebabkan tanah tersebut tidak diusahakan dan menjadi terbiar. Kajian ini telah mempertimbangkan kepelbagaian peraturan institusi formal dan informal yang memberi implikasi terhadap usaha membangunkan tanah pertanian terbiar di kawasan kajian. Oleh kerana perubahan melibatkan interaksi antara agen, maka keupayaan untuk mempertimbangkan peraturan formal yang lebih fleksibel diperlukan bagi mewujudkan hubungan yang lebih baik antara agen. Tahap hubungan yang baik antara agen yang terlibat akan mempengaruhi sikap agen agar tidak pasif dan seterusnya mengalakkan penyertaan mereka secara aktif. Penyertaan agen secara aktif diperlukan bagi membolehkan tanah pertanian yang terbiar dapat diusahakan kembali. Sehubungan itu, penelitian semula terhadap peraturan formal dan informal yang mewujudkan kekangan dalam penawaran tanah pertanian perlu diteliti bagi membolehkan beberapa pindaan dan penyediaan garis panduan baru diutarakan agar penyusunan semula dapat dilakukan bagi membangunkan semula tanah pertanian milik petani yang terbiar.

Sehubungan itu, satu strategi yang melibatkan tindakbalas secara bersepadu antara agen (melibatkan interaksi sosial antara agen) dalam polisi dan reformasi tanah

diperlukan bagi membolehkan tanah digunakan seoptimum mungkin bagi menyumbang kepada pengeluaran makanan negara.

## Rujukan

- Amriah Buang. 2001. *Perancangan dan pelaksanaan pembangunan tanah pertanian terbiar di Semenanjung Malaysia*. Bangi: Pro Dynamic Management.
- Healey, P. 1992. The reorganisation of state and market in planning. *Jurnal Urban Studies*. 29. Nos. 3 and 4: 411 – 434.
- Hodgson G.M.1998. The approach of institutional valuation constraint. *Journal of Economic Literature*, Vol xxxvi March 1998: 162-192
- Ishak Shari. 1988. *Pembangunan dan kemunduran: Perubahan ekonomi luar bandar di Kelantan*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Israel, A. 1989. *Institutional development: Incentives performance*. Baltimore & London: The Johns Hopkin University Press.
- Ismail Omar.1999. The supply Constraints on indigenous land in Kuala Lumpur. Phd Tesis dalam Ekonomi Tahah: University of Aberdeen.
- Johannes, J. 2003. Institutions and development a critical review. Working Paper No.210.
- Kamanizam Tindek. 1990. Sikap pemilik tanah di kampung Melayu tradisional terhadap projek penyatuan tanah-tanah sawah terbiar oleh FELCRA: Kajian Kes di Kampung Sri Pilah, Kuala Pilah, Negeri Sembilan. Tesis Sarjana Muda Sains Pembangunan. Fakulti Sains Pembangunan, Universiti Kebangsaan Malaysia, Bangi.
- Main Rindam. 1994. *Tanah terbiar masalah dan penyelesaian*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Mohd Shah Lassim & Norhalim Ibrahim. 1994. Tanah Terbiar: satu cadangan pembangunan. Dlm Tan Sri A. Samad Idris, Norhalim Ibrahim, Haji Muhammad Tainu dan Dharmala N.S (pnyt). *Negeri Sembilan: Gemuk dipupuk, segar bersiram, adat merentas zaman*. Negeri Sembilan: Jawatankuasa Penyelidikan Budaya Negeri Sembilan.
- Mair D. and Miller,G. 1992. *A modern guide to economic thought:an introduction to comparative school of thought of economic*. London:Edward Elgar.
- North, D.C. 1996. *Institution, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North D.C. 2005.*UnderstandingEconomic Change*.Cambridge:Cambridge Universitu Press.
- Pazim @ Fadzim bin Othman. 2000. The position of idle land in Malaysia. Dlm Tanahairku: Land issues in Malaysia. Based on CAP's National Conference "Land Emerging Issues and Challenges", Penang, 12 – 15 December 1997. Consumers' Association of Penang.
- Rutherford R. 2004. Institutional change and economic performance in transition economic:the case study of Poland. Working Paper No.74.
- Sadono Sukirno. 1985. *Makroekonomi: teori, masalah dan dasar kerajaan*. Petaling Jaya: Prentice Hall.

- Sahak Mamat.1998. Pembangunan tanah terbiar. Dlm Chamhuri Siwar, Abdul Malik Ismail & Abdul Hamid Jaafar (pnyt). *Reformasi Pertanian Malaysia ke Arah 2020*. Bangi: Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Shirley M. 2003. What does institutional economic tell us about development? Working Paper No. 120.
- Sharifah Salwa Syed Agil.2002. Memajukan semula tanah terbiar. Berita Harian. 25 Oktober 2002:10.
- Samuels, W.J. 1988. *Institutional Economic*. Edward Elger Publishing Limited: England
- Ucapan Dasar YAB Dato' Seri Abdullah Haji Ahmad Badawi. Konvensyen Tanah Kebangsaan. 1 Oktober 2002. Hotel Nikko, Kuala Lumpur.

---

<sup>1</sup> North (1996) menjelaskan peruntukan formal sebagai peraturan bertulis seperti peraturan politik, ekonomi dan kontrak.

<sup>2</sup> North (1996) juga menjelaskan peruntukan informal melibatkan peraturan tidak bertulis seperti norma, tingkah laku dan peraturan yang dipersetujui di peringkat kelompok iaitu mempengaruhi cara agen bertinghalku/bertindak

<sup>3</sup> Perempuan yang mewarisi tanah pusaka diharap menunaikan tanggung jawabnya, antaranya; belanja mengisi adat nikah kahwin, denda-denda berhubung dengan kesalahan perkahwinan, membayar hutang lelaki bujang yang mati, memberikan tempat tinggal di rumahnya ketika lelaki belum berkahwin, perbelanjaan menuntut ilmu dan membantu dalam perbelanjaan menunaikan haji ke Mekah (Norhalim Ibrahim,2005:6).