



Faktor penghalang pembangunan tanah rizab Melayu

Azima Abdul Manaf¹, Novel Lyndon¹, Sivapalan Selvadurai¹, Mohd Yusof Hussain¹, Zaimah Ramli¹,
Sarmila Md Sum¹, Suhana Saad¹, Mokhtar Jaafar¹, Mohd Fuad Mat Jali¹

¹Pusat Pengajian Sosial, Pembangunan dan Persekitaran, Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan, Universiti Kebangsaan Malaysia
43600 Bangi, Selangor Darul Ehsan

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

Abstrak

Pelbagai faktor boleh berinteraksi dalam menyukarkan pembangunan tanah termasuk tanah rizab. Penggubalan Enakmen Tanah Rizab Melayu (TRM) oleh penjajah Inggeris bertujuan menjaga kepentingan pegangan serta pemilikan tanah orang Melayu. Bagaimanapun, dalam arus perkembangan semasa pembangunan negara, Tanah Rizab Melayu kini berhadapan dengan pelbagai masalah yang menghalangnya untuk dibangunkan. Kajian ini merupakan kajian analisis kandungan yang melibatkan bahan-bahan yang diperolehi daripada sumber teks sekunder dan dapatan kajian terdahulu. Penekanan diberikan kepada pendekatan institusi ekonomi yang menjadi kerangka teoritikal bagi menjelaskan secara holistik faktor-faktor yang menghalang tanah rizab Melayu dibangunkan. Analisis mendapati terdapat empat faktor yang menghalang pembangunan tanah rizab Melayu: undang-undang pemilikan terhad bagi tanah rizab Melayu, faktor ramai pemilik tanah rizab Melayu, faktor sikap dan kongkongan pemikiran ortodok dan ketidakmampuan pemilik tanah untuk mengusahakannya. Analisis juga mendapati wujudnya lompang interaksi antara ejen yang terlibat dalam pembangunan tanah rizab Melayu.

Katakunci: dasar tanah penjajah, institusi ekonomi, interaksi sosial, peraturan formal, peraturan informal, tanah rizab Melayu

Factors preventing the development of the Malay reserve land

Abstract

Various factors may interact in hampering the development of land including that of land reserves. The Malay Reserve Land Enactment (TRM) was drafted by the colonial British to safeguard the native Malay ownership of land so that they would not become landless in their own country. However, Malaysia's current state of development had posed several problems to the development of the Malay Reserve Land. This study is a content analysis study involving material derived from secondary texts and the findings of previous studies. Emphasis was placed on institutional approaches to economic theoretical framework to explain holistically the related preventing factors. The analysis found four such factors: laws which limited the ownership of the Malay reserve land to Malays only, multiple ownership of the Malay reserve land, negative attitude and orthodox thinking and the financial inability of owners to develop the land. The analysis also found interaction gaps between the various agents and actors involved in the development of Malay reserve land.

Keywords: colonial land policy, economic institutions, formal regulation, informal rules, Malay reserve land, social interaction

Pengenalan

Tanah Rizab Melayu (TRM) boleh ditakrifkan sebagai tanah-tanah yang dimiliki oleh orang Melayu dalam sempadan sesuatu negeri di Malaysia, yang mana hakmiliknya hanya boleh dipegang atau dipindahkan kepada orang Melayu sahaja. TRM telah wujud semasa pentadbiran kolonial British bagi menyekat penjualan tanah orang Melayu kepada orang asing. Sehubungan itu peruntukan pemilikan tanah kepada orang Melayu melalui enakmen tahun 1913 adalah bertujuan untuk memastikan tanah-tanah yang dimiliki oleh orang Melayu tidak dipindah milik kepada orang bukan Melayu demi menjaga kepentingan para petani, ladang-ladang dan kerajaan penjajah ketika itu (Nik Mohd Zain Nik Yusof, 1996).

Justeru itu, tanah rizab Melayu merupakan salah satu daripada hak jaminan keistimewaan orang – orang Melayu yang termaktub di dalam Perlembagaan Persekutuan. Hak keistimewaan orang Melayu yang merangkumi Tanah Rizab Melayu telah dimaktub dalam Fasal 86 Perlembagaan Persekutuan. Mengikut Perkara 89 (1), setiap tanah yang telah diwartakan sebagai TRM sebelum Hari Merdeka 31 Ogos 1957 akan terus tertakluk kepada peruntukan enakmen tanah rizab Melayu negeri-negeri. Hal ini bersesuaian dengan dengan enakmen TRM yang bertujuan mewartakan suatu kuasa kepada TRM bagi memastikan sesuatu tanah disesebuah negeri tersebut diberi hakmilik kepada orang Melayu sahaja dan apa-apa kepentingan ke atasnya akan terus kekal dimiliki oleh orang Melayu secara khusus.

Tanah rizab Melayu boleh dibahagikan kepada 3 kategori iaitu;

- a) Rizab Melayu (Enakmen Rizab Melayu)
- b) Tanah Melayu (diberi milik) – terdiri daripada tanah-tanah yang sudah dibuka melebihi 40 tahun atau tanah-tanah yang tinggal yang diduduki oleh kaum Melayu
- c) Tanah Pertanian Melayu mengikut Enakmen Tanah 1987 (Malay Agricultural Settlement)

Dari sudut pemilikan, ketiga-tiga tanah tersebut mempunyai sekatan yang tidak boleh ditukarmilik atau dijual kepada orang bukan Melayu. Malah bagi kategori tanah kedua, syaratnya lebih ketat dimana kedudukan tanah ini disebut sebagai “*the land hereby alienated shall not be transferred to or occupied by non malay*” (Ruslin Hj Hassan, 1993). Justeru, tanah ini tidak boleh dijual atau dipajakkan kepada orang bukan Melayu. Didapati tanah rizab Melayu meliputi semua negeri di Semenanjung kecuali Pulau Pinang dan Melaka. Terdapat beberapa contoh Enakmen Rizab Melayu; a) EMR Kelantan 1930, b) ERM Kedah 1931, c) ERM Perlis 1935, d) ERM Johor 1936 dan e) ERM Terengganu 1941.

Muhammad Said (1994) menjelaskan bahawa matlamat utama tanah Rizab Melayu adalah agar setiap tanah tersebut kekal penguasaannya oleh orang Melayu. Oleh yang demikian, penggunaan TRM sewajarnya dimanfaatkan dengan cara yang paling optimum. Namun demikian senario pembangunan yang semakin menular dilihat gagal dimanfaatkan sepenuhnya oleh pemilik TRM. Keadaan ini telah menyebabkan TRM mula terhimpit dalam arus perdana pembangunan. Hal ini diperjelaskan oleh Syed Hussin Ali (1999), walaupun permintaan tanah bagi tujuan pembangunan tinggi tetapi TRM didapati masih ketinggalan dalam arus pembangunan, meskipun berpotensi untuk dibangunkan seiring dengan dengan tanah-tanah bukan rizab Melayu. Berdasarkan perangkaan Sumber Asli Alam Sekitar keluasan tanah rizab Melayu di Malaysia pada tahun 2009 meliputi 4,087,268.47 hektar tetapi hanya 33.55 peratus sahaja yang telah diusahakan secara produktif. Sehubungan itu kertas kerja akan memberikan perhatian terhadap isu yang dihadapi oleh tanah rizab Melayu di Malaysia. Kajian terhadap tanah rizab Melayu oleh Ismail Omar (2009), Nik Haslinda Nik Hussain (2010), Mohd Zaid Abdullah, Md Said dan Ismail Omar (2012) mendapati sumber pengeluaran tanah rizab Melayu tidak mencapai potensi apabila wujudnya faktor yang menghalang pembangunan ekonomi tanah tersebut. Justeru kertas kerja ini bertujuan meneliti faktor-faktor yang menghalang tanah rizab Melayu daripada dibangunkan bagi tujuan pembangunan dengan menggunakan pendekatan institusi bagi merungkai isu tersebut.

Syarat-syarat pengisytiharan tanah rizab Melayu

Umumnya tanah boleh diisytiharkan sebagai tanah Rizab melayu merangkumi tanah kerajaan, tanah hutan simpan, tanah rizab awam dan tanah milik. Terdapat beberapa syarat yang membolehkan sesebuah tanah diisytiharkan sebagai tanah rizab melayu antaranya;

- a) Tanah yang belum dimajukan atau dicucuk tanam sahaja yang boleh diisytiharkan sebagai rizab Melayu. Hal ini termaktub dalam Perkara 89(2) Perlembagaan Persekutuan.
- b) Jika 100 hektar tanah kawasan baru diisytiharkan maka satu kawasan lain yang belum dimajukan atau dicucuk tanam seluas 100 hektar juga hendaklah disediakan untuk diberimilik pada orang ramai termasuk Melayu. Hal ini juga termaktub dalam perkara 89(2) Perlembagaan Persekutuan.
- c) Jika mana-mana kawasan rizab Melayu itu dibatalkan sama ada keseluruhan atau sebahagian daripadanya sahaja maka satu kawasan lain di dalam negeri itu yang sama jenis dan sama luasnya dengan kawasan yang dibatalkan itu hendaklah serta merta diisytiharkan sebagai ganti. Tanpa gantian, pembatalan itu adalah tidak sah. Perkara ini jelas tertera dalam perkara 89(3) Perlembagaan Persekutuan.
- d) Mana-mana tanah yang dimiliki atau diduduki oleh orang bukan Melayu atau orang bukan Melayu mempunyai hak atau kepentingan, tidak boleh diisytiharkan sebagai rizab Melayu. Ini juga dibincangkan dalam Perkara 89(4) Pelembagaan Persekutuan.
- e) Bagi maksud enakmen rizab Melayu Kedah, tanah bandar atau tanah yang termasuk dalam kawasan 'sanitary board' tidak boleh diisytiharkan sebagai rizab Melayu.
- f) Di bawah enakmen rizab Melayu Terengganu, hanya tanah bandar atau tanah pekan sahaja yang boleh diisytiharkan sebagai rizab Melayu.
- g) Mana-mana kawasan yang telah diisytiharkan sebagai rizab Melayu hendaklah kekal sebagai rizab Melayu melainkan ianya diisytiharkan dan diwartakan sebagai batal oleh pihak berkenaan.

Metodologi kajian

Kajian ini merupakan kajian analisis kandungan yang melibatkan bahan-bahan yang diperolehi daripada buku, jurnal dan dapatan kajian terdahulu. Dalam pada itu, penekanan diberikan terhadap pendekatan institusi ekonomi yang menjadi kerangka teoritikal bagi menjelaskan secara holistik berkaitan dengan faktor yang menghalang pembangunan tanah rizab Melayu di Malaysia. Pendekatan institusi ekonomi digunapakai bagi membolehkan huraian yang berkaitan dengan kerumitan yang berlaku dalam proses pembangunan tanah rizab Melayu dijelaskan. Ini kerana institusi boleh bertindak dengan mengawal dan mempengaruhi keputusan yang dibuat oleh ejen melalui peruntukan peraturan secara formal dan informal. Keadaan ini seterusnya akan mempengaruhi tindakan individu dalam konteks hubungan sosial mereka (Mair & Miller, 1992).

Pendekatan institusi ekonomi

Analisis ekonomi institusi menyediakan pengertian yang lebih jelas terhadap teori kekangan penawaran tanah dengan mengambilkira peraturan formal dan informal yang dilihat dalam konteks institusi. North

(1996) dan van der Krabben (1995) telah melihat peranan dan fungsi institusi yang mengandungi peraturan formal dan informal dalam konteks interaksi sosial dan kordinasi ejen di pasaran. North (1996) menjelaskan bahawa peraturan formal meliputi peraturan bertulis seperti polisi tanah dan perancangan serta regulasi pembangunan tanah. Manakala peraturan tidak bertulis atau informal meliputi budaya, nilai, tradisi dan persepsi yang dikenalpasti mewujudkan kekangan dalam pembangunan tanah rizab Melayu. Oleh itu, kedua-dua peraturan formal dan informal ini boleh menghalang atau mendorong interaksi antara ejen, mewujudkan koordinasi, seterusnya mempengaruhi kos dan juga ketakpastian dalam mengagihkan sumber-sumber alam yang ada. Dalam perkataan lain, peraturan formal dan informal bukan sahaja mendorong aktiviti tetapi juga boleh menghalang aktiviti ekonomi mereka (North, 1996).

Jadi, pendekatan institusi menumpu pada cara bagaimana institusi terbentuk, kaitan antara ekonomi dengan sistem undang-undang, hubungan antara kuasa dengan sistem kepercayaan dan juga pengaruh perubahan teknologi terhadap struktur institusi. Sebagai contoh usaha kerajaan untuk menangani masalah tanah rizab Melayu yang terbiar, klasifikasi halangan untuk membangunkan semula tanah tersebut boleh diteliti dalam konteks institusi formal dan informal. Sehubungan itu, pemahaman yang jelas terhadap peraturan formal dan informal boleh digunakan untuk kesan halangan institusi terhadap kerelaan tuan tanah untuk terlibat dan berusaha membangunkan tanah mereka yang telah lama terbiar.

Faktor-faktor yang menghalang tanah rizab Melayu dibangunkan di Malaysia

Terdapat beberapa faktor yang menghalang dan seterusnya menyebabkan tanah rizab Melayu menjadi sukar untuk dibangunkan. Antaranya faktor undang-undang pemilikan terhad bagi tanah rizab Melayu, faktor milikan yang ramai di atas tanah rizab Melayu, faktor sikap dan kongkongan pemikiran ortodok dan ketidakmampuan pemilik tanah untuk mengusahakannya.

Faktor undang-undang pemilikan terhad bagi tanah rizab Melayu

Tanah yang mempunyai hakmilik boleh dikenakan sekatan kepentingan, yang bertujuan untuk menyekat kuasa-kuasa tuan punya tanah untuk membuat urusan tentang tanah itu dan kuasa-kuasanya. Kanun Tanah Negara dibawah perkara 13(i) dan (ii) telah menjelaskan tentang hak pemilikan yang tidak boleh disangkal. Mengikut perkara 89 (1) Perlembagaan Persekutuan setiap tanah yang telah diwartakan sebagai TRM sebelum Hari Merdeka 31hb ogos 1957, akan terus tertakluk kepada peruntukan Enakmen Rizab Melayu negeri-negeri. Manakala perkara 89 fasa (3) pula mewajibkan kerajaan negeri menggantikan mana-mana tanah yang dikeluarkan dari kawasan TRM dengan jenis yang sama dengan suatu kawasan yang sama luasnya dengan tanah yang dikeluarkan.

Status tanah rizab Melayu yang merupakan tanah pertanian juga merugikan dan menghalang pembangunannya. Saiz tanah yang kecil dan harga pasaran yang rendah menyebabkan tuan tanah mempunyai kuasa rundingan yang rendah bagi menentukan kepentingan tuan tanah terhadap tanah tersebut. Selain itu sebarang bentuk pembangunan yang akan dilaksanakan atas tanah rizab Melayu hanya boleh dijual atau sebarang bentuk urusan niaga hanya dalam kalangan bangsa Melayu sahaja. Justeru pasaran akan terhad kepada satu bangsa sahaja. Keadaan ini mengakibatkan pasaran harta tanah menjadi terhad dan harga yang ditawarkan juga rendah (Mohd Zaid Abdullah & Ismail Omar, 2012). Selain itu, isu pembangunan tanah rizab Melayu juga dapat dilihat dari segi keengganan pihak bank menerimanya sebagai cagar sebelum tahun 2003. Hal ini menyebabkan kemampuan orang melayu untuk memajukan tanah rizab melayu adalah kurang. Dalam masa yang sama syarikat GLC (milik kerajaan) dilihat enggan membangunkan tanah rizab Melayu kerana belum wujud lagi peraturan yang membenarkan mereka membangunkan tanah rizab Melayu.

Di samping itu aspek definisi Melayu pada enakmen tanah rizab Melayu pada setiap negeri juga adalah berbeza. Keadaan ini menyebabkan pemindahan hakmilik tanah rizab Melayu bagi sesama orang Melayu juga menjadi terhad. Ini kerana tanah diletakkan di dalam senarai negeri dan di bawah kuasa

Sultan dinegeri berkenaan. Sebagai contoh di negeri Perak dan Kelantan maksud orang Melayu adalah orang yang menjadi penduduk tetap dinegeri berkenaan. Manakala orang Melayu dari negeri lain dianggap orang luar dan tidak boleh menukar hak milik tanah rizab Melayu berkenaan pada mereka. Situasi ini menimbulkan kekangan bagi orang Melayu yang mempunyai kemampuan tetapi berasal dari negeri lain kerana tidak dianggap penduduk asal telah menyukarkan lagi tanah rizab Melayu untuk dibangunkan.

Faktor milikan yang ramai di atas tanah rizab Melayu

Kegagalan tanah rizab melayu untuk mencapai potensi ekonominya yang sebenar mempunyai kaitan masalah hak milik (Ismail Omar, 2009). Mekanisme pewarisan tanah yang terlalu ramai sehingga kadang-kadang mewujudkan isu pertindihan hakmilik akhirnya menghalang proses pembangunan tanah berjalan dengan lancar. Sikap oportunistik dalam kalangan ahli keluarga seringkali mewujudkan masalah luar jangka sehingga membawa kepada masalah untuk membangunkannya. Keadaan ini mendorong berlakunya tanah terbiar. Hal ini berpunca daripada struktur masyarakat yang kebiasaannya melakukan pewarisan tanah secara turun temurun dari pemilik asal kepada anak cucunya. Kebiasaannya pemberian ini adalah secara lisan dan tanpa dokumen perjanjian yang sah yang menyebabkan tanah tersebut susah untuk dituntut dan diusahakan oleh waris disebabkan berlakunya pemilikan bersama. Konflik keluarga yang didorong oleh faktor milikan yang tidak jelas pemilik akhirnya mendorong tanah yang diwariskan menjadi terbiar tanpa diusahakan.

Sebagai contoh kes tanah rizab Melayu di Kampung baru, Kuala Lumpur. Masalah yang seringkali dibincangkan adalah berkait dengan isu pemilikan tanah persendirian yang melibatkan faktor pemilikan yang ramai serta tidak jelas. Keadaan ini menyukarkan usaha untuk pembangunan kerana persetujuan antara pemilik yang terlibat sukar untuk dicapai. Hal ini akhirnya membawa kepada ketidakcepan dalam pelaburan hartanah di kawasan yang terbabit khususnya yang melibatkan tanah rizab Melayu.

Faktor sikap dan kongkongan pemikiran ortodok

Tanggapan pemilik Melayu terhadap tanah rizab melayu juga boleh menjadi faktor penghalang kepada usaha membangunkannya. Hal ini ada kaitan dengan takrifan tanah rizab melayu itu sendiri yang memberi penekanan kepada isu Melayu dan tanah. Mentaliti tanah rizab Melayu untuk orang Melayu telah menimbulkan kesukaran bagi melibatkan kerjasama kaum bukan Melayu dalam memajukan tanah tersebut. Sikap tradisi mereka yang bimbang akan kehilangan jaminan dan hak pemilikan menyebabkan tanah-tanah yang sedia ada gagal dibangunkan seoptimanya. Sikap berhati-hati dan berpuas hati dengan apa yang telah sedia ada menyebabkan mereka kurang mempercayai inisiatif pembangunan yang telah dicadangkan. Sikap terlalu melindungi hak terhadap tanah yang dimiliki menyebabkan mereka sukar menerima sebarang perubahan yang dicadangkan oleh pihak agensi pembangunan. Keadaan ini menyukarkan usaha pihak berkuasa untuk membawa pembangunan.

Dalam pada itu, faktor perebutan tanah di kalangan waris-warisan tanah juga telah menyumbang terhadap mekanisme sikap orang Melayu terhadap tanah. Orang Melayu seringkali dikaitkan dengan isu penjualan atau pelupusan tanah-tanah warisan. Pemikiran kuno yang tidak pernah terlepas dalam kalangan orang melayu ini telah menyebabkan berlakunya penjualan atau pelupusan tanah-tanah warisan tersebut. Ini kerana masyarakat Melayu sejak turun temurun sudah sehati dengan amalan urusan dagangan dan jual janji tanah. Seringkali pemilik tanah yang kesempitan wang akan menggadai atau menjual janji kepada sesiapa saja dengan satu perjanjian untuk mengambil balik cagar jual janjinya setelah semua hutangnya dilunaskan (Mohd Hasrol Haffiz Aliasak, 2008). Sehubungan itu tanah akan dijadikan sebagai sandaran bagi menjamin pinjaman tersebut.

Ketidakmampuan pemilik tanah

Penelitian terhadap struktur masyarakat Melayu desa juga menjelaskan ketidakmampuan mereka daripada segi sumber untuk membangunkan tanah rizab Melayu. Taraf ekonomi dan kuasa beli mereka yang rendah berbanding kaum-kaum lain di Malaysia menyebabkan saiz pemilikan tanah yang dimiliki bersama mengikut syer adalah kecil. Pemilikan saiz tanah yang kecil ini menyebabkan tanah tersebut tidak ekonomik dan akhirnya tanah-tanah tersebut tidak mampu menjana pendapatan yang sepatutnya (Azima Abdul Manaf, 2013).

Selain itu, penelitian dalam dokumen hakmilik tanah bagi tanah-tanah rizab Melayu tidak dinyatakan secara jelas mengenai jenis kegunaan tanah. Namun kebanyakan masyarakat melayu berpegang kepada syarat-syarat asal tanah yang secara khususnya diperuntukan untuk kegunaan pertanian sahaja. Keadaan ini menyebabkan tanah-tanah mereka hanya digunakan untuk bercucuk tanam secara kecil-kecilan bagi memenuhi ekonomi sara diri. Keadaan ini menyebabkan tanah-tanah tidak dapat digunakan sepenuhnya atau bersifat "utilised". Jadi jelas menunjukkan bahawa tanah-tanah tersebut digunakan untuk tanaman buah-buahan dan padi secara bermusim sahaja. Apabila bukan musim penanaman tanah-tanah tersebut dibiarkan menjadi terbiar.

Perbincangan perubahan institusi dan tanah rizab Melayu

Bahagian ini bertujuan membincangkan lompong interaksi antara ejen yang terlibat dalam pembangunan tanah rizab Melayu. Dalam konteks tanah rizab Melayu yang tidak dapat dibangunkan sebahagiannya berpunca daripada pemilik tanah yang masih mahu berpegang kepada pemilikan tanah walaupun tidak berminat untuk mengusahakan tanah tersebut (Chamhuri Siwar, 1988). Lantaran itu peranan dan fungsi institusi yang mengandungi peraturan formal dan informal yang bertanggungjawab dalam interaksi sosial dan koordinasi antara ejen diperlukan untuk mengatasi tanah rizab Melayu yang tidak dibangunkan. Perbincangan akan dikhususnya kepada perubahan institusi dimana keupayaan untuk berubah amat bergantung kepada kekuatan organisasi dan sistem kepercayaan yang dipunyai oleh sesebuah masyarakat.

Solon dalam Shukri Abdullah (1989) menjelaskan bahawa perubahan seharusnya mengambilkira strategi pembangunan komuniti yang menekankan struktur kuasa dan politik sistem milikan serta struktur kelas masyarakat desa yang menekankan aspek budaya, norma, tingkahlaku dan adat. Penelitian terhadap struktur kelas masyarakat dilihat akan akan menyelesaikan masalah yang berkaitan dengan milikan, pemilikan dan saiz tanah yang dipunyai oleh masyarakat setempat. Dalam erti kata lain, peraturan informal perlu ditekankan bagi memperkukuhkan perubahan yang berlaku terhadap institusi. Sehubungan itu, interaksi dan maklumbalas 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 indepth the structural characteristics of informal constraints, formal rules and enforcement and the way in which they evolve..."

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. Namun, setiap perubahan perlu dilakukan secara perlahan-lahan dengan mengambilkira pola perubahan mengikut masa. Penelitian perubahan mengikut 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 rizab Melayu, maka penekanan terhadap pengalaman lampau pemilik tanah perlu diteliti. Misalnya, sorotan pengalaman peraturan formal boleh diteliti melalui peruntukan tanah rizab Melayu. Penelitian terhadap pengalaman informal pula boleh diteliti dalam konteks budaya sesebuah masyarakat yang mengheret tanah rizab mereka tidak boleh dibangunkan. 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. Misalnya, hasrat kerajaan melalui stiap Rancangan Malaysia, adalah untuk mengemblemkan semangat kerjasama secara bersepadu di antara jabatan bagi mengatasi masalah tanah rizab Melayu yang tidak dibangunkan. Walau bagaimanapun, hasrat ini tidak mencapai sasaran sebenar apabila tuan-tuan tanah yang terlibat enggan berkerjasama dengan agensi yang terbabit. Keengganan tuan-tuan tanah untuk berkerjasama dengan pihak agensi yang terbabit banyak didorong oleh prinsip sosial dan kepercayaan mereka terhadap keberkesanan organisasi serta tanah yang mereka miliki.

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 tanah rizab Melayu telah melalui evolusi sejak zaman kolonial lagi. Setiap kelemahan yang terdapat dalam peruntukan tanah rizab telah digubal dan dipinda, sehingga membawa kepada pemakaian peruntukan tanah rizab Melayu kekal hingga ke hari ini. 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 ejen-ejen yang terlibat. Keperluan untuk mengenalpasti kepincangan interaksi dan hubungan sosial antara ejen dalam proses pembangunan tanah sudah pasti memerlukan jangkamasa penelitian yang lebih panjang dan rumit, 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 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. Bagi menjelaskan bahawa peraturan formal dicetuskan oleh perubahan yang terdapat dalam peraturan formal, maka perdebatan antara Redfield (1956) dan Wan Hashim (1984) telah membuktikan bahawa cetus dan rombakan institusi formal bermula daripada gerak kuasa politik, sosial dan ekonomi masyarakat luar bandar.

Oleh kerana proses perubahan akan membawa peningkatan dalam kerangka institusi, maka perubahan pada perjanjian atau kontrak sosial masyarakat boleh diteliti bagi mewujudkan pemahaman yang lebih lanjut berkenaan dengan memantap atau mengukuhkan institusi. Justeru, penekanan diberikan kepada perjanjian semula kontrak dalam sistem sosial masyarakat seperti perjanjian syarat pinjaman dan penyewaan tanah yang akan diteliti bagi melihat sejauhmana kontrak sosial tersebut dapat memantapkan institusi formal yang ada.

Oleh kerana kontrak sosial merupakan sebahagian daripada hirarki dalam perundangan yang ada, maka beberapa perbincangan semula adalah perlu, walaupun tanpa adanya penstrukturan semula dalam set peraturan yang sedia ada. Dalam hal ini, norma, tingkah laku, perubahan relatif harga atau perubahan dalam citarasa akan menjadi punca kepada perubahan yang berlaku dalam perjanjian atau kontrak sosial tersebut. Tambahan pula, melalui masa peraturan yang sedia ada akan berubah atau secara mudahnya dilupakan atau tidak lagi dilaksanakan. Dalam konteks institusi informal misalnya, pada kebiasaannya budaya atau tradisi secara perlahan-lahan akan terhakis apabila berlakunya modenisasi. Misalnya budaya gotong royong dalam menyediakan petak sawah, tidak lagi menjadi amalan masyarakat kampung masa kini. Budaya gotong-royong ini mula terhakis dan telah berganti dengan sistem buruh upahan. Contoh tersebut membuktikan bahawa peraturan yang terdapat dalam kontrak sosial masyarakat tradisi akan distruktur semula dalam bentuk perjanjian atau peraturan baru walaupun tanpa adanya perbincangan. Tambahan pula, perubahan dalam kekangan informal seperti norma, tingkahlaku, boleh berkembang tanpa adanya sebarang tindakan aktiviti yang spesifik sama ada oleh individu atau kelompok dalam masyarakat.

Dalam pada itu, perubahan dalam peraturan formal pada kebiasaannya jarang menimbulkan masalah kerana peruntukan peraturan formal melibatkan pelaksanaan. Misalnya, dalam proses pembangunan harta tanah kediaman, berlaku interaksi antara pengusaha dan pembeli. Dalam konteks jual beli ini, wujud perundingan antara mereka. Bermakna, pengusaha mahupun individu akan memberikan tindak balas berdasarkan kepada perubahan yang berlaku dalam nilai harga rumah. Iaitu dengan menumpukan kepada sumber yang memberi peluang faedah yang lebih baik sama ada membeli rumah yang telah siap atau

membeli tanah dan kemudiannya mengupah pekerja untuk menyiapkan rumah seperti yang diidamkan. Senario tersebut menjelaskan bahawa, terdapat juga beberapa perubahan yang berlaku tanpa adanya perubahan dalam peraturan tertentu pada peringkat awalnya. Namun, faedah yang diperoleh daripada sumber-sumber yang ada akhirnya akan merubah peraturan atau pelaksanaan undang-undang yang sedia ada.

Berbalik semula kepada institusi informal, timbul persoalan bagaimanakah pula institusi informal boleh berubah? Perubahan peraturan dalam institusi informal dapat dijelaskan dengan lebih lanjut melalui tekanan pembentukan evolusi budaya. Perubahan dalam ciri-ciri budaya masyarakat kelihatannya berubah melalui perubahan masa, pendidikan dan perubahan secara semulajadi melalui peranan yang dimainkan oleh masyarakat (Boyd & Richerson, 1985). Sebagai contoh, kajian yang dilakukan oleh Wan Hashim dan Ismail Hamid (1998) di Wang Kelian, Perlis mendapati bahawa sistem ekonomi penduduk Wang Kelian dalam keadaan dinamik telah mengalami perubahan secara evolusi. Nilai ekonomi masyarakat kampung Wang Kelian juga telah berubah dari semasa ke semasa mengikut arus perubahan ekonomi. Wan Hashim dan Ismail Hamid (1998) merumuskan bahawa faktor yang paling penting yang telah merombak ekonomi tradisi ialah pengeluaran getah sebagai barangan mentah yang diterima menjadi aktiviti penting dalam kehidupan ekonomi mereka. Hasil getah yang memberikan pendapatan yang agak lumayan telah merubah corak dan gaya hidup serta melahirkan keperluan baru yang dahulunya tidak begitu penting dalam kehidupan mereka seperti pendidikan. Perubahan yang berlaku kepada masyarakat tersebut membuktikan bahawa melalui masa dan perubahan peranan yang dimainkan oleh masyarakat dalam kegiatan ekonomi dan keupayaan menyekolahkan anak-anak, telah membawa perubahan terhadap gaya hidup mereka.

Walaupun bagaimanapun, mengikut Boyd dan Richerson (1985) evolusi yang berlaku dalam teori budaya masih belum jelas boleh digunakan untuk menganalisis perubahan norma, tingkah laku terutama dalam institusi informal. Namun demikian, perubahan penting dalam kekukuhan trait budaya (perubahan peraturan formal atau status politik) boleh menyebabkan institusi informal mulai berubah. Pada peringkat ini perubahan institusi akan berlaku secara bertahap-tahap berbanding dengan peruntukan institusi formal yang mengalami perubahan melalui perundangan dan peraturan tertentu. Sebagai contoh amalan aktiviti pertanian, perubahan amalan aktiviti pertanian daripada tanaman padi kepada penanaman getah pada suku abad ke-19 dan akhirnya kepada pengenalan tanaman tembakau, telah memperlihatkan bagaimana tanaman ini telah diterima secara meluas oleh penduduk di kawasan luar bandar. Walaupun ada sekatan daripada kerajaan Inggeris yang tidak menggalakkan orang Melayu menanam getah, tetapi sekatan tersebut tidak dipedulikan oleh mereka. Perubahan nilai ekonomi begitu jelas, apabila masyarakat kampung dilihat begitu mudah sekali menyesuaikan diri dengan alam sekeliling mereka demi untuk memperbaiki kehidupan material dalam arus ekonomi moden yang sedang berkembang pesat. Jelas sekali, mereka tidak mahu ketinggalan dalam arus perubahan yang melanda. Bagi Wan Hashim dan Ismail Hamid (1998), faktor utama yang mendorong perubahan ekonomi tersebut adalah kerana pengenalan pemilikan tanah yang membolehkan tanah tersebut mempunyai nilai perdagangan dan boleh dijual beli di pasaran terbuka, yang akhirnya menggalakkan mereka melibatkan diri secara perseorangan dan tidak lagi berkelompok seperti kegiatan menanam padi huma. Ringkasnya, kemasukan tanaman getah dalam masyarakat Melayu tradisi telah membawa transformasi sosial dan budaya dalam kehidupan masyarakat kampung.

Jadi jelaslah, bahawa keperluan utama terhadap perubahan institusi informal adalah melibatkan pengubahsuaian, penambahan atau perluasan peraturan formal. Bersesuaian dengan pandangan North (1996) yang berpendapat, kekangan institusi informal secara perlahan-lahan akan mengembangkan peraturan institusi formal.

Kesimpulan

Dalam konteks halangan pembangunan untuk tanah rizab Melayu, didapati peraturan formal dan informal boleh menghalang ejen daripada membuat keputusan untuk menjual tanah mereka bagi tujuan pembangunan. Dalam kata lain, peraturan dan undang-undang yang ada boleh menghalang tuan tanah daripada menjual tanah mereka kepada pengusaha untuk dimajukan. Menurut North (1996), institusi menggerakkan ejen untuk berinteraksi sesama mereka. Keputusan yang mereka buat bergantung kepada kelancaran rundingan dan interaksi sosial mereka dengan mengambilkira peraturan formal dan informal. Oleh yang demikian peraturan ini bukan sahaja menggerakkan hubungan dan interaksi sosial di kalangan ejen, malah mengehadkan dan membataskan tindakan ejen dan pilihan yang ada pada mereka.

Rujukan

- Azima Abdul Manaf, Ismail Omar (2013) *Tanah Pertanian Terbiar Ekonomi Institusi*. Universiti Kebangsaan Malaysia, Bangi.
- Boyd R, Richerson PJ (1985) *Culture and evolutionary process*. University of Chicago Press, Chicago.
- Chamhuri Siwar, Abdul Aziz Abd. Rahman (1988) Paradigma Baru Reformasi Pertanian. In: Chamhuri Siwar, Abdul Malik Ismail, Abdul Hamid Jaafar (eds) *Reformasi Pertanian Malaysia ke Arah 2020*. Universiti Kebangsaan Malaysia, Bangi.
- Hodgson GM (1998) The approach of institutional economic. *Journal of Economic Literature* xxxvi (March), 166- 192.
- Kementerian Sumber Asli dan Alam Sekitar (2009) Jabatan Pengarah dan Galian Persekutuan.
- Ismail Omar (1999) The Supply Constraints on Indigenous Land in Kuala Lumpur. (Phd Tesis). University of Aberdeen.
- Mair D, Miller G (1992) *A modern guide to economic thought: An introduction to comparative schools of thought of economic*. Edward Elgar, London.
- Md Said@ Mohd Zaid Abdullah, Ismail Omar (2012) *Pembangunan tanah dan halangannya*. Universiti Teknologi Malaysia, Johor.
- Mohd Hasrol Haffiz Aliasak (2008) Sikap dan mentaliti masyarakat Melayu terdahulu terhadap pemilikan tanah. Universiti Teknologi Mara, Perak.
- North DC (2005) *Understanding Economic Change*. Cambridge University Press, Cambridge.
- North DC (1996) *Institution, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Nik Haslinda Nik Hussin (2010) Enakmen Tanah Rezab Melayu Negeri Kelantan dan Pemilikan tanah Tahun 1930. *Jurnal Kemanusiaan* 17, 37-64.
- Nik Mohd Zain Nik Yusof (1996) Pembangunan tanah rizab Melayu dari perspektif sejarah, perundangan dan pembangunan masa depan. Persidangan Pembangunan Tanah Rizab Melayu. Pusat Perdagangan Dunia Putra (PWTC). Kuala Lumpur. 9 November.
- Ruslin Haji Hassan (1993) Tanah rizab Melayu: Perspektif pembangunan.
- Redfield R (1956) *The little community/peasant society and culture*. Chicago Press, The University of Chicago.
- Syed Husin Ali (1978) Kemiskinan dan kelaparan tanah di Kelantan. Percetakan Abadi Sdn. Bhd., Petaling Jaya.
- Wan Hashim Wan Teh, Ismail Hamid (1998) *Nilai budaya masyarakat desa - Kajian etnografi di Wang Kelian, Perlis*. Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur.
- Van der Krabben E (1995) Urban dynamic - A real estate perspective: An institutional analysis of production of the build environment. Center for Economic Research, Tilburg Univesity.