

Dinamika Kepemilikan Tanah dalam Pembangunan Pedesaan¹

Oleh: Jim Riddell²

Kematian yang terjadi bukan di waktu yang tepat dan disebabkan oleh kekerasan, yang menimpa pemikir besar Nigeria Victor Uchendu, mendorong penulis ini untuk bercermin pada tema-tema kesukaannya. Ia terhentak oleh kesulitan yang sangat besar yang dihadapi oleh masyarakat dengan rejim properti swasta yang terlembagakan dalam mengakomodasikan gagasan-gagasan tentang hak kepemilikan tanah yang ditemukan di banyak negara berkembang. Ini adalah situasi yang lama berlangsung dalam dua abad yang lalu. Ini bukanlah masalah yang unik bagi Afrika. Hal ini sama benarnya seperti yang menimpa suku-suku Indian di Amerika Serikat, Bangsa-bangsa Pertama Kanada, masyarakat asli di Amerika Latin, sebagian besar Penduduk Kepulauan di Pasifik, Suku-suku Hill di seluruh Asia dan Afrika-nya Dr.Uchendu. Paper ini akan mengembangkan konsep Uchendu tentang kepemilikan tanah sebagai cara setiap masyarakat melembagakan proses keputusan dari pembuat keputusan yang mendapatkan akses ke banyak sumber daya alam, untuk berapa lama, dan untuk tujuan mana.³ Sumber daya-sumber daya ini biasanya mulai dengan tanah, tapi biasanya mempertimbangkan sumber daya-sumber daya air, mineral, dan sumber daya-sumber daya alam lainnya. Tentu saja apa yang sebuah masyarakat masukkan dalam sistem kepemilikan tanah mereka ditentukan oleh apa yang mereka gunakan. Karena itu sistem kepemilikan tanah bangsa Maori di Selandia baru termasuk hal-hal seperti kerang pua (Haliotis iris, sejenis kerang), dan titi (burung dari genus Puffinus, yang umumnya disebut Mutton Birds). Daripada melihat contoh-contoh yang ditemukan di buku besar lama seperti Golden Bough milik Frazer, hak-hak ini dengan semangat dibela dalam pengadilan-pengadilan di Selandia Baru saat ini.

Karena itu, hak-hak untuk seberapa banyak sumber daya yang diberikan dapat digunakan dan untuk tujuan apa sangat terikat pada dan ditentukan oleh bagaimana masyarakat menggunakannya dan, sama pentingnya, pada bagaimana mereka mengkonseptualisasikannya. Karena kecerdasan Homo sapiens dalam menikmati kehidupan dari lingkungan-lingkungan yang paling ekstrem pun (mulai dari kutub hingga lingkungan-lingkungan kumuh di perkotaan), kita tidak merasa tidak dikagetkan oleh beragam cara dimana masyarakat mengkonseptualisikan hak-hak mereka dalam hal sumber daya. Namun, anehnya, ternyata berbagai upaya pengembangan ekonomi modern telah secara terus menerus tidak berhasil dalam mengkorporasikan sistem kepemilikan lahan dalam

¹ Penulis berterima kasih kepada Dr. Sue Nichols untuk komentarnya tentang draft awal ini.

² Jim Riddell adalah pensiunan Kepala of FAO Land Tenure Service. Dalam kapasitasnya ini ia memiliki hak istimewa untuk bekerja bersama Member Nations dalam semua aspek dinamika administrasi tanah pembangunan pedesaan, jaminan makanan, dan masa depan global berkelanjutan. Sebelum bekerja di PBB, Dr. Riddell adalah seorang guru besar di University of Wisconsin dan bagian dari Program Faculty di Land Tenure Center. Saat ini ia tertarik Kebijakan Tanah Publik.

³ Dua dari karya awalnya yang menjelaskan pemikirannya mengenai hal ini, antara lain : Uchendu, Victor 1968, *Changing patterns of land tenure affecting African agricultural development*. African Studies Association (11 halaman) dan 1971. *The conflict between national land policies and local sovereignty over land in tropical Africa*. Afrika-Studiecentrum. (19 pages).

masyarakat-masyarakat yang dibantu. Ini agak mengejutkan, karena sejarah yang dipelintir mengenai kepemilikan tanah dalam masyarakat Dunia Pertama.

Paper ini menyajikan argument bahwa hubungan konseptual antara kepemilikan tanah dan pembangunan pedesaan selalu dicemari oleh dua asumsi yang menyesatkan. Pertama adalah asumsi bahwa jawabannya telah diketahui sebelum setiap data dikumpulkan. Asumsi menyesatkan kedua adalah bahwa ada sesuatu yang disebut sebagai "kepemilikan tanah secara adat" yang kurang lebih serupa di seluruh dunia. Saya akan mulai dengan asumsi kedua karena ini adalah topik yang sangat umum ditemukan dalam literature-literature pembangunan desa dan karena pemahaman tentang apa yang saya maksud dengan pernyataan ini akan membantu pembaca untuk memahami apa yang dimaksud oleh asumsi pertama.

Fakta bahwa kita memiliki sebuah konsep kepemilikan secara adat dalam dirinya sendiri agak mengejutkan. Telah ada banyak penelitian tentang sejarah-sejarah dinamis dari begitu banyak masyarakat yang berbeda-beda yang membentuk mosaic budaya dari hampir setiap bangsa yang ada yang kompleksitasnya membutuhkan paling tidak satu semester di perguruan tinggi hanya untuk mengetahui pendahuluan dari masalah ini. Karena itu agak mengagetkan bahwa setelah menjelaskan secara rinci sejarah yang rumit dari masyarakat tertentu, kita mengelompokkan hubungan-hubungan mereka dalam penggunaan lahan dan sumber dayanya sebagai kategori sederhana dari semacam kepemilikan tanah "suku", "adat" atau "asli" dan meninggalkannya begitu saja.

Kita memiliki banyak dan beragam studi tentang kepemilikan tanah di daerah yang dilakukan oleh para pakar Nasional⁴ dan dari Eropa yang tertarik dengan masalah ini. Beberapa contoh akan membentuk mengilustrasikan maksud yang saya buat bahwa para peneliti menekankan karakteristik-karakteristik yang berbeda tentang masing-masing sistem kepemilikan tanah yang diselidiki. Dr. Danquah dalam mencoba menjelaskan bagaimana masyarakat Akan di Ghana melihat tanah dan sumber daya alam menulis analisisnya untuk seorang pembaca kolonial Inggris (1928, *Gold Coast: Akan Laws and Customs*, London). Hal ini telah diulangi oleh para pakar Afrika dari setiap bagian di benua tersebut.⁵ Hal yang sama hampir terjadi di semua tempat. Pandit Mohan Kishan mencoba untuk menginformasikan pemerintahan kolonial Inggris tentang dampak dari politik mereka terhadap kepemilikan tanah di Oudh India.⁶ Atau sedikit sekali pakar Eropa yang juga mencoba untuk menyadarkan para penduduk desa tentang *raison d'etre* dari beragam konsep hak kepemilikan tanah. Karya klasik seperti yang dibuat oleh Maine sudah tersedia selama satu abad.⁷ Hal yang sama terjadi di Afrika. Analisa Max Gluckman tentang akses tanah, kepemilikan, dan administrasi Barotse Plain di Zambia tidak menjelaskan sebuah sistem yang benar-benar serupa dengan analisa yang disajikan oleh Danquah tentang Akan atau analisa Pandit Kishan tentang Oudh. Penjelasan-penjelasan ini juga tidak terkait dengan analisa akumulasi tanah di antara

⁴ Beragam penulis Afrika seperti Dr. Danquah yang dengan hati-hati menjelaskan dan menganalisa hal-hal kecil yang mereka ketahui dengan sangat baik.

⁵ Seperti studi Dr. Uchendu tentang budaya Ibo dari mana ia berasal.

⁶ 1883 *The Historical Sketch of the Agricultural Community and Land Tenure of Oudh*. Lucknow. Oudh saat ini disebut Awadh di Uttar Pradesh dan ibu kotanya Lucknow.

⁷ Maine, H.S. 1895 *Village Communities in the East and West*. London.

Grouro di Pantai Gading dalam karya analisa Claude Meillassoux.⁸ Ada ribuan penjelasan rinci mengenai pemecahan masalah yang unik bagi hubungan tanah manusia.

Selain itu, tidak ada satupun sistem kepemilikan tanah ini yang statis. Kunjungan ke akan saat ini memungkinkan kita untuk melihat bagaimana sistem yang dijelaskan oleh Danquah tersebut telah dimodifikasi oleh Akan sendiri sebagai tanggapannya terhadap kebutuhan institusional kepemilikan lahan yang baru. Siapa yang dapat berpendapat bahwa kepemilikan lahan yang dijelaskan oleh Pandit Kshan masih ada di ibu kota Oudh yang saat ini menjadi kota Lucknow yang sangat sibuk? Apa yang semua studi ini tunjukkan adalah bahwa tidak ada dasar analisis untuk mengelompokkan semua sistem non barat untuk menggambarkan siapa yang memiliki hak, untuk berapa banyak sumber daya alam dan selama berapa lama sesuatu yang disebut sebagai kepemilikan tanah tradisional. Ada ribuan transaksi tanah yang berlangsung setiap hari di lembaga-lembaga hak kepemilikan tanah non barat yang dilakukan sesuai ada untuk jenis transaksi tertentu. Karena itu ada ratusan sistem kepemilikan lahan "secara adat" di Afrika dan ratusan sistem seperti itu di Asia, Pasifik, Amerika Latin, dsb. "Sistem kepemilikan tanah secara adat" di ini digunakan dalam pengertian bahwa semua transaksi kepemilikan tanah di manapun bersifat adat, mereka yang merupakan cara bagaimana masyarakat secara ada mengelola tanah dan sumber dayanya.

Karena itu, mungkin baik untuk berhenti sejenak dan bertanya pada diri kita sendiri: Apakah "tanah" dalam kepemilikan tanah? Dalam paper yang baru-baru ini dibuat berjudul ""Land and Economic Development: New Institutional Arrangement for the 21st Century"⁹ Bromley mengatakan bahwa:

Pengelolaan kelembagaan yang baru untuk Abad 21, jika harus menghasilkan pembangunan ekonomi, akan perlu mulai dari lembaran bersih (a tabula rasa). Model yang kita gambarkan tersebut dicemari oleh penyelewengan budaya mereka dan oleh ideologi mereka...Karena itu model-model tersebut seringkali terlalu kecil untuk tantangan yang sangat besar untuk mengangkat masyarakat paling miskin di dunia untuk ke luar dari keberadaan mereka yang menyedihkan.

la mengulangi kembali pandangan mengenai ilmu ekonomi klasik bahwa tanah dapat dikonseptualisasikan dalam sebuah pengertian yang meterialistik. Tanah menyediakan makanan dan bahan-bahan lainnya yang diperlukan untuk bertahan hidup. Karena itu kita menemukan bahwa perhatian Richardo pada persaingan "lahan baik" dan penyewaannya. Di sisi lain, Malthus, lebih prihatin terhadap peningkatan tekanan populasi. Dalam model Richardo, tanah juga dilihat sebagai sebuah aset nomor dua. Hal ini berkaitan dengan lokasi, lokasi, lokasi. Konseptualisasi ketiga untuk perhatian ekonomi kita adalah lahan sebagai aset konsumsi. Di sini Bromley mengambil sebuah paper dari karya Leo Mark tahun 1964 berjudul *The Machine in the Garden* (Oxford U. Press). Ia mengatakan, "...kita telah pergi terlalu jauh dari 'kebun' ke 'mesin di kebun' dan sekarang kita sudah terlalu jauh untuk kembali ke 'kebun'." Karena itu tanah bisa memiliki makna yang lebih dalam sebagai "lanskap". Apakah 'tanah' itu?; Tanah adalah apa yang ada dalam benak kita.

Hal ini membawa kita pada asumsi menyesatkan lainnya. Kesalahan konsepsi ini adalah bahwa karena jawabannya telah diketahui, mengapa report-report membuang-buang waktu

⁸ *l'Anthropologie économique des Gouro de Côte-d'Ivoire* 1964 dan juga dikenal dengan baik pada 1975. *Femmes, greniers et capitaux*. Paris: Maspero

⁹ in: Cornia, G and Jim Riddell, eds. *Toward a 2015 Vision of Land*. Lincoln Institute. (In press)

penelitian yang berharga dan sumber daya untuk mempelajari situasi yang sudah berubah sebelumnya. Model tersebut telah mengetahui apa yang diperlukan. Di satu sisi, ini adalah pasar tanah sehingga tanah dapat dikonversi untuk pemanfaatan yang secara ekonomi paling produktif ("terbaik"). Hal ini tidak dapat dilakukan selama lahan dipegang sebagai sejenis barang milik suku, keluarga, sosial atau spiritual. Untuk membuat hal ini terjadi, tanah harus diprivatisasi agar individu-individu/badan-badan hukum dapat memperoleh hasil dari investasi mereka untuk menentukan dengan adil penggunaan apa yang terbaik. Keadilan di sini dimaksudkan bahwa mereka yang gagasannya paling efisien dalam penggunaan setiap input marginal, pada akhirnya akan mengalahkan pengguna-pengguna lainnya. Pasar gagasan dan produk akan menentukan ke mana modal keuangan yang sangat jarang tersebut akan pergi, dan begitu juga sumber daya tanah yang terbatas.

Kita semua telah benar-benar terbujuk oleh karya Hernando de Soto. Tanah yang tidak bersaing di pasar adalah tanah "mati" dalam pengertian bahwa tanah itu hanya akan memberikan sedikit keuntungan pada pemiliknya selain dari penggunaannya yang sekarang terbatas. Tanah tersebut tidak menghasilkan modal melalui hipotik, agunan, ataupun penjualan. Tanah tersebut tidak dapat digabungkan dengan aset lain untuk proyek-proyek yang membutuhkan modal yang sangat besar.¹⁰ Sebagaimana yang ia katakan, negara-negara berikutnya yang akan diundang untuk bergabung dengan OECD, liga negara-negara kaya, akan menjadi negara yang mendapatkan hak kelembagaan property mereka, bukan mereka yang inovatif dalam kebijakan makro ekonomi.¹¹ Karena itu Privatisasi hak tanah dan mendaftarkannya dalam catatan pajak tanah yang efisien dan efektif adalah lembaga tertinggi yang didirikan untuk pembangunan. Tidak perlu upaya besar untuk melihat bahwa tidak ada negara OECD yang tidak memiliki badan kepemilikan tanah dan tidak ada negara miskin yang memiliki badan pendaftaran tanah (kadaster) yang baik.

Karena itu, untuk upaya pembangunan kita jawabannya telah diketahui – kita akan harus menciptakan sistem pendaftaran tanah/kadaster yang berfungsi dengan baik. Namun hal ini memunculkan pertanyaan; apakah yang sebenarnya kita sebagai pembuat kebijakan ingin capai? Apakah kita ingin menjual tanah? Apakah kita menginginkan hipotik? Apakah kita ingin menjadi pemilik lahan mayoritas yang akan terbebani oleh hutang?

Ketika mengungkapkan pertanyaan-pertanyaan in, saya kira jawabannya adalah tidak. Kita tidak ingin menjual tanah, kita ingin investasi. Kita tidak ingin menjadi masyarakat biasa yang dibebani hutang, tapi kita ingin keberkelanjutan dan stabilitas dalam jangka panjang. Keberkelanjutan akan membutuhkan jenis investasi yang berbeda-beda dari yang ditemukan dari Eropa dan Amerika Utara yang diberkati (jika anda mau) oleh Jaman Es yang memindahkan ribuan kilometer kubik tanah lapisan atas ke zona-zona ekologis dimana praktik pertanian Eropa-Amerika muncul.

Karena itu keberkelanjutan akan membutuhkan investasi pembangunan tanah jangka panjang. Selain itu, karena keterbatasan edaphic, pertanian dalam skala yang besar tidak akan pernah berkelanjutan untuk lebih dari pada proporsi dunia tropis. Ini artinya adalah bahwa dimana pun di masa yang akan datang sejauh yang dapat dibayangkan unit-unit

¹⁰ de Soto, Hernando, 2002, *The Mystery of Capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. New York, Basic books

¹¹ de Soto, Hernando, 1994, *The missing ingredient, What poor countries will need to make their rules work*. *The Economist*, 328: 8 – 10.

tanah pertanian akan selalu tatap relatif kecil. Tidak ada jalan pintas. Produsen di pedesaan akan harus melakukan apa yang telah selalu mereka lakukan, dan menginvestasikan banyak waktu dan upaya untuk mencapai tingkat pengelolaan kepadatan yang memadai untuk memastikan bahwa sebidang tanah yang diberikan subur, meskipun tidak lebih subur daripada tahun lalu.

Kembali pada pertanyaan kita tentang apa yang kita inginkan dalam pembangunan pedesaan – kita ingin investasi oleh sedikit pemilih yang dapat menerapkan kepadatan manajemen yang memadai untuk menjamin sumber daya tanah dan mata pencaharian yang berkelanjutan. Memprivatisasi tanah dan menjualnya di pasar tanah yang didukung oleh sebuah catatan tanah untuk pajak bagaimanapun tidak menjamin bahwa hal ini akan terjadi. Apa yang dapat dijamin oleh Privatisasi lahan adalah bahwa para pemilih lahan yang miskin sumber daya saat ini akan berada di bawah kekuasaan pasar dimana mereka memiliki kontrol yang sangat terbatas atau tidak sama sekali. Akibatnya tidaklah mengejutkan bahwa tidak pernah ada antusiasme yang begitu besar di pusat-pusat perkotaan untuk pendaftaran/kadaster dan Privatisasi tanah.

Hal ini tidak berarti bahwa manfaat-manfaat dari sebuah teknologi telah hilang di tangan produsen di pedesaan. Berbagai studi di semua negara berkembang, misalnya, telah menemukan bahwa ada kepentingan yang besar untuk memiliki pembatas lahan, tapi hanya sampai situ. Mengapa anda begitu berkeinginan agar surveyor menandai tanah anda, tapi menolak jaminan yang sangat besar yang diberikan oleh kepemilikan terdaftar? Dan ketika tanah tersebut terdaftar untuk mereka, hanya beberapa transaksi lahan berikutnya yang dicatat dalam buku pendaftaran. Karena itu kami berulang kali menemukan bahwa daftar tanah dengan cepat menjadi "gambar-gambar" dari situasi di saat pendaftaran dibuat dan tidak secara akurat mencerminkan situasi apa yang pernah mereka hadapi selama beberapa tahun. Banyak sekali literature tentang sistem kepemilikan tanah sebagaimana yang disebutkan di atas menunjukkan bahwa bilamana komunitas tetap mempertahankan kontrolnya atau sumber daya, biasanya ada jaminan yang memadai bagi para keluarga yang hidup dalam sebuah masyarakat tertentu. Tentu saja kita dapat mengatakan bahwa banyak dari rejim-rejim kepemilikan tanah ini memiliki terlalu banyak jaminan. Jaminan anda hanya menjamin apakah anda memanfaatkan lahan anda atau bagaimana anda memanfaatkan lahan anda.¹² Apa yang seringkali kurang dimiliki oleh sistem-sistem kepemilikan tanah ini adalah cara yang jelas dan gamblang menunjukkan apa yang sebenarnya jaminan itu jamin. Tindakan "walking the boundaries" dengan sebuah tim survey, untuk mendapatkan konsensus masyarakat, dan persetujuan dari petugas yang ditunjuk secara syah adalah apa yang dibutuhkan.¹³ Mungkin tidak optimal, tapi untuk saat ini memadai. Penelitian yang diperlukan adalah untuk menemukan apakah keluarga-keluarga yang lahannya dibatasi terlibat dalam lebih banyak investasi dan transaksi daripada mereka yang lahannya tidak dibatasi. Ini adalah sebuah pertanyaan yang dapat dipecahkan dengan penelitian empiris.

¹² V. Contoh, Rakai, Mele dan Ian Williamson, 1995 Menerapkan LIS/GIS dari Perspektif Kepemilikan Tanah Adat. *The Australian Surveyor* 40:112-121.

¹³ Meskipun ada banyak pembahasan mengenai beragam cara untuk mempercepat identifikasi persil melalui pemanfaatan foto udara, dsb. Faktanya bagi masyarakat pedesaan dan kota tidak ada pengganti bagi banyaknya jumlah anggota masyarakat yang terlibat dalam menyepakati perbatasan. Kepemilikan tanah secara formal ataupun informal hanya efektif jika diakui secara sosial.

Dalam banyak sistem yang ada, setelah jelas hak kepemilikan tanah apa yang anda miliki, kami menemukan bahwa sebagian besar mengizinkan beragam jenis transaksi.¹⁴ Sekali lagi, literatur tentang apa yang disebut dengan kepemilikan lahan "adat" memiliki banyak contoh tentang apa yang menjadi semakin umum dalam sistem kepemilikan lahan yang didasarkan pada properti swasta yang terdaftar – ini adalah pasar kepentingan yang parsial.

Kepentingan-kepentingan yang parsial sifatnya ini mencerminkan fakta bahwa cara lahan dimanfaatkan selalu berubah-ubah dan penggunaan lahan permukaan tanah yang sama dapat dilihat dari beragam sudut pandang. Karena itu, sangat umum bagi masyarakat pertanian untuk memiliki kesepakatan-kesepakatan yang dengan kesepakatan-kesepakatan tersebut kelompok-kelompok penggembala akan menggembalakan ternaknya di tanah berjerami. Hubungan tersebut tentu saja bersifat simbiotis. Semakin sulit mendapatkan makanan untuk hewan ternak ketika para petani mendapatkan pupuk dengan Cuma-Cuma. Literatur yang paling rinci mengenai apa hak kepemilikan lahan dibagi dan dikombinasikan ulang akan ditemukan dalam berbagai studi tentang undang-undang riparian dan air. Bagaimana hal ini berbeda dari kecenderungan pengembangan di negara-negara OECD yang semakin bergantung pada pembagian waktu, hak mineral, hak air, dsb.? Ini benar-benar jenis tanggapan yang sama dengan konsep "tanah".

Apa lagi yang penduduk desa inginkan? Salah satu keuntungan utama dari pemberian kejelasan mengenai kepemilikan tanah adalah pengurangan konflik-konflik atas tanah. Dalam hal pencapaian pembangunan dan stabilitas pedesaan yang berkelanjutan, tidak ada yang sepenting institusionalisasi penyelesaian konflik atas siapa yang memiliki hak mana, untuk sebanyak apa, untuk seberapa lama, dan untuk sumber daya lahan khusus mana. Nilai penting dari pengurangan konflik kepemilikan tanah melalui pelembagaan transaksi telah memberikan manfaat yang sangat besar bagi proses pendaftaran tanah/kadaster yang hampir tidak pernah dibahas dalam literatur. Nilai penting dari manfaat pembuatan peraturan untuk kepemilikan tanah ini tidak pernah mendapatkan penekanan yang berlebihan. Karena itu, penting untuk memahami sifat dari konflik-konflik atas kepemilikan lahan agar sistem administrasi lahan yang tepat dapat dirancang supaya sesuai dengan situasi.

Apa lagi yang kita inginkan? Kita juga menginginkan perencanaan partisipatif yang baik pada tingkat lokal. Alasannya adalah bahwa saat ini tidak ada seorang pun yang memiliki jawaban yang baik tentang bagaimana membuat perekonomian pedesaan bisa bertahan. Sementara buku-buku teks menentukan bahan-bahan yang diperlukan untuk bagi pertanian yang baik, dengan fakta bahwa para petani di Amerika Utara, Eropa, Jepang dan negara-negara kaya lainnya harus disubsidi untuk tetap tinggal di tanahnya. Bagaimana masa depan petani kecil di tanah lama dalam sebuah ekonomi yang sudah mengglobal? Kita tidak tahu. Satu hal yang dapat kita pastikan adalah bahwa ketika jawabannya datang, sebagian besar pekerjaan tersebut akan dilakukan oleh para pria dan wanita di tingkat daerah yang melakukan percobaan dengan penggunaan-pemanfaatan baru yang inovatif dari ruang pertanian dan penelitian pasar yang dilakukan secara hati-hati. Apakah ini adalah sesuatu yang akan difasilitasi oleh kantor pendaftaran tanah untuk pajak? Sulit untuk mengetahuinya. Tepatnya, seperti yang ditunjukkan oleh peneliti Rober Evenson dan

¹⁴ Raymond Talinbe Abdulai and Adarkwah Antwi, 2005 Lembaga pemegang lahan tradisional dan kepemilikan individual dari hak untuk memiliki tanah di sub-Saharan Africa. *World Review of Science, Technology, and Sustainable Development*. 2:302-319.

koleganya di Yale, negara-negara yang berhasil keluar dari kemiskinan adalah negara-negara yang telah melakukan investasi dalam bidang penelitian pertanian di tingkat daerah. Revolusi Hijau dan Genetik yang secara dramatis meningkatkan produktifitas sambil secara bersamaan menurunkan biaya produksi harus disesuaikan dengan keadaan di masing-masing daerah.¹⁵ Namun ketika kita mengunjungi tempat-tempat penelitian pertanian, peta tanah hanya berlaku untuk pertanian eksperimen. Peta tanah FAO yang tergantung di dinding memiliki bentuk poligon yang mencakup puluhan kilometer persegi. Database ruang seperti itu hampir tidak memiliki manfaat praktis bagi para pembuat kebijakan, atau pengguna lahan tersebut.

Akankah pendaftaran lahan untuk pajak/kadaster memperbaiki situasi ini? Sekali lagi, kita sulit melihat bagaimana Privatisasi lahan akan membuat ini terjadi. Hal ini seperti mengharapkan pembuatan sebuah kereta kuda yang canggih akan membuat lembu atau kuda muncul dengan sendirinya. Apa yang masyarakat butuhkan adalah data ruang khusus lokal, dan bukan lebih banyak teori impor.

Sayangnya tidak ada jalan pintas. Kita harus memiliki data yang cukup rinci yang anggota masyarakat dapat mengenalinya dan membuat perencanaan jangka panjang berkaitan dengan basis sumber daya ini. Ini artinya LIS yang nyata (bukan sekedar pendaftaran tanah). Pada saat yang bersamaan, lembaga-lembaga yang akan memiliki kepentingan pada keterbukaan akses ke data informasi tentang tanah harus cukup fleksibel sehingga sistem yang ada dapat terus berkembang dengan cara-cara yang memenuhi kebutuhan yang sebenarnya dari masyarakat yang menggunakan tanah tersebut. Sistem-sistem yang ada di daerah ini tidak boleh kurang memiliki kemampuan untuk melakukan penyesuaian yang sangat cepat. Kita hanya perlu menyaksikan dinamika kepemilikan tanah di pinggiran kota. Di sini kita menemukan masyarakat yang tumbuh dalam beragam rejim kepemilikan tanah, bersatu dan menegosiasikan kesepakatan-kesepakatan baru yang memenuhi kebutuhan mereka. Ternyata, penelitian menunjukkan bahwa banyak dari kesepakatan-kesepakatan baru ini yang telah terlembagakan dalam yurisdiksi mereka. Jenis pasar transaksi yang berkembang akan menjadi proses evolusioner, bukan yang dipaksakan.

Gagasan tentang Persil: Semua sistem pendaftaran tanah modern didasarkan pada persil. Hal ini karena salah satu inovasi utama dalam pembentukan kadaster modern kami adalah konsep persil dan penanda uniknya.¹⁶ Ini adalah perkembangan dari kebutuhan masyarakat Eropa untuk pindah dari catat pajak berbasis fiskal ke pencatatan yang tanah yang mengakui dan melegitimasikan kelas petani bebas yang sedang berkembang pada satu sisi dan par penghuni kita yang secara yurisdiksi independen di sisi lain. Hierarki yang rumit dari hubungan sosial yang mencirikan masa feodal Eropa ini terbukti tidak stabil sebagai sistem perekonomian baru yang muncul berkat Renaissance. Karena tanah telah dimiliki dalam persil yang kurang lebih stabil melalui sebuah sistem yang rumit dari seisin, fee tail (pembayaran untuk properti warisan), copyhold, sergeanty (bentuk kepemilikan lahan yang diberikan karena kinerja yang baik terhadap tuan tanah tertentu, raja atau lainnya, penerj.), knight service (tugas militer jaman feodal di Inggris yang dilakukan untuk mendapatkan hak tanah, penerj.), dan bentuk-bentuk kompleks lainnya dari kepemilikan tanah, ada tekanan sosial yang sangat besar untuk meneliti dan menyederhanakan hak-hak yang masyarakat

¹⁵ Evanson, Robert E. 2007 *Environmental Planning for Sustainable Food Supply*. In: Cornia, G. and Jim Riddell supra at 8.

¹⁶ Dale, P. and J. McLaughlin 1999. *Land Administration*. Oxford University Press

miliki ketika Eropa melalui masa Reformasi, revolusi industri, dan pembangunan negara politik modern.¹⁷ Intinya adalah bahwa peril perseorangan sebagai basis untuk membangun kantor pendaftaran tanah dan kadaster modern adalah hasil dari jawaban terhadap sebuah pertanyaan yang ditanyakan hanya di satu bagian dunia. Mungkin sekali ini bukan merupakan jawaban bagi pertanyaan tentang kepemilikan tanah yang dipertanyakan berdasarkan situasi ekonomi dan budaya yang berbeda-beda.

Ketika kita kembali pada apa yang sedang terjadi di daerah-daerah pedesaan di negara-negara berkembang, sistem kepemilikan tanah manapun yang berlaku, ancaman yang paling besar terhadap kepemilikan tanah adalah akibat dari tindakan-tindakan yang diambil oleh beragam badan pemerintahan. Hal ini bukan karena pemerintah pada dasarnya jahat, tapi karena pemerintah tidak memiliki informasi tentang, apa dimana dan dimana apa.

Akibatnya bukanlah sesuatu yang sama sekali tidak umum sebuah konsesi perkebunan, mineral, atau hutan yang diberikan kepada sekelompok investors (asing atau nasional) yang berlokasi di wilayah yang sama, yang telah lama memiliki banyak desa (masing-masing dengan dinamika kepemilikan lahannya sendiri). Pemerintah dan para investor semuanya terlihat seperti tidak peduli karena mereka tidak memiliki LIS (sistem informasi tanah). Apakah pendaftaran tanah akan membantu? Tentu saja, tapi begitu juga pembatasan dan infrastruktur data ruang (SDI) yang jelas dan baik, yang merupakan sumber daya lahan dari sebuah yurisdiksi. Penulis belum mengunjungi sebuah negara berkembang dimana batas-batas sub nasional dari masing-masing yurisdiksi secara memadai dibatasi, apalagi memiliki database tentang apa yang ada di dalam batas-batas itu. Karena itu, kita memerlukan LIS yang baik untuk mengurangi dan secara kelembagaan menyalurkan sumber dari begitu banyak kekerasan di dunia modern.

Pemasangan pembatas yang hati-hati dan jelas dari batas-batas administratif di tingkat masyarakat daerah dapat dibenarkan lebih jauh dengan dua penjelasan. Pertama adalah pertanyaan tentang mana tempat terbaik untuk menyalurkan kemampuan manusia yang jarang dan teknis. Sebagian besar negara memiliki sumber daya dan orang untuk dengan jelas membuat pembatas dan monumen di perbatasan masing-masing unit administrasinya. Hal ini sebagai aktifitas yang syah dari pemerintah. Batas-batas dari unit-unit ini tidak mungkin berubah dan pekerjaan yang telah dilakukan adalah sesuatu yang akan terus berlangsung lama. Pendaftaran persil perseorangan, pada satu sisi, selalu merupakan pekerjaan yang sedang berlangsung, jika tidak ada alasan lain kecuali fakta bahwa pemegang hak yang sah mengubah minimal pada setiap generasi.

Alasan kedua adalah bahwa cara terbaik untuk memulai dengan batas-batas yurisdiksi adalah bahwa masing-masing sistem sosial memiliki gagasan yang berbeda tentang apa yang membutuhkan pembatas pada tingkat individual. Contoh, sering kali ada kasus dimana sebuah proyek pendaftaran tanah memaksakan untuk berusaha mengindividualisasikan ukuran dan mendaftarkan pertanian-pertanian kecil yang jumlahnya sangat banyak dalam sebuah masyarakat, sambil meninggalkan usaha-usaha komersial yang besar, bahkan dengan jejak langkah teritorial yang besar, yang harus didaftarkan sebagai badan tunggal. Dengan

¹⁷ Setiap orang yang tertarik pada pengetahuan "suku" tangan kepemilikan tanah di Eropa tradisional dapat berkonsultasi dengan karya klasik F.W. Maitland dan Frederick Pollock, 1895. *History of English Law*. Sebuah ringkasan yang sangat bagus diberikan dalam buku sepupu saya yang luar biasa, *Introduction to Land Law*, John G Riddall, 1988. Butterworth. London (a 2003 7th edition is available from OUP).

banyak cara, sebuah bisnis modern yang besar beroperasi sebagai sebuah desa. Sumber daya manusia diatur oleh sebuah divisi buruh. Dan seperti sebuah desa, sumber daya sering diganti-ganti bergantung pada permintaan, musim, dan perubahan pada pembuat keputusan. Dalam satu situasi, pembuatan pembatasan dan pendaftaran di kadaster persil-persil yang mungkin akan berubah secara berkala mungkin akan mencampuri pola-pola penggunaan lahan yang telah mapan dan dapat terbukti tidak produktif. Dalam masyarakat seperti itu, sengketa lahan antara mereka yang memiliki hak untuk menggunakan bidang tanah tertentu biasanya ditangani dalam lembaga penyelesaian sengketa yang ada dalam masyarakat itu. Dimana lembaga negara memainkan peranan yang sangat penting adalah dalam penyelesaian klaim-klaim kepemilikan tanah antara masyarakat. Jika batas-batas ini dengan jelas ditandai dan secara memadai terdaftar di pemerintah, penyelesaian sengketa-sengketa semacam itu difasilitasi secara luas.

Karena itu, beberapa masyarakat pedesaan yang telah lama mapan, seperti masyarakat dengan pekerjaan irigasi yang telah tertata dengan baik dan dengan penggunaan pagar batu yang luas, dapat memperoleh keuntungan yang sangat besar dari pengakuan hukum realitas sosial di lapangan. Dalam kasus lain, penggunaan lahan dikondisikan berdasarkan usia, kesehatan, kebutuhan dan kemampuan masyarakat dalam musim pertanian tertentu. Dalam kasus seperti itu, mencoba untuk mengukuhkan hak hampir sama dengan berupaya untuk mendaftarkan hak-hak yang permanen untuk kantor dan ruang yang kecil dalam sebuah bangunan kantor modern atau seperti mencoba untuk mendaftarkan hak-hak anggota keluarga tunggal untuk ruang-ruang khusus dalam sebuah rumah.

Kesimpulan:

Semua penjelasan di atas bukanlah sebuah argument untuk menentang pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah dalam beberapa bentuk sangat penting bagi pemanfaatan secara efisien sumber daya pedesaan dalam sebuah ekonomi yang mengglobal. Jelasnya, penjelasan di atas adalah sebuah pembahasan tentang penemuan isi dan waktu yang tepat untuk mendaftarkan hak-hak pada sumber daya pedesaan. Dasar dari hampir semua pendaftaran tanah modern kita dan kadaster adalah persil individual. Ini adalah dan masih merupakan sebuah inovasi yang sangat besar untuk membuat agar masuk akal sistem-sistem kepemilikan tanah "secara adat" yang berkembang di Eropa dan ditransplantasikan di penjuru-penjuru lain di dunia. Sistem-sistem tersebut adalah hasil dari perjuangan panjang atas hak individual untuk memiliki properti yang menjadi inti dari evolusi hukum dan sosial dari jaman Yunani dan Romawi hingga sekarang. Sistem-sistem tersebut terbukti sangat efektif dalam mendukung perubahan sosial, budaya dan politik di Eropa.

Hal itu tidak membuat mekanisme khusus yang dikembangkan dalam budaya Eropa menjadi mekanisme yang tepat untuk masyarakat yang secara budaya dan historis sepenuhnya berbeda. Karena itu, apa yang perlu didaftarkan akan berkembang bersamaan dengan perubahan budaya pada tingkat lokal.

Hal ini sama sekali tidak berarti bahwa kita sedang mengajukan keragaman yang tiada akhir pada sistem pendaftaran tanah dan kadaster kita. Bahaya dari terjadinya hal ini diantisipasi oleh fakta bahwa hubungan sosial dari sebuah ekonomi yang mengglobal semakin menyempitkan keragaman dari hubungan sosial yang ada. Contoh yang baik mengenai hal ini adalah bagaimana pembuatan peraturan kepemilikan lahan dari ruang perkotaan telah mengarah pada kemiripan yang mungkin tidak pernah diantisipasi dari beragam sejarah

kota-kota sebagaimana berbedanya Istanbul, Tokyo, Jakarta and Lucknow. Namun, hubungan properti telah menjadi begitu serupa dalam pengertian institusionalisasi dalam di semua tempat ini, dan begitu pula di New York, London, Paris dan Rio de Janeiro.