

LOKALISASI TATANAN GLOBAL KE DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM INDONESIA

Studi Tanah *Aanslibbing* Sitiung Sumatera Barat¹

Ade Saptomo²

Abstract

This paper discusses, first, on interaction between the cultural order (CO) and structural order (SO) related to natural resources management through state agent. Second the global meaning of mentioned interaction itself. The result of the legal anthropology research based on the concept of legal pluralism shows that, the aanslibbing (tanah timbul) as one of natural resources in Sitiung West Sumatra, becomes an arena of interaction between CO and SO also the localization of global order into the local order pillars.

Internally, it causes the broken local-cultural order and means a facility in incorporating such global order into local cultural order. In the broader sense, particularly, in Sitiung and generally seems a changing Indonesia. Relating to this finding, in building cooperation and partnership with other countries, this paper presents a new thesis, of course, not only the localization the global order but also globalization of the local order in the natural resources management.

Pendahuluan

Pada awal tulisan ini sengaja disinggung salah satu kebijakan nasional yang menonjol dalam rentang pembangunan lima tahunan pada era pemerintahan Orde Baru, yaitu kebijakan penyebaran penduduk dari daerah padat penduduk ke daerah kurang padat penduduk terutama apa yang disebut Bedol Desa.³ Bedol Desa yang menjadi perhatian banyak pihak pada paroh pertama tahun 1970-an adalah proyek perpindahan penduduk dari Wonogiri ke Desa Koto Agung, Sitiung, Sumatera Barat. Kedatangan orang Jawa asal Wonogiri dimaksud selain

¹ Makalah ini disampaikan pada 4th International Symposium of the Journal ANTROPOLOGI INDONESIA, *Indonesia in the Changing Global Context: Building Cooperation and Partnership*. July 12-15, 2005 University of Indonesia, Depok, Jawa Barat.

² Dosen Fakultas Hukum dan Pascasarjana Universitas Andalas Padang.

³ Program *Bedol Desa* ini merupakan salah satu prioritas utama yang diusulkan dalam Pelita I (1974-1979) dan dilaksanakan tahun 1976-1981 dengan melibatkan seluruh bagian-bagaian desa. Keberangkatan transmigran Bedol



menjadikan wilayah tempatan dihuni oleh lebih dua kelompok etnik, terutama etnik Jawa sebagai pendatang dan, etnik Minangkabau sebagai penduduk asli tempatan, juga terbangun beragam praktik hubungan sosial.

Satu hal menarik dalam perjalanan hubungan sosial antara kedua kelompok etnik dimaksud menyangkut persoalan pengaturan sumber daya alam dimana tatanan masyarakat lokal berhadapan dengan tatanan nasional yang dibawa etnik pendatang. Oleh sebab itu, tidak mengherankan jika orang Jawa yang kedatangannya difasilitasi oleh negara dipandang sebagai pembawa hukum negara oleh warga masyarakat tempatan. Nuansa hukum negara semakin menguat menyusul penerbitan beragam kebijakan hukum tentang penguasaan dan pemanfaatan sumber alam didasarkan pada hukum negara (sentralisme hukum).

Namun, di tengah lajunya kekuatan hukum negara dimaksud, warga Nagari Sitiung setempat memperjuangkan penguasaan dan pemanfaatan sumber alam berdasarkan pada tatanan kultural tempatan. Artinya, di dalam satu lokasi telah terdapat dua tatanan hukum berbeda, tatanan kultural setempat (*cultural order*) dan tatanan struktural negara (*structural order*). Salah satu konsekuensi logis ketika dua tatanan hukum atau lebih tersebut berada dalam satu lokasi adalah interaksi antar dua tatanan hukum tersebut. Interaksi hukum dimaksud dapat disimak, misalnya, konflik antara pendatang dan masyarakat tempatan tentang sumber daya alam berupa tanah timbul (*aanslibing*)⁴ sebagaimana tergambar dalam kasus berikut.⁵

Di Desa Koto Agung, Sitiung terdapat tanah rawa tak bertuan (*niemanground*) seluas 1.9 ha. Tanah rawa dimaksud dipandang transmigran sebagai tanah negara sehingga kepala desa dipandang sebagai pemegang otoritas mengolah tanah itu. Setelah diperoleh izin dan membayar uang pengakuan Tm mengkapling-kapling tanah rawa.

Desa ke Sumatera dilaksanakan pada tanggal 26 Nopember 1976 meliputi 100 KK asal Wonogiri, Surakarta ke Nagari Sitiung, Sawahlunto/Sijunjung, Sumatera Barat.

⁴ Dalam bahasa Inggris disebut *deltaber*, *channelbar*; Belanda, *aanslibbing*; Indonesia, tanah timbul atau tanah tumbuh sebagaimana disebut Burings dalam Sulistriono (2000:185). Istilah-istilah tersebut memperlihatkan di berbagai daerah terdapat tanah dalam bentuk sejenis dengan beragam sebutan. Misalnya, di daerah Ujung Pangkah Kabupaten Gresik dan umumnya di Jawa Timur disebut tanah oloran; Yogyakarta, *Wediklengser*; Surakarta, tanah bokongan atau asean; Banyumas, Tanah Semen. Sementara di luar Jawa disebut Boedi Harsono sebagai Lidah Tanah. Sementara Roestandi menyebut tanah Pembawaan Lumpur. Mengenai hal ini juga dapat dilihat pada Muhibbin, 2004. Penguasaan Tanah Timbul (*aanslibbing*) Sebagai Dasar Untuk memperoleh Hak Milik Atas Tanah” dalam *Membangun Paradigma Baru Pembangunan Hukum Nasional*. Jakarta: KHN, hlm. 190.

⁵ Data *ipso facto* menggambarkan praktik-praktik hubungan sosial yang didasarkan pada pemahaman *normative order* berbeda namun diterapkan pada obyek sama sehingga yang terjadi adalah konflik yang berimplikasi sosial, politik, budaya, dan hukum. Selanjutnya lihat Saptomo, Ade. 2002. *Jamin: Konstruksi Sosial Integrasi Sukubangsa Jawa dengan Masyarakat tempatankabau*. Yogyakarta: PPS UGM. Bandingkan pula dengan pendekatan antropologi hukum lain yang digunakan Saptomo (2004) “Local Potential in Land Control and Natural Resources Use” paper in *International Conference on Land and Resources Tenure in Changing Indonesia: Questioning the Answers*. October 11-13. Kemala Foundation. Jakarta.



Di pihak lain, Sm warga nagari setempat memandang tanah rawa dimaksud tidak termasuk yang diserahkan kepada transmigran. Oleh sebab itu, tanah rawa dianggap sebagai tanah ulayat suku Melayu sehingga pemegang otoritas ada pada bukan pada otoritas kepala Desa, tetapi Penghulu Suku.

Konflik terjadi antara Tm dan Sm. Tm mengaktifkan institusi negara (polisi, Pengadilan Negeri) karena dianggap telah melakukan jual beli tanah negara. Sementara Sm menyelesaikan melalui institusi lokal secara berjenjang naik bertangga turun.⁶

Kasus di atas memperlihatkan suatu kegiatan perebutan antara dua kelompok etnik untuk memperoleh sumber daya alam terbatas, di mana salah satu pihak menentang pihak lain dengan cara mengaktifkan tatanan hukum yang diyakini benar sebagai pedoman bertindak. Masalah utama yang perlu diperdalam dalam tulisan ini bukan saja pendiskusian persoalan interaksi antar hukum dimaksud, tetapi satu hal lain tidak kalah menarik dalam perspektif global dewasa ini adalah makna di balik interaksi antara hukum negara dan hukum lokal dimaksud

Pendekatan Teoretis

Dua masalah utama berkaitan dengan penguasaan sumber alam secara *de facto* dimaksud dicoba didekati dengan menggunakan pendekatan antropologi hukum. Dalam pendekatan dimaksud, selain model *case study*,⁷ terutama kasus konflik (*trouble case*) mengingat model ini dipilih untuk mengangkat tatanan lokal yang digunakan secara aktif untuk memenangkan kepentingan pesengketa, juga seperangkat teori dan konsep berperspektif pluralisme hukum untuk menginterpretasi keberadaan lebih dari satu tatanan normatif yang hidup di dalam satu *mindset* seseorang atau sekelompok orang.

Tatanan normatif dimaksud dimungkinkan berasal dari tatanan normatif negara dan/ataupun lokal setempat. Namun, satu hal penting adalah tentu seperangkat tatanan yang diyakini benar

⁶ Praktik-praktik penggunaan prinsip berjenjang demikian ini dapat dilihat pada Saptomo, Ade. (1995). *Berjenjang Naik Bertangga Turun: Studi Antropologi Hukum tentang Proses Penyelesaian Sengketa Tanah Adat Dalam Masyarakat Minangkabau*. Tesis 2. Jakarta: PPs UI.



sebagai hidup (*living law*).⁸ Oleh karena sebagai yang hidup konsekuensi logis berikutnya mereka berinteraksi yang memungkinkan salah satu melemah dan sebaliknya menguat (*weak and strong pluralism*).⁹ Dalam konteks global fenomena ini dicoba digali makna di balik interaksi antar hukum itu sendiri.¹⁰ Secara teoretik, interaksi dimaksud diduga akan melahirkan lima kemungkinan, *pertama*, integrasi (*integration*) yaitu penggabungan hukum negara, hukum lokal, dan hukum sejenis; *kedua*, inkoorporasi (*incoorporation*) yaitu mengadaptasikan sebagian hukum negara ke dalam hukum lokal atau sebaliknya; *ketiga*, konflik¹¹ (*conflict*) yaitu hukum negara dan hukum lokal dimaksud saling bertentangan; *keempat*, kompetisi (*competition*) yaitu hukum negara, hukum lokal, dan hukum lain berjalan sendiri dalam mengakses sumber daya alam; *kelima*, penghindaran (*avoidance*) yaitu salah satu hukum yang ada menghindari keberlakuan hukum yang lain.

Pembahasan

Tanah rawa timbul dimaksud terletak di dalam wilayah Desa Koto Agung, Kecamatan Sitiung, kabupaten Sawahlunto/Sijunjung, yang awal kedatangan transmigran Bedol Desa masih berupa rawa. Meskipun rawa ketika desa dimaksud dipilih sebagai pusat kegiatan sosial, budaya, ekonomi, pendidikan dan politik menjadi pusat perhatian desa-desa sekitarnya, tidak saja desa transmigran tetapi juga warga masyarakat tempatan. Kondisi demikian menjadikan Desa Koto Agung lebih kompleks dibanding desa sekitarnya, yang ditandai dengan tekanan jumlah penduduk dengan beragam etnik. Kini, desa dimaksud telah menjadi “metropolitan” yang pada saat bersamaan tanah menjadi sumber daya alam terbatas.

⁷ Trouble case dan troubleless case ini dapat pula dilihat pada Slaats dan Portier (1992) *Traditional Decision-Making and Law: Institutions and Processes in An Indonesian Context*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, p. 11-13.

⁸ Penulis berpandangan bahwa *living law* hendaknya selain diartikan seperti apa yang dimaksud oleh Ehrlich, E. (1936) dalam *Fundamental Principles of the Sociology of Law* (translated by W.L. Moll). New York: Harvard University Press, juga diartikan sebagai seperangkat pengetahuan hukum yang diyakini benar oleh sebagian besar masyarakat dan dijadikan pedoman bertindak. Dengan demikian, ia dapat diartikan sebagai peraturan tertulis maupun tidak tertulis.

⁹ Menurut penulis hal ini mengundang debat konsep logis tentang argumentasi apa di balik ungkapan Griffiths bahwa *Legal pluralism is the fact. Legal centralism is a myth* (pluralisme hukum merupakan fakta dan sentralisme hukum merupakan mitos) dalam Griffiths (1986) “What is Legal Pluralism” in *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*. No. 24/1986, p. 1-55. Secara maknawi, penulis memahami makna ungkapan pertama secara filsafati mempunyai kelemahan mendasar mengingat ism bukan fakta, sementara ungkapan kedua dapat dimengerti, namun sebenarnya keduanya merupakan faham yang sedang bertarung untuk memperoleh tempat dalam ruang pemikiran yang sedang berebut sisi faktual.

¹⁰ Kemungkinan-kemungkinan hukum produk interaksi antarkhukum ini dikemukakan oleh Moores dan Gordon (1987) dalam *Indigeneous Law and State*. Dordrecht Holland: Foris Publications. Bandingkan pula dengan Saptomo Loc.cit

¹¹ Konflik merupakan bagian dari proses sengketa mengingat proses konflik mencakup tahapan potensi konflik (*conditional*), pra-konflik (*monadic*), konflik (*diadic*), dan sengketa (*triadic*) yang setiap tahap memiliki pilihan penyelesaian sengketa (*alternative dispute resolution*) yang mencakup ajukasi (*ajucation*), arbitrase (*arbitration*), mediasi (*mediation*), negosiasi (*negotiation*), atau tanpa bantuan pihak ketiga yaitu dengan paksaan (*coercion*), penaklukan (*conquest*), penghindaran (*avoidance*), dan pembiaran (*lumping it*). Selanjutnya, lihat Nader, Laura and Harry F. Todd, Jr. 1978. *The Disputing Process: Law in Ten Societies*. New: Columbia Press, 9-11.



Di satu sisi ada keterbatasan sumber daya alam dan di sisi lain tekanan penduduk semakin tinggi sehingga potensi konflik semakin terbuka. Rawa yang dahulu dipandang tidak mempunyai nilai strategis, kini sebaliknya menjadi rebutan diantara penduduk sekitar pasar Wonisiti mengingat rawa semakin mengering dimaksud telah menjadi tanah timbul. Pasar yang sehari-hari didominasi orang Minangkabau tempatan dan orang Jawa Bedol Desa saling berinteraksi dengan modal sosial budaya masing-masing. Orang Jawa Bedol Desa sebagai pendatang memiliki modal sosial kuat untuk menawar apa yang dipikir kepada orang Minangkabau sebagai warga tempatan.¹² Artinya, kini setelah otonomi daerah terdapat dua modal sosial yang saling berhadapan, satu modal sosial didukung tatanan kultural sementara yang lain modal sosial didukung tatanan struktural bangunan negara.

Di Balik Tatanan Kultural vs Struktural

Sehubungan dengan itu dalam tulisan ini dikemukakan dua pemahaman konsep tatanan kultural yang digunakan secara berselang seling sesuai dengan konteksnya. Pengertian tatanan kultural di sini diartikan selain sebagai organisasi pengembangan kultural (*institute*), juga sebagai tatanan atau pranata kultural lokal (*institutions*). Untuk pengertian pertama perlu disinggung keberadaannya mengingat sebelum otonomi daerah dipraktikkan ke dalam wilayah Sumatera Barat, dimana desa dipandang sebagai satuan pemerintah terbawah memiliki otoritas negara sehingga desa menjadi pusat saluran rujukan semua kegiatan sosial, politik, ekonomi, dan hukum. Kini, setelah otonomi daerah yang didasarkan pada Undang Undang Nomer 22 tahun 1999 yang telah direvisi Undang- Undang Nomer 32 tahun 2004, desa diganti nagari sehingga nagari sebagai pemilik kultural dipandang satuan sosial terdepan yang dirujuk pada hampir setiap kegiatan sosial, politik, ekonomi, dan hukum.¹³

Dalam keadaan perubahan demikian ini ada dua hal pokok yang perlu diperhatikan, *pertama*, dalam perspektif perilaku kasus dimaksud memperlihatkan dua model perilaku, yaitu perilaku yang merujuk, pertama, hukum negara dan, kedua, hukum lokal. Kedua perilaku dimaksud dapat ditangkap pada serangkaian tahapan penyelesaian konflik dimana otorita negara, mulai

¹² Dalam bahasa Jawa sehari-hari, istilah bedol dapat diartikan sebagai mencabut tumtuh-tumtuhan berikut akar-akarnya. Dalam perspektif antropologi, bedol dapat diartikan sebagai pemindahan sekelompok orang berikut akar sosial dan budayanya. Artinya, struktur sosial budaya orang Jawa ikut terbawa ke daerah pemukiman baru sebagai modal sosial yang dapat diaktifkan untuk menentukan relasi kekuasaan apa saja yang akan ditawarkan kepada siapa orang Jawa berinteraksi.

¹³ Dalam literatur lain biasa disebut sebagai satuan masyarakat hukum adat yang keberadaannya telah dituangkan secara formal. Misalnya, apa yang tersirat dalam penjelasan Bab VI UUD 1945. Di sana dinyatakan bahwa dalam wilayah Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbestuurende land scappen* dan *Volksgemeen-scappen*, seperti Desa dalam masyarakat Jawa dan Bali, Nagari dalam masyarakat Minangkabau, Dusun dan Marga dalam masyarakat Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah dimaksud mempunyai struktur "asli" yang mempunyai sistem sosial sendiri dan mempunyai hubungan yang kuat dengan tanah, pengelolaan sumber daya alamnya, dan mempunyai keleluasaan untuk tetap mempertahankan nilai-nilai yang ada.



dari, kepala desa, polisi, hingga Pengadilan Negeri dilibatkan sedemikian rupa sehingga menimbulkan pemikiran bahwa pendatang membawa hukum negara.

Konflik melibatkan pendatang dan masyarakat tempatan tersebut dapat diartikan lebih lanjut sebagai penentangan terhadap pengakuan hukum lokal masyarakat tempatan. Penentangan tersebut menunjukkan persoalan bagaimana pihak satu memahami hukum pihak lain yang diyakini benar sebagai pedoman bertindak hukum (*legal behavior*). Ketika pihak satu tidak memahami hukum pihak lain, tentu yang terjadi keenderungan pihak satu memaksakan pandangannya sendiri sebagai hukum yang diyakini benar. Dengan demikian, meskipun pada tataran sosial yang terjadi dalam konflik antara sekelompok pendatang dan masyarakat tempatan, namun dalam tataran substantif memperlihatkan bagaimana institusi negara dalam memainkan tatanan struktural (*state-legal behavior*) berhadapan institusi lokal dalam memainkan tatanan kultural (*local-legal behavior*).

Dalam konteks pluralisme hukum, dua pemahaman tatanan secara berbeda berimplikasi pilihan hukum di dalam diri dan di luar diri pesengketa, terutama pada pilihan-pilihan penyelesaian konflik telah tersedia di dalam masyarakat daerah (*local society*). Suatu pilihan dari beragam hukum (*plurality of law*) yang dipandang dapat dijadikan kendaraan untuk menyelesaikan kasus dimaksud dipilih. Tentu yang dimaksud adalah pilihan pada konsep-konsep interaksi antarkonsep, yang jika merujuk pada kasus di atas memperlihatkan adanya kompetisi (*competition*) antara hukum negara dan hukum lokal dalam upaya mengakses sumber daya alam.

Satu hal menarik ketika di satu sisi mengukung tatanan lokal dan di sisi lain tanah rawa diperoleh melalui transaksi jual beli dan dilakukan di depan pejabat pembuatan akta tanah (*state law*) oleh orang yang sama, maka apa yang dilakukan warga dimaksud bersama penghulu suku (*local law*) dapat diinterpretasikan selain ia selain sebagai agen saluran tatanan lokal juga tatanan global.¹⁴ Betapa tidak, ketika negara memberikan kepada warga pendatang sebuah sertifikat sebagai tanda bukti hak milik orang perorangan atas tanah tentu dapat dimaknai sebagai agen penyaluran tatanan global individualisme. Sementara warga

¹⁴ Contoh lain interaksi hukum lokal dan hukum negara di negara lain dapat dilihat dalam Prill-Brett, June. (2002). "The Interaction of National Law and Customary Law in Natural Resource Management in the Northern Philippines". dalam *Legal Pluralism and Unofficial Law in Social, Economic and Political Development. Papers of the XIIIth International Congress*, 7-10 April, Chiang Mai, Thailand.



masyarakat tempatan yang mempertahankan dengan cara mengusung penyelesaian konflik menurut hukum lokal dapat dipandang sebagai agen pertahanan tatanan lokal komunalisme.

Hal lain ketika dalam diri satu orang yang terlibat ke dalam dua hukum berarti selain dapat diartikan pilihan penyelesaian sengketa dengan cara berbelanja institusi yang mencoba menhandalkan tatanan kultural lokal, di sisi lain melakukan tindakan sebagai penundukan diri ke dalam tatanan struktural global. Ini dapat dibaca ketika negara memfasilitasi proses pemilikan hak atas tanah perseorangan berupa sertifikasi tanah. Sertifikat telah menjadi simbol individualisme yang sebenarnya memudahkan kapitalisme sebagai salah tatanan global lain telah merambah ke dalam baik *mindset* baik pendatang maupun warga tempatan. Artinya, dalam diri orang perorangan sebenarnya telah pula terdapat keragaman tatanan, tidak saja tatanan kultural, tetapi pula tatanan global yang setiap saat tersedia dan digunakan sebagai pilihan-pilihan dalam mengakses sumber daya alam.

Hal itu juga berarti di balik tindakan warga tempatan dan seorang penghulu dimaksud dapat diinterpretasikan ada lokalisasi tatanan global mengingat dalam dirinya telah menjadi arena pertemuan antara faham global dan lokal. Oleh sebab itu, dalam perspektif Global, konflik antara pendatang dan masyarakat tempatan dipandang sebagai konflik antar dua tatanan ideologi global besar, yaitu individualisme-kapitalisme dan komunalisme-sosialisme yang difasilitasi oleh negara terhadap masyarakat tempatan. Memang, dalam konteks pertemuan antara dua tatanan ideologi tersebut tidak selamanya diwakili oleh kelompok pendatang dan masyarakat tempatan, tetapi antar warga masyarakat tempatan sendiri, misalnya dalam kasus perebutan sumber daya air antara masyarakat Sungai Tanang dan Pemerintah Kota Bukittinggi Sumatera Barat di bawah ini.¹⁵

Tahun 1998 Pemkot Bukittinggi menambah debit air bersih dari Sungai Tanang dengan memasang tiga pipa air baru. Masyarakat Desa Sungai Tanang mulai resah mengingat pemenuhan akan air untuk kepentingan kehidupan rumah tangga sehari-hari semakin berkurang, bahkan kebutuhan air untuk irigasi sawah mulai terganggu. 16

¹⁵ Hal ini pernah didiskusikan pula dalam rangka pembinaan hukum nasional di Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia. Selanjutnya lihat Saptomo, Ade. (2004). "Local Potential in Land Tenure and Other Natural Resources" in *International Conference on Land and Resource Tenure in Changing Indonesia, Questioning The Answer*, Jakarta, Kemala Foundation, October 11-13. Demikian pula pada penulis yang sama (2004). "Natural Resource Conflict Management of Inter-Regional Government" in *New Paradigm Building on National Law Development*. National Law Commission Jakarta, December, 6-7.

¹⁶ Sebagai gambaran tentang pelayanan sumber mata air Sungai Tanang melalui pipa transmisi sebelum 1998 telah ada 4 pipa, masing-masing pipa Besi berdiameter 150 mm (1906), Besi-250 mm (1960), ACP-150 mm (1971), dan ACP-300 mm (1980). Lihat Surat Walikotamadya Kepala DAerah Tingkat II Bukittinggi nomer 491/Wako-PDAM/X-1998 yang ditujukan kepada Bupati kepala Daerah Tingkat II Agam.



Keluhan ketidakadilan (grievance) disampaikan kepada otoritas Pemkab Agam, namun saat itu tidak memperoleh respon cukup. Keluhan sama disampaikan pula kepada otoritas Pemkot Bukittinggi diiringi dengan tuntutan lain, antara lain pembagian keuntungan secara tetap sebesar 20%/tahun dari hasil penjualan air, 10% selama 20 tahun sejak 1968-1998), mengurangi debit air, sewa tanah/sawah yang dilalui pipa, studi AMDAL.¹⁷

Keluhan inipun mengalami nasib sama sehingga pada titik ini potensi pra-konflik diagonal (diagonal-preconflict) terjadi. Negosiasi diagonal sebagai model penyelesaian konflik diagonal telah berhasil membawa masyarakat Sungai Tanang dan Pemkot Bukittinggi ke dalam kesepakatan seimbang.

Kegagalan Tatanan Struktural

Pada konflik sumber daya alam di atas misalnya, faham pengelolaan konflik pemerintah mencoba didasarkan pada pasal 87 UU No. 22/1999 bahwa dengan menyelesaikan secara lintas pemerintah daerah (horisontal). Berangkat dari pengertian ini, tidak aneh jika masyarakat pendatang dan Pemkot Bukittinggi merujuk pada kerjasama dan penyelesaian sengketa secara formal sehingga yang menjadi rujukan adalah penyelesaian jalur polisional dan peradilan formal, dalam kasus kedua misalnya merujuk jalur formal berupa sebagian hasil penjualan air yang telah disetor ke kas Pemkab Agam setiap tahun sebagai pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan sudah merupakan kewajiban atas dasar Undang-Undang Nomor 18 tahun 1987 jo Peraturan Pemerintah Nomor 22 tahun 1997 jo Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 119 tahun 1998 jo Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 11 Tahun 1997 tentang Pengairan sehingga menempatkan kasus ini ke dalam pajak pemanfaatan demikian ini tidak tepat. Pada titik demikian ini telah terjadi konflik horisontal antar pemerintah daerah dengan model pengelolaan formal.¹⁸

Sementara dalam perspektif Otonomi Daerah, undang-undang dimaksud belum menyediakan pasal yang mengakses sumber daya alam sehingga hal ini dipandang memiliki kontribusi konflik hukum mengingat ketidakjelasan perangkat hukum itu sendiri. Kini, meski telah ada

¹⁷ Tuntutan ini dimuat di dalam Surat Warga Sungai Tanang yang ditujukan kepada Direksi PDAM Kodya Bukittinggi tertanggal 17 September 1998.

¹⁸ Dalam konteks hukum formal lain, dalam Bab XIII Undang-Undang Nomer 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air misalnya, ditegaskan bahwa sengketa yang menyangkut sumber daya air, diselesaikan menurut peraturan perundangan yang berlaku. Di antaranya, pasal 88 ayat 1 menyatakan “Penyelesaian sengketa sumber daya air pada tahap pertama diupayakan berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat. (2) Dalam hal penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diperoleh kesepakatan, para pihak dapat menempuh upaya penyelesaian di luar pengadilan atau melalui pengadilan, (3) upaya penyelesaian sengketa diluar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan arbitrase atau penyelesaian sengketa sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 89



perbaikan dari undang-undang dimaksud sebelumnya, misalnya dalam hal sumber daya air telah diatur dalam pasal 2 ayat 4. Di sana dinyatakan bahwa Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintah daerah lainnya, (5) Hubungan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. (6) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Pasal 195 (1) menyatakan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerjasama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan, (2) Kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dapat diwujudkan dalam bentuk badan kerjasama antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama.

Seperangkat pasal-pasal formal di atas ternyata juga tidak menyebutkan bagaimana penyelesaian konflik atau sengketa bilamana secara struktural di antara pelaku sengketa berbeda tataran otoritas strukturalnya. Hal ini menjadi semrawut ketika misalnya satu pihak menuntut hak berdasarkan tatanan kultural dan di lain pihak tatanan struktural (*juridical formal*).¹⁹ Terutama, ketika konflik yang menyangkut hubungan diagonal antara masyarakat di satu daerah, di satu pihak, dan pemerintah di daerah lain, di lain pihak, yang tidak memiliki hubungan struktural. Selain itu, meskipun dalam Undang-Undang Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur tentang pengakuan eksistensi masyarakat adat.²⁰

Namun perumusan formalnya masih menimbulkan interpretasi yang tidak perlu mengingat nilai kultural masyarakat tempatan belum terakomodasi ruang geraknya, terutama dalam memainkan peran kulturalnya untuk menyelesaikan perselisihan mengingat adat dan masyarakat adat di setiap daerah berbeda, sementara pada saat sama sumber daya alam melintas ke beberapa daerah dimaksud terus berjalan. Dalam kondisi demikian, model negosiasi diagonal sebagai model penyelesaian berhasil menyelesaikan konflik diagonal.

menyatakan bahwa sengketa mengenai kewenangan pengelolaan sumber daya air antara Pemerintah dan pemerintah daerah diselesaikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

¹⁹ Dalam kondisi pemanfaatan sumber daya alam secara lintas teritorial yang melibatkan dua atau lebih satuan wilayah administrasi daerah dan pemerintahan, konflik dapat terjadi antarpemerintah daerah secara horisontal, namun dapat pula terjadi secara diagonal. Artinya, dapat terjadi konflik antara pemerintah daerah, antara pemerintah daerah di satu daerah di satu pihak dan pemerintah daerah lebih rendah di pihak lain, bahkan masyarakat setempat sebagai pemangku sumber daya alam dimaksud.



Diagonal dimaksud adalah suatu pertentangan dan penyelesaian antara dua belah pihak yang secara struktural tidak memiliki hubungan otorisasi langsung (vertikal) dan tidak berada pada tataran kesejajaran otoritasi (horisontal).

Implikasi pada Pembangunan Hukum

Konflik dan penyelesaian atas kasus di atas berimplikasi hukum pada pembangunan hukum jauh ke depan mengingat saluran-saluran kultural masyarakat tempatan mulai berdaya di era otonomi dewasa ini. Sehubungan dengan itu, ke depan ia harus menjadi perhatian serius mengingat sebenarnya pemilik sumber daya alam yang ada di wilayahnya adalah warga masyarakat setempat.²¹ Akibatnya, sehingga mereka mengklaim memiliki hak ulayat atas sumber daya alam dimaksud, sebagaimana dikatakan oleh John Rawl bahwa apapun perlakuan terhadap sumber daya alam, rakyatlah yang harus diuntungkan.²² Namun demikian, jika hukum masih tidak jelas sebagaimana tampak dalam analisis di atas maka wajar jika sebagian kenyataannya memperlihatkan bahwa rakyat berada dalam posisi merugi. Ketidakjelasan hukum diduga menjadi faktor penyebab ketidakpastian pengaturan status sumberdaya alam, terutama bagi kepentingan masyarakat luas.

Kondisi demikian ini pernah pula digambarkan Franz von Benda Beckmann²³ bahwa ketidakpastian hukum dimaksud muncul karena, *pertama*, dengan adanya tatanan hukum yang plural menjadikan tidak jelas konsep hukum dan peraturan apa yang benar-benar relevan untuk menentukan status hukum dari sumberdaya alam. Ketidakjelasan ini menyangkut hak dan kewajiban apa, didasarkan atas hukum mana yang dimiliki masyarakat dalam masalah sumberdaya alam dan jaminan sosial. *Kedua*, sekalipun diketahui tatanan hukum mana yang berlaku namun tidak selalu jelas apakah bentuk aturan-aturan substantif dari subsistim ini. Hal ini terjadi pada legislasi negara dan peraturan-peraturan adat. *Ketiga*, jika aturan-aturan

²⁰ Pasal 2 ayat 9 UU 32/2004 tentang Pemerintahan daerah menegaskan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

²¹ Pasal 33 ayat 3 menggambarkan bahwa jika dibayangkan jauh belakang, tatanan kultural lokal yang mengatur keberadaan sumber daya alam telah ada sebelum lahir negara modern seperti ini terbentuk. Artinya, pengaturan keberadaan sumber daya alam dimaksud diyakini telah lahir mendahului kelahiran negara, demikian pula masyarakat telah ada sebelum negara berdiri. Dengan demikian, asumsinya, praktik pengelolaan sumber daya alam berdasarkan potensi lokal telah dilakukan oleh masyarakat sebelum negara berdiri. Dan itu diformalkan dalam undang-undang pemangku sumber daya alam, seperti Undang-Undang Pokok Agraria tahun 1960 yang telah sebenarnya mengakomodasi keberadaan praktik pengelolaan sumber daya alam oleh masyarakat lokal mengingat keberadaan hukum adat diakui dan diakomodasi ke dalam hukum negara.

²² Suharto (2001). *Perlindungan Hak Dunia Ketiga Atas Sumber Daya Alam*. Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, hal. 140.

²³ Lihat Franz dan Keebet von Benda-Beckmann (2001). "Jaminan Sosial, Sumberdaya Alam dan Kompleksitas Hukum" dalam Franz dan Keebet von Benda-Beckmann. Yogyakarta: Pustaka Belajar.



relevan tampak agak jelas, terdapat ketidakpastian dalam hal konsistensi aplikasi dari aturan-aturan semacam ini guna memutuskan masalah dan konflik.

Kesimpulan

Bertitik tolak dari uraian analisis dua kasus kongkrit di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa lokalisasi tatanan global ke dalam pengelolaan sumber daya alam Indonesia tidak saja terjadi melalui konflik antara pendatang dan masyarakat tempatan, tetapi juga antara warga tempatan. Kalau demikian, dibalik interaksi antar hukum tersebut terdapat interaksi tatanan kultural dan struktural. Tatanan kultural dimaksud pertama dipertahankan melalui saluran institusi lokal sementara tatanan struktural disebut terakhir berjalan melalui saluran tatanan global yang difasilitasi negara.

Dalam interaksi dimaksud, asumsi pertama yang menyatakan bahwa lokalisasi tatanan global ke dalam pengelolaan sumber daya alam Indonesia telah terjadi. Tentu sebaliknya, asumsi yang memungkinkan terjadi adalah globalisasi tatanan lokal ke dalam pengelolaan sumber daya alam dunia amat dimungkinkan di kemudian hari. Atinya, pada saat bersamaan, terjadi dua arus hilir mudik antara lokalisasi tatanan global dan globalisasi tatanan lokal yang diduga akan menghasilkan baik arus tatanan glocalisasi maupun tatanan llobalisasi.

Daftar Pustaka

- Benda-Beckmann, C.E von.
1984 *The Broken Stairways to Concensus, Village Justice and State Courts in Masyarakat tempatkabau*. Dordrecht: Foris Publications.
- Benda-Beckmann, Franz dan Keebet von.
2001 “Jaminan Sosial, Sumberdaya Alam dan Kompleksitas Hukum” dalam Franz dan Keebet von Benda-Beckmann. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Black, Donald
1976 *The Behaviour of Law*. New York: Academic Press
- Budiardjo, Miriam (penyunting)
1984 *Kapitalisme, Sosialisme, Demokrasi*. Jakarta Gramedia.
- Coser, Lewis
1956 *The Functions of Social Conflict*. Illinois: The Free of Glencoe.
- Ehrlich, E.
1936 *Fundamental Principles of the Sociology o Law* (translated by W.L. Moll). New York: Harvard University Press.



- Griffiths, J.
1986 "What is Legal Pluralism" in *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*. No. 24/1986. Page 1-55
- Hoeker, M.B. (1975). *Legal Pluralism: Introduction to colonial and neo-colonial laws*. Oxford: Clarendon Press.
- Koesnoe, Moh.
1997 *Hukum Adat: Dalam alam Kemerdekaan Nasional dan Persoalannya Menghadapi Era Globalisasi*. Surabaya: Ubhara Press.
- Laura and Nader and Todd
1978 *The Disputing Process: Law in Ten Societies*. New: Colombia Press.
- Moorse, Stradford W and Gordon R Woodman
1987 *Indigeneous Law and State*. Dordrecht Holland: Foris Publications
- Muhibbin, H.M.
2004 "Penguasaan Tanah Timbul (Aanslibbing) sebagai Dasar Untuk Memperoleh Hak Milik Atas Tanah" in *New Paradigm Building on National Law Development*. National Law Commission Jakarta, December, 6-7.
- Pound, Roscoe
1912. "Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence" dalam *Harvard Law Review*. Vol. 25
- Prill-Brett, June
2002 "The Interaction of National Law and Customary Law in Natural Resource Management in the Northern Philippines". dalam *Legal Pluralism and Unofficial Law in Social, Economic and Political Development. Papers of the XIIIth International Congress*, 7-10 April, Chiang Mai, Thailand.
- Rahardjo, Satjipto
1979 *Hukum dan Perubahan Masyarakat, Suatu Tinjauan Teoretis dan Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*. Bandung: Alumni
- Saptomo, Ade
1995 *Berjenjang Naik Bertangga Turun: Studi Antropologi Hukum tentang Proses Penyelesaian Sengketa Tanah Adat Dalam Masyarakat Masyarakat tempatkabau*. Tesis 2 .Jakarta: PPs UI.
2002 "Jamin": Konstruksi Sosial Tentang Integrasi Sukubangsa Jawa Dengan Masyarakat tempatkabau. Disertasi. Yogyakarta: PPs UGM.
2004 "Di balik Perilaku Korupsi" dalam *DELICTI*, Jurnal Hukum Pidana dan Kriminologi, Volume I No. 3/Agustus . No. ISSN 1693-4350. Padang: FH. Unand. Hlm, 12-20.
2004 "Local Potential in Land Tenure and Other Natural Resources" in *International Conference on Land and Resource Tenure in Changing Indonesia, Questioning The Answer*, Jakarta, Kemala Foundation, October 11-13.
2004 "Natural Resource Conflict Management of Inter-Regional Government" in *New Paradigm Building on National Law Development*. National Law Commission Jakarta, December, 6-7.



- Slaats dan Karen Portier
1992 *Traditional Decision-Making and Law: Institutions and Processes in An Indonesian Context*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Spradley
1972 dalam *Culture and Cognition: Rules, Map, and Plans*. San Fransisco: Chandler Publishing Company.
- Suharto
2001 *Perlindungan Hak Dunia Ketiga Atas Sumber Daya Alam*. Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya.
- Sulistriono
2000 “Pluralisme Hukum dan Permasalahan Pertanahan: Kasus Penguasaan Tanah Timbul di Muara Sungai Citandui” dalam *Hukum dan Kemajemukan Budaya*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Unika Atmajaya
1998 *Pola Penguasaan Tanah Masyarakat Tradisional dan Problema Pendaftaran Tanah*. Jakarta: Pusat Kajian Pembangunan Masyarakat Atmajaya bekerjasama dengan Badan Pertanahan Nasional.
- Weber, Max
1954 *On Law in Economy and Society*. New York: Clarion Book.
- Wignjosoebroto, Soetandya
1974 Penelitian Hukum: Sebuah Tipologi, Masyarakat Indonesia, Jilid 1, No. 2, Desember, hlm. 89-98
1996 *Tanah Negara: Tanah Adat Yang Dinasionalisasi* (paper tidak terbit). Jakarta: Elsam
2002 *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Elsam dan Huma.

