

## **BENTUK-BENTUK KEKUASAAN DALAM PEMANFAATAN TANAH ULAYAT DI KABUPATEN KAMPAR**

### *Abstract*

*This research attempts to analyze the forms of power in the utilization of communal land in Kampar Regency. The interests of indigenous peoples in terms of ulayat land tenure feel threatened by the existence of plantation corporations by bringing large investments which ultimately provide economic added value for the Government and Regional Government. This study uses qualitative research methods with a phenomenological approach. Data was obtained through interviews conducted with elements of the Kampar District Government, Lembaga Adat Kampar (LAK), the Archipelago Indigenous Peoples Alliance (AMAN) Kampar, and traditional leaders. Technical data analysis in this study was conducted interactively. The argument from this study shows that there are 2 (two) forms of power that influence the implementation of ulayat land use in Kampar Regency. The first is visible power, where the practice of power occurs in the formal sphere in the policy-making process of recognizing and protecting customary law communities in Kampar District. In addition, the practice of visible power is also evident from the interaction between actors in resolving communal land conflicts that occurred in Kampar District. While the second form of power in the utilization of communal land is hidden power. This hidden power practice is carried out by corporate actors who are suspected of taking over customary land by playing their power in licenses issued by the Government.*

*Keywords: Form of Power, Communal Land, and Conflict*

**\*Wan Asrida, Raja Muhammad Amin, Auradian Marta**

**\* Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Riau**

### **PENDAHULUAN**

Penelitian ini membahas mengenai *political power* dengan menganalisis bentuk-bentuk kekuasaan dalam pemanfaatan tanah adat atau tanah ulayat di Kabupaten Kampar. Penelitian tentang tanah ulayat sudah banyak dilakukan baik pada di Negara-negara Amerika Latin, di kawasan Afrika, bahkan di kawasan Asia seperti Malaysia dan Indonesia. Penelitian di Amerika Latin dilakukan oleh Bauer (2015) di Chile, dan Neves & Machado (2017) yang membahas tanah ulayat di Brazil. Sementara itu, penelitian tanah ulayat di kawasan Afrika juga sudah pernah dilakukan oleh Place & Otsuka (2001) di Malawi, serta Yeboah

& Shaw (2013) di Ghana. Kemudian di Malaysia, penelitian tentang tanah ulayat sudah dilakukan oleh Majid (2012), dan Cramb (2013). Terakhir di Indonesia, penelitian tanah ulayat dilakukan di beberapa daerah seperti di Sumatera Barat yang dilakukan oleh Tegnan (2015), serta di Kalimantan Timur yang dilakukan oleh Bakker (2008), Timmer (2010), dan Urano (2014).

Penelitian yang dilakukan di berbagai negara tersebut masih belum ada yang membahas mengenai bentuk kekuasaan dari masing-masing aktor sehingga penelitian sangat relevan untuk dilakukan terutama dalam studi politik kontemporer. Membahas bentuk-bentuk

kekuasaan antar-aktor relevan dilakukan dalam pemanfaatan tanah ulayat. Selanjutnya studi ini akan mengambil kasus di Kabupaten Kampar Provinsi Riau. Pemanfaatan tanah ulayat di Kabupaten Kampar sangat menarik untuk dibahas karena kabupaten ini merupakan salah satu kabupaten yang telah memiliki kebijakan yang mengatur tentang pemanfaatan tanah ulayat yakni Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999 tentang Hak Tanah Ulayat. Namun, kebijakan yang telah ada sejak awal reformasi tersebut belum mampu menyelesaikan persoalan pemanfaatan tanah ulayat sehingga terjadi konflik yang berkepanjangan.

Faktualnya secara nasional pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat telah mempunyai payung hukum dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau dikenal dengan UUPA pasal 3 dinyatakan bahwa

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.”

Selanjutnya pada Pasal 5 juga dijelaskan bahwa “Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.”

Selanjutnya, selain daripada UUPA terdapat kebijakan yakni Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata

Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu. Kebijakan tersebut menjadi instrumen dan landasan bagi pemerintah daerah sebagai mekanisme penetapan wilayah masyarakat adat. Namun, sekali lagi kebijakan yang ada baik dari tingkat nasional dan lokal belum mampu menyelesaikan konflik tanah ulayat yang ada.

Konflik yang berkaitan dengan pemanfaatan tanah ulayat di Kabupaten Kampar pernah terjadi di beberapa daerah seperti terjadi di Sinama Nenek, Gunung Sahilan, Kampung Pertemuan Desa Siabu, dan Desa Lipat Kain. Tanah ulayat bagi masyarakat tidak hanya berfungsi secara ekonomi tapi juga bernilai secara sosial dan budaya bagi masyarakat adat (Sumardjono, 2008). Perebutan sumber daya yang terbatas dengan nilai sumber yang tinggi tersebut menyebabkan sengketa dan konflik baik antar masyarakat adat maupun antara masyarakat adat dan korporasi. Faktanya konflik tanah ulayat di Kabupaten Kampar didominasi oleh konflik antara masyarakat adat dan pihak perusahaan. Oleh karena itu, penelitian ini mencoba menjawab pertanyaan penelitian yakni bagaimana bentuk-bentuk kekuasaan dalam pemanfaatan tanah ulayat di Kabupaten Kampar Provinsi Riau?

### RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, dapat dirumuskan pertanyaan penelitian adalah Bagaimana bentuk-bentuk kekuasaan dalam pemanfaatan tanah ulayat di Kabupaten Kampar?

### KERANGKA TEORI

Berbicara mengenai politik maka tidak bisa dipisahkan dengan konsep kekuasaan. Menurut Weber dalam Knoke (1994:1) “*power is the probability that one actor within a social relationship will be in a position to carry out*

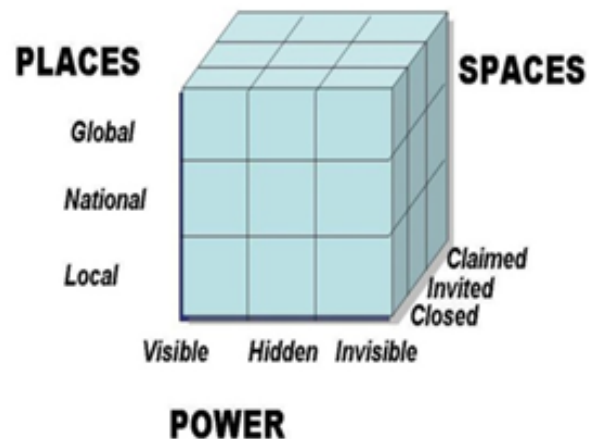
*his own will despite resistance, regardless of the basis on which this probability rests*". Berdasarkan definisi tersebut maka didalam terminologi kekuasaan terdapat relasi antar-aktor yang pada akhirnya dapat mempengaruhi keputusan kebijakan. Untuk menjelaskan konsep kekuasaan, maka terdapat perdebatan teoritis yang relatif panjang dengan berbagai pemikiran dari ilmuan politik. Terdapat empat kubu pemikiran tentang kekuasaan yakni, pertama kubu pluralis yang dikenal dengan *one-dimensional view of power* atau *one face of power approach* yang diwakili oleh karya Robert Dahl. Kedua, kubu pengkritik pluralis yang dikenal dengan *two-dimensional view of power* (*two faces of power approach*) yang diwakili oleh karya Bachrach dan Baratz. Ketiga, kubu radikal yang dikenal dengan *three-dimensional view of power* (*three faces of power approach*) dengan diwakili oleh karya Steven Lukes. Terakhir, adalah kubu Realis yang dikenal dengan *four-dimensional view of power* atau *beyond the three faces of power approach* yang diwakili oleh karya Benton dan Isaac (Dafri Agussalim, 1998:12).

Berdasarkan konsep kekuasaan di atas, terdapat satu pemikiran yang cenderung mengikuti pemikiran Steven Lukes yang dikemukakan oleh Gaventa (2006) dengan teori yang disebut *power cube*. Bagi Gaventa, pandangannya tentang kekuasaan dipengaruhi oleh sejarah dirinya tentang keterlibatan dengan relasi kekuasaan dalam konteks tertentu. Teori *power cube* oleh Gaventa dalam Luttrell et al (2007:1) menyajikan pemahaman dinamis tentang bagaimana kekuasaan beroperasi, bagaimana caranya kepentingan yang berbeda dapat terpinggirkan dari pembuatan keputusan, dan strategi yang dibutuhkan untuk meningkatkan inklusi. Teori *power cube* Ini menggambarkan bagaimana kekuasaan digunakan oleh yang berkuasa tiga kontinum dari:

1. Ruang: bagaimana arena kekuasaan diciptakan;
2. Kekuasaan: tingkat visibilitas kekuasaan;
3. Tempat: tingkat dan tempat keterlibatan.

Lebih lanjut teori *Power Cube* secara umum, kekuasaan dipahami sebagai kontrol seseorang atau kelompok terhadap orang atau kelompok lainnya. Teori *Power Cube* sendiri oleh Gaventa (2006) didefinisikan sebagai sebuah kerangka pemikiran untuk menganalisis tiga dimensi kekuasaan: level, ruang dan bentuk. Berikut ditampilkan gambar teori power cube oleh Gaventa (2006) sebagai berikut:

**Gambar 1**  
**Teori Power cube**



Sumber: Gaventa (2006:11)

Berdasarkan gambar di atas dapat dijelaskan bahwa level, ruang dan bentuk kekuasaan adalah dimensi-dimensi kekuasaan yang menjadi fokus kajian *Power Cube*. Dimensi kekuasaan menurut Gaventa dalam Abd Halim (2014) dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. Dimensi *level* (dimensi tingkatan), yang terdiri dari lokal, nasional dan global. Kekuasaan di level global dapat dimaknai dalam konteks formal maupun non formal dalam bingkai negara (*state*) maupun non negara (*non-state*). Kekuasaan supra-nasional berwujud dalam beberapa lembaga internasional seperti lembaga PBB, World Bank, IMF dan juga forum-forum yang melahirkan kesepakatan global yang mengikat banyak negara. Kekuasaan nasional tercermin dalam pemerintahan nasional yang secara resmi

mempresentasikan warga negara di dalam arena pemerintahan global. Kekuasaan lokal merupakan kekuasaan dalam pemerintahan lokal yang dapat menjadi kekuatan penting sekaligus dominan dan terkadang juga dipengaruhi bahkan dikooptasi oleh kekuasaan global dan kekuasaan nasional.

- b. Dimensi *space* (dimensi ruang) yang terdiri atas ruang tertutup (*closed*), ruang yang diperkenankan (*invited*), dan ruang yang diciptakan atau diklaim (*claimed/created*). Ruang tertutup sebagai tempat pembuatan kebijakan, dihuni oleh aktor dan elite yang berperan sebagai stakeholder atau para pemangku kebijakan seperti ekonom, militer dan pemangku kepentingan lainnya. Namun demikian, keputusan-keputusan yang diciptakan di “belakang pintu” banyak berpengaruh. Ruang yang diperkenankan merupakan ruang yang diatur sedemikian rupa sebagai tempat berpartisipasi masyarakat luas. Dalam konteks daerah, “ruang yang diperkenankan” berarti ruang yang diatur sebagai ruang partisipasi masyarakat daerah dalam proses politik daerah. Ruang yang diciptakan merupakan ruang khusus dari masyarakat yang tidak mempunyai kekuasaan. Ruang ini berada di luar lembaga formal pemerintahan daerah yang memang diciptakan oleh gerakan masyarakat daerah sendiri, yang didalamnya adalah sebuah organisasi atau gerakan sosial di daerah terlibat untuk melakukan perdebatan, diskusi, advokasi dan perlawanan.
- c. Dimensi *forms* (dimensi bentuk), yang terdiri atas bentuk yang terlihat (*visible*), bentuk tersembunyi (*hidden*), dan bentuk yang tidak terlihat (*invisible*). Bentuk kekuasaan yang terlihat (*visible forms of power*) merupakan wujud kontestasi kepentingan yang terlihat di ruang-ruang publik atau lembaga pembuat kebijakan. Lembaga, aktor dan kepentingan merupakan unit-unit penyusun bentuk kekuasaan yang terlihat. Bentuk kekuasaan ini mencakup aspek kekuatan politik yang terlihat dan dapat didefinisikan aturan formal, struktur, otoritas, lembaga, dan prosedur pengambilan

keputusan. Strategi yang menargetkan level ini biasanya mencoba mengubah “siapa, bagaimana dan apa” dari pembuatan kebijakan sehingga proses kebijakannya lebih demokratis dan bertanggung jawab, melayani kebutuhan dan hak orang serta untuk kelangsungan hidup. *Hidden power* diartikan sebagai beberapa orang atau institusi yang kuat berusaha untuk mempertahankan pengaruhnya dengan mengendalikan siapa yang sampai pada tahapan pengambilan keputusan dan apa yang menjadi agenda. Cara yang digunakan oleh pihak yang berpengaruh ini adalah dengan melemahkan pihak lain dan dengan membangun kekuatan untuk mempengaruhi kepemimpinan. Sementara itu *invisible power* yakni membentuk makna dan apa yang dapat diterima. Orang atau institusi mencoba untuk mempengaruhi cara pihak lain untuk berpikir, tingkat kekuatan ini membentuk keyakinan, akal diri, dan penerimaan status quo, bahkan keunggulan atau inferioritas mereka sendiri. Proses dari sosialisasi, budaya dan ideologi mengabadikan eksklusi dan ketidaksetaraan dengan mendefinisikan apa yang normal, diterima dan aman. Selanjutnya perubahan strategi yang dilakukan yakni menargetkan budaya sosial dan politik juga kesadaran individu untuk mengubah cara orang memandang diri mereka dan orang-orang di sekitar mereka, dan bagaimana mereka membayangkan kemungkinan dan alternatif masa depan (Gaventa, 2006:15).

Analisis kekuasaan dalam teori *power cube* sangat dinamis, bukan dengan pendekatan yang statis. Oleh karena itu, dalam *power cube* ini mempromosikan refleksi kritis terhadap relasi yang terlibat, tidak hanya menjelaskan kategori atau tipe-tipe kekuasaan. Selanjutnya, *power cube* harus dilihat lebih sebagai ilustrasi konsep dan rangkaian hubungan yang selalu dinamis dan berubah. Teori *power cube* bekerja di lapangan menunjukkan ruang keterlibatan, serta tingkat dan bentuknya kekuasaan, terus berubah, dan masing-masing masuk dalam hubungan satu sama lain (Gaventa, 2006:19).

### METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan fenomenologi. *Phenomenological research is a design of inquiry coming from philosophy and psychology in which the researcher describes the lived experiences of individuals about a phenomenon as described by participants. This description culminates in the essence of the experiences for several individuals who have all experienced the phenomenon* (Creswell, 2014). Pengumpulan data primer dalam penelitian ini digunakan melalui metode *interview*. Teknik pengumpulan data dengan menggunakan metode wawancara melibatkan berbagai pihak dengan mengharapkan adanya tanggapan lisan-verbal (Kothari, 2004:97). Data Primer ini diperoleh dari informan penelitian yang ditentukan dengan teknik *purposive* yakni unsur Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar (bagian pertanahan, bagian tata pemerintahan, kehutanan, perkebunan), DPRD Kabupaten Kampar, Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Kampar, pihak perusahaan, Lembaga Adat Kampar (LAK), NGO (seperti Aliansi Masyarakat Adat Nusantara), dan tokoh adat. Kemudian data sekunder yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data terkait pemetaan wilayah masyarakat adat, peninggalan masyarakat adat, risalah rapat, foto dokumentasi, laporan-laporan, dan berita yang terkait permasalahan pemanfaatan tanah ulayat. Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model interaktif (Miles, Huberman, dan Saldaña 2014). Model interaktif ini terdiri dari proses pengumpulan data, kondensasi data, display data, dan menggambarkan/memverifikasi data untuk menarik kesimpulan.

### HASIL DAN PEMBAHASAN

Pemanfaatan tanah ulayat di Kabupaten Kampar telah diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999 tentang Hak Tanah Ulayat. Fungsi hak tanah ulayat sesuai dengan Perda tersebut adalah dipergunakan

untuk meningkatkan kesejahteraan anggota persekutuan dan masyarakat adat yang bersifat sosial dan ekonomis. Dengan demikian, dalam pemanfaatan tanah ulayat tersebut maka dapat dilakukan pola kemitraan dengan pihak ketiga yang sebelumnya harus melaksanakan musyawarah pemangku adat setempat dan anggota persekutuan masyarakat adat sesuai dengan ketentuan hukum adat setempat.

Kedudukan tanah ulayat di Kabupaten Kampar sebenarnya sangat kuat karena salah satu penggugat Undang-Undang 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang 19 Tahun 2004 adalah masyarakat adat Kenegerian Kuntu yang diwakili oleh Alm. H. Bustamir. *Judicial Review* UU Kehutanan ini terhadap UUD 1945 menghasilkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 dengan putusan yakni mengakui adanya hutan adat dengan menambahkan pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dimaksud menjadi “hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”. Hutan adat disini bukanlah hutan negara sehingga mempunyai kekuatan hukum yang kuat.

Namun perjuangan yang dilakukan oleh masyarakat adat Kuntu, tidak serta merta menghasilkan pengakuan terhadap tanah ulayatnya dari negara. Berdasarkan Undang-Undang Kehutanan pasca Putusan MK 35/2012 dan operasionalisasi melalui Surat Edaran Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor: SE.1/Menhut-II/2013, pengakuan terhadap tanah ulayat sepanjang masih ada dan diakui keberadaannya haruslah ditetapkan statusnya sebagai hutan adat oleh Menteri Kehutanan dengan terlebih dahulu ditetapkan melalui Peraturan Daerah (Perda) berdasarkan hasil penelitian dari Tim sebagaimana dimaksud dalam pasal 67 Undang-Undang 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004.

Ketentuan ini diperkuat dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan

Perlindungan Masyarakat Hukum Adat yang menyatakan bahwa dalam melakukan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat, maka Bupati/Walikota membentuk Panitia Masyarakat Hukum Adat (MHA) Kabupaten/Kota. Pengakuan dan perlindungan MHA ini menjadi sangat penting mengingat jika MHA diakui maka wilayah adatnya secara otomatis akan diakui karena pengakuan terhadap MHA itu terlebih dahulu harus diidentifikasi sebagai berikut:

- a. Sejarah masyarakat hukum adat
- b. Wilayah adat
- c. Hukum adat
- d. Harta kekayaan dan/atau benda-benda adat, dan
- e. Kelembagaan/sistem pemerintahan adat.

Dengan demikian, jika tidak ada Peraturan Daerah ataupun Keputusan Kepala Daerah tentang pengakuan terhadap tanah ulayat di Kabupaten Kampar maka tidak akan ditetapkan kawasan hutan adat oleh Pemerintah. Lebih lanjut dapat dijelaskan bahwa perjuangan masyarakat adat Kuntu pasca putusan MK 35/2012 sampai saat ini belum menghasilkan bukti konkret dari Pemerintah Kabupaten Kampar. Akan tetapi, masyarakat adat Kenegerian Kuntu tetap melakukan advokasi kebijakan agar Pemerintah Kabupaten Kampar mengeluarkan kebijakan untuk mengakui tanah ulayatnya. Bahkan masyarakat adat tersebut melakukan pemancangan terhadap wilayah adat yang dikuasai oleh PT. RAPP yang mereka anggap telah menyerobot tanah ulayatnya.

Konflik dalam pemanfaatan tanah ulayat tidak hanya terjadi di wilayah adat Kenegerian Kuntu namun juga terjadi di wilayah adat lainnya di Kabupaten Kampar. Hal ini karena lambatnya proses pengakuan terhadap tanah ulayat di Kabupaten Kampar dalam bentuk Peraturan Daerah. Lambatnya proses pembuatan kebijakan ini indikasinya disebabkan oleh pertarungan kekuasaan yang melibatkan pihak perusahaan yang notabene mempunyai pengaruh terhadap investasi di Kabupaten Kampar. Perusahaan yang dominan bergerak pada sektor perkebunan sawit banyak

menguasai wilayah yang diklaim sebagai tanah ulayat di Kabupaten Kampar. Kepentingan investasi yang berpengaruh terhadap penerimaan daerah dipertentangkan dengan kepentingan masyarakat adat yang mempunyai hak terhadap ulayat mereka.

Investasi memang sangat penting bagi keberlangsungan pembangunan di sebuah daerah, namun tidak pula dapat dibenarkan apabila keuntungan ekonomis tersebut diperoleh dengan mengorbankan hak-hak asasi dari masyarakat adat. Izin yang berikan kepada perusahaan idealnya harus diikuti sehingga tidak menimbulkan konflik. Seperti halnya yang terjadi pada masyarakat adat Kenegerian Tigo Koto Sebelimbing Kedatukan Rajo Melayu dengan PT. Perawang Sukses Perkasa Industri (PSPI). Masyarakat adat melaporkan kepada Polda Riau terhadap dugaan penipuan letak lahan yang dilakukan pihak perusahaan. Pihak masyarakat adat yang mengklaim wilayah seluas 1.561 hektare yang diserobot oleh pihak perusahaan sudah dijanjikan akan diserahkan 1.000 hektare kepada Datuk Rajo Melayu dan anak kemenakannya. Namun, kesepakatan itu tidak terealisasi dan pihak masyarakat adat meminta dilakukan pemetaan ulang terhadap tanah ulayat yang dimilikinya guna melindungi hak ulayat mereka (<https://www.riau mandiri.co/mobile/detailberita/55627/pt-pspi-diduga-rampas-tanah-ulyat-di-kabupaten-kampar.html>, diakses 19 Juli 2018).

Berkenaan dengan pemanfaatan tanah ulayat di Kabupaten Kampar, fakta menunjukkan bahwa sering terjadi konflik antara masyarakat adat dengan pihak korporasi. Berikut ini beberapa konflik yang terjadi antara masyarakat adat di Kabupaten Kampar dengan pihak korporasi:

**Tabel 5.1**  
**Permasalahan Pemanfaatan Tanah Ulayat di**  
**Kabupaten Kampar Tahun 1999-2015**

No	Aktor yang berkonflik	Kecamatan
1	Masyarakat hukum adat Gunung Sahilan dan PT. RAPP	Gunung Sahilan
2	Ninik mamak Desa Pulau Jambu (Persukuan Melayu Bendang, Persukuan Melayu Bawi dan Persukuan Domo)	Kuok
3	Masyarakat hukum adat Desa Tanjung Belit dengan perusahaan	Kampar Kiri Hulu
4	Masyarakat adat suku Domo dengan PT. Peputra Masterindo	Kampar Utara
5	Masyarakat adat Kenegerian Senama Nenek dengan PTPN V	Tapung
6	Masyarakat adat Kenegerian Lipat Kain dengan PT Ganda Baunindo	Kampar Kiri
7	Kenegerian Tambang Terantang Kampar dengan perusahaan pertambangan	Tambang

Sumber: Data olahan peneliti, 2018

Konflik yang terjadi dalam pemanfaatan tanah ulayat di Kabupaten Kampar ini tidak dapat dipisahkan dari tarik menarik kepentingan para aktor terutama aktor yang duduk dilembaga pemerintahan, aktor pimpinan masyarakat adat, dan aktor perusahaan. Pemerintah Kabupaten Kampar selama ini hanya dapat melakukan mediasi sebagai bentuk penyelesaian konflik yang terjadi. Seperti halnya mediasi antara masyarakat adat kenegerian Senama Nenek dengan PTPN V. Bentuk kekuasaan yang diperankan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar adalah dengan bentuk *visible power*. Artinya Pemerintah Kabupaten Kampar berusaha menempuh jalur formal dalam menghadapi persoalan pemanfaatan tanah ulayat.

Salah satu peran dari Pemerintah Kabupaten Kampar adalah melakukan pertemuan

dengan seluruh unsur Forkopimda seperti Kapolres Kabupaten Kampar, Kejari Kabupaten Kampar, DPRD Kabupaten Kampar, Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Kampar, dan unsur Pemerintah Daerah seperti Dinas Perkebunan, serta melibatkan Lembaga Adat Kampar (LAK) dan media. Kerjasama dari berbagai pihak ini akan membuat upaya penanganan konflik tanah ulayat semakin cepat terselesaikan.

Sementara itu, yang menjadi akar permasalahan dalam pemanfaatan tanah ulayat di Kabupaten Kampar adalah Perda Nomor 12 Tahun 1999 tersebut tidak mempunyai peta wilayah adat yang menjadi dasar terhadap pengakuan dan perlindungan masyarakat adat itu sendiri. Berkenaan dengan hal tersebut, Bupati Kampar mengundang seluruh ninik mamak yang mempunyai wilayah adat untuk mendiskusikan dan membicarakan hal tersebut. Hal yang sama juga disampaikan oleh Ketua Komisi I DPRD Kabupaten Kampar yang menyatakan perlunya revisi Perda Nomor 12 Tahun 1999 agar Perda tersebut dapat diimplementasikan dengan baik dan yang lebih penting adalah membawa dampak positif bagi kesejahteraan masyarakat adat Kabupaten Kampar.

Salah satu yang perlu ditambahkan dalam Perda itu adalah peta wilayah adat. Hal ini penting mengingat banyaknya konflik yang terjadi antara masyarakat adat dan pihak perusahaan adalah karena ketidakjelasan wilayah atau tanah ulayat yang dimiliki oleh masyarakat adat sehingga dengan mudah diambil atau diserobot oleh pihak perusahaan. Banyak tanah ulayat yang termasuk ke dalam wilayah konsesi milik perusahaan seperti yang terjadi dengan ± 6000 Hektar tanah ulayat milik masyarakat Desa Padang Sawah, yang masuk dalam surat pengesahan peta hasil penataan batas sendiri areal kerja Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Huta Kayu dan Hutan Tanam Industri (IUPHHK-HTI) Perawang Sukses Perkasa Industri (PT-PSPI) Blok III.

Komitmen Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar sebenarnya telah kelihatan dalam mengakui dan melindungi hak ulayat masyarakat

adat. Pemerintah Kabupaten Kampar menuangkan perlindungan terhadap hak ulayat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Kampar Tahun 2011-2016 dengan menjelaskan bahwa peruntukan tanah di Kabupaten Kampar ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Kampar yang salah satunya adalah peruntukannya untuk hak ulayat yang diakui oleh negara dalam UUPA sebagai hak bersama masyarakat adat (komunal). Namun, pemerintah Kabupaten Kampar juga menyadari bahwa tanah ulayat yang seharusnya dikuasai oleh masyarakat adat, akan tetapi sering dikuasai oleh pengusaha besar.

Namun, persoalan tanah ulayat ini tidak mendapatkan perhatian yang lebih dalam RPJMD Kabupaten Kampar karena tidak termasuk isu strategis dalam bidang pertanahan. Hal ini tentu saja tidak sesuai dengan eskalasi konflik agraria yang muncul dan terjadi di Kabupaten Kampar. Apalagi saat ini telah ada kebijakan yang mengatur mengenai hutan adat dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016 tentang Perhutanan Sosial. Perhutanan sosial dalam Peraturan Menteri ini adalah sistem pengelolaan hutan lestari yang dilaksanakan dalam kawasan hutan negara atau hutan hak/hutan adat yang dilaksanakan oleh masyarakat setempat atau masyarakat hukum adat sebagai pelaku utama untuk meningkatkan kesejahteraan, keseimbangan lingkungan dan dinamika sosial budaya dalam bentuk hutan desa, hutan kemasyarakatan, hutan tanaman rakyat, hutan rakyat, hutan adat, dan kemitraan kehutanan.

Pengajuan hutan hak/hutan adat ini mengikuti Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.32/Menlhk-Setjen/2015 tentang Hutan Hak. Pengajuan hutan adat dapat dilakukan oleh masyarakat hukum adat, perseorangan secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama dalam kelompok atau badan hukum. Khusus untuk Kabupaten Kampar identifikasi dan inventarisasi terhadap tanah atau hutan adat ini belum optimal

dilaksanakan. Bahkan, inventarisasi dan identifikasi dilakukan oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) Kabupaten Kampar. Peta indikatif ini mereka buat dengan swadaya masyarakat adat sehingga bersifat partisipatif.

Pemerintah Kabupaten Kampar memang telah membentuk tim verifikasi penetapan masyarakat hukum adat, wilayah adat, dan hutan di Kabupaten Kampar. Namun tim yang dibentuk melalui Keputusan Bupati Kampar ini kinerjanya masih belum optimal karena belum ada satupun wilayah adat yang telah ditetapkan melalui Peraturan Bupati. Kinerja yang belum optimal ini dapat disebabkan oleh fakta bahwa penguasaan tanah ulayat di Kabupaten Kampar saat ini telah beralih hak penguasaan dari masyarakat adat ke perusahaan. Perusahaan dengan hak yang mereka miliki seperti Hak Guna Usaha telah membuat lemah posisi dari masyarakat adat sehingga tidak dapat diakui secara legal konstitusional.

Interaksi antar-aktor hanya terlihat dalam proses penyelesaian masalah tanah ulayat, akan tetapi dalam perizinan kepada perusahaan di atas tanah ulayat interaksi yang terjadi lebih bersifat tersembunyi (*hidden power*). Cerminan dari bentuk kekuasaan yang tersembunyi ini terlihat dalam perizinan kepada pihak PTPN V yang berkonflik dengan masyarakat adat Kenegerian Senama Nenek. Lahan yang dikonflikkan adalah lahan seluas 2800 hektare yang merupakan tanah ulayat dari Kenegerian Senama Nenek. Lahan seluas 2800 hektare ini merupakan lahan pengembangan dari izin Hak Guna Usaha (HGU) PTPN V yang telah menerima izin prinsip pada tahun 1979. Berikut izin pengelolaan yang diperoleh oleh PTPN V:

- a. SK Menteri Pertanian No.178/kpts/UM/III/1979 tentang daerah pengembangan PN/PT. Perkebunan.
- b. SK Gubernur KDH TK.I Riau: Kpts. 131/V/1983 tanggal 3 Mei 1983 tentang pencadangan tanag untuk perkebunan kelapa sawit dan karet seluas 30.000 hektare di kecamatan Tandun dan Siak Hulu Kabupaten Kampar yang dikelola oleh PT. Perkebunan II Tanjung Morowa



- c. SK Menteri Kehutanan Ni. 403/KPTS-II/1996 tanggal 5 Agustus 1996 tentang pelepasan hutan seluas 32.235 hektare di kelompok hutan, Sei Lindai, Sei Tapung Kiri, Kabupaten Tingkat II Kampar Provinsi Riau untuk Budi Daya Perkebunan Kelapa Sawit.

Area pengembangan dari PTPN V dari awalnya sejumlah 17.000 hektare kemudian sepihak ditambah 2800 hektare yang merupakan wilayah adat Kenegerian Senama Nenek membuat konflik yang berkepanjangan. Lahan tersebut belum mempunyai izin HGU tetapi sudah ditanami dengan perkebunan kelapa sawit. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi Riau dan Pemerintah Kabupaten Kampar telah berupaya memediasi dan menyelesaikan konflik yang ada sehingga diperoleh hasil adalah dicarikan lahan pengganti seluas 2800 hektare untuk masyarakat adat Kenegerian Senama Nenek. Seharusnya kehadiran dari perusahaan negara adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dari masyarakat yang berada di sekitar wilayah perusahaannya beroperasi. Namun, hal ini tidak terjadi kepada masyarakat adat Kenegerian Senama Nenek yang merasa wilayah adatnya diserobot oleh pihak perusahaan.

Pemanfaatan tanah ulayat yang berujung konflik juga terjadi antara PT. Riau Agung Karya Abadi (RAKA) dengan masyarakat adat di Desa Danau Lancang Kecamatan Tapung Hulu Kabupaten Kampar. Menurut Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) Riau, perizinan operasional perusahaan seharusnya dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Kampar, namun kenyataannya dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Rokan Hulu ([http://riaupos.co/15192-berita-bpn-sebut-lahan-pt-raka-masuk-wilayah-kampar.html#.W1G6GDm\\_IU](http://riaupos.co/15192-berita-bpn-sebut-lahan-pt-raka-masuk-wilayah-kampar.html#.W1G6GDm_IU), diakses 19 Juli 2018). Konflik ini juga dipicu oleh tapal batas yang tidak jelas saat itu antara Kabupaten Rokan Hulu dengan Kabupaten Kampar. Terlepas dari ketidakjelasan tapal batas daerah tersebut, masyarakat adat di Desa Danau Lancang merasa hak ulayatnya diserobot.

Peristiwa ini memperlihatkan bahwa praktek kekuasaan yang dimainkan oleh perusahaan tersebut bertujuan untuk menguntungkan pihaknya dengan melemahkan posisi orang lain. Kemudian tidak sampai di situ, pihak perusahaan mencoba untuk meyakinkan dan mempengaruhi pihak lain terutama pemerintah agar berpihak kepada mereka. Namun, upaya tersebut tidak berhasil karena perizinan yang dikeluarkan oleh Pemerintah belum diperoleh sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan melalui Undang-Undang yang berlaku. Namun, tetap saja dampak dari penyerobotan tanah ulayat yang perusahaan tersebut lakukan memberikan dampak yang signifikan terhadap kehidupan masyarakat adat.

## KESIMPULAN

Pemanfaatan tanah ulayat di Kabupaten Kampar telah diatur melalui Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999 tentang Hak Ulayat. Meskipun telah ada kebijakan yang mengatur mengenai pemanfaatan tanah ulayat di Kabupaten Kampar, namun tetap saja terjadi konflik yang didominasi oleh pihak korporasi dengan masyarakat adat. Konflik yang terjadi antara pihak perusahaan dan masyarakat adat ini disebabkan oleh tidak jelasnya wilayah adat yang ditetapkan melalui Keputusan Kepala Daerah ataupun Peraturan Daerah di Kabupaten Kampar.

Terdapat 2 (dua) bentuk kekuasaan yang mempengaruhi implementasi pemanfaatan tanah ulayat di Kabupaten Kampar. Pertama adalah *visible power*, yang mana praktek kekuasaan ini terjadi pada ranah formal dalam proses pembuatan kebijakan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di Kabupaten Kampar. Selain itu, praktek kekuasaan *visible power* ini juga terlihat dari interaksi antar-aktor dalam penyelesaian konflik tanah ulayat yang terjadi di Kabupaten Kampar. Sedangkan bentuk kekuasaan yang kedua dalam pemanfaatan tanah ulayat adalah *hidden power* atau kekuasaan yang tersembunyi. Praktek *hidden power* ini dilakukan oleh aktor perusahaan yang diduga melakukan penyerobotan

terhadap tanah ulayat dengan memainkan kekuasaannya dalam perizinan yang dikeluarkan oleh Pemerintah.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku-Buku**

Creswell, John W. (2014). *Research design : qualitative, quantitative, and mixed methods approaches 4th ed.* Los Angeles, London. New Delhi, Singapore, Washington DC: SAGE Publications

Halim, Abd. (2014). *Politik Lokal Pola, Aktor dan Alur Dramatikalnya.* Yogyakarta: Lembaga Pengkajian Pembangunan Bangsa (LP2B)

Knoke, D. (1994). *Political networks: the structural perspective (Vol. 4).* Cambridge University Press.

Kothari, C.R. (2004). *Research Methodology Methods & Techniques Second Revision Edition.* New Delhi: New Age International (P) Limited Publishers

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative data analysis: A method sourcebook.* CA, US: Sage Publications.

Sumardjono, M. S. (2008). *Tanah dalam perspektif hak ekonomi, sosial, dan budaya.* Penerbit Buku Kompas.

### **Jurnal**

Abubakar, L. (2013). Revitalisasi Hukum Adat Sebagai Sumber Hukum Dalam Membangun Sistem Hukum Indonesia. *Jurnal Dinamika Hukum*, 13(2), 319-331.

Bakker, L. (2008). "Can We Get Hak Ulayat?": Land and Community in Pasir and Nunukan, East Kalimantan. *Center for Southeast Asia Studies.*

Bauer, K. (2015). Land versus Territory: Evaluating Indigenous Land Policy for the Mapuche in Chile. *Journal of Agrarian Change* 16 (4): 627–645

Cramb, R. A. (2013). Palmed off: incentive problems with joint-venture schemes for oil palm development on customary land. *World Development*, 43, 84-99.

Majid Cooke, F. (2012). In the name of poverty alleviation: Experiments with oil palm smallholders and customary land in Sabah, Malaysia. *Asia Pacific Viewpoint* 53 (3): 240-253

Neves, M.B.C & Machado, M.A.C. (2017). Nationalising indigenous peoples, legalising indigenous lands: a (post) colonial critique of the land demarcation process in Brazil by the analysis of the Guarani-Mbyá case. *Postcolonial Studies*, 1-14

Place, F., & Otsuka, K. (2001). Population, tenure, and natural resource management: The case of customary land area in Malawi. *Journal of Environmental Economics and Management*, 41(1), 13-32.

Suryani, R., & Marta, A. (2016). Interaksi Aktor dalam Penyelesaian Konflik Tanah Ulayat di Kecamatan Tanjung Mutiara Kabupaten Agam Provinsi Sumatera Barat Tahun 2008-2012. *Jurnal Online Mahasiswa (JOM) Bidang Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 3(2), 1-12.

Tegnan, H. (2015). Legal pluralism and land administration in West Sumatra: the implementation of the regulations of both local and nagari governments on communal land tenure. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 47,(2), 312-323

Timmer, J. (2010). Being seen like the state: Emulations of legal culture in customary labor and land tenure arrangements in East Kalimantan, Indonesia. *American Ethnologist*, 37(4), 703-712.

- Urano, M. (2014). Impacts of newly liberalised policies on customary land rights of forest dwelling populations: A case study from East Kalimantan, Indonesia. *Asia Pacific Viewpoint*, 55(1), 6-23.
- Yeboah, E., & Shaw, D. (2013). Customary land tenure practices in Ghana: examining the relationship with land-use planning delivery. *International Development Planning Review*, 35(1), 21-39.
- Peraturan Perundang-undangan**
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012
- Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Undang-Undang 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang 19 Tahun 2004
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.32/Menlhk-Setjen/2015 tentang Hutan Hak
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016 tentang Perhutanan Sosial
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu
- Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999 tentang Hak Tanah Ulayat