

***COLLABORATIVE GOVERNANCE TERHADAP  
PENGEMBALIAN STATUS DAN FUNGSI HUTAN ADAT DI  
DESA KEPAU JAYA KECAMATAN SIAK HULU KABUPATEN  
KAMPAR TAHUN 2022-2025***

**Oleh : Feby Aulia**

**Pembimbing : Drs. Raja Muhammad Amin, M,Si**

Jurusian Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Riau

Kampus Bina Widya Jl. Soebrantas KM. 12,5 Simp. Baru Pekanbaru 28293

Telp/Fax. 0761-63277

**ABSTRAK**

Hutan adat merupakan elemen strategis bagi keberlanjutan sosial, budaya, spiritual, dan ekonomi masyarakat hukum adat. Di Desa Kepau Jaya, Kabupaten Kampar, alih fungsi 781,44 hektar hutan adat menjadi perkebunan kelapa sawit oleh pihak swasta memicu konflik berkepanjangan. Meskipun Putusan Pengadilan Negeri Bangkinang No. 28/Pdt.G/2013/PN.Bkn menyatakan kemenangan masyarakat adat, implementasi pengembalian hutan belum terlaksana secara optimal. Penelitian ini menganalisis proses *collaborative governance* dalam pemulihan status dan fungsi hutan adat dengan menggunakan kerangka Ansell dan Gash melalui pendekatan kualitatif studi kasus. Data diperoleh melalui wawancara dan dokumentasi, kemudian dianalisis dengan proses reduksi, penyajian, dan penarikan kesimpulan. Temuan penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi antara pemerintah, masyarakat adat, dan perusahaan mulai terbentuk melalui mekanisme mediasi, audiensi, dan peninjauan lapangan. Namun, kualitas kolaborasi masih terhambat oleh rendahnya kepercayaan antar-aktor, ketidakjelasan regulasi, dan belum tercapainya kesepakatan final. Secara keseluruhan, penerapan collaborative governance menunjukkan perkembangan positif dalam membuka ruang dialog dan partisipasi, tetapi membutuhkan penguatan komitmen pemerintah serta harmonisasi kepentingan seluruh pihak agar pemulihan hutan adat dapat terealisasi secara menyeluruh.

**Kata Kunci:** Hutan Adat, Masyarakat Hukum Adat, Pemerintah, Konflik Agraria, Collaborative Governance.

## **ABSTRACT**

*Customary forests constitute a strategic element for the social, cultural, spiritual, and economic sustainability of Indigenous communities. In Kepau Jaya Village, Kampar Regency, the conversion of 781.44 hectares of customary forest into private oil palm plantations triggered prolonged conflict. Although the Bangkinang District Court Decision No. 28/Pdt.G/2013/PN.Bkn ruled in favor of the Indigenous community, the implementation of forest restitution has not been optimally realized. This study analyzes the process of collaborative governance in restoring the status and function of the customary forest by employing the Ansell and Gash framework through a qualitative case study approach. Data were collected through interviews and documentation, and analyzed using data reduction, data display, and conclusion drawing techniques. The findings indicate that collaboration among the government, Indigenous community, and the company has begun to develop through mediation, public hearings, and field inspections. However, the effectiveness of collaboration remains constrained by low levels of inter-actor trust, regulatory ambiguities, and the absence of a final agreement. Overall, the implementation of collaborative governance shows positive progress in opening spaces for dialogue and participation, yet requires stronger governmental commitment and alignment of interests among all stakeholders to ensure the full restoration of the customary forest.*

**Keywords:** *Customary Forest, Indigenous Community, Government, Agrarian Conflict, Collaborative Governance.*

## Pendahuluan

Hutan merupakan salah satu sumber daya alam strategis yang memegang peranan penting dalam keberlanjutan lingkungan, kesejahteraan ekonomi, serta identitas sosial-budaya masyarakat. Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, keberadaan hutan memiliki makna yang sangat fundamental sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Mandat konstitusional ini menempatkan pemerintah sebagai aktor utama yang bertanggung jawab mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi seluruh aktivitas yang berkaitan dengan hutan.

Sejalan dengan amanat konstitusi tersebut, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan memberikan landasan hukum bahwa hutan dikelola untuk menjamin keberlanjutan fungsi ekologis, ekonomis, dan sosialnya. Dalam kerangka itu, negara memiliki kewajiban untuk melindungi kawasan hutan dari praktik penguasaan ilegal, alih fungsi tanpa izin, serta aktivitas yang mengancam kelestariannya. Lebih jauh, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan menegaskan larangan keras terhadap pembukaan lahan dan perkebunan di kawasan hutan tanpa izin Menteri. Ketentuan ini memperlihatkan betapa kuatnya komitmen negara untuk menjaga hutan dari tindakan perusakan.

Namun, dalam praktik pemerintahan daerah, pengelolaan kawasan hutan tidak jarang menimbulkan berbagai konflik, terutama ketika menyangkut wilayah yang telah dikelola secara turun-temurun oleh masyarakat hukum adat. Bagi masyarakat adat, hutan bukan hanya sumber ekonomi, tetapi juga bagian yang tidak terpisahkan dari identitas, sejarah, spiritualitas, dan sistem kehidupan mereka. Hal ini juga terjadi pada masyarakat Kenegerian Buluh Nipis yang wilayah adatnya mencakup Desa Kepau Jaya, di mana tanah ulayat telah diwariskan sejak masa leluhur Bagindo Maha Raja Besar dari Pagaruyung. Secara sejarah, wilayah ulayat Kenegerian Buluh Nipis yang mencapai ±45.123 hektare memiliki legitimasi kuat sebagai wilayah adat, baik secara sosial maupun hukum adat.

Konflik agraria di Desa Kepau Jaya bermula sekitar tahun 1996 ketika seorang individu bernama Surianto alias Ayau melakukan pembelian tanah dari sebagian warga setempat. Meskipun pembelian dilakukan melalui transaksi perorangan, fakta menunjukkan bahwa lahan yang dibeli tersebut merupakan bagian dari hutan adat sekaligus berada dalam kawasan hutan negara berdasarkan penetapan pemerintah. Dalam perkembangannya, Ayau membuka kawasan tersebut untuk dijadikan kebun kelapa sawit hingga mencapai luas 781,44 hektare. Tindakan ini jelas bertentangan dengan ketentuan Pasal 50 ayat (3) UU Kehutanan yang melarang pembukaan kawasan hutan tanpa izin, dan juga merupakan bentuk perusakan kawasan hutan sebagaimana diatur dalam UU 18/2013.

Menyikapi kondisi tersebut, masyarakat hukum adat mengambil langkah hukum melalui Yayasan Riau Madani dengan menggugat Ayau ke Pengadilan Negeri Bangkinang. Melalui Putusan Nomor 28/Pdt.G/2013/PN.Bkn, pengadilan menyatakan bahwa Ayau telah melakukan perbuatan melawan hukum dan memerintahkan agar lahan 781,44 hektare tersebut dikembalikan kepada negara dan dipulihkan sesuai status serta fungsi kawasan hutan. Putusan ini berkekuatan hukum tetap setelah upaya hukum Peninjauan Kembali yang diajukan Ayau tidak diterima.

Namun, dalam kenyataannya, putusan tersebut hingga kini belum dieksekusi. Hal ini menimbulkan persoalan serius dalam sistem pemerintahan karena mencerminkan lemahnya penegakan hukum, kurangnya koordinasi antarinstansi, dan ketidakhadiran pemerintah dalam melindungi hak masyarakat hukum adat sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara wajib mengakui dan menghormati masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum dan implementasi kebijakan di lapangan.

Dalam perspektif Ilmu Pemerintahan, persoalan ini bukan hanya kasus sengketa lahan, tetapi mencerminkan kegagalan tata kelola pemerintahan (*governance failure*). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa urusan kehutanan, lingkungan hidup, dan pertanahan termasuk dalam urusan pemerintahan konkuren yang pelaksanaannya dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah Kabupaten memiliki peran penting dalam:

1. mengawasi aktivitas pemanfaatan hutan,
2. menangani konflik pertanahan di wilayahnya,
3. memfasilitasi penyelesaian konflik melalui mediasi,
4. serta memastikan putusan pengadilan dijalankan, sepanjang berada dalam lingkup kewenangannya.

Namun berdasarkan dinamika di lapangan, meskipun masyarakat adat telah melakukan audiensi dengan Pemerintah Kabupaten Kampar, termasuk dengan Pj Bupati, tindakan konkret untuk mengeksekusi putusan belum terlaksana. Pemerintah memang mengeluarkan surat teguran untuk menghentikan aktivitas pembibitan sawit, namun langkah tersebut belum menjawab persoalan mendasar, yaitu pengembalian fungsi kawasan hutan adat yang telah dirusak.

Dalam kajian *Collaborative Governance*, kondisi seperti ini menunjukkan adanya ketidakseimbangan peran pemerintah sebagai *lead actor* dalam proses kolaborasi hubungan antar-stakeholder. Model collaborative governance menurut Ansell dan Gash menekankan bahwa penyelesaian konflik membutuhkan:

1. dialog tatap muka, (*face to face dialog*)
2. pembangunan kepercayaan (*trust-building*),
3. komitmen terhadap proses, (*commitment to the process*)
4. pemahaman bersama, (*shared understanding*)
5. hasil sementara yang dapat diukur (*intermediate outcomes*).

Jika salah satu indikator tidak berjalan, maka kolaborasi dapat terhambat. Dalam kasus Desa Kepau Jaya, dialog tatap muka telah dilakukan, masyarakat dan lembaga

sosial telah terlibat, namun pembangunan kepercayaan tidak tercapai karena pemerintah belum menjalankan fungsi eksekutifnya secara optimal. Ketika putusan pengadilan berkekuatan tetap tidak dilaksanakan, maka komitmen bersama untuk menyelesaikan konflik juga menjadi lemah. Hal inilah yang menyebabkan proses collaborative governance tidak dapat berjalan efektif.

Konflik hutan adat di Desa Kepau Jaya menunjukkan bahwa meskipun regulasi sangat lengkap mulai dari UUD 1945, UU Kehutanan, UUPA 1960, UU 23/2014, hingga UU 18/2013. Namun implementasi pemerintahan belum berjalan sejalan dengan amanat undang-undang. Padahal, terdapat prinsip dasar bahwa negara wajib hadir dalam melindungi hak-hak masyarakat adat yang telah diakui keberadaannya oleh hukum. Ketika negara tidak hadir secara penuh, maka konflik agraria seperti di Desa Kepau Jaya berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, ketidakadilan sosial, dan kerusakan lingkungan yang berkelanjutan.

Oleh karena itu, penelitian mengenai penyelesaian konflik hutan adat di Desa Kepau Jaya melalui pendekatan *Collaborative Governance* menjadi sangat penting, terutama dalam kajian Ilmu Pemerintahan. Penelitian ini bertujuan untuk melihat bagaimana dinamika kolaborasi berlangsung, sejauh mana pemerintah menjalankan amanat undang-undang terkait perlindungan hutan dan masyarakat adat, serta apa saja hambatan struktural maupun administratif yang menghalangi eksekusi putusan pengadilan. Selain itu, penelitian ini juga memberikan pemahaman mengenai pentingnya sinergi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga adat, masyarakat, dan

organisasi sipil dalam mengatasi konflik agraria secara berkeadilan dan berkelanjutan.

## Tinjauan Teori

### Teori Collaborative Governance

*Collaborative Governance* merupakan pendekatan dalam ilmu pemerintahan yang menekankan keterlibatan berbagai aktor pemerintah, masyarakat, kelompok adat, organisasi sipil, dan sektor swasta dalam proses penyelesaian masalah publik melalui forum formal yang berbasis dialog dan musyawarah. Ansell dan Gash (2007) mendefinisikannya sebagai proses pengambilan keputusan kolektif yang dilakukan secara langsung melalui tatap muka antaraktor untuk mencapai kesepakatan bersama. Konsep ini muncul sebagai respons terhadap meningkatnya kompleksitas kebijakan publik yang tidak dapat diselesaikan secara hierarkis oleh pemerintah saja, terutama dalam isu-isu yang menyangkut konflik sumber daya alam dan pertanahan. *Collaborative Governance* hadir sebagai model tata kelola baru yang memandang bahwa penyelesaian masalah memerlukan komunikasi terbuka, keterlibatan setara, serta partisipasi aktif seluruh pihak agar solusi yang dihasilkan lebih legitim dan berkelanjutan.

Menurut Ansell dan Gash, *Collaborative Governance* terdiri atas lima indikator utama, yaitu dialog tatap muka (*face-to-face dialogue*), membangun kepercayaan (*trust building*), komitmen terhadap proses (*commitment to the process*), pemahaman bersama (*shared understanding*), serta hasil sementara (*intermediate outcomes*). Dialog tatap muka menjadi fondasi dalam membangun komunikasi awal, sedangkan kepercayaan

diperlukan agar hubungan antaraktor dapat berkembang secara konstruktif. Komitmen terhadap proses menuntut keterlibatan berkelanjutan dan kesediaan mengikuti mekanisme bersama, sementara pemahaman bersama menjadi kunci dalam menyelaraskan persepsi dan tujuan penyelesaian masalah. Hasil sementara kemudian menjadi indikator apakah proses kolaborasi bergerak pada arah yang tepat. Dalam konteks konflik sumber daya seperti hutan adat, teori ini sangat relevan karena mampu menjelaskan interaksi antara pemerintah, masyarakat hukum adat, dan pihak perusahaan yang memiliki kepentingan berbeda, sehingga pendekatan kolaboratif menjadi penting untuk mencapai penyelesaian yang adil dan efektif.

### Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif, sebagaimana dijelaskan dalam dokumen asli bahwa penelitian bertujuan untuk menggambarkan secara mendalam proses *collaborative governance* dalam pengembalian status dan fungsi hutan adat di Desa Kepau Jaya. Pendekatan kualitatif dipilih karena mampu memberikan pemahaman komprehensif mengenai dinamika sosial, interaksi antaraktor, serta persepsi masyarakat adat dan pemerintah dalam konteks konflik agraria. Penelitian kualitatif memungkinkan peneliti untuk menginterpretasikan fenomena secara natural dan apa adanya sesuai konteks lapangan.

Strategi penelitian yang digunakan adalah studi kasus, yaitu meneliti secara mendalam satu kasus spesifik berupa konflik pengalihan 781,44 hektare hutan

adat Kepau Jaya serta upaya penyelesaiannya berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Bangkinang Nomor 28/Pdt.G/2013/PN.Bkn. Pemilihan studi kasus didasarkan pada pertimbangan bahwa konflik hutan adat Kepau Jaya merupakan kasus agraria yang kompleks, melibatkan banyak aktor, serta memiliki dinamika kolaborasi yang terus berkembang. Dengan demikian, studi kasus memberikan ruang bagi peneliti untuk menelusuri proses, interaksi, kebijakan, serta hambatan kolaborasi secara lebih rinci.

Penelitian ini dilaksanakan di Desa Kepau Jaya, Kecamatan Siak Hulu, Kabupaten Kampar, sebagai wilayah yang menjadi objek sengketa hutan adat. Selain itu, pengumpulan data juga dilakukan di instansi pemerintahan yang terkait langsung dengan proses penyelesaian konflik, yakni Pengadilan Negeri Bangkinang, Kantor Bupati Kampar, serta Dinas Pertanahan Kabupaten Kampar. Penelitian berlangsung pada tahun 2022–2025, mengikuti timeline perjuangan masyarakat adat setelah keluarnya putusan pengadilan hingga upaya-upaya kolaboratif yang sedang berjalan.

### Hasil dan Pembahasan

Teori *Collaborative Governance* menjadi kerangka utama dalam menganalisis dinamika pengembalian status dan fungsi hutan adat di Desa Kepau Jaya berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Bangkinang Nomor 28/Pdt.G/2013/PN.Bkn. Collaborative Governance menurut Ansell dan Gash (2007) dipahami sebagai proses pengambilan keputusan kolektif yang melibatkan lembaga publik bersama aktor non-negara dalam forum formal yang

berorientasi pada konsensus, dialog, serta musyawarah. Model ini menekankan keterlibatan langsung berbagai pemangku kepentingan pemerintah, masyarakat, swasta, dan kelompok sipil untuk duduk bersama menyelesaikan persoalan melalui dialog tatap muka, pembangunan kepercayaan, komitmen bersama pada proses, pemahaman bersama, hingga pencapaian hasil antara. Dalam konteks kasus Kepau Jaya, teori ini menjadi relevan karena penyelesaian konflik lahan menuntut interaksi kolaboratif antara pemerintah Kabupaten Kampar, masyarakat hukum adat, serta perusahaan PT Ayau, di mana masing-masing pihak memiliki kepentingan, otoritas, dan persepsi yang berbeda terhadap kawasan hutan adat seluas 781,44 hektar.

Untuk lebih lanjutnya penulis menggunakan teori collaborative governance menurut ansel dan gash (2008) yaitu proses kolaborasi yang terdiri dari (1) dialog tatap muka (face to face dialogue), (2) membangun kepercayaan (trust building), (3) komitmen terhadap proses (commitment to the process), (4) pemahaman bersama (share understanding), dan (5) hasil sementara (intermedia outcome) yang akan diuraikan sebagai berikut :

### 1. Dialog Tatap Muka (*Face-to-Face Dialogue*)

Dialog tatap muka merupakan fondasi awal terbentuknya proses Collaborative Governance dalam penyelesaian konflik hutan adat di Desa Kepau Jaya. Dalam konteks kasus ini, dialog tatap muka menjadi ruang formal yang mempertemukan pemerintah Kabupaten Kampar, masyarakat hukum adat Kenegerian Buluh Nipis, dan pihak

perusahaan PT Ayau. Pemerintah daerah berperan sebagai fasilitator yang membuka jalur komunikasi untuk mendengarkan aspirasi masyarakat, klarifikasi pihak perusahaan, serta menyamakan persepsi mengenai arah penyelesaian konflik. Melalui dialog formal, masyarakat adat memiliki kesempatan langsung untuk menyampaikan bukti sejarah, kronologi penguasaan lahan, dan dampak sosial-ekologis dari peralihan fungsi hutan adat menjadi perkebunan sawit.

Pemerintah Kabupaten Kampar, melalui Pj Bupati dan perangkat wilayah seperti Camat Tambang dan Kepala Desa Kepau Jaya, menghadirkan forum tatap muka sebagai medium resmi yang diharapkan dapat membangun interaksi yang konstruktif. Forum ini sekaligus memenuhi amanat UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di mana pemerintah kabupaten memiliki kewajiban memfasilitasi penyelesaian konflik pertanahan dan lingkungan hidup. Dalam forum ini, pemerintah menunjukkan fungsi fasilitator dengan menyediakan ruang komunikasi yang terstruktur dan menghadirkan para pemangku kepentingan sehingga proses penyelesaian konflik dapat berlangsung secara lebih inklusif dan terarah.

Pertemuan tatap muka tersebut menjadi sangat penting karena konflik sebelumnya berjalan berlarut-larut tanpa adanya wadah formal yang mempertemukan seluruh pihak. Tanpa dialog tatap muka, masyarakat adat hanya dapat menyuarakan keluhan melalui aksi dan laporan informal, yang tidak efektif dalam mendorong perubahan kebijakan. Pemerintah daerah kemudian menyadari bahwa

konflik ini tidak dapat diselesaikan tanpa proses dialog yang sistematis. Oleh karena itu, pembukaan forum audiensi publik merupakan langkah awal yang membuka mata semua pihak bahwa konflik ini tidak dapat dibiarkan berlarut-larut tanpa intervensi institusional.

Meskipun dialog tatap muka telah dilaksanakan, efektivitasnya belum sepenuhnya optimal karena pihak perusahaan tidak menunjukkan keterbukaan dan partisipasi yang seimbang. Sikap perusahaan yang defensif dan cenderung mempertahankan klaim sepihak atas lahan membuat dialog tidak sepenuhnya berada dalam posisi simetris. Hal ini menyebabkan pertemuan tatap muka belum menghasilkan kesepahaman konkret, tetapi tetap menjadi langkah awal yang signifikan dalam proses kolaborasi. Dengan demikian, dialog tatap muka pada kasus ini dapat dinilai sebagai pondasi proses, meskipun belum mampu menghasilkan keputusan yang mengikat bagi seluruh aktor.

## 2. Membangun Kepercayaan (*Trust-Building*)

Pembangunan kepercayaan merupakan tahapan penting dalam Collaborative Governance karena tanpa kepercayaan, proses kolaborasi tidak akan berjalan secara efektif. Dalam konteks hutan adat Kepau Jaya, kepercayaan masyarakat adat terhadap pemerintah sempat melemah akibat lambatnya penanganan konflik yang telah berlangsung sejak 1996.

Masyarakat menilai pemerintah tidak hadir secara tegas meskipun putusan pengadilan telah jelas memerintahkan pengembalian 781,44 hektar kepada negara dan masyarakat adat. Kondisi ini menimbulkan kesenjangan kepercayaan yang cukup dalam antara masyarakat dan pemerintah.

Namun demikian, pemerintah daerah mulai berupaya memulihkan kepercayaan publik melalui sejumlah langkah konkret. Pemerintah Kabupaten Kampar mengeluarkan surat teguran resmi kepada PT Ayau terkait ketidakpatuhan terhadap amar putusan. Selain itu, pemerintah melakukan koordinasi dengan aparat kecamatan dan perangkat desa untuk menegaskan bahwa aktivitas perusahaan tidak lagi memiliki dasar hukum. Tindakan administratif tersebut menjadi bukti bahwa pemerintah mulai menjalankan kewajibannya sesuai UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, yang melarang perkebunan dalam kawasan hutan tanpa izin Menteri.

Masyarakat hukum adat juga menunjukkan respons positif terhadap langkah pemerintah dengan tetap mengikuti audiensi, menyediakan data sejarah tanah ulayat, serta menjaga komunikasi internal antar-ninik mamak. Konsistensi masyarakat adat dalam memperjuangkan hak ulayat menunjukkan bahwa kepercayaan mereka perlahan kembali tumbuh, meskipun masih bersyarat. Masyarakat berharap tindakan pemerintah bukan sekadar formalitas tetapi menjadi komitmen nyata untuk mengeksekusi putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Meski demikian, pembangunan kepercayaan belum sepenuhnya tercapai karena pihak perusahaan tidak menunjukkan itikad baik. PT Ayau tidak hanya mempertahankan lahan tetapi juga tidak hadir secara lengkap dalam beberapa dialog resmi, sehingga memperlebar jarak kepercayaan antara perusahaan dan masyarakat. Ketidakseimbangan tingkat kepercayaan ini membuat pemerintah harus memainkan peran lebih dominan sebagai mediator. Dengan demikian, proses trust building pada kasus ini dapat dikatakan berjalan namun belum tuntas karena salah satu aktor utama, yaitu perusahaan, tidak berpartisipasi secara kooperatif.

### 3. Komitmen terhadap Proses (*Commitment to the Process*)

Komitmen terhadap proses merupakan elemen yang menentukan apakah kolaborasi dapat berjalan konsisten hingga mencapai kesepakatan final. Pemerintah Kabupaten Kampar menunjukkan komitmen melalui sejumlah langkah, seperti mengadakan audiensi terbuka, menyampaikan teguran resmi kepada perusahaan, serta bersedia memfasilitasi proses mediasi. Komitmen ini merupakan wujud pelaksanaan tanggung jawab pemerintah daerah sesuai UU No. 23 Tahun 2014, di mana penyelesaian konflik pertanahan termasuk dalam urusan pemerintahan konkuren.

Masyarakat adat menunjukkan komitmen yang sangat kuat terhadap proses penyelesaian konflik. Hal ini terlihat dari partisipasi aktif mereka dalam forum-forum dialog, penyediaan dokumen sejarah tanah ulayat, serta

upaya kolektif ninik mamak dalam mempertahankan hak adat. Mereka juga tetap konsisten mengikuti proses hukum secara formal, mulai dari tingkat pengadilan hingga koordinasi dengan lembaga pemerintah lainnya. Keterlibatan masyarakat adat yang kuat mencerminkan kesadaran mereka bahwa penyelesaian konflik harus melalui jalur formal agar memiliki kekuatan hukum yang sah.

Namun, komitmen perusahaan terhadap proses hampir tidak terlihat. PT Ayau tetap mempertahankan penguasaan atas lahan meskipun putusan pengadilan memerintahkan pengosongan. Perusahaan tidak kooperatif dalam menjalankan amar putusan dan tidak menunjukkan partisipasi penuh dalam forum mediasi. Rendahnya tingkat komitmen perusahaan menjadi hambatan utama dalam proses Collaborative Governance. Ketidakseimbangan ini membuat proses kolaborasi pincang karena salah satu pihak tidak bersedia mengikuti aturan main bersama.

Secara keseluruhan, tahap ini menunjukkan bahwa komitmen pemerintah dan masyarakat adat sudah berada dalam arah yang sama, tetapi ketidakkooperatifan perusahaan menjadi faktor yang memperlambat penyelesaian konflik. Hal ini menggambarkan bahwa Collaborative Governance membutuhkan kesediaan seluruh aktor untuk berpartisipasi secara setara, dan tanpa itu, proses tidak dapat mencapai hasil maksimal.

### 4. Pemahaman Bersama (*Shared Understanding*)

Pemahaman bersama merupakan aspek krusial dalam menciptakan kesepakatan yang bertahan lama. Dalam kasus Kepau Jaya, putusan pengadilan sebenarnya sudah memberikan dasar hukum yang sangat jelas: hutan adat seluas 781,44 hektar harus dikembalikan kepada negara dan masyarakat adat. Putusan ini seharusnya menjadi dasar yang kuat untuk membentuk pemahaman bersama antaraktor. Namun dalam kenyataannya, masih terdapat perbedaan persepsi yang cukup signifikan.

Masyarakat hukum adat memiliki pemahaman yang kuat mengenai sejarah tanah ulayat, batas wilayah adat, dan dasar hukum yang mendukung klaim mereka. Mereka mengacu pada sejarah Kenegerian Buluh Nipis, wawasan leluhur, serta Putusan MK 35/PUU-X/2012 yang menegaskan bahwa hutan adat bukan lagi hutan negara. Pemahaman masyarakat adat mengenai legitimasi wilayah sangat jelas dan konsisten sesuai bukti sejarah dan hukum.

Pemerintah daerah juga memahami posisi hukum masyarakat adat, namun tetap terikat pada prosedur administratif dan koordinasi lintas sektor. Pemerintah harus menunggu sinkronisasi antara kebijakan kehutanan, pertanahan, serta arahan dari kementerian terkait. Hal ini menimbulkan jeda waktu dalam proses implementasi putusan, sehingga pemahaman pemerintah dan masyarakat tidak selalu berada pada ritme yang sama. Di sisi lain, pemerintah juga menghadapi kenyataan bahwa perusahaan masih menguasai lahan secara fisik, sehingga pemahaman

normatif tidak langsung bisa diimplementasikan di lapangan.

Berbeda dengan masyarakat dan pemerintah, perusahaan memiliki pemahaman yang berlawanan. PT Ayau tetap mempertahankan klaim sepahak dan tidak mengakui kewajiban mereka untuk meninggalkan kawasan tersebut. Narasi perusahaan ini menyebabkan pemahaman bersama tidak pernah sepenuhnya tercapai. Ketidaksesuaian persepsi antara perusahaan dan dua aktor lainnya menjadi hambatan serius dalam pelaksanaan Collaborative Governance karena tanpa kesamaan persepsi, kesepakatan bersama tidak dapat dibangun.

##### 5. Hasil Sementara (*Intermediate Outcomes*)

Penelitian mengidentifikasi beberapa hasil sementara dalam proses pemulihan hutan adat, antara lain:

1. Adanya plang kelompok tani yang dipasang oleh masyarakat adat sebagai simbol bahwa mereka mulai diberi ruang formal untuk mengelola sebagian lahan atau setidaknya diakui sebagai pihak yang memiliki hak historis. Ini merupakan kemajuan signifikan karena sebelumnya masyarakat adat tidak diikutsertakan dalam pengelolaan sama sekali.
2. Plang dari Satgas Penertiban Kawasan Hutan menegaskan bahwa pemerintah pusat tetap memegang kendali formal atas kawasan. Hal ini menunjukkan bahwa konflik sudah masuk dalam ranah formal penyelesaian negara, bukan hanya masalah antara masyarakat adat dan perusahaan.

Namun hasil sementara ini bersifat ambigu. Dua bentuk pengakuan (plang kelompok tani vs plang Satgas) berpotensi menimbulkan konflik baru karena menimbulkan pertanyaan: siapa pemegang otoritas tertinggi? Masyarakat, pemerintah daerah, atau pemerintah pusat? Hasil sementara ini menunjukkan bahwa ada kemajuan dalam pengakuan, tetapi belum ada kepastian final. Penyelesaian bergantung pada konsistensi pemerintah dalam menegakkan putusan pengadilan dan kemampuan semua aktor menyepakati mekanisme pengelolaan yang jelas dan final.

## Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian mengenai penerapan collaborative governance dalam upaya pengembalian status dan fungsi hutan adat di Desa Kepau Jaya, dapat disimpulkan bahwa proses kolaborasi belum berjalan optimal meskipun beberapa indikator telah menunjukkan kemajuan. Pada aspek dialog tatap muka, pemerintah telah membuka ruang komunikasi formal yang memungkinkan masyarakat adat dan perusahaan menyampaikan pandangannya, sehingga hubungan antaraktor mulai lebih terbuka. Namun, pada tahap pembangunan kepercayaan, hubungan antar pihak masih lemah karena pengalaman panjang konflik dan ketidaksiapan perusahaan untuk berkolaborasi secara penuh.

Komitmen terhadap proses juga tampak dari langkah pemerintah mengadakan audiensi dan mengeluarkan teguran kepada perusahaan, serta keterlibatan aktif masyarakat adat dalam memperjuangkan haknya. Walaupun demikian, pelaksanaan putusan pengadilan yang belum berjalan menandakan bahwa

komitmen tersebut masih belum menyeluruh. Pemahaman bersama mulai terbentuk melalui forum mediasi, meskipun perbedaan kepentingan antara masyarakat adat dan perusahaan tetap menjadi hambatan. Sementara itu, hasil sementara menunjukkan adanya perkembangan berupa pengakuan formal terhadap keterlibatan masyarakat dan penegasan otoritas negara, meski dualisme tanda kawasan masih menimbulkan ketidakjelasan. Secara keseluruhan, keberhasilan kolaborasi membutuhkan tindakan yang lebih tegas, konsisten, dan terpadu agar penyelesaian konflik serta pemulihan fungsi hutan adat dapat tercapai secara final.

## Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan kesimpulan yang telah dijelaskan, berikut merupakan saran yang dapat penulis berikan :

1. Pemerintah daerah diharapkan tidak hanya hadir dalam dialog, tetapi juga memastikan tindak lanjut nyata agar keputusan yang dihasilkan benar-benar dijalankan dan tidak berhenti pada wacana.
2. Pemerintah desa diharapkan berperan sebagai penghubung antara masyarakat adat, pemerintah daerah, ninik mamak, dan perusahaan, serta memastikan aspirasi masyarakat tersampaikan dan proses pendataan serta legalitas tanah ulayat berjalan baik.
3. Ninik mamak dan masyarakat adat diharapkan menjaga solidaritas internal dan memperkuat advokasi melalui dokumentasi sejarah, hukum adat, dan bukti sosial budaya, serta

mendorong registrasi tanah ulayat untuk memperkuat legalitas hak adat.

4. Perusahaan diharapkan menunjukkan komitmen nyata dalam penyelesaian konflik dengan membangun kemitraan, menjalankan CSR, dan melibatkan masyarakat dalam pengelolaan lahan demi terciptanya penyelesaian yang adil dan berkelanjutan.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Abdurrahman, H. "Draft Laporan Pengkajian Hukum Tentang." Bphn (2015): 52 82.
- Aprianti, and Kasmawanti. *Hukum Adat Di Indonesia*. Pusaka Media. Bandar Lampung: Pusaka Media, 2020.
- Astuti, R.S., Warsono, H., & Rachim, A. *Collaborative Governance Dalam Perspektif Administrasi Publik*. Edited by Tim DAP Press. DAP Press. Pertama. Semarang: DAP Press, 2020.
- Budiardjo, M. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama. 2007. Vol. 4, 2557.
- Islamy, L. O. S. *Collaborative Governance*. Yogyakarta: CV Budi Utama, 2018.
- Rauf, H. R. *Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Dekonsentrasi, Desentralisasi, Dan Tugas Pembantuan)*. Yogyakarta: Zanafa, 2018.
- Rasyid, R. *Makna Pemerintahan: Tinjauan Dari Segi Etika Dan Kepemimpinan*. Jakarta: mutiara sumber widya, 2000.
- Soekanto, S. *Hukum Adat Dan Hak Masyarakat Adat Di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- Soemardjan, B. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-*

*Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaan*. Jakarta: Djambatan, 2008.

Sujarweni, W. *Metodologi Penelitian*. Yogyakarta: PT Pustaka Baru, 2014.

Sumardjono, M. S. W. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya*. Jakarta: kompas, 2008.

Suyanto, B. *Metode Penelitian Sosial: Berbagai Alternatif Pendekatan*. Jakarta: Prenada Media, 2015.

Tim Inkuiiri Komisi Nasional Komnas HAM. *Hak Masyarakat Adat Atas 115 Wilayahnya Di Kawasan Hutan*. Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2016.

Qomariyah, E. *Collaborative Governance*. Pertama. Malang: Selaras Media Kreasindo, 2023.

### Skripsi dan Jurnal

Budi, A & Wulan, M. "Pengelolaan Hutan Berkelanjutan Di Indonesia: Perspektif Hukum Dan Kebijakan." *Jurnal Kehutanan Indonesia* 23, no. 2 (2020): 45 60.

Devrayno. "Makna Hutan Bagi Masyarakat Hukum Adat." *Ilmu Hukum Tambun Bungai* 4, no. 1 (2019): 437–456.

Helsi Gustrianti. "Collaborative Governance Dalam Pengakuan Dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Di Desa Koto Sentajo Kecamatan Sentajo Raya Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2021-2022 Oleh." Universitas Riau, 2023.

Mia Siscawati. "Masyarakat Adat Dan Perebutan Penggunaan Hutan." *Jurnal Transformasi Sosial*, no. 33 (2014).

Rahayu, Liga. "Problematika Penyelesaian Konflik Tanah Ulayat Masyarakat Adat Di Kabupaten Kampar (Studi Kasus : Desa Gunung Sahilan

- Kecamatan Gunung Sahilan)." Universitas Riau, 2013.
- Safitri, Elin. "Penyelesaian Konflik Tanah Antara Desa Sungai Akar Dengan Taman Nasional Bukit Tiga Puluhan Oleh Pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu Tahun 2017-2020." *Jurnal Online Mahasiswa* 8, no. II (2020): 1–13.
- Salam, Safrin. "Perlindungan Hukum Masyarakat Hukum Adat Atas Hutan Adat." *Jurnal Hukum Novelty* 7, no. 2 (2016): 211.
- Sugiono, Shiddiq. "Peran E-Government Dalam Membangun Society 5.0: Tinjauan Konseptual Terhadap Aspek Keberlanjutan Ekonomi, Sosial, Dan Lingkungan." *Matra Pembaruan* 5, no. 2 (2021): 115–125
- Suryanto, R & Prasetyo, T. "Peran Masyarakat Dalam Pengelolaan Hutan 116 Berkelanjutan Di Indonesia." *Jurnal Sumber Daya Alam* 16, no. 4 (2021): 98 112.
- Tamudin, M. "Optimalisasi Peran Pemerintah Daerah Dalam Penyelesaian Konflik Pertanahan Di Daerah Sebagai Upaya Perlindungan Terhadap Hak Warga Negara." Nurani: *Jurnal Kajian Syari'ah dan Masyarakat* 18, no. 1 (2013): 125–136.
- Tantri Musliana. "Collaborative Governance Dalam Pengakuan Masyarakat Hukum Adat Dan Hak Tanah Ulayat Persukuan Petopang Kenegerian Kuok Desa Bukit Melintang Kecamatan Kuok Kabupaten Kampar Tahun 2017 2019." Universitas Riau, 2021.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.* Pemerintah Republik Indonesia, 1945.
- Undang -Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.* Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, 1960.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.* Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888, 1999.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2013 Tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Perusakan Hutan.* Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5432, 2013.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Kehutanan.* Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6635, 2021.
- Keputusan Menteri Kehutanan Nomor : 173/Kpts-II/1986 Tentang Penunjukan Areal Hutan Di Provinsi Riau I Riau Sebagai Kawasan Hutan.* Menteri Kehutanan, 1986.
- Peraturan Menteri Negeri Agraria/Kepala BPN No 5 Tahun 1999 Tentang 117 Pedoman Penyelesaian Ulayat Masyarakat Hukum Adat.* Menteri Negara Agraria/ Nasional, Kepala Badan Pertanahan, 1999.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 Tentang Pengakuan Hak Masyarakat Adat.* Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2012.
- Putusan Pengadilan Negeri Bangkinang Nomor 28/Pdt.G/2013/PN.BKN,* 2013.

## Peraturan Perundang-undangan

## Artikel Online

Candra, Alex. "Masuk Kawasan Hutan Dan Tak Kunjung Dieksekusi, 781,44 Ha Lahan PT Ayau Harus Diambil Alih Satgas PKH." *Cyber88*. Last modified 2025. Accessed June 12, 2025.

[https://www.cyber88.co.id/berita/434\\_03/masuk-kawasan-hutan-dan-tak\\_kunjung-dieksekusi-781-44-ha-lahan-pt-ayau-harus-diambil-alih-satgas\\_pkh.html](https://www.cyber88.co.id/berita/434_03/masuk-kawasan-hutan-dan-tak_kunjung-dieksekusi-781-44-ha-lahan-pt-ayau-harus-diambil-alih-satgas_pkh.html).

Gardapos. "Penyerobotan Lahan 781.44 Ha Lahan Masyarakat Desa Kepau Jaya Secara Ilegal, Rusdinur: Ada Dugaan Pembiaran Pemerintah!" *Gardapos.Com*. Pekanbaru, 2024. <https://gardapos.com/read/cetak/2846/>.

Idon Tanjung, Dheri Agriesta. "Sudah 8 Tahun Kami Berjuang Merebut Tanah Ulayat Ini, Tolong Bantu Kami, Pak Presiden Jokowi." *Kompas*. [https://regional.kompas.com/read/202\\_2/03/19/115301778/sudah-8-tahun\\_kami-berjuang-merebut-tanah-ulayat-ini-tolong-bantu-kami\\_pak?utm\\_source=Various&utm\\_medium=Referral&utm\\_campaign=Top\\_Mobile#google\\_vignette](https://regional.kompas.com/read/202_2/03/19/115301778/sudah-8-tahun_kami-berjuang-merebut-tanah-ulayat-ini-tolong-bantu-kami_pak?utm_source=Various&utm_medium=Referral&utm_campaign=Top_Mobile#google_vignette).

Noor, Muhammad, Falih Suaedi, and Antun Mardiyanta. Collaborative Governance Suatu Tinjauan Teoritis Dan Praktik. Edited by Muhammad Riyandi Firdaus dan Farid Zaki Yopiannor. *Bildung. Pertama*. Yogyakarta: Bildung, 2019. <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1091/RED2017-Eng8ene.pdf?sequence=12&isAllowed=y%0Ahttp://dx.doi.org/10.1016/j.regsci>

<rbecho.2008.06.005%0Ahttps://www.researchgate.net/publication/305320484>

Riauin. "Massa Desak Perusahaan Ayau Hengkang Dari Buluh Nipis, Gubri 118 Diminta Turun Tangan." *Riauin.Com*, 2022. [https://www.riauin.com/read\\_38241-2024-01-18-massa-desak-perusahaan-ayau-hengkang-dari-buluh\\_nipis\\_gubri-diminta-turun-tangan.html](https://www.riauin.com/read_38241-2024-01-18-massa-desak-perusahaan-ayau-hengkang-dari-buluh_nipis_gubri-diminta-turun-tangan.html).

Riaumonitor. "DLHK Riau Bersama Dengan MMP, Laksanakan Patroli Di Kebun PT SAL Dan PT CLS Di Siak Hulu." *Riaumonitor*. Last modified 2021. Accessed June 12, 2025. [https://www.riaumonitor.com/read\\_512-1342-2021\\_03-17-dlhk-riau-bersama-dengan-mmp-laksanakan-patroli-di-kebun-pt-sal\\_dan-pt-cls-di-siak-hulu.html](https://www.riaumonitor.com/read_512-1342-2021_03-17-dlhk-riau-bersama-dengan-mmp-laksanakan-patroli-di-kebun-pt-sal_dan-pt-cls-di-siak-hulu.html).

Riauterkini. "Penguasaan Lahan, Ratusan Massa Desa Kepau Jaya Kampar Minta Gubri Turun Tangan." *Riauterkini.Com*. Pekanbaru, 2024. [https://www.riauterkini.com/index.php?com=isi&id\\_news=15115214121](https://www.riauterkini.com/index.php?com=isi&id_news=15115214121).

Rizal. "Perusahaan Sawit Diminta Lakukan Rekonsiliasi Data IUP Dan HGU Secara Periodik." *Elaeis.Co*. Last modified 2024. Accessed June 12, 2025. <https://www.elaeis.co/berita/baca/perusahaan-sawit-diminta-lakukan-rekonsiliasi-data-iup-dan-hgu-secara-periodik>.

Supardi. "Sangketa Lahan Perusahaan Dengan Masyarakat, Pj Bupati Kampar Sambut Audiensi Dari 3 Perwakilan Desa Kecamatan Siak Hulu." *Media Center*. [https://mediacenter.kamparkab.go.id/ artikel-detail/1466/sangketa\\_lahan-](https://mediacenter.kamparkab.go.id/ artikel-detail/1466/sangketa_lahan-)

[perusahan-dengan-masyarakat-pj-bupati-kampar-sambut-audiensi-dari-3-perwakilan-desa-kecamatan-siak-hulu.](#)

Supardi “Terkait Sangketa Lahan, Pj Bupati Terima Audiensi Tokoh Masyarakat Dan Ninik Mamak Kepau Jaya.” *Media Center*. Bangkinang Kota, 2024.  
[https://mediacenter.kamparkab.go.id/artikel-detail/2511/pages/visi-dan-misi.](https://mediacenter.kamparkab.go.id/artikel-detail/2511/pages/visi-dan-misi)